

## はじめに

1989年に国連で採択された子どもの権利条約は、子ども<sup>1</sup>を権利の「主体」としてみなした点において画期的であった。そもそも、子どもの権利という概念は、近年になってようやく国際的認識を得たものである。中世ヨーロッパにおいては、子どもは人間とはみなされず、18世紀啓蒙主義の時代に入って、初めて独立した社会的集団としての地位を与えられた。20世紀に入ってから、子どもは未熟で脆弱な存在であり、大人から保護される対象として法律で規定された。しかし、第二次世界大戦中のナチスドイツの支配の下、子どもと運命を共にしたポーランドのヤヌシュ・コルチャック<sup>2</sup>は、「子どもはすでに人間である」との人権思想を提示し、その後の子どもの権利条約に大きな影響を与えた。また、1960年代以降の子どもの基本的な市民権を求める運動も、子どもの社会に対する参加、能力を認識させる上で重要な役割を果たした。こうして、子どもの権利条約は、子どものモノ・サービスに対するアクセス権、保護の規定の他に、12条の意見表明権を含む「参加」の権利を規定したのであった。1978年の草案提出から実に11年の歳月が費やされたが、最終的に、アメリカとソマリアを除く全ての国が批准するに至った。

そして、近年、子どもの権利を巡って新たな現象が見られる。子どもの権利と地方行政との密接な結び付きに関心が寄せられ始めているのである。子どもの人権を保障するような民主主義的な地方行政の推進に、国際レベルでも草の根レベルでも注目が集まっている。その背景には、地方レベルでの子どもの人権侵害があるだろう。そこでは、子どもの参加の権利以前に、基本的人権さえも守られていない状況がある。子どもの権利に国際的認識を与え、批准国にその履行の義務を法的に定めた点で、子どもの権利条約の意義は大きい。特に地方レベルにおいては、子どもの人権侵害がまかり通っており両者のギャップは大きい。都市部においては、人口の増加と共に貧困に陥る子どもたちが増加し、彼らは劣悪な環境での生活を強いられ、危険な労働に従事している。ストリートチルドレンとして生きざるを得ない子どもたちや性的搾取の対象となる子どもたちが存在する。農村部においても、債務児童労働など、国家や社会から忘れられたところで、奴隷のように働く子どもたちが存在する。今、子どもの権利が国際的な地位を得る中で、地方レベルにおける現状に目を向け、そこに住む子どもたちの安全と健全な成長について考えるべき時であろう。

子どもの権利条約の履行義務を負っているのは国家であるが、子どもに最も近く、彼らに直接関わる問題への政策を行っているのは地方政府である。子どもは、その政策の影響を直接的、間接的に受けている。地方レベルにおける子どもの人権が守られるためには、地方政府の在り方が改善されなければならないのではないだろうか。また、そこにおいて

---

<sup>1</sup> 本論文で「子ども」という場合、子どもの権利条約に基づき18歳以下を指す。

<sup>2</sup> 小児科医兼児童文学作家のユダヤ系ポーランド人。ナチスドイツ統治下のワルシャワゲットーで、ユダヤ人孤児の孤児院を運営し、最後はガス室で子どもと運命を共にした。その著書「子どもの権利の尊重」で子どもはすでに人間であると述べ、子どもの人格を尊重する必要性を説き、後の子どもの人権思想に大きな影響を及ぼした。

こそ、子どもの参加が最も効果を発揮し、彼らに関わる政策にその声が反映されるのではないだろうか。これこそが、本論文を執筆するに至った動機である。

子どもの人権を保障する地方行政の在り方とはどのようなものであろうか。子どもを含めた市民の意見を反映する地方行政を促進する一つの方法としては、地方分権が考えられる。より市民に近い地方政府が強化されることで、市民との距離が縮まりそのニーズを反映する民主化が進められると期待されるからである。そこで、現在、アジア、アフリカ、ラテンアメリカのいくつかの途上国において地方分権が進められているが、それによって実際に子どもを含めた市民のニーズを汲み取る民主主義的な地方行政が実現しているのだろうか。そして、子どもの権利に対する地方政府のアカウンタビリティー（政策説明責任）は強化されているのだろうか。

そこで、本論文では、子どもの権利を保障する地方政府に対する国際認識の高まりを踏まえた上で、そのような地方政府を推進すると一般的に考えられている地方分権に着目し、特に1993年に73次憲法改正を行い、地方分権を法的に規定したインドの事例を取り上げ、その特徴と問題点を分析していく。そして、地方政府が当事者である子どもの意見を反映する民主主義的政策を推進していくために、子どもの政策決定プロセスにおける参加がどのような意義と可能性を持っているのかについて考察する。特に世界最大の児童労働数を抱えるインドにおける画期的な子どもの参加の事例を分析することで、子どもが本来持っている潜在能力と可能性に注目していく。以上のように、子どもの権利が保障される地方行政促進への理解を得るために、インドを事例として、地方分権化がその促進を強化するかどうかを分析し、さらに子どもの政策決定プロセスへの参加が、地方政府における参加型民主主義を推進し、地方政府のアカウンタビリティーを促進させる役割を果たすかを考察するのが本論文の目的である。

第1章では、60年代以降の子どもの権利運動が与えた影響を中心に、子ども観の変遷について考察する。保護される主体から、次第に子どもの参加する権利、自決権が認識されていく背景について論じる。それを踏まえたうえで、第2章では、子どもの人権と地方行政の関連および地方行政における子どもの参加が、国際的な関心を呼んでいる事実について考察する。また、その背景にある都市部と農村部を含めた地方レベルの子どもの人権侵害について考察することで、子どもの人権と地方行政の密接な関係について論じていく。第3章では、子どもの人権を保障する地方政府を推進するための、一つの方法として地方分権を取り上げる。特にインドの事例を挙げて、その特徴と問題点を分析する。第4章では、民主主義的な地方分権を推進する条件の一つである、市民の政治的参加に焦点を当て、インドにおける子どもの参加が地方行政に与える影響とその要因について分析していく。