

# 子どもの権利条約批准20周年の意義と課題

## —国連子どもの権利委員会「最終所見」の視点から—

Significance and problems at the 20th anniversary of the ratification of  
Convention on the Right of the Child  
—From the viewpoint of the ‘Concluding Observations’ of  
UN Committee on the Right of the Child (CRC)—

望 月 彰

### はじめに

国連子どもの権利条約は、1989年11月20日の第44回国連総会において採択され、1990年9月2日に発効しました。日本政府はこれを1994年4月22日に批准、5月16日公布（条約第2号）、5月22日に日本においても発効しました。2014年はそれからちょうど20年目になることから、日本における子どもの権利の実情を同条約に照らして検証する意味があるといえます。

同条約は、第1次世界大戦の惨禍をふまえて結成された国際連盟が、1924年の総会で採択した「子どもの権利に関する宣言（ジュネーブ宣言）」を引き継いでいます。さらに、第2次世界大戦後に結成された国際連合による世界人権宣言（1948年）、子どもの権利宣言（1959年）、国際人権規約（1966年採択、1976年発効）などを土台に、包括的に子どもの権利を定めた国際条約です。子どもを大人と対等の基本的人権の主体として承認するとともに、急速な成長・発達の過程にあり、また、家庭や社会的な保護が不可欠であることをふまえた子ども固有の権利を定めています。

同条約の大きな特徴のひとつは、同条約第44条において、条約締約国に対して、同条約に定められた子どもの権利の実現のためにとった措置、それによって子どもが享受した権利の進展につい

て、定期的（批准後2年目、その後5年ごと）に国連事務総長を通じて国連子どもの権利委員会（以下、CRC）に報告することを義務づけていることです。CRCは、締約国政府の報告書について、当該国のNGOによる報告書も参照しながら審査を行い、同条約第45条に基づいて、締約国政府に対し、条約に定められた子どもの権利を実現するために必要な提案や勧告を行うことができます。

日本はこれまで3回の審査を受け、第1回は1998年6月24日、第2回は2004年1月30日、そして第3回は2010年6月11日に、CRCから勧告を含む「最終所見」を受け取っています。日本の子どもの権利をめぐる基本課題は、このCRCの「最終所見」とりわけそこで何が勧告されているかに示されているといえます。

そこで本稿では、CRCの「最終所見」のうち、とくに子どもの教育と福祉に関わる主要な事項に着目し、この20年間にどのような進展があり、また、課題が残され、あるいは生み出されているのかを明らかにします。

### 1. 競争的教育環境

#### (1) CRCから見た日本の教育の基本課題

CRCは、1998年の第1回「最終所見」におい

て、日本の教育をめぐる懸念事項として、パラグラフ（以下、Pと略す）22で「過度に競争的な教育制度のもたらす発達のゆがみ」を、P23で「人権教育の不十分さ」を、P24で「学校における体罰、いじめ」の問題を指摘しています。このうち「過度に競争的な教育制度」は、個々の教師の教育実践や学校経営だけでは解決できない問題です。CRCはこのことについて、P43で次のような勧告を発しています。（以下、出典は、子どもの権利・教育・文化全国センター発行『ポケット版子どもの権利ノート』10年改訂版、2010年による。）

43. 本委員会は、貴国における過度に競争的な教育制度、および、それが子どもの身体的および精神的健康に与える否定的な影響に鑑み、条約第3条、第6条、第12条、第29条および第31条に照らし、過度なストレスおよび学校嫌い（schoolphobia）を防止し、かつ、それらを生みだす教育制度と闘うための適切な措置をとるよう貴国に勧告する。

CRCは、2004年の第2回「最終所見」において、前回勧告した「学校制度の過度に競争的な性格、そしていじめを含む学校での暴力に関する勧告が十分にフォローアップされていない」（P6）ことを特記したうえで、あらためて「教育制度の過度に競争的な性格が子どもの肉体的および精神的な健康に否定的な影響を及ぼし、かつ、子どもが最大限可能なまでに発達することを妨げていること」（P49-a）を懸念するとして、P50で次のように勧告しています。

50. 本委員会は締約国に以下のことを勧告する。

a) 高校を卒業したすべての者が高等教育に平等にアクセスすることを確保するために、教育の高い質を維持しながら学校制度の競争主義的性格を抑制することを目的として、生徒、親および関連する非政府組織の意見を考慮に入れな

がら、カリキュラムを見直すこと。

さらに、2010年の第3回「最終所見」では、P8で「本委員会は、第2回政府報告審査最終所見に示された勧告のうち、いまだ実施されていないもの（中略）に取り組み、かつ、本最終所見に示された懸念に包括的に取り組むためのあらゆる努力をなすことを締約国政府に要求する。」としたうえで、P70で「高度に競争主義的な学校環境が、就学年齢にある子ども間のいじめ、精神的障害、不登校・登校拒否、中退および自殺に寄与しうること」などの懸念を表明するとともに、P71の前半で次のように勧告しています。

71. 本委員会は、学力的な優秀性と子ども中心の能力形成を結合し、かつ、過度に競争主義的な環境が生み出す否定的な結果を避けることを目的として、大学を含む学校システム全体を見直すことを締約国政府に勧告する。

## (2) 競争的教育環境の形成過程

CRCが指摘するような競争的教育環境はどのようにして形成されたのでしょうか。日本の子どもが競争的教育環境にさらされはじめるのは1960年代後半以降のことです。特に1971年の中教審答申が「能力主義教育」を打ち出してからは、偏差値に基づく高校の序列化が進み、子どもたちはより高い偏差値の高校さらに大学を目指す受験競争に追い立てられていきました。同時に、その競争の渦の中に保護者も教師も巻き込まれていきました。

子どもを競争に駆り立てる教育政策・行政に対して、70年代の教育現場では批判的な論調が主流を占めていました。子どもを点数で評価するのではなく、一人ひとりの子どもをかけがえのない人間として大切にする視点、個性を尊重する教育の重要性が数多く提起されていました。しかし、学習指導要領や教科書検定・採択を通した教育内容統制、教員の養成・採用・研修および職階制の導入などの労務管理を通した教員統制、貧しい教

育予算を背景とした財政誘導などとともに、偏差値教育体制はいっそう「整備」され、教育現場もその流れに巻き込まれていきました。それに伴って、子どもたちの間の競争はますます激化しました。

競争による抑圧に対して、70年代には校内暴力という形で問題提起する子どもが現れました。多くの学校は、これをいわゆる管理主義教育によって押さえ込みました。しかしその一方で、主要な要因である競争は激化していきました。抑圧と分断の圧力が強まる中で、子どもたちの人間関係は、共に育つ関係から敵対的さらに孤立的な関係へとシフトしていきました。

学校の生きづらさは、ついに子どもの生命をも奪うほどの状況をもたらしました。その象徴的なできごとのひとつは、長野県北安曇野群松川中学3年生の尾山奈々さんの自殺でした。1984年12月3日、奈々さんは、中学生の制服のまま、物置小屋で首をくくり、15歳5ヶ月の生涯を閉じました。奈々さんがクラスの仲間に残した遺書には、次のような言葉が記されていました（長野県の教育を考える会編『よみがえれ、学校—子どもと先生の死をムダにするな』信州の教育と自治研究所発行、1988年、p. 123）。

私の最後のお願いですが、直接の原因だけを勝手に推測して、自分の考え方のみで「たいしたことないに」と判断を下すのだけはやめて下さい。感じ方、考え方は人によって違うのです。私はたとえようがない程、苦しく悲しかったのです。

また、別の大学ノートには次のように記されていました（同前、p. 132）。

学校なんて大きい  
みんなで命を削るから  
先生はもっときらい  
弱った心を踏みつけるから

80年代には、子どもたちに襲いかかった圧力のはげ口が仲間に向かう形で「いじめ」問題が広がりました。いじめを背景とする子どもの自殺のはじまりは、1979年1月、東京足立区の中学2年生の少年が、学級の班ノートに「学校へ行くと毎日毎日いやなことばかり」「話し相手、ハムスターだけ」という遺書を残して自殺した事件ではないかとされます（能重真作『子どもといじめ』大月書店、1987年、p. 17）。1986年2月には、東京中野区の中学2年生、鹿川裕史君が、「まだしにたくない、だけどこのままじゃ『生きジゴク』になっちゃうよ」という遺書を残し、祖母のいる盛岡の駅ビル内で自殺し、その背景に担任も関わった「葬式ごっこ」と呼ばれるいじめがあったことから、社会に大きな衝撃を与えました。

条約を日本が批准した90年代は、グローバルゼーションと呼ばれる経済活動における国際競争の嵐に社会全体が巻き込まれました。さらに、経済活動における「勝ち組、負け組」の構造は教育の世界にも波及し、学校内外での競争的環境がいっそう激化しました。1994年に起こった大河内清輝君いじめ自殺事件は、子ども同士の人間関係のゆがみが学校外の子どもの生活全体に及んでいることを示していました。その後、いわゆるネット社会化が子どもの世界にも広がり、直接的かつ豊かな人間関係を育む機会が希薄化していきました。

また、90年代以降、「経済財政再建」を最優先とする政策のもとで、社会的弱者や労働者保護に関する法制度の規制緩和が行われ、貧困と格差が拡大しつづけました。競争的教育制度が維持・強化されると同時に、平等なスタートラインからの競争ではなくなっていきました。特に21世紀に入ってから、貧困の再生産、格差の固定化が問題になりました。2007年から全国一斉学力テストが再導入されるなど、子どもたちを苦しめる競争的教育制度がさらに強化される中で、その競争からも排除され、自己肯定感や未来への希望を奪われる子どもたち、あるいは家庭が、社会階層として増幅しつづけ、こんにちに至っています。

## 2. 安心・安全な生活環境の保障

### (1) 貧困の広がり子どもの権利

子どもの権利条約の前文は、「家族は、社会の基礎的な集団であり、とくに子どもの成長と福祉のための自然な環境であることから、その責任を十分に引き受けることができるように国から必要な保護や援助を与えられるべきであり、また、子どもは、その人格の全面的な調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸せに、愛情と理解のある雰囲気の中で成長すべきであることを」国際的に認めてこの条約を制定したと述べています。

しかしこの20年間、前述のように貧困格差が拡大しつづけ、家族の状況が大きく変容しました。そのことは、そこで生まれ成長発達する子どもの権利にも大きな問題を提起しています。

日本政府は、1986年から日本の相対的貧困率の調査を開始しましたが、そのデータは2009年になってようやく厚生労働省から公表されました(2006年データ)。そこで公表された日本の相対的貧困率は15.7%でした。OECDが算定した2000年代半ばにおける相対的貧困率においても、日本は約15%で、図1のように、先進諸国の中で、

メキシコ、トルコ、アメリカに次いで4番目に相対的貧困率が高い国(貧困層の多い国)であることがわかりました。

高度経済成長を遂げた70年代ごろの日本では、厚い中間層が形成され「一億総中流」などという言葉も生み出されました。しかし、その陰では、産業のスクラップアンドビルドに伴う倒産や失業、低賃金、不安定就労などによる貧困化が着実に広がっていました。その実態は、乳児院、児童養護施設への入所理由の変化に見ることができました。すなわち、戦後当初の戦災孤児等から、サラ金地獄による一家離散など経済的理由による養育困難の問題へと大きな変化があったのです。

貧困化は、80年代末のいわゆる「バブル期」、90年代初頭の「バブル崩壊」を経て、90年代中旬以降、グローバル化の嵐の中で急速に深刻化したといえます。

2000年代半ばの相対的貧困率が約15%という数値は、全世帯の所得の中央値(所得別の世帯数を所得の低いものから高いものに順に並べた時、中央に位置する所得)の半分以下の所得しかない世帯がほぼ7世帯のうち1世帯ということです。平均すれば、35人の学級の中で5人の子どもは

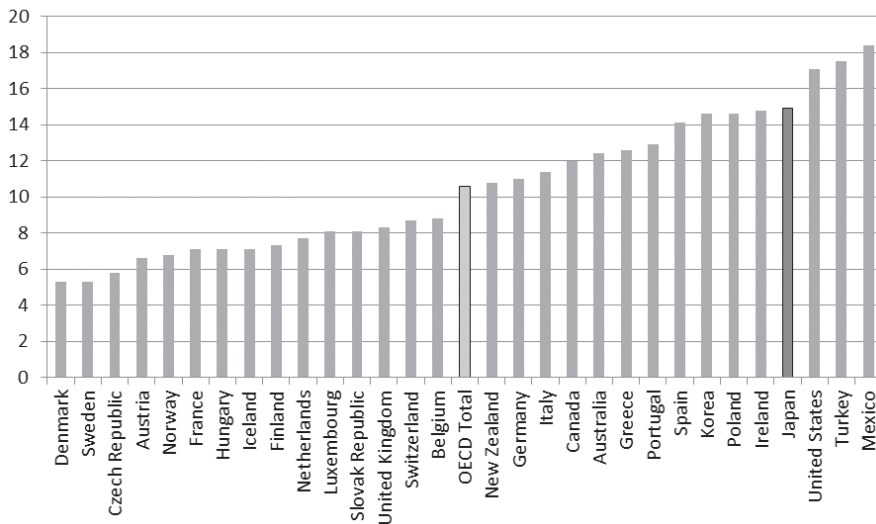


図1 OECD 諸国の相対的貧困率 (2000年代半ば)

data extracted on 07 Oct 2009 06:24 UTC (GMT) from OECD.Stat

出所：OECD 東京センターHP：http://www.OECD.org/tokyo/ (2010年5月9日)

貧困家庭で生活しているということになります。地域の偏りを考えれば、半分以上の児童生徒が就学援助を必要としている学校も、実態としては十分あり得る状態です。

相対的貧困率が公表されたことでさらに明らかになったことは、ひとり親世帯の相対的貧困率が50%を超えているという実態です。特に、図2のOECDのデータによると、日本は「働いているひとり親世帯」の貧困率が58%で、先進諸国の中で最も高いことがわかります。しかも、他の国々のひとり親世帯の相対的貧困率は、働いていない世帯と働いている世帯の差が大きく、当然のことながら働いていない世帯の貧困率の方が歴然と高くなっているのに対し、日本のひとり親世帯はその差がほとんどありません。つまり、どんなに働いても相変わらず貧困状態に置かれているということです。

その理由の一つは、ひとり親世帯の多くを占める母子世帯の「働いている母親」の就労形態にあると思われます。多くの母子世帯の母親がパート

など非正規の低賃金労働に就いていることは、政府統計の「平成22年国民生活基礎調査の概況」にある次ページの表1からもわかります。

いまひとつの理由は、ひとり親世帯に支給される児童扶養手当の不十分さであり、また、生活保護のしくみが最低生活を保障するため労働による収入を補うことをたてまえとし自立的な努力を促進するものとなっていないことや最低生活基準の低さ、さらに制約的な運用によって十分に機能していないことも考えられます。

日本国憲法第25条は、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障される権利すなわち生存権を規定しています。貧困率15%の現実、貧困状態に置かれ、生存権が保障されていない世帯が15%あるということです。そのような状態の中で生まれ育つ子どもたちも生存権が保障されていないということになります。憲法で生存権が規定されているということは、いかなる家庭もそのような状態にならないように、国は社会保障や社会福祉などの制度を整備し支援する義務があるという

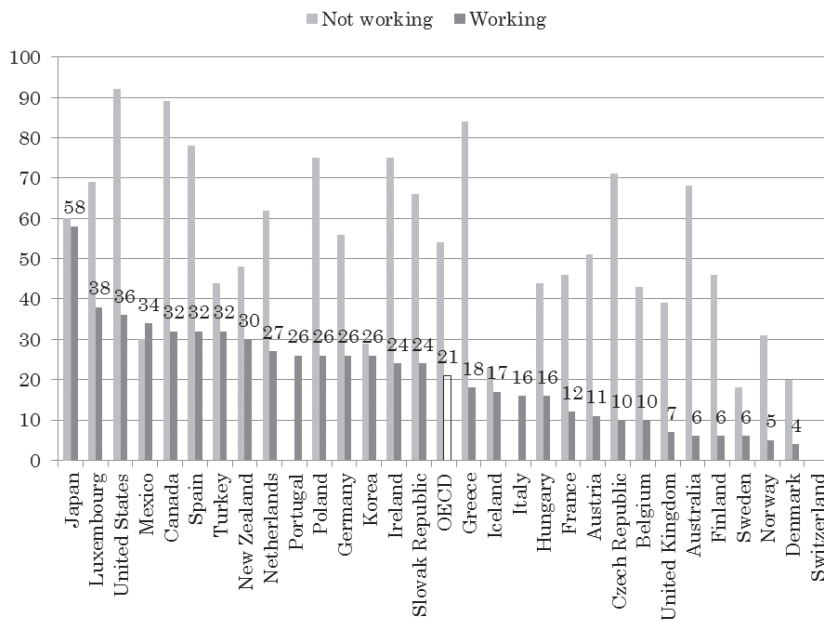


図2 OECD諸国におけるひとり親世帯の相対的貧困率（2000年代半ば）

Source: Computations from OECD income distribution questionnaire.

出所：OECD東京センターHP：http://www.OECD.org/tokyo/（2010年5月9日）

表1 性別にみた15歳以上の役員以外の雇用者の年次推移

(単位：千人)

年次		役員以外の 雇用者	正規の 職員・従業員	非正規の 職員・従業員	パート	アルバイト	労働者派遣 事業所の 派遣社員	契約社員・ 嘱託	その他
総 数	平成16年	43 350	30 357	12 994	6 957	2 797	775	2 032	433
	17	46 671	30 798	15 873	8 306	3 476	1 221	2 367	503
	18	47 498	31 148	16 350	8 426	3 619	1 410	2 400	495
	19	44 110	28 566	15 544	7 727	3 111	1 252	2 888	567
	20	46 306	29 740	16 566	8 286	3 286	1 369	3 019	606
	21	45 277	29 226	16 051	8 189	3 320	999	2 975	569
	22	44 164	27 704	16 459	8 364	3 336	936	3 265	558
男	平成16年	24 977	21 375	3 601	665	1 361	283	1 056	237
	17	26 131	21 546	4 584	791	1 779	497	1 246	271
	18	26 704	21 976	4 728	773	1 847	571	1 284	254
	19	24 753	20 018	4 735	861	1 533	486	1 524	331
	20	25 880	20 705	5 175	934	1 673	558	1 676	334
	21	24 874	20 074	4 800	847	1 639	352	1 629	333
	22	24 114	19 129	4 985	910	1 643	357	1 763	311
女	平成16年	18 374	8 981	9 392	6 293	1 436	492	976	196
	17	20 541	9 252	11 289	7 515	1 697	724	1 121	232
	18	20 794	9 171	11 622	7 653	1 773	839	1 117	241
	19	19 357	8 547	10 809	6 866	1 578	766	1 364	236
	20	20 426	9 034	11 392	7 352	1 613	811	1 343	272
	21	20 403	9 152	11 251	7 342	1 681	647	1 346	235
	22	20 050	8 575	11 475	7 454	1 693	579	1 503	247

注：「勤め先での呼称不詳」の者を含まない。

出所：「平成22年国民生活基礎調査の概況」大臣官房統計情報部社会統計課国民生活基礎調査室、2011年7月11日

ことですが、上記のような貧困の現実、国がその義務を果たしていないということを示しています。

## (2) 子どもに関するデータ収集

子どもの権利を保障するためには、子どもに関する基本的なデータを国が収集し、それに基づく政策の立案・実施とモニタリングが必要です。その過程では、収集したデータを国民とりわけ当事者である子どもにもわかるような形で公表し、意見を聴取・尊重することも必要です。

日本が相対的貧困率に関する調査を開始したのは1986年でしたが、データを公表したのは2009年になってからでした。日本政府には、データに基づいて子どもの権利を保障しようとする積極的な姿勢を見ることができないといわざるを得ません。実際、CRCによる1998年の第1回「最終所

見」では、P31で次のように勧告されています。

31. 本委員会は、本条約の規定するすべての領域の問題を取り扱うことができるようにし、さらなる行動が必要とされる領域を特定し、達成された進歩の評価を容易にするために、データ収集システムを開発し、適切な細目別指標を確認するための措置を取るよう貴国に勧告する。

2004年の第2回「最終所見」では、データ収集について、さらに強く懸念が表明され、次のような勧告がなされました。

17. 本委員会は、(中略) 公的部門、私的部門、および NGO 部門に対する財政支出のインパクトを評価すること、さらにコストとの関連で、異なる部門において提供される子どものための

表2 貧困率の年次推移

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
相対的貧困率	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
子どもの貧困率	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3
子どもがいる現役世代	10.3	11.9	11.7	11.2	12.2	13.1	12.5	12.2	14.6	15.1
大人が一人	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6
大人が二人以上	9.6	11.1	10.8	10.2	10.8	11.5	10.5	10.2	12.7	12.4
名目値										
中央値 (a) (万円)	216	227	270	289	297	274	260	254	250	244
貧困線 (a/2) (万円)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122
実質値 (1985年基準)										
中央値 (b) (万円)	216	226	246	255	259	240	233	228	224	221
貧困線 (b/2) (万円)	108	113	123	127	130	120	116	114	112	111

注：1）平成6年（1994年）の数値は、兵庫県を除いたものである。  
 2）貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。  
 3）大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。  
 4）等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。  
 5）名目値とはその年の等価可処分所得をいい、実質値とはそれを昭和60年（1985年）を基準とした消費者物価指数（持家の帰属家賃を除く総合指数（平成22年基準））で調整したものである。  
 出所：「平成25年国民生活基礎調査の概況」大臣官房統計情報部人口動態・保健社会統計課世帯統計室、2014年7月15日

サービスの利用可能性、およびその質と効率性を評価することを目的として、子どもに対する予算配分に関するデータを収集し、かつ、0歳から18歳までの子どものために公的部門、私的部門、およびNGO部門に支出された政府予算の金額と割合を明確にすることを勧告する。

文部科学省の統計で、1999年度から2005年度の間、いじめによる児童・生徒の自殺件数がゼロとされていたことが問題となったことがあります。実際には、新聞報道されただけでも、2002年には大阪府泉大津市の中2男子が、2004年には、埼玉県蕨市の中2女子が、2005年には山口県下関市の中3女子が、それぞれいじめられていたことを示すメモを書き残して自ら命を絶っています。2005年9月に教室で自殺を図り、翌年1月6日に回復しないまま多臓器不全で死亡した北海道滝川市の小学6年生の女子は、「6年生のみなさんへ」など7通の遺書を残しています。

このような子どもの生命・生存の権利に関わる

問題でさえ正確なデータ収集をしていないのが日本政府の実態です。正確なデータもない中で適切な対応策を打ち出すことはできませんから、CRCの懸念・勧告は的確であったといえます。しかし、CRCは、日本政府がこの勧告を真摯に受けとめたとは認めず、2010年の第3回「最終所見」においても、次のような懸念・勧告を示しています。

21. 本委員会は（中略）本条約によってカバーされている領域であっても、貧困の下で生活している子ども、障害を持つ子ども、および日本国籍を持たない子どもの就学率、ならびに、学校における暴力およびいじめなど、データが欠落している場合があることに懸念を表明する。

22. 本委員会は、権利侵害の危険に直面している子どもに関するデータを収集する努力を強化することを締約国政府に勧告する。締約国政府は、また、本条約の実施において達成された進

歩を効果的に監視、評価し、かつ、子どもの権利の領域における政策のインパクトを評価するための指標を開発すべきである。

子どもの貧困率についても、2009年によく公表され、前ページの表2のように、その後3年ごとにデータが公表されてきましたが、このような深刻な事態に対して、どのような対応策を、どれだけの予算措置を伴って打ち出し、その成果・効果をどう検証しているかが問われます。その意味で、CRCによる2010年の第3回「最終所見」の次のような懸念と勧告はきわめて重要であるといえます。

19. 本委員会は、締約国政府の社会支出がOECD諸国の平均よりも低いこと、近年の経済危機のもとで貧困がすでに増加し、現在では、人口の約15%が貧困であること、ならびに、子どもの幸福および発達のための補助金および手当がそれに対応して増加していないことを深く懸念する。本委員会は、新しい子ども手当制度および後期中等教育授業料を不徴収とする法律を歓迎するものの、中央政府および自治体予算における子どものための予算配分がまったく明らかになっておらず、子どもの生活へのインパクトとの観点から支出を捕捉し、かつ評価することが不可能となっていることを引き続き懸念する。

20. 本委員会は、以下のことを締約国政府に強く勧告する。

- (a) 財政配分が、子どもの権利を実現するという締約国政府の義務を履行できるものとなることを確保するために、子どもの権利の視点から中央および自治体レベルにおける予算を精査すること。
- (b) 子どもの権利の優先性を反映した戦略的な予算線を設定すること。
- (c) 財源規模の変化にかかわらず、子どものための優先的予算線を堅守すること。

(d) 政策の成果を指標に基づいてフォローアップするための評価制度を確立すること。

(e) あらゆるレベルにおいて市民社会および子どもとの協議を確保すること。

2013年6月、子どもの貧困対策の推進に関する法律が成立しました。これに基づき2014年8月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」では、子どもの貧困率など13項目の指標が示されましたが、目標値は設定されておらず、予算措置も定かではありません。CRCは、2010年の第3回「最終所見」で、次回日本審査について「2016年5月21日までに、第4回・第5回統合報告を提出すること」を要請しています(P90)。それまでに日本政府は、CRCの勧告を遵守し、子どもの権利を実現するための予算措置を伴う具体的な施策の実施とその評価の取りまとめを行う必要があります。

## おわりに

本稿では、CRCの三つの「最終所見」に照らして、日本の子どもの権利に関わる最も重要と思われる問題を取り上げました。しかし、「最終所見」にはまだまだ多くの重要な指摘がなされています。

また、これまでの「最終所見」には、日本の社会的養護やそこに至るまでの児童相談所の実状などについて、十分な、かつ、適切な情報がCRCに届いていないと思われる部分も散見されます。さらに、2015年度から本格実施される「子ども・子育て支援新制度」についても、子どもの権利条約の観点から検討することが必要です。

本稿はそれらについて取り上げることができませんでしたので、テーマは十分達成されているとはいえません。残された諸問題については稿を改めて提起しますが、子どもの権利条約の20年を振り返ると、親や教師、おとなたちが、もっとゆとりを持って子どもたちに向きあうことのできる関係を築くことの重要性が見えると思われま