

令和 5 (2023) 年 7 月 5 日

石狩市第 1 回 子どもの権利に関する条例検討委員会資料

1 「子ども基本法制」の成立と「子どもの権利に関する条例」の制定の動向

(1) 「子ども基本法制」の成立の経過と課題

「子ども基本法制」とは、具体的にはこども基本法、こども家庭庁設置法、こども家庭庁設置法に伴う関係法律の整備に関する法律（いわゆる整備法）の 3 つを念頭に置いている。

- ① こども家庭庁設置法 当初、「こども庁」の名称であったために「こども庁」の名称を求める会「オンライン署名 家庭単位じゃなく、子ども個人に目を向けてほしい！再度「こども庁」に名称変更を！」2021 年 1 月～5 月）自由民主党山田太郎参議院議員へ、署名キャンペーンに 3 万 717 筆と当事者の声が提出。

「こども庁」と提案されていたものが「こども家庭庁」になったことについては、与党内部での「子どもだけではなく子育て世帯への支援も重要」といった声や「子育てに対する家庭の役割を重視した名称にするのが望ましい」との意見により変更されたとされている。

こども家庭庁・・・内閣府の外局として置かれた、内閣総理大臣の機能強化のために設けられた。国務大臣をもって当てられるので強い権限を持った司令塔の機能が期待されている。

3 条にある任務の規定で、年齢で定めるのではなく、「心身の発達の過程にある者」を対象としている。所掌に子ども・若者育成推進法を含めていること、児童福祉法における児童養護施設や里親家庭で育つ若者の自立支援に関し年齢の上限を撤廃したことによると思われる。

「こどもまんなか社会」として 4 月 22 日衆議院内閣委員会での野田聖子担当大臣（当時）の答弁が重要。

「こどもまんなか社会とは、常に子どもの最善の利益を第一に考えて、子どもに関する取り組み、政策が我が国社会の真ん中に据えられる社会のことです。子どもが保護者や社会の支えを受けながら自立した個人として自己を確立していく主体、言い換えれば権利の主体であることを社会全体で認識すること、そして、保護すべきところは保護しつつ、子どもの意見を年齢、発達段階に応じて尊重し、そして、子どもの権利を保障し、子どもを誰一人取り残さず、健やかな成長を後押しする、そんな社会であると考えています。」

こども家庭庁の所掌として4条3項で「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務」を掲げ、5条で「長官は、こども家庭庁の所掌事務を遂行するため必要と認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料の提出、説明、その他必要な協力を求めることができる」とあり、こども家庭庁（長官）の他の省庁にたいする権限として、司令塔的役割を担う特徴的権限が定められている。

こども家庭庁には「こども家庭審議会」が置かれることになっている。

「こども家庭審議会」が縦割り行政の弊害を排し、法律ごとに分散していた所管を一つに集めることを目的としているが、中身を決めていく仕掛けが必要になることから「こども家庭審議会」の役割が目される。

内閣総理大臣、関係各大臣等の諮問に応じて重要事項を調査審議することになっているが、具体的には内閣総理大臣の諮問事項が列挙されるにとどまり、こども家庭審議会が司るとしても権限が寄せ集められただけで、法律による縦割りの枠組みが維持されていくのではないかが危惧される。

② こども基本法と子どもの権利

こども基本法には法律の目的として、「こども施策に関し、基本理念を定め、国の責務等を明らかにすること」、「こども施策の基本となる事項を定め、こども施策を総合的に推進すること」をあげており、その際、子どもの権利条約の精神にのっとるとしている。

こども施策が従うべき理念として、差別の禁止、こどもの成長・発達等、自己に関係することについては意見表明する機会と参加が確保され、子どもの最善の利益が図られることが規定されており、子どもの権利条約の一般原則が押しえられていると指摘することができる。

機関相互の有機的連携の確保に関する規定（13条）では、「医療、保健、福祉、教育、療育等に関する業務を行う関係機関に相互の有機的な連携の確保に努めなければならない」としており、首相はこども家庭庁と文科省の連携について答弁しており、こども家庭庁の権限には属さないものの、こども家庭庁の施策に教育分野も含まれていることは重要なことである。

こども大綱を規定している第9条では、第3項に少子化対策基本法、子ども若者育成支援法、子ども・若者育成支援推進法、子どもの貧困対策推進法の事項を含むものとし、法律の縦割りを残したままの体系になることが懸

念される。

第 10 条の都道府県および市町村子ども計画等が規定されており、都道府県および市町村子ども計画を定めるよう努めなければならないとあり、自治体が子どもの施策における総合的で将来的な見通しを立てつつ、多角的な視点で子ども計画を立てなければならないことになる。

また、強調したいことは、第 11 条に「子ども施策に対する子ども等の意見の反映」の規定があり、「国および地方公共団体は、子ども施策を策定し、実施し、及び評価するに当たっては、当該子ども又は子どもを養育する者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と定められており、唯一義務付けの規定であり、これまで子どもの意見を聴いたり、尊重する文化を持ってこなかったわが国の行政文化において、試行錯誤にはなるが重要な規定ということになる。

国連・子どもの権利委員会からの日本に対する総括所見において、条約の実施に関する総括所見として、独立の監視のしくみ (independent monitoring) として、条約締約国の中核的義務 (Core Obligation) の一つとして位置付けてきた子どもオンブズパーソン、この間の議論として使われてきた子どもコミッショナーの設置がなかったことが最大の課題と言えそうである。与野党協議のなかで、附則 2 条の中にも子どもコミッショナーの設置の検討も含まれており、速やかに検討を加え、その結果に基づき、法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとされている。

2009 年 10 月 全国自治体シンポジウム (札幌市開催)

「子どもの権利条約の 20 年と子どもにやさしいまちづくり」 ユニセフ・イノチェンティ研究センターのトロント・ヴォーグ氏の記念講演を提言として、札幌市長の上田文雄氏と石狩市長の田岡克介氏、滝川市長の田村弘氏、芽室町長の宮西義憲氏による「子ども支援・子育て支援の総合化と子どもにやさしいまちづくり」と題するシンポジウムが開催された。子ども施策の意見交換がなされ、このころからも石狩市においても子どもの権利条例への関心、子どもにやさしいまちづくりへの取り組みに向かっていと推測される。

子どもの権利条例制定の意義

① 子どもの権利条約 (1994 年に日本が 158 番目に批准) の法的枠組みや

- 子ども観を活かしつつ、地方自治体の特徴をふまえて制定できる
- ② 子どもの意思や願いに耳を傾け、それを尊重しながら子ども施策がつくられ、実施されていく
 - ③ 子どもの自己肯定感を育み、自己形成を支援し、エンパワメントを促進するものとなる
 - ④ 子どもの権利条例にもとづいて子ども施策の何を変え、発展させようとしているか、そのためにどのような取り組みをしていくのかが問われる
 - ⑤ 首長の交代や職員の移動があっても子ども施策が継続性や安定性を保ち、発展的に展開されていく
 - ⑥ 子どもの権利救済・相談などの子どものオンブズマン（オンブズパーソン）制度の設置が可能となる（理念条例であっても将来の制度創設を方向付けることも可能である
 - ⑦ 子どもの権利条例は家庭・施設・地域・NPO および行政などの連携を具体的に進める鍵となる

士別市の子どもの権利条例に関する取り組み

（１）士別市の子ども権利条例の制定の趣旨と制定理由

- ① 士別市は子育て日本一を目指しており、その集大成を「子どもの権利条例」と位置づけている。士別市は子どもたちが生き生きと健全に育つことを目的としており、生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利、子ども達の権利と大人の役割や責務が明記した権利条例は士別市の子育て施策の集大成である。
- ② 子どもの人権が侵される事例が増加しており、市民全体で子どもの健全育成を図る必要がある。また、所得格差の拡大から相対的貧困率が進行しており、健全な養育を受けられない児童が存在する。
- ③ 自由闊達で伸び伸びとした育つことを保障し、次代を担う士別市民として、子ども達を支援する必要がある〔育つ権利〕。子どもの居場所（自由に生き生きと生活する場所）がなくなっており、同世代の子どもたちの交流が少なくなるとともに、コミュニケーション能力の低下も見られる。また、自己肯定感の低下、自己判断・自己決定できない子どもの増加など、相対的に子どもたちの自立が遅れている。
- ④ 市民が市政の主人公であると同時に、子どもも市政の主体である。子どもが積極的に市政に関わることのできる体制をつくることで、真に次代を担うことのできる青少年を育成する必要がある〔参加する権利〕。子どもに関わる市の施策や施設は多いが実際に子どもたちの意見や要望を反映するシステムはない。

- ⑤ 子ども達の健全育成は子ども達のためであるのであって、親や地域社会のためであるのではない。逆に、親や地域社会の大人が子どもたちの健全育成のために責任を持たねばならないことを、市民全体の総意にしなければならない。「すべては子ども達のために」という原則を常に認識しないと、子育て支援策がかえって子どもの健全育成を阻害するものとなりかねない。

(2) 士別市の子どもの権利条例の特徴的な考え方

士別市の子どもの権利条例を制定するにあたって、基本的な特徴的な考え方、根幹となる価値観といったものが表現されている。①子どもは生まれながらにして、健全に育つ自らの力を持っている。したがって、大人の役割は子どもの健全な育成を邪魔しないことである。大人の都合からではなく、子どもの目線により、子どもの自立に信頼すべきである。②子どもと大人の違いは社会経験の量の差である。子どもに質の高い経験ができるようにすべきである。③子どもは単なる保護の対象ではなく、主体的な権利をもった市民である。④子どもは将来の大人（市民）ではなく、現在においても市政に参加できる市民である。そのためには、20歳になって突然に自己判断できる責任ある市民ができるわけではないので、年齢（経験）に応じた市民参加を通じて、自己判断や責任の持てる市民への育成をすることが大切である。

(3) 士別市子どもの権利条例の構成

士別市子どもの権利条例の構成は前文に条例の趣旨を述べ、第1章の総則に「この条例は、児童の権利に関する条約の理念に基づいて」とあり、「基本的人権としての子どもの権利を保障し」、「子どもがいきいきと育つことを地域全体で支え合う仕組みを定めることにより」、「子どもとともに、子どもにやさしいまちづくり」を進めること」を目的とするとしている。子どもの権利の主体性を明確にし、子どもが地域の一員であり、「子どもとともにやさしいまちづくり」を進めること目的が鮮明に謳われている。

次に基本的な考え方として、5つの指針が示されている。①子どもの最善の利益を第一に考えること。②一人ひとりを権利の主体として尊重すること。③子どもの生きる喜びを育むため、その気持ちを考え、行動する力を大切にすること、④子どもの年齢と発達に応じた支援をすること。⑤子どもと大人の信頼関係を基本に、地球全体で子どもにやさしいまちづくりを推進していることとしている。「子どもの権利条約」に趣旨にのっとり、子どもの最善の利益を最も重要な原則とし、子どもの権利主体性を明確にしつつ、子どもを一人の人間として尊重するという「個人の尊厳」に立脚していると評価できる。

「子どもにやさしいまちづくり」を推進するために第3章では子どもの権利を保障する大人の責務が規定され、第4章では子どもに関する施策の推進が定めら

れている。特に「子どもが虐待、体罰、いじめなどの権利侵害その他の不利益を受けた場合に、安心して相談や救済を求めることができる体制を整備します」とされていることが注目され、弁護士、精神保健福祉士などからなる権利救済機関も整備された。

(4) 士別市子どもの権利条例の評価

士別市は牧野市長のもとに 2 年の長期計画で「子どもの権利条例」の制定に取り組んできた。子どもの権利条約の趣旨もふまえ、子どもを権利の主体とし、しかも権利を行使する主体として、しかも権利を行使する主体とする子ども観に立った子どもの権利条例を制定した。子どもにとって大切にされる 4 つの権利を中心とする「子どもの権利」の体系がしっかりと構成されている。名寄市立大学における共同研究者であった塚本智宏氏、松倉聡史が講演会を行い、市役所職員の研修や一般市民の参加を得て、条例制定に生かされた。また、一般市民向けの講演会や士別職員向けの研修会も喜多明人氏（早稲田大学名誉教授）によって実施された。また、士別市の子ども支援課の職員も優秀で全国自治体シンポジウムに参加して、全国の子どもの権利条例を学び、取り入れている。士別市子どもの権利条例は子どもの意見表明権を中心として、表現の自由、集会・結社の自由などの市民的権利もしっかりと規定されている。子どもの権利侵害その他の不利益を受けた場合には向けて、相談・救済を求める機関も弁護士・精神保健福祉士などを配置し、整備した。しかしながら、今後の推移については予断を許さず、市民のパブリックコメントなどの反映によって、「子どもの権利」が後退させられる懸念も考えられないわけではない。今後の「士別市子どもの権利条例」の制定までの歩みをしっかりと支え、助言していくことが重要であると考えている。

参考文献 野村 武司、東京経済大学、「子ども基本法制と子どものウェルビーイング」、子どもの権利研究第 34 号 2023 年 6 月、子どもの権利条約総合研究所編

松倉 聡史、名寄市立大学、「北海道における子どもの権利と教育について」、名寄市立道北研究所「地域と住民」第 30 号 3 月