

海外出張報告

国連子どもの権利委員会における「子どもの権利条約実施 日本政府第2回定期報告審査」とその勧告の意義

—保健・医療分野を中心に—

総合科学部門 社会学 立柳 聡

2004年1月、国連子どもの権利委員会において「子どもの権利条約実施 日本政府第2回定期報告審査」が行われ、第2回「最終所見」が発表されました。筆者は、当該審査の対象となるNGO報告書の作成に当たったメンバーの一人として、審査の場面に立ち会ったことから、その経過や成果について、概要をご報告します。

I. 子どもの権利条約批准国と定期報告審査

1989年11月20日、国連総会において子どもの権利条約（日本政府による名称は「児童の権利に関する条約」ですが、日本語の「児童」という言葉には、伝統的に大人による保護、指導対象とする従属的な意味合いが強く、子どもの主体性を尊重するこの条約の理念と矛盾すると考える立場から、筆者は「子どもの権利条約」の名称を支持しています。以下「条約」とします。）が採択され、翌年9月2日に発効しました。子どもの人権擁護、権利保障を進める新たな世界的指針がここに日の目を見ることになりました。同月21日、日本は世界で109番目にこの条約に署名し、同年12月に当時の外務大臣が条約批准の意志を衆議院予算委員会で表明したものの、実際にそれが行われたのは、1994年5月22日のことでした。世界で158番目という遅い船出ではありましたが、とにかくこの時から、子どもの権利条約は日本においても効力を持つことになったのです。

実は、この条約の批准国には、いくつか重要な義務が科せられますが、その一つが、条約の履行状況を定期的に国連に報告し、それが十分なものになっているか？審査を受けることです。（条約第44条の規定）この審査を担当するのが国連子どもの権利委員会（CRC = The Committee on the Rights of the Child）で、ジュネーブの国連人権高等弁務官事務所（通称は「パレ・ウィルソン」）に置かれています。CRCは審査の結果を踏まえて不十分な点について「最終所見」をまとめ、改善勧告を行います。最初の報告は批准から2年後に行われ、以降、5年ごとに報告する決まりとなっています。

このため日本政府は最初の報告を1996年に提出し、それから2年を経た1998年5月27～28日、その本審査がCRCによって行われました。その結果、一週間後の6月5日、CRCの第477会議において第1回「最終所見」（CRC / 15 / Add.90）が採択されたのです。この「最終所見」は日本で大きな反響を呼び、その実現を訴える本が出版されたり、各地で展開する子どもの権利条約の普及や理念の実現を目指す運動を多々勇気づけ、日本における子どもの権利保障の拡充に大きな力を発揮しました。

それから3年後、最初の政府報告からは5年目となる2001年11月、日本政府は規定により、CRCに2回目の報告を行いました。この結果、約2年後となった2004年1月28日、CRCにおいて本審査が行われ、後掲のような第2回の「最終所見」＝「条約第44条に基づいて締約国によって提出された報告審査 子どもの権利委員会の最終所見：日本（以下、「子どもの権利委員会最終所見：日本」、または、第2回「最終所見」と称します）」（CRC / C / 15 / Add.231）が同月30日、第946回会議において採択されたのです。2004年は、この動きを受けて、勧告や子どもの権利条約の理念をどのように普及、体現していくか？政府担当者、国会議員、NGO関係者による意見交換会が開かれたり、日本各地で関連の動きが一段と広まる勢いとなりました。

ところで、国連の審査における大きな特徴は、政府とは違った立場から当該国の国民の現状や各国の情勢を把握し、その声を集約する力を持つ有力なNGOや市民団体の活動を高く評価して諮問関係を結んだり、それがまとめた情報を審査に反映させる仕組みを持っていることです。これはCRCにおいても例外ではありません。

第1回の審査の時も、第2回目も、子どもの権利条約の普及や理念の体現に強い思い入れを持ち、様々な活動に取り組み日本の代表的なNGOなどが運動を展開し、民間の立場から政府報告に匹敵する大部の報告書を完成させてCRCに提出しました。一般に「代替的報告書」

と呼ばれます。第2回目の今回は、三つの団体がこれを提出しました。

CRCにおける審査は、こうした「代替的報告書」の受領と内容の確認を受けて、予備審査から始まります。予備審査は「代替的報告書」を提出したNGOなどの代表を会期前作業委員会と呼ばれる会議に招請し、その内容を踏まえた簡潔なプレゼンテーションを求め、CRCメンバーとの対話という形で行われます。国際的な人権条約の報告審査にNGOの参加を確保するいくつかの手続きの一つですが、ここで得られた情報を踏まえ、CRCは当該国政府に対する「質問リスト」を作成して送付する作業を行います。当該国政府はこれによって追加となる最新の関連情報の提出を行い、本審査を迎えることになるのです。とかく第2回「最終所見」ばかりがスポットライトを浴び、当該国政府によるこうした追加的情報は参照されない傾向にあるようですが、CRCに対する当該国政府の公式コメントであり、大変重要な意味を持っています。第2回目の政府報告審査となる今回は、本審査の約4ヶ月前となる2003年10月6日にパレ・ウィルソンで予備審査が行われ、翌7日に「子どもの権利条約実施 日本政府第2回定期報告書(CRC/C/104/Add.2) 審査に関連する質問リスト」がまとめられました。

また、特に日本に関する審査において特徴的で重要なことは、第1回目も2回目の今回も、実質的に日本の子どもたちを代表する有志がジュネーブに渡り、CRCにおいて独自のプレゼンテーションを行って、世界各国から集うCRCのメンバーとの協議を行っていることです。こうした機会が保障されることもCRCの注目すべき特徴で、今回も子どもたちの意見が日本政府代表とCRCメンバーとの質疑応答の随所に生かされ、第2回「最終所見」の内容にも多々反映しました。

一方、筆者は、「代替的報告書」の一つである『国連「子どもの権利委員会」への第2回市民・NGO統一報告書 子ども期を奪われた日本の子どもたち』をまとめた「第二回 子どもの権利条約 市民・NGO報告書をつくる会」とその母体となったNGOであるDCI(Defence for Children International:子どもの権利条約の制定に当たり、世界のNGOの意見を反映させる目的で、アムネスティ・インターナショナルなど41のNGOが集い、1979年に設立したNGOで、子どもの権利条約の制定過程の要所要所で大きな役割を果たしたり、歴代のCRC委員やユニセフなど国連の関連組織に人材を送り続けています。)日本支部のメンバーとして、特に、国の少子化対策や子育て支援の政策・施策とも絡み、昨今何かと話題になることが多い学童保育やそこで過ごす

子どもたちの置かれている実態など、主に放課後や休日などに地域で過ごす日本の子どもたちが直面している様々な現状の問題点をまとめ、報告書に執筆する役割を担当したわけですが、予備審査においてこうした問題点がCRCから大きな注目を集めることになり、日本政府への「質問リスト」にも、「公立保育園および子どもの養護施設の民営化およびそれがこれらのサービスの利用可能性に対して与えている影響についての追加的情報を提供すること」、「就学前および放課後の子どものケア」、「障がいを持つ子どもの教育」などが盛り込まれたことから、報告内容の起案に当たった本人として、参加要請を受けると同時に、是非とも審査の現場に立ち合う必要性を認識し、ジュネーブに向かうこととなったのです。

Ⅱ. 「子どもの権利委員会最終所見：日本」の特色

6時間に及ぶ本審査の成果としてまとまった第2回「最終所見」(CRC/C/15/Add.231)には、全体を通していくつかの特色がみられます。DCI日本支部の法律専門家などの意見も参考に、本稿の主題との関係で特に注目すべきと思われることを指摘すると：

- ① 「学際的」という表現がしばしば登場しますが、教育や福祉に限らず、問題の解決や日常的な子どもたちの健やかな育ちの支援において、子どもに関わる様々な分野の連携と協働の必要性が指摘されています。保健・医療の専門職は固有な役割を果たすと同時に、教育、福祉、司法など、子どもに関わる様々な専門職と積極的に交流を深め、力を合わせて何ができるのか？ 新たな可能性を追求することが期待されています。
- ② 「予防」となる取り組みの重要性が指摘されています。問題が起きてからではなく、そもそも子どもたちが問題に直面せずすむような環境整備が期待されるということです。保健・医療の分野からは、特に保健師の役割の重要性が浮上してきます。
- ③ 差別を受ける、自己実現を阻まれるなどして困難な状況に追い込まれている子どもたちに対する積極的な目配りの重要性が指摘されています。特に、障がい児の権利擁護に関する言及が多いことには注目が必要です。
- ④ 「援助交際」など、性的搾取に対する言及も目立つと思われます。性病の広がり、妊娠と中絶など、関連する問題には保健・医療的なサポートが欠かせないことは明らかです。
- ⑤ 非行は典型ですが、生きていく上で何らかの躓きを経験する子どもたちがたくさんいます。しかし、立ち直るには一定の時間が必要です。特に回復途上の子ど

もたちを積極的に支援するために、カウンセリングの充実などが盛り込まれています。

- ⑥ 子どもの実態や政策・施策の有効性を把握するデータがあまりに欠如していると指摘されています。まずもって日本の大人たちは子どもたちが直面している現実や置かれている立場をわかっていないし、その努力を著しく怠っていることが問題として批判されたわけです。私見ながら、本審査における日本政府代表の答弁も「青少年白書」よろしく、概観的に統計的な数字を答えていると思われる場面が多く、その背後で起きている子どもの育ちをめぐる様々な問題の質的な理解が特に乏しいと実感です。
- ⑦ 子どもの権利擁護において、大人である支援者の姿勢＝子どもを主体的な存在と認め、その意見や思いとどう向き合うのか？の重要性が指摘されています。これは「条約」第12条が規定する意見表明権の徹底した実現を訴えていると理解するのが妥当です。「条約」をめぐっては、「最善の利益の保障」、「自己決定」など、そこに盛り込まれたいくつかの重要な理念が知られていますが、その成立過程を丁寧に跡づけるならば、最も核心的な理念を盛り込んだ条文はこの第12条と考えられます。

第12条の1には、次のように記されています。（日本政府訳、傍線は筆者による。）

「締約国は、自己の意見を形成する能力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を保障する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。」

一般に見落とされがちでありながら、大切なのは傍線を引いた後段で、ここには、子どもを主体的な存在と認めるからこそ、様々な立場の子どもたちが発する、寄せる思いや意見を無視することなく真摯に受け止め、発達のレベルを考慮しながら、その子に理解できるようにきちんと応答する大人の義務が規定されているのです。

例えば、自己決定権に基づいて、感情的になったある子どもが、「自殺すること、援助交際することを自己決定したので、放っておいて！」とやってきました。当然のことながら、これをその通り受け入れるわけにはいきません。大切なことは、そうまで突っ張った表現で大人たちに訴えようとしているその子の真意に思いをはせ、それを受け止めて慰撫したり、根底にある問題を一緒になって解決するように大人が応じることです。これが意見表明権の真髄であり、それが根底にあるからこそ、自己決定権も意味を持つのです。

保健、医療における子ども主権なり、子どもの主体性に根ざした医療は、本当のところどこまで実現しているのでしょうか？

なお、第2回「最終所見」が出されてからの動きとなりますが、2004年9月17日、CRCにおいて、「乳幼児期における子どもの権利の実施」をテーマとする「一般的討議」（「条約」の内容や趣旨に関する理解を深めるために、その都度様々な関連テーマを選んで年1回開催される会議）が開かれ、乳幼児期の子どもの権利保障はどうあるべきか？が検討されました。意見表明権との関連で注目されることは、子どもの意見（Views）の中には、「知的な意見（Cognitive Views）」のみならず、「情動的な意見（Emotional Views）」、「欲求・願望（Wishes and Desires）」、「行動などによって表明される意見（Body Gesture and Non-verbal Expression）」がすべて含まれることが確認されたことです。これは新生児もまた能動的な権利行使の主体性を保持することを国連レベルでも確認したことを意味しており、注目すべきできごとです。

これにより、生まれたばかりの赤ちゃんの産声や体の動きなどを助産師はどのような意見の表明と受け止め、真摯に対応するのか？意見表明権に対する理解と実践が問われることになったのです。

- ⑧ 勧告では、育ちの上で日本の子どもたちが直面している様々な問題が極めて個別・具体的に取り上げられましたが、それらを解決していくために、Rights-based-approach が提唱されたことも注目です。世間では、「権利基盤型アプローチ」という訳語が多く使われていますが、本質がわかりにくい表現とと思いますので、「個別権利的アプローチ」と訳すことにします。「条約」には様々な子どもの権利が盛り込まれていますが、個々の具体的な問題の解決に向けて、有効性が期待できるものを巧みに活用する手法が期待されています。

事実、第19条（虐待・放任からの保護）、第23条（障がい児の権利）、第24条（健康・医療への権利）、第25条（医療施設に措置された子どもの定期的審査）、第33条（麻薬・向精神薬からの保護）、第34条（性的搾取からの保護）など、「条約」には、保健・医療分野と直接的に深く関わる条項も多く含まれています。日本の子どもたちが直面している保健・医療的なケアを必要とする現状とはどのようなもので、それらを解決したり、保健・医療的なケアの質を改善するために、「条約」に盛り込まれたどのような権利を活用することができるのか？保健・医療の専門家に、子どもたちの現状と同時に、「条約」や第2回「最終所見」に関する十分な理解が求められる時代となっているので

す.

終わりに、「最終所見」の全文をご覧いただけるように、URLを掲げますので、必要に応じアクセスしてください。

<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/CRC/doc/co/Japan%20CO2.pdf>

なお、保健、医療の関係者の皆さんにとって、特に以下のパラグラフが重要と思われます。「子どもの意見の尊重」に関する27, 28パラグラフ。「子どもの虐待・遺棄」に関する37, 38パラグラフ。「障がいを持つ子ども」に関する43, 44パラグラフ。「思春期の子どもの健康」に関する45, 46パラグラフ。「若者の自殺」に関する47, 48パラグラフ。「性的搾取・売買」に関する51, 52パラグラフ。