

研究報告

「子どもにやさしいまちづくり」と「子どもの権利条約の効果的実施の検証」

子どもの権利条約の源流と実施状況の検証

松倉聡史^{1)*} 黄 京性¹⁾ 山野良一²⁾ 奥村香澄²⁾ 加藤 隆³⁾ 塚本智宏⁴⁾

¹⁾ 名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 ²⁾ 名寄市立大学保健福祉学部社会保育学科

³⁾ 名寄市立大学保健福祉学部教養教育部 ⁴⁾ 東海大学札幌教養教育センター

キーワード：子どもの権利条約 子どもにやさしいまちづくり 子どもの相談・救済機関 日本政府報告書

1. はじめに

「子どもの権利に関する条約」(以下、「子どもの権利条約」という)は、1989年11月20日、国際連合総会において全会一致で採択されてから30年を迎えようとしており、1994年に日本政府が批准(158番目の締約国)してからも25年を経過しようとしている。はたして、世界と日本の子どもの権利をめぐる状況は子どもの権利条約が目指した方向へと展開しているのだろうか。私たちの研究報告は、子どもの権利条約の源流をたどりながら、世界や日本が歩んできた子どもの権利条約の実施状況を検証してみようという試みに意義を見いだした研究報告となっている。研究報告の企画およびイベントは以下のとおりである。

1) 第5回 子どもの権利研究会 シンポジウム「子どもの相談・救済機関」の役割と課題—子どもにやさしいまちづくりを目指して—、2017年8月24日、芽室町「めむろ一ど」

この研究会は、北海道の自治体として、子どもの権利条約の趣旨を生かした「子どもの権利条例」を制定し、自治体の施策に「子どもにやさしいまちづくり」を推進している芽室町で開催した。第一部は「子ども施策と子どもにやさしいまちづくり」と題して、宮西義憲芽室町長と子どもの権利条約総合研究所代表の荒牧重人山梨学院大学教授の対談を企画した。第二部は、子どもの権利をいかに守るかという視点から「子どもの相談・救済機関の今日的役割」と題する千里金蘭大学の吉永省三客員教授による基調報告がなされた。その後、「子どもの相談・救済機関の現状と課題」として、世田谷区において先進的に展開されている子どもの人権擁護機関(せたがやホッと子どもサポート)の成果と課題について、日本体育大学准教授の半田勝久氏から報告がなされた。また、北海道における子どもの相談・救済機関として、士別市子どもの相談救済委員の野中英樹弁護士と旭川市の民間子どもの相談救済機関キラキラ星の村岡篤子代表からの報告があった。

2) 「全国自治体シンポジウムと子ども施策2017 越前」

2017年9月30日～10月1日の分科会報告「子ども条例」の分科会で松倉がコーディネーターを担当し、北海道札幌市の報告をまとめた。

3) 第6回 子どもの権利研究会が「子どもの権利条約の効果的な実施に向けて」 2018年3月17日札幌市、北海学園大学にて開催

この研究会は子どもの権利条約の基本精神とされるコルチャックの思想を確認し、ポーランドの現状報告とともに日本政府報告の課題と子ども施策の問題点を検証した。

第一部では「子どもの権利条約をどう活かすか—ヤヌシュ・コルチャックの思想と実践に学ぶ」のテーマで、「コルチャック先生の子どもの権利宣言—『子どもをいかに愛するか(1918年)』から100年、ポーランドの旅から帰って—」と題して塚本智広東海大学札幌教養教育センター教授の講演がなされた。第二部は「子どもの権利条約の実施状況に関する検証—第4・5回日本政府報告の問題点と課題—」と題する荒牧重人山

*責任著者 E-mail: matukura@nayoro.ac.jp

梨学院大学教授の講演がなされ、コメンテーターとして札幌こどけん代表の佐々木一氏と馬場政道弁護士が担当し、松倉がコーディネーターを担当した。

2. 「子どもにやさしいまちづくりと子どもの相談・救済機関の役割」のシンポジウムを開催して

「子どもにやさしいまちづくり」とは、国連子どもの権利条約を全面的に実施するまちづくりを推進することを宣言する自治体のシステムを指す。2000年9月にユニセフは、フィレンツェのイノチェンティ研究センターに「子どもにやさしい都市国際事務局」（C F C事務局）を設置し、子どもにやさしい市長や自治体のネットワークを支援するとともに、世界中の子どもにやさしいまちについて情報収集、調査研究を行い、それを政策立案担当者その他のパートナーが利用しやすい活動を世界戦略として展開してきた。この「子どもにやさしいまちづくり」は、とりわけ国連子ども特別総会（2002年5月8日～10日、ニューヨーク）のフォローアップに関わる課題として注目されてきた。すなわち、この特別総会における成果文書「子どもにふさわしい世界」は、国連加盟国に対し、子どもにやさしいコミュニティおよび都市を発展させること、子どものために新たに設定された目標を達成するために子どもはもちろん、市長および自治体当局を巻きこんでいくことをはっきりと促した。「子どもにふさわしい世界」のメッセージには、「わたしたちは子どもにふさわしい世界を求めます。なぜならわたしたちにふさわしい世界は、すべての人にふさわしい世界だから」という強い主張がみられる。子どもが意見を表明し、その意見が正当に考慮される市民として認められ、まちづくりにもその反映として制度面、法律面、予算面の改革を行うことが求められることになる。「子どもにやさしいまちづくり」には子どもの権利条約の4つの一般原則である、差別の禁止（第2条）、子どもの最善の利益（第3条）、生命および最大限の発達に対する権利（第6条）、子どもの意見の尊重（第12条）を基盤とするものと捉えている。

1）第1部 対談：子ども施策の展開と子どもにやさしいまちづくり

「子どもにやさしいまちづくり」を北海道において、最もふさわしい施策として実施しているのは宮西義憲町長が推進しているまちづくりではなかろうか。「子どもにやさしいまちづくりと子どもの相談・救済機関の役割」のシンポジウムの第一部では宮西義憲芽室町長と子どもの権利条約総合研究所代表、山梨学院大学教授の荒牧重人氏との対談が行われた。（写真1）



写真1 宮西芽室町長と荒牧教授との対談

まず、芽室町で「子どもの権利条例」が制定された経緯として、2004年に芽室町が当面合併しないで、「自主・自立のまちづくり」を進めていくことを決め、芽室町自主・自立推進プラン（2005年4月）の検討を始めたことに端を発し、前芽室町長である常山誠氏による「子どもの権利条例」制定の意向の発案がなされたことが契機となっている。宮西氏は町長選挙のマニフェストに「子育てがしやすいまち」、「加齢の伸びが実感できるまち」などを掲げて、当

選した。したがって、芽室町の子育てのまちづくりは常山前町長から宮西現町長への一貫した大きな流れのもとに「子どもの権利条例」が制定されていったといえる。特に「子育てがしやすいまち」については町役場に横断的なプロジェクトとして、「子育ての木委員会」が設置され、「赤ちゃんとお母さんの成長にあわせながら、統合的・系統的に多くの手をさしのべるまち」を目指すことが掲げられている。

宮西町長からは教育長を務めていた頃の苦い体験談がエピソードとして語られた。町教委のある中央公民館の隣の図書館に、障がいのある小学生の女子が不登校で毎日通ってきていた。しかし、町教委の職員はだれも気に留めなかったという。「私が死んだら、この子はどうやって生きていくのでしょうか」というその子の母親の言葉が胸に突き刺さった。「障がいのある子とその母親を行政サービスのひずみに落とさないように、

真剣に取り組まなければと思った」と宮西氏は語った。その後、教育長として不登校の子を支援する「指導室」を作り、障がい児のための補助教員採用に力を注いだ。また、2006年に初当選した宮西氏は、2年後に育児に関する業務を統合する「子育て支援課」を設置した。さらに、2009年には障がいのある子どもを乳幼児から就労期まで一貫して支援する発達支援システムを立ち上げ、発達障がいの早期発見や支援に全力を尽くしていくのである。しかしながら、就労の場を行政で確保することは難しく、当時、町内には障がい者とは雇用契約を結ばないB型事業所しかなかった。宮西町長は障がい者の働く場を確保するために企業誘致に乗り出すが、数社から断られた。ようやく巡り合ったのが、食品容器製造元の「エフピコ」であり、同社の子会社である「エフピコダックス」の社員が芽室を訪れ、広大な畑と食材の調達への可能性に目を向けた。そして、障がい者雇用に実績のある総菜チェーンの「クック・チャム」に白羽の矢が当てられた。社長は「十勝に自社農園があれば、ブランド力が高まる」と二つ返事で、進出を決めたという。2013年に他の3社と協同で設立した「九神（きゅうじん）ファームめむろ」が操業し、芽室町に障がい者が雇用契約を結んで働ける施設が初めて誕生したのである。

2015年6月に開催された子どもの権利条約北海道事務所設立記念シンポジウムでも、宮西町長が「みどりが人を育む協働のまち」と題して、自らプレゼンテーションをしていただいた際に、農産物の加工場内で知的、精神の障がい者たちがピーラー（皮むき器）で手早くジャガイモの皮をむくスピードに圧倒されたことを思い出した。まるで、ビデオ録画で早送りをしているような作業の姿に、みなが目を見開いたものである。働いている方の19人のうち、9人が重度判定であるということである。2017年1月には、加工場を増築し、2倍の広さになり、働く人の賃金も1日6時間半働いて、11万5千円であり、障がい者年金7、8万円と合わせると一人暮らしも可能な額に達すると言われている。宮西町長は「町が少し手を差し伸べるだけで、障がい者は自立して生きていける」と強調し、「働く彼らを見ていると、夢がどんどん膨らんでくるんだ」と述べていた。宮西町長は子育て支援の先進的なまちづくりを推進しているにとどまらず、発達障がい・精神障がいのある子ども・若者を特別支援教育と連携し、「子育ての木」に見る総合的な支援政策と就労支援事業によって地域における自立した生活の支援を確立しようとしている。また芽室町の農業特性を生かし、民間企業との連携と共同により、農業の高次化と福祉のコラボレーションによって子ども・若者を引きこもりから自立と就労によって定住を促進するまちづくりへと発展させたのは見事と言えよう。

また、芽室町では2016年4月には、子どもの権利条例を改正し、子どもの相談・救済のための第三者機関である「子どもの権利委員会」を設置した。子どもの権利委員会を設置した背景について、宮西町長は「個人的な考えだが、家庭の存在が昔のような『最後の大きな砦』の機能が発揮できず、虐待などの家庭内が原因となっている事案が多くなっている。外部からは見えにくくなっているのではないかと」の認識を示した。また、「子どもが駆け込みたい事案の原因が家庭内や学校にあるのであれば、子どもは救済を求める行動をセーブしてしまうのではないかと」「子どもの相談・救済委員会」の必要性を説いた。

2) 第2部 シンポジウム「子どもの相談・救済機関」の役割と課題

千里金蘭大学の吉永省三客員教授から「子どもの相談・救済機関」の今日的課題と題する基調報告がなされた。吉永氏は愛知県西尾市いじめ自殺事件を契機として、川西市「子どもの人権と教育」検討委員会が設置され、1999年に川西市で全国初の子どもの人権オンブズパーソン条例が制定された経緯を説明された。子どもの相談・救済に関わり、当事者だけでは解決が困難であり、公的第三者機関を設置する意義を語られた。子どもの相談・救済機関の今日的役割として、「個人的・私事的な問題」としてばかりではなく、「社会的・公共的な課題」とすべきであり、「子どもの参加・意見表明権」の尊重にもとづいて「子どもの最善の利益」を追求することによって問題解決に至ることの必要性が示された。すなわち、子どもの相談・救済機関は、子どもの主体の回復とエンパワメントこそが最も重視されるべき役割を担っているのであるとされる。また、子どもにやさしいまち（Child Friendly Cities）は子どもの参加こそが重要なのであり、子どもの最善の

利益を図るための有効な指標は子どものための法律、計画、予算、影響評価（アセスメント）などがある。また、子どもにやさしいまちにおいては子ども自身が活用できる「子どものための公的第三者機関」としての相談・救済機関が設置されていることが肝要であるとの認識を示された。

「子どもの相談・救済機関の現状と課題」では、「世田谷区における子どもの相談・救済機関の設置と成果・課題」と題して、日本体育大学准教授の半田勝久氏から報告がなされた。世田谷区では、世田谷区子ども条例に新たな「子どもの人権擁護」の規定を追加し、改正手続きを行うことにより、東京23区で初となる子どもの相談・救済機関である「せたがやホッと子どもサポート」を設置した。世田谷区子どもの人権擁護機関の目的は、①「子どもに寄り添い、子どもの立場に立った問題の解決を目指す、公正・中立で独立性と専門性のある第三者からなる子どもの人権擁護機関を設置する」、②「子ども自身の権利侵害に関する相談を受け、助言や支援を行い、個別救済のための申し立て等により、関係機関との連携・協力のもと、調査、調整等を行い、問題の解決を図る」の二つとされている。また、「せたがやホッと子どもサポート」の通称名とマスコットキャラクターを公募したところ、「せたホッと」という略称と「なちゅ」というかわいらしいネコが天使の羽を付けているキャラクターが選ばれ、子どもたちからも親しみと信頼を得られる機関になっていった。2016年度を中心に相談対応・調整活動状況の統計資料にもとづく説明があった。その成果としては、①子ども自身が安心して相談できる機関として機能している、②子どもの人権を守るワンストップサービスとしての役割を果たしている、③子ども支援のための関係機関等のネットワークを形成しているなどをあげた。また、課題としては①行政および子どもを含む市民からの認知・理解の浸透、②既存の相談機関との連携による双方の対応力の強化、③件数の増加への対応、④個別的案件からみえてきた制度上の課題を改善につなげていくための手法、⑤いじめ防止対策推進法に基づく案件対応などを掲げた。

次に士別市子どもの権利救済委員の野中英樹弁護士から、「士別市子どもの権利救済委員会の現状と課題」と題する報告があった。士別市では2013年2月に「士別市子どもの権利に関する条例」が制定され、2014年3月には士別市子どもの権利救済に関する規則が制定されて、3名の子どもの権利救済委員が任命された。野中弁護士のほか、元家庭相談員と元教育委員から組織されている。士別市では虐待やいじめなどのさまざまな権利侵害から子どもを守るために子どもに関する相談を幅広く受け付け、助言や支援を行い、救済の申し立てがあった場合には公正・中立な立場で問題解決に向けた調査や関係者間の調整を行う救済制度を整備した。2016年度にこども・子育て応援室（家庭児童相談室）に寄せられた相談件数は92件（延べ655件）であり、申立件数は1件であった。相談者は家族・親戚35件、学校8件、市39件、その他10件であるが、子どもからの相談は0件であった。2016年度の活動は、広報活動に積極的に取り組み、子どもの権利救済委員会の認知度を高め、相談しやすい体制づくりを実施した。イベント参加によるPR活動では会場内のポスター掲示だけでなく、ポケットティッシュの配布を実施したり、アンケート調査も精力的に実施した。申立事案については学校関係の事案であったが、権利救済委員会の働きによって問題解決に導いたケースであった。

また、旭川市からは民間の子ども相談室「キラキラ星」の村岡篤子代表の報告があった。公的機関への相談では行き届かない子どもたちの相談を受けることを目的に子どもの権利侵害、権利行使を図るために開設された。2016年1月に旭川市立小中学校長会に依頼して、全児童・生徒に28000枚のチラシを配布をすると、直後に3件の相談があり、対応を開始した。2016年4月から2017年3月までの相談件数の内訳は、いじめ21件、子育て5件、不登校5件、DV4件、スクールセクハラ3件、児童虐待1件、性虐待・性暴力4件であり、2017年4月から8月現在までは児童虐待3件、友人・部活関係2件となった。民間の長所として、公的機関に相談した経験のある人から民間の対応は心がこもっていて安心できるとのことである。相談者に寄り添い、相談内容を自分のことのように受け止めることから、話しやすい関係性が築かれ、相談件数も増加している。法的な相談内容については、会員である弁護士の力を借りながら、問題決に向かうように尽力しているとのことである。課題としては、口コミで相談件数が増加し、地方からの相談が多くなっており、面談

を重視しているために交通費（旅費）の負担が重くなっている。また、相談員不足ということもあり、養成講座を開講したが受講生の意識を高め、問題解決の能力をどう養うかも検討すべきとしている。深刻な相談を受けることが多く、旭川市、警察の協力も含め、公的機関との連携が必要になっている。児相に子どもの保護を依頼すると、子どもが学校に行けなくなり、バイトもできないので子どもの居場所としての子どもシェルターの必要性を痛感し、シェルター開設を目指し、市民との取り組みを活発化していく予定であるとのことであった。

3. 「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム 2017 越前に参加して

9 月 30 日の全体会でのテーマが「市民参加で創る子どもにやさしいまち」であり、それを受けた 10 月 1 日の「子ども条例」の分科会では、①「子どもを権利の主体とし、まちづくりのパートナーとして、施策実現型の子どもの参加をどうつくるか」、②「市民社会と自治行政とが分断化、孤立化する流れの中でどうすれば市民社会と自治行政がつながりあえるか」を提言した。富山県魚津市、福岡県志免町、名古屋市、越前市、大阪府四条畷市の報告もあったが、札幌市の報告をまとめることとする。札幌市子ども権利救済事務局の河智晃調整担当係長から、「子どもの権利条約に基づく子ども救済の取り組み」として「子どもアシストセンター」の設置された経緯の報告があった。その後、吉川正也弁護士がアシストセンターの子どもの権利救済委員の活動として、E メールでの相談が減少傾向にあり、専用フリーダイヤルでの相談の実態などが語られた。救済の申し立てがあった場合には、関係機関への調査が実施され、市の機関への「勧告」や制度改善の「意見表明」が行われたことが報告された。全体討論では自治体関係者や教育者、市議会議員などから活発な意見があり、自治体行政だけでは限界があり、市民参加・子ども参加の重要性が確認された。

4. 第 6 回 子どもの権利研究会 「子どもの権利条約の効果的実施に向けて」を開催して

2018 年 3 月 17 日（土）に札幌市の北海学園大学豊平キャンパスにおいて、第 6 回子どもの権利研究会が「子どもの権利条約の効果的な実施に向けて」というタイトルで開催された。

1) 第 1 部 子どもの権利条約をどう活かすかー

ヤヌシュ・コルチャックの思想と実践に学ぶ

「コルチャック先生の子どもの権利宣言ー『子どもをいかに愛するか (1918 年)』から 100 年、ポーランドの旅から帰って」と題して、子どもの権利条約総合研究所北海道事務所副所長で東海大学札幌教養教育センター教授である塚本智宏氏の講演があった。(写真 2) 塚本氏は



写真 2 コルチャックの思想と条約の関連を語る塚本氏

「子どもの権利条約の精神的な父」と言われるヤヌシュ・コルチャックにおける研究で日本の第一人者である。コルチャックは小児科医であり、児童文学作家であり、ラジオ番組の人気キャスターでもあったが、ワルシャワにユダヤ人孤児たちとポーランド人孤児たちのための二つの施設を創設し、約 30 年間、子どもたちの教育にたずさわった。子どもたちの自治による革新的な教育理論を実践したことでも著名である。第二次世界大戦の下、ドイツナチスがポーランドに侵攻して、ユダヤ人の孤児の施設はワルシャワのゲートーに移設され、コルチャックは子どもたちの食料確保のためにも 60 歳を超えた体で奔走した。彼は何度も助かる機会を与えられながらも、200 人ほどのユダヤ人孤児と共にワルシャワ駅まで死への行進を行い、貨車に積まれ、トレ布林カの絶滅収容所で子どもたちと共に命を閉じたと言われている。しかし、彼の子どもに対する子ども観や教育哲学は今なお、ポーランドにおける偉大な哲学者、思想家として受け継がれ、子どもの

権利条約の基本的な精神として結実したとされている。

塚本氏は2018年の2月末にポーランドにコルチャックの足跡をたどるツアーを企画し、その旅の目的は①ポーランドの歴史を学びつつ、②現地に行って、トレ布林カやアウシュビッツといったホロコーストに触れ、③コルチャックの生き方や思想に向き合い、彼の死を考えることが、子どもの権利条約の成立の歴史と関連の考察になるという。また、それが子どもの権利条約をどう活かすかにも関わっているとされる。

また、今回の旅でポーランドの子どもの権利オンブズマン庁を訪問し、子どもの権利条約の提案国が条約をどう活かしたのかという具体的な産物・成果を確認する意味があったと語った。

塚本氏はコルチャック記念館（孤児院）館長であるマルタ・チェシエルスカさんのミニ講演の内容を紹介した。マルタさんはコルチャックの資料研究（全集編集）をしてきて、コルチャックは広い視野で子どもを捉えていたのではないかとみている。つまり、①「（子どもと大人の）対等な人間関係」、②「（子ども）各人の自律的な生き方」、③「（子ども）各個人の尊重・尊厳」という視点で子どもを捉えていたということである。

コルチャックはポーランドが独立を遂げた1918年に著した「子どもをいかに愛するか」と、ジュネーブ宣言が発表された1929年の「子どもの尊重される権利」の著作で子どもの大憲章、三つの子どもの権利を掲げた。この子どものマグナカルタといわれる三つの権利の解釈は難しいとされるが、塚本氏はこれに詳しい解説を述べた。大憲章とされる三つの権利である①子どもの死に対する権利、②子どもの今日という日に対する権利、③子どもがあるがままで存在する権利というのは法的にどのような権利と説明することは難しいが、大人と子どもとの間の日常的な関係の権利であるとされる。また、「子どもの尊重される権利」の中でのコルチャックの以下の記述を引用された。「我々が子どもについて熟考し決断する際に、子どもには自らの考えを述べ、そこに積極的に参加する権利があるということは、第一に議論の余地のないことだという理解は、まだ私の中では形成しきれていないし、その確証もない。我々が子どもを尊重し信頼できるように成長したときに、子どもが我々に信頼を寄せ、そして何が子どもの権利なのかを語ってくれるだろう、その時は不可解なことや過ちも少なくなるだろう」を引用し、大人が子どもをいかに信頼するだけでなく、子どもから大人が信頼されるようにいかに大人自身が成長するかという関係性が築かれることが重要だと塚本氏は述べた。

また、コルチャックは子どもの弁護をすすんで試みており、そうした意味でも彼こそ子どもの権利擁護官と称され、1921年の「春と子ども」の著作では裁判官とのやりとりの記述を紹介された。コルチャックは「この地球の果実と富の三分の一は彼らのものだ、それはかれらの権利であって恩恵によって与えられるものではない。人類の思想が利を収めた果実の三分の一は彼らのものだ」、「それは、今日では人間が生産しているのではなく機構が作り出しているものだが、これは過去の世代の努力の賜物である。我々大人はそこから子どものものをかすめとっているのである」と述べているが、裁判官が熟考のすえに「おわかりだと思いますが、これは私には全く初めてのことです。私は一度も子どもが人間であるなどということは考えたこともありません」と答えたという。塚本氏は三分の一が、男性、女性、子どもとの関係と推測するがとしたうえで、コルチャックが子どもの権利擁護官としての発言として、面目躍如たるものがあるのではないかと思います。エピソードを紹介した。

ポーランドでは憲法に子どもの生存に対する権利が保障され、さらに子どもが擁護される権利が保障されることにより、2000年にオンブズマン法が制定された。オンブズマン法の第1条には「ポーランド共和国憲法、並びに、子どもの権利条約そしてその他の法によって規定されるところに基き、親の責任と義務を尊重しつつ、子どもの権利を守ることを基本目的として設置される」と明記されている。ポーランドのオンブズマン法の特徴は、一般行政から独立し、国会による推薦・任命を受けた擁護官であり、子どもの権利に関する法律・条例を提案し、制定に至る権利を有し、種々の機関・組織の協力義務などを規定し、子どもの代理

人として裁判所に提訴したり、再審請求の権利を有し、直接子どもの声を聴取するという強い権限をもっている。オンブズマンとスタッフは約70人で、平均年齢は40代とのことである。オンブズマンと子どもを繋ぐ電話相談の名称は「子ども信頼電話」と呼ばれている。このようにポーランドでは、コルチャックの精神が脈々と受けつながられて、子どもの権利条約が活かされて、子どもと大人の信頼がキーワードとして関係性が築かれているように感じる講演であった。

2) 第2部 子どもの権利条約の効果的実施の課題

「子どもの権利条約の実施状況に関する検証—第4・5回日本政府報告の問題点と課題—」と題して、子どもの権利条約総合研究所代表である荒牧重人山梨学院大学教授の講演があった。(写真3)

日本政府は、2017年6月30日に国連・子どもの権利委員会に対して児童の権利に関する条約(以下、子どもの権利条約)第4・5回日本政府報告を提出し、7月12日に外務省のウェブサイト(「児童の権利条約」のページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/index.html>)で公表している(詳細内容はウェブサイトを参照されたい)。日本政府報告は国連・子どもの権利委員会(CRC)の「定期報告書ガイドライン 第3版」(CRC/C/58/Rev.3 2014)にのっとって作成することが求められているが、形式的には同ガイドラインにのっとっているものの、実質的には委員会の要請に答えていない点が多いとの指摘をされた。その根底には、子どもの権利・条約を基盤として子どもに関わる法律の解釈・運用や政策の策定・実施をしようとしないう政府の問題があるとのことである。



写真3 日本政府報告の課題を語る荒牧教授

荒牧氏によると、日本政府報告には次のような問題点があるとする。①子どもの権利委員会の総括所見や勧告を素直に、真摯に受け止めようとする姿勢に欠けている。それは、総括所見で指摘されている内容の理解が不十分で、形式的に前回の勧告に触れているにとどまり、報告制度を活用して条約を効果的に実施しようとする基本的な姿勢が見られないことであり、「開き直り」とも受け取れるような箇所もあるという点に現われている。②「子どもの権利基盤アプローチ」を含め条約に関する基本的理解が不十分である。「子どもの権利基盤アプローチ」について、国連・子どもの権利委員会は一般的意見13で以下のように定義している。

「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・発達および擁護することを、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になる。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を実現させるアプローチである。(平野裕二さんのホームページ=<https://www26.atwiki.jp/childrights>を参照)」こうした「子どもの権利基盤アプローチ」への対応の欠如が再三、指摘されているにもかかわらず、このような視点が希薄である。

③法・制度の説明が多い一方で、データを見ても子どもたちの実態把握すら十分でなく、子どもへの施策の効果が見えない。④ローカルガバメントとしての自治体の取り組みを活かそうという視点がない、などがあげられるとする。

子どもの権利条約を効果的な実施にするための課題として、荒牧氏は以下の問題点を指摘した。

①子どもの権利条約に規定されている報告制度を条約の実施状況について実質的に検証していくために子どもの委員会も政府も NGO も報告制度の位置づけをはじめ事前質問事項や文書回答の内容、NGO レポートのあり方や NGO の関わり方、本審査の内容などにいっそう工夫と努力が必要になる。②ところが、これまでの子どもの権利条約の4回にわたる政府報告の作成過程と内容を見れば明らかのように、日本政府は条約上の義務である報告制度を誠実に位置づけ履行しようとしていない。現在の行政システムのもとで個別領域の条約実施に責任を持つ各省庁は、報告書の作成あるいはフォローアップの過程で個別にしか実態の把握と政策のチェックをしておらず、政府全体で子どもの権利状況や法・制度・施策等を定期的にモニタリングする機会にしていない。たしかに、国連の主要な人権条約を批准している今日、さらに国連・人権理事会による UPR（普遍的・定期的レビュー）が行われるようになってきている現状では、政府報告の作成に相当の労力を要するし、重複作業も多い。だからこそ、政府内で効果的な検証のための仕組みづくりとそこでの実質的な検証を推進することが要請されている。③このことは、総括所見のフォローアップについても指摘できることである。外務省人権人道課に「人権条約履行室」が設置されたことは前進ではあるが、人員や体制等において不十分である。結局、関連省庁に総括所見を配布し、その履行を委ねているのが実情である。NGO が提起して取り組んできたフォローアップのやり方—国会議員と政府と NGO・市民社会の三者による意見交換会のようなものを公的な仕組みにしていくことが望まれる。④また、現在の「政府報告」を条約の文字どおり「締約国報告」にすることが必要である。政府が中心になって作成するとしても、裁判状況にかかわっては、最高裁からの報告書の提出を求め、最高裁にも定期的に子どもの権利条約にかかわる裁判状況や裁判官の認識について検証させる必要がある。また、国会で報告書について審議することが望まれる。条約の実施についての監視は国会の重要な役割である。これは、国会議員の子どもの権利条約に関する認識の向上にもつながろう。⑤加えて、繰り返し述べているように、報告制度の実質化にかかわっては、総括所見の法的な意味や効力についての理解が必要である。日本政府は、総括所見は法的拘束力を持つものではなく、それに従うことを義務づけられていないという見解を繰り返し表明している。しかし、そのような態度が総括所見で再三懸念されているのである。総括所見は、現在の報告制度の性質上、締約国に対して判決のような直接的な法的拘束力はないが、当該国において正当に尊重され誠実に履行されなければならない。なぜなら、総括所見は、条約が実施措置として採用している報告制度の一環であり、それを誠実に履行することは条約上の義務の一部といえる。つまり、「法的拘束力がない」などという理由でこの所見の実現を怠ることは、報告制度が成り立たなくなるといってもよく、条約の実実施措置上許されないのである。政府は即時的とはいわないが、総括所見の実施にむけて何らかの措置をとることが必要になる。委員の室、委員会の蓄積、審査時間の短さ等からして総括所見にも限界があるので、誠実な検討の結果、「受け入れられない」場合は委員会に対して応答・説明責任を果たすことが要請される。⑥もちろん、このような報告制度の実質化と活用においては、政府の問題点や課題を指摘するだけではなく、私たち自身が、国際基準に基づいた条約の解釈・運用をしていく力をつけていく必要がある。そのためには、CRC の一般的意見や総括所見、さらには国際人権規約をはじめとする関連人権条約委員会の一般的意見や総括所見を検討し、そのうえで子どもの権利や条約実施についての共通の理解・認識をつくりあげていくことが求められている（以上、荒牧氏の資料からの抜粋）。

以上の課題をふまえて、荒牧氏は日本政府報告には東日本大震災や福島原発事故についてはほとんど触れずに都合の悪いことを隠ぺいする体質を抱え、子どもをめぐる今日的な課題に対応していないと指摘した。また、人権条約を立法・行政・司法において法的地位と内容にふさわしい規範として位置づけ、活用していくことが必要であり、さらに子どもの現場で子どもの権利を考え活かし、実践する強い意志と覚悟が必要であると訴えた。

講演に続いて、コメンテーターの札幌こどけん代表の佐々木一氏からの報告があった。佐々木氏は札幌市

子どもの権利条例市民会議として、「子どもの権利条例」の制定に関わり、さらに市民（おとな）としての責任で関わってきた経緯を述べられ、40 年間に及ぶ公立学校社会科教員としての経験から、コメントを述べられた。佐々木氏は荒牧氏の講演を聞いて、国連・子どもの権利委員会（CRC）第 3 回総括所見で指摘されていた 8 項目について、第 4・5 回日本政府報告についても共通する指摘が多く見られることから、日本政府の CRC 総括所見に対する理解不足が根本的な問題ではないかと強調された。そして、日本政府の子どもの権利条約に対する無理解と開き直りの顕著な例として、CRC の第 12 条の子どもの権利に関する尊重の指摘に関連して、「学校においては、校則の制定、カリキュラムの編成等は、児童個人に関する事項と言えず、第 12 条 1 項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない」と述べ、「仮に今次報告に対して貴委員会が・・・認識を持ち続けるのであれば、その客観的な根拠について明らかにされたい」との日本政府報告の記述を問題視された。そして、佐々木氏はあえて述べたいこととして、日本政府の無理解は子どもの権利条約の一般原則である①第 2 条の差別の禁止、②第 3 条子どもの最善の利益、③第 6 条生命への権利・生存発達の確保、④子どもの意見の尊重に対する無理解とともに抵抗を示しているのではないかと指摘された。またこのような無理解の姿勢は、子どもの権利条約に関する文部次官通知（1994 年 5 月 20 日）に端的に現れていると述べた。すなわち、文部次官通知には「校則は、児童生徒等が健全な学校生活を営み、よりよく成長していくための一定の決まりであり、これは学校の責任と判断において決定されるべきものであること」とし、「本条約 12 条 1 項の意見を表明する権利については、表明された児童の意見がその年齢や成熟の度合いによって相応に考慮されるべきという理念を一般的に定めているものであり、必ず反映されることまでを求めたものではないこと」と記載されている。この通知がある限り、学校現場では子どもの意見はもちろん、子どもの権利が浸透しない根源的な理由であり、この通知を改めるべきだと佐々木氏は主張した。また、日本政府には子どもの貧困を解決する姿勢が見られないこと、その一例として離婚に伴う子どもの養育費の換算表も 2003 年に定められたものがいまだに適用されていることもあげられた。

続いて、札幌弁護士会の馬場政道弁護士からは北海道のいじめ問題調査委員会の委員として、道立学校の 2 案件、私立学校の 3 案件について再調査するかどうかを検討し、札幌市の重大事態等委員会の委員として調査を行った経験から、いじめ防止対策推進法における子どもの権利の視点からコメントをされた。いじめ対策推進法には第 1 条の目的として、子どもの尊厳を保持することとされていながら、実際には子どもの最善の利益を確保することが守られていないと指摘された。札幌市の重大事態等調査委員会の委員として調査した聞き取りでは、校長、教頭、指導担当、担任、教育委員会の指導主事などにおいて①いじめの認識の理解と共有がない、②管理職の判断によって、対応が遅れる、③教育委員会の対応が十分でないなどの問題点をあげられた。いじめ対策推進法が施行されても、40 件を超える重大事態があり、20 件を超える調査報告書が作成されていることから、見直しが検討されるべきと述べられた。馬場弁護士は①いじめの定義について先生方がいじめにあたるかどうかを判断することではなく、子どもの尊厳、子どもの最善の利益という観点から相手をどれだけ傷つけているかという視点で判断すべきこと、②いじめ防止対策組織に、専門性をもった第三者委員が構成員として参加すること、③先生方の多忙化を解消し、研修を受けるとか、情報共有が必要である、④子どもにいじめを考えさせ、子どもを中心とした交流を図ることが必要であることを提唱された。

参考文献

「子どもの権利が拓く、子どもの現場と子どもの権利条約第 4・5 回日本政府報告」、子どもの権利研究第 29 号、子どもの権利条約総合研究所編集、日本評論社、2018 年 2 月