

声明
「子どもの権利の主流化～『私たちの共通の課題』に対して
子どもの権利に関する国連全体の戦略を求める」
(2021年9月)

私たちの共通のアジェンダ」に関する国連事務総長報告書

2021年9月10日、国連事務総長は、報告書「私たちの共通の課題」(Our Common Agenda)を発表しました。「私たちの共通の課題」は、国連事務総長による「人権のための行動への呼びかけ」(Call to Action for Human Rights)(2020年)とともに、国連システムを強化するための手段であり、子どもの権利主流化を進めるためのまたとない機会です。

報告書「私たちの共通の課題」の中で、国連事務総長は「人びととサービスを提供する機関との間の断絶が進んでいる。システムが自分たちのために機能していると確信できず、多くの人びとが取り残されていると感じている。社会運動やデモの増加、共有された真実や理解が喪失して信頼関係の危機がますます深まっていること」を認識しています。

そして、「(a)信頼、(b)包摂、保護、参加、(c)人びとと地球にとって何が重要かを測定し、評価する」ことに基づいて、「**人権への包括的なアプローチに支えられた新たな社会契約**」を結ぶことが唯一の道であると提案しています。重要なのは、「女性と女兒の積極的かつ平等な参加なくして、意味のある社会契約は成立しない」と認めていることです。

また、国連事務総長は「多様な若者の政治参加」を支援するために、国連や加盟国がより多くのことを行う必要があるとしています。これは「特にジェンダーに関連して、またその他の形での疎外に関連して、社会的規範や固定観念に挑戦する」ことを意味するのかもしれませんが。この報告書は、国連事務総長の「人権に関する行動への呼びかけ」に基づいており、「国連ではすべての意思決定、運営、制度的コミットメントにおいて、人権を十分に考慮しなければならない」という人権の主流化に関する強力で明確な表現が含まれています。これは、人権を国連の対応と優先事項の中心に据えるための、国連の最高レベルでの歓迎すべき強いシグナルです。

しかし、子どもの権利主流化という文脈では、報告書「私たちの共通の課題」と「人権に関する行動への呼びかけ」のどちらも、子どもの権利の全体的な視点を統合するのではなく、子どもの特定の権利や状況に関連してのみ言及しています。子どもたちは、将来の世代(現在の権利保持者としての地位は省略されています)、デジタル環境、健康と教育に対する権利との関連でのみ言及されています。

「人権に関する行動への呼びかけ」の実施状況からも分かるように、国連事務総長のイニシアチブでは子どもの権利が主流化されていないにもかかわらず、それはすべての子どもたちにとって関連性があり、重要なものです。

1. **国連事務総長は、市民社会スペースに関するガイダンスノートの中で、国連における子どもの参加の重要性を認識しており、国連システムが世界および国レベルで市民社会スペースを保護・促進するための具体的な措置を講じることを約束しています。このガイダンスノートでは、子どもを市民社会のアクターとして定義し、子どもにリーチするための特別な努力が必要であると述べている点で重要な文書となっています。**
2. **国連機関の代表たちは、気候変動対策と気候の公平性に関連して、健全な環境に対する子ども、若者、そして将来の世代の権利とあらゆるレベルの意思決定への意味のある参加を促進することを共同で公約しました。この公約には「国連政策の定義、実施、見直しのすべての段階における子どもと若者の意味のある参加の拡大を支援するために必要**

な措置を講じ、気候変動対策において子どもと若者に関する横断的な焦点について情報提供し、奨励する」といった具体的な行動への言及が含まれています。この省庁間のコミットメントは、環境・気候というテーマ分野に限定されてはいるものの、子どもの権利主流化への道を開く、前例のないステップです。

3. 「人権に関する行動への呼びかけ」では、**機関の間の調整や人権メカニズムとの連携を促進しています**。その一例として、人権高等弁務官事務所が国連機関向けに作成した、国レベルでの普遍的定期的審査メカニズムの利用を最大限に促進するための実践的なガイドダンスが挙げられます。

子どもの権利の主流化：何を、そして、なぜ？

この声明では、子どもの権利主流化とは、**子どもの権利のアプローチを体系的に適用した子どもの権利の効果的な統合**をさします。それにはさまざまな行動が含まれます。

1. 国連子どもの権利条約と選択議定書、その他の国際人権文書を総合的に活用し、子どもの権利の実現を促進すること
2. 子どもは独自の権利をもち、社会において特別な地位を有する個別の権利保有者グループであることを認識すること
3. すべての子どもたちが自らの権利を知り、行使し、主張できるようにすること
4. 義務の担い手である国が説明責任と司法へのアクセスを含め、子どもの権利条約すべての権利の促進、保護、充足を確保する義務を果たすための能力を強化すること
5. 子どもたちを公聴会に参加する権利をもつ、市民社会の主要なアクターとして認識すること

子どもの権利に関するアプローチを効果的かつ体系的に適用しなければ、一部の権利が見過ごされたり、部分的に実現されたり、あるいは侵害されたりしてしまいます。象徴的な例は、子どもの生活に影響を与える決定が子どもの意見を取り入れず、子どもの参加がなく行われていることです。意図的であろうとなかろうと、意思決定プロセスにおいて子どもの権利が主流化されていないことは、子どもの権利条約第 12 条「意見を表す権利」の違反につながります。また、「私たちの共通課題」を達成するために意味のある社会契約に必要なものとして、国連事務総長が挙げた参加型の特徴にも反しています。もうひとつは、子どもがどのようにして司法にアクセスし、さまざまなレベルでの権利侵害を報告することができるのかという子どもにやさしい情報が広く欠如していることです。人権擁護者の保護に関する国連の活動において、子どもの権利の主流化が歴史的に行われてこなかったため、ほとんどの子どもの人権擁護者が擁護者としての自分の権利を知らないままであり、国連人権委員会や人権擁護者に関する国連宣言で謳われている子どもの人権擁護者の権利侵害に対して、既存の国連人権メカニズムに保護を求める人がいないという状況になっています。さらに、多くの国は子どもを人権擁護者として認めることを拒み、子どもが市民的・政治的権利を有するという事実を異議を唱えています。

したがって、**子どもの権利主流化は人権に基づくアプローチの不可欠な部分であり、ジェンダー主流化や横断性と密接に関連し、すべての人の責任として扱われなければなりません**。なぜなら「子どもに中立的な政策やプログラムはあったとしてもごくわずかであり、ほとんどの場合は子どもに直接または間接的にプラスまたはマイナスの影響を与えます。さらに、すべてとは言わないまでも、ほとんどのセクターは相互に関連し相互依存しています」。

子どもの権利条約は、**国連子どもの権利委員会と国連システムが協力するための強力な基盤**となっています。この条約の第 4 条は、国際協力を含む一般的措置と定義したものの根拠となって

います。子どもの権利委員会は、一般的意見5の子どもの権利条約の実施に関する一般的措置の中で次のように述べています。「国際協力と技術支援の推進において、すべての国連および国連関連機関は、この条約に導かれるべきであり、その活動を通じて子どもの権利を主流にすべきである」と述べています。

「すべての国連機関および国連関連機関は、国際協力と技術的援助を促進するにあたって子どもの権利条約を指針とすべきであり、かつその活動全体の主流に子どもの権利を位置づけるべきである。」

子どもの権利条約第45条は、子どもの権利委員会と国連の機関および組織との間の協力関係の取り決めを示しています。これには技術的な助言や支援の要請を含む、またはその必要性を示す締約国からの報告書を委員会が関連する国連機関に提出するという要請が含まれています。第3回締約国会議においては、締約国の報告書に対する最終見解の中で必要に応じて技術的支援の必要の可能性を示すことを委員会は決定しました。技術的な助言や援助の特定のプログラムの必要性が確認された場合、委員会は締約国の代表団と関連する国連やその他の管轄機関との会議を推奨しました。委員会と国連機関の間、および国連機関の間の連携の欠如は、特定の権利が監視されず、そのためにデータが収集されないなど、説明責任に直接影響を及ぼす可能性があります。

国家がその義務を果たすことを支援し、促すための戦略的な立場にあるため、**国連は子どもの権利主流化に関して独自の役割を担っています。**

前例のない挑戦

子どもの権利条約は最も多く批准されている人権条約ですが、ほぼ世界共通のこの公約は権利保持者である子どもたちに変革をもたらすまでには至っていません。それどころか、伝統的な価値観や家父長制的な社会規範、資源の不足、競合する課題、反人権的なイデオロギーなどを理由に、加盟国からの異議申し立てが増加しています。国際的な基準や決議にもかかわらず、多くの国は、子どもが権利、特に市民的・政治的権利をもっているという基本的な事実、そして子どもの権利に関するアプローチをすべての分野で体系的に適用しなければならないことへの疑念が増しています。

新型コロナウイルス感染症の蔓延は、子どもの権利に対する既存の反発を悪化させ、市民的、政治的、経済的、社会的、文化的なすべての子どもの権利に対する侵害はこの1年あらゆる場所で急激に増加しています。事務総長は「子どもたちが最大の犠牲者となる危険性があり、感染症蔓延が子どもたちに与える影響は壊滅的で、社会全体に最も永続的な影響を与える危険性がある」と警告しています。子どもの権利委員会は、長年の進捗が損なわれ、後退するリスクがあると警告しています。実際、感染症蔓延の影響で、特定の子どもの権利により一層焦点が当てられなくなり、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の実施に新たな課題が生じています。例えば、歴史的に見過ごされてきた市民的・政治的権利については、基本的サービスの提供に対する非常に大きな圧力がかかり、さらに優先順位が下がり、しばしば制限されています。ユニセフは、新型コロナウイルス感染症に対する国家の対応は、権利が不可分であり、相互に関連し、相互に依存しているという事実に基づいて、統合的かつ多部門的であるべきだと強調しています。

これまで以上に、**子どもの権利条約の全体的な実施と子どもの権利主流化を訴えていくことが急務となっています。**

国連レベルでのギャップ

国連のすべての組織、機関、活動において、子どもの権利のアプローチを体系的に適用した子どもの権利の効果的な主流化は未だ完全には達成されていません。多くのすぐれた政策や実践が存在する一方で、一部の国連機関は他の機関よりも進んでおり、国連の3つの柱のすべてにおいてギャップがあります。子どもの権利主流化が実際に何を意味するのか、国連機関は何をすべきなのかについての理解はほとんどなく、すべての機関が権利条約の求める総合的な方法で子どもの権利を統合することを確実にするための首尾一貫したアプローチもありません。

「私たちの共通の課題」でも明らかにされているように、子どもの権利は分野ごと、テーマごと、福祉中心の議論や介入に留まっていることがあまりにも多いのです。子どもたちは「脆弱なグループ」の枠に入れられたままで、子どもの能力やエンパワメントに十分な注意が払われていません。子どもの市民的・政治的権利、子どもの人権擁護者の権利と保護などの分野において、**子どもの権利に関する国際基準には特にギャップがあります**。最近のユニセフの報告書では、子どもの権利条約第13条「表現の自由」は子どもの基本的な権利であり、第12条「意見を表す権利」と深く関連しているにもかかわらず、22か国において表現の自由に関する特別報告者が行った勧告のうち2.2%しか子どもの権利に関連していないと強調しています。この声明の作成時点では、表現の自由、集会・結社の自由、思想・宗教の自由に関する子どもたちの権利について、国連の人権メカニズムからの法廷判決はありません。

近年、国連や関係者は若者に焦点を当てた取り組みを行っています。成人への移行期にある子どもや若者を支援することは重要であり、このような動きは歓迎すべきことです。しかし、子どもたちを「若者」や「青年」という言葉でくくってしまうと、国際的に合意された法的な定義がないために混乱が生じてしまいます。思春期の子どもと重なることは、子どもの権利委員会でも国連でも法的に定義されておらず、これらの用語を適用すると若い子どもが除外されてしまいます。子どもを若者あるいは青年に含めてしまうことで、**国際法で定められた子ども固有の権利、ニーズ、状況が見えなくなってしまうのです**。これは、子どもたちを人権擁護者として認めないことにつながります。また、子どもの権利の主流化や子どもの権利全般に関して重要な役割を担っている国連機関においても、子ども中心の活動からおとな中心の活動へとリソースが転換されていることが確認されています。

子どもの権利に関する戦略を通じた国連全体の子ども権利アプローチ

◆なぜ、国連が子どもの権利に対して一貫したアプローチをとることが重要なのでしょうか？

子どもは固有の人権条約をもちながら、国連のシステム内で政策の一貫性を担保するため子どもに特化した戦略がない唯一のグループです。このことは、国連事務総長の報告書「私たちの共通の課題」で示されている「人権に対する包括的なアプローチに支えられた」新たな社会契約を損なうものです。2019年には16億人の子どもたちが紛争の影響を受けた国で暮らしており、2020年末時点で、8,240万人の強制避難民のうち3,500万人が子どもであると推定されています。

これらの数字は、子どもの権利条約と選択議定書の実施における数十年の進歩が、新型コロナウイルス感染症拡大下で取られた措置によって損なわれ、子どもの権利に対する前例のない反発に直面し、さらに加盟国の注目度とコミットメントが低下している今、国連内での政策の一貫性がこれまで以上に必要とされている理由のほんの一部にすぎません。**反対勢力に対応し、子どもの権利の継続的な発展を確保するためには、子どもの権利に関する国連全体のアプローチが重要であり、加盟国の国家レベルでの行動を支援するための国連の能力強化の必要があります**。子ど

もの権利条約と選択議定書の全体的な実施を促進するためには、国連機関が模範を示し、技術支援や勧告する能力を高めなければなりません。

国連人権理事会の「子どもの権利主流化に関するハイレベルパネル（2020年）」において、子どもの権利委員会は、子どもの権利に対する包括的なアプローチがいかに国連の活動の一貫性を強化するのに役立つかを考えることがきわめて重要だと指摘しました。権利委員会は、子どもの権利主流化にはミクロからマクロまでの包括的なアプローチと子どものウェルビーイングに関するより包括的な理解が必要だと強調しています。

この声明で Child Rights Connect は、子どもの権利主流化に関連して努力がなされていることを認めつつ、「子どもの権利主流化に関するハイレベルパネル」に向けてあらためて呼びかけ、国連すべての機関と国連の3つの柱に適用される子どもの権利に関する戦略を策定するよう求めています。

◆子どもの権利に関する国連戦略の付加価値は何でしょうか？

Child Rights Connect は、子どもの権利に関する国連戦略が国連による子どもの権利アプローチの積極的かつ体系的な適用を通じて、子どもの権利主流化を確保するための最善の方法であると考えています。子どもの権利に関する包括的な国連戦略を持つことの利点は、以下のように多くあります。

1. 子どもに関する国際法や基準をそれぞれの任務における効果的な実施
2. 加盟国が子どもの権利委員会のもと義務を果たし、子どもたちのために真の変化を起こすための支援強化
3. 子どもの権利アプローチの不可欠な要素として、また国家が強化すべき義務として、子どもの参加に対する理解の向上
4. 国連の最高レベルだけでなく各加盟国でも、参加する権利を含む子どもの権利に対する政治的支援の結集
5. 国連において子どもの権利への着目、能力、資源の増加

◆子どもの権利に関する国連戦略の主要な要素はどのようなもののでしょうか？

子どもの権利に関する国連戦略は、子どもの権利条約および子どもの権利委員会による一般的意見5の子どもの権利条約の実施に関する一般的措置に沿って、すべての国連機関が子どもの権利アプローチをそれぞれの任務に効果的に盛り込む方法について実践的なガイダンスを提供するようにすべきです。

戦略を効果的なものにするためには、子どもの権利アプローチを含む人権を基盤としたアプローチの適用に関して国連システム全体の他の戦略や個々の機関の経験から得られた教訓に基づいたものにすべきです。

1. **子どもの定義**：子どもを他のグループと混同しないように、子どもの権利条約が定める子どもの法的定義
2. **子どもの権利の説明**：国連内で子どもの権利を深く理解し、子どもの権利条約を指針として使用することがなぜ重要なのか
3. **子どもの権利アプローチの定義**：どのようにして子どもの権利条約を指針とし、子どもの権利主流化を行うのか
4. **子どもの権利アプローチの適用**：

- a) なぜ子どもの権利が国連の 3 つの柱すべてに関連するのか、なぜ分野横断的なのかについての理解
 - b) どのようにして子どもの権利アプローチを運営・戦略的な計画や事業の立案に実施すべきかについての具体的な指針
 - c) どのようにして多様性と横断性を適切かつ効果的に進めるかについての具体的な情報
 - d) 子どもの権利条約の包括的实施に不可欠な要件として、国連機関の間の調整促進
 - e) 国連機関が参照し体系的な方法で子どもを活動するために使える子ども参加の方法とセーフガーディングに関するガイドライン
5. 説明責任と評価の枠組み：他の戦略の説明責任の枠組みや個々の機関の人権を基盤としたアプローチのための説明責任の枠組みから経験のもとに構築

◆なぜ国連ではより体系的な子どもの参加が必要なのでしょう？

国連システムへの子どもの参加は、国連が一貫して適用すべき子どもの権利アプローチの重要な要素であり、「私たちの共通の課題」を達成するための意味のある社会契約に必要とされる国連事務総長からの参加の呼びかけによってさらに強まっています。

ここ数年、国連プロセスへの子どもの参加が増えてきたことで、子どもに特化していないプロセス（普遍的・定期的レビューやハイレベル政治フォーラムなど）も含め、子どもの参加の重要性と必要性がより広く認識されるようになりました。しかし、子どもの参加を増やし、すべての子どもにとって安全で、エンパワーされ、継続的なものにするためには、さらに多くのことを行う必要があります。例えば、国連メジャーグループの一つである子ども・若者グループには子どもがほとんど参加していません。また、国連事務総長の気候変動に関する若者のアドバイザーグループでは、現在 18 歳以上の若者しか参加していません。このように現在は、参加のためのメカニズムは十分ではなく、強化の必要があります。

子どもの参加は、特定の国連機関や加盟国の関心や善意に基づくその場限りのものであってはならないのです。気候変動枠組条約による非政府組織の代表の参加に関するアプローチでは、「代表者は通常 18 歳以上でなければならないが、それ以下の年齢の代表者も事務局の判断で登録してもよい」としています。このことから、手続きやセーフガーディングがないために子どもが排除され続けたり、危害を加えられる状況にさらされないための明確な枠組みが必要であることを示しています。子ども参加の法的根拠を明確にするだけでなく、セーフガーディングを含めた方法に関するガイドラインを作成することが重要です。今こそ、子どもの参加と子どもの権利についての議論を、許可制から国連の活動への参加は子どもの権利であるという認識へと改めるべき時です。

◆なぜ今なのでしょう？

新型コロナウイルス感染症蔓延による緊急性、および「私たちの共通の課題」と「人権のための行動への呼びかけ」が示した重要な枠組みに加えて、具体的でまたとない機会があるのです。

1. 子どもの権利や意見により機会と注目を与えるようにという子どもたちの動きが、これまでにないほど世界で高まっています。国連はこの世界的な動きに対応すべきであり、子どもの権利に関する戦略の策定はこうした子どもたちと関わり、要求に適切に応えるための重要な戦略的機会となるでしょう。
2. EU は最近国連システムに対して、子どもの権利に関するシステム全体のアプローチを採用するよう求めています。これは、子どもの権利と持続可能な開発目標（SDGs）に焦点

を当てた国連人権理事会の「子どもの権利デー2021年」において、EUが行ったものです。EUは、子どもたちと協力して策定した子どもの権利に関する新しい包括的な戦略によって模範を示しています。また、地域、国、EUレベルの既存の子ども参加メカニズムをつなぎ、EUレベルの意思決定プロセスに子どもを参加させるために、「EU子ども参加プラットフォーム」を設立することを約束しています。

3. EUとラテンアメリカ・カリブ諸国は、**子どもの権利に関する国連総会決議**を主導しています。この決議は、子どもの権利主流化を進める上でまたとない機会となっています。SDGsに焦点を当てており、「2030アジェンダ」実施において子どもの人権アプローチを適用することが、SDGs達成のための唯一の方法であると人権委員会がすでに認めているからです。子どもの権利委員会と子どもに対する暴力担当国連事務総長特別代表子どもに対する暴力に関する事務総長特別代表は、子どもの参加を含む子どもの権利のアプローチを「2030アジェンダ」の実施とモニタリングの国内プロセスに含めるように加盟国に促しています。国連事務総長特別代表は子どもに対する暴力を終わらせるために、2030アジェンダの履行に関する自発的国家レビュー（the SDG Voluntary National Review）の枠組みの中で、国連システム全体で調整し一貫したアプローチをとるようにしています。この決議において、国連における子どもの権利主流化の進捗状況を評価するように国連事務総長に対して求めるべきです。
4. 子どもの権利条約採択30周年を記念して**人権理事会が開催した2020年の子どもの権利主流化に関するハイレベルパネル**には、国連総会議長、平和構築支援担当事務次長、ユニセフ欧州・中央アジア地域事務所代表などのハイレベルな出席者があり、前例のないコミットメントが得られる機会となりました。しかし、新型コロナウイルス感染症はそのコミットメントのフォローアップに影響を与えており、今こそこれを再活性化すべき時です。

(ACE 訳)