

当初の条例案に対する基本的な考え方

1 答申書の作成に当たって

(1) 子どもの権利条例の制定に向けた札幌市のこれまでの経過

平成元年（1989年）に「児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」という。）」が国連で採択され、平成6年（1994年）にわが国が批准して以来、札幌市においても、子どもの権利条約の理念を広めるために、普及啓発を中心とした様々な取組が進められてきた。

そして、平成17年（2005年）4月に、学識経験者、高校生、公募委員等の25人からなる「札幌市子どもの権利条例制定検討委員会（以下「検討委員会¹」という。）」が設置され、条例の制定によって、子どもの権利保障をより一層推進しようとの取組が具体的にはじめられた。検討委員会では、懇談会や出向き調査、アンケート調査等により札幌の子どもたちの現状を把握することに努め、加えて、当事者である子どもの意見を条例に反映するために設置された「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²」という。）」からの提案等をもとにして、平成18年（2006年）5月に、最終答申を行った。

この最終答申をもとに、札幌市において条例素案を作成し、平成18年7月に市民からの意見を求めたところ、子どもを含む3,504人から、延べ5,380件の意見が寄せられた。

札幌市では、これらの市民の意見や市議会での議論等をもとに、さらなる検討を行い、市民によりわかりやすくすることなどを主眼に素案を修正し、平成19年（2007年）2月、札幌市議会第1回定例会に、「札幌市子どもの権利に関する条例案（以下「当初の条例案」という。）を提案した（参考資料 p.30「当初の条例案」参照）。市議会では、子どもの権利についての市民理解が十分とはいえないなかで条例が制定されることで、家庭や学校に混乱が生ずる懸念がある等の理由により、成立には至らなかった。

こうしたことを踏まえ、札幌市では、子どもの権利の理念や条例制定の目的などについて、幅広く広報普及に努める一方、当初の条例案では具体的に示していなかった権利侵害から子どもを救済するための制度（以下「救済制度」という。）の基本的枠組みを含め、条例全体について、さらによりよいものとするためにどのような工夫が必

¹ 検討委員会：平成17年4月の設置以降、全体会議を19回、5つの部会（幼児・小学生部会、中・高校生部会、親部会、地域部会、子どもの指導者部会）を計23回、素案作成のための起草ワーキングを14回開催したほか、子どもたちの現状を調べるため、懇談会を23回、出向き調査を22回、さらに6,486人の市民に対してアンケート調査を行った。

² 子ども委員会：小学校5年生から高校3年生の32人（平成18年4月当時）で構成され、平成18年2月の設置以降、9回の委員会を開催した。子ども委員会では、主に、「札幌の子どもにとって大切な権利」、「子どもの権利侵害からの救済」についてグループディスカッション等を行い、その内容を検討委員会や札幌市に提案した。

要なのか、新たな視点で検討を加えるため、平成 19 年 8 月、「札幌市子どもの権利条例検討会議（以下「検討会議」という。）を設置した。

(2) 検討会議における議論

平成 19 年 8 月 27 日の第 1 回検討会議の開催以来、平成 20 年 1 月まで、計 12 回の検討会議を行った。

検討会議では、はじめに、当初の条例案に対する考え方について、修正意見等を出し合った。次いで、修正意見に対する意見交換等を行うことにより、委員全体で条例に対する理解を深めていき、その後、条例の根幹に大きく関係する、基本的な考え方や方向性について確認していった。

また、救済制度については、子どもが置かれている現状を確認するとともに、有識者を招いて学習会を実施しながら、救済制度に対する認識を深めていくことにより、その必要性を確認しつつ、基本的な枠組みの検討を重ねていった。さらに、検討に当たっては、実際に利用する立場の子どもの意見を聞くことは欠かせないと考え、子どもたちと、直接、意見交換を行う機会を設けるとともに、「子ども委員会」の子どもたちや「平成 19 年度札幌市子ども議会³」の活動を行っている子どもたちに対しても、アンケート調査を行い、その結果をもとに、子どもにとって身近で利用しやすい制度について検討を行った。

(3) 当初の条例案に対する基本的な考え方

当初の条例案の内容は、子どもの権利条約に基づき、子どもにとって大切な権利、それを保障するための大人の役割、子どもの参加の推進、子どもにかかわる大人への支援、子どもの権利の保障の検証といったごとく、子どもの権利を保障するうえでの基本的な枠組みをほぼ全般にわたって定めている。あとは、そこに、具体的に示されていなかった救済制度の内容を盛り込むことにより、子どもの権利保障から救済までを総合的に規定した、「総合条例」としての枠組みができあがるものと考えられる。

また、当初の条例案は、検討委員会における懇談会や出向き調査等の現状把握と、それに基づく議論の積み重ね、子ども委員会での話し合いなど、多くの市民の意見をもとに策定された経緯がある。さらに、最終的に条例は成立には至らなかったが、その主な理由は、子どもの権利そのものの否定にあつたのではなく、市民にまだ十分に理解されていないなかで条例化されることによって、子どもの権利の濫用が生じるおそれがあること、さらに、そのような子どもの権利の濫用が原因で、学校現場等の市

³ 子ども議会：子ども自身が札幌のまちづくりについて考えることで、市政への参加と理解を進めるとともに、子どもの権利条約に定める意見表明権を体現する場として、平成 13 年度（2001 年度）から開催している。平成 19 年度の子どもの議会は、小学校 5 年生から高校 2 年生までの 50 人が、「いじめ対策委員会」など 5 つの委員会に分かれて提案項目の検討を行い、平成 19 年 12 月 27 日に札幌市に対して提案を行った。

民社会に混乱が生じる懸念が払拭されていないというものであった。

こうしたことを踏まえると、条例案の見直しを行うに当たっては、子どもの権利の保障を行うという目的で策定された当初の条例案を最大限尊重したうえで、条例の基本的な部分について、修正あるいは新たな視点を加える必要がある項目などを中心に、意見を述べるのが適当と考えられた。

検討会議においては、当初の条例案に対して様々な指摘等がなされたが、前述したことから、条例全体にかかわる基本的事項として、後掲の「2. 当初の条例案の基本的事項に関する整理」に示す4点を取り上げることとした。

したがって、今後、条例案の策定に当たっては、この4点について、特に配慮していただくとともに、これ以外の事項についても、この検討会議での議論経過を参考にさせていただきたい（参考資料 p.28「当初の条例案に対する検討表」参照）。

なお、さきに挙げたような、子どもの権利が、市民にまだ十分に理解されていないことなどから生じる懸念に対しては、子ども、大人を含めたすべての市民が、条例に対して共通の理解を持つことができるよう、例えば、条文解説やパンフレット等を作成し、子どもの権利の概念、条例制定の意義を市民全体に根付かせていくことが求められる。

2 当初の条例案の基本的事項に関する整理

(1) 条例の名称について

検討会議では、この条例が、子どもの権利を保障することを目的とする以上、条例の名称に「権利」という文言を用いることについては、共通の認識であることを確認した。そのうえで、「権利」だけに重点を置くのではなく、「育成」や「成長」の大切さをあわせて表現することができないかとの趣旨で、「権利と育成」、または「成長と権利」などの表現が可能ではないか、との修正意見について検討を行った。

この修正意見に対して、「育成」という言葉については、大人が主体となった概念であり、かつ、権利を保障する手段であることを考えると、「権利」と「育成」を併記することは、子どもが権利の主体であるという条例の趣旨からすると馴染まないのではないかといった意見、また、「成長」については、「権利」と並列になる言葉ではなく、成長・発達権という、子どもの権利の一要素ということができるといった意見など、名称の修正は必要ないとの意見が出された。

こうしたことからすると、条例の名称は、条例の内容を簡潔にかつ的確に表すことが要請されるものであり、ほかに「権利」と並び立つ概念が考えにくいことから、「子どもの権利を保障する」という趣旨を表現するうえで、当初の条例案で用いた「子どもの権利条例」という名称を変更する必要はないと考えられる。

(2) 子どもの権利を保障するうえでの大人の役割について

次に、子どもの権利を保障するうえでの大人、特に第一義的な責任者としての保護者の役割を再認識する必要があるため、例えば「義務」という言葉を用いるなどにより、強調してはどうかという修正意見が出された。

検討のなかで、この条例の目的とする子どもの権利の保障は、大人がその役割を果たさずしては、十分には得られないこと、年齢や成長、そして、その時々状況に応じた、適切なかわり方が重要であることなどが話し合われた。また、適切な指導が求められる場面において、当初の条例案第4章第12条⁴などの「支援」との表現では、その文言の持つイメージから、指導をちゅうちょしてしまうとの懸念も挙げられた。

さらに、市民の間においても、条例制定に批判的な意見のなかには、「大人の役割が十分に果たされていないのではないかと感じられる状況が多いなかで、権利を認めることは、子どものいいなりになることにつながる。」との不安を表すものが、なお根強くみられる。しかし、これについていえば、子どもの権利を保障することは、子どもを権利の主体として認識するという、「子ども観の転換」を求めることであるが、もちろんこのことは、権利の濫用、いわゆる「我がまま」を認めるものではない。濫用が生じたときには、子どもの最善の利益の観点から、適切な指導などを行うこともまた大人の役割であることを表しているのである。

これらのことを考えると、条例の実効性を高めるためには、大人の適切なかわりの大切さについても伝えていくことが、必要であるということになる。さらに、「支援」という言葉が、「援助」などの限定的な意味に捉えられてしまい、適切な指導がなされないということになれば、かえって権利の保障に支障が生じかねないということもいえる。

なお、修正意見に挙げられた「義務」という文言についてであるが、一般に、法で「義務」と表現する場合には、法律上何らかの強制力を有してくる。条例といえども法であり、大人の責任を強める意味合いで「義務」という文言を使用する場合は、慎重にしなければならないであろう。

以上のことにより、子どもとの深いかかわりということから、保護者の役割を規定している、第4章第12条に対しての工夫が必要であると考えられる。その方法として、例えば、「支援」の言葉に、「指導」「助言」等の具体的文言を例示的に表現するなど考えられるのではないか。

⁴ 第12条：当初の条例案第12条では、「保護者の役割」として下記のとおり規定している。

第12条 保護者は、子どもの養育及び発達に関する第一義的な責任者であることを認識し、年齢や成長に応じて適切な支援を行い、子どもの権利の保障に努めなければなりません。

2 保護者は、子どもの言葉、表情、しぐさなどから思いを受け止め、こたえていくよう努めるものとします。

(3) 権利行使に伴う制限について

次に、子どもの権利行使に伴う制限について、第3章第7条第2項⁵の「他人の権利を尊重しなければなりません。」という規定だけでは、公共に対する配慮について読み取りにくいと、「相手の心を思いやる。」「他人に迷惑をかけない。」といった公共に対する制限規定を盛り込むべきではないか、との修正意見について検討が行われた。

一方、この修正意見に対しては、「他人の権利を尊重する」という文言が、最大の制限を表しており、公共に基づく制限を加えることは、かえって権利の保障に弊害が生ずるおそれがあるとの反対意見が出された。そして、両意見の間で議論が行われた結果、権利の行使に一定の制限があることについては、委員共通の認識となったが、規範力のある条例によって定める場合、その趣旨を表現するための工夫の余地があるのかどうか問題となり、検討することとなった。

一般に人権というものは、より弱い立場にある側の人権が侵害されやすいということが出来る。子どもについていえば、子ども対大人、一人対大勢の場面でより権利が侵害されやすいということができ、その意味で、権利を保障するためには、強い者が弱い者に対して配慮をすることが求められ、全体が個人ないし少数に対して配慮を行うことが求められる。法解釈の通説では、意見表明権を含む表現の自由が、制限を受けるかどうかは、制限を受ける権利とそれによる利益を検討して結論を出すという、極めて厳密な解釈が求められることとなるが、この意味で、例えば、権利行使に対する公共の福祉による制限を盛り込んだ場合に、解釈のされかたによっては、人権の保障が損なわれるおそれがある。

もちろんこのことは、条例という法形式で規定する場合に弊害が生じる可能性を指摘しているのであり、実際の生活において、個々の調整の結果できあがってきた社会のルールを守らなくてよいということではない。むしろ、こうした規範意識ともいべきものを、権利行使の経験を通してより一層育んでいくことも大切なことであり、また、条例制定の目的とするところである。

したがって、条例の意図するところを市民に広く理解を求めていくという意味からすると、条例全体の理念を表す前文に、これらのことを表現してもよいのではないかと考えられる。

⁵ 第7条第2項：当初の条例案第7条第2項では、子どもにとって大切な権利を行使するに当たって、子ども自身が配慮しなければならないことを下記のとおり規定している。

第7条2 子どもは、自分の権利が尊重されるのと同じように、他人の権利を尊重しなければなりません。

(4) 意見表明権の規定について

さらに、第3章第11条⁶の「意見表明権の規定」のなかに、「意見を表明することによって、不当な不利益を受けない。」との趣旨を盛り込むべきという修正意見について検討が行われた。この修正意見に対して、表現の自由など他の権利とのバランスを考慮する必要があるとの意見や、同条第2号の「表明した意見について、年齢や成長に応じてふさわしい配慮がなされること。」の、「ふさわしい配慮」という文言に趣旨が含まれるのではないかとの意見などが出された。

意見表明権は、不当な干渉を受けやすい権利であり、さらには、この権利をしっかり保障することが、あらゆる子どもの権利が保障されることにもつながる側面を有する重要な権利である。

しかしながら、そもそもこの条例の目的とするところの「子どもの権利の保障」とは、生まれながらにして持っている権利を保障するということであり、それ自体に、権利行使に伴って不当な不利益を受けることになってはならないという意味も当然に含むものである。

また、特に、「意見表明権」や「表現の自由」などの権利は、相手に影響力を与えることを予定する権利であって、他の人の権利を侵害するおそれもあることから、条文上は第7条第2項における総則規定により、権利行使の制限を設けている。したがって、個別の条文に、「不当な不利益を受けない」との「ただし書き」を設けることは、反対に、制限規定を設けていない個別の条文との関係で、アンバランスを生じることとなる。

以上の2つのことから、意見表明権の規定に対し、権利行使に伴う不利益を受けないとの文言の追加は、あえて行う必要はないと考えられる。

もとより、検討会議は、子どもが安心して意見表明できるようにすることの重要性を、否定するものではない。様々な広報媒体を通して、子どもに対して、意見表明によって不当な不利益を受けることはないというメッセージを送り、また大人に対しても、意見表明権を保障することの大切さについての理解を広めていく必要がある。

⁶ 第11条：当初の条例案第11条では、「参加する権利」として4つの権利を規定しているが、このうち、意見表明に関する規定は、下記の2つである。

第11条(1) 家庭、育ち学ぶ施設、地域、行政等のあらゆる場で、自分の意見を表明すること。

(2) 表明した意見について、年齢や成長に応じてふさわしい配慮がなされること。