

## 札幌市子どもの権利条例（骨子案）

### 1. 最終答申書に盛り込む項目案の骨格

<b>前文</b>
<b>第1章 総則</b> 1. 目的 2. 定義 3. 責務
<b>第2章 権利普及</b> 1. 子どもの権利の日 2. 市民の活動と連携した広報 3. 学習等への支援
<b>第3章 子どもにとって大切な権利</b> 1. 安心して生きる権利 2. 自分らしく生きる権利 3. 豊かに育つ権利 4. 参加する権利
<b>第4章 生活の場における権利保障</b> 第1節 家庭における権利保障 1. 保護者の役割 2. 保護者への支援 3. 虐待・体罰の禁止等 第2節 育ち学ぶ施設における権利保障 1. 育ち学ぶ施設の役割 2. 開かれた施設づくり 3. いじめの防止 4. 虐待・体罰の禁止等 5. 関係機関等との連携と研修 6. 子どもに対する処分等の手続き 第3節 地域における権利保障 1. 地域の役割 2. 地域における子どもの居場所 3. 自然環境の保全 4. 安全・安心な地域づくり 第4節 参加・意見表明の機会の保障 1. 子どもの参加の促進 2. 市の施設の設置及び運営に関する子どもの意見 3. 市が開催する審議会等への子どもの参加 4. 子どもの視点に立った情報発信 第5節 子どものそれぞれの状況に応じた権利保障 1. お互いの違いを認め尊重する社会の形成 2. 子どもそれぞれの状況に応じた市の役割 第6節 子どもの育ちや成長に関わる大人への支援 1. 育ち学ぶ施設職員への支援 2. 地域での市民の活動の支援
<b>第5章 子どもの権利侵害からの救済</b> 1. 救済制度の創設 2. 救済の制度設計 3. 各相談・救済機関等との連携対応
<b>第6章 施策の推進</b> 1. 施策の推進 2. 推進計画
<b>第7章 子どもの権利保障の検証</b> 1. 専門委員会の設置等 2. 提言及び市の措置

## 【解説】

次ページ以降の「2. 項目案の個別内容」には、項目案一つひとつに対して、これまでの本委員会の議論の経過が読みとれるようなかたちで解説文をつけています。

はじめに、「前文」には、その後の章の前提となる総括的な子どもの権利についての考え方や権利行使の調整ルール、大人が果たすべき役割などを記載しています。

次に、「第1章」では、「総則」として、条例の目的、用語の定義、市民の責務を明記しています。

次に、「第2章」では、「権利普及」を挙げています。中間答申書において課題として挙げている「みんなで子どもの権利を学ぶ」という項目を特記した章となっており、「子どもの権利の日」を設けるほか、子どもの権利について子どもを含む市民に広く伝えていくことなど、市の権利普及の責務を明記する章です。

次に、「第3章」では、「子どもにとって大切な権利」を挙げています。この章は、「札幌の子どもにとって大切な権利」を項目として列挙した位置付けとなっています。なお、この章に記載した「権利」の一覧については、本委員会の議論と並行して「子ども委員会」においても検討してもらい、子ども委員会の提案を踏まえながら、最終的に本委員会で整理しています。

次に、「第4章」では、「生活の場における権利保障」を挙げています。ここでは、第3章の「子どもにとって大切な権利」を受けて、「家庭・学校・地域」など、子どもたちが生活する様々な場面での成長・発達を保障する具体的な規定を示した章となっています。また、中間答申書において課題として挙げている「参加・意見表明の機会の保障」「子どもの育ちや成長に関わる大人への支援」「子どものそれぞれの状況に応じた権利保障」も盛り込んでいます。

次に、「第5章」では、子どもに権利侵害があったときのための救済制度についての項目を挙げています。ここでは、特別の救済制度として、いわゆる「子どもの権利オンブズパーソン制度」の設置を求めています。

次に、「第6章」では、子どもの権利保障を具体的に推進していくための「施策の推進」を挙げています。ここでは、子どもの権利を保障するための市の「推進計画」の策定などを明記しています。

最後に、「第7章」では、子どもの権利が保障されているかを検証する機関として、「札幌市子どもの権利専門委員会」の設置について、その必要性を明記しています。

## 2. 項目案の個別内容

### 前 文

すべての子どもは、未来と世界へはばたく可能性に満ちた、かけがえのない存在です。

日本には、平和な社会を築き、子どもの権利を大切にする日本国憲法があります。

さらに、日本は、世界の国々と、子どもの権利に関する条約を結び、誰もが生まれたときから権利の主体であり、あらゆる差別や不利益を受けることなく、自分らしく、豊かに成長・発達していくことを認め、これを大切にすることを約束しています。

子どもは、自分のもつ権利を学び、感じたこと、考えたことを自由に表明し、自分に関わることに参加することができます。こうした経験を通して、自分が大切にされていることを実感すると、自分と同じように、他の人も大切にしなければならないことを学びます。そして、お互いの権利を尊重し合うことを身につけます。

大人は、子ども自身の成長・発達する力を認め、言葉や表情、しぐさから、子どもの気持ちを十分受け止め、子どもが直面することについて、ともに考え、支えていく責任があります。

子どもの権利を大切にすることは、子どもが自分の人生を自分で選び、自信と誇りをもって生きていくように励ますことです。それによって子どもは、自ら考え、責任をもって行動できる大人へと育っていきます。

子どもは、社会の一員として尊重され、大人とともに札幌のまちづくりを担っていきます。子どもが参加し、子どもの視点にたってつくられたまちは、すべての人にとってやさしいまちとなります。

私たちは、こうした考えのもと、ここに、日本国憲法及び児童の権利に関する条約(平成6年条約第2号)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、この条例を制定します。

## 【解説】

前文では、日本国憲法・子どもの権利条約における子どもの権利の理念、子ども自身の権利行使についての考え方、子どもの権利を保障するにあたっての大人の果たすべき役割、条例制定の意義、そして、条例制定への宣言などを明記しています。

はじめに、子どもは誰もがかけがえのない存在であることを明記し、次に、日本国憲法のもとで、日本が、子どもの権利条約を批准することによって、子どもは誰もが権利の主体であること、あらゆる差別や不利益から守られることなどを約束していることを明記しています。なお、「権利の主体」とは、条約の理念に基づき、子どもを単なる保護の対象と捉えるだけではなく、子ども自らが権利を行使する「主体（存在）」であることを意味しています。

次に、子どもが、権利を学習し、意見表明や参加の経験を通して権利行使に伴う調整のルールを学んでいくことを明記しています。権利を行使するにあたっては、子どもが、自分だけではなく相手にも同じように権利があり、相手の権利も尊重しなければならないことを理解することが必要です。そのためには、子ども自身が権利を学習すること、そしてお互いの権利を調整する経験を繰り返すことによって、調整のルールを学んでいきます。

次に、子どもの権利を保障するにあたっての大人の果たすべき基本的な役割を示しています。大人は、子ども自身が本来持っている成長、発達する力を認め、子どもの気持ちを受け止めること、子どもの最善の利益を子どもとともに考え、判断し、支えていくことの必要性を明記しています。

次に、札幌市の条例制定の意義である、「子どもが自立した社会性のある大人に育つこと」「子どもにやさしいまちづくりを進めること」を明記しています。

子どもは、自らの権利を行使しながら、自分の人生を切り開き、成長発達していきます。子どもの権利を保障するということは、それを支え、励ましていくことなのです。そして、やがて、自ら考え、責任を持って行動できる大人へと育っていきます。

また、子どもは、社会の一員として尊重されまちづくりを担っていきます。地域全体で子どもを育て、札幌市の子どもに関する施策全般に子どもの権利保障の視点が加えられるなど、子どもの視点に立ったまちは、すべての人にとってやさしいまちとなります。

最後に、これらをすべて踏まえたうえで、札幌市が条例を制定することを宣言しています。

## 第1章 総則

### 1. 目的

この条例は、すべての子どもたちが、自らの意思で伸び伸びと成長・発達していけるよう子どもの権利を保障することを目的とします。

#### 【解説】

本委員会では、条例をつくる目的として、「子どもの権利条約」の理念を踏まえ、子どもを権利の主体とする「子ども観」に立って子どもの権利保障を実現することを、直接の目的としています。

また、中間答申書において、「子どもの権利」の本質を「成長・発達する権利」と捉えているように、子ども自身が内在的に持っている成長・発達する力を尊重し、それを支援することが大人の責任であるとの認識から、「自らの意思で伸び伸びと成長・発達していけるよう」と明記しています。

### 2. 定義

子ども：市内に居住、または市内に通勤・通学する18歳未満の者、その他これらと等しく権利を認めることが適当と認められる者。

育ち学ぶ施設：児童福祉法に定める施設、学校教育法に定める学校、その他の施設のうち、子どもが育ち、学ぶことを目的として通学、通所または入所する施設。

#### 【解説】

##### 「子ども」の定義

「子どもの権利条約」では、その対象年齢を18歳未満としていることから、原則として、本条例でも、適用年齢は18歳未満としています。また、他市町村から市内への通勤者、通学者を想定し、「市内に居住、または市内に通勤・通学する」としています。

さらに、「その他これらと等しく権利を認めることが適当と認められる者」とは、教育活動に支障のないよう配慮する余地を残すため、18歳の高校3年生を想定しています。また、定時制高校などに在学する18歳以上の生徒も本条例の「子ども」に含むかどうか、という議論もありましたが、成人を含めるのは妥当ではないという意見もあり、例外扱いとなるケースは、上限を20歳未満とし、対象となる子どもについては、その都度ケースにより判断することとしています。また、児童相談所が措置して、市外の施設に入所している子どもについても対象としています。

なお、「胎児」について「子ども」と捉えるかどうかの議論がありました。子どもの権利条約前文では、「子どもは、身体的及び精神的に未成熟であるため、出生前後に、適当な法的保護を

含む特別の保護及びケアを必要とする。」と規定されており、妊娠中の母親を保護、支援することとはとても大切ですが、現時点では、民法上、原則として権利能力を持たないことから、本条例における「子ども」の定義には含めないこととしました。

#### 「育ち学ぶ施設」の定義

本委員会の議論の中では、当初、「育ち学ぶ施設」の範囲を広めに定義し、児童福祉法に定める施設（保育所、児童養護施設、母子生活支援施設、児童会館など）、学校教育法に定める学校（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校）、専修学校、各種学校などのほか、図書館、博物館、体育館、公的医療施設、公園なども含めるべきではないか、との意見もありました。

しかし、第4章・第2節「育ち学ぶ施設における権利保障」においては、主に児童福祉施設や学校等を想定している内容となっていることから、「育ち学ぶ施設」の定義については、児童福祉法、学校教育法の範囲に絞ることとし、子どもが利用する施設である文化・スポーツ施設などにおける権利保障については、地域社会との関わりの中で言及することとしています。

また、「その他の施設」のなかには、民間のフリースクール、民間施設方式児童育成会などが含まれます。

### 3. 責務

市、親など保護者、育ち学ぶ施設関係者、市民は、子どもの最善の利益を図るために、お互いに連携して子どもの権利の保障に努めなければなりません。

#### 【解説】

本項では、条例の目的である「子どもの権利」の保障にあたって、市・親など保護者・育ち学ぶ施設関係者（設置者、管理者及び職員）・市民が、子どもの最善の利益を図るために、相互に連携して、子どもの権利の保障に努める必要があることを明記しています。

また、「総則」において、それぞれの立場での責務を盛り込むべきではないか、という議論もありましたが、相互に連携した取組みが大切であることから、一括した記載としています。

なお、第4章「生活の場における権利保障」では、家庭、育ち学ぶ施設、地域のそれぞれについて、市、親など保護者、育ち学ぶ施設関係者、市民の責務を明記しています。

## 第2章 権利普及

### 1. 子どもの権利の日

市は、子どもの権利の日を設けます。

#### 【解説】

本項では、本条例及び「子どもの権利条約」を、広く子どもを含めた市民へ広報・普及するために、「子どもの権利の日」を設けることを明記しています。

「子どもの権利の日」については、例えば、その日が属する月を「権利推進月間」と位置づけ、市は「子どもの権利」にふさわしい事業の実施などを行い、条例制定後も広く子どもの権利についての関心と理解を深め、広報・啓発活動を継続的に推進していく必要があると考えています。

なお、具体的に「子どもの権利の日」をいつにするかについては、当初、本条例の施行日を想定していましたが、「子どもの権利の日」を設ける意図が子どもの権利の普及啓発活動にあることを考慮すると、特に学校の長期休暇の時期を避けて設定することが望ましいと考えます。例えば、国連総会で子どもの権利条約が採択された日である11月20日にするなど、今後検討する必要があります。

### 2. 市民の活動と連携した広報

市は、子どもの権利について、市民の活動と連携し、様々な方法を通じて普及に努めなければなりません。

#### 【解説】

本条例を実効性あるものとするには、子どもの権利についての広報・啓発が極めて重要です。そして、子どもの権利の広報・啓発は、市民が個人として、あるいは、様々な組織や、NPOなどの活動団体への参加を通じて、多様な視点や手法で行われることが考えられます。

本項では、市がこうした市民の活動と連携して、子どもの権利の普及に一層の効果を発揮できるよう努力することを明記しています。

なお、普及の場としては、「育ち学ぶ施設」がとても重要な役割を担うことから、本項の「様々な方法」のなかには、これら育ち学ぶ施設での普及も含めています。また、「育ち学ぶ施設」のなかでの学習の支援等については次項で触れています。

### 3. 学習等への支援

市は、家庭、育ち学ぶ施設、地域において、子どもが、自分の権利、みんなの権利を正しく学び、知ることができるよう、必要な支援に努めなければなりません。

市は、子どもの権利を保障するため、市民が子どもの権利を正しく理解することができるよう、必要な支援に努めなければなりません。

#### 【解説】

中間答申書における市民意見をはじめ、様々な場面で、「子どもに権利を教えると、我がままになるのではないか。」「子どもの権利ばかり先行するのはおかしい。義務や責任を果たしてから、権利を言うべきだ。」というご意見をいただき、本委員会ではこれらの意見を受け止め、「権利」と「義務」「責任」について議論を重ねました。

子どもは、権利の主体として自ら権利を行使するために、子どもの権利を正しく学び、知ることが大切です。そして、大人には、子どもに対し「自分の権利と同じように、他者の権利を尊重すること」「発達段階に応じて権利の行使のあり方に違いがあること」など、権利を行使する際にはお互いの権利を調整するルールがあることを理解し、それを実践できるよう伝えていく責任があります。

これらのことから、では、あらゆる場面で、子どもが自分の権利、他の子どもの権利を正しく学び、知ることができるように、また、では、子どもとともに大人が、正しく子どもの権利を理解することができるように、それぞれ、広報や学習機会の提供などを通して、市が支援することを明記しています。



### 第3章 子どもにとって大切な権利

#### 【解説】

第3章に規定する子どもの権利は、この条例が定める子どもたちの権利保障の根拠となります。本章では、第1項から第4項まで23項目の権利を規定していますが、これらは、子どもの権利条約等によって子どもに保障されている権利の中から、札幌の子どもの現状を踏まえて特に大切にされるべき基本的な権利を規定したものです。したがって、子どもに保障されている権利のすべてが列記されているわけではありません。

第3章を検討する際には、平成17年(2005年)に実施した懇談会や出向き調査で把握した札幌の子どもたちの現状や、中間答申書について寄せられた意見などのほか、札幌市子どもの権利条例子ども委員会(以下、「子ども委員会」と言います。)が本委員会に対して行った提案を参考にしています。

本章の解説にあたっては、子どもの基本的な権利の具体的な内容について説明するとともに、子ども委員会等における子ども委員の意見の中から関連するものを紹介しています。

最初に、子ども委員会と検討委員会との意見交換会の中で発表された「子どもにとって大切な権利」に関する子ども委員の意見を紹介します。

#### 【子ども委員の意見】

- ・子どもの権利を大人や子どもに知らせることが大切です。そして、知らせるときには、権利だけを知らせるのではなくて、権利と我がまを間違えないように知らせる方法を考えて欲しいです。
- ・条例づくりで考えている「子どもにとって大切な権利」は、人間であれば誰でも基本的に認められているものであって、子どもだけ特別に認められるものではありません。だから、これ以上子どもに権利を与えたら子どもが我がまになる、というのは間違いだと思います。逆に、これらの権利がなければ、子どもの虐待や、いじめ、自殺が起きるかもしれません。これらは基本的人権なのだから、子どもが自分の権利を知っていて当然だと思います。

## 1. 安心して生きる権利

子どもは、安心して生きることができます。そのためには、主として次に掲げる権利が保障されます。

命が守られ、平和と安全のもとに、安心して暮らすこと

かけがえのない存在として、愛情を持って育まれること

いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること

障がい、民族、国籍、性別その他子どもまたはその家族が置かれている状況を理由としたあらゆる差別及び不利益を受けないこと

自分を守るために必要なことを知ること

気軽に相談でき、必要な援助を受けること

### 【解説】

毎日を安心して過ごせることは、子どもの成長を支える基本的な条件です。

はじめに、[第1条](#)では、人間一人ひとりの尊厳の源である生命が、平和と安全のもとに守られることを規定しています。子ども委員会の発足時に行った「子どもの権利アンケート」においても、「子どもにとって大切なこと」として最も多くの子ども委員から支持されたものは、「命が守られること」でした。

次に、[第2条](#)では、子どもは一人ひとりがかけがえのない存在として、愛情をもって育てられることを定めています。

次に、[第3条](#)では、子どもの心や体を傷つけるこれらの行為から守られ、差別や不利益を受けないことを、「子どもの権利」として明確に規定しています。いじめ、虐待、体罰は、家庭や学校など子どもの日常生活の中で起きる重大な権利侵害です。さらに、障がい、民族、国籍、性別などを理由として、子ども自身が差別や不利益を受けることや、子どもの生活を支えている家族が差別を受けることにより、子どもにも不利益が及ぶことも現実には少なくないため、このような差別や不利益を受けないという権利の保障が、安心して生きる権利の基盤として必要であると考えます。

次に、[第4条](#)では、子ども自らが、権利侵害から身を守る力をつけるために必要である危険な情報などを知ること、さらに、[第5条](#)では、起きてしまった権利侵害の解決のみならず、権利侵害を未然に防いだり、権利侵害が拡大する前に問題を解決するために、子どもが気軽に相談でき、必要な援助が受けられることを規定しています。

なお、「子どもの権利条約」では、これらのことに関わる規定として、第2条（差別の禁止）、第6条（生命に対する固有の権利）、第7条（登録、氏名及び国籍等に関する権利）、第17条（多様な情報源からの情報及び資料の利用）、第19条（監護を受けている間における虐待からの保護）、第23条（心身障がいを有する児童に対する特別の養護及び援助）、第24条（健康を享受すること等についての権利）、第32条（経済的搾取からの保護、有害となるおそれのある労働への従事から保護される権利）、第36条（他のすべての形態の搾取からの保護）、第37条（拷問等の禁止、自由を奪われた児童の取扱い）などが設けられています。

## 【子ども委員の意見】

子ども委員からは、安心して生きるために必要なこととして、次のような意見が出されました。

命が守られ、平和と安全のもとに、安心して暮らすこと

- ・生きていく上では命が第一。命があって、働くこと、遊ぶこと、成長することができる。かけがえのない存在として、愛情を持って育まれること
- ・愛することは子どもに優しくしたり、子どもが間違っただけをしたら優しく教えてくれることだと思う。まわりの人が子どもを愛してあげると、子どもも人を愛することができる。いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること
- ・いじめから守られることは、「いついじめを受けるんだろう」とビクビクしながら成長するのではなく、仲の良い友だちと楽しく過ごすことが保障されること。障がい、民族、国籍、性別その他子どもまたはその家族が置かれている状況を理由としたあらゆる差別及び不利益を受けないこと
- ・障がいのある子どもも含めてみんなで遊べば、差別はなくなる。自分を守るために必要なことを知ること
- ・自分や、その他の子どもが持っている権利を正確に知ること、他人の権利を侵していないかどうか知ることでもできる。気軽に相談でき、必要な援助を受けること
- ・登校拒否の子どもや、いじめられている子ども、いじめてしまっている子どもなど、どの子どもでも、なかなか表に言えない悩みを持っていると思うから、何か相談しやすくなる環境が欲しいと思う。

これらに関連する議論の中では、次のような意見が出されました。

- ・安全な環境とは、クリーンな環境、不審者でない校区、安全な食を持てることを総合したものだと思う。
- ・友だちや親など身近にいる人には特に愛されたほうがいい。
- ・悪いことをしたらちゃんと理由を言ってしかってほしい。殴られたから言うことを聞こう、ということにはならない。
- ・時々、大人から「あの子に近寄っちゃダメ」と言われることがある。周りからの情報に影響を受けてしまう。
- ・自分が通う学校では、不審者が出没したとの情報が入ると、学校から連絡が来たり、次の日に注意を呼びかけるお便りが配られたりする。このような対応が大事だと思う。
- ・いじめから守られるには、話のできる友だちが必要だと思う。相談にものってくれるし、先生のところへ相談に行くときも手伝ってくれるので。

## 2. 自分らしく生きる権利

子どもは、ありのままに自分らしく生きることができます。そのためには、主として次に掲げる権利が保障されます。

自分を大切にすること

人と比較されることなく、自分のペースで生きること

自分が思ったことや感じたことを自由に表現できること

個性や他人との違いを認められ、一人の人間として尊重されること

プライバシーが守られること

### 【解説】

人は誰でも、世界中でたった一人しかいないかけがえのない存在です。子どもは、成長、発達過程にあり、毎日の生活の場面で、社会の一員として誰からも愛され、受け入れられることが大切です。このことを受けとめ、ありのままの自分を肯定的に捉えたうえで、自分の生き方を考えることが、自分らしく生きることの基本です。

はじめに、として、自分をかけがえのない存在として大切にすることを規定しています。

子どもは、性格、能力、外見、性別、年齢等に関わらず自分に自信を持ち、ありのままの自分の心と身体を大切に、休みたいときには安心して休んだり、思いを生かして活動したり、感性を豊かに育みながら生きていくことができます。

次に、では、他者との比較としてではなく、ありのままの自分として、生きる力となる夢や希望を持って自分のペースで生きていくことができることを規定しています。

次に、では、自分が思ったことや感じたことを、話すこと、文章を書くこと、絵を描くこと、歌うこと、踊ったり、演じたりすることなどを通して、自由に表現し、伝え合い、深め合っていくことができることを規定しています。

次に、では、個性や他人との違いがその人らしさとして尊重されることが、一人の人間として人格を尊重されることの基本であることを規定しています。個性や他人との違いは、互いに理解し、認め合い、支え合うことで尊重され、そこには人としての豊かな関わり合いが生まれます。子どもは、個性や障がいの有無、民族、国籍、性別など、他人との違いを否定されることなく認められ、温かな心の交流と必要に応じた支えの中で、成長・発達していくことができます。

次に、では、プライバシーが守られることを、自分らしく生きるための権利として規定しています。プライバシーの侵害は、侵害された子どもの名誉や自尊心を著しく傷つけ、自信をなくしたり、自分を否定的に捉えたり、他者や社会に対して心を閉ざしてしまう要因ともなります。

なお、「子どもの権利条約」では、これらのことに関わる規定として、第2条（差別の禁止）、第8条（国籍等身元関係事項を保持する権利）、第13条（表現の自由）、第14条（思想、良心及び宗教の自由）、第16条（私生活等に対する不法な干渉からの保護）、第30条（少数民族に属し又は先住民である児童の文化、宗教及び言語についての権利）などが設けられています。

## 【子ども委員の意見】

子ども委員からは、自分らしく生きるために必要なこととして、次のような意見が出されました。

自分を大切にすること

- ・一人の人間として大切にされることは、自分らしく生きるための基本になり、自分自身も大切に出来ると思う。

人と比較されることなく、自分のペースで生きること

- ・人についていくよりも自分のペースで進んでいくことが大切。

自分が思ったこと感じたことを自由に表現できること

- ・何かに参加するときも自分の意志が必要だから、自分の意志を表現できることが大切。

個性や他人との違いを認められ、一人の人間として尊重されること

- ・子ども一人ひとりを大切に。みんなそれぞれ違うから。

プライバシーが守られること

- ・人に知られたくないことは、言わずに心の中にしまっても良いのでは。

これらに関連する議論の中では、次のような意見が出されました。

- ・自分の意見や個性を押し通すだけではなく、まわりの人の意見や個性について考えなければならぬ。

- ・比べて欲しくない、比べられたくない。

- ・自分のペースで生きることと、決まっていることをやることは別の問題。

- ・子どもが秘密にしていることでも、親がそのことについて知ってきちんと対処しなければ、かえって子どもにとって悪い結果をもたらす場合もある。

また、第5回子ども委員会では、全体会議の中で、「自分らしさ」と「わがまま」「甘え」の違いについて議論しています。

このなかでは、子ども委員それぞれの経験などを交えて議論し、まわりの人の立場や意見、考えを考慮することが大事だといった意見などが発表されていました。

### 3．豊かに育つ権利

子どもは、人や自然との関わりの中で、様々な経験をとおして豊かに育つことができます。そのためには、主として次に掲げる権利が保障されます。

たくさんのことを学ぶこと

遊び、疲れたら休むこと

健康的な生活を送ること

自らに関係することを、年齢や成長に応じて自分で決めること

夢に向かってチャレンジし、失敗しても新たなチャレンジができること

色々な芸術、文化、スポーツに触れ親しむこと

札幌の文化や雪国の暮らしを学び、自然と触れ合うこと

地球環境の問題について学び、豊かな環境を保つために行動していけること

#### 【解説】

豊かな自然環境や、いろいろな人との出会いを通じて、たくさんを経験をすることは、子どもの豊かな成長・発達にとって不可欠です。

はじめに、では、学ぶ権利について規定しています。「学ぶこと」は、成長・発達していく過程にある子どもにとって保障されなければならない重要な権利の一つです。本委員会でも、「近年、家庭の経済的な事情などにより、高校進学だけでなく、小学校や中学校の修学旅行に参加することができない子どもも目立ちはじめた。子どもが文化的な活動の機会から遠のくことによって、子ども同士の人間関係をも疎遠にしてしまうのではないかと危惧される。」など、学ぶ権利の保障の重要性について話し合いを行いました。

次に、では、遊び、疲れたら休む権利を規定しています。子どもにとって「遊び」も広い意味で「学び」と言えるのではないのでしょうか。子どもは、友だちとの交流等から多くのことを学ぶことができます。精一杯学び、遊び、そして疲れたら十分な休養をとることが子どもの成長においては重要です。ストレスの多い現代社会において、子どもにとって遊びと休息もまた、豊かに育つために不可欠なものの一つといえます。

次に、では、札幌における虐待の中ではネグレクト（健全な発達を妨げるような減食、極端な不衛生、学校へ行かせない、家に閉じ込めるなどの養育・監護の怠慢、養育の拒否）が多いことや、親の都合で夜遅くまで子どもを連れ歩く場合があること等の実情を踏まえ、子どもの成長の基盤となる健康的な生活を保障する規定を設けています。

次に、では、子どもが自ら考え判断する力を身に付けていくために、子どもの時から自らに関することを、年齢や成長に応じて決める権利を規定しています。

次に、では、自分が決めた夢に向かってチャレンジし、たとえ失敗しても新たなチャレンジができる権利を規定しています。人は、成功だけではなく失敗も経験し、その中から多くのことを学びます。子どもが失敗を恐れずにチャレンジすることは、子どもの成長にとって大切なことです。

次に、では、子どもの感性を豊かにするために、いろいろな芸術・文化・スポーツに親しむ

権利を、また、では、札幌の子どもにとって貴重な財産である札幌独自の文化や雪国の暮らしを学ぶ権利、自然と触れ合う権利をそれぞれ規定しています。冬の楽しさや厳しさを十分に経験できること、通学路の確保など、多くの人に関わりから社会全体の仕組みを学ぶことができることなど、雪国の暮らしを学ぶことはとても大切です。本委員会では、子どもたちがこれらの権利を行使することで、伸び伸びと、おおらかに、たくましく育つことを願っています。

さらに、では、子どもが環境問題について地球規模の広い視野で考え、自ら環境保全のために行動することができるようになるための実践や知識を学ぶ権利について規定しています。

子どもたちは日々生活している環境から、心身の健康・発達において多大な影響を受け続けて暮らしており、これからもその影響を受けて生きていきます。ですから、子どもは自分の問題として、環境の問題を知る権利、そして、家庭や学び育つ施設において、より良い環境をつくり、その保全に向けての具体的な行動や方法を学び、伝えていく権利を持っています。

なお、「子どもの権利条約」では、これらのことに関わる規定として、第6条（生命に対する固有の権利）、第12条（意見を表明する権利）、第13条（表現の自由）、第14条（思想、良心及び宗教の自由）、第17条（多様な情報源からの情報及び資料の利用）、第24条（健康を享受すること等に関する定期的審査）、第27条（相当な生活水準についての権利）、第28条（教育についての権利）、第29条（教育の目的）、第31条（休息、余暇及び文化的生活に関する権利）などが設けられています。

#### 【子ども委員の意見】

子ども委員からは、豊かに育つ権利として、次のような意見が出されました。

たくさんのごことを学ぶこと

- ・人間が成長していくためには経験と知識、行動が大切だと思う。知識と経験は教育により身につくのだと思うが、何よりも行動しなければならないと思う。

遊び、疲れたら休むこと

- ・自分が小さい時にあまり外で遊ばなかったことを悔やんでいる。
- ・疲れたときはゆっくり休み、明日に備えることが大切。

健康的な生活を送ること

- ・生きていくために最低限必要な『衣食住』を得る権利がある。

自らに関係することを、年齢や成長に応じて自分で決めること

- ・自分のことは、他の人に決められるのではなく、自分で決められることが大切。

夢に向かってチャレンジし、失敗しても新たなチャレンジができること

- ・今の子どもは表現が足りないと言われる。その理由の一つが、『失敗したらどうしよう』という恐れがあると思う。やり直すことを認めることにより、伸び伸びと自分の意志を発表し、伝えていくことができると思う。大人は、子どもが意見を発表しやすい環境を作ってほしい。

色々な芸術、文化、スポーツに触れ親しむこと

- ・ 絵が好きなので、絵を描くことが自分らしさだと思う。  
札幌の文化や雪国の暮らしを学び、自然と触れ合うこと
- ・ 豊かな自然のあるまちで過ごせば、ストレスなどで病気になることもない。  
地球環境の問題について学び、豊かな環境を保つために行動していけること
- ・ 排気ガスで空気が汚染されているような環境では、健康に生きていくこともできなくなってしまう。自然環境も大切だと思う。

これらに関連する議論の中では、次のような意見が出されました。

- ・ 自分らしく生きるためにも、自分が成長するためにも、自分以外の人の協力は必要だし、人との関わり合いは欠かせない。
- ・ 遊ぶことは大切だけど、深夜まで遊ぶようなことまでは権利とは言えない。このようなこともきちんと子どもに伝えることが大切。
- ・ やるときはやる、というように、同じ休むのでもメリハリをつけるのが大事。
- ・ 成長していくためには、心や感情、体も複雑になる時期なので、栄養はとても大事。
- ・ 今の学校を選んでとても良かったと思う。自分で遊ぶ場所や勉強できる場所を選ぶことができるのは、とてもいいこと。
- ・ 子どもが夢を持つためには、大人が子どもの可能性を認めることが大切だと思う。
- ・ 身のまわりに自然や緑がいっぱいあることは、子どもの共通の願いだと思う。
- ・ 豊かな自然をつくるような、社会の仕組みが大事だと思う。



#### 4．参加する権利

子どもは、自分に関わることについて参加することができます。そのためには、主として次に掲げる権利が保障されます。

- 家庭、育ち学ぶ施設、地域、行政等の場で、自分の思いや考えを表明できること
- 表明した自分の思いや考えは尊重され、大切にされること
- 参加に際し、適切な情報提供や支援を受けられること
- 仲間をつくり、集まること

#### 【解説】

本項では、子どもの参加と意見表明について規定しています。子どもの権利条約では、子どもは単に保護の対象としてだけでなく権利の主体として捉えられており、意見表明・参加が重要な権利として位置づけられています。

はじめに、[第12条](#)では、家庭、学校をはじめとする育ち学ぶ施設、地域、行政等、あらゆる生活の場面で、自分に関わりのあることについて思いや考えを表明できる権利を規定しています。このことは、子どもの成長・発達においては欠かせません。

次に、[第12条](#)では、子どもが表明した思いや考えは尊重され、年齢や成長に応じて適切な配慮がなされるなど、大切にされることを規定しています。仮に、子どもにとって最善の利益とは何か判断した結果、子どもの意見を受け入れられない場合、大人はその理由を丁寧に子どもに説明することが求められます。

次に、[第17条](#)では、子どもが自ら考えたり参加したりするための分かりやすい情報提供や支援を受ける権利を規定しています。特に、メディアの果たす重要な機能を認識し、子どもの健やかな心身の発達を促すことを目的とした多様な情報源からの情報を利用することができるよう配慮する必要があります。

次に、[第15条](#)では、参加する権利として、既存のものに参加する受身のものだけでなく、子どもが自ら仲間をつくり、集まって、企画・実施することができることを規定しています。

なお、「子どもの権利条約」では、これらのことに関わる規定として、[第12条](#)（意見を表明する権利）、[第13条](#)（表現の自由）、[第15条](#)（結社及び集会の自由）、[第29条](#)（教育の目的）、などが設けられています。

#### 【子ども委員の意見】

子ども委員からは、参加する権利として、次のような意見が出されました。

- 家庭、育ち学ぶ施設、地域、行政等の場で、自分の思いや考えを表明できること
- ・学んで、考えて、伝える。未来をつくるためにも必要な「発言」を認める権利が大切。
- 表明した自分の思いや考えは尊重され、大切にされること
- ・発表するときに、自信が必要。尊重されなかったら、自信がなくなる。

参加に際し、適切な情報提供や支援を受けられること

- ・子どもに訳のわからない言葉を使ったりしながら、意見を言ってくれ、なんてとうてい無理。難しいことを簡単に言うのは難しい。でも、そういう事をできる人がいないと、子どもが、何か言えるはずがない。」

仲間をつくり、集まること

- ・同じ学校の人、他の学年の人、障がいがある人など、さまざまな子どもと自由に接することが大切。

これらに関連する議論の中では、次のような意見が出されました。

- ・自分の意見を持つだけでなく、発表できることがとても大事。
- ・子どもの意見が受け入れられないとき、子どもにとっては、なぜ自分の言っていることがダメなのかを理解することが大事。
- ・子どもがメディア等から情報を好きなように取り入れることができることが大切。
- ・子どもが成長していくうえで、一緒に遊んだり泣いたり笑ったりできる友達はかせない。自分の考えで友達を作ることも成長していくために必要なことだと思う。

## 第4章 生活の場における権利保障

### 第1節 家庭における権利保障

#### 1. 保護者の役割

保護者は、子どもの養育及び発達に対する第一義的な責任者であることを認識し、子どもの権利の保障に努めなければなりません。

保護者は、子どもの思いを汲み取り、声に耳を傾け、応えていくよう努めなければなりません。

#### 【解説】

本委員会では、「保護者の第一義的な責任」は当然の前提であるとの共通認識に立った上で、中間答申書の課題の1つに挙げている「大人への支援」の観点から、本条例に「保護者の第一義的な責任」を明記すべきか否かについて、意見が2つに分かれました。

1つめが、家庭の役割や保護者の責任をはっきりと明記することを前提として、その責務を履行できない保護者に対して、市が支援をする、あるいは周りの人が支える、という意見です。

一方、自己責任が強調される風潮の中で、「保護者の責務」を書くことは、責任を果たしたくても果たせない保護者を追い詰めることになり、保護者に対する励ましにならないのではないか、という意見もありました。

本委員会では、この問題について時間をかけて議論をした結果、「子どもの権利条例」は、大人の義務を示す条例でもあるとの考え方に基づいて、「子どもの権利」を保障するにあたっての保護者をはじめとする大人の責務についても明記することとし、総則において、「市、保護者等、育ち学ぶ施設関係者、市民は、お互いに連携して子どもの権利の保障に努めます。」という条文を設けるとともに、本節においても、保護者を「子どもの養育及び発達に対する第一義的な責任者」と表現し、その役割について規定しました。なお保護者は、子どもに対する養育責任を果たすために、第三者との関係においては、子どもを養育する権利も併せ持ちます。

では、家庭での子どもの意見表明に対しての考え方を示しています。そのなかでも、乳幼児等、言葉で意見を表明することができない子どもの場合は、保護者が、見え方や感じ方を汲み取り、それを受け止め尊重していくことが求められます。このことから本項では、十分に子どもの思いを汲み取り、声に耳を傾け、そして応えていく努めを規定しています。

なお、保護者とは、親のほか、児童福祉法に定める里親、その他親に代わり子どもを養育する者を指します。

## 2. 保護者への支援

市は、保護者が安心して子育てができ、子どもとともに保護者も育つような支援に努めなければなりません。

### 【解説】

子どもの養育に関しては、保護者に第一義的な責任があることを踏まえ、本項では、社会全体がそれを支えていくために、市が、保護者が養育責任を果たせるよう支援していくことを明記しています。具体的には、子育て支援策や保育サービスの充実などが対象となります。現在、札幌市では子育てサロン等の充実に努めていますが、今後より一層、子どもを支える保護者を支援する施策を進めていくことを明確にするために規定するものです。

また、「保護者も育つよう」という表現は、子どもの権利条約の趣旨に基づき、保護者や、近く保護者となる妊婦等が、子どもを権利行使の主体として捉える「子どもの権利条約」の趣旨に基づいた「子ども観」を共有することができるような支援を市に求めるものです。

## 3. 虐待・体罰の禁止等

保護者は、その養育する子どもに対して、虐待及び体罰を行ってはなりません。

市は、虐待、体罰を受けた子どもに対する迅速かつ適切な救済及び心身の回復に努めなければなりません。

### 【解説】

子どもへの虐待は、子どもの人権に対する重大な侵害であることが、社会的にも認識され、平成12年(2000年)11月には「児童虐待防止法」が施行され、同法では、虐待の禁止が明記されています。しかし、現状でもなお、「しつけ」や「愛情」の名のもとでの虐待がなくなることから、本条例においても、あらためて虐待の禁止を明記しています。

また、虐待だけではなく体罰も、もっとも身近な人から受ける人権侵害であるため、いやしがたい傷を子どもに与えます。

したがって、では虐待の禁止に加え、体罰の禁止を併せて明記しています。

また、子どもへの虐待については、迅速かつ適切な対応が不可欠です。札幌市では、児童相談所を中心に、関係機関などと連携しながら、虐待を受けた子どもの保護や自立支援、心身のケアなどについて、積極的に取り組んでいます。においては、児童相談所など市の各種機関において、子どもの真の救済、回復のために親子関係の調整を行うなど、子どもの気持ちに配慮した対応を図ることで、虐待及び体罰時の個々のケースに応じた支援の充実を求めています。

## 第2節 育ち学ぶ施設における権利保障

### 1. 育ち学ぶ施設の役割

育ち学ぶ施設の設置者、管理者及び職員（以下、「施設関係者」といいます。）は、子どもが豊かな人間性と多様な能力を育むための大切な場であることを認識し、子どもの権利の保障に努めなければなりません。

施設関係者は、子どもの思いを汲み取り、声に耳を傾け、相談できる時間と機会の保障に努めなければなりません。

#### 【解説】

育ち学ぶ施設は、子どもにとって、子ども同士の関係や、施設の職員との関わりを通じて成長していく場であると同時に、多くの時間を過ごす生活の場となっており、子どもの生活全般におよぼす影響はきわめて大きいものがあります。

はじめに、では、育ち学ぶ施設関係者の役割について、豊かな人間性と多様な能力を育むもっとも身近な場であることを考慮し、子どもの権利の保障に努めることと明記しています。

また、育ち学ぶ施設では、子どもと教職員との信頼関係がとても重要です。しかし、小学生を対象とした懇談会では、「先生が忙しく話をする時間がなく、なかなか相談できない。」という声がありました。育ち学ぶ施設での生活の中で、どんな些細なことであっても、子どもが悩んでいるときに相談にのることが、権利侵害の発生を未然に防ぐことにつながると考えます。

そこで、では、育ち学ぶ施設において、子どもたちが安心して相談できるように努めることを、施設関係者の役割として明記しています。

## 2．開かれた施設づくり

育ち学ぶ施設の設置者及び管理者（以下、「施設設置・管理者」といいます。）は、子どもや保護者、地域の人たちに積極的に情報を提供し、意見を聴き、協力を受けるなど、開かれた施設づくりに努めなければなりません。

### 【解説】

育ち学ぶ施設においては、地域社会全体で子どもを育てることがとても大切であり、当該施設を利用する子どもや保護者、地域の住民が、施設関係者とともに考え、話し合うことが求められます。

このことから、本項では、育ち学ぶ施設の設置・管理者は、開かれた施設づくりを推進することとし、そのために、施設に関する情報を積極的に提供し、子どもや保護者、地域住民などとともに施設運営に関わっていくことを規定しています。

なお、この場合の「地域」とは、養護学校など、市内全域から入所する施設も考えられることから、施設によっては対象となる範囲が異なり、全市を対象とする場合もあります。

## 3．いじめの防止

施設関係者は、いじめの防止に努めなければなりません。

施設関係者は、子どもがいじめについて相談しやすいように工夫し、いじめが起きたときは、関係する子どもの最善の利益を考慮し、対応するよう努めなければなりません。

### 【解説】

本委員会が行った子どもたちへの懇談会、出向き調査の中で、「いじめ」は非常に大きな問題として取り上げられました。また、中間答申書に対しても子どもたちから、「いじめ」について大変多くの意見をいただきました。

本項では、「いじめ」が育ち学ぶ施設における重大な権利侵害の一つであるとの認識に立ち、では、いじめの防止についての規定を、また、では、施設関係者に対し、相談体制の整備についての規定を設けています。

また、では、いじめは子ども同士の問題であるため、加害者と被害者双方にとって最善の利益を考慮して問題の解決にあたる必要があることを明記しています。

なお、「相談しやすいような工夫」としては、相談を受ける際の時間帯の工夫などのほか、「札幌市いじめ防止連絡協議会」における発表事例の活用など、関係機関における情報交換の機会を増やし、ノウハウを蓄積することなども考えられます。

#### 4．虐待・体罰の禁止等

施設関係者は、子どもに対して虐待、体罰を行ってはなりません。

施設設置・管理者は、職員とともに、虐待、体罰を受けた子どもに対する迅速かつ適切な救済及び回復に努めなければなりません。

#### 【解説】

虐待や体罰は、子どもの自尊感情を傷つけ、成長・発達に深刻な影響を与えます。育ち学ぶ施設の職員らは、日常、子どもに関わり、子どもの人権を保障していく立場にあるだけに、虐待・体罰が子どもに与えるダメージや影響は計りしれません。

そこで、[第4条](#)では、施設関係者に対し、虐待及び体罰の禁止を、また、[第5条](#)では、虐待、体罰を受けた子どもに対する迅速かつ適切な対応についての規定を明記しています。

#### 5．関係機関等との連携と研修

施設設置・管理者は、虐待、体罰、いじめについての相談、救済、防止などのために関係機関等と連携に努めなければなりません。

施設設置・管理者は、職員とともに、虐待、体罰、いじめについての相談、救済、防止などに関する研修に努めなければなりません。

#### 【解説】

子どもの権利侵害を防止し救済するためには、育ち学ぶ施設が解決の努力をするだけでなく、問題の内容に応じて、児童相談所や各種相談機関、第5章で明記している今後検討される救済機関のほか、民生委員・児童委員、人権擁護委員、弁護士、医師など、関係者との連携は不可欠となります。

そこで [第4条](#)では、子どもが権利侵害を受けた場合の適切な救済、回復に向けた対応のため必要とされる、関係機関や関係者との連携についての規定を明記しています。

また、[第5条](#)では、これらの問題に対して施設関係者が適切な対応を図るため、職員の研修実施についての規定を併せて明記しています。

## 6．子どもに対する処分等の手続き

施設設置・管理者は、子どもに対する処分や不利益な扱いをしようとする時は、その子どもから事情や意見を聴くように努め、子どもの権利が害されないようにしなければなりません。

### 【解説】

本項では、学校や施設において、停学、退学、退所、義務教育における出席停止などの処分を行う場合には、子ども本人から事情を聴き、意見を述べるなどの弁明の機会を設け、子どもが不利益な扱いを受けないように配慮すべきことを明記しています。

なお、不利益な扱いについて、停学や退学などの不利益処分のほかに、どのようなことが含まれるのか、議論がありました。本委員会では、「不利益な扱い」の範囲を限定的に捉えるのではなく、一定の幅を持って捉えるべきではないか、と考えます。



### 第3節 地域における権利保障

#### 1. 地域の役割

市民は、地域が子どもにとって多様な人間関係の中で豊かに育つことのできる場であることを認識し、子どもの権利の保障に努めなければなりません。

市は、子育て・子育て環境の向上を目指し、子どもにやさしいまちづくりの推進に努めなければなりません。

#### 【解説】

この節でいう「地域」とは、例えば、連合町内会のエリアなど、市域全体ではなく、身近な生活圏の範囲を想定しています。

地域は、多様な体験機会を生み出す子どもの育ちの場です。子ども同士の交流や、地域の大人との多様な関わりを通して、子どもは成長・発達していきます。一方、近年、都市化や核家族化の進行により、地域の間関係が希薄化しており、地域の子育て力の復活が求められています。

そこで、民生委員・児童委員、青少年育成委員、町内会やPTA活動者など、地域で活動する市民が、子どもたちと積極的に関わり、子どもの権利保障を推進する務めがあることを明記しています。

また、では、市の責務として、本条例を制定する意義の一つでもある、子どもにやさしいまちづくりの推進に努めることを明記しています。

なお、において、「子育て・子育て環境」という表現を使いました。「子育て環境」とは、大人が子どもを助けてあげよう、教えてあげよう、守ってあげようという発想だけでなく、子どもが潜在的に持っている自分の力に気づき、それを引き出して成長につなげていけるような環境という意味で用いています。

## 2．地域における子どもの居場所

市は、市民とともに、地域において、子どもが安心して休み、遊び、学び、人間関係を作り合うことができるような居場所を確保・充実するよう努めなければなりません。

### 【解説】

子どもの居場所は、地域の中で子どもたちが安心して休み、自由に遊び、活動でき、友だちをみつけ、人間関係を作り合うことができる場所として、とても重要です。

しかし、近年、都市化とともに、子どもの居場所が不足していると言われており、また、中間答申書に対する子どもからの意見でも、公園をはじめとした放課後の居場所を求める声が多く上がっています。とりわけ、乳幼児や障がいのある子どもが、保護者や兄弟と一緒に過ごす場や子ども同士で交流する場は重要です。

このことから、本項では、市及び市民は、ハード面でも、ソフト面でも、子どもたちが安心して過ごせる居場所の確保に努める必要があることを明記しています。

## 3．自然環境の保全

市は、市民とともに、子どもが育つ環境として、豊かな自然が必要不可欠であることを認識し、自然環境の保全に努めなければなりません。

### 【解説】

札幌の豊かな自然環境を大切にし、その保全に努めることはとても重要です。中間答申書に対する子どもからの意見でも、自然と触れ合いたいという意見が挙げられています。

札幌のみどりや水辺、雪など変化に富んだ自然環境に、子どもが身近なところで触れあうことは、生きいきとした育ちに欠かせないものであり、次の世代へと引き継いでいくことが大切です。

そこで本項では、市及び市民が、豊かな草木、水、空気・日光などを大切にする意識を持ち、良好な自然環境の保全に努める必要があることを明記しています。

#### 4．安全・安心な地域づくり

市は、市民とともに、地域において、子どもを見守り、子どもが安全・安心に健やかに育つよう、努めなければなりません。

市は、市民とともに、地域において、子どもが自分自身を守る力を十分発揮できるよう、支援に努めなければなりません。

#### 【解説】

今日、地域における安全・安心を子どもに保障することは、市と市民のとても大切な役割であると言えます。中間答申書に対する子どもからの意見のなかでも、いわゆる「不審者」の出没に対する不安を訴える声が数多く上がりました。

札幌市では、各区、地域単位で子どもを見守るネットワークづくりが盛んになっていますが、本条例を契機により一層その取組みが活発になることを願い、として、市と市民が地域社会において子どもの安全をしっかりと守る責務を明記しています。

また、では、子どもが自分自身を守るための知識や情報、技能を身につけられるように支援するなど、子ども自身が本来持っている力を信じ、その力を引き出すように支援を行う責務が市・市民にあることを併せて明記しています。

#### 第4節 参加・意見表明の機会の保障

##### 1. 子どもの参加の促進

市は、子どもにやさしいまちづくりを目指し、子どもが市政等について、市民として意見を表明し、参加する機会を保障するよう、努めなければなりません。

施設設置・管理者は、子どもが施設の活動・行事・運営等について、意見を表明し、参加する機会を保障するよう、努めなければなりません。

市民は、子どもが地域における文化・スポーツ活動等について、地域の構成員として意見を表明し、参加する機会を保障するよう、努めなければなりません。

##### 【解説】

本委員会では、子どもの主体的な参加、意見表明について議論を重ねてきました。懇談会の場合や中間答申書に対する子どもからの意見でも、「市や学校の行事に参加したい。」「子どもの意見をもっと聴いて欲しい。」という意見が数多く寄せられました。そこで、様々な場面で、子どもが主体的に参加し、意見を表明する機会を保障するため、子どもの参加、意見表明について独立した節を設けました。

はじめに では、市政における子どもの参加、意見表明の機会の保障を明記しています。例えば札幌市では、未来を担う子どもがまちづくりについて考え、意見を提案する場として「子ども議会」を開催しており、今後もこうした活動等を通じて、市の施策に具体的に子どもの意見が反映されることを期待します。

次に、 として、育ち学ぶ施設における参加、意見表明の機会の保障を明記しています。ここでいう育ち学ぶ施設での機会とは、児童養護施設などにおける各種行事等への参加、学校などにおける児童会、生徒会活動やクラブ活動等への参加や意見表明のほか、授業に対する感想、総合学習で採り上げる内容に関する希望について意見を聴くことを想定しています。

さらに、 として、地域における参加、意見表明の機会の保障を明記しています。ここでは、地域での芸術文化・スポーツ活動やお祭りなど、様々な場面で、直接子どもが地域のまちづくりに参加、意見表明する機会を保障することにより、多様な人間関係の中で、健やかに子どもが育つことを目指しています。

## 2．市の施設の設置及び運営に関する子どもの意見

市は、子どもが利用する市の施設の設置及び運営に関して、子どもの参加を促進し、適切な方法で、子どもの意見を聴くよう努めなければなりません。

### 【解説】

札幌市では、子どもの利用する市の施設について、子ども自身の積極的な参加を進めており、平成 18 年 3 月に開設した屯田北児童会館は、設計段階から建物の内装、さらには「屯珍館（とんちんかん）」という愛称の決定に至るまで子どもたちが主体的に参加し、建設されました。今後は、建物の運営についても、子どもたちが積極的に関わる環境づくりを進めていく予定となっています。

本項では、このような取組みが、市の子どもに関わる様々な施設においても同様に広がることを目的に明記しています。

なお、育ち学ぶ施設に関する運営等への子どもの参加については、前項で規定しています。

## 3．市が開催する審議会等への子どもの参加

市は、子どもに関わる事項を検討する審議会等に関して、子どもの参加について配慮し、適切な方法で、子どもの意見を聴くよう努めなければなりません。

### 【解説】

現在札幌市では、「(仮称)札幌市自治基本条例」の制定に向けての検討を進めていますが、その条例素案のなかでは、市政への市民参加の推進が盛り込まれ、市が設ける審議会などの委員に、幅広い市民が参加できるよう努めることとされています。

本項では、子どもに関わる事項についての審議会等を開催する場合は、可能な限り子どもの参加について配慮することを明記しています。

本委員会もそうですが、子どもに関する事項を検討する際は、大人からの意見だけではなく、実際に、自分自身のことに関わる子どもの参加が不可欠です。その方法は、直接、審議会等に参加する方法もあれば、アンケート調査などで様々な子どもの意見を聴くことも考えられます。

なお、「審議会等」とは、地方自治法の規定により法律又は条例に基づいて設置される附属機関及び附属機関に類して要綱等に基づき合議体として設置される類似機関を言います。

#### 4．子どもの視点に立った情報発信

市は、子どもに関わる施策等について、子どもが関心を持つことができるよう、子どもの視点に立った情報発信を行うよう努めなければなりません。

##### 【解説】

子どもが市政に参加し、意見を表明することはとても大切です。そのためには、十分な情報に基づき、子どもは自分の意見を整理し、伝えることが必要です。

そこで本項では、市が、子どもに関する施策等について必要となる情報を、分かりやすく、適切に、子どもの視点に立って情報発信することを求めています。

現在、札幌市では、子どもの権利条例制定に向けた取組みについて、「子どもの権利ニュース」を作成し、子どもを含めた市民に広く情報を発信しているほか、「広報さっぽろ」においても、特集記事等で子ども向けの記事を記載するなど、子どもの視点に立った情報発信が展開されてきています。

また、子どもが参加し、意見を表明しやすい環境をつくるために、子ども向けホームページの作成を進めることや、情報発信の方法について子どもから意見を聴くなどの取組みを広げていくことも求められます。

今後、これらのことにより、子どもが市政に関心を持ち、積極的に参加し、意見を言う機会が多くなることを期待しています。

## 第5節 子どものそれぞれの状況に応じた権利保障

### 1. お互いの違いを認め尊重する社会の形成

市民は、子どもが、障がい、民族、国籍、性別その他子どもまたはその家族が置かれている状況を理由としたあらゆる差別及び不利益を受けないように、お互いの違いを認め尊重し合う社会の形成に努めなければなりません。

#### 【解説】

差別に関わる権利侵害の実態は多様かつ深刻な場合が少なくありませんし、当事者の立場も様々です。また、中間答申書に対する意見では、多くの子どもたちから、「障がいのある子どもたちが差別を受けることがない街にしたい。」などの意見が上がっています。

そこで、本節では、第3章第1項において規定している「安心して生きる権利」として、必要不可欠である、「差別及び不利益を受けない権利」を受け、さらに具体的に、市民と市が担う役割を明記しました。

本項では、市民がお互いの違いを認め、尊重し合う社会の形成に努める責務を求めています。子どものそれぞれの違いを踏まえ、相互に尊重し合い、平等を確保していく努力を続けることにより、子どもの権利保障を図るとともに、多様性を大切にす豊かな社会を目指していく方向性も示しています。

なお、差別や不利益の原因としては、子どもだけではなく、その子どもの家族が要因となる場合もあり得ることから、「子ども及びその家族」という表現にしています。

また、例示として障がい、民族、国籍、性別を挙げていますが、そのほか、宗教、言語、財産など様々な要因での差別や不利益が考えられることから、標題としては、「子どものそれぞれの状況に応じた権利保障」と記載することとしました。

## 2. 子どものそれぞれの状況に応じた市の役割

市は、前項に挙げた差別や不利益をなくし、解消するため、次のような点に配慮した取組みを行うよう努めます。

障がいのある子どもが、尊厳を持って生活し、社会に参加すること

子どもがアイヌ民族の生活、歴史、文化などを学ぶこと

外国籍等の子どもが必要に応じて日本語を学ぶとともに、自分の国、言語、文化などを学び、表現すること

子どもが性別による固定的な役割分担に捉われないこと及び性的少数者について理解すること

### 【解説】

本項では、前項に明記したそれぞれの状況に応じた差別や不利益をなくし、解消するために次のような4つの配慮を市に求めています。

はじめに、では、障がいのある子どもについて、個人の尊厳が保障された生活を送り、社会に参加するための機会の保障を明記しています。障がいがあることによる差別や不利益をなくしていくため、外出する際の公共施設、交通機関の利用、冬の生活などに対する配慮とともに、社会参加という面からは、差別や不利益を解消することを含めた権利保障、情報提供のあり方の工夫など、様々なソフト面における障壁の解消も図っていく方向性を明記しています。

次に、ですが、札幌市にもアイヌ民族の子どもたちが生活しています。すべての札幌の子どもたちが、先住民族であるアイヌ民族の生活、歴史、文化などを学ぶ機会を保障することによって、アイヌ民族について理解し、社会全体での差別の解消を図っていくことを明記しています。

次に、ですが、札幌市内には、50カ国以上の多様な国籍の子どもたち、また、国籍は日本でも、生まれや育ちが外国であるため、十分に日本語を話せない子どもたちが、言語、宗教、食生活、医療、地域社会、通学などについて様々な困難を抱えながら生活しています。特に日本語の学びに関する保障と、自分の国や文化、言葉を学んだり、表現することが、多文化共生社会の実現にとって不可欠であるため、国際都市としての札幌市の取組みの中で配慮されるよう明記しています。

次に、では、子どもが「男の子だから、女の子だからこうしなければならない」といった性別による固定的な役割分担に捉われない考えを持ち行動できること、さらには、性的少数者（性同一性障害者、同性愛者など）に対する理解を深めることなど、子どもたちが多様な生き方を認め合うことに配慮した取組みを進める規定を明記しています。

なお、これら4つの項目を具体的に示すことについては、市の取組みが、上記各項目に限定されるような印象を与えるのではないかと懸念から、個別の項目を示さず、包括的な表現とすべきであるとの議論もありましたが、本委員会としては、前項、本項を総合的に見れば、個別に掲載していない事柄についても、さまざまな形で違いを認め合う社会の実現に向けて取り組む姿勢が伝わるのではとの考えから、これら4項目を掲載することとしました。



## 第6節 子どもの育ちや成長に関わる大人への支援

### 1. 育ち学ぶ施設職員への支援

施設設置・管理者は、子どもの育ちや成長に関わる職員が心に余裕を持って十分子どもたちと関われるよう、必要な職場環境の整備に努めなければなりません。

施設設置・管理者は、職員が子どもの権利について正しく学び、子どもの権利の理念を実践することができるよう、必要な支援に努めなければなりません。

#### 【解説】

子育て・教育は人間同士の関係を結ぶことを基本にした行為です。子どもは大勢の中の一人としてではなく、自分をもっと見てほしいと求めています。子どもの心の思いを汲み取り、子どもの声を聴き取る大人の努力が何よりも大切です。前節まで、大人が子どものことを決めるときには、子どもの意見を聴くこと、子ども自身が自分の意志を持ってそれを表現することの大切さを確認してきましたが、そうしたことを実現するためには、子どもの育ちや成長に関わる大人が、子どもとゆったり関われる時間と心のゆとりを持つことが必要です。

毎日の生活を子どもとともにする保護者や育ち学ぶ施設の職員などがストレスにさいなまれていては、子どもは健やかに育つことはできません。子どもとの関わりを楽しく、夢のあるものにするための取組みが求められています。

そこで、本委員会では、子どものためには、子どもに関わる大人を重層的に支援することがとても大切であると考え、子どもの育ちや成長に関わる大人への支援を独立した節として設け、大人が心に余裕を持って子どもと接することができるように、育ち学ぶ施設において設置・管理者の果たすべき責務と、地域における市民の活動について市の果たすべき責務を規定しています。

はじめに、「育ち学ぶ施設職員への支援」として、[第10条](#)では、職員が身体的にも、精神的にもゆとりを持って十分子どもたちと関わるができるよう、施設設置・管理者に必要な職場環境整備を求めています。

また、[第11条](#)では、職員が子どもの権利について学び、そしてその理念を実践するための必要な支援を施設設置・管理者の責務として明記しています。ここでは、職員に対して、子どもの権利の理念を正しく伝えるための研修などを想定しています。

なお、保護者の支援については、第1節「家庭での権利保障」において触れています。

## 2．地域での市民の活動の支援

市は、子どもの権利の保障に関わる市民の活動を支援するよう努めなければなりません。

### 【解説】

子どもの権利を、正しく子どもを含めた市民が理解するためには、地域で、子どもの権利の理念にしたがい活動する市民がとても大きな役割を担います。

本項では、子どもの権利保障のための活動を進める市民に対し、連携・協力事業の開催や情報提供など、必要な支援を市が行う責務を明記しています。

## 第5章 子どもの権利侵害からの救済

### 1. 救済制度の創設

市は、子どもが権利侵害その他の不利益を被った場合に、その子どもの速やかで適切な救済を図り、回復を支援するための、いわゆる「子どもの権利オンブズパーソン制度」を設けます。

#### 【解説】

本章では、いじめや体罰、虐待などの権利侵害に関する救済と回復を図るための特別の制度、いわゆる「子どもの権利オンブズパーソン制度」の設置を規定しています。

札幌市でも、いじめや虐待、体罰などの権利侵害の実態があります。中間答申書に対する子どもからの意見でも、いじめや差別の問題に対して、大変多くの声が寄せられました。

子どもに対する権利侵害は、子ども同士や保護者、教職員との関係など子どもの成長に欠かさない基本的な人間関係の中で生じ、子どもの心身の将来にわたって深刻な影響を残すおそれがあります。また、実態が顕在化しにくく、救済や回復には子ども固有の手法が必要であり、単に、権利侵害の状況から保護すればよいだけではなく、子ども自身が主体となって成長していくための新たな関係づくりが重要です。日々成長していく子どもにとって、「今」はとても大切です。ですから、権利侵害からの救済・回復は、特に迅速なものでなければなりません。そして、子どもが置かれている具体的な問題状況を改善し、そのプロセスを通じて、子どもが生きる自信を取り戻し成長していけるような関係を調整する、「未来」を指向したものである必要があります。

札幌市にも多くの教育相談窓口やカウンセリングを専門とする機関、子どものための電話相談の制度があり、それぞれ大切な役割を担っていますが、深刻な権利侵害に苦しむ子どもたちを救済するためには、「子どもの代弁者」として周囲の人々に積極的に働きかけて関係を調整しながら具体的な問題を改善していく仕組みが必要です。そこで本委員会では、札幌においても、子どもの権利に特化した「特別な権利救済制度」として、「子どもの権利オンブズパーソン制度」を導入すべきと考えました。

なお、この制度は、市民はもちろん、学校や保育所など育ち学ぶ施設の現場や民間事業者等の理解、協力が不可欠となります。さらに、札幌市の実情に合った効果的な制度にするためには、現在の札幌の子どもたちの権利侵害の実態や相談状況などをさらに分析することが重要です。また、市役所内における、予算や組織体制、人員配置等の調整や検討も必要です。

このことから、本答申書においては、当該制度についての必要最小限の事項を盛り込むことにし、具体的な制度設計については、本条例制定後、子どもの問題について見識と実践を兼ね備えた委員で構成される審議会等を設け、別条例において定めるべきであると考えます。

その際には、市民的な議論を踏まえて札幌らしい「子ども権利オンブズパーソン制度」を1年をめどにつくるべきと考えます。

## 2. 救済の制度設計

制度の詳細は、別の条例で定めますが、制度設計にあたっては、次の2点が指針となります。

行政から独立した立場を尊重された、公的な第三者機関として、子どもの代弁者として活動すること。

子どもが利用しやすいものとし、救済や回復に向けて、相談・調査・調整・勧告・意見表明などを行う権限を持つこと。

### 【解説】

オンブズパーソン制度の詳細な制度設計については、別条例で定めることとしていますが、本項では、本格的な検討に際し、必要最低限念頭に置かなければならないことを規定しています。

では、オンブズパーソンの活動をより効果的なものとするために、行政からの独立性を有した立場で「子どもの代弁者」として活動することを規定しています。

国連が日本に対して行った2度にわたる勧告においても、「独立した監視機関を設置するために必要な措置をとる」ことや「自治体における地方オンブズマンの設置を推進する」など、独立した立場の機関の設置を指摘しており、子どものためのオンブズ制度を導入することは、今や「グローバルスタンダード」となっています。また、わが国においても、兵庫県川西市や神奈川県川崎市などで子どもに関するオンブズ制度を設置し、実績を上げています。

では、オンブズパーソンの職務が、相談、調査、調整、勧告、意見表明などを核としていることを規定しています。

子どもの権利オンブズパーソン制度の特徴は、行政から独立性のある公的機関として、「調査」「調整」のほか、関係機関等に対して個別救済などを要請する「勧告」、制度改善などを要請する「意見表明」など、一連の権限を持って子どもの権利侵害に対応できることにあります。

その特質は、「対決型」や「告発型」の制度ではなく、前述したように、子どもの権利侵害の特質に鑑みて、子どもの立場から、寄り添いながら子どもの気持ちを代弁し、子ども自身が自己肯定感を回復し、成長していくような関係をつくる、一連の権限を背景にした「調整機能」がもっとも重要な機能になります。

なお、 において具体的な権限を記述するにあたっては、制度設計を別の審議会等に委ねる意味からも、具体的な権限を明記すべきではないとの意見が出され議論しましたが、本委員会では委員会の意思を明確にするためにも、答申書においては権限を明記することとしました。

具体的な制度設計を行う際には、この 及び の条件が欠かせないものと考えます。

### 3. 各相談・救済機関等との連携対応

市は、「子どもの権利オンブズパーソン」によるもののほか、子どもの権利の侵害に関する相談または救済については、関係機関、関係団体等との連携を図るとともに、子ども及びその権利の侵害の特性に配慮した対応に努めます。

#### 【解説】

前項及び前々項では、子どもの権利侵害からの救済のために、「子どもの権利オンブズパーソン制度」を導入すべきこと、そしてその制度設計について述べました。

本項では、子どもの権利オンブズパーソン制度以外の既存の相談や救済機関等においても、これまで以上に連携を図ること、及び、対応にあたっては子ども及びその権利の侵害の特性に配慮するよう規定しています。

子どもの権利侵害の特性は、子どもが権利侵害を受けたことを十分理解できないまま、あるいは、助けを求めることができないまま日常化し、心に深い傷を残したまま、その後の成長に大きく影響するおそれがあることです。子どものオンブズパーソン制度は、そうした子ども期の特徴と子どもの権利侵害の固有性の両面を備えた救済制度です。

札幌市においては、教育相談窓口やカウンセリング窓口など多くの相談窓口があり、こうしたところでの相談により解決される場合も少なくありませんが、すべてが解決されている訳ではなく、既存の相談窓口においても、より一層の連携強化や子どもの権利侵害の特性に一層配慮するなどの充実を図り、子どもの権利オンブズパーソン制度と合わせて札幌市全体の相談救済体制の一層の充実を図ることが子どもにとって必要です。

なお、本項の検討にあたっては、第5章では子どものオンブズパーソン制度のみを記述すべきとの意見もありましたが、本委員会では、現行の相談窓口等の体制を含めた全体の体制強化とレベルアップが必要との考えから、本章にこの規定を設けることとしました。

## 第6章 施策の推進

### 1. 施策の推進

市は、子どもの権利を尊重した子どもに関する施策を推進しなければなりません。

#### 【解説】

本章では、子どもの権利保障を推進するための基本理念や、市の施策を具現化するための推進計画の策定などについて規定しています。

子どもに関する施策は、子どもにやさしいまちづくりを進める観点からも、子ども未来局、教育委員会をはじめ、市役所内の全部局が関係すると言っても良いと考えます。このことから、市役所内各部署が連携して、子どもの権利保障の観点を踏まえた子どもに関する施策を推進することを、明記しています。

### 2. 推進計画

市は、子どもの権利を保障するための総合的な子どもの権利推進計画を策定しなければなりません。

市は、前項の推進計画の策定にあたっては、市民や次項に定める札幌市子どもの権利専門委員会の意見を聴かなければなりません。

#### 【解説】

本項では、市役所内の各部署と連携を図りながら、条例の趣旨を活かせるような、子どもの権利を主眼とする推進計画の策定を規定しています。

推進計画は、子どもの権利の保障に関する施策を総合的かつ計画的に推進するものであり、例えば、以下の項目を基本施策として盛り込むことを想定しています。

- ・市、家庭、育ち学ぶ施設、地域が連携した、子どもに関する施策の推進
- ・子どもの参加、意見表明を推進する施策の推進
- ・「(仮称)札幌市子ども白書」の発行

また、本委員会では、この推進計画が、札幌市の既存の計画に対して、どのような位置付けになるかの検討を行いました。

現在、札幌市では、子どもに関する総合計画として、「さっぽろ子ども未来プラン(札幌市次世代育成支援対策推進行動計画)」があり、そのなかの「基本目標3：豊かな子ども時代を過ごすための社会づくり」において、基本施策として「子どもの権利を尊重する社会風土の醸成」を掲げており、本条例の制定、「子どもの権利条約」の啓発などを個別事業として掲載しています。

子どもの権利に関する推進計画については、この「さっぽろ子ども未来プラン」のなかに位置付け、本条例の制定後は、当プランの改定時に、より一層子どもの権利の理念を色濃くした計画を策定するべきではないか、と考えます。

## 第7章 子どもの権利保障の検証

### 1. 専門委員会の設置等

市は、この条例に基づく施策の実施の状況を検証し、子どもの権利を保障するために、札幌市子どもの権利専門委員会（以下「専門委員会」といいます。）を設けます。

専門委員会は、15人以内の委員で組織します。委員は、人権、福祉、教育などの子どもに関わる分野において学識経験のある人や15歳以上の子どもを含む市民のうちから市長が委嘱します。

委員の任期は2年とし、補欠の委員の任期は前任者の残任期間とします。ただし再任は妨げません。

上記～に定めるもののほか、専門委員会の組織及び運営に関する必要な事項は、市長が定めます。

### 【解説】

本章では、札幌市における子どもの状況や子どもに関わる施策を、子どもの権利保障の観点から調査・審議し、その内容を市長に提言する機関として、「子どもの権利専門委員会」を設置することを明記しています。

本委員会では、この専門委員会に子どもの意見を反映させるため、子どもを委員に含めることを提案しています。委員に子どもを含めるか否かについては本委員会でも議論となり、専門委員会として施策の検証機能を確実に果たすという観点から考えると、一般市民と専門家や有識者で構成する大人のみの方の委員会の方が良いという意見、また、子どもの意見反映の場としては、別に子どもだけで構成する委員会を設置してはどうか、という意見もありました。しかし、そうした子どもの組織を常設型の委員会として設置するよりも、子どもに関わる施策の検証の場である専門委員会に子どもが直接参加して意見を述べる、ということに大きな意義があるとの結論に達し、本委員会に子どもを含むこととしています。

また、専門委員会に子どもを含める場合、委員会に求められる「施策の検証機能」と「子ども意見の反映」のバランスの検討を行いました。

大人だけの専門委員会であれば、10人以下で構成することも可能だと考えられますが、委員会に子どもを入れて、子どもがそこで意見を言える環境を整えるという意味で、子ども委員はある程度の人数が必要です。本委員会においても、高校生委員から、「25名中子ども委員3名という構成では、多数の大人の中で子どもが十分に意見を言える環境にはなっていない。」との指摘も受けました。こうした本委員会の経験、反省を踏まえて、専門委員会は、例えば、全体で15人程度とし、そのうち子ども委員を7人程度、構成比でいうと子ども委員を4割程度とすることが望ましいと考えました。

委員の任期については、委員が経験を積み検証能力を高めるためには3年が適当という案もありましたが、子ども委員にとって、任期3年では実際に参加が難しいのではないかと、また、家族の理解と協力を得にくいのではないかと意見がありました。こうした意見を踏まえ、本検討委

員会では、委員の再任を禁じていないので、2年であっても特に支障はないと考え、委員の任期を2年とすることを提案しています。

## 2. 提言及び市の措置

専門委員会は、市長の諮問を受けて、また、必要があるときは自らの判断で、子どもの権利の状況、子どもに関する施策における子どもの権利保障の状況などについて調査し審議をし、その内容を市長に提言します。

市は、専門委員会からの提言を尊重し、必要な措置を講じなければなりません。

### 【解説】

本項では、専門委員会からの提言について規定しています。

では、専門委員会において調査・審議する内容について、「市長の諮問を受けた項目」、「必要があるときに専門委員会自らの判断で取り組む項目」を規定しています。

ここでは、市長の諮問の有無に関わらず、毎年テーマを絞って、子どもの権利保障の状況について、検証に取り組むことを想定しています。

また、では、市は、専門委員会が提言した内容を尊重し、その趣旨を踏まえて必要な措置を講じなければならないことを規定しています。