

会議録

会議の名称	平成19年度 第5回西東京市子ども福祉審議会
開催日時	平成19年 10月 4日(水曜) 13時 から 15時 まで
開催場所	田無庁舎5階 502・503会議室
出席者	(出席者) 森田会長、梅村副会長、猪原委員、吉瀬委員、齋藤委員、清水委員、古川委員、阿委員、松沢委員 (事務局・職員) 子育て支援部長 二谷、子育て支援課長 森下、旧子育て支援課長 大川、子育て支援課調整係長 荒木、調整係主事 矢部、後藤
議題	1 学習会(講義と質疑応答) 「自治体における子どもの権利に関する条例について」 講師：荒牧重人(山梨学院大学法科大学院教授) 2 報告事項 ・職員紹介 ・次回審議日程等について
会議資料の名称	(1)講師紹介 (2)荒牧講師資料 「自治体における子どもの権利条例について」 「子どもにやさしいまちづくり - 行動のための枠組み - 」 (3)事務局職員、子ども福祉審議会、庁内検討委員名簿 (4)子ども福祉審議会経過資料 (5)他団体の条例 川崎市「子どもの権利に関する条例」 多治見市「子どもの権利に関する条例」 箕面市「子ども条例」 大阪府「子ども条例」 豊田市「子ども条例」
記録方法	全文記録 発言者の発言内容ごとの要点記録 会議内容の要点記録
会議内容	
発言者名 発言内容	二谷 子育て支援部長 平成19年度第5回目の審議会を始めさせていただく。まずはじめに、10月1日付で職員の異動があったので紹介したい。大川が市民部納税課へ異動となり、後任には、高齢者支援課から森下が子育て支援課長となったため、挨拶をしたい。

大川 旧子育て支援課長（現納税課長）挨拶

森下 子育て支援課長 挨拶

二谷 子育て支援部長

本日は、自治体における子どもの権利に関する条例について学習会を実施する。また「子どもの権利に関する条例庁内検討会」の委員も聴講させていただきたい。

講師紹介

山梨学院大学法科大学院教授 荒牧重人氏

では、会長へ進行をお願いしたい。

森田会長

本日はお集まりいただき、ありがとうございます。市長から、子どもの権利条例の諮問が出てから、すでに3回の審議を終えている。今後の条例策定にあたり、見識ある方から直接話しを聞く機会を設けようと今回の学習会を企画した。様々な場所で活躍されている適任な方をお呼びした。今後、何を議論し大切にしていけるか、本日の講義を大いに活用したい。講義の後に、質疑応答を行う。

荒牧講師

西東京市で子どもの権利に関する条例を策定すると聞き、非常に嬉しく期待しています。大学院時代、田無市に在住していた頃に国際的な人権条約と憲法の関係性を研究してから、少しずつ子どもの問題に取り組むようになってきました。本日は、今まで私が他団体で策定委員として、又は裏方として携わってきた子どもの権利条例の策定において何が議論（争点）になったのかを中心にお話したい。

条例の策定には政治的判断によるところもあるので、本日の講義が西東京市に全て当てはまるものではないこともお伝えしておく。

講義（以下、要点整理）

はじめに

- ・子どもの自己肯定感（自尊心）の低下
- ・大人と子どもの意識（思い、願い）のズレ

上記問題や社会背景と、子どもの権利意識には関係性がある。よって子ども自身の権利認識が重要だと考える。

1 子どもの権利をめぐって

（1）子どもの権利をめぐる争点

子どもの権利条例を作るとき、どの自治体でも議論になるのが、子どもの「権利」という問題だった。「権利擁護」の四文字には抵抗がなくても「子どもの権利」という六文字になると議論を呼び、内容の議論まで至らない場合がある。

子どもに権利を与えると身勝手になる、わがままになる、秩序が保てないという意見について述べる。この議論は大切だが、条例でこの問題を決着させる必要はないだろう。具体的に何がわがままだと考えるか、その事が権利と結びついているかを検証すること、その背景を？むことが重要だ。子どもたちは、権利を知り、身につけた上でわがままになる程、権利について学習していない。どんな背景があって、子どもがわがままな行動に出るのかを大人が考え、話し合う必要がある。

権利と義務の問題について（権利を与えると義務を果たせない）はどうか。権利に伴う義務は、あるか否か。人間としての権利（憲法上、条約上）には、義務は伴わない。やはり、この問題も具体的に議論すべきだろう。例えば、納税の義務を果たさないからといって、我々は表現の自由や生きる権利を奪われることはない。権利に伴った義務ではないことがわかる。子どもの権利に伴う義務は、それを保障する国の義務、自治体の義務、親に義務がある。義務論の次に、責任論に発展した場合はどうだろうか。権利に対する責任は、お互いの権利を尊重し合うという責任であろう。川崎市ではこの議論の結果が、前文に表れている。

子どもの権利条例は、理念や徳目ではない。理念だけなら憲章で充分だ。権利条例といった場合、国際的な子どもの権利条約の考え方に沿っていく必要がある。国連の条約『子どもの権利条約』の柱は「差別の禁止」「子どもの最善の利益」「命の権利（生存・発達）」「意見の尊重」の4つの柱である。一人の人間として命を得て、生き残って、成長することが権利だというのが国際認識です。「権利」とは、狭義の意味ではない。では、なぜ敢えて「子どもの権利」という表現をするかと言えば、権利は大人から与えられる恩恵ではなく、本来子どもたち自身のものであるからで、これは女性が人権を獲得するために「権利」といつてきた考え方とよく似ている。条約では、子どもが本来持っている権利（生きること）を、大人の勝手や無関心で奪うことはできないとしている。

（2）いまなぜ子どもの権利か

子どもたちが自分のことを大切にし、社会から大切にされること、生き生きと育っていくこと、これを今の時代「子どもの権利」と言って確立することが世界的な流れです。時代の要請と言えよう。権利は恩恵ではなく、元来持っている生きる力であり、ユニセフは、それを支援することが最も重要な任務であると述べている。

子どもの権利侵害の点から述べる。例えば、いじめの問題。いじめは、いじめられている子どもの権利侵害である。いじめている子どもに対する処罰や、周りの傍観する子どもたちの思いやりの問題になってしまうことが多くあるが、これを権利の問題として捉えるなら、いじめられた子どもが、立ち直っていくまで、最後までそのプロセスと向き合うことが重要なのである。救済、回復の過程には、権利意識が必要である。その意味で、権利について認識し、子どもが権利を身につけていくことが大切なのである。

（3）子どもの権利がもたらすもの

理想の子ども像をつくらず、子ども一人一人を権利の主体として丁寧に向き合うこと、子ども支援を手法の問題にしないことが必要である。子どもの権利意識は、子どもの自己肯定感の向上に不可欠。自己肯定感を高めるプログラムは、女性施策の分野ですでに実践されている。女性の人権の確立過程では、権利学習とともに進めることが効果的なことも実証されている。子どもについても同様で、子どもたちが権利を学ぶほど、命の学習をすればするほど、子どもたち相互の関係性は良くなる。相手も権利を持っているということを学ぶのである（相互尊重）。そして、子どもたちは大人や社会から期待（信頼）され、関わられてこそ、力を発揮する。

（4）国際水準（グローバルスタンダード）としての子どもの権利条約

子どもの権利条約をはじめ、国連の権利委員会が日本に対し行っている勧告等を踏まえることが必要である。日本が批准している子どもの権利条約は、憲法よりは低い位置だが、国会でつくる法律よりは上位にある。国内の法律のなかで、国際条約に反するものは変更しなくてはいいけないほどの強い効力を本来持っている。

一方、この国際条約は開発途上国向けに作られた条約ではないかという議論が、以前よく聞かれた。条約の制定過程からいっても、条約の内容や実施のプロセスからいっても、間違

いであることを述べておく。

ユニセフが実施する「子どもにやさしいまち (Child Friendly City)」国際プロジェクトを紹介する。子どもにやさしいまちとは、子どもの権利条約を実現しようとしているまちのことである。昨年度、ユニセフ・イノチェンティ研究所の顧問が日本に来た際には、西東京市長に会っていただいた。子どもにやさしいまちづくりの基盤は、条約に定める4つの柱（「差別の禁止」「最善の利益」「命の権利」「意見の尊重」）である（3ページ）。また、子どもにやさしいまちづくりのプロセスとは、地方自治の場で子どもの権利条約を実施していくこととした上で、必要とされる9つの要素を挙げている（子ども参加、法的枠組み（条例）、権利戦略（課題別計画）、調整のしくみ、予算、等々）（2ページ）。

我々は子どもの問題に向き合っていると、目の前の子どもに集中し、一生懸命で、視野が狭くなりがちである。我々が今取り組んでいる子どもの問題は、国際社会の流れの中での取組であるという位置確認ができる点でも、国際条約は重要なのだと思う。

2 なぜ条例なのか

条例化をつくることで、子育て施策の仕組みを実行性のあるものにしていくことと同時に、子どもや市民に向けて、子どもに対する市の姿勢を示すという側面を持つ。

国の施策が、条件整備をしないまま学校や施設、自治体に下りている現状の中、子ども自身が育っていくための条件整備を整えようとする基礎自治体の姿勢である。子ども支援であると同時に、子どもに関わる親、関係者、教員、担い手たちへの条件整備支援でもある。

家庭・学校・地域の連携が重要であるにも関わらず、なかなか連携できない。条例は、子どもたちを中心（基本）におき、家庭・学校・地域・NPO等々が連携をしていく実質的な鍵になる。これが、ユニセフのいう子どもにやさしいまちづくりの実現なのである。

ある自治体で、子どもの権利についての市民の理解が得られないから、条例策定は時期尚早とし、条例が策定できない例があった。権利保障の問題は世論によって左右されるものではない。国際的な考え方は、権利保障は世論が反対しても進めるべき問題としている。最初から理解される人権問題はない。理解されるために、啓発し、施策を進め、条例で向き合うという発想だろう。

3 制定に向けて（どこに力を入れていけば良いか）

制定過程は非常に重要であるが、過程に力を入れすぎることなく、条例の実施を念頭にいった制定が望ましい。

私は、理想の子どもの権利条例はないと思っている。西東京市に相応しい条例をつくるのが大事。研究者から見たときに、十分な水準でない等々の意見は気にする必要はないと思う。西東京市の方向性を示し、子どもたちや関係者の関わりについて、現状を一步でも二歩でも進められる条例ができれば良い。だからこそ、制定過程が重要なのである。現状から出発し、自治体に即した条例、取組の成果（努力）を基にした条例を作りたい。理念や条文が素晴らしいものであっても、実施されないなら策定の努力は無駄になる。子どもたちの現実や、思い・願いを把握することに留まらず、それを条文に反映することが重要だろう。

また、市民参加・子ども参加がどれだけ図れるか。条例の実施は、そこに定着している市民や市民グループが関わるのが重要。行政担当者は当然変わっていくので、市民の皆さま

ん、施設関係者、市民グループ、協力者が関わっていくことなのです。制定プロセスに巻き込んで関わってもらう。自分が関わった条例だと思えば多ければ多いほど、条例の実施はうまく進む。このことは川崎市、多治見市の市民参加・子ども参加についても同様だった。多治見市では、条例づくりに参加した子どもたちが審議会の答申を「私たちが関わった条例です。どうか議会を通してください。お願いします。」と市長に提出。子どもたちが上手に関わった典型だった。また子ども参加は、子どものファシリテートができる人材が関わると効果的である。

条例文を作ることは、専門家に言わせてしまえば、すぐにでも可能なこと。しかし、各市の条文のいいところを取っても、効果は得られない。策定に至る取組みを重ねることで、自治体の特徴が出る条例が作れるのだろう。

4 条例の内容について

(1) 国連「子どもの権利条約」を踏まえること

「子どもの権利条例」という条例の名称をめぐる。条例は実施が重要。制定過程では言葉の表現がしばしば問題となるが、名称よりも、実施を踏まえていくことが何より大事。

「子ども条例」という名称にして、内容を権利条例とする自治体もあった。権利という表現だけで、条例が反対される背景があるためである。

(2) 内容について

条例で決めたほうがいいこと、条例で定めないほうがいいこと、条例で定めてはいけないものがあることを意識すること。

・ 条例で決めたほうがいいこと

計画や要綱では権限がもてない制度や、条例（法）を根拠に実施すると効果的な性質のもの。救済制度やオンブズ制度がこれにあたる。

・ 条例で定めないほうがいいこと

条例では原則を決め、計画や要綱で具体化したほうが効果的で、臨機応変に対処すべきもの。条例に政策や施策の詳細を書き込みすぎると、実施の際に縛りになるためである。

・ 条例で定めてはいけないもの

徳目は、法で定めるのはふさわしくない。

総合条例は内容に、子どもの権利の理念と、理念を具体化する制度・しくみと、推進施策など、全てを定めるため、それぞれ不十分なところがあっても、相互的に補完し合えるというメリットがある。

子どもの権利の理念について、川崎市と多治見市を比較して述べる。

多治見市は、理念を前文に置き、条文のなかに権利の理念を意識的に入れなかった。そこに至るまで、ずいぶん議論しました。多治見市は、子どもの権利に対する様々な考え方は条例で決着をつけません、というメッセージを市民に発したのである。しかしながら、わざわざ「子どもの権利の普及」という、総則で定めてもいいような文章を2章の条文に入れた。条文の中で、権利を学び、普及を支援しますと謳ったわけです。

川崎市で権利の理念を入れたのは、子どもたち自身が安心していられること、ありのままの自分であること、そのことを権利の問題を結びつけて条文化したためである。権利とは生活の中に当然あるもの、と具体的な生活場面と結びつけ条文化したのである。読み比べていただきたい。

このように、子どもの権利の理念をどういう視点で決めていくか、何のために権利の考え方を条例に書き込むのかを充分議論していただきたいと思う。

子ども固有の救済制度について

救済制度を設けるべきか否か。結論から言うと、私は子ども固有の救済システムは必要があると思う。いまの子どもたちは安心してSOSを出せているか、多くの子どもは我慢している。また、現状の相談制度は、窓口で相談したのち、他の関係機関にまわるため、最後まで解決に関われない。SOSを受け止めた機関が最後まで解決に関わること、それがオンブズ制度の利点です。子どもの立ち直る過程を支援するために様々な調整機能をオンブズパーソンに持たせる。行政を告発する役目ではなく、傷ついた子どもの立ち直りを応援する、そのための調整機能である。

総合条例の中では、このオンブズ制度に最もお金がかかる。ある自治体では、相談部署での良い意味でのリストラを行い、効率的に実施する自治体もあるし、また他の自治体ではオンブズパーソンに弁護士を置き、負担して実施する場合もある。

子ども参加について

参加の理念に留めるのか、具体的な制度や施策を明記し実施していくか。子ども会議を置く自治体など（川崎市・多治見市）、子どもたちに提言機能を持たせる例もある。子ども参加における重要な点は、子どもの意見を聞きっぱなしでは良くないということ。本当の意味で参加のプロセスを持たせることが重要であろう。西東京市でどのような仕組みを作ったら子ども参加が実現できるのか、そのことを想定しながら今後の子ども参加を促す条例を作っていたきたい。

条例の推進と検証について

規定をつくるかどうか。推進するための委員会を設けるか、実施を検証する委員会を設けるか。推進委員会を設ける自治体は多いが、検証委員会を設ける条例はとても少ない。検証は、その多くが自治体職員で調査集計し、結果を審議会でオーソライズするが、川崎市は大変珍しい例で、第三者で構成する検証委員会が、独自に条例の実施状況を検証している自治体である。行政も委員会も、とても大変な作業を費やしている。

(3) 条例の形式

子どもが読めることをどこまで配慮するか。ただ平仮名にすれば子どもが読めるわけではないようだ。川崎市、多治見市、両市とも子ども用の条例は全て子どもたち自身がチェックした。ただし、条例は法ですので、概念がすべて子どもに対し明確になるかということ、難しい所だろう。

以上です。いい条例ができることを祈念しております。

講義終了

森田会長

ありがとうございました。では委員の皆様、ご自由にご質問ください。

松沢委員

子どもの権利条例の有効性について伺いたい。

1つ目は、条例における家庭、親の在りようについて（親への拘束力等）。

2つ目は、条例の私学・私立への影響力について。

3つ目は、市を超える問題について、条例の考え方は。子どもたちは西東京市だけで活動しておらず、市を超えた子どもの問題や関係機関の連携などについて、どのように考えておられるのでしょうか。

荒牧講師

1. 親の在りようの問題について

親が子どもの権利を侵害するとき、条例がどこまで効果を持つか。家庭や学校で問題が起こった際、直接的に条例で解決することにはならないだろう。解決する基になる条例であり、きっかけづくりだと考えている。オンブズパーソン制度があれば、問題が起こった時の解決手段となるが、条例がそのまま施設や家庭に効力を与える法的関係ではない。

このことは、虐待防止法がそれ自体で虐待を防止できるかということ、そうではなく、解決する糸口を示すものであるのと同様に、関係者や関係機関が、問題解決のために動ける基礎となる条例だと捉えている。条例で大事なことは、子どもたちを救済の対象ではなく解決の主体ということ認識することである。

2. 私立、東京都・国が管轄権をもつ施設への影響力について

市の姿勢を示し理解を求め、実質的な連絡をもつことで、関係を保つことであろう。

3. 市を超える問題について

子ども施策を各自治体で進めていても、依然として子どもを取り巻く問題は起こっており、子どもたち自身の自己肯定感も低い。権利を基本に置いて施策を進めていき、自己肯定感を高めていくこと等々（無作為抽出調査：子どもの自己肯定感 50% 権利施策の展開後 70%前後）、一つ一つ積み重ねていくことだろう。生活者としての子どもを捉えることができるのは基礎自治体。だからこそ、基礎自治体レベルで条件整備をするのが自治体の責務であり、積み重ねが重要ではないかと考える。その結果、児童相談所等の関係機関が、取りくみやすい状況になってくる。

森田会長

西東京市には、私立幼稚園・私立保育園がある。私学は東京都の方針、公立は西東京市の方針というのではなく、西東京市の条例によって全体へ緩やかな網目をかけられるのであろう。

齋藤委員

1 つ目は、条例の主体は子どもであって、条例の執行は区市町村であると理解した。よって親の問題は、この条例では別問題だと捉えたが、よろしいか。

2 つ目は、命の権利や差別の禁止に関連して、具体的には障害の問題についてお聞きしたい。目に見えてわかりづらい社会的障害（アスペルガーのような対人問題）への対応についても考えていくとき、条例における障害の問題を先生はどのように考えていますか。

荒牧講師

1. 親、学校、施設のあり方の問題は、規定しなくていいという意味ではなく、子ども自身の権利を保障する関係のなかで、どうあるべきかを考え、条文化するか否かを決めるべき。（条例に明記して意味を成すものなのか。例えば親の責務、親支援する市の姿勢等々の明記は西東京市の判断だろう）。

2. 障害のある子どもの問題について

実は昨年 12 月、障害者の権利条約ができ日本も署名した。今後、条約批准に向かっていき、この条約の国際的な考え方、水準に基づき具体化していくことになるだろう。自治体で策定する条例にどこまで考え方を盛り込むべきか。障害について配慮する規定に留めるか、施策水準まで含むべきか。詳細に盛り込むと、施策を拘束する。具体的にアスペルガー、身体障害等々など明記することは避け、方向性を入れることで実施効果を目指したほうが良いと思う。

森田会長

ありがとうございました。これで、学習会は終了いたしたい。

荒牧講師、庁内検討会委員の退室

報告事項

森田会長

事務局から報告事項をお願いしたい。

二谷部長

次回日程は10月30日(火曜)「税制改正に伴う保育所保育料の見直しについて」
11月6日(火曜)「子どもの権利に関する条例について」(保育料審議が終了した場合)

森田会長

今後、審議会の下部組織であり、条例について詳細に議論する(仮称)委員会を立ち上げる。そこに、審議会メンバーも加わっていただきたい。参加する意思のある委員は、事務局にお伝えいただきたい。

以上にて終了