

UNCRC-General Comment No.17 へのアプローチ

An approach to UNCRC-General Comment No.17

高橋博久 Hirohisa TAKAHASHI

概 要

国連子どもの権利条約第31条(子どもの休息、余暇、遊びならびにレクリエーション活動、および文化的、芸術的生活に参加する権利)に関して、2013年に子どもの権利委員会が発表したジェネラルコメント第17号を対象に、これが発表されるまでの周辺状況を取り上げ、それを検討するよう要請してきた国際NGO団体の取り組みを紹介し、第31条の重要性を論及するとともに、発表された文書についての若干の整理を試みる。

キーワード

国連子どもの権利条約第31条

United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC) Article 31

子どもの権利委員会

Committee on the Rights of the Child (CRC)

ジェネラルコメント第17号

General Comment No.17

忘れられた権利/忘れられた条項

Forgotten Right/ Forgotten Article

I P A (子どもの遊ぶ権利のための国際協会)

International Play Association : Promoting the Child's Right to Play

I P A子どもたちの遊ぶ権利に関する世界専門家会議

IPA Global Consultation on Children's Right to Play

子どもの遊ぶ権利の侵害

Infringes of Child's Right to Play

目 次

- 1 はじめに
- 2 子どもの権利条約権利の理念とジェネラルコメント第17号
- 3 「忘れられた条文」を生き返らせるI P Aのアクション
- 4 UNCRC-General Comment No. 17 の概要
- 5 まとめ

1 はじめに

国連の子どもの権利委員会(CRC)第62会期(2013年1月14日~2月10日)は、委員会として17番目となるジェネラルコメント第17号[General Comment No.17 (2013) on the right of the Child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts(art.31)]を、国連子どもの権利条約第31条[United Nations

Convention on the Rights of the Child (UNCRC) Article 31]に関する見解として採択した。ジェネラルコメント第17号は、先行未編集版(Advance unedited Version)が同年3月18日付、確定版(Distribution:General)が4月17日付で同委員会のウェブサイトで公表されている。

本稿の目的は、ジェネラルコメント第17号を巡って、これが発表されるまでの周辺状況を取り

上げ、それを発表するよう要請してきた国際NGO団体の取り組みを紹介し、第31条の重要性をとり上げるとともに、発表された文書についての若干の整理を試みることにある。

国連子どもの権利条約(UNCRC, United Nations Convention on The Rights of The Child: 日本国政府は「児童の権利に関する条約」としている。以下「子どもの権利条約」とする)は、国連が採択している9個人権条約の一つである。エレン・ケイ(Ellen Karolina Sofia Key, 1849—1926)が「子どもの世紀(“Barnets Århundrade”, 1900)」を唱えて大きな反響を得て以来、20世紀世界が標榜してきた子どもの権利を総合的に取り扱う法的拘束力を持った最初の国際条約として成立したことは意義深いことである。

子どもの権利条約は、国連が1959年に採択した「子どもの権利に関する宣言」30周年を記念するものとして、1989年11月20日に開催した第44回国連総会で採択された。2013年10月現在、アメリカ合衆国、ソマリアの2国を除く193カ国と地域が批准しており、国連が採択した人権条約のなかでもっとも多く賛同を得ていることは、この条約が等しく世界に受け容れられていることとして注目される。ちなみに、日本国政府は1994年4月22日に批准書を寄託、条約を締結し、国内では同年5月22日に発効している。他の国際条約と同様に、子どもの権利条約の効力は国内法に先んずるものであり、日本国政府は、締約国になるにあたっては国内法との調整を行い、国際的には承認されてはいないが子どもの親権に関する解釈など若干の保留を行っている。

子どもの権利条約は、前文及び54カ条の本文からなる。第43条では子どもの権利委員会の設置を謳い、その機能は締約国が負う義務の履行の達成に関する進捗状況を審査することとなっている。第44条では、締約国政府は批准した当初は2年後、その後は5年ごとに提出する自己検証をした報告書で委員会の審査を受け、委員会は審査結果を総括所見(Concluding observations)として公表する。これをもって締約国はその義務の履行を国際社会に表明することになる。

この際、委員会は特定の条文、テーマに関する「一般的討論(General Discussion)」を開催したり、委員会の解釈を示す「一般的見解(General Comment)」を示して、締約国における義務の誠実な履

行を促がす活動も行っている。この「一般的見解」がジェネラルコメントである。ジェネラルコメントは、締約国政府からの報告書を審査する際の規範となって総括所見に反映される。

端的に言えば、子どもの権利委員会は、締約国政府からの報告を受け、その内容について審査を行い、その結果を公表することで、締約国がこの条約が示している責務を忠実に実行しているかを確認する装置となっている。これらの審査の過程を通じて、委員会は締約国における条文の理解や解釈等に関してその適否を検討し、実現すべき案件を検討し、これらに関する提案あるいは一般的な性格を持つ見解を表明し、各締約国において条約の実施を円滑に行うよう促がすことになる。

本稿では、ジェネラルコメント第17号を子どもの権利委員会が有するこうした権能を具体的に展開した事例として紹介し、あわせて子どもの権利条約の注目される展開を構想するものである。

2 子どもの権利条約第31条の理念とジェネラルコメント第17号

2.1 子どもの最善の利益

子どもを守り、子どもの健やかな育ちを願うことは人としての普遍的な想いであり、それがまた人びとが生きる社会の未来を約束するものであることは、改めて述べるまでもない。20世紀世界は、二つの世界大戦での無差別な暴力の行使によって多くの子どもたちや若者の命を失ってきた。また一方では、地球上に隔壁のない商品経済の流通を拡大させ、これまでにない悩みと行き先の見えない生活環境の変化を実感してきた。国連憲章は、こうした災禍から「未来の世代を救う」ことを高らかに宣言して誕生したのである。

1959年、第14回国連総会で採択された「子どもの権利に関する宣言」は、1924年の「ジュネーブ子どもの権利宣言」を継承し、「人類は子どもに対して最善のものを与える義務を負う」とともに、「子どもが幸福な生活を送り、かつ、自己と社会の福利のために権利と自由を享有できるようにする」としている。国連は、この理念を子どもの権利条約として継承し、全世界にその理念を実現しようとするのである。

「子どもの権利条約」は、その成立過程で見ると、人類社会に産まれたすべての子どもに向か

って「子どもの最善の利益」(Best interests of child—条約第3条(1))を何事においても最優先に考慮しなければならないとしている。子どもという存在とその特性に合わせて、具体的には三つのP「保護される権利 (Protect)」「与えられる権利 (Provision)」「参加する権利 (Participation)」が掲げられている。

あわせて、子どもの意見表明権としてこの条約の特徴点とされる「自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利」(第12条)をはじめ、「表現の自由」(第13条)、「思想、信条の自由」(第14条)、「結社の自由及び平和的な集会の自由」(第15条)、「私生活、家族、住居若しくは通信に関して干渉、名誉、信用を不法に攻撃されない」(第16条)、「多様な情報源からの情報及び資料、情報及び資料を利用する」(第17条)といった諸権利を、一部に「児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮される」との支援条件を設けて、子どもの権利を認めていることは特筆される。

2.2 子どもの権利条約第31条と忘れられた権利

さて、本題の条約第31条について見る。この条項の主題は、「子どもの休息、余暇、遊びならびにレクリエーション活動、および文化的、芸術的生活に参加する権利」とまとめられている。

すでに見たように、子どもの権利条約の条項には、子どもの処遇に関する事項とともに子ども自身が行使できる権利が謳われている。第31条の権利は、休息、余暇、遊び、レクリエーション活動、それに文化的、芸術的生活への自由な参加を、子どもが行使できる権利であるとする。ここで、休息は基本的な欲求である心身のくつろぎと安らかな睡眠を意味し、余暇は、遊びやレクリエーション活動、文化的、芸術的生活を含んで子ども自身が気の向くまま行なうことが出来る自由度のある領域である。これらの事柄は、子どもが生活世界のなかで保障され任意に使える時間、自ら参加することのできる活動である。

子どもの生命や存在を護られる権利として掲げている多くの条項のなかで、条約第31条の特徴は個々の子どもが自ら生活主体として能動的に活動する場面を、子どもの権利と認めていることである。第31条の子どもの活動は言わば彼等自身

による幸福追求の作業であり、これらの活動は家族をはじめ子どもの身の回りを形づくっているコミュニティの文化のなかにあつてそれを享受し、伝承し、創造する活動であると言えよう。それは同時に子どもたち一人ひとりの現在の集積となつて生育史、生活史、発達史を形成するのであり、身体的、社会的、認知的、感情的、精神的な多面の発達においてとりわけ重要な位置にある。

ところが、条約が採択されて10年が経つ1998年にユニセフが作成した子どもの権利条約の逐条解説本(UNICEF: Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, 1998)が、この条約第31条には残念なことに「忘れられた権利 (forgotten right)」があると指摘し、それは「子どもの遊ぶ権利」であると注意を喚起した。

「子どもの遊ぶ権利を無視することは、しばしば『忘れられた権利』を言い訳にされる。大人たちの目から見ると、子どもはどんなにひどい場面でもどんなやり方でも遊びを見つけるのだから、子どもの遊びのために条件整備をしようなどということは、贅沢なことだと受け取られている。」(UNICEF: 前掲書, 1998: p. 465)

第31条でとり上げている事柄の周辺には大人が存在が見え隠れするが、大人による支配を受けないことを前提としている「子どもの遊び」は、練習や訓練などの名目で先導する大人の指示や介入があるレクリエーション活動その他とは明確に区別される。子ども自身の自由な動機と発想で思うがままに遊べる権利を認めていることは、この条約が子どもの身体的、社会的発達の根源にかかわっているという意味で、とりわけ第31条の重要性が注目されるのである。

さらに、第31条の「子どもの遊ぶ権利」をめぐる問題提起は波紋を広げることになる。

2009年、第31条を「子どもの条約の忘れられた条項」とするフロンチェックの論文(Fronczek, V. "A Forgotten Article of The UNCRC", Early Matters[Bernard Van Leer Foundation], 1, Nov. 2009/1 13:24-28)が発表されたのである。子どもの遊ぶ権利は、子どもの生活のなかで欠くことの出来ない重要な事柄であり、それを欠いた状況では、この条約そのものの真の役割りが発揮できない、と指摘した。

フロンチェックは、この論文で述べている。

「基本的人権であるにもかかわらず、これまでは無視されてきた子どもの生活の一つ一つの要素に、多くの国が目を向けるようになってきています。その一つは、いたる所で子どもの生活の中心にある遊ぶ権利です。国連子どもの権利条約の重要な原則は、各条文が相互依存的であり分割できないことです。その中に『忘れられた条文』があることは許されず、しかも幼い子どもにとって極めて基本的な条文が忘れられていることはあってはならないことです」（翻訳出典：IPA 京都フォーラム配布資料、2011）

2011年には、人口集中が激しい過密化する都市化の傾向が子どもの生活環境に大きな影響を与えるなかで、子どもの遊ぶ権利が侵害されているという指摘とともに、「忘れられた権利」が進行していると指摘するリタ・シャッケルの論文（Rita Shackel “The Impact of Urbanization on the Child’s Right to Play” Sydney Law School Legal Studies Research Paper No. 11/103, Dec. 2011）も発表されている。ここでは、これまで子どもを育てる機能を伝承してきた伝統的な家族や地域環境の崩壊、技術の進展による親世代の雇用形態の激変、商業化と不動産価値の上昇による公共空間からの子どもの排除、犯罪の頻発が個人の生活に与える恐怖、といった事態が指摘されている。

3 「忘れられた条文」を生き返らせるIPAのアクション

3.1 IPA香港世界大会に始まるとり組み

2008年1月、子どもの遊ぶ権利を主張している国際NGO、IPA（International Play Association: Promoting the Child’s Right to Play、子どもの遊ぶ権利のための国際協会）は、3年ごとに開催している世界大会を香港理工大学で開催した。この大会のテーマは「変貌する世界のなかの遊び（Play in a Changing World）」であった。基調講演の一人はドウェク教授（Jakob E. Doek: The Netherlands Centre on juvenile law and justice）で、2001年から2007年の子どもの権利委員会委員長を務めた人物である。

彼は、子どもの遊びについて、自らの体験を背景に述べるとともに、遊びが重要であるとした前置きに続いて、子どもの権利委員会の役割りを踏まえた考えを次のように述べている。

「子どもの権利条約が『遊ぶ権利』を含んでいるということは、そのこと自体、遊びの重要性を認めている確かな証拠である。第31条に書かれている遊びと、並べて示された活動の権利は非常に重要なものであるということが国際的に合意されているにもかかわらず、子どもの権利委員会に提出された締約国の報告書のなかではこの権利に関する記述は非常に少なく、なかには全く記述がない場合もある。これに関して考えられるのは、第31条に挙げられた権利『遊び、レクリエーション、文化および芸術』といったことは、蹂躪されるとひじょうに残酷で目に見えて壮絶な結果を招くその他の権利に比べれば、比較的ぜいたくなことだと見なされているからではないかと思う。締約国が、こうした子どもの権利についてもっと多くのことを報告してくれるよう注意を促し、モニターさせるためにはどうすればよいか考える必要がある。」（翻訳出典：IPA 前掲資料、2011）

彼は、そうした具体的な提案を、子どもの権利委員会の権能を活かして行うことができるという。

「第31条に関する報告の改善のためにどんな行動をとることが出来るか。子どもの権利委員会は少なくとも二つのことができる。第1は、締約国が提出した報告書に対して追加情報（list of issues）を要求できます。第31条の記述がないかまたは不十分な場合には、第31条にかかわる権利の実現のために実施した対策の情報を提供するように要求できます。その上で、子どもの権利委員会は更なる行動のための勧告を行うことが出来る。第2に、子どもの権利委員会は第31条に関するジェネラルコメントの採用を考えるべきです。ジェネラルコメントは、締約国に第31条の権利の重要性について注意を促すだけでなく、これらの権利の実現に関して特定の勧告を提供できます。各国の国内NGOが締約国の報告書のなかに第31条の情報を入れるよう要求するよう、積極的にそれを奨励して欲しい。」（同上）

IPA常任委員会は香港での世界大会とあわせて開かれた総会で、子どもの遊ぶ権利に関する取り組みを具体的に展開する戦略プログラムを検討する方針を提案し、このなかで条約第31条に関するジェネラルコメントを検討するように国連子どもの権利委員会に要請することを決定した。

IPAは、第2次世界大戦中に北欧諸国で未来を失うなど子どもたちを遊びを通して力づけよう

とした人たちの実績を基盤に 1961 年に結成され、以来 50 余年の歴史を持ち、現在は 5 大陸 40 カ国余に会員を持つ国際的な NGO 組織である。会員は、プレイワーカーや保育士、教師など子どもの身近で働く人たち、子どもの遊びに関するさまざまな領域の研究者、建築家や都市計画家、技術者、行政職員などと多様な人びとが参加している。これまでの活動経歴のなかで国連経済社会理事会 (ECOSOC) 傘下のユネスコ、ユニセフの諮問団体として国連の平和大使 (Peace Messenger) の経歴を持っている。I P A は、子どもの権利条約の草づくりからこれに関わり、1989 年にジュネーブで開かれた子どもの権利条約の公式説明会では第 31 条に関する発表を担当するなど、子どもの遊ぶ権利の実現に継続的にとり組んできた世界的で唯一の研究運動団体である。

I P A の国内組織である I P A 日本支部は 1979 年 (国際児童年) に発足し、30 余年の歴史を持つ。1990 年には世界大会を東京で開催した。日本支部の発足当時からプレーパークを広める活動も合わせて進めてきたが、2003 年にこの部門は国内の N P O 組織「日本冒険遊び場づくり協会」として独立し、現在は全国各地で冒険遊び場、プレーパークの活動を展開している。

3.2 国連への手紙

香港での世界大会を終えて、I P A は本格的にこの目的に向けた取り組みを進め始めた。

「忘れられた権利」とされた子どもの遊ぶ権利を取り戻す I P A の構想は、子どもの権利委員会を動かしそこでの検討を要請することで、条約第 31 条が「忘れられた条文」となっていることについて精査点検することから、これを生き返らせる取り組みとして展開する。

2009 年 5 月 6 日付で、I P A はジュネーブの子どもの権利委員会に向けて、国連子どもの権利条約に関する討論の日 (Day of Discussion) と、条約第 31 条に関するジェネラルコメント (General Comment on Article 31) を設けるよう要請する手紙を出した。

これに先立って、あらかじめ I P A は子どもの遊ぶ権利に関して理解をもって活動している国際的な NGO 組織の賛同を得るための協力要請を行い、7 団体 (のちに 8 団体となった) からの賛同と支援の同意を得ている。国連への手紙は、これらの団体と連帯して I P A が送った。

I P A の国連への手紙に賛同し連帯した諸団体を以下に紹介しておく。

I P A とともに国連への働きかけに賛同し連帯した国際組織

遊ぶ権利のための国際組織 :	Right to Play International
世界レジャー機構 :	World Leisure Organization
国際小児科協会 :	International Pediatrics Association
子どもの遊びの国際評議会 :	International Council on Children's Play
世界幼児教育・保育機構 :	World Organization for Early Childhood Education (OMEP)
国際おもちゃの図書館協会 :	International Toy Library Association
子どもにやさしいまちのネットワーク・ヨーロッパ :	European Child Friendly Cities Network
子どもを見守る国際委員会 :	Childwatch International (後から参加した)

手紙の内容は 38 パラグラフからなる長文である。子どもの遊びの重要性を述べるとともに、それがコミュニティの文化的な再生の重要な手がかりであること、特に「自由遊び」は重要であるとして、それを阻害している要因に、大人の認識の欠如、子どもの労働、学業成績の重圧、アクセシビリティに欠け子どもにやさしくない都市環境、廃棄物や公害による有害な環境、貧困と拡大する暴力や差別、収容施設での遊びの制限、遊びに関する専門家のトレーニングの不足、子どもの参画の欠落

といった諸問題を指摘している。更に、子どもの権利条約の条項の不可分性と連関について強調し、この要請が子どもの権利条約そのものの有効な働きに寄与するものであるとしている。

「国連への手紙」は、I P A の機関紙「PlayRights Magazine issue 2/08」に掲載して発表されている。この手紙の差出人として、7 名の I P A 理事と同じく 5 名の地域担当副代表のほか、香港世界大会で基調講演を行ったドウエック教授をはじめ連帯を表明した各組織代表らの 12 名が署名している。

3.3 「I P A子どもたちの遊ぶ権利に関する世界専門家会議」の開催

国連への手紙ののち、第31条を生き返らせる取り組みを国連子どもの権利委員会に任せるだけでなく、自分たちでも出来ることをやろうということで、I P Aのなかでひとつの企画が始まった。それが「I P A子どもたちの遊ぶ権利に関する世界専門家会議（IPA Global Consultation on Children's Right to Play）」である。

この会議の目的は、以下の3点にある。（IPA世界専門家会議報告書）

- 第31条にかかわる世界規模のネットワークを形成すること。またそこで得られた知識・情報を利用して、子どもの生活のなかで遊びが重要であるとの認識を高めること。
- 子どもの遊ぶ権利を阻害していることを実証する事例を集めること。
- 各国の政府に対して、第31条の遵守にかかわる実行可能な勧告をすること。

会議は、I P Aが主体となって地域の団体と協議して開催することとして、2010年1月から6月にかけて、世界8都市、開催順でベイルート、ヨハネスブルグ、メキシコシティ、ムンバイ、ナイロビ、ソフィア、東京、バンコクで開催された。

東京での開催はI P A日本支部が担当し、同年5月29日、こどもの城の研修室でこの会議を開催した。会議に集った専門家たちはあらかじめ専門領域や経験を勘案して依頼した。プレイワーカーや保育指導、教師などとして日頃子どもの身近で関わっている人たち、住宅、都市計画、地理学、心理学、教育学などの研究者、公園整備の技術者、美術や演劇の指導者、弁護士や子どもの権利に関する団体関係者などと多彩な顔ぶれであった。

他の開催地でも同様で、会議は1日、あるいは2日をかけて開かれた。それぞれの会場で専門家は約20から30名余りであった。当初は成人だけとしていたが、地域によっては子どもたちを招いて一緒に開催したところもあった。

あらかじめ用意された開催要領（Consultation Toolkit :Global Consultations on Children's Right to Play）を用いて進められ、ワークショップの形式がとられている。会議の内容は、それぞれが持ち寄った遊びを阻害している具体事例(evidence)を紹介し、これについて意見交換をするところから始まり、現代社会の趨勢の諸特徴を検討すると

ともに、これらが示している阻害要因の分析、改善すべき課題へと進み、参加者のお互いの交流を約束して散会した。

3.4 子どもの遊ぶ権利を侵害する阻害要因

各地での会議の成果は、具体的な討議資料とともに集められ、それをまとめた全20章からなる報告書（英語版—2010年8月、日本語版—2011年2月）が発表されている。

「世界専門家会議は、世界8都市で開催され、延べ230人の遊びに関する成人の専門家と400人を越える子どもたちが参加した。4つの大陸をまたいだそれらの会議のなかで、この報告書の14にわたる章で扱った子どもの遊ぶ権利の侵害であると特定されたのは115件あった。」（IPA世界専門家会議報告書）と報告している。

報告書には遊びを阻害している多数の事例が紹介されている。2、3の事例を示しておこう。

- 「危険だと判っているのに、路地は遊び場としての機能を失ってしまっている。子どもたちは家や決められた場所に閉じ込められて、近所を歩き回ることも出来ない」（メキシコシティ）
- 「レバノンの内戦、イスラエル戦争以来、レバノンのたくさんの地域にクラスター爆弾や地雷が広がっています。一体、クラスター爆弾が仕掛けられている街の何処で子どもたちは遊べるのでしょうか」（ベイルート）
- 「政治的な討議の場で遊びについて協議されることはない、力を入れているのはスポーツなどの、もっと構造化された競技形式の活動なのだ」（ムンバイ）
- 「タイの親の多くは、子どもの遊びの重要性を認識していない。彼らは子どもが塾に通い、競争に勝って、有名な大学をでて高給の仕事につくことを望んでいるのだ」（バンコク）

2010年9月、I P Aの代表 Theresa Casey たちはジュネーブに出かけ、潘基文・国連事務総長も臨席され国連子どもの権利委員会が全員揃った会議場で世界専門家会議の報告書を提示したプレゼンテーションを行い、ジェネラルコメントの検討を要請し、委員との意見交換を行っている。

その後、国連子どもの権利委員会が条約第31条に関するジェネラルコメントの検討に入るという知らせと、それが発表されるまでの検討期間は2年余のことになるだろうとの連絡があった。

子どもの権利委員会のジェネラルコメントが発表されるのを待つ間、各国の I P A のメンバーは各種の集会や子どもの遊びのイベントなどを通じて「子どもの遊ぶ権利」とそれを侵害している阻害要因を告発するさまざまな取り組みを行ったことは言うまでもない。

2010 年 12 月には、I P A が企画したワーキングペーパーとして、「子どもの遊ぶ権利」(Sutuart Lester and Wendy Russell “Children’s Right to Play” An examination of the Importance of play in the lives of children worldwide : Early Child-food Deveropment-Working paper 57/Bernard van Leer Foundation. 2010) が単行資料として発表されている。

4 UNCRC-General Comment No. 17 の概要

4.1 UNCRC-General Comment No. 17 の体裁

冒頭にも紹介したが、2013 年春、子どもの権利委員会が子どもの権利条約第 3 1 条に関するジェネラルコメント第 1 7 号を発表した。先行未編集版と確定版とがあるが、基本的には相違なく、編集上の整理が行われたとしてよい。

ジェネラルコメント第 1 7 号の体裁は、原文(英文) A 4 版で 2 2 ページ、前文を含めて全体で 9 章、6 1 パラグラフからなるまとまった文面となっている。ジェネラルコメント第 1 7 号の目次を、以下に別表として提示した。

目次		Paragraphs
I.	前文	1-6
II.	一般的見解の目的	7
III.	子どもたちの生活における第 3 1 条の重要性	8-13
IV.	第 3 1 条に関する法解釈	14-15
	第 1 項. 締約国政府は・・・権利を認める.	
	第 2 項. 締約国政府は・・・尊重し、促進する.	
V.	条約の主要な文脈の中での第 3 1 条	16-31
	条約の一般原則との関係	
	他の対応する権利条件との連関	
VI.	第 3 1 条を実現するための文脈の創出	32-47
	最適環境のために必要な要素	
	第 3 1 条の実現に向けた取り組み	
VII.	第 3 1 条の権利を実現するために格別の配慮が必要な子どもたち	48-53
VIII.	締約国政府の義務	54-59
IX.	広報	60-61

条約第 3 1 条に関するジェネラルコメント第 1 7 号を論ずるには、その章立てが示している論旨を総論的に追ってとり上げることと、各章の文面から読み取られる事項を各論として論ずることとの両面がある。本稿では、その内容を詳説する余裕はないので、総論に関する要点をまとめて紹介したい。

各論としては、教育圧力と第 3 1 条の権利保障、I T 社会における子どものアクセス権の保証と利用の安全対策など、遊び、文化・芸術生活についての第 3 1 条の展開には興味深い論点がありうる。これらの各局面での議論は問題解決のために欠かせないが、これは別の機会を待ちたい。

4.2 ジェネラルコメント第 1 7 号の総論的要点

ジェネラルコメント第 1 7 号が提示している総論的要点の整理を以下のように試みる。文中、括弧内の半角数字は関連するパラグラフを示す。

- (1) 子どもを取り巻く現実社会の大きな変化は、子どもが第 3 1 条の権利を享受する上で深刻な影響を及ぼしている。ジェネラルコメント第 1 7 号が発表された理由は、前文に示されているように、第 3 1 条の権利にかかわる締約国からの報告内容がひじょうに貧弱であることを子どもの権利委員会が憂慮している事実である (2)。そして、これは第 3 1 条

の目的に見合った有益な投資が行われず、それに対応する施策も遅れているのが原因であると指摘している。この事実は、第31条が「忘れられた条項」であると指摘されたことを裏書するものであり、締約国における適切な対処を求めるという子どもの権利委員会の確固とした見解が、このジェネラルコメントに表明されている。各論ではあるが、子どもの権利とスポーツとの関連については、スポーツそれ自体にまつわる問題が大きいので、ここでは僅かにしか触れないとしている（6）。

（2）子どもの権利条約は人間社会のすべての子どもを対象として、全人格的に権利が認められなければならないとするのであり、第31条もそこに位置するという論点（3～5）である。貧困や障害、疾病などの個別の事情からさまざまな課題を負わされ格別な支援を必要としている子どもをはじめ、さまざまな事情が子どもたちを圧迫している。こうした過酷な条件下にある子どもを支援するに際して、負の状況の解決だけに目を奪われるのではなく、「遊び」を含む第31条の権利を子どもの自律的で能動的な働きを支持するものとして同時に享受できるように配慮（48 - 53）することがより有効であるとする。

（3）第31条はそれ自体が条約の構成部分であると同時に、他の条項とも連携して条約全体との関係を形づくっているとする論点である（8 - 13）。子どもの権利条約の条項相互の不可分性を確保しようとするのである（16 - 31）。すでに指摘されている様に、子どもの権利条約が子どもの全人格を包摂した権利を対象としているとの主張は、第31条を通じてこの条約を独特の構成論理に導く。子どもの権利は分極化されない、「ツリー（tree）ではない（注1）」のである。子どもの自発的で自律的な全人格発達に深く関わる「遊び」を含んで、多様な子どもの市民権の醸成を支える条項であることから、第31条が他の条項との連携のなかで活きる性質のものとして、これを機能させるよう要請している。

（4）条約第31条第1項にある「休息」「余暇」「遊び」「レクリエーション活動」「文化的・芸術的な生活」の各事項について概念規定を行

い、その権利を認めるという条文の確認を行うとともに、とくに子どもという存在の特性にあわせて「子どもの年齢に適した」と「子どもが自由に参加する権利」の具体性を保障している（14）。「遊び」は、子どもたちのなかで子ども自身によって始められ、整えられ、形づくられるものであり、それは機会があれば何時何処にあっても惹き起こされる活動の過程であるとともに、身体的、社会的、認知的、感情的な発達の源泉であり、子ども時代の基本的で生命的な次元をもった喜びだと、詳しく述べている。

（5）条約第31条第2項に第1項にはある「遊び」の文言がないことが、これまで議論の種になる場面もあった。ジェネラルコメントでは改めて条文の解釈を確認することで、「遊ぶ権利」を含む実現すべき目標の明確化を行っている（15）。第2項の問題点であった「遊び」については、「条約第2項の規定にかかわらず、文化的、芸術的、レクリエーションそしてレジャー活動の特記しているが、条約第4条が求めるように『遊び』を包含すると解釈する」とした。「遊び」のための条件を「適当かつ平等な機会の提供を奨励する」と確認したのは非常に大きな前進である。ここで条約第4条の規定には、「締約国は、この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる」とあり、第1項で認めている「遊ぶ権利」の実現を図るよう具体的に指示するものである。この解釈は、「子どもの遊び」の重要性に関する歴史的な理解の進展と、一方で自然的かつ伝統的な環境の崩壊が子どもたちの身近で、到る所で急速に進んでいることを受けて、第2項の規定の明確化を導いたのではないかと考えられる。あわせて「文化的、芸術的な生活に十分に参加（participate fully）する権利」とするとき「十分に参加する」に、「アクセス（Access）」「参加（Participation）」「貢献（Contribution）」の3点を挙げて、いわゆる「子どもにやさしいまち（Child friendly Cities）（注2）」の実現に向けた課題の整理を行っている。

（6）全14パラグラフ（33-47）にわたって、「遊び」を含めた条約第31条の権利の侵害を列

挙して具体的に確認し、追求し、その解決策を検討するよう指示している。同時に、最適環境としてあるべき要素を掲げてその実現に結びつけるよう要請する(32)。第31条の権利侵害を解くことは、権利を実現するための施策づくりと対を成していることではあるが、その過程で子どもの参画、地域コミュニティ、自治体、関連する事業体等のかかわりを活かすことが必要であることに注目したい。個々の課題は、それぞれの事由に沿って各論的に論ずるなかで取り扱う課題であるが、それらのいくつかに関して、権利侵害を指摘すると同時に解決の糸口も提案している。政府報告は国の財源で行った施策の羅列となる傾向があるが、それだけでは解決しない課題の明確化と解決方針を掲げて、実現した成果を示すよう問われるところである。

- (7) ジェネラルコメント第17号では、締約国政府の責務を、第31条の権利を享受できるようこれを「尊重する (to respect)」、権利の享受を妨げる者を阻止し権利を受けられるよう「保護する (to protect)」、権利の享受を目指してこれを具体的に「履行する (to fulfil)」の3点にわたって実現を求めている(54-59)。これらの事項にかかわっては、各論的に具体的な記述が加えられているから、この論点を誠意をもって追及することが求められる。さらに、ジェネラルコメント自体の普及、広報を積極的に行い、受け手に合わせた各種の手段を講ずることを求め、締約国政府がしっかりとした報告をするよう要請している(60-61)。

5 まとめ

本稿では、ジェネラルコメント第17号が発表された経緯を時系列で追った。ジェネラルコメント第17号の目的は、締約国が負う義務、企業から市民組織にいたる民間セクターの役割りと責任、親を含む、子どもたちとともに活動する個人を対象とした指針、という三者の役割りを明らかにすることであると冒頭(7)に掲げている。この見解が発表されたことを受けて、これら各部門での誠実な対応が求められるところである。

子どもたちが子どもの権利条約第31条の権利を享受するためとは、大人たちの身勝手な議論で

終わるのではなく、子どもたち自身が日常生活の場面でそれを体現できることにある。しかし、日本の状況は、各局面で楽観を許さない状況である。

日本政府の第1回報告に対する子どもの権利委員会の総括所見(1998)での指摘はかなり厳しい。「総務庁および青少年対策推進会議の設置には留意しながらも、委員会はそれでもなお、その権限が限られていること、および、条約が対象とする領域を所掌するさまざまな政府省庁間ならびに中央および地方の公的機関との間で効果的な調整を確保するためにとられた措置が不十分であることを、懸念する。」(平野祐二訳)とされている状況は今日でもほぼそのままである。

更に、「識字率がきわめて高いことに表れている通り締約国が教育を重視していることに留意しながらも、委員会は、競争が激しい教育制度のストレスにさらされ、かつその結果として余暇、運動および休息の時間が得られないために子どもたちの間で発達障害が生じていることを、条約の原則および規定、とくに第3条、第6条、第12条、第29条および第31条に照らして懸念する。委員会はさらに、学校忌避の事例が相当数にのぼることを懸念するものである。」(同上)と、第31条の権利の侵害を指摘しており、この状況はむしろ恒常化し、深刻化している。第3回の政府報告に対しても、「日本の子どもの権利は悪化を辿っている」と総括所見(2010)で指摘している。

今後は誠意をもって、国の施策はもとより、自治体における子ども条例の再確認の作業など、ジェネラルコメント第17号の見解に沿った検討が進められるよう期待するものである。更に、本稿では論及できなかった第31条にかかわる各論に関しても、更なる検討を期待したい。このために関連するNGO、NPOの働きは極めて重要なこととなるのである。

注

- (注1) Christfer Alexander “A City is not a Tree”

Originally published in: *Architectural Forum*, Vol 122, No 1, April 1965, pp 58-62 (Part I), Vol 122, No 2, May 1965, pp 58-62 (Part II)

- (注2) Eliana Riggio & Theresa Kilbane (UNICEF) “The international secretariat for Child-friendly cities a gloval network for urban children” *Environment & Urbanization*, Vol.12 October 2000, pp 201-205

(原稿受理年月日 2013年12月2日)

