
第3章

条例の課題

1 どのような条例をめざすべきか

(1) 子どもの権利保障を総合的に規定した条例

全国各地の自治体において子どもに関する条例が制定されていますが、それを分類すると以下の三つに整理することができます。

子どもの施策の方向性や子どもの権利の理念・原則を定めた「宣言・理念条例」
子どもの権利侵害に対する相談・救済などの個別的な課題に対応するための「個別条例」
以上に加えて、子どもの権利保障を総合的に規定した「総合条例」

今回の条例制定は、子どもの権利の侵害の現実を踏まえて、『子どもの権利条約』の理念を日常生活の中に実現させることに目的があるわけですから、子どもの権利の理念を高らかに掲げ、施策の方向性を明らかにし、意見表明権をはじめとした子どもの権利を保障し、相談・救済・施策の検証などの取組を総合的に盛り込んだ条例にすべきと考えます。

(2) 「条例検討子ども委員会」の設置

今後は、具体的に「条例の素案」づくりに着手するわけですが、これまでの作業において、子どもたちの参加が十分だとはいえません。そこで、「条例検討子ども委員会」を設置し、当委員会がつくった条例素案を子どもの視点で逐次検討してもらい、その意見に基づき更に条例の内容を充実させ、条文を練り上げていく必要があります。

(3) 「子どもの『権利』条例」

条例の名称については、「子どもの『権利』条例」ではなく、「子ども条例」の方が多くの市民に受け入れられやすいのではないかと、との意見もあります。それは、「権利」という言葉のもつマイナスイメージを危惧するものなのですが、子どもの権利の実現のためには、そのような「子どもの権利」に対する誤解や偏見を乗り越えなければなりません。その意味で、条例の名称は、われわれは確信をもって、「子どもの『権利』条例」であるべきであると考えます。

■ ■ 2 札幌の子どもたちの実像からみた条例の課題

(1) みんなで「子どもの権利」を学ぶ

平成 15 年度札幌市青少年基本調査によると、子どもの権利条約について「知らない」、「聞いたことがあるが内容はよく分からない」と答えたのは中学生が 72.2%、高校生は 61.8% にのぼっています。札幌市は大量の啓発用リーフレットを作成しましたが、それが子どもたちの手に十分届いていないのです。また、教師や保護者をはじめとする大人たちの子どもの権利に対する関心が薄いため、これまで、学校および家庭・地域での日常生活の中で、子どもに対し権利を伝えてきたことはなかったように思います。そこで、毎年、「子どもの権利推進月間」を設けるなどして、子どもと大人が子どもの権利を学ぶ運動を粘り強く続けていかなければなりません。

また、子どもにとっては、学校での人権教育が重要です。現場の教師も参加して子どもの権利条約・条例についての学習方法を研究し、これを小学校・中学校・高等学校の生活の中で継続的に実施していく必要があります。

しかし、単に知識として子どもの権利を知るだけでは十分ではありません。小さい時から、子どもたちが、「自分は大切にされているのだ」という実感をもてるような大人と子どもの関係、すなわち、「子どもは大人のパートナー」として位置づけた日常生活の積み重ねによって、真の人権感覚が身につくのだと思います。ですから、これを実践できる環境をあらゆる場面でつくることが何よりも大切です。

(2) 生活の中での権利保障

0 歳から 18 歳未満のすべての子どもの「成長・発達する」権利が保障されなければなりません。ところが、核家族化や子育て観の変容によって、乳幼児の生活リズムの乱れや児童虐待が増加しています。

いじめや体罰で、だれにも相談できず、苦しみ耐えている子どもたち、進学を最大の目標として進学塾や予備校に通うことが一般化して時間的・精神的に追い詰められている子どもたち、不登校や高等学校中退で「学ぶ場」を失い、「学ぶ喜び」を実感できない子どもたち、全国と比較して性感染症、人工妊娠中絶が多い子どもたちなど、明らかに、子どもの成長・発達する権利が侵害されています。

特に、子どもに対するアンケートで、「自分のことが好きかどうか」という質問に、小学生では「好き」が 28.8%、中学生以上では 17.1% になっており、自己肯定感をもつ子どもが、とても少ないことが気になります。

したがって、条例には、子どもの権利について具体的に明記することが必要です。ユニセフの 4 つの権利(生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利)を柱として、わかりやすい平易な言葉で、家庭・地域・学校で保障されなければならない子どもの権利を具体的に明記し、「自分はかけがいのない存在であること」、「もっと自分を大切に

して、だれでも幸せになる権利があること」のメッセージを送るべきです。

その際には、子どもたちが多くの時間を過ごす「学校」生活での権利侵害の実情を踏まえ、「自分のペースで生きる権利」、「何度でもチャレンジできる権利」、「いつでも、どこでも学べる権利」など、子どもたちが自信と誇りをもって生きていく力になるような「権利」を考えたいと思います。

(3)あらゆる場面で、子どもの意見表明・参加の権利を保障

たくさん子どもたちから「子どもの声を聞かないで大人が決めてしまう」、「子どもなりに意見を言っても無視されてしまう」、「もっと子どもの意見を大事にして欲しい」という願いが寄せられました。

学校生活での意見表明・参加の機会は、実際には学校行事や児童会・生徒会活動(自治的活動)等に限られ、しかもこれらの時間数自体が減っており、話し合いをして物事を子どもたち自身で決める機会が少なくなっています。

また、子どもの意見が札幌市の施策に反映される機会が少しずつ増えてきていますが、まだ十分ではありません。

子どもの権利条約の中で、その精神のカギになっているのが第12条「意見表明権」です。子どもを権利の主体として尊重し、意見を聴くことは民主主義の基本です。そこで、子どもが学校運営や「まちづくり」などに参画でき、学校が何か決定する場合は、子どもたちに諮り意見を聴き、地域では、どこにどんな遊び場や施設が必要なのか、直接子どもたちと一緒に議論することができるよう、あらゆる場面での子どもの意見表明権・参加の権利を保障すべきです。

(4)子どもの成長・発達を支える地域社会の再生

地域は、子どもたちの育ちの場です。子ども同士の交流と、そこへの地域の大人たちの関わりを通して、子どもは成長・発達していきます。しかし、都市化とともに、元々地域が持っていた「子育て」の力が弱まり、それとともに「大人が子どもを守る」という「監視による保護育成」の考えが強まってきています。これは、子どもの主体性を尊重する子どもの権利条約の理念に明らかに反しています。

われわれが目指すべきは、地域の「子育て」力の復活です。そのためには、子どもと町内会やPTA、民生・児童委員、青少年育成委員など、地域に住み様々な活動をしている大人たちが手を取り合った新しい地域社会の再生、すなわち、「子どもにやさしいまちづくり」が必要だと考えます。

条例には、このような「まちづくり」の根拠になるような条文を盛り込みたいと思います。

(5)居場所の確保と子どもが育つ環境に対する特別の保護

街区公園は身近であってもボール遊び等、子どもが一番やりたいことが禁止されているため、地域内で身体を思い切り動かして遊べる場がありません。また、中・高校生についても、放課後、談笑したり、読書をしたり、スポーツを楽しむことのできる「居場所」が見当たりません。

子どもに関わる全ての人が危惧するのが、今の子どもたちには「時間・仲間・空間」が足りないということです。この3つは「子どもが子ども足り得る必須の条件」であるはずです。

札幌の子どもたちは、学校・塾・習い事などの長時間化で、余暇(気晴らし)・文化芸術への参加・遊び、そして健康な成長のために不可欠な休息・睡眠の時間が十分保障されないため、子どもたち自身が仲間とともに自らの智慧と力で創り出す自由な「子ども期」を奪われているように思えます。

そこで、児童会館・図書館・地区センター・公園などの既存の施設を子どもたちの視点から改善して子どもたちがありのままの姿で安心してすごせる「居場所」づくりを推進するとともに、文化芸術施設や催し物へ子どもたちが入場・参加、活動しやすい条件整備をする必要があるので、その根拠となる条例にすべきです。

また、札幌は都市化の進展とともに、無計画な高層マンションの建設によって子どもたちが「お日様」を奪われたり、身近なところで安心・安全に自然と親しめる場や子どもたちが外に出て遊びたくなるような自然環境が失われてきています。したがって、子どもたちが生活し育つ環境については特別な保護をすべきことを条例に明記すべきです。

(6)障がい、民族、国籍、性別などによる差別や不利益の解消と権利の保障

子どもたちの現状を認識するためにも、あらたな実態調査を行なったうえで、それぞれにかかわる民間団体などと連携し、必要な制度の整備を行なっていく必要があります。

子どもは、誰でもかけがえのない存在として生まれてきています。しかし、残念ながら私たちの社会には、障がい、民族、国籍、性別などを理由とする差別がなくなっておりません。子どもたちが、差別や不利益を受けないように、「差別されない権利」・「自立して生活する権利」・「学ぶ権利」を明記して、お互いに違いを認め合い、尊重する社会をめざす条例にしたいと思います。

同時に、子どもたちが何らかの差別的な取扱いを受けたときに相談・対応する窓口をつくるなどの試みや、日本とアジアをはじめとする世界との関係、外国籍の子どもたちについて学ぶ機会を増やすなど、さまざまな実効性のある仕組みをつくる必要があります。

また、多様な民族が、言語・宗教・文化その他、その民族の固有性・独自性(アイデンティティ)をもつ権利は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第27条^{注38)}において確認され、「民族的又は種族的、宗教的及び言語的マイノリティに属する者の権利に関する宣

注 38) 第 21 回国連総会において採択され、1976 年に発効。日本は 1979 年に批准している。B 規約ともいう。

言」や子どもの権利条約第 29 条 1 項 C、第 30 条などでも述べられています。子どもたちが、自分の文化を享有し、自己の宗教を信仰し、自己の言語を使用するなどの権利を保障するために、より積極的な取組が必要です。

(7)子どもの育ちや成長に関わる人への支援

児童虐待が年々増加し、加害者の 70～80%が実母であるなど、乳幼児を抱える若い母親が子育てに多くの悩みを抱え、苦悩している現実があります。そこで、子育てをもっと楽しく、夢のあるものにするために、子どもとともに保護者も育つような、子育て・子育て支援、家族支援をする必要があります。

ところで、支援の必要は、保護者だけに限らず、子どもの育ちや成長に関わる学校や施設の職員などについても同じです。子どもの育ちや成長に関わる大人たちがストレスに苛まれていては、子どもは健康に育ちません。人員を増やし、財政的不安をなくし、余裕をもって子どもと関われるようにしなければなりません。

特に、子どもの権利保障に関しての教師の役割は重要です。基本的人権および子どもの権利の意義を理解し、人権感覚に富む教師によって、はじめて人権教育が可能になると思います。そのためには、教師が、子どもの権利について学習・研究する機会を拡大・充実させ子どもの権利条約の実践のための自由な活動を保障することが不可欠です。したがって、子どもの育ちや成長に関わる人を支援し、応援する条例にすべきです。

(8)子どもの権利に関する専門委員会の設置

子どもの権利条例が制定されたとしても、それによって直ちに、子どもの権利が日常生活の中で実現するわけではありません。条例制定後も継続的に、子どもの権利が札幌市の施策の中できちんと実施されているかを検証し、権利保障のための施策づくりを推進するために勧告・提言をしていく必要があります。そのための機関として「子どもの権利に関する専門委員会」を設置すべきです。この委員会は、行政から独立したものにし、委員には必ず子どもを加え、子どもによるアクセスが容易であるとともに、委員会自体が積極的に子どもとアクセスすることができるようにする必要があります。

(9)権利救済制度の設置

日々、成長・発達する子どもにとって、「今」はとても大切です。そのため、権利侵害があった場合には、迅速にその救済をはかる必要があります。しかし、札幌市には相談窓口はたくさんありますが、実効的な権利救済のための制度はありません。司法手続では迅速性だけでなく、子どもに関する専門性に欠けます。そのため、多くの子どもたちが救済されないまま苦しんでいる実態があります。

したがって、子どもの権利に関する、特別の救済制度をつくるべきです。この制度は、

子どもの最善の利益の確保を目的に、子どもの立場に立って子どもを代弁し、子どもに寄り添って活動する子ども独自の制度(子どものオンブズパーソン制度)でなければなりません。その役割は、子どもからの相談や権利侵害の申立に基づいて、子どもの権利を救済する活動と、子どもの権利侵害状況を是正し、その予防をする勧告・監視する活動の2つになりますが、これまで全国で先駆的に実施されている救済制度を更に研究して、札幌らしい子どもオンブズパーソン制度を考える必要があります。

コラム

Part.3

条例づくりと私たち

～子どもの考えを子どもに聞かずして誰に聞く～

[高校生委員 渡辺 智広]

現在、子どもから探求心というものが失われているのではないのでしょうか。探求心と大きく書いてありますが、具体的に言うと参加しようという心を持ってなくなっている子どもたちが多くなったような気がします。

学校生活においてもいろいろな行事がある中で、行事に参加意識をもつ児童・生徒はそう多くはありません。学校の中では「何でもいい～」という言葉が増えているのが現状です。しかし参加しない理由はそれだけではありません。今の子どもたちはあまりにも忙しすぎるのです。最近では小学生でも塾、習い事をかけもちするのがあたりまえの世の中になっています。

自分自身は高校生なのですが、授業は16時30分に終わり17時30分ぐらいまで講習、その後部活がある人は19時ぐらいまで学校にいるような状態で家に帰るのは20時です。そのようなことを考えたら日常過ごしているだけで精一杯で他のことに手がまわらなくなるのも無理ないでしょう。

しかし私たちには子どもの権利条約第12条「意見表明権」があります。その権利を自ら失っていることになってしまいます。それは大変もったいないと思います。せっかく持っている権利なのだから十分生かしてほしいと思います。子どもたちにはこのようなことも考えながら権利条例の作成過程を見守りつづけてもらいたい、と考えています。

現在の検討委員会では25名の委員中、私を含め3名が子ども委員として活動しています。これまで懇談会や出向き調査などで子どもたちの意見を聞いてきましたが、これでは子どもの意見を聞くには限界があるように感じます。もちろん子どもの現状を調査するのも大事ですが、これからの条例づくりに子どもたちが意見を発言する場がないといけないのではないのでしょうか。「子どもたちなくして子どもの権利条例なし」といっても過言ではありません。検討委員会に子どもが参加しているということは大変すごいことですが、この子ども委員3名だけで札幌市の子どもたちの意見を代弁しつくしたとは言えません。88%が大人のメンバーで果たして良いのでしょうか。これでは私たち子どもの「意見表明権」が失われているようにも感じます。私たち子どものための条例なのだからもっと条例作りに私たちの意見を取り入れていかなければならないと考えています。そのためには広報などで子どもたちに周知し、ホームページなどで意見を聞いていくことも必要ですが、一方的な発言ではなく直接意見を聞き、こちらも質問を投げかけることができる場として子ども委員会の設置が必要です。そして検討委員会を傍聴してもらい検討委員会の意見に疑問や意見などがあったら発言できるような子ども委員会にしてほしいです。子ども委員会の設置には困難なことも多いですが、実現できるようにしていきたいです。最後に大人の皆さん「子どもの考えを子どもに聞かずして誰に聞く」ですよ。