

世界と日本における子どもの権利をめぐる動き (注)

弁護士・国連「子どもの権利委員会」委員 大谷 美紀子

目 次

1. 国際連合と子どもの権利条約
 2. 保護から権利の主体へ
 3. 子どもの権利委員会の役割
 4. 日本に対する国連の勧告
 5. 国連の勧告に対する政府の対応
 6. 国連の勧告に対する政府以外の関係者による対応の必要性
 7. ビジネスと子どもの人権
- 補足資料（当日配布資料全文）

(注) 本稿は、株式会社日本総合研究所が大谷美紀子氏を招いて、2019年12月2日に開催した勉強会の内容を掲載したものである。
大谷氏の許可を得て編集し、すべての文責は株式会社日本総合研究所にある。

1. 国際連合と子どもの権利条約

今日は、まず、子どもの権利条約について、それから、私が委員をしております委員会の活動、その仕組み。それから、ちょうど今年、日本が審査を受けまして、委員会から勧告が出ましたので、その勧告のざっとした内容のご紹介。それから、今後、この勧告がどうなっていくのか、それを受けての動き。それから、世界で今どのようなことが問題になっているか。最後に、シンクタンクや民間企業の役割ということでお話をさせていただきます。

最初に条約なんですが、ちょっと条約の講義みたいな話から入って大変恐縮なんですが、これは国連がつくった条約です。そもそも国連がこうした人権という分野に取り組むようになった背景ですが、条約というのは国際法の一つでして、国際法には条約という、こういう文書で合意してつくったものと、あと、慣習法と言われる、長い時間をかけて、こういうことを守らなければいけないというふうに、国がお互いにそれに拘束されるという意識を持ってでき上がってきたルールと二つあります。

いずれの場合も国際法というのはもともと国と国との関係を規律する、そういう法というふうに理解をされてきました。その分野は、例えば領土の問題であるとか、あるいは海をどこは自由に通ってもいいとか、ここを通るには沿岸国の許可が必要であるとか、最近でいえば宇宙の利用の仕方とか、昔でいえば、武力紛争というのが戦争という一つの外交手段で許されていた時代には、戦争を宣戦布告して始めなくてははいけないとか、中立国が負う義務であるとか、要するに、国と国との行動規範を決めているのが国際法です。

そのなかであって、もともと個人というのは国際法のテーマでは全くありませんでした。それが出てくるのは非常に限られた分野でして、どの個人もどこかの国に所属して、どこかの国によって守られる、というのが国際法の基本的な考え方なんですけれども、難民に関しましては、自分の本国から迫害を受ける。ですから、国際法が考えている、どこかの国によって必ず守られるという関係が崩れているために、国際社会として、その人たちを受け入れ、どこかで保護しなくてはならない。難民というのが、一種、国際法の国と国との関係で個人のことは扱わないというところからすると例外的な分野です。もちろん、それ以外にも、今お話ししましたように、戦争のときに捕虜の扱いですとかそういう幾つかの分野はありますけれども、いずれも非常に例外的な場合でした。

それに対しまして人権問題というのは、言い方を変えれば、国がその国のなかにいる個人をどう扱うか。この問題は、国際法の伝統的な考え方では、国際法のテーマではない。それは、各国の憲法なり法律あるいは政策、裁量にゆだねられたことであって、各国が自由に決めてよい。ですから、国によっては人権を守るといって憲法でうたったりするところもありますけれども、国によっては独裁的な、人権をむしろ抑圧する、そういう国があっても、お互い、干渉しない。

ですから、国のなかにいる個人をどう扱うかということについて、ほかの国が何か口出しをしたり、国際法で規律しようというのは、昔の国際法では内政干渉に当たるという考え方が伝統的でした。それが変わった転換は、第二次世界大戦です。

ナチスがドイツのワイマール憲法のもとで誕生して、それでユダヤ人を迫害し、それが第二次世界大戦につながっていったわけなんですけれども、その経験から、その国の憲法に基づいて、その国が選挙で選んだ政党が取る政策について、他国の問題だから口を出してはいけないという、その当時の伝統的な国

際法の考え方を貫いていたのではだめで、それはもはやもう一国の問題にとどまらないという認識が生まれました。

第二次世界大戦が終わって国際連合ができましたときに、三たび戦争を起こさないということを本当に実現しようと思うならば、国と国との関係だけではなくて、その国がある民族を優越と考えて、他の民族を迫害するとか、あるいは障害者を人間として劣った人であるとして迫害したりするとか、あるいは思想・良心、それから表現の自由を弾圧するといったような政策が戦争と結び付いていたという経験から、国際連合では初めて、国際法としては一国のなかにいる個人を国家がどう扱うかという、それまでは国家の内部の問題と考えられていて、国際法の規律対象ではないと思われていたことについて、国連の目的とすることを決めました。国連が人権問題について国連加盟国間の協力を推進して人権を守るための活動を行っていく。それが平和をつくっていくためには必要だという考え方から、国連が人権問題について取り組むようになった、そういう経緯があります。

ですから、国際人権法という分野は国際法としては比較的新しい分野でして、国連を中心に発展してきました。その最初が世界人権宣言です。世界人権宣言では、そもそもそれまで国際的に共通の人権基準というのがありませんから、まず、世界中どこに生まれても、すべての人が同じ基準で人権を守られるということについて、その基準づくりということが、最大、最初の大変な作業だったわけです。

それが1948年にできまして、当時はまだ条約ではないです。普遍的な人権基準について合意をすると決めて、宣言という形でやったものを、さらに条約にしていきます。その一つが子どもの権利条約です。最初は、日本の憲法でいいますと、いわゆる精神的自由とか経済的自由と言われる種類のものが世界人権宣言に全部入っていたのですが、それを条約にするときに二つに分かれました。いわゆる自由権と言われる、思想・良心の自由とか、信教、裁判の自由など、当時の西側諸国が重要であると考えているような価値を体現する条約と、もう一つは、社会権規約とっていますけれども、労働者の人権ですとか、あるいは社会保障、それから住居、食料、医療、教育といった、日本の憲法では経済的自由と言われるようなものを保障する条約というふうに二つに分かれています。

そこからさらに、国連がこの分野の人権問題に対してとくに条約をつくる必要があるという、ニーズに合わせて個別の条約が作られていきました。そうしたなかで、今年40周年なんですけれども、女性に対する差別がなくならないということで、1979年には女性に対するあらゆる形態の差別をなくすための条約ができます。子どもの権利条約は1989年にできます。

そういう意味で、国連の歴史から見ると、子どもの権利条約というのは、最初にできた、すべての人を対象にした二つの人権条約から、女性とか子ども、さらに障害者の権利条約もできますが、特定のグループの人についての条約という形で誕生しましたが、もう一つの歴史を見ますと、実は、子どもの問題というのは、国際連盟の時代から扱われてきたという歴史があります。

2. 保護から権利の主体へ

それは、子どもの権利という言葉を実は使っていたんですけれども、ただ、アプローチとしては、子どもというのは武力紛争とかで一番脆弱な存在であり、また、乳幼児の死亡率とかそういう問題を見ても保護が必要であるということで、必ずしも人権を守るといって、今申し上げた国際連合がつくってきた

流れとは若干違う、国際社会として子どもというものを守っていかなければいけない、そういう思想から発展してきたものです。古くは、国際連盟は1924年にもうすでに子どもを保護するための宣言をつくっています。また、国際連合では1959年に子どもの権利に関する宣言という、短い、10カ条の宣言をつくりました。

子どもの権利条約はそこからの発展という形でも説明をされます。1978年のことですが、ポーランドがこの宣言を条約にしようという提案をしました。すでに、子どもの権利宣言という10条の短い条文があったので、それをそのまま条約にしようとしたのですが、そのときに大きな転換があって、10年かけて、それが条約になりました。

条約にしようというもとのポーランドの提案が通ったわけですが、その10年間の間に、もとあった10条をそのまま条約にするというのではなくて、子どもの権利について包括的に定めた条約になりました。もとの10条は、子どもを保護するという考え方が非常に強くて、脆弱な存在だから、武力紛争から守らなければいけない、暴力から守らなくてはいけない、飢餓から守らなくてはいけないという、すべて守るという方向性の10条だったんですけれども、実際に1989年にできた子どもの権利条約は、子どもを権利の主体と明確に位置付けて、暴力や飢餓等からの保護というだけではなくて、子ども自身が例えば表現の自由があるとか、子ども自身が思想・良心の自由を持っている、信教の自由を持っているという、いわば、大人とほぼ同じような形で一つ一つの子どもの持つ権利を条約で明確にしていった。そういう条約が1989年にできました。

ですので、条約に書いてあるわけではないんですけれども、必ず、子どもの権利条約を説明するときには、この権利条約によって初めて子どもが単なる保護の対象ではなくて、人権の主体であるということが明確にされたという言い方がされます。ただ、ここがちょっと注意が必要でして、保護が必要なくなったわけではないんです。今でも子どもの権利条約には、子どもが特別の保護を必要とするという権利、特別に保護される権利というのがあちこちに書かれています。

ですから、子どもに特別な保護が必要であるということ自体は変わっていない。けれども、保護の必要がある、保護の対象だと言ってしまった瞬間、子どもは保護される存在として扱われる。この、それまでの子どもについてのアプローチ、伝統的な子ども観を乗り越えて、子ども自身が権利の主体であるということが、明確に位置付けられて、子どもは権利の主体であるが特別な保護も必要であるという、総合的に子どもをどう見るかということがここで固まったのかなと思います。

もう一つ大事な視点としましては、子どもの定義なんですけれども、0歳、生まれてから18歳未満です。子どもが特別な保護が必要だというのは、例えば0歳から乳幼児のころだとすごくぴんとくるというか、その通りだと思うんですけれども、子どもが権利の主体というと、0歳の子どもは、自分で権利を行使できるのか。

あるいは特別な保護というのが、では、17歳ぐらいになってきたときに、その子はむしろ大人に近い存在になってくる。それに対する条約の考え方は、発達しつつある能力というキーワードが条約の5条に出てくるんですけれども、0歳から18歳未満というなかには、より保護が必要な場面と、それから、さらに大きくなってきますと、もちろん、保護も必要だけれども、どちらかということ、権利の主体者として、その子の考えや権利行使を尊重したり重視しなくてはならない存在になってくる。子どもという

のは、発達しつつある能力を持っている存在で、一人ひとりの年齢とか成熟度に応じて子どもを扱っていくという考え方が条約にあります。

3. 子どもの権利委員会の役割

次に、私の委員会なんですけれども、実は、私は子どもの権利条約のことを初めて学んだのは1993年ごろのことです。弁護士になったのは90年で、3年後ぐらいのことなんです。もともと私は憲法が好きでして、憲法の勉強を、もちろん、司法試験を受けるためにもしますが、憲法というものに対して自分自身も大変関心があり、すばらしいと思って勉強してきたわけです。とくに人権に関しては関心がありました。

ところが、弁護士になってから自分自身がショックを受けたことは、一つには、平等というのが憲法14条にあって、そうやって習ってきたんですけれども、社会に出てみて、自分が弁護士になってみると、別に平等ではない。それは、例えば弁護士の世界でも、私が弁護士になったときは、女性の弁護士割合が5%でした。今もまだ18.7%です。そうしたなかで、私は学生時代までは、女性だから差別されているという意識はあまりなかったんですけれども、明らかに差別がある。

例えば卑近な例ですけれども、戦後、相続が平等になりました。長子相続とかもなくなり、男女も同じになったはず。憲法には平等と書いてあるし、民法もそれで条文上、平等になりました。ところが、実際は、相続のときには話し合いで自分たちが違う分け方をすることも可能ですし、相続をめぐる争いというのはたくさんあります。そういうなかで、私自身が弁護士になって見ていると、例えば長男が妹のことを、あいつは嫁に出たやつだからあげなくていいみたいなことを言うわけですね。それを聞いたときに、本当に人の意識というのはそう簡単には変わらないものだ。憲法で、戦後、平等とうたっても、民法で変えても、やっぱり人のなかにはそういう意識がまだ残っている、ということを感じました。

もう一つ感じたのは、私は大学の法学部で、皆様も法学部ご出身の方がいらっしゃいましたら、人権というのは国家と個人の関係だと習ってきました。だから、国家から侵害されるような関係があって初めて人権問題と言うのであって、という言い方で習ってきたんですけれども、世の中を見ていると、例えば企業でのセクハラ問題ですとか、いろんな場面で差別や人権侵害は、個人の間、私人の間で起こっていて、普通の人から国家から自分の人権を侵害される場面がそれほど日常的にある訳ではない。例えば犯罪を犯して被疑者として扱われたときに冤罪になったりとか、あるいはビラをまいて逮捕されたりとか、そういう場面では直接国家との関係で人権が問題になりますが、そういう場面は例外的です。

人権という大学で教えているものと、普通の人から人権を感じるものとの格差、ギャップみたいなものもすごく感じましたし、憲法、法律で書かれたことで人権が守られるようになっているかという点で、大学時代に習った憲法での人権の捉え方と、社会のなかでの人権の捉え方ですとか、あるいはそれが実現するプロセスみたいなことに、当時、関心を持つようになりました。

そのなかで出会ったのが子どもの権利条約なんです。子どもの権利条約を読んだときに、私が大変感動したのが、条約をつくったと同時に、その条約のなかに委員会というものをつくって、条約に入った国は、まず入ったら、最初2年以内に、その後、5年ごとに、条約をどう守ったかということを委員

会に報告をしなければならない。委員会はそれを審査して、足りないところがあれば勧告をする、という仕組みをつくっているということだったんです。

ひるがえって考えますと、憲法では第3章の国民の権利及び義務というところで、人権を定めているんですけども、では、人権を守るため、その実現するための仕組みが書かれているかということと、とくに書かれていません。それで、私は条約を勉強して、国際人権法というものを勉強してから、改めて、では、憲法では人権をどう実現しようとしているのだろうかということが気になりまして、勉強をしているなかで、高橋和之先生、もう今は退官されましたけれども、元東京大学の憲法の教授が書かれていたものがありました。

まさに私の質問に対する答えみたいな論文があったんですけども、その高橋教授によりますと、憲法の人権は、人権というものはこういうものだということが書いてある。で、それをどう実現するかというと、日本の統治機構の仕組みのなかで、人権という第3章に書かれているものを国会議員は実現するために法律をつくる。それで、その法律によって人権を具体的に定め、行政が法律を執行して実現する。

憲法の人権価値を実現するためにつくられた、例えば刑事訴訟法ですとか、労働者の人権を保障する法律ですとか、民法とか、さまざまほかにもあると思うんですけども、そうした法律を行政が実施する。

そのなかで、もしも人権を侵害されたという人がいれば、裁判所に訴える、司法が解決する。あるいは法律が足りないために人権が実現されていないと思う人は、やはり裁判所に行って、立法不作為訴訟というんですけども、そういう裁判をすることによって、司法が最終的に人権を実現する。おおむね、このようなお話だったと思います。

非常に理想的な説明だと思いました。私は当時、弁護士になって何年もたっていて、国際人権法を勉強した目でそれを見ますと、いや、そんなふうにはなっていない。確かに説明はその通りなんですけれども、では、国会議員が毎日、人権を実現するためにはといて、人権を実現するための法律をつくらうということと足りないところをやっているか。あるいはつくるときに、これは人権を侵害していないかということをチェックする機構があるか。そもそも、弁護士もそうなんですけれども、国会議員も裁判官もみんな、人権ということについて本当に学んできたかということ、憲法で勉強したぐらい。

裁判官も同じで、裁判所によって救済するというのは最後の話ですけども、私が弁護士になった90年というのは、弁護士の数も少なく、広告も禁止されていて、国による法律扶助の制度もありませんでしたから、司法による救済というのは非常に遠い話で、それによる人権の実現というのは、いかにも非常に困難な、しかも、実際には弁護士もそうですが、人権を理解していない裁判官によって二重に傷つけられたりとか、そういうことが現実には起きている。

そんななかで、この条約の仕組みを見たときに、私が非常に興味深いと感じましたのは、条約をつくって、その条約に入る入らないは国の自由としてありますけれども、入った以上はちゃんとやってくださいという仕組みがつくられている。子どもの権利条約には4条という規定があるんですけども、「締約国は、この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる」と書かれている。

当たり前のことかもしれないんですけども、こういうことが書いてあるんですよね。条約に入ったのなら、必要な法律をつくってください、行政措置をとってください。その他の措置というのは、例えば教育とかいろんな措置になりますけれども、やってください。それをちゃんと専門家からなる委員会に報告をしてください。それで、この報告をするという作業のためには、この条約を理解しないとけないんです。どういう人権を保障しているのか、そのために何が必要か。それと、日本の現状と照らしてどこが足りないか、というところまで理解しないと報告書は書けないんです。

ですから、そのこと自体が、本当に人権の規範を血肉化していくための国としての作業であり、さらに、そこに委員会はNGOからもインプットを受ける。国からの情報だけではなくて、市民社会や子ども自身からも、この条約が守られているかどうかということについて、別の見方の情報ももらい、そして、足りないところを勧告する。それを永遠に続けていくわけですよ。5年ごとというので、ずうっと繰り返していきます。

実は、そのくらい、人権の実現というのは簡単なことではないし、憲法に書いてあるから自然に立法・行政・司法という三権のなかで実現されていくというものではない。不断の努力が必要です、ということが国際人権法の基礎になっていると思います。その考え方に私はとても関心を持ち、魅力も感じましたし、そうやって国際人権法にずっとかかわってきています。

4. 日本に対する国連の勧告

そういうなかで、日本は1994年にこの条約を批准しました。今、この条約は世界でアメリカ以外のすべての国が批准しています。ほかにも国連がつくった人権条約はたくさんあるんですけども、こういう委員会という仕組みを持っている条約は、今、九つあります。そのなかでも子どもの権利条約が一番多くの国が参加している条約です。ただ、日本は1994年に批准したわけで、158番目の批准国なんですよ。非常に遅いです。

遅かった理由は、一般的に理解されているのは、一つは、これは武力紛争があるような国とか、乳幼児死亡率が高いとか、要するに、紛争国や途上国ですね。それから、ストリート・チルドレンがいるような、そういう問題のある国のためのものであるから、日本の場合にはこういうことは必要ないというような感覚。もう一つは、当時の荒れる学校の現場からの不安で、子どもはただでさえ言うことを聞かない、学校で先生に対して歯向かっているし、教室のなかを歩き回っているという風潮のなかで、さらに子どもに権利なんて教えたらどんなことになるんだ、そういう現場の、とくに先生方からの不安の声等々が背景にあったというふうに理解をされています。

それで、世界のなかで遅れること158番目で、1994年に批准をしました。発効して、2年以内に報告書を出し、その審査が1998年があったんです。それから5年ごとというのがあって、今年、4回目の審査というのを受けました。その前が2010年だったんですね。ですから、5年ごとの報告書というんですけども、実際には出すのが遅れたし、報告書が出された後も、実際の審査までに事前質問を送って、政府から書面回答をもらうといった準備がありますので、報告書を出してすぐに審査にならないということもありまして、日本の場合は前回審査から9年、間があいてしまったわけです。

委員会には、これはほかの条約の委員会も同じですが、出身国の委員は審査にかかわらないというル

ールがあります。ですから、私は、もちろん、審査の様子は国連テレビというのでも見られますので、私も見ていたのですが、きょう、お配りをしました日本に対する勧告（「日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」）の作成、その前にある建設的対話と言っているのですが、政府の代表団との質疑応答というか、質問して答えてもらうという、そこには私自身は参加をしていません。

それで、どんなことが日本について言われたかということですが、これはたくさんありますので、お読みいただければと思うのですが、ただ、ここに書かれてあることがすべてではないです。

というのは、国連も、今、非常に予算が枯渇していて、今年は国連事務総長が10月に、このままでは11月に給与が払えないと言って、分担金をまだ払っていない国はとにかく払ってくださいというような緊急アピールをしましたけれども、国連の慢性的な予算不足も関係しまして、委員会では、この総括所見という文書をつくる時に、1万700語以内という制限があるんですね。そのために、本当はほかにもいろいろあると思いつつも、すべて書けるわけではありませんので、委員会に対して、いわゆるロビーといいますか、NGOの方たちは、こういう問題を取り上げてほしいとあって、情報提供されるのですが、そういうなかで総括所見に載らなかったものがあることについて、どうしてなんだとよく言われるんですけども、それはどうしても取捨選択が出てくるので、総括所見に書かれていることだけが必ずしも日本における問題のすべてではないというのが一つあります。

それで、委員会は、最近、このたくさんある勧告のなかでも、緊急の措置が必要だという分野を最大六つ程度選ぶということにしています。それが、主要分野における懸念及び勧告という、資料（参照補足資料）の表紙をめくっていただいて、最初のページのⅢのなかのpara 4というところですね。そこに六つ選ばれています。これが私を除く17人の委員たちが、今、日本ではこれが一番緊急の対応が必要だ、と言ったものと理解していただければと思います。

差別の禁止。まだ差別がなくなっていないよということ。それから、子どもの意見の尊重。それから、体罰。それから、家庭環境を奪われた子ども。というのは、親からの虐待とか、あるいは親がいなくなった等で、親に育てられるということができないために児童養護施設等で養護される子どもたちのことです。それから、生殖に関する健康及び精神的健康。それから少年司法という六つが挙げられています。

この六つのなかに入っていない問題でも、例えば、子どもについての包括的な基本法がないとか、あるいは国内人権機関という国の機関として人権を促進・擁護する機関をつくりなさいということ国連はずっと言っているのですが、日本ではまだそれがない。しかも、とくにその子ども向けのものとして子どもコミッショナーや子どもオンブズマンというのを世界ではかなりの国がつくっているんですけども、それがない、みたいなことは、この六つには挙がっていないのですが、かなり全体にかかわる重大な問題です。

それから、六つのなかには選ばれてはいないんですけども、今回、4回目の審査ですから、これまで過去から日本に対して何回も繰り返し言われていることとしましては、今申し上げたような子どもについての包括的な法律がないとか、国内人権機関のオンブズマンがないということのほか、とくに児童ポルノの問題、これはずっと繰り返し日本は言われてきている問題。それから、教育が過度に競争的であり、子どもがストレスを受けているという問題。いじめの問題、自殺の問題などが今まで何度か言われてきたことだと思います。

それから、今まで何度か言われてきて、ただ、今回の審査までにはある程度解決したという問題としては、婚姻年齢。私たちの国連での用語ではチャイルド・マリッジ、児童婚という言い方をしますけれども、日本で児童婚という言葉を使うと、いや日本は違うと言われてしまうかもしれないんですけども、国連の基準からいいますと、日本は民法で男子は18歳、女子は16歳から結婚できるということになっていましたので、これは児童婚です。ようやく改正されて、施行はまだですが、それは、実は、国連からは、子どもの男女の差別であり、また、児童婚を許しているということでもう何度も言われてきていた問題です。

あるいは性交同意年齢という言い方をしたり、あるいは法定の強かんという言い方をしたりするんですけども、何歳以下の子どもは、いくら被害者が同意したといっても、性的な関係を持つこと自体が強かんになるという、その年齢が日本は13歳と非常に低いということで、これもずっと言われていました。その年齢を引き上げるというよりは、刑法を改正して、とくに親など監護者の関係にある者からの強制性交というものを犯罪にしたという形で一つの手当てがなされましたので、そういうところが少し前進があった分野というふうに捉えられています。その他、家庭環境を奪われた子どものところも、児童福祉法の改正があって、日本としては取り組みが進んでいる分野というふうに委員会のほうでは見えています。

その他、かつて言われてきた問題としましては、婚外子の相続の差別の問題ですとか、それから、養育費の取り決めや回収が低いという問題についての指摘があったりしました。また、国境を越える子どもの連れ去りについてのハーグ条約に入るようにといった勧告が過去ありました。日本はこのハーグ条約には入りましたが、今回、条約の実施についての勧告と、従前から言われている国際養子縁組に関するハーグ条約の批准、それから、子の保護に関するハーグ条約の批准について勧告がなされています。

5. 国連の勧告に対する政府の対応

それで、では、これを受けてどうなるのかということなのですが、政府に対して総括所見を広報しなさいということを最後に言っています。15ページのフォローアップ及び広報というところですが、そもそも広報の前のフォローアップですけども、フォローアップという国連の言葉遣いは、勧告を実施することをフォローアップという言い方をしています。そのためにあらゆる適切な措置をとるよう勧告すると言っていますので、要は、この勧告を実施するために適切な措置をとってくださいということを行っているわけですね。

それと、今回の勧告に至った基礎資料としての政府報告、政府が報告書を出し、委員会のほうから事前質問というものを送って、それに対する書面回答があって、それで、ジュネーブでの口頭でのダイアログと言っている審査があって、この総括所見というのが出るんですけども、その基礎になった政府報告・事前質問に対する回答・総括所見は日本語で広く入手できるようにすることと言っています。この三つは日本語で広報されていますので、広報の部分はもう日本政府としてはされているわけです。

ところが、今まで国連は、今日、冒頭でお話ししましたような仕組みをつくって条約に入るだけでは人権というのは実現しない。だから、報告をしてもらって、委員会が勧告するという仕組みをつくったんですけども、結局、そこまですべてになってしまうんですね。そこまではみんなやるわけです。政府は報

告書を書いて出し、委員会は審査をして勧告を出す。それは、今、国連がそういう仕組みをつくってから、もう何年もたっていますから、子どもの権利条約自体、今年で30周年ですので、日本も審査が4回目でしたけれども、もう何回も何回もほかの国もやっているんですね。

そうすると、日本でもいくつかの課題は取組みが進みましたので、実際、幾つかのことは進むんですけども、でも、他のことはずうっとそのままになっていたり、あるいはとくに途上国などは報告書を書くのも大変で、報告書を書くこと自体、キャパシティがなくて、ユニセフとかの支援を受けてコンサルタントを雇って書くみたいなことで精いっぱい、ジュネーブに来て委員会との建設的対話をして総括所見が出るところまでは行くんですね。だけど、その後のフォローアップまで行かない。

そうすると、こういう書類だけができて意味がないというので、今まではどこの国も報告書を書くということ自体で精いっぱいになっているんですけども、今、国連では、その次のパラ52というところですけども、こういう総括所見が出たら、それを国内で実施するための常設の国内機構を設置するようにということを言っているわけです。

ただ、今、そうした機構を世界で持っている国は本当に少ないです。先ほど、私は、国内人権機関について触れたんですけども、国内人権機関という国の機関で人権を推進するための任務・権限を与えられた、そういう国の機関をつくれというのを、国連自体は1993年ぐらいから言い出して、それはもう世界で百数十カ国に広がっているんですけども、それともまた違う、この総括所見の勧告を実現するための常設の国内機関、機構を設置するようにという、これが少し混乱を招いていると思います。

何か別のものをつくれと言っているのか、何なのか、みたいなことを言われているんですが、要は、機構をつくるかどうかの問題なのではなくて、実際にこの総括所見のなかで出された勧告をどう実現していくかという、そのプロセス自体をつくれと理解するとわかりやすいと思います。

日本には、まだ、そのプロセスはないです。報告書をつくるほうのプロセスは、外務省が窓口になって、子どもの問題というのは、先ほど申しましたように、条約は非常に包括的な、大人と同じようなあらゆる種類の権利を定めていますので、それについて政府が報告するといったときに、少年法関係であれば法務省、教育関係であれば文科省、それから、虐待からの保護は厚労省、乳幼児教育でも、幼稚園のことなら文科省ですが、保育園のことなら厚労省、青少年政策なら内閣府とか、データであれば総務省とか、一個一個切り分けて報告書を外務省が書いてもらって、それをまとめて英訳して、英訳したものが英訳として正しいか、また各省に戻して、そうやって最後に外務省が国の窓口として国連に出す。こういう仕組みなんですね。

では、審査の結果、委員会から戻ってきた総括所見も同じように各省に戻せば良いのですが、そういうふうになっているかどうかはわかりません。ジュネーブでの審査には、今申し上げたような省のほとんどは、みなさん代表で行かれるんです。法務省から、厚労省から、文科省から、警察庁から代表が審査に行かれるんですけども、審査の結果、委員会から出てきた総括所見が報告書作成の時と同じように、各省に行っているかというのは私もよくわかりません。

6. 国連の勧告に対する政府以外の関係者による対応の必要性

それから、問題は、政府の関係各省に戻すだけでは足りないんですね。というのは、なかには、子ども

もにかかわる裁判については必ず子どもの意見を聞くようにしなさいとか、これは裁判所に対する勧告ですから、政府だけが受け取っても意味がありません。

あるいは立法措置をとってくださいといった勧告がたくさん出てくるんですね。これも、日本の場合はだいたい議員立法よりも閣法で法律ができますから、その意味では、政府が受けとめれば、もしかしたらそれが法律になっていくことがたくさんあるかもしれないんですけども、でも、本当は国会議員にきちんとこれを読んでもらって、それで、こういう法律が足りないよとか、こういう法律は直したほうがいいよと書いてあることについて、国会自体で考えて議論してもらわなければいけないんですけども、なかなかそういう仕組みになっていないのではないかと思います。

どうしても報告書審査という手続が、政府報告書という言葉遣いをしますし、何か政府だけが責任があるかのように誤解されがちなのですが、条約に入っているのは国家で、国際法のほうから見ますと、国家のすべての統治機構、立法機関も、法執行は行政機関ですが、それから司法機関、それからもつと、地方自治体も言ってみれば国の権限を一部与えられて行使しているわけですから、自治体もこの条約を守る義務がありますし、実施する責任があります。

そういう意味で、本当は総括所見のフォローアップといったときに、このなかに書かれていることを、これは誰宛てに言っているのかということと切り分けていって、それぞれのところに渡して、これをいつどういうふうにやっていくのか。すぐには全部できないと思います。例えばそのなかで優先順位をつけたり、あるいは、今、動こうとしている議論に載せたりとか、そういうことを担当ごとに考えてもらうという作業が本当は必要なんですけれども、それができていません。

それから、さらに言いますと、今は国内での話をしましたが、もうちょっと視野を広げまして、国際的に、世界的にこのフォローアップというのを見ますと、日本は先進国に分類されますけれども、途上国では、今申し上げたような、国のなかでどの機関がやるかということの意味のフォローアップではとても足りない。その国自体がどこかから支援を受けないとできないような問題がたくさんあります。

例えば子どもに関する裁判を扱う裁判所というのがない国がある。日本は家庭裁判所がありますけれども、そういう専門の裁判所をつくるように、あるいは、子どもに関する裁判を扱う専門の裁判官を研修するよということ委員会はずうっと言っていますけれども、そのためにはどこかの支援がないと絶対できない国がいっぱいあります。法律をつくること一つとってみてもそうです。データを集める仕組みをつくってくださいと言っても、そういうキャパシティがない。

それに対して委員会自体は実は何もできないんです。委員会は、各国から一人ずつ立候補して締約国の選挙で選ばれた18人の個人専門家ですから、それがふだんは自国にいて、年に3回、ジュネーブに集まって審査をやっているわけで、自分たちが出した勧告のフォローアップのために各国を助ける仕組みは委員会自体には何もないんです。

では、どうしているかということ、国連機関から支援を受けてくださいということをよく勧告のなかに書くんですね、ユニセフとか。よくユニセフが出てきます。ただ、条約は、繰り返しますけれども、いろんな権利を定めていますから、ユニセフが支援できる乳幼児死亡率の引き下げだとか、栄養の問題とか、予防接種とか、いっぱいできることはあると思うんですけども、でも、例えば児童労働の問題だったらILOとか、児童婚の問題ですと、ユニセフだけではなくて、UNFPAというところが一緒にかか

わっていたり、医療や健康の問題だとWHOがありますし、とくに女性、女兒にかかわることでしたらUN Womenという機関があったり、難民のことはUNHCR、それから法律を変えていくみたいな大きな仕組みのときにはUNDPという国連の機関がむしろいろんな国にかかわってたりします。

そうした国連機関がかかわるということとあわせて、実は、ここからは私の問題意識なんですけれども、私は委員になって丸3年たちましたが、国連機関も重要なんですけれども、それだけではなくて、二国間のパイの支援のなかでもできることが本当はたくさんあるはずではないかと考えています。

例を申し上げますと、JICAが教育の分野でもたくさん支援をしていますし、母子手帳の推進といった支援をしたり、あるいは、私は来年3月にベトナムにJICAから派遣されて子どもがかかわる家事事件の扱いに関する裁判官の研修のために行く予定なんですけれども、JICAのこうした活動は、実は、委員会が各国に対して勧告する内容のフォローアップに関係している。

そういうことが本当はもっとできるのではないかと委員になってからすごく問題意識を持っていました、JICAで勉強会を開いてもらって、そういう話をしに行ったんですね。だけど、支援に人権問題を持ち込むということについては慎重というか懐疑的な反応が多かったんです。ドナー・パートナーとして、基本的には支援というのは向こうからの要請でやるものだから、先方から人権というのを言ってくれないと、こちらから提案するのは難しいという理由。それから、人権は非常にセンシティブであるので難しいという理由で、皆さん、大変慎重だったんですよ。

ところが、JICAの皆さんがやっていること、例えば教師の質を上げるとか、保健衛生とか、あるいは母子手帳の問題も、子どもの出生登録というのが子ども権利条約で非常に重要な権利なんですけれども、そうしたことにつながっているからすごい大事なことです、私の目から見ると、すでにやっていたりすることが、実は、非常に子どもの権利にかかわっていますということを申し上げました。

権利という言葉を使っているかどうかとか、そういう捉え方の違いだけで、また押しつけてはいけないというのはよくわかるんですけど、そして、私が支援の現場にいるわけではないので、現場の方たちからは難しいと言われてしまうかもしれないのですが、JICAの支援対象国が子どもの権利委員会からこういう勧告を受けたというのをJICAの担当者に読んでいただいて、別に総括所見に直接言及しないでも、支援のプログラムづくりのときの一つのメニューとして出すとか、何かいろいろやり方はあるのではないのでしょうか、みたいなことを訴え続けているんです。そうだねと言ってくれる人たちが少しずつ増えてきているように思うものの、JICA全体としてそれを取り組もうということにはななくて、私はもう少し理事長に提案したりしたいなと思っています。

あと二つあります。

一つは、今申し上げたように、国連機関による支援が必要、テクニカル・アシスタンスが必要というなら、バイラテラル、二国間援助でもできることがあるのではないかとということに加えて、NGOができることがたくさんあるのではないかと考えています。セーブ・ザ・チルドレンとかワールド・ビジョン、プラン・インターナショナルとか、子どもの分野でメジャーな国際NGOがあるんですけれども、そういうNGOによる支援もたくさんあって、委員会からの総括所見の勧告のフォローアップに役割を果たしている、あるいは、果たせるのではないかと問題意識を持っています。

7. ビジネスと子どもの人権

最後の一つがビジネスなんですね。実は、ビジネスと子どもの人権というのは、子どもの権利委員会は非常に関心を持っていて、委員会は、いろんな国の審査をしているなかで、ある条約の規定やテーマについて、委員会の考えや条約実施についてのガイダンスを示すために一般的意見という文書を採択するのですが、ビジネス・セクターの子どもの権利への影響に関する国家の義務についての一般的意見を2013年に採択しました。

それで、どんな問題を取り上げているかというところ、ビジネスの活動によって子どもの権利が侵害されているという状態があることについて、国はもっと規制をするようにとか、あるいはビジネスの活動による子どもの権利に対する影響評価の仕組みをつくってくださいとか、あるいは子どもの権利が侵害されたときの救済の仕組みをつくってくださいといったことです。委員会は、この一般的意見に基づいて、各締約国に対する総括所見のなかでも、ビジネス・セクターと子どもの人権という項目のもとでそういうことを言うことが多くなってきている。

また、気候変動ということ自体、そして、環境問題と子どもの人権ということで委員会は非常に関心を持っていて、そこで企業の問題を扱うことが多くなってきている。

2017年の6月だと思うんですけども、国連大学女性協会でも一度、講演をさせていただいたときに、ユニセフ東京事務所の木村所長が来ておられて、私がビジネスと子どもの権利ということを行ったからだと思うのですが、報告書審査というのに、政府から報告書が出る、それからNGOや子どもからもインプットがあると言ったのですが、そこにビジネスが参加するんですかという質問をされたんですね。

今まで考えたことがなくて、実際、参加しているのを見たことがないんですけども、禁止はされていない。というのは、ジュネーブで行われる審査というのは、実はパブリックなミーティングですので、国連TVでも見られるんですけども、審査には誰でも参加できるんです。何か資格がないといけないというのはなくて、NGOであれ、研究者であれ、全く個人であれ、誰でも登録手続きだけすれば参加できるんですね。

そういう意味で、木村所長が「企業は参加できますか」と聞かれたので、「参加したのを見たことはないけれども、禁止はしてないので、できると思います」と言ったんですが、されているのを見たことがないんです。それで、それ以来、私も問題意識を持つようになって、委員会が出す勧告で、さっき、誰に対して言っているかという宛先ごとに切り分けて、そこに伝えたらどうかという話をしたんですけども、ビジネスの問題について、委員会の立場は、国際法的には条約はビジネスそのものを法的に義務付けているわけではないので、あくまで名宛人は国なんですね。国に対してビジネスをもっと規制するようにとか、そういう言い方をしているんです。

でも、それも、法律的には正しいかもしれないんですけども、国連でもずっと、そのビジネスと人権という問題を議論して、毎年大きなフォーラムを開いてやっているなかで、ビジネスの人が直接、総括所見を読んで、国連にこういうことを言われているんだと思うほうがもっと直截でいいと思いますし、それから、ビジネスの人にも参加をしてもらって、こういう仕組みでこういう勧告が出ているんだ。そういうことで、ビジネスが子どもの権利を侵害しないということについての意識を高めることも大事ですし、もう一つは、ビジネスが子どもの人権を守る方向でできることについても、もっと関心を持っ

てもらおう、いい機会なのではないかなと思っています。

といいますのは、キャパシティを向上するために、テクニカル・アシスタンスというのを、いろんな国連機関から支援を受けるようにと委員会は言いますけれども、何かそこにすごく狭められてしまっていて、さきほど申し上げたように、バイラテラルな支援もある。

企業だって、この勧告を読んだときに、企業の積極的な活動として、子どもの権利を侵害しないという後ろ向きな話だけではなくて、支援の方向で、ここはできるみたいなことがあるだろうと思いますし、ビジネスと人権という枠組みで子どもの人権を議論すると、常に、児童労働はいけない、サプライチェーンのなかで児童労働が使われてないかどうかチェックしろ、みたいな話で終わってしまうことが多いような気がしているんですけども、それだけではなくて、もっと本当に広い、委員会では取り上げることが多いのは、どちらかという、環境破壊につながるような問題とか、ダムをつくったりとか、採鉱のために家族が移動しなければいけないとか、また、採鉱によって土地が汚染されるとか、そういう問題が多いんです。

他にもまた、児童ポルノの問題であれば、インターネット業界はもちろんそうですし、オンラインでの子どもの性的搾取、児童ポルノの取り締まりなんかでは、例えばクレジットカードでの決済をそういうことに使わせないとか、あるいはそういうことを運営している会社にビルを貸すことをしないという自主的な取り組みを推進したりですとか、旅行業界なんかは、当然、子どもの問題にかかわります。

でも、今言ったのは、まだかなり直接的な話で、間接的にはもっとたくさんあります。世界の子供たちが訴えている問題のなかには、たばこの広告をもっとどうにかしてほしいといった問題もあります。あるいは食品で、今、子どもの肥満とかも非常に問題になっているんですけども、これも広告に関係あるかもしれませんが、肥満につながるような食品のなかの添加物、それから農薬の問題。農薬によって、子どもと一緒に吸い込んで健康被害が出ているとか、たくさんあります。

そこはもう少し、今、とくにSDGsの運動のなかで、たくさんの企業がSDGsには関心を持ってかかわってくるんですけども、具体的に何をやるというところにはなかなか取り組みが進んでいないのかなという私の問題意識がありまして、企業には、子どもの人権の関係でもっとできることがあるのではないかな。

今お話しした話はみんな、どちらかという、ほかの国の子どもたちへの支援みたいなことだったと思うんですけども、日本国内でもたくさんあると思います。例えば最近思っていることなので、一例として挙げるんですけども、子どもの権利条約がまだ日本のなかでも子どもたちに知られていないんですね。子ども自身もそうですし、親も。それは、当然、政府に対してやってくれという話で、学校教育で必須のカリキュラムに入れるようにとか、あるいは私自身も提案していることなんですけれども、母子手帳にQRコードか何かで必ず入れると良いと思っているんです。

それ以外に、私が最近ずっと思っているのは、ちょっと企業名を出しますけれども、例えば伊藤園のお茶に俳句があって、いつもおもしろいなと思っているんですけども、ああいうところで、子ども用にわかりやすくした子どもの権利条約を1条1条載せるとか、あるいは子どもの権利に関する俳句を募集して載せていただくのもいいし、スウェーデンでは、朝、どの家庭でもこの牛乳を飲むみたいな定番のものがあるそうなんです。で、そこに子どもの権利を載せていって、急速に広まったという話を

聞いたことがあります。

そういう意味でいうと、例えば子どもに関する製品をつくっている会社、例えばですけれども、ランドセルを買ったら、必ずランドセルに子どもの権利のどれか一つの条文でもいいから、それとQRコードをラベルにつけて、QRで飛んでいくとユニセフのページに行けるとか、子どもの文房具、子ども製品なんかでも、そういうことができるのではないかな。

あるいは企業からちょっと離れますけれども、母子手帳に載せるだけではなくて、3カ月健診、6カ月健診、1歳半健診みたいな、親がみんな集まる場で、私も子どもを連れていきましたけれども、待っている時間が長いので、そういうところにテレビが設置されていて、子どもが見ても楽しいような子どもの権利の何か解説のものが流れる。そういうものを例えばつくってくださったらとか、何かいっぱいアイデアはあるんですけども、そんなことを考えています。

○大谷 美紀子（おおたに みきこ）氏 ご経歴

1964年大阪府生まれ。1987年上智大学法学部国際関係法学科卒業。同年司法試験合格。

1999年コロンビア大学国際公共政策大学院修士課程修了（人権人道問題専攻）、2003年東京大学法学政治学研究科修士課程専修コース（国際法）修了、2012年青山学院大学法学研究科博士後期課程標準修業年限満期退学（国際法）。大谷&パートナーズ法律事務所パートナー弁護士。

2016年に、日本人で初めて国連の子どもの権利委員会の委員に選ばれる。任期は2017年3月から4年間。