



Title	「子どもの権利に関する条例」の制定・実施過程と内容分析：北海道奈井江町条例の検討を中心に
Author(s)	横井, 敏郎; YOKOI, Toshiro; 安宅, 仁人 他
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 98, 113-150
Issue Date	2006-06-30
DOI	<a href="https://doi.org/10.14943/b.edu.98.113">https://doi.org/10.14943/b.edu.98.113</a>
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/14435">https://hdl.handle.net/2115/14435</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	98_113-150.pdf



# 「子どもの権利に関する条例」の 制定・実施過程と内容分析

— 北海道奈井江町条例の検討を中心に —

横井敏郎\* 安宅仁人\*\* 辻村貴洋\*\*

Study on Process of Enactment and Enforcement of “a Municipal Ordinance on the Rights of the Child” and Analysis of its Text: in the Case of the Ordinance of Naie Town in Hokkaido, Japan

Toshiro YOKOI Kimihito ATAKU Takahiro TSUJIMURA

## 【目次】はじめに

### 第1章 子ども関係条例の分類と位置関係

- 1 子ども関係条例の類型化と先行研究
- 2 「子どもの権利条例」の中に見る憲法的枠組み
- 3 3つの分類視角 —「権利章典」「権利保障システム」「自治体の方針」—
- 4 あらたな分析の視点と条例の位置関係

### 第2章 奈井江町「子どもの権利条例」の制定・実施過程

- 1 「条例」発案までの経緯
- 2 奈井江町の条例制定過程
- 3 制定後の取り組み状況
- 4 小括

### 第3章 奈井江町「子どもの権利条例」の内容分析

- 1 奈井江町「子どもの権利条例」の構成
- 2 奈井江町「子どもの権利条例」の系譜と特徴
- 3 奈井江町「子どもの権利条例」の評価

おわりに

【キーワード】子どもの権利に関する条例, 子ども観, 権利・義務・責任, 奈井江町

## はじめに

1998年の「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」、2000年の「川崎市子どもの権利に関する条例」をはじめとして、近年、複数の自治体で類似の条例が制定、施行されている。この現象は子育ての困難化に対して子どもの成育環境の改善を図ろうとする動きの反映といえる

\* 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座助教授（教育行政学研究グループ）

\*\*北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座博士後期課程（教育行政学研究グループ）

が、これら条例は必ずしも同一の内容や子ども観に立つものではなく、従来型の青少年健全育成的な色合いをもったものも含めて複数の潮流を含んでいる。これらの条例はまだ定まったばかりであり、制定からほぼ5年を経過した川崎の条例にしてもこれからより本格的な取り組みが予定されている状況である。したがって、これら条例がどのような成果を子どもたちの現実にもたらすかは軽々には判断できない段階にあるといえる。

しかしながら、これら条例がそれぞれどのようなプロセスを経て生まれてきたのか、制定後数年を経た段階でも、条例が子どもたちの課題をいかに解決し、どのような地域的取り組みを促しているのかを一定分析することは可能であり、必要なことでもある。また、類似した複数の条例の異同を検討することも求められている。先行して制定された条例に関する実証的研究は、後続の条例制定に有意義な知見を与えることになる。

これまで子ども関係条例については川崎市の条例がしばしば取り上げられているが、その他の自治体の条例についてはあまり詳細な検討は行われてはいない。本稿では、2002年に北海道奈井江町で制定された「子どもの権利に関する条例」を対象に、その制定・実施のプロセスと条例自体の内容・特徴について検討を行い、この条例がもたらした成果と課題について明らかにするとともに、いくつかの他自治体条例との比較を行って奈井江町の条例の位置を明確にしつつ、子どもの権利関係条例のあり方について若干の示唆を与えることを目的とする<sup>1</sup>。

## 第1章 子ども関係条例の分類と位置関係

### 1 子ども関係条例の類型化と先行研究

1998年に「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」が制定されて以降、毎年のようにどこかの自治体で子どもに関係した条例（子ども関係条例）が制定・施行されている。地域の特性や制定過程などを反映する形で多様な条例が生み出されている。そこで、国内における子どもの権利保障の潮流を理解するためにも、現在ある子ども関係条例をそれぞれ分類・整理することが重要になってくる。

子どもに関係した条例の類型については、すでに荒牧重人氏<sup>2</sup>や野村武司氏<sup>3</sup>らが類型化を行っている。例えば野村氏は、①基本条例、②個別条例、③総合条例、④〇〇宣言型、の4つに類型化している。それらを引用すると、

- ①基本条例…子ども施策を子どもの権利保障の観点から体系づけ、それを実施していくための基本原理。
- ②個別条例…子どもの権利の観点から必要な施策を個々に条例で具体化、整備するというもの。
- ③総合条例…①の基本条例と②の個別条例をあわせて1つの条例として制定するもの。基本

<sup>1</sup> 本稿は、2005年8月26日に東京学芸大学で開催された日本教育学会第64回大会の自由研究発表Ⅱ「教育行政・教育法B」において行った発表を加筆修正したものである。本稿の執筆は、「はじめに」、第3章、「おわりに」を横井敏郎、第1章を安宅仁人、第2章を辻村貴洋がそれぞれ分担した。なお、本稿の内容は、横井敏郎・安宅仁人・辻村貴洋・篠原岳司・中野恵・伊藤健治・橋場典子・藤田春香・黛幸司「奈井江町子どもの権利条例の成果と課題」『公教育システム研究』第4号、2005年2月、と重複する部分があることをお断りしておく。

<sup>2</sup> 荒牧重人「解説 子ども条例の意義と制定・実施の課題」『子どもの権利研究 第2号』、子どもの権利条約総合研究所編集、2003年

<sup>3</sup> 野村武司「自治体の子ども施策とその条例化」『日本教育法学会年報』25号、1996

原理と個別施策の具体化が結びつくという意味では理想的な形と言えるかもしれない。

- ④〇〇宣言型…基本理念，基本原理を条例によらずよりソフトな宣言という形式で規定しようというもの。(厳密には条例化とは言えない)

となる。さらに荒牧氏は，具体的に制定された条例をそれぞれ分類することでこの類型化を発展させてきた。それは，

- ①総合条例…子どもの権利を総合的に保障しようとするもの  
(川崎市子どもの権利に関する条例・奈井江町子どもの権利に関する条例・小杉町子どもの権利に関する条例<sup>4</sup>，など)
- ②個別条例…権利救済やオンブズパーソン，行政への参加システムについて定め子どもの権利保障に関わる個別の問題に対応するもの  
(川西市子どもの人権オンブズパーソン条例・岐南町子どもの人権オンブズパーソン条例，中野区教育行政における区民参加に関する条例，など)
- ③施策推進条例…子ども施策を推進するための原則を定めたもの。  
(箕面市子ども条例・世田谷区子ども条例，など)

というもの<sup>5</sup>であり，これらを「自治体による子ども施策」の大きな柱として据えている。これらは，それぞれ条例の定義や条件を示し，子ども関係条例を形態的に分類しているという点で妥当性を有しており，子ども関係条例についての理解を深める上で有用である。

しかしながら以下の理由から，これらの類型は形式的な色合いが強く，一方で実質的・機能的側面からの条例の位置付けが十分になされていなかったとも理解することができる。その理由の1点目としては，先に紹介した野村による類型化を例に取れば，これは1996年——子どもの権利条約批准の2年後ではあるものの，子どもに関する条例がまだ制定されていない時期——になされたという点を指摘することができる。すなわち，具体的な条例が制定される前に提示されたこの類型化は，いわば「演繹的」な側面を持っていると考えられる。現状として20近い子ども関係条例が制定されてきた今日，子どもの権利条例を理解する上で各条例の個別・具体的な内容——実質的・機能面——を経由した，いわば「帰納的」な分類視角を提示することの重要性が増してきているのである。そして2つ目の理由として，こうした分類は条例の中に含まれている「子ども観（権利の主体性，権利・義務・責任関係など）」に対応していないため，分類からこうした子ども観を再度読み取ることが難しくなっているという点が挙げられる。

以上2つの理由から，各条例を分類する上で若干視点を異にした視角を提示し，それぞれ各条例の位置関係を実質的・機能的な面から把握していく必要があると考えられるのである。

<sup>4</sup> 小杉町は，同町を含む5市町村の合併により2005年11月1日に射水市となっている。この合併を受け，同町の「子どもの権利条例」は廃止されている。なお，合併後は射水市庁舎内に「少子化対策・子どもの権利班」が設置されており，同班の紹介HPには「『子どもの権利条約』の精神を大切にし，子どもの権利が保障されるための仕組みを整え，新しく誕生した射水市で条例を制定したい」とある。www7.city.imizu.toyama.jp/project/1203000/18/18.1.htmlより(2006年3月17日現在)。

<sup>5</sup> この分類については，荒牧氏が編修委員を努めている『解説 教育六法』（姉崎洋一・荒牧重人・小川正人・金子征史・喜多明人ほか編修，三省堂，2005年）の子どもの権利関係条例とその解説も参照。同書では，総合条例，意見表明・参加，権利救済，子ども施策の推進，子ども育成・子育て環境整備の5つに分類している。

## 2 「子どもの権利条例」の中に見る憲法的枠組み

まず、子どもの権利は基本的人権にその土台を置いている（「子どもの権利条約」前文参照）という前提に立つならば、基本的人権を保障する枠組みとしての憲法に関する議論を援用することで——換言するならば、子どもの権利を保障する法的（条例）枠組みは、当然憲法の枠組みとも類似性を有する、という仮説を立てることで——、子どもの権利についての有効な分類視角を提示できると考えられる。

一般的に憲法の構成要素としては、「権利章典」と「統治機構」の2つがあることは既に多くの教科書が整理しているところである。単純に言えば、前者は「人々にどのような権利があるのかを宣言した部分」であり、後者は「その権利を保障するためのシステムをどうするかという部分」ということになる（なお本章においては、「統治機構」については、権力分立に限った概念ではなく「統治機構は権利章典の遵守を確保するための制度的装置であった<sup>6</sup>」と解釈し、「統治機構＝権利保障システム」と捉えることとする）。そして、これを「子どもの権利条例」に対応させてみた場合、同じように子どもの具体的権利についての宣言の部分と、子どもの権利をどのように保障していくかというシステムの部分との2つの柱によって、実効的に権利行使が担保されていると考えることができるのである<sup>7</sup>。

またこれら2つの要素によって憲法が構成されていることが立憲主義的国家にとっての必要条件ではあっても、実際にはこれら要素とは別にそれぞれ国の方針が憲法の中に示されている部分が存在している。例えば、自由主義的な国家なのか、福祉社会型国家なのか、国際平和主義なのかといったような、国の基本的なあり方や方向性——国の方針——が見出されるのである。このように、憲法の中にもそれぞれの国に特有の条項・性質が方針として示されているとするならば、同様に条例の中にも「自治体の方針」がそれぞれ示されていると見ることができる。

<sup>6</sup> 芦部信喜、『憲法学 I 憲法総論』、有斐閣、1992年

<sup>7</sup> ただし特定の法枠組みの中で、権利の宣言がなされていることと、権利を保障する仕組みがある旨が記載されていることをもってして単一の類型に押しとどめてしまうことは、いささか形式的な面が強い感が否めない。というのも、憲法は形式的な観点（欽定⇔民定、硬性⇔軟性、成典⇔不成典）に基づいた分類のほか、「実質的・機能的な分類」（芦部、1992）観点からの分類もなされてきたという経緯があるためである。例えば憲法学者の芦部信喜氏はその一例として、レーヴェンシュタインの3分類とサルトーリの3分類を挙げている。以下引用すると、

### ○レーヴェンシュタインの3分類

- ①規範的憲法…政治権力過程が憲法規範に適應し、服従しており憲法がそれに関連するものすべてによって遵守されている場合
- ②名目的憲法…成文憲法典は存在するが、それが現実には規範性を発揮しないで名目的に過ぎない場合
- ③意味論的憲法…憲法そのものは完全に適用されているが、実際には現実の権力保持者が自己の利益のためだけに既存の政治権力の配分を定式化したに過ぎない場合（独裁国家や開発途上国家によくみられる）

### ○サルトーリの3分類

- ①人権保障憲法…本来の意味の憲法
- ②名目的憲法…レーヴェンシュタインの「意味論的」とほぼ同義。妥当性は有するが、基本が権力制限、人権保障という立憲主義の目的には不適切。
- ③擬似憲法…外観的には立憲的な、いわば「真正の憲法」とみえるにもかかわらず、人権保障という憲法の本質的な特質において遵守されていない。

これら分類法に共通することとしては、憲法の外形的な体裁だけでなく、憲法的枠組みの下で権利保障が実質的に機能する契機があるかどうかを分類視角の中心に据えていることが挙げられる。

### 3 3つの分類視角 —「権利章典」「権利保障システム」「自治体の方針」—

本章では、このような憲法の枠組みに関する議論に示唆を得つつ、子どもに関する条例の中に示されている「権利章典」、「権利保障システム」そして「自治体の方針」といった要素に着目して分類を行っていく。分類の具体的な方法については、1点目の「権利章典」部分については特に子どもの「権利のカタログ」性あるいは「権利の行使主体」性が条文の文言に見出すことができるかどうかについて焦点を当てた。さらにこの権利章典の部分については、条例の中で子どもの権利が具体的に明記あるいは列挙されているかどうかというカタログ性に加えて、「子どもの権利条約」の精神が条文に反映されているかどうかについても確認した。

また、2点目の「権利保障システム」に関しては、「権利救済・監視・検証」といったシステムあるいは機関が条例中に掲げられているかどうかに着目した。なお、その権利保障システムは大きく分けて、子どもの権利が侵害されているときに子どもを救済するもの(救済型)、子どもの権利の保障が実質的になされているかどうかを検証するもの(検証型)、施策の結果を評価するもの(評価型)の3形態がある。さらに、それらを実施する主体についても、行政とは別の第三者的機関であるのか、それとも行政機関であるのかという区別をおこなった。

そして3点目の「自治体の方針」は、条例の中に政策的な要素がどのように含まれているかについて着目したものである。というのも、子どもに関する条例の中には、種々の政策意図——少子化対策、青少年健全育成、まちづくり——の流れを汲むものがあるためである。これら条例にこうした自治体固有の方針がどのように含まれているか着目することも、子どもに関する条例の性質を理解する上で有用である。なお、ここで忘れてはならないのは、これらの政策が本来の意味で自治体「固有」のものであるかどうか——制定の契機が自治体の自発性・内発性に依拠しているかどうか——という点である。逆の視点から言うならば、国の政策の「下請け」として自治体が条例を制定していないかどうか——少子化対策なら厚生労働省から、青少年健全育成なら内閣府からのルートに起因して制定されていないかどうか——という観点からの検証も必要になってくる<sup>8</sup>。

そして、これら「権利章典」、「権利保障システム」、「自治体の方針」という3つの観点から、それぞれの子どもに関する条例を分類し一覧化したものが、表1である。これら3つの観点か

<sup>8</sup> この観点については、国の政策における少子化対策の一翼をなす次世代育成支援対策推進法と子どもの権利についての関係性がその好例となろう。その次世代育成支援対策推進法は2003年の制定時に「子どもの権利条約の趣旨を踏まえ、(中略)施策の実施に当たって、児童の最善の利益を考慮した取扱いが図られるよう努めること」という旨の附帯決議がなされた。これを受けて、同法は主務大臣が策定することとされている「行動計画策定指針」(同法第7条関係)の中にも、「基本的な視点」として、「我が国は、児童の権利に関する条約の締約国としても、子どもにかかわる種々の権利が擁護されるように施策を推進すること」や「子どもの幸せを第一に考え、子どもの利益が最大限に尊重されるよう配慮すること」(「行動計画策定指針」より)が必要であると明記されている。そしてさらには、その「行動計画指針」に基づいて「行動計画」を策定することを各地方自治体に義務付けている(同法第8条、第9条)。このような理由から、今後は多くの自治体においても「子どもの権利」(あるいは子どもの利益を最大限に尊重すること)に触れた「行動計画」を策定し、さらには計画との関わりの中で子どもの権利に言及した「子どもに関する条例」を制定する自治体も出てくると思われる。

例えば、2004年10月に制定された通称「北海道子ども未来づくり条例」は先に当選した高橋知事の公約によるところが大きく、一見自治体の自立性が発揮されているかの様にも見える。しかしながら、条例の文言や制定時の説明資料などを見ると、明らかに次世代育成支援対策推進法の影響を一定程度受けていることが見出せる。このように、各地の条例の実質的な性質を把握するためには、これまで見てきたように条例中に「子どもの権利」という文言があるかどうかだけに注目するのではなく、その構造や制定過程についても個別具体的に検証する必要がある。

表 1 子ども関係条例一覧

1. 子どもの権利に関する条例												
都 市 名	名 称	施 行 日	権利意典			分 類			自治体の方針			
			権利の行使主体性	権利条約	権利のカタログ	具体的権利項目	検証・評価機能	権利保障システム		救済機能	少子化・子育て支援	健全育成・社会性
1 川崎市	川崎市子どもの権利に関する条例	2000/12/21	前文	前文	第9～16条	安心して生きる/ありのままの自分を守られる/自分を守りにし力つけられる/自分に決める/参加する/必要な支援を受ける権利	権利委員会	オンブズパーソン				すべての子どもが幸福に暮らせる町づくりを進める(前文・第1条)
2 北海道 奈井江町	奈井江町子どもの権利に関する条例	2002/3/26		前文	第6～9条	生きる/育つ/守られる/参加する権利	救済委員					公徳心をもって社会規範を守り(前文)
3 富山県 小杉町	小杉町子どもの権利に関する条例(※1)	2003/3/17	前文	前文	第5～13条	安心して生きる/よく分らしく育つ/意見を表明する/集う自由/仲間と集う自由/支援を受ける	権利委員会	町				
4 岐阜県 多治見市	多治見市子どもの権利に関する条例	2003/9/25		前文		一人の人間としての権利が尊重(前文)	権利委員会	擁護委員				子どもは多治見を共につくっていく仲間としてまちづくりに参加できま(前文)

2. 名称に「権利」を含まない、子ども関係条例												
都 市 名	名 称	施 行 日	権利意典			分 類			自治体の方針			
			権利の行使主体性	権利条約	権利のカタログ	具体的権利項目	検証・評価機能	権利保障システム		救済機能	少子化・子育て支援	健全育成・社会性
1 大阪府 箕面市	箕面市子ども条例	1999/9/30				幸福を追求する権利を保障(第3条第1)子ども成長に応じた表現の自由と意見を表明する権利を保障(第8条)	市(制度の整備に努める)					市は市民と協働して(中略)子どもが幸福に暮らすことができま(前文)
2 東京都 世田谷区	世田谷区子ども条例	2001/12/10		前文		一人の人間として、いかなる差別もなくその尊厳と権利が尊重(前文)	区長					子どもは(略)社会における役割や責任を自覚を自ら学んでいく姿勢を持つことが大切(前文)子どもが健康やかに育つことができるよう基本となる(第1条)次代を担う全ての子どもは(略)社会に力を発揮する(中略)子どもは、子ども自身の健全な育成を図るための事業を(第12条)
3 石川県 金沢市	金沢市子どもの幸せと健全な成長を図るための社会の役割に関する条例	2001/12/19				社会において保障されるべき様々な権利を有していることを認識(第3条第2)						さまざまな分野にわたって相互に力を合わせて住みよいまちづくりを進めてきた公私協働の王塚(第2条)

都 市 名	名 称	施 行 日	分 類							
			権利保障典		権利保障システム		自治体の方針			
			権利の行使主体性	権利条約	権利のカタログ	具体的権利項目	検証・評価機能	少年化・子育て支援	健全育成・社会性	まちづくり
4 岡山県 新庄村	新庄村子ども条例	2002/ 3 /12			幸福を追求する権利を保障(第3条)子ども成長に応じた表現の自由と意見を表明する権利を尊重(第8条)				健全育成(前文)	次世代を担う子どもが健やかに成長できる村づくりを進める(前文)
5 佐賀県 神埼町	神埼町子ども条例	2002/ 7 / 1							健全育成(前文)	健やかに育つ環境を創り(前文)家族が(略)愛情を持って基本的な生活習慣や社会的な決まりを守る意識を身につけさせ(第4条)
6 岡山県 鴨方町	鴨方町子ども育成条例	2003/ 6 /10			社会において保障されるべき様々な権利を有していることを認識(第3条2)				健全育成(前文)	全ての子どもの幸せと健全な成長を図ることを目的とする(前文)住民等は(略)社会規範に反し又は、他人に迷惑を及ぼすような子どもの行動に対しては、これを改めるよう注意と指導(第5条)
7 愛媛県 松山市	松山市子ども育成条例	2004/ 4 / 1			社会において保障されるべき様々な権利を有していることを尊重(第3条)				健全育成(前文)	子どもの健やかな育成に寄与(前文)
8 高知県	高知県子ども条例	2004/ 8 / 6		前文	第5～13条「権利」の文字が明記されているのは「字」権利のみ	あるがままで愛される/学ぶ/有する/環境から守られる/自分の権利を知る/態度を持ちつづける/交わる/文化と交わる/自分を表す	子どもの環境づくり推進委員会		健全育成(前文)	社会のルールや他の人の人権を守ることが必要子どもが健やかに育つていくための取り組みを県民みんなが進める(前文)
9 北海道	北海道子どもの未来づくりのための少年化対策推進条例	2004/10/19			少年化対策の推進にあたって(略)子どもの権利及び利益を最大限に尊重すること(第3条)		子どもの未来づくり審議会		健全育成(前文)	結婚、出産、子育てに対する不安や悩意を取り除くことにより、安心して子どもを生み育てることができる(中略)る社会を実現(前文)
10 東京都 調布市	調布市子ども条例	2005/ 4 / 1		前文	個性が認められ、自分らしく生き、権利をはじめ、個人の尊厳を排つたかけがえない存在(前文)				健全育成(前文)	子どもが等しく健やかに成長できる社会を実現(前文)家庭は、子どもが、基本的な生活習慣、社会規範を守る意識および安全の判断を身に付けることができる(第13条)多岐にわたる(略)学級などは、集団生活を導く(略)を礎として、社会性を身につけることができる(第14条)

## 3. 子どもの人権教育・オンブズ条例

都 市 名	名 称	施 行 日	分 類									
			権利の行使主体性		権利意識		権利保障システム		自治体の方針			
			権利条約 第1条, 第 2条	権利条約 第1条, 第 2条	権利のカタログ	具体的権利項目 子どもの権利条約に 基づく権利及び自由 を保障(第2条)	検証・評価機能 オンブズパーソン	救済機能 オンブズパーソン	少子化・子育て支援	健全育成・社会性	まちづくり	
1 兵庫県 川西市	川西市子どもの人権オンブ ズパーソン条例	1998/12/22				一人一人の子どもの 人権を尊重(第1条)	オンブズパーソン	オンブズパーソン				
2 岐阜県 岐阜市	岐阜市子どもの人権オンブ ズパーソン条例	2001/3/19				子ども(川崎市子ど もの権利条例で規定 する)の権利の侵害 (第2条)	オンブズパーソン	オンブズパーソン				
3 神奈川県 川崎市	川崎市人権オンブズパーソ ン条例	2001/6/29				身体的又は精神的な 暴力など子どもの権 利の侵害に関して官 位迅速な救済を行う (第1条)	子どもの権利擁護 委員会	子どもの権利擁護 委員会				
4 埼玉県 埼玉市	埼玉市子どもの権利擁護委 員会条例	2002/3/29					オンブズパーソン	オンブズパーソン				

※1 小杉町は、同町を含む5市町村の合併により2005年11月1日に射水市となっている。この合併を受け、同町「子どもの権利条例」は廃止の取扱いとなった。

※2 なお、三省堂より2006年2月10日付で発行された「解説 教育六法(2006年版)」には、目黒区の「子ども条例」、池田市の「子ども条例」が2006年中に制定されているが、判明が本報掲載後のこととありこれら条例はこの分類表には反映されていない。

から見出すことのできる特徴あるいは傾向を挙げると、以下のとおりである。

まず1つ目の「権利章典」部分についてであるが、条例の中で子どもの権利性が①「権利行使主体型」、②「権利列挙（カタログ）型」、③「一般的権利確認型」、④「権利無規定型」の4タイプに分けられることがわかる。①の「権利行使主体型」とは、条例の中で子どもが、権利を保障されるだけでなく権利行使の主体であると明記しているものであり、子どもの権利性が強いものである（川崎市・小杉町）。②の「権利列挙（カタログ）型」は、子どもの権利について具体的項目を列挙・明示したものであり、「子どもの権利条例」に多くみられるタイプである（川崎市・奈井江町・小杉町・高知県）。もっとも条例中で、カタログを設けないものの、「子どもの権利条約」の精神を反映している旨を明示することで、間接的に子どもの権利のカタログを担保していると解釈する余地もあろう（多治見市・世田谷区・調布市）。③の「一般権利確認型」とは、たとえば「幸福を追求する権利を保障（箕面市）」とか「社会において保障されるべきさまざまな権利を有していることを尊重（松山市）」といったように、一般性の強い表現にとどめ、権利のカタログを明示しないタイプである（ほか、世田谷区・金沢市・新庄村・鴨方町・高知県・北海道・調布市）。そして最後の「権利無規定型」とは、条例中に権利という文言を持たない条例である（神埼町）。

2点目の要素である「権利保障システム」については、川崎、奈井江、小杉、多治見市の子どもの権利条例いずれもが、救済型や評価・検証型など何らかの形で権利保障システムを条文の中で明示しているという点が特徴的である。また、付言すると「子どもの権利条約」の精神を反映した旨が前文などに明記されている条例は、子どもの権利のカタログを示し、同時に権利保障システムを具体的に明示するものが全般的に多い傾向にあることが看取できる。これは、条例制定過程で子どもの権利条約を参考にした結果、条約と条例の構造が対応していった結果であると考えられる。

そして3点目の「自治体の方針」については、全体的に青少年健全育成の観点を盛り込んだものが多く、次いでまちづくりの観点を含むものが続き、そして特に近年では少子化対策の要素を含んだもの（神埼町・北海道・調布市）も多くなってきている。また、表上段の「子どもの権利に関する条例」と、その下段の「名称に「権利」を含まない子どもに関する条例」とを見比べた場合、名称に「権利」の文字を含む方が少子化対策、健全育成、まちづくりといった施策的な色合いが薄く、子どもの権利保障に特化しているという点が見て取れる。

逆に、条例の名称に「権利」の文字を含まないものに関しては、相対的に「自治体の方針」の比重が高い、ということが出来る。すなわち、名称に権利の文字を冠さない条例は、全般的に権利保障を主眼にしたというよりは、子ども政策や子育て支援政策の一環の中で子どもの権利に触れているケースが多いといえる。これらのことから、子どもの権利性の強い条例と自治体の方針の強い条例とが、いわば対照的な関係の傾向にあることがわかる。

#### 4 あらたな分析の視点と条例の位置関係

実際に制定された条例の特徴を踏まえた上で、「権利章典」「権利保障システム」「自治体の方針」という3つの視角に基づいたあらたな分類形態を提示するならば、表2のようになる。

また、子どもの権利に直接的に関わるという理由と、先述したように「子どもの権利性の強さ」と「自治体の方針の強さ」とが対照関係にあるという理由から、特に各条例の権利章典と権利保障システムの2つの要素に着目した。それらの性質を一覧にしたものが表3である。

表2 「権利章典」「権利保障システム」「自治体の方針」についての分類視点と、その構成要素

分類視点	構成要素			
A 権利章典	権利行使主体型	権利カタログ型	一般的権利確認型	権利無規定型
B 権利保障システム	救済・検証併設方式	救済方式	検証・評価方式	
C 自治体の方針	少子化対策	青少年健全育成	まちづくり	

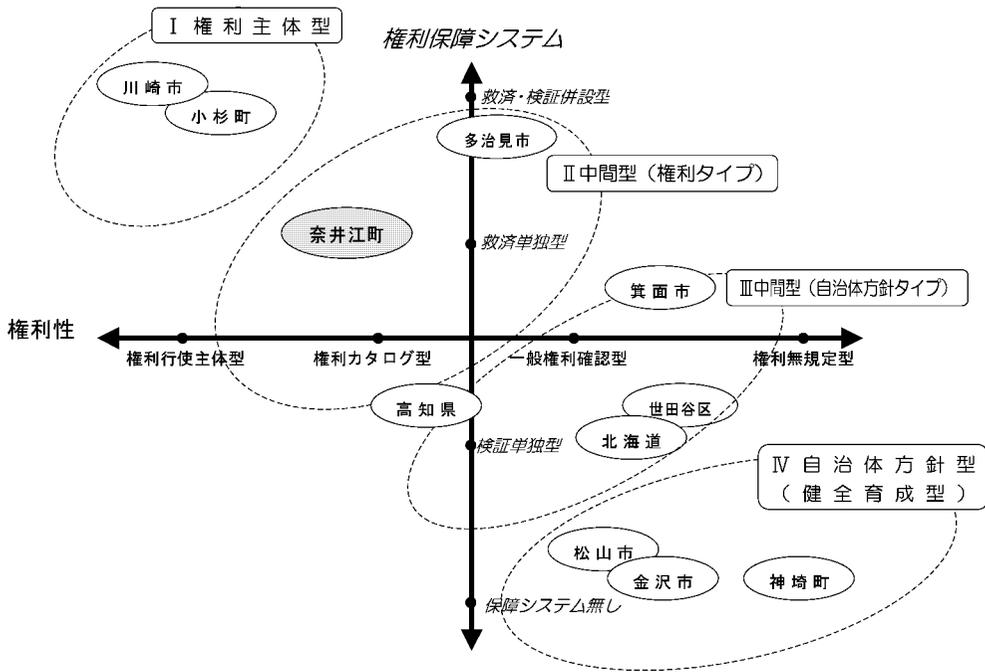
表3 子どもの権利条例の性質

	自治体名	A (権利章典)	B (権利保障システム)
子どもの権利条例	川崎市	権利行使主体・カタログ型	救済・検証併設型
	奈良江町	権利カタログ型	救済単独 (委員会)
	小杉町	権利行使主体・カタログ型	救済・検証併設型
	多治見市	一般権利確認型	救済・検証併設型
その他の主な子ども関係条例	箕面市	一般権利確認型	救済単独 (市)
	世田谷区	一般権利確認型	検証単独 (区長)
	金沢市	一般権利確認型	無
	松山市	一般権利確認型	無
	高知県	権利カタログ型	検証単独 (委員会)
	北海道	一般権利確認型	検証単独 (委員会)
	神埼町	権利無規定型	無

そして、図1は表3で示した各条例の性質に基づいて、横軸に子どもの権利性の強さを、そして縦軸に権利保障システムの整備度合い(なお、ここでは便宜的理由により縦軸において「救済単独型」を「検証単独型」の上側に配置した)をとり、それぞれ配置したものである。その結果、大きく分けて4つのタイプに分類することができた。その1つ目が、「権利主体型」の条例である。これは、子どもを権利行使主体として捉えるとともに、救済・検証を兼ね備えた権利保障システムを有するもので、子どもの権利性が極めて強いものである(川崎市・小杉町)。2つ目が、「中間型(権利タイプ)」の条例である。これは、子どもを全面的な権利行使主体とまでは捉えていないものの、権利カタログを明示したり、あるいは救済・検証併設方式の権利保障システムを整備したりして、子どもの権利保障を中心に据えた条例である(奈良江町・多治見市・高知県)。そして3番目の「中間型(自治体方針タイプ)」は、健全育成・少子化対策・まちづくりなどの自治体の方針が条例の核をなしてはいるものの、子どもの権利についても権利保障システムを整備するなど制度的な配慮を一定程度している条例である(箕面市・世田谷区・北海道)。そして4番目の「自治体方針型(健全育成型)」は、自治体の方針として、特に青少年健全育成が全面に出された条例である。これらの条例の中での主役は父母・学校・地域といった子どもを育成していく大人であって、子どもが主役となる契機はみられない。その結果、子どもの権利については付加的に触れた—あるいはまったく触れない—形の条例になっている(神埼町・松山市・金沢市)。

以上のように子どもの権利条例の特徴を「権利章典」と「権利保障システム」という2つの

図1 主な子ども関係条例の位置関係



観点から見た場合、荒牧氏が総合条例としてまとめている4つの「子どもの権利条例」(川崎市・奈井江町・小杉町・多治見市)は、その性質上さらに「権利主体型」と「中間型(権利タイプ)」という2つの型に分類できるのである。また、自治体の方針が強い条例に関しても、その性質に基づいて分類していくと子どもの権利保障システムを一定程度整備した「中間型(自治体方針タイプ)」と、特に健全育成的な色合いが濃い「自治体方針型」とに分けられるのである。これらのことから子ども関係条例は、そこで描かれている子どもの権利性や子ども観、さらには実効的な権利保障システムが多様なものとなっており、そうした要素が条例の性質を大きく左右していることがわかる。

加えて、より実質的・機能的な条例の検証をしていくためには上で見たような位置関係の把握のほかに、次の視点に基づいて個別・具体的に条例を見ていくことが必要である。第1は、——これは分類視角の「自治体の方針」にも関わることであるが——条例制定過程における各自治体の自立性がどのように発揮されてきたのか、という視点である。こと奈井江町に関しては、後に見るように町長のリーダーシップのもと自治体が自発的に条例を制定したという経緯がある。しかしながら、子ども関係条例がどれも自治体の自発性により制定されていくとは限らない。例えば、先にも述べたように少子化対策を意図した次世代育成支援対策推進法と、これから制定される子ども関係条例とのつながりは、より深いものになっていくであろう。そうしたなかで、子ども関係条例が、単に省庁の主導する施策——少子化対策(厚生労働省)、青少年健全育成(内閣府)、条約の敷衍(外務省)——を引き受けるだけのものではなく、自治体固有の観点から内発的に提示されたものかどうかを、制定過程分析を含めて個別・具体的に検討する必要がある。

第2は、条例をより実態的に研究していくという視点である。例えば、奈井江町の権利保障

システムの柱である「救済委員」については、条例制定後一度も発動した例がないという<sup>9</sup>。このように、条例の中に明記されていることと、実態として子どもの権利保障システムが実効的に作動しているということとは必ずしも一致しないケースが考えられる。であれば、各自治体でどのように条例が運用されているのか、そして実態的に子どもの権利がいかに保障されているのか、そしてそこで生活をしている子どもたちの現状はどうなっているのかを、各現場で吟味していくことが必要となろう。

そこで次章以降は、奈井江町「子どもの権利条例」の制定過程と条例の構造について、具体的かつ実態的に検討していくこととする。

## 第2章 奈井江町「子どもの権利条例」の制定・実施過程

### 1 「条例」発案までの経緯

奈井江町では、住民参加と自治、自立のまちづくりがすすめられてきた<sup>10</sup>。それは1986年に北良治氏が町長に就任して以来、町人口の高齢化（表4参照）に対応した、高齢者への福祉事業を中心に取り組まれている。たとえば、1989年に老朽化のすすんだ町立国保病院の存続をめぐる、議会は両隣の市に大きな病院があるため、なくなってもよいのではないかという意見が多数を占めていたが、アンケート調査により町民の8割以上が存続を望んでいることがわかった。そこで、北町長は住民代表、議会、医師会、町内の開業医など医療関係者等からなる「地域医療懇談会」を設けた。一年半にわたる協議の結果、同病院を存続させた上で、「開放型共同病院」システム（総合病院に入院患者を集約し、一定数の患者を開業医が担当する医療体制）がとられることとなった。また1994年8月、フィンランドのハウスヤルビ町に、議会、医師会、行政、福祉関係団体活動家等の人々が調査団として派遣され、保健、医療、福祉の取り組みについて調査・研修を行ったことを契機とし、国際交流事業が開始された。その後ハウスヤルビ町からも議長が奈井江町を訪問し、翌年4月に相互交流協定の調印がハウスヤルビ町でなされた。以後毎年、町議会議員、公募による町民、ボランティア等の活動家、中学・高校生の交流団、看護婦や保健婦などが、奈井江町からハウスヤルビ町に派遣されており、奈井江町

表4 奈井江町の人口変遷

年	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
世帯数	2,459	3,012	3,876	3,450	2,954	2,675	2,777	2,992	2,793	2,825	2,873	2,751
人口(人)	13,916	16,301	18,458	14,583	10,915	8,891	8,648	8,634	8,075	7,667	7,309	6,836
高齢化率(%)	3.1	3.1	3.7	4.6	7.0	9.0	12.1	13.4	17.1	21.0	26.3	—

<sup>9</sup> もっともこれは、奈井江町のシステムが有名無実化しているということではない。関係者へのヒアリングを通して、救済委員会が発動する事態というのは、奈井江町という小さな町では「大事件」である。発動する前に、学校、児童相談所といった諸機関が連携して、解決していくことの方が現実的である旨の発言が聞かれた。このことは、それぞれ自治体の規模や状況に応じた（身の丈に合った）子どもの権利保障システムがあるということを示唆している。

<sup>10</sup> 奈井江町の概況については、奈井江町 HP (<http://www.town.naie.hokkaido.jp/>)のほか、北町政のあゆみについて、北良治「行政改革のき——北海道奈井江町——小さな過疎の町の取り組み」（『地方財政』第36巻12号、1997）、同「町村行政と道庁改革」（『地方自治土曜講座ブックレット No.21 分権時代の自治体経営』公人の友社、1998）を参照。

では住民が町の政策について主体的に自らの意見を持つこと、そのためには行政が住民に対する説明を十分に行うこと、その上で行政は住民と対話し、住民の声が尊重されるなど、住民参加の福祉のまちづくりがすすめられている。

しかし、徐々にまちの人のなかから「子どもに目がいつているのか」という声（とくに若い世代、母親層から）が聞こえ始めた。そのとき、北町長が子どもに目を向けるきっかけとなったエピソードを紹介しておこう。

お母さんたちとの対話の中で子どもが通っている小学校の前にある手押し信号機が、実は背丈の小さい子には届かないという話が出まして、びっくりしたんです。話をさらに聞くと、ボタンに手が届かない子は高学年の子に押ししてもらったり、場合によっては走って横断歩道を渡っていたりしたというのです。こういう実態があるから、ぜひとも改善してほしいとのご指摘を受けました。私はびっくりして、次の日に行ってみると全く指摘の通りで、これはすぐに直さないといけないと思ひまして、早速砂川まで公安委員会に行きましてこのお話をしましたら、砂川警察署の方も驚いて実際見てもらいました。そして直そうということになりましたが、なかなか信号機というものは直せないんですね。何年もかかるんです。けれども今回は十日か一週間で直してもらいました。

（北町長ヒアリングより）

当時、いじめ・不登校、携帯電話を通じた事故等への対応をどうするかが全国的に課題となっていた。奈井江は比較的、落ち着いた町ではあったが、自分たちの町で起きていないとはいえ、みんなで考えなければならない問題ではないかととらえ、2000年3月に町は「青少年健全育成の町」を宣言した。宣言文は以下の通りである。

#### 青少年健全育成の町宣言

明日の奈井江町を担う青少年の健やかな成長のために、家庭・学校・地域・行政が連携し、役割と責任を分担し、思いやりあふれる町づくりをめざし、次のことを実践する青少年健全育成の町を宣言する。

- 一、命を大切にし、健やかに生きる青少年を育てましょう。
- 一、自然を愛し、情操豊かな青少年を育てましょう。
- 一、情報を的確にとらえ、行動する青少年を育てましょう。
- 一、善悪が判断でき、強い心をもつ青少年を育てましょう。
- 一、郷土に誇りをもち、発展をめざす青少年を育てましょう。

この「宣言」文は、心の強い子どもに育てほしい、善悪の判断ができる子どもを育てたいという願いを込めて議会で作成された。ただしこれは、あくまでも大人の願いであり、子どもの目線にたって作成されたものではなかった。子どもを主体に据えることを重視して、子ども施策をすすめようと模索された結果、町の総務課長（後に教育長）が「川崎市子どもの権利に関する条例」という先行事例にたどりつき、奈井江町でも条例づくりが検討されたのである。

## 2 奈井江町の条例制定過程

### (1) 制定へ向けた組織づくり

「条例」は、川崎市を手本として作成されることが検討されたが、奈井江町においては町民にわかりやすい条例をつくることが重点的に考えられた。短く、読みやすく、子どもにもわかる条例づくりが目指されたのである。また、総合的な条例を策定するよりも、まず理念的な条例をつくり、徐々に実践的な取り組みを充実させていこうとする方針をとった。このとき、川崎市という先行事例があったこと、町の規模が小さいこと、町内の学校数も少ない（小学校2、中学校1、高等学校1）ことなどから、年度内での制定が目指された。

こうして2001年7月3日に、町長より「奈井江町子どもに関する権利条例（案）の策定に関する事項」についての諮問がなされ、地元の町の人たちで「子どもの権利検討連絡会議」が組織された。委員は町から委嘱を受けた14名と公募委員1名の計15名で構成されている（表5参照）。公募委員は、当初2名の応募があったが、2名ともに道立奈井江商業高等学校の教員であった。すでに校長会会長、奈井江商業高校校長、教職員代表の3名が委員として入ることが予定されていたため、公募委員は1名のみとされた。座長は町教委の教育委員長が、副座長は、校長会会長である奈井江中学校校長が務めた。事務局は、提案した総務課長がちょうど教育長に異動となったこともあり、また子どもに関することだからと、条例策定に関しては教育委員会が担当することとなった。

条例の内容については、「子どもの権利検討連絡会議」ですべて話し合われることとなったが、はじめに町側から、制定期間が2002年3月までという約半年間であること、条例のなかに「生きる」「育つ」「守られる」「参加する」の4つの権利を入れてほしいことの二つが伝えられた。

表5 「子どもの権利検討連絡会議」及び小委員会委員一覧

区 分	職 業（当時）	アンケート	起 草
学識経験者 （3名）	奈井江学園園長		
	教育相談室相談員	○	○
	★教育委員会委員長		
関係団体・ 町民代表 （9名）	民生主任児童委員		
	人権擁護委員		
	PTA 連合会会長		○
	幼稚園父母の会副会長		
	奈井江町中央保育所保護者会		
	KID'S NET ないえ会長		○
	子ども会連絡協議会会長		
	女性団体連絡協議会会長		○
一般公募委員（奈井江商業高等学校教諭）	○	○	
学校関係者 （3名）	☆校長会会長	◎	◎
	奈井江商業高等学校校長		
	教職員代表（奈井江小学校教諭）	○	○

注) アンケート：アンケート集約小委員会、起草：起草小委員会  
記号はそれぞれ★座長☆副座長◎小委員会委員長○小委員会委員を表す

## (2) 「子どもの権利検討連絡会議」の活動と論点

次に「条例」策定の流れ(表6)をみていこう。「子どもの権利検討連絡会議」(以下「連絡会議」とする)の発足当時は、短い制定期間への反発や、条例の必要性について(そもそも必要なのかどうか)の議論から始められた。また、委員の年齢幅も大きく、それぞれの「子ども観」にもかなりひらきがあったようである。実際に活動した委員は次のように話している。

その話(委員就任の依頼:筆者注)が来たときに、何のこと? 何をやるのっていう感じで、いりませんって言ったんです。その、委員が云々じゃなくて、権利条例はいりませんって言ったんですよね。当たり前のことでしょうって。当たり前のことだし、わかりませんって。だから参加しませんって言いました。で、何回かやっぱり一生懸命な方が来られて、まず検討委員会ですのってことで、とにかく参加してくださいってことだったので。(中略)そんなこと一々意識して生活しませんよね。子どもの権利がどうかかっていうのを条文浮かべながら生活するとは思えなかったし。その前に青少年なんとかってのが奈井江にもありましたし、それすら私の頭の中にないし、日本が批准したのがいつだったのかも知らないし、全く必要ないと思っちゃったんですよ。

(「連絡会議」委員ヒアリングより)

このように、様々な立場と考え方をもちたメンバーが集まり、とりあえずみんなで勉強していきましようということから、議論がスタートした。

「連絡会議」は全体での会議のほか、「連絡会議」のメンバーから構成される「アンケート集約小委員会」「起草小委員会」と、各学校の児童生徒代表からなる「子ども小委員会」という小委員会に分けられた(構成員については表7参照)。この小委員会で実質的な活動がなされ、条例づくりがすすめられた。

まず「連絡会議」では、町の子どもたちの実態を調査・把握するため、2001年7月下旬、アンケート調査(「人権について、町づくりについてのアンケート調査～私たちがしあわせな毎日を送るために～」)を行った。対象は、町内の学校に通う児童生徒であり、回答が得られたのは511名である。回収・集計は町教育委員会事務局が行い、結果の分析・考察を「アンケート小委員会」が行った。

アンケートの分析をもとに、「起草小委員会」で条例の草案づくりが開始された。ここで町側からは、「川崎市子どもの権利に関する条例」のほか、「箕面市子ども条例」が参考例として提示されている。「起草小委員会」では、このうち主に箕面市の条例を参考にし、さらに町側からの要望であった四つの権利を柱とした草案が作成された。

草案づくりにあたってのは、小委員会委員長であり副座長でもある中学校の校長であった。中学生の荒れの実態にふれていた立場から、条例の文言には権利に対する「義務」という語句がみられ、これに対しては、小学校の教員を中心とした他の委員たちからの反対意見がだされた。制定された「条例」第3条第2項には「子どもは、その権利が保障され、豊かな人間性を養うことにより、自らを律し、主体的に判断してその責任を果たし、自分らしく生きることを支援される」とある。草案の段階では、このなかにある「責任」が「義務」とされていたようである。これをめぐって交わされた議論は、以下のようなものであった。

表6 「奈井江町子どもの権利に関する条例」策定の流れ

年	月	日	出来事	備考(主な議題)
2001	6	下旬	子どもの権利検討連絡会議委員就任依頼	
	7	3	子どもの権利検討連絡会議(第1回)	〔(仮称)奈井江町子どもに関する権利条例(案)策定に関する事項〕(諮問) 座長・副座長選任 会議運営について 実態調査(アンケート調査の実施) 小委員会の設置
		12	座長・副座長会議(第1回)	
		19	子どもの権利検討連絡会議(第2回)	町長との意見交換 学習会の開催について アンケート集約小委員会について
	8	3	子どもの権利検討連絡会議(第3回)	学習会「児童の権利に関する条約が成立するまで」 講師：貞方 宏(岩見沢児童相談所長)
		23	アンケート集約小委員会(第1回)	アンケート調査の依頼 段問のねらい、分析・考察の分担等について
	9	3	アンケート集約小委員会(第2回)	アンケート調査の分析・考察 子どもの権利条例検討座談会(町長と語る会)について
		7	アンケート集約小委員会(第3回)	
		12	町長と語る会(奈小・奈商)	
		13	町長と語る会(江南小・奈中)	
		27	北教組空知北支部・教育研究会全体会	
		28	子どもの権利検討連絡会議(第4回)	喜多明人「いま、なぜ子どもの権利条例か ―地域づくりを子どもたちとともに―」 アンケート集約小委員会からの分析・考察報告及び全体での検証 児童生徒との「子どもの権利検討座談会―町長とかたる会―」について 小委員会(起草小委員会・子ども小委員会)の業務内容・委員構成について
	10	29	座長・副座長会議(第2回)	起草小委員会・子ども小委員会、各メンバー選出 条例骨子のまとめ方について 参考資料：箕面市の総合的な子ども施策推進組織のあり方について(最終報告)2001年1月 川崎市における子どもの権利保障をめざして ―「川崎市子どもの権利に関する条例」の策定にあたって―(答申)2000年6月
	11	9	起草小委員会(第1回)	
		21	起草小委員会(第2回)	
	12	1	起草小委員会・子ども小委員会合同会議(第1回)	「子どもの権利に関する条例」(案案)について説明 「奈井江町子どもの権利に関する条例」(草案)小学生版の配布
		22	起草小委員会・子ども小委員会合同会議(第2回)	「子どもの権利に関する条例」(案案)に対する児童会・生徒会の意見等について意見交換
		26	子どもの権利検討連絡会議(第5回)	起草小委員会中間報告 ・子どもの権利に関する条例の解説 ・子ども小委員会の意見等
	2002	1	9	起草小委員会(第5回*)
	19	起草小委員会・子ども小委員会合同会議(第3回)		
	22	子どもの権利検討連絡会議(第6回)	起草小委員会最終報告 「奈井江町子どもの権利に関する条例」の策定にあたって(答申)提出	

\* 起草小委員会単独では第3回だが、会議資料では子ども小委員会との合同会議も含めて第5回とされている。

表7 「子ども小委員会」委員一覧

学 校 名	役 職 等	学年
奈井江小学校	児童会会長	6年
	児童会副会長	5年
	児童会議長	6年
江南小学校	児童会会長	6年
	児童会副会長	5年
	児童会書記長	6年
奈井江中学校	生徒会会長	2年
	生徒会副会長	2年
	生徒会書記長	2年
	整美委員会委員長	2年
奈井江商業高等学校	前生徒会会長（滝川市）	3年
	前生徒会副会長（砂川市）	3年
滝川高等学校	奈井江中学校卒業生	2年
	〃	2年

小学5年生2名、小学6年生4名、中学2年生4名、高校2年生2名、  
高校3年生2名 計14名

いま子どもたちがかなり難しい状況っていうのもあって、権利だけじゃなくて義務をって考えている委員もたくさんいるんですよね。だからその中で権利条約の中で義務っていう言葉はないってかなりやりあいましたよね。実際に権利ばかり主張している子がいるんだっていったときに、やはり条約に含まれていない言葉を排除していかなければならないって主張したんですけども、なかなか受け入れてもらえなくて。

（「連絡会議」委員ヒアリングより）

最終的には、条例が、18歳以下のすべての子ども、つまり小学生や就学前の子どもたちをも対象とすることや、「子どもの権利に関する条約」（Convention on the Rights of the Child）の趣旨等を鑑みて、「義務」が「責任」に置き換えられることとなった。

もう一つ、草案作成の際には、「条例」の中に、子どもの権利を侵害した場合の罰則規定を入れるべきではないかという意見があった。これに対しては、権利を侵害した側を罰するのではなく、権利を侵害してしまうケースに陥った立場の人を「救済」しなければならないという発想にたって、「救済委員会」の設置が主張された。

子どもを育てていくときに、親がいろんな問題にぶち当たったときにどういう風に解決していったらいいかっていうことが、行政のシステムとして位置付けられないかって考えて。（中略）最初なかったんですけど、救済委員会をきちんと設置するっていうのを書かないと、条例を作っても条例を運用していくときに、子どもの権利が侵害されたとき、じゃあどこに相談すればよいかっていうことがぼやけてしまう。

（「連絡会議」委員ヒアリングより）

こうして「条例」第16条に「救済委員会」の設置が盛り込まれたのである。

以上のような経過のもと、前文と全17条からなる条例案が作成され、2002年1月に答申を提出し、さらに3月の議会で可決され成立となった。

### (3) 子どもの参加状況と効果

子どもの意見を聞く手法としては「アンケート」、「町長と語る会」、「子ども小委員会」の3つの方法がとられた。「アンケート」では、子どもの権利についてどのように考えているかや、現在の家庭や学校生活の状況などについての確認がなされた。「町長と語る会」では、奈井江町の長所・短所等、まちづくり施策について話し合われた。これらの場での子どもの発言が参考意見として条例づくりに生かされている。そして「子ども小委員会」は、事前に学級で討議が行われた上で、「連絡会議」との合同会議が開かれ、実際に条例(案)を読んだ上での意見を聞き、条文に文言を付け加える(たとえば、10条の「子どもの意見を広く聴きながら」など)活動をしている。

「子ども小委員会」を通して行われた学級討議では、まず、内容以前に「意味が分からない」「漢字が読めない」という意見があった。最初から小学生には子ども用の条例案を渡していたが、それでもこのような意見が出た。中学生には大人用の条例案と同じものを渡したが、「もっと分かりやすい内容にして欲しい」との意見が多く出された。このことから、もう一度子ども用の条例を作ったり、条例の解説を作成したり、すべての漢字にふりがなをつけるなどの作業が行われている。

また、子どもからの意見には、条例自体必要ないという声もあった。これは、権利を与えられると責任が重くなるのが嫌だという理由と、逆に子どもの権利を守るという当たり前のことをわざわざ条例にする必要はないという理由の2つがあったようである。

子ども小委員は学校単位の子どもの参加で、公募による自由な参加ではない。しかし、実際に公募による参加を呼びかけていた川崎市では、なかなか参加者が集まらなかった例もあり、また、学校ごとの意見聴取には効率がいい面もある。基本的に、子どもが意見を言うまでには大人に比べて時間がかかり、待つということが非常に大事になる。そのため効率よく意見を聞くということは、子どもにはあまり馴染まないだろう。長期間での条例制定であれば、別の方法で子どもの意見を聞くことも出来ただろうが、短期間で制定しなければならない状況においては、学校単位でという方法が適していたのではないかと思われる。

ところで、子どもの権利を保障するための条例を作る以上、子どもの参加は必須である。さらに子どもの参加には、子どもの意見を取り入れる以外にも、意見を聞くことで「子どもの権利」というものがリアリティーを増し、実際に条例案を作る大人の意識に影響を与えたという効果がヒアリング調査から確認できた。また、子どもにとっては自分たちの意見を聞いてもらうことを通して、人に認められたという意識を持つ経験にもなる。ただ子どもたちには、自分たちの意見が取り入れられたという実感はあまりなく、意識における変化もほとんどないと述べる子どももいたようである。子どもの意見を取り入れることや子どもの意識の変化という意義もなかったわけではないが、はっきりと意識されたものにはならなかったといえる。

これらを考えると奈井江町の場合、制定過程における子ども参加がもたらしたものは、「子どもの権利」をどのように考えるかについて、子どもが大人へ与えた影響が最も大きかったと思われる。実際に子どもたちと向き合って議論し、子どもたちが何を考えているかを知るなかで、まず、子どもの意見を受け止めよう、子どもの権利をまず認めようという意識に、条例制定に

関わった大人たちが変えられていったのである。

### 3 制定後の取り組み状況

#### (1) 「子ども投票」の実施

2003年10月26日に行われた奈井江町の住民投票は、合併特例法の期限である2005年3月31日までに周辺7市町と合併するかどうかを町民に問うものであった。18歳以上の町民を対象とした「一般投票」は、近隣の投票所で行われた。このとき、条例の「子どもの参加する権利」(第9条)や「子どもの社会参加の機会の確保」(第13条)の規定の具体化として、小学5年生以上の子どものにも投票の機会を与えた「子ども投票」が行われた。小学5年生から高校生までを対象とした「子ども投票」のうち小・中学生は10月22日に各小中学校で、高校生は一般投票と同じ日程・場所で行われた。一般投票の結果は「尊重」するもの、子ども投票の結果は「参考」にするものとされた。

投票の結果は表8のとおりである。一般投票は有効投票数4426票のうち賛成1168票、反対3258票(賛成26.19%、反対73.05%、無効0.76%)、子ども投票では有効投票数449票のうち賛成71票、反対378票(賛成15.78%、反対84.00%、無効0.22%)であった。投票率は一般投票73.01%、子ども投票87.21%であった。「子ども投票」を行ったことで、子どもが投票に高い関心を示したことは、大人よりも高い投票率から察することができる。また、子どものいる家庭では選挙が話題に上り、子どもが熱心に合併問題を考えたことが親にも刺激を与えた面もあり、「子ども投票」の影響で大人の関心も高められたといえる。

#### (2) 「子ども会議」の取り組み

条例制定後の2002年7月から、小・中・高校の児童会・生徒会の代表により構成される「子ども会議」が設置され、年に数回開催されている(表9参照)。この「子ども会議」では、事務局から提案された議題(子どもから提案されることもある)について、まず、各学校で話し合い、まとめられた意見を持ち寄って議論が進められる。議長は高校の生徒会長が務めるのだが、小学生から高校生までが参加する会議の議事進行は困難で、これには周囲の大人たちがフォローする場面がしばしばみられた。会議に参加する子どもは、毎年顔ぶれが変わるため、どのように充実させていくかが課題である。

議題にあがる内容としては、子どものまちづくりへの参加についてが主である。実際に「子ども会議」を通じて実施された活動としては、以下のようなものがある。

一つは、年間を通じたボランティア活動の実施、具体的にはベルマーク集めが教育委員会から提案された。これについて、すでに奈井江小学校で行っていたリングブルの回収を、すべての学校でやったらどうかという意見にまとめ、各校へもちかえって検討されることとなった。もう一つは、毎年行われている町の産業まつりへの参画についてで、これまでに子どもたちは

表8 市町村合併に関する奈井江町住民投票結果

	合併する	合併しない	無効	投票者総数	当日有権者数	投票率
一般投票	1,168	3,258	34	4,460人	6,109人	73.01%
子ども投票	71	378	1	450人	516人	87.21%

表9 「子ども会議」開催状況

## 【2002年度 子ども会議】

1. 構成 小学校2校（3名/校）、中学校（4名）、高校（4名） 合計14名  
サポート……子どもの権利推進員 座長・委員 計5名
2. 会議開催状況
  - ・2002.7.23（第1回） 委嘱書の交付、議長・副議長の決定、話し合い（子ども会議の意味・市町村合併問題・まちづくり全般・ないえ産業まつりの参画、8月24・25日）
  - ・2002.8.21（第2回） 話し合い（ないえ産業まつりの参画、チャリティーマッサージ）
  - ・2002.8.25 ないえ産業まつりへの参画（チャリティーマッサージ 募金額27,345円・アフガン教育支援NGO）
  - ・2002.12.12（第3回） 話し合い（産業まつりの参画・まちづくり・市町村合併問題・ナエっ子雪まつり）
3. 町長と語る会

開催日	学校名	備考
2002. 8.26	江南小学校	52名（5・6年生）
2002. 8.28	奈井江小学校	77名（5・6年生）
2002. 9.19	奈井江中学校	211名（全校生徒）
2002.11. 7	奈井江商業高等学校	48名（1年生）

## 【2003年度 子ども会議】

1. 構成 小学校2校（3名/校）、中学校（4名）、高校（4名） 合計14名  
サポート……子どもの権利推進員（幼・保・小・中・高・PTA連合会・キッズネットないえ・校長会・民主主任児童委員 計11名） 座長・委員（学校教諭）計5名
2. 会議開催状況
  - ・2003.6.27（第1回） 委嘱書の交付、議長・副議長の決定、話し合い（ないえ産業まつりの参画、8月23・24日）
  - ・2003.7.23（第2回） 話し合い（ないえ産業まつりの参画、チャリティーマッサージ、オリジナルTシャツの販売・まちづくり全般に対する意見等）
  - ・2003.8.24 ないえ産業まつりへの参画（チャリティーマッサージ 募金額22,547円・チェルノブイリ基金、オリジナルTシャツ販売）
  - ・2003.12.9（第3回） 報告（産業まつりの参画結果、チャリティーマッサージ、オリジナルTシャツ販売・住民投票結果・市町村合併問題に係る当町の方向性について）、話し合い（「町長と語る会」で出された意見等の集約）、新旧子ども会議委員合同開催
  - ・2004.2.9（第4回） 話し合い（子ども会議から町に対する要望事項等に対する回答・2004年度産業まつり参画について）
3. 町長と語る会

開催日	学校名	備考
2003. 8.27	江南小学校	38名（5・6年生）
2003. 9. 2	奈井江小学校	60名（5・6年生）
2003.10.20	奈井江中学校	202名（全校生徒）
2003.10. 6	奈井江商業高等学校	43名（1年生）

## 【2004年度 子ども会議】（見学時の内容）

## 第2回子ども会議

日 時：2004年7月5日 15：30～

場 所：奈井江町公民館中ホール

1. 構成 小学校2校（3名/校）、中学校（4名）、高校（4名） 合計14名  
サポート……子どもの権利推進員（校長会会長1名、各校教諭4名） 教育長・教育次長 計7名
2. 議題
  - (1) 「まちづくりに関するアンケート」の結果について
    - ・各学校ごとにまとめられた集計結果について、まちづくり課の職員が説明。結果を各校へもちかえり、検討することとなった。
  - (2) ベルマーク運動について
    - ・ベルマーク集めが事務局より提案されるが、子どもたちの意見で、リングブル回収を実施することとなった。
  - (3) 産業まつりへの参画内容について
    - ・各学校より、アイデアが提案されるが、全体で一つの活動をしたほうがよいという意見から、例年同様、チャリティーマッサージを行うこととなった。収益金は、アフガニスタンやチェルノブイリ被災地へ寄付される。

チャリティーマッサージなどを行い、その収益金は子どもたちの希望により、アフガニスタンやチェルノブイリ被災地へ寄付されている。

### (3) 学校での「子どもの権利」に関する学習

「条例」についての学校での学習状況であるが、小学校は総合的な学習の時間で、中学校は道徳の時間でというように、学習に用いる時間が異なっている。また、独自の内容で学習する学校もあれば、条例制定時に作成されたパンフレットをもとに学習する学校もあり、各学校の取り組みは一樣ではない。だが、条例を知らなければ、子どもたちは他の取り組みに参画することができないため、まずは子どもたちに条例を学習させていくことが大切である。「現在は、子どもたちに条例のことをどう教えるかを考え、つくり、育てていこうとしている『過渡期』である」と話す教員もいる。現在の試行錯誤段階を経て、教育実践をどのように成熟させていこうかが今後の課題になるだろう。しかし、もともと時間的余裕のないところに、新たな取り組みを教育課程の中に位置付けなければならないため、抵抗感を感じる教職員も少なくないようで、学校での取り組みはなかなか進んでこなかったのが現状のようである。

これに関して、これまで行ってきた実践を町の「教育課程検討連絡会議」（小・中学校）でとりまとめ、今後の「条例」関連の授業や行事等、カリキュラムを充実させていこうとする（実践事例集の作成）などの動きが今年度より始められたところであり、ようやく学校も動きだそうとしているようだ。

このほか、「条例」が制定されるよりも早くから行われていた取り組みとして「町長と語る会」がある。これは町長と子どもたちが直接話し合う対話集会であり、各学校で年1回ずつ行われている。小学校では、現在すすめられようとしている町の事業について話し合ったり、中学校では、自分たちが行ったまち調べ学習の発表をしたりするなど、学校、学年によって会の形式は異なるが、上記のカリキュラムの充実に伴って相乗効果が期待される。

### (4) まちへの広報活動とその影響

奈井江町が発行している『広報ないえ』では、条例の制定経過状況が報告されるなど、町民へのPR活動がなされていた。現在も、さきに紹介した「町長と語る会」で話し合われたことなどが掲載される。また、条例制定から3年が経過した平成17年、児童生徒及び保護者を対象としたアンケート調査が実施され、結果のまとめが公表されている（資料1「子どもの権利に関する条例意識調査」）。これをみると、「条例」はある程度認知されている（子ども82%、大人72%）こと、子どもと大人の間いくつかの認識のズレがあることが確認できる。

「条例」の認知率は、「条例」をしっかりと学習する前である小学校5年生が約6割と低くなっているため、これを考慮すると、児童生徒にはかなり認知されているといえる。保護者についていえば、小学校では学校を通じて知るケースと、『広報ないえ』を通じて知るケースがほぼ同率で高いのが特徴である。

権利についての考え方や、日常生活における意識にズレがあることは、子どもと大人が十分に話す機会がないことが推測される。よりいっそう推進体制を強化していくことが必要になってくる。これについて、条例制定時より「子どもの権利推進委員」というものが置かれている。文字通り、子どもの権利に関する活動について子どもをサポートする活動に従事する。しかし、子どもの権利推進委員は、組織だった活動ではなく、委員同士のコミュニケーション不足も指

## 資料1 子どもの権利に関する条例意識調査

## 子どもの権利に関する条例意識調査

アンケートより



平成14年に「子どもの権利に関する条例」が制定され3年が経過しようとしています。昨年、教育委員会では、条例の施行後において、条例に対する考えや意見、生活の変化などの現状を把握するため、各小中学校の児童生徒や保護者の方にご協力をいただき、アンケート調査を実施しました。アンケート調査の結果についてお知らせいたします。

## Q 奈井江町に「子どもの権利に関する条例」があることを知っていますか

- ・知っていると答えた子どもは全体の82%、大人では72%でした。
- また、知り得たところでは、学校や広報、パンフレットなどが主な回答となっています。

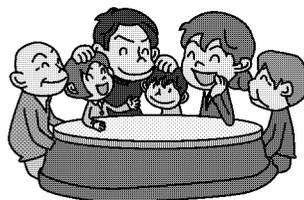
## Q 「生きる・育つ・守られる・参加する」の4つの権利について、それぞれの権利の中で一番大切と思うことは

## 【生きる権利では】

- 子ども～生命が守られる (34%) ・愛情と理解をもって生まれる (28%)  
差別や暴力を受けない (26%) ・病気などで治療を受けられる (12%)
- 大人～愛情と理解をもって生まれる (52%) ・生命が守られる (35%)  
差別や暴力を受けない (13%) ・適切な医療を受けられる (1%)

## 【育つ権利では】

- 子ども～自分らしさが認められ、大事にされる (50%)  
安らぐ時間と場所が与えられる (28%)  
将来に関わることの助言や手助けを受けられる (12%)  
成長に必要な情報の入手と活用 (10%)
- 大人～個性が認められ、人権が尊重される (69%)  
成長に必要な情報の入手と活用 (19%)  
安らぐ時間と場所が保障される (9%)  
将来に関わることの助言や支援を受けられる (3%)



## 【守られる権利では】

- 子ども～秘密が守られ、誇りが傷つけられない (全体37%～小学生28%・中学生43%)  
不当な扱いを受けない (全体26%～小学生36%・中学生20%)  
成長を妨げる状況から守られる (全体24%～小学生28%・中学生22%)  
あらゆる権利を損なう状況から逃れられる (全体13%～小学生8%・中学生15%)
- 大人～成長が阻害される状況から保護される (36%) ・不当な扱いを受けない (34%)  
秘密が守られ、誇りが傷つけられない (15%) ・あらゆる権利の侵害から逃れられる (15%)

## 【参加する権利では】

- 子ども～仲間をつくり、集まれる (全体41%～小学生53%・中学生34%)  
自分を表現でき、意見が大切にされる (全体36%～小学生22%・中学生44%)  
社会参加、意見が生かされる (全体19%～小学生23%・中学生16%)  
参加時に適切な手助けが受けられる (全体4%～小学生2%・中学生6%)
- 大人～自己表現ができ、尊重される (46%) ・社会に参画し、意見が生かされる (28%)  
仲間をつくり、集まれる (14%) ・参加時に適切な支援が受けられる (12%)

個々の権利でみると、子どもと大人の考えに違いがあります。子ども達は成長によって重要なものも変わってきますし、大人には子ども達に対する期待や願いが感じられます。

## Q 子どもが安心してくつろげる場所がありますか

- 子ども～ある (88%～主な場所の上位3箇所：自分の家59%・学校13%・図書館10%) ・ない (12%)
- 大人～ある (94%～主な場所の上位3箇所：自分の家75%・学校8%・児童館5%) ・ない (6%)

子ども、大人とも9割近くが「ある」と回答しています。場所では「自分の家」という回答が、大人も子どもも一番でしたが、子どもは親が思っているほど自分の家がかつろげる場所と思いません。高学年になるにつれ、自分の時間も大事にしてあげなければならないようです。

## Q 子どもが何でも話せる相手はいますか

■子ども～いる (83%～友人49%・親28%・兄弟や姉妹15%・先生 6%・その他 2%)

■大人～いる (87%～親43%・友人27%・兄弟や姉妹19%・先生 6%・その他 5%)

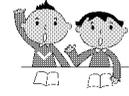
大人では「親」が一番と思っていますが、子どもでは、学年が進むにつれて「親」から「友達」へ相談相手が変わっていきます。子どもの成長の中では自然なことです。

## Q 子どもが大切にされていると感じますか

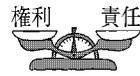
■子ども～感じている (64%)・感じない (36%) ■大人～感じている (89%)・感じない (11%)

## Q 「今の子どもには権利よりも責任が大事」という意見についてどう思いますか

■子ども～頑張っている子どももいるので、決めつけないでほしい (35%)  
権利も責任も同じように大事だと思う (32%)  
権利が認められて、それから責任が果たせると思う (18%)  
今の子どもはわがままだから、そう言われてもしかたない (11%)・その他 (4%)



■大人～権利も責任も同じように大事だと思う (60%)  
頑張っている子どももいるので、決めつけないでほしい (20%)  
権利が認められて、それから責任が果たせると思う (13%)  
今の子どもはわがままだから、そう言われてもしかたない (5%)・その他 (2%)



子ども達が権利や責任についてもかなり自覚しているので、「何でも決めつけない」という回答が多くなったものと思われます。

## Q 家庭の中で、子どもの意見を聞いてほしいと思いますか、また意見が反映されていますか

■子ども～もう少し聞いてほしい (66%)・そうは思わない (34%)

■大人～意見を反映している (79%)・意見は反映されていない (21%)

子どもが「意見をもう少し聞いてほしい」という要求と、親が「子どもの意見を聞いている」との認識のズレが出ていますが、子どもが、成長と共により多くの要求を持つことは、むしろ自然のことと思われます。

## Q 条例の制定後、子ども達や大人の行動や発言等は変わったと思いますか

■子ども～変わっていない (71%)・変わった (29%) ■大人～変わっていない (82%)・変わった (18%)

子ども達も大人も「変わっていない」との割合が高い結果となっています。これは、権利条例制定前でも健全な状態であったものと推察できますが、今後も権利条例が、より浸透するように努めて参ります。

## Q 権利条例があることをうれしく、誇りに思いますか

■子ども～誇りに思う (64%)

■大人～誇りに思う (70%)



子ども達も大人も7割程が「誇りに思う」と回答しています。さらに多くの人が権利条例の基本でもあります「子どもはまちづくりのパートナー」との考え方を、より日常の中で浸透させることを大事にして参ります。

今回のアンケートでは、これまで進めてきた啓発活動の効果などにより、条例はある程度知られてきていることや、子ども達と大人の間では、いくつかの回答で認識のズレがあることを確認することができました。

自由記述では子ども達から「意見を聞いてほしい」、「理解してほしい」など、まだまだ大人に認めてもらえない社会と感じている姿が見えます。

大人からの意見では、条例がまだ生かされていないこと、子どもに意見が聞ける環境づくりが必要であることなどが出されました。

今後は、子どもの成長に合わせた権利の学習の支援や、子どもの意見反映や社会参加の促進など、条例をより具体化するために家庭や地域、学校と共に取り組んで参りますので、皆様のご協力をお願いいたします。

出典：『広報ないえ』No.563 (平成16年度3月号)

摘されている。また、条例に盛り込まれた救済委員会も、常時設置されているわけではないため、町の人たちにもあまり認知されてないようであり、いまのところ実際に招集されたことはない。「条例」はまだ100%生かされているわけではなく、環境整備が急がれるところである。また、制定に携わった「連絡会議」委員は、「条例」づくりを推進してきた町と町民の意識の間には、依然として温度差があると語る。

ただ、条例制定から3年間で、子どもの権利というものに対する意識が劇的に変化するものではない。現状をみるに、「条例」を通じて、子どもと大人がお互いの関係を考える機会が創られたことは間違いないだろう。

#### 4 小 括

以下に、奈井江町における「条例」制定・実施過程の特徴をまとめると以下のようになる。

まず、奈井江町ではもともと、福祉を重視した住民参加のまちづくりが北町長のもとにすめられていた。ここで、住民参加の形でまちづくりがすすめられるスタイルが、すでに町にあったことは大きな特徴であろう。

次に福祉政策が充実していくかたわらで、子どもにも目を向ける必要を感じた町長が有効な政策を模索した結果が、「子どもの権利に関する条例」の制定であった。このとき、事務局として行政側で「条例」づくりを担当したのは町教育委員会であった。アンケートの内容等はまちづくりに関する事柄がほとんどであったが、学校を中心とした子どもの参加や町の取り組みをすすめる上でうまく機能したといえるだろう。

「条例」の制定は「子どもの権利検討連絡会議」を招集し、住民参加の形で行われた。このとき委員として集まったメンバーは様々な立場と考え方をもっていたが、短い制定期間の中で精力的に作業にあたり、子どもの意見等も取り入れながら「条例」がつくられた。作成された「条例」は、できるかぎりわかりやすい、読みやすいものが目指され、その結果、前文と全17条からなる「条例」となった。

「条例」をめぐるのは、制定過程においては、町長と「連絡会議」委員、現在も町と町民の意識の間には温度差があるようで、今後も「条例」を生かすためにどのように運用していくかが課題である。

### 第3章 奈井江町「子どもの権利条例」の内容分析

次に、奈井江町「子どもの権利条例」の内容を、「子どもの権利検討連絡会議」が作成した『子どもの権利に関する条例の解説』（以下、「解説」）も参照しつつ分析し、先に見た条例の制定・実施過程も踏まえて同条例の特質、性格について検討を加えたい。

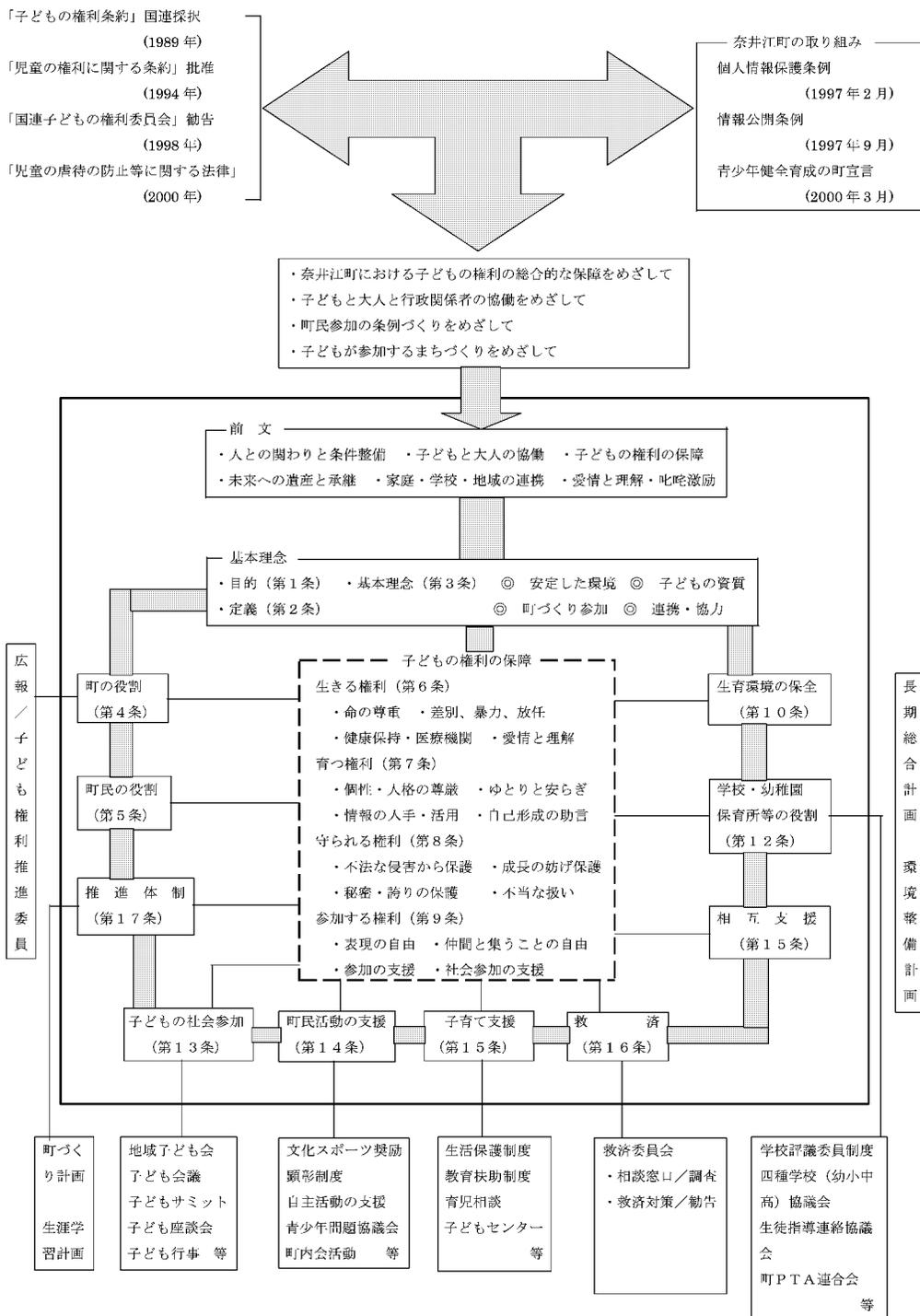
#### 1 奈井江町「子どもの権利条例」の構成

##### (1) 条例の全体構成

奈井江町「子どもの権利条例」は前文と18条にわたる条文からなっている。フローチャート（図2）は、各条文を配置して、条例全体の構成を表しており、まずこれを概観する。

フローチャートでは、「子どもの権利条約」を始めとする子ども関連の国際的・国内的法制度整備の動向（左上）と奈井江町でのこの間の情報公開・青少年育成関係の取り組みの流れ（右

図2 「子どもの権利に関する条例」の概要



出典：北海道教育委員会ホームページ

上)のもとに、同町での「子どもの権利条例」の制定が位置づけられている。

太線の枠内が条例である。前文を上位に置き、それを受けて第3条の基本理念がおかれる(第1・2条の目的・定義もここに含まれる)。そして、第6条から第9条までの4つの子どもの権利が、条例全体の中心に置かれる。

この子どもの権利の周囲に、町・町民の役割(第4・5条)、生育環境の保全、学校・幼稚園・保育所等の役割、子どもの社会参加の機会、町による町民活動・子育ての支援と相互支援、救済、町の総合的推進体制の整備(第10～17条)が配置される。ここでは町および町民が子どもの権利保障において果たすべき役割や教育・保育機関のあり方について規定されている。

つまり、奈井江町「子どもの権利条例」は、前文と基本理念(第1～3条)を上位に置き、子どもの権利保障(第6～9条)を中核に置きながら、それを条件整備(第4・5・10～17条)によって支えるという構造になっている。

## (2) 前文・各条文・設置機関

以下、条例の内容について、「解説」を用いて、簡単に紹介する。

### ① 条例前文

前文では、子どもの権利の必要性和内容、町や町民の役割、大人と子どもの関わりなどについて基本的な考えが示されている。

社会が多様に変化している現代において、子どもを取り巻く環境は日々変化している。その様な状況の中で子どもが豊かな心を育み、自らの責任で人生を切り拓く力を身につけるためには、周囲の愛情と理解、家庭・地域・学校の連携など、社会全体で子育てに取り組む必要がある。子どもは「家族や友達、地域の大人など、さまざまな人との関わりの中で育つ社会的存在である」(解説)と捉えられている。

子どもが「もっとも人間らしく生きる」ためには、子どもの最善の利益の確保、差別の禁止、子どもの意見の尊重などを一般原則とする「子どもの権利条約」に基づき、子どもの権利保障の実現に総合的に取り組むことが必要としている。その際、奈井江町の教育目標や「青少年健全育成の町宣言」との整合性を図る必要があるとされている。

子どもの権利を保障するためには、家庭、学校、地域の連携が求められると同時に、また大人と子どもがともに「役割と責任」を自覚し、「公德心をもって社会規範」を守ることが必要とされている。大人だけでなく、「子どもも社会規範を守るなど応分の社会的役割と責任を果たすこと」(解説)が求められるのである。ただし、同時に幸福に暮らせる町づくりを進めるには、「子どもの新しい意見も取り入れること」(解説)も必要とされている。

大人と子どもの関係は、「ともに社会を構成するパートナー」とされている。そうした関係のもとで、子どもは権利を保障されると同時に、「他者の権利を尊重する姿勢」や「責任感」を身につけることが求められている。大人の役割は、子どもが自ら「創造的な子ども文化」を育み、次代を担う人間として成長していけるように「愛情と理解」をもって見守ることが求められている。大人は、「基本的な生活習慣、善悪の判断、社会ルールなどの道徳を身をもって示すことが大切であり、家庭の教育力の再構築が重要」(解説)であるとされている。

### ② 各条文

#### ○ 第1～3条 目的・定義・基本理念

・ 第1条「目的」: i) 子どもの最善の利益の尊重と子どもの自己形成支援のために基本理念

を定めること、ii) 町及び町民の役割を明らかにすること、iii) 子どもの権利保障とすべての子どもが幸福に暮らせる町づくりを進めること、の3つがこの条例の目的とされている。

- ・第2条「定義」：条例における「子ども」の定義が述べられ、「18才未満のすべての者」を指すとされる。
- ・第3条「基本理念」：条例全般を貫く4つの基本理念が述べられる。i) 町及び町民は子どもの権利の尊重と幸福追求権の保障に努め、「子どもの自己実現」を支援する、ii) 子どもの「主体性や自主性」の尊重と、子どもが「社会の一員」としての「基本的な価値観や社会のルール」を身につけることを支援する、iii) 豊かな地域社会の構築のためには「子どもの発想や意見」を取り入れ、「子どもと協働」する、iv) 安心な子育てには「家庭・学校・地域社会の連携、協力」が必要であり、その支援が求められる。

#### ○第4・5条 町及び町民の役割

- ・第4条「町の役割」：あらゆる施策を通して子どもの権利の尊重、保障、子育て支援、保育・教育の充実や子どもの自主活動への支援と広報活動を行うことが町の役割とされる。現在の広報の他に、幼児、就学前の子を持つ保護者や教職員、女性団体、高齢者などへの啓発活動、「子どもの権利推進委員」の設置（解説）による啓発活動も求められている。
- ・第5条「町民の役割」：大人の「人生観や価値観、日常生活の行動」が子どもの意識や考え方に大きな影響を与えていることを認識するよう町民に求めている。また、家庭を「社会の基礎的基盤」としてとらえ、とりわけ保護者に子どもの養育に関する「第一義的責任」が存在することを明示し、子育てにあたって最善の努力を求めている。

#### ○第6～9条 子どもの権利

第6条～第9条には、4つの子どもの権利が規定されている。

- ・第6条「子どもの生きる権利」：子どもが「安心して生きることのできる権利」が保障されなければならないとし、i) 命の尊重、ii) 差別・暴力・放任の禁止、iii) 健康の配慮と適切な医療、iv) 「周囲の大人」からの愛情と理解と成長にふさわしい環境、の4つから構成されている。
- ・第7条「子どもの育つ権利」：子どもが「個性豊かに自分らしく育つことのできる権利」が保障されなければならないとし、i) 個性の承認と人格の尊重、ii) 子どもの「休んだり、遊んだり、文化・芸術活動に参加したりする権利」に対応したゆとりとやすらぎの時間・空間の保障、iii) 子どもの「教育を受ける権利」に対応した「成長に必要な情報」を入手・活用でき、「有害な情報から守られる権利」、iv) 子どもの「知る権利」「年令や発達に応じて決める権利」に対応した必要かつ適切な助言や支援、の4つから構成されている。
- ・第8条「子どもの守られる権利」：子どもは「自らを守り、守られる権利」が保障されなければならないとし、i) 経済搾取・性的搾取・有害労働・戦争など、「あらゆる権利の侵害およびそれを脅かす状況から逃れられ、保護される権利」、司法によって裁かされる場合における「人間性の回復」に向けた「自己を見つめ直す機会」の保障、ii) 麻薬・覚醒剤・誘拐・人身売買など、「成長を阻害する状況から保護される権利」、iii) プライバシーが守られ、「名誉を傷つける状況や行為から保護される権利」、iv) 「権利の主体者」として尊重され、「不当な扱いを受けない権利」、の4つから構成される。
- ・第9条「子どもの参加する権利」：子どもが「自らの意志や意見を安心して表明でき、社会

に参加することができる権利」が保障されなければならないとし、i) 自分を表現したり、自分が係わることについて自由に意見を表明すること、ii) 自由に仲間をつくり集まること（「公の安全や秩序を乱したり、他者の権利を侵すものでない限り」で）、iii) 「地域の行事やボランティア活動、子供会、少年団活動など」に自発的に参画でき、述べた意見を尊重され、生かされること、iv) 社会参加、意志・意見構築に際し、「求めに応じて」相談、支援の機会を得ること、の4つから構成される。

#### ○第10～17条 町の環境整備、救済・支援のしくみと推進体制

第10条から第17条は、子どもの成育環境の整備、子どもの権利保障のための推進体制の整備、町民や団体・機関等の相互連携の調整、子育て支援などの町が果たすべき役割や、子どもの社会参加と権利侵害に対する救済・権利回復のしくみについて規定されている。

- ・第10条「子どもの成育環境の保全」：子どもの権利保障のためにその成育環境（遊びや学びの環境、自然環境など）を整えることの必要性が述べられている。町は成育環境の整備のために、必要に応じて町民その他青少年健全育成団体、防犯協会などの参加を得て調整することが求められている。「解説」では関係機関として、岩見沢児童相談所、適応指導室、砂川警察署（派出所）、奈井江町防犯協会、奈井江町交通安全協会、奈井江町青少年問題協議会、生徒指導連絡協議会、四種（幼・小・中・高）学校連絡協議会、町PTA連合会、各種学校（保育・幼稚園、小・中学校、高校）があげられている。
- ・第11条「子育て支援」：町は子育てに関して、育児・教育経費負担軽減、低廉で良質な住宅の確保、情報提供・相談、子育てグループ育成などの経済的、社会的支援を行うことができる。また町は、子ども自身の抱える問題や子どもに関して相談窓口の開設、情報提供、各種機関と連携し迅速な支援を行うことが求められている。
- ・第12条「学校・幼稚園・保育園」：学校等は、「子どもの豊かな人間形成の基礎となる力を培う場」であり、「子どもが意欲をもって進んで通える場所」であるよう、また子どもの学習する権利等が侵害されないよう、自ら点検し評価することを求めており、そのための委員会等を設置することが望ましいとされる。「地域の意見が学校運営に反映されるシステム」の導入や情報発信の工夫など、開かれた学校づくりの推進も期待されている。
- ・第13条「子どもの社会参加」：町と町民は、「子どもの社会性を養い地域社会の一員としての役割を自覚する良い機会」として、子どもに関わる町行政や町づくり、地域のボランティア活動などへ、社会参加の機会の確保に努めることとされ、「子ども会議」を設置することが規定されている。「子ども会議」が自主的・自発的に運営され、また決議事項が尊重され町行政機関は実現に努めることが求められている。
- ・第14条「子どもの活動や町民活動の支援」：町は、子どもの「自発的な文化・芸術・ボランティア活動」などへの参加を奨励し、そのために安心して自由に集うことができる活動場所や情報提供等の支援と、従前からの「子どもの健全育成に関する地域活動」とともに、「子どもの自主的な活動」や「子ども文化」を育む町民の各種地域活動に対する支援を行うものとされる。
- ・第15条「相互支援」：条例の目的達成のために、町民その他、あらゆる関係者・団体・機関の相互連携が円滑に行われるよう町に支援を求めている。「総括」担当は、町づくりと人づくりの観点から、まちづくり課（企画係）と教育委員会（生涯学習係）が望ましいとされている。

- ・第16条「救済」：奈井江町の実態に即した具体的な救済機関として救済委員会を設け、いじめや虐待により子どもが権利侵害などの不利益を被った際に、町に迅速な救済と権利回復を求めている。
- ・第17条「推進体制」：条例の目的を具体化するため、町は総合的な施策の推進体制を整備するとされている。町の各行政機関（総務課、まちづくり課、おもいやり課など）と教育委員会（総務学校教育、生涯学習、文化振興）の連携が求められている。

### ③設置機関

この条例に基づいて、「子ども会議」と「救済委員会」が新たに町に設置されることとなった。

#### ○「子ども会議」

第13条に「子ども会議」の設置が規定された。これは「参加する権利」（第9条）にも関連している。「子ども会議」は各種の学校（小・中・高）およびあらゆる児童生徒の代表により構成される。「子ども会議」の設置の目的は、本条例の適正な運用の点検および評価や、行政の連携・町づくり、子どもの生活環境の改善などに関して「子どもの視線」から検証し、「子どもの創造力」を生かした施策にしていくことにある。それゆえに、子どもによる自主的・自発的な会議運営が期待されている。

#### ○「救済委員会」

第16条に「救済委員会」の設置が規定された。救済を求める人、相談したい人（子ども）または保護者、周囲に被害者がいて助けを求めていると思った人は、役場、教育委員会、民生委員、主任児童委員、学校、心の相談室、子ども会議その他に相談もしくは訴える。訴えは「救済委員会」に集約され、調査が開始される。その結果、i) それぞれの所属学校・園等での解決を促す、ii) 関係者に救済勧告を発する、iii) 救済勧告を実効化するために関係機関と連携を取る、iv) 救済勧告が経済的・制度的な場合は町が解決のために最善を尽くす、などの措置が取られる。

## 2 奈井江町「子どもの権利条例」の系譜と特徴

次に、他自治体の類似の条例との比較も行いながら、奈井江町「子どもの権利条例」の特徴を検討したい。

### (1) 奈井江町条例の系譜

奈井江町で「子どもの権利条例」が制定される際、事務局は川崎市の条例を知ってはいたが、それが長大かつ詳細な条例であるため、奈井江町で専門家を擁して同様の詳細な内容のものを作るのは困難であること、またたとえそうした条例が作れたとしても多くの町民はそれをまざ読まないであろうと考え、簡明な条例を作りたいと考えていた。そこで類似の条例を探したところ、箕面市の「子ども条例」が簡潔で、内容的にもモデルとしてよいものと判断した（教育長、教育次長ヒアリング）。奈井江町で条例の原案を作成した奈井江中学校長（当時）は、この2つの条例を参考にしたという（中学校長ヒアリング）。

事実、奈井江町の「子どもの権利条例」は、川崎市の条例と箕面市の条例をうまく組み合わせたものとなっている。奈井江、川崎、箕面の条例を比較した表10を参照されたい。

まず、奈井江町条例の全体構成は、箕面市の条例のものを採用している。条文数もほとんど同じである。そして、表から分かるように、前文は第1・4・6・7段落は箕面市条例から、

表 10 奈井江・川崎・箕面条例比較表

川崎市条例	奈井江町条例	箕面市条例
<p>前文</p> <p>子どもは、それぞれが一人の人間である。子どもは、かけがえのない価値と尊厳を持っており、個性や他の者との違いが認められ、自分が自分であることを大切にされたいと願っている。</p>	<p>前文</p> <p>子どもは、個性が認められ、喜びや悲しみを共有できる家族や友達との温もりのなかで、健やかに遊び、学び、生きることがを願っています。そのことは、子どもが一人の人間として、温かい情、やろうとする意欲、豊かな創造性を持ち続け、もっとも人間らしい生き方の特徴・基本を培うことにつながります。</p>	<p>前文</p> <p>子どもは、さまざまな人々と関わりを持って日々成長しています。また個人として尊重され、健やかに遊び、学ぶことができる社会で育つことが望まれます。</p>
<p>第 1 段落</p> <p>子どもは、その権利を総合的に、かつ、現実<span style="text-decoration: underline;">に</span>保障される。子どもにとって権利は、人間としての尊厳をもって、自分を自分として表現し、自分らしく生きていく上で不可欠なものである。</p>	<p>第 1 段落</p> <p>奈井江町の子どもが、もっとも人間らしく生きるためには、子どもの最善の利益の確保、差別の禁止、子どもの意見の尊重などの国際条約の原則の基で、町民の聲を、奈井江町教育目標、青少年健全育成の町宣言との整合性を図りながら、子どもの権利保障に向けた取組づくり、互いに総合的に取り組む、かつ、現実<span style="text-decoration: underline;">に</span>保障していくことが必要です。</p>	<p>第 1 段落</p> <p>子どもは、さまざまな人々と関わりを持って日々成長しています。また個人として尊重され、健やかに遊び、学ぶことができる社会で育つことが望まれます。</p>
<p>第 2 段落</p> <p>子どもは、その権利を総合的に、かつ、現実<span style="text-decoration: underline;">に</span>保障される。子どもにとって権利は、人間としての尊厳をもって、自分を自分として表現し、自分らしく生きていく上で不可欠なものである。</p>	<p>第 2 段落</p> <p>それは、「未来からの使者」である子どもにとっても、「自然環境の保全」「異文化との共生」「恒久平和の願い」とともに、自らの人格の形成にかかわる非常に大切なものだからです。</p>	<p>第 2 段落</p> <p>子どもが生まれて初めて出会う人は家族であり、家庭における教育が、子どもの成長に重要な役割を果たします。</p>
<p>第 3 段落</p> <p>市における子どもの権利を保障する取組は、市に生活するすべての人々の共生を進め、その権利の保障につながる。私たちは、子どもも最優先などの国際的な原則も踏まえ、それぞれの子どもが一人の人間として生きていく上で必要な権利が保障されるよう努める。</p>	<p>第 3 段落</p> <p>町及び町民は、すべての子どもに権利を保障し、幸福に暮らせるために、家庭、学校、地域が互いに連携して、大人と子どもそれぞれが役割と責任を自覚し、公徳心をもって社会規範を守り、互いに学び、共に育ち、協働することが必要です。</p>	<p>第 3 段落</p> <p>箕面市のすべての子どもが、幸福に暮らせるまちづくりを進めるためには、家庭と学校と地域が相互に緊密に連携するとともに、大人と子どもそれぞれが役割と責任を自覚し、公徳心を持って社会規範を守り、互いに学び共に育ち、協働することが必要です。</p>
<p>第 4 段落</p> <p>子どもは、大人とともに社会を構成するパートナーである。子どもは、現在の社会の一員として、また、未来の社会の担い手として、社会の在り方や形成にかかわる固有の役割があるとともに、そこに参加する権利がある。そのためにも社会は、子どもに関わられる。</p>	<p>第 4 段落</p> <p>子どもは、大人とともに社会を構成するパートナーとして大人に認められ、さまざまな権利が保障されるなかで、他者の権利を尊重する姿勢や責任感などを身につけます。</p>	<p>第 4 段落</p> <p>大人は、子ども自身が創造的な子ども文化をはぐくみ、次代を担う人として成長するよう、愛情と理解と、ときには厳しさを保持して接することが大切。</p>
<p>第 5 段落</p> <p>子どもは、その権利が保障される中で、豊かな子ども時代を過ごすことができる。子どもの権利について学習することや実際に行使することなどを通して、子どもは、権利の認識を深め、権利を実現する力、他の者の権利を尊重する力や責任などを身に付けることができる。また自分の権利が尊重され、保障されるためには、同じように他の者の権利が尊重され、保障されなければならず、それぞれの権利が相互に尊重されることが不可欠である。</p>	<p>第 5 段落</p> <p>一方、大人は、子ども自身が創造的な子ども文化を育み、次代を担う人間として成長していきけるよう、愛情と理解をもって見守り、励まし、育てて行くことが大切。</p>	<p>第 5 段落</p> <p>箕面市は市民と協働し、子育てに夢を持ち、子どもが幸福に暮らすことができよう、愛情と理解と、ときには厳しさを保持して接することが大切。</p>
<p>第 6 段落</p> <p>私たちは、こうした考えの下、平成元年十一月二十日に国際連合総会で採択された「児童の権利に関する条約」の理念に基づき、子どもの権利の保障を進めることを宣言し、この条例を制定する。</p>	<p>第 6 段落</p> <p>町及び町民は、協働して、子育てに夢を持ち、子どもが幸福に暮らせる町づくりを進めることを決意し、この条例を制定します。</p>	<p>第 6 段落</p> <p>箕面市は市民と協働し、子育てに夢を持ち、子どもが幸福に暮らすことができよう、愛情と理解と、ときには厳しさを保持して接することが大切。</p>

川崎市条例	奈良江町条例	箕面市条例
<p>第1条目的</p> <p>この条例は、子どもの権利に係る市等の責務、人間としての大切な子どもの権利、家庭、育ち・学ぶ施設及び地域における子どもの権利の保障について定めることにより、子どもの権利の保障を図ることを目的とする。</p>	<p>第1条目的</p> <p>この条例は、奈良江町で育つ子どもにとり、最善の利益が尊重されるときにも、子どもの自己形成を支援するための基本理念を定め、町及び町民の役割を明らかにすることにより、子どもの権利を保障し、すべての子どもが幸福に暮らせる町づくりを進めることを目的とする。</p>	<p>第1条目的</p> <p>この条例は、箕面市の子どもを育てるに当たり、最善の利益を尊重するとともに、子どもの自己形成を支援するための基本理念を定め、市及び市民の役割を明らかにすることにより、すべての子どもが幸福に暮らせるまちづくりを進めることを目的とする。</p>
<p>第2条定義</p> <p>略</p>	<p>第2条定義</p> <p>この条例において「子ども」とは、18歳未満の者をいう。</p>	<p>第2条定義</p> <p>この条例において「子ども」とは、18歳未満の者をいう。</p>
<p>第3条責務</p> <p>市は、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通じてその保障に努めるものとする。</p>	<p>第3条基本理念</p> <p>町及び町民は、奈良江町の子どもを育てるにあたり、子どもの権利を尊重し、子どもの幸福を追求する権利を保障するものとする。</p>	<p>第3条基本理念</p> <p>市と市民は、箕面市の子どもを育てるにあたり、子どもの幸福を追求する権利を保障する。</p>
<p>第6条広報</p> <p>市は、子どもの権利に対する市民の理解を深めるため、その広報に努めるものとする。</p>	<p>第4条町民の役割</p> <p>町は、基本理念に基づき、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通じてその保障に努めるものとする。</p>	<p>第4条町民の役割</p> <p>市は、基本理念に基づき、子どもに関する総合的な施策を策定し、実施するものとする。</p>
<p>第3条(2)</p> <p>市民は、子どもの権利の保障に努めるべき場に置いて、その権利が保障されるよう市との協働に努めなければならない。</p>	<p>第5条町民の役割</p> <p>町民は、自らが子どもの成長に大きく関わっていることを理解し、自らの権利保障と子どもが幸福に暮らせる町づくりを共に努めるものとする。</p>	<p>第5条市民の役割</p> <p>市民は、自らの日常生活が子どもの成長環境をつくりだしていることを理解し、子どもが幸福に暮らせるまちづくりに努めるものとする。</p>
<p>第10条安心して生きる権利</p> <p>命が守られ、尊重されること あらゆる形態の差別を受けないこと 健康に配慮がなされ、適切な医療が提供され、及び成長にふさわしい生活ができること 愛情と理解をもってはぐくまられること 平和と安全な環境の下で生活ができること あらゆる形の暴力を受けず、又は放置されないこと</p>	<p>第6条子どもの生きる権利</p> <p>命が守られ、尊重されること あらゆる形態の差別を受けないこと 健康に配慮され、適切な医療を受けられること 愛情と理解をもって育まれ、成長にふさわしい環境で生活できること</p>	<p>第6条子どもの健康</p> <p>市と市民は、子どもの健康の保持と増進に努めるものとする。</p>
<p>第11条ありのままの自分での権利</p> <p>個性や他の者との違いが認められ、人格が尊重されること 安心して過ごす場面で自分を体ませ、及び余暇をもつこと 自分に関することを決めるために必要な情報が得られること 自分に関することを決めることに、適切な支援及び助言を受けられること 自分に関する情報が不当に収集され、又は利用されないこと 自分の考えや信仰をもつこと</p>	<p>第7条子どもの育つ権利</p> <p>個性が認められ、人格が尊重されること ゆとりやすらぎの時間・空間的保障がされること 成長に必要な情報の入手や活用ができること 自分の将来に係わることについて、適切な助言や支援を受けられること</p>	<p>第7条子ども文化</p> <p>市と市民は、子どもにゆとりと安らぎを与える居場所の確保に努めるものとする。</p> <p>市と市民は、子どもの多様な活動から生まれる子ども文化を尊重するものとする。</p> <p>市と市民は、子ども自らの文化的活動、社会的活動に対する積極的な支援に努めるものとする。</p>

川崎市条例	奈井江町条例	箕面市条例
<p>第12条自分を守り、守られる権利 あらゆる権利の侵害から逃れられること</p> <p>1) 自分が育つことを妨げる状況から保護されること</p> <p>2) 秘密が守られ、誇りを傷つけられないこと</p> <p>第11条(3) 子どもであることをもって不当な扱いを受けられないこと</p> <p>第11条(5) 子どもであることをもって不当な扱いを受けられないこと</p> <p>3) 状況に応じた適切な相談の機会が、相談にふさわしい雰囲気の中で確保されること</p> <p>4) 自分の将来に影響を及ぼすことについて他の者が決めるときに、自分の意見を述べ、その意見の中で表明し、その意見が尊重されること</p> <p>5) 自分を回復するに当たり、その回復にふさわしい雰囲気の場合が与えられること</p>	<p>第8条子どもの守られる権利</p> <p>1) あらゆる権利の侵害から逃れられること</p> <p>2) 成長が阻害される状況から保護されること</p> <p>3) 秘密が守られ、誇りを傷つけられないこと</p> <p>4) 子どもであることをもって不当な扱いを受けられないこと</p>	<p>第8条子どもの意見表明</p> <p>市と市民は、子どもの成長に応じ、表現の自由と意見を表明する権利を尊重するものとする。</p>
<p>第15条参加する権利</p> <p>1) 自分を表現すること</p> <p>2) 自分の意見を表明し、その意見が尊重されること</p> <p>3) 仲間をつくり、仲間と集うこと</p> <p>4) 参加に際し、適切な支援が受けられること</p>	<p>第9条子どもの参加する権利</p> <p>1) 自己表現や意見の表明ができ、それが尊重されること</p> <p>2) 仲間をつくり、仲間と集うこと</p> <p>3) 社会に参画し、意見を生かされる機会があること</p> <p>4) 社会参加に際して、適切な支援が受けられること</p>	<p>第10条子どもと環境</p> <p>市は、子どもが活動の場の確保と自然環境の保全に努めるものとする。</p>
<p>第13条自分を豊かにし、力づけられる権利</p> <p>1) 遊ぶこと</p> <p>2) 学ぶこと</p> <p>3) 文化芸術活動に参加すること</p> <p>4) 役立つ情報を得ること</p> <p>5) 幸福を追求すること</p> <p>第14条自分で決める権利</p> <p>1) 自分で決めること</p> <p>第16条個別の必要に応じた支援を受ける権利</p> <p>略</p>	<p>第10条子どもと環境</p> <p>市は、子どもが活動の場の確保と自然環境の保全に努めるものとする。</p> <p>2) 市は、子どもが活動の場の確保と自然環境の保全に努めるものとする。</p>	<p>第10条子どもと環境</p> <p>市は、子どもが活動の場の確保と自然環境の保全に努めるものとする。</p> <p>2) 市は、子どもが活動の場の確保と自然環境の保全に努めるものとする。</p>
<p>第12条子育て支援</p> <p>1) 市は、保護者が子どもを育てるにあたり、必要に応じて経済的な支援を受けることとする。</p> <p>2) 市は、子ども自身が抱える問題や子どもに関する相談に対して、速やかに対応するよう努めるものとする。</p>	<p>第12条子育て支援</p> <p>市は、保護者が子どもを育てるにあたり、必要に応じて経済的又は社会的な支援を行なうことができる。</p> <p>2) 市は、子ども自身が抱える問題や子どもに関する相談に対し、速やかに対応するよう努めるものとする。</p>	<p>第12条子育て支援</p> <p>市は、保護者が子どもを育てるにあたり、必要に応じて経済的又は社会的な支援を行なうことができる。</p> <p>2) 市は、子ども自身が抱える問題や子どもに関する相談に対し、速やかに対応するよう努めるものとする。</p>
<p>第11条学校・幼稚園・保育所</p> <p>1) 学校・幼稚園・保育所の機関は、子どもの豊かな人間性と多様な能力を育むために重要な場であることを認識し、子どもの有するさまざまな権利が保障されるよう自らその役割を点検し、評価するよう努めるものとする。</p> <p>2) 学校・幼稚園・保育所の機関は、保護者や地域の町民に積極的に情報を提供し、その運営について意見を聴き、協力を受けるなど、開かれた学校・幼稚園・保育所づくりの推進に努めるものとする。</p>	<p>第11条学校・幼稚園・保育所</p> <p>1) 学校・幼稚園・保育所の機関は、子どもの豊かな人間性と多様な能力を育むために重要な場であることを認識し、子どもの学習する権利や保育を受ける権利が侵されないよう自らその役割を点検し、評価するよう努めるものとする。</p> <p>2) 学校・幼稚園・保育所の機関は、保護者や地域の町民に積極的に情報を提供し、その運営について意見を聴き、協力を受けるなど、開かれた学校・幼稚園・保育所づくりの推進に努めるものとする。</p>	<p>第11条学校・幼稚園・保育所</p> <p>1) 学校・幼稚園・保育所の機関は、子どもの豊かな人間性と多様な能力を育むために重要な場であることを認識し、子どもの学習する権利や保育を受ける権利が侵されないよう自らその役割を点検し、評価するよう努めるものとする。</p> <p>2) 学校・幼稚園・保育所の機関は、保護者や地域の町民に積極的に情報を提供し、その運営について意見を聴き、協力を受けるなど、開かれた学校・幼稚園・保育所づくりの推進に努めるものとする。</p>

川崎市条例	奈良井町条例	箕面市条例
<p>第8条市民活動への支援等</p> <p>市は、子どもの権利の保障に努める市民の活動に対し、その支援に努めるとともに、子どもの権利の保障に努める活動を行うものとの連携を図るものとする。</p>	<p>第13条子どもの社会参加</p> <p>町及び町民は、子どもの社会参加の機会に努めるものとする。</p> <p>1) 町は、子どもの意見を聴くために、各種の学校をはじめあらゆる子どもの参加のもと、子ども会議を開催する。</p> <p>2) 町は、子ども会議が自主的・自発的に運営されるよう支援し、子どもの総意としてまとめられた意見を尊重し、その実現に努める。</p> <p>第14条子どもの活動や町民活動の支援</p> <p>町は、子どもが安心して集い、その自主的な活動や町民の子どもの間にする活動を奨励し、支援するものとする。</p> <p>第15条相互支援</p> <p>町は、すべての子どもの権利を保障し、幸福に暮らせる町づくりを進めるために、町民その他の関係機関との相互連携を積極的に支援するものとする。</p> <p>第16条救済</p> <p>1) 町は、子どもの権利の侵害その他の不利益を受けた場合、迅速かつ適切な救済を組織的に行い、その権利回復に努めるものとする。</p> <p>2) 町は、救済及び権利回復のための組織として、救済委員会を設置する。</p> <p>第17条推進体制</p> <p>町は、すべての子どもの権利を保障し、幸福に暮らせる町づくりを進めるために、総合的な推進体制の整備と充実を努めるものとする。</p> <p>第18条委任</p> <p>この条例の施行に関し必要な事項は、町長その他の執行機関が定める。</p>	<p>第9条子どもの社会参加</p> <p>市及び市民は、子どもの社会参加の機会の確保に努めるものとする。</p> <p>第8条②</p> <p>市は、まちづくりに関し子どもの意見が反映される機会の確保に努めるものとする。</p> <p>第13条市民活動支援</p> <p>市は、子どもの自主的な活動や市民の子どもの間にする活動を奨励し、支援することができる。</p> <p>第14条相互連携</p> <p>市は、すべての子どもが幸福に暮らせるまちづくりを進めるため、市民その他の関係機関との相互連携を積極的に支援するものとする。</p> <p>第15条救済</p> <p>市は、子どもが人権侵害その他の不利益を受けた場合、これを救済する制度の整備に努めるものとする。</p> <p>第16条推進体制</p> <p>市は、子どもが幸福に暮らせるまちづくりを進めるために、総合的な推進体制を整備するものとする。</p>
<p>第4条国等への要請、第5条かわさき子どもの権利の日、第7条学習等への支援等</p> <p>第3～7章 以上略</p>		

第2・3・5段落は主に川崎市条例から文言を採用し、条文については第1～5・10～17条は主に箕面市条例から、第6～9条の4つの権利の部分は川崎市条例の第10～15条（第13条除く）から文言を採用している。

もう少し詳細に見れば、前文では、「子どもの最善の利益の確保、差別の禁止、子どもの意見の尊重」という子どもの権利条約を引いた部分、「子どもは大人とともに社会を構成するパートナーである」や「他者の権利」、「責任」などは、川崎市条例から採用している。一方、「子どもが幸福に暮らせるまちづくり」、「家庭、学校、地域の連携」、「大人と子どもそれぞれが役割と責任を自覚し、公德心を持って社会規範を守り、互いに学び共に育ち、協働する」、「大人は、……愛情と理解をもって……子どもを見守る」などは、箕面市条例から採用している。ただし、箕面市条例から文言を採用している部分でも、単に「子どもが幸福に暮らせる」ようにとは言わず、必ずその前に「子どもの権利を保障し」という文言を挿入し、また「厳しさをもって接する」という部分は削除されているが、他方では、川崎市条例の「自分が自分であること」、「自分らしく生きていく」などの部分は「人間らしく生きる」などに言い換えられている。条文もほぼ同様の傾向である。

このように、奈井江町条例は、川崎市条例から「子どもの権利保障」の理念と「子どもの権利」項目自体を受け継ぎ、箕面市条例からは「子どもが幸福に暮らせるまちづくり」といった行政の施策推進姿勢や子どもに「公德心」や「社会規範」をもつことを求める部分を受けつぎ、両者を折衷する形で構成されている。

## (2) 奈井江町条例の特徴

以上のような奈井江町条例の系譜関係は、そのまま奈井江町条例の性格、特質を表すものであろう。

同条例は、その条文構成を基本的に箕面市条例にならっており、町及び町民が子どもの生育環境を整備充実することを目的としている。これが第1の特徴である。

しかし、川崎市条例と同様に、子どもの権利を掲げ、子どもの権利保障を明示している。箕面市条例にはない子どもの権利の基本的なものを掲げ、子どもの権利保障を条例の目的として提示している。この点が第2の特徴である。

これと同時に、奈井江町条例は箕面市条例を受け継ぎ、子どもに「公德心」と「社会規範」を求めるとする部分に象徴的に表れているように道徳主義的な性格を有しており、これが子どもの権利保障という性格にあいまいな形で並列している。これが奈井江町条例の第3の特徴である。

奈井江町条例には、川崎市条例同様に「子ども会議」の設置が規定されており、また川崎市条例の人権オンブズパーソンの機能に該当する「救済委員会」の設置も規定されている（これらは箕面市条例にはない）。しかし、川崎市条例に規定されている、子どもの権利の保障状況の検証を行う「子どもの権利委員会」や市が策定すべき「子どもの権利に関する行動計画」は、奈井江町条例には規定されていない。奈井江町条例の「解説」の第4条「町の役割」の部分で、町は「子どもの権利推進委員」を設置するとしており、奈井江町は実際に設置しているが、これは「子ども会議」のサポーターであり、町における子どもの権利の保障状況を検証したり、町の施策を評価したりするものではない。奈井江町条例のこの点は、多治見市、小杉町の「子どもの権利条例」とも異なっている。これらが第4の特徴といえる。

### 3 奈井江町「子どもの権利条例」の評価

ここでは、前章の奈井江町「子どもの権利条例」制定・実施過程分析と本章の条例内容分析を踏まえて、同条例を評価してみたい。

#### (1) 子どもの権利観をめぐって

上述のように、奈井江町「子どもの権利条例」は子どもの権利の保障を明示的に掲げている。しかし、条例策定を担当した「子どもの権利検討連絡会議」の委員ヒアリングによると、会議発足当初は多くの委員が「子どもの権利条例」の必要性自体を理解していない状況にあったという。また中学校校長の作成した原案には子どもが果たすべき「義務」についての規定が含みこまれていた。中学校長とともに条例策定の中心にあった2人の委員(小学校教員と高校教員、以下教員委員とする)は、会議の中でこの義務規定を削除することに専心し、中学校長も会議の議論や「語る会」での町長の子どもたちに対する姿勢などを見ることを通して、「子どもの発想はまだ幼くて隙だらけでもまず受け止めること、やってみる機会を与えることが大切」と考えるようになって、実際に義務規定は削除された。

しかし、こうして箕面市の条例にあった義務規定の部分(第3条第2項)は削除されたものの、前文の「公德心」や「社会規範」といった部分などは議論に余裕がなく、そのまま取り入れられた。私たちのヒアリング調査によると、中学校長以外の連絡会議委員たちは、条例原案の下敷きに箕面市条例があったことを知らなかったということである。原案の基礎にあった2つの条例を対比してみれば、その差異は明瞭のはずだが、そうしたことを行う機会がなく、奈井江町条例は結果的に折衷的な性格のものとして制定されることとなった。

#### (2) 理念条例か総合条例か

奈井江町「子どもの権利条例」は、総合条例として分類されている。総合条例とは、「地域における子どもの権利の総合的な保障をめざした条例」<sup>11</sup>であり、子どもの権利についての理念、家庭・学校・施設・地域など子どもの生活の場での権利保障と関係づくり、子どもの参加や救済のしくみ、子ども施策の推進や検証のあり方などを規定し、子どもの権利保障を総合的にとらえるとともに相互に補完しあう内容を持つものをいう。「川崎市子どもの権利に関する条例」を始めとして、「富山県小杉町子どもの権利に関する条例」、「岐阜県多治見市子どもの権利に関する条例」が総合条例とされ、奈井江町の条例もこれらと同様、子どもの権利保障について理念、参加・救済のしくみ、施策推進と検証などを総合的に規定した総合条例と分類されている<sup>12</sup>。

確かに、奈井江町条例は、子どもの権利保障の理念をうたい、参加と救済のしくみ、施策の推進について規定している。しかし、当事者たちは必ずしもそのようには捉えていない。この条例の制定を進めた教育長へのヒアリングでも、「総合条例と評価されるのはたいへん光栄だが、私たちは理念条例だと思っている」と語っている。

連絡会議の教員委員たちは、箕面市条例にはない「子ども会議」と「救済委員会」の挿入に尽力し、罰則規定を取り入れることや学校の教育課程に「子どもの権利条例」・「子どもの権利条約」学習を組み入れることを主張するなど、条例に実効性をもたせるように原案を変更しよ

<sup>11</sup> 『解説教育六法』三省堂、2004年、784頁の「子どもの権利・自治体立法編の解説」。

<sup>12</sup> 同上。

うとしており、そういう努力が一定実って奈井江町条例は総合条約的な体裁を整えている。

### (3) 条例の実効性と行政の施策推進

しかし、条例制定後3年経過した現時点においても、救済案件は1件もなく、そもそも救済委員会の存在自体が十分住民には見えない状況にあるという（教員委員ヒアリング）。

また、奈井江町では子どもの権利条例関連施策は教育委員会が事務局となっており、教育委員会が町長部局と連携して施策を実施することとされているが、すでに触れたように、子どもの権利保障の状況を検証する第三者機関や行政の行動計画規定がなく、現に町としてのまとまった計画はない。このように、奈井江町条例は子どもの権利を保障する実効性という点では弱さが見られる。

その中で、「子ども会議」をはじめとする子どもの社会参加は、一定の前進を見せている。もともと、この条例は、奈井江町のまちづくりの延長線上にでてきたものであった。町行政、町民ともに、子どもをまちの担い手として育て上げようという意識は強い。「子ども会議」の開催とその活動（産業まつり、募金活動など）、「町長と語る会」での子どもの意見聴取、市町村合併問題での子ども投票などが実施されている。こうした取り組みは、町、町民、学校関係者、子どもたち自身に高く評価されている。もっとも、子どもの参加や意見表明は、まちづくりに限定される傾向がある。たとえば、「町長と語る会」では児童館の改修・存廃問題について児童たちの意見を聞いているが、児童館の運営自体が児童参加によってなされているわけではなく、小中学校での生徒参加もまだ前進していない<sup>13</sup>。

### おわりに —「子どもの権利条例」の意義と課題—

奈井江町「子どもの権利条例」は、川崎市「子どもの権利条例」と同じタイプの条例として分類されている。しかし、見てきたように、その文言においては道徳主義的なものが折衷的に取り入れられている。こうした文言が残されたのは、短期間に条例を作成しなければならなかったこと、作成委員たちが必ずしも「子どもの権利」と条例に明るくなかったこと、また当時は先行する「子どもの権利条例」が本格的な川崎市条例しかなく、地方の小さな自治体では同様の条例作成は困難であったことなどの要因・課題があったからである。私たちのヒアリング調査によると、一部の委員は違和感をもっていたが、「公德心」や「社会規範」などの文言についてはほとんど議論する余裕がなく、また当事者たちのほとんどはこの部分を「子どもたちが健やかに育って欲しいという願いが込められている」と捉え、それほど意識をしていなかった。

今日の子どものたちの規範性をめぐる問題状況は、知行一致論にもとづく道徳主義、規範主義では対応できない<sup>14</sup>。社会秩序を可能にする基底性を宗教に求める前近代モデルに対して、道徳によって社会の有機的まとまりに形を与えるのが近代モデルであったが、社会の機能化が進展

<sup>13</sup> もっとも児童生徒の学校参加は外部から強制的に導入されるべきものではなく、学校づくりの中で取り込まれなければならない。それぞれの学校の状況を考えてときに、児童生徒の学校参加の不足を問題と指摘するだけではとらえ方として不十分である。

<sup>14</sup> 松下良平『知ることの力 — 心情主義の道徳教育を超えて —』勁草書房、2001年。

した現代においては道徳の中身とされてきたものの多くは法や政治、経済、科学などのシステムに移譲されており、道徳は社会的な統合力を喪失して、著しく個人化された形態で存在している<sup>15</sup>。機能化が顕著に進行している現代において、新しい社会的連帯をいかに構築するかが大きな課題となっているが、主体-客体の二分法を超えた自己と他者の関係性（つながり）の構築を必要とする議論<sup>16</sup>は参照すべきものと思われる。子どもの道徳的発達について言えば、従来の知行一致論を超えて、子ども自身が新しい道徳の創造に参加する機会、それを可能にする大人との関係性を社会が用意することが求められる。

この点、奈井江町ではまちづくりに限定される傾向はあるが、子どもの社会参加の機会を作り出しており、この条例が単純な道徳主義的規範として機能していないことを物語っている。この条例が持つ権利保障の側面がここでは機能しているといえる。

しかし、既述のように、当事者たちはこの条例を理念条例として自認しており、実効性においては弱さを含んでいた。救済、検証、行政計画それぞれの課題はすでに指摘したとおりである。また「子ども会議」にしても、「自主的・自発的に運営されるように」と規定されているが（第13条第3項）、議題は主に教育委員会側から設定されており、児童生徒たちによる自主性といった点から見た時に会議運営のあり方には不十分さが残っている。奈井江町条例は、外見的には総合的な条例であるが、実効性が十分担保される構造にはなっていないという性格を有している。

もっとも、地域において何ができるかは条例上の文言のみによって決まるわけではない。この条例をどう活かすかがやはり重要になってくる。奈井江町は文部科学省の人権教育総合地域推進事業の指定を受け（2005年度より3年間）、条例の理解を町民に深めてもらうことを目的にセミナーや講演会の開催、パンフレットの印刷・配布など、啓発事業を実施することとしている。この事業を実施するに当たって推進会議を設置することとなっているが、従来「子ども会議」のサポーターであった「子どもの権利推進委員」を入れ替え、「子どもの権利推進委員会議」として事業推進会議を兼ねることとした。また、小中学校では、条例制定後3年間の教育実践を総括した報告書を作成した上で、今年度より各校の教育課程を整理・統一し、各校共通に条例学習を総合的な学習の時間に位置づけ、小中の連続性への配慮をした教育課程を作っている。

「子どもの権利条例」における「子どもの権利」規定は、地域におけるすべての子どもの権利保障の基盤となるものである。しかし、条例が子どものおかれている現実に対して、実効性を担保できなければ、その存在意義は半減する。特に奈井江町条例のように、条文に実効性を確保できるような仕組みを十分に規定し切れていない場合は、行政の施策と住民の取り組み、運動が重要になる。奈井江町の場合、条例を作成した連絡会議の委員の中でも意識に大きな差異があり、委員と町民の間にも大きな意識の落差があった。町の広報や市町村合併問題での子ども投票は条例の存在を大きく知らしめたが、町教委自身がまだこの落差が十分に縮まってきたとは見ていない（教育長ヒアリング）。一方では町教委が地域や家庭での子どもたちの置かれている状況や抱えている課題を十分に捉える手だてを作り出しながら、他方では住民自身の対話と参加による子育ての取り組みを幅広く生み出していくことが求められよう。

<sup>15</sup> 三上剛史『道徳回帰とモダニティ——デュルケームからハバーマス—ルーマンへ』恒星社厚生閣、2003年。

<sup>16</sup> 田中智志『他者の喪失から感受へ——近代の教育装置を超えて』勁草書房、2002年。木村浩則『「つながり」の教育』三省堂、2003年。

「子どもの権利条例」は、「子どもの権利条約」の精神を地域に具体化するものとして脚光を浴びている。それは地域に「子どもの権利」の理念を浸透させるものとして大きな意義を有しているが、その理念が子どもたちの現実と切り結ぶところにまで届かなければ、条例はその存在意義を全うすることができない。各自治体の「子どもの権利条例」は、その条文の厳密な分析とともに、それを実効化する組織、取り組み、担い手などにまで視野を広げた制定・実施過程分析によって、丁寧な評価を行うことが求められる。