

子どもの権利条約における「第2条」差別禁止原則 ——個人通報制度の動向をもとに——

有 江 デリアナ

論文要旨

子どもの権利に関する条約の条約機関である子どもの権利委員会は、政府報告書審査制度と個人通報制度を通じて、条約の履行を確保するための重要な役割を担っている。2021年5月31日付で採択されたA.E.A. 対スペイン事件の委員会の「見解」において、はじめて、教育についての権利の第28条との関連で、第2条への違反が認定された。「見解」には、一般的に法的拘束力がないとされるが、締約国が締結した法的拘束力を持つ条約の合理的な解釈を示すものである。

本稿ではこれまでの個人通報における訴えの動向について、「国籍」に焦点をあてながら、本件事案(A.E.A. 対スペイン)の差別認定における要件について検討し、明らかにすることを目的とする。そこで、まず、本条約第2条の差別禁止規定の解釈及び委員会の政府報告書に対する総括所見における同規定の適用範囲の検討を行う。次に、これらを踏まえながら、個人通報制度における本条約第2条との関連での申立て事案の動向を考察する。最後は、第1節及び第2節で明らかになった本条約第2条の解釈と国家の義務について、本件事案に照らし合わせながら、差別認定の要件について検討する。

はじめに

1 子どもの権利条約における差別禁止原則

(1) 子どもの権利条約「第2条」の解釈

(i) 差別禁止事由と「差別」

(ii) 締約国の義務

(2) 政府報告書審査における「第2条」

(i) 差別是正・予防措置

(ii) 基本的サービスの保障

(iii) 国内立法・政策への言及

(iv) 条約への批准・加入

(v) データ・情報の提供

(3) 小括

2 個人通報制度における差別禁止原則の動向と子どもの権利委員会の見解

(1) 子どもの権利委員会の決定：不受理・審理打ち切り事案

- (i) 許容性審査における「不受理」の判断
- (ii) 審理打ち切り

(2) 子どもの権利委員会による決定及び見解

(3) 考察

- (i) 差別禁止事由と「差別」
- (ii) 締約国の義務

3 A.E.A. 対スペイン事件（子どもの権利委員会「見解」、2021年5月31日）

(1) 事案概要

- (i) 関係者の主張
- (ii) 審査における論点

(2) 「見解」の考察

- (i) 第28条「教育についての権利」
- (ii) 第2条「差別的扱い」
- (iii) 第3条1項「最善の利益」と実効的救済の付与
- (iv) 委員会による「暫定措置」の要求への無視
- (v) 差別認定の要件について

おわりに

巻末資料—CRC 個人通報一覧表（子どもの権利条約第2条との関連）

はじめに

196の締約国を擁し、最も普遍的な人権条約とされる子どもの権利に関する条約（以下、子どもの権利条約／本条約）が1989年に採択されてから30年以上が過ぎた。子どもの権利条約の締約国では、条約に規定されている子どもの権利の保障のための法政策が施行され、必要な場合には子どもに対し適切な保護や救済も行われる。子どもの権利条約は、条約機関として子どもの権利委員会（以下、委員会）を置く。委員会は、国際的実施の一環として、締約国が定期的に提出する政府報告書を審査する機会を設け、条約の実施に関する評価や懸念事項を総括所見として公表している。加えて、条約の実施に関する事項について委員会と

しての法解釈を一般的意見として採択している。総括所見や一般的意見には法的拘束力はないとされるが、条約機関である委員会が採択した文書として一定の重みがある。さらに、政府報告書審査制度と並ぶ個人通報制度は、条約の履行を確保する上で重要とされている¹⁾。

この個人通報制度によって、国家が締結した条約に認められている権利を侵害された個人が、条約機関に直接訴えることができ、受けた人権侵害の救済を求めることができる。2011年の国連総会で採択された子どもの権利条約の個人通報手続に関する第三選択議定書において、この制度が導入された²⁾。これを機に、1989年の子どもの権利条約及び2000年に採択された2つの選択議定書の下で認められている権利の侵害を申し立てることができるようになった。

第三選択議定書が発効された2014年から2022年1月末までに、要件を満たし登録されたのが172件であり、委員会の決定が出されたのは39件である。このうちの12件は条約違反が認められ、委員会の勧告を含む「見解 (views)」が公表されている³⁾。これら「見解」は、裁判における判決ではないが、委員会が具体的な事案について、通報者と当事国の主張に照らして合わせ、事実に基づき下した法的判断としての先例的価値がある。そして、これらの先例で示された法解釈は先例法理として援用されるため、このような委員会の判断について考察する論稿が徐々にみられるようになってきている⁴⁾。

これらの判断の中には、庇護申請手続、出身国外にあって保護者のいない子どもの年齢鑑定問題やノン・ルフールマン原則と送還及び退去強制等の子どもの国際移住に関連した個人通報が、全体の大きな割合を占めている。また、これらの中には、本条約第2条との関連において「国籍」を差別事由として訴える事案が見受けられる。これらの事案は、違反認定されることがこれまではなかったが、2021年5月31日付で出されたA.E.A. 対スペイン事件(以下、本事案)の委員会の「見解」において、はじめて、非正規滞在の外国人の子どもの教育との関連で、本条約第2条への違反が認定された。「見解」には、一般的に法的拘束力はないとされるが、締約国が締結した法的拘束力を持つ条約の合理的な解釈を示すものである。また国内世論をはじめ、国際世論を高めることで、人権侵害の救済及び是正の達成とともに権利保障のための法整備を促進させる役割も期待でき、本条約第2条への違反認定の解明は十分に意義があると考えられる。

以上のことから、本稿ではこれまでの個人通報における訴えの動向について、特に「国籍」に焦点をあてながら、本事案の差別認定における要件について検討し、明らかにすることを目的とする。そこで、まず第1節において、本条約第2条の差別禁止規定の解釈及び委員会の政府報告書に対する総括所見における同規定の適用範囲の検討を行い、次の第2節では、

これを踏まえつつ、個人通報制度における本条約第2条との関連での申立事案の動向を考察する。また、第3節において、第1節及び第2節で明らかになった本条約第2条の解釈と国家の義務について、本事案に照らし合わせながら、差別認定の要件について検討し、最後は、本稿において明らかになった事項の整理と課題を列挙する。

1 子どもの権利条約における差別禁止原則

差別禁止原則は、第二次世界大戦後に採択された多くの人権条約において重要な保護規定として置かれている。子どもの権利の文脈においても同原則は特別な役割を担っており、歴史的に子どもに対する差別は、子ども対大人、子ども対若者・青年、そして、子ども対子ども、すなわち子ども同士の異なる特性（性、障がい、国籍等）によって差別されるとして、大きく3つに分類されてきた⁵⁾。それ故に、子どもの権利を保護する子どもに特化した子どもの権利条約において、差別禁止規定を設けることには大きな意味がある。本節では、本条約第2条の差別禁止規定の解釈及び国家の義務として求められる対応やとるべき措置等について、委員会の政府報告書に対する総括所見を通じて検討を行う。

(1) 子どもの権利条約「第2条」の解釈

(i) 差別禁止事由と「差別」

本条約第2条は、包括的権利として、条約に定められたすべての権利に付随する、あるいは、一部を形成しているとされ、一般的原則の一つであり、同第1項は、「締約国は、その管轄の下にある子どもに対し、子ども又はその父母若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、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。」と規定しており、差別禁止事由と締約国の尊重及び確保の義務について触れている⁶⁾。子どもの権利条約において恣意的で客観的に不当とされる取り扱いの違いを禁止するが、結果の完全な平等と同一の扱いを必要とせず、むしろ機会の平等を確保することで、同様の状況の扱いの違い、あるいは、異なる状況の同様の扱いの場合、比較する基準を客観的に正当な理由をもって考慮に入れる必要があるとされる⁷⁾。

同規定の差別禁止事由については、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約）第2条1項及び経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約）第2条2項の内容に基づくものであり、さらに言えば、世界人権宣言に言及された目的

や趣旨に通ずるものであるが、本条約第2条にはさらに種族的出身（ethnic origin）と心身障害（disability）についての文言が付け加えられている。また、本条約第2条2項において、子ども本人を理由とする差別に限らず、「その父母（parent's）若しくは法定保護者（legal guardian's）」等の地位、活動、表明した意見又は信念によるあらゆる形態の差別又は処罰から保護されることを確保するためのすべての適当な措置をとる。」と規定する。

本条約第2条に規定される差別禁止事由においては、「国籍（nationality）」の文言は含まれていないが、「国民的出身（national origin）」という用語は、市民と市民でない者の区別という意味での国籍、あるいはナショナル・マイノリティへの帰属を指すとされることがあるが、本条約起草過程の記録の議論からは、その者の出身国を指しているとされる⁸⁾。また、通常の出身の意味には、人の祖先が含まれており、祖先の出身地に応じて自分自身と他人の両方を識別する傾向が強く、特定の「移民」集団に対する社会的差別又は対立がある場合は、個々の出生地や現在の市民権の細かい点に関係なく、すべてのその構成員が対象とされるため、国民的出身の解釈としては、祖先の出身地（ルーツ）も含まれるとの考えもある⁹⁾。

他方、同第1項には、「締約国の管轄内（within their jurisdiction）のすべての子どもは差別されない」の一文が置かれていることから、その子どもがその国の国民であるか否かに関係なく、締約国の領域内に在住するあらゆる子どもに対して適用されると解されており、したがって外国人にも及ぶとされている¹⁰⁾。このことは、本条約の起草過程における活発な議論によって、外国人にも適用されるところに加えて、在留資格の有無を問わないことについても、制約を設けるような文脈の規定にせず、締約国の管轄内にいるすべての子どもにも普遍的に適用されるとの考えにまとまった¹¹⁾。

本条約の起草過程において、「領域内のすべての子ども（All children in their territories）」との案が出されていたが、最終的には「管轄内にいる子ども」に改められている。その背景には、本条約の規定が国内にとどまる権利のみならず、国際的な側面の持つ規定も含まれたため、その権利保障の対象範囲を領域内にとどめてしまうと、その子どもが締約国の領域にいない場合には、本条約において保障されるはずの権利について請求することができなくなるとの懸念があったためである。本稿第2節で取り上げる個人通報制度事案において「領域内」に限られた場合には、被害者の子どもの権利侵害の主張が困難だったのであろう事案もある。また、当時の本条約の起草過程において、自由権規約も参照されており、同規約第2条には、物理的に「その領域内にいる及びその管轄に属する者（within it's territory and subject to it's jurisdiction）」と領域内と管轄に属する者と規定し、領域内にいる自国民及び外国人や難民、そして無国籍の者の権利についても対象とされており、その

権利の保障については締約国の義務と解されている¹²⁾。

本条約第2条1項において、「いかなる差別もなしに」としているが、ここでいう「差別」とは何を指すのか、本条約内に明確な定義は示されていない。他方、起草過程において参照された自由権規約の条約機関である自由権規約委員会の「一般的意見18号」において、同規約で使用される「差別」という語は人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上の意見若しくはその他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生、その他の地位に基づく、全ての意味での区別、排除、制限、特惠であって、全ての人々が対等の立場で、全ての人権と自由とを認識し、享受し、行使することを阻止し又は妨げる目的を有し、又はそのような効果を有するものを意味すると理解すべきであるとしている¹³⁾。

また、本条約第2条1項の「本条約に定められた権利」という表現には、本条約に定められたすべての権利に関して差別禁止の義務が適用されることを示しているため、第2条1項は、差別からの自由に対する「独立した権利」として規定されていないと解釈される。本条約第2条1項の成立に際し参照された自由権規約第2条1項において、心身障害と種族的出身を除き、右の差別禁止事由「規約の各締約国は、人種、肌の色、性別、言語、宗教、政治的又はその他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又はその他の地位」が規定されているが、これとは別に同規約第26条には、法律の前の平等規定がおかれている。同規約第26条は、同規約第2条1項とは異なり、その適用は同規約に規定されている権利に限定されていないが、本条約第2条1項は、自由権規約第2条1項と類似しているため、本条約第2条には、差別に対するそのような独立した保障は含まれていないということになる¹⁴⁾。

(ii) 締約国の義務

本条約第2条は差別禁止条項以上の役割があり、本条約に定められたすべての権利の保護において差別しない義務に加えて、それらに関する締約国の一般的な義務も明らかにしている¹⁵⁾。まず、国家が果たすべき義務との関連では、第2条1項は前述の差別禁止事由に基づく「いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する」ことと規定しているため、締約国は基本的な義務に対し尊重する (respect) ことと確保する (ensure) ことを引き受けていると解される。

前述したように、同規定は、自由権規約第2条1項を参照して規定されており、国際人権条約の国際法的な基準における意味合いを持つ。それは具体的に、締約国が課される積極的及び消極的義務であり、尊重する義務とは、締約国に対して当該権利を侵害しないことが要求され (消極的義務)、他方、確保の義務には、締約国に対して個人が当該権利の享有の実

行になんらかの必要な措置をとることが求められる（積極的義務）。とはいえ、本条約第2条1項における2つの異なる性質の義務、すなわち尊重と確保の義務は、差別禁止規定として迅速な義務を要求することで知られている¹⁶⁾。加えて、本条約第2条2項の差別禁止原則においては、締約国に対し子どもをあらゆる差別から保護することを義務付けている。第2条1項の下で尊重する義務と確保する義務（shall respect and ensure）、なかでも積極的な義務は、子どもの父母や後見人に関連した差別として、同第2条2項におけるあらゆる適当な措置（shall take all appropriate measures）をとる義務であることによって補完されている¹⁷⁾。

本条約の実施に関する一般的措置を進展させていく締約国の義務を概観することが目的である委員会の「一般的意見5号」では、第2条との関連性について示されている¹⁸⁾。管轄内にいる個々の子どもに対し、いかなる種類の差別もなく、条約に掲げられた権利を尊重及び確保する義務があり、この差別の禁止の義務により、締約国は、権利の承認・実現のために特別な措置を必要とする可能性がある個々の子ども及び子どもの集団を、積極的に特定することが求められる。例えば、委員会が特に強調しているのは、差別又は潜在的差別を特定できるように細分化されたデータの収集、差別に対応するためには、法律、行政及び資源配分のあり方を変革することや意識・言動を変えるための教育的措置をとることも必要な場合があるとす。他方、権利に対する平等のアクセスを定めた差別禁止原則を適用することが同一の取扱いを意味するわけではないことを強調している。

前述したように、本条約第2条は、一部の特定の集団を保護する人権条約に設けられる規定と異なり、本条約上差別の概念を明確に定義していない¹⁹⁾。また、委員会は、本条約第2条に特化する一般的意見を採択していないが、委員会は、客観的かつ合理的な正当性なく、条約の下での正当な目的もない、同類の事案における差別的扱いの観点から差別の捉え方に傾倒し、一般的意見において部分的に盛り込まれることもある²⁰⁾。例えば、「一般的意見14号」では子どもの定義については、本条約第1条及び第2条に基づき、いかなる種類の差別もなく、締約国の管轄内にいる18歳未満のすべての者であるとしたうえで、第2条の差別禁止についての権利（The right to non-discrimination）とは、条約上の権利の享受に関するあらゆる形態の差別を禁止するという消極的義務（passive obligation）ではなく、条約上の権利を享受する効果的かつ平等な機会をすべての子どもに対して確保するため、国が適当な積極的措置をとることも求めるものとしている²¹⁾。したがって、現実の不平等の状況を是正するための積極的措置が必要となる場合もある。

また、「一般的意見1号」において、教育との関連では、本条約第2条に列挙される差別

に基づくいずれの事由も、公然な (overt) 又は隠れた (hidden) 差別であれ、子どもの人間としての尊厳を傷つけるものであり、かつ教育上の機会から利益を受ける子どもの能力を阻害あるいは破壊さえする力を有し、差別が子どもに与える影響について指摘している²²⁾。公然な差別とは、法律で差別的扱いが明示的に規定されている場合であり、その差別が開かれている又は容易に見られるため、公然とされる。このような差別は、法規則等の表面に存在するという²³⁾。一方、隠れた差別は、立法者が特定の集団に利点を与えるか、あるいは、不利を課すことを目的として中立的な法律を制定する場合に発生し、人種等の事由による異なる影響をもたらしたとき、それは、その法律の偶発的な副産物ではなく、立法者が表面的に中立的な法律と見せかけながら、意図して差別的な法律を設計しており、人種等の差別的な道徳的誤りに加え、不法な意図を隠そうとする欺瞞であることから、隠れた差別は二重の悪と称されている²⁴⁾。

(2) 政府報告書審査における「第2条」

委員会は締約国に対して、締約国の管轄内の下に置かれているそれぞれの子どもの本条約に享有される権利を確保するために、いかなる措置を採用しているか、例えば、本稿では「国籍」に焦点をあてることから、外国人 (non-nationals)、難民 (refugees) や庇護申請者 (asylum-seekers) を含む一部の脆弱集団に属する子どもに対し、あらゆる差別がないことを政府報告書において示すことを要求している²⁵⁾。本項では、本条約第2条の文脈における「国籍」と深く関係しているこれらの子どもへの対応に焦点をあてながら、政府報告書に対する委員会の総括所見にみられる懸念及び勧告を整理する²⁶⁾。

(i) 差別是正・予防措置

委員会は本条約第2条に関連して、イタリアに対し、外国人の子どもを含む脆弱かつ不利な状況に置かれる集団の子どもに対し十分な措置が提供されていないことへの懸念を示し、外国人の子ども等の脆弱な状況の子どもに対する差別的な言動と偏見の増加を防止するための措置を求めた²⁷⁾。また、バングラデシュに対し、同規定の完全な適用に向けて、難民の子ども等に対する、伝統的な言動 (traditional attitudes) や社会が抱くステレオタイプな考えに対抗するための研究や啓発キャンペーンを取り入れるよう勧告した²⁸⁾。リビアに対しても、移住労働者や国民ではない者の子どもに対する差別を特に懸念し、本条約第2条に基づき、管轄内にいる国民ではない子どもの権利の保護と享有を保障するための適切な措置をとるよう求めた²⁹⁾。そして、ニュージーランドに対し、国民ではない者を含む脆弱な集団の子どもに対し差別が根強くあることについて懸念を示すと同時に、これらすべての脆弱

な集団に対するあらゆる差別を撲滅する積極的な戦略を導入するよう勧告している³⁰⁾。

委員会の本条約第2条に対する懸念及び勧告の中には、ゼノフォビア（外国人嫌悪）への言及がみられる。例えば、リビアに対して、移住労働者に対するゼノフォビアが根強く存在していることから、子どもの発達に害を及ぼすとして懸念を示した³¹⁾。また、デンマークに対しても、難民、庇護申請者の子ども、移民家庭に属する子どもを含めた特定の集団の子どもが教育制度の中において、差別とゼノフォビアに直面していることを指摘し、本条約第2条に照らし、特に移民家庭に属する子ども、難民の子どもを含むマイノリティ集団に対する事実上の差別（*de facto discrimination*）やゼノフォビアを撲滅するよう措置をとり、強化するよう求める勧告もみられた³²⁾。

委員会は一部の締約国に対し、特に脆弱な状況に置かれている難民や庇護申請者の子どものほか、特定の国の出身者に対する差別の是正を求めることもある。例えば、オーストラリアには、庇護申請者の子どもを含む一部の集団に対する差別に懸念を示し、ケニアに対しても、難民及び庇護申請者の子ども等の集団に対する政策上及び実践上に依然として存在する差別に懸念を示している³³⁾。他方、レバノンに対しては、本条約第2条の原則が、難民、庇護申請者の子どもとパレスチナの子どもに対し特に保健と教育機関へのアクセスについて完全に適用されていないことに懸念を示した³⁴⁾。さらに、マレーシアに対しては、庇護申請者や難民の子ども、特に難民パスを保持するフィリピン難民で未登録の子どもや移住労働者の子どもを含む脆弱集団に属する多くの子どもが経験している事実上の差別について懸念を示し、同規定の下、これらの子どもに対する差別的な格差に対抗し、予防策をとるよう勧告した³⁵⁾。

委員会は、差別撲滅のための対策について、公務員の訓練・養成や一般の市民のために学校等の公的な機関における啓発教育といった、具体的な要請を行うようになってきている。例えば、ボツワナに対し、特に遠隔地に住む子どもや外国人の子どものための社会的なサービスへのアクセスの確保、法執行官に差別しないための訓練・養成、学校カリキュラムにおける差別禁止原則の導入等により、本条約第2条に定められた権利を享受でき、目的達成できるための差別的な政策や慣行を根絶するための努力を強化するよう勧告したほか、外国人の子ども等に対する差別に対抗・防止するための意識向上のプログラムや包括的な公教育の実施を求めている³⁶⁾。ハンガリーに対しても、移民や出身国外にあって保護者のいない子ども、その他の不利な状況に置かれ、差別されている子どもに対する差別を禁じる法律の適用のほか、平等・差別禁止原則について世論を教育するための措置や学校において、そのためのプログラムを実施するよう勧告しているのである³⁷⁾。

さらに、ヘイトスピーチの是正についても言及している。委員会はコスタ・リカに対し、難民、庇護申請者や移住者の子ども等が特に影響を受けやすいとして、ヘイトスピーチへの懸念を示し、難民、庇護申請者や移住者の子どもが特に影響を受けているヘイトスピーチ、いやがらせ行為、いじめや否定的な描写に対抗する啓発キャンペーンを強化するよう勧告している³⁸⁾。オーストリアに対しては、ヘイトスピーチ及びネオナチズム、人種差別、外国人排斥及び関連する不寛容の兆候と闘うために講じた措置を歓迎する一方で、人種、障害、宗教、出身国、社会的・経済的地位を理由とした子どもに対する永続的、直接的及び間接的な差別について引き続き懸念を示している³⁹⁾。また、委員会は一般市民のみならず、子どもと職務上かかわる人々や公務員が、庇護申請者、難民及び移民の子ども等に対する固定観念、偏見及び差別に対抗するための文化的多様性及び民族間理解に向けた意識改革を高めるよう勧告している⁴⁰⁾。

(ii) 基本的サービスの保障

委員会はポルトガルに対し、特に教育と保健の分野において非正規 (illegal) 移民の子どもや出身国外にあって保護者のいない子ども等を含む子どもに教育と保健サービスが十分に適用されていないことを懸念し、これらの子どもの権利が十分に保護されるように効果的な措置をとるよう勧告した⁴¹⁾。また、スウェーデンに対しても、非正規の移民の子ども又は「隠された子どもたち (children in hiding)」については、緊急保健サービスが十分に適用されていないことを懸念し、これらの子どもの利用の際には適用されるよう勧告した⁴²⁾。さらに、アンドラにも、締約国に居住する非正規の季節労働者の子どもが教育と保健サービスへのアクセスの際に困難に直面していることに懸念を示し、これらの子どもが保健と教育のように基礎的かつ社会的なサービスへのアクセスを認めるよう勧告している⁴³⁾。そして、委員会はバルバドスに対しても、差別防止への取り組みを歓迎する一方で、無償教育に関する規定の適用範囲が国民や永住者 (permanent residents) に限定され、すべての子どもに適用されていないことを指摘し、これらの規定が本条約第2条に則って、適用をするよう改定を促す勧告をだしている⁴⁴⁾。

一方、委員会は難民や庇護申請者の子どもへの対応について、例えば、トーゴに対しては、本条約第2条・第3条及び第22条に基づき難民を保護する法的枠組みが欠如するため、難民の子どもが18歳に達しないとトーゴの市民権 (citizenship) を取得できないことに懸念を示した⁴⁵⁾。ギニアに対しても、すべての子どもの権利の享有、特に教育へのアクセス等の保障については、難民の子どもを含めた脆弱な状況におかれている子どものための措置が不十分であるとした⁴⁶⁾。ベリーズに対しても、すべての子どもが保障されている教育への

アクセス等については、導入されている措置が難民、庇護申請者、非正規外国人の子どものような脆弱な状況におかれた子どもには不十分であると指摘している⁴⁷⁾。

委員会は、特定の国の出身者や外国人であるだけで公的なサービスに差別的な取り扱いがみられる場合には、例えば、カタールとオマーンに対し、国民ではない子どもが特に保健や教育についての権利、社会権の享有に対する格差を経験していることに対し懸念を示した⁴⁸⁾。ブータンに対しては、ネパールのエスニック集団に出自のある子どもに対し、国籍を持つ権利、教育についての権利及び保健サービスへの権利に関して、その権利享受に格差が存在することに懸念を示した⁴⁹⁾。ドミニカ共和国に対しても、締約国におけるハイチ生まれの子ども及びハイチ移民家庭に属する子どもへの差別、特に教育サービス等における制約に懸念を示し、本条約第2条との関連において、委員会はこれらの子どもが他の子どもと同様に教育、居住、保健サービスへのアクセスを保障するための実効的な措置をとるよう勧告している⁵⁰⁾。

（iii）国内立法・政策への言及

総括所見では、本条約第2条と国内法との整合性に言及する勧告がみられる。委員会はマリに対し、同規定が国内法において反映されているとされるが、例えば、難民を含む一部の脆弱な集団の子どもに対し、教育へのアクセス等を保障するための措置が不十分であることを懸念し、同規定の適用を保障するよう努力を求めた⁵¹⁾。南アフリカに対しては、同規定が新憲法に反映されているが、すべての子どもの権利の享有、とりわけ教育へのアクセス等の保障のための措置が、特に難民の子どもを含めた脆弱な状況におかれている子どもには不十分であると懸念を示し、同規定の適用を勧告している⁵²⁾。ジョージアに対しても、難民の子どもを含む脆弱な集団の子どもに対し同規定が適切に適用されていないことを懸念し、同規定の完全な保障のために、既存の法律の強化に努めるよう勧告している⁵³⁾。

委員会は、本条約第2条に基づき、社会保障制度や社会的なサービス等からの排除についても言及し、勧告を出している。キルギスタンに対し、1998年の社会保障法によって、国民ではない者の社会保障への権利が脅かされているとしたうえで、本条約第2条の下、管轄内にいるすべての子どもが本条約の権利を差別なく享有できるよう、特に脆弱集団に対し優先すべきことを勧告している⁵⁴⁾。同様に、ウズベキスタンに対しても、難民、庇護申請者の子どもを含む脆弱集団に属する子どもの権利の享有に格差が存在することに懸念を示し、国民でない者の社会保障、教育や保健へのアクセスに費用を課すことにより、本条約第2条の差別されない権利の保障が危険にさらされていることに懸念を示し、締約国内にいるすべての子どもが本条約に規定するすべての権利が差別なく享有できるよう保障すること、特に

これらの脆弱な集団に属する子どものために社会的なサービスを優先的に提供するように勧告している⁵⁵⁾。そして、リトアニアに対し、特に教育施設等へのアクセスに関して難民と庇護申請者の子ども等には本条約第2条の差別禁止原則が完全に適用されていないことに懸念を示し、既存の法律を実効的に適用することによって平等・差別禁止原則を保障するように勧告しており、加えて、締約国が最も脆弱な状況に置かれている子どもたちのための教育等について同等の機会を提供することも求めている⁵⁶⁾。

ゼノフォビア等に対抗するための既存の法律等の適用の強化や本条約第2条の完全な保障に向けた対応の要求もみられる。まず、ドイツに対し、憲法に相当するドイツ基本法第3条には差別禁止規定が置かれているが、外国人の子どもに対する差別、人種差別やゼノフォビアによる事件によって引き起こされる子どもの発達への悪影響を懸念し、本条約第2条との関連で、外国人の子どもやマイノリティに属する子どもに対する差別の撲滅及び防止のために、行政的かつ司法的な措置を強化するように求めた⁵⁷⁾。また、クロアチアに対し、外国人等の子どもに対して行われている、子どもの発達にとってネガティブな影響を及ぼすいやがらせ行為や嫌悪の言動、事実上の差別に懸念を示し、学校、メディアそして法によるあらゆる手段によって、社会において寛容な文化を発達させていくための措置をとるように勧告し、加えて、本条約第2条に基づき、子どもの権利の享有における既存の格差について評価し、差別的な格差に対抗し、防止するための必要な措置をとることに加え、事実上の差別を撲滅・防止するために行政的かつ司法的な措置を強化するよう、ドイツ同様に勧告している⁵⁸⁾。

さらに、オーストリアに対しても、ネオナチ、人種差別、ゼノフォビアに関連したデモや差別的言動、移民コミュニティに対する不寛容が、難民及び庇護申請者等の子どもに対し与える影響を懸念し、本条約第2条と同様の趣旨の既存の法律がその適用を保障するよう強化するとともに、脆弱集団に属する子どもに対するあらゆる差別を撲滅するために実効的かつ分かりやすい戦略をとるように勧告している⁵⁹⁾。そして、フィンランドに対しても、差別禁止法の発効を歓迎する一方で、移民等に対する差別やゼノフォビアに懸念を示し、外国人の子ども等に対するあらゆる差別の撲滅及び防止するための努力を強化するように求めている⁶⁰⁾。最後に、スウェーデンに対し、差別禁止原則が実践上完全に尊重されておらず、特に移民家庭に属する子ども、難民及び庇護申請者の子ども、エスニック・マイノリティの子どもに対するゼノフォビアと人種差別的な態度、事実上の差別に懸念を示すと同時に、管轄内におけるすべての子どもに対し、差別禁止原則を保障する既存の法律の適用の確保、そして本条約第2条の完全な保障とそのモニタリングの実施も勧告している⁶¹⁾。

（iv）条約への批准・加入

委員会は、本条約第2条との関連で、主要な人権条約への批准や加入を要請することもある。例えば、リビアに対し、すべての難民の子どもと庇護申請者の子どもが権利を享有できるように保障するために、「難民の地位に関する条約及び難民の地位に関する議定書（以下、難民条約及び議定書）」への批准を検討するよう勧告した⁶²⁾。その数年後には、同様の勧告に加え、本条約第2条及び第22条に沿った形での実効的な法枠組みの保障、そして移住労働者に対する否定的な社会の言動に立ち向かい、また防止するためのあらゆる適切な措置をとると同時に、「全ての移住労働者及びその家族の権利保護に関する条約（以下、移住労働者の権利条約）」への批准の検討も求めた⁶³⁾。また、カタール、オマーン、アラブ首長国連邦に対しても、本条約第2条に基づき、管轄内にいるすべての子どもが本条約におけるすべての権利を享有できるように保障するために、必要なすべての措置をとり、脆弱集団に属する子どもを優先的に援助し、さらに移住労働者の権利条約の批准について検討するよう勧告している⁶⁴⁾。そして、シリアに対しても、委員会は本条約第2条及び第22条との関連で、難民と庇護申請者の子どものすべての権利を保障するための効果的な措置をとるよう、難民条約及び議定書への批准の検討をすることのみならず、国際基準に沿う形での国内難民法の導入のために取り組むよう勧告した⁶⁵⁾。

（v）データ・情報の提供

先述したように、委員会は締約国により提出される政府報告書において、第2条との関連で、脆弱な状況に置かれる子どもたちを含むデータ・情報の提供を求めている。ベリーズに対し、委員会は、締約国の既存の子どもの状況のデータシステムが、難民、庇護申請者と非正規 (illegal) 移民を含む、脆弱な状況に置かれている子どもについて網羅しきれていないことに対し懸念を示した⁶⁶⁾。また、ルクセンブルクに対しては、難民や庇護申請者の子どものように、脆弱集団に属する子どもとそうでない子どもとの間に生じている権利享有の格差を懸念し、本条約第2条に則って、あらゆる差別を撲滅できる戦略の導入を求めるとともに、次の政府報告書審査までに2001年のダーバン宣言と委員会の「一般的意見1号（教育の目的）」を考慮したプログラム及び措置についての情報提供を求めた⁶⁷⁾。さらに、ブータンに対しては、委員会は、就学しているネパールに出自のある子どものデータが欠如していることに懸念を示し、本条約第2条、28条、30条の下、管轄内にいるすべての子ども、ブータン人ではないネパールに出自のある子どもや無国籍の子どもすべてに教育を提供するよう勧告した⁶⁸⁾。最後に、コスタ・リカに対しては、民族性、出身国、移民、難民、庇護申請者の地位にある子ども等を含むデータの確保を勧告している⁶⁹⁾。

(3) 小括

本節では、差別禁止規定である本条約第2条の解釈を検討した。まず、同規定の差別禁止事由において、国籍の文言はないが、締約国の管轄内のすべての子どもは差別されないとの一文が置かれていることから、その国の国民であるか否かに関係なく、締約国の領域内に存在するあらゆる子どもに対して適用されることが明らかになった。起草過程における活発な議論のなかで、外国人のみならず在留資格の有無を問わず条約が適用されるとの考えにまとめられ、その権利の保障については締約国の義務と解されている。

また、差別については、本条約上の定義は不明確であるが、委員会の一般的意見における部分的な解釈や自由権規約委員会の差別の定義に関する一般的意見から示される差別の定義を参照することができる。本条約に列挙される差別に基づくいずれの事由も、公然な又は隠れた差別であれ、子どもの人間としての尊厳を傷つける行為であり、様々な機会から利益を受けるはずの子どもの能力を阻害・破壊し、大きな影響を与え得ることとされる。そして、締約国は、条約に規定された権利を尊重及び確保する義務があるとされ、この差別の禁止の義務により、締約国は権利の承認と実現のために特別な措置を必要とし、差別を禁止するという消極的義務ではなく、条約上の権利を享受する効果的かつ平等な機会をすべての子どもに対して確保するために、国が適当な積極的措置をとることが求められている。

それ故に、委員会は、これらの差別禁止原則の実施について、各締約国に対し、子どもに特化した国内法における拘束力のある規定があるか否かについて、政府報告書において、報告することを求めている。また、その報告には、差別の是正・撲滅・予防のためにいかなる法的な措置を講じているかについて、並びに実践に関する情報の提供も課されている。加えて、経済的、社会的、そして地理的な格差を減少させるためにいかなる措置がとられているかについて示すことが求められている。とりわけ、委員会が指摘する脆弱集団に属する子ども、外国人、難民、庇護申請者、無国籍者等の子どもに対して導入された措置についての実態を示すデータ・統計の提示が締約国に対し勧告されている。次の第2節では、これらを踏まえつつ、個人通報制度における本条約第2条との関連での申立事案の動向を考察する。

2 個人通報制度における差別禁止原則の動向と子どもの権利委員会の見解

2014年以降の発効以来172件の個人通報事案が登録されている。人権侵害を受けた子ども又はその代理人（子どもの同意が必要）が、条約機関に通報することで手続きが開始される。ただし、正式に受理されるためにはいくつかの条件がある。大前提として、その国が第

三選択議定書を批准していなければならない。次に、その国の裁判手続を尽くしていることの確認、さらに、事案の内容が条約で定められた権利の侵害に該当するか否かの確認等が必要である。これらの条件を満たした通報だけが許容性審査において、受理されるか否かを判断され、受理が可能となった事案のみが本案審査を受けることができ、条約違反の有無に関する委員会の「見解」が出される⁷⁰⁾。本節において、本条約第2条に関連した合計30件の個人通報事案を考察する（巻末資料を参照されたい）。

(1) 子どもの権利委員会の決定：不受理・審理打ち切り事案

(i) 許容性審査における「不受理」の判断

まず、巻末資料②の事案では、父母間による子どもらの監護権の獲得争いと居住していない親との面会交流の不履行が問題の背景にある。通報者である母親(X.)は、子どもら(Y. & Z.)の監護権を父親に与えられたこと、子どもらがいったん施設に預けられたこと、母親の居住先から父親の家に住むこと、また母親とのアクセスを制限することは、第2条をはじめとした子どもの複数の権利を侵害していると主張した⁷¹⁾。特に、本条約第2条の差別禁止規定との関連では、子どもらが父親と一緒に住みたいと思わないという意見を表明したことで罰を受けているとした⁷²⁾。具体的に、子どもらが父親から虐待を受けているとの主張であったが、当事国において複数の専門家によりその事実がないとの評価がだされ、当事国は本事案の不受理を求めた⁷³⁾。委員会は、本条約第2条への言及がないまま、本事案については国際的な審査が既に行われ⁷⁴⁾、大人である通報者自身の権利について主張されており⁷⁵⁾、さらに、父親による子どもへの虐待行為の立証が十分にされなかったため、受理されなかった⁷⁶⁾。

事案③では、父母である通報者ら(Z.Y. & J.Y.)は、本条約第2条及びその他の規定に基づく息子(A.Y.)の権利の侵害を主張した。具体的には、通報者家族のアフガニスタンへの送還が子どもの最善の利益とノン・ルフールマン原則を考慮しておらず、息子が嫡出子ではなく（父母の両親が父母の婚姻に反対したため）、キリスト教徒（父母らが改宗したため）であり、割礼していないことから、アフガニスタンでの生活に危険が及ぶことが考慮されていないと主張した⁷⁷⁾。通報者らは、息子が上訴する機会の可能性もなく、難民異議申立審議会(Refugee Appeals Board)による手続きのみで処理されたため、本条約第2条に違反して差別されたと主張した⁷⁸⁾。当事国は、本条約第2条に基づく主張が、明らかに根拠がなく容認できないとした⁷⁹⁾。委員会は、上訴手続へのアクセスなしに同審議会によるのみ処理されたために、息子が本条約第2条に基づく差別を受けたとの主張に留意するが、そ

の主張は本質的に一般的なものであり、同審議会の決定に対する上訴の欠如が通報者又はその息子の出身又はその他の差別的事由に基づくことの証明になっていないとした。加えて、委員会は、息子の生存に及ぶ危険性については、国内当局において訴えが提起されたことがないため、受理できないとした⁸⁰⁾。

事案④では、通報者(S.C.S.)は、居住していたフランス国内にあるロマ人キャンプ(不法占拠)の撤去が、フランスにおけるロマの人々に対する差別的政策であるとして、2人の子どもと孫(B.S.S., C.A.S. & C.M.S.)の権利が侵害されたとして、本条約第3条、第4条、第24条、第27条3項、第28条及び第37条(a)との関連で第2条に違反したと主張した⁸¹⁾。しかし、これらの事実が、締約国において議定書の効力が生じる前であったため、受理されなかった⁸²⁾。

事案⑥では、通報者(J.S.H.R.)である父親は、自身の同意なく、母親がスイスからスペインに子どもら(L.H.L. & A.H.L.)を連れ去ったため、父親が子どもらとの個人的な関係を維持する権利と面会交流権を求めるとともに、子どもらが本条約第2条をはじめとする様々な権利が侵害されたと主張した。しかし、委員会は、この通報が通報者自身の権利の侵害の主張であり、本条約が成人ではなく子どもの権利を保護することが目的であるため、通報者自身のために行われた主張は、本条約の規定と矛盾すると結論付け、通報の根拠について十分に立証されなかったとして受理しなかった⁸³⁾。

事案⑨では、通報者(M.H.)は、本条約第16条及び第19条と併せた第2条の違反を主張した。フィンランド人の母親とナイジェリア人の父親のもとで生まれ、父親の文化的な背景により幼少期に非医療的性器切除をさせられた。フィンランドでは、男性の割礼は健康に有益であるとは考えられておらず、公的医療制度では実施できないだけでなく、民間の医療機関でも実施されないが、規制する特定の法律はない。フィンランド医師会は、男の子に儀式的割礼を行うことが医療倫理に矛盾するとしているが、実際には、割礼は医療施設の外で行われ、特定の法律や監督がなく容認されており、必ずしも犯罪とは見なされておらず、加重暴行として罰せられる女性性器切除の規制とは異なる⁸⁴⁾。

通報者は、儀式としての割礼を実践する文化的コミュニティに属する通報者のような男の子は、他のフィンランドの男の子やナイジェリアの女の子と同じように個人の身体的統合性(personal integrity)を保護することができないと主張した⁸⁵⁾。一方、当事国は、本条約第2条に基づく通報者の主張については、治療が差別的であるとするためには、関連する同様の状況を参照しなければならないとした上で、この事案が、客観的かつ合理的な正当性がないこと、フィンランドの刑法が男性と女性の性器切除について同じ基準を定めていることに

留意すべきと主張した。これは、被害者の性別や人種ではなく、犯罪の深刻さに基づいており、女性性器切除は暴行又は悪化した暴行に分類される可能性があり、それが身体的統合性のより深刻な違反であることを考えると、最高裁判所の解釈によれば、いかなる状況においても宗教的及び社会的理由により正当化されることはないとする。したがって、第16条及び第19条との関連で第2条への違反の根拠がないと主張した⁸⁶⁾。これらの主張を踏まえ、委員会は、通報者が男性の割礼に関連する健康上の危険性について懸念を表明していることに言及しながらも、通報者の主張の事実が当事国の第三選択議定書の発効前に発生したため、受理しなかった⁸⁷⁾。

事案⑬では、通報者ら（E.P. & F.P.）は、子どもら（A.P. & K.P.）をアルバニアに戻すことが、本条約第6条との関連で第2条に基づくノン・ルフールマン原則に違反すると主張している。アルバニアには血の復讐（blood feud）が存在することから、子ども、特に男の子の命に危険が及ぶため、家族は隠れながら別々に住むことを余儀なくされ、最終的にアルバニアから逃げざるを得なかったと主張している⁸⁸⁾。一方、当事国は、子どもらが帰国した際に直面し得る危険性について立証されておらず、したがって、国外追放が本条約第2条、第3条、第6条及び第28条の違反にあたるとする実質的な根拠があることは立証されていないとし、委員会もまた、選択議定書第7条（d）及び（f）に基づき受理できないとした⁸⁹⁾。

事案⑭では、通報者（U.G.）は、E.S.の後見人（guardian）である。E.S.は13歳で結婚し、14歳の時に出身国外にあって保護者のいない子どもとしてベルギーに渡った。ベルギーにおいて窃盗を繰り返し成人として懲役刑を言い渡され、出産して約1年後に娘と引き離された後、司法判断によりベルギーを離れることを余儀なくされた⁹⁰⁾。通報者は、E.S.とその娘（B.M.）が本条約第2条及び第37条（b）、（c）、（d）との関連で、いくつかの権利が侵害されたと主張した⁹¹⁾。委員会は、通報者がE.S.の後見人に任命されたことに留意する一方で、この通報が提出されたときには、E.S.がすでに当事国の領域を離れており、その2日後には成年に達しているため、通報者はE.S.の同意を求めべきだったとし、同意を得るために連絡しなかった正当な理由がないことから、この事案を受理しなかった⁹²⁾。

事案⑮では、通報者（A.S.）は、パキスタンへの送還が本条約第6条、第7条及び第8条との関連で第2条に基づくノン・ルフールマン原則に違反すると主張した。通報者は、パキスタンに戻った場合の迫害と生命への脅威の危険性については、難民異議申立審議会（Refugee Appeals Board）は、回復不能な損害をもたらしかねない深刻な特徴を考慮しなかったと付け加えた⁹³⁾。一方、当事国は、通報者のパキスタンへの送還が本条約第2条及

びその他の規定の違反となることを十分に立証しておらず、本条約第2条については、通報者が、両親の人種、肌の色、性別、言語、宗教、政治的又はその他の意見、国民的・民族的出身又はその他の理由により、いかなる差別も受けていないと指摘した⁹⁴⁾。委員会は、本条約第2条、第6条、第7条及び第8条に基づく通報者の主張に留意するが、その主張は本質的に一般的なものであり、パキスタンに送還された場合に、これらの規定に基づく権利がどのように侵害されるかを正当化するための十分な証明がなされておらず、受理されなかった⁹⁵⁾。

事案⑱では、パナマ国籍の母親は、父親の同意を得てベナンからパナマに子どもらと一緒に一時帰国したが、その後ベナンに戻らず、父親の同意なしに子どもらと一緒にパナマにとどまっている⁹⁶⁾。通報者(Y.F.)である父親は、子どもら(F.F., T.F. & E.F.)との個人的な関係を維持する権利と面会交流権を求めて通報した。また、子どもらが脅迫及び詐欺により、パナマにとどまっており、本条約第2条をはじめとする複数の権利侵害の犠牲者であると主張した⁹⁷⁾。一方、委員会は、通報者が本条約第2条及びその他の規定に基づく権利侵害の申立に関する主張を立証していないことに加え、国内的救済措置が尽くされていないとして、本事案は受理されなかった⁹⁸⁾。

事案⑲では、通報者(L.I.)は、その娘(B.I.)が北マケドニアに送還された場合、当事国は、B.I.の本条約第2条をはじめその他の規定の権利を侵害すると主張し、本条約第2条との関連では裁判所などに上訴するアクセスが欠如していることから送還されると、差別を構成すると主張した⁹⁹⁾。これらの主張に対し当事国は、通報者が十分に立証していないことを指摘し、デンマーク移民局(Danish Immigration Service)の決定に対する上訴手続へのアクセスの欠如が本条約第2条に違反し、差別を構成するとの主張は、非常に一般的であり、同移民局の決定に対する上訴手続の欠如と通報者及び娘の出身又はその他の地位との間に関連性が存在することが認められないとした¹⁰⁰⁾。委員会は、本事案が同移民局によってのみ処理され、上訴にアクセスできなかったために娘が本条約第2条に基づき、差別されたとする通報者の主張に留意するも、通報者の主張は本質的に一般的なものであり、決定に対する上訴の欠如が通報者又はその娘の出身又はその他の差別的理由に基づくことを証明しておらず、この主張は明らかに根拠がないとして受理できないとした¹⁰¹⁾。

事案⑳では、通報者ら(J.A. & E.A.)は、母親(J.A.)がスイスにおいて庇護申請者であるという事実により、息子(E.A.)が不利な立場に置かれ、ナイジェリアへの送還が本条約第2条2項に基づき違法であり、スイス当局はその決定を正当化する理由を示していないことを指摘し、加えて、2人の子ども(E.A. & V.N.A.)がスイス社会に溶け込んでいたため、

送還されたことで、特に E.A. は、本条約第2条1項で禁止されている複数の違法な形態の差別の被害者となっていると主張した¹⁰²⁾。また、退去命令（removal order）の執行が強制的に行われ、当事国は子どものための住居型養護施設を監視する義務があるが、ナイジェリアにはこの任務を遂行する機関がないため、本条約第2条1項との関連で第20条に違反していると指摘した¹⁰³⁾。しかし、委員会は、本事案における当事国に対する申立に関する事実が、第三選択議定書発効前であり、受理されないとした¹⁰⁴⁾。

事案②③では、通報者（D.C.）は、18歳未満の者に投票権（基本的な政治的権利及び民主主義の基礎）を否定することは、本条約第2条に定められた差別禁止原則に違反すると主張した。加えて、通報者は、当時のドイツでは多数の州及び欧州連合諸国において選挙権を行使する年齢を16歳に引き下げることを行っていたことから、この状況は、年齢、居住地、及び/又は子どもの国籍（age, the place of residence and/or the nationality）を理由とする恣意的な差別（arbitrary discrimination）を伴うと主張した¹⁰⁵⁾。一方、委員会は、本条約第2条1項をはじめとする第3条1項、第4条及び第12条1項に基づく権利の侵害の申立に関して、通報者が合理的に利用可能なすべての国内救済を使い果たしておらず、本事案は受理できないとした¹⁰⁶⁾。

事案②④では、通報者である母親（L.S.）及びその子ども（R.S.、スイス生まれ）は、F許可証（暫定受入）が付与されているが、母親は病気のため働くことができず、経済的な自立が困難であった¹⁰⁷⁾。通報者は、子どもの父親に代わって提出した家族再統合申請が拒否されたことから、当事国が本条約第2条2項、第3条、第6条、第7条1項、第22条、第24条及び27条に基づき、R.S.の権利を侵害したと主張し、とりわけ、R.S.が本条約第2条に基づく権利侵害や差別を受けたとする¹⁰⁸⁾。というのも、スイスの法律では、B許可証（一時滞在許可）を受け取った難民は、経済状況に関係なく、難民として滞在が許可された直後から家族の呼び寄せが可能である一方、暫定受入として入国を許可されたF許可証の難民は、家族の呼び寄せの際には一定の条件を満たす必要がある（許可証が付与されてから3年の待機期間、経済的自立等）。しかし、家族再統合の資格の決定において、B許可とF許可を保持している難民を区別するための正当な根拠はないとした。委員会は、本条約第2条及び第3条に基づき、重病の一人親家庭の難民の子どもとしてのR.S.の利益を考慮せず、当事国当局がこれを受け入れず、経済的自立の欠如に基づく庇護申請の拒否は差別的であるという通報者の主張などに留意した¹⁰⁹⁾。とはいえ、委員会は、その評価が明らかに恣意的である場合、あるいは、正義の否定に相当する場合を除き、国内当局が事実と証拠を調査し、国内法を解釈して執行することを想起する。したがって、委員会が国家当局の代わりに事件

の事実と証拠を評価するのではなく、むしろ、その評価が恣意的又は正義の否定にあらず、子どもが主な考慮事項であるかを評価する。

委員会は、通報者が、スイスに一時的に入国した難民と庇護申請者の間で異なる家族再統合の適格条件を確立する国内法の適用に異議を唱えることに留意し、R.S.の最善の利益に関して国内当局が到達した結論に対する異議にも留意する。加えて、本条約第22条が、難民の子どもに、家族の再統合を目的として、家族に在留資格を付与する権利を与えていないことにも留意する。したがって、本条約第2条及び第22条に基づき、R.S.にそのような権利があると主張することは明らかに根拠がなく、加えて、当事国当局は通報者の主張を徹底的に調査し、父親の呼び寄せを要求するための3年間の待機期間によってR.S.の最善の利益が危険にさらされないと判断できる詳細な理由を提供したことにも留意する。委員会は、通報者が事実と証拠に対する裁判所の評価が明らかに恣意的であり、主張に関連して正義の否定に相当することを証明していないことから、委員会は、権利侵害があったとされる規定に基づく通報者の主張が十分に立証されていないとして本事案は受理できないとした¹¹⁰⁾。

事案⑳では、子ども(L.H.A.N.)の母親である通報者(R.N.)は、子どもの父親が母親の元から子どもを連れ去り、母親に会わせようとせず、子どもを精神的に虐待し、また、子どもの本当の希望と異なり、公的な機関の前で母親のことを悪く言うよう操っていると、当事国によって本条約第2条2項をはじめとする複数の規定に基づく子どもの権利が侵害されたと主張した¹¹¹⁾。これに対し委員会は、通報者が国内当局による判断に同意していないが、通報者自身は、子どもの希望及び両親との関係を含む事実と証拠に基づく当局の評価が、明らかに恣意的である場合又は正義の否定に相当することを証明していないことから、委員会は、本通報については明らかに根拠がなく受理できないとした¹¹²⁾。

(ii) 審理打ち切り

事案㉑では、通報者(L.D.)は、アルジェリア国籍の出身国外にあって保護者のいない子どもであることから、当事国が本条約第2条に違反して、差別を受けたと主張した。具体的に、通報者は家族を伴っていた場合又はアフリカ地域の出身者でなかった場合、保護を拒否されなかったであろうと主張している。実際、他の国の国民の場合や成人又は子どもと同伴のアルジェリア国民の場合も、その人の年齢及び関連する国家当局によって発行された文書も問題にされないとした¹¹³⁾。委員会は、当事国から提供された情報に留意し、通報者が出身国に送還されて以降、代理人との連絡が途絶えたことを確認し、本案の審理打ち切りを決定した¹¹⁴⁾。

事案㉒では、通報者のJ.J.、O.L.、A.J.、A.S.は、フィンランド生まれであり、このうちJ.J.の

実父（他の子どもの継父）の居住許可を申請していたが、入国管理局によって却下された¹¹⁵⁾。この決定が、行政裁判所と最高行政裁判所で支持されたため、第2条2項を含む複数の規定に基づく権利侵害として通報された。その後、委員会は当事国から、父親が家庭生活と子どもの最善の利益の評価により、継続的な居住許可が与えられたという事実を照らし、本事案の審理打ち切りを決定した¹¹⁶⁾。

事案²⁸では、母親である通報者（A.B.）とその娘（N.S.）は、当事国スペインの飛び地のメリーリャに住むモロッコ国籍者であり、娘はメリーリャで生まれ育っているが、母親とともに非正規滞在者（irregular resident）とみなされている。娘は、本条約第2条、第3条及び第28条、第29条に基づく権利の侵害を主張した¹¹⁷⁾。その後、通報者が学校に就学した事実を受け、条約違反の申立に対する完全な補償には至らないが、学校への登録が通報の目的であったことから、委員会は通報者の審理打ち切りの要求を受け入れた¹¹⁸⁾。

事案²⁹では、母親である通報者（B.B.）とその子どもら（L.B., A.B., N.B., K.B.）の4人は、当事国スペインの飛び地のメリーリャに住むモロッコ国籍者であり、子どもらはメリーリャで生まれ育っているが、母親とともに非正規滞在者とみなされている。通報者は、本条約第2条、第3条、第28条、及び第29条に基づく子どもの権利侵害を主張した¹¹⁹⁾。その後、通報者の子どもらが学校に就学した事実を受け、条約違反の申立に対する完全な補償には至らないが、学校への登録が通報の目的であったことから、委員会は通報者の審理打ち切りの要求を受け入れた¹²⁰⁾。

(2) 子どもの権利委員会による決定及び見解

まず、事案¹では、通報者（I.A.M.）は、通報者とその娘（K.Y.M.）がソマリアに送還された場合、娘が女性性器切除（FGM）を受けさせられる可能性があるため、本条約第1条、第2条、第3条及び第19条に基づき本条約に違反するとした。ノン・ルフールマン原則が本条約の下で適用可能であり、女性性器切除（FGM）などのような特定の場合においても領域外適用が可能であると主張する¹²¹⁾。一方、当事国は、通報者の娘自身又はその親の人種、肌の色、性別、宗教、又はその他の地位にあるために、本条約第2条の違反を正当化するいかなる差別も受けているとはいえないと反論した¹²²⁾。委員会は通報者の娘がデンマークでソマリアの母親によって生まれた結果として、彼女の主張は難民異議申立審議会（Refugee Appeals Board）によってのみ検討されたため、本条約第2条に基づき通報者の娘（K.Y.M.）が差別されたという主張に留意する一方、この主張が非常に一般的な方法で行われており、娘又は通報者自身の出身と、デンマーク難民異議申立審議会の決定に対する控訴手続の欠如

との間に関連性があることが示されていないと指摘した。したがって、委員会は、この主張には明らかに根拠がないとして、第2条についての受理許容性は認めなかった¹²³⁾。他方、本事案で明らかにされた事実が本条約第3条及び第19条に違反をしているとの見解を示した¹²⁴⁾。

事案⑤では、通報者ら(Y.B.&N.S.)は、カファーラ制度(イスラーム法の代替養育)の下でモロッコの裁判所においてモロッコ国籍C.E.の里親(foster parents)及び後見人(guardians)となり、C.E.とともに国外への出国も認められた¹²⁵⁾。しかし、カファーラ制度は親子関係を築くためのものではないため、ベルギーにおいて家族の再統合を理由とした在留資格の取得はできないことから、人道的事由による長期の在留資格の申請を行ったが、移民局はカファーラが養子縁組制度ではないことから却下し、通報者らによって上訴されたものの認められず、短期の在留資格も求めたが、これも認められなかった¹²⁶⁾。通報者らは、本条約第2条が出生に基づく差別を含め、子どもに対するあらゆる差別を禁止しているとしたうえで、ベルギーとは異なる養子縁組制度を持つ国、例えばカファーラ制度による国の市民権をもつC.E.のように、実際、ベルギーで家族の再統合をする上で障害となっており、C.E.がカファーラの取り決めの下で養子縁組された子どもとは異なる扱いを受けていると主張した。つまり、ベルギーの法律では法的保護を受ける資格がないとされるが、カファーラは、1996年10月19日のハーグ条約によって、親の責任と子どもの保護のための措置に関する管轄権、適用法、承認、執行及び協力に関する措置として認められている。したがって、C.E.には配置と保護の権利があり、通報者らの国籍国において一緒に暮らす権利を持っており、通報者らもまたベルギーで一緒に暮らす権利を持っていると主張した¹²⁷⁾。委員会は、国籍を理由とするC.E.に対する本条約第2条に基づく差別に関する通報者らの主張及び実施された手続きを通じて、第3条、第12条、そして第10条が十分に立証されており、本案審査に進むこととなった¹²⁸⁾。本案審査において本条約第3条、第10条及び第12条の違反が認められたため、委員会は、同じ事実が第2条の違反を構成するか否かの検討をする必要がないとし、本通報の事実は、本条約第3条、第10条及び第12条の違反に相当するとの見解を示した¹²⁹⁾。

事案⑦では、通報者(M.T.)は、出身国外にあって保護者のいない子どもとしての地位に基づき差別を受けたため、本条約第2条の違反の被害者であると主張している。通報者自身が成人だった場合、あるいは家族を伴っていた場合、そのような脆弱な状況に置かれることがなかったであろうと主張する¹³⁰⁾。委員会は、子どもの最善の利益を考慮しなかったことに関する本条約第2条、第3条、第8条、第12条、第20条、及び第22条に基づく通報者

の主張が十分に立証されたとした。委員会は通報者の年齢決定プロセスにおいて法定代理人が同行することを許可されず、後見人が任命されなかったため、未成年者として庇護申請をすることができなかったことから、申立のこの部分は容認できるとして、本通報の検討を進めた¹³¹⁾。

そして、本条約第3条、第8条、第12条、第20条1項及び第22条の違反が認められた場合、本条約第2条の違反を構成するか否かを検討する必要はないとし、最終的に本事案の事実が第3条、第8条、第12条、第20条1項及び第22条並びに第三選択議定書第6条に違反するとの見解を示した¹³²⁾。

事案⑧では、通報者（J.A.B.）は、出身国外にあって保護者のいない子どもとして保有していたカメルーン大使館が発行した公式文書、通報者のパスポート及び出生証明書の原本に疑問を投げかけられ、偽物であるとみなした当事国当局が通報者を差別したため、本条約第2条違反の犠牲者であると主張している。また、仮にそれらの信憑性に疑問があった場合には、当事国は在スペインのカメルーン当局に必要な確認の問い合わせをするべきであるとした¹³³⁾。この主張に対し委員会は、通報者が本条約第2条、第3条、第8条、第12条、第20条1項及び第24条に基づく主張を十分に立証したとみなし、受理可能であるとして、本案審査において検討した¹³⁴⁾。本条約第3条、第8条、第12条、第20条1項及び第24条の違反を認定した場合、本条約第2条の違反を構成するか否かを検討する必要はないとし、委員会は、最終的に本事案の事実が第3条、第8条、第12条、第20条1項及び第24条並びに第三選択議定書第6条の違反を認めた¹³⁵⁾。

事案⑩では、通報者（H.B.）は、出身国外にあって保護者のいない子どもとしての地位に基づき差別を受けたため、本条約第2条の違反の被害者であると主張している。通報者は、家族が伴っていた場合、また、サハラ以南のアフリカ諸国の出身の外国人でなかった場合、そのような脆弱性のある状況に置かれることがなかったであろうとする¹³⁶⁾。具体的に、成人であった場合、他国の当局によって発行された文書又は通報者の国以外の国の文書であった場合、その信憑性について、いずれも疑問視されることがなかっただろうと主張する。したがって、第2条に定められた差別禁止原則に関連して、通報者は、非アフリカ諸国出身の子どもであった場合又は法定代理人が同伴していた場合には年齢が問われることがなかっただろうと強調した¹³⁷⁾。委員会は、通報者が本条約第2条、第3条、第8条、第12条及び第20条1項に基づく主張を十分に立証したとして、本通報を受理し本案審査で検討を行った¹³⁸⁾。委員会は本通報の事実が第3条、第8条、第12条、第20条1項並びに第三選択議定書第6条に違反していると認定したが、第2条違反を構成したか否かの検討はしないと

た¹³⁹⁾。

事案⑪では、通報者(M.B.S.)は、出身国外にあって保護者のいない子どもとしての地位に基づき差別を受けたため、本条約第2条の違反の被害者であると主張している。通報者は、家族が伴っていた場合、また、サハラ以南のアフリカ諸国の出身の外国人でなかった場合、保護が拒否されなかったであろうとする。というのも、他の国の国民、ギニア出身者の成人、保護者が伴っていた場合には、その人の年齢や出身国当局によって発行された公的文書も、疑いをかけられることがないからである¹⁴⁰⁾。通報者は、本条約が当事国に子どもに対する差別を積極的に排除することを求めていると指摘した上で、本条約第2条で言及されている根拠が単なる例示にすぎず、本事案において、通報者は保護者のいない外国人としての地位のために差別を受けたのであり、その結果、法定代理人を得る機会を奪われ、当事国によって適切に保護されなかったと主張した¹⁴¹⁾。委員会は、本条約第2条をはじめとする一部の規定に基づく権利侵害の主張が十分に立証されておらず、許容性審査において許容できないと判断した¹⁴²⁾。委員会は、最終的に本通報の事実が本条約第3条、第8条、第12条及び第20条1項並びに第三選択議定書第6条に違反すると認定した¹⁴³⁾。

事案⑫では、通報者(W.M.C.)は、子どもら(X.C., L.G. & W.G.)が中国に送還された場合、当事国は本条約第2条、第3条、第6条、第7条及び8条に基づく子どもの権利を侵害するとし、加えて、ノン・ルフールマン原則に違反すると主張した。一方、当事国は、通報者が訴えについて十分に立証できていないと主張した¹⁴⁴⁾。具体的に、通報者とその子どもの中国への送還が本条約第3条、第6条、第7条及び第8条の違反となり得る実質的な理由が立証されていないとし、国内当局が通報者による庇護申請の審査に際し、本条約第2条の違反はないとした。また、子どもの庇護申請が難民異議申立審議会(Refugee Appeals Board)によってのみ検討されたことが本条約第2条違反であるとする通報者の主張に対し、難民異議申立審議会の決定が判例法に従っており、ほとんどの場合、同審議会の公聴会において情報を完全に評価することが可能であるため、このような事案がデンマーク移民局に送られないという。ただし、例外的に、庇護申請者の国籍に関する新たな情報や出身国の状況に関する重要な新情報が提供された場合、あるいは、その事案の決定に不可欠であるとみなされる法的根拠に変更があった場合は、同移民局に送られる。そして、新たな情報を基に、難民認定や特別な保護が付与されるための要件を満たした場合には、難民異議申立審議会に決定をする前に通知をしなければならないが、この事案ではそのような通知はされていなかった¹⁴⁵⁾。子どもであるL.G.自身やその父母の人種、肌の色、性別、言語、宗教、政治的又はその他の意見、国内、民族的又は社会的出身、財産、障害、出生又はその他の地位によっ

て差別された事実がなく本条約第2条の違反とはならない。加えて、本条約のどの規定もこのようなケースでの上訴する権利を定めていないとした¹⁴⁶⁾。他方、通報者は、外国人の子どもと当事国国民の子どもとの対応の違いについても指摘した。当事国の意思決定プロセスにおいて、難民異議申立審議会の前に公聴会が開かれず、書面による資料に基づいてのみ検討され、その決定に対して上訴する権利がなかったと主張する。また、デンマークの子どもの最善の利益に関連した事案（子の監護権等）は、行政システムによって決定が出されるが、裁判所に上訴する可能性も残されている点で、本条約第2条に違反していると主張した¹⁴⁷⁾。委員会は、難民異議申立審議会によってのみ検討され、その決定には上訴する可能性がないため、本条約第2条に基づき子どもらが差別される一方、デンマーク人の子どもらの最善の利益に関連した事案では、裁判所に上訴する可能性を残しながら行政システムによって決定されるという、通報者の主張に留意した。しかし、委員会は、通報者のこの主張が一般的であり、子どもら又は親である通報者自身の出身と難民異議申立審議会の決定に対する控訴手続の欠如との関連性の存在を示していないことに注目し、この主張に明確な根拠がないとして本条約第2条に基づく訴えは受理しなかった¹⁴⁸⁾。他方、本通報が行われるまでの事実が本条約第3条の違反を構成し、通報者とその子どもらの中国への送還が本条約第6条と第8条の違反であると認めた¹⁴⁹⁾。

事案⑰では、通報者（B.G.）は、出身国外にあって保護者のいない子どもとしての地位に基づき差別を受けたため、本条約第2条の違反の被害者であると主張している。通報者は、家族が伴っていた場合やアフリカ諸国の出身者でなかった場合には、保護が拒否されなかったであろうとする。というのも、他の国の国民、アルジェリア出身者の成人、保護者が伴っていた場合には、その人の年齢、出身国当局によって発行された文書も、疑いをかけられることがないからである¹⁵⁰⁾。委員会は、本条約第2条をはじめとする一部の規定に基づく権利侵害の主張が十分に立証されておらず、許容性審査において受理できないとした一方で、最終的に本通報の事実が本条約第3条、第8条、第12条及び第20条1項に違反すると認定した¹⁵¹⁾。

事案⑱では、通報者（A.B.）は、出身国ロシア連邦における差別と迫害からの保護を求め、同性愛者である母親とその同性のパートナーとともにフィンランドに5歳の時に移り住み、母親は庇護申請の手続きを開始した。その手続きの過程で子どもの最善の利益が考慮されておらず、子どもは意見を聴かれることなく、最終的に送還をされることになった。子ども自身又はその家族の特別な特性あるいはその他の地位（性的マイノリティ）に対する差別や身体的・精神的虐待をされるリスクのある所への送還が本条約第2条及び第19条に基づき、様々

な権利が侵害されたと主張した¹⁵²⁾。また、複数の第三者機関からの情報提供が参考にされることになった¹⁵³⁾。委員会は、ロシア連邦において法律上及び社会的文脈では、同性愛者の親をもつ子どもとして経験した出来事及び制約に関連する本条約第2条、第13条、第14条、第16条、第17条及び第29条に基づく通報者の主張に留意するとした。しかし、委員会は、通報者が当事国のノン・ルフールマン義務違反の申立の主張が十分に立証できていないことから受理できないとし、本条約第3条、第19条及び第22条についてのみ本案審査に移り、当事国のこれらの規定に対する違反認定が行われた¹⁵⁴⁾。

事案②では、母親である通報者（V.A.）は、庇護申請に対する決定が下される際並びに親子の退去強制が試みられた際に、子どもら（E.A.&U.A.）の脆弱性が考慮されていないことから、当事国は本条約第2条に定められている権利を尊重する義務に違反していると主張した¹⁵⁵⁾。一方、当事国は、本条約第2条2項に関して、この規定が直接適用されないものであり、個人が主張できる権利を付与するものではないとし、加えて、通報者がその影響のいかなる議論も提示していないことから違反はないとし、さらに、委員会の「一般的意見5号」において、差別の禁止はすべての人に同一の扱いを意味するものではないと確認されていたことを指摘した¹⁵⁶⁾。これらの当事国の主張に対し、通報者は、国内当局が子どもらの脆弱性を考慮に入れていないこと、また、ダブリン III 規則を最も制限ある形式で適用することで主権条項を適用しないことによる本条約第2条2項を無視しているとした¹⁵⁷⁾。加えて、移民国家事務局が、個別の特定の事件を検討せず、問題を一般化することによって、通報者の事案を考慮せず、決定が差別的な方法で行われたと主張した¹⁵⁸⁾。委員会は、移民国家事務局が子どもらの脆弱性を考慮しなかったため、当事国が本条約第2条に定められた権利を尊重する義務に違反し、本条約第2条2項で禁止されているにもかかわらず同事務局が子どもらを差別したという通報者の主張に留意する。しかし、委員会は、通報者が訴えた差別の根拠が非常に一般的な主張であることを指摘し、許容性審査を容認できないとした¹⁵⁹⁾。他方、本条約第3条、第12条及び第22条についてのみ本案審査に移り、当事国の本条約第3条、第12条の規定に対する違反認定を行った¹⁶⁰⁾。

②⑥母親である通報者（A.M.）は、母親と子ども（M.K.A.H.）のブルガリアへの送還が、非人道的で品位を傷つける扱いのリスクを含意しており、本条約第2条2項をはじめとする複数の規定に基づき、子どもの権利が当事国によって侵害されていると主張した。さらに、無国籍の承認を拒否されるブルガリアへの子どもを送還は、本条約第2条2項に基づく権利侵害であると付け加えた。ブルガリアでは無国籍者と認められるには、ブルガリアで生まれた又は合法的に入国したことが要件であるため、通報者の子どもが無国籍者と認める法律は

ないと指摘した¹⁶¹⁾。一方、当事国は、庇護申請の却下の上訴及び審査中に本条約第2条2項とその他の規定の違反請求が、実質的に提起されたと指摘し、明白な根拠なく十分に立証されていないため、許容されないと主張した¹⁶²⁾。当事国は、本条約第2条2項、第3条1項、第6条2項、第16条、第22条、第24条、第27条、第28条、第29条及び第39条は直接適用されないとした。さらに、本条約第3条1項は指針となる原則であり、他の条文は一般的な文言で表現されていることから、これらの規定には、違反を主張することができる個人の権利としての根拠が付与されていないことに加え、スイスによって直接適用されるとはみなされていないと主張した¹⁶³⁾。さらに、当事国は、通報者と子どもを国外追放することが本条約第2条及び第7条に違反することを証明できていないとしたうえで、通報者がブルガリアにいる間に、子どもの無国籍が認められるための手続きを開始したという証拠もないため、現状では、子どもの無国籍を理由に差別を主張することができないとした¹⁶⁴⁾。

委員会は、本条約第2条2項、第3条1項、第6条2項、第16条、第22条、第24条、第27条、第28条、第29条及び第39条の規定が委員を前にして、違反を主張することができる個人の権利としての根拠が付与されていないとの当事国の主張に留意した。この点に関して、委員会は、本条約がすべての子どもが精神的及び肉体的能力、人格及び才能を可能な限り最大限に発達させることを可能にし、すべての権利（市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的）の相互依存及び平等な重要性を認識していることを強調した。また、本条約第3条に定められているように、子どもの最善の利益概念は、「実体的な権利」でありながら、「解釈の原則」であり、また「手続規則」でもあるため、3つの概念をもつことを強調した。他方、本条約第2条2項についての通報者の主張は明らかに根拠がなく、容認できないとした¹⁶⁵⁾。委員会は、通報された事実が本条約第3条1項及び第12条の違反を構成し、通報者と子どものブルガリアへの送還が本条約第6条2項、第7条、第16条、第22条、第27条、第28条、第37条及び第39条の違反を構成すると認定した¹⁶⁶⁾。

そして、事案⑩では、通報者（H.M.）は、子ども（A.E.A.）の公立学校への入学が拒否され続けていることについて、子どもがモロッコ人で非正規外国人であるため、当事国による本条約第2条をはじめ、第3条、第14条、第28条、第29条への違反を訴えた。これに対し委員会は、本条約第28条と併せて第2条、第3条への違反に加え、第三選択議定書第6条への違反を認定した¹⁶⁷⁾。

(3) 考察

冒頭でも触れたように、第三選択議定書が発効された2014年から2022年1月末までに登

録された事案は172件あり、その内の本条約第2条との関連で委員会の決定又は見解が出されているのが30件である。本項では、第1節で明らかになった本条約第2条の解釈と国家の義務について、とるべき措置を踏まえながら、前項で紹介した個人通報制度における同規定との関連において、申立事案の動向と差別の有無の判断にあたり、委員会が着目している点について整理し、考察していく。

(i) 差別禁止事由と「差別」

本条約第2条との関連で、国籍（出身国、居住地）、種族的出身、性、年齢、その他の地位、また、父母又は保護者等の地位・状態（同性愛者、難民、庇護申請者、退去強制を命じられた者）等の差別事由に基づいて通報が行われている。これら30件のうち20件が国際移住との関連で通報（退去強制・送還、出身国外にあって保護者のいない子ども、家族の再統合・結合、庇護申請手続）が行われており、全体の6割以上を占める。

「差別」の認定には、まず、許容性審査において審査の必要があり、これを通過すれば本案審査において、条約内の該当の規定の違反の有無が判断される。許容性審査において、委員会は、本条約第2条の差別禁止事由との関連では主張が本質的に一般的なものであるか否か、又は差別に関する主張が法的根拠の十分なもの（well-founded）であるか否か、あるいは、その主張が十分に立証されている（sufficiently substantiated）か否かを判断している。このことから不受理となっている事案③、⑥、⑬、⑮、⑲、そして、事案⑳と㉑のように恣意的な差別があったとの立証が不十分として不受理とされた事案もある¹⁶⁸⁾。また、㉒のように手続的に不備がある場合（被害者の同意なく通報）、また事案③、⑱、㉓のように国内的救済を尽くしていない場合、そして、事案④、⑨や㉑のように発効前の出来事でありその作為・不作為が継続していないため受理されない事案もみられた（第三選択議定書発効前の事例であっても、発効後違反が継続している通報は認められる）。

審理打ち切りは、事案⑯のように代理人が通報者と連絡が取れなくなる場合と、㉕、㉖、㉗のように通報の目的が解消された場合にみられる。特に送還や退去強制に伴い連絡が途絶えることがある¹⁶⁹⁾。事案㉕については父親に継続的な居住許可が付与されたため、事案の目的がなくなった。事案㉖については、通報者である母親が現地男性のパートナーになり居住先の住民登録簿に記載ができたため、通報者の子どもは正式に学校に入学できたのである¹⁷⁰⁾。そして㉗については、父親に就労の在留資格が付与されたため、家族が住民登録簿に記載されたことにより、子どもは学校への入学が認められたのである。

事案㉘及び㉙についても、審理の打ち切りとなっている。違反認定はされていないが、通報内容である国籍及び非正規外国人という地位にあるため住民登録簿への記載が困難である。

また、モロッコとスペインの隣接する都市同士の特別な事情があるため、学校への入学に必要なとされる書類の不備や他の書類での代替対応の拒否等から、入学を拒否されていたとの主張は、本稿第3節で詳述する事案⑩のように本条約第28条との関連で本条約第2条への違反があったと考えられる。むろん個々の家庭事情、居住経緯等により、個別に判断すべきである。

さらに、事案⑩においては、第三者機関の意見書が参照される場面もみられた（複数の独立した機関からの意見書の提出）。委員会は、通報の受領をしてから本案に関する判断が行なわれるまでのいずれの時点においても、適宜、国際連合の専門機関等、非政府組織、国内人権機関及び子どもの権利の促進・保護を任務とする関連の専門機関からの作成した情報を受け取ることができる¹⁷¹⁾。これらの情報提供の内容は、採択された委員会の「見解」において示されている。

本案審査に進んだ事案においても、例えば、事案①、⑪、⑫、⑰、⑳、㉑、㉒のように、主張が一般的なもので法的根拠のないもの又は十分に立証されていない主張として、本条約第2条については不受理となる場合もある。また、審査を受けても事案⑤、⑦、⑧、⑩のように他の規定への違反が認められることから、第2条の違反を構成するか否かの検討を行わないこともある。この許容性に関する決定と本案の見解の審査は、同時に行われるため別々に行われるべきとする要求もあったようだが、認めてこなかった。この背景には、なるべく迅速に決定を出すことを優先したいとの考えがあるとみられる¹⁷²⁾。確かに、巻末の一覧表の通報日と決定・見解の採択日の期間の長さに注目すると、平均して2年、最短で1年（事案⑳、㉑ほか）、最長で3年（事案⑭ほか）となっている。これは、子どもにとっての数年は大人と違い、場合によっては回復不能な損害を与え得る可能性があることから、すなわち、子どもという特有性から、考慮されているであろう。実際、他の人権条約体の個人通報が未審議の状態のまま、通報の受領から審議が終了するまでに3年から4年かかる場合もある。しかし、このような状況を子どもに置き換えた場合、子どもは成長してしまい、このことによって被害がより悪化する可能性があることも指摘されている¹⁷³⁾。

（ii）締約国の義務

子どもの特有性から、より迅速な対応の必要性も考慮され、本条約には、女性差別撤廃条約選択議定書にもある暫定措置の条項が設けられている¹⁷⁴⁾。第三選択議定書第6条において、委員会は、通報の受領から本案の判断が行なわれるまでの期間、当事国に対し、主張されている侵害の被害者に対して回復不能な被害が生じる可能性を回避するために、例外的に必要なと考えられる暫定措置をとるよう要請し、緊急に検討するよう促すことができる旨を規

定している。この規定があることによって、通報してから本案審査が行われるまでの期間において、被害者への重大な被害を食い止め、その被害を最小限に抑えるための措置として、評価に値するものである。

また、第1節でも述べた、政府報告書に対する総括所見に見られるような、差別の是正・撲滅・予防のための法的な措置並びにその実践等の情報提供の勧告は、個人通報制度の下での本案審査によって採択された「見解」においても、「見解」採択後に当事国がとった措置や被害者への対応に関する情報提供等のフォローアップについて言及されている。締約国は、委員会の「見解」に勧告があればその勧告を正当に考慮し、委員会に対し文書回答を可能なかぎり早期に、かつ6か月以内に提出する必要があるとされている¹⁷⁵⁾。本節で取り上げた、出身国外にあって保護者のいない子どもに対する年齢鑑定の事案⑦及び⑩のフォローアップ情報が公表されているが、委員会の評価では、「見解」が迅速に行われておらず、今後もフォローアップ対話を維持し、締約国との会合を要請することを決定している¹⁷⁶⁾。

以上のように、差別認定のためには、一般的な主張ではなく明確な法的根拠に加え、それを十分に立証できることが必要であるが、委員会はこの明確な根拠及び十分に立証できる基準について明確にしていない。委員会の決定及び見解においては、第三選択議定書第7条(f)に基づき受理しておらず、委員会は通報者の主張に法的根拠がない場合には、根拠のないもの(ill-founded)として認定する一方で、通報者が、事実と証拠に対する締約国の国内裁判所等の評価が明らかに恣意的であると証明しない場合には、主張が十分に立証されていない(not sufficiently substantiated)とする傾向にある¹⁷⁷⁾。他方、裁判所の判断がなくとも、子どもの権利に取り返しのつかない危害が加えられるという現実的で具体的かつ個人的なリスクの存在を正当化できなかった場合も、主張が十分に立証されていないとしている¹⁷⁸⁾。また、内容によっては、他の規定の違反認定が決定した場合には、本条約第2条が個別に判断されることがない可能性も含まれている。そのような中で、本条約第28条と併せて第2条の差別が認定された委員会の「見解」が出されているが、どのような主張によって、差別の立証ができたのかを次節で検討する。

3 A.E.A. 対スペイン事件（子どもの権利委員会「見解」、2021年5月31日）

A.E.A. 対スペイン事件（以下、本事案）の全体像を概観する¹⁷⁹⁾。本節で検討の対象とするのは、スペインにおいて非正規滞在のモロッコ国籍の子どもに対して小学校への入学を速やかに認めなかったことに対し、委員会が、本条約第2条（差別の禁止）、第3条（子ども

の最善の利益)、第28条(教育についての権利)並びに第三選択議定書第6条(暫定措置)の違反を認定した事案である。なお、スペインは、第三選択議定書を2014年4月14日に発効している。

(1) 事案概要

(i) 関係者の主張

通報者(H.M)は、A.E.A.の母親であり、被害者本人に代わって通報した。A.E.A.は、2012年にスペインの自治都市メリーリャ(アフリカ大陸にあるスペインの飛び地の一つであり、モロッコと隣接する)で生まれた。A.E.A.の母親は、国内の規定に基づき、2019年5月8日に子どもの入学のための申請を行った。入学手続には、A.E.A.のメリーリャでの出生証明書、メリーリャの保険証及びモロッコのパスポートを申請書と併せて提出した。行政側から連絡がないまま、すでに新年度が始まったため、同年10月28日には、母親は就学の行使を命じるよう裁判所に要請をしたが返事はなかった¹⁸⁰⁾。2020年1月24日になっても、教育当局からの返事がなかったため、緊急の予防的救済策を行政裁判所に要請したが、却下された(同年1月30日と2月10日)。同年2月11日、委員会が当事国に対し、同様の内容の個人通報に暫定措置を要請したことを受けて(巻末一覧表事案⑧)、通報者は、裁判所に委員会の要請に基づき予防措置を再び求めたが、同年2月28日に却下された。同年2月13日、最初の却下後、高等裁判所に上訴したが、既に生じた権利侵害に対し、国内の救済措置は効果的ではないため、委員会に通報することにした。A.E.A.に代わって、母親は委員会に個人通報を提出し、スペインによる本条約第2条、第3条、第14条、第28条、第29条の違反を訴えた。委員会は、同年3月10日には、第三選択議定書第6条に基づき、スペイン政府に対し暫定措置をとるよう要請した(委員会によって審理されるまでの間にすぐに就学の提供が行われるよう要請した)。委員会はその後、同年4月22日、6月12日、9月23日に同様の要請を繰り返し行ったが、スペインはこれに従わなかった。

通報者は、A.E.A.がメリーリャで生まれ、同市に居住している証拠も十分に提供されているにもかかわらず、学校が拒否した唯一の理由と考えられるのが、A.E.A.がモロッコ出身であることに加え、在留資格が欠如していることをあげ、第2条への違反を指摘した。加えて、初等教育への就学が権利のみならず義務でもあるが、これが否定されることは、子どもの最善の利益を規定する第3条への違反でもあり、A.E.A.の最善の利益を考慮した判断がなされていないと主張した。また、第28条及び第29条との関連では、学校に入学させないことがA.E.A.の適切な発展を妨げ、生活の質の享受と能力開発を妨げていると主張した。

さらに、A.E.A. が参加している教育センターでは、イスラーム教の教育を余儀なく受けることになるため、第14条に保障される宗教の自由に違反するとし、ただちに公立学校に就学できるよう要求した。

当事国は、学校への入学申請に際し、通報者が2019年度及び2020年度に提出した証明書類では、A.E.A. がメリーリャに居住していることの証明にならなかったとしたうえで、その後、地方教育当局が警察に依頼し、2020年9月から11月にかけてA.E.A. の居住先を訪問し、居住していることが立証されたと述べた。当事国は、大学教育を除く教育段階に通う外国人が1割以上を占め、メリーリャに至っては、その9割がモロッコ人であるとする。また、学校への入学の際には、地方自治体に住民登録をすることが必要であり、それが外国人の非正規滞在の状態であったとしても、パスポートがあれば登録は可能であると指摘する。ただし、メリーリャは例外である。メリーリャは、アフリカ大陸北部に位置する飛び地であることから、隣国であるモロッコの大都市のナドールとの交通網に関する協定のもと、モロッコ人のメリーリャとの行き来が容易である（ナドールからのモロッコ人がメリーリャに入国する場合、日帰りであれば査証の必要がない）。メリーリャで働くモロッコ人とスペイン人は、居住費をはじめ、物価の低いモロッコに住むことを選択する一方で、教育、保健や社会福祉サービス等、メリーリャ市が提供する様々なサービスを受けることが可能であるために、これらの人々は毎日国境を越えている。架空の居住地が用いられることも多いため、メリーリャにおける地方自治体への登録は、公教育にアクセスするための前提条件となっている。したがって、当事国によれば、ナドール出身の子どもが提出した申請書を評価する際には、特に注意と厳格さを行っており、それぞれの場合において、メリーリャでの実際の居住が証明されていることを確認する必要があるとする。

(ii) 審査における論点

①許容性審査

委員会は許容性審査において、通報者によるスペイン国内の裁判所への進行中の提訴があるため、通報が国内救済完了を満たしていないという当事国の主張に留意した¹⁸¹⁾。委員会は、通報が国内救済策を使い果たさなかったために認められないという当事国の主張にも留意した。2019年度の入学に関する手続きが行政裁判所において係争中であり、これらの手続きが現在控訴段階にあることを考慮し、これらの手続きでは、A.E.A. が入学要件を満たしているか否かを争うものではなく、当局の沈黙が、子どもの入学に同意したことを示すかどうかであり、2020年度の入学申請の却下に関する手続きも控訴段階である。委員会はまた、通報が息子の入学拒否する決定を控訴する代わりに、行政沈黙の申立に関する手続上の主張

を不適切に提起したという当事国の主張に留意した。他方、2020年度に関する手続きのように、決定はすでに達している可能性があることに留意しながら、委員会は、利用可能な国内救済策がA.E.A.の入学の目的には効果がなく、不当に長引いていたという通報者の主張に注視する。特に、委員会は、通報者が予防的な救済策の最初の要求が否定されて以降、通報者が求めたすべての国内救済策の効果を得られていないことが示された後のみ、通報者が委員会に通報したことに注目した。

さらに、委員会は、A.E.A.が当事国の教育制度から除外されているため、宗教系の教育機関に通っており、そこは、イスラーム教で教育されなければならないという通報者の主張に留意する一方で、委員会は、通報者が国内手続においてこの主張を提起していないことから、第三選択議定書第7条(e)の目的のために国内におけるあらゆる救済策を使い果たしていないと指摘した。また、第29条に基づく通報者の主張に関して、委員会は、教育に必要な特性について、十分に立証されていないとして、第三選択議定書第7条(f)の下で許容性審査において認められないとした。他方、委員会は、通報者が本条約第2条、第3条、第28条に基づき、A.E.A.の教育へのアクセス権が侵害されたという通報者の主張が十分に立証されたとの見解を示した。A.E.A.が自らの国籍と在留資格を理由に差別されたこと、A.E.A.が義務教育へのアクセスを拒否されたこと、そして、最善の利益が正当に考慮されなかったとした。

委員会は、A.E.A.が当事国の教育省の介入によって、2021年3月16日付で学校に就学することができたが、2019年5月19日に入学のための申請書が提出されてから約2年経っていること、また、委員会が暫定措置として直ちに入学することを要請してから1年経っていることを指摘した。結果として、初等教育の約2年間を欠席せざるを得なかったことから、委員会の見解では、初等教育における子どもを長期的に就学させないこと、すなわち排除が、第三選択議定書第6条において取り返しのつかない害を構成するとした。また、A.E.A.の入学申請が提出されてからほぼ2年が経過した時点で、裁判所は通報者の申立に対する最終決定に至っておらず、通報者の予防的な救済措置の要求をすべて拒否しており、委員会は国内の法的手続が不当に長引いたことから、通報者は第三選択議定書第7条に基づき、国内救済を使い果たす必要がないとの見解を示した。また、A.E.A.の入学の遅れは、委員会の本審査において考慮する必要があり、第三選択議定書の下でA.E.A.の権利に対する潜在的な違反に対する包括的な賠償が提供されていないことから受理し、本案審査を行うと結論づけた。

②本案審査

本案審査において、委員会は本条約第2条の下、当事国はいかなる区別もなく、管轄下のすべての子どもが教育にアクセスする権利を尊重し、確保しなければならないことを確認した¹⁸²⁾。また、本条約に規定される権利の享受は教育へのアクセスによって得られるものであるため、子どもの就学を目的とするあらゆる手続きにおいて子どもの最善の利益が第一の配慮であることが不可欠であるとした¹⁸³⁾。そのことを踏まえ、委員会は本案において、まず①当事国が本条約第28条の文脈においてA.E.A.の教育へのアクセスの権利に違反したか否か、また②A.E.A.の入学拒否が本条約第28条と併せて第2条に基づく差別的扱いを構成しているか否か、そして③暫定措置としての子どもの入学手続きが本条約第28条と併せて第3条に基づく子どもの最善の利益を考慮したか否かに関する3点を判断した。その結果、これら3点への違反が認定されたことに加え、第三選択議定書第6条も違反があったことが認められた¹⁸⁴⁾。

(2)「見解」の考察

(i) 第28条「教育についての権利」

委員会は、教育についての権利が「すべての人権の不可視性と相互依存性」を象徴しており、その重要性は、すべての子どもが教育にアクセスする権利だけでなく、「一定の教育の質に対する個々かつ主体的権利」も付与されることを確認した。加えて、委員会は、教育についての権利が国籍や在留資格の有無に関係なく、学齢期（就学義務年齢）のすべての子どもに保障されるべきであるとした。当事国は、A.E.A.の入学拒否の理由が子どもの国籍や在留資格ではなく、メリーリヤでの子どもの実際の居住先が証明されていないこととしているが、委員会は、国内法の下で公式に権利が認められているにもかかわらず、実際には、非正規の多くの子どもたちが入学手続きの際には障壁に直面していることを明らかにした通報者の主張に留意した¹⁸⁵⁾。

委員会は、当事国が認めたように、2020年11月にスペイン警察がA.E.A.の居住先を訪問し確認したとする一方、通報者が指摘するA.E.A.の姉妹が既に2018年度から学校に在籍していることについて言及しなかったことを指摘した。また、警察がA.E.A.家族の実際の住居を証明したにもかかわらず、教育当局は「合法的な居住者」であることを確認することを要求し続け、A.E.A.が学校に入学するのを妨げたと指摘する。以上のことから、すべての子どもが教育についての権利を享有すると国内法において認められているにもかかわらず、地方教育当局は、実際には、A.E.A.が教育制度にアクセスするための前提条件として合法

的な居住地を必要とすることを明らかにしている¹⁸⁶⁾。

委員会は、本条約第2条において、条約に定められている権利を尊重しかつ確保することを明示的に義務付けているとした。そのうえで、社会権規約委員会の「一般的意見13号」及び移住労働者権利委員会と子どもの権利委員会共同で出した「一般的意見23号」において指摘される、教育についての権利を尊重する義務が、同権利の享受を妨げたりする措置を避けることを当事国に要求することであり、保護する義務は、第三者が教育についての権利の享受を妨げる場合に措置を講じる必要があるとし、また、充足（促進）する義務は、各締約国が個人や地域社会が教育についての権利を享受することを可能にし、支援する前向きな措置を講じる必要があり、当事国は教育の権利を充足（提供する）義務として、条約上の権利について個人又は集団が、自身で実現することができない場合、当事国はこれを充足（提供）する義務があることを確認した¹⁸⁷⁾。

委員会は、通報者が提出した文書のいずれも A.E.A. の実際の居住の信頼できる証拠を構成していないという当事国の主張については、原則的に、事実と証拠を調べ、国内法を解釈することは当事国の管轄下にあることを確認した。しかし、委員会は、通報者が息子 A.E.A. の入学申請書類を提出したことにより、少なくとも、当事国側が実際の居住を確認することを積極的に行う義務を負う十分な証拠を構成しているという¹⁸⁸⁾。しかしながら、警察が A.E.A. の実際の居住を確認するために自宅を訪問したのが2020年11月であり、通報者が入学申請書を提出してから約18ヶ月後のことである。委員会は、実際の居住の確認後には、すぐに A.E.A. を入学させる必要があるだけでなく、当事国は迅速な方法で実際の居住を確認するためのすべての必要な措置を講じるべきだったと指摘した。加えて、この義務を履行するために約18か月の期間を要したことが妥当とは考えられないとした。また、実際の居住地の確認後 A.E.A. が直ちに入学できなかった理由について、当事国からの説明がないために、委員会は本条約第28条に基づく教育へのアクセス権が侵害されたとの見解を示した¹⁸⁹⁾。

（ii）第2条「差別的扱い」

委員会は A.E.A. の入学拒否が本条約第2条に基づく差別的扱いを構成しているかどうかの検討を行うにあたり、本稿第1節において触れた第2条で禁止されている差別が「公然の」差別又は「隠れた」差別である可能性があり、すなわち、差別が法律上又は事実上、直接的又は間接的であり得ることを確認した。本事案では、これまでの状況で証明されたように、A.E.A. が当事国において非正規滞在の状況にあることに加え、国籍に基づく直接的で事実上の差別が存在したことが示された¹⁹⁰⁾。前述したように、委員会は、当事国がその管轄下に

住む人々が教育についての権利を有することを認めている一方で、通報者が指摘したように、警察がA.E.A.の実際の居住地を公式に確認した一方で、地元当局は入学を拒否しつづけたことを確認した。また委員会は、このA.E.A.の非正規外国人としての地位に基づくそのような区別に対する当事国の正当性が欠けることから、ほぼ2年間A.E.A.を就学させなかったことが、本条約第28条と併せて第2条の下で差別されない権利が侵害されたことを構成していると結論付けた¹⁹¹⁾。

(iii) 第3条1項「最善の利益」と実効的救済の付与

委員会は、A.E.A.の最善の利益として、学校への暫定的な就学の確保に関与した司法及び行政手続において、どのように重要な配慮として扱われたかを十分に説明されていないとした。委員会は、行政裁判所が「子どもがスペインの学校教育制度にアクセスすべきだという両親の単なる期待に対して、公共の利益が優先されなければならない」と述べたことに対し、A.E.A.に暫定的な就学を拒否したことを指摘し、加えて、国家がいかなる形態の差別もなく、管轄下にあるすべての子どもに対する教育についての権利の尊重に加え、保障する義務があることを強調した¹⁹²⁾。また、委員会は、この権利の実現は、実際の居住地の確認以上の裁量があってはならないにもかかわらず、暫定的な入学の要求の際には、A.E.A.の実際の居住地が確認されているなか、裁判所は実際の居住地の確認以上の裁量の下で、競合する利益を比較検討したことを指摘し、裁判所が、A.E.A.が暫定的に学校教育制度に入学した場合にA.E.A.が得る利益よりも、既に在籍しているすべての子どもたちに対して与え得る一般的かつ根拠のない害を優先させたことを指摘した¹⁹³⁾。加えて、委員会は、裁判所が後に取り消される可能性のある暫定的な入学をA.E.A.に対し与えることが、本人の状況を悪化させるという一般的な主張をしており、A.E.A.の最善の利益に関する個別の評価が欠如していたことも指摘した。とりわけ裁判所が、A.E.A.がどれくらい当事国の言語を話す能力(スペイン語)があり、また、どれくらいの学習レベルであるかを知らなかったこと、さらにA.E.A.の姉がすでに学校に入学していたという事実を考慮していなかったことを取り上げた。これらの観点から、委員会は、入学手続においてA.E.A.の最善の利益が主要な考慮事項ではなかったとして第28条と併せて本条約第3条1項に違反があったとした¹⁹⁴⁾。

(iv) 委員会による「暫定措置」の要求への無視

そして、委員会は、A.E.A.の即時入学に関する暫定的措置のために当事国に2020年3月10日に要請し、同年4月22日、同年6月12日及び同年9月23日に繰り返し要求したが従わなかったことを指摘した。委員会は、当事国が第三選択議定書の下では、採用を要求された暫定的措置が緊急の検討をすることに限定していることに加え、行政裁判所の議論におい

て、委員会による暫定措置の要請が当事国に対し拘束力を一切持たず、「友好的解決」（第三選択議定書第9条）につながる可能性の提案をすることに限定していることについて指摘した。委員会はこの件について、まず、第三選択議定書第9条が委員会と当事者間で、個人通報の受理許容性とその本案審査の枠組外に解決策を導き出すためのものであり、同第6条と異なると説明した。また、その法理において、第三選択議定書を批准することによって、当事国が審査段階である間に取り返しのつかない害を防ぐための措置として、第三選択議定書第6条に基づく暫定的措置を講じる国際的義務を負うことが繰り返し確認され、個人通報手続の有効性が確保されてきたと強調した。したがって、委員会は、要請した暫定措置を当事国が採用しなかったこと自体が、第三選択議定書第6条への違反であると認めた。

（v）差別認定の要件について

本節を振り返ると、委員会の「見解」において、差別については、被害者が当事国において非正規滞在の状況にあることに加え、「国籍」に基づく「直接的かつ事実上」の差別が存在したことが確認されている。他方、本条約第28条と併せた第2条の違反について、その理由についてはそれほど多くは述べられていないが、第2節で考察した個人通報事案の傾向と比較して本事案が差別認定された理由を検討してみたい。

前節(3)(ii)において触れたように、委員会は、手続的な不備がある場合のみならず、①法的根拠がない場合（ill-founded）及び②主張が十分に立証されていない場合（not sufficiently substantiated）、許容性審査において不受理という判断をしている。また、一部の規定に対する違反認定が認められていても、本条約第2条については、この2点のどちらかが該当した場合には、本案審査に進むことができない。さらに、本案審査に進んだ場合でも、他の規定との関連で本条約第2条の条約違反の有無について検討しないこともある。本事案では、「国籍」に基づく「直接的かつ事実上」の差別の存在が認められている。すなわち、国籍による差別があったというだけの、十分な法的根拠があり、主張が十分に立証されたということになる。

委員会は、国内法上、当事国の管轄下における人々が、教育についての権利を享受することが認められているにもかかわらず、實際上、実務的な場面での困難があると指摘する。特に、事実上の困難が生じていることに注目し、特に、非正規外国人の子どもが入学手続の際に障壁に直面していることにも注目した¹⁹⁵⁾。また、委員会は、この困難の根本的な理由が、被害者が当事国の国籍を保有しておらずモロッコ国民であり、非正規滞在の状態であることに基づき、手続き上の区別が行われているが、この区別についての当事国の正当性が欠けると結論付けた。つまり、子どもが入学できず、教育についての権利を享受できないという事

実に対し、当事国が実施している異なった取り扱いや区別が行われなければならない十分な正当な理由がなかったということになる。

本条約第2条に関連した違反認定はそもそもはじめてであり、認定要件については明確な基準はないのだが、前述したことを踏まえると、委員会における差別認定の要件は次の3要件を挙げることができる。まず、①通報者の主張が一般的なものでなく、明確な法的根拠があること、次に、②その主張が十分に立証されていること、そして、③当事国における異なる取り扱いや区別といった行為に正当性がないこと、の3つが要件であるといえる。むろん、今後の委員会の決定や見解の蓄積によって、取り上げた3要件に加わる他の要素・要件も想定されるため、今後の動向を注視する必要がある。

おわりに

本稿の第1節では、差別禁止規定である本条約第2条の解釈を検討した。まず、本条約第2条1項の差別禁止事由においては、国籍についての文言はないがその起草過程における活発な議論があったなかで、外国人のみならず在留資格の有無を問わず適用されるとの考えにまとめ、その権利の保障については締約国の義務と解されていることを確認した。列挙される差別に基づくいずれの事由も、公然な又は隠れた差別であれ、子どもの能力を阻害・破壊し、大きな影響を与え得る。そのため、締約国には、条約に規定された権利を尊重及び確保する義務があり、この差別の禁止の義務により、締約国は、権利の承認・実現のために特別な措置を必要とし、差別を禁止するという消極的義務ではなく、条約上の権利を享受する効果的かつ平等な機会をすべての子どもに対して確保するために、国が適当な積極的措置をとることが求められている。実際の委員会の総括所見における締約国への懸念及び勧告からも、差別の是正・撲滅・予防の積極的な措置・立法の設置や既存の国内法との整合性の評価のみならず、条約への加入の検討を勧告しつつ、さらに踏み込んで国内法の見直しを求めることがあることも確認できた。

委員会が総括所見において指摘する脆弱な集団には、国籍との関連では、外国人、非正規外国人、出身国外にあって保護者のいない子ども、無国籍者、難民や庇護申請者の子どもがいる。第2節で概観した個人通報制度においても、これらの子どもが被害者や通報者として、全事案の6割以上を占めていることを確認した。この許容性に関する決定と本案における見解が別々に審査されるべきとする要求もあったとされるが、認められていない。この背景には、本条約の権利の対象が子どもであり、その特有性が考慮されるべきことから、できるだ

け迅速に判断を下すことを優先したとみられる。前述したように、他の人権条約体の個人通報が未審議の状態のまま、通報の受領から審議が終了するまでに3年・4年かかっており、この状況を子どもに置き換えた場合、子どもは成長してしまい被害がより悪化する可能性もある。また、委員会は、通報を受領してから本案に関する判断が行なわれるまでのいずれの時点においても、適宜、国際連合の専門機関等、非政府組織、国内人権機関及び子どもの権利の促進・保護を任務とする関連の専門機関からの作成した情報を受け取ることができ、子どもの権利にかかわる事案として、子どもの最善の利益を検討する際に、考慮されるべきものである。そして、差別認定のためには、まず、一般的な主張ではなく明確な法的根拠と十分に立証できることが必要であり、事案の内容によっては、他の規定の違反認定が決定した場合には、個別に判断されることがない可能性があることも確認した。

そして、第3節では、第1節及び第2節のことを踏まえながら、本事案における本条約第2条との関連において違反認定の要件について検討し、3つの要件を確認した。これらの要件とは、通報者側が主張する「差別」の存在が一般的なものでなく明確な法的根拠があること、その主張が十分に立証されていること、そして、差別として指摘されている異なる取り扱いや区別等の行為に対する当事国の主張に正当性がないことである。第3節で検討した事案は、教育との関連で事実上の直接的な差別が存在するといえるだけの明確な法的根拠が十分に立証されていた。また、第2節で検討した事案²⁸及び²⁹（他、未審議数件含む）のように、同様の問題で複数の通報が行われており、これらの事案では、モロッコ国籍の非正規外国人の子どもの教育問題という当事国において明らかに起きている事実が示されていた。第3節で検討した本事案の委員会の「見解」直後の2021年6月時点では、およそ150人のモロッコ国籍の非正規外国人の子どもらが同様に入学拒否されている状況におかれていた¹⁹⁶）。ところが、2021年9月の新年度の開始には、ほとんどの子どもが学校に在籍できるよう措置がとられたが、一部の学齢期ではない16歳・17歳の子どもは、依然として、学校への入学が認められておらず、今後のスペインの動向が注目される¹⁹⁷）。

以上に見てきたように、本条約の個人通報制度は子どもの権利問題に特化し、また、子どもの特性に合わせ、迅速な判断が求められると同時に、個々の事案では子どもの問題の専門家から適宜、情報を得ることも重要となっていることから、子どもの状況をより理解したうえで判断を出すことができるといった利点があり、このような意味でも個人通報制度ができたことは、大きな意義があるといえる。国籍がかかわる様々な問題に直面する子どものみならず、すべての子どもにとって、この個人通報制度は、締約国において受けた権利侵害の救済、回復、さらには補償について、通報することによって、判断を受けられる最後の砦の存在で

ある。重大な権利侵害を受けているにもかかわらず、気づかれず、取り残されていく被害者の子どももいることを考慮すると、この個人通報制度には大きな意義があり、日本を含む未批准・未加入の国の第三選択議定書への参加が求められる。

最後に、この個人通報制度への期待を込めて、課題も触れておきたい。第1節でも触れたように一般原則である本条約第2条の差別禁止原則は、子どもに対する「差別」の子ども特有の側面を捉え、効果的に用いられてきたことを確認した。他方、規定されている差別の禁止はあいまいなままであるために、同規定に対し限定的な解釈がなされる可能性を含んでおり、この点を明確にする必要がある。他の一般原則と異なり、委員会は同規定の一般的意見を採択していないため、子どもの特有性を捉えながら、同規定がより効果的に適用されるためにも、同規定に関する一般的意見の採択が待たれる。

【付記】

本稿は日本学術振興会科学研究費助成事業による基盤研究（B）「移住労働者とその家族の国際人権保護基準に基づいた法基盤整備の総合的研究」（課題番号：19H01417）及び日本学術振興会科学研究費助成事業による若手研究「移民の子どもの学習権保障に関する研究」（課題番号：20K13924）の研究成果の一部である。

注

- 1) 政府報告書審査制度では、委員会は締約国から提出された報告書に基づき、国内法や政策が条約と合致しているかどうかを審査するが、報告書の内容を審査するに留まる。そのため、表面的な審査となり兼ねないことから、実際の状況を見ていくには個人通報や調査制度を通じて条約の履行を確保することが重要な意味を持つとされている。富田麻理「子どもの権利条約の通報制度（案）採択」法学論集第44巻2号25-59頁（西南学院大学、2011）。また、このように個人通報制度での見解と政府報告審査制度によって導き出された一般的意見における条約解釈は、相互に影響を与え合っており、総合的に条約の解釈法理を発展させていることにも留意する必要がある。申恵丰『国際人権法〔第2版〕国際基準のダイナミズムと国内法との協調』xiii頁（信山社、2016）。
- 2) A/RES/66/138。日本は未加入であるが、48ヶ国は批准、52ヶ国は署名済みである（2022年1月末現在）。国連ホームページ：<https://treaties.un.org>（最終閲覧日2022/2/15）
- 3) これらの情報は、子どもの権利委員会のホームページの「第三選択議定書の最近の傾向（Note on OPIC-CRC trends）」で紹介されている。<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>（最終閲覧日2022/2/15）
- 4) Gauthier de Beco, "The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: good news?", *Human Rights Law Review*, 13(2) (2013) pp.367-387; Sonja C. Grover, *Children Defending their Human Rights Under the CRC Communications Procedure: On Strengthening the Convention on the Rights of the Child Complaints Mechanism* (Springer, 2015); Jaap E. Doek, "Communications with the Committee on the Rights of the Child under Optional Protocol to the CRC on a Communications Procedure and Admissibility.

- Report on the Decisions of the Committee on Admissibility: Summary and Comments”, *Leiden Children’s Rights Observatory Papers*, No. 1 (2020) pp.1-27.
- 5) John Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, (Oxford University Press, 2019) pp.43-44.
 - 6) 包括的権利としての性格に関する議論については次の文献を参照されたい。Stefanie Schmahl, *United Nations Convention on the Rights of the Child: Article-by-Article Commentary* (Nomos, 2021) pp.45, 53. その差別禁止事由とは、人種 (race)、皮膚の色 (colour)、性 (sex)、言語 (language)、宗教 (religion)、政治的意見その他の意見 (political or other opinion)、国民的出身 (national origin)、種族的 (ethnic origin)、社会的出身 (social origin)、財産 (property)、心身障害 (disability)、出生 (birth) 又は他の地位 (other status) と規定されている。なお、同規定の起草過程において、現在明記されている文言以外に、条約の作成に加わった国の国内情勢等を考慮して、「色 (colour)」や「宗教的意見 (religious opinion)」そして「階層 (class)」等の文言の導入について議論があがったが、これらに対する批判から規定に含まれることはなく、最終的には「その他の地位 (or others status)」とまとめられた。Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1999) pp.74-75.
 - 7) Schmahl, *supra* note6, pp.48, 55.
 - 8) Bruce Abramson, *A Commentary on the United Nations Conventions on the Rights of the Child: Article 2 The Right of Non-Discrimination*, (Martinus Nijhoff Publisher, 2008) p.106.
 - 9) *Ibid.*, p.107.
 - 10) Detrick, *supra* note 6, p.69.
 - 11) *Ibid.*, p.71.1978年のポーランド草案の提出後に、修正された草案において外国人の子どもに関連した規定が一度設けられているが、非正規外国人の法的地位等の議論を経て、最終的に削除された。その経緯について、右の論稿に簡単に整理している。有江ディアナ「子どもの権利条約における外国人の子どもへの教育についての権利」研究紀要第26号、7-8頁（世界人権問題研究センター、2021）。
 - 12) Detrick, *supra* note 6. p.70.
 - 13) HRI/GEN/1/Rev.6, p.148, para. 7.
なお、本条約第2条1項には「差別 (discrimination)」との文言が用いられている一方で、自由権規約第2条1項は「差別/区別 (distinction)」と異なる原文表記であることは留意する。
 - 14) Detrick, *supra* note 6, p.70
 - 15) Tobin, *supra* note 5, p. 50.
 - 16) Detrick, *supra* note 6, p.69.
 - 17) Tobin, *supra* note 5, p. 51.
 - 18) CRC/GC/2003/5, para.12.
 - 19) 例えば、「全ての形態の人種差別撤廃に関する国際条約 (人種差別撤廃条約)」第1条によると、「人種差別 (discrimination)」とは、人種、皮膚の色、世系、又は国民的/民族的若しくは種族的出身を理由として、区別 (distinctions) し、排除し、制限し、及び特惠を与えるものであって、政治的、経済的、社会的、文化的、その他の全ての公的生活分野において、人権及び基本的自由を対等の立場で認識し、享受し、行使することを妨げ又は害する目的を有し、又そのような効果を有するものを意味するものと規定している。また、「女性に対する全ての形態の差別を撤廃する国際条約 (女性差別撤廃条約)」第1条では、「女性に対する差別 (discrimination)」とは、性差に基づく全ての区別 (distinction)、排除、制限であって、かつ、結婚しているか否かにかかわらず、男女平等の基盤の上に、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的、その他の分野において、人権及び基本的自由を女性に認識し、享受し、又は行使することを害し、又は無効にする効果、又はその目的を有するものと規定している。
 - 20) Wouter Vandenhoe, Gamze Erdem Türkelli and Sara Lembrechts, *Children’s Right: A Commentary*

- on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols, (Edward Elgar Publishing, 2019) pp.54-55.
- 21) CRC/C/GC/14, paras. 21, 41.
 - 22) CRC/GC/2001/1, para.10.
 - 23) 例えば、「イスラーム教徒を除くすべての学生のニーズに基づき、学費を免除することができる」とする法律があった場合、これは公然な宗教的差別にあたる。Abramson, *supra* note 8, p.50.
 - 24) 例えばかつての米国では全ての人種に選挙権を認める法律が成立したが、識字能力テストを課したことにより、特に貧困な状況に置かれ、十分な教育を受けられなかったアフリカ系アメリカ人が同権を得られなかった。この一連の流れは隠れた差別行為にあたる。*Ibid.*.
 - 25) *Ibid.*, p.90p. CRC/C/58/Rev.3, para.25.
 - 26) 本項で整理する項目については、本条約の実施に関する一般的措置を発展させて行く締約国の義務を概観する委員会の「一般的意見5号」を参照し、大きく5つの項目に分類した。CRC/GC/2003/5, para.12.
 - 27) CRC/C/15/Add.41, paras.11,17.
 - 28) CRC/C/15/Add.74, para.35. 第5回目の政府報告書審査に対する総括所見においても、繰り返し、難民及び庇護申請者の子ども等に対する差別について取り上げ、本条約第2条に基づき差別や不利益を被っているすべての集団の子どもに対する事実上の差別を撲滅するための戦略をとるよう求めた (CRC/C/BGD/CO/5, paras.24-25)。
 - 29) CRC/C/15/Add.84, paras.11,25.
 - 30) CRC/C/15/Add.216, paras.22-23.
 - 31) CRC/C/15/Add.209, para.25.
 - 32) CRC/C/15/Add.151, paras.26-27.
 - 33) CRC/C/15/Add.268, para.24, CRC/C/KEN/CO/2, para.24.
 - 34) CRC/C/15/Add.169, para.23.
 - 35) CRC/C/MYS/CO/1, paras.31-32.
 - 36) CRC/C/BWA/CO/2-3, paras.22 (a), (b). 外国人の子どもその他、障がいのある子ども、路上生活の子ども、未婚の親から生まれた子ども、孤児・里親の子ども、HIV / AIDS の影響を受けた子どもに言及している。
 - 37) CRC/C/HUN/CO/6, para. 6 (a). 障害のある子どもやロマの子どもにも言及している。
 - 38) CRC/C/CRI/CO/5-6, paras. 16 (c), 17 (c).
 - 39) CRC/C/AUT/CO/5-6, para.116.
 - 40) *Ibid.*, para.117. 障害のある子ども、人種的・民族的・宗教的マイノリティに属する子ども、ロマやイスラーム教徒の子ども、そして貧困の中で暮らす子どもにも言及している。
 - 41) CRC/C/15/Add.45, para.13.
 - 42) CRC/C/15/Add.101, para.11.
 - 43) CRC/C/15/Add.176, paras.28-29.
 - 44) CRC/C/15/Add.103, para.15.
 - 45) CRC/C/15/Add.83, para.26.
 - 46) CRC/C/15/Add.100, para.17.
 - 47) CRC/C/15/Add.99, para.16.
 - 48) CRC/C/15/Add.163, para.32, CRC/C/15/Add.161, para.26.
 - 49) CRC/C/BTN/CO/2, para.25.
 - 50) CRC/C/15/Add.150, paras.22-23.
 - 51) CRC/C/15/Add.113, para.17.
 - 52) CRC/C/15/Add.122, para.18.
 - 53) CRC/C/15/Add.124, paras.24-25.

- 54) CRC/C/15/Add.127, paras.21-22.
- 55) CRC/C/15/Add.167, paras.26-27.
- 56) CRC/C/LTU/CO/2, paras.26-27.
- 57) CRC/C/15/Add.226, paras.23-24.
- 58) CRC/C/15/Add.243, paras.21-24.
- 59) CRC/C/15/Add.251, paras.20-21.
- 60) CRC/C/15/Add.272, paras.17-18.
- 61) CRC/C/SWE/CO/4, paras.25-26.
- 62) CRC/C/15/Add.84, para.32.
- 63) CRC/C/15/Add.209, paras.26,42.
- 64) CRC/C/15/Add.163, para.33, CRC/C/15/Add.161, para.27, CRC/C/15/Add.183, para.24. 特に 外国人の子どもが直面する、保健や教育分野の社会権享有の格差について懸念を示した（CRC/C/15/Add.183, para.23）。
- 65) CRC/C/15/Add.212, paras.48-49.
- 66) CRC/C/15/Add.99, para.10.
- 67) CRC/C/15/Add.250, paras.18,20-21.
- 68) CRC/C/BTN/CO/2, paras.62-63.
- 69) CRC/C/CRI/CO/5-6,para.11.
- 70) 第三選択議定書の条文（A/RES/66/138）、また、第三選択議定書の手続ルールについては、通報手続に関する子どもの権利条約選択議定書に基づく手続規則（以下、手続規則）（CRC/C/62/3）を参照されたい。なお、これらの和訳については日本弁護士連合会（日弁連）の仮訳を参照している。
https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/child_protocol.html
（最終閲覧日 2022/2/15）
- 71) CRC/C/81/D/6/2016, para. 3.1.
- 72) *Ibid.*, para. 3.2.
- 73) *Ibid.*, paras. 4.9-4.15.
- 74) 第三選択議定書第7条（d）。*Ibid.*, para. 9.2. 欧州人権裁判所に申し立てし、自由権規約委員会への通報も行っている。ただし、それぞれの申立内容が今回の通報事案の申立内容とすべてが一致しているのではない。
- 75) 第三選択議定書第7条（c）。*Ibid.*, para. 9.3.
- 76) 第三選択議定書第7条（f）。*Ibid.*, para. 9.7.
- 77) CRC/C/78/D/7/2016, paras. 2.4-3.1.
- 78) *Ibid.*, para. 3.2.
- 79) *Ibid.*, para. 4.2.
- 80) 第三選択議定書第7条（e）。*Ibid.*, paras. 8.4-8.5.
- 81) CRC/C/77/D/10/2017, para. 3.6.
- 82) 第三選択議定書第7条（g）。*Ibid.*, paras. 6.1-6.3,7.
- 83) 第三選択議定書第7条（c）及び第7条（f）。CRC/C/81/D/13/2017, paras. 9.3-9.4, 10.
- 84) CRC/C/83/D/23/2017, para. 3.4.
- 85) *Ibid.*, para. 3.5.
- 86) *Ibid.*, para. 6.6.
- 87) 第三選択議定書第7条（g）。*Ibid.*, paras. 9.4, 11.2, 12.
- 88) なお、通報者は、子どもらが過去5年間デンマークの学校制度にいたため、帰国によって新しい学校、別の言語に適応しなければならないことから、本条約第28条に違反し、教育に深刻な後退をもたらすと主張している。CRC/C/82/D/33/2017, paras. 3.1-3.3. アルバニアにおける血の復讐が子どもに与える影響やその深刻さにより、他国に移住するケースが多くみられるという。Merita H.

- Meçe, "Living in Uncertainty: Resurgence of Blood Feud in Albanian Post-Socialist Society and Its Consequences on Children and Young Adults," *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, No.9 (2) (2017) pp.28-38.
- 89) CRC/C/82/D/33/2017, paras. 6.2, 9. 第三選択議定書第7条 (d), (f)。
- 90) CRC/C/85/D/34/2017, paras. 2.1-2.10, 3.1.
- 91) *Ibid.*, para. 3.2.
- 92) 第三選択議定書第5条2項。 *Ibid.*, paras. 6.2, 7.
- 93) CRC/C/82/D/36/2017, para. 3.1.
- 94) *Ibid.*, paras. 6.5-6.7.
- 95) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, paras. 9.3-10.
- 96) 母親はパナマにおいて、通報者である父親に対し、ドメスティック・バイオレンス及び児童虐待に関する刑事的な責任を問う訴えを起こしている。CRC/C/83/D/48/2018, paras. 2.1-2.12.
- 97) *Ibid.*, para. 3.1.
- 98) 第三選択議定書第7条 (e) (f)。 *Ibid.*, para.8.3.
- 99) CRC/C/85/D/49/2018, paras. 3.1, 3.4.
- 100) *Ibid.*, paras. 4.3, 4.4, 4.13.
- 101) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, paras. 5.8, 6.
- 102) CRC/C/85/D/53/2018, para. 3.3.
- 103) *Ibid.*, para. 3.14. 母親は、レイプ被害者であり、第一子 (E.A.) がその時にできた子どもであると主張している。そのため、E.A. を十分に養育できず、スイスにおいてE.A. が養護施設において預けられた期間もある。 *Ibid.*, paras. 2.1-3.13.
- 104) 第三選択議定書第7条 (g)。 *Ibid.*, paras. 6.5, 6.6, 7.
- 105) CRC/C/83/D/60/2018, para. 3.3.
- 106) 第三選択議定書第7条 (e)。 *Ibid.*, paras. 6.6, 6.7, 7.
- 107) スイス連邦移民局 (State Secretariat for Migration: SEM) 「難民及び一時滞在許可者パンフレット (Brochure for refugees and temporarily admitted persons)」9頁、<https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/publiservice/publikationen.html> (最終閲覧日 2022/2/15)
- 108) CRC/C/85/D/81/2019, para. 3.1.
- 109) *Ibid.*, para. 6.4.
- 110) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, paras. 6.4, 7.
- 111) CRC/C/85/D/98/2019, para. 3.1.
- 112) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, paras. 7.5, 7.6, 8.
- 113) CRC/C/85/D/37/2017, para. 3.7.
- 114) 手続規則、規則26に基づき審理打ち切りとなった。 *Ibid.*, para. 9.
- 115) CRC/C/85/D/87/2019, para. 1.
- 116) *Ibid.*, para. 4.
- 117) CRC/C/85/D/111/2020, para. 1.
- 118) 手続規則、規則26に基づき審理打ち切りとなった。 *Ibid.*, para. 8.
- 119) CRC/C/86/D/113/2020, para. 1.
- 120) 手続規則、規則26に基づき審理打ち切りとなった。 *Ibid.*, para. 9.
- 121) CRC/C/77/D/3/2016, para. 3.1.
- 122) *Ibid.*, para. 4.15.
- 123) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, para. 10.3.
- 124) *Ibid.*, para. 11.10.
- 125) CRC/C/79/D/12/2017, para. 2.1. カファール制度については、2009年の国連総会において採択された、子どもの代替的養護に関する指針において、代替養育として言及している。Guidelines for

- the Alternative Care of Children (A/RES/64/142).
- 126) *Ibid.*, paras.2.3-2.9.
- 127) *Ibid.*, para. 3.2.
- 128) *Ibid.*, para. 7.4.
- 129) *Ibid.*, paras. 8.13, 8.14.
- 130) CRC/C/82/D/17/2017, para. 3.1.
- 131) *Ibid.*, para. 12.5.
- 132) *Ibid.*, paras. 13.10, 13.12.
- 133) CRC/C/81/D/22/2017, para. 3.3.
- 134) *Ibid.*, para. 12.5.
- 135) *Ibid.*, paras. 13.12, 13.14.
- 136) CRC/C/83/D/25/2017, para. 3.2.
- 137) *Ibid.*, para. 6.15.
- 138) *Ibid.*, para. 9.5.
- 139) *Ibid.*, paras. 10.12, 10.13.
- 140) CRC/C/85/D/26/2017, para. 3.7.
- 141) *Ibid.*, para. 7.7.
- 142) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, para. 9.4.
- 143) *Ibid.*, para. 9.19.
- 144) CRC/C/85/D/31/2017, para. 3.1.
- 145) *Ibid.*, para. 4.16.
- 146) *Ibid.*, para. 4.17.
- 147) *Ibid.*, para. 5.3. この点に対し当事国は、デンマークの子どもに関するその他の問題及び最善の利益は通常の裁判所に上訴することができるため、この主張は大変抽象的であるとした。 *Ibid.*, para. 6.5.
- 148) *Ibid.*, para. 7.3.
- 149) *Ibid.*, para. 9. 本条約第2条の許容性審査では第三選択議定書第7条 (f) に基づき容認できないとした。
- 150) CRC/C/85/D/38/2017, para. 3.7.
- 151) *Ibid.*, paras. 10.4, 11.
- 152) CRC/C/86/D/51/2018, para. 3.4.
- 153) *Ibid.*, paras. 8.1-8.6. 右の複数の団体が第三者機関として意見書を提出した。 Child Rights International Network, the International Commission of Jurists, the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association-Europe, the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association-World and the Network of European LGBTIQ Families Associations.
- 154) 第三選択議定書第7条 (f) に基づき、本条約第2条を含め一部の規定が受理されなかった。 *Ibid.*, paras. 11.3- 11.6, 12.1- 12.6, 13.
- 155) CRC/C/85/D/56/2018, para. 3.1.
- 156) *Ibid.*, para. 4.11.
- 157) *Ibid.*, para. 4.12. ダブリン・システムの全体構図とダブリン規則については、次の文献を参照されたい。 戸田五郎「『難民危機』へのEUの対応とダブリン・システム」産大法学第53巻3・4号387-422頁（京都産業大学、2020）。
- 158) *Ibid.*, para. 5.9.
- 159) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, para.6.4.
- 160) *Ibid.*, paras. 7.1- 7.4, 8.

- 161) CRC/C/88/D/95/2019, paras. 3.1, 3.2.
- 162) *Ibid.*, paras. 5.4-5.5.
- 163) *Ibid.*, para. 5.6.
- 164) *Ibid.*, para. 5.19.
- 165) 第三選択議定書第7条 (f)。 *Ibid.*, paras. 9.6- 9.7.
- 166) *Ibid.*, para. 11.
- 167) CRC/C/87/D/115/2020, paras. 12.2, 12.3, 12.6, 12.8.
- 168) Doek, *supra* note 4, pp.26-27.
- 169) 出身国外にあって保護者のいない子どもの事案、特に北アフリカからスペインにやってくる推定未成年者が多い。中には、出身国の公的な身分証を持参しているが、その書類が偽物であるとの疑いから、年齢鑑定後、成人と認定された場合に送還されるため、連絡が取れなくなっており、審理打ち切りとなっている。CRC/C/86/D/57-58-59/2018, CRC/C/87/D/62-64-65/2018, CRC/C/87/D/66-67-68/2018, CRC/C/87/D/70-71-72/2019 等がある。
- 170) 既に、2020年3月に暫定措置の要請(同年2月)への回答として、当事国であるスペイン政府が、被害者に学校に通えるよう暫定的な入学許可が出されていた。
- 171) 手続規則、規則23第1項に基づく。
- 172) Doek, *supra* note 4, p.21.
- 173) 富田・前掲註1) 48-49頁。自由権規約の個人通報制度では、年間100件ほどの登録とされるが、本条約の個人通報制度では、発効から2020年4月までの弱6年間で116件が登録されたため、年間に20件という計算になるが、年々増加傾向にあり、未審議の案件も増加し続けている。
- 174) 女性差別撤廃条約選択議定書第5条において、暫定措置について規定しているほか、条約本体ではなく、自由権規約の場合は自由権規約委員会規則第86条に暫定措置の規定が設けられている。
- 175) 第三選択議定書第11条1項。
- 176) 最新のフォローアップ情報については、2021年9月に開かれた第88会期において採択されている。CRC/C/88/2.
- 177) Doek, *supra* note 4, p.26.
- 178) *Ibid.*.
- 179) CRC/C/87/D/115/2020.
- 180) スペインでは9月の第2週目に新しい学年度がはじまる(ただし、地域によって開始日が異なる)。
- 181) 委員会は、受領された通報が検討するのに必要な要件を満たしているか否かという受理可能性を判断した。 *Ibid.*, paras.11.1-11.4
- 182) 第三選択議定書第10条1項に基づき本案審査が行われた。 *Ibid.*, para.12.2.
- 183) *Ibid.*.
- 184) *Ibid.*, para.12.3.
- 185) *Ibid.*, para.12.4.
- 186) *Ibid.*, para.12.5.
- 187) *Ibid.*, para.12.6.
- 188) *Ibid.*, para.12.7.
- 189) *Ibid.*.
- 190) *Ibid.*, para.12.8.
- 191) *Ibid.*.
- 192) *Ibid.*, para.12.9.
- 193) *Ibid.*.
- 194) *Ibid.*.
- 195) *Ibid.*, para.12.4.
- 196) 国連ニュース(2021年6月14日付): <https://news.un.org/es/story/2021/06/1493252> (最終閲

子どもの権利条約における「第2条」差別禁止原則（有江）

覧日 2022/2/15)。また、2018 年以降、この問題について政府に対し警鐘を鳴らしていたメリーリャのオンブズマンの長は、政府に対し、今回の委員会の「見解」における勧告を重く受け止め、2021 年度には排除されている子どもらが学校に通えるよう対応を求めた。EUROPA PRESS ニュース (2021 年 6 月 15 日付) : <https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-defensor-pueblo-pide-ningun-nino-melilla-quede-escolarizar-proximo-curso-20210615131659.html> (最終閲覧日 2022/2/15)。

197) この問題に対し、オンブズマン、市民団体、弁護士協会等が働きかけてきた。教職向けサイト Magisterio ニュース (2021 年 9 月 14 日付) <https://www.magisnet.com/2021/09/mas-de-160-ninos-de-melilla-escolarizados-tras-muchas-trabas/> (最終閲覧日 2022/2/15)。

【巻末資料】CRC個人通報一覧表（子どもの権利条約第2条との関連）

番 号	通報番号	通報者(代 理人)	被告 国	概要	子どもの権利条約関連 規定	選択議定書 関連規定	通報日	決定/見解 採択日	決定/ 見解	判断の根拠規定	出所
1	3/2016	母親:I.A.M. (代理人: 弁護士)	デン マーク	母親と娘がソマリヤに送還された場合、娘が女 性性器切除(FGM)を要せられる可能性が あり、条約違反であると主張された。一部の違 反認定が確認された。	1条, 2条, 3条, 19条	7条(f)	2016/2/12	2018/1/25	決定/ 見解	違反認定:条約第3条,19条	CRC/C/77/ D/3/2016
2	6/2016	母親:X.	フィン ランド	父母間に子どもたちの監禁争いと母親と 子どもたちの面会交流問題から発端した事案で ある。父親の暴力、児童虐待行為の立証が不 十分のため、不受理となった。	2条, 3条, 5条, 6条, 7条, 9条, 12条, 13条, 14条, 18条, 19条, 24条, 29条, 30条, 39条	5条1項, 5条2 項, 7条(c)- (f)	2016/7/16	2019/5/15	決定	不受理:選択議定書第7条 (c), (d), (f)	CRC/C/81/ D/6/2016
3	7/2016	父母:Z.Y. & J.Y.(代 理人:弁護 士)	デン マーク	輸出子でない、イスラーム教からの改宗、割礼 しない子どもたちのアプガニスタンへの送還が、 生活への危険性が及ぶ可能性が主張された。 国内救済が完了しておらず、不受理となった。	1条, 2条, 3条, 6条, 7条, 8条, 19条	7条(e), (f)	2016/11/25	2018/5/31	決定	不受理:選択議定書第7条 (e), (f)	CRC/C/78/ D/7/2016
4	10/2017	母親: S.C.S. (代理人: 弁護士)	フラン ス	ロマに属する子どもたちのキャンプからの立ち退 きが、フランスにおけるロマに対する差別的政 策であるとして権利侵害が訴えられた。その事 実が議定書の効力前のため不受理となった。	2条, 3条, 4条, 27条, 37条(a)	7条(e)	2017/1/5	2018/1/25	決定	不受理:選択議定書第7条 (e)	CRC/C/77/ D/10/2017
5	12/2017	里親:Y.B. & N.S.(代 理人:弁護 士)	ベル ギー	カフアラ制度による国の市民権をもつ子ども が、ベルギーで家族の再統合をすする上で障害 となっており、ベルギーで一線に暮らす権利が 主張された。一部の違反認定が確認された。	2条, 3条, 10条, 12条, 20 条	7条(e), (f)	2017/3/22	2018/9/27	決定/ 見解	違反認定:条約第3条,第10 条, 第12条	CRC/C/79/ D/12/2017
6	13/2017	父親: J.S.H.R.	スвей ン	父親はその同意なく、母親がスイスからスвей ンに子どもを連れ去ったため、親子関係の維 持する権利と面会交流権を主張した。根拠が なく、立証不十分として不受理となった。	2条, 3条, 4条, 5条, 6条, 9条, 10条, 11条, 12 条, 16条, 18条, 19条, 27 条, 35条	5条(2), 7条 (c), (f)	2016/9/20	2019/5/15	決定	不受理:選択議定書第7条 (c),(f)	CRC/C/81/ D/13/2017
7	17/2017	母親: M.T.(代理 人:NGO)	スвей ン	出身国外・保護者のいない子どもとして、脆弱 な状況に置かれ、年齢決定段階において法定 代理人の同行を許可されない等の権利侵害を 主張した。一部の違反認定が確認された。	2条, 3条, 8条, 12条, 20 条, 22条	6条, 7条(c), (e), (f)	2017/5/19	2019/9/18	決定/ 見解	違反認定:条約第3条,第8 条, 第12条, 第20条1項, 第22条	CRC/C/82/ D/17/2017
8	22/2017	J.A.B.(代 理人: NGO)	スвей ン	出身国外・保護者のいない子どもとして、脆弱 な状況に置かれ、持参している公的文書の信 憑性が疑われる等、いくつかの権利侵害を 主張した。一部の違反認定が確認された。	2条, 3条, 6条, 8条, 12条, 18条2項, 20条1項, 24 条, 27条	6条	2017/6/12	2019/5/31	決定/ 見解	違反認定:条約第3条,第 8条, 第12条, 第20条1項, 第24条	CRC/C/81/ D/22/2017
9	23/2017	M.H.(代理 人:弁護 士)	フィン ランド	女性性器切除に対する規制と異なり、医学的 理由以外の男児への割礼に関する明確な規 制がないため、権利侵害があったと主張され た。議定書効力前のため不受理となった。	2条, 3条, 16条, 19条, 24 条, 30条	7条(c)-(g)	2017/3/29	2020/2/3	決定/ 委員の 個別意 見あり	不受理:選択議定書第7条 (g)	CRC/C/83/ D/23/2017
10	25/2017	H.B.(代理 人:NGO)	スвей ン	出身国外・保護者のいない子どもとして、脆弱 な状況に置かれ、持参している公的文書の信 憑性が疑われる等、いくつかの権利侵害を 主張した。一部の違反認定が確認された。	2条, 3条, 8条, 12条, 18 条2項, 20条, 27条, 29条	6条	2017/7/12	2020/2/7	決定/ 見解	違反認定:条約第3条,第8 条, 第12条, 第20条1項, 選択議定書第6条	CRC/C/83/ D/25/2017

子どもの権利委員会 HP (<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>) の情報・データを基に筆者が作成。

【巻末資料】CRC個人通報一覧表（子どもの権利条約第2条との関連）

番 号	通報番号	通報者(代 理人)	被害者 国	概要	子どもの権利条約関連 規定	選出規定書 関連規定	通報日	決定/見解 採択日	決定/ 見解	判断の根拠規定	出所
21	53/2018	母親: J.A. & E.A./代 理人弁護士	スイス	庇護申請者として不利な立場に置かれ、ナイジェリアへの送還によりスイス社会に溶け込めず、子どもが権利侵害を被っていると主張された。議定書発効前のため不受理となった。	2条 3条 5条 2項 6条 7条 8条 9条 11条 12条 16条 19条 20条 27条 31条 37条 (a)	7条 (c), (e), (f), (g)	2018/8/3	2020/9/28	決定/ 見解	不受理: 選出規定書第7条 (e)	CRC/C/85/ D/53/2018
22	56/2018	母親: E.A. & V.A./代理 人弁護士	スイス	庇護申請の却下及び親子の退去強制が試みられた際に、子どもらの脆弱性が考慮されていないことから、権利を尊重する義務に違反すると主張した。一部の違反認定が確認された。	2条 3条 6条 5項 12条 22条 24条 37条	6条 7条 (e), (f)	2018/9/21	2020/9/28	決定/ 見解	違反認定: 条約第3条、第12条	CRC/C/85/ D/56/2018
23	60/2018	D.C./代理 人弁護士	ドイツ	参政権からの除外が権利侵害と主張された。国内救済が完了しておらず、不受理となった。	2条 12条 1項 4条 12条 1項	7条 (e)	2018/8/27	2020/2/4	決定	不受理: 選出規定書第7条 (e)	CRC/C/83/ D/60/2018
24	81/2019	母親: R.S. LS./代理 人弁護士	スイス	難民に付与される異なる許可証により、父親の呼び寄せ申請において異なる事件のため、権利侵害を被ったと主張。決定の恣意性等、主張が十分に立証されず、不受理となった。	2条 21項 26条 6条 7条 1項 22条 24条 27条	7条 (c), (f)	2019/2/1	2020/9/30	決定	不受理: 選出規定書第7条 (f)	CRC/C/85/ D/81/2019
25	87/2019	J.J. OL., A.J. & A.S./代理 人弁護士	フィンランド	フィンランド生まれの子どもらのうち一人の親父であるガンゴニア国籍の父親の居住許可が知らされたため、権利侵害が主張された。後に、居住許可が付与されたため、審理打ち切りへ。	2条 3条 5条 6条 7条 8条 9条 10条 12条 14条 16条 18条 27条 30条		2019/5/28	2020/9/28	決定	審理打ち切り: 選出規定書に基づき手続規則第26	CRC/C/85/ D/87/2019
26	95/2019	母親: M.K.A.H. A.M./代理 人弁護士	スイス	母親と子どもとのブルガリアへの送還が、非人道的で品物を奪つ取る扱いのリスクを含め、多くの権利が侵害されていると主張した。一部の違反認定が確認された。	2条 2項 3条 6条 7条 12条 16条 22条 24条 27条 28条 29条 39条	7条 (e), (f)	2019/8/27	2021/9/22	決定/ 見解	違反認定: 条約第3条 1項、第12条、第16条、第22条、第27条、第28条、第37条、第39条	CRC/C/88/ D/95/2019
27	98/2019	母親: R.N. L.H.A.N.	フィンランド	通報者である母親は、父親が母親の元から子どもを連れ去り、母親と会わせようせず子どもを精神的に虐待し、擧っており、国内当局が下している判断が恣意的で、子どもの権利が侵害されていると主張した。明らか根拠がないため、受理されなかった。	2条 2項 3条 4条 6条 2項 8条 9条 9条 1項 2項 3項 12項 13条 14条 16条 18条 1項 2項 19条 20条 23条 24条 25条 27条 1項 2項 4項 31条 34条 35条 36条 37条 (a), 39条	3条 2項 5条 2項 7条 (c), (e), (f)	2019/8/15	2020/9/28	決定	不受理: 選出規定書第7条 (f)	CRC/C/85/ D/98/2019
28	111/2020	母親: A.B. N.S.	スペイン	スペイン生まれモロッコ国籍の非正規滞在の少女の教育の権利の侵害が主張された。学校に就学したため、審理打ち切りとなった。	2条 3条 28条 29条		2020/2/10	2020/9/28	決定	審理打ち切り: 選出規定書に基づき手続規則第26	CRC/C/85/ D/111/2020
29	113/2020	母親: B.B. (代理人) 弁護士	スペイン	スペイン生まれモロッコ国籍の非正規滞在の子どもらの教育の権利の侵害が主張された。学校に就学したため、審理打ち切りとなった。	2条 3条 28条 29条		2020/2/18	2021/2/4	決定	審理打ち切り: 選出規定書に基づき手続規則第26	CRC/C/86/ D/113/2020
30	115/2020	母親: H.M./代理 人弁護士	スペイン	スペイン生まれモロッコ国籍の非正規滞在の子どもらの教育の権利の侵害が主張された。学校に就学したが、最初の入学手続から就学するまで2年かかっているため、審査が行われ、一部の違反認定が確認された。	2条 3条 28条 29条	6条 7条 (c), (e), (f)	2020/3/8	2021/5/31	決定/ 見解	違反認定: 第28条、第29条との関連で第2条、第6条との関連で第28条、選出規定書第6条	CRC/C/87/ D/115/2020

子どもの権利委員会 HP (<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>) の情報・データを基に筆者が作成。

The “Non-Discrimination Principle” in the Convention on the Rights of the Child: Trends of Individual Communication Mechanism

ARIE Diana

The Committee on the Rights of the Child, as a treaty body, plays an important role in ensuring the implementation of the Convention through its system of State party reporting and individual communication procedures. In the Committee’s “Views” of the Case (A.E.A. v. Spain) adopted on May 31, 2021, the Committee finds, for the first time, a violation of Article 2 of the Convention, read in conjunction with Article 28. Although these “Views” are not generally considered binding on States parties, they represent a reasoned interpretation of the Convention by which the States parties have agreed to be legally bound.

The purpose of this paper is to examine and clarify the requirements for recognition of discrimination, through individual complaint trends, focusing on nationality. Firstly, the interpretation of the non-discrimination provision of Article 2 and the scope of the States duties provision through Committee's concluding observations will be examined. Secondly, trends in individual communications complaints will be analyzed in relation to Article 2. Finally, the Case (A.E.A. v. Spain) will be examined and the requirements for a finding of discrimination under Article 2 will be discussed.