

## ．最終答申書の作成にあたって

### 1．なぜ「子どもの権利条例」が必要なのか

#### (1) 子どもの権利条約と札幌市の子どもの権利に関する取組み

「子どもの権利条約」は、「子どもの権利」が、子どもを取り巻くあらゆる場で実現されることを求める条約で、平成元年（1989年）11月20日の国連総会において、全会一致で採択されました。日本は、4年半後の平成6年（1994年）4月にこの条約を批准し、翌月の5月22日から効力をもつようになりました。

子どもの権利条約は、子どもの「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」など、さまざまな権利を保障し、もっと大人に子どもを大切にすることを求めています。子どもを大切にすることは、人間を大切にすることです。子どもを大切にしない社会に豊かで明るい未来はありません。

私たちの社会には、子どもの人権問題のほかにも多くの人権課題がありますが、子どもの人権が保障されていない社会では、大人の人権も十分保障されているとは言えないでしょう。その意味では、子どもの人権の尊重は、すべての人権課題の基礎であると言えます。

現実には、札幌にもいじめや虐待などで苦しんでいる子どもがいます。また、残念なことに「子どもだから」ということで意見を聴くこともなく、無意識のうちに子どもに我慢させていることもあるのではないのでしょうか。もし世の中の子どもが「生きづらい」と感じているとすれば、私たち大人にとっても幸せな世の中とは言えないと思うのです。

日常的に「子どもの権利」が保障され、子どもが幸せになるためには、家庭、学校、地域など、あらゆる場面ですべての人が子どもの権利条約の理念を共有していかなければなりません。そのためには、札幌の子どもにとって大切な権利や、参加の仕組み、権利侵害からの救済などについて、札幌の現状に即して、自治体が制定する法である「条例」として具現化することが必要なのです。

札幌市では、平成15年（2003年）6月、施政方針「さっぽろ元気ビジョン」において、札幌の未来を担う子ども一人ひとりの権利を保障するために、「子どもの権利条例」の制定を目指すとともに、平成16年（2004年）4月には、新たに「子ども未来局」を設置し、子どもの権利条例の制定に向けて、具体的な施策を展開してきました。また、平成16年（2004年）9月には、一人の子どもが生まれ成長する過程を総合的に支援する「札幌市次世代育成支援対策推進行動計画 - さっぽろ子ども未来プラン - 」を策定し、この計画においても、平成18年度（2006年度）中に、「(仮称)札幌市子どもの権利条例」を制定することとしています。

一方、平成15年度（2003年度）に行った市政世論調査では、子どもの権利条約の認知度が14.3%と、残念ながら市民に広く条約の趣旨が浸透しているとは言えない状況でした。このことから札幌市では平成16年度（2004年度）を、「条約の普及啓発の年」と位置付け、地域・市民団体主催の子どもの権利に関する研修会の開催やパネル展、フォーラムなどを実施してきました。

このような状況の中で、私たち「札幌市子どもの権利条例制定検討委員会」は、平成 17 年（2005 年）4 月に札幌市長から諮問を受け、市民が主体となる条例素案を作成することになりました。これまで、限られた期間ではありましたが、懇談会や出向き調査、そしてたくさんの会議を開催し、「札幌の子どもたちに必要な権利は何か」、「どのように札幌の子どもたちの権利を保障していくべきか」などについて活発な議論を行い、多くの市民の皆さまからのご意見を参考に、本答申書をまとめることができたのです。

## （２）検討委員会の取組みと条例制定の意義

私たちは、条例制定のためには、委員自らができる限り多くの子どもや大人から意見を聴き取り、「札幌の子どもたちの実像」を知る必要があるとの認識から、25 人の委員が 5 つの部会に分かれて、平成 17 年（2005 年）7 月から 10 月にかけて集中的に 23 回の懇談会と 22 回の出向き調査を行ったほか、子どもを含む市民 6,486 人にアンケート調査を実施し、可能な限りの実態把握に努めました。さらに、子どもの権利条約や条例制定へ向けての十分な理解を深めるため、フォーラムを開催するなどの広報活動も行いました。

平成 17 年（2005 年）12 月には、これらの活動経過から、札幌の子どもたちの現状を分析し、札幌市がつくるべき条例の基本方針を徹底的に議論し、条例制定に向けての 9 つの課題などを盛り込んだ、中間答申書『子どもとともに札幌の未来を考える 子どもの権利条例の制定へ向けての検討課題』をまとめ、市長に提出しました。

また、私たちは、最終答申書の作成を通じて、あらためて条例の名称及び条例を制定する意義を確認しました。条例は、子どもの権利保障、権利侵害からの救済に取り組む札幌市の基本的な姿勢を示すとともに、具体的な施策・事業を進める法的な根拠になります。このことから、私たちは、市民全員が「子どもの権利」を正しく認識する意識を育ていくためにも、条例の名称には「権利」という言葉を明確にするべきと提案します。さらに、条例を制定することによって、下記の 4 点が実現されると考えます。

### 子どもの権利の理解促進

子どもとともに、大人も「子どもの権利」について学ぶことが促進され、市民が今まで以上に「子どもの権利」の理解を深めることができるようになります。

### 子どもにやさしいまちづくり

子どもに関する施策や事業は、子どもの意見や参加が尊重され、「子どもの権利」が保障されたものとなります。その結果、子どもの視点に立った「子どもにやさしいまちづくり」が進められます。

### 自立した社会性を身につけた大人への成長

子どもが自らの権利を学び、自分らしく生きいきとした「子ども期」を過ごすことができます。そして、自分で考え判断し、自分の行動に責任を持ち、他者の権利も大切に自立した大人へと成長・発達していくことが保障されます。

### 権利侵害からの救済

現にいじめや虐待、体罰などの権利侵害で悩み苦しんでいる子どものために、特別な救済制度が創設され、迅速かつ効果的な解決が図られます。

### (3) 「権利」と「義務」について

#### 権利と権利の調整

中間答申書でも述べましたが、子どもの権利を考えるにあたって、常に議論の対象となったのが、「権利」と「義務」の問題についてです。本答申書でも、あらためて「権利」と「義務」の考え方について、明らかにしたいと思います。

「子どもに権利を認めると、子どもが我がままになる。権利を教える前に義務を教えるべきではないか。」という声をよく耳にします。しかし、「権利を認めると我がままになる」などということがあるのでしょうか。また、具体的にどのような権利に対し、どのような義務が対応しているのでしょうか。

私たちの生活は、他人との関係性の中で営まれていますから、自分の権利主張が尊重されると同じように、相手方の権利も尊重することが必要です。そして、権利と権利が衝突する具体的な場面においては、両者の調整が行われなければなりません。このことから、権利を行使する際には、他人との関係性の中で制約を受けるのは当然のことであるとも言えます。このことを、私たちは「義務」と呼んでいただけにすぎないのでしょうか。

子どもの権利は、子どもがひとり人間として成長していくうえで不可欠なものなので、何かの義務を果たすことを条件に認められるようなものではなく、人間として生まれた以上、誰もが無条件に認められているものなのです。

また、子どもは、自分の権利が尊重されていることを実感し、「自己肯定感・自尊感情」を持つことによってはじめて、他人の権利を尊重しなければならないことを学びます。子どもに「他人の権利を尊重しなければならないこと」を義務と称して先に教えようとすると、豊かな人権感覚は育ちません。

#### 権利と保護の関係

ところで、子どもを含むすべての人に保障されているはずの権利を、子どもの権利条約においてあらためて保障しなければならなかったのは何故でしょうか。それは、日々成長・発達していく子どもの特性に配慮し、子どもが安心して自信を持って自由に生きていけるように、誰もが持っている権利を子どもにふさわしい言葉と方法によって、特別に保障する必要があったからだと考えられます。

これまでは、子どもはまず、家庭において守られ、社会の中で教育をはじめとするさまざまな制度の中に組み込まれて、保護を受ける存在とされてきましたが、これからはそれにとどまらず、子どもは自分の判断に基づいて権利を行使する一人の人間であると捉える必要があります。

ここで誤解してはならないことは、「子どもには、権利とともに保護も必要である。」ということです。権利と保護を対立的に考えるのではなく、子どもが自立した大人へと自己形成していく過程にあることを踏まえ、この両者を子どもの成長にあわせて組み合わせることが求められます。なお、ここでいう「保護」というのは、「子どもを未熟な者として、大人が導いていく」という考えではなく、「子どもに寄り添い、支援しながら、子どもとともに色々な問題を考える」ことです。

## 子どもと大人の対話

子どもの権利条約のなかで、重要な権利の一つとして、第 12 条の「意見表明権」が挙げられます。この「意見表明権」を、「子どもが自由に意見を言い、決定することができる権利」と理解し、「大人は、子どもの言い分にしがわなければならないのか。」と考える方もいるかもしれませんが、しかし、この「意見表明権」の趣旨は、「子どもに関係することを決めるときには、子どもの意向をできるだけ尊重しよう。」というものであり、その実現が「子どもの最善の利益」の観点から適切でないことが明らかな場合には、子どもの意向を容認しないこともあり得るのです。このような場合、大人は、子どもの意見を実現できない理由を誠実に説明する責任があります。場合によっては、この大人の説明に対して、再び、子どもから意見の表明があるかもしれません。そのときには、大人は、さらに子どもに分かりやすく説明することにより、子どもと大人とが「建設的な対話」を継続的に行うことが、「意見表明権」の本当の趣旨なのです。これは、「権利と保護を対立的に考えるのではなく子どもの成長に合わせて組み合わせていくこと」の一場面であり、すべての権利について同じことが言えます。

また、子どもの権利条約の第 31 条では、子どもに「休息および余暇についての権利」、「子どもがその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行う権利」などを認めています。本答申書でも、子どもにとって大切な権利の一つとして、「遊び、疲れたら休む権利」を明記すべきであると提言しています。

このような権利を明記すると、「子どもが休息する権利や遊ぶ権利を主張して、学校をさぼったらどうなるのか。」と心配する方がいるかもしれません。しかし、そのような時にこそ、子どもの真意を確かめ、大人は、「休息する権利や遊ぶ権利は、子どもが成長・発達するために不可欠のものとして認められているもので、なまけることを認めたものではない。」、「学ぶ権利も大切にすべきではないか。」などと、子どもに丁寧に説明し、ともに議論を交わす必要があります。それを通じて子どもは、権利を正しく学び、「もっと自分を大切にしなければならない」ことを知ると思うのです。

このように、「子どもの権利を認める」ことや「子どもの言い分を聴く」ことは、子どもの言いなりになるということではありません。「子どもの最善の利益」の観点を通して、最終的に大人が判断しなければならないのです。「大人の人権感覚および責務が問われている」と言ってもよいかもしれません。

## 2. 「子どもの権利条例（案）」の考え方

### （1）最終答申書の作成に向けた議論

私たちは、中間答申書の提出後、1月から5月下旬までに、8回の検討委員会（第12回～第19回）と14回の起草ワーキング（第1回～第14回）を開催し、毎回4、5時間に及ぶ議論を続けてきました。また、中間答申書や最終答申書の骨格案をできるだけ多くの市民に知ってもらうために、中間答申書に対する意見募集やフォーラム、市民意見交換会などの開催も併せて行いました。

また、条例づくりが本格化するなかで、より幅広い子どもの意見を聴き、子どもたちの意見を直接反映させることを目的に、中間答申書で設置を提言した「札幌市子どもの権利条例子ども委員会」が平成18年（2006年）2月に発足しました。

「子ども委員会」は、本委員会に属する高校生委員が中心となり、発足から4カ月にわたり、「子どもたちにとって大切な権利は何だろう」というテーマで、多くの意見交換を行ったほか、身のまわりの大人や友だちに意見を聞くなどの取組みも行ってきました。そして、子ども委員それぞれが考えた権利の名称や内容などを提案していただき、私たちはそれを最大限尊重して、第3章「子どもにとって大切な権利」を作成することができました。

なお、子ども委員会の提案及び活動内容は、参考資料(p.47～57)に掲載しています。

### （2）最終答申書の特徴

私たちは、中間答申書の中で、条例制定に向けた9つの課題を提示しました。この中でも、特に下記4点が、この条例の特徴であると考えます。

#### 権利普及

条例の意義でも触れたように、「子どもの権利」の理解を深めるための取組みを行うことは極めて重要です。

子どもが権利を行使するためには、子ども自身や大人が「子どもの権利」について正しく理解する必要があります。また、子どもが、自分の権利を正しく行使することで、自分だけではなく、他者の権利を尊重した大人へと成長・発達していくことができるようになります。

そこで、本答申書の「札幌市子どもの権利条例（案）」のなかでは、第2章に「権利普及」という独立した章を設け、「子どもの権利の日の設定」のほか、「子どもの権利の広報・普及」や、「子どもや大人への学習に対する支援」を規定しました。

私たちは、子どもを含めた市民みんなが正しく「子どもの権利」を理解することによって、前述のような「権利」と「義務」の関係についても、正しい認識が可能になるのではないかと考えます。

#### 子どもの意見表明・参加の機会の保障

子どもは、大人とともに社会を構成するパートナーです。

札幌市では、これまで、児童会館の新設や学校、公園の改修時などに、子どもたちの意見を採り入れる取組みを進めてきました。今後もこのような取組みが広がり、子どもに関わる様々な場面において思いや意見を表明し、参加の機会が保障されることによ

て、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、健やかに成長・発達していくことが期待されます。

そこで、第4章・第4節「参加・意見表明の機会の保障」において、「市政、学校など育ち学ぶ施設、地域」、「市の施設の設置や運営」、「市が開催する審議会等」への子どもの参加の機会の保障、さらには、子どもが意見を言い、参加しやすい環境をつくるための「子どもの視点に立った情報発信」を規定しました。

私たちは、子どもの参加、意見表明の機会を保障することによって、「子どもにやさしいまちづくり」、さらには、「すべての人にやさしいまち札幌」が現実のものになるのではないかと考えます。

#### 子どもの育ちや成長に関わる大人への支援

子どもが毎日を豊かに過ごし、生きいきと成長・発達するためには、まわりの環境がとても大切です。

子どもの育ちや成長に関わる保護者や学校、施設などの職員、さらには地域の人たちがストレスにさいなまれ、ゆとりを失っているのであれば、「子どもの権利」が保障されることも疑わしくなり、さらには、子どもが健やかに育つことも考えにくくなります。

そこで、第4章「生活の場における権利保障」のなかの第1節「家庭における権利保障」では、「保護者への支援」として子育て等への支援を、さらに、第4章の中に独立して「子どもの育ちや成長に関わる大人への支援」という節（第6節）を設け、「育ち学ぶ施設職員への支援」、「地域での市民の活動の支援」を規定しました。

このなかでも、私たちは、「学校、施設などの子どもに関わる職員」に対する支援について、答申書にどのように盛り込むか多くの時間を割いて議論し、「職員が心に余裕を持って子どもと接することができるような支援」「子どもの権利の理念を実践することができるような支援」を挙げることとなりました。

私たちは、子どもに関わる大人に対して重層的な支援を行うことで、真に、子どもが権利を行使する環境が整備されるのではないかと考えます。

#### 子どもの権利侵害からの救済

日々、成長・発達する子どもにとって、「今」はとても大切です。

条例を制定する意義の一つにも挙げているように、現に、いじめや虐待、体罰などの権利侵害で悩み苦しんでいる子どもたちに対して、迅速かつ効果的な救済を図ることは、市の施策として特に優先されるべき事項の一つであると考えます。

このことから、第5章「権利侵害からの救済」では、「救済制度の創設」、「救済の制度設計」、さらには、「各相談・救済機関等の連携対応」を規定しています。

私たちは、子どもに寄り添い、子どもの立場になって活動する、権利侵害からの救済についての特別の制度として、いわゆる「子どもオンブズパーソン制度」の創設を強く希望します。この制度は、子どもの最善の利益の実現のため、相談に始まり、調査、調整、そして勧告、意見表明などの権限を備えたものでなければなりません。

このような制度を構築することにより、苦しみ、悩んでいる子どもたちみんなが、元気な笑顔を取り戻すことを私たちは願っています。