

〈第 6 分科会〉  
子ども条例

今次の本分科会は、これまでの議論を踏まえ、次のテーマで報告しあい検討を深めた。

こども基本法を積極的に活かす子ども条例の実施・運営と検証の仕組み——自治体と学校と市民の実践的交流を通して。

## 1 子ども条例をめぐる 20 年来の議論

本分科会でいう「子ども条例」とは、いうまでもなく「子どもの権利条例」のことである。子どもの権利条約に基づく子ども施策を実施していく、その基本的な枠組みとなる地方自治体条例である。自治体シンポジウムは 2002 年に兵庫県川西市で第 1 回が開催されたが、「子どもの権利条例」はその当初からの重要な課題として位置づいてきた。わたしたちは四半世紀にわたる問いかけとして、「子ども（の権利）条例」の意義と役割をめぐる議論し検討してきたわけである。

その 20 年来の検討は 3 つのステップを踏んで現在に至っている。当初は「条例をいかにするか」がテーマであった。川西市子どもの人権オンブズパーソン条例（1998 年制定）や川崎市子どもの権利に関する条例（2000 年制定）をモデルとした検討であった。

やがて制定自治体が少しずつ増えていくなか「条例をいかに活かすか」へと検討は進んだ。ここでは「子どもにやさしいまち（Child Friendly Cities）」（国連児童基金）や「子どもに相応しい世界は全ての人に相応しい世界」（2002 国連・子ども特別総会）など、子ども条例のコンセプトが受け止められてきた。

つまりは、本分科会は「青少年健全育成条例」等に久しく見られてきた規範主義的な対処療法の次元を超えて、子どもの最善の利益を実現する「まちづくり」の課題として、自治体子ども施策を位置づけ、その基本的枠組みとして条例を考えしてきたのである。

そして、「条例をいかに検証するか」という現在の課題に向き合うこととなった。

## 2 子ども条例をめぐる問題意識

現在、子ども条例の制定自治体は 64 自治体を数える（2023 年 5 月 CRC 研究所調査）。だが全国には 1700 超の自治体がある。制定自治体は未だ希少だ。条例が子どもの最善の利益の実現に向けて、どのように実際に機能しているのか（中には形骸化が懸念される状況も見受けられるだけに）、その成果と課題を明らかにしていくことが求められてきた。

そうしたなか 2022 年「こども基本法」が制定され、翌年 4 月施行された。子どもの権利条約に基づく「こども施策」を推進しようとする包括的立法である。1994 年の子どもの権利条約の批准・発効から 30 年近く、ようやく成立した子どもの権利の包括的立法である。

国連・子どもの権利委員会は日本に対して「子どもの権利に関する包括的な法律を採択し、かつ国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置をとるよう、強く勧告する」（2019 年第 4・5 回総括所見）と求めていた。同様の勧告はその以前にも繰り返されてきた。こうした国際社会の動きとともに、子ども条例を制定して子どもの権利条約に基づく子ども施策に取り組もうとする自治体の動きは、「こども基本法」の成立を導くものともなったわけだ。四半世紀におよぶ「子ども条例」の取り組みが「こども基本法」によって追認されたともいえる。

したがって、子ども条例を子どもの最善の利益の実現に向けて積極的に活かしていくためには、子どもの権利条約に基づく子ども施策を自治体の主体において実施する基本的な枠組みとして、より実効的な子ども条例の制定と実施が強く求められる。より実効的な条例とするために、その実施・運営を検証する仕組みが、とりわけ重要となるのである。

条例の検証には、子どもの最善の利益に向けて実効ある条例としていくために、子どもを含む市民の参加が不可欠である。そして多くの子どもが

日々を過ごす学校において、条例がどのように機能しているのか、そこに目を向けていくことが極めて重要である。

こうした問題意識から、冒頭に示した本分科会のテーマ設定がなされたわけである。

### 3 こども基本法を積極的に活かす条例

本分科会は基調報告において、こども基本法をめぐる評価と今後に向かう期待として、次の諸点が提起された。

第1に、子どもの権利条約の一般原則を基本理念とする包括的立法であるということ、それゆえ第2に、従前の個人モデルを超脱する社会モデルアプローチとして「こども施策」を求める基本法だといえること、これらはもっとも評価しうる点だといえる。そこから第3に、子ども施策を子どもの権利を基盤とする施策に転換していくこと、そして第4に、「子どもの最善の利益の原則に根差す地方自治」を拓いていくこと、さらに第5に、その地方自治の営みとして〈子ども参加の学校〉をつくっていくことが、期待される。

このような基調報告を受けて、自治体、学校、市民から、次の各報告がなされた。

#### ①条例検証のどんな仕組みがあるのか

東京都中野区から、子どもの権利に関する条例(2022年制定)により設置された「子どもの権利委員会」による条例検証の仕組みについて、次に大阪府泉南市から、子どもの権利に関する条例(2012年制定)により設置された「子どもの権利条例委員会」および「市民モニター制度」など市民参加による条例検証の仕組みについて、それぞれ報告を受けた。

#### ②制定・実施に市民はどうかかわったか

小金井市の2009年「子どもの権利に関する条例」および2022年「子どもオンブズパーソン設置条例」の制定・実施に、市民がどうかかわってきたのか、「つくろう!子どもの権利条例の会」(制定後は「いかそう!子どもの権利条例の会」に改称)からの報告を受けた。

#### ③条例はどう機能しているか(学校から)

子どもの権利条例を制定して12年がたつ泉南

市の小学校では、条例がどのように活かされているのか、市立小学校の学校長から報告を受けた。条例が定める「子ども会議」や「子どもの権利の日」、また「条約を伝え、子どもが権利の主体として、条約を日々の生活に生かす」、「子どもの権利に関する積極的な教育を教育課程等に位置づけて実施する」等に基づく取り組みが報告された。

#### ④条例はどう機能しているか(市民から)

いずれも市民による特別発言として、次の3都市からオンラインによる報告を受けた。

最初に、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」(2008年)の制定に取り組んだ市民から、同条例の実施・運営について、市民から見える、制度の形骸化が懸念される現状、そして今後の期待が語られた。

次に、「泉南市子どもの権利に関する条例」の検討段階から参加し現在は子どもの権利条例委員会の市民委員として検証に取り組む市民から、2022年に子どもが自死するという深刻な事態を受け止めるなか、条例はどう機能しているか、評価と懸念、課題が語られた。

そして、「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」(1998年)の制定等にかかわった市民から、2022年12月の「オンブズパーソン提言問題」をめぐる条例形骸化の実態と経過、それを打開する市民グループの取り組み、そして今後への期待が語られた。

### 4 小括：子ども条例に求められる機能

今これから、子ども条例には、どのような機能が必要か。報告と質疑や討議、交流の発言のなかから、次の諸点を次回に向け記しておきたい。

子ども条例によって、①人々が「子どもの権利」と出会うことができる。②深刻な現実や課題に目を逸らさず向き合うことができる。③子どもにやさしいまちへ向かう道しるべとなる。④子どもの最善を目指す「市民的対話」が育てられる。⑤子どもの権利を基盤とする社会モデルアプローチを子ども参加で拓いていく——参加者の実感と願いである。

吉永 省三(千里金蘭大学)