

「子どもの権利条約」と市民運動

世取山 洋介

今日は、子どもの権利条約についてのお話をさせて頂く機会を設けて頂き、大変ありがとうございます。私は今年の四月一日から、新潟大学に赴任してきたわけですが、にいがた県民教育研究所（以下研究所という）、あるいはもっとひろく、新潟の教育運動との、おつき合いは、それ以前からございまして、特に研究所の所長の八木先生が東大に内地留学されていた縁で、八木先生を通して、何回か新潟に来て話をさせて頂く機会がありました。また研究所の運動についても、八木所長から、

あるいは研究所の機関誌を通じて、多少なりとも知識を得ていました。

本題に入る前に、研究所に対して新潟に赴任する前から私が持っていたあの種の「憧れ」についてまず話をさせて頂ければと思います。というのも、今日のテーマである「子どもの権利条約と市民運動」ということを考えようとするれば、子どもの権利条約を受け止める市民運動の質がどうしてもクローズアップされざるを得ないからです。あとで詳しくお話することになります。が、「子どもの権利条約」が批准され

以降の市民運動の課題は、何と言っても子どもの置かれている状況の正確な把握と、それに基づいた「行動計画」——英語で言うところのプラン・オブ・アクション——の策定に求められることになりませんが、このような、子どもの権利の置かれている実態の把握と、行動計画を含んだ「子ども白書」作りを現実のもとにすることができるのか否かは、あげて、市民団体がこれまで行ってきた活動の質、あるいはスタイルにかかっていると思います。別の言い方をすれば、子どもの権利条約をその地

頁段	行	誤	正
70頁上段	11行	場面、すなわち	「すなわち」トル
70頁上段	12行	参加までも、	参加を、
70頁下段	12行	手続き規制を	手続き規制を
70頁下段	20行	実行的な	実効的な
71頁中段	16行	これは…ですが、	「これは…ですが」トル
71頁下段	3行	ということです。	という問題です。
72頁中段	2行	るといえるでしょう。	ます。
72頁中段	22行	区別し、 (の後に挿入)	制度的な意味、すなわち
72頁下段	5行	主張という	主張の
72頁下段	10行	考えられるわけです。	考えているわけです。
72頁下段	13行	初めて	始めて
73頁中段	20行	もちろん	「もちろん」トル
75頁上段	4行	経験をつむべき	影響力を行使できるような能力の発達を保障されるべき
75頁下段	4行	日本の教育方針	日本の教育法学
76頁中段	13行	この最	「この最」トル
76頁中段	14行	ポイントにある	ポイントになる
77頁上段	13行	対策本部が昨年	「昨年」トル
77頁上段	15行	いるわけですが	「が」トル
77頁下段	6行	教師に教育の	教師の教育の

正 誤 表

	頁 段	行	誤	正
<p>63頁上段 63頁上段 63頁上段 63頁中段 63頁中段 63頁中段 64頁下段 64頁下段 64頁下段 64頁下段 66頁中段 66頁中段 66頁下段 66頁下段 67頁上段 67頁上段 67頁中段 67頁中段 68頁上段 68頁上段 68頁中段 68頁中段 69頁下段 69頁下段 70頁上段</p>		<p>3行 6行 8行 5行 10・11行 8行 9行 19行 15行 3行 15行 23行 5行 13行 10行 13行 3行 4行 9行</p>	<p>き上げてきたスタイルの…… 「新潟の教育情報」 研究所に対して…… ポイントの一つ…… 相当程度…… 具体化し、（の後に挿入） 姿勢との、（の後に挿入） 第三会期および 本国に紹介し、 ことになります。 認識レベル 批判のあろうかと 立法的措置（の後に挿入） 相当に大きな時間的 は政府に求められる 必要とされると 実行的な 当たって、（の後に挿入） 場面、（の後に挿入）</p>	<p>き上げてきた運動の…… 「にいがたの教育情報」 研究所の運動 「一つ」トル 「相当程度」トル 国連における積極的な姿勢と 姿勢との間の 第二会期から 本国に照会し ことを意味します。 認識のレベル 批判もあろうかと や財政的措置 大量の時間的 が政府に求められる 必要であると 実効的な 最重要課題として浮上しますし、 については</p>

域の中で現実のものにする運動においては、これまでその運動団体が築き上げてきたスタイルの質が正面から問われざるを得ないといえます。

新潟に赴任するまでに、東京で八木所長を通じて、そして、『新潟の教育情報』を通じて、さらには、研究会に参加することを通じて、研究所に対しては他の地域で活動している民間教育研究団体とは、一味もふた味も違つ、ということを強く感じておりました。

地域民間研究団体の活動は、ともすれば、東京発の情報を二次加工して会員に広めるといったことに落ち着きがちなのですが、研究所の場合は、そうではなく、むしろ新潟における教育問題の把握を通じて、そこに含まれている普遍的でしかも先端的な問題を全国に向けて提出するといった活動に、むしろその焦点が向けられていると感じておりました。つまり、一つには、新潟という地域にきちんと足がついているという点と、二つには、新潟から日

本の教育の全体に対して問題提起をする力を持っている、ということ、これが研究所を全国的に注目される教育研究運動団体たらしめてきた主要なポイントの一つであったのではないかと、外から見ていて感じておりました。

そして、「子どもの権利条約」が批准されて以降の、市民運動の課題が、「子ども白書」作りにあるとすれば、そこではまず何よりも、その地域に相

当程度密着した運動のスタイルが築かれてきていたのか、ということが端的に問われざるを得なくなるわけです。

そうしてみると、研究所は「子ども白書」の作成という大掛かりな課題に取り組むために必要な、運動のスタイルをすでに持っている数少ない民間教育研究団体である、という意味で、全国的に見ても、極めて期待のできる団体であるという思いがあります。

大学院生だったころ、もし就職するのであれば、研究所までとは行かなくとも、なにがしか地に足がついた民間

研究運動が盛んな地域にある大学に就職したい、と思っていました。どういう縁か、新潟大学に赴任することができて非常にうれしく思っていると共に、こうして、研究所の運動に参加できるようになったことを、じつは相当に「光栄」に思っていることを正直に申し上げなければなりません。

今日の話の筋

さて、多少「寝めすぎ」の感もある前置きはのくらしいにして、本題に入りたいと思います。

今日は、「子どもの権利条約と市民運動」というテーマを与えられているわけですが、今日これから話すことを、大きく二つの柱に分けておきたいと思えます。

一つは、与えられたテーマに直結する柱です。すなわち、「子どもの権利条約」を日本において現実のものとするために、市民運動に何が求められているのか、ということと、この柱の

中では、この問題を考えるにあたって、

私がポイントになると考えている二つのことについてお話をしたいと思えます。第一は、この条約において規定されている締約国の実施義務とはいったいかなる性格のものであるのか、ということを引きちんと理解しておくことが不可欠であるということ、第二は、非政府組織、いわゆるNGOが本条約の実施に当たって相当に大きな役割を果たすことが国際的に期待されていることを理解し、それを大いに力として運動を進めていくべきだ、ということ

です。しかしこの柱は、「子どもの権利条約」でなくとも、報告審査制度を採用しているあらゆる国際人権条約についてあてはまることで、必ずしも、「子どもの権利条約」らしい話ではありません。そこで、大きな柱の二番目として、子どもの「権利」という場合、私たちは一体どういふことを今後考えていかなければならないのか、というこ

と、そして、特にこの条約が大きなインパクトを与えるであろうといわれている学校教育において、この条約の精神を実現していく上で何が障害になっているのかについて触れていきたいと思えます。

そして、最後に、まとめとして、市民運動に何が求められているのかを話したいと思えます。

締約国の実施義務をめぐって

さて、さる四月二十二日に日本政府も、子どもの権利条約の批准書を国連事務総長に寄託し、一五八番目の批准国となりました。この条約の批准の承認に関する案件は一九九二年に政府から国会に提出されましたが、残念ながら国内政治に翻弄される形で、その批准の承認が今年の三月までのびのびになったことは周知のとおりです。しかし、この経緯が、果たして、この条約の第三条に規定された「子どもの最善の利益への第一次的配慮」の原則、あ

るいは、一九九〇年に開催された世界子どもサミットで確認された「子ども最優先の原則」に照らし、妥当であったかは大いに疑問の残るところです。

国内では批准のもたつきが問題となりましたが、他方、国際的な次元に目を向けると、本条約の締約国による実施監視の仕組みが着々と具体化し、日本政府の消極的な姿勢とのギャップはますます広がっているといわざるを得ません。

この条約が一九九〇年九月に発効した後、この条約の実施監視に当たる「国連子どもの権利に関する委員会」が活動を開始し、一九九一年、一九九二年に開催された、その第一会期および第二会期において、委員会の作業方法に関する議論を終え、一九九三年一月に開催されたその第三会期からいよいよ、締約国から提出されたこの条約の実施状況に関する報告の検討を開始し、本年四月に開催された第六会期までに、二十か国以上の報告の検討を終

了しています。私は、子どもの権利委員会の第三会期および第四会期を傍聴し、委員会の作業の様子を直接に目にする機会を得ました。子どもの権利委員会が、極めて実践的な姿勢で報告の審査に臨み、かつ、それを支えるために、条約を最大限に利用しようとする姿勢を示していることに、正直申し上げて非常にびっくりしました。

特に私にとって衝撃的だったのは、第三会期の冒頭で行われたポリビアの報告の検討でした。ポリビアは、条約の批准後、総合的子ども法を条約に基づいて改正したのですが、ポリビアの報告は、その子ども法の何条の何項をいかに条約に適合的に改正したのか、という事実で占められていたのですが、ポリビア政府代表もまた、委員会が開催されている場で、同じように、いかに条約と適合的に国内法を改正したのかということをする」と説明するわけです。それを傍聴していた私は、国内法と条約との適合性に関するいわゆる

法解釈議論がこれから丁々発止と始まるのではないかと、予想していたのですが、その予想にまったく反して、委員会の委員たちは、ポリビア政府代表の説明を裏につまらなさそうに聞いているわけです。そして、ポリビア政府代表の発言が終わるやいなや、「私たちが知りたかったのは、条約の批准後、報告の提出に至るまでに、子どもの置かれている状況がどれほど変わったのか、ということだ」といった主旨の発言や「いかにして子どもの置かれている現状を変えたのか、これがポイントなのだ」といった発言が、次々に委員会の委員によってなされたのです。ポリビア審査の最後では、委員から、第二次報告では現実にもたらされた進歩について聞くことができることを今から楽しみにしている、との、取りようによっては極めて厳しい発言で締めくくられることになったのです。

こうしたやりとりから抑えられるべきポイントは、条約によって照らし合

わされるべきは、まずは、子どもの置かれている現状そのものであり、条約実施の程度は、国内の法律によってはかられるのではなく、子どもの置かれている現状がいかに改善されたかによって評価されるべきであるということといえます。

では、なぜこのような命題が、この条約から導き出されるのでしょうか。

この条約において、締約国の実施義務に関連して、第二条と第四条の規定が置かれています。第二条では、「締約国は……この条約に掲げる権利を尊重しかつ確保する」と定められ、また、第四条では、「締約国は、この条約において認められる権利の実施のためのあらゆる適当な立法上、行政上、およびその他の措置をとる」と書かれています。第二条は、権利の尊重と確保という結果を達成する義務を、そして、第四条は、その結果達成のために「あらゆる適当な措置」を取る義務を規定したものであって、決して同じことの

繰り返しては、両者は目的と手段との関係に立つものといえます。国際人権法においては、結果義務と行為義務とそれぞれ呼ばれているものです。締約国の義務は、子どもの権利の尊重と確保という結果をもたらすために、あらゆる適当な措置をとる義務といえ、多分に、文学的な表現とはなりますが、「子どもの権利を不断に向上させていくためにあらゆる適当な措置をとる義務」とでも言い表すことができるものといえます。

この条約の第四十四条において、締約国の報告に必ず記載されるべきことがらが規定されていますが、「条約において認められる権利の実施のためにとった措置」と「これらの権利の享受についてもたらされた進歩」の二つがそのような事からとして真っ先に列挙されています。これは言うまでもなく、先の、行為義務と結果義務との区別を反映した規定であるわけです。

先程紹介したボリビアの報告の検討

では、結果義務に関する報告、すなわち、「権利の享受についてもたらされた進歩」についての報告がない、ということが問題となったわけでした。締約国の実施義務はあれやこれやの措置をとることだけで構成されているわけではなく、結果義務こそが重要なポイントになるはずだということが、指摘されていたわけです。これは後日談ですが、結果義務の達成状況を委員会に報告することを迫られたボリビア政府代表は、子どもの置かれている状況を示すさまざまな情報、そこには統計情報ももちろん含まれることになるのですが、これらを本国に紹介し、徹夜でファックスのやりとりを行ったとのことです。これは、結果義務の状況についての十分な情報を含まない報告を提出した締約国の代表に、まじめに審議に応ずるべきだという文脈で、委員会から引き合いに出されるエピソードです。

私が、ボリビア政府と委員会とのや

りとりを聞いて衝撃を受けたのは、私もまた、この結果義務なる概念にまったく無知だったということになります。一九九三年の一月の段階では、私の頭の中では、権利条約というのは、裁判所で用いられるべき裁判規範であり、しかも、国際協調主義を謳った日本国憲法のもとでは、法律よりも強い効力をもつものだということから、裁判所において、権利条約を用いていかなる国内法が、権利条約「違反」だといえるのか、それを確定しなければならぬはずだ、という事が主要な関心事で、肝心の結果義務には目が向かなかつた、というのが当時の私の認識レベルであったのです。

しかも、締約国の行為義務として立法上の措置、行政上の措置、司法上の措置とその他の措置が、「または」ではなく「および」でつながれていることから、単に、条約に合わせて立法的措置をとればそれだけで行為義務が尽くされたとは言えず、かりに、現実に

変更がもたらされていないのであれば、更なる立法的措置や、その他の措置が取られなければならない、ということになるのです。

本条約に規定された締約国の実施義務の性格が、このようなものであるとすれば、ただ単に裁判規範としてこの条約をどう生かすのか、ということのほかに、たとえ裁判によっては実現することが難しい事からについて、それを政治過程においてどのように生かすべきなのか、ということも当然考えられなければならないこととなります。そこで、最近では、「子どもの権利条約」において子どもの「権利」という場合、裁判所による救済を前提とする「法的権利」のほかに、政治の指導原理となるべき「権利」という意味も含まれていると見るべきだ、というようにしているわけです。この点について、やはり条約は法律なのだから、裁判規範としてどのように使えるのかを重点的に考えるべきだ、との批判もあろう

かとは思いますが。しかし、子どもの「権利」といわれているものの多くが、裁判所による判断、あるいは、司法的救済によって実現されるような性格のものではなく、むしろ、政治過程において、なにかんずく、立法的措置によって実現されるべき性格のものであることを考えますと、政治の指導原理としてこの条約を用いることができる、ということには、大きな意味があるといふべきであろうと私は考えております。では、このような締約国の義務の性格から見ても、これまでの日本政府の対応についてどのような評価が導き出されることになるでしょうか。日本政府は、本条約に照らして日本の国内法制は十分なものであり、非嫡出子差別の問題を除けば、日本の法制に問題は無い、という姿勢を一貫して取っております。しかし、これは、現在の立法的措置が文面上は条約に適合しているといっているに過ぎませんし、また言い方を変えれば、行為義務のごく一部に

ついては現行法で十分にそれを尽くしているはずだといっているに過ぎません。ここでの最も大きな問題として指摘できるのは、結果義務についてはなんら言及されていないという事実です。あるいは、日本の子どもの置かれている現状がこの条約に照らして十分であるのか否かということについての判断がまったく示されていないということといえます。

おそらくこの姿勢を堅持したまま、報告審査に日本政府が臨むことになれば、ボリビア政府が直面した事態と同じ事態に直面することはまず間違いないと思います。「批准後、子どもの置かれている状況がどう変わったのか。」これは日本政府に課せられた相当に重い質問となることは必定といえます。では、本来的には政府には何が求められていると考えるべきなのでしょう

か。まずは、この条約の実施が、相当に大きな負担を政府に与え、それに対応

できるような体制を作らなければならぬ、ということです。

締約国の実施義務がそれほど単純なものではない。「子どもの権利条約」を実施し、しかも、子どもの権利委員会に報告しなければならぬということになれば、そして、しかも、この条約が、相当に大部なもので、教育から、家族、児童福祉、そして少年司法など、子どもの権利に関わるあらゆる領域を含んでいるということを考え合わせると、この条約の国内での実施、そして報告の作成には、相当に大きな時間的、人間的、財政的資源を政府は消費しなければならぬ、といえます。

そして、いかにして子どもの現実を変えたかがポイントであるとすれば、まずは、子どもの置かれている現状の把握から出発しなければならぬし、更には、二年後まで提出することが予定されている報告の提出までに、いかなる場面で、どの程度子どもの置かれている状況を、どのような措置をとる

ことによって改善していくのか、という見通しを立てることもまた必要となり、最終的には、現実にも子どもの置かれている状況がどの程度進歩したのか、ということについての評価を行うことも必要とされます。

実態調査、行動計画の策定、行動計画実施の評価という一連のプロセスを実行的かつ能率的に実施していくことは政府に求められることになるはずで、これを実施していくためには、それに責任を持つ行政組織の設置がどうしても必要とされると考えられるのです。国連子どもの権利委員会は、この点に関連して、本条約を実施するに当たって、恒久的な政策調整機関と条約実施監視機関の設置を、更には行動計画の策定をあらゆる締約国に求めております。

しかし、このような行政組織の設置については、政府は極めて消極的です。この間DCI日本支部が幹事団体となつて、国内団体計三十六団体と共同で政府に対して申し入れを行いました。

総務庁の青少年対策本部との交渉で、政策調整機関の設置の必要性を訴えたのですが、一つの国際条約のためだけにこのような行政組織を設置することはできない、との回答が担当の事務官からなされました。実は、総務庁の青少年対策本部は、行政組織法上は、青少年に関連して他の省庁によって行われる施策の総合調整の任に当たることが予定されていて、子どもの権利委員会はその設置を求めている「政策調整機関」に該当するともいえるわけです。今回の交渉では、青少年対策本部が、総合的政策調整の機能を発揮することになるであろうとの回答を期待していたわけですが、私たちは体育が中心で、子どもの権利について担当することにほならない、との回答が返ってきました。

また行動計画の策定についても、一九九〇年に行われた世界子どもサミットにおいて、その参加国が二十一世紀にむけての行動計画を取り纏め、それ

をユニセフに提出することが約束されたのですが、それを受けて外務省が提出した「行動計画」は具体的な数値を伴うものではなく、ましてや具体的な措置についての言及にも欠け、すでに、行動計画とは言えないような文書となってしまうています。

いずれにせよ、政府による子どもの権利条約の実施態勢は、決して十分なものとは言いがたい状況にある、ということは、指摘しておかなくてはなりません。

NGOに期待されている役割

さて、次に本条約の実施に当たってNGOがいかなる役割を果たすことが国際的に期待されているのか、ということについてお話ししたいと思います。

この条約は、締約国による条約実施監視の仕組みとして、報告審査制度を採用しています。報告審査制度というのは、締約国自身が条約の実施状況についての報告をまとめ、それを条約実

施監視機関が締約国政府代表との対話——英語ではダイアログと表現しています——検討する仕組みのことを言います。条約実施監視機関は、あくまでも、締約国による条約実施を側面から支援することをその任務としているわけでした、その役割は、条約実施に当たっての困難と障害の特定と、それを克服するための専門的助言を与えるということにとどまるわけです。

これは、国際人権条約の実施監視の仕組みの中では、もっとも強制力の弱いもので、締約国による条約実施を促進させる力といえば、条約実施監視機関、なかなんぞそれを構成する委員が、その専門的見識に基づいて、説得的な意見を言うということ、公開の場で行われる報告の検討に、国際世論の注目が集まる、ということにすぎません。したがって、委員の専門的な力量を除けば、締約国による条約実施を促進する力は国内外の世論だけ、ということになり、これゆえ、条約の実施監視に

どの程度国内外の世論を動員することができるのか、ということが、条約の実施を実行的なものとするに当たって、市民運動が果たすべき役割は決定的に重要であるといわざるを得ないのです。

このため、子どもの権利委員会は、第一次報告の内容と形式について定められたガイドラインにおいて、「報告準備の過程が、公衆の参加および公衆による政府の政策の吟味を助長し、かつ、促進するものとする」とわざわざのべ、NGOの参加に基づく条約実施を実現するよう締約国に求めているわけです。NGOの力を借りなければ、とうてい、この条約を実行的に実施することはできないことを表現しているものといえます。

NGOの参加を実現することの具体的なねらいが、NGOと政府との間の「批判的な討議」により、条約実施に当たっての困難と障害により容易に特定することができる、ということに求められる、ということとは、これまでに

も、国連人権センター筋から主張されてきたことです。この「批判的討議」の重要性については、日本の状況に照らし合わせてみても、実感としてまさにそのとおりであるといえます。

しかし、子どもの権利委員会の特徴は、これまで国連内部での蓄積を踏まえるだけでなく、更にもう一歩進んで、NGOの参加を、国内的な場面では、報告準備の過程への参加から更に拡大し、また、国際的な場面、すなわち、国連で行われる報告審査へのNGO参加までも、正式に実現しようとしていることにあるといえます。

まず国内的な場面について言えば、条約第四十二条に規定された締約国の「条約広報義務」に関連して、締約国の条約に関する一方的な理解が流布されることのないように、NGO参加のもとで、条約広報活動を行うべきとする見解を子どもの権利委員会は明らかにしています。この広報活動へのNGO参加の重要性については、我々はす

でに、幸か不幸か、それを十分に意識することのできる経験を持っています。本年五月二十日に、文部省が『『児童の権利に関する条約』について』なる通知を、各都道府県教育委員会に向けて出しましたが、ご存知のとおり、これは文部省の施策を「防衛」することにだけ向けられた通知として強い批判を浴びたものです。より広報活動へのNGO参加のより具体的な仕組みを考える必要があるといえます。

例えば、オランダでは、DCIオランダ支部が政府から資金援助を受け、この条約の広報活動に当たっているといえます。オランダ支部で、事務総長のスタンという方と会った時に、彼は「お金はもらっているが、一切口出しはされていない。我々は、政府のプロパガンダのための手段ではない。」と強調していました。さすがにこのような施策が日本で取られるようになるには、相当の年月が必要で、すぐに実現するわけではないといえますが、せめ

て、例えば、新潟ウィルの会で作った「かるた」が、政府の資金によって印刷されて販売されるとか、そこまで行かなくとも、その一部でも、新潟県の広報にカラー刷りで掲載されるぐらいのことはあっても良いのではないか、という風に思うわけです。

国際的な場面では、報告の検討が行われる定期会期の前に開催され、報告の準備的検討が行われる会期前作業部会に、NGOを招請し、それに参加させることを可能としている手続き規制を設けています。この定期前作業部会是非公開で行われ、ここで、定期の会期で行われる審査で締約国に対してなされる質問のリストが作成されることになっていきます。このような作業部会にNGOを参加させることによって、より深い報告の理解と、そして、より実行的な質問リスト作りをしようとしているのです。

以上のような子どもの権利委員会が見せているNGO重視の姿勢が、日本

に対して与えるインパクトは、とてつもなく大きいといえます。といいますが、これまでの国際人権条約については、政府は、事前に報告を公開することにさえ消極的で、国内で国民を振りきってジュネーブでの報告審査をいわずに外交儀礼として処理するというのが通例でした。もちろん、近年では、

特に、最近行われた自由権規約委員会での報告審査については、事前に報告書を公開し、また、NGOもいわゆるカウンターレポートを自由権規約委員会に提出し、更には、ジュネーブにまで行って会議を傍聴するなど、NGOの力が、国連に結集するような条件と現実にならざるを得ないような状況になってきています。しかし、報告準備へのNGO参加や、報告審査へのNGOの定型的な参加はまだまだ実現していません。しかし、この条約、とりわけ子どもの権利委員会のもとでは、仮に、日本政府が旧来の姿勢を崩さずに報告審査に臨めば、子どもの権利委員会か

ら相当に厳しい評価を受けることになるとはまず間違いありません。特に重要なのは、例え、日本のNGOを国内で振りきったとしても、NGOが会期前作業部会に参加することによって、ジュネーブで逆に政府を待ち受けるということが可能となっていることだといえます。

この点、先程紹介したDCIが中心となって行った政府申し入れで、外務省と話し合いを持ったのですが、外務省としては、報告ができればそれは事前に公開する。しかし、報告準備の過程を公にすることはしない、という方針であることが明らかにされました。またこれはオフレコの情報なのですが、外務省としては、NGOのカウンターレポートについても逆に事前に外務省に明らかにしてほしいとの要望を持っており、ジュネーブで真剣勝負をした、といっていたということでした。

で指摘しておきたいのは、日本政府が、報告審査制度の意味をどのように理解しているのか、ということでした。

先程お話ししましたように、報告審査制度の目的は、締約国による条約実施を側面から支持する、ということに求められ、締約国政府と子どもの権利委員会との間の関係は、「対決的」であるというよりはむしろ、「協力的」であるといえるはずのものです。子ども権利委員会が常に強調しているのは、条約の実施に当たっての困難と障害を発見し、かつ、それを克服するためにとられるべき措置について専門的な助言を与えることが、「対話」の目的であり、そのような目的を実現し得る「建設的な対話」を行いたいということとです。日本政府は、これまでの経緯もあるのかもしれませんが、むしろ国際世論からいかに国内の施策を「防衛」するのか、といったことにとらわれ過ぎ、との感を強く持たせるような姿勢を根深く持っているのではないかと、

推測させます。がしかし、このような姿勢は、やはり、「建設的な対話」を妨げるものとして、再考する必要があるのではないのでしょうか。

子どもの権利の実現の方法

以上、「子どもの権利条約」をめぐる、国際人権条約の実施に共通する問題について話してきました。これからは大きな柱の二つ目、すなわち、この条約が特に「子ども」にかかわって与えるインパクトについて話を進めていきたいと思えます。

ここに集まっている多くの方々にとっては、なじみの深い条項の一つとなつていえると思いますが、この条約の最も大きな目玉の一つが、条約第十二条に規定された「意見表明権」であることは、疑いのないところです。国際的に見てもこの評価は定着しているものといえ、フランス政府はその報告の中で、この条約が与えた最も大きなインパクトは意見表明権であったと、わざ

わざ明記しているぐらいに固まった評価になっていくといえるでしょう。

しかし、このような高い評価にもかかわらず、この意見表明権ほど、理解の難しい条項はないというのが、研究者としての実感です。重要な規定であるにもかかわらず、審議過程が極めて簡潔で、審議過程を見ただけではその意味を具体的に確定できない、ということにもその理由があるのですが、それ以上に、この規定が、何らかの大きな原理的な意味、すなわち私たちが子どもに対して持っている見方を相当程度に変換させる意味を持つのではないかと、との予感を感じさせるものであるにもかかわらず、それが一体どういう意味であるのかが、必ずしもはっきりわからない、ということにもその理由があると思えます。

私は、意見表明権については、その制度的な意味と原理的な意味とを区別し、法的技術的な議論としては、この意見表明権は、子ども個人の手続的

権利を意味していると考え、そして、他方で、意見表明権が基礎としている考え方からは、より広い意味の主張を導き出すことができると考えています。より広い意味の主張の代表例は、学校における学校運営への生徒参加の保障ということになりますが、より一般的には、子どもの集団的参加権が意見表明権が基礎としている原理から導き出される、と考えられるわけです。

つまり、意見表明権が基礎としているのは、「子どもの最善の利益は子どもの意思を尊重して初めて確定することができる」との考え方や、あるいは、十分な合理的な判断能力は持たないけれども、自己に影響を与える事柄について相談を受ける権利を子どもに保障することが、子どもが持っているはずの人間としての尊厳を保障するため必要であり、また、相談を受ける権利を認めることが、まだ十分な合理的な判断能力を持っていない人間である子どもの尊厳を守る方法なのだ、との

考え方であるといえます。そして、このような考え方を反映して、とりあえずは、子どもの個人的手続き的権利として意見表明権がたまたま規定されたか、と抑えているわけです。

しかし、最近では、「子どもの権利を実現する方法」の保障という観点から、あらためて意見表明権の原理的な意義を考え直す必要があるのではないかと感じています。あるところでは、このことを「成年制度への原理的なチャレンジ」と表現したこともあるのですが、要するに、未成年者であることから、一方で選挙権を認められず、他方において、訴訟能力——これは単独で訴訟を提起する法的な資格という意味ですが——を否定されており、いざれにせよ、子どもは一律に、自分の権利を実現する「方法」から排除されていることを、「自己に影響を与える事」がらに、自由に意見を表明する権利を持つといっている意見表明権から再検討する必要があるのではないかと

の問題提起をしようとしているわけです。

これは厳格に言えば、私一人のオリジナリティーに属する提案ではなく、実は、子どもの権利問題に深くコミットしている弁護士さんとの会話の中から得たヒントを私なりにまとめたものです。弁護士さんから提起された問題は、血液製剤から感染したエイズ患者が、厚生省などを相手取り行っている損害賠償請求訴訟の中で、未成年者が原告団に加わるに当たって、親の同意を得なければならぬが、世間体配慮をして、同意を出さない親が少なからずいて、その子どもは、自らをエイズに追いやった医療行政の責任を追及することができなくなる場合があるが、これを子どもの権利という観点からどのように考えるべきなのか、という点とでした。もちろんこの弁護士さんが言おうとしていることは、訴訟という権利実現の方法として最も重要な手段にアクセスできなければ、その権利は

絵に描いた餅に過ぎない、ということなのですが、この問題をどのように考えるべきなのでしょう。また、たまたまかわりを持って参加させて頂いた仕事から得たヒントなのですが、いわゆる消費者相談で、近年子どもが絡んだ相談の件数が多くなっている中で、子どもが何らかの援助を求めようとしている時に、親の同意を得なくとも相談窓口で勝手に対応することができるといえるということが大きな問題となってきたという事実があります。この研究では、相談だけであれば、それは法律行為ではなく事実行為なので、だから、問題はない、という技術的な決着が図られました。それにしても、子どもが援助を求め、援助の手を差し伸べる必要があるにもかかわらず、親の同意が得られなければ何もできない、ということには、多少なりとも不条理さを感じないわけには行きません。

また、子どもが権利を実現するため方法から遮断されている、という問

題は、何も、訴訟に限られたことではなく、子どもは選挙権を持たないために、国会での立法活動、あるいは、予算の策定によって実現されるべき自らの権利の実現に、そもそも影響力を行使することはできない、という問題も存在しています。この点、例えば、大人は子どものことも考えて選挙権を行使しているのだから、十分な配慮がなされていると、理屈をつけることもできますが、それは私たちの実際の投票行動にはまったくマッチしていないことには、おそらく、異論はないだろうと思います。つまり、現実の政治過程

に子どもはまったく影響力を行使できていないにもかかわらず、まさにそのような政治過程によって自らの権利が実現されることを期待しなくてはならない、ということには、やはり不条理さが残っているといわざるを得ないわけです。

訴訟によって実現されるべき権利であれ、国会によって実現されるべき権

利であれ、子どもは、それを実現すべき「方法」からまったく排除されてしまっていることを、どのように考えれば良いのでしょうか。

この点、子どもの権利委員会は、次第にその見解を明らかにしつつある段階にあり、先に紹介した「政策調整機関」や「条約実施監視機関」について、その権利を実現する方法からまったく排除されてしまっている子どもの特性を反映した、子ども独自の「政策調整機関」の在り方や「条約実施監視機関」の在り方を考えようとしています。

また、アイディアの段階ですが、子どもの権利委員会は、国会あるいは行政組織に、子どもの声を反映する特別の組織を設けるべきことを提案し、さらには、裁判所以外のより簡易な権利救済機関の設置を提案しているところ

です。この提案がどこまで具体化するのかは、今後の動向を見極めていく必要がありますが、それでもなお、子どもの

権利という場合、その実現の方法、あるいはルートと対応させてその内容を考えていくという、必ずしもなじみがあるとは言えない考え方を提起しているものといえ、また、更には、私たちが一口に子どもの権利というのではなく、その実現の「方法」に応じて、それを類型化すべきではないか、との問題提起が子どもの権利委員会の動きには含まれているわけで、もう一度この観点から、子どもの権利を考え直すきっかけとする必要がある、ということ

学校教育における

権利条約の実現を妨げるもの

最後に、教育にかかわって一つだけ問題を指摘しておきたいと思ひます。

裁判所にせよ、国会にせよ、社会で行われる決定から排除されてしまっている子どもが、そのような社会的決定に何らかの影響力を行使すべきだ、ということ、言い換えれば、子どもの社

会的決定への参加が保障されなければならぬとすれば、子どもがその能力を発達させていく主要な場面である学校において、そのような経験を積むべきであるとの主張は、相当に説得力を持つものといえます。

これは、権利条約が批准される前から、学校運営への子どもの参加の保障の必要性として、さんざん指摘されてきたことです。また、生徒の学校参加を法制的に保障せよとの声も聞かれ、西欧諸国における参加制度の紹介がこれまでにも頻繁に行われてきました。

しかし、参加制度にだけ目を向けていても、権利条約の精神を日本の学校教育において実現することは相当に困難である、ということを描きなければなりません。困難だ、というのは、何もこのような参加制度が立法化されるのが難しいということではなく、また、教師の猛烈な反発にあうから困難だというわけでもありません。たとえ立法化されても、またたとえ教師の意

識が変わったとしても、このような「参加」を保障するために必要な前提、すなわち教師の教育の自由、あるいは、教育の直接責任制が、日本の学校教育には欠けているということが、権利条約の理念を学校で実現する上での最大の障害になっているといわざるを得ないということです。

先程指摘しましたように、意見表明権は、子どもの声に直接耳を傾けて子どもの最善の利益が確定されるべきである、との考え方をその基礎に置いています。しかし、現在の日本の学校教育における教育内容統制は、子どもに目を向けるのではなく、行政に目を向けて教育を行うべきことを教師に命じているので、そもそも、このような考え方は真つ向から対立する原理の上に成立しているといえます。先の考え方を実現するためには、どうしても、教師に教育内容を決定していく自由が認められなくてはならないはずで、すでに内容が決まっているところに、子

どもを参加させたところで、意味はまったくないものといわざるを得ません。そして、実のところ、別に意見表明権といわれなくとも、日本の教育方針では、意見表明権が基礎としているこのような考え方を、教育の直接責任制と定式化し、日常的な子どもと親の声に応えながら教育内容を専門的見地から作り上げていくことが、教育におけるあるべき責任の果たし方であり、教師の教育の自由というのは、この責任の果たし方を表現したものであるといってきたわけです。

子どもの権利条約ができて、多少なりとも萎縮する教師が少なからず存在するということは知っていますが、私から見ると、どうも筋が逆で、権利条約の理念を実現するためにこそ、自分たちに自由が認められるべきであるとの主張を、これは相当に古典的な主張でもあるわけですが、これを行っていくことが極めて重要であるといわざるを得ません。

まとめにかえて

——高まる研究所への期待

さて、以上のお話から、今後、市民運動が取り組むべき課題について、大ざっぱに四つのことを指摘しておきたいと思ひます。

第一は、子どもの置かれている現状の把握という課題は、決して行政だけではなく、市民運動にも課されているということを抑える必要がある、ということとす。もし行政が子どもの実態を把握し、そして、第一次報告の提出される二年後まで行動計画を策定し、その実施状況を評価しないというのであれば、まずは、市民運動でその課題を受け止めざるを得ません。

この意味で、「子ども白書」作りの運動は、非常に重要であるといえますし、また、そのような実態把握の努力を通して、日本の子どもの権利にかかわる運動の力量は飛躍的に向上するのではないかと予想されます。

ただ、昨年一月にジュネーブに行った時、一番頭を悩ませたのは、間口も広ければ、深さもある、この大容積の条約を受け止めるのに十分な市民運動が果たして日本にあるといえるのだろうか、ということでした。さまざまな領域で、多くの市民団体が活動をしていくわけですが、子どもの実態をトータルに把握できる体制が作れるのか、ということでした。行政と同じで、運動が縦割り化していることは否定できない事実で、横の連携をいかにうまく作り出すことができるかが、この最重要なポイントにあるということを指摘しておきたいと思ひます。

また、どのような「白書」ができるにせよ、「白書」作りのプロセスに、どれほど多くの人々が参加し、そこで自分が専門としている、あるいは、自分が運動としてかかわっている領域に属さない事に対して、誠実に耳を傾け、子どもの置かれている状況をトータルに把握しようとする努力が、

どれほどなされたかが、極めて重要であると思ひます。

第二に、市民の手による広報活動を活発に行っていく、ということとす。

大容積のこの条約をわかりやすく知らしめていくことは、極めて難しいことであることは、おそらく、この条約の勉強会に参加したことのある人であれば、あるいは、この条約をわかりやすくするためにはどうすればよいのか、ということを考えて経験があれば、まったく異論はないと思ひます。特に、子どもへの広報、もっと具体的には、学校教育における子どもの権利条約の伝達は極めて重要で、そのための教材作りはどうしても急ぐ必要があるといえますが、その際、日本の民間教育運動が築き上げてきた「人権教育」ないしは「憲法教育」の蓄積が、どれほど活かされることになるのか、鍵になることを指摘しておきたいと思ひます。

第三に、子どもの声を国政や、県政、そして、市政にいかにか反映させ、そし

て、子どもの最善の利益に対する第一
 次的な配慮が現実になされることを確
 保するための仕組み作りについて、現
 実的で、具体的な提案をしていく必要
 がある、ということでした。

わざわざ「現実的」とつけ加えまし
 たのは、新潟県にも、県知事の付属機
 関として青少年健全育成審議会、青少
 年問題協議会というのがあります、
 新潟大学に所属する研究者も含めて、
 その委員となり、更には、県の女性児
 童課が事務局を担当している青少年対
 策本部が、昨年、「青少年健全育成総
 合対策実施計画」を取り纏めているわ
 けですが、まずはこれらの既存の仕組
 みを手がかりにして、既存の政策調整
 機関の問題点を洗い出し、その機関を
 よりよいものとするために次の一手と
 して何が考えられるのかを、対案とし
 て提出していくということが重要であ
 ると思います。その際、思いきって、
 それを条例案として提出することも、
 運動の一つの在り方として検討されて

もよいと思います。

もちろん、新潟県のデータ収集の能
 力や政策立案に当たってのその用いら
 れ方が検討の対象となるわけですが、
 おそらく「白書」作りの経験が、大い
 に役立つことは今からでも十分に予想
 できることであるわけです。

最後に、第四に、学校教育に関連し
 て、今後とも、教育の自由を実現して
 いくためのあらゆる努力をしていくべ
 きだということでした。私も新潟大学の
 教育学部においてまだ半年しか経ちませ
 んが、それでもなお、新潟県の教師に
 は、格別の負担がかかっていることは、
 十分に理解することができるようにな
 っています。しかし、他方で、免許書
 き替え講習で、現職の教師とおつき合
 いさせて頂いた経験から——もちろん、
 これまで新潟の教育に取り組んできた
 研究所の経験からすれば取るに足らな
 いものであることは重々承知の上での
 発言ですが——どんな統制が加わろう
 と、子どもと日常的に接して教育活

動を行っているという事実は、やはり、
 教師に、教育の自由の別表現である教
 育の直接責任制をおのずと意識させる
 ことになる。いいかえれば、子どもと
 日常的に接触しているのは教師にほか
 ならないという事実は、教師に教育の
 自由を基礎づける格別の現実的な根拠
 とならざるを得ない、ということを感じ
 ています。

すでに研究所は、「子ども白書作り」
 運動に着手しているわけですが、ぜひ
 とも、これが、これから二十一世紀に
 向けての研究所の活動の大きな財産と
 なるほどに成功させる必要があると考
 えています。この大掛かりな運動に参
 加させて頂いていることに感謝してお
 りますし、また、このような運動に少
 しでも役に立てればと切望しておりま
 す。このことを最後に述べて、今日の
 話は終わらせて頂きたいと思えます。
 ご静聴ありがとうございました。

(よとりやま ようすけ)

|| 新潟大学教育学部 ||