

## 子ども施策をめぐる状況

### 1. 子どもの権利条例検討の背景

#### (1) 第23期豊島区青少年問題協議会答申

豊島区は、子どもの社会参加・参画や意見表明の推進等の施策を進めてきたが、その一方で、いじめや児童虐待等の実態があり、生存・発達といった基本的権利が侵害され、子どもの健全な成長や人格形成に大きな影響を及ぼしていることが危惧された。そこで、「子どもの権利」を尊重し、社会全体で子どもの成長を支援していくということが当面の課題とされ、平成13年6月、第23期豊島区青少年問題協議会において「権利の主体としての青少年の成長を支援する方策について」が諮問された。

同協議会は、平成15年2月に、おとなが「子どもの権利」を認め、子どもが権利の主体として成長することの重要性を理解することが必要であること。子どもの権利条約について、子どもたちに伝えていくことや、子ども期には、子ども独自の権利があることをおとなが理解し、子どもへの援助のあり方を常に見直していく必要があること。次代を担う子どもたちのために、子どもの権利を実生活の中に生かしていく具体的な取り組みを進めることが地域のおとなや区の責務であること等が答申され、同時に「子どもの権利条例」の制定と担当組織の設置が重要課題として提案された。

#### (2) 豊島区基本構想

豊島区基本構想(平成15年3月)においても、「未来へ ひびきあう 人 まち・としま」を将来像に掲げ、「子どもの権利を保障し、子どもがのびのびと育つ環境づくりをすすめます」とめざすべき方向が打ち出された。これを受けて、子ども参画と権利擁護の強化を図り、施策全般における子どもの権利の視点をより明確にすることが子ども施策の中心におかれることとなった。そのためには広く区民に周知することにより意識の高揚を図り、子どもの権利を尊重する社会をめざし、その根拠となる「子どもの権利条例」の検討が求められた。

#### (3) 豊島区子どもプラン(豊島区子ども白書)

豊島区では、少子化の状況や国の動きを受け、平成9年3月に「子ども・家庭支援 豊島プラン 豊島区児童福祉計画」を策定した。しかし、時代の変化にともない、区民ニーズの変化等から、この計画を見直し、平成17年3月に「豊島区子どもプラン 次世代育成支援行動計画」を策定した。その目的と理念の1つに「権利の主体としての子どもの視点に立った施策の展開」をあげ、その重点推進施策として「子どもの権利条例(仮称)」の制定、「子どもの権利擁護センター(仮称)」の設置、「子どもが参画したとしま区政」の推進が盛り込まれた。

また、これに先立ち、平成15年11月、子どもたちの現状を把握し、実態に即した子ども施策を展開していくための基礎資料として「豊島区子ども白書」を作成した。0~18歳の子どもたちを取り巻く状況・生活実態・意識等について、子どもと保護者の双方に対してアンケート調査を行い、あわせて子どもに関する諸統計・資料・行

政施策を分析した。

主な調査結果として、「子どもの権利条約の認知度」については、「全体として条約について内容まで知っている人は3割弱で、7割の人は名前を聞いたことがないが、聞いたことはあっても内容までは知らない」という結果であった。

## 2. 子どもの権利条例（仮称）検討委員会の経緯

### （1）豊島区子どもの権利条例（仮称）検討委員会の設置

第23期豊島区青少年問題協議会の答申（平成15年2月）を受けて、平成15年4月に子ども家庭部子ども課に「児童の権利に関する条約」を普及啓発し、子どもの権利条例の検討を図るために、担当組織が設置された。

また、同年12月には、「児童の権利に関する条約」の理念を具体化し、子どもの権利保障のための施策の根拠となる条例の策定に向けて諸問題を検討するため、学識経験者、区民代表、教育機関関係者、関係団体代表、区職員等からなる「豊島区子どもの権利条例（仮称）検討委員会（以下、委員会）」が発足し、検討を開始した。

### （2）基本的な考え方

総合条例をめざして

条例の基本的な考え方について、第2回委員会で検討された。

区民に対して、または他の国民に対してアピールする力として、「条例」とした方がわかりやすいという理由から、また、理念や基本的なものを示す原則的な「憲章」ではなく、子どもの権利を実生活の中に保障していくために「条例」として検討していくことを確認した。

同時に、この条例の基本的視点として、子どもの権利保障や健全育成の原則、理念を条例化した「原則的条例」の視点と、子どもの権利にかかわる個別の問題の現実的な対応を条例化した「個別的条例」の視点の両方を併せもち、子どもの権利を総合的にかつ現実的に保障することを目的とした「総合的条例」の視点から検討を進めることとした。

こうした議論から、委員会として「子どもの権利条例」をめざすという基本的方向性が示された。

「子ども」の名称について

委員会が、あえて「児童」という言葉を使わずに、「子ども」という表現をしたのは、権利の主体である子どもにとって親しみやすく、わかりやすいこと。また、社会通念上「児童」は小学生をさす場合が多く、法律上の定義も一定ではないという理由から「子ども」を用いることとしたが、その背景には、「子ども」をどう理解するかという観点が含まれている。子どもの存在そのものを意味のある存在として理解していく、という子ども観を共通理解する必要性が問われた。

また、第3回委員会で古川委員長に「子どもの権利史素描」の講義をいただき、こ

れまで「保護の客体」として位置付けられてきた「子ども」を「権利の主体」として位置付けるという子ども観やその歴史的意味の理解を通して、その後の議論が行われた。

### (3) 検討の方法について

#### 聞き取り調査（ヒアリング）の実施について

委員会の検討方法の一つの特徴は、聞き取り調査（ヒアリング）の実施にあるといえる。権利の主体である子どもをはじめ、様々な立場の人（子ども・おとな）の意見を聴くことを目的とし、同時に子ども参画の一環として、意識調査等では十分に把握しきれない、子どもとおとなの言葉や声に耳を傾けるものである。

また、ヒアリングを通して「子どもの権利」に対する誤解や混乱の要因を探り、「権利の主体としての子ども」について理解を深めるという効果への期待をもって取り組まれた。

平成16年2月から始まったヒアリングは、7月まで断続的に行われ、子ども対象19回173名、おとな対象28回304名、計47回477名に及んだ。特に19回の子どもの対象ヒアリングには、区内全公立中学校10校、及び私立中学校、高等学校、都立高等学校の協力が得られた。このほか、児童館利用の小・中・高等学校生徒の協力も得られ、条例の検討の過程で生の子どもの声を反映することができた。

もう一つの特徴は、こうしたヒアリングに委員会の委員の積極的な参加が得られたことである。子ども対象に延べ26名、おとな対象に延べ40名、計66名の委員の参加が得られた。

こうして、子どもとおとなから寄せられた様々な意見は、委員会に報告され、議論や起草に生かされた。また、詳細については、この報告書の条例素案の解説に盛り込まれている。

#### 起草部会について

第6回委員会で、起草部会の立ち上げが委員長より提案された。その趣旨は、事務局がたたき台を作って、委員会で議論をするという、従来の審議会等で取り組まれてきた方法ではなく、公募区民委員を中心に起草部会をつくり、そこで原案をつくり、委員会に提案をして進めていくという方法であった。こうした方法をとる趣旨は、相当の時間と労力を割くことになるが、区民の目線で、自由な発想をもって起草を進めていくという点にある。

起草部会は、平成16年5月から平成17年2月まで延べ14回にわたり、開催された。子どもとおとな対象に行われたヒアリング、また、豊島区子ども白書等の資料をもとに、白紙の状態から起草が取り組まれた。条例自体の議論はもとより、それを子ども施策や子どもの実生活にどのように生かすか等の議論が交わされた。その一部は、この報告書の条例素案の解説の中にも盛り込まれている。

### 3. 子どもの権利条例（仮称）策定の視点

#### （1）子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）との関係について

「子どもの権利条約」が1989年11月20日に国際連合総会において採択され、日本では1994年4月22日に国会で批准された。

「子どもの権利条約」の特徴としては、子どもを一人の人間として尊重し、権利の主体としてとらえ、子どもは弱いゆえに特別の保護される権利を含み、子どもが発達過程にあることから、権利行使を通して成長する視点から生存の権利、幸福追求の権利を中核とした人間的に成長・発達する権利について規定していることにある。

しかし、2001年11月に提出した第2回政府報告に対し、2004年2月に出された「国連・児童の権利委員会最終見解」は「特に、差別の禁止、学校制度の過度に競争的な性格、そしていじめを含む学校での暴力に関する勧告については、十分なフォローアップが行われなかった。委員会は、本文書において、これらの懸念及び勧告が繰り返されていることについて留意する」と指摘した。また、「独立した監視」に関して「都道府県における地方オンブズマンの設立を促進し、それらオンブズマンと人権委員会と調整するための制度を設立すること」を勧告した。

また、同条約「第42条 条約広報義務」も国の施策としては消極的な状況にとどまっている。条約を批准して10年を迎え自治体レベルでの取り組みが進んでいるが、条約の普及啓発は十分に進んでいないのが現状でもある。

委員会では、「国連・児童の権利委員会最終見解」を踏まえながら、「権利侵害の救済システムについて」「子どもの権利の普及について」の検討が進められていった。

#### （2）権利と義務、責任の関係について

おとな対象のヒアリングや委員会の中でも「こうした条例ができると子どもがわがままになる」「権利のはきちがえが心配される」「権利がひとり歩きするのではないか」という意見が出された。

こうした意見を受けて、第4回委員会で渋谷副委員長に「『権利』と『義務』『責任』について」講義をいただき、以下の内容を整理していただいた。

法学的な定義では、「権利とは、一定の利益を請求し、享受することを法規範によって認められた力」であり、「義務とは、法規範によって課される拘束または負担であり、必ず権利と対になっているもの」である。「責任とは、義務違反に対して強制がなされ、または不利益（制裁）が課せられること」である。

権利と義務は常に表裏一体の関係にあり、権利の中に義務があるのではない。ある人に権利があるということは、それに対応する義務を相手方が負っているということである。子どもは親に対して学校に通わせてもらう権利があり、親は子どもに対して学校に通わせる義務があるように、一つの行為に関して権利と義務をその人達で分かち合う対抗関係のような関係にある。

したがって、一人のひとが一つの行為に対して権利と義務の両方を持ちうるということはありません。権利と義務は相互に持ち合う、そういう関係にある。どこまで権利があるかという問題は、「権利の限界」という形で考えられ、権利に対する限界は他の人が持っている権利によって画されるものである。

また、法規範上の意味とは別に、道徳規範上の意味もあり、それが権利と義務の関係の誤解と混乱を招いていること等が議論された。

また、第14回委員会でも、法的には、子どもの権利において、義務や責任がないことを示しつつ、この条例が、子どもをわがままにするものでも、権利の濫用を認めるものでもないことを確認し、子どももおとなも「子どもの権利」を理解していくことが欠かせないことをあらためて確認したものである。

### (3) 地域社会の担い手として～市民自治と住民自治～

委員会では「子どもは地域社会を構成する大事な一員であり、住民自治の担い手としてはぐくみたい」という思いで検討が進められた。その中で、議論されたことが「市民自治」と「住民自治」であった。

ここでいう「市民」とは、「自分たちの生活や自治の責務を負いながら権利を行使する人間」であり、「市民性教育」とは、「自分の頭で考え、経済・政治・社会問題に自らかわり、地域社会での行動にも応分の責任を持つ人間を育てる」ことを意味する。委員会でも、起草部会でも、こうした視点で「子ども」「子どもの権利」について議論が行われた。

当初は、「市民自治」という言葉が用いられたが、中間のまとめの説明会で、生活感覚として「市民」という言葉に馴染みがないという意見が出されたことや、またこれまでも「住民」として、自覚をもって区や地域を支え、区政に参加してきたという思いも大事にしたいということ踏まえて、「住民自治」を用いることになった。

## 4. 子どもの権利条例によって変わる子ども施策

聞き取り調査（ヒアリング）または、中間のまとめの説明会等で出された質問で多かったことは、条例化の意義と制定後に子ども施策はどのように変わるのかという点であった。

自治体における条例化の意義は、子どもに関わる事務のほとんどが自治体もしくはその機関の権限とされ、子どもにとって最も身近な窓口であること。自治体は、子どもにより近いところで子どもがおかれている実情を把握し、それに応じた権利救済・保障をしていくことが可能であること。自治体では、現在も多様な形での条約の実施と普及に取り組んでいること、が上げられる。

では、条例の制定によって、子ども施策はどのように変わるのだろうか。大きく3つのポイントがあげられる。

第1のポイントは、子どもの諸権利を具体化するために、教育、福祉、保健衛生等

の子どもに関わる施策全般に子どもの権利という視点がより具体的に加わり、これまで部局ごとに個別に取り組まれていることの多かった諸施策の連携と家庭・学校・地域等を巻き込んだ多面的な主体の協力の下に子どもの権利保障が図られる点である。

第2のポイントは、子どもの権利侵害に関する救済の根拠を与え、子どもの権利侵害のサポートシステム（相談窓口、子どもの権利擁護委員の設置、権利救済に関する連携・協働システム等）がより強化され、総合的、計画的、継続的な子ども施策を展開することができる点である。

第3のポイントは、子どもの権利条約の理解が促進され、具体的施策と子ども参画のシステムづくりが推進される点である。

また、条例化による「子どもの権利」の理解の普及は、子ども施策だけではなく、日常生活の中におとなが子どもの立場に立って考えるという視点を加えることにもなる。これまで「子どものために」と考えられていたことの中には、実はおとなの都合で考えられていたことが少なからずあったことに気づき、子どもとおとなが互いを信頼し、尊重する関係を築くことにつながる。さらに、子どもの参加・参画をすすめることは、住民として地域の活動に積極的に参加し、応分の責任を果たす未来の区民をはぐくむことにつながるのである。

委員会では、子ども施策の新たな展開を支えるためには、子どもの権利に関する施策の推進計画やその権利保障の状況の検証は欠かすことができないとしている。この条例の制定によって、児童虐待やいじめの問題がすぐさま解決されるという性質のものではないといえる。しかし「子どもの権利」、しいては、子どもとおとなの関係のあり方について、正面から議論がされたことは、これからの子ども施策を考える上で重要な意義があったといえる。

この報告書は、条例の検討を通して、「子どもの権利」が子どもとおとなに理解され、子ども施策だけではなく、豊島区全体に根付くことを期待するものである。