

自治体子ども施策をどう創出するか—こども基本法を根拠にして

大妻女子大学 加藤 悦雄

はじめに

2023 (令和 5) 年 4 月に「こども基本法」が施行され、私たちは子ども計画をとおした子ども・若者施策のつくり方に関して、大きな転換点を迎えている。これまで自治体子ども施策は、主に子育て支援サービスのニーズ調査を根拠に、その量的調整 (さらに、全国的なサービス標準化) をとおして進められてきた。これからは以上に加え、すべての自治体において、子どもの権利に基づく子ども・若者施策を創出する機能が求められてくる。そのために新しい方法論が問われている。

本稿では、第一に、こども基本法の基本理念を読み解くことで、これからの子ども施策の目標とその根拠を明らかにする。第二に、それを実現するための方法として、国連・子どもの権利委員会一般的意見 12 号・14 号等を踏まえ、子どもの意見を聴くことの意味と、意見形成・表明・反映の要件を提起する。

1 子ども施策の目標

子どもの権利条約 (1989 年国連採択、1994 年日本批准) の権利内容のうち差別の禁止 (2 条)、子どもの最善の利益確保 (3 条)、生命・生存・発達への権利 (6 条)、子どもの意見の尊重 (12 条) は、一般原則に位置づけられている。こども基本法の基本理念 (第 3 条) には、これらの一般原則がすべて反映され、それに続く第 4 条~第 7 条には、国と地方自治体、事業主と国民はそれぞれ、基本理念にのっとり責務を果たし、努力すべきことが規定されている。このように、私たちは子ども施策の目標として、第一に、子どもの権利条約の一般原則の実現を確認することができる。

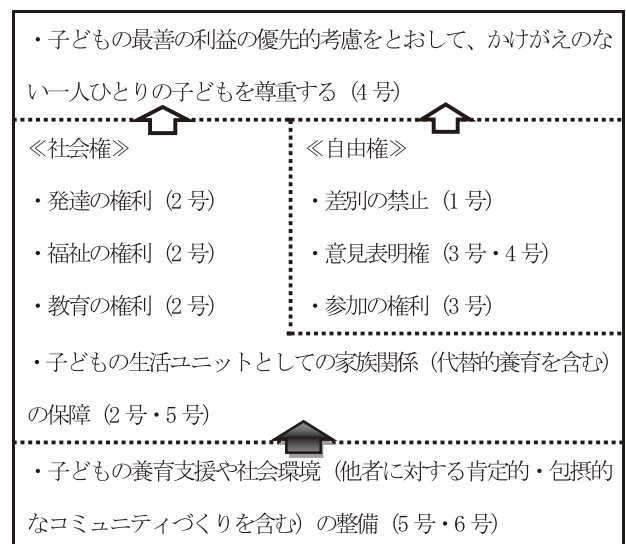
そのうえで、第 3 条 6 号に亘って規定された基本理念をさらに細かく読み解いていくと、子ども施策の目標について、子どもの生活の視点から導

き出すことができる【図 1】。それでは、子どもの権利に基づく生活 (子どもの生活権) の保障とは、何を実現することを意味しているのか。

最上位には、固有の人格をもつかけがえのない一人ひとりの子どもの存在を尊重することが位置づけられる。そのためには、目の前にいる一人ひとりの子どもにとってどうすることがもっとも望ましいのか、常に考え、決定することが必要となる。

一人ひとりの子どもを個人として尊重するには、いわゆる自由権や社会権等を含む、多様な権利保障が求められる。自由権とは、外部からの過度な干渉を排し、子ども個人の自律性や意思決定を実現することであり、ここでは差別の禁止、意見表明権、参加の権利を含めた。一方の社会権とは、人間らしい生活ができるために、国家等による保護や配慮を受ける権利であり、ここでは発達の権利、福祉の権利、教育の権利、子どもの生活ユニットとして家族関係の保障を含めた。

以上のような権利内容を実現する基盤として、養育支援や社会環境の整備が位置づけられ、私たちはそれらを非対称的な関係 (支える者/支えら



【図 1】 こども基本法の目指す子どもの生活権保障

れる者)に陥りがちなサービスや支援としてのみならず、相互に存在を認め合う関係性(つながり)として実現することが問われている。

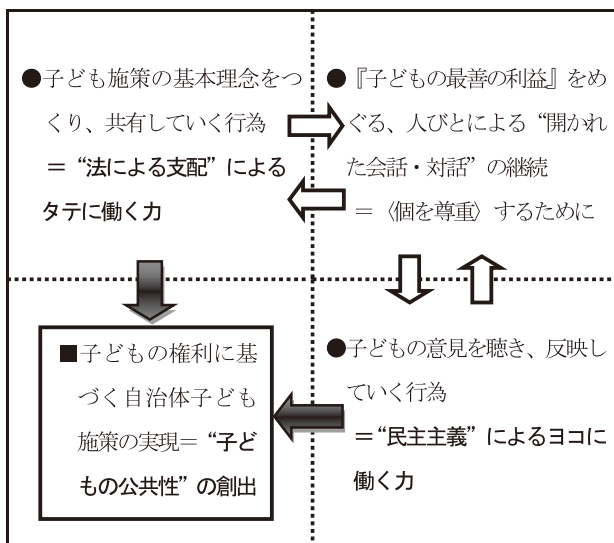
2 自治体子ども施策を創造する力

(1) 子ども施策に働くタテの力とヨコの力

こども基本法の目的(第1条)と基本理念(第3条)、国と地方公共団体の責務(第4条・第5条)、事業主と国民の努力(第6条・第7条)、さらにこども施策に対する意見反映(第11条)を規定した条文内容を読み解いていくと、自治体子ども施策を創造し、展開するうえでの二通りの論理を抽出することができる。

ひとつは、「日本国憲法や子どもの権利条約、さらに一般原則の反映された基本理念にのっとり」という表現(こども基本法第1条、第4条～第7条)の指し示す“法による支配”(さらに言えば立憲主義)であり、子ども施策に対してタテに働く力を生み出していく。いまひとつは、子ども本人に関係する事項等について意見表明・反映規定(第3条、第11条)の示すところの“民主主義”であり、子ども施策に対してヨコに働く力を生み出していく【図2】。

子どもの権利に基づく子ども施策(政策・実践)の実現に当たっては、二通りの力(法による支配と民主主義)がはたらいており、わたしたち



【図2】 子ども施策を拘束する法による支配と民主主義の力

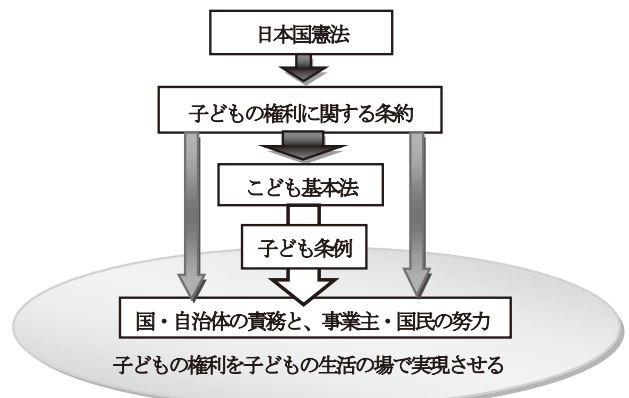
はそれを活かす道を講じる必要がある(制度的には、子ども条例制定や子ども会議設置等が考えられるが、それ以外にも多様な方法を考えることができる)。そして、それぞれの力の源であると同時に、兩者をつなぐ規準として、「子どもの最善の利益」をめぐる会話・対話の継続を位置づけることができ、3つの観点をとおした子ども施策の実現は、社会の態様として“子どもの公共性”を生み出すことになる。以下では、二通りの力の内容について、説明を加えていくこととする。

(2) 法による支配(タテに働く力)

「こども基本法」の担う機能はその基本理念等に規定されているように、日本国憲法や子どもの権利条約の精神を国内に行き渡らせ、ひいては子ども施策をとおして、子どもの生活の場で実現させることである【図3】。それはどのような力によって可能となるのだろうか。

荒牧重人は子どもの権利条約の法的位置づけと法的効力について、「日本国憲法よりは下位にあるが、法律よりは上位の規範であるとされる。条約は、国(立法・行政・司法)を『拘束』して子どもの権利を保障しようとするものである」(荒牧2023:5)と述べている。

このように、「こども基本法」のもつ現実(立法・行政・司法)に及ぼす力の源泉には、憲法や条約からタテに流れ込む法による支配(⇔恣意的な人による支配と対極にある力)が働いている。こうした力は多様な価値観をもつ個人のフェアな共存を図るために、憲法によって政治権力をしばることを意味する近代立憲主義の考え(長谷部2018:84)と通底するものである。



【図3】 こども基本法の機能

(3) 民主主義の拡張（ヨコにはたらく力）

こども基本法はもうひとつの価値、もうひとつの力を内在させており、それが民主主義である。民主主義について橋爪大三郎は、関係者（すなわち、意思決定の結果に拘束される人びと）の全員（可能的な全員）が、対等な資格で、意思決定にかかわることを原則にする政治制度として定義している（橋爪 1992：100）。

自治体子ども施策をつくり出す過程では、さまざまな決定がおこなわれるが、その決定に強く影響・拘束される子どもは、その中心的な関係者（当事者）である。こども基本法第 11 条における、子ども施策の策定・実施・評価における意見反映規定は、子どもに対する民主主義の拡張を求める規定であると解釈できる。

なお、政治的決定（複数の人に影響を及ぼす決定）は、子ども施策をつくり出す場のみならず、家庭や学校、施設や地域等でもおこなわれている。私たちは子どもの日常的な生活場面における民主主義をどう実現できるかという点についても、問われているのである。

る事柄について考慮する際に、子ども本人の意見を聴き、状況に包摂していくことは当然であるという考えが示されている（一般的意見 14 号パラ 43）。国連・子どもの権利委員会委員の大谷美紀子も、子どもの権利条約第 12 条（意見表明権）の意味として、「そもそも、自分にかかわることが、本人の意見を聴くことなく誰かに決められてしまうのはおかしいと思うのは、大人も同じであろう」（大谷 2023：13）と述べている。子どもの意見とは何だろうか。

子どもの意見は“view”の日本語訳であることから、そこには、子どもが思い描いたこと、子どもの意思や感じていることなども含んでいる（林 2023：25、大谷 2023：14）。そして、子どもは、たとえ言語で表現できない時期でも、遊び、身振り、表情やお絵描きを含む非言語的コミュニケーション等の多様な表現方法を用いて、選択や好みを明らかにしている（一般的意見 12 号）。子どもが意見を形成し、表現するには、安心できる環境、適切な情報、社会的な期待、表現を支える文化、経験の積み重ね等が寄与することになる（一般的意見 12 号）。

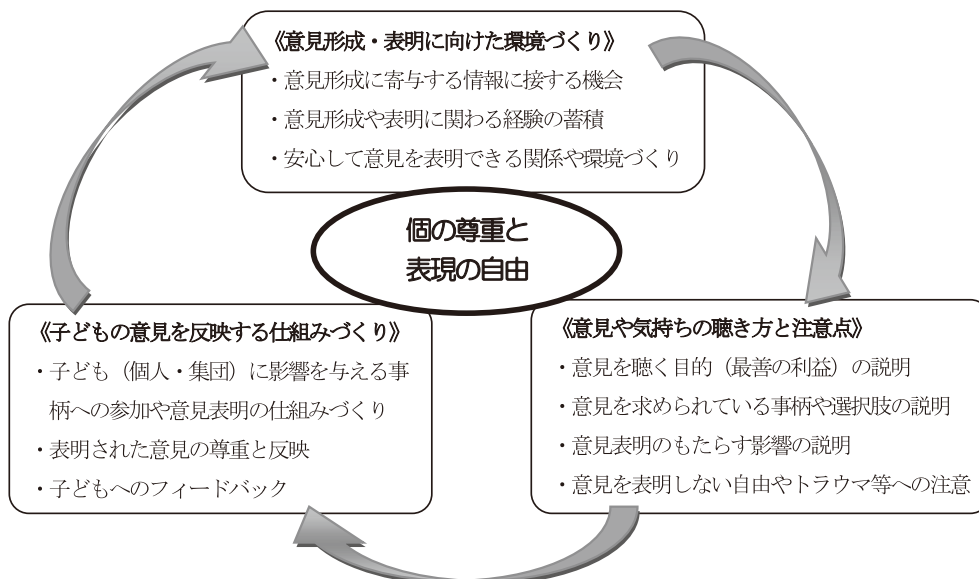
3 子どもの意見を聴くということ —その意味と方法

(1) どうして子どもの意見を聴くのか

子どもの権利委員会一般的意見 14 号において、子どもの最善の利益を含む、子どもに影響を与え

(2) どのようにして意見を聴くのか

今後、自治体子ども施策を策定・実施・評価するに当たって、子どもの意見を聴く取り組みが広範におこなわれていく。しかし、子どもの意見を聴き、施策に反映させるためには、さまざまな配



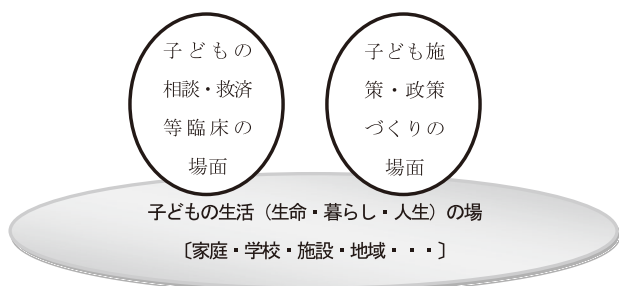
【図 4】 子どもの意見形成・表明・反映の要件

慮や工夫を要するのであり、私たちには自治体子ども施策を創出するための新しい方法論が問われている。そこで、国連・子どもの権利委員会一般的意見12号「意見を聴かれる子どもの権利」(2009年)を根拠にして、子どもの意見形成・表明・反映の要件を提起しておくこととしたい【図4】。

そのうえで、例えば、①意見形成・表明・反映の各局面を可能にする仕組みとは何か、②どのような子どもに、どこで聴くとよいのか、③誰がどのように、どのくらい聴くとよいのか、④聴いた意見をどのように整理するとよいのか、⑤それらを根拠となる資料としてどう提起するとよいのか等が問われ、私たちは実践を通して有効な方法を考える必要がある。

(3) 子どもの意見を聴く子育ての一般化に向けて

子どもの意見を聴くことは、【図5】に示したように、子どもの生活のあらゆる場面に及ぶ。国連・子どもの権利委員会一般的意見12号には、「意見を聴かれる子どもの権利の家庭における実施」について規定されているため、その内容を示しておくこととする。



【図5】 子どもの意見を深く聴くことの間われている場面

子どもの意見を聴くことは、個人の発達を促進し、家族関係を強化し、かつ子どもの社会化を支援するうえで役に立つとともに、家庭におけるあらゆる形態の暴力に対して予防的役割を果たす(一般的意見12号パラ90)。締約国は、親、保護者および保育者に対し、子どもにかかわるあらゆる事柄について子どもたちの声に耳を傾け、かつその意見を正当に重視するよう、立法および政策

を通じて奨励するべきである(一般的意見12号パラ92)。メディアは、親に対し、その子どもの参加は子ども自身、その家族および社会にとって高い価値を有するものであることを伝えるうえで強力な役割を果たすべきである(一般的意見12号パラ96)。

自治体は以上のような規定を根拠として、地域子育て支援拠点事業(子育てひろば事業)等の実践をとおして、権利の主体である子ども(そこには、当然乳幼児期の子どもを含む)の意見を聴く子育ての一般化を推進することが必要である。

参考文献・資料

- ・荒牧重人(2023)「子どもの権利と法、自治体」『都市問題(特集1:地方自治と子どもの権利)』vol.114、後藤・安田記念東京都市研究所、4-12
- ・長谷部恭男(2018)『憲法の良識—「国のかたち」を壊さない仕組み』朝日新聞出版
- ・橋爪大三郎(1992)『民主主義は人類が生み出した最高の政治制度である』現代書館
- ・林大介(2023)「子どもの声を自治体に活かす—主権者としての子どもの意見表明・参加のあり方」『都市問題』vol.114、後藤・安田記念東京都市研究所、22-27
- ・加藤悦雄(2024)「論点整理・解題—子ども施策の基本理念と自治体における子どもの意見の反映」『「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム2023 小金井報告資料集』『「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポ2023 小金井実行委員会/小金井市、19-26
- ・加藤悦雄(2024)「子どもの権利を実践するには—一個を尊重したつながりに向けて」『日本保育学会会報』第188号、日本保育学会、1-2
- ・喜多明人、森田明美、広沢明、荒牧重人編(2009)『[逐条解説]子どもの権利条約』日本評論社
- ・国連・子どもの権利委員会一般的意見12号(2009年)「意見を聴かれる子どもの権利」(日本語訳平野裕二)
- ・国連・子どもの権利委員会一般的意見14号(2013年)「自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利」(日本語訳平野裕二)
- ・大谷美紀子(2023)「あらためて『子どもの権利』とは」『こころの科学』232、日本評論社、10-15