



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	奈井江町「子どもの権利条例」の成果と課題
Author(s)	横井, 敏郎; 辻村, 貴洋; 安宅, 仁人 他
Citation	公教育システム研究, 4, 19-60
Issue Date	2005-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/20511
Type	departmental bulletin paper
File Information	02-pess.pdf



奈井江町「子どもの権利条例」の成果と課題

横井 敏郎¹⁾・辻村 貴洋²⁾・安宅 仁人²⁾・中野 恵³⁾・伊藤 健治⁴⁾
・篠原 岳司³⁾・藤田 春香⁴⁾・橋場 典子⁴⁾・黛 幸治⁴⁾

目次

序章 調査課題と概要	横井 敏郎
1 「子どもの権利条例」への着目	
2 調査の対象と概要	
第1章 「子どもの権利条例」の制定状況と研究動向	
1 「子どもの権利条例」の役割と制定状況	辻村 貴洋
2 「子どもの権利条例」研究の状況と課題	辻村 貴洋
3 「子どもに関する条例」の類型と分類の視角	安宅 仁人
第2章 住民参加と自立のまちづくり	中野 恵
1 奈井江町の概要	
2 福祉のまちづくりと住民参加	
3 情報公開と住民自治	
4 自立のまちづくりの追求	
第3章 奈井江町における「子どもの権利条例」制定のプロセス	
1 条例制定のプロセス	伊藤 健治
2 子どもアンケートの実施と分析結果	篠原 岳司
3 「子どもの権利検討連絡会議」の活動	藤田 春香
4 条例制定への子どもの参加状況	藤田 春香
第4章 奈井江町「子どもの権利条例」の内容と特徴	横井 敏郎・橋場 典子
1 奈井江町「子どもの権利条例」の内容	
2 奈井江町「子どもの権利条例」の特徴	
第5章 「子どもの権利条例」制定後の取り組み	黛 幸治・横井 敏郎
1 条例制定後の取り組み状況	
2 子どもと教員への聞き取りから	
終章 成果と課題 ——まとめにかえて——	横井 敏郎
1 自立、自治、参加のまちづくりの中で	
2 制定プロセスの特徴から	
3 権利と責任・役割をめぐって	
4 実践の成果と課題	

<資料①> 「子どもの権利に関する条例」の概要（フローチャート）

<資料②> 「子どもの権利に関する条例」 奈井江町

¹⁾ 北海道大学大学院教育学研究科助教

²⁾ 北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程2年生

³⁾ 北海道大学大学院教育学研究科修士課程1年生

⁴⁾ 北海道大学教育学部3年生

キーワード：子どもの権利条例、権利と責任・役割、子どもの社会参加、奈井江町

序 章 調査課題と概要

1 「子どもの権利条例」への着目

1989年に「子どもの権利条約」が制定されたが、日本政府がそれを批准したのは5年後の1994年であった。日本教育法学会は、子どもの権利基本法の制定など、「子どもの権利条約」に対応した国内法・制度の整備の必要性を提言しているが¹、政府はわが国の子どもの育成状況は「良好」との認識を示し続け、「子どもの権利条約」に対応した法・制度整備は進んでいない。現実にはいじめや児童虐待、自殺、青少年犯罪、受験競争、学級崩壊など、子どもに関わる多くの問題が毎日のように新聞紙面を賑わしており、政府の「良好」とする認識は多数の国民の実感から乖離したものであろう。

こうした現実に対して、一方では青少年の深刻な犯罪行為への厳罰化の声に呼応した少年法の改正や、国を愛する心を強制しようとする教育基本法改正の動きなど、「子どもの権利条約」と逆向きの流れが生じているが、他方ではいくつかの自治体において「子どもの権利条約」の精神を地域レベルで具体化しようとする「子どもの権利条例」が制定されてきている。2000年12月制定の「川崎市子どもの権利に関する条例」を始めとし、「北海道奈井江町子どもの権利に関する条例」（2002年3月）、「富山県小杉町子どもの権利に関する条例」（2003年3月）、「岐阜県多治見市子どもの権利に関する条例」（2003年9月）などが続いている（ここではこれら子どもの権利保障を明確に示した川崎市、奈井江町、小杉町、多治見市の4つの条例を「子どもの権利条例」と総称しておく）。

この他に、近年、類似した条例として、子どもの権利侵害に対して相談・救済を制度化した「兵庫県川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」（1998年12月）や「岐阜県岐南町子どもの人権オンブズパーソン条例」（2001年3月）、自治体が独自に子ども施策の推進を図る「大阪府箕面市子ども条例」（1999年9月）や「世田谷区子ども条例」（2001年12月）、教育行政への市民参加を制度化し、子どもの意見表明・参加を規定した「埼玉県鶴ヶ島市教育審議会設置条例」（2000年3月）、子どもの生活環境の維持向上のための理念と施策を定めた「東京都中央区教育環境に関する基本条例」（1999年4月）なども定められてきている²。後述のようにこれら類似の条例の異同が問題になるが、子育ての困難化に対して何らかの形で子ども育成環境改善による対応を図ろうとする動きが各地で現われてきており、従前の青少年健全育成条例も含めて、子ども、青少年関係の条例（施策）は複数の潮流を含んでいるといえる。

本稿は、こうした輻輳した動きの中でも、「子どもの権利」保障を明示する「子どもの権利条例」に注目する。第一に、それは子どもに関わる諸問題を乗り越えるために、「子どもの権利」「子どもの人権」認識がまず何よりも欠かれないものであるからである。子どもに人間としての尊厳を認めることは、まず子どもを権利享有主体としてとらえることによって可能になる（その際、市民的自由としての一般人権と子どもに固有の成長・発達権の二つの統一的把握が必要となる）。しかし未だわが国ではこうした権利認識が弱く、「子どもの権利条例」はきわめて重要な役割をもつものといえる。

第二に、国レベルでの「子どもの権利条約」への対応の鈍さに対して、地域レベルでの自治体立法によって「子どもの権利」保障の一定の前進が期待できるからである。「子どもの権利条例」は、子どもが生活を送る地域社会において「子どもの権利」保障を現実化・具体化する役割を果たすことができる。

第三に、「子どもの権利条例」は今日の若者の自立という課題と接続する側面を有しているからである。「ポスト青年期」という言葉に象徴的に表しているように、学校から社会への移行期間が長期化しており、若者の自立が大きな社会的課題として現われてきている。若者がその職業的自立、政治的自立、社会的自立を保障されるような制度と、社会につながり、参加する多様な機会が求められており、子どもにさまざまな社会参加の機会とエンパワーメントをもたらす「子どもの権利条例」は、こうした課題にも一つの可能性を有していると考えられる。

その他にも、自治体レベルでの子ども関係施策の総合的推進や虐待等への救済制度の確立など、いくつかの視点から「子どもの権利条例」の有意義さや効果を指摘できようが、先行研究もあり、ここでは以上にとどめたい。

2 調査の対象と概要

私たちは「子どもの権利条例」に以上のような意義を認めつつ、その一つの事例として北海道奈井江町「子どもの権利条例」の実際を調査し、ここに報告書としてまとめた。

奈井江町は北海道の内陸中央部にある小さな町である。そこでなぜ、川崎市に次いで全国二番目に、「子どもの権利条例」が成立したのだろうか。誰が主導・活動し、どのようなプロセスでそれは制定されたのか。その理念や目的は何と語られたのか。他自治体の条例と比較して奈井江町の条例はどのような内容、特徴をもっているのか。条例制定後、いったいいかなる取り組みがなされ、何が成果として生まれたのか。またどのような課題が残されているのか。

私たちは、奈井江町で「子どもの権利条例」が制定された過程やその内容、制定後の取り組みなどの調査を通じてその成果と課題を明らかにし、あらためて「子どもの権利条例」の意義を考えることを目的とした。

調査（インタビューと見学）の経過は以下の通りである（すべて2004年に実施）。

6月2日 町長・教育長・教育次長へのインタビュー

奈井江町長	北 良治氏
奈井江町教育委員会教育長	林 裕章氏
奈井江町教育委員会教育次長	篠田茂美氏

6月21日 元子どもの権利検討連絡会議委員へのインタビュー

前奈井江中学校校長	石窪公喜氏（現岩見沢市立明成中学校校長）
-----------	----------------------

6月25日 同上

KID'S NETないえ会長	大澤由香氏
KID'S NETないえ会員	中村尚子氏

6月25日 同上

前奈井江小学校教諭	鶴飼栄子氏（元子どもの権利検討連絡会議委員、現砂川市立豊沼小学校教諭）
北海道奈井江商業高校教諭	佐藤琢磨氏（元子どもの権利検討連絡会議委員、商業科）
北海道奈井江商業高校教諭	三浦きみ子氏（家庭科）

7月5日 奈井江町「子ども会議」見学、委員・付き添い教員・奈井江町校長会会長へのインタビュー

「子ども会議」委員	奈井江中学校生徒会役員2名（3年生）
	奈井江小学校児童会役員3名（6年生）
	光南小学校児童会役員3名（6年生）
付き添い教諭	奈井江中学校教諭（赴任1年目）
	奈井江小学校教諭（赴任5年目 女性）
	江南小学校教諭（赴任2年目 男性）
奈井江町校長会会長	奈井江中学校校長 千田裕子氏（赴任1年目）

9月6日 奈井江小学校「町長と語る会」見学

11月15日 奈井江中学校「町長と語る会」見学

第1章 「子どもの権利条例」の制定状況と研究動向

1 「子どもの権利条例」の役割と制定状況

(1) 「子どもの権利条約」の批准と課題

日本各地の自治体で、様々な子ども施策が実施されている。ここではまず、その根拠となる「子どもの権利に関する条約」（Convention on the Rights of the Child、以下「条約」³⁾）について簡単に触れておこう。「条約」は、

1989年11月20日、国際連合第44会期総会において全会一致で採択された⁴。そして日本では、1990年9月21日に「条約」に署名し、条約批准の意思があることを示した。多少時期が前後するが、1990年3月19日の滋賀県大津市議会を皮切りとして、相当数の地方議会から日本の「条約」早期批准を求める意見書が提出⁵されている。しかし、批准へ向けての動きはなかなか進まなかった。1990年12月の国会で、中山太郎外相（当時）が「次期国会で権利条約を批准させてほしい」と述べているが、条約批准承認案の閣議決定がなされたのは1992年3月のことであった。それから国会承認を受けるに至ったのは、さらに2年後の1994年3月29日（参議院）のことであり、同年4月19日によろやく日本は158番目の批准国となった⁶のである。

批准した日本には、「条約」の内容を法的に遵守する義務が発生することとなった。ただし、日本は「条約」の批准に際して、第9条1項及び第10条1項については、外国人の不法滞在労働者の強制退去の場合等の親子の分離には適用されないなどの解釈宣言をだしているほか、第37条(c)についても留保するなどの措置⁷をとっている。こうした国内の現行制度とのズレが生じる問題については、国内法の見直しと整備が必要だとされる指摘（これについては後述する）が、批准前から存在していた。しかし、日本政府は既存の国内法令で実施可能であり、「この条約の実施のためには新たな国内立法措置を必要としない」と説明⁸し、現在に至っている。このほかにも、「条約」の政府訳に不適切な部分が存在することも指摘されている⁹。

ところで、「条約」第43条では「この条約において負う義務の履行の達成に関する締約国による進捗の状況を審査するため」に委員会を設置する旨が記されている。これに基づいて「子どもの権利委員会」(a Committee on the Rights of the Child) が設置され、締約国から委員会に提出される報告書（第44条）をもとに、「条約」の実施の検証および促進が図られている。日本の場合、1996年8月5日に第一回報告書を提出し、委員会での審査を経て1998年6月5日に「国連・子どもの権利委員会の総括所見：日本」が採択された。そして2001年11月に第2回報告書を提出、2004年1月30日に「国連・子どもの権利委員会の総括所見：日本」が採択されている。この総括所見に法的拘束力はないが、締約国には委員会の勧告を誠実に検討・実施することが求められる。また、当該国のみならず、締約国一般がとるべき行動についても記されているため、他国宛の総括所見もあわせて参照する必要がある¹⁰。

第2回の総括所見では、「条約」批准の際の宣言及び留保の撤回を求めるほか、非常に多岐にわたる分野での国内法の改正、整備を勧告している。総括所見による勧告を受け入れ、実施していくことが日本政府の課題となるのだが、これらにはまだ相当の時間がかかるものと思われる。

（2）自治体レベルでの子ども施策

日本政府の取り組みが遅れている一方、地方自治体においては「条約」批准以前から、広報誌やパンフレット等による普及活動など、多様なかたちでの取り組みが報告されている。たとえば、中野区では、長期計画策定（1992年度から10年間）の議論のなかから、子どもの実態把握の必要性が挙げられ、「子ども白書」が作成されることとなり、子どもたちの意識調査等が行われ、これに基づいた子ども施策が進められている。また川崎市では、「条約」批准の1～2年前から教員向けの研修をスタートしていた。ほかにも大阪府では「子どもの権利ノート」を発行するなどといったような事例がみられる。これについて荒牧重人は、「条約」の実施と普及において自治体の果たすべき役割が大きなものであることを述べている。それは、さきにもふれた地方議会からの「条約」早期批准を求める意見書の提出や、「条約」の実施・普及についての取り組みがすでに行われていることのほか、子どもに関わる事務のほとんどが法制度の上で自治体にあること、子どもの実情の把握と、それに基づく権利救済・保障をしていく上で、自治体が子どもと近いことを理由としてあげている¹¹。また野村武司は、権限、実態から考えられる自治体の役割は「条約の広報」に限らず、法の「不備」や「欠落」を補う意味で、「子どもの権利基本条例」の提案を行った¹²。国の制度がなかなか整わないことを責めるばかりではなく、地方自治体レベルで条例を制定し、子どもの権利実現に向けて取り組むことができるのである。

こうしたなか、「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」（1998年12月23日）が制定された。次いで「箕面市子ども条例」（1999年9月30日）、「川崎市子どもの権利に関する条例」（2000年12月21日）、「世田谷区子ども

条例」(2001年12月10日)のほか、近年では、「北海道奈井江町子どもの権利に関する条例」(2002年3月26日)、「富山県小杉町子どもの権利に関する条例」(2003年3月17日)、「岐阜県多治見市子どもの権利に関する条例」(2003年9月25日)などが制定されている。とりわけ、川崎市の条例は、条例制定過程においての市民参加がみられ、以降の子どもに関する条例制定に影響を与えている。

また、「高知県子ども条例」(2004年8月6日)では、県レベルで初めて子どもに関する条例を制定した。これまでの市町村レベルでの条例制定と比べ、子どもの実状にふれる意味での距離は単純に考えると離れている。だが、市町村でなければできないことがあるとすれば、逆に県でなければできないこともまたあるはずである。県と市町村それぞれの段階において、どのような実践が行われていくのか、その動向が注目される。加えて、高知県の場合は「土佐の教育改革」¹³として親や子どもの学校参加が進められてきている。つまり、親・子ども・学校・行政が教育について話し合う場がすでに設置されているので、県レベルでの制定とはいえ、条例にみられる理念が教育現場へスムーズに浸透していける条件が整っているといえよう。

2 「子どもの権利条例」研究の状況と課題

(1) 「子どもの権利条例」研究の状況

前節にみた子どもに関する条例の分類は、たとえば、「大和市自治基本条例」(2004年10月7日)にみられる住民投票に関する規定¹⁴などといった多様なかたちでの意見表明や参加の形式がみられ、非常に困難な作業である。だが、子どもの権利をめぐる様々な施策の集大成(象徴)として、自治体による条例制定をとらえることは可能であろう。そこで、個別の条例を扱った研究を見ていくと、条例にどのような内容が盛り込まれているか、また制定過程にどのような人たちが関わっていたかを明らかにしているものが多いようである。たとえば、子どもの権利条例の代表格である川崎市の条例についての研究をみると、その制定過程に子どもを含めた市民が参加していたことの意義を大きく取り上げ、今後の取り組みをどのように進めていくかを課題とするものが多い¹⁵。

川崎市の教育委員会職員である伊藤長和は、座談会¹⁶の中で興味深い発言をしている。以下に引用しておこう。

たまたま川崎では教育委員会がこういう作業の事務局をやっていますが、本当は一般行政がやるべきだと思うんですね。子どもの問題は教育の問題なんだという理解がどこの自治体でも一般的ですけれども、生活をトータルで見れば、学校生活というのはわずか数時間です。むしろ地域こそが教育を変えていく力になるんだから、そのためにはやっぱり一般行政を動かしていかなければいけないと思います。

みられるように、子どもの問題だから教育行政が担当するというのではなく、子どもの生活全体を考えていくためには、一般行政が動くべきだと述べている。また、実際に条例を制定した自治体職員が、地域が教育を変えていく力になると指摘していることは重要である。

また、川崎市の条例制定において「子ども権利条例調査研究委員会」の座長であった喜多明人氏は、近年に入り、「子どもの意見表明・参加の権利」が手続き的権利だけでなく、実体的権利として注目¹⁷されるようになったと述べている。しかし日本では、社会からの理解が未だ不十分であり、また、肝心の子どもが参加に応じない状況も見られる。こうしたなかで、今後の子どもの意見表明・参加の支援はどうあるべきか、どのように子ども参画事業を進めていけばよいかを課題だとしている¹⁸。まず喜多は、子ども参画事業の必要性と重要性について、前節にみたような、少子化対策などを発端とする子ども施策が多いが、「実際に子どもが意見表明・参加が進みはじめると、地域や自治体の見方も変わり、地域の活性化に効果がみられることを指摘している¹⁹。ただし、むやみに制度をつくるのではなく、「子どもたちから制度を求め、活用できる主体を育てることが先決」であると述べている。このように喜多は、常に子どもを中心に据え、周囲がどのように子どもを支えていけばよいかを問うている。

(2) 「子どもの権利条例」の課題と論点

子どもの権利を考えると、子どもを中心に据える必要があることは改めて言うまでもないであろう。子どもの権利をどのようなかたちで保障していくかを条例で定めること自体の重要性も大きなものである。しかし、それよりもむしろ、制定された条例をどのように運用していくかが最大の課題なのである。「子どもの権利条例」を「生

きた条例」にしていくために必要なことは何か。それにはまず、何のための条例か、あるいは誰のための条例かについて、学校・地域・行政といった諸アクターがそれぞれの役割を果たし、条例に対する理解を共通のものとする必要がある。これを実現するためには、第一に、権利の主体である子どもや、その教育（生活）に直接責任をもつ者の条例制定プロセスへの参加があげられる。こうした条例の制定プロセスは、子どもの権利についての理解を共有し、それぞれの役割を自覚するプロセスであり、そのままネットワークの形成にもなる。「子どもの権利条例」は、子どもを中心に据えた教育ネットワーク構築という役割をもっていることを指摘できるのである。

第二に、条例制定後の継続的、長期的な取り組み、あるいは教育現場での扱い方をどのように行っていくかである。荒牧は、子どもの権利を包括的かつ現実的に保障している条約を自治体で効果的に実施していくためには、子どもの実態や子どもにかかわる施策の現状を的確に把握することが不可欠であるとして、定期的な子どもの実態調査が必要であることを指摘²⁰している。またNGOやNPOまたは市民団体などによる広報・普及活動の果たす役割が大きく、こうした運動が子どもの権利実現の推進力となっていこう。このように「子どもの権利条例」をみる際には、条例自体の内容よりも、むしろ制定された条例を媒介として、構築された教育ネットワークのもと、どのような人たちが、どのような実態をもとに、どのような実践を進めていこうかを長期的なスパンで観察する視点が重要となる。

以上の二つが「子どもの権利条例」の分析視角となる。分析には構築されたネットワーク全体を把握する必要があるのだが、大きな自治体の場合はその全体像の把握が困難である。また、自治体による条例の制定はまだ日が浅く、現時点で明らかにできることは、i) 条例の制定過程にどのような人が関わったのか、ii) 関わった人たちは今、どのような活動をしているのか、iii) 今後どのような取り組みが予定されているか、iv) これまで関わってこなかった人たちにどう働きかけていこうか、などの諸点であろう。これらを明らかにした上で、今後、継続的に調査・研究を続けていくことで、「子どもの権利条例」の働きをとらえることが可能になるであろう。

3 「子どもに関する条例」の類型と分類の視角

先に触れてきたように、「川崎市子どもの権利に関する条例」を筆頭に各地で「子どもの権利条例」が制定されているが、これら条例を類型化した先行研究として荒牧重人氏²¹や野村武司氏²²の業績がある。両者の分類法には大きな差はないものと思われるので、本節では荒牧氏の類型について取り上げることとする。その荒牧氏は子どもに関する条例をその形態から、第1に子どもの権利を総合的に保障しようとする「総合条例」の制定例として川崎市（「子どもの権利に関する条例」）、奈井江町、小杉町を、第2の例として権利救済、オンブズパーソン、そして行政への参加システムについて定めるなどして子どもの権利保障に関わる個別の問題に対応する「個別条例」を挙げ、川西市、岐南町、川崎市（「人権オンブズパーソン条例」）、中野区がこの中に位置付けられている。そして第3の類型として、子ども施策を推進するための原則を定める「施策推進条例」として箕面市、世田谷区の条例を位置付け、これら3つの類型を「自治体による子ども施策」の大きな柱に据えている。また、荒牧氏はこれらに加えて青少年健全育成（保護）の系譜に属する条例や、少子化対策のための条例が他あることも指摘している。

しかしながら、例えば条例の中で描かれる「子ども観」について見た場合に、荒牧氏が「総合条例」として位置付けている「奈井江町子どもの権利条例」と、「施策推進条例」として位置付けている「箕面市子ども条例」とを比較すると、両者の間には差異があるというよりもむしろ多くの共通性・類似性が看取できるのである。このことから、上に示してきたような「総合的」「個別的」「施策推進的」という分類基準は、若干便宜的ないしは外形的であり、ともすると子どもに関する条例の内実を一部捨象しかねないのではとの印象を与える。それゆえ荒牧氏の提示したような条例の分類基準に加えて、「権利の行使主体としての子ども」と「条例の制定過程」への着目という、2つの分類視角が必要と思われる。すなわち、1つ目の「権利の行使主体としての子ども」の視点とは、「子ども（の権利）」が単なる保護対象であるというものにとどまらず子どもの「権利の行使」のための枠組みと内実が条例で保障されているかどうかというものであり、もう一方の視点の「条例の制定過程」への着目は自治体あるいは地域住民の側から自発的・内発的に提起された条例であるかどうかというものである。

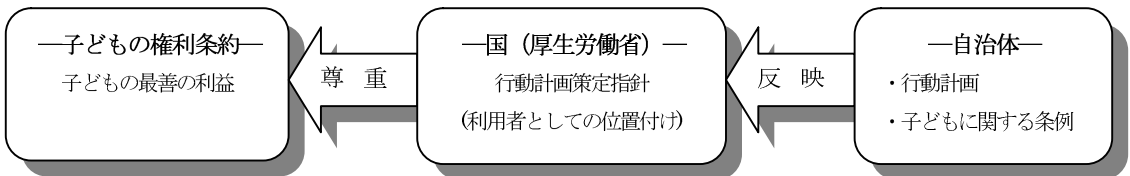
この新たな分類視角の重要性について、「子どもの権利」という概念を含む形で制定された「次世代育成支援対

策推進法」と各自治体の条例制定のあり方を例にとりて考えてみたい。「次世代育成支援対策推進法」（以下、同法という）は、子どもの権利に関して書かれた『「子どもが育つまちづくり」をどうすすめるか』の中で森田明美氏が言及²³していることから分かるように、今後の各自治体の子どもに関する条例に対して一定の影響を持つものと考えられる。

その理由として第1に、同法の制定時に「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は、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」とする附帯決議がなされていることが挙げられる。そしてこのことは、主務大臣が策定することとされている同法の「行動計画策定指針」²⁴における「基本的な視点」の中で、「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」²⁵が必要であると明記されたことにつながっていく。

加えて同法は、各地方自治体に対して「行動計画指針」に基づいた「行動計画」を策定することを義務付けている²⁶。これらの関係を表したものが図1である。これらの理由から、今後は多くの自治体においても「子どもの権利」に触れる形で「行動計画」を策定し、さらには計画との関わりの中で「子どもに関する条例」を制定する自治体も出てくると思われる。

図1 次世代育成支援対策推進法における「条約⇒自治体」の関係



しかしながら、大本となる国の「行動計画指針」が「子どもの権利擁護の立場を明確」にしてはいるものの、「子どもや保護者を利用者として位置付けており、子どもを『権利の主体』として位置付ける点是不明確なまま」であるという指摘²⁷は重要である。それゆえ子どもの権利について考える際には、「子どもの権利」という文言が用いられているということだけではなく、条例や行動計画が子どもの「権利の主体」性を反映したものであるかどうかについても注目することが必要になってくる。

なお、国の少子化対策と自治体の条例との関係を示した一例として、道の「北海道子どもの未来づくりのための少子化対策推進条例（通称—北海道子ども未来づくり条例）」（2004年10月公布）を挙げておきたい。この条例が制定されたことの背景の1つには、選挙時の知事公約の中で「少子化対策条例」の制定を掲げていたことがあり、条例や施策の内容が単純に国からのトップダウン的なルートで決定されているわけではない。しかしながら、この条例が制定される前に公開された説明資料「少子化対策に関する条例制定に向けての基本的な考え方」の中では、条例実施計画を「次世代育成支援対策推進法に規定する『行動計画及』び『北海道エンゼルプラン』を引き継ぐものとして位置付け」てもいる。つまり、自治体による子どもに関する条例の制定と国の施策とが必ずしも無関係ではない、ということはこの例は示している。

このように自治体レベルでの子どもに関する条例と国レベルでの政策とを関連させて見た場合、条例が「少子化対策」あるいは「青少年の保護育成」といった国の施策の影響を受けて制定されている側面を見て取ることができる。そして、こういったいわば「他律的」な側面と、子どもを権利主体としてとらえて内発的に条例を制定しようとする「自律的」な側面とが併存していることに注意しなければならない。それゆえ第1の点として、子どもに関する条例の中に「権利の行使主体としての子ども」という視点が盛り込まれているかどうかということに着目することはもちろん、第2の点として厚生労働省、内閣府といった国の施策の「下請」的な意味合いをもって条例が制定されていないかどうか——換言するならば、各自治体独自の「まちづくり」ないしは「人づくり」の観点から自主的・内発的に制定された条例かどうか——という観点から「条例の制定過程」に着目することが、各条例の「性格」を見極める上での重要な視角となるということをあらためて指摘しておきたい。

第2章 住民参加と自立のまちづくり

「子どもの権利条例」が制定されるに至るまでに、奈井江町では住民参加と自治、自立のまちづくりが実行されてきた。同条例はこのまちづくりを基礎にして生まれている。そこで、同条例制定の前提として、本章では町の概要とまちづくりの取り組みについて整理しておく。なお、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「行政改革の動き－北海道奈井江町－小さな過疎の町の取り組み」(『地方財政』36巻12号、1997年)、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年)、を主に参照したことを述べておく。

1 奈井江町の概要

(1) 位置

奈井江町は、北海道石狩平野のやや北部に位置する。面積88.05 km²、東西18.9 km、南北9.9 kmで、北海道の中では比較的小さい町である。JR函館本線と国道12号線、高速自動車道が南北に縦貫し、札幌市まで68km、旭川市まで68.8kmの距離で結ばれている。



(2) 産業

第一次産業は、奈井江町開基(1889年)以来の基幹産業であると言われている。石狩川流域の平らで拓けた肥沃な土地を活かし、主要作物の稲作を始めとして、高収益作物であるメロン、ゆり根、花卉などが栽培されている。

奈井江町HP「ないえのあゆみ」には、同町が炭鉱の町として歩んだ歴史が記されている。同町の第二次産業としては1895年から始まった炭鉱事業が大きな存在であった。しかし、石炭産業の不振から閉山が相次ぎ、1972年には最後の炭鉱が閉山するに至った。以後は、「鉱業」から「工業」への転換を図り、「空中中核工業団地」を造成、町独自の助成や税の優遇措置などを実施して企業誘致を行っている。同団地は、奈井江町および隣接する美唄市にまたがり、247.3haの工場用地面積を持つ国内最大級の内陸型工業団地とされる。

国勢調査の統計によると、奈井江町の産業別就業者数の動向は、おおむね全国および北海道のそれと一致し、第一次、第二次産業従事者は減少傾向にある。第三次産業就業人数は増加傾向にあるが、「サービス業」従事者の増加に因るところが大きい(〔表1〕参照)。

(3) 人口

〔表2〕(国勢調査結果)のように、奈井江町の人口はこの50年間でほぼ半減している。農業人口の減少、市部へ人口流出、そして炭鉱の閉山に伴う基幹産業の転換に因るものが大きい²⁸⁾。また、高齢化率は1965年から10年ごとにほぼ4~5%の割合で増加し、2000年には26%に達している。高齢化率とその増加率は、道内平均よりやや高めである。参考までに、1965年から10年ごとに道内平均の高齢化率を挙げておくと、4.8%(1965年)、6.9%(1975年)、9.7%(1985年)、14.8%(1995年)、18.2%(2000年)となっており、奈井江町が1965~1985年は2~3%ほど、1990年代に入ると5~6%平均を上回るようになっている。同町では過疎化と高齢化が進展している。

(4) 財政

2003年度における奈井江町の一般会計は〔表3〕の通りである。同年の財政力指数は23.7%、経営収支比率は83.1%、起債制限比率は10.2%であり、全国平均とほぼ同程度の水準である(『2004年度地方財政白書ビジュアル版(2002年度決算)』)。全国的に自治体の財政悪化が懸念されており、同町も例外ではないが、奈井江町ではこれに対処するため、町長の収入役兼任(2001年4月)、助役廃止(同年12月)など、ここ数年集中的に行政改革が実施されている²⁹⁾。

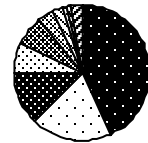
[表1] 産業別就業者の推移

産業別	1990年	1995年	2000年
農業	673	624	506
林業	30	27	28
漁業	—	—	—
第1次産業合計	703	651	534
鉱業	18	23	16
建設業	818	807	680
製造業	733	732	575
第2次産業合計	1,569	1,562	1,271
電気, ガス, 熱, 水道	36	37	49
運輸, 通信業	193	187	161
卸売, 小売, 飲食店	532	489	460
金融・保険業	32	32	41
不動産業	1	4	5
サービス業	739	804	870
公務	161	144	131
分類不能	0	1	0
第3次産業合計	1,694	1,697	1,717
総数	3,966	3,911	3,522

[表2] 人口・世帯数の推移

年別	世帯数	人口	高齢化率
1950年	2,459	13,916	3.1
1955年	3,012	16,301	3.1
1960年	3,876	18,458	3.7
1965年	3,450	14,583	4.6
1970年	2,954	10,915	7.0
1975年	2,675	8,891	9.0
1980年	2,777	8,648	12.1
1985年	2,992	8,634	13.4
1990年	2,793	8,075	17.1
1995年	2,825	7,667	21.0
2000年	2,870	7,309	26.3

[歳入]

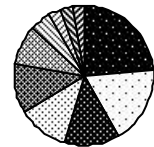


- 地方交付税
- 町税
- 国庫支出金
- 使用料, 手数料
- 地方贈与税
- 町債
- 諸収入
- 道支出金
- 地方消費税交付金
- その他

[表3] 2003年度一般会計

歳入		金額 (千円)		歳出		金額 (千円)	
地方交付税	2,566,420	衛生費	1,385,110				
町債	1,144,080	土木費	1,054,930				
町税	748,700	民生費	765,860				
諸収入	432,860	職員費	682,350				
国庫支出金	401,360	公債費	677,590				
道支出金	213,320	総務費	529,870				
使用料, 手数料	151,880	農林水産業費	296,620				
地方消費税交付金	75,090	教育費	179,680				
地方贈与税	67,350	消防費	160,420				
その他	142,050	その他	142,310				
総額	5,943,120	総額	5,874,740				

[歳出]



- 衛生費
- 職員費
- 農林水産業費
- その他
- 土木費
- 公債費
- 教育費
- 民生費
- 総務費
- 消防費

※<http://www.town.naie.hokkaido.jp/mati/gai/ks/ks.htm> より転載

2 福祉のまちづくりと住民参加

奈井江町では北良治町長就任以来、住民参加と住民自治、自立のまちづくりが取り組まれている。本節ではそうした北町政のまちづくりの具体的な内容と要点について簡潔にまとめる。

北町長は、1936年北海道奈井江町に生まれた。1975年に奈井江町議員に当選し、町議会副議長、同議長を経て、1986年に奈井江町長に就任した。北氏は町議会議長を務めていた時、「町の有志」や高齢者から「将来の高齢化社会に安心して暮らすことのできる奈井江町を作ってほしい」等の要請を受け、「高齢者や障害者にやさしいまちづ

くり」を町政の目標に掲げ当選した。

(1) 町立国保病院の改修問題から

北町長が当選した当時、奈井江町ではすでに過疎化と高齢化が進展しており、町立国保病院は赤字となっていた。1989年、同病院の運営の健全化が課題とされ、施設が老朽化していたこともあり、その存廃が検討されることとなった。

当時の議会においては、奈井江町の両隣の市に大きな総合病院があるという理由から、町立国保病院が無くなったとしても小規模な病院や診療所があれば良いのではないかという意見が多数を占めていた。一方、アンケート調査から町民の意向を調査してみると、80%以上が「近くに病院があると安心できる」と答えるなど、「病院は、何の施設にも増して必要である」という「若い層から高齢者までの一致した意見」があった。そこで町長は、議会、住民代表、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。懇談会では一年半に及ぶ協議がなされ、最終的に「地域の医療を一体的に守る」ため、町立国保病院は存続させた上で、「開放型共同病院」システム（総合病院に入院患者を集約し、一定数の入院患者を開業医が担当する医療体制）をとるという方針が得られたのである。

1994年、町立国保病院の改修がなり、「開放型協同病院」システムが実施されるに至った。同年には、保健・医療・福祉の連携を掲げる「健康と福祉の町宣言」が出された。「全ての町民が安心して暮らせる町」を実現するための指針が明確にされた。

なお、奈井江町における「開放型共同病院」システムの導入に当たって国や道の承認を得るのは容易いことではなかったが、町長は住民や議会の意向の表れである「地域医療懇談会」の決定を重視して説得を試み、実施が可能になったという経緯がある。いったん住民の意思が明確にされたなら、制度によって「がんじがらめになっている」国や道に「現場の声を響かせることが大切」であると町長は言っている。

(2) 介護保険事業から

住民参加を目指す北町長の姿勢は、介護保険制度導入の際にもうかがえる。町長は、同制度の事業計画を策定する際、20歳代から各年代5名を公募し、その意向を参考にするという方針を提示した。町長は対談³⁰の中で、その意義について、保険料を払っていない世代も含めた全ての住民が自らを「サービスの客体」ではなく「主体」であるという意識を持つことが、「住民主体の地域福祉」の在り方であると述べている。

町長は、住民がこうした意識を持つようになるためには、行政側による介護保険事業に関する十分な説明が不可欠であるとして、住民懇談会をこまめに開催することの重要性を指摘している。町長がここで住民説明会ではなく住民懇談会という方法を提起していることは重要である。懇談会は、行政が一方向的に説明し、住民は聞く立場に置かれるのではなく、住民が行政と対話するといった双方向性もっている。また町長は、行政が住民懇談会において「小さな声を聞き続ける」ことの必要性についても指摘している。

(3) 福祉の国際交流事業から

もう1点、奈井江町における住民参加と関わる「福祉のまちづくり」政策に含まれるものとして、北欧フィンランドのハウスヤルビ町との交流があげられる。

2町の交流の契機は、1994年8月、奈井江町からハウスヤルビ町に、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・研修を行ったことにある。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いる。

町長は、この派遣について「職種等の立場の異なる者が同じ目標・同じ目的で研修していただくことは情報の共有ということから大変意義があり、町議員と町民が同じレベルで地域福祉を考えるという意識と共に、福祉に関わ

るボランティア活動の実践という形で確実に住民の中に浸透している」と評価している。町民みんなで福祉について考えることは、住民1人ひとりの中に、例えば「それでは自分の町の福祉をどうするか」といった問題意識を生み、それに基づき自らの意見を行政に伝えていこうとする住民が現れることも期待できる。ハウスマルビ町との交流は、住民参加のまちづくりを実現する土台となる政策であると言えることができる。

以上、福祉のまちづくりの事例から、奈井江町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、住民の生の声を尊重することとが目指されているといえる。

3 情報公開と住民自治

(1) 「官官接待の廃止」と「奈井江町公文書公開条例」

北町長は、1995年9月に「都道府県の多くの自治体における公金の使用不透明性に関して国民の指摘があった」ことを受け、奈井江町における公金の用途について調査し、かつ「官官接待」を廃止するとともに、情報公開制度を導入することとした。

1994年度は交際費400万円のうち112万円(約28%)を「接待費」として支出していたが、1995年度より交際費の減額が開始され、1997年には320万円にまで減らされた。内訳も、総会等の祝儀・協賛費、慶弔費が大半であるとされている。また、町長は予算の「交際費」という科目自体を無くすことを提案したが、事務方に退けられたため、「交際費」を公開することとした。1997年10月に「奈井江町公文書公開条例」が施行され、交際費、町長の財産などが閲覧可能となった。

(2) 市町村合併問題に関する情報提供

奈井江町における市町村合併についての住民投票に際して、町はすべての住民に対して投票の判断材料となる情報をできるだけ多く提供しようとした。

まず、15頁ほどのパンフレット『どうなる？どうする？市町村合併』が、2001年から2003年にかけて計7回、町内全戸に配布された。住民が理解しやすく、また大学教授等専門家の意見を記すなど、行政側の認識に偏らない形で合併に関する説明がなされている。また、2003年8月には、2007年度までの「町財政の将来推計」が全戸配布されている。

2002年9月から翌年にかけて「町政懇談会」が開催された(2002年度5回、2003年度1回)。町長による住民説明会も両年度に集中的に行われている。2003年の場合、8月から9月にかけて町内11カ所で住民説明会が開催され、各会場には100人内外の住民が集まったとされる³¹。また町長は、経済・福祉団体など各種団体に対して説明し、町内の小中高校を訪問して子どもたちにも説明を行った。

奈井江町の市町村合併に関する住民投票では、投票率の高まりと子どもの参加という成果が見られた。

以上、奈井江町では住民の自治と参加の実現のために、町が情報公開、提供に熱心に取り組んでいることが指摘できる。

4 自立のまちづくりの追求

北町政は住民自治と参加を重視したまちづくりを実行すると同時に、町の自立に取り組んできた。その方法として、1つは近隣市町との連携が、いま1つはまちづくり計画の策定・実施における住民との協働があげられる。

(1) 福祉・医療の広域連合と町の自立

介護保険制度においては、住民にサービスを直接提供するのには市町村であり、小規模な自治体では「財源」、「マンパワーの確保」、「介護基盤の不足」などの問題を抱えている。奈井江町も同様であり、北町長は近隣自治体との広域連合の設立という方策を採用した。これは全国で初めての試みであった。

1996年10月、奈井江町と隣接する浦臼町の間で介護保険事業の共同運営が始まった。2町は要介護認定、ケア

プラン作成、介護認定審査会設置、介護支援専門職員の養成、訪問看護事業などを共同で行った。この試行に「一定の成果」が見られたことを受け、1997年度4月より近隣の3町（上砂川町、新十津川町、雨竜町）を含めた5町に連合が拡大され、翌1998年4月には歌志内市も含めた1市5町による介護保険事業のための広域連合設立について合意がなされた。

また、1999年より奈井江町と浦臼町で国民健康保険事業の広域化が、2000年4月に奈井江町を含む3町により老人保険事業の広域化が開始され、ともに2001年4月に1市5町体制となった。こうして「空知中部広域連合」では、介護保険の他、国民健康保険、老人保健という3つの事業が共同で行われるようになった。

このように、合併ではなく、町の自立のために複数の市町が連携する広域連合が設立されており、奈井江町は先頭に立ってそれを推進してきた。

（2）新しいまちづくり計画から「自立プラン」の策定へ

奈井江町において町のあり方を総合的に検討しようとする本格的な試みは、「奈井江町まちづくり後期基本計画」の策定に始まる。この計画は、1999年度に発足した「まちづくり計画策定委員会」（12名、7回開催）と、「まちづくりワークショップ」（46名、8回開催）が中心となって開催した「まちづくりフォーラム」（多数住民が参加、7回開催）における議論を経て、2000年3月に町議会で承認された³²。

その後、国の財政危機による地方交付税・補助金の削減と市町村合併推進政策など、町の存立自体が問われる状況が生まれた。そこで、奈井江町は住民参加から一歩進んで「住民協働」を目指して検討、意見交換を行い、「幅広いまちづくり活動の場」の設置を提起した（『広報ないえ』2003年7月）。

これを受けて次の2つの組織が設置された。1つは、2004年2月発足の「ないえ自立プラン町民会議」である（地域住民、町内の企業、農・商工業会から推薦された19名からなる）。これは自立のまちづくりを進めるために「行政の効率化や住民との役割分担」を検討し、「ないえ自立プラン」を策定する目的で組織された（『広報ないえ』2004年3月）。もう1つは、2004年9月発足の「奈井江町まちづくり計画等策定町民委員会」である。こちらは「新まちづくり計画」（2005～14年度）や「自治基本条例」の策定に住民が参加し、検討するための組織である。

奈井江町では現在、合併に関わる住民投票を経て、あらためて行政と住民の協働による自立した町のあり方を追求している。

以上が奈井江町の概要と、「子どもの権利」条例制定に至るまちづくりの概要である。奈井江町は、住民の意見を尊重し、行政から住民に対する情報提供を徹底する形で住民の参加と自治を目指してきた。とりわけ、合併せずに町の存続を図るという住民の選択を受けた後は、長期的に自立を可能とするまちづくりを、住民と行政が共に考え、行動していくことが目指されている。

第3章 奈井江町における「子どもの権利条例」制定のプロセス

本章では、奈井江町において「子どもの権利条例」がもちあがった経緯、策定を担当した組織やそこでの議論の内容、論点、子どもアンケート調査の分析結果、条例策定作業における子どもの参加状況など、条例制定のプロセスを明らかにし、その特徴について検討を加えたい。

1 条例制定のプロセス

まずこの節では、条例制定のきっかけから制定までの過程を、奈井江町町長、町教育委員会教育長からのヒアリングをもとに述べていきたい。

(1) 条例制定の発案までの経緯

①子どもの目線に立った行政をめざして

奈井江町は、「町で暮らす全ての人が豊かに安心して暮らせる地域社会」をまちづくりの基本方針として、福祉政策が重点的に進められており、全国初の広域介護保険制度などでも広く知られている。また、福祉先進国であるフィンランドのハウスヤルビ町と相互派遣などの交流を1994年から続けている。北良治町長は、そうした交流を通して、福祉の基本・根底にあるものは「一人ひとりの尊厳を大切にすること」（ヒアリングより）であることを学んだと話している。

このように奈井江町では福祉の町として高齢者対策を進めてきたが、町内では、お年寄り政策を優先させており子どもに目がいていないのでは、との声があちこちから出ていた。民間と行政の共同により子育ての相互サポート事業を展開している「KID'S NET ないえ」もそのような要望により作られたものである。「KID'S NET ないえ」では色々な人々との対話が行われており、町長が「子どもの目線に立った行政」を意識するようになったきっかけもそこでの対話にあったようである。聞き取り調査において町長は次のように語っている。

お母さんたち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ことです。こうした事態があるからぜひとも改善してほしいとの指摘を受けました。私はびっくりして次の日に行ってみるとまったく指摘の通りで、これはすぐに直さないとイケないと思ひまして。早速砂川で公安委員会に行きましてこのお話しをしましたら、砂川の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のは直せないんですね。何年かかかるんです。けれども今回は十日か一週間で直してもらいました。こういうこともございまして色々ご指摘をいただきましたが、そうした中で「本当に子どもの視線に立って行政をしていたのか」という反省をしました。（町長ヒアリングより）

この出来事をきっかけに、北町長は子どもをまちづくりのパートナーとして位置づける必要性を感じ、奈井江町職員との相談の中で「子どもの権利条例」を制定するという方針を固めた。

②「青少年健全育成の町宣言」とのかかわり

「子どもの権利条例」という手法は、町長部局から提案されたものであるが、これには「青少年健全育成の町宣言」が関係している。

「青少年健全育成の町宣言」は、2000年3月に出されたものである。この宣言の背景には、登校拒否や携帯電話を媒介とした事故、体罰・虐待などといった1990年代後半に起きていた様々な社会問題に対する全国的な世論の動きがあった。奈井江町では窓ガラスが割られるなどの事件はあったものの比較的落ち着いていたが、これらの問題が町の中で起きていなくても皆で考えていかなければならないということでこの「宣言」が出されている。

この「宣言」を策定した当時は条例や子どもをパートナーとして位置づけるという視点はなかったが、「宣言」制定後、役場内部で子ども関連政策をさらに検討する中で、川崎市など子どもに関する条例を作っている自治体があると知り、総務課から町長へ提案されることとなった。

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。

「宣言」と「条例」の関係について、北町長は、議会で作られた宣言文はそうしてもらいたいという大人の願いであり、「条例」は子どもの目線で、子どもを主体に考えるという風に取り組んでいったことが大きな違いであると強調している（町長ヒアリング）。

町長のこのような認識からも明らかのように、子どもたちを「保護・育成の対象」と捉えてきた旧来の子ども観から、「子どもの権利条例」では、子どもを一人の権利主体と捉え、「子どもの権利」を保障し、子どもにとっての最善の利益を第一に考えることをうたっている。

(2) 条例策定の基本方針

①親や子どもたちに読んでもらうために

これらの経緯を経て条例を制定する方針を固めたのであるが、町長の頭の中には奈井江町の「身の丈にあったもの」という意識が強かった。川崎市のような大都市では「子どもの権利条例」も必要だろうが、奈井江町のような地方の田舎で「子どもの権利条例」がなぜ必要なのかという反発を予想していたのであり、「子どもの権利条例」制定の意義や「子どもをまちづくりのパートナーに」という町長の想いを町民に理解してもらうことを第一として、条文が長くて親も子どもたちも読む気がしないようなものではなく、簡潔なものにしなければならないという意図があった。そのことから制定期間も初めから年度内という短期間に定めてスタートすることになった。制定期間の短さは委員会での議論を限定することになったが、町長はこのような主旨を優先させたのである。

②住民参加の条例づくり

「条例」の内容については、「子どもの権利条約」と「青少年健全育成の町宣言」を主眼に、町民の意見を組み入れて策定することとした。また、教育委員会では先行条例として川崎市や箕面市の条例を参考にしたようであるが、奈井江町の条例の特徴となる4つの大きな視点（「生きる」「育つ」「守られる」「参加する」の4つの権利）は「子どもの権利条約」に定められた子どもの権利として、諮問時に行政側から提示されている。しかし、条例案の策定は、下記のように「子どもの権利検討連絡会議」を設置して、住民参加によって行われている。またアンケート調査、「町長と語る会」も実施されている。前章で述べたように、奈井江町はこれまでも住民参加を追求しており、ここでも住民参加が重視されている。

(3) 委員の委嘱と策定過程

①担当部局の変化

条例発案時に総務課長を務めていた林裕章氏は、その後現在の役職である教育長に就任することになり、それとともに町長部局から出たこの条例づくりも教育委員会が中心に進められることとなった。途中から担当部局となった教育委員会にとっては、当初は仕事の負担がまた増えるという意識があったものの、条例制定に向けた取り組みはスムーズに移行されている。また制定後の取り組みにおいても現在に至るまで教育委員会を中心に進められている。

②「子どもの権利検討連絡会議」委員委嘱について

条例策定の中心として組織された「子どもの権利検討連絡会議」のメンバーは、「身の丈にあったものを」という主旨のもとに地元の人たちから選ばれている。その構成は学識経験者として教育委員会委員長、教育相談室相談員、地元厚生施設園長の3名、学校関係者として奈井江町校長会会長（奈井江中学校校長）、道立奈井江商業高校校長、教職員代表（奈井江小学校教諭）の3名、子どもたちに関わる団体の代表として民生主任児童委員、人権擁護委員、PTA 連絡会代表、幼稚園父母の会副会長、保育所保護者会代表、女性団体連絡協議会会長、子ども会連絡協議会会長、「KID'S NET ないえ」（子育て支援団体）の代表者8名、さらに公募による一般町民代表1名を加えた総勢15名の委員で構成されている。一般公募は2名の枠があり、応募者は2名であったが、2名とも奈井江商業高校の教員だったため、すでに教職員代表を含めた学校関係者が数名委員に選ばれていたことも考慮されて、公募委員は1名にとどめられた。応募した者が教員だけであったことや制定過程においても学校関係者を中心に策定されたことを考えると、一般町民と教員の子どもの権利に対する関心に大きな差があったことがうかがえる。この関心の差は委員会内部でも存在したようであるが、会議についての詳細は後述にゆずり、ここでは大まかなプロセスを紹介していくこととする。

連絡会議と小委員会の開催状況は下のようであったが、大きな流れとしては、「子どもの権利条例」の必要性に

関する委員の認識を共通なものにすることから始まり、子どもの権利についての学習、アンケートによる子ども意識調査、「町長と語る会」での子どもからの意見聴取、起草小委員会による条文書の策定、子ども小委員会を通しての子どもたちの意見、要望の吸い上げとそれにもとづく条文書の修正、条例解説と子どもバージョンの作成などが行われ、最終的に2002年3月の議会にかけられ可決、制定された。また、議会にかけられる際には、この条例の主旨を明確に示し解釈が歪められないことがないように解説が付帯されて提出されている。

③連絡会議開催状況

「子どもの権利検討連絡会議」の開催状況は下の通りである。

2001年 7月 3日	子どもの権利検討連絡会議（第1回）	
12日	座長・副座長会議（第1回）	
9日	子どもの権利検討連絡会議（第2回）	
8月 2日	子どもの権利検討連絡会議（第3回）	講師・岩見沢児童相談所所長
23日	アンケート集約小委員会（第1回）	
9月 3日	アンケート集約小委員会（第2回）	
7日	アンケート集約小委員会（第3回）	
12日	町長とかたる会（奈小・奈商）	
13日	町長とかたる会（江南小・奈中）	
28日	子どもの権利検討連絡会議（第4回）	
10月29日	座長・副座長会議（第2回）	
11月 9日	起草小委員会（第1回）	
21日	起草小委員会（第2回）	
12月 1日	起草小委員会・子ども小委員会合同会議（第1回）	
22日	起草小委員会・子ども小委員会合同会議（第2回）	
26日	子どもの権利検討連絡会議（第5回）	
2002年 1月 9日	起草小委員会（第3回）	
19日	起草小委員会・子ども小委員会合同会議（第3回）	
22日	子どもの権利検討連絡会議（第6回）	

（4）まとめ

条例制定過程を概括すると次のようであった。

福祉の町として高齢者政策を進めていく中で、お年寄りだけに意識が注がれ子どもに目が行っていないのではないかという疑問が生じてきた。そこで子どもの視線に立った町づくりの必要性を感じた町長は強いリーダーシップにより子どもをまちづくりの参加主体と位置づけることを主眼に置いた条例づくりが始まった。その前にあった「青少年健全育成の町宣言」が家庭・学校・地域・行政が連携して子どもをいかに育てるかに焦点を当てたとすれば、この「子どもの権利条例」によって奈井江町では子どもの主体性を尊重しようとするものであり、受動的な子ども観から能動的な子ども観への転換が見られる。

当初は町長部局である総務課が中心であったが、担当者の移動とともに教育委員会が中心となって条例が策定されることとなり、制定後の関連施策の実施も教育委員会が中心になって行われている。他の自治体では調整組織が庁内に置かれ、施策推進が図られる例があるが、教育委員会が担当部局であることが奈井江町の特徴である。もっとも奈井江町のような小規模自治体の場合、教育委員会が調整組織的な機能を一定果たしうる可能性がある。

条例の策定は、「子どもの権利検討連絡会議」によって行われた。委員は町内団体、学校等の代表が多かったが、公募委員も1名含まれていた。連絡会議での議論は行政が取り仕切っていたわけではなく、小委員会の活動が実質的な作業の場となっており、連絡会議は行政に対する自主性をもっていた。その点でこの条例策定は住民参加が果たされたといえる。これもプロセスの特徴である。また子どもアンケートや学校での「町長とかたる会」など、子

ども参加も追求されている。

他方で、条例を策定するに当たって、行政サイドから簡潔なものを短期間で作り上げるという制約がかかっていたという側面があった。そのため、実質的な条例づくりが少数の教員主導で行われ、子どもの参加が学校単位となった。これによって住民や子どもの参加の範囲、程度には一定の限界が生じた。これらのことは後でより詳しく論じられる。

2 子どもアンケートの実施と分析結果

(1) 実施の経緯

奈井江町「子どもの権利条例」策定を行うに当たって、「子どもの権利検討連絡会議」は、まず奈井江町の子どもの実態をきちんと調査、把握する必要があるとして、アンケート調査を行った。そこで、実施されたのが「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～」である。回収、集計は奈井江町教育委員会事務局が行い、その結果の分析・考察を条例策定に直接関わる連絡会議アンケート調査集約小委員会メンバーが行った。ここでは、資料として小委員会がまとめた『分析・考察報告書』（以下「報告書」）を用いて、子どもたちの人権認識やまちづくりへの考えなどを読み取り、条例制定に際してどのような課題が見いだされたかを検討しておく。

(2) アンケートの概要

①アンケートの目的

このアンケートの目的は大きく以下の2つとされる。1つは、人権についての子どもの認識を明らかにすることである。具体的には、〈人権・人格という言葉の認知度〉、〈親と子の理解度〉、〈子どもの相談相手〉、〈子どもが求める親・大人像〉、〈子どもが求める友達〉、〈子どもの居場所〉、〈差別やいじめの実態と対策〉、〈子どものストレス〉、〈生活の幸せ感〉に関わる質問を行った。2つ目は、まちづくりについての子どもたちの認識を汲み取ることである。尋ねた項目は、〈奈井江町との関わりや努力〉、〈奈井江町の改善点・まちづくりの夢〉、〈子どものまちづくりへの努力〉、〈まちづくり参加の心配・大人への要望〉についてである。

②アンケートの日程

アンケート調査は2001年7月下旬に行われた。「子どもの権利条例」の策定が決まり、連絡会議が本格的に活動を始めてまだ間もない頃である。その後、小委員会メンバーはその分析・考察をまとめあげ、同年9月7日に連絡会議へ「報告書答申」として提出している。

③アンケートの対象

アンケートの対象は奈井江町内の各学校の児童、生徒たちである。そのうち回答が得られたのは511名で（右表参照）、内訳は、奈井江小学校79名（5年生39名、6年生40名）、江南小学校48名（5年生23名、6年生25名）、奈井江中学校190名（1年生70名、2年生61名、3年生59名）、奈井江商業高校194名（1年生76名、2年生53名、3年生65名）である。

学年	奈小	江南小	奈中	奈商高	合計
1年			70	76	
2(5)年	39	23	61	53	
3(6)年	40	25	59	65	
合計	79	48	190	194	511

(3) 「報告書」の分析結果

アンケートの調査結果がどのようなものであったかを「報告書」から特徴的なものを適宜取り上げ、紹介する。以下、①では人権について、②ではまちづくりについてのアンケート項目について扱っている。

①人権についてのアンケート

〈人権・人格という言葉の認知度〉は、全体で9割が認識しているとの結果である。「ある」と回答した割合が小学生で7割弱、中学生では9割以上という結果から、奈井江町の子どもたちには人権・人格という言葉が極めて高い割合で認知されている。

〈親と子の理解度〉を聞く設問3「親があなたのことを分かってくれていると思うときは、どのようなときです

か。」では、小学生と中学生で傾向が異なる。まず「項目ア 意見や話を聞く」の回答率は小学生平均が 5.3%であるのに対し、中学生では10%、高校生では9.6%、また「項目タ 趣味や興味を理解する」では、小学生の6.0%に対し、中学生では 9.9%、高校生では 10%と、小学生より相対的に割合が高い。同様に、設問4「親はあなたのことを分かってくれないと思うときは、どのようなときですか」では、「項目エ 人の部屋に勝手に入る」の回答率が小学生で7.7%、中学生では10%、高校生では13%と学年が上がるほど割合が高くなる。

「報告書」はその傾向についてまとめ、子どもたちは小学生から中学生への移行期を経て、「一人の人間（人格）として認め尊重してもらうことに満足感や充実感、ひいては親への信頼感を深めていく傾向が強いことがわかるとしている。子どもたちは年齢を重ねるにつれ個として尊重してもらいたい気持ちが強まるのだろう。一方で、設問4における回答傾向より、親の「人権・人格に対する意識」の低さが指摘されることについても、「大人側の反省点として謙虚に受け止めるべきだろう」とまとめている。

〈子どもの相談相手〉に関する設問5「あなたの悩みを主に相談する相手は誰ですか」では、「友人」が最も多く54%、次に「親」が28%で全体のおよそ8割をしめた。逆に子どもたちが日常的に接する「教師」は1.8%と非常に少ない。

「報告書」はこの結果より、「子どもたちには親以外に相談できる大人（成人）がいない」と推察し、「多感な中にも社会性が出てくる段階の子どもたち」に対し、「友達や親以外に相談する（相談できる）仕組みが存在しない」ことを課題と捉えている。また相対的に中3と高3の子どもたちが「親への相談」を多く回答している点について、進路決定など人生の岐路に立つ子どもたちにとって親は肝心な相談相手であり、そのため親は日常から子どもたちとしっかりと対峙し、人生の岐路に立つ子どもたちにとっての「頼もしい相談相手」となるよう努力が求められる、とまとめている。

〈子どもが求める親・大人像〉に関する設問8「どんなとき、親やおとなを尊敬できますか」では、「一生懸命働いている親」との回答が小・中・高と平均して 15%前後と高いことが注目される。子どもたちは身近な親・大人の一生懸命働く姿に尊敬の眼差しを注ぎ、特に身近な親の姿には尊敬の念を抱いているということだ。逆に設問9「大人に望むことを3つ選んでください」では、「項目イ 子どもの言い分をよく聞いてほしい」や「項目エ 大人だけの考えを押しつけないでほしい」への回答が全体で40%を占める。

これらの結果より、「報告書」は親子関係やしつけに関わる課題として以下の3つを提示している。i) パートナーとしての子どもへの意識（認識）の持ち方、ii) 子どもの内面と対話し、真に自主性、自立性を見る（育む）姿勢、iii) 大人は子どもの最大の支援者、である。子どもの権利を保障し、また大人と子どもの日常の適切な関係づくりのために、大人こそが子どもの目線に立つべきであることを確認しているといえる。

〈差別やいじめ〉に関しては、設問19「いじめをなくするにはどんなことが大切だと思いますか」での記述回答をまず確認する。そこでは小学生から「友達をつくり仲良くみんなで遊ぶ」、中・高校生から「相手の気持ちを考え、よいところを見る」の回答がそれぞれ1番多かった。さらに高校生では「いろいろな人がいることを教える」や「先生の対応の仕方を考える」といった、さらに現実的な対策を考える子どもがいた。全体的に、多くの子どもたちがいじめを無くすことを前向きに考え、いじめはいけないことという認識を持っていることがわかる。

にもかかわらず、設問12「自分への差別やいじめなどを感じたことがありますか」、設問13「あなたは、人に差別やいじめをしたことがありますか」での回答から、ほぼ半数の子どもたちが実際に差別やいじめの加害者、被害者になっている。その内容の主なもの「悪口」や「嫌味」「無視」など精神的苦痛を与えるもので、いじめられた経験のある子どもの割合は全体で5割にのぼり、思春期への移行期である小6、中1の年代、そして社会へ巣立つのを目前に控えた高3の子どもたちで特に多い。

「報告書」では以上の結果をまとめるなかで、子どもたちが精神的苦痛によって人間不信を招き、コミュニケーションが不得手になることを危惧している。また、差別・いじめの動機は、親の愛に満たされない、学級の中で認められないなど、子どもたちを取り巻く環境と深く関係していることから、学校では「人権や人格の尊重」の教育が段階的に行われ、そして親・学校・地域の積極的な関係の中から子どもたちに心の閉塞感を持たせない環境・地域づくりを行うことを提言している。

〈子どものストレス〉についての設問16「イライラや、ムシクシヤしたことがありますか」では、「毎日」「ときどきある」と回答した子どもは8割に上る。そして設問17「どんな理由ですか」において、小・中・高と共通して最も多い割合を示したのが「友達のこと」で、約3割であった。

「報告書」は、子どもたちは総じて友達つきあい（人とのふれあい）に大変過敏であり、常に気を遣い生活していることを確認する他、「なんとなく」と回答した子どもが約15%いたことを重大視している。子どもたちの将来や社会への不安、目標が見つからない悩みといった思春期、青年期に特有の自分や社会へのもどかしさ等が子どもたちへの漠然としたストレスにつながっていると分析し、友人、親、教師の存在というものがより重要であると捉えている。

②まちづくりについてのアンケート

〈奈井江町との関わりや努力〉についての設問1「今まであなた自身が奈井江町のためにかかわってきたこと、努力してきたことがありましたら教えてください。」では、「ゴミ拾い／ゴミを捨てない」「ゴミの分別」などゴミや廃品などに関わる記述が一番多かった。当然ながら子どもたちができることは、“身のまわりをきれいにする”という日常生活の中の自然な取り組みに限られていると言える。「ボランティア活動」や「町づくり参画」についての回答もそれに準じて確認される。

しかし「報告書」ではそれらの活動が、子どもたちの自発的参画としてはまだまだ不十分であると評価している。そして、「子どもたちの貴重な意見を聞く機会、貴重な体験（行動）をする機会を組織的、継続的に取り組むこと」を課題として認識している。

〈奈井江町の改善点・まちづくりの夢〉に関する設問2「奈井江町がもっと良くなるためには、どんなことが必要だと思いますか。これからのまちづくりの夢も含めて教えてください。」では、子どもたちから多様な意見・アイデアが寄せられている。全体としての特徴は「ゴミのないきれいな町」を望んでおり、特に小学生は奈井江町の「環境」をもっと良くしたい気持ちが強い。一方中高生になると、娯楽や利便性の追求、人口増、商店街の活性化など、まちづくりに関わる具体的な要望も増えている。ここでは、子どもたちから出された多様な意見・アイデアやその内容から、子どもたちも大人と同様にまちづくりについて常日頃から意見を持っていることが確認できる。

〈子どものまちづくりへの努力〉に関する設問3「あなたはこれからの奈井江町のために、どのような努力をしようと思いますか。」でも、全体的に「ゴミの始末／環境の美化」への意欲は高く、次に「老人福祉の充実への努力」が続く。その他にも「ボランティア活動に参加する」や「町政や行事への参加・協力」、「あいさつやふれあいを大切にする」のように、子どもたちは日常生活でできること、当たり前のことを着実に実行しようとしている。

「報告書」ではそれを受けて、行政（町・町内会）は、子どもたちが意欲をもって実際に行動しようとする時に、生活環境（子ども会・各種少年団など）や学校での受け皿を整え、活動しやすい環境を整備することが早急な課題であるとまとめている。

〈まちづくり参加の心配・大人への要望〉についての設問4「あなた自身が町づくりに参加する場合、心配なことはありますか。それはどんなことですか。また大人に望むことがあればあげてください」では回答は多岐にわたる。その中、子どもたちから出された要望を分けると大きく二つに分類できる。一つ目は、具体的な奈井江町の実態に関わる要望である。最も多いのは町中のゴミの氾濫状況を憂う子どもたちの声で、次に、町財政を心配する声である。二つ目は、大人へ直接的な要望である。特に「もっと子どもの意見を取り入れて」「失敗しても寛容に」「子どもをもう少し自由にして」「子どもの心を理解して」という、子どもをもう少し尊重して欲しいとの願いが言葉として多く表われている。この要望は、「報告書」が〈子どもが求める親・大人像〉の設問8から3つの課題として確認しているように、先の設問2、3で導き出されるまちづくりの理念を具体化させるための大人側の課題として、子どもを個としてより尊重する意識を持つべきことを改めて示していると言える。

（4）総括として

以上の「報告書」におけるまとめより、奈井江町の子どもたちの実態をできる限り掴み、そこで導き出されている分析や課題をもとに、考察を加えてきた。では以上の分析・考察が、その後の奈井江町「子どもの権利条例」に

どのような点で生かされていったのだろうか。その文脈から総括を行う。以下に大きく4点を示す。

一つ目は、「子どもの権利」認識についてである。「報告書」においても、「子どもの発想は、幼くても、すきだらけでも、まず受け止めること、やってみる機会や場を与えること」が重要とし、大人側の「子どもの権利」についての認識不足を課題としている。これに対して、条例は、子どもの「個性」や「人格」の尊重、「ゆとりとやすらぎの時間・空間的保障」、「自己表現や意見の表明」の尊重、社会参画、社会参加などが書き入れられている。条例は子どもを大人のパートナーととらえ、「子どもの権利」保障を明示することで、この課題に答えるものとなっているといえる。

二つ目は、「子どもの権利」侵害への対応についてである。分析からもわかるとおり、子どもたちのほとんどが日常生活において何らかの悩み・ストレスに苛まれている。特に差別やいじめは、子どもたちにとってそれがいけないことだと頭では理解していても、自ら回避・解決することが難しい現実として存在しているのである。そういった現実を踏まえて、子どもたちの人権・人格の侵害、不利益に対する救済システムが必要である。奈井江町の条例には「救済委員会」の設置が規定されている。

三つ目として、「子どもの権利」の位置づけについてである。分析では、奈井江町が目指す大人と子どもの協働によるまちづくり、個々の人権が尊重される幸福なまちづくりの実現には、子どもを権利主体として把握するとともに、子どもたちの人権・人格を「人と人のつながり」や「個人と自治体のバランス」（報告書）の中でとらえていくことが重要であるとされている。この考え方は、子どもの権利を大人や地域社会・自治体との関係性においてとらえる奈井江町「子どもの権利条例」の特徴として反映されていた部分であるといえよう。

最後に、学校における「子どもの権利」のあり方についてである。「報告書」では、一部で学校での「人権・人格の教育」の必要性が述べられていたが、全体を通して子どもの参加や意見表明の権利を学校がどう受け止めているかについては明確な記述が見られなかった。アンケートの質問項目そのものに学校のあり方を問うものがあまりなく、もともとアンケート自体にそうした意識が希薄であったとも思われる。条例策定時に連絡会議委員の鶴飼氏は「子どもの権利条例」学習を組み込んだ教育課程編成の必要性を訴えていたというが、実現しなかった（鶴飼氏ヒアリング）。ここに奈井江町「子どもの権利条例」制定プロセスの一つの特徴が表れている。「子どもの権利」保障をまちづくりの課題とするだけでなく、学校づくりにおいても今後より意識されていくことが求められる。

3 「子どもの権利検討連絡会議」の活動

ここでは、「子どもの権利検討連絡会議」のメンバーと奈井江町長、町教育委員会教育長へのヒアリングとそこで収集した資料を基に、条例制定の中心となった「子どもの権利検討連絡会議」の具体的な活動について見ていきたいと思う。

(1) 「子どもの権利検討連絡会議」の構成と活動内容

「子どもの権利検討連絡会議」は2001年7月3日に第一回会議が開かれ、2002年1月22日までに6回行われている（詳細は上述の連絡会議開催状況を参照）。

活動内容は「子どもの権利条例」の制定であり、その具体的な作業は小委員会ごとに行われた。小委員会は全部で3つあり、「子ども小委員会」は各学校からの子ども代表で、「アンケート集約小委員会」「起草小委員会」の2つは連絡会議のメンバーで構成されている。「アンケート集約小委員会」は教員代表の3名と学識経験者1名の計4名から、「起草小委員会」は「アンケート集約小委員会」の4名とその他に関係団体代表の3名から成っている。

つまり、実質的な作業は連絡会議全員で行われたのではなく、一部の積極的なメンバーによってなされたことが分かる。また、その積極的なメンバーの中心となったのは子どもの権利に深い理解を示した教員であったことが調査から分かった。このことは、以下の部分でも詳しく述べて行きたい。

(2) 「子どもの権利検討連絡会議」と行政の関係

会議の際には教育委員会の職員が必ず3名おり、特に真っ向から対立することもなく概ね協力して取り組んだとヒアリングを行った会議メンバーは話していた。行政との関係に主眼をおいて、ここでは主に日程、アンケート集

約、条例の目的について述べることにする。

7月に第一回の会議が開かれたときには、3月の議会で審議にかけることと、条例の中に「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の4つの権利を盛り込むこと、そして子どもにアンケートをとるということがすでに行政の方で決まっていた。これらのうち、特に日程に関しての批判がヒアリングの中で多く聞かれた。町民の意見を取り入れた条例を作るとなると、実質の作業期間が半年では短すぎる。アンケートに関しては、アンケートをとるということが決まっていたということに対してではなく、アンケートの分析までを行政側がしてきたということへの批判があった。これは結局、アンケート集約小委員会を作ってやり直すこととなった。4つの権利を含む行政側から提示された原案については、それを取り込むような形で、会議メンバーの積極的な取り組みによって、子どもの町政参加のための条例という枠を超えたものが作られた。条例の性格に関する議論については、以下の部分で詳しく述べようと思う。

このように、行政主導で始まった条例づくりだが、連絡会議メンバーがそれを上回る活動をしたことにより、結果的に行政の関わりが弱められたといえる。

(3) 「子どもの権利」への意識と会議の様子

「子どもの権利検討連絡会議」のメンバーは年齢にかなり幅があり、「子ども観」にかなり違いがあったと、校長会会長としてこれに参加していた石窪公喜氏は話している。しかし全体としては、誰もが思ったことを発言できるような雰囲気を作られ、まずはみんなで子どもの権利について学んでいこう、町民の中に浸透するような条例を作っていこうという姿勢になっていったと、石窪氏を始めヒアリングを行った元連絡会議のメンバーはみな口にしていた。

ここでは会議の中で論点となった部分について具体的に取り上げてみたい。

① 「子どもの権利」への感想と条例の是非

各委員の「子どもの権利」への意識は大きく3つに分けることができる。一つは肯定的、もう一つは否定的、そしてよく分からない、というものである。

子どもの権利に肯定的だったのは、以前から子どもの権利に関心を持っていたという教員に多い。否定的な意見は後で具体的な論点としても取り上げるが、子どもに権利を与えるならば義務も果たしてもらわなければ困る、というものである。そして、よく分からないという感想を持ったという子育て支援団体「KID'S NET ないえ」代表の大沢氏はヒアリングの中で、当初は「どうして奈井江のような町にこんな条例が必要なのか」と言っていた。「子どもの権利」がわざわざ取り上げられなければならないのは、発展途上国や戦争中の国々のように子どもの権利が著しく侵害されているようなところであって、特に何か問題が起こっているというわけでもない奈井江のような小さな町で「子どもの権利条例」を制定する意義が見出せなかったということだ(石窪、大沢両氏のヒアリングより)。これには、条例になどしなくても子どもの権利は守られて当然という意識がある。

このように第1回会議において最も問題になったのが、条例の是非という問題である。もともと委員全員が子どもの権利について関心を持っていたわけではない。ヒアリングの中で大沢氏は「その前に青少年何とか条例(青少年健全育成の町宣言)っていうのが奈井江にもありましたし、それすら私の頭の中にはないし、(子どもの権利条約を)日本が批准したのがいつだったかも知らないし、(条例は)全く必要ないと思っちゃったんです」と言っている。このように、条例制定の必要性に疑問を持ったのは、「子どもの権利」について疑問をもっていたというよりも、それ自体についてあまりよく知らない委員だった。

委員の意識が条例づくりへと向かっていったのは、積極的な教員の委員の力によるところが大きい。まずは子どもの権利について勉強しようということから始まり、子どもの権利を条例という形にすることの重要性というもの的一生懸命に訴えた結果である。

しかし一方で、この「子どもの権利検討連絡会議」が作られた時点で条例を作るという方向に行政側が動いていたこともこの論点に大きく関わっている。会議の活動内容は「条例の策定」であって、「条例の是非」に関してはほぼ既に決定事項であった。しかし、「委員の意識」を条例制定へと向かわせたのは教員の委員の働きと、その後

の具体的な取り組みであるということは、紛れもない事実である。

②子ども観の違いと権利義務関係

「子どもの権利条約」で子どもは一人の権利主体としてとらえられている。それまでの子どもが「保護・育成の対象」であったことを考えると、これは大きな転換である。しかし、現実には人々の子ども観は条約に示されたように変わっているわけではない。だからこそ、権利を与えるのなら義務も、という議論になるのである。

石窪氏は条例制定の論議を通して自らの子ども観が変わったと話した。このような子どもの権利の主張が必要なのは発展途上国のような国ではないかという意識を最初は持っていたが、それはそれで必要だが、子どもの権利というのは「生き方」の問題として考えることなのではないか、「大人の生き方」「子どもの生き方」という区分けの部分が間違っていたのではないかと、そういうふうになるようになったと言う。

議論以外の部分で委員の子ども観を変えたのは、子どもとの対話である。「町長と語る会」で各学校を回り子どもたちに話を聞く中で子どもたちが何を考えているのかを知り、まず子どもの意見を受け止めよう、つまり、子どもの権利をまず認めようという意識へと向かっていったのである。

ヒアリングを行った委員がみな口にしたのは、「子どもには権利はあっても義務はない」ということだった。そして、子どもが権利を行使する上で持たなければならないのは「責任」であると話した。自分の発言に責任を持つ、それは自分の主張がきちんと聞いてもらえないかぎり生まれるものではない。子どもの言葉にきちんと耳を傾け権利を守ることにより、自分に権利があるのと同様に他の人にも権利があるということが分かる。義務を口にする大人は、子どもに権利を与えるとそれを盾にして勝手なことを言い出すのではないかという警戒心がある。しかし大人がしなければならないことは、「子どもの発想はまだ幼くても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」だと石窪氏は言っている。

③条例の持つ性格に関すること

実際に条例を作るということで動き出すと、今度はどういう条例を作るのかが問題になる。川崎市の「子どもの権利条例」を例示されたこともあって、条例の是非とも絡んで、素人の作るものではない、専門家と呼ぶべきだという話も上がった。しかし、第3回会議の際に岩見沢の児童相談所所長を呼んで「子どもの権利条約」の制定経過や空知管内の虐待等の実態に関する講話の機会を設けた他は、「子どもの権利検討連絡会議」としては特に専門家を呼ぶということとはしていない。子どもの権利に関する著名な研究者で川崎市の「子どもの権利条例」の制定にも深く関与した早稲田大学の喜多明人教授が北海道教職員組合空知支部の教育研究集会（奈井江町で開催）で講演を行ったときに、連絡会議委員の大沢氏や佐藤琢磨氏（一般町民代表公募委員で奈井江商業高校教員）は同教組の組合員ではないが、参加して話を聞いたという。だが、これは会議として行われたことではない。

もともと奈井江において「子どもの権利条例」が作られることとなったのは、子どもにも町政に参加してもらうためである。行政側の意識としては、まちづくりの関係と原案として提示した4つの権利が書かれていればそれでいいという意識があったのではないかと石窪氏は話していた。しかし、すでに行われていた子どもの権利についての子どもアンケートの結果から、そのような意味しかもたない条例では子どものニーズには応えられないということが会議メンバーには分かっていた。

議論の結果、奈井江町に合った、無理なく分かりやすく生きた条例を作るという方向性が定まった。それは、当初議題に上がった専門家を呼ぶというようなものではなく、かといってまちづくりのためだけの条例というものでもない。町政への子ども参加は条例制定の一つの目的ではあるが、実際に作られた条例はそこにとどまったものではなく、より「子どもの権利条約」の趣旨に近いものとなっている。

④罰則、オンブズマンに関すること

実際に子どもが権利を守られなかったときにどうすればいいのか、この問題は最終的には、子どもが何か困ったことを訴えるための窓口の整備と救済委員会による勧告という形に落ち着いた。「子どもの権利条約」にも「罰則」はなく勧告にとどまっているということを考えるとこれが妥当といえる。しかしこれはとても重要な問題である。子どもの権利をいくら条例で定めたとしても、守られるようにしなければ意味がない。この議論がされたということから、会議のメンバーがこの条例を真剣に実のあるものにしようとしていたことが分かる。

(4) 「子どもの権利検討連絡会議」の活動への考察

最初は条例制定そのものをめぐってさえ議論がなされたが、条例制定の過程の中で各メンバーの「子どもの権利」への意識の変化が感じられた。それは同時に、子どもを見る目の変化とも言える。「子どもの権利」というものはこのように括弧付きで書くようなものではなく、もっと当たり前のもので、だからこそ専門家ではなく町の人たちが子どもと町全体のために考えていかなければならないものなのだ。

そしてその「子どもの権利」をきちんと認識しなければならないのは、それを行使する子どもではなく、大人の側である。「子どもの権利条例」は子どもに対する大人の意識を言葉にしたものだ。子どもと同じ目線に立って子どもの声に耳を傾けようという姿勢を大人は身につけなければならない。そういう姿勢がまちづくりに及んだときに、町政への子どもの参加という形になるのである。まちづくりへの子どもの参加という目的のために始まった条例づくりであったかもしれないが、実際に策定に関わった人たちにはそのような意識が確実に生まれていた。

4 条例制定への子どもの参加状況

「子どもの権利検討連絡会議」メンバーへのヒアリングや元子ども小委員へのヒアリング、その他資料を基に、「子どもの権利条例」制定に当の子どもがどのように関わっていたのかをここで見ていきたい。

(1) 子ども小委員の活動

子ども小委員となった子どもは、小中学校の児童会・生徒会役員と、地元高校の元生徒会役員2名、そして奈井江町に住む他地域の高校に通う高校生2名である。子ども小委員の活動内容は一通り形になった条例案を学校へ持ち帰り、学級討議で出た意見や質問などを再び小委員の会議の場に持ってくるということで、小委員の子ども同士が議論をするという場ではない。小学生は小学生なりに、中学生は中学生なりに、高校生は高校生なりに考えるということの意義はあるが、小学生と高校生が議論をするということは一般的に見ても難しいものがあるし、それほど意味はないと考えたと石窪氏は話していた。

子ども小委員として参加していた子どもによれば、子ども小委員の様子は今行われている「子ども会議」の様子と同じようだということだ。子どもが参加する意義はあったと話していたが、小委員の会議の中で子どもが主体的に何かを行うということはなかった。先に述べたように、子ども小委員会の持つ意義は小委員同士の議論ではなく学校での学級討議とその意見の吸い上げであるということを考えると、それが即子どもの参加が乏しいということにはならない。実際学級討議では様々な意見が出されているし、子ども小委員会はかなり意味のあるものだという。

(2) 案についての子どもの意見聴取

子ども小委員会を通して行われた学級討議で条例案に対してどのような意見が出たのかをみてみたい。

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。これには相当衝撃を受けたと石窪氏は話した。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」との意見が多く出ている。このことから、条例に解説をつけたり、もう一度子ども用の条例を作ったりということが行われている。

また、特に「子ども会議」について「必要ない」という意見もあった。石窪氏のヒアリングによれば、条例自体必要ないという意見もあったということだ。これは、権利を与えられると責任が重くなるのが嫌だと考えからくるものと、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考えからくるものがある。それに対して起草小委員が答えを返し、形だけのやり取りではなく中身のある話し合いになったと佐藤氏は話している。またこの席では高校生が議長をやり、子ども自身がそういった雰囲気を作っていたとも話していた。

その他に条例案の内容に対する意見等も出され、それら子どもからの意見を取り入れながら最終的な条例案がまとめられていった。

(3) 「町長と語る会」

条例案作成よりも前の9月12日に奈井江小学校と奈井江商業高校で、13日には江南小学校と奈井江中学校で「町長と語る会」が行われた。小学校では5、6年生全員が参加し、中学校では生徒会役員と学級代表の20名のみが参加し、高校では家庭科の時間を使って3年生に対して行われた。それぞれ45分から1時間ほどの時間がとられている。

子どもから寄せられた意見や要望は項目ごとに分けられていて、分類は以下の通りとなっている。i) 奈井江町の良いところ、ii) 奈井江町の悪いところ、iii) 行事について、iv) 親、大人を見る目、v) ストレス、vi) 友達、vii) 権利条例に盛り込む事項、viii) 要望事項、この8つである。学校によって意見の多く出ている項目が異なっているが、全体的に中学生が最も多く意見を出している。

「子どもの権利検討連絡会議」の佐藤氏や鶴飼氏もヒアリングの中で話していたが、公園、遊び場、街灯の整備など町のことについても色々な意見が述べられている。そして、このように子どもも子どもなりに町のことや親のこと、友達のことについて色々と考えているということが実際に見えたことで、条例づくりに前向きになれた委員が多くいたと鶴飼氏は話していた。

(4) まとめ

子どもの意見を聞く機会はアンケート、「町長と語る会」、子ども小委員会の3つがあった。アンケートと「町長と語る会」での子どもの意見は条例づくりへの参考意見であって、条例を作るという作業そのものの中で子どもの参加は子ども小委員という場である。

子ども小委員は学校単位の子どもの参加で、川崎市のような公募による自由な参加ではない。しかし、川崎市のような大都市でさえ参加したいという子どもはなかなか集まらなかった。また約半年という短い期間の中で子どもの意見を聞くためには、学校ごとの意見聴取は効率がいい。ただ、鶴飼氏も言っていたことだが、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。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。もう少し長い期間の中で条例が作られたら何かもっと良い方法で子ども意見を聞くことも出来たとも思うが、この状況の中では学校単位という方法が最も適していたのではないかと思われる。

子どもの権利を保障するための条例を作る以上、子どもの参加は必至である。しかし子どもの参加は子どもの意見を条例の中に取り入れるという意義以外に、子どもの意見を聞くことで「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もう一つの意義があった。また、子どもにとっては自分たちの意見を聞いてもらうという経験を通して、人に認められたという意識を持つという意義もある。しかし、実際には子どもたちに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あまりないと述べる子どももいた(元子ども小委員ヒアリングより)。このように、条例作りへの子どもの参加には3つの意義が考えられるが、奈井江の条例制定過程では大人への影響という意義が最も大きかったと思われる。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、はっきりと目に見えるほどのものにはならなかったといえる。

第4章 奈井江町「子どもの権利条例」の内容と特徴

本章では、奈井江町「子どもの権利条例」の全体像と特徴を、他自治体条例との比較も行いながら明らかにしていく。条例とフローチャートを本報告書末尾に資料として掲載している。

1 奈井江町「子どもの権利条例」の内容

まず奈井江町「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』を参照して検討する。

(1) 条例の全体構成

最初に、条例全体の構成を確認する。奈井江町「子どもの権利条例」は前文と 18 条の条文からなっている。フローチャートは各条文を配置して、条例全体の構成を表しているので、これを参照されたい。

フローチャートでは、「子どもの権利条約」を初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・青少年関係の取り組みの流れ（右上）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）を上位に戴き、子どもの権利保障（第 6～9 条）を中核に置きながら、それを支える条件整備（第 4・5・10～17 条）が周囲に配置されるという構造になっている。

(2) 条例前文の示すもの

次に前文を検討しよう。

前文では、子どもの権利の必要性と内容、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。

(3) 各条文の内容

ここでは、『解説』を参照しながら、条文の内容を確認していく（ここでのカギ括弧は基本的に『解説』からの引用である）。

①目的・定義・基本理念（第1～3条）

- 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。

②町及び町民の役割（第4・5条）

- 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。

③子どもの権利（第6～9条）

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³³。

- 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。

④町環境整備、救済・支援のしくみと推進体制（第10～17条）

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、適応指導教室、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とされる。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、そのための組織として救済委員会を設置するとされている。
- ・ 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、おもしろい課など）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。

（４）条例制定にあたって新たに設置された機関

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。

①「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こうことにある。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。

②「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。救済委員会の構成は、民生委員 3 名、主任児童委員 2 名、防犯協会長、社会教育委員長、生徒指導連絡協議会長、児童相談係（教育委員会）、企画係（まちづくり課）の 10 名である。訴えの内容によって、臨時委員（ケースワーカー、医師、校（園・所）長、人権擁護委員、町会区長など）を置いたり、「子どもの権利推進委員」からの事情聴取を行うこともできる。

2 奈井江町「子どもの権利条例」の特徴

奈井江町「子どもの権利条例」は以上のような構成と内容からなっている。次に、他自治体の類似の条例との比較も簡単に行いながら、奈井江町「子どもの権利条例」の特徴を検討したい。

（1）総合条例

まず、奈井江町「子どもの権利条例」は総合条例であることが特徴の一つにあげられる。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」³⁴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である。「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³⁵。確かに、奈井江町の条例は、子どもの権利保障の理念を明確にうたい、参加と救済のしくみ、施策の推進について規定しており、総合的な内容をもっているといえる。

（2）簡潔かつ理念的な条例

奈井江町「子どもの権利条例」は、同じ総合条例でも川崎市の条例と比べて、条文数や規定内容がやや簡潔であり、これが 1 つの特徴といえる。この簡潔さは、条例策定の当事者たちが述べているように、理念条例的性格が強いと言い換えることもできよう。以下、条文数と内容面の 2 つの視点から検討する。

①条文数

川崎市「子どもの権利条例」は前文と 8 章、41 条の条文から構成され、小杉町「子どもの権利条例」は前文と 7 章、22 条の条文から構成されている。また多治見市「子どもの権利条例」は前文と 7 章、23 条の条文から構成されている。奈井江町「子どもの権利条例」に章はなく、前文と 18 条の条文から構成されており、最も少ない条文数からなっている。

②内容面（救済機関、検証体制、推進計画）

奈井江町「子どもの権利条例」には、上述のように子どもの権利侵害に対して「救済委員会」が置かれている。川崎市では、「人権オンブズパーソン」（第 35 条）が権利侵害に対して救済・相談を行うこととされている（これに対応して 2001 年 6 月 21 日に「川崎市人権オンブズパーソン条例」が制定された）。多治見市の条例では、3 人以内の「子どもの権利擁護委員」が置かれ、救済を行うこととされている（第 13 条）。小杉町の条例では、町および関係団体に救済・相談が求められ、町が救済を図ることとされている（第 16 条）。同じ総合条例でも、小杉町の条例には独立した救済機関の規定がなく、奈井江町の条例は川崎、多治見と同じく独立した機関を規定している。

一方、子ども関連施策の推進状況を検証する独立した組織としては、川崎市、小杉町、多治見市のいずれの条例

も独立機関である「子どもの権利委員会」を設置することを規定しているのに対して、奈井江町の条例にはそうした規定はない。川崎市条例の「子どもの権利委員会」は、10名以内の委員からなり、市長その他の執行機関の諮問に応じて子ども関連施策における子どもの権利の保障の状況について調査審議、評価するものとされている。小杉町と多治見市の場合もほぼ同様である（委員会自らの判断でも調査審議できるという点が川崎市とは異なる）。奈井江町の条例では、町が「総合的な推進体制」の整備、充実に努めるものとする（第17条）など、町の責務は多く規定されているが、町の施策の評価、検証に関する規定がない点が1つの特徴である。また検証に当たっては、先に明確な計画が策定されている必要であるが、川崎市の条例の場合は、子ども関連施策の推進に際して子どもの権利保障が総合的かつ計画的に図られるようにするために、市は「子どもの権利に関する行動計画」を策定しなければならないと規定されており、小杉町と多治見市の条例でも町・市による「推進計画」の策定が規定されている。これに対して、奈井江町の条例にはこうした子ども関連施策推進のための町の計画策定規定はない。

以上、①より条文の数の単純比較から奈井江町の条例は簡潔に出来ていること、また②より川崎市、小杉町、多治見市の条例には市・町の子どもの関連施策の行動（推進）計画の策定義務規定とその施策を検証する第三者機関の設置義務規定が存在しているのに対して、奈井江町の条例には行動計画や検証機関の規定が存在していないこと、が分かる。このように奈井江町「子どもの権利条例」は子ども関連施策の検証に関する規定がなく、簡潔でやや理念条例的な性格が強いという特徴を有しているといえよう。

（3）子どもの権利のとらえ方

奈井江町「子どもの権利条例」の子どもの権利のとらえ方についての特徴を、川崎市「子どもの権利条例」等と対比する形で簡単に明らかにしておこう。

川崎市の条例前文の「子どもは、権利の全面的な主体者である」という表現は、子どもを保護される対象ではなく、自ら主体的に権利を「行使」していく存在であることを明確に示している。これを受けて、第2章には、「安心して生きる権利」、「ありのままの自分でいる権利」、「自分を守り、守られる権利」、「自分を豊かにし、力づけられる権利」、「自分で決める権利」、「参加する権利」、「個別の必要に応じて支援を受ける権利」の7つの権利群の規定がある。ここでは、子どもは権利主体として明瞭におかれている。

奈井江町「子どもの権利条例」も、子どもを権利主体としておいていることは明瞭であり、4つの権利群が規定されている。この4つの権利群には、奈井江町の条例に独自の権利も含まれているが、川崎市条例の7つの権利群と相当部分が重なっており、奈井江町条例は子どもの権利観と権利内容において川崎市条例を濃厚に引き継いでいるという性格がある。子どもと大人を社会をともに構成するパートナーとする点なども川崎市条例と同じである。

ただ、どちらの条例前文にも、「子どもの権利条約」にもとづいた「子どもの最善の利益の確保」や「子どもの意見の尊重」などの重要性をいう叙述があり、また子どもには「他者の権利の尊重」が求められているが、奈井江町の条例が「公德心」や「社会規範」（前文）を守ることを子どもに期待している点は特徴的である。この部分は、大阪府箕面市の「子ども条例」の前文から採用されている（条文の配置構成もほとんど同じである）。箕面市「子ども条例」前文には、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に「大人と子どもがそれぞれの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、協働することが必要です」とある。

奈井江町「子どもの権利条例」は、「子どもの権利」を明示し、子どもを権利主体として把握しつつ、同時に子どもにも大人と同様に「役割と責任」の「自覚」や、「公德心をもって社会規範を守」ることを強調しており、子どもの権利に「社会的役割」（解説）が組み合わされている点に特徴がある（この点については終章で改めてとりあげる）。

（4）まちづくりの視点

奈井江町「子どもの権利条例」は、子どもの権利の保障を定めるとともに、町と町民が「子育てに夢を持ち、子どもが幸福に暮らせる町づくり」を進めることにもその目標がある。これは前文に明言されている。奈井江町「子どもの権利条例」の制定プロセスを検討したところで明らかのように（第3章）、まちづくりの一環として、この条

例も生まれてきた。「子どもの社会参加」も子どもの視線からまちづくりを進めていくとともに、子どもを未来のまちの担い手として育てていきたいという期待がある。こうしたまちづくりの視点は、奈井江町の条例の特徴である。

(5) まとめ

奈井江町「子どもの権利条例」は、まず総合条例に分類されるが、他自治体条例と異なり行動計画や検証機関の規定がないなど、簡潔で理念条約的な性格をもっている。子どもを権利主体として把握しているが、他方では子どもに「社会規範」を守ることを要請している。また、まちづくりの視点が込められている。こうした特徴を奈井江町「子どもの権利条例」はもっている。

第5章 「子どもの権利条例」制定後の取り組み

この節では、「子どもの権利条例」制定後、奈井江町でどのような取り組みが行われているか、またどのような課題があるのかを述べる。

1 条例制定後の取り組み状況

(1) 市町村合併問題住民投票での「子ども投票」

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。今回画期的だったのは、小学5年生以上の子どもにも投票の機会を与えた「子ども投票」を行ったことである。

18歳以上の町民を対象とした「一般投票」は、同日に近隣の投票所で行われた。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。

投票の結果は右表のとおりである。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った。また子どもが熱心に合併問題を考え、そのことが親にも良い刺激を与えた(町長ヒアリング)」という声からは、「子ども投票」の影響で大人の関心も高められたといえる。今回の住民投票における「子ども投票」は、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なされたものであり、子どもがまちのあり方に意見を反映させる機会となったとともに、将来社会の担い手となるためのよい経験となっているといえよう。

一般投票		子ども投票	
合併する	1168	合併する	71
合併しない	3258	合併しない	378
無効	34	無効	1
投票者総数	4460人	投票者総数	450人
当日有権者数	6109人	当日有権者数	516人
投票率	73.01%	投票率	87.21%

(2) 「子ども会議」とその取り組み

条例第13条第2項の規定に従って「子ども会議」が設置された。小・中・高校の児童会・生徒会の代表により構成されている。2002年7月からはじまり、年数回行われている。議題は、基本的に教育委員会事務局からの提案であるが、子どもから提案されるものもある。議題は「子ども会議」の前に各校で話し合われるため、会議では各校の意見が持ち寄られる。

私たちは2003年7月5日に奈井江町公民館中ホールで行われた「子ども会議」を見学した。ここではその様子をやや詳しく記すこととする。会議の参加者のうち、子どもは奈井江小学校児童会役員3名（6年生）、江南小学校児童会役員3名（6年生2名、5年生1名）、奈井江中学校生徒会役員4名（3年生3名、2年生1名）、奈井江商業高校生徒会役員4名（3年生3名、2年生1名）の計14名、大人は子どもの権利推進委員5名（奈井江町校長会会長1名、各学校の教諭1名ずつ）、教育長、教育次長の計7名であった。この会議では奈井江商業高校の3年生（生徒会会長）が議長を務め、最初に教育次長から「まちづくりに関するアンケート」の結果について説明があったのち、ベルマーク運動、「奈井江町産業まつり」の参画内容について論議した。アンケート結果の説明で、子どもたちから意見はまったく出なかったが、これは教育次長の説明がやや難しく、児童生徒たちには十分理解できなかった（子どもヒアリングより）ためと思われる。

①ベルマーク運動の議論

最初の議題はベルマーク運動であった。これは年間を通じたボランティア活動として教育委員会が実施を提案したものであった。児童生徒からは、「やらないほうがいい」「牛乳パックやリングブルの回収を行っている」（奈井江小）、「同じく牛乳パックやリングブルの回収を行っている」「手間だし、遊べなくなる」（江南小）、「協力する」「生徒会室前に回収箱を置く」（奈井江中）、「ボランティアはやっているが、ボランティア同好会が中心にやっていく」（奈井江商業）と各校の意見が分かれたが、「リングブル回収をみんなでやったらどうか」（奈井江中）という意見が出され、奈井江中・奈井江商業高校が自校に持ち帰り、確認することになった。

②産業まつりへの参画内容の議論

続いて町の産業まつりへの参画の内容について話し合われた。これは「町の企画するイベントに、子どもたちがポジションをもらって参画する」（教育長ヒアリング）という「子ども会議」の活動として2002年から行なわれている。これまでに産業まつりでは子どもたちがチャリティーマッサージなどを行い、収益金はアフガニスタンやチェルノブイリ被災児へ寄付している。「子ども会議」の委員が実施するが、実際には多くの児童生徒たちも協力している。

2004年度の産業まつりへの参画内容について、「マッサージをする」「募金箱をお店に置く」「お年よりの荷物を預かるサービスをする」「足湯の水バージョンを作る」「休憩所を作る」（奈井江小）、「例年通りマッサージをする」（江南小）、「去年と一緒にいい」「子どもで出店をやる」（奈井江中）、「マッサージとパソコンの手相占い」（奈井江商業）と、多様な意見が出た。議長から「できることをしぼる」「募金の使い道を決める」と提案があり、5分間の相談が各校ごとに行われた。相談後も、いろいろな意見が出され、すぐにはまとまらなかったが、結局実施はチャリティーマッサージに決まり、寄付先はアフガニスタンに決定した。最後に各校の役割分担（小学校―募金箱製作、中学校―マッサージ券製作、商業高校―ポスターとチラシの製作）が決まり、1時間30分の会議は終了した。

③「子ども会議」のあり方について

今回の「子ども会議」では、大人の助言が会議をフォローする場面がしばしば見られた。「子ども会議」は高校生が議長を行い、子どもたち主体で行われる会議である。会議慣れしていない子どもたちにとって、こうしたフォローが必要だということもあるだろう。それでも会議を大人が一定進めてしまっているという印象があった。以前に「子ども会議」の議長をしていた子どもの保護者であった高校教諭（三浦きみ子氏）へのヒアリングでは、息子が「大人が子どもに『こう言いたいんでしょ』とか『こう言った方がいいよ』とか言ってしまう。もっと大人を減らしてほしい」といつも愚痴をこぼしていたということであった。今回の会議でも、議長が議論の進め方を教育委員会側から指示されるような光景が見られた。

条例第13条第3項は、「子ども会議」は「自主的・自発的」に運営されなければならないとしている。ここでいう「自主的・自発的」とは、大人の関与をまったく排除するものではないだろう。会議を充実したものにしていく上で大人のフォローは必要なことである。また、会議のスムーズな運営のために、生徒会役員の交代があっても「前期と後期で選ばれた『子ども会議』の委員を、ダブらせて引継ぎを上手くさせている」（教育長ヒアリング）といった運営面の工夫が行われてきた。しかし、上の議長経験者によれば、子どもたちは「招集されるばかりで、自分

奈井江町「子どもの権利条例」の成果と課題

たちから今度こういうことをしたいねと集まることはない」という。「子どもの意見を聞くのには待ってくれなかつたら言えないんだ」という議長経験者の言葉（三浦ヒアリング）は、いまの「子ども会議」の状況を示している。今回の「子ども会議」で大人側は会議を仕切ろうなどというのではなく、あくまで気配りと善意で会議を援助していたと見えた。大人の援助を入れながら「自主的・自発的」である会議のあり方をさらに追求していくことが課題といえよう。

④開催状況

昨年までの「子ども会議」の開催状況の資料（教育委員会より入手）を示しておく。

【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）

(3)「町長と語る会」の実施状況

「町長と語る会」は、町長が町内の各種学校を訪問し、まちづくりについて子どもたちと話し合う対話集会で、年1回各学校で行われている。開催状況は上記「子ども会議」資料を参照されたい。ここでは、私たちが見学した奈井江小学校と奈井江中学校の「町長と語る会」の様子について記そう。

①奈井江小学校の場合

2004年9月6日に「町長と語る会」が奈井江小学校で行われた。参加者は奈井江小学校の5・6年生と教員、そして町長、教育長、教育次長、行政職員であった。司会は6年生が担当し、行政職員（まちづくり課）から奈井江町の「自律プラン」について説明があったのち、「ナエっ子雪まつり」のあり方、芸術鑑賞会の見直し、児童館の改修についてそれぞれ議論された。議題について子どもたちは事前にクラス会で話し合っており、次々に多様な質問や意見が発表された。

参加者が減少している「ナエっ子雪まつり」についての話し合いでは、「雪祭りを中止して、体育館で体力測定や軽スポーツを行い、交流を深めるよう変更を考える」という行政の提案に対して、「年に1回しかないのであれば雪まつりを続けてはどうか」、「体力測定やミニバレーの方がお金がかからなくてよい」、「一度体育館で軽スポーツを行ってみて、参加者が多ければ移行する」といった意見が出た。町長はこれらに一つ一つ丁寧に回答していった。

次に、音楽や人形劇などの芸術鑑賞会の見直しについては、「いろいろなものを見ることは大切なことなのでなくさないでほしい」、「見る機会が他にないので、あった方がよい」、「2年に1回にしてほしい」、「費用がかかるからやめた方がよい」などの意見が出た。

最後に、現在3地区にある児童館の老朽化について話し合われた。「利用している人が多いので、壊さないでほしい」、「使えなくなる前に、少しずつ新しくしていけばいい」、「店をやめた建物や老人施設、生活館を利用したい」、「コミュニティ会館で老人の人たちと交流したい」、「中心地に大きなものを作って、みんなが遊べるようにしてほしい」という意見が出た。

「語る会」は町長の回答と感想で締めくくられ、町長がその場で回答できなかったものについては、のちに広報で回答するとのことだった。奈井江小学校の「町長と語る会」では活発な話し合いが行われている、というのが印象であった（いまのところ『広報ないえ 11月号』に掲載されたのは、「町長と語る会」の話し合いの内容だけで、回答はない）。

②奈井江中学校の場合

2004年11月15日に「町長と語る会」が奈井江中学校で行われた。参加者は奈井江中学校の全校生徒と教員、それに町長、教育長、教育次長、行政職員であった。同じ「町長と語る会」でも小学校とは発表の形式が異なり、中学校では各学年が総合的な学習の時間で行った学習内容の発表を兼ねるものであった。

1年生は、職業調べ学習の発表を6グループで行った。その後、小学校と同じように、まちづくり（「ナエっ子雪まつり」のあり方や児童館改修といった議題）についての意見発表を行った。

2年生は職業体験の発表を行い、その後、まち調べ学習の発表を12人の生徒が行った。発表は、「公園のゴミ箱がないことについて」「商店街の活性化」「災害避難所の整備」「アンダーパスへの防犯カメラ設置」といった現在の奈井江町についての意見・質問・提言であった。

3年生は、進路学習の発表とディベートの発表を行った。ディベートのテーマは、児童館改修、福祉センター改修、公園改修、体育館使用料、公共施設の民間委託問題など、町の「自律プラン」に関わる同様の内容で、ディベートが事前に行われ、その結果出てきた意見や疑問が肯定派・否定派から発表された。

各学年の発表ごとに町長が発表内容についての回答、感想を述べた。町長がその場で回答できなかったものについては、のちに広報で回答するとのことだった。

一生懸命に調べた成果を発表する生徒もいたが、恥ずかしさもあってか小学生たちのような活発さをもった発表はやや少なく、また同級生たちの発表に無関心で落ち着かない生徒も見られた。ただ、町長の回答になると生徒たちはやや真剣に耳を傾けていた様子が見られた。

(4) 学校での取り組み

次に、「子どもの権利条例」制定に対する学校の取り組み状況であるが、教育次長によると、「権利条例を勉強する時間をカリキュラムに組み入れて勉強してほしいと、町から学校に打診している。今は総合的な学習の時間などで、平和の問題や人権の問題を題材として権利条例を勉強している」状況であるという（ヒアリング）。

奈井江小学校では、総合的な学習の時間に3年生以上の児童が年間5時間学習している。3年生は第6条を中心に、4年生は第7条・第8条を中心に、5年生は第5条を中心に、6年生は第9条を中心にそれぞれ学習する。例えば、上級生に比べ権利条例をあまり理解していない3年生では、1時間目―「あつてはならない違い」の学習、2時間目―権利条例の概要の学習、3時間目―権利条例の6条について学習、4時間目―原爆の子の像についての学習、5時間目―全体の学習を振り返る、というようにカリキュラムが組まれている（学校資料より）。

江南小学校では、2002年度から3年生以上を対象に取り組んでいる。総合的な学習の時間の中で、年間105～110時間のうち10時間を条例の学習に当てている。授業内容は担任に任されていて、学校全体として系統立てられてはいない。

奈井江中学校は道徳の時間（3時間）で行い、町のパンフレットを配布するなどしているが、これから内容を作ろうというところである。

小学校は総合的な学習の時間で、中学校は道徳の時間であるように、条例学習に用いる時間が異なっている。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様ではない。だが、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。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からである。「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（ヒアリング）。現在の試行錯誤を経て、教育実践をどのように成熟させていくかが今後の課題になるだろう。

2 子どもと教員への聞き取りから

ここでは、2004年7月5日に奈井江町公民館で行われた「子ども会議」の終了後、参加児童生徒（児童会・生徒会役員）と付き添い教員に対して行ったヒアリングをもとに、子どもたちと教員たちが「子どもの権利条例」をどのように受け止めているかを述べることにする。

(1) 子どもの声

今回ヒアリングしたのは、奈井江中学校生徒会役員2名（3年生）、江南小学校児童会役員3名（6年生2名、5年生1名）、奈井江小学校児童会役員3名（6年生）の計8名である（高校生に対してヒアリングを行うことが出来なかった）。

子どもたちは「子どもの権利条例」について学校で学んでおり、一方では「家庭で話をする」（奈井江中）、「条例は良いものだ」「守られている感じがする」「このまま続いていけばいいと思う」（奈井江小）と条例を好意的にとらえている声も聞かれたが、他方では「条例ができて何もう変わらない」「奈井江にしかないとは知らなかった。先に札幌にあると思っていた」（奈井江小）という声もあった。

「子ども会議」については、「とても面白いし楽しい」（江南小）という意見や「楽しくないけど勉強になる。子どもの意見を聞いてくれるからいいことだと思う」「提案された意見が反対されたが、そのとおりだと思って納得した。反対するのは自分たちの意見を真剣に聞いているのだから、聞いてくれてありがとうって思う」（奈井江小）という意見もある。中学生の一人は「『生きる権利』などは当たり前だから、わざわざ条例にする必要はないけど、『子ども会議』は意義がある」と語った。子どもにとって大人が意見を聞いてくれることはうれしいことであり、ほとんどの子どもたちは「子ども会議」に参加することの「意義」を見出しているようだ。

ただ、「先生の意見（発言）が多い。小学生だけならもっと自分の意見が言えていいと思う」「『子ども会議』の議題を委員会で話し合うが、『子ども会議』よりも自分の意見を発表できる」（奈井江小）という子どもの声もある。また、事前に議題について各校で議論はしているにしても、「子ども会議」に参加し、他校の児童生徒たちと意見

を交わせるのは児童会・生徒会の役員だけであり、そういう意味では参加者の範囲に狭さをもっているという限界もある。しかし、会議に来ている子どもたちにとっては、意見を述べ、交換する機会が与えられ、「子ども会議」は有意義であろうし、子どもたちにとって各校での議論を通じてまちづくりに意見反映のルートが開かれているということの意味は大きい。

「子ども会議」の議題の事前議論のし方は、各学校で異なっている。奈井江小や奈井江中では、議題を委員会や生徒会で取り扱い、クラスでは議論していない。「子ども会議で話し合った内容は、学校便りに載っている」（奈井江小）だけで、みんなで話し合う機会はないという。しかし、江南小ではクラスで議論していて、意見がたくさん出ているということである。

子どもたちは条例自体にも否定的ではないが、この条例によって自分たちの生活や環境が大きく変化したとは言えないため、意見を述べられる「子ども会議」のような実感をもって評価するのがやや難しいようであった。

（２）教員の声

今回ヒアリングしたのは、江南小学校教諭、奈井江小学校教諭、奈井江中学校教諭、奈井江中学校長の計４名である。

「子ども会議については、「意義はあると思う」（江南小）、「子どもたちは意見を聞いてもらえるのでうれしいようだ」（奈井江小）、「子どもは『面倒くさい』と思っているかも知れないが、『自分たちの意見を取り入れてもらえる』とも考えているようだ」（奈井江中）と肯定的な意見が多い。また、「子どもが参加するという点で『町長と語る会』『産業まつり』ともども意義があると思う」（奈井江中）など、子どもの意見表明と社会参加の場として「町長と語る会」に触れる教員も多かった。「子どもの地域に対する意識が他の地域に比べて若干高い。それは条例そのものではなく、住民投票への組み入れなど『地域が子どもを大事にしてくれている』という実感という形で思う」（奈井江中）という意見もあった。

条例ができたことについて、「特に子どもたちから『子どもの権利』についての積極的な声は聞こえてこない」という（奈井江中）。「子どもの権利条例」学習といっても、教員たちは何をどうしてよいのかわからないという印象を持っているという（教員ヒアリング）。それでも「条例を総合的に見て、子どもは回りのことを知らないことが多いので、このような形で考える機会を与えることはよいことだと思う」（奈井江中）と、権利学習の意義を評価する声も出されている。

「周囲の先生は条例については『まあこんなものだ』と思っているようだ」、「権利条例と住民投票への子どもの参加が話題になっているが、町長と教育委員会が主導して上から頼まれたことをやっていっている面がある」（奈井江中）という指摘も見られた。

「子ども会議」など、まちづくりへの子どもの参加、意見表明の取り組みには意義があると考えても、学校での取り組みにはとまどいともいうものがうかがえる。また、条例をどのように子どもに教えるかについても、模索している状況にある。学校の中の教育活動に条例をどう位置づけ、活かしていくかが、教員の課題になってくるだろうと思われた。

（３）条例具体化の課題

以上のような取り組みが、「子どもの権利条例」制定後に奈井江町では行われてきた。市町村合併住民投票では、町の将来を決める大問題への「子ども投票」が実施され、社会参加と意見表明をうたう条例が生かされた。「子ども会議」は、大人の気配りと援助がやや多く発展途上にあるが、参加する子どもたちが意義を感じるような話し合いが行われている。「町長と語る会」は、直接町長に対して子どもの意見表明が行われている。また学校では、条例の学習がさまざまなかたちで模索されている。

奈井江町の「子どもの権利条例」の取り組みは、いま緒についた段階にある。いったい何をどうすることが本当の条例の具体化となるのか、それをこれから本格的に検討し、創造していくことが求められている。現在見られる課題に、ひとつひとつ取り組んでいくことで次の段階が開かれていくのではないだろうか。

終章 成果と課題——まとめにかえて——

最後に、奈井江町「子どもの権利条例」の特徴、成果と課題について簡単に論じることで、まとめにかえたい。

1 自立、自治、参加のまちづくりの中で

まず、奈井江町「子どもの権利条例」は、福祉の充実に始まる長いまちづくりの歴史の上に立って初めて生まれたものであるという点が強調される必要がある。

すでに述べられているように、奈井江町は福祉・医療・保健施策の充実を中心的課題としつつ、自立のまちづくりを進めてきた。また住民参加、住民自治のまちづくりも北町政の基本方針として推進されてきた。町の自立、住民自治、住民参加の三つが円環構造になって結びついたまちづくりが行われてきたといえる。

当初は高齢者に大きな焦点が当てられていたが、こうした自立、自治、参加のまちづくりの中で子どもも大人とともに町を構成する存在として、また町の未来の担い手として位置づけられるようになった。「子どもの権利条例」は奈井江町のまちづくりの延長線上に生まれたものである。虐待や非行などの子どもに関する深刻な問題の発生にただ反射的に出てきたようなものではない。これは奈井江町「子どもの権利条例」制定を理解する上で不可欠な要点であり、大きな特徴といえる。

2 制定プロセスの特徴から

制定プロセスを見ると、町長（部局）からの発案として始まったが、行政主導とはいえ、連絡会議での議論は委員の自主性に任された部分が相当にあった。アンケートの分析・考察を当初教育委員会事務局が行ったのに対して、連絡会議委員たちが分析・考察を独自にやり直したことはそれを示している。

そういう意味では住民参加、住民の自主性が尊重されたといえる。また子どもの参加もある程度実現した。ただし、実質的に議論をリードし、また主な条例作成作業を行ったのは学校管理職を含む教員たちであった。「子どもの権利条例」作成という専門的な知識を要する作業は、奈井江町では教員によって行われざるをえなかったであろう。また短期間で条例を作成、制定するという時間的制約が課されていたために、少人数で一気に作業を進めざるをえなかった。したがって、町民情報提供に大きな努力を払ったが、意見集約の面では十分に時間をかけた議論を広く町民の間で行い、周知を集めて条例を作成するという形を取ることはできなかった。広範な議論の実施は、町民、学校教職員の間に条例を浸透させる役割を果たすはずであるが、それが必ずしも十分ではなかったことは条例制定後の取り組みに一定の困難を与えたと思われる。

3 権利と責任・役割をめぐって

奈井江町「子どもの権利条例」は、子どもを権利主体としてとらえている。まずこの点をはっきりと認識しておく必要がある。しかし、より子細に見るならば、奈井江町「子どもの権利条例」は次のような位置にあるといつてよいと思われる。すなわち、奈井江町「子どもの権利条例」は、川崎市「子どもの権利条例」と箕面市「子ども条例」の統合的内容をもっており、両者の中間的位置にあるというものである。

まず、奈井江町「子どもの権利条例」の第6～9条の4つの権利（子どもの生きる権利、子どもの育つ権利、子どもの守られる権利、子どもの参加する権利）とそれを構成する各項を検討してみると、川崎市「子どもの権利条例」の7つの権利（安心して生きる権利、ありのままの自分でいる権利、自分を守り、守られる権利、自分を豊かにし、力づけられる権利、自分で決める権利、参加する権利、個別の必要に応じて支援を受ける権利）を構成する各項をうまく組み合わせるなどして取り入れていることが分かる（ここでは逐一指摘しない）。

他方、条文の全体構成は箕面市「子ども条例」と同じである。条文の構成で異なるのは主に4つの権利の部分であり、箕面市「子ども条例」の第6～8条（子どもの健康、子ども文化、子どもの意見表明）が4つの権利に置き換えられている。

前文も、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「子どもの権利条約」の基本原則を

取り入れたところや、子どもと大人はともに社会を構成するパートナーとしているところ、は、川崎市「子どもの権利条例」前文からの採用と見られる。また「未来からの使者」、「異文化との共生」、「恒久平和の願い」などの表現は、川崎市の「未来の社会の担い手」、「地球市民」、「共生と平和」などの表現と同様のものであるが、その他の、家庭、学校、地域の連携の部分、「大人と子どもそれぞれが役割と責任を自覚し、公德心をもって社会規範を守り、互いに学び、共に育ち、協働することが大事です」という文、大人は「子ども文化」を育み、愛情と理解をもって子どもを育てていくとしているところなどは、箕面市「子ども条例」を相当に踏襲している。

このように奈井江町「子どもの権利条例」は、川崎市「子どもの権利条例」を受け継ぎ、子どもの権利保障を明示的に掲げているが、子どもを「権利の全面的な主体」としてとらえる川崎市とはやや色合いを異にし、社会における子どもの「役割と責任」、「公德心」と「社会規範」などの社会ルールを守り獲得していくことを重視する表現がバランスを取るように盛り込まれている。

この点について、奈井江町の条例は川崎市の条例に比べて後退した内容をもっているように見えるべきであろうか。この評価は難しい問題である。

川崎市の条例については、それが意見表明権を後景に退け、子どもの「自己決定権」を前面に押し出して、子どもを大人と同じ「権利の全面的な主体」ととらえているとした批判がある³⁶。これらの批判論は、子どもを自己決定の完全な主体とするのではなく、「あるべき子どもの権利とは、子どもが尊厳性をもつ一人の人間として尊重され、他者への働きかけにたいして十分な応答が得られるという人間関係が確保されることのうちにある」とする「関係的子どもの権利」論の立場に立っている³⁷。

こうした立場からの批判を念頭において、奈井江町「子どもの権利条例」を振り返ってみると、子どもを「権利の全面的な主体」とまではおかず、基本的な権利保障を掲げるにとどめたことは決して否定されるべきものではない。家族や友達などの「温もり」ある関係の中で子どもの豊かな成長が可能になるとする前文第一段落も、箕面市前文に対応していると思われる部分であるが、「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」（解説）という子どもも把握は、必ずしも後退的な内容を示すものととらえるべきものではないと考えられる。

では、奈井江町の条例は、「豊かな地域社会を築くには、大人はもちろんのこと、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が求められる」（解説）とする意図が慎重に組み入れられている面はどう見るべきであろうか。

奈井江町での条例作成の際に連絡会議に教育委員会事務局から、川崎市と箕面市という先行する二つの自治体条例が参考資料として配付されている。もちろん連絡会議での条例作成は、単に両者を折衷するというような安易で単純な作業ではなかったであろう。子どもの権利と義務・責任をめぐる真摯な議論がそこで行われたことは前述したとおりである。子どもを自律的な権利主体として認めていくという視点と、いまの子どもをとりまく成育環境のありようの中で子どもを社会の構成員、形成者としてどう育て上げていくかという視点の間で、奈井江町での議論は揺れ動いたと思われる。その結果として、子どもの義務は排除され、権利保障と同時に役割と責任が盛り込まれることになったのである。

子どもの権利論がもつ既存教育への批判機能に対して、既存教育の担い手から不安やとまどいの表明が出されており、これにどう対応するかがこれからの子どもの権利論の大きな課題であるという論点³⁸を踏まえると、奈井江町での条例制定議論の中でも子どもの社会的役割論の乗り越えが容易でなかったことは想像に難くない。また、もともとまちづくりの流れの中で生まれてきた奈井江町「子どもの権利条例」が、子どもを町の担い手に育て上げていくという意図をもつことを簡単に否定し去ることもできない。

私たちはここに述べてきたような奈井江町「子どもの権利条例」の複合的な構成が、町での真剣な議論のもとに生まれたものであることをまず評価するとともに、この構成の組み直しが必要であるとすれば、実践の進展によって条件を作り出すことによるのみ、それは可能となるであろうと考える。

4 いくつかの課題

最後に、条例制定後の実践、取り組みに関わって課題と思われるものについて述べておきたい。

市町村合併問題の住民投票に子どもが参加したことは、奈井江町が子ども施策に大きな熱意を持っていることを町民に示したものと評価できる。いまのところ、子どもの参加は、主にこうしたまちづくりに関するものが目立っている。「子ども会議」も「町長と語る会」も子どもの意見表明の重要な機会であるが、基本的に内容はまちづくりに関するものである。また、「子ども会議」に参加する子どもも学校の生徒会・児童会役員であって、学校という組織が前提とされている。現段階においてここから始めるというのは一定の妥当性を有しているし、町あるいは大人の側が子どもに働きかけ、子どもの意見を引き出していくことは、子どもの成長にきわめて重要でもあるが、意見表明の場と内容は、学校の内外で今後より拡充していく必要がある。

条例所管部局は町教育委員会となっており、町全体の総合的な子ども施策の推進のための行政組織は編成されていない。また奈井江町では救済委員会を設置されているが、他自治体ではそれとは異なる第三者機関を設けており、そうした組織が必要かどうかとも問われる。他自治体では教育委員会とは別個のそうした機関が施策の検証を行い、首長に答申、提言を提出し、施策の改善に資するサイクルを作りつつある。奈井江町にも「子どもの権利推進委員」があるが、「子ども会議」のサポーターとなっており、施策全般の推進、評価、審議、申し立てなどを行うものとしては位置づいていない。また外国の他自治体のアドボカシー制度なども参考にされるべきであろう。

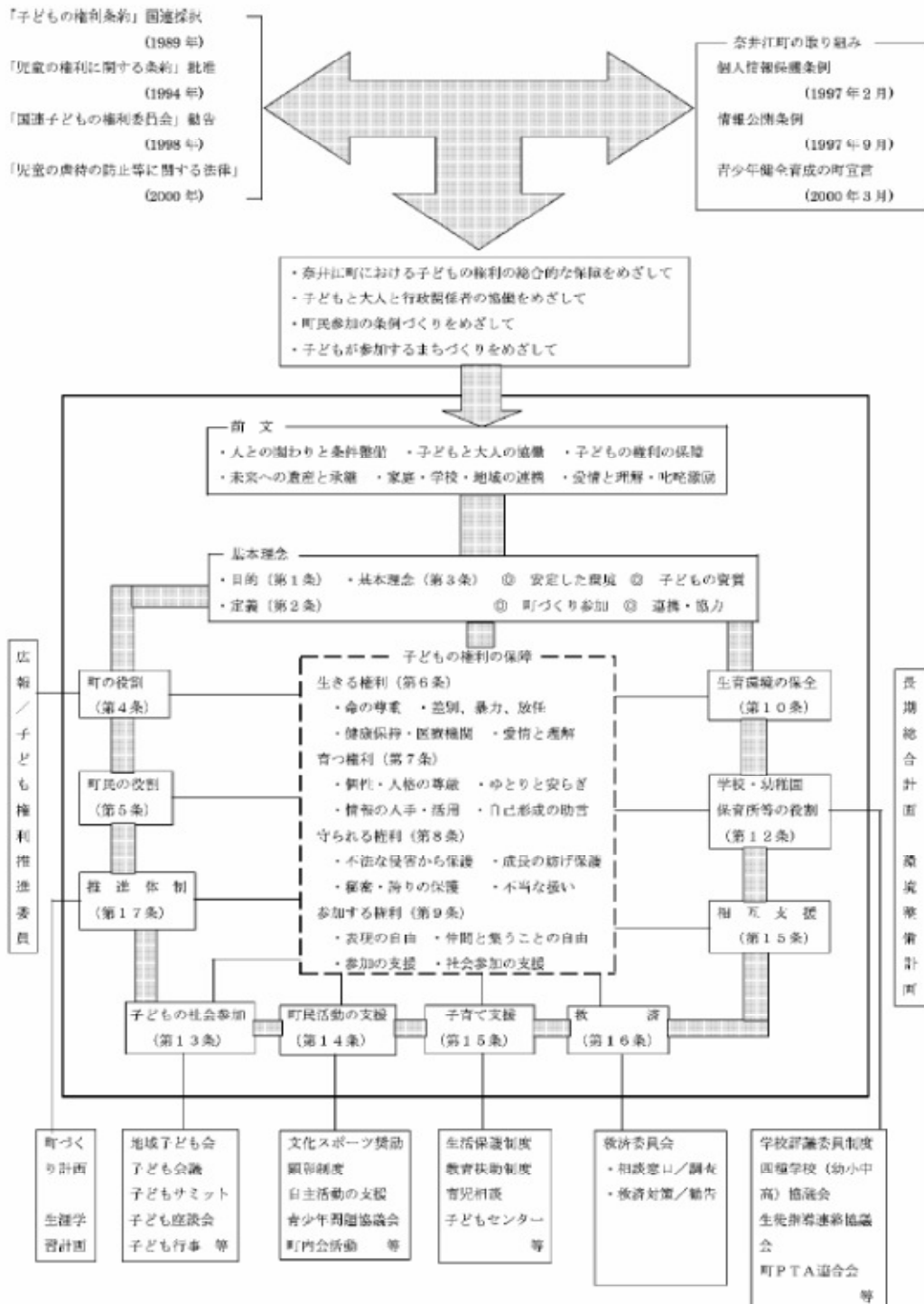
この条例が学校づくりや教育実践にどう生かされるかが、その成否を決める1つの鍵になると思われるが、条例の具体化は学校だけの責任ではない。行政がいかに学校を支援できるのかも重要である。また町および行政が市民団体、NPOなどの学校外の多様な組織との連携を進めることが条例の実効化には不可欠であり、こうした側面への注目も必要であろう。

奈井江町「子どもの権利条例」が、子どもを権利享有主体として明示したことは大きな意義がある。しかし、奈井江町は子どもの権利保障のスタート地点に立ったという段階にある。次は、これを日常生活や学校教育など、子どもの生活、日常レベルにいかに関与させていくかが課題であるといえる。町の施策と町民の意識が問われるが、子どもの権利保障の実効化のためには、単に施策の善し悪しだけでなく、制度を使いこなしていく力量が求められる。これから大人（行政・学校・町民）、さらには子どもたちが経験を積み重ね、制度の運用について習熟していく機会を拡充することが重要となろう。

[付記] 本調査の実施において、序章の調査経過に掲げたみなさまにはこころよくインタビューに応じていただき、また教育委員会と学校には「子ども会議」、「町長と語る会」の見学の機会を認めていただいたことに厚くお礼申し上げます。また、石窪公喜氏には貴重な資料を貸与していただきました。記して感謝いたします。

* 奈井江町「子どもの権利条例」調査は、北海道大学教育学部授業「教育行政学調査実習」として実施したものである。調査には、本報告書執筆者以外に、坪井由実（北海道大学大学院教育学研究科教授）、高野正（同修士課程1年生）、結城拓（北海道大学教育学部3年生）が参加した。

図2 「子どもの権利に関する条例」の概要



<資料②>

「子どもの権利に関する条例」

奈井江町

前文

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の温もりのなかで、健やかに遊び、学び、生きることを願っています。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基礎・基本を培うことにつながります。

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、町民の誓い、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環境づくりに総合的に取り組み、かつ、現実には保障していくことが必要です。

それは、「未来からの使者」である子どもにとって、「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。

町

及び町民は、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、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、公德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。

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。

一方、大人は、子ども自ら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です。

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。

(目的)

第1条 この条例は、奈井江町で育つ子どもにとって、最善の利益が尊重されるとともに、子どもの自己形成を支援するための基本理念を定め、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。

(定義)

第2条 この条例において「子ども」とは、18歳未満のすべての者をいう。

(基本理念)

第3条 町及び町民は、奈井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の保障に努めるものとする。

2 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。

3 町及び町民は、すべての子どもが幸福に暮らせる町づくりをめざし、子どもと協働する。

4 町民は、安心して子どもを育てることができるよう支援される。

(町の役割)

第4条 町は、基本理念に基づき、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通してその保障に努めるものとする。

2 町は、子どもの権利の保障に向け、町民の理解を深めるために、積極的に広報活動に努めるものとする。

(町民の役割)

第5条 町民は、自らが子どもの成育に大きく関わっていることを理解と自覚をし、子どもの権利保障と子どもが幸福に暮らせる町づくりに努めるものとする。

2 保護者は、子どもの成育に第一義的責任を有し、家庭が子どもの人格形成に大きな役割を果たしていることを

理解し、子どもを育てることに最善を尽くすとともに、子どもの権利の保障に努めるものとする。

(子どもの生きる権利)

第6条 子どもは、健やかに安心して生きるために、主として次のことが保障される。

- (1) 命が守られ、尊重されること。
- (2) あらゆる形態の差別や暴力を受けず、放任されないこと。
- (3) 健康に配慮され、適切な医療が受けられること。
- (4) 愛情と理解をもって生まれ、成長にふさわしい環境で生活できること。

(子どもの育つ権利)

第7条 子どもは、自分らしく生き、豊かな子ども時代を過ごすために、主として次の権利が保障される。

- (1) 個性が認められ、人格が尊重されること。
- (2) ゆとりとやすらぎの時間・空間的保障がされること。
- (3) 成長に必要な情報の入手や活用ができること。
- (4) 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。

(子どもの守られる権利)

第8条 子どもは、自分を守り、守られるために、主として次のことが保障される。

- (1) あらゆる権利の侵害から逃れられること。
- (2) 成長が阻害される状況から保護されること。
- (3) 秘密が守られ、誇りを傷つけられないこと。
- (4) 子どもであることをもって不当な扱いを受けないこと。

(子どもの参加する権利)

第9条 子どもは、自ら社会に参加するために、主として次のことが保障される。

- (1) 自己表現や意見の表明ができ、それが尊重されること。
- (2) 仲間をつくり、仲間と集うこと。
- (3) 社会に参画し、意見を生かされる機会があること。
- (4) 社会参加に際して、適切な支援を受けられること。

(子どもの成育環境の保全)

第10条 町は、子どもの権利の保障が図られるよう、子どもの意見を広く聴きながら子どもが自ら育ち、遊び、学べる環境の整備や自然環境の保全に努めるものとする。

2 町は、子どもの成育環境の整備に努めるために、町民その他の関係機関との調整を行なうものとする。

(子育て支援)

第11条 町は、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または社会的な支援を行なうこととする。

2 町は、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、すみやかに対応するよう努めるものとする。

(学校・幼稚園・保育所)

第12条 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。

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。

(子どもの社会参加)

第13条 町及び町民は、子どもの社会参加の機会の確保に努めるものとする。

2 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。

3 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。

(子どもの活動や町民活動の支援)

第14条 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に関する活動を奨励し、支援するものとする。

(相互支援)

第15条 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。

(救済)

第16条 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。

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。

(推進体制)

第17条 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に努めるものとする。

(委 任)

第18条 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。

附 則

この条例は、平成14年4月1日から施行する。

- 1 日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会編『提言 [子どもの権利] 基本法と条例』三省堂、1998年。
- 2 喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編『子どもにやさしいまちづくり』日本評論社、2004年、参照。
- 3 「児童の権利に関する条約」とも訳されるが、条約の趣旨・内容からして「児童」より「子ども」とするのが適切であることは、多くの指摘するところである。たとえば、国際教育法令研究会「条約の名称の問題」『季刊教育法』78号、1989年など。
- 4 ここに至るまでの条約の成立過程や草案の分析等については、喜多明人「国連・子どもの権利条約生成過程の研究」『立正大学文学部紀要』5号、1989年に詳しい。また、条約は20ヶ国の批准又は加入をもって効力を生じるとされていたため、実際に発効されたのは、1990年9月2日である。
- 5 「(資料) 子どもの権利条約の早期批准を求める意見書を提出した地方議会名」『教育評論』542号、1992年、69-72頁。
- 6 国会における審議経過については、佐藤泰介「子ども優先の時代に — 『子どもの権利条約』批准承認 —」『教育評論』566号、1994年、など。また条約の国内における発効は、同年5月19日である。
- 7 外務省告示第262号「児童の権利に関する条約の日本国による批准等に関する件」1993.5.16。
- 8 外務省『児童の権利に関する条約の説明書』1992.3。このほか、条約実施のための予算措置も不要とされている。
- 9 たとえば、荒牧重人「子どもの権利条約 政府訳の問題点」『教育評論』前掲号など。
- 10 平野裕二「国連・子どもの権利委員会とは」(<http://homepage2.nifty.com/childrights/crccommittee/index.htm>)。
- 11 荒牧重人「子どもの権利条約の実施と自治体」永井憲一監修・子どもの人権連編『自治体でとりくむ子どもの権利条約』1997年、明石書店、61頁。
- 12 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年。
- 13 さしあたり浦野東洋一編『土佐の教育改革』学陽書房、2003年を参照されたい。
- 14 「大和市自治基本条例」の第31条1項には、満16歳以上の者は住民投票実施請求権及びその投票権を有することが定められている。
- 15 たとえば、松崎玲子「子どもの権利条例づくり運動(川崎) — 地域を調べる —」『和光大学人間関係学部紀要』5号、2000年、増山均「『子ども参加』という理想に向かって — 『川崎市子どもの権利条例』の意義と役割 —」『住民と自治』455号、2001年、小宮山健治「子ども・市民とともにつくった川崎市子ども権利条例」『教育』661号、2001年、荒牧重人「自治体における総合的な子どもの権利保障 — 川崎市子どもの権利条例施行」『季刊人間と教育』34号、2002年、山田雅太「子どもの権利条例と学校」『日本教育法学会年報』31号、2002年など。また、条例制定に関わった子どもの声は、山田奈津帆・吉田雪絵「川崎「子どもの権利条例」運動に取り組んで」『和光大学人間関係学部紀要』前掲号、高梨晃宏・吉田雪絵・舩島和哉・丸山奏子・山田奈津帆「(座談会) 川崎市子どもの権利条例づくりに参加して」『世界』692号、2001年、島津絢子・山田奈津帆「子どもの権利条例づくりに参

加して『神奈川大学法学研究所研究年報』20号、2002年などがある。

16 荒牧重人・伊藤長和・須納瀬学・平野裕二座談会「子どもの権利条約のこれから」『季刊教育法』117号、1998年、70頁。

17 喜多明人「学校運営参加を支援する自治立法—川崎市『子どもの権利条例』を中心に」日本教育法学会編『講座教育法3 自治・分権と教育法』三省堂、2001年。

18 喜多明人・荒牧重人・森田明美・内田塔子編著『子どもにやさしいまちづくり』日本評論社、2004年、42頁。

19 同上、42-43頁。ここでは具体例として奈井江町の市町村合併をめぐっての「町長と語る会」の実践が紹介されている。また、奈井江町「子どもの権利条例」に触れたものとして、しんぶん赤旗「子どもたちのいま」取材班『子どもたちのいま』新日本出版社、2004年がある。

20 荒牧前掲（注11）論文、63-64頁。

21 荒牧重人「子どもの権利条例の意義と制定・実施の課題」講演レジュメより（2004年5月15日開催、札幌弁護士会主催・子どもの日記念シンポジウム わたしたちがつくる！子どもの権利条例）。同様の分類に言及したものとして、荒牧「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、あるいは『解説教育六法』三省堂、2004年、783頁以降を参照。

22 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年。

23 森田明美「「こどもが育つまちづくり」をどうすすめるか」喜多明人ほか編著『子どもにやさしい町づくり』日本評論社、2004年。

24 次世代育成支援対策推進法、第7条。

25 「行動計画策定指針」2003年8月22日、三 市町村行動計画及び都道府県行動計画の策定に関する基本的な事項、1 市町村行動計画及び都道府県行動計画の策定に当たっての基本的な視点、(1) 子どもの視点。

26 次世代育成支援対策推進法、第8条、第9条。

27 保育研究所編『次世代育成支援 自治体における地域行動計画と保育』小さいなかま社、2004年、16頁。

28 神沼公三郎「まちづくりにおける情報公開と住民参加の意義 —北海道奈井江町と中頓別町の事例—」『地域経済学研究』第14号、2004年、

29 同上

30 「対談 福祉改革の視点② 『介護保険』基盤整備の理念と実行」『月刊福祉』81巻9号、1998、87-88頁。

31 前掲神沼論文。

32 同上。

33 子どもの権利の4つの分類は、「子どもの権利条約」における子どもの権利内容の構成を「生存」「発達」「保護」「参加」とした喜多明人氏のものと同じである。喜多明人著『新世紀の子どもと学校—子どもの権利条約をどう生かすか—』エイデル研究所、1995年、177頁、参照。

34 『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」。

35 同上。

36 たとえば、福田雅章「あらためて子どもの権利の本質を問う—『川崎市子どもの権利条例』は、子どもの権利の本質を踏まえているか—」『教育』No.668、2001年。

37 成嶋隆「子どもの権利条例へのコメント（1）憲法学・教育法学の立場から」『教育』No.677、2002年。

38 住友剛「学校 『子どもの権利』論自体をどう組み替えるか」堀正嗣編著『子ども・権利・これから』明石書店、2001年。