

「子どもの集会・結社の自由」をめぐる国際社会の論議

—24 の国連子どもの権利委員会 General Comment から—

齋藤 史夫

国連子どもの権利条約第15条は、「子どもの集会・結社の自由」を定めている。「子どもがその子ども時代を享受することを確保する」ことが日本の課題となっている中で、第15条に関する理解を深める必要がある。国連子どもの権利委員会が発表している24のGeneral Comment (GC) から、国際社会における「子どもの集会・結社の自由」をめぐる論議の概要を見た。24のGCでは、子どもの権利の実現、理念の発展・深化に子どもが組織を形成し積極的に参加することが奨励されている。さらに、子どもの権利条約の各条文は全体が相互に関連しており「ホリスティック (holistic)」に理解することが求められるとして、ほとんどのGCで「市民的・政治的自由」に論及している。そして、2013年以降発表の休息・遊び・文化の権利 (GC17)、思春期の子ども (GC20)、路上に暮らす子ども (GC21) に関するGCでは、第15条が独立した節・項目として取り上げられている。

キーワード：国連子どもの権利条約第15条 General Comment 子どもの集会・結社の自由 子どもの参加

1. 問題の所在と研究の目的

1-1 問題の所在

2019年、1989年に国際連合 (United Nations 以下、国連) 総会において子どもの権利条約が全会一致で採択されて30周年を迎えた。また同年は、1994年に日本が同条約を批准して25周年にあたる。子どもの権利条約成立後の世界では、国連、加盟国政府、市民社会が子どもの権利実現とその理念の深化のために世界的な対話を進めている。

国連には、「この条約において約束された義務の実現を達成することにつき、締約国によってなされた進歩を審査するために」(子どもの権利条約第43条、国際教育法研究会訳、以下条文数のみ)、子どもの権利委員会が設置されている。そして、子どもの権利委員会は各国の「進歩」を審査するために、子どもの権利条約加盟196カ国(2019年末現在)から加盟2年後、その後は5年ごとに「この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およびこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告」(44条)を受ける。その際に子どもの権利委員会は、審査を有効に行うために市民社会 (Civil Society) からの情報・報告も求めている。

2017年6月、日本政府は子どもの権利委員会に「児童の権利に関する条約第4・5回日本政府報告」を提出し、委員会は2019年3月5日に「国連子どもの権利委員会日本政府第4・5回報告審査最終所見¹⁾」(以下、最終所見)を発表した。

最終所見では、その「C. 一般原則」において、「司法、行政、立法機関が子どもに関するすべての決定において子どもの最善の利益を考慮していないことに留意する」(第19パラグラフ、以下数字のみ)と

ともに、「社会の競争的な性格により子ども時代と発達が害されることなく、子どもがその子ども時代を享受することを確保するための措置を取ること」(20a)を日本政府に要請した。

そして「子どもの意見の尊重」の項目において、子どもがその子ども時代を享受し子どもの最善の利益を実現するために、「意見を持つことのできるいかなる子どもにも、年齢の制限無く、子どもに影響を与えるすべての事柄について、その意見を自由に表明する権利を確保し、威かしと罰から子どもを守り、子どもの意見が適切に重視されることを確保する」こと、「すべての子どもにとって意義があり、その力を伸ばし、発揮させるような参加を積極的に促進すること」(22)を勧告した。子どもたちが意見を表明し、社会に参加することを考えるとき、子どもたちが自ら構成する集団や団体において意見を深め表明し、また、社会的なアクションの主体となる事も想定される。しかし、最終所見では「D. 市民的権利および自由(第7条、第8条、第13条から第17条)」の章が立てられているが、子どもの集会・結社の役割については明確に述べられていない。

子どもの権利条約には「締約国は、子どもの結社の自由および平和的な集会の自由への権利を認める」(15条)と、「子どもの集会・結社の自由」が謳われている。集会・結社の自由は、世界人権宣言や市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR)に謳われており、人類普遍の権利として、子どももその所有者である。しかし、国際機関による子どもの権利に関わる宣言においては、1924年の国際連盟「児童の権利に関するジュネーブ宣言」でも、1959年の国際連合「児童の権利に関する宣言」でも、子どもの集会・結社の自由については規定されていない。ようやく1989年の国連・子どもの権利条約において、その第15条に子どもの集会・結社の自由が謳われ、子どもも市民的・政治的自由行使の主体であることが明確にされた²⁾。

子どもの権利条約に子どもの集会・結社の自由が謳われて30年という今、国際社会における子どもの集会・結社の自由についての理解はどのようなものとなっているであろうか。日本における「子どもがその子ども時代を享受する」ための子どもたちの意見表明・参加の進展のために、子どもの集会・結社の自由の国際的理解について明らかにすることが求められる。国連人権条約実施機関は、国際的な人権理解の進展をGeneral Comment(一般的意見・総合的解説、以下General CommentまたはGC)として発表している。国連子どもの権利委員会も2019年末までに24のGeneral Commentを公表している。2019年末までに、子どもの権利条約第15条を直接主題としたGeneral Commentは発表されていないが、いくつかのGCのなかでは15条に言及している。国際社会において子どもの集会・結社の自由理解の現状についてGeneral Commentから探ることは、日本の子どもの子ども時代確保のために資することと考えられる。

1-2 先行研究

国連子どもの権利条約採択30年を経て、日本国内で条約そのものについての研究は多面的に進められている。しかし、国連子どもの権利委員会が公表しているGCに関わる研究は数少ない。管見によれば、以下述べるように、個別のGCに関しては乳幼児期の子どもの権利(GC7)・子どもの休息・余暇、遊び・レクリエーション、文化的生活・芸術の権利(GC17)についての研究、いくつかのGCから小児医療に関わる子どもの権利を総合的に考察しようとする研究などが散見されるに過ぎない。

子どもの権利条約も含む国際人権条約に関わるGeneral Commentは、国連人権高等弁務官事務所のウェブページ「Treaty bodies Search³⁾」にて、国連の公用6カ国語で公表されている。本来、加盟国は、「この条約の原則および規定を、適当かつ積極的な手段により、大人のみならず子どもに対しても同様に、広く知らせることを約束」(42条:条約広報義務)しており、日本語仮訳⁴⁾を広く公開・広報する義務を有するが、日本政府は2019年末までにGCの翻訳・公開を実施していない。

子どもの権利委員会が発表したGCは、平野祐二が「ARC平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト⁵⁾」

において、開設者による日本語訳を公開して積極的に紹介している。

子どもの権利委員会 GC に関わる研究は、個別の GC に関して、GC7“Implementing child rights in early childhood”（乳幼児期の子どもの権利）について望月彰・米田あかり・畑千鶴乃が「国連・子どもの権利委員会による『一般的見解』第7号 乳幼児期の子どもの権利⁶⁾」を、“General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)”（休息、余暇、遊び、レクリエーション活動、文化的な生活、芸術についての子どもの権利（第31条）に関する総合的解説 No.17 (2013)）について高橋 博久が「UNCRC-General Comment No.17 へのアプローチ⁷⁾」をまとめている。

小児医療の現場においては、それ自体は子どもの権利ではあるが治療が優先され、それ以外の子どもの権利について十分に配慮されない場合があるという。小児医療における「子どもの権利」理念の出発点とされる生命・生存・発達への権利のみならず、意見表明・参加の権利、教育権・学習権、遊びの権利なども保障される必要があると、山本智子は子どもの権利条約 GC7、GC12、GC15、GC17 を始めとして多面的に分析して、医療における子どもの権利の保障を論じている⁸⁾。

子どもの権利条約第31条（子どもの休息・余暇、遊び・レクリエーション、文化的な生活・芸術の権利）に関する GC は、2013年に第17番目の GC として公表された。その公表前に、荒田直輝は2012年までに公表された GC を分析し、それまでの GC の中でどのように31条が位置づけられているか、また、31条に関わる GC 準備の状況などを明らかにしている。それらの GC 中では、例えば乳幼児期の子どもの権利における31条、障害児の権利の保障と31条、先住民族の子どもの31条、などの論及がされているという⁹⁾。

子どもの集会・結社の自由を謳った第15条に関わる GC は、子どもの権利委員会から未だ公表されておらず、また、その計画が存在するかも明確では無い。しかし、24の GC が公表されてきている中で15条にどのように論及されてきているのか分析することは、国際的な対話の中での子どもの集会・結社の自由理解の経過と現状を明らかにする上で必要な課題となっている。

1-3 研究の目的と方法

本研究は、国際社会において進められている子どもの権利保障と子どもの権利理念の発展・深化のための対話において、「子どもの集会・結社の自由」がどのように論議されているのかを明らかにすることを目的とする。

そのために、国連子どもの権利委員会において、2019年末までに発表されている General Comment を分析し、各 GC における子どもの集会・結社の自由に関する条文である第15条の位置づけの経過と現状を分析する。なお、GC の分析にあたっては、英語正文を対象とする。

2. 子どもの権利保障のための国際的対話と General Comment

2-1 子どもの権利の内容発展のための子どもの権利委員会の4つの道具

国連の人権条約実施機関が持つ「条約に定める人権の普遍性を維持しつつ、同時に人権の内容を国際社会のニーズに適合させて発展させるために利用できる主要な道具は国家報告手続きにおける最終見解 (concluding observations, 『総括所見』の訳もある)、個人通報手続きにおける見解 (views)、これらを総合して条約規定について注釈する一般的意見 (general comment)¹⁰⁾」(括弧内ママ) の3つであるという。

子どもの権利条約においても実施機関として子どもの権利委員会が設置され、子どもの権利の普遍性を維持しつつ、「内容を国際社会のニーズに適合させて発展させるため」の3つの道具を活用している。日本は批准していないが、子どもの権利条約においても「通報手続きに関する子どもの権利条約選択議定

書 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure) が制定され、個人通報に基づく「見解 (views)」も出されている。日本をはじめ加盟 196 カ国は委員会に条約加盟 2 年後、及びそれ以降は 5 年ごとに報告を行い、委員会は審査を行い「最終見解 (concluding observation)」を発表する。そして子どもの権利委員会は、2001 年から 2019 年までに 24 の「一般的意見 (general comment)」を発表している。

さらに、子どもの権利委員会はこの 3 つの手段以外に、子どもの権利条約の特定の条文 (1 つまたは複数)、または関連するテーマのより深い理解を深めるために General Discussion (一般討議) を開催している (委員会暫定手続規則 75 条)。そして委員会はその討議から、国際機関、加盟国に向けた勧告を発表している。General Discussion は 1992 年の第 2 会期の “General discussion on children in armed conflicts” (武力紛争下の子どもたちに関する一般討議) 以来 1 年ごと、2012 年からは 2 年ごとに開催されている。

国連子どもの権利委員会は、「条約に定める人権の普遍性を維持しつつ、同時に人権の内容を国際社会のニーズに適合させて発展させるために」4 つの道具を持ち活動しているといえる。

2-2 国際的対話の主体としての市民と子ども

子どもの権利条約においては、子どもの権利の実現のために、市民と子どもが国際的な対話の当事者として位置づけられている。

国連子どもの権利委員会による “GUIDELINES FOR THE PARTICIPATION OF PARTNERS (NGOS AND INDIVIDUAL EXPERTS) IN THE PRE-SESSIONAL WORKING GROUP OF THE COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD” (子どもの権利委員会の会議前作業部会への参加者 (NGO および個人の専門家) のためのガイドライン)¹¹⁾ では、「この条約は、NGO にその実施を監視する役割を明示的に与える唯一の国際人権条約である」(条約第 45 条 a の規定に基づく) として、「委員会は、特定の国での条約実施の包括的な状況と専門知識を提供するために、NGO が報告書、文書、またはその他の情報を提出することを体系的かつ強力に奨励する」(日本語訳は引用者による。以下、断りが無い場合には同) とされている。

さらに、“Working methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child” (子どもの権利委員会の報告プロセスへの子どもの参加のための作業手法)¹²⁾ では、その冒頭に「すべての子どもが聴かれて真剣に受けとめられる権利は、子どもの権利条約の基本的価値の一つである。それは例外なくすべての子どもの権利である」とされている。そして、「国際レベルでは、委員会の活動 (締約国による条約およびその選択議定書の実施の報告プロセス、General Comment の作成、General Discussion、国への訪問およびその他のイベントを含む) への子どもの関与は特に重要である」として、「報告プロセスにおいて締約国は、子どもが委員会への報告書の作成に参加するよう奨励され、参加できることを保証する義務を負う」(パラグラフ 1) とされている。

子どもの権利条約は、国際連合と 196 の条約加盟国、そして世界の市民と、市民社会を構成する主体でもある子どもたちが、世界の子どもの権利の実現と子どもの権利の理念の発展・深化のために行われる対話のシステムであるとも言えることができる。

2-3 国際社会における子どもの権利理解の到達としての General Comment

国連・加盟国・子どもも含めた市民による国際的対話から、子どもの権利条約に謳われる権利の「普遍性を維持しつつ」、同時に子どもの権利の「内容を国際社会のニーズに適合させて発展させ」、その現段階での理解の内容を国連子どもの権利委員会が公表したものが国連子どもの権利委員会 “General Comment” である (表 国連子どもの権利委員会 General Comment 一覧参照)。

表 国連子どもの権利委員会 General Comment 一覧

	英語題目	ドキュメント記号	題目日本語訳	公表日
GC1	ARTICLE 29 (1): THE AIMS OF EDUCATION	CRC/ GC/2001/1	第29条(1):教育の目的	2001年4月17日
GC2	The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child	CRC/ GC/2002/2	子どもの権利の促進と保護における独立した国内人権機関の役割	2002年11月15日
GC3	HIV/AIDS and the rights of the child	CRC/ GC/2003/3	HIV / エイズと子どもの権利	2003年3月17日
GC4	Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child	CRC/ GC/2003/4	子どもの権利条約の環境における思春期の健康と発達	2003年7月1日
GC5	General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)	CRC/ GC/2003/5	子どもの権利条約実施に関わる一般措置(第4条、42条および44条6項)	2003年11月27日
GC6	TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN	CRC/ GC/2005/6	出身国外で保護者を伴わず分離された子どもの処遇	2005年9月1日
GC7	Implementing child rights in early childhood	CRC/C/GC/7	乳幼児期の子どもの権利の履行	2005年11月1日
GC8	The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)	CRC/C/GC/8	体罰、及び、その他の残虐もしくは品位を傷つける刑罰から保護される子どもの権利(19条、28条2項、とりわけ37条)	2007年3月2日
GC9	The rights of children with disabilities	CRC/C/GC/9	障害のある子どもの権利	2007年2月27日
GC10	Children's rights in juvenile justice	CRC/C/GC/10	少年司法における子どもの権利	2007年4月25日
GC11	Indigenous children and their rights under the Convention	CRC/C/GC/11	条約に基づく先住民の子どもの権利	2009年2月12日
GC12	The right of the child to be heard	CRC/C/GC/12	子どもの聴かれる権利	2009年7月20日
GC13	The right of the child to freedom from all forms of violence	CRC/C/GC/13	あらゆる形の暴力から解放される子どもの権利	2011年4月18日
GC14	General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)	CRC/C/GC/14	最善の利益を第一に考慮される子どもの権利(第3条1項)に関する総合的解説 No.14 (2013年)	2013年5月29日
GC15	General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)	CRC/C/GC/15	到達可能な最高水準の健康を享受する子どもの権利(第24条)に関する総合的解説 No.15 (2013年)	2013年4月17日
GC16	General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights	CRC/C/GC/16	企業部門が子どもの権利に与える影響についての加盟国の義務に関する総合的解説 No.16 (2013年)	2013年4月17日
GC17	General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*	CRC/C/GC/17	休息、余暇、遊び、レクリエーション活動、文化的な生活、芸術についての子どもの権利(第31条)に関する総合的解説 No.17 (2013)	2013年4月17日
GC18	Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/ general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices	CEDAW/C/ GC/31-CRC/ C/GC/18	有害な慣行に関する女性差別撤廃委員会総合的勧告 No.31 と子どもの権利委員会総合的解説 No.18 の合同勧告	2014年11月14日
GC19	General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)	CRC/C/GC/19	子どもの権利を実現するための公的予算(第4条)に関する総合的解説 No.19 (2016年)	2016年7月20日
GC20	General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence	CRC/C/GC/20	思春期の子どもの権利の実施に関する総合的解説 No.20 (2016年)	2016年12月6日
GC21	General comment No. 21 (2017) on children in street situations	CRC/C/GC/21	路上に暮らす子どもたちに関する総合的解説 No.21 (2017年)	2017年6月21日
GC22	Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration	CMW/C/ GC/3- CRC/C/GC/22	国際的移住の環境下の子どもの人権の一般原則に関する移住労働者委員会(すべての移住労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する国際条約) No.3 と子どもの権利委員会 No.22 の合同総合的解説(2017年)	2017年11月16日
GC23	Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return	CMW/C/ GC/4- CRC/C/GC/23	出生、通過、目的地および帰還する国での国際的移住の環境における子どもの人権についての国家の義務に関する移住労働者委員会(すべての移住労働者及びその家族構成員の権利の保護に関する国際条約) No.4 と子どもの権利委員会 No.23 の合同総合的解説(2017年)	2017年11月16日
GC24	General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system	CRC/C/GC/24	子どもの司法制度における子どもの権利に関する総合的解説 No. 24 (2019年)	2019年9月18日

日本語訳は齋藤による。大文字・小文字は英語原文のまま。

*ドキュメント記号は国連機関が各文書に付与している記号。

* GC7 は 2006 年 9 月 20 日に改訂されている (CRC/C/GC/7/Rev.1)。

GCは、2001年4月17日に“ARTICLE 29 (1) : THE AIMS OF EDUCATION”（第29条（1）：教育の目的）が公表されて以降、2019年11月16日に公表された“General comment No. 24 (2019) on children’s rights in the child justice system”（子どもの司法制度における子どもの権利に関する総合的解説 No. 24 (2019年)）まで、24にのぼる。それらは、子どもの権利条約の特定の条文・条項を取り上げたものから、HIV / エイズと子どもなど特定の課題と子ども、思春期や乳幼児期など子ども期のそれぞれの時期に焦点を当てたものなどがある。

2019年末までに子どもの集会・結社の自由、また、それを定めた条約第15条を主題としたGCは無い。しかし、条約を全体的に理解し、条文相互の補完性から、24のGCの中では、随所に子どもの市民的政治的権利、子どもの集会・結社の自由、権利条約第15条が論究されている。条約の条文はホリスティックに相互補完的なものであり、第15条以外の他の条文、個別の課題、子ども期のそれぞれの時期に関わる論議において子どもの集会・結社の自由が検討されているのである。

3. 国連子どもの権利委員会 General Comment における子どもの集会・結社の自由

3-1 子どもの権利条約第15条と「子どもの集会・結社の自由」

子どもの権利条約第15条には、「1. 締約国は、子どもの結社の自由および平和的な集会の自由への権利を認める。」（国際教育法研究会訳）と、「子どもの集会・結社の自由¹³⁾」が謳われている。

同条文の英語正文は“1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.”である。同条項は1985年、条約を準備するワーキンググループにアメリカ合衆国代表から「市民的政治的権利および公的（社会的）な生活における自由を享受することを保障する」ためのものとして提案され、論議を経て正文となった。

本条項の制定意志は、世界人権宣言第20条と市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）第21・22条にうたわれた市民的政治的自由を子どもが有することを明確にするところにあった。そして、意見表明権と本条項などによって「市民としての子ども」の社会参加を進めることが提起されることとなった。同時に、子ども期独自の「集会・結社」とは何かを明らかにすることや、「結社」とされる“association”・「集会」とされる“assembly”の日本語訳が適当であるかを検討することは課題となっている¹⁴⁾。

3-2 GC2—市民社会を構成する子どもの組織

24の国連子どもの権利委員会 General Comment において、子どもの集会・結社の自由はどのように位置づけられてきたのであろうか。

GC1“ARTICLE 29 (1) : THE AIMS OF EDUCATION”（第29条（1）：教育の目的）においては、15条について触れることも、子どもの集会・結社に関わる論点も無い。

しかし、GC2“The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child”（子どもの権利の促進と保護における独立した国内人権機関の役割）において、最初に子どもの集会・結社の自由に関連する内容が含まれる。そのパラグラフ12は、「NHRI（国内人権機関）は、その構成に、人権の促進と保護に関与する市民社会のさまざまな要素の多元的代表（pluralistic representation）が含まれることを確保しなくてはならない。とりわけ、子どもと若者に主導された組織（child- and youth-led organizations）を含む人権・差別禁止・子どもの権利非政府組織（NGO）；労働組合；社会的および専門的な組織（医師、弁護士、ジャーナリスト、科学者など）；子どもの権利の専門家を含む大学や専門家などを含むように努めなくてはならない。…」（括弧内英語は原文）とされる。そして、パラグラフ19kでは「子どもたちに影響を与える問題に関する国内法と国際文書の策定における、子どもたち自身で構成された組織（organizations comprised of children themselves）を含む子どもたちの権

利 NGO による有意義な参加を擁護し、促進する。」とする。2 番目に公表された GC において、「子どもと若者に主導された組織」「子どもたち自身で構成された組織」が市民社会の多元的代表を構成する一部であること、国内法や国際文書の策定に参加する主体であることが述べられている。24 の General Comment が発表されている中で、その 2 番目の文書から、子どもも市民社会を構成する一員であり、国内法・国際文書の策定にまで主体的に関わる存在であることが強調されているのである。

3-3 GC3—ホリスティックな子どもの権利基盤アプローチと子どもの市民的政治的権利

GC3“HIV/AIDS and the rights of the child” (HIV / エイズと子どもの権利) は、はじめて章を立て、その III を「THE CONVENTION'S PERSPECTIVES ON HIV/AIDS: THE HOLISTIC CHILD RIGHTS-BASED APPROACH (HIV/AIDS に対する条約の視点——ホリスティックな子どもの権利基盤アプローチ)」とした。

子どもの課題解決のためには、ホリスティック (全体的・総合的) な子どもの権利基盤アプローチが必要であるとして、子どもの権利委員会が条約の一般原則 (general principles) とする条文を取り上げている。GC3 以降は、子どもの権利委員会が条約の一般原則¹⁵⁾ とする条約第 2 条 (差別の禁止)、第 3 条 (子どもの最善の利益)、第 6 条 (生命への権利、生存・発達の確保) および第 12 条 (意見表明権) との関連に論及することが基本となっている。

そして、あらゆる子どもたちの生活に影響を及ぼす HIV / AIDS には、子どものあらゆる権利—市民的、政治的、経済的、社会的および文化的権利—がその影響を免れない (it affects all their rights - civil, political, economic, social and cultural.) と指摘して、子どもの市民的政治的自由について触れている。しかし、具体的な市民的政治的自由に関わる論及はまだ行われていない。

GC4“Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child” (子どもの権利条約の環境における思春期の健康と発達) において、「市民的権利と自由 (Civil rights and freedoms)」の項が立てられ、「条約は、第 13 条から第 17 条に、子どもと青少年の市民的権利と自由を定めている。これらは、青少年の健康と発達の権利を保証するための基本である」(10) としている。しかし、特に取り上げられている条文は、第 16 条 (プライバシー・通信・名誉の保護) と第 17 条 (適切な情報へのアクセス) であり、第 15 条には言及されていない。

GC5“General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)” (子どもの権利条約実施に関わる一般措置 (第 4 条、42 条および 44 条 6 項)) では、「I. 市民社会との協力 (Cooperation with civil society)」の章において、「実施は締約国にとっての義務であるが、子ども自身を含む (including children themselves) 社会のすべての部門と関与する必要がある」(56)、締約国は NGO の自律性を尊重しながら最も広い意味で NGO と密接に協力する必要があるとして、その中に「子ども・若者主導の組織と若者グループ (child- and youth-led organizations and youth groups)」(58) も含まれているとする。

GC2 において「子どもと若者に主導された組織」「子どもたち自身で構成された組織」が市民社会の多元的代表を構成する一部であることが指摘されていたが、GC5 において市民社会に関する章が立てられ、その中で改めて強調されることとなった。

3-4 GC9—子どもの集会・結社の自由の明示

GC6・GC7・GC8・GC10・GC11 においては、子どもの集会・結社に関わる直接的な論及は無い。しかし、GC9“The rights of children with disabilities” (障害のある子どもの権利) は、「結社と平和的な集会の自由 (freedom of association and peaceful assembly)」との用語を GC 内で明確に記述した。

GC9 では、「E. 市民的権利および自由 (条約第 7 条、第 8 条、第 13～17 条および第 37 条 (a))」の章

において、「結社と平和的な集会の自由」をはじめとする市民的権利と自由は「障害のある子どもを含めて、すべての人に尊重され、保護され、促進されなければならない普遍的な市民の権利と自由」(34)である。そして、これらの権利は障害児の場合には特に侵害される可能性があり、特別なプログラムが必要であると強調されている。

障害のある子どもに関わる GC9 が、「結社と平和的な集会の自由」を市民的権利および自由の中で明確にして論じた、最初の一般意見である。

3-5 GC12—子どもの聴かれる権利・子どもの参加と子どもの集団・組織

GC12“The right of the child to be heard”（子どもの聴かれる権利）では、草の根レベルから国家・国際社会のレベルに至るまで、すべての子どもに関わる問題において個人と集団双方の子どもの意見を聴き、子ども参加を進めるべきであるとする。

GC12 は子どもの権利委員会によって一般原則とされる条文のひとつ、一般に「子どもの意見表明権」と呼ばれる条約第 12 条に関する GC である。ユニセフは子どもの権利条約の内容を大きく、「生きる権利」・「育つ権利」・「守られる権利」・「参加する権利」の 4 つに分類している¹⁶⁾。GC12 では、子どもたちとおとなとの積極的な意見交換 (an intense exchange between children and adults) は、参加のプロセスの「重要な要素 (a crucial element)」であるとして、政策・プログラム・対策立案の最初の段階から子ども・子どもたちと意見交換を行わなければならないという (13)。

そして、GC 全体を「委員会によってなされた、子ども個人の聴かれる権利と、子どものグループ (a group of children) に適用される聴かれる権利 (例えば、学童のクラス、近所の子ども、国の子ども、障害のある子ども、または少女) の区分によって構成」(9) している。子どもたちから聴くことは個人からも、そして集団としての子どもからも行われなければならない。そして、締約国は集団的に声を上げる子どもたちを聴くだけでは無く、声が集団的に発せられるように努力することが強く勧告されている (States parties exert all efforts to listen to or seek the views of those children speaking collectively.) (10)。

GC12 においては、離婚・別居、親からの分離・代替的養護、養子縁組、刑事上の司法手続き、行政上の手続きなどにおいて、意見を聴かれる権利についての締約国の義務が述べられている。そして、さらに「C. 異なる背景・状況での子どもの聴かれる権利 (The implementation of the right to be heard in different settings and situations)」において、子どもの生活の各側面、各レベルにおける聴かれる権利の保障と子どもの集会・結社の重視の必要も詳しく構造的に論じられている。

「集会・結社」にあたる表現を、取り上げられている状況別に上げると「3. 健康ケア (In health care)」での「地方・国での子ども委員会または子ども議会 (local or national children's councils or parliaments)」(104)、「4. 教育と学校 (In education and school)」での「クラス会、生徒会、学校理事会・学校委員会への生徒代表 (class councils, student councils and student representation on school boards and committees)」(111) と「独立した生徒組織 (independent student organizations)」(112)、「6. 労働現場 (In the workplace)」での「働く子どもたちの団体の代表 (representatives of working children's associations)」(117)、「7. 暴力の状況下 (In situations of violence)」での「子ども組織と子ども主導の取り組み (children's organizations and child-led initiatives)」(121)、「10. 緊急事態 (In emergency situations)」での「子どもたちのフォーラム (children's forums)」(126) などが挙げられる。

それぞれの子どもたちの集団・組織や、代表、フォーラム (討論会) は、それぞれの状況の直面する問題・課題に対処するとともに、立案段階からの意思決定や対策策定、基準設定、予算設定などプロセス初期から執行状況の評価まで、その役割を果たし参加することが奨励されている。また、学校への参加は、学校・校長の善意に依拠するのでは無く、立法措置も必要なことを指摘している (110)。そして、

子どもの聴かれる権利を通しての参加は、地方から国・国際レベルまでのあらゆる段階で必要とされている (11. In national and international settings)。ローカルレベルでは、「ローカル若者議会と市町村（地方自治体）子ども議会（local youth parliaments, municipal children's councils）」とそれが少数の意見にとどまらないようにするための努力の必要 (127)、「有意義な参加と代表のための空間を創造する彼ら自身の子ども主導の組織と取り組み（their own child-led organizations and initiatives, which will create space for meaningful participation and representation）」(128) などが例に挙げられている。

そして、このような参加の機会がより広域に国家のレベルまで（on the district, regional, federal state and national levels）広がっている国が増えている事を指摘しながら、代表の選び方の透明性を守ることや、操作・形式主義に陥らないようにすることも強調している (129)。子どもに影響を与えるすべての問題への子どもの参加を草の根、コミュニティ、国内または国際レベルへと広がりを持って進めるために、子ども主導の組織間のネットワーキング（Networking among child-led organizations）を促進する (130)。国際的レベルでは、加盟国から子どもの権利委員会への報告プロセスに、子ども組織および子どもたちの代表（child organizations and children's representatives in the monitoring process of child）からの報告・追加情報を提供することを支援するよう奨励している (131)。

GC12 は子どもの聴かれる権利を、権利条約の 4 つの柱のひとつ「参加する権利」を保証する重要な権利とし、子どもたちが聴かれ・参加するにあたっての子どもの集会・結社の重要性と具体的なあり方を詳細に論及しているのである。

3-6 GC17・GC20・GC21—第 15 条が節・項目に据えられる

GC13～16 においても「子どもと若者の集団とクラブ（child and youth groups and clubs）」(GC13)、「特定された子どもの集団または一般的な子どもたち（an identified group of children or children in general）」「子どものヒアリング、子どもの議会、子ども主導の組織、子どもの組合またはその他の代表機関、学校での議論、ソーシャルネットワーキングウェブサイトなど（children's hearings, children's parliaments, children-led organizations, children's unions or other representative bodies, discussions at school, social networking websites, etc）」(GC14)、「すべての権利（市民的、政治的、経済的、社会的および文化的権利）の相互依存性および平等な重要性」(GC15)、「子どもと若者に主導された組織（child and youth-led organizations）」(GC16) など、子どもの集会・結社の自由に関連する内容が存在する。

しかし、GC17・GC20・GC21 では、権利条約第 15 条を直接テーマとした節・項目が登場する。

子どもの休息余暇・遊び・文化の権利を定めた条約第 31 条に関する GC17“General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)”（休息、余暇、遊び、レクリエーション活動、文化的な生活、芸術についての子どもの権利（第 31 条）に関する総合的解説 No.17 (2013)）は、「IV. Legal analysis of article 31 B. Links with other relevant rights」の節において「21 Article 15」の項目を立てた。同項では「結社の自由は第 31 条の諸権利の不可欠な要素（Freedom of association represents an integral dimension of their rights under article 31）」であるとして、「社会的、文化的、スポーツ、およびその他の形態の組織（social, cultural, sporting and other forms of organization）」への所属・選択の自由を述べ、「締約国は子どもたちによる団体の設立、加盟、脱退の権利、および平和的な集会の権利を尊重し、支持する（respect and support the right of children to establish, join and leave associations, and the right to peaceful assembly.）」必要を指摘している。

GC20“General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence”（思春期の子どもの権利の実施に関する総合的解説 No.20 (2016 年)）では、思春期の子どもによる政党への参加、労働組合への加盟と結成も視野にある。「VIII. 市民的権利と自由（Civil rights

and freedoms)」の章に「結社の自由 (Freedom of association)」の節を置き、思春期の子どもの「あらゆる形態の (in all its forms)」結社と平和的集会の自由の保障を強調している。その形態の例として、「学校内外の彼ら自身のアソシエーション (結社・団体・組合・協会)、クラブ、組織、議会、フォーラム (討論会)、オンラインネットワークを形成し、政党に参加し、自分たちの労働組合の参加または結成 (their own associations, clubs, organizations, parliaments and forums, both in and out of school, form online networks, join political parties and join or form their own trade unions.)」(45)などを挙げている。

“General comment No. 21 (2017) on children in street situations” (路上に暮らす子どもたちに関する総合的解説 No.21 (2017年))では、第12条子どもの聴かれる権利に関する項での「子ども自身の子どもに主導された組織と取り組み (their own child-led organizations and initiatives)」への支援・奨励 (33)とともに、「V. 路上の状況の子どもに関する条約の主要な条文 (Key articles of the Convention in relation to children in street situations)」の章に、「B. 市民的権利と自由 結社の自由と平和的な集会への自由に関する第15条 (Civil rights and freedoms Article 15 on the right to freedom of association and peaceful assembly)」の節が置かれ、「概要 Overview」(36)・「市民的・政治的空間 (Civil and political space)」(37)・「公共空間 (Public spaces)」(38)・「第15条の制限 (Restrictions on article 15)」(39)・「実施方策 (Implementation measures)」(40)の比較的長文の5つのパラグラフが置かれている。

路上に暮らす子どもたちは公共空間と独特の関係を結んでおり、結社・平和的な集会を通じて政治的・公共的空間に接続することの確保と差別の禁止、一方で大人による搾取・操作によって参加させられることや嫌がらせから保護することの必要との両面が述べられている。また、特に、生存・発達の権利を満たす側面から、休息・遊び・余暇のためのネットワークづくり、公共空間での集まり等の重要性も指摘している (38)。

これら3つのGeneral Commentは、とりわけ第15条との関わりが大きいテーマであるとともに、子どもの権利委員会が国際的な対話の進展の中で条約全体と子どもの集会・結社の自由に関わる第15条との関連についての考察を深めてきた結果なのではないかとも推察される。

4. 結果と考察

国連子どもの権利委員会が2019年末までに発表した24のGeneral Commentを、「子どもの集会・結社の自由」を定めた子どもの権利条約第15条の視点から概観した。その面から明らかになったことは、以下のような点である。

第1に、子どもの権利条約第15条「子どもの集会・結社の自由」を主題としたGCは未だ公表されていないことである。条約のホリスティックな理解から、各条項や子ども期のそれぞれの時期における課題との関連から、その権利の存在と重要性は論じられている。しかし、15条そのものを全体的に分析し、その理解を明らかにすることは国際的にもこれからの課題となっている。

第2に、子どもの権利条約は、世界で条約に定められた権利の実現を目指すとともに、その理念と内容は固定したものではなく、常にその理念と内容を深め課題を明らかにしてその課題の解決に向かおうとしていることである。そのために、国連子どもの権利委員会は、子どもの権利の「普遍性を維持しつつ」、その「内容を国際社会のニーズに適合させて発展させるための主要な道具」である「最終見解 (Concluding Observations)」・「見解 (Views)」・「一般的意見・総合的解説 (General Comment)」の3つの道具とともに、「一般討議 (General Discussion)」を開催しその勧告を公表している。すなわち、国連子どもの権利委員会は、子どもの権利実現と理念の発展・深化に向けた4つの「道具」を所有している。

第3に、それらの4つの「道具」の公表に当たっては、国連とその機関、加盟国のみではなく市民社会 (Civil Society) の役割を重視して参加を積極的に求め、国際的対話を行っていることである。そして、

それらの国際的対話の中で、「ローカル」から市町村・国家・国際にいたるあらゆるレベルの場面で、子ども組織も市民社会を構成する一員として、それを尊重し、その形成と積極的な参加を奨励することが強調されている。

第4に、General Commentにおいては、子どもの権利条約の各条文は独立して個別に存在しているのではなく、全体が相互に関連しており「ホリスティック (holistic)」に理解することが求められるとして、各条文や子どもの諸課題においても15条の内容との関連を指摘している。第2番目に発表されたGC2において「ホリスティックな子どもの権利基盤アプローチ」が指摘され、それ以降のGCでは一部を除いて「市民的、政治的権利」に言及することが基本となっている。

第5に、2013年以降発表の休息・遊び・文化の権利に関するGC17、思春期の子どもに関するGC20、路上に暮らす子どもに関するGC21においては、15条が独立した節・項目として論じられている。これらのGCでの特別な節・項目の設定は、これらの課題・時期において第15条が特に重要であるという面とともに、子どもの権利委員会における各条文・各課題の論議にあたって第15条の側面からの検討が欠かせないとの認識が深まってきたのではないかと考えられる。

以上の点から、子どもの権利条約第15条に定められた「子どもの集会・結社の自由」は、子どもたちの生活の身近な場所から国家レベル・国際社会に至るまで子どもたちの市民としての参加を実現し、権利保障をめざすとともに、その理念の現代的発展を目指すためにも重要な条文であると理解できる。そして、日本において子どもがその子ども時代を享受することを確保するために、日本政府とともに市民社会もその役割を果たすことが求められており、その市民社会には子ども個人とともに子どもの集団・組織も含まれ、「子どもの集会・結社の自由」を謳った子どもの権利条約第15条の意味について深めることが求められていると言えよう。

特に、GC17において、子どもの休息・余暇、遊び・レクリエーション、文化的生活・芸術の権利との関連から特に第15条を独立して取り上げたことは、子ども期特有の「集会・結社」のあり方を考察する上でも、重要な視点を得ることができると考えられる。

24のGCを概観したことから浮かび上がる研究の課題としては、GCの各テーマやそれと関連したテーマから見た15条の意味について深く理解することがまず求められる。例えば子どもの聴かれる権利(GC12)と参加や、特に15条が明記されて論じられた休息・遊び・文化(GC17)、思春期の子ども(GC20)、路上の子ども(GC21)などのテーマにおける第15条の位置づけの意味を考察することが求められる。

第2に、24のGeneral Commentではホリスティックな視点からそれぞれの条文・テーマと15条の関連が探求されていたが、15条を中心テーマとして子どもの権利条約をホリスティックに理解することが求められる。国連子どもの権利委員会による、15条に焦点を当てたGeneral Commentの発表も期待したいが、その内容深化に貢献するためにも、主体的な探求と発信も必要である。

第3に、世界と日本の子どもの実態と第15条の視点から見た課題を明らかにすることも求められる。

今回、2019年末までに発表されたGeneral Commentを「子どもの集会・結社の自由」を定めた子どもの権利条約第15条の視点から概観したが、研究課題としてあげた諸点を今後の自らの課題ともしたい。

注

- 1) 「Committee on the Rights of the Child Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Japan」(CRC/C/JPN/CO/45 国連による文書管理番号、以下同)、邦訳題名は子どもの権利条約市民・NGOの会談。日本政府仮訳では「児童の権利委員会 日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」。以下最終所見本文の訳も同会による。
- 2) 国連における制定の経過については、拙稿「子どもの『集会結社の自由』の国際条約化過程と課題—子どもの権利

条約第 15 条制定への国連審議 -」東京家政学院大学紀要第 59 号、2019 年参照。

- 3) 人権条約のすべてに関わる文書の公開は以下のアドレスによる https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en (2020.3.1. 閲覧)
- 4) 国連文書は公用 6 カ国語で発表されているものが正文であり、それ以外の言語への翻訳は仮訳となる。
- 5) <https://w.atwiki.jp/childrights/> (2020.3.1. 閲覧)
- 6) 望月彰・米田あかり・畑千鶴氏が「国連・子どもの権利委員会による「一般的見解」第 7 号 乳幼児期の子どもの権利」保育研究所『保育の研究』、2006 年 6 月。
- 7) 高橋博久「UNCRC-General Comment No.17 へのアプローチ」愛知学泉大学地域社会デザイン総合研究所『地域社会デザイン研究』2014 年 3 月。
- 8) 山本智子による、以下の研究参照。

「日本の小児医療における Informed Assent 理念の課題：国連子どもの権利委員会「一般的意見 No.7 乳幼児の権利」との関係を中心に」日本生命倫理学会『生命倫理』、2009 年 7 月。

「日本の医学教育と子どもの参加の権利 - 国連一般的意見「子どもの聴かれる権利」との関係を中心に」早稲田大学大学院文学研究科『早稲田大学大学院文学研究科紀要・第 1 分冊』2010 年 7 月。

「インフォームド・コンセントの対象とされない子どもと医療への参加の権利：国連子ども権利委員会「子どもの聴かれる権利」との関係を中心に」全国障害者問題研究会『障害者問題研究』2012 年 8 月。

「日本の病弱教育制度と子どもの生活：WHO・UNCRC による勧告を基に」埼玉学園大学『埼玉学園大学紀要・人間学部篇』、2013 年 12 月。

「小児保健法（案）の意義と課題：子どもの権利条約第二四条および意見 15 号との関係を中心に」日本小児保健協会『小児保健研究』2014 年 3 月。

「子どもの医療におけるインフォームド・ビューの確保：国連子どもの権利委員会「子どもの聴かれる権利」を基に」日本医療福祉学会『日本医療福祉学会全国学術大会学術報告論文集』2014 年 7 月。

「子どもの遊ぶ権利の確保に係る医療保育の役割：国連「意見 17 号」に基づいて」日本小児保健協会『小児保健研究』2015 年 5 月。

「日本の地域にみる統合保育の実践と制度の課題 - 国連「障がいのある子どもの権利」勧告に基づいて -」立教女学院短期大学『立教女学院短期大学紀要』2016 年 7 月。

「学校教育での心理的支援における「子どもの最善の利益」の確保：国連「意見 14 号」に基づいて -」立教女学院短期大学『立教女学院短期大学紀要』2017 年 7 月

「在宅医療を受ける子どもの通所施設への移行支援における保育の役割と保育士養成課程教育の課題：国連・子どもの遊びに参加する権利を基に」日本医療福祉学会『医療福祉研究』2017 年 12 月。
- 9) 荒田直輝「補論・子どもの権利条約第 31 条と General Comment」増山均・齋藤史夫編『うばわないで！子ども時代 一気晴らし・遊び・文化の権利』新日本出版社、2012 年。
- 10) 薬師寺公夫「グローバル化と国際人権：国連の人権保障制度における国際機関と国家」日本国際問題研究所『国際問題』(642)、p.38、2015 年 6 月。
- 11) CRC/C/90, Annex VIII. "GUIDELINES FOR THE PARTICIPATION OF PARTNERS (NGOS AND INDIVIDUAL EXPERTS) IN THE PRE-SESSIONAL WORKING GROUP OF THE COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD"
- 12) CRC/C/66/2"Working methods for the participation of children in the reporting process of the Committee on the Rights of the Child"
- 13) 条文では「結社」が先に、次いで「集会」との語の順に出てくるが、一般に市民的政治的自由においては「集会・結社の自由」と称されることから、本論文ではそのように表記する。
- 14) 前掲「子どもの『集会・結社の自由』の国際条約化過程と課題 - 子どもの権利条約第 15 条制定への国連審議 -」。

- 15) GC5 「子どもの権利条約実施に関わる一般措置（第4条、42条および44条6項）（General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)）」参照。
- 16) https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html (2020.3.1. 閲覧)
-
- (受付 2020.3.19 受理 2020.6.30)