

子どもの権利普及と子ども参加

Child Rights Promotion and Child Participation

甲斐田万智子¹・南雲勇多²

¹文京学院大学外国語学部 ²奈良教育大学教育学部

1. 背景

1989年に国連で「子どもの権利条約」が成立してから35年、日本政府が批准してから30年が経ち、国内においては2023年4月、その第一条が「この法律は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり」との言葉からはじまる「こども基本法」が施行され、こども家庭庁が設置された。国際社会においても、「国連持続可能な開発目標」(SDGs)が示された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」において、子ども・若者がさまざまな社会課題を解決する「重要な変革の主体」として明記されている。加えて、国連気候変動枠組条約第27回締約国会議(COP27)でも、深刻化する環境問題の解決に向けた取り組みについて子どもが重要な主体として認められてきた。このように、先進国、新興国、開発途上国を問わず子ども自身が権利の主体として尊重され、子どもの参加の権利を保障していくことがこれまで以上に求められているといえる。

一方、子どもの権利保障のためには、子どもには権利があり、権利行使の主体が子ども自身であることについて認知を広めること、そしてそのことについておとなが、また何より子ども自身が知ることが必要である。

子どもの権利普及に関しては、条約第42条において「締約国」すなわち日本においては日本政府が「条約の原則および規定を（中略）広く知らせることを約束する」ことが明記され、批准した政府にはその責務が課せられている。しかし、日本では批准後に子どもの権利の十分な普及がなされてこなかった。その結果、子どもの権利という名前は知っていても、中身を知らないという人が大多数の状況であるため、子ども自身が参加の権利を行使するまでにはいたらないことが多い。子どもにとって子どもの権利を知る機会、学ぶ機会は学校教育や地域社会でも非常に限られてきた。また、子どもの権利の実現に向けては、子どもだけでなく、おとなも子どもの権利を学び、その権利を保障していくことが求められるが、そのような実践が社会のなかで十分になされてこなかった。

本研究では、海外の子どもの権利普及と子どもの参加の権利行使状況と日本のそれらの状況を概観し、子どもの権利普及のあり方を「対象」、「度合い」、「方法」の3つの観点から検証し、今後、どのような子どもの権利普及を行っていけば、子ども参加の推進につながるか明らかにしたい。

2. 海外における子どもの権利普及と子ども参加

2.1. 子どもにやさしいまちづくり

1989年に国連で採択された子どもの権利条約は、現在、196か国が批准している。この条約が採択

されて以来、子どもを受益者とみなすのではなく、『権利の主体』とみなす子ども観の転換が進み、国連ユニセフを初め、NGO や市民団体など子どもにかかわる団体内では、権利を知った子どもたちがさまざまなかたちで参加の権利を行使している¹。特に、開発のプロセスや村づくり・まちづくりに子どもたちが参加してきた。

1996 年にユニセフは「子どもにやさしいまち (Child Friendly Cities/Communities CFC)」を提唱し、世界各地で多くの自治体が「子どもにやさしいまちづくり」を推進している²。ユニセフの定義によると、「子どもにやさしいまち」とは、子どもの権利を満たすために積極的に取り組むまちのことであり、子どもたちが望む“まち”のあり方に関して意見を言うことができるまちとされている。このほかには、「搾取、暴力、虐待から守られる権利」、「まちを安全に歩くことができる権利」、「友達と会い、遊ぶことができる権利」、「汚染されていない環境で暮らす権利」など計 12 の権利が守るべきものとして掲げられている³。

子どもにやさしい社会づくりをしてきた地域では、これまで長年にわたり「仕方のないこと」とされてきた児童労働や「子どもに対する暴力」と認識されるようになった児童婚、女子性器切除などの伝統的慣習を子ども自身と地域社会が「子どもの権利侵害」ととらえられるようになり、子どもの権利を学び、その声を発信できるようになった⁴。

2.2. 子どもの権利を学んで国際レベルで発言した子どもたち

国連子ども特別総会で声をあげた子どもたち

2002 年 5 月、国連子ども特別総会が開かれ、60 カ国以上の首脳、約 180 カ国の政府高官をはじめ 7000 名以上が参加したが、その中には世界 150 カ国以上の国々から 400 名を超える子どもたちも参加した。子どもの権利を知った子どもたちは、『わたしたちにふさわしい世界 (A World Fit for Us)』の実現を国際社会に向けて訴えた。その世界とは、①搾取・虐待・暴力のない世界、②戦争のない世界、③HIV エイズから守られる世界、④教育や保健サービスを受けられる世界、⑤環境が守られ、⑥貧困の悪循環がない世界、そして、⑦子どもたちが積極的に参加できる世界というものだった。

子どもの性的搾取に反対する世界会議で声をあげた子どもたち

1996 年のストックホルムにおける第 1 回世界会議、2001 年の横浜における第 2 回世界会議に続き、2008 年 12 月、ブラジルのリオデジャネイロで『第 3 回子どもの性的搾取に反対する世界会議』が開かれた。第 1 回のストックホルム会議では初めて子どもが正式な代表として認められ、子どもたちが子どもの性的搾取について発言する機会を得られた。第 2 回の横浜会議では世界中から 99 人の自分たちの権利を認識している子どもと若者が参加し、自分たちの思いを劇で表現したほか、声明文も発表し、これは後に国連文書となった。第 3 回のリオデジャネイロ会議では、200 人の子どもと若者が全体会、分科会のほぼすべてに参加し、パネル・ディスカッションにおいては、国連や政府関係者の専門家とともに子ども代表がパネリストとして参加し発言していた。子どもたちからは「子どもポルノに関する法律の制定状況において各国に差があるのは、容認できない」「幼い子どもが路上で性的搾取に遭い続けている」「家庭内で子どもが性的虐待を受けたときにおとなではなく、子どもが家を出ていなくてははいけないのはおかしい」などの意見が出された⁵。

2.3. 開発の現場で子どもの権利を学び、変化した子どもたち

声をあげるインドのストリートチルドレン

デリーをベースに1998年から活動するNGO バタフライズは、路上で働くストリートチルドレンに子どもの権利を伝え、子どもの参加の権利を行使するようエンパワーしている。子どもたちの力を信じ、すべての活動において、子どもが相談される権利と意思決定に参加する権利を大切にしており、子どもが家庭、地域、州、国レベルで参加できることをめざしている。具体的には、子ども会議（バルサバ）という子どもによる会議を開催し、自分たちで活動内容や社会へのはたらきかけについて議論し、決定している。

その結果、子ども自身が運営する子ども開発銀行、子ども自身が病気になった仲間に応急措置や薬を処方する保健協同組合、子ども自身がジャーナリストとして発信する新聞の発行や動画づくりなどを子ども参加のもと実施してきた。これらの運営を通じ、子どもたちは皆で物事を決める民主的な意思決定過程や透明性、説明責任についても学んでいる。

権利を学んで人身売買や児童労働から逃れたカンボジアの子どもたち

筆者の所属するNGO・国際子ども権利センター（C-Rights 以下シーライツ）では、2004年から2023年まで子どもと共に子どもの人身売買・児童労働防止事業をカンボジアの農村地域（子どもの出稼ぎが多いプレイベン州とスヴァイリエン州の貧困地域）で行なってきた。

いずれの地域でも、子ども自身が子どもの権利に関するトレーニングを受け、ネットワークをつくり、ほかの子どもたちに知識や自分たちを守る方法を伝えるピアエデュケーションを実施してきた。具体的には、教育を受ける権利、危険な児童労働から守られる権利などの子どもの権利や人身売買の手口や法律を同級生に伝えたり、劇を通じて人身売買に巻き込まれる状況を知らせたりする啓発活動である。

地域の教員にも子どもの権利の研修を実施し、教員が子どもたち自身による啓発活動の重要性を認識し、子どもたちの活動を支えてきた。さらにシーライツは、学校の校長先生や教員だけでなく、地域のリーダー（村長やコミュン長）にも子どもの権利に関する研修を行い、子どもが出稼ぎや工場に働きに行くために学校をやめてしまう子どもたちやその親を説得するようはたらきかけてきた。

こうして、教員と地域住民の間で子どもの権利に理解がある環境では、子どもたちは地域に人身売買をなくすための啓発活動として劇を上演したり、妻に暴力をふるっている男性を見たら、村長に知らせたりしてきた。

カンボジアは、目上の人を敬う価値観が強い文化であるが、ユニセフや多くのNGOが子どもの権利について地域のリーダーや子どもたちに対して普及した結果、子どもが参加することの重要性を認識する人が増え、子どもたちが安心して活動できるようになった地域も多い。

以下は、2023年5月にスヴァイリエン州コンボンロー郡タナオコミュンで英語や子どもの権利を学んできた子どもたちに質問をした結果、子どもの参加の権利を意識していることが示されている。まず、子どもの権利について学んだことを尋ねると次のような回答が得られた。

「参加する権利は、会議に参加することです。自分の意見を表明することです。守られる権利は、身体的、精神的、性的暴力から守られる権利があることです。発達する権利は、身体的成長する権利のことです。生きる権利は、十分な食糧と住居がある権利のこと」(15 歳)

「子どもの権利は責任を果たす権利」(13 歳)

「子どもの権利は全ての人が与えられる権利であること」(15 歳)

「参加する権利とは、会議に参加して、意見をいい、村の会合に参加することである。」(14 歳)

「生きる権利は、着る服があり、食糧も十分にあり、住む家や家族台帳がちゃんとあること。守られる権利は、子どもの人身売買や児童労働から守られること」(15 歳)

「守られる権利は、悪い人から守られること、児童売買から守られること、性的被害から守られること、労働搾取から守られること。参加する権利は、意見交換の場所に参加できること、スポーツに参加できること。子どもはどんな場所、どんなことにも大人と同等の権利があること」(13 歳)

「守られる権利は、暴力や児童労働、児童売買から守られること

参加する権利は、どんな会議や話し合いの場においても子どもが参加ができること

私は、ジェンダーや階層、肌の色や国籍、差別についていくつかのことを知った」(15 歳)

次に、子どもの権利について学び、行動や態度が変化したこと、これからどうしたいかについて尋ねたところ、以下の回答が得られた。

「私は、友達に差別やジェンダーについて情報を共有した。彼らに対して同性愛者への思いやりを持つことなど」(15 歳)

「子どもの権利について話し合うために参加する友人を招待する必要がある。私たちは、子どもの権利について知識を広める必要があるので、友達に子どもの権利について紹介する」(13 歳)

「英語ができない人を差別せず、学びを手助けするようになった。子どもクラブに友達を誘い、子どもの権利について一緒に学んで、意見を言い合う。子どもの権利についてさらに知識を深める」(15 歳)

「友達との習慣の変化もあった。悪い言葉を発したり、相手を否定するようなことは言わなくなった。立場が弱い子どもも助けた。これから、友達を教育し悪い行動をしないようにする。暴力や権利侵害をされている子どもを守る事ができる。性同一性障害の人に対して差別をせず、応援する。身分差別や人種差別をしない」(18 歳)

これらの回答から、子どもたちが知識としての子どもの権利のみならず、意見表明権や集会・結社の自由などの権利行使の意欲を持つようになったことがわかる。

3. 日本における子どもの権利普及と子ども参加

3.1. 子どもの権利条約に関連した国内の2度の高まり

先述のように現在、日本国内においてもこども基本法の施行を受け、子どもの権利の普及・啓発や実現への動きが強まっている。子どもの権利条約批准に向けての高まりが1つ目とすれば、現在は2つ目の高まりであるとみることができる。

高まりの1つ目は条約の1989年の国連採択と1994年の日本政府批准をめぐる時期である。子ども

の権利条約が1989年に国連総会で採択されたことを契機に、日本でも条約やその理念を広めよう、また日本政府に条約への批准を促そうという動きが市民活動によって展開されていた。そして、1994年の日本政府の批准以降は、市民団体による条約や子どもの権利を普及する取り組みが行われてきた。しかし、日本政府は学校における子どもの権利普及に消極的であり続けた。その結果、30年にわたり、子どもが権利を学校で学ぶ機会のごく限られた教員からしか与えられてこなかった。

そのようななか、2つ目の高まりが今回のこども基本法施行とこども家庭庁設置によって生まれた。2019年に国連子どもの権利委員会から出された総括所見は再度子どもの権利に関する国内法やその執行のための機関の設立を勧告するものであり、市民団体はその勧告に基づき政府へのはたらきかけを行ってきた。そして、2019年に設立された「広げよう！子どもの権利条約キャンペーン」というネットワーク団体は、かなり積極的に政府へアドボカシー活動をおこない、子ども基本法の制定のみならず、法律が子どもの権利に基づいたものになるように議員にロビー活動を行った。その結果、市民団体の長年の願いであったこども基本法が成立し、子どもの権利条約の精神と原則が盛り込まれ、子どもの声を聴いていくことを前提としたこども家庭庁が設置された。さらに、こども基本法に基づき、2023年12月には子どもの声を聴きながら、こども大綱が策定された。その流れを受け、政府、各自治体、そして市民活動や教育機関などの様々なセクターが子どもの権利の普及・啓発に動きだしている。

ここで留意しておくべきことは、この子どもの権利普及・啓発の国内の2つの高まりの間の時期においても、社会のなかで子どもの権利に対する誤認や無理解、無関心や反発などがありつつも、また、各地域の子どもの権利関連 NGO/NPO セクターの縮小傾向があっても、子どもの権利を実現するために市民活動や一部の自治体、子どもにかかわる実践者や研究者の間で普及・啓発の取り組みが続けられてきていたことである。そしてそこで蓄積された経験と知見、ネットワークなどが2つ目の現在の高まりへとつながっている⁶。

3.2. 2つの高まりにみる課題

上記のようにこれまで国内において国連の条約との関係で権利普及・啓発の動きが2度にわたり活発化したのだが、それぞれの高まりの際に共通して、普及・啓発の難しさも課題として浮かび上がってきた。

1度目の高まりは、国連での条約採択から政府の批准までであるが、そこにかかなりの時間がかかっている。現在196カ国が批准しているが、日本は、先進国とされる政府の中ではきわめて遅い158番目の批准となった。この間、日本政府の子どもの権利への認識や意識の不十分さ、また同様に世論となる市民社会全体の無理解や反発などがあった。2度目の高まりの際にも、そもそも本来は条約の批准時にこども基本法の成立と関係省庁の設置が求められていたにもかかわらず、こども基本法の成立とこども家庭庁の設置までに30年も時間がかかっている。また、当初提案されていた「子ども権利基本法」ではなく、「こども基本法」という「権利」という言葉が抜けた名称で議論と具体化がすすめられた。本稿ではそれぞれの詳述はさけるが、いずれの高まりにおいても子どもの権利を日本社会で保障していくにあたり、子どもの権利への抵抗とそのことによる普及・啓発の難しさが顕在化している。そのような抵抗が、こども基本法に子どもは「権利の主体」という文言が含められなかった一因となったともいえる。

加えて、2つの高まりの間の約30年もの間、子どもの権利普及・啓発が十分になされてこなかった

のは、1つ目の高まりのあと、条約批准を契機に展開された普及・啓発活動に対してはバックラッシュとされる反動があったからである。その結果、普及活動が徐々に弱まり、その間、市民活動の地道な活動によってしか実践されてこなかった。

3.3. 子どもの権利普及が進まなかった要因と日本の子どもの低い幸福度

条約を批准した国の政府には条約第42条で定められているとおり、子どもや社会に子どもの権利を広報する義務がある。しかし、世界各地の動きと大きく異なり、日本政府は1994年に世界で158番目に子どもの権利条約を批准し、その後、30年間子どもの権利普及には非常に消極的であった。

教員養成過程においても教員になってからも子どもの権利教育に関する研修はほとんど行われておらず、学校で子どもの権利教育を実施する教員は限られている。

子どもの権利条約の批准国は、国連子どもの権利委員会に子どもの権利条約の実施状況に関する報告書を提出する義務があり、その報告書と市民レポートに基づき、委員会から当該政府に対して勧告（総括所見）が出される。日本政府はこれまで子どもの権利条約の実施状況を5回にわたり国連子どもの権利委員会に報告し、報告書を審査した委員会から勧告（総括所見）を受けているが（第4回と5回は統合審査）、委員会からは子どもの権利教育や研修をしっかりと推進すべきという指摘を繰り返し受けている⁷。

前述のとおり国連子どもの権利条約は、子ども観の大きな転換を迫るもので、子どもは指導の対象ではなく、ひとりの人間として尊重されるべき“権利の主体”であること、子どもは未来ではなく「今」の“社会の担い手”として発言・参加することができる存在である。しかし、この子ども観の転換が日本では行われてこなかった。

その背景として、児童生徒に権利を教えるとわがままになるという教員に間に根強く残る「わがまま論」である。そして、もう1つが、文部事務次官通達（94年）の影響である。この通達には「児童生徒等に権利及び義務とともに正しく理解させることは極めて重要」と書かれていたために教員の間では、「生徒たちは権利と言う前に、まず義務を果たさなければならない」、という誤解が生まれ、今もその考え方が根強く残っている。教科書の中に権利と義務が対になっているという記述により、義務を果たすことのできない子どもは権利を使うことはできないと誤解する教員も少なくない。しかし、子どもにとって権利と義務が対になっている意味は、子どもに義務を求めるものではなく、おとなにその権利保障の義務があるということである。しかし、この正しい意味が教員に伝えられないまま子どもは権利を学ぶ機会が限られてきたのである。

2019年のセーブ・ザ・チルドレンの調査によると（全国の15歳から80代までの3万人を対象に実施した子どもの権利に関するアンケート調査）子どもの権利条約に関して、「内容までよく知っている」と回答したのは、子どもはわずか8.9%、大人では2.2%のみとなり、「聞いたことがない」と回答したのは、子ども31.5%、大人42.9%が「聞いたことがない」に上った。

保障されるべき子どもの様々な権利や、SOSを求めることは「あなたの権利」ということを知らされていなければ、自分の権利が侵害されていることを認識できず、子どもたちは孤立して無力感に襲われる。

こうした結果、日本の子どもの精神的幸福度（ウェルビーイング）はOECD諸国3カ国中37位とワースト2位であり、10代の自殺率は海外の国と比べても高い⁸。2022年、子どもの自殺数は514人

と最多の数字を記録したが、2023 年も 513 人と高止まりしている（内訳は小学生 13 人、中学生 153 人、高校生 347 人）。オーバードーズなどの自傷行為も増加し、かつ低年齢化しており、メンタルヘルスの問題に十分に対応できていない。

そして、日本では、子どもが何か問題に直面した場合、自己責任と考えられがちで、社会として子どもの権利を守ろうという意識や態度が欠如している。例えば、「包括的性教育」を受けられないために、性的自己決定として拒否できることが学べないまま、性暴力の被害に遭ったり、望まない妊娠に至る。おとなが子どもの意見表明権を保障しようとしなければ、子どもも SOS を出せない。貧困、ヤングケアラー、不登校やいじめ、虐待、性的搾取、マイノリティへの差別、孤立など、子どもが直面する問題が深刻化している。

不登校の数は、増加し続け 34 万人に達し、いじめの数も減少していないが、これらを当事者の子どもの問題としてではなく、学校の問題として捉えるためにも、当事者の子どもに子どもの権利を伝え、その声を聴きながら、児童生徒を「指導」するのではなく「支援」していくことで子どもとともに問題を解決していくことが求められている。

不登校の子どもの権利に関しては、2009 年「不登校の子どもの権利宣言」が当事者の子ども自身によってつくられ、その 13 で子どもには「子どもの権利を知る権利」があることが示され、「国やおとなは子どもに対し、子どもの権利を知る機会を保障しなければならない」こと、そして「子どもの権利が守られているかどうかは、子ども自身が決める」ことが記されており、子ども自身への子どもの権利普及・啓発の重要性が示されている。

3.4. 子どもの権利普及と子どもの権利アプローチ

日本政府は、これまで国連子どもの権利委員会から、子どもの権利に基づくアプローチ⁹を採用すべきという勧告も繰り返し受けてきた。これは、権利保有者（rights holder）である子どもが子どもの権利条約を学び、自分の置かれている状況を子どもの権利のレンズで見ることにより、自分の権利が侵害されていると訴えることができるようになり、また、教育（学ぶ方法や校則）やまちづくり、福祉や司法の分野で自分にかかわる重要な決定プロセスで意見を述べ、その意見が十分に尊重されるようになることである。

そして、子どもから、そのようなことを主張された、責務履行者（duty bearer）であるおとな（権利実現に責任を負っている政府や自治体、親、周囲のおとな）は、その責任を認識し、責任を果たすべく行動するというアプローチである。

子どもの権利を知っている子どもとおとなは、子どもの権利を知らない子どもとおとなと比べ、子どもが直面する問題を自己責任と考えず、社会的な問題と考えられるようになる。セーブ・ザ・チルドレンの子どもの貧困に関する意識調査（2019）によると、子どもの権利条約をよく知っている人は、そうでない人よりも、子どもの貧困を解決すべき人として「保護者」よりも「国や自治体」と答えた人の割合が子どもの権利条約を知らない人よりも高くなる。

「日本における子どもの貧困は誰が解決すべき問題だと思いますか？」という問いに対し、「国や自治体」を選んだ人が大人全体の 65.2% に対して、子どもの権利条約をよく知っている大人は、73.4%、子どもは 70.7% であった。それに対して「保護者」を選んだ人は、大人全体が 21.2% であったのに対

し、子どもの権利条約をよく知っている大人は11.2%、子どもは8.3%であった。¹⁰

このように、日本では、子どもが権利条約を学ぶ機会が限られているため、当事者の子どもが貧困など逆境に陥ったとき運が悪かったと諦めてしまい、相談しようとする意欲が失われる可能性がある。そして、同じ境遇の子どもたちとともに貧困から抜け出すために社会を変えようとする意識を持つことも難しいだろう。

こども家庭庁による子どもと若者の意識調査（2023 年度）によると、日本では、「自分の参加により変えてほしい社会現象が少し変えられるかもしれない」と思う子ども若者が36%に対して、そう思わない子ども若者が47.1%も占める。これに対して、アメリカ、ドイツ、フランス、スウェーデンでは「少し変えられるかもしれない」と思う子ども若者が50%前後を占め、そう思わない子ども若者より多い。参加の権利はすべての子どもに本来保障されているものであり、その権利を学ぶことで声をあげてもいいと子どもが思えるようになる。そして、問題の解決に参加することで、自分たちが直面する問題は構造的なものであり、責務履行者である国や自治体が解決すべきだと認識していくことができ、さらに声をあげやすくなるだろう。

3.5. こども基本法施行と子ども参加

日本政府は、国連子どもの権利委員会から子どもの権利に関する包括的な法律を定めることも、勧告されてきた。しかし、政府は、子どもの権利に関する法律を制定しようとせず、とりわけ子どもの意見表明権を法律で定めることに難色を示してきた。

そこで、子どもの権利の法律制定と子ども庁の設立を求める市民団体が、2019 年に「広げよう！子どもの権利条約キャンペーン」を設立し、基本法制定へ向けての活動を活発に展開してきた。

国会議員との対話をもつ院内集会では、子ども自身が自分たち意見表明をする際に、議員は話を聞くだけでなくフィードバックをして欲しいとの要望を出し、そのような機会が設けられた。キャンペーンによる政策提言書づくりは子どもとの意見交換や勉強会に基づき、子ども版提言書を子どもと共に作成した。このような子どもの意見表明を通し、議員や省庁の間で子どもの意見表明権について理解が深まり、2022 年、こども家庭庁の設置とともに子どもの意見を聴きながら子ども施策を進めることがこども家庭庁準備室の資料によって示された。そして、子どもに関する総合的な政策調整機関として 2023 年に設置されたこども家庭庁の取り組みにおいて、子どもの意見の尊重の原則と子どもの最善の利益の原則が基本として位置づけられた。

こども基本法には、こども施策を条約の精神に則って進めていくことが明記された（1 条）。そして、条約に掲げられた4つの一般原則、すなわち、① 差別の禁止、② 生命・生存・発達に対する権利、③子どもの意見の尊重（聴かれる権利）、④ 子どもの最善の利益、が基本理念に記された（3 条）。さらに、すべての子どもについて「自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会」の確保がうたわれ（3 条）、子どもの意見表明・参加を広く推進していく必要性が確認された。

また、こども施策の策定・実施・評価にあたって、子どもの意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないこと（11 条）、こども政策推進会議による「こども大綱」案の作成にあたって、子どもなどの意見を反映させるために必要な措置を講ずると明文化された（17 条）。「こども基本

法」及び条約の周知（15 条）、こども施策のいっそうの充実及び必要な財政措置その他の措置（16 条）についての規定も設けられた。

また、こども基本法は第 5 条で地方公共団体の責務も定めており、基本法を活かす上で、その役割は大きい。すなわち、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、こども施策に関し、・・・(略)・・・その区域内におけるこどもの状況に応じた施策を策定し、実施する責務」と定め、「こども施策を策定し、実施し、及び評価するに当たっては、こども施策の対象となるこどもやその他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と義務も記された。

2023 年 4 月 1 日には、こども家庭庁長官から各都道府県知事・政令指定都市市長に対して、具体的な実践に向けての指針である「こども基本法の施行について」が通知された。通知の第 8 項目目に「地方公共団体はこども施策を策定・実施・評価するにあたり、子どもの意見を幅広く聴き反映させなければならない」と定められ、具体的な例として、こどもを対象としたパブリックコメントの実施、審議会などの委員への子どもの参画、SNS を活用した子どもから直接意見を聴く仕組みなどが挙げられている。2024 年 4 月現在、子ども条例を制定した地方自治体はまだ 69 自治体にとどまるが、こども基本法の施行後に多くの自治体で条例づくりを進めている。

たとえば、新潟市では 2022 年に子ども条例が施行されたが、2024 年 4 月に新潟県こども条例が施行された。新潟市子ども条例では、「社会に参加する権利・・・社会に参加し、意見が生かされる機会が与えられる。参加にあたって、適切な支援が受けられる」と定められ、条例で定めた権利を守るためにそれぞれのおとなたちの責務も明記されている。そして、この子ども条例のパフレットづくりには子どもが参加し、子どもたちが出した意見に対して、新潟市がどのように対応したかということもホームページに記載されている。こども基本法施行の 2 年前の 2021 年には、東京都こども基本条例が施行され、そのハンドブックづくりには子ども編集者たちが参加している。

こうした流れのなかで、多くの自治体で子どもの権利研修やイベントが開かれ、子どもが参加することも増えているが、以下は、筆者（甲斐田）が 2023 年に講師として関わった研修やイベントの一部である。

8 月 23 日 福井県教育庁嶺南教育事務所「子どもの権利を守るために ～子どもの声を聴く～」

8 月 26 日 自治体学会 「子どもの権利条例が制定され、現在の子どもの取り巻く環境はどう変わったか」

9 月 13 日 社会福祉法人文京区社会福祉協議会 文京区ファミリー・サポート・センター 「今更聞きにくい「子どもの権利」について」

10 月 5 日 神奈川人権センター人権学校 「こども基本法によって求められる私たちの姿勢～子どもの権利を守るために」

10 月 11 日 東京都民生児童委員連合会 「こどもまんなか社会の実現とは～子どもの権利を守るために～」

10 月 21 日 NPO 法人チャイルドラインとんだばやし「子どもの権利と子ども基本法」10 月 22 日 NPO 法人チャイルドラインあいち 「こども基本法を活かす～子どもの声を聴く社会にするために」

11 月 30 日 滋賀県守山市役所人権政策課（指導者研修会）「世界の子ども権利かるたから学ぶ子どもの人権」

12 月 2 日 日本地域福祉施設協議会および東京都城東地区地域福祉施設協議会「子どもとともに学ぶ

～子どもまんなか社会～

12月3日 長崎県東彼杵町教育委員会人権講演会「こどもまんなか社会～子どもの権利を尊重する社会の実現に向けて」

2月17日 滋賀県野洲市人権施策推進課 「人権尊重をめざす市民のつどい 子どもの声を聴くことはなぜ大切なのか？～こども基本法によって 求められる子どもの権利実現」

このうち、あるイベントでは、子どもの参加者が以下のような声をアンケートで表現している。

- ・ いろいろな人がいて、おとなの言うことがぜったいではなく自分は自分、人は人。みんななかよく、いじめのない世界にすべきだと思いました。(10歳)
- ・ 自分だけじゃなくて、子どもの権利を知りたい人や大人にふりまわされたくない人がいると分かってうれしかった。(11歳)

■ これから活かしていきたいこと

- ・ これからも大人がすべて決めることではないと思うし、大人が子どものことを全部決めるのは「大人のわがまま」ではないか。子どもにだってできる、大人だから全部うまくいくわけではない。(12歳 中学1年生)
- ・ 意見を沢山いう(9歳 小学4年生)
- ・ 友達や友達ではない子でも協力しあって暴力などをなくしたい。(8歳 小学3年生)
- ・ おもったことは、正直にいいたい(12歳 小学6年生)
- ・ 友達を傷つけないように気をつける(9歳 小学4年生)

また、ある研修の参加者は、以下の振り返りを行っている。

- ・ 子どもが権利の主体であり、大人にはそれを果たす責務があるということ、あらためてかみしめたいと思いました。
- ・ 子ども自身が権利を知る事もとても大切だと思いますが、私たち大人が社会全体でそれを守っていく姿勢を示すことが必要だと思います。
- ・ 今回の研修は、教育委員会・学校の教職員・PTAといった今、子どもたちと直に接している人たちに向けてやってほしい。区議さん・区役所の職員さんにもやってほしい。
- ・ 子どもたちの話を聞きながら、子どもの人権を考える機会はとても良かったです。子どもが自分たちの権利を考えることが必要だと思います。子どもの悩みを聞く場があると良いと感じた。50代
- ・ 子どもの権利が広まっていく中で、子どもの意見がどれだけ聞かれていないかを知った。もっともっと、子どもの権利が尊重されれば、地域全体の活性化に繋がると考える。20代
- ・ 子ども基本法の子供への周知・説明の必要性が理解できた。性的マイノリティー、LGBTQのようにこれまでも長い年月かかって変わったものがあるが、これから何十年ではなく、できるだけ早急に大人が子どもの権利を理解し、権利の実現を図るようにしていく事が大事
- ・ こども基本法が施行されるに至った経緯に、子供の意見も取り入れられたことが学びになりました

た。良い解釈でこの法律が使われていってほしい。

各自治体は「子ども・子育て支援事業計画」を「こども計画」に新たにつくりかえることになり、その際、子どもの声を反映させなければならなくなった。

他方で、条約実施の責任を負う日本政府は、国連子どもの権利委員会に定期的に報告書を提出するとともに、委員会からの勧告に基づいて改善する義務がある。同委員会には、政府のみならず、市民団体、および、子どもも報告書を提出することができ、それらは審査においてかなり考慮される。日本の次回報告書の提出期限（2025年12月予定）までに、市民団体レポートに加えて、子どもレポートをまとめる子どもメガホンプロジェクトを広げよう！子どもの権利条約キャンペーンが実施している。

子ども主体の子どもメガホンプロジェクト

子どもメガホンプロジェクトとは、日本の子どもが抱えている課題や子どもの権利・子どもの権利条約について学び、自分たちの身の回りでおかしいと思うこと、子どもたちをとりまく問題を国や社会に伝えてみたい、という思いを持った子どもたちが（10～18歳）、全国から集まり、2023年から活動を始めた。

本プロジェクトでは、2023年6月に子どもの権利と総括所見（国連子どもの権利委員会から日本政府への勧告）を学ぶ勉強会を開いたり、子どもの声を集める活動をしたりしている。子どもの意見聴取に関しては、4つのテーマ（①子どもの意見表明、②学校生活、③教育格差、④子どもの心と体の健康）にチームごとに分かれ、子ども自身がアンケートの質問を作成し、実施した¹¹。その結果、10月までの期間に1410人が回答した。以下は、そのアンケート結果の一部である¹²。

■ 子どもの権利の認知度

子どもの権利の内容について知っているのは4割のみ

「内容までよく知っている」9% 「内容について少し知っている」33%

「名前だけ聞いたことがある」34% 「聞いたことがない」24%

■ 子どもの権利を学べる授業

「学校の授業で子どもの権利を学ぶ機会がほしい」という声が自由記述で多く寄せられている。

「学校で子どもの権利について、みんなで考える授業をもっとやってほしい」（12歳）

■ 悩み相談について

自分にかかわることについて、悩みを相談したり、助けを求めたりする方法を知っていますか？
それを使おうと思ったこと、使ったことはあるかという質問に対して以下の回答があった。

「相談する方法を知っていて、使ったことがある」 13%

「相談する方法は知っていて、使おうと思ったが実際は使わなかった」 13%

「相談する方法は知っているが、使おうと思ったことはない」 49%

「相談する方法を知らない」 25%

■ おとなに伝えたいことがない

議員・学校の先生など、おとなに何か伝えたいことはありますか。また、それをおとなに伝えたことはあるかという質問に対して、おとなに伝えたいことがない子どもが約半数という結果になった。

- 「伝えたいことがあり，伝えたことがある」 19%
- 「伝えたいことはあるが，伝えてことはない」 34%
- 「伝えたいことはない」 47%

これらのアンケート結果から，メガホンプロジェクトメンバーの子どもたちが政策決定者に伝えたいことを考え，2023年12月に院内集会で議員や省庁に発表した。その後も話し合いを続け，2024年3月には，報告会「子どもメガホンプロジェクト活動報告会～全国子どもアンケート結果報告と私たちの提言～」を開催した¹³。

メガホンプロジェクトの子どもたちのように，子どもから子どもへはたらきかけ，意見を集約し，表明した結果，社会や環境が良くなったという権利行使の経験を積み重ねることで，自分たちには社会を変える力があると思えるようになるだろう。

4. 子どもの権利普及と子ども参加

4.1. 子どもの権利普及における3つの観点

上記のような子どもの権利普及への取り組みを，「対象」，“度合い”，「方法」の3つの観点から整理することができる。

まず子どもの権利普及の対象に関しては，おとな，子ども，その両方を対象とする場合，さらには法律・条例に子どもの権利を定める内容を入れたり，子どもの権利にもとづいた制度・仕組みづくりを行うなどと自治体の住民を想定している場合もある。

次に子どもの権利普及がもたらす対象者の変容の“度合い”に関しては，子どもの権利という名前を知るだけで留まるレベルからその具体的な内容について知っているレベルに，また，権利を「知っている」レベルから権利感覚や権利意識というように「腹落ちする」レベル，実際に子どもが権利を行使できるようになるレベルなど，その想定にも幅がある。「知っている」だけでなく意識や感覚として身につくことについては，昨今 OECD を中心に国際的に注目が高まり日本の教育行政なども言及をはじめている非認知能力や社会情動的スキルの育成という観点から，子どもの権利の普及の意義を捉え直すことができる。いずれにせよ，子どもの権利普及において「広げる」ことと「深める」こと，「知る／知っている」ことと「感覚を／で持っていること」など，その想定が様々であるが，子どもの参加の権利が保障されるためには，権利の意識を深めることと権利感覚を持っていることが重要である。

そして普及方法に関しても，ユニセフなどの国際機関，行政・自治体，NGO などの市民活動などがパンフレットやポスターなどの子どもの権利の広報媒体を作成するとともに，前出の各ステークホルダーや研究者などにより，子どもの権利学習に関する書籍やハンドブックも出されるようになった。特にこども基本法の施行を機に，その前年あたりから子どもの権利を普及するため，学習するための書籍の発刊などが増えている。また，開発教育などで知識伝達型の教育が問い直され，参加型学習やその方法がとられるようになったことと重なり，子どもの権利普及においても，参加型教材の開発や参加型ワークショップを通した普及のためのセミナー・研修も展開されている。

権利普及・啓発の3つ目の観点である「方法」に関しては，前述の誰・どこを「対象」にどの“度合い”を目的にするかによってどの「方法」が選択されるのかが変わる一方で，普及・啓発の担当者

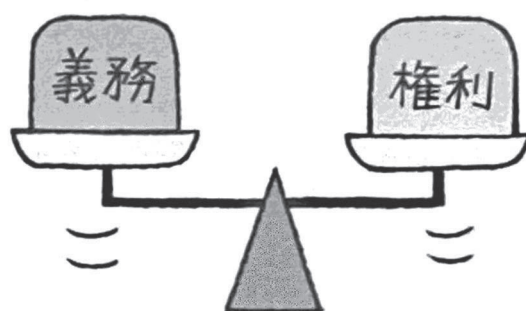
や、教育や研修の仕組みや場所などの都合やそこに内在する教育観・文化によって選択される「方法」によって「対象」と「度合い」が自ずと決まることも多い。

しかし、子どもの権利が、知識レベルから、感覚として意識に内在するレベルになり、子どもが生活のなかで自然に使っていきけるような、そしておとながそれをあたりまえとする文化として成り立つまでに根付くことが重要ではないだろうか。

4.2. 子どもの権利普及と子ども参加

上記の「対象」、「度合い」、「方法」の観点から、現在こども基本法の施行などに伴い、権利普及の機会が増えつつある現状をみていくと、子どもの権利について「おとな」向けの「知る」レベルに留まる「伝達型」の講座形式のものが少なくない。

学校現場に関していえば、これまでごく限られたかたちで熱心な教員によって子どもの権利学習・権利教育が試みられてきたが、その中においても、「度合い」と「方法」には多様性がある。教科書に関連していえば、記載された子どもの権利条約に触れるだけの場合もあれば、一方でその数行の記載から話題を広げて実践を展開する場合もある。教科書によっては、権利と義務が対となっている図を示し子どもに誤解を与えかねないものもある。



ある中学校の教科書に書かれた図。
子どもが義務を果たさないと権利を使えないという誤解を与えかねない。

また、教科書の記載とは別に、総合の時間（探求学習の時間）などを活用して権利学習に取り組む場合もある。また、子どもの権利という言葉を示さずとも、異なるかたちで子どもの権利に関連する学習を行う場合もあれば、学級経営や学校行事、学校運営への子ども参加の機会を（教育的観点から）創出し保障することで体感をふまえた権利学習の経験につながっている場合もある。さらに、子ども自身がアドボカシー（提言活動）に参加することで子どもの参加の権利を体験的・実践的に普及することができる。

一方、それらは教員や管理職、熱心さや理解などに応じて学校ごとに差が生まれていることも少なくなく、子ども参加を重視する市民団体のスタッフかどうかによってもまた差が出てくる。さらに、子ども条例などがある地域やもともと人権学習の土壌・文化がある地域と、そうでない地域かによっても子ども参加を促すレベルにおいて差が出る。

子どもの権利普及と子ども参加との間には、主に2つのベクトルの関係性がある。一つは、子どもの権利の実現や子ども参加の推進をすべく、子どもが権利行使の主体であることについて理解や意識

醸成をはかる権利普及が取り組まれるという関係性である。つまり「子ども参加の保障のための権利普及」である。

もう一つはその権利普及に、子ども自身が参加するという関係性である。権利を普及し実現する主体も対象も子どもであるということである。これは「権利普及のための子ども参加」、「子ども自身による権利普及」といえる。これら2つの子どもの権利の普及と子ども参加との関係性は、循環かつ一体的なものであるべきであり、その代表例は、カンボジアにおける子ども自身によるピアエデュケーションや日本の子どもメガホンプロジェクトだろう¹⁴。しかし、前者においても未だその取り組みが不十分であり、さらには後者のような当事者である子どもの権利普及への参加の保障やサポートもとりわけ弱いことが指摘できる。3つの観点から子どもの権利普及をみてきたが、子どもの参加の権利を普及するために4つ目の観点として「普及の担い手」という観点を検討することも重要であろう。

加えて、おとなが「子ども参加の実践事業」に参加することで子どもの権利に関する学びを身体的・情動的に深めることも重要だが、その機会は限られている。これまでの子どもの権利普及活動の成果として、子ども参加の実践が行われてきた中で、(権利を伝達する・教えるということを意図した普及の働きかけとは別に)権利行使の主体として参加する子どもの姿や変容から、周囲の子どもやおとながその重要性を実感したり、その参加の様子から「子どもの権利」とは何かが伝わっていくという普及も行われてきた。この点は、前述の「子ども自身による権利普及」とも重なる。それは、「伝達型」による認知的な理解に留まらず、感性・感情・情動などを伴った非認知的なたちでの子どもの権利とその重要性への理解や受容につながっていくだろう。

5. おわりに 子ども参加をふまえた子どもの権利普及の重要性

今後の子どもの権利普及のあり方として、おとなが子どもの権利条約を広めるだけでなく、子ども自身が子どもの言葉や感性で表現した子どもの権利を、子ども同士で伝え合ったり、大人が学んでいくことが重要となる。そして、(子どもに学びながら)時には既存の子どもの権利概念や権利観をも問い直しながら更新していくこと、そうした機会とそのための子ども参加が求められる。

現在、こども基本法の施行を機に子どもの権利に関する普及・啓発の機運は高まっている。一方で、子どもの権利条約の批准時の前後でも同様の盛り上がりがありながらも、その後その取り組みが収束していったことをふりかえれば、今回はそうした一過性のものにならないよう、方策が求められる。その際、既存の子どもの権利に関する普及・啓発の活動のあり方を「対象」、「度合い」、「方法」、「実践者」の4つの観点から問い直し、再構築していくことが子どもの権利が社会に根付き、子ども参加を推進していくことにつながるのではないだろうか。

また、第2の高まりにおける子どもの権利普及活動に対して起こり得るバックラッシュにはどう応じるか、どうこえていくのかを、第1の高まりの経験から学び、活かしていくことが求められる。特に参加の権利を行使している子どもたちがバックラッシュの影響を受けないように子どもたちの安全を守る視点が必要である。子どもが権利を主張することはあたりまえのことであることを社会が認識し、子どもの権利保障と子ども参加を社会に文化として根付かせていくためには、子どもの権利をどのように普及・啓発していけばいいかを再考しながら取り組んでいくことが重要であろう。

引用文献・参考文献

¹ 子どもの権利ベースアプローチ，権利アプローチ，人権アプローチ，権利基盤型アプローチと呼ばれている。

² 日本ユニセフ協会，「ユニセフ基礎講座第34回」
http://www.unicef.or.jp/kodomo/teacher/pdf/fo/fo_43.pdf. 国際子ども権利センター「シーライツ・ニュースレター2012年9月79号」では，インドネシアの国を挙げての子どもにやさしいまちづくりについて紹介している。

³ ほかには，教育や保健などの基本サービスを受けられる，安全な水やトイレを使うことができる，植物や動物のための緑地がある，差別されない権利が守られていること。また，ユニセフが進める子どもにやさしいまち（Child Friendly Cities）づくりのプロセスに必要とされるのは，次の9要素。①子ども参加 ②子どもにやさしい法的枠組み ③まち全体の子どもの権利戦略 ④子どもの権利部局または調整のしくみ ⑤事前・事後の子ども影響評価 ⑥子ども予算 ⑦定期的な自治体子ども白書 ⑧子どもの権利の周知 ⑨独立した子どもアドボカシー

⁴ たとえば，インドのカルナタカ州では，CWC という NGO のもと女の子たちが児童婚に NO と声を挙げ，州議会議員を巻き込むほど大きな運動となっている。

⁵ 国際子ども権利センター『子ども買春・子どもポルノ・子どもの人身売買をなくすために～第3回子どもの性的搾取に反対する世界会議』，2009年。

⁶ これらの経験や知見，ネットワークなどの意義やそれらがどれくらい（十分に）活かされてきたか・いるかについては改めてふりかえりと検証が求められるかもしれない，そのことについては別の機会に託すこととする。

⁷ 子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議『子どもの権利条約から見た日本の子ども（国連・子どもの権利委員会第3回日本報告審査と総括所見）』現代人文社，2011年。

⁸ 日本ユニセフ協会「子どもたちに影響する世界 先進国の子どもの幸福を形作るものは何か」
<https://www.unicef.or.jp/library/pdf/labore16j.pdf>

⁹ 甲斐田万智子（2013）「児童労働と子どもの権利ベース・アプローチ」アジア経済研究所『児童労働撤廃に向けて』
https://ir.ide.go.jp/record/31779/files/AKS003300_003.pdf

¹⁰ 出典：セーブ・ザ・チルドレンホームページ 「3万人アンケートからみる子どもの貧困に関する意識調査」
https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/ishiki_hinkon202006_single.pdf

¹¹ <https://crc-campaignjapan.org/info/20230921/>

¹² 出典：広げよう！子どもの権利条約キャンペーン 子どもメガホンプロジェクト(2023)「全国子どもアンケートみんなの今を教えて～子どもの権利，知ってる？～ 調査結果ダイジェスト版」

¹³ <https://kodomomegaphone-240325.peatix.com/>

¹⁴ 2024年には，Leaf College Project という子どもから子どもへ権利を伝える子ども主体の団体が設立された。

