

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—

齋藤 史夫

1989年11月20日、国連総会において全会一致で採択された国連子どもの権利条約第15条には「締約国は、結社の自由及び平和的な集会の自由についての児童の権利を認める」（日本政府仮訳）と、子どもの「集会・結社の自由」の権利がうたわれている。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。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。同時に子ども期特有の「集会・結社」についての解明は今後の課題である。

キーワード：子どもの権利条約第15条 集会・結社の自由 市民としての子ども

1. 問題の所在

2019年は、1989年に国連において子どもの権利条約が制定されて以降30年を経、1994年に日本が批准してから25年目に当たる。

国際条約は、批准国内において憲法に次いで遵守されるべき基準であり、日本国内の子ども関連法制において、子どもの権利条約が位置づけられるようになってきている。2009年、「子ども・若者育成支援推進法」がその第1条に「子ども・若者が次代の社会を担い、その健やかな成長が我が国社会の発展の基礎をなすものであることにかんがみ、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり」とうたい、総合的な子ども・若者育成支援のための施策を推進することを目的として制定されている。また、2016年には児童福祉法が改正され、その第1条に「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」とされた。

しかしながら、法の一定の整備がなされながらも、日本国内の子どもの現状からは、子どもの権利条約にうたわれた「子どもの最善の利益」の観点から多くの課題があることも指摘されている。

子どもの権利条約では、加盟国は5年に一度国内の子どもの権利の状況を報告し審査を受ける。その際に、国連子どもの権利委員会は、国内の子どもの状況をより多面的に理解するために、政府とともに市民社会からも報告を受け付けている。2019年1月、国連子どもの権利委員会によって第4・5回日本政府報告書審査が行われた。いくつかの市民団体からも報告書が国連子どもの権利委員会に届けられたが、

「子どもの権利条約市民・NGO 報告書をつくる会」の報告書では、日本において「いじめ・不登校・校内暴力・自殺や子どもの貧困など日本の子どもの困難を示す数値が高く」、「豊かな内面を育てる自由な空間と時間と人間関係を奪われている」ことに対する心配が伝えられている¹⁾。

国連子どもの権利委員会は、2019年3月、75項目からなる「日本政府第4・5回統合報告に関する最終所見²⁾」において、一定の法整備の進展を評価しつつ、その第4パラグラフに「本最終所見におけるすべての勧告の重要性を強調する」とともに、特に、「差別の禁止(18パラグラフ)、子どもの意見の尊重(22パラグラフ)、体罰(26パラグラフ)、家庭環境を奪われた子ども(29パラグラフ)、生命の誕生に関わる健康およびメンタル・ヘルス(35パラグラフ)、ならびに、少年司法(45パラグラフ)に関する勧告に締約国の注意を喚起したい。以上の領域に関する勧告については、緊急的な措置が取られなければならない」とした。

日本において「子どもの最善の利益」の確保のための措置が求められる中で、最終所見の強調する「子どもの意見の尊重」という勧告に目を向け、課題解決に向けて子ども自身の参加をどう実現するかも考えなくてはならない。日本ユニセフは、「この条約は大きくわけて次の4つの子どもの権利を守るように定めています」として、生きる権利・育つ権利・守られる権利・参加する権利にまとめている。そして参加する権利を「自由に意見を表したり、団体を作ったりできること。」としている³⁾。子どもの権利条約には、第12条に子どもの意見表明権があり、第15条に子どもの集会・結社の自由が据えられている。子どもたち自身が課題解決に主体的に参加するためには、これらの条文の持つ意味をとらえ直すことが求められている。子どもの権利において、子どもの主体的参加の観点から第12条が強調されることが多いが、同時に、第15条の意味をとらえ直すことが特に必要であろう。

2. 先行研究と研究の目的

子どもの権利条約の制定は、1978年にポーランドから国連に提起されたが、日本子どもを守る会編集の『子ども白書1979年版⁴⁾』にはすでにその原案が収録されるなど、日本においても子どもの権利条約の提起から、その審議の経過、採択、世界の状況、日本批准の必要など多様に論議されてきた⁵⁾。1989年の国連での子どもの権利条約採択直後からは、大田堯・喜多明人・増山均・永井憲一・波多野里望などをはじめとして、教育学・法学などから多くの研究がなされている⁶⁾。

子どもの権利の実践、「子どもの最善の利益」の実現に向けては、子どもの権利条約が金科玉条として掲げられているものではなく、国際的な対話の中でその内実が深められている。条約加盟国はその第44条によって「5年ごとに、この条約において認められる権利の実現のためにとった措置及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を国際連合事務総長を通じて」国連子どもの権利委員会に提出することになっている。権利委員会はその報告の審査にあたり、広く市民社会からも報告を求め、その国の状況を多角的に理解しようとしている。そして、同時に、それらの国際的な対話から深められた内容を“GENERAL COMMENT”としてまとめている。それらは、2001年の条約第29条第1項「教育の目的」に関わるもの⁷⁾から、2017年の「出身国、通過国、目的地国および帰還国における、国際的移住の文脈にある子どもの人権についての国家の義務」まで23に上る。

子どもの権利条約第15条に関する“GENERAL COMMENT”はまだ出されてはいないが、日本国内においても、国際社会においても、その内実を深める対話と実践を進めることが求められている。その対話を進めるためには、出発点として条約制定時の国際社会における論議を理解しておくことが求められる。

日本における子どもの権利条約研究においては、喜多明人が総論的に条約制定過程を研究する中で、前文・子どもの定義など「総則的規定」、及び、子どもの意見表明の権利などの審議の経過をまとめている⁸⁾。また、山本智子が第24条の審議過程を検討している⁹⁾。しかし、子どもの「集会・結社の自由」

をうたった条約第 15 条に関しては、その審議の経過を分析し、条約制定意志を明らかにする研究はなされていません。

本研究は、国際社会における子どもの集会・結社の自由に関わる対話と実践の進展に資するために、条約正文における第 15 条の表記を分析すること、そして、第 15 条制定にいたる国連での審議経過を明らかにして制定意志を確認し、今後の課題を検討することを目的とする。

本研究においては、子どもの権利条約第 15 条の内容を「集会・結社の自由」と表現する。この表現自体は検討を要すると考えるが、本条が世界人権宣言と国際人権規約における「集会及び結社の自由」と関連されて提起されているので、現段階ではその表記に準拠する。外務省発行の世界人権宣言と国際人権規約の解説では、自由権規約の第 21・22 条を「集会及び結社の自由」として「第二十一条は、集会の自由を、第二十二条は、結社の自由をそれぞれ規定しています。集会とは、多数の人が、共同の目的により一定の場所に集まることを言い、結社とは、一定の目的のために、多数のひとが、継続して結合することを言う」と理解されています。」と、「集会」「結社」を定義している¹⁰⁾。

3. 子どもの権利条約第 15 条の表記

3-1 子どもの権利条約第 15 条の日本語仮訳

国連子どもの権利条約の正文は、英語・フランス語・ロシア語・スペイン語・アラビア語・中国語の六カ国語である。日本語での条約の表記はあくまでも仮訳である。

日本政府による「児童の権利条約（児童の権利に関する条約）」第 15 条の仮訳は、

第 15 条

- 1 締約国は、結社の自由及び平和的な集会の自由についての児童の権利を認める。
- 2 1 の権利の行使については、法律で定める制限であって国の安全若しくは公共の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳の保護又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社會において必要なもの以外のいかなる制限も課することができない。

とされている。

研究者集団である国際教育法研究会による「子どもの権利条約¹¹⁾」第 15 条仮訳では、

第 15 条（結社・集会の自由）

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。
2. これらの権利の行使については、法律に従って課される制限であって、国の安全もしくは公共の安全、公の秩序、公衆の健康もしくは道徳の保護、または他の者の権利および自由の保護のために民主的社會において必要なもの以外のいかなる制限も課することができない。

とされている。

この両者の翻訳では、第 1 項については「児童」と「子ども」との違いはあるが、表現されている権利として「結社の自由及び（および）平和的な集会の自由」と変わりはない。

なお、日本ユニセフ協会における子どもの権利条約抄訳においては「第 15 条結社・集会の自由」として、「子どもは、ほかの人びとと一緒に団体をつくったり、集会を行ったりする権利をもっています。¹²⁾」と表現されている。前二者が法的表現として人権規約等の訳に準拠していることと比べ、子ども自身に理解される表現をしているためである。

3-2 国連正文における第 15 条

国連正文は上記の六カ国語であるが、子どもの集会・結社の自由の表現がどのようになされているのか、各国語第 1 項を見る。

英語

Article 15

1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.

フランス語

Article 15

1. Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

ロシア語

Статья 15

1. Государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний.

スペイン語

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

アラビア語

15

1. الاجتماع حرية وفى الجمعيات تكوين حرية فى الطفل بحقوق الأطراف الدول تعترف السلمى.

中国語

第 15 条

1. 締約国確認児童享有結社自由及和平集会自由的权利。

アラビア語の検討は今後の課題としたいが、中国語正文においては、日本語仮訳とほぼ同様に「結社自由及和平集会自由」とされている。英仏露西4カ国語正文では、日本語仮訳で「結社の自由」とされている部分は、“freedom of association”・“la liberté d’association”・“свободу ассоциации”・“la liberté d’association”と同義の言葉で表現されている。

日本語仮訳で「平和的な集会の自由」とされている部分の正文はどのような表記であろうか。英語では“freedom of peaceful assembly”であり、ロシア語では“свободу мирных собраний”と「集会」と訳される同様の表記を採用している。フランス語の“la liberté de réunion pacifique”もスペイン語の“la libertad de celebrar reuniones pacíficas”もともに、平和的な集会の自由と訳すことができよう。しかし、仏 assemblée 西 asamblea という、英 assembly と同様な用語ではなく、réunion・reunionesが使われていること、スペイン語には celebrar「祝う・開催する」という動詞が付加されている。この用語使用に関しては今後検討の必要がある。

3-3 世界人権宣言・市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）における集会・結社の自由

子どもの権利条約第15条は、世界人権宣言第20条1項、市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）第21条・22条と、労働組合の結成・加盟の権利を除いてほぼ同一だとされる¹³⁾。ここで、それらの条文における表現と、子どもの権利条約第15条の表現を見よう。

1948年に第5回国連総会で採択された世界人権宣言第20条1項は英語正文では

Article 20

Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

とされ、日本政府による世界人権宣言第二十条仮訳では

1 すべての人、平和的集会及び結社の自由に対する権利を有する。

とされている。

1966年12月16日、国際連合総会によって採択された市民的及び政治的権利に関する国際規約 (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) では、

英語正文

Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

Article 22

1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

2.3. (略)

日本政府仮訳自由権規約 (市民的及び政治的権利に関する国際規約)

第二十一条

平和的な集会の権利は、認められる。(以下略)

第二十二条

1 すべての者は、結社の自由についての権利を有する。この権利には、自己の利益の保護のために労働組合を結成し及びこれに加入する権利を含む。

2・3 (略)

とされている。

子どもの権利条約で“freedom of association” “freedom of peaceful assembly” とされ、世界人権宣言では“freedom of peaceful assembly and association”、自由権規約では“the right of peaceful assembly” “the right to freedom of association with others” と表現されている。波多野によれば「こまかい点では差異が見られる」が、世界人権宣言とは「ほぼ軌を一にする」し、「自由権規約第二一条および第二二条ともかなりの部分で一致する」とされる¹⁴⁾。表記のみを見れば子どもの権利条約第15条の表記は世界人権宣言及び自由権規約とほぼ同様であるが、その意味する内容も同様であるのかは、国連における条文成立までの論議の経過を検討する必要がある。

4. 国連における子どもの権利条約第15条制定までの審議経過

4-1 子どもの権利条約ワーキンググループへのアメリカ合衆国代表の提案

子どもの権利条約制定が国際連合で課題として浮上するのは、1959年の国連子どもの権利宣言から20年を迎える1979年を控えて、「一九七八年二月七日、人権委員会第三四会期にポーランドが『児童の権利に関する条約案』およびその扱いについての『決議案』を提出したことにはじまる¹⁵⁾」。しかし、この条約草案は、子どもの権利宣言を法的拘束力あるものとしようとしたという性格もあり、宣言では表明されていなかった子どもの集会・結社の自由については取り上げられていない。子どもの権利条約の1989年の採択まで、10年以上にわたって国連において積極的な論議が続けられたが、子どもの市民的・政治的自由、およびその中における集会・結社の自由が論議に上るのは後半に至ってからであった。

国連人権高等弁務官事務所が子どもの権利条約の立法史をまとめた、“Legislative History of the Convention on the Rights of the Child¹⁶⁾”によれば、最初に子どもの集会・結社の自由を明記した条文

案は、1985年にアメリカ合衆国代表によってワーキンググループに提出されている。その条文案は以下の通りである。

V . Article 16 bis¹⁷⁾ (United States of America)

The States Parties to the present Convention shall ensure that the child shall enjoy civil and political rights and freedoms in public life to the fullest extent commensurate with his age including in particular, freedom from arbitrary governmental interference with privacy, family, home or correspondence; the right to petition for redress of grievances; and, subject only to such reasonable restrictions provided by law as are necessary for respect of the rights and legally protected interests of others or for the protection of national security, public safety and order, or public health and morals, freedom of association and expression; and the right of peaceful assembly¹⁸⁾.

第16条 bis (拙訳)

本条約の締約国は、子どもが公的生活の中で、その年齢に見合った範囲で、特に、プライバシー、家族、家庭、または通信への政府の恣意的干渉からの自由を含む、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。苦情の是正を申し立てる権利、また、他者の権利および法的に保護された利益の尊重、あるいは国家の安全、公の安全および秩序、または公衆衛生および倫理の保護のために必要な、法に定められた合理的な制限のみを条件として、結社と表現の自由、そして平和的集会の権利を保証する。

条文案によれば、“civil and political rights and freedoms in public life”(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)の中に、集会・結社の権利が位置づけられている。また、“freedom of association and expression”(結社と表現の自由)と、結社については、子どもの「表現の自由」とともに提起されていた。

この原案から見れば、子どもの集会・結社の権利は、公的生活の場での市民的政治的権利の保障という文脈の中に位置づけられるものとして提起されていたことがわかる。

4-2 1986年ワーキンググループでの審議の開始

子どもの集会・結社の自由についての条文案の論議が始まるのが、1986年の人権委員会第42会期のワーキンググループにおいてである。まず、アメリカ合衆国代表により、当初の案の改定案が提起された¹⁹⁾。この改定案では、親・法定保護者の権威・権利・責任が追記されている。

Article 18 quater:

1. States Parties to the present Convention recognize the rights of the child to freedom of association with others, to peaceful assembly, and to be protected by law against arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence.

2・3 (略) (法的制限)

4. Nothing in this article shall be interpreted as limiting or otherwise affecting the authority, rights or responsibilities of a parent or other legal guardian of the child.

第18条 quater (拙訳)

1. 条約の締約国は、他者との結社の自由、平和的な集会、および彼のプライバシー、家族、家庭または通信への恣意的または違法な干渉から法によって保護されるべき子どもの権利を認める。

2・3 (略) (法的制限)

4. この条文のいかなる内容も、親または他の子どもの法定保護者の権威、権利または責任を制限する、またはその他の形で影響を与えるものと解釈してはならない。

同ワーキンググループにおいては、オーストラリアとカナダの代表は案に賛成を、ソビエト社会主義共和国連邦（当時）代表は全面的に反対を、アルジェリア・中国・イラク・ポーランド代表は提案を受け入れることは難しいと表明した。また、バングラデシュ代表は、第1項から“with others”を削除すること、および“be protected”を“the protection”. に置き換えることを提案した。そして、ワーキンググループは論議を次の会期に続けることとした²⁰⁾。

ワーキンググループでの論議の当初には、賛否両論があったことがわかる。しかし、その否定的見解の内容については、国連の議事録では明確に記録されていない。

4-3 1987年ワーキンググループ

1987年ワーキンググループにおいて、アメリカ合衆国代表からまた改訂案が出された。集会・結社の自由は表現の自由とともに表記されているが、その行使によって投獄・監禁を受けないこと（第4項）、また、親・法定保護者の権利と責任が子どもの能力の成長と一致して行使されるべきことが強調されている（第5項）²¹⁾。

article 7 ter

1. States Parties to the present Convention recognize the rights of the child to freedom of expression, freedom of association and freedom of peaceful assembly.

2. 3 (略) (法的制限)

4. (略) 投獄・監禁を受けない。

5. This article shall not be interpreted as affecting the lawful rights and duties of parents or legal guardians, which should be exercised in a manner consistent with the evolving capacities of the child.”

アメリカ代表は、子どもの市民的・政治的な権利を尊重することは、アメリカにとって根本的に、特に条約草案で定義されている「子ども」には、社会に完全かつ効果的に参加するために必要なスキルを習得した青年が含まれていることから、重要であることを表明したという。そしてこの権利は普遍的であり、世界人権宣言および自由権規約に含まれていると説明したのだという（112 - 当該議事録におけるパラグラフナンバー、以下同様）。

この会期には長い議論が続いたとされている。例えば、オーストラリア代表は、この提案を一般的に支持しつつ、結社・表現の自由とプライバシーの自由についての混乱があるようであり、またこの提案は子どもの責任感の発達について何ら規定していないことを指摘し（114）、ノルウェー代表はこの懸念を指示したという（115）。カナダのオブザーバー・アルゼンチン代表・スウェーデンのオブザーバーなどは、提案を支持しつつ第5項についてより明確にすることを希望したという（115）（117）。アメリカの提案を支持する国々においては、特に、子どもの成長する能力とこの権利との関係について深めることが課題とされていたといえよう。

一方、ソビエト連邦代表、中国代表はこの提案自体に否定的であった。ソビエト代表は、市民的・政治的権利の一部のみを取り上げ他を取り上げないのかに疑問を呈し、市民的権利を政治的権利と分離することなどを提案した（116）。中国代表は、子どもの知性の発達段階から、大人と同じように集会・結社・プライバシーの自由を享受することはできないとした（117）。

提案を基本的に支持しつつも子どもの発達段階をどう捉えるのか明確にしようという国々、提案そのものを否定的に考える国々の間で論議がなされ、結論は1988年のワーキンググループに持ち越された。

4-4 1988年ワーキンググループ

(1) 第1項の採択

1988年のワーキンググループへは、アメリカとNGOアドホックグループの2つの条文案が提案された²²⁾。

アメリカ提案条文案

III NEW ARTICLE 7 ter (FREEDOM OF ASSOCIATION, PEACEFUL ASSEMBLY)

1. The States Parties to the present Convention recognize the right of the child to freedom of association and freedom of peaceful assembly.
2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.
3. States Parties shall respect the rights and duties of parents and, where applicable, legal guardians, to provide direction to the child in the exercise of these rights in a manner consistent with the evolving capacities of the child.”

NGO Ad Hoc Group 条文案²³⁾。

1. States parties to the present Convention recognize the rights of the child to freedom of association and freedom of peaceful assembly.
2. (略) 法的制限

アメリカ代表の提案では、子どもも政府から利益を得ると同時に、政府の虐待的な行為から自らを守るための権利を有するとした。それらの権利は、子どもには選挙権がないとしても広義には大人の行使する権利と同等であり、その行使において指示および指導を必要としても権利自体の内容に影響を与えないという。また、これらの権利は子どもを国家の行動から保護するものであり、子どもに指示や指導を与える親・法定保護者の権利に影響を与えないとした。そして、議事録では、アメリカの提案は、市民的・政治的権利に関する国際規約の条項を条約草案に盛り込むという作業部会のプロセスを完了することを目的としていたとする(36)。

子どもの保護を強化するために条約草案に市民的・政治的権利を含めるという考えは、いくつかの参加国によって強く支持されたが、子どもと親・保護者との権利の間のバランスは保たれるべきであること、そして条文の文章は規約と一致するべきであることが主張された(37)。

次いで、両親が国家から保護されるべきであるならば、子どもも両親から保護されるべきであるという見解が表明され、“States Parties to the present Convention shall respect the right of the child to the protection of law against such interference or attacks.”という第7条 quater に挿入する追加パラグラフが提案された(38)。

アメリカ代表は、提案において、結社の自由と平和的集会の自由は自由権規約では別々に扱われていたが、それは労働組合に加入する大人の権利によって提起された問題に対処するために必要であったこと、子どもの場合はそのような課題がないと主張した(47)。

中国代表は、この自由は子どもの年齢、成熟度および発達のレベルに見合ったものでなければならず、その年齢および成熟度に応じて適切な重みを与えられるとして修正文書を提案した(48)。

中国提案の修正案

7 ter, paragraph 1

The States Parties to the present Convention recognize, in accordance with the child's age and maturity, his or her right to freedom of association and freedom of peaceful assembly.

何カ国かが、人権規約に承認されている結社の自由および平和的集会の自由と同一条文とすることを

支持した (49)。また、多くの国は7条第1項を支持しながら、同時に、親が子どもを連れて行くことができるなど平和な集会の自由の権利には子どもの年齢は重要ではなく、一方、雇用や労働組合への加入に関わる年齢制限など結社の自由の権利の行使については法律によって特定の制限があることから中国の提案を支持した (50)。

この段階で、作業部会は、第7条第1項の部分を採択した (51)。

(2) 第2項の採択

第2項に関わる議論は、前項にあげたアメリカ提案に対して“morals”をいう文言を削除し“order”の後ろに“or the promotion of the best interests of the child”という文書を挿入することに焦点が当てられていた。しかし、この提案には、結社の自由に新たな制限を課し「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第22条第2項と両立しない、また、子どもが自分の権利を行使しているだけなのに自らの最善の利益に反して行動しているという仮定に基づいているとして、受け入れられないとの見解が表明された。そして妥協案として、第2項の最後に“or where the exercise of these rights would be (manifestly) contrary to the best interests of the child”を追加すること、第2項または第3項の最後に“in order to promote the best interests of the child”を追加することが提案された (52)。

一人の参加者 (speaker) は、親と法定保護者のみではなく政府・非政府機関も子どもの指導に関与していると第3項に“social organs”を挿入することを提起し、また、年齢と成熟度を考慮すれば、子どもの権利をより保護するために大人からの指導を必要とすることを述べた。また別の参加者は、子どもが十分に成熟していない場合には、自分の利益に反して行動することもあると表明した。これらの意見にはエジプトのオブザーバーによって支持が表明された (53)。

このような論議を経て、アメリカ代表が提案した第2段落についても合意に達し第1読会 (first reading) の最終案として採択された。

article 7 ter

1. The States Parties to the present Convention recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.
2. No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

(3) ILOによるコメント

第1読会終了後、子どもの結社・集会の自由についての条文案に、ILOはコメントし、労働組合の結成・加盟に関する子どもの権利について自由権規約のように明示されていないことは困難をもたらすのではないか、また条文案は結社の自由を“recognizes”とされているが、規約では“shall have”と表現していることを指摘した²⁴⁾。

ILOによるコメント (文書 E / CN.4 / 1989 / WG.1 / CRP.1) を受け、ワーキンググループ事務局は、article 7 ter を市民的及び政治的権利に関する国際規約第21条及び第22条と比較し、第1項を“The child shall have the right to freedom of association and to freedom of assembly.”と修正する必要をコメントした²⁵⁾。

4-5 総会での採択

(1) 第2読会 (Second reading 1988-1989) 最終案

第1読会での最終案は、1988年から開かれた臨時ワーキンググループで審議され、1989年2月に第2読会を終了して最終案を採択した。

1. States Parties recognize the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly.
2. No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.

(2) 国連総会での全会一致の採択

子どもの権利条約最終案の全体は1989年3月8日、国連人権委員会で採択承認され、ついで経済社会理事会が承認し総会(第3委員会)に付託する決議を採択した。国連第44回総会第3委員会は1989年11月8日から審議を始め、同月15日全会一致の採択で承認し総会本会議に送付した。

そして、1989年11月20日国連第44回総会本会議は、子どもの権利条約を全会一致で採択した。本条約は、20番目の批准書が寄託されてから30日後の1990年9月2日に発効したが、総会で採択されて「僅か一年以内に発効するというのは、やや異例のことであり、子どもの権利に関する各国の関心がいかに深いかを示している²⁶⁾」という。

5. 結論と課題

5-1 国連審議の経過と制定意志

(1) 子どもの権利条約第15条採択までの審議の経過の概要

国連子どもの権利条約において、子どもの集会・結社の自由が条文として結実する経過を、国連の議事録によってみてきた。

その経過の概要は

- ① 国連児童の権利宣言の20周年・国際児童年である1979年に向けて論議が始まった子どもの権利条約制定の提起、および、ポーランドによる最初の条約案には、子どもの集会・結社の自由は取り上げられていなかった。
- ② 条約制定に向けての論議が10年続く中で、子どもの集会・結社の自由の条文案は、論議が半ばも過ぎた1985年にアメリカ合衆国代表によって提案され、ワーキンググループでの論議が始まるのは1986年に至ってからであった。
- ③ 子どもの集会・結社の自由は、子どもの市民的・政治的権利の一部として提起された。また、論議が続く中でも、しばらくは表現の自由とひとつとなっていた。(子どもの意見表明権は第12条、子どもの表現の自由は第13条に定められている)
- ④ 論議は、そもそも子どもに集会・結社の自由があるのかという点を始め、親・法定保護者や政府・非政府機関の指導をどう確保するのか、子どもの年齢や成長と権利の行使の関係はどう盛り込むのか、などが焦点となった。
- ⑤ 結論としては、子どもの集会・結社の自由は、細かな違いはあるが、労働組合の結成・加盟の権利を除いて、世界人権宣言第20条、及び、市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約・B規約 = International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) 第21条・22条とほぼ同一の表現で定められた。

などとまとめられる。

(2) 国連子どもの権利条約第 15 条の制定意志

国連子どもの権利条約の第 15 条に“the rights of the child to freedom of association and to freedom of peaceful assembly”（子どもの集会・結社の自由）がうたわれることとなった制定意志は、選挙権を除いて、子どもも世界人権宣言第 20 条の“the right to freedom of peaceful assembly and association”（平和的集会及び結社の自由に対する権利・日本政府仮訳、以下同）、および、市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）第 21 条の“the right of peaceful assembly”（平和的な集会の権利）と第 22 条の“the right to freedom of association with others”（結社の自由についての権利）にうたわれた市民的政治的自由を子どもも有することを明確にするところにあった。

子どもの権利条約第 15 条によって、子どもも社会に参加する主体として市民的・政治的権利を有する市民であることが国際社会によって確認され、加盟各国において「市民としての子ども」の社会参加を進めることを提起したものにとらえることができる。

5-2 「市民としての子ども」の社会参加の推進

世界人権宣言、および、市民的及び政治的権利に関する国際規約は本来人間すべての有する権利を宣言・定めたものであり、それらを子どもも有すると考えられている。しかし、現状では、必ずしもそう理解されているとはいえない状況にある。子どもの権利条約第 15 条の制定と日本政府の批准によって、日本においても「市民としての子ども」の社会参加を進めることが課題となっている。

増山均は、子どもの権利条約の「第一二条『意見表明権』、第一五条『結社・集会の自由』の権利などには、子どもを保護や教育の対象として守るのではなく、『小さな市民』『小さな主権者』として積極的に社会参加していく権利主体として明確にしている」として、地域社会を豊かにする力として子どもの参加と活躍をもっと積極的に位置づけることを提起している²⁷⁾。

日韓の比較から日本への示唆を得ようと筆者らが調査した韓国ソウル市のヘソン地域児童センター（日本の学童保育に類似した児童福祉施設）では、子どもの自治を重視するとともに、子どもたち自身が地域環境をよくしていこうと、子ども図書館作りに取り組み地域住民も利用できる図書館を開設し、また、公園の建設に子どもの声を反映させる遊び場プロジェクトを行っている^{28) 29)}。また同様に筆者らが調査した同市の「ともに笑う村共同体“楽しい家（か）！？”」では、中高生が教育監（日本の都道府県教育長にあたる）の選挙にあたり、「選挙に行ってください」というプラカードを作って、駅前に立ったり、町の中をパレードして、自分たちのために働く教育監を大人が選出するように訴えている³⁰⁾。

条約では市民的政治的権利の行使について年齢によって制限を設けずに定められた。市民としての子どもの社会参加にあたって、その年齢や成長の程度によって参加の仕方は異なるが、基本的にその権利を有することを明確にすることが、まず求められる。

5-3 明確にされなかった子ども期独自の「集会・結社」

国連ワーキンググループの論議の経過を見る限り、大人と同等の市民的政治的権利の主体として、子どもも集会・結社の自由の権利を有することは国際的合意の内容であるが、子ども期独自の「集会・結社」のあり方とその権利の内容については明確にされなかったと考えられる。

日本国内を見ても、子どもたちの主体的な集会・結社とはどのようなものを指すのか理解を深めることが求められる。子どもの社会教育研究においては、1970 年代から地域と子どもとの関わりが探求されてきた。1978 年に日本社会教育学会がまとめた『地域の子どもと学校外教育³¹⁾』においては、第 2 次世界大戦以前の「少年団運動」から、「校外子ども組織」「地域子ども組織」や「地域子ども会」、公民館における「集団育成」、児童館での「工作クラブ」や「実行委員会方式」による行事の運営、また、「ボー

イスカウト」「ガールスカウト」など、多様な子ども集団・組織とその活動が取り上げられている。

2011年3月11日の東日本大震災は多大な被害をもたらした未だ復興の途上にあるが、その復興の現場では子どもたちが活躍し地域・大人を励ます姿も見られていた。宮城県気仙沼市気仙沼小学校の避難所では、子どもたちが「ファイト新聞社」をつくり、毎日掲示板に手書きの新聞を貼りだし大人たちをも元気づけていた。また、日本で初めて短歌に「恋人」という言葉を使用したのが気仙沼出身の歌人であったことから、地域おこしのために高校生たちのグループ「底上げYouth」が恋人ツアーを企画するなど、多様に集団・組織を形成して活躍する子どもたちの姿を見ることができた³²⁾。さらに、これらのように大人の目から見ても明確な集団・組織以外でも、遊びの中で「〇〇探偵団」「〇〇探検隊」などと名付けて、特定の遊びに熱中する・継続的に秘密基地を作るために組織（結社）の原初形態を形成するなど、日常の遊びや学童保育での生活においても子どもの「組織」が見いだせる。

これらのすべては、子どもの市民的政治的権利の一部としての集会・結社の自由として理解してよいのか、それとも、子ども期独自の意味を持つ「集会・結社」として理解する必要があるのか検討する必要がある。

5-4 「集会・結社の自由」用語使用の妥当性検討の課題

子どもの権利条約第15条の日本語表現はあくまでも仮の訳にとどまる。「結社」と訳されているのは、国連正文では、アラビア語を除き、「結社」・“association”・“association”・“ассоциации”・“association”である。「集会」は、「集会」・“assembly”・“собраний”・“réunion”・“reuniones”である。これらを日本語で「結社」「集会」との用語を使用して表現することは、そもそも妥当であるのか検討する必要があるのではないか。

日本教育学会会長も務めた大田堯は、明治時代に“Education”の法令用語として「教育」を当てたことは適切ではなかったのではないかとし、本来の用語が持つ概念を問い直すべきという根本的な提起をしている³³⁾。また、大田は、国語辞典による権利の意の第1が「権勢と利益」とされる中で、欧米での“right”が日常用語として「もっともだ」「当たり前だ」「道理にあつてる」などとして使用されていることを踏まえ「直接に訳しとってみたい」と、翻訳用語の問い直しを提起している³⁴⁾。

試みに手近の『リーダーズ英和辞典第2版』（研究社）で“association”を引けば、「1 組合，協会…2a 連合，結合，関連；交際，提携；【数】結合；【化】《分子の》会合；【生態】《ある場所の有機的集合体としての》（生物）群集；【生態】《群落単位としての》群集，アソシエーション…b 連想；連想によって生ずるもの…」である。また“assembly”は、「1a 《討論・礼拝・演芸などのための》会合，集会；ものの集まり，人の集まり；[A -] 議会，《米国の一部の州議会の》下院…b 集合（状態），群がり；【軍】集合 [整列]の合図 [らっぱ，太鼓]…2 《部品の》組立て（作業）；組立て品；集成材；組立て部品《一式》…3 【電算】アセンブリー 《記号言語で書かれたプログラムのアセンブラーによる機械語プログラムへの変換》」である。

そもそも自由権規約における訳が適切かという検討はさておいても、労働組合や政党などの結社による行動や集会を連想させる「集会・結社」という用語で、第15条の内容を表現すべきなのかは検討が求められる。

子どもたちが集まること、仲間集団や子どもの組織・グループを形成することなどを、子どもたち自身も理解できる日常用語で表現することも検討する必要がある。

以上見てきたように、子どもの権利条約第15条・子どもの集会・結社の自由の権利は、国際的理解の水準として、子どもの持つ市民的政治的権利を明確にして保障するという性格を持っている。子どもの権利を保障し、「子どもの最善の利益」を確保する上で、子どもたち自身の主体的参加が進められる中で、

子どもの集会・結社の自由」の権利の表現、内実を日々の実践と国際的対話によって深めていくことが求められる。

権利条約制定以前から日本国内でも国際的にも、子どもたちの集まりや組織の活動は行われてきており、それらの実践や研究の成果を検討すること、また、条約制定以来の実践と研究の動向を整理して子どもの「集会・結社の自由」の権利について深めていくことをこれからの研究の課題としたい。

注

- 1) 子どもの権利条約市民・NGO 報告書をつくる会国連子どもの権利委員会への報告書『日本における子ども期の貧困化 新自由主義と新国家主義のもとで（日本語版）』2018年3月18日。
- 2) 原文は英語 CRC/C/JPN/CO/4-5 翻訳は「子どもの権利条約市民 NGO の会専門委員会」による。
- 3) 日本ユニセフ <https://www.unicef.or.jp/kodomo/kenri/> 2019.3.20 閲覧
- 4) 日本子どもを守る会編『子ども白書一九七九年版』草土文化、1979年。
- 5) 増山均「子どもの権利条約の普及と『子ども白書』」日本子どもを守る会『子どものしあわせ』2019年3月号参照。
- 6) 大田堯『国連子どもの権利条約を読む』岩波書店、1990年。喜多明人『新時代の子どもの権利：子どもの権利条約と日本の教育』エイデル研究所、1990年。増山均『「子どもの権利条約」と日本の子ども・子育て』部落問題研究所、1991年。永井憲一編『子どもの権利条約の研究』法政大学現代法研究所、1992年。波多野里望『逐条解説児童の権利条約』有斐閣、1994年。その他。
- 7) CRC/GC/2001/1
- 8) 喜多明人「国連・子どもの権利条約生成過程の研究」『立正大学文学部研究紀要』第5号、1989年参照。
- 9) 山本智子「子どもの権利としての医療と保障の課題 - 子どもの『権利条約』第24条の審議過程の検討を中心に」早稲田大学哲学会『フィロソフィア』2009年。
- 10) 外務省『世界人権宣言と国際人権規約』<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/kiyaku.html>、2019.3.23. 閲覧。
- 11) 条約の英語正文表記は“Convention on the Rights of the Child”である。正文は六カ国語であり、日本語表記はあくまで仮訳である。永井憲一は「戦前の明治時代以来の『保護する対象』としての児童観にもとづく行政用語」である「児童」という呼び名を「子ども」に改めるべきという。永井憲一編『子どもの権利条約の研究』法政大学出版局、1992年、p. v。
- 12) <https://www.unicef.or.jp/kodomo/kenri/syo9-16.htm> 2019年3月21日閲覧。
- 13) 永井憲一編『新解説・子どもの権利条約』日本評論社 2000年、p.105。波多野里望『逐条解説児童の権利条約 改訂版』有斐閣、2005年 pp.107-109。喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編『「逐条解説」子どもの権利条約』、日本評論社、2009年、p.113 など参照。
- 14) 前掲波多野『逐条解説児童の権利条約 改訂版』 pp.107 - 109 参照。
- 15) 前掲喜多「国連・子どもの権利条約生成過程の研究」、p.162。
- 16) 国際連合人権高等弁務官事務所“Legislative History of the Convention on the Rights of the Child”2007年。
- 17) bis.tar は、条文の第2案、第3案をさすが、その後条文の第2・3項になる場合も、独立した条文になる場合もある。
- 18) 国連文書 E/CN.4/1985/64“UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS Forty-first session 3 April 1985” Annex p.3.
- 19) E/CN.4/1986/39
- 20) 同上、パラグラフ 85.86.
- 21) E/CN.4/1987/25
- 22) E/CN.4/1988/28
- 23) E/CN.4/1988/WG.1/WP.2, p.15.
- 24) E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1, p. 24.

- 25) E/CN.4/1989/WG.1/CRP.1/Add.1, paragraph 18
 - 26) 前掲波多野、p.10。
 - 27) 増山均『教育と福祉のための子ども観－＜市民としての子ども＞と社会参加』ミネルヴァ書房、1997年、p.6。
 - 28) 増山均・齋藤史夫「韓国子ども事情3 子ども図書館・ヘソン遊び場プロジェクト」本の泉社『子どものしあわせ』2018年6月号。
 - 29) 増山均・齋藤史夫・南銀伊『市民力で創る子育てとコミュニティ－韓国・市民活動の挑戦』Art. 31、2019年。
 - 30) 宮下与兵衛「海外事情調査の報告2 関連施設『楽しい家（か）』」一般社団法人協同総合研究所『厚生労働省 平成26年度セーフティネット支援対策事業(社会福祉推進事業) 貧困などによる子ども・若者を対象にしたセーフティネットの現状とその課題に対する提言に向けた調査研究』2015年、p.84。
 - 31) 酒匂一雄編『地域の子どもと学校外教育』東洋館出版社、1978年。
 - 32) 増山均・森本扶・齋藤史夫『蠢動する子ども・若者 3・11被災地からのメッセージ』本の泉社、2015年参照。
 - 33) 大田堯インタビュー「ひとはつくるものではなく、ひとなるもの」日本子どもを守る会編『子ども白書2018』本の泉社、p.28。
 - 34) 大田堯『子どもの権利条約を読み解く－かかわり合いの知恵を－』岩波書店、1997年、pp.2-11。
-
- (受付 2019.3.27 受理 2019.6.6)