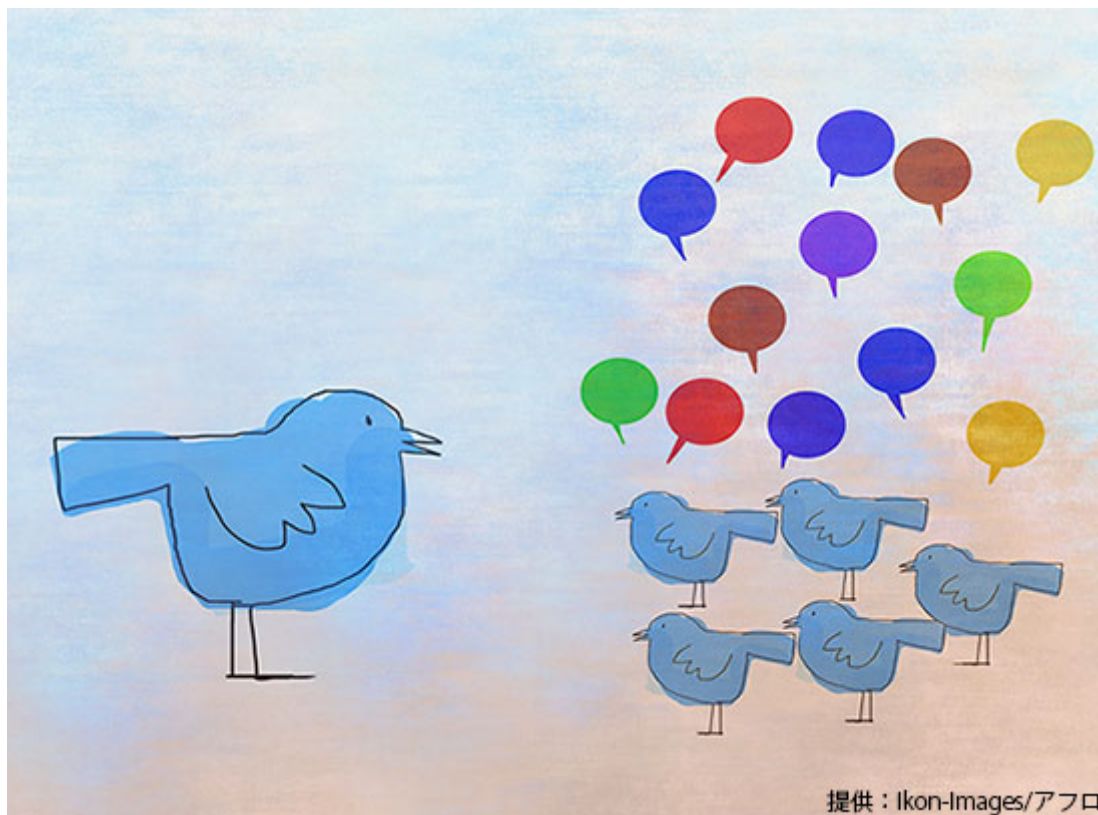


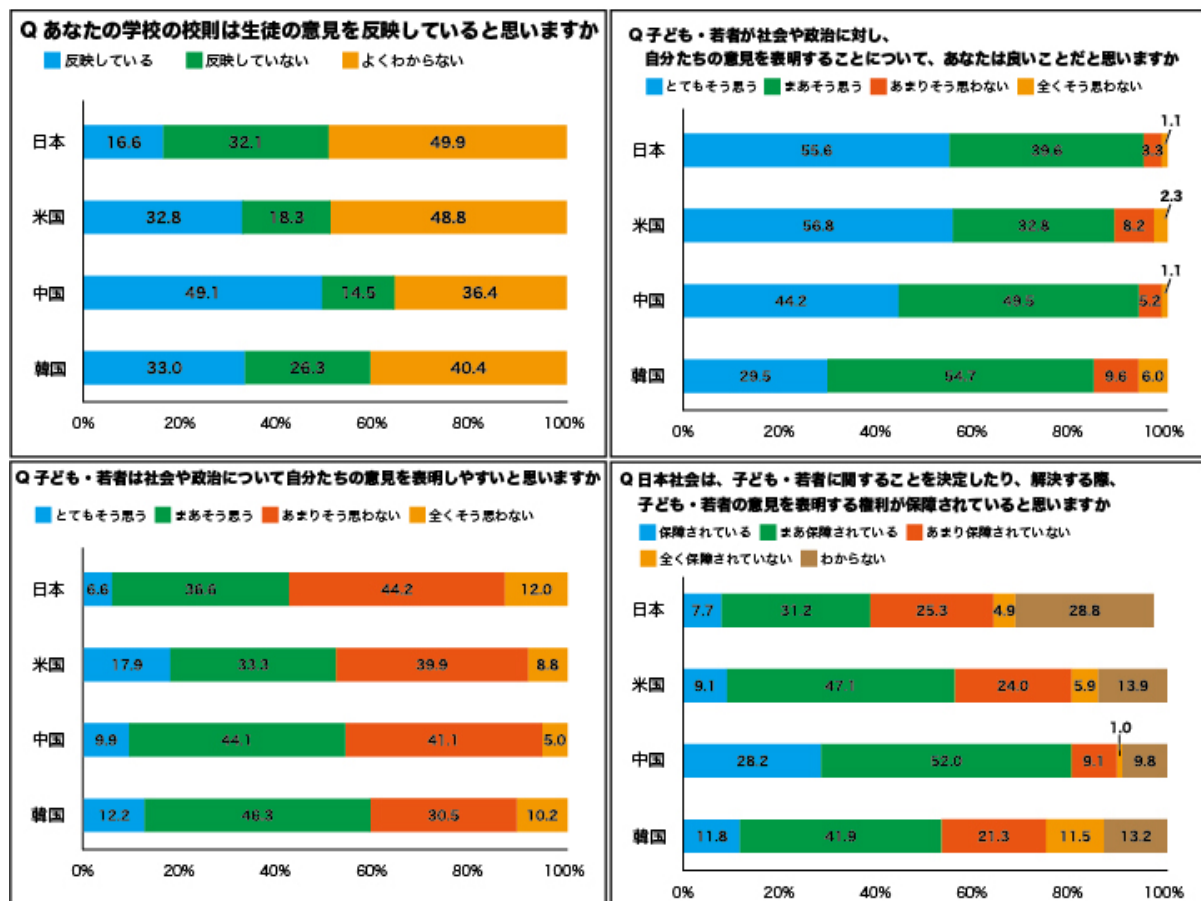
「子どもの権利条約」と日本の学校～「物言う子ども」を育てるために（後編）

「子どもの権利条約」を教育にどう活かすのか

喜多明人（早稲田大学名誉教授）（構成・文／加藤裕子） 2021/09/03



国連「子どもの権利条約（Convention on the Rights of the Child。日本政府訳では「児童の権利条約」）」は、日本も批准しており、その第12条（意見表明権）には、「締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する」と書かれている。子どもたちが過ごす学校という「社会」において、社会の矛盾や問題を提起し、状況をよりよいものへと変えていく市民を育てるために、子どもたちが自発的に発言し、学校側と対話を重ねながら、理不尽な校則や指導を改善していくことができれば大きな意義があるはずだ。だが、日本で「子どもの権利条約」第12条が守られているとは言い難い。国立青少年教育振興機構が今年6月に発表した、日米中韓4カ国の高校生に対して実施した意識調査によると、「学校の校則は生徒の意見を反映しているか」という問いに「反映している」と答えた日本の高校生はわずか16.6%と非常に低い。アンケート結果にある、自分たちの意見を表明しても「何も変わらない」「社会からの理解を得られない」、あるいは意見を表明する「機会がない」という彼らの声からはあきらめが漂う。



国立青少年教育振興機構『高校生の社会参加に関する意識調査報告書－日本・米国・中国・韓国の比較－』（2021年）よりイミダス編集部作成

状況を改善していくためには何が求められるのか。子どもの権利について長年活動を続けてきた喜多明人・早稲田大学名誉教授にうかがった。

※「子どもの権利条約」の条文等は、国際教育法研究会訳『解説教育六法2015年版』（三省堂）より引用。「子どもの権利条約」の条文には、[日本政府訳](#)や[ユニセフ抄訳](#)もある。 ※【[子どもの権利条約とは何か、国連子どもの権利委員会委員長の大谷美紀子弁護士にうかがった「前編」はこちら！](#)】

なぜ、日本の学校では、子どもが意見表明権を行使できないのか

なぜ日本の子どもたちは保障されているはずの「意見を表明する権利」を学校で行使できないのでしょうか。日本の子どもたちが、子どもの権利条約第12条の権利を行使して、学校で自分の意見を表明していく環境があるのかといえ、**「ない」というのが現実です。**その理由のひとつは、1994年当時の文部省が日本での子どもの権利条約発効2日前に、坂元弘直文部事務次官名で全国の学校に出した通知（「5.20文部事務次官通知」）にあります。この通知は、日本の現行法制は、子どもの権利条約と「軌を一にするものであり」、「本条約の発効により、教育関係について特に法令等の改正の必要はない」という立場をとるものでした。特にポイントとなるのは、詳細を通達する「記」の第1項で「もとより、学校において児童生徒等に権利及び義務をともに正しく理解をさせることは極めて重要」としていることです。子どもの権利条約に示されてきたように、本来、子どもが持つ権利に対し、義務を負うのは親などの保護者や国（締約国）のはずです。しかし日本の学

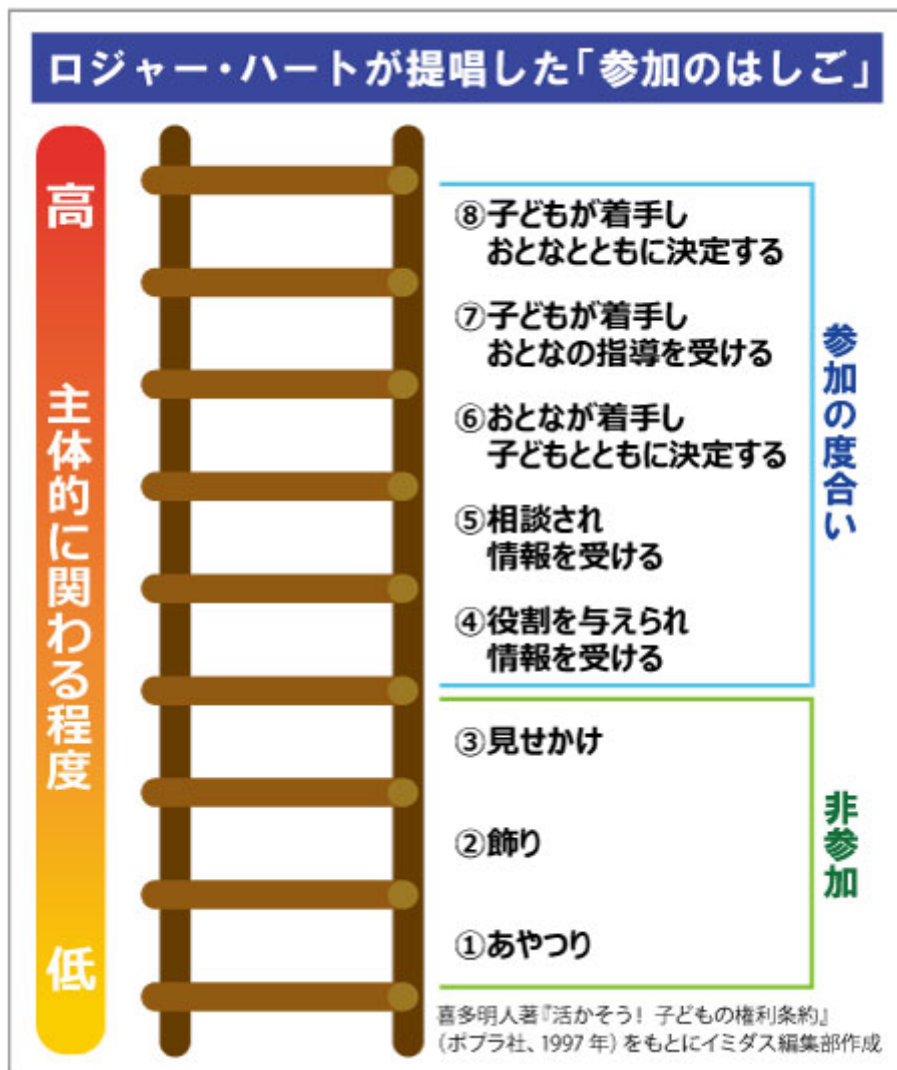
校では、教師が「権利を主張するなら、まず義務を果たせ」と生徒を指導することが多く、その背景には、この通知にあるように「権利と義務は対」であるというような誤った考え方を旧文部省が出し、それが今もって撤回されていないことがあります。また、通知の第4項では、子どもの権利条約で子どもの「意見を表明する権利」や「表現の自由についての権利」が定められているとしながらも、「もとより学校においては、その教育目的を達成するために必要な合理的範囲内で児童生徒等に対し、指導や指示を行い、また校則を定めることができるものである」としています。これはつまり、子どもたちが校則について自分たちの意見を表明しても、それは学校の指導の対象だということです。「意見を表明する権利」については第5項でも「必ず反映されるということまでをも求めているものではない」とあり、子どもの意見を聞くというより、むしろ教育指導に従うことのほうが優先するという、いわば歯止め規定が書かれているのです。

学習指導要領の壁

この第4項、第5項の考え方をさらに明確に伝えるのが中学校学習指導要領です。一番わかりやすいのは第5章「特別活動」に「生徒会活動」が含まれていることで、つまり生徒会は生徒の自治のための組織ではなく、「特別活動」という学習指導要領の枠の中の指導対象という位置づけになっています。「異年齢の生徒同士で協力し、学校生活の充実と向上を図るための諸問題の解決に向けて、計画を立て役割を分担し、協力して運営することに自主的、実践的に取り組むことを通して、第1の目標に掲げる資質・能力を育成することを目指す」という目標に沿って、顧問教師に指導されるのが生徒会活動ということですから、生徒が何か意見を言ったとしても、教師から見れば、それは指導の対象です。これは要するに、「生徒はどんどん意見を言いなさい」と指導されるけれども、「でも決めるのは先生や学校ですよ」ということです。これは高校でも同じで、高校では校則とは別に生徒会規則というものがありますが、ほとんどの学校で留保規定として、生徒たちの「最高議決機関」である生徒総会で決めたことに対しても、実施できるかどうかは学校側が判断すると定められています。その結果、生徒からしてみれば、意見を言っても結局通じないじゃないかということが多々起こってしまうのです。

子どもの生きる意欲が低下している

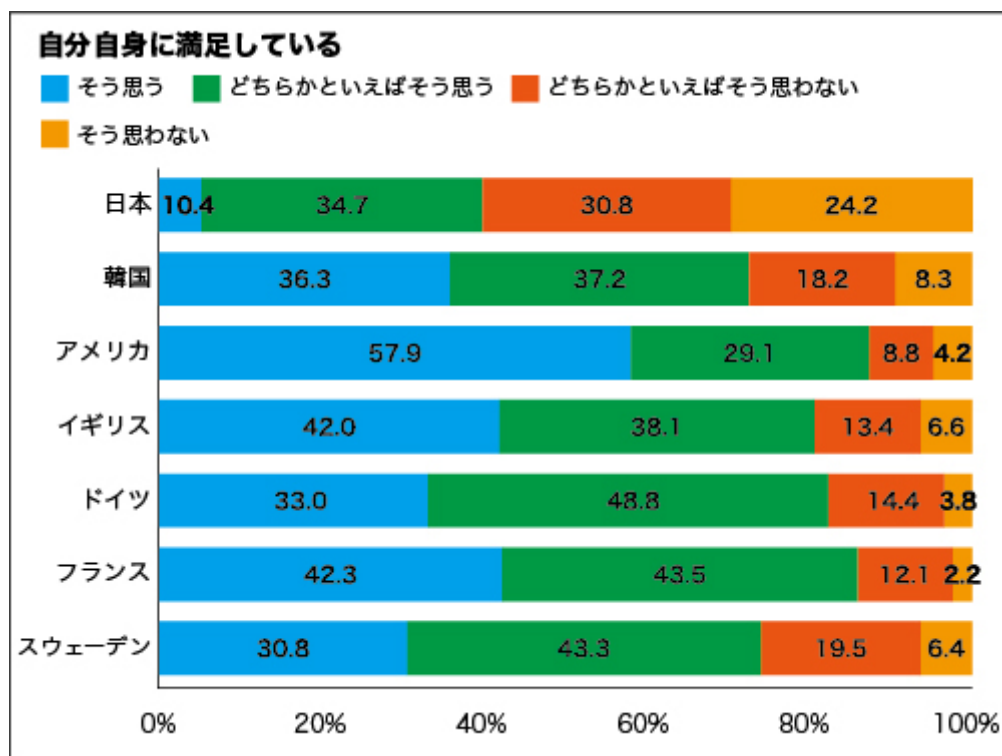
意見を言っても通じないということが続けば、当然、子どもはやる気をなくします。そして、これは、学校だけの話ではありません。アメリカの環境心理学者ロジャー・ハートが提唱した「参加のはしご」というモデルでは、大人の社会に子どもが参加する段階を8つに分け、下から3段を「あやつり」「飾り」「見せかけ」とし、真の参加は4段目の「役割を与えられ情報を受ける」から始まるとしています。



ひとつのゴールは、6段目の「おとなが着手し子どもとともに決定する」、つまり、大人と子どもが意思決定を共有することで、その後さらに「子どもが着手しおとなの指導を受ける」「子どもが着手し大人とともに決定する」という段階まで進みます。これは、全部を子どもの側が決めなくてもいいから、子どもの意思が尊重されたり、大人も子どももパートナーとして一緒に決定したりしていこうという考え方です。しかし、日本では子どもの参加といっても、大人が主導する下3段の「見せかけ型参加」であることが少なくありません。　　こういう状況に置かれた子どもたちに「君たちには意見を表明したり、参加したりする権利がある」と言っても、決定に関われないのであれば意味がないと思われるでしょう。「自分たちが何を言っても学校は変わらない」「どうせ無理だから、意見を言うなんてめんどくさい」とあきらめてしまうのも当然だと思いますが、これでは子どもが本来持っている「自分もやってみたい」という能動的な活動意欲が奪われてしまいます。

こうした活動意欲の低下は子どもたちの自己肯定感の低下と相関関係にあります。自分に自信がある子どもは積極的に学び、人と関わる意欲を持っているのに対し、自信がない子どもは非常に消極的だということが、私たちの調査で明らかになっています。各種調査で示されているように、日本の子どもは諸外国に比べて非常に自己肯定感が低く、たとえば内閣府『令和元年版 子供・若者白書』では、「自分自身に満足している」という設問に対して、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」という肯定意識が日本の子ども・若者は約45%。一方、韓国とスウェーデ

ンは70%超、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスは8割前後にも上ります。自己肯定感の低さは子どもの生きる意欲、学ぶ意欲、あるいは人と関わる意欲の低下をもたらします。年間3000人を超える青少年の自殺や不登校、引きこもりなどの社会問題とも深く結びついていると言えるでしょう。



内閣府『令和元年版 子供・若者白書』よりイミダス編集部作成

もうひとつ指摘したいのは、「よくできる子」が陥りがちな「偽りの自己形成」です。これは親や教師などの周りの期待や願望に応えようと必死に頑張りすぎて、自己を見失う現象で、他者の感情に同化し続けることにより、自分が本当にやりたいことがわからなくなってしまうという結果を生みます。私が早稲田大学の学生に行った意識調査でも、せっかく難関大学に合格したのに「自分自身に満足している」と答えた学生は6割に達しませんでした。一方で「生きているのがめんどろうだと思ったことがある」という学生は半数以上います。周りの期待に応えて頑張っただけで、自分自身を生きていない学生たちは、「やりたいことが何もない」と深く悩んでいます。子どもたちの能動的な活動意欲を高めていくベースとなるのは、彼らの自己肯定感を高めることです。その観点からも、「参加のはしご」の4段目より上に子どもたちが登り、「自分が思っていたことを実現していくことは楽しいんだ」という成功体験を積み重ねていけるよう、大人がサポートしていくことが求められています。

今提案されている「子ども庁」という新たな省庁の役割

日本で子どもの権利が守られていない背景には、子どもの権利条約を国内に適用していくための基本法がなく、子どもに関する政策においても縦割りの行政が行われているということがあります。現在、与野党で子どもに関する新たな省庁（「子ども庁」もしくは「子ども省」）や基本法（「子ども基本法」）をつくる議論が進められていますが、単に子ども施策の総合調整機関が必要だという発想ではなく、子どもの権利条約に掲げられた子どもの権利の実現を総合的・包括的に推進するため

の機関であると明確にすることが必要です。 私が代表を務める「子どもの権利条約ネットワーク」など14の市民団体で構成する「広げよう！子どもの権利条約キャンペーン」が7月に出した共同声明（「子どもに関する新たな省庁創設の議論に関する共同声明」）では、この子どもに関する新たな省庁＝「子ども庁」と、「子どもの権利条約を基盤とした子どもに関する基本法」＝「子ども基本法」および「独立した子どもの権利の擁護・監視機関」＝子どもオンブズパーソン（コミッショナー）の「三位一体」的な制度改革を訴えました。私たちが主催した院内集会には子どもたちも登壇し、「子どもの権利条約の中でも『参加する権利』が最初に守られるべきだ。子どもも話し合いの場の同じテーブルの一人として意見することができれば嬉しい」といった声を届けています。

疲弊した教育現場にこそ子どもの権利条約を

新しくできる子どものための省庁が、子どもの権利条約を基盤とするものになれば、「5.20文部事務次官通知」も見直さざるを得なくなり、「権利を言う前に義務を果たせ」という誤った指導の根拠もなくなるでしょう。教師にとっては「まずやることをやれ」という指導は都合がよく、特に今のように教師の疲弊状況、人員不足やオーバーワーク、評価主義などが常態化し、あらゆる面で余裕のない教育現場では、「子どもの意見を尊重するなんて、とてもできない」と思われがちです。しかし、だからこそ、教師をとりまく「働き方」改革が不可欠であり、それによって子どもの権利条約に基づいた人権教育が有効になっていくのだと私は思います。現在の学習指導要領には権利学習の枠組みがなく、人権教育を狭く、障害者差別や同和問題、外国人差別を教えることだと思い込んでいる学校も多いようです。もちろんそうした問題について教えることも大切ですが、まず基本的な前提として、皆が平等に権利を持っており、それは互いに尊重しなければならないという、権利の相互尊重義務を子どもたちは学ぶべきです。子どもにとって権利と義務は対ではありませんが、互いに権利を尊重し合う「義務」は学んでほしいのです。「自分に権利があるからといって、自分の権利のために無条件に他人の権利を侵していいわけではない」ということを理解すれば、けっして「権利＝わがまま」にはならないし、むしろ力で押さえつけるより、生き生きとした学びの場が実現できるはずです。実際に、北海道幕別町立札内北小学校では「学校の最高意思決定機関は児童総会」をモットーに、ときには職員会議に子どもたちが意見を言いながら、主体的・能動的に学校づくりに参加していました（喜多他編『子どもとともに創る学校』〈2006年、日本評論社〉を参照のこと）。本来子どもが持っている力をどう引き出していくか、こうした事例から学ぶことは多いでしょう。実は、子どもの参加は子どもにとって大切というだけではなく、一緒に関わる大人にも力を与えます。今、教師が疲弊しきっている中で学校を立て直していくときに、子どもの権利条約を活かした学校づくりをすることが、教職員にとっても救いになると考えています。教師の習性として、どうしても生徒は指導の対象であるという認識を持ちがちですが、大人も子どもも同じ人間同士として、学校という共同体を一緒に運営していくようなつながりが生まれれば、学校も教師も生き返っていくはずです。

子どもの権利条例づくりと学校参加制度の展開

世界に目を向ければ、たとえばお隣韓国では、今、公立校で子ども参加による学校づくりを進めており、教職員と保護者と子どもの三者により学校を運営していくための「学校自治条例」が光州市などの自治体でつくられています。ドイツやフランスなどヨーロッパ諸国でも、学校運営に生徒、保護者が参加することを定めた条例、法規を持つ国があります。日本でもいくつかの自治体で子どもの権利条例をつくっていますが、学校運営に児童生徒が参加することを定めているところはあまり見られません。ただ、たとえば2000年に「子どもの権利に関する条例」を制定した川崎市では、「学校評議員制度」という国の制度と子どもの権利条例とをミックスして、教職員や保護者、地域住民に加えて児童生徒も参加できる「学校教育推進会議」という仕組みをつくっています。川崎市以外でも、高校などでは学校単位で教師と生徒の二者協議、あるいは保護者も加わった三者協議で学校運営しているところもありますが、生徒が入れ替わっていく中でこうした制度が形骸化することはないよう、条例によって学校の中の子ども参加の仕組みをバックアップするという取り組みは大いにあり得ると思います。こうした地域レベルでの動きを進めていくためにも、やはりもっと子どもの権利条約について多くの人が知ることが大切です。子どもの権利条約第42条（条約広報義務）では「締約国は、この条約の原則および規定を、適当かつ積極的な手段により、大人のみならず子どもに対しても同様に、広く知らせることを約束する」とあります。こうした広報義務が課せられている人権条約は非常に珍しいのですが、学校で子どもの権利条約について教えていない日本の状況は、明らかに条約違反です。子どもの権利を大切に、というとすぐに「生意気な子どもになる」という声が上がりますが、子どもの権利行使はけっしてわがまま、生意気などではなく、よりよき未来をつくるための、社会を動かす力です。スウェーデンのグレタ・トゥーンベリさんが15歳で気候危機に対して声を上げたように、子どもたちには自分たちが生きる未来のために意見を述べ、行動する権利があります。環境問題に限らず、奨学金制度の問題やコロナ禍で多くの我慢を強いられていることなどに、日本の若い人たちも、もっと怒っていいのです。自分たちの将来がかかっている問題について声を上げ、行動していく、その一歩を踏み出すためにも、子どもの権利条約の役割は非常に大きいと思っています。子どもたちが悩んだり問題を抱えていたりするときに「あ、これは子どもの権利で解決できる」と思えるように、子どもの権利条約を身近なものとして学ぶ機会を増やしていくことが必要です。