

〈研究ノート〉

子どもの権利条約における遊びへの権利に関する研究

—— 第31条の成立過程に注目して ——

小 牧 叡 司

子どもの権利条約における遊びへの権利に関する研究

—— 第31条の成立過程に注目して ——

小 牧 叡 司

1. はじめに

子どもの豊かな発達のために遊びが重要であることは広く認められている（森, 1992, 山田, 1994, 増山, 2004, 眞次, 2010）。また, 子どもの遊びの保障については, 子どもの権利条約に基づくことが少なくない。たとえば増山(2004)は, 31条において子どもの遊びは権利として認められていることから, 「自由な遊び環境」の保障が必要であると指摘している。

31条の条文は以下の通りである¹⁾。

1. 締約国は, 休息及び余暇についての子どもの権利並びに子どもがその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。

2. 締約国は, 子どもが文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重しかつ促進するものとし, 文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会の提供を奨励する。

近年, 31条は日本の政策に影響を与え始めている。たとえば, 2018年に厚生労働省によって発表された「遊びのプログラム等に関する専門委員会報告書」において, 国の政策では初めて31条に言及された。また, 子どもの権利条例を定めている地方自治体のうち40の自治体²⁾において遊びへの権利が明記されている。このように, 日本においても31条における遊びへの権利が政策に影響を及ぼしつつある。

その一方で, 先行研究を参照すると, 遊びへ

の権利の解釈は, 多様な内容が多様な論者によって語られている。たとえば, 遊び場の確保や専門職員の配置に関する「条件整備」の必要性を指摘し, さらに, 「事故の保償」に言及した論考(永井・寺脇, 1990)や, 31条から「子どもらしさを取り戻す」という原点に立って『学力』を再検討する可能性を指摘しているもの(下村編, 1995)まで存在する。また, 条文の具体化を視野に入れ, 「遊びや余暇・文化活動が子どもの発達にとっていかに重要性をもつか, またそのための公的支援が必要であるということをめぐる社会的合意を形成していくことが課題」と指摘する解説書もある(永井ら, 2000)。

このような政策動向と解釈の多様性を踏まえ, 本稿では, 31条の成立過程を検討する。特に以下に示す先行研究の到達点を踏まえ, 義務的性格及び遊びの意味の変化を中心に検討しつつ, 31条の成立過程を整理することを目的とする。

2. 先行研究の検討

子どもの権利条約は, 1978年国連総会でのポーランドによる提案から起草作業が始まる。実際の条約制定までの流れを確認すると, 1978年にポーランド第1次原案が示され, このポーランド第1次原案をたたき台として子どもの権利条約が形成されていく。その後ポーランド第1次原案に対して国連加盟国の代表等から意見が示される。そして, それらを踏まえ, 1979年にポーランド第2次原案が示された。そして同年, 作業部会が立ち上げられ, 1988年まで具体的な条文が検討される。31条成立までの修正過程を示す資料は, Office of the

United Nations High Commissioner for Human Rights (2007) にまとめられている。この資料はそれぞれの条文が羅列されているにすぎないが、基礎資料の集成としては有用である。本資料をもとに時代順に整理すると、31条に関する資料は表1の通りになる。

荒牧(1995)は、31条の成立過程について、以下の3点を示している。第1に、ポーランド第1次原案において遊びへの権利の実施義務が強化されたこと、第2に、作業部会第一読会文書においてカナダ提案とアメリカ提案が基礎となっていること、第3に、日本を含むいくつかの国が留保を示したことである。

さらに、内容については、「権利の性格や内容にかかわる議論がなかったため、それを具体化する作業が残されたままである」と指摘しつつも、31条の起草過程において、義務的性格の変化があったことを明らかにしている。本稿において義務的性格とは、誰かに何かしらの義務を課す条文の性格を意味している。この内容についての検討は、子どもの遊びへの権利をど

のように保障することを意図していたのかという制定意図を検討することにつながると考える。しかし、先行研究では義務的性格についてポーランド第2次原案以降の動向は検討されていない。

安部(2007)は、IPAというNGOの動向も踏まえ、子どもの権利条約の草案をもとに「当初遊びへの権利は『労働』と対置される権利概念として想定され、教育的な目的規定を有していた。しかしながら、子どもの権利条約の起草過程を通して遊びそのものが子どもの権利であるという視点に立つに至る」(安部, 2007: 21-22)と指摘する。この指摘は、成立過程において遊びの権利の意味の変化があったことを示している。しかし、表1のように、全ての草案について検討しているわけではない。また、遊びの教育的な目的の変化については検討されていない。

このように、成立過程において具体的な議論はなされなかったという指摘はあるものの、草案をもとに、成立過程における義務的性格や意味の変化は看取することができる。

表1 子どもの権利条約第31条の成立過程と先行研究での言及

年	審議内容	本稿で検討した資料	先行研究での言及
1959	子どもの権利宣言		安部(2007)
1978	ポーランド第1次原案	E/CN.4/L.1366	荒牧(1995)
1978	西ドイツ, ノルウェー意見	E/CN.4/1324	荒牧(1995)
	スリナム, フランス意見	E/CN.4/1324/Add.1	なし
1979	ポーランド第2次原案	E/CN.4/1349	荒牧(1995), 安部(2007)
	ニュージーランド意見	E/CN.4/1324/Add.5	なし
1981	国連総会提案文書	A/C.3/36/6	なし
1984	カナダ提案	E/CN.4/1984/71	安部(2007)
1985	アメリカ提案	E/CN.4/1985/64	安部(2007)
	作業部会検討文書	E/CN.4/1985/64	荒牧(1995), 安部(2007)
	作業部会採択文書	E/CN.4/1985/64	荒牧(1995)
1988	第1読会採択文書	E/CN.4/1988/WG.1/ WP.1/Rev.1.	荒牧(1995), 安部(2007)
	第2読会採択文書	E/CN.4/1988/28	荒牧(1995)

(出典：喜多(1989), 荒牧(1995), 安部(2007)をもとに筆者作成。)

しかし、義務的性格及び遊びの意味の変化について、上述のように再検討の余地が残されている。特に扱っている検討素材について本稿は先行研究とは異なる。31条は成立過程において大幅な修正を伴っているため、その過程を網羅的に検討する必要がある。

また、遊びへの権利に関する海外の先行研究は2000年後半に入ってから数件みられる。たとえば、Austin (2007), Gils (2008), Davey & Lundy (2011), Mrnjaus (2013) などがあり、本稿の考察にも一部示唆を与えているが、どれも31条の成立過程については検討していない。以上の先行研究の状況を踏まえ、本稿では、31条の原案となった条文を詳細に検討する⁶⁾。

4. 研究の素材と検討の手順

具体的な資料について、作業部会成立後は作業部会による報告書を、作業部会成立以前については国連経済社会理事会及び国連総会資料をそれぞれ参照する。

子どもの権利条約の作業部会は、「非公式な、構成メンバーの規定がない会議であったが、実際の出席者は、ほぼ、毎年人権委員会の正式メンバー二五カ国を含めた四〇から五〇カ国のメンバー、オブザーバーが参加しており、ここで採択された条約案は、実質的に人権委員会素案と称してよいものである」(喜多, 1989)。作業部会の報告書では、各条文についての各国代表による意見や改案の内容が詳細に記録されている。具体的な内容の検討があった1981年から1989年の作業部会の報告資料を全て確認したところ、31条の前身となった17条については1985年作業部会で検討されていた。このため、31条の内容を検討するためには1985年の作業部会の内容を検討することが妥当である。なお、これらの資料の内容を精査したところ、具体的な改案の意図や議論の展開が明示されているわけではない。このため本稿では、条文の改案の過程を丁寧に整理することで、31条の成立過程及びその立法者意思について検討する。子どもの権利条約の成立過程の展開を整理した Office of the United Nations High

Commissioner for Human Rights (2007) 及び喜多 (1989) を照らし合わせて検討しても、これらの他に議事録等は公開されておらず以上が資料的限界である。

5. 31条の成立過程の検討

(1) ポーランドによる原案と各国からの批判

本節では、作業部会が立ち上がる以前の国連経済社会理事会及び国連総会における会議資料について検討する。時系列的に見て最初に検討すべきものは、ポーランド第1次原案である。

ポーランド第1次原案 (1978)⁶⁾

子どもは、遊びとレクリエーションのための十分な機会を与えられる権利を有する。その遊びとレクリエーションは、教育と同じ目的に向けられなければならない。社会及び公の機関は、この権利の享有を促進するよう努めなければならない。

この条文は、子どもの権利宣言第7原則第3段落と全く同じ条文である。このため、子どもの権利宣言に関する議論を参照したい。

子どもの権利宣言の成立過程を整理した喜多・山吉 (1979) によれば、その教育条項における「遊びとレクリエーション⁶⁾の権利の提案は、一連の宣言審議の中で初めて登場したものである」。具体的には、メキシコの提案において、「社会保障条項 (現行5条) に定められたレクリエーションとは質的に異なることを強調し、それが『子どももおとなも区別なくすべての労働者の休業期と関係する』ような『余暇』としてのレクリエーションではなく、『児童期に適し、そこに目的をもつ活動』として、子どもの発達に不可欠な活動である」(喜多・山吉, 1979) と述べられている。

このように、遊びとレクリエーションに関する条文は、教育条項の中におかれ、遊びは「発達に不可欠な活動」として位置づけられている。

ただし、この審議過程で「遊びやレクリエーションが純粋に『教育学の範囲内の事柄』(トルコ) であるという理解については異論もあっ

た」(喜多・山吉, 1979) ことも指摘されている。しかし、教育との密接な関連性が重視されたため、第7原則第3段落に規定されるに至った。

さらに、「社会及び公の機関」に対して、「権利の享有を促進」すると規定されているものの、「義務を課さないほうがよい」という意見が多数であり、積極的に義務を課すのではなく、「努めなければならない」という努力義務の形で規定されていた(喜多・山吉, 1979)。このように、義務的性格についても、子どもの権利宣言の段階から重大な課題となっていた。

ただし、子どもの権利宣言の内容はそのまま1978年にポーランド第1次原案として示された。「子どもの権利問題の緊急性という現実認識が働いていた」ために、この時点では、子どもの権利条約の早期の成立が目指されていた(喜多, 1989)。それゆえ、既に国際的な理解が図られていた子どもの権利宣言が引用された。

しかし、ポーランド第1次原案は、各国及び関係機関から多くの批判を受ける。以下では、そのうち、実質的な内容を含んでおり、検討に値すると思われる西ドイツ、ノルウェー、フランス、ニュージーランドのコメントについて詳しくみてみたい。まず、西ドイツについて検討する。

西ドイツ

個人の権利についての一連の措置とは異なり、(中略)第7条第3項については(中略)各国の義務としてのみ捉えることができる。

西ドイツは、子どもの権利を、「個人の権利」と「国家の義務」という2つの構造で捉えた際、遊びとレクリエーションについて規定した項については、前者ではなく後者として捉えるべきである、という立場をとった。ここでは、遊びへの権利について、国家に対する義務的性格を持たせることの重要性を指摘していた。次に、ノルウェーは、以下の修正案を提示した。

ノルウェー

就学前の子どもも含め、子どもは、十分な精神的・身体的発達を確保するための手段として、遊び、社会活動及びレクリエーションの十分な機会を持たなければならない。社会及び公の機関は、この権利の享有を促進するよう努めなければならない。

ノルウェーは、第7条第3項について、肯定的な見解を示している。ただし、「遊び」と「レクリエーション」の間に「社会活動」が追加されている。

ここで注目すべきは、「精神的・身体的発達を確保するための手段として」という句が明記されている点である。このことから、ノルウェー案では、遊びやレクリエーションの目的としての「発達」を、子どもの権利宣言と同様に強調していることがわかる。

さらに、子どもの権利宣言と同様に、「社会及び公の機関」に対して、「権利の享有を促進」する努力義務を規定している。次に、フランスの意見を見てみたい。

フランス

第3項。この条項は、子どもの権利を制限するものとして解釈できる。なぜなら、子どもの遊びとレクリエーションが「教育と同じ目的に向けられなければならない」と明示しているためである。教育的な遊びは奨励されるべきだが、それらは、子どもが遊ぶことができるだけであってはならない。子どもは、完全な発達のために、必ずしも特定の教育システムの一部ではない活動にも参加する必要がある。したがって、これらの文言を条文から削除することが望ましい。

フランスは、ポーランド第1次原案第7条3項の、教育的な目的の強調に対し、反対の立場を示している。先述の子どもの権利宣言において示されていた意見と同様に、子どもの遊びとレクリエーションには教育的な目的を持たな

いものもあるという点から、遊びの本質的な価値⁶⁾が認識されている。加えて、教育的な目的の強調が、子どもの権利の制限になると捉えている。しかし、遊びとレクリエーションの教育的な目的そのものが否定されているわけではなく、むしろ「教育的な遊びは奨励されるべき」という立場が示されており、遊びの道具的価値が否定されているわけではないことは留意する必要がある。

ニュージーランド

第3項。この条項の精神は教育者によって論争されることはないだろう。しかし、「遊び」と「レクリエーション」は必ずしも国民の多くから、同様に積極的に捉えられるとは限らず、ニュージーランドがこの条約を採択した場合、かなりの公的論争を引き起こす可能性がある。また、私たちが「遊び」と「レクリエーション」の間の意味する内容の区別を完全には理解していないことにも留意すべきである。

この条項での特定の語句を考慮しても、問題が生じる。たとえば、「十分な機会」とは何か。この句は、「簡単な身体的アクセス」や、「十分な時間」や、「様々な年齢の子どものための準備」なのか、あるいは、このような、解釈することが可能なすべての内容を意味しているのか。さらに、私たちは「教育と同じ目的」という句についても理解できていない。この句は以下の疑問を提起する。すなわち、「同じ」という言葉が教育のすべての側面の目的と同じ目的を意図しているのか、また、教育が、学校に通うことと同じ活動ということの意味しているのか、といった疑問である。

加えて、この条項は、子どもが遊びとレクリエーションの十分な機会を持てるように、「社会及び公的当局は、この権利の享有を促進するよう努めなければならない」と規定している。私たちは、以下の疑問を持っている。すなわち、当局が、通常の学校の時間外に、子どもに学校へのアクセスを提供することで

このような享有を促進するのかどうか、また、学校で提供されている遊びとレクリエーションの組織や設備が「十分な機会」として分類されるのかどうか、という疑問である。現在のところ、ニュージーランドでは、これらの制度の実施は地方レベルで進んでいるので、以下の疑問も生じる。すなわち、ニュージーランドがこの特定の条項を採択した場合、「政府機関」たとえば、中央政府の部局や教育委員会などの機関が地方自治体への協力をいとわないかどうか、また、地方自治体がこの課題に対応するのに十分なリソースを有しているのか、という疑問である。

ニュージーランドはポーランド第1次原案第7条第3項に対して様々な疑問を呈している。

まず、第1段落では、「この条項の精神は、教育者によって論争されることはないだろう」と示されている。しかし、遊びとレクリエーションが全ての国民に同様に積極的に捉えられるわけではないことに懸念を示し、条約を採択した際に、論争的な課題が生じてしまう危険性を考慮している。さらに、条約の採択と実施が関連づけて捉えられており、「遊び」と「レクリエーション」の語の定義がないことにまで言及している。次に、第2段落では、他の文言に関する定義についても問題提起している。そして第3段落では、締約国の実施すべき具体的な義務について言及している。規定された権利の具体的な保障に対して、誰に、どのような義務が課されるのか、という懸念が示されている。

さらに、「学校で提供されている遊びとレクリエーションの組織や設備が『十分な機会』として分類されるのか」という部分に象徴的なように、学校と遊び・レクリエーションの関係性にまで言及している。これは、第7条が教育に関する条文であることが影響していると考えられるが、懸念の内容としては、具体的な条約の実施に向けられている。

なお、ニュージーランド提案は、ポーランド第1次原案に向けられたものではあるが、時系列的にはポーランド第2次原案より後に提出さ

れており、第2次原案の内容に直接的な影響を及ぼしているとは考えにくい。

以上のように、ポーランド第1次原案当初から義務的性格及び遊びの目的規定に関する課題を抱えていたことが分かる。では、この後どのように変更されていくのか。これらコメントの内容も踏まえながら、ポーランド第2次原案の規定内容を整理する。

ポーランド第2次原案（1979） 第18条⁷⁾

子どもは、その年齢にふさわしいレクリエーションおよびアミューズメントのための十分な機会を有する。親および、その他の子どものケアに責任を負う者、教育施設および国家機関はこの権利を実施する義務を負う。

ポーランド第1次原案からの大きな変更点は、以下の4点である。第1に、教育条項の一部としてではなく、1つの条文として独立して規定された点。第2に、遊びとレクリエーションについて、「教育と同じ目的に向けられる」という文言が削除された点。第3に、遊び(play)の語がアミューズメント(amusement)に変更された点。第4に、「親および子どものケアに責任を負う他の者、教育施設および国家機関」に権利の実施が義務付けられた点である。

前項でみたように、条文を規定することに対する慎重な意見もあったが、遊びとレクリエーションの権利は規定された。それは、以下2つの理由によるものと推察される。第1に、ここでの規定内容は、子どもの権利宣言においてすでに国際的に了解を得ていた内容であったためである。第2に、ポーランド第1次原案に対するコメントにおいても、ノルウェーによって、遊びとレクリエーションの権利の規定に関しては一定の評価を得ていたためである。

第1と第2の変更点は、前項でみたフランスのコメントの影響を受けていると推測できる。すなわち、教育的な目的を強調しないために、教育条項の一部としてではなく独立した条文として規定され、さらに「教育と同じ目的に向け

られる」という文言が削除された。ここに、遊びとレクリエーションの権利に対する教育的な目的の強調が弱まったことを示すことができる。ただし、この権利の実施の義務を負う機関として「教育施設」も想定されていることから、教育の目的と完全に切り離されたわけではない。

第3の変更点の根拠は、作業部会報告書にも示されてはならず、各国政府コメントから推測することもできない。しかし、この草案のみに見られる変更であり、これより前もこれより後も、「遊び」を示す語として、“amusement”は用いられていない。そのため、重大な変更ではあるものの、後に大きな影響を与えているとは考えにくい。

第4の変更点は、名宛人が「社会及び公の機関」から、「親および、その他の子どものケアに責任を負う者、教育施設および国家機関」となり、「義務を負う」という句が追加されたことである。名宛人の変更は、前述の西ドイツの意見を反映し、「国家機関」が明記されたと考えられる。ただし、「各国の義務としてのみ」ではなく、親等も義務を負うものとして想定されている点は、西ドイツの意見とは異なる。また、この変更に対しては、先行研究において「実施の義務づけ」の強化と評価されている(荒牧, 1995)。

このように、ポーランド第2次原案では、遊びの教育的な目的規定が削除された。他方、義務的性格については、親や国家機関に対して実施の義務づけが強化された。次に、遊びへの権利について変更が加えられるのは国連総会提案文書である。

国連総会提案文書（1981） 第17条

この条約の締約国は、すべての子どもに、年齢に適した、余暇、レクリエーションのための機会の確保を請け負う。親および、その他の子どものケアに責任を負う者、教育施設および国家機関はこの権利の実施を監督する。

国連総会提案文書は、1981年の国連総会に提出された草案の一部である。この草案の第6条及び、第9条から27条は、「草案作成のプロセスを促進するために提出された草案文書」であった。したがって、ここで引用した第17条も「草案作成のプロセスを促進するために提出された草案文書」であり、この内容は作業部会で採択されたものではない。ただし、本草案は、日本の先行研究においては言及されてこなかったが、Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2007)においても31条の成立過程に位置づいており、重要な変更を含んでいるため、本稿でも、31条の成立過程に位置づける。

ここでの変更点は以下の4点である。第1に、条文の主語が「子ども」から「締約国」に変更された。第2に、「アミューズメント」の語が「余暇」に変更された。第3に、「十分な機会」から「十分な」という語が削除された。第4に、第2文の「義務を負う」(oblige) という文言が「監督する」(supervise) とされた。

第1の変更点は、1985年の作業部会においても議論されるが、条文の主語に関する技術的な問題である。また、第3の変更点も大きな変更ではない。内容として重要なのは、第2及び第4の変更点である。第2の変更点では、「遊び」及び「アミューズメント」の語が削除され、「余暇」が用いられている。先述したように、子どもの権利宣言の時点では、遊びとレクリエーションは「余暇」と明確に区別する必要性が指摘されていた(喜多・山吉, 1979)。その後、たとえばポーランド第1次原案に対するフランスのコメントもあって、遊びとレクリエーションの本質的な価値を重視する見方が示されたが、「余暇」という語は用いられていなかった。そのため、初出の変更である。

さらに、第4の変更点から、義務的性格がすでにこの時点で弱まっていることが分かる。このことから、この規定に義務的性格を持たせることの困難さが推察される。ただし、1980年及び1981年の作業部会においてはポーランド第2次原案第18条について議論されていない

ことが確認できる(8)。つまり、「余暇」の語が規定されたこと及び義務的性格が弱まったことについて、会議録には明確な根拠は示されていない。

以上のように、作業部会で検討される以前から、義務的性格及び遊びの目的規定は一貫した課題であった。次に、作業部会成立後の条文の内容を検討したい。

(2) 作業部会における検討

本節では、作業部会による報告書類を中心に、31条の成立過程について検討する。特に、遊びへの権利に関して中心的に議論されるのは、1985年作業部会である。作業部会では、第1項にはカナダ提案が、第2項にはアメリカ提案がそれぞれ採用される。

カナダ提案(1984) 第18条

1. すべての子どもは、休息及び余暇、遊びとレクリエーションに参加する権利、自由に文化的な生活及び芸術に参加する権利を有する。
2. 親、締約国、教育施設、及び子どものケアに関わるその他の機関は、学校や労働時間への適切な制限を含んだ、この権利を実施する措置をとる。

ここでの変更点は以下の4点である。第1に、これまで2文で構成されていた条文が、2つの項に分かれて規定された点。第2に、「余暇、レクリエーションのための機会」が「休息及び余暇、遊びとレクリエーションに参加する権利、自由に文化的な生活及び芸術に参加する権利」と変更された点。第3に、第2項において、これまで言及されなかった「学校と労働時間への適切な制限」が規定された点。第4に、締約国の義務として「権利を実施する措置をとる」ことが規定された点である。

第1の変更によって、これまでの原案の前半部に規定されていた「子どもの権利の確保」と、後半部に規定された「親や締約国の機関等の実施」が区分された。この構成は、1989年にユ

ニセフから技術的な問題点の指摘があるものの、制定されるまで変更されることはない。

第2の変更点からわかるように、国連総会提案文書における「余暇とレクリエーション」の権利の規定が一部採用されつつ、さらに、「休息」、「遊び」、「文化的生活と芸術」が加えられた。「休息と余暇」についての規定は、世界人権宣言第24条⁹⁾に由来すると考えられる。

David (2006) は、31条が国際人権規約から影響を受けていることを示している。たとえば、休息、余暇に関しては国際人権規約の社会権規約第7条に影響を受けており、社会権規約の条文は世界人権宣言第24条に影響を受けている。つまり、「余暇」と「休息」が同時に規定された背景として、余暇に関して規定をするのであれば、これまでと同様に、「余暇と休息」として規定する、という論理が働いたと推察される。また、芸術と文化の権利も、世界人権宣言第27条及び、社会権規約第15条で規定されている。

しかし、国連総会提案文書と同様に、なぜ、休息と余暇がこの条文に規定されたのか、報告書に記述はなく、また、読み取ることもできない。国連総会提案文書において規定されていた「余暇とレクリエーション」が残されたまま、「余暇」については国際人権規約の影響から「余暇と休息」に拡大され、「レクリエーション」は、子どもの権利宣言からの影響で、「遊びとレクリエーション」とされた、と見る他ない。そして、文化的生活と芸術が規定された背景についても報告書からは不明である。

第3の変更点について、「労働時間」の適切な制限という文言は世界人権宣言第24条に由来するものであると理解できる。しかし、学校の時間への適切な制限に関しては他の法的文書には存在しなかった。つまり、カナダ提案では、「余暇と休息」の権利の確保に際して、「労働時間」の制限だけではなく、学校の時間の制限までも含めて考えられていた。ただし、この提案は最終的な条文には採用されていない。

そして、第4の変更について、「措置をとる」という語句が用いられるようになった。この語

句は、国際人権規約の社会権規約で用いられる語句であり、努力義務規定として想定されていたことを読み取ることができる。

アメリカ提案 (1985)

1. この条約の締約国は、子どものウェルビーイングとバランスの取れた発達のために、レクリエーションの活動及び文化的活動が重要であることを認める。
2. この条約の締約国は、子どもが文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重し、かつ促進するものとし、文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会の提供を奨励する。

国連総会提案文書からの変更は、以下の6点である。第1に、カナダ提案と同様に、2つの項から構成されるようになった点。第2に、第1項において、これまで用いられてこなかった「認める」(recognize) という語を用いている点。第3に、第1項において、レクリエーションの活動及び文化的活動の目的が「子どものウェルビーイングとバランスの取れた発達のため」と明記された点。第4に、第2項において、これまで「親および、その他の子どものケアに責任を負う者、教育施設および国家機関」に「実施を監督する」義務を課していたのに対し、「締約国」に「機会の提供を奨励すること」が定められた点。第5に余暇、レクリエーションに加えて、「文化的及び芸術的な活動」も規定されている点。第6に「遊び」が削除されている点である。

第1の変更点は構成及び文章の主語に関する技術的な問題であると考えられる。

第2の変更点について、ここでは、国連総会提案文書で用いられた「実施を監督する」ではなく、「認める (recognize)」という語が用いられるようになったことである。このことから義務的性格がさらに弱められたとみることができる。

また、第3の変更に見られるように、ポーラ

ンド第2次原案以来の教育的な目的の強調の弱まりを踏まえ、たうえで「ウェルビーイング」の観点も取り入れながらレクリエーションの活動と文化的活動の目的を規定しようとした。ただし、教育的な目的規定は弱まったものの、ウェルビーイングとバランスの取れた発達という目的規定を試みている点で、本質的な価値重視という方向性から転換が図られている。

そして、第4の変更点では、これまで「親」や「教育機関」も含んで義務を課していた形から、「締約国」のみに「機会の提供を奨励する」ことが定められた。これは、子どもの権利条約が国際条約であるために、多くの条文において「締約国」を主語としていることと関連するが、義務を負う主体が縮小されたと見ることもできる。さらに、「機会の提供を奨励する」という表現からわかるように、極めて弱い義務的性格が採用されることとなる。

第5の変更点から、前項のカナダ提案と同様に、文化と芸術も同一の条項として踏まえられようになった。しかし、その根拠は、カナダ提案と同様に不明である。

第6の変更点は、後に大きな影響を与えている。次項に見る1985年作業部会でアメリカ提案がそのまま用いられるために、最終的に規定される31条においても、第2項で「遊び」については触れられない。

作業部会検討文書

1985年の作業部会では、1984年カナダ提案を第1項に用い、1985年アメリカ提案を第2項に用いる形がまず採用される。これにより、単に遊びやレクリエーションだけでなく、休息や余暇、芸術的・文化的活動といった内容まで含みこまれるようになった。さらに、第1項についてアメリカ提案ではなくカナダ提案を用いていることによって、目的規定が明示されなくなった。加えて、義務的性格については、主語を締約国とし、これまでと比して弱い「奨励」という語が用いられるようになった。加えて、これまで条文の前半部と後半部で権利の内容は対応していたが、第1項と第2項が分断され、

必ずしも対応しなくなった。このため、第2項において、「遊び」の語は作業部会の検討文書では欠落している。

作業部会採択文書 第17条

1. 本条約の締約国は、休息と余暇についての子どもの権利並びに子どもがその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い、文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。
2. 本条約の締約国は、子どもが文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重しかつ促進するものとし、文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会の提供を奨励する。

作業部会では、以下の3点について修正案が示される⁽⁴⁰⁾。第1に、キューバによる「年齢に適した」という句を「遊びとレクリエーション」の後に、「社会活動」という句を「文化的な生活」の後にそれぞれ追加するという提案である。第2は、イギリスによる「レクリエーション」を「レクリエーションの活動」に変更するという提案である。そして第3に、フランスによる「全ての子どもは権利を有する」という句を「本条約の締約国は子どもの」という句に改める修正である。これらの意見を踏まえ、変更が加えられる。まず、第1項について以下の3点が指摘できる。第1に「年齢に適した」遊びとレクリエーションという語が挿入されたこと、第2に「レクリエーション」の語が「レクリエーションの活動」という語に変更されたこと、第3に条文の主語が「子ども」から「締約国」に変更されたことである。これらの変更は、作業部会で提案されたコメントが採用されたことによる。ただし、「社会活動」の語を追加するというキューバの提案は採用されていない。

次に、第2項では、権利を「尊重する」の語の後に、「促進する」という語が付け加えられた。これは、締約国による実質的な権利の促進を強調するものであると考えられる。

このような変更を伴って、第17条はほとんど完成した。しかし、この条文には、3つの国から懸念が示された⁽⁴⁾。それは、西ドイツ、日本、バチカン市国からの懸念である。

西ドイツの代表は、余暇とレクリエーションが子どもの発達に重要なことを強調しながらも、この条項をユニバーサルな権利とすることの当否については懸念を示した。具体的には、西ドイツ代表は、この権利を、経済的・社会的な搾取についての条項への違反という文脈の問題として対処するほうが良い、という考えであった。ここでの「経済的・社会的な搾取」は児童労働を指している。つまり、条文のうち、遊びやレクリエーションの教育的な目的のためというよりも、世界人権宣言以来の「休息と余暇」の確保に着眼していると考えられる。

また、日本代表もこの条項をユニバーサルな権利とすることについて懸念を示し、作業部会で合意された17条の条文は支持しながらも、留保を示した。バチカン市国のオブザーバーは、子どもの休息と余暇の権利と、親が子どもの休息と余暇を監督し、コントロールする権利との間の関係性を反映していないが、子どもを家庭環境の文脈から逸脱して考慮することはできないという理由から留保を表明した。

これらの懸念が示されたものの、条文に大きな変更は加えられなかった。付言すれば、この段階では留保を表明していた日本とバチカン市国も、子どもの権利条約の批准にあたってここで規定されている条文について留保しなかった。

この後、1988年の作業部会では子どもの権利条約の読み合わせが行われた。それが第1読会である。第1読会では以下の文書が採択される。

第1読会採択文書（1988） 第17条

1. 本条約の締約国は、休息及び余暇についての子どもの権利並びに子どもがその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。

2. 本条約の締約国は、子どもが文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重しかつ促進するものとし、文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会の提供を奨励する。

作業部会採択文書から、上記の第1読会採択文書への変更は、文言の微調整にとどまった。

第1読会採択文書に対しては、技術的な問題がユニセフによって指摘された。ユニセフは、第1項において遊びとレクリエーション及び、休息と余暇について規定し、その実施についても同一の条文で定めることを提案している。また、第2項においては文化的な生活と芸術への権利のみを、その実施も含めて定めることを提案している。これは、カナダ提案以来の第1項において権利の保障を定め、第2項においてその実施について定める、という構図を技術的な「作業分担」という観点から改める提案であった。

このユニセフによる提案は第2読会において考慮されたものの、「実質的な改訂は行わない」となった。加えられた変更は、他の条文と同様に、“States Parties to the present Convention”を“States Parties”と表記することとなったのみである。

以上から、作業部会の文書について、以下の3点から特徴をまとめることができる。第1に、義務的性格について、これまでより弱く規定され、さらに主語が「締約国」に縮小された。第2に、ポーランド第2次原案以降は遊びの本質的価値も認識されていたが、アメリカ提案では、「ウェルビーイング」を含んだ目的規定が強調されていた。このことから、遊びそのものの本質的価値が認識されるようになっただけでなく、道具的価値が「ウェルビーイング」という概念も含んで広がりを見せていたと考えられる。ただし、第1項についてアメリカ提案は採用されず、その結果として、目的規定はなされなかった。そして第3に、作業部会においても、語句が変更されていた。

5. 結論と今後の課題

先行研究では、遊びへの権利の義務的性格や規定されてる意味に変化があったことが明らかになっている。しかし、義務的性格及び遊びの意味については検討の余地を残していた。特に、義務的性格及び遊びの目的規定は起草の当初から課題とされていた。その内実を検討すると、義務的性格についてはポーランド第2次原案に見られるように一時は強化されたが、国連総会提案文書から作業部会での検討を通して、結局は非常に弱く規定された。この点から、遊びへの権利に関して義務を課すことの困難さが推察される。しかし、ジェネラルコメント17号⁽²⁾を確認すると、「締約国の義務」として「尊重する義務」、「保護する義務」、「充足する義務」が示されており、31条の規定に関して義務を課さないこととなったとは考えにくい。

また、ポーランド第2次原案以降は教育的な目的規定を削除し、遊びの本質的価値が認識されるに至るが、アメリカ提案にあるように、「ウェルビーイング」までも含んだ「発達」という点からは、必ずしも道具的価値が否定されたわけではない。その後、作業部会において目的規定は最終的に削除される。しかし、GC17号を参照すれば、遊びとレクリエーションが、「創造性、想像力、自信、自己効力感、そして、身体的、社会的、認知的、情緒的な強さとスキルの発達の促進に不可欠である」と明示されており、条文に目的規定が削除された現在も、遊びの道具的価値が全く否定されたわけではないことが分かる。このように、31条の条文は制定されたものの、義務的性格と遊びの意味について、成立過程における課題が解決されたわけではなく、むしろ、その課題は現在まで持ち越されていると考えられる。

加えて、規定されてきた語句が明確な根拠を示されることなく変遷してきたことも確認できた。子どもの権利宣言では、「遊びとレクリエーション」の権利を意図していた内容が、ポーランド第2次原案では、「レクリエーションとアミューズメント」、国連総会提案文書では「余暇とレクリエーション」へと変化した。そして、

最終的にはカナダ提案より、第1項として「休息、余暇、遊び、レクリエーション、文化的活動、芸術的活動」が、そして、アメリカ提案より、第2項として「文化的活動、芸術的活動、レクリエーション、余暇」が規定されるに至る。問題は、作業部会の報告書において、これらの変遷に対して、論理的な説明がほとんど加えられていないことである。特に、国連総会提案文書では、「余暇」の語が「アミューズメント」の代わりに突如として用いられた。この変更の根拠に関して記載している文書は管見の限りは存在しない。

以上31条に関して、そこに規定されてきた義務的性格及び遊びの意味について成立過程をもとに再検討した。この意味で、基礎的研究としての本稿の目的は達成された。ただし、文言の変遷の検討については課題が残された。そのため、カナダ提案やアメリカ提案の各国内での議論を参照し、文言の変遷の根拠について検討することが今後の課題となる。

注

- (1) 日本政府の公式訳では、“child”を「児童」と訳すが、荒牧（1995）での用例や、「児童の権利に関する条約」を「子どもの権利条約」と表記する先行研究の伝統を考慮し、本稿では“child”の訳を「子ども」として統一した。
- (2) 神奈川県川崎市、北海道奈井江町、岐阜県多治見市など。子どもの権利に関する総合条例を制定している43の自治体について、条文を全て確認した。
- (3) 31条は、長年「忘れられた権利」と評されてきた。それは、各国において、31条の重要性が認識されていなかったことを意味している。このような背景から、IPAというNGOの活動等を通して、31条に関するジェネラルコメント（以下、GCと略記）が検討され、採択されるに至った（高橋，2014）。31条に関わるGC17号では、子どもの権利委員会による31条の解釈や、締約国の義務が示されている。ただし、ここに示されるのは、あくまで子どもの権利委員会による解釈をもとにしており、たしかに締約国が条約

- を実施する際に重要な専門的知見ではあるものの、締約国から直接的な承認を得た法的文書ではない。このため、本稿ではGC17号の内容も踏まえつつ、直接的な検討資料とするのではなく、実際の成立過程に注目して検討する。
- (4) 邦訳は、喜多・山吉 (1979) を参照し、「児童」を「子ども」に、「レクリエーション」を「レクリエーション」に変更した。なお、以下、特別に付記がない場合、邦訳は筆者による。
- (5) 原文ママ。以下同様。
- (6) 遊びの本質的な価値とは、Powell (2009) によって用いられた概念である。「遊びあるいは、遊びの機会についての条文が子どもの楽しみや、生活の質、そして (あるいは) 遊びへの権利だけに関連づけられている」考え方を指し、道具的価値と対比的に用いられている。
- (7) 邦訳は荒牧 (1995) をもとに、筆者が「遊び」を「アミューズメント」に変更した。
- (8) 筆者が以下の作業部会に関わる12件の文書を検討した。E/CN.4/L.1468,E/CN.4/L.154, E/CN.4/L.1575E/1982/12/Add.1,E/CN.4/1982/30/Add.1,E/CN.4/1983/62,E/CN.4/1984/71,E/CN.4/1985/64, E/CN.4/1986/39, E/CN.4/1987/25,E/CN.4/1988/28,E/CN.4/1989/48
- (9) 世界人権宣言第24条では、「すべて人は、労働時間の合理的な制限及び定期的な有給休暇を含む休息及び余暇をもつ権利を有する。」と規定している。
- (10) E/CN.4/1985/64第104から108パラグラフに示されている。
- (11) E/CN.4/1985/64第109パラグラフに示されている。
- (12) 脚注3を参照。

文献一覧

- 安部芳絵 (2007) 「子どもの権利条約第31条遊びの権利規定の制定過程とその意義」, 『子どもの権利研究』, 10, pp. 19-22.
- 荒牧重人 (1995) 「子どもの権利条約と教育・文化への権利」, 永井憲一編, 『子どもの権利条約の研究 [補訂版]』, 法政大学現代法学研究所, pp. 61-92
- 喜多明人・山吉剛 (1979) 「国連の児童権利宣言と子どもの“教育を受ける権利”」, 『教育学研究』, 46, 324-333.
- 喜多明人 (1989) 「国連・子どもの権利条約生成過程の研究」, 『立正大学文学部研究紀要』, 5, 157-229.
- 高橋博久 (2014) 「UNCRC-General Comment No.17へのアプローチ」, 『地域社会デザイン研究』, 2, pp.29-37.
- 永井憲一・寺脇隆夫編 (1990) 『解説子どもの権利条約』, 日本評論社.
- 永井憲一・寺脇隆夫編 (1994) 『解説子どもの権利条約 第2版』, 日本評論社.
- 永井憲一・寺脇隆夫・喜多明人・荒牧重人編 (2000) 『新解説子どもの権利条約』, 日本評論社.
- 波多野里望 (2005) 『逐条解説児童の権利条約 (改訂版)』, 有斐閣.
- 下村哲夫編 (1995) 『逐条解説児童の権利条約』, 教育出版.
- 増山均 (2004) 『余暇・遊び・文化の権利と子どもの自由世界～子どもの権利条約第三十一条論～』 青踏社.
- 眞次浩司 (2010) 「遊びと教育の研究—教育における遊びの台頭—」, 『福岡大学大学院論集』, 42 (2), 83-96.
- 宮崎繁樹 (1994) 「子ども (児童) の権利条約の国内的効力」, 『法律論叢』, 67 (1), pp.1-21.
- 森嶽 (1992) 『遊びの原理に立つ教育』, 黎明書房.
- 山田敏 (1994) 『遊びと教育』, 明治図書.
- Austin, Michael W. (2007) “Do Children Have a Right to Play?”, *Journal of the Philosophy of Sport*, 34:2, 135-146, DOI: 10.1080/00948705.2007.9714717.
- Davey, Ciara & Lundy, Laura (2011) “Towards Greater Recognition of the Right to Play: An Analysis of Article 31 of the UNCRC”, *Children & Society*, 25, pp.3-14.
- David, Paulo (2006) *A commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child Article 31: The Right to Leisure, Play and Culture*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.
- General comment No.17 (2013) *on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities*,

cultural life and the arts (art.31), CRC/C/GC/17.

Gils, Van (2008) *The UN Convention on the Rights of the Child and the Evolution of Children's Play*, ICCP Conference in Brono.

Mrnjaus, K. (2013). "The Child's Right to Play?!" *Croatian Journal of Education*, 16, 217-233.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2007), *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*, volume2.

Powell, Sacha (2009) "The Value of Play: Constructions of Play in Government Policy in England", *Children & Society*, 23, pp. 29-42.

A study on the right to play in the Convention on the Rights of the Child: Focuses on the legislative process of Article 31

Eishi KOMAKI

This study focuses on Article 31 of the Convention on the Rights of the Child, which stipulates the right to play. The purpose of this study is to examine changes in the obligatory nature and meaning of the right to play. For this reason, this paper is a basic study on the intent of Article 31 and aims to fill in gaps between previous studies.

To achieve the purpose of this paper, we review previous studies, highlight the achievements and issues concerning the development process of Article 31, and analyze the development process of Article 31.

Previous studies have revealed changes in the obligatory nature and defined meaning of the right to play. However, the nature of the obligations imposed and the meaning of play left room for consideration and interpretation.

As a result of examining the development process of Article 31, the following three points became clear. First, the provision of the obligatory nature of the right to play has been repeatedly weakened and criticized by each country from the stage of declaring children's rights, and in the end, it has weakened dramatically. Second, the meaning of play was not simply a shift from educational purpose rules to those emphasizing the intrinsic value of play itself, but both were included. And third, the words and phrases that have been defined have evolved without clear grounds.