

教育における〈政策と運動〉論の再構築

—子どもの権利条約第44条【締約国の報告義務】および第45条【委員会の作業方法】に基づく日本政府と市民・NGO間の〈社会的対話〉を中心に—

学校開発政策コース 宮 盛 邦 友

Reconstruction of the Educational 'Policy and Movement' Theory

—Putting the Main Focus on the 'Social Dialogue' between Japanese Government, Japanese NGOs and Citizens,
Based on the Convention on the Rights of the Child Article 44 and Article 45—

Kunitomo MIYAMORI

Seiya Munakata advocated the concept of 'educational policy, and educational movement'. Toshio Ogawa developed this concept into 'social educational administration and activity, and people's self-education movement' as a theory linked to the reality. His theory was acknowledged for its rightness at that time. However, the movement on his theory has been declining recently. Therefore, it seems that putting policy and movement as conflicting concepts does probably not produce a key to see the reality.

There are attempts to realize nowadays' new relations between 'educational policy' and 'educational movement' theoretically and practically. These are Japanese government's report and Japan National Coalition Group of NGOs and Citizens for Preparing the Alternative Report on the Convention on the Rights of the Child (NCNAR) making counter reports, submitted to the UN Committee of the Convention on the Rights of the Child. These attempts are based on the convention article 44 and article 45.

Thus, this paper attempts to reconstruct of the educational 'policy and movement' through examining Japanese government's first report and its review, children's presentation and interactive assembly.

Findings from examination is that movement always develops with reconstruction of new styles of system such as 'formal', 'non-formal' and 'informal' based on the high quality learning. The findings show that movement is not located as opposed to 'policy' and it has 'social dialogue' with 'policy'.

目 次

はじめに

はじめに

第1節 市民・NGOによる学習活動の組織化としての自己教育運動

第2節 子どもの権利の行使たるプレゼンテーションがもつ意義と機能

第3節 国会議員、関係省庁、市民・NGOの対話による協力に関する認識の深化

おわりに

1950年代半ばごろから本格化する教員の勤務評定をはじめとする教育裁判は、日本の教育行政学の理論構築に多大な影響を与えた。宗像誠也は、教育裁判と関わり合う中で、教育行政学の理論研究の基盤となる「教育政策」について、「権力に支持された教育理念」と定義し、教育政策との関連で、「教育行政」を、「権力の機関が教育政策を現実化すること」¹⁾と定義している。後に、宗像は、「教育運動」を、「権力の支持する教育理念とは異なる教育理念を、民間の社会的な力が支持する場合に成立するもの」²⁾と定義して、「反動的

な教育政策・教育行政を批判し、それに抵抗する、教育運動の理論構築に資する」³⁾ことになる。

宗像の「教育政策」・「教育行政」・「教育運動」概念をめぐるのは、これまで様々な検討が加えられてきたが、「教育政策」と「教育運動」の関係については、いまだ十分になされていない⁴⁾。

「教育政策」と「教育運動」の関係について意識的に理論展開をしたのが、社会教育学者の小川利夫である。小川は、宗像の「教育政策と教育運動」を *de jure* としてとらえ、それを *de facto* としてとらえるために、歴史的・現実的に明らかにする対象とし、「社会教育行政・活動と国民の自己教育運動」と概念化して、その間には、「外在的な矛盾」、「内在的な矛盾」があると指摘した⁵⁾。小川の「社会教育行政・活動」と「国民の自己教育運動」の関係は、宗像の「教育政策」と「教育運動」を現実の問題として理論的に発展させたという点において評価できる。しかし、労働組合運動・文化運動・地域運動という国民の自己教育運動⁶⁾の高揚の中で、「社会教育行政・活動」と「国民の自己教育運動」を対立的にとらえるという視点は、当時としては有効性をもっていたものの、それぞれの運動の衰退がみられる今日においては、両者を対立的にとらえることでは、現実を読み解くことはできないと思われる。

ところで、「教育政策」と「教育運動」の新たな関係を、理論的・実践的に提起しているとりくみに、子どもの権利条約(政府訳は、児童の権利に関する条約)第44条【締約国の報告義務】および第45条【委員会の作業方法】に基づく、国連子どもの権利委員会(CRC)への日本政府報告および「子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会(略称：つくる会)」の報告書づくりがあげられる⁷⁾。

「子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会」は、1996年4月に結成された草の根の市民・NGO 団体である。代表(所属は当時のもの)は、一番ヶ瀬康子(日本女子大学教授・社会福祉学)・大田堯(東京大学名誉教授・教育学)・永井憲一(法政大学教授・憲法学)・堀尾輝久(中央大学教授・教育学)・津田玄児(弁護士)・福田雅章(一橋大学教授・刑事法学)の6名で、事務局長は、世取山洋介(新潟大学助教授・教育法学)であった。約200名の市民と約100名のNGOが会員となり、また、約30名の「統一報告書」作成のための起草委員会を設けて、「共同のひとつの」市民・NGO 報告書の作成のための活動を積極的に展開した。具体的には、「意見集」を募って政府との対話を試みたのを皮切りに、学習・経験交流集会、政府報告書検討集会、「統一報

告書」作成のための起草委員会と領域別拡大起草委員会、総会において、繰り返し議論をおこない、131本の「基礎報告書」と、これらをもとに作成した「統一報告書」を合わせて、日本からの「子どもの権利条約 市民・NGO 報告書」として、1997年7月1日に、国連子どもの権利委員会に提出した。同年10月14日には、予備審査に招請され、1998年5月27・28日の本審査では、約50名の市民・NGOが傍聴した。その審査をふまえて、国連子どもの権利委員会は、6月5日には日本政府に対する最終所見を採択し、24日には正式に確定した。その後、同年10月には、当初の目的を達成して解散している。最終所見のフォロー・アップについては、「つくる会」事務局団体であったDCI(Defense for Children International)日本支部が引き受けて、継続的におこなっている。

そして、子どもの権利条約第44条および第45条とは、子どもの権利条約が条約実施監視制度として採用している「報告審査制度」について規定している条項である。この制度は、日本政府が国連子どもの権利委員会において、国際的に説明責任を果たすためのものである(フォーマール)。また、市民・NGOは、国連子どもの権利委員会に対して、予備審査において、子どもの実態について情報提供(代替的報告書である市民・NGO 報告書)をおこなうことができる。情報提供については、当事者である子どもにも参加が認められる、と市民・NGOは考え、子どもの声を、直接、国連子どもの権利委員会に届けるために、「DCI日本支部・子ども21世紀委員会」を組織し、国連子どもの権利委員会において非公式に子どもによるプレゼンテーションをおこなった(ノンフォーマール)。さらに、一連の作業を基に、国連子どもの権利委員会が採択した「最終所見」は日本政府に対して送付されるが、それを実現するために、年に1回、国会議員と関係省庁、市民・NGOによる対話集会がもたれている(インフォーマール)⁸⁾。

日本政府と市民・NGOの関係は、「教育政策と教育運動」を、従来のように対立的にとらえるのではなく、国連子どもの権利委員会を媒介としながらも、「社会的対話」⁹⁾を通して、相互に影響しあう関係を構築しようとしており、注目に値すると思われる。日本政府報告書に対立する形で、代替的報告書である市民・NGO 報告書が作成されるのではなく、日本の子どもの実態を、正確に、国連子どもの権利委員会に知らせるために、政府報告書と市民・NGO 報告書があり、何よりも、豊かな子ども期を保障するために、国連子どもの権利委員会での議論や最終所見を通して、「社

会的対話」をおこなうのである。

そこで、本論文では、子どもの権利条約第44条【締約国の報告義務】および第45条【委員会の作業方法】に基づく日本政府の初回の報告審査、子どもによるプレゼンテーション、対話集会について、ダイナミックな構造分析をおこなうことで、教育における〈政策と運動〉論の再構築を試みたい。

第1節 市民・NGOによる学習活動の組織化としての自己教育運動

子どもの権利条約第44条および第45条に基づく、日本政府報告書審査に関わるプロセスはどのようなものであったのだろうか。〈政策と運動〉という観点より、「条約実施および実施監視への市民・NGOの参加の実現の必要性」を中心に概観することにしたい。

日本政府は、政府報告書作成過程の当初から、市民・NGOとの対話を拒否していた。「政府報告書はあくまでも政府の責任において提出する政府の報告書」、「資料や情報も政府の管理可能な手持ちのものに限定し、また政府の施策を実現するために必要な一定の評価に基づいて報告書を作成するのやむを得ない」¹⁰⁾と発言していた、という。政府報告書提出前に、市民・NGOが日本政府に手渡した『意見集』に基づく日本政府による市民・NGOへの「ヒアリング」では、「政府の回答に対して市民・NGOが再応答するという形での建設的な意見のやり取りはでき」¹¹⁾ず、あくまで意見を「聞き置く」という立場を日本政府は堅持した。『意見集』の中には、例えば、「私達は、政府が子どものために総合的で有効な施策が打ち出せる体制を作り、さらに政府とNGOとが共同して子どもの権利の現状を点検し、『子どもの権利条約』を具体化するために、さらに国連に対する報告書を共同して作成していくということが最も望ましいありかたと考えています」¹²⁾という意見があったにも関わらず、日本政府と市民・NGOの間には、「社会的対話」は存在しなかった。

1996年5月末に提出された日本政府報告書¹³⁾には、市民・NGOとの関係について記述された箇所はなかった。

これを受けて、市民・NGO報告書は、「市民・NGOとの協力」についての項目を設けている。基礎報告書には、例えば、「今回の政府報告書の作成にあたって、外務省など報告書を作成に関わっている各省庁とNGOとが、はじめて二回にわたる交流の機会をもつ

たが、ほとんどNGOの意見が受け入れられないままに実態を反映していない膨大な政府報告書が提出されるにいたった。国連子どもの権利委員会が積極的に提起しているように子どもの権利の進歩のためには、政府とNGOとの協力が重要であり、その契機となる定期的な交流を実現することが求められている」¹⁴⁾という意見など、67の市民・NGOから「NGOとの協力」に関する意見が寄せられた。これらに基づいて起草された統一報告書には、次のように記述された。

「日本政府は、報告書作成過程において市民・NGOを正当かつ十分に位置づけることをしなかった。このことは、子どもの権利委員会の要請に答えていないだけでなく、条約の実施状況に関する政府の認識や評価が一面的であり、効果的な措置・施策に向けての課題を明らかにできていないことを示している。前述した通り、ここにこの市民・NGOの報告書の果たす役割の大きさがある。この市民・NGO報告書は、それぞれの活動に基づいて、子どもの権利保障に関する現状の分析・評価あるいは権利保障に向けての課題の析出や提言を行っている。日本が条約を効果的に実施しようとするならば、市民・NGOとの建設的対話と協同は欠かせない。日本政府は、条約の実施と普及における市民・NGOの役割を正当に評価し、その経験や視点を法改正や政策形成に反映させるとともに、条約実施に市民・NGOが参加する手続や仕組みを確立すべきである。」¹⁵⁾

このように、多くの市民・NGOは、日本政府報告書作成過程に参加することを要望し、また、子どもの権利条約実施過程についても、日本政府に対して、市民・NGOを当事者として位置づけることを要求していたのであった。

そして、1997年10月には、市民・NGOが、国連子どもの権利委員会に招請されて、日本政府報告書審査に先だて、予備審査で、プレゼンテーションをおこなった¹⁶⁾。

さらに、1998年5月には、日本政府報告書審査がおこなわれ、国連子どもの権利委員会委員7人より、一般的措置や教育をはじめとする数多くの質問がなされたが、「NGOとの協力」についての委員からの発言は、10回にもわたった。代表的な発言を挙げれば、次の通りである。

サーデンバーグ委員「政府はNGOとの協力を制度化する予定はあるのでしょうか。NGOとの関係は、単に報告書準備のためだけではなく、本条

約と最終所見の実施のため、そして次の報告のために制度化した方がいいと思われます。」

カーブ委員「政府だけでは条約を実施できないと私は思います。NGO は本条約を最大限実施するためのパートナーでなくてはなりません。つまり政府は NGO の知識、経験から恩恵を得ることが出来るし、NGO も政府との対話から恩恵を得ることが出来るという意味で、真のパートナーと見なされるべきなのです。」

パルメ委員「NGO が政府との協力が満足していないと聞きました。政府には政府の役割が、NGO には NGO の役割があるのは当然だと思います。しかし、条約によりますと NGO も非常に大切な機関とされています。この条約および報告書の作成にあたって、もっと積極的に NGO と活動しないのでしょうか。」¹⁷⁾

ここからは、政府と NGO がそれぞれの役割を担いながらも、両者の対話を通して協力することが、すでに国際的水準となっていることが読みとれる。また、市民・NGO 報告書に記述されている「NGO との協力」についての内容がこれらの委員の発言に反映されていると理解することができる。

6月に採択された「最終所見」には、「NGO との協力」について、次のように書かれていた。

「【NGO との協力の水準の低さ】12.本委員会は、一方において、非政府組織が子どもの権利に関連する諸問題に積極的に参加していることに留意しそれを評価する。他方において、本委員会は、当局および非政府組織との間の協力の現状は、市民社会における知識と専門的な知見が適切に活用されておらず、その結果、非政府組織の参加が条約実施のすべての段階において不十分になってしまっていることを懸念する。」

「【NGO との協力】34.本委員会は、さらに、条約の原則および規定の実施および監視にあたって、非政府組織と緊密に交流し、協力するよう貴国に求める。」¹⁸⁾

以上が、日本政府報告書審査に関わる一連のプロセスであるが、市民・NGO が自らを政府報告書作成過程に関与する主体であり、子どもの権利条約実施の主体であることとらえるようになった背景には、どのようなとりくみがあったのだろうか。

最も大きな要因と考えられるのは、市民・NGO による、度重なる学習活動である。

例えば、「市民・NGO レポートを書こう！ 学習交

流集会」(1996年5月)では、堀尾輝久が「子どもの権利の意義とその侵害の新しい様相」¹⁹⁾という報告を、今井直が「政府報告審査への NGO 参加の意義」²⁰⁾という報告をおこなった。堀尾は、「子どもの権利とは何か」を考えるにあたって、「子ども固有の権利」という視点をもつことの重要性を指摘し、市民・NGO 報告書を貫く、大変重要な問題提起をした。また、今井は、国連の人権条約における NGO の位置づけや役割について報告した。この学習交流集会で参加者が学んだことは、「子どもの権利が侵害されている、あるいはきちんと保障されていない現実」に焦点を当てて、(基礎報告を——筆者注)記述するということである。具体的な問題は、施設の子どものことかもしれませんし、校則や体罰の問題かも知れませんが、どんな問題であれ、事実に基づいて、輪郭をはっきりとした焦点の合った問題の取り上げ方をすることが重要だ²¹⁾ということである。これらの学習は、報告書作成にあたっての単なる情報収集ではなく、子どもの権利の理解の仕方と同時に、報告審査制度の現状と課題を学ぶことによって、おとな自身が、子ども理解を深めることを通して、自分たちが、子どもの生存・成長を支える主体であることを自覚し、市民・NGO もまた、子どもの権利条約実施の主体であることを確認する作業となっていたのであった。

また、教育、基礎的保健および福祉、家庭環境および代替的養護、特別の保護、一般原則などの領域別起草委員会は、市民・NGO の子どもの実態に関する情報を基に、専門家が統一報告書を起草するだけでなく、専門家と市民・NGO の対話を通して、それぞれが子ども理解を深めさせ、市民・NGO が、自分たちが、子どもの権利を支える主体であることを再確認させる、という役割を担ったのであった。例えば、児童福祉分野の起草委員会では、単なる統一報告書作成の委員会とならないよう、「児童福祉分野のカウンターレポートには現場・実態を十分に踏まえ、現場が子どもの人権保障のためにどのように改善されるかという視点が不可欠です。児童福祉に関わるできるだけ沢山の方々協働作業でこの分野のレポートをまとめあげていけると良いと考えています」²²⁾という認識をもち、報告書作成のために、教護院・一時保護所における学習権の保障をはじめとする実態を正確に把握するための学習をおこなうことで、子どもの実態の把握と分析をおこなった。さらには、遊びの権利・文化的権利分野の起草委員である増山均は、「『統一報告書』づくりは、その最初から最後まで文字通り一字一句の文章作成をめ

ぐって、実践家と研究者の共同作業として行なわれました。従来の日本の研究運動において、これほど徹底した共同作業はなかったのではないのでしょうか²³⁾と市民・NGOと専門家との共同の学び合いの意義を実感している。

このように、市民・NGO 報告書作成過程は、おとなの学習活動を通しての、自己教育運動として展開されていたのであった。

第2節 子どもの権利の行使たるプレゼンテーションがもつ意義と機能

子どもの権利条約の基本精神が、「子どもを権利行使の主体としてとらえる」ところにあるならば、市民・NGO 報告書についても、子どもの意見表明・参加の原則が貫かれる必要がある。

そこで、「DCI 日本支部としては、『つくる会』の活動に寄与するだけでなく、子どもの声を大人の声とは区別してダイレクトに国連に届けなくてはなりません。私たちは、子どもの声と大人の声をゴッチャにして国連に届けるのを潔しとはしません。子どもの声は『当事者の声』として別個に国連に届けられるべきだからです²⁴⁾」と考え、「DCI 日本支部・子ども21世紀委員会」を結成した。

DCI 日本支部・子ども21世紀委員会の事務局長であった青年は、子どもの声を、直接、国連に届ける意義について、二点挙げている。第一は、子どもレポートの存在それ自体が国連に大きなインパクトを与える、ということ、第二は、子どもレポートはそれをまとめあげる過程に意味がある、ということである。そして、子どもの声を一冊のレポートとしてまとめることは、「日本の大人にとっても大きな問題提起になると考えています²⁵⁾」と述べている。

第一に関して、基礎報告書において、「子どもたちを対等なパートナーとして認めるとともに、その意見表明や参加が奨励され、表明された意見が尊重されるような態度を一般的なものにする²⁶⁾」という提言が、市民・NGO から、すでになされていることから考えれば、子ども自身が参加して子どもレポートを作成することの必然性は当然でてくる。

第二に関して、子どもレポートが、子どもの意見表明権の行使であるならば、レポート作成過程で、子ども自身の成長・発達がみられるはずであり、そこでは、子どもによる学習が組織されていた。例えば、「子どもの権利条約の当事者である子どもや若い人たちがど

のように子どもの権利に取り組めるか、また参加される大人はどのようにしたら子どもの視点で子どもの権利条約を実践できるか」という観点から、デイヴィッド・セルビーの「アクティビティ」や UNICEF の「私の権利みんなの権利 It's Only Right!」を用いて、「子どもの権利ワークショップ」をおこなっている²⁷⁾。参加したある子どもは、「権利というのは、大人になってから頭の中で理解するべきものではなくて、小さいうちから肌で学ぶべきものだと思うので、こういった形で子どもたちにアプローチしていくことはとても意義のあることだと思います²⁸⁾」と感想を述べている。

子ども自身もまた、おとなと同じように、子どもレポート作成過程において、学習活動を通しての、自己教育運動を組織したのであった。ただ、おとなの報告書作成過程と違うのは、子どもレポートの作成は、基本的には自分たちでおこないつつも、おとなからの様々な援助もあったということである。これらは、子どもの成長・発達を支える援助ということである。また、子どもたちは、文章化した子どもレポートだけでなく、直接、国連子どもの権利委員会において、プレゼンテーションをおこなうという展開をみせた。

予備審査時においては、京都・桂高校生徒有志が、制服導入について生徒の意見を校長に聴いてもらえなかったことを訴えた。また、本審査時においては、養護施設の現状、桂高校問題、登校拒否・不登校の体験を、それぞれ三人の女の子たちがプレゼンテーションした²⁹⁾。

「私たちは世界中の子どもたちにジュネーブの CRC に来て話す同じような機会を保障することを提案します。……私たちは子ども自身が CRC に出席するためのシステムがないことを残念に思いました。もし、CRC が子どもの声を聞くことに真剣ならば、これを世界中の子どもたちのために行ってください。」³⁰⁾

「子どもの権利委員会の委員に、子どもを混ぜて欲しいということをお願いします。子どもの権利条約の発展には、大人と子どもがしっかりと話し合いを行うことが必要だと思います。しかし、今の子どもの権利委員会には大人しかいません。大人と子どものどちらが欠けても、権利条約の発展はできないと思います。」³¹⁾

この発言からは、自分たちが権利行使の主体である、という子ども自身の子どもの権利理解を読みとることができるが、さらに、報告審査制度の中においても、子どもの生存・成長を支える仕組みを確立する必要が

あることを訴えていることも読みとることができる。

また、三人の中で、養護施設で育った平山良美は、「私は、本審査に参加して、本気でやりたい事に挑戦したいと思いました。どうせできないと投げやりになって、行動を起こさなかったけど、本審査で沢山の人や状況に出会ってから、反発する前に何とかしてみようと思いました³²⁾と感想を述べている。平山の中で、自らの生き方が、わずかかもしれないが、変化したことは明らかであり、「国連でのスピーチは、私が成長するひとつの過程だったと考えている³³⁾というように、ここに、子どもからおとなへと成長・発達していく一つのプロセスをみることはできないのではないだろうか。

このように、子どもを権利行使の主体としてとらえるということは、報告審査制度においても、子どもを当事者として位置づけることを意味する。そして、子どもを当事者として位置づけるということは、市民・NGOを、「子どもに関わるおとな」と理解するのではなく、子ども自身が子どもの権利を行使するための、「子どもの生存・成長を支えるおとな組織」としてとらえることを提起していたのであった。さらに言えば、子ども自身の自己教育運動は、おとなの自己教育運動をとらえなおさせる機能を含んでいたのであった。

第3節 国会議員、関係省庁、市民・NGOの対話による協力に関する認識の深化

市民・NGO報告書および子どもレポートの作成過程を通して、市民・NGOは、日本政府とどのような関係を構築する必要があると結論づけたのだろうか。

そもそも、つくる会が求めたものは、日本政府による市民・NGOに対しての「ヒアリング」ではなく、子どもの生存・成長に関わるあらゆる主体による、子どもの権利条約実現のための「対話集会」であった。これは、「社会的対話」をおこなおうとするものである。

その最初の対話集会は、1998年12月におこなわれた。自民党・自由党・公明党・民主党・共産党・社民党の6党10人の国会議員、外務省・文部省・法務省・厚生省・総務庁の5省庁、そして市民・NGO約100名の三者が一堂に会し、それに国連子どもの権利委員のジュディス・カーブが加わった。この対話集会では、市民・NGOの発言の冒頭に、子どもが、「いま子どもたちはなかなか意見表明しにくい状況に置かれている」という発言をした、という。このことは、子どももまた、子どもの権利条約実現のための「社会的対話」の一翼を

担っているということを示している。各省庁からの報告の中で、外務省人権難民課長代理は、政府見解として、「広報について考えてみたい。また子どもの権利条約の推進機関についても検討したい³⁴⁾と述べ、「国連の審査、多岐にわたる議論がおこなわれたと考えております。22項目にわたる提案・勧告を含む最終所見については今後十分に検討のうえ、政府として適切に対応していきたい。NGOの方たちとの意見交換するのは大切」と語った、という³⁵⁾。対話集会を含む市民・NGO大集会の事務局長をつとめた江口千春は、「政府関係者も多数出席し、いままでにない歴史的会合になった。今後もわれわれと政府との子ども観のギャップを埋めるはたらきかけや、条約を具体化する実践をしていきたい」とインタビューに答えている³⁶⁾。また、カーブは、対話集会に参加して、「私が理解します限り、この会議は国会議員の皆様方、政府の関係者の皆様方、NGOの方々、そして子どもさん、皆様方が一緒に席に並んで、そして意見を交換し、条約の実施に向けて努力する初めての機会と認識しております。……条約の実施においては異なる政府機関、そして政府関係者、それからこの問題に関わりの持つ方々関係者皆様方の協力というものが何よりも重要であります。このような協力をもって、我々の条約実施のための努力を最大限に活用することができるのです³⁷⁾と、国会議員、関係省庁、市民・NGOが協力して、子どもの権利条約の精神を行動していることの意義を述べている。このように、日本政府と市民・NGOが、子どもの権利条約の実現に向けて、協力しようということが確認された。

つづく第2回の対話集会は、1999年11月に、自民党・自由党・公明党・民主党・共産党・社民党の6党13人の国会議員、外務省・文部省・法務省・厚生省・総務庁の5省庁、そして市民・NGO約50名の三者が、それに国連子どもの権利委員ヤープ・ドエック、国際的な子どもの権利研究者のバーバーラ・ベネット・ウッドハウス、ジェニファ・ネデルスキー、シャロン・デートリック、マルグリッド・グルード・フレッコイを交えて、一堂に会しておこなわれた³⁸⁾。

そして、第3回の対話集会は、2000年11月に、自民党・公明党・保守党・民主党・自由党・共産党・社民党の7党10人の国会議員、外務省・文部省・法務省・厚生省・総務庁の5省庁、そして市民・NGO約50名の三者が一堂に会しておこなわれた。この回は、日本における子どもの権利に関わる政府、関係省庁、市民・NGOだけの対話集会となり、国際機関を介さずに、

「社会的対話」がおこなわれるという前進をみせた。中でも、注目すべきは、外務省の発言である。子どもの権利条約および最終所見に関するとりくみについて、「省庁の方で障害になっていることを率直に出してくれば、我々NGOも協力する。『子どもの権利条約』実践のための建設的な対話になってない。いったい何が障害になっているのか」というNGOからの質問に対して、外務省(人権難民課企画官・岡庭健)は、「個人的な感じでは、年に一回ぐらい会合したからといってどうにかなる話ではない。政府や行政機関とそれ以外の方々が、具体的な問題を通してもっと頻繁に話し合い、助け合っていくようなことをしなければダメだ」という認識を示した。日本政府の態度は、NGOを敵対的にとらえるのではなく、「社会的対話」をおこなう相手として市民・NGOを位置づけ、協力して子どもの権利条約実施に向けて取り組もう、という姿勢を示すものであった。そして、「NGOの方々との緊密な交流の件は、できる限りご意見を参考にしながら進めたい」として、「外務省とNGOとの関係に関する方針は、沖縄サミットでNGO担当を設けて対処したように、できる限りのことをやろうと思っている」³⁹⁾と、日本政府からの市民・NGOとの関係を模索する発言があった。

このような国会議員、関係省庁、市民・NGOによる対話集会のとりくみは、子どもの権利条約実現のためのとりくみであると同時に、第2回の報告書作成へ向けて、どのような関係をつくるのか、という一歩でもあったのである。

おわりに

本論文では、子どもの権利条約第44条および第45条に規定されている報告審査制度とそれに関連するとりくみの考察を通して、〈政策と運動〉のダイナミックな構造分析を試みることで、宗像誠也や小川利夫などにみられる従来の教育における〈政策と運動〉論の再検討をおこなうことを目的とした。

「子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会」運動の意義を、〈政策と運動〉という観点からとらえなおすと、次のように概括することができる。

まず、日本報告書作成過程および市民・NGO 報告書作成過程は、子どもの生存・成長を支えるおとなによる自己教育運動であり、その中核には、学習活動が存在するという点である。

次に、この学習活動は、あくまでフォーマルな報告

審査制度を前提としておこなわれながらも、ノンフォーマルな子どものプレゼンテーションをうみだし、そのノンフォーマルな子どものプレゼンテーションがおとなに対してフォーマルな報告審査制度の意味をとらえなおさせ、フォーマルな報告審査制度およびノンフォーマルな子どものプレゼンテーションが、国会議員、関係省庁、市民・NGOによるインフォーマルな対話集会、というような、政府と市民・NGOの新しいシステム形態を構築したのである。

さらに、市民・NGOは、これらの運動を通して、政府との「社会的対話」を要求することになる。これは、市民・NGOの学習活動によって、自らの位置づけを明確にしたことによるものであり、同時に国連からも求められているものである。

市民・NGO 報告書づくりは、第2回目の日本政府報告審査が終了し、2004年2月には、国連子どもの権利委員会から2つめの「最終所見」が日本政府に送付されている。2001年5月におこなわれた国会議員、関係省庁、市民・NGOによる対話集会の感想を、外務省人権人道課長が第2回子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会の『INFORMATION』⁴⁰⁾に寄稿するなど、〈政策と運動〉の関係が新たな展開をみせており、今後、第2回報告審査制度についての検討をし、さらにこのとりくみの意義を深める必要があると思われる。

また、第3回子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会が、すでに運動を開始している。研究者が、「政策」および「運動」にどのように参加するか、という課題はあるが、「社会的対話」という観点からすれば、今後も注目すべきとりくみであることに間違いはない。

本論文で明らかになったことを、教育における〈政策と運動〉論にひきつけていけば、〈運動〉は、つねに質の高い学習に基づいて、「フォーマル」・「ノンフォーマル」・「インフォーマル」というような、新しいシステム形態を構築しながら展開され、それは、〈政策〉と対立関係にあるのではなく、政策決定過程において、〈政策〉と「社会的対話」をおこなうもの、ということになるだろう。

(指導教官 勝野正章助教授)

注

1) 宗像誠也『教育行政学序説(増補版)』, 有斐閣, 1969年, p.1, (初版は, 宗像誠也『教育行政学序説』, 有斐閣, 1954年)。

- 2) 宗像誠也『教育と教育政策』, 岩波新書, 1961年, p.6.
- 3) 宗像誠也『反権力教育行政学と教育裁判』教育学研究会編集『教育』No.237, 国土社, 1969年7月号, p.7.
- 4) 例えば, 海老原治善『教育政策の理論と歴史』, 新評論, 1976年, 伊ヶ崎暁生『国民の教育権と教育政策』, 青木書店, 1972年, 三輪定宣『教育行政学』, 八千代出版, 1993年, 黒崎勲『教育行政学』, 岩波書店, 1999年, 三上和夫『教育の経済 成り立ちと課題』, 春風社, 2005年, などの研究を参照。
- また, 西洋教育史学者の梅根悟は, 『世界教育史』(光文社, 1955年)を発表した時期の自らの研究について, 「私の教育史研究は保守的, 又は反動的な教育政策とそれに対する反体制的教育運動のレジスタンスの歴史を, 近代国家に共通のものとしてとらえるというしごとになった」と振り返っているが, ここには宗像の「教育政策と教育運動」概念を, 教育史研究にもあてはめようとする思考がみられ, 宗像の理論の影響力の大きさをうかがいしることができる。梅根悟『世界教育史の構想私の教育史的遍歴』『教育史学の探求』, 講談社, 1966年, p.468.
- 5) 小川利夫『社会教育の組織と体制』『社会教育と国民の学習権』, 勁草書房, 1973年, p.226, (初出は, 小川利夫・倉内史郎編『社会教育講義』, 明治図書, 1964年。)
- 6) 同上, p.244-246.
- 7) つくる会の出版物については, 子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会編『INFORMATION』No.1-14, 1996-1998年, 子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会編『母と子』7月臨時増刊 子どもの権利条約 市民・NGO 意見集, 母と子社, 1996年, 子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会編『子どもの権利条約 市民・NGO 報告書 基礎報告書』I-VI, 1997年, 子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会編『国連子どもの権利委員会への市民・NGO 報告書 “豊かな国” 日本社会における子ども期の喪失』, 花伝社, 1997年, 子どもの権利を守る国連 NGO・DCI 日本支部編『子ども期の回復 子ども “ことば” をうばわない関係を求めて』, 花伝社, 1999年, Japan National Coalition Group of NGOs and Citizens for Preparing the Alternative Report on the Convention on the Rights of the Child “Collection of Basic Reports to CRC From NGOs and Citizens / Uniform Report to CRC from NGOs and Citizens ‘How to Overcome? The Loss of Childhood in a Rich Society, Japan’ ” vol. I-III / vol. I-II, 1997, などがある。つくる会運動の意義については, 福田雅章『国連『子どもの権利委員会』からの『勧告』を読み解く(一)——『子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会』の実践を踏まえて——』一橋大学『研究年報 法学研究』32, 1999年, 世取山洋介『子どもの権利条約の実現をめざす運動と理論の20年——1990年代(理論)』小木美代子・立柳聡・深作拓郎・星野一人編著『子育て支援の創造——アクション・リサーチの実践を目指して』, 学文社, 2005年, 参照。
- なお, 市民・NGO 報告書については, 子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会の他に, 子どもの人権連・反差別国際運動日本委員会編著『子どもの権利条約 日本の課題95』, 労働教育センター, 1998年, 日本弁護士連合会編著『問われる子どもの人権 子どもの権利条約に基づく第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書』, こうち書房, 1997年, が出版

されている。また, これらの報告書についての書評・図書紹介は, 汐見稔幸[[書評]NGOの手になるていねいな実態報告——『“豊かな国”日本社会における子ども期の喪失』を読む]民主教育研究所編集『季刊人間と教育』18, 旬報社, 1998年, 小島喜孝[〈図書紹介〉日本弁護士連合会編『子どもの権利条約・日弁連レポート問われる子どもの人権——子どもの権利条約に基づく第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書』:子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会編『“豊かな国”日本社会における子ども期の喪失』:子どもの人権連/反差別国際運動日本委員会編『子どもの権利条約 日本の課題95』]日本教育学会『教育学研究』第65巻第2号, 1998年, 参照。

- 8) 佐藤一子は, 近年の UNESCO の議論をふまえながら, 成人学習について, 「フォーマル(学校の形態の学習)」・「ノンフォーマル(非学校的形態の組織的な学習)」・「インフォーマル(組織されていない日常的な学習)」という流れで形態が発展していることを指摘している。この指摘は, つくる会運動の発展形態と重なるものがあると筆者は考えている。佐藤一子『成人学習の国際的地平』『生涯学習と社会参加——おとなが学ぶことの意味』, 東京大学出版会, 1998年, p.26-27(初出は, 「21世紀への鍵としての成人学習——第5回国際成人教育会議報告」東京大学大学院教育学研究科生涯教育計画講座紀要『生涯学習・社会教育学研究』第22号, 1997年), 佐藤一子『『社会における学び』から『社会を創る学び』へ』同上, 『生涯学習と社会参加』, p.50-57, (初出は, 「社会教育概念の再構成」日本社会教育学会編『現代社会教育の理念と法制——日本の社会教育第40集——』, 東洋館出版社, 1996年)。
- 9) 浦野東洋一は, 近年の ILO・UNESCO の CEART における議論での, 「社会的対話(social dialogue)」という表現を紹介して, 教育政策決定過程への教員参加の重要性を指摘している。この指摘は, 日本政府報告作成過程における市民・NGO の参加と重なるものがあると筆者は考えている。浦野東洋一『戦後日本の教育とILO・ユネスコの『教員の地位に関する勧告』』『学校改革に挑む』, つなん出版, 2006年, p.174-175, (初出は, 堀尾輝久・浦野東洋一編著『民主教育研究所叢書① 日本の教員評価に対するILO・ユネスコ勧告』, つなん出版, 2005年)。
- 10) つくる会, 前掲『子ども期の喪失』, p.17.
- 11) 世取山洋介『まえがき』つくる会, 前掲『子どもの権利条約 市民・NGO 意見集』, p.6.
- 12) 日本子どもを守る会『受領番号57』, 同上, p.129.
- 13) 『児童の権利に関する条約第1回報告(日本語仮訳)』, 1996年5月。“THE INITIAL REPORT OF JAPAN UNDER ARTICLE 44, PARAGRAPH 1 OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD”, May 30, 1996. もっとも, 日本政府報告書の中には, 国際協力に関する NGO 活動の財政的援助についての記述があるが, 政府と NGO がどういう関係をつくっているのか, ということについては言及がない。p.11, 参照。
- 14) 子どもの権利条約をすすめる会『基礎報告書(総論)』つくる会, 前掲『基礎報告集Ⅲ』, p.7.
- 15) 『子どもの権利条約の原則からみた問題と課題』つくる会, 前掲『子ども期の喪失』, p.360.
- 16) 詳しくは, つくる会, 前掲『INFORMATION』No.9, 参照。
- 17) 世取山洋介・福田雅章訳『日本審査・審議録(論点別)』DCI 日本

- 支部, 前掲『子ども期の喪失』, p.285-286。
- 18) 福田雅章・世取山洋介・林量俣訳「日本審査・最終所見〔日本語訳〕」同上, p.274・278。
- 19) 堀尾輝久「子どもの権利の意義とその侵害の新しい様相」つくる会, 前掲『INFORMATION』No.2, 1996年, p.2-5。
- 20) 今井直「政府報告審査へのNGO参加の意義」, 同上, p.7-9。
- 21) 「大特集 市民・NGO レポートを書こう! 学習交流集会」, 同上, p.2。
- 22) 高橋正彦「『児童福祉分野』分野別拡大起草委員会」つくる会, 前掲『INFORMATION』No.5, 1996年, p.6。
- 23) 増山均「子どもの声・親の願いを国連へ——『統一報告書』を起草して」日本子どもを守る会編集『子どものしあわせ増刊号 子どもの権利条約 PART 4 市民・NGO の報告書を国連に!』No.552, 草土文化, 1997年, p.74-75。
- 24) 世取山洋介「子どもの声を国連に届けるために『子ども21世紀委員会』へのご協力をお願いします」DCI 日本支部『子どもの権利モニター』No.19, 1996年, p.1。
- 25) 山本賢司「『子どもカウンターレポート』の運動もいよいよ具体化——『子どもレポートをつくる実行委員会』ができました——」前掲, 『子どもの権利モニター』No.21, p.14-15, 山本賢司「『子どものメッセージ』を国連に届けよう!」日本子どもを守る会編集『子どものしあわせ増刊号 子どもの権利条約 PART 3 検証編』No.538, 草土文化, 1996年, p.19-21。
- 26) 子どもの権利条約ネットワーク「子どもの権利条約の意見表明権・参加の権利の実現のためにする」つくる会, 前掲『基礎報告集VI』, p.27。
- 27) DCI 日本支部・子ども21世紀委員会『子ども21世紀委員会ニューズレター』No.2, 1997年, p.1-7。
- 28) 子ども21世紀委員会, 前掲『子ども21世紀委員会ニューズレター』No.3, p.2。
- 29) 「国連に届けた私たちの意見」DCI 日本支部, 前掲『子ども期の回復』, p.52-64。
- 30) 桂高校生徒有志「予備審査時におけるプレゼンテーション」同上, p.56。
- 31) 桂高校生徒有志・荒井玲子「桂高校のプレゼンテーション」同上, p.62。
- 32) 平山良美「本審査への参加を通して」同上, p.77。
- 33) 平山良美「意見はできるだけ言わないと後悔する」日本子どもを守る会編集『子どものしあわせ増刊号 子どもの権利条約 PART 5 子どもの権利と国連——子どもの世紀へ』No.566, 草土文化, 1998年, p.39。
- 34) 三宅良子「子どもの権利条約時代を私たちの手で——市民・NGO 活動の発展としての『史上初』続きの対応を生かそう——」DCI 日本支部, 前掲『子どもの権利モニター』No.32, p.15。
- 35) 「国連『勧告』の実現を 『子どもの権利条約』NGO が集会」『新婦人しんぶん』第2293号, 1998年12月17日。
- 36) 「市民・NGO 子どもの権利国連『勧告』実現へ 省庁・国会で要請, 懇談」『赤旗』, 1998年12月8日。
- 37) 「カーブ語録」DCI 日本支部, 前掲『子ども期の回復』, p.117。
- 38) 三宅良子「国連子どもの権利委員, 超党派の国会議員, 各省庁, 市民・NGO の懇談」DCI 日本支部, 前掲『子どもの権利モニター』No.40, p.16-17。
- 39) 「院内集会=国会・省庁・市民NGO 対話」/「超党派国会議員・省庁・市民NGO による三者対話集会の質疑応答」DCI 日本支部, 前掲『子どもの権利モニター』No.46, p.41・44。
- 40) 泉裕泰「政府NGO意見交換会に出席して」第二回子どもの権利条約 市民・NGO 報告書をつくる会編『INFORMATION』vol.3, 2001年, 参照。