

# 防災(災害リスク軽減)に関する子どもの権利を保障する国際的枠組の実現に向けて

森田明彦 (尚綱学院大学教授)

## 第1節 2015年第3回国連防災世界会議に向けて

東日本大震災から間もなく2年が過ぎようとしています。2万人近い人々の尊い命を奪った地震、津波、原発事故という未曾有の複合災害の凄惨な記憶も東北以外の地域では次第に遠いものになりつつあります。しかし、震災によって家族や友人、親しんだ我が家や職場を失った人々、そして福島原発事故による放射能のリスクに直面している人々にとって、東日本大震災は未だに生々しい現実です。

私は、子ども支援の国際 NGO セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンのシニア・アドバイザーとして、東日本大震災直後の緊急援助活動とその後の復興支援活動に国際的な子どもの権利のアドボカシー(政策提言)の観点から関わってきました。

セーブ・ザ・チルドレンは、1919年に第一次世界大戦で被災した子ども達を支援することを目的として英国人女性のエグランティン・ジェブが創設した、世界でもっとも歴史のある子ども支援の国際 NGO です。ジェブは、子どもの権利に関する最初の国際文書とされる「ジュネーブ子どもの権利宣言」(1924年9月26日に国際連盟第5回総会で採択)草案を起草したことで知られています。ジェブは第一次世界大戦終結後、被災した子どもを対象とした大規模な救援活動を開始しましたが、数年後に国際的な関心が低下し、必要な資金調達が不可能となった時、「引き続き子ども達を支援したいと願うのであれば、子どものために具体的な権利を要求し、世界が(その権利を)承認してくれるように働きかけなければならない」と考えたのでした<sup>1)</sup>。以来、セーブ・ザ・チルドレンは子どもの権利のパイオニアとして、常に世界の子どもの権利運動の先頭に立ってきました。

防災問題についても、セーブ・ザ・チルドレンは世界的な子ども支援団体であるユニセフ(国連児童基金)、プラン・インターナショナル、ワールド・ビジョンとともに Children in a Changing Climate(略称 CCC)と呼ばれる国際的なネットワーク<sup>2)</sup>を設立、世界21カ国で600名以上の子ども達から聴き取りを行い、子どもの目線に立った災害リスク削減のための原則であ

る「防災に関する子ども憲章」を策定しました。この憲章は、2011年5月にジュネーブで開催された第3回グローバル・プラットフォーム<sup>3)</sup>において子ども代表によって発表され、現在世界各地でこの憲章に基づく子どもに焦点を当てた防災事業が進められています。

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、この国際的な動きと連携しつつ、2015年に日本で開催予定の第3回国連防災世界会議において採択される見込みである「ポスト兵庫行動枠組」<sup>4)</sup>に、①東日本を含む世界の被災地の子どもの意見を反映させること、②自然災害に加え、福島原発事故を含む複合災害も取り上げること、を世界に向けて要望しています。

①について、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、2011年5月に東日本大震災の被災地において子ども参加によるまちづくり“Speaking Out From Tohoku ~子どもの参加でより良いまちに!~”を開始、10月には岩手県山田町、陸前高田市、宮城県石巻市の「子どもまちづくりクラブ」のメンバーが中心となって、子どもたち自身が復興計画を読みながらアイデアを出し合って意見をまとめ、12月にその提言書を岩手県山田町・陸前高田市、宮城県石巻市へ提出、2012年2月には平野復興大臣(当時)に子ども達の代表が直接お会いして、以下の3点を要望しました。

- ・大人の意見だけでなく、子どもの意見も大切にしてください。
  - ・国から被災地支援をしてください。
  - ・全国で津波・地震対策をしてください。
- また、7月3日、4日に開催された仙台防災閣僚会議においては、各国政府代表および国連事務総長特別代表のマルガレータ・ワルストロム氏に以下の3点を提言しました。
- ・大人の意見だけでなく、子どもの意見も大切にしてください。
  - ・子どもの立場に立った防災・災害時の対応を世界中でつくって下さい。
  - ・世界中に子どもたちが協力しあえる体制を作ってください。

さらに、10月22~25日までインドネシア・ジョグジャカルタで開催された第5回アジア防災閣僚会議にも、子どもまちづくりクラブのメンバー3名が参加、世界各国の子ども・若者達と作成した「子ども・若者

宣言」を最終日の閉会式において発表しました。

②については、2012年2月11日、12日に福島市内で開催された「放射能から命を守る全国サミット」<sup>5)</sup>において、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは子どもの権利分科会を担当し、さらに子どもを守る福島ネットワークをはじめとする95の関係団体とともに、日本の人権状況を審査する国連人権理事会<sup>6)</sup>に福島原発事故による子ども達への影響に関する情報提供<sup>7)</sup>を行い、8月30日にジュネーブで開催された予備審査においても、福島の子どもの人権保障を訴えました。その結果、10月31日に開催された国連人権理事会作業部会<sup>8)</sup>においてオーストリア政府代表より日本政府に対して「放射能の危害から福島地域の住民の生命と健康に対する権利を保護するためにすべての必要な措置を取る事」<sup>9)</sup>が勧告されました。健康の権利に関する国連特別報告者アナンド・グローバー氏<sup>10)</sup>の来日(11月15日～26日)に当たっても、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは福島原発事故による被害者支援団体との面談をアレンジし、さらに福島の子どもの達を対象に行った聴き取り調査の結果および関連資料を提供しました。

また、10月22日より25日までインドネシアのジョグジャカルタで開催された第5回アジア防災閣僚会議のポスト兵庫行動枠組案策定のための非公式会合においても「2015年の第3回国連防災世界会議に向けた話し合いの議題の中に福島原発事故を含む複合災害問題を明示的に取り上げること」を口頭および文書で要請しました。

さらに、今年(2013年)の3月7日には国連人権理事会(第22会期)において子どもの健康の権利に関する決議が審議・採択される予定ですが、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは上記グローバー氏の来日調査を踏まえて、同決議案の中に、(1)自然災害および複合災害に関連した子どもの健康の権利を含めること、(2)子どもの健康に関する政策決定過程に子どもの意見を反映させること、を盛り込むように主要提案国に働きかけを行っています。

## 第2節 防災に関する子どもの権利を 保障する国際的枠組

国連子どもの権利条約は、1989年11月20日に国連総会で採択され、2013年1月26日現在、193の国と地域が加盟する、もっとも普遍的な国際人権条約です<sup>11)</sup>。しかし、この条約に環境関連の権利が十分盛り込まれていないことは関係者の間で当時から認識されていました。

防災は地球温暖化対策の「緩和」「適応」のうち後者の主要課題であるとともに、福島原発事故のように自然環境と人間の福利の両者に深刻な侵害をもたらす「環境に関する権利」の問題でもあります。しかし、子どもの権利条約の中で環境に関する権利を明示的に定めた条項は第24条だけです<sup>12)</sup>。

地震、津波、台風、原油流出、原発事故等の自然・複合災害において、子どもは高齢者や障がい者、女性とともにもっとも深刻な被害を受けています。同時に災害予防や災害時の避難、その後の復興活動等において子どもが単なる支援の客体ではなく、積極的な活動主体となり得る存在であることは世界各地の経験から明らかになってきています<sup>13)</sup>。

防災に関する子どもの権利を保障する国際的枠組のポイントは、子どもの参加の権利の保障であると私は考えています<sup>14)</sup>。

1972年の国連人間環境会議で採択されたストックホルム宣言は原則1.において「人は、尊厳と福祉を保つに足る環境で、自由、平等及び十分な生活水準を享受する基本的権利を有するとともに、現在及び将来の世代のため環境を保護し、改善する厳粛な責任を負う」と定め、さらに原則6.において「有害物質の生態系に重大又は回復できない損害を与えないため、有害物質その他の物質の排出及び熱の放出を、それらを無害にする環境の能力を超えるような量や濃度で行うことは、停止されなければならない。環境汚染に反対するすべての国の人々の正当な闘争は支持されなければならない」と定めています<sup>15)16)</sup>。

1992年の国連環境世界会議で採択されたりオ宣言の原則10.は「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意志決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない」と定めています<sup>17)</sup>。

2011年2月の「放射能から命をまもる全国サミット」の子どもの権利分科会で、私は、福島原発事故による子どもの権利侵害の核心は自分に影響を与える環境情報へアクセスする権利、自分に影響を与える政策決定過程への参加の権利、そして司法その他の救済手続へのアクセスの権利が子ども達に実質的に保障されていないことであると痛感しました。

2011年末にセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが実施した福島県下の子どもの達への聴き取り調査におい

て、相当数の子ども達は、「疲れすぎて、放射能とそのリスクについて考えることができない」と気持ちを語っていました。さらに、子ども達は公共の場で不安を表現することによって引き起こされるかも知れない差別と対立を恐れて、不安を表明することに困難を感じていました。

つまり、自然災害や複合災害から守られる子どもの権利は情報へのアクセスの権利、思想・信条の自由、表現の自由、集会・結社の自由といった政治的・市民的権利の保障があって初めて実質的な権利となるということです。

実際に防災に関する子ども憲章は、子ども達のための防災に関する5つの優先事項の一つとして、子ども達が必要とする情報を入手する権利と参加の権利を挙げています。

国連子どもの権利条約も、その4つの指導原則の一つとして、(意見が) 聴かれる権利、自らの影響を与えるすべての出来事について自由に意見を表明する権利、適当な情報へアクセスする権利を含む、参加の権利(第12条)を挙げています。

さらに、セーブ・ザ・チルドレン、プラン・インターナショナル、ワールド・ビジョンが国連持続可能な開発会議(リオ+20)(2012年6月、ブラジルで開催)に向けて作成・提出した意見書も、子どもに影響を与えるすべての事柄について締約国政府は子どもの参加の権利を尊重しなければならないと主張しています。

これらの「参加の権利」の具体的な内容を検討するに当たっては、1998年6月25日に採択された「環境に関する、情報のアクセス、決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する国連欧州経済委員会条約(オーフス条約)」<sup>18)</sup>を参照すべきでしょう。オーフス条約は環境に関する情報へのアクセス権、政策決定への参加権、司法へのアクセス権を「市民」に保障し、締約国は自国の「公的機関」がこれらの権利を市民に保障することを確保する義務を負うと定めています<sup>19)</sup>。同条約は「公的機関」として、国家レベル・地方レベルの政府だけでなく、政府機関の規制のもとで公共サービスを提供する個人や企業も含まれると定めています<sup>20)</sup>。さらに、同条約は市民からの請求に応じて情報を提供する義務(4条)(情報への受動的アクセスの保障)を公的機関に課すのみでなく、公的機関が、その機能に関連する環境情報を収集、保有、普及するように確保し(5条1項(a))(情報への能動的アクセスの保障)、環境に重大な悪影響を及ぼしうる活動とその提案についての情報が常に公的機関に寄せられるような義務的制度を設置し、また、人の健康や環境に切迫した脅威がある場合、市民が損害を防止または緩和できるためのあらゆる情報が、悪影響を受けるおそれのある市民に、直

ちに、遅滞なく普及されることを確保する(5条1項(b)(c))義務を締約国に課しています<sup>21)</sup>。福島原発事故の際に、SPEEDI(緊急時迅速放射能予測ネットワークシステム)による放射線量の情報および放射性プルームの動きが直ちに公表されなかったことが住民の政府に対する信頼を著しく損なう結果を引き起こしたことを想起すれば、オーフス条約の規定が如何に有効か容易に理解することが出来ます。

また、国連人権理事会が2012年7月6日に任命した、安全で、衛生的で、健康的な、持続可能な環境の関連した人権上の義務に関する独立専門家<sup>22)</sup>の報告書も注目すべきです。同専門家の報告書案(2012年12月24日付)は、1976年にポルトガルが健康的で生態学的に均衡のとれた人的環境への憲法上の権利を採択して以来、90以上の国が同様な憲法上の権利を採択していること、人及び人民の権利に関するアフリカ憲章(1981年)や米州人権条約へのサン・サルバドル議定書(1988年)に加えて、2004年のアラブ人権憲章、2012年11月に東南アジア諸国連合(ASEAN)が採択した人権宣言が環境への権利を盛り込んでいることに言及しています<sup>23)</sup>。同時に、同報告書案は、人権法が環境の保護に関して課している義務の内容は十分に明確ではないと述べています。

防災と環境に関する子どもの特別な権利を保障する国際的枠組を巡る議論はこれらの国際的な環境と人権を巡る動きを踏まえて進められる必要があります。

## 最後に

1924年9月26日国際連盟第5回総会で「ジュネーブ子どもの権利宣言」が採択される3カ月前の6月9日、キリスト教社会活動家であった賀川豊彦は東京深川において、参加の権利を含む先駆的な6つの子どもの権利を発表しました<sup>24)</sup>。

また、2011年6月17日、国連人権理事会(第17会期)において国連子どもの権利委員会に対する通報制度を創設する新議定書案が全会一致で採択された際、日本政府は戦後初めて国際的な個人通報制度を創設する国際人権条約案の共同提案国となり、さらにスロバキア政府代表による新議定書案の趣旨説明直後、菅沼健一大使(当時)が「子どもの権利の保護の実現のために、個人通報制度が積極的な役割を果たすことを強く希望します」と発言、その積極的な姿勢は各国政府代表のみならず国際的な市民社会組織からも高く評価されました。

私は、日本が東日本大震災の経験を踏まえて国際社会に対して「環境や防災に関する子どもの特別な権利を保障する国際的枠組」の策定を呼びかけ、その実現

に向けてリーダーシップを発揮することを強く希望しています。

〈注〉

- 1) 国際連合児童基金、財団法人日本ユニセフ協会広報室訳『世界子供白書特別版 2010 日本語版』（財団法人日本ユニセフ協会、2010 年 4 月）、4 頁。< [http://www.unicef.or.jp/library/library\\_wdb10.html](http://www.unicef.or.jp/library/library_wdb10.html) > 2013 年 2 月 1 日最終確認。
- 2) < <http://www.childrenachangingclimate.org/home.htm> > 2012 年 11 月 3 日最終確認。
- 3) 2005 年の第 2 回国連防災世界会議（神戸で開催）で採択された「兵庫行動枠組 2005-2015」の進捗状況を点検・評価し、今後の推進方策を検討するための 2 年に一度、国連が主催する国際会議。2007 年、2009 年、2011 年に開催された。次回（第 4 回）は 2013 年 5 月 19 日より 23 日までジュネーブで開催される予定。
- 4) 「兵庫行動枠組」の経験を踏まえて、現在、策定中の災害リスク削減に関する次期行動枠組。2015 年に開催予定の第 3 回国連防災世界会議において採択される見込みです。
- 5) < <http://inochizenkoku.blogspot.jp/> > 2013 年 2 月 1 日最終確認。
- 6) 定期的普遍的審査（Universal Periodical Review）。4 年に一度、国連人権理事会が国連加盟国の人権状況を審査し、必要な措置を当該国に勧告する制度。日本は 2008 年に第 1 回目の審査を受け、2012 年に第 2 回目の審査を受けている。
- 7) 国連人権理事会に提出した NGO レポート（日本語および英語）は以下のサイトよりダウンロードできます。< [http://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc\\_activity.php?d=864](http://www.savechildren.or.jp/scjcms/sc_activity.php?d=864) >
- 8) A/HRC/WG.6/14/L.12.
- 9) Take all necessary measures to protect the right to health and life of residents living in the area of Fukushima from radioactive hazards and ensure that the Special Rapporteur on the Right to Health can meet with affected and evacuated people and civil society groups (Austria); A/HRC/WG.6/14/L.12, para147.155.
- 10) 達成可能な最高水準の心身の健康を享受する権利に関する国連人権理事会特別報告者。
- 11) 国連子どもの権利条約には子どもの売買、子ども買春および子どもポルノグラフィーに関する選択議定書および武力紛争への子どもの関与に関する子どもの権利条約の選択議定書があります。両議定書は 2000 年 5 月 25 日、第 54 回国連総会で採択され、前者は 2002 年 1 月 8 日、後者は同年 2 月 12 日に発効しています。日本は両議定書に 2002 年 5 月 10 日、「国連子ども特別総会」の機会にニューヨークの国連本部で署名し、2004 年 8 月 2 日に武力紛争への子どもの関与に関する選択議定書を（75 番目）、2005 年 1 月 24 日に子どもの売買、子ども買春および子どもポルノグラフィーに関する選択議定書を（90 番目）批准しています。2011 年 12 月 19 日に国連総会で採択された国連子どもの権利委員会に対する通報制度を創設するための選択議定書は国連子どもの権利条約の第 3 番目の議定書です。
- 12) 但し、環境に関連した権利（生存と発達権利、一定の生活水準を享受する権利、環境教育に対する権利）を定めた条項は含まれています。
- 13) Save the Children UK, Legacy of disasters: the Impact of climate change on children, London, 2007. < [http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/legacy\\_of\\_disasters.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/en/docs/legacy_of_disasters.pdf) > 2013 年 1 月 26 日最終確認。
- 14) 「参加」の権利は、一般に環境権の手続き的保障の課題とされています。松井芳郎『国際環境法の基本原則』（東信堂、2010 年）、216—230 頁。
- 15) Principle 1 : Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. Principle 6 : The discharge of

toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of ill countries against pollution should be supported. < <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en> > 2013 年 1 月 28 日最終確認。

- 16) 但し、ストックホルム宣言原則 1. は環境権（既存の人権の環境問題への適用を含めた広い意味での「環境に関する権利」に対する、より狭い意味での「健全な環境を享受する人権」の意味）を直接認めるものではないと一般的に解されています。松井芳郎『国際環境法の基本原則』（東信堂、2010 年）、107 頁および 201 頁。Dinah Shelton, "Human Rights, Environmental Rights and the Right to Environment", 28 Stanford Journal of International Law 103(1991-1991), p.112.
- 17) Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.
- 18) < <http://live.unepce.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> > 2013 年 2 月 1 日最終確認。
- 19) 高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—環境に関する、情報へのアクセス、政策決定への市民参加、及び、司法へのアクセスに関する条約（オーフス条約）とその発展—」『静岡大学法政研究』8 巻 1 号、2003 年 10 月、174 頁。
- 20) 前掲論文、174—173 頁。
- 21) 前掲論文、169—165 頁。
- 22) 国連人権理事会（第 19 会期）に提出された「人権と環境の関係に関する分析調査」（A/HRC/19/34）を踏まえて、採択された決議 19/10「人権と環境」（A/HRC/RES/19/10）に基づき、2012 年 7 月 6 日にウェイク・フォレスト大学（英国）の John Knox 教授（国際法）が 3 年間の任期で独立専門家に任命され、国連人権理事会第 22 会期に第 1 回目の報告書（A/HRC/22/43）を提出する予定です。
- 23) A/HRC/22/43, para13.
- 24) 森田明彦「賀川豊彦、ユニセフ、国連子どもの権利条約」『Wish ユニセフ兵庫ニュース』Vol.29（日本ユニセフ協会兵庫支部、2009 年 11 月 24 日）。

〈筆者プロフィール〉

森田明彦（もりた あきひこ）

尚網学院大学教授。博士（学術、早稲田大学）。東北大学文学部卒。外務省、国際連合開発計画、財団法人日本ユニセフ協会（広報室長）、東京工業大学（特任教授）等を経て、2010 年 4 月より現職。論文「Difference in the Conceptions of Self as subject of human rights between the West and Japan - Can Confucian Self be strong enough to exercise the positive liberty in the authoritarian society?」 in Thomas Bustamante and Oche Onazi eds., Rights, Language and Law (ARSP-Beihefte, volume 131) (March, 2012) 他多数。国際 NGO セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン / シニア・アドバイザー。