

研究報告

「子どもにやさしいまちづくり」と「子どもの権利」の推進をめざして

松倉聡史¹⁾* 塚本智宏²⁾

¹⁾ 名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科 ²⁾ 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 子どもの権利 日本政府報告書

はじめに

「北海道における子どもにやさしいまちづくり」に関する共同研究を実施し、「子どもの権利研究会」を開催してきた。第7回の「子どもの権利研究会」は士別市で2018年9月7日に開催する予定であった。しかし、9月6日の未明に起きた北海道胆振東部地震によって、国内初のエリア全域停電、いわゆるブラックアウトに見舞われた。東京や札幌方面から参加する報告者の宿泊所の確保の困難もあり、延期を決断せざるを得なかった。したがって、11月1日に「北海道における子どもにやさしいまちづくりの推進～子どものSOSを受けとめる地域・学校・家庭の役割と課題～」の子どもの権利研究会は士別市長および関係者の協力によって、延期開催となった。本稿は前半を牧野勇司士別市長と荒牧重人子どもの権利条約総合研究所代表との対談をもとに塚本氏がまとめ、後半を2019年3月9日に開催された第8回子どもの権利研究会「子どもの権利条約のこれまでとこれから」をもとに共同研究代表の松倉が執筆する。

1. 子どもにやさしいまちと子ども参加

1) 対談「子どもにとってのやさしいまちづくり」

2018年11月1日、士別市で、第7回子どもの権利研究会¹⁾(北海道)が開催され、「子どもにやさしいまちづくりの推進に向けて」と題する士別市長と荒牧重人CRC研究所代表との間で対談が行われた。士別市の子どもの権利条例とそれに基づく施策の現状についての対談である。そこでは主に以下のような点をめぐって対談が行われた。1. なぜ、子どもの権利条例をつくったのか。2. なぜ、子どもの「権利」なのか。3. 前提としての「子どもの権利条約」とは何か。4. 子どもにやさしいまちづくりとは何か。5. 子どもの意見の尊重の意味について。

筆者には、市長の子どもとの「対話」の姿勢のことが強く印象に残った。子どもの周囲にいる専門家や市民の話を聴くことはもちろんだが、直接子どもたちと「対話」する姿勢についてであり、なかでも、①「子どもの願い」に耳を傾ける、②子どもから学ぶ、③「子どもと共に」街をつくるという姿勢があり、これらが条例の中にしっかりと組み込まれていることである。これにさらに、重ねられた議論は、④子どもを大人の「対象」にするのではなく「主体」にすること、⑤子どもの権利条約、条例のもとでは、子どもに対し、「未来の担い手」ということだけでなく、「今を生きる」子どもを尊重しその声を聴くということがめざされるべきこと、そして、⑥その声を聴くことができるよう大人は成長しなければならないということである。一時間ほどの短時間であったが、子ども条例・施策にとって、実践的で可能性豊かな対談であった。

対談を聴きながら、筆者は、現代世界における“子どもにとっての優しい街づくり”や子どもの権利における“意見表明・参加”の権利に関する包括的な議論を考察してみたいと思っていた。1つは、①比較的良好に知られているユニセフの施策(HP参照, <https://www.unicef.or.jp>)とそれと関わる哲学者M. ヌスバウムの議論を参考にした街への子ども参加の積極的な意義を説く議論²⁾について、次に、②20世紀の前半大人と

*責任著者 E-mail:matukura@nayoro.ac.jp

子どもの対等の関係づくりと子ども参加の意味を模索していた J. コルチャックの思想と実践³、さらに、③ このコルチャックと彼に影響を与えたとみられる K. N. ヴェンツェリの二人を「子どもの権利運動」の創始者と考え、その歴史の流れを「下からの子どもの権利」として議論しているドイツの社会学者 M. リーベルの議論⁴である。そこで、考察したいと思ったのは、子ども参加というのは、子どもの権利条約が土台となつてつくられた子どもの権利認識全体の中でどのような位置を占めるのか、また、それは他の子どもの権利とはどのような点で異なるのか、おおまかにいえば、この二点である。紙数が限られているのでここでは、研究ノートとして、①と③に関連した議論を紹介するにとどめる。

2) ユニセフ “子どもにやさしいまち” と子ども参加のもつ意義

ユニセフでは、“子どもにやさしいまち”として、求められる施策の保障について、以下の9点を確認している。

1. 子どもの参画：子どもの意見を聞きながら、意思決定過程に加わるように積極的参加を促す。 / 2. 子どもにやさしい法的枠組み：子どもの権利を遵守するように法制度的な枠組みと手続きを保障する。 / 3. 都市全体に子どもの権利を保障する施策：子どもの権利条約に基づき、子どもにやさしいまちの詳細な総合計画と行動計画を定めて実施する。 / 4. 子どもの権利部門または調整機構：子どもたちの将来を見据えて、地方自治体の中に優先すべきことを保障する永続的仕組みを構築すること。 / 5. 子どもへの影響評価：子どもに関わる法律や施策、そして事業について実施前、実施中そして実施後に子どもへの影響を評価する制度化された手続きが保障されること。 / 6. 子どもに関する予算：子どものために適当な資源と予算が使われているかが調査されることを保障すること。 / 7. 子どもの報告書の定期的発行：子どもたちと子どもの権利についての実情について十分なモニタリングとデータ収集が保障されること。 / 8. 子どもの権利の広報：大人や子どもの間に子どもの権利について気づくことを保障すること。 / 9. 子どものための独自の活動：子どものオンブズマン、子どものコミッショナーなど、子どもの権利を促進するために活動している NGO や独立した人権団体の支援をすること。(https://www.unicef.or.jp)

その上で“子どもにやさしい”とはどのような意味かということで、二つの局面を説明している。一つが i) 子どもを受益者と位置づけ、子どもに対して色々な善意を施す事、つまり、助けてあげる、守ってあげる等の対象として子どもを捉え、こうした事を“やさしい”と(ここでは子どもは権利の「客体」)すること、他方で、ii) 子どもが考えている事、言いたい事、思う事等を伝える事が出来て、初めて子どもの気持ちや立場が伝わる(ここでは子どもが権利の「主体」)ということ。子どもにやさしいとは、両方があって始めて「子どもは自分に自信を持ち、社会への積極的な参加意識を持てるようになる」(同上)というように、子どもの意見表明・参加を「子どもにやさしい街」の大切な要件のひとつとしているのである。

このユニセフの議論に近年これと哲学者 M. ヌスバウムのケーパビリティ(人間の潜在力)の考え方を適用して、子どもの地域コミュニティの参加の可能性とその意義を探る議論が現れている。ヌスバウムの考え方では、政治は市民がなし得ることまた在り得ることに関して、そこで実際選択する可能な条件を創り出さなければならないのであり、そういった選択の過程においてこそ市民の潜在能力は発達し彼らの権利も実現するというものであるが、その市民として子どもを視野に入れようとする議論である。Louise Chwla and Willem van Viet は、① 子どもにやさしい街は、保護やサービスや子どもにふさわしい場所を提供すると同様に重要なこととして、子どもたちに、彼らが探求したいと考えている経験や能力(comp)に関する選択の機会を与えることであり、子どもたちに、彼ら自身と彼らのコミュニティのための良き人生となるための条件に向かって、これを構想したり活動することに彼らが参加できるようにすることだと述べる。また、さらに、② 年若い人はその決定事項の範囲は小さいかもしれないが、子どもがその各々の年齢において、実践的な思考や決定事項へとすすむことができるようにすることが重要であると認めている。これは、将来に向けてのみならず、彼らの固有の尊厳を尊重する尺度としても重要であると述べていることに注目しておきたい。こ

こで述べられていることはわが国では学校の中には多少あるにしても学校の外にほとんど準備されていないのではなかろうか。

3) 子ども参加のための障壁—子どもの人格性の承認—

子どもの権利条約で規定するところの子どもが持つ権利内容をいくつかの群に分類するとすれば、

a. Prospection(保護)、b. Provision(供与)、c. Participation(参加)の3つに分けられるが、前者 ab 二つが上記の i) に、後者の c. が、歴史的には最後に現れたもので、ii) に対応する。下記図表は M. リーベルによる子どもの権利についての歴史的説明を要約したものである。

図表 20 世紀子どもの権利史の概念表 M. リーベル「下からの子どもの権利」論

	①	②	③
a 権利内容	保護 protection 人権侵害からの保護	供与 provision 生存+発達保障	対等・参加 participation
b 歴史・発展	➡	➡	➡
c 国家・社会の動機	投資的動機		
d 子どもの受益の性格	投資の客体		法律的主体
e 要求の主体	子どものために大人が考え決める		子どものための子どもの要求・判断
f 権利保障対象の時制	becoming 将来		being 現在
g 大人の権利との対比	自由権からの隔離 ジェブ '24 ジュネーブ宣言	自由権の留保 ↔	大人と対等の権利・平等 自由の獲得 ヴェンツェリ・コルチャック '89 条約
h 権利行使の主体性	客体	客体	主体
i 前提としての人格性	未熟	形成途上	固有の成熟 一個の人格

上記図表は、a-g はリーベルに従って、h は先に見たようにユニセフが述べており、最後の i は、筆者が加えたものである。子どもの権利の歴史は、19 世紀、特に 19 世紀末以降の各国近代史に現れ、国際的には 1924 年ジュネーブ宣言以降に目に見える形で現れるが、いずれにせよ、a. 保護と b. 供与が先行し、c. 参加は、比較的最近 1989 年の子どもの権利条約以降に世界中で大人たちに自覚されはじめる。c. 遅れて現れてくる背景には、それなりの特殊な歴史がある。大人の場合は、権利の歴史は、最初から「参加」の権利の承認を求める形で要求され実現されていったが、子どもは、「保護」の(名の)もとに、また、福祉や発達保障・教育保障という「供与」によって、同時にしばらくは、大人になるまでは、「参加」は保留されるという形で、歴史はつくられてきた。長い歴史の中で、子どもが自律的な力をもって大人社会に参加するというのが棚上げされて来たのである。

先のユニセフが子どもは「受益者」で「権利の客体」であるという子ども観が長く支配してきた。子どもが一人前の人間になるまで教育をして将来の社会に貢献するよう「投資する」という考え方も社会に受け入れられて来た。子どもの権利条約を承認し批准した私たちの国で、なかなか意見表明、参加の権利保障に進めずにいる。それはなぜか、子どもの意見表明・参加が進まないのは日本の「伝統的な見解」(国連子どもの権利委員会による日本への評価)によるものと言ってしまうとそれまでだが、より根本的な障壁がそこにはあると考えられる。

過去の子どもの権利思想を振り返ると、そこに見えてくるものがある。リーベルの図表中に、ヴェンツェリとコルチャックの名前が記されているが、先述のように彼らは「子どもの権利運動」の創始者たちで、彼らが例えば 1924 年のジュネーブ宣言の立役者ジェブ(子どもの例外なき保護を求めた子どもの権利論者)とは違い、子どもの人格性を土台とする子どもの権利を要求する論者たちであった。子どもは一個の人格、親、

国家、社会、いずれにせよ、だれのものでもない、その子の個性・人格に敵対する教育であれば受け入れるべきではない(ヴェンツェリ)といった思想、また、赤ん坊であっても、一個の人格、子どもはあなた(母親)のものではない(コルチャック)といった思想を土台に子どもの権利を求めた人たちであった。さらにいえば、コルチャックは、近代公教育がその理論づくりをする時代の中で、「子どもはだんだんと人間になるのではなく、すでに人間である」という思想を形成し、その思想を背景に、子どもの中に人間を尊重する姿勢をつらぬいた。私たちの子どもに対する認識・子ども観は19世紀以来長きにわたって近代社会によって形成されてきたもので、これから人間として完成するという子ども観を脱却できず、「子どもはすでに人間」という思考を認めることができないでいる。子どもに意見表明・参加という場合、私たちの今の人間社会を構成する、固有の立場からの、対等な人間として尊重して、その意見表明と参加を認めない限り、その参加はスローガン以上のものにはなりえない。この壁を越えることが、大人にとって必要な歴史的課題であり、わかりやすくいうと大人と対等な人間としての子どもを尊重するための、大人の「成長」課題なのである。躰と言う体罰をやめることができるようになるのもその重要な「成長」課題のひとつであろう。

2. 子どもの権利条約のこれまでとこれから(子どもの権利条約の国連採択30年、日本批准25年の歩みをふまえて)

1) 国連・子どもの権利委員会における第4回・第5回日本審査と総括所見の内容と課題

2019年は子どもの権利条約の国連採択から30年、日本批准から25年、また札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例が施行されてから10年という記念すべき年にあたる。3月9日に、札幌エルプラザにおいて第8回子どもの権利研究会が開催された。第1部では1月16日から17日にかけて実施されたジュネーブでの第4回・5回日本報告書審査の総括所見の内容と課題について、子どもの人権連代表委員の平野裕二氏が報告した。以下、平野氏の報告を要約して記載する。

子どもの権利条約第43条に基づき、各締約国における条約の実施状況を審査するために18人の推薦・選出された委員からなる国連・子どもの権利委員会の組織の構成や審査の概要の説明もあった。すなわち、締約国から定期的に提出される報告書および審査の場における政府代表団の説明を基本としながらも、国際機関やNGOから提出される情報、他の人権条約機関の勧告等も考慮しながら条約の実施状況を検討して、「総括所見」において問題点の指摘とその解決のために必要な措置の勧告を行うといったものである。締約国はその勧告を誠実に検討・実施し、次回報告書でその実施状況(実施しなかった/できなかった場合にはその理由)等について報告することが要請されている(誠実応答義務)。

日本政府報告書の第4回・5回政府報告書の全般的評価については、(a)第2回所見で指摘され、前回の所見にも継承された「子どもの権利基盤」の視点が依然として希薄である、(b)引き続き重要なデータが欠落しており、子どもたちの実態や施策の効果が見えない、(c)形式的には委員会による前回の勧告に応答しようとしている姿勢がうかがえるものの、応答が十分にされていない勧告も多い、(d)条約に関する基本的理解が不十分な点があり、委員会の一般的意見も参照されていない、(e)自治体の取り組みを活かそうという視点が欠けている、(f)市民社会と誠実に対話・協力しようという姿勢が希薄であるといったことがあげられる。

そして、今回の第4回・5回報告書審査に基づく総括所見の全般的特徴としては次のような指摘がなされた。(a)これまで指摘されてきた問題のほとんどが引き続き取り上げられている。つまり、裏返しに指摘できることはほとんどの点について改善がみられていないという課題があるということである。(b)持続可能な開発目標(SDGs)との関連が全体を通じて強調されている。(c)4つの一般原則および家庭環境・代替的養護の分野などについてこれまでよりもやや踏みこんだ勧告が行われている。(d)子どもの生命・発達・健康に関わる勧告が全体としてこれまでより詳細になっており(適切な最低基準の必要性が随所で強調されている点など)、福島原発事故の影響や気候変動への対応など新たな問題も取り上げられている。(e)東日本大震災

の影響、子どもの人権侵害に相当する校則などの問題についてははっきりと触れられておらず、また「日本の状況を十分に理解していないと思われる点も散見される。

子どもの権利委員会は日本政府によって子どもの権利をさまざまな分野で進展させたとする法改正について、一定の評価を与えている。成人年齢を18歳とし、女性の結婚可能年齢を男性と同じ18歳とした2018年の民法改正（2022年施行）、2017年の刑法改正、2016年の児童福祉法改正、および児童ポルノの所持を犯罪化するに至った「児童売春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律」を歓迎するとしている。また、子供・若者育成支援推進大綱（2016年）、第4次「青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするために施策に関する基本的な計画」（2018年）および子供の貧困対策に関する大綱（2014年）など、前回の審査以降に子どもの権利に関連してとられた制度上および政策上の措置も歓迎するとしている。

しかしながら、委員会は緊急の措置をとらなければならない6つの分野に関わる勧告をし、締約国である日本政府に注意を喚起したいとする。その分野とは、（1）差別の禁止、（2）子どもの意見の尊重、（3）体罰、（4）家庭環境を奪われた子ども、（5）リプロダクションヘルスおよび精神保健、（6）少年司法である。このうち、差別の禁止を除く5分野について「深刻」な懸念が表明されている。

（1）差別の禁止に関しては、委員会は締約国に対して以下の措置をとるように促すとしている。

- （a）包括的な反差別法を制定すること。
 - （b）非婚の両親から生まれた子どもの地位に関連する規定を含め、理由の如何を問わず子どもを差別しているすべての規定を廃止すること。
 - （c）とくに民族的マイノリティ（アイヌ民族を含む）、被差別部落出身者の子ども、日本人以外の出自の子ども（コリアンなど）、移住労働者の子どもの、レスビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダーおよびインターセックスである子ども、婚外子ならびに障害のある子どもに対して現実に行われている差別を減少させかつ防止するための措置（意識啓発プログラム、キャンペーンおよび人権教育を含む）を強化すること。
- （2）子どもの意見の尊重について、委員会は意見を聞かれる権利を子どもが行使できるようにする環境を提供するとともに、家庭、学校、代替的養護および保健医療の現場、子どもに関わる司法手続きならびに地域コミュニティにおいて、かつ環境問題を含むあらゆる関連の問題に関して、すべての子どもが意味のある形でかつエンパワーされながら参加することを積極的に促進するよう、勧告するものである。
- （3）また、委員会は体罰について深刻な懸念とともに緊急かつ強い勧告をしている。委員会は、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ついての一般的意見8号（2006年）に留意しながら、前回の総括的勧告を想起するとともに、以下の措置をとるように促している。
- （a）家庭、代替的養護および保育の現場ならびに刑事施設を含むあらゆる場面におけるあらゆる体罰を、いかに軽いものであっても、法律（特に児童虐待防止法および民法）において明示的かつ全面的に禁止すること。
 - （b）意識啓発キャンペーンを強化し、かつ積極的な、非暴力なかつ参加型の形態の子育てならびにしつけおよび規律を推進する等の手段により、あらゆる現場で実際に体罰を解消するための措置を強化すること。
- （4）家庭環境を奪われた子どもについて、子どもの代替的養護に関する明確な指針を設けること。
- （5）リプロダクティブヘルスおよび精神保健に関して、委員会はセクシャルヘルスおよびリプロダクティブヘルスに関する教育が早期妊娠および性感染症の防止に注意を払いながら、学校教育の必須カリキュラムとして実施、確保されることを促している。

(6) 少年司法制度について、委員会は日本政府に対して条約その他の関連基準に全面的にのっとったものとするように以下の措置をとるように促している。

(a) 子どもの犯罪の根本的原因を研究し、かつ防止的措置を緊急に実施すること。

(b) 「刑事処罰に関する最低年齢」をふたたび16歳にすることを再検討をするために、2000年以降の子どもの犯罪の傾向を研究すること。

(c) いかなる子どもも成人刑事裁判所による審理の対象とされないことを確保するとともに刑法上の罪に問われた子ども事件における非司法的措置(ダイバージョン、保護観察、調停、カウンセリングまたは地域奉仕活動など)の利用を増やし、かつ可能な場合には常に拘禁をとまなわない刑を用いること。

(d) 子どもが行った犯罪について終身刑および無期徒刑を用いることを再検討すること。

2) 体罰が子どもに与える影響と子どもに対する暴力全面禁止法の必要性

子どもの権利条約19条1項には「締約国は両親、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または精神的暴力、侵害または虐待、放任または怠慢な取り扱い、性的虐待を含む不当な取り扱いまたは搾取からの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」とある。

2018年6月に目黒区で起きた「結愛ちゃん虐待死事件」や2019年1月には千葉県野田市の小学4年生が虐待死した事件が記憶に新しい。日本には親がしつけのためという虐待や暴力が横行し、学校やスポーツの指導においても体罰が頻繁に問題視されてきた。

国連子どもの権利委員会は「日本で子どもへの虐待などの暴力が高い頻度で報告されていることに懸念を示し、政府に虐待などの事案の調査と法による加害者への取り締まり強化を促す」勧告を行なった。

安倍首相も2月13日の衆議院予算委員会で、子どもに対する親の「懲戒権」を認めた民法の見直しを検討する考えを示した。

国際的NGOセーブ・ザ・チルドレンが日本で2万人を対象に行なった子どもの体罰に関する調査で6割が体罰を容認し、子育ての中で7割が少なくとも一度は子どもをたたいたというアンケート結果が出ている。また、日弁連の資料にも、体罰を受けた子どもがその時には親の命令に従うという効用があっても、長期的には①攻撃性が強くなる、②反社会的行動に走る、③精神疾患を発症するなどのリスクが高まることが医学的論文によって明らかにされている(ガーショフ「親による体罰、それによる子どもの行動傾向:メタ分析と理論的考察」2002年)。また、体罰や虐待という言葉から「マルトリートメント」という「不適切な養育」という言葉が使用され、子どもの心が傷つく行為は神経発達の混乱をもたらす、情緒的障害をもたらすなど脳に影響を与え、発達に揺らぎが生じることもあるとの医師の報告もある。

2018年7月時点で、家庭での体罰を法律で全面的に禁止した国は53か国あり、さらに57か国が全面禁止に向けたコミットメントを表明していると言われている。

国内外のNGO・NPOがさまざまな取り組みを展開しており、いじめ・体罰・虐待・暴言・セクハラなどのあらゆる「暴力」の権利侵害性を明らかにし、子どもの権利の理念に立った、教育・福祉・司法・医療などの縦割り行政を克服し、法律や条例制定も視野に入れた総合的で効果的な暴力防止に向けて、さらなる展開が必要な時期にきている(札幌市アシストセンター 杉浦郁子氏の資料と2019年1月12日の子どもの権利総合研究所「公開研究会」資料にもとづき、まとめた)。

3) さらなる子どもの権利の推進をめざして

子どもは権利を享有するのみならず、権利を行使する主体でもある。子どもが権利意識をもち、権利を主張する力を身につけ、子どもの権利保障のために責任あるすべての人が「子どもの権利を実現する力」を身につけられるように「子どもの権利条約」に照らし出された権利について説得力をもって普及・広報してい

くことが求められている。子ども自身が子どもの権利を知るだけでなく、自らを権利侵害から守るために自己肯定感を高め、権利を行使するスキルをも磨く能力を高めていく社会形成が必要であろう。

付記

本稿は、名寄市立大学コミュニティケア教育研究センター2018年度課題研究の助成を受けたものである。

参考文献

- ¹ 主催：NPO法人/国連NGO 子どもの権利条約総合研究所北海道事務所、共催：名寄市立大学コミュニティケア教育研究センター、協力：札幌市子どもの権利条例市民会議（略称 こどけん）、第7回子どもの権利研究会、研究テーマ『子どもにやさしいまちづくりの推進』。
- ² Louise Chwla and Willem van Viet, Children's rights to Child-Friendly Cities, Handbook of Children's Rights, edited by M. D. Ruck, M. Perterson-Badali, and M. Freeman, Newyork and London, 2017, pp537-538.
- ³ 拙論、コルチャックの子どもの権利思想の展開とジュネーブ宣言『子どもの権利が拓く』（子どもの権利研究第29号）参照
- ⁴ M. Liebel, Children's Rights from Below: Cross-cultural perspectives, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012;
M. Liebel, The Moscow Declaration on the Rights of the Child (1918), <<The International Journal of Children's Rights>>, 2016, Vol. 24, Issue 1, pages 3 - 28.

