

子どもの権利条例を基盤とした子ども施策の展開について

中野区子ども教育部 青木 大

はじめに

地方自治体において、子どもの権利条例の制定が 69 自治体までに広がり（報告時）、そのなかで、子どもオンブズマン制度をはじめ、子ども会議、子ども計画、子どもの権利委員会などのしくみが設けられ、実行に移されてきている。

一方で、当然のことではあるが、それを具現化していくのは自治体職員である。どのように、子どもの権利条例を基盤とした子ども施策を進めていくのか、組織体制や人材育成などに悩んでいる自治体も少なくないように思える。

本日は、「子どもの権利条例を基盤とした子ども施策の展開」と題して、前半は本区の子どもの権利条例と条例に基づく取り組みについて、後半は本区がどのような組織体制で取り組みを具現化してきたのか、また子ども施策を推進していくための人材育成をどのように考えるのか、など「子ども施策の展開」について事例共有をおこなう。

1 「中野区子どもの権利に関する条例」の制定

2018（平成 30）年 6 月に、酒井直人区長が就任した。酒井区長は、子育て施策を一丁目一番地の政策に掲げ、子育てしやすい自治体を目指すことを宣言した。その後、2020（令和 2）年 12 月に、子どもの権利条例の制定を見据えた検討をおこなう、中野区子どもの権利擁護推進審議会を設置し、複数の自治体で子どもの権利条例の策定にかかわった経歴を持つ野村武司氏（東京経済大学現代法学部教授・弁護士）に会長を務めていただいた。審議会において、子どもの権利条約第 12 条の意見表明権が子どもの権利のなかでもとくに重要であることを踏まえ、「子どもの意見」に耳を傾ける必要があるという議論がされ、可能な限り出前授業や意見聴取をおこない答申への反映がなされ

た。

2021（令和 3）年 6 月に審議会の答申が区に提出された。区は、それを踏まえた条例案の検討をおこない、2022（令和 4）年 3 月に条例が可決され、同年 4 月 1 日から施行された。

2 条例の内容

中野区子どもの権利に関する条例は、「区に関わる人が子どもの権利の尊重の理念を持ち、それぞれの生活や活動に生かすことにより、子どもの権利を保障し、もって子どもにやさしいまちづくりを推進すること」を目的としている。

本条例は、子どもの権利の保障を進めていくための理念を定めるとともに、その理念が実現されるよう、必要なしくみを規定しており、いわゆる「総合条例」に分類される。必要なしくみを規定することにより、条例が「絵に描いた餅」にならないよう、実効性を確保している。

前文において、「子どもをまちづくりのパートナーとして、子どもの今と未来のために、子どもにやさしいまちづくりを推進すること」を規定するとともに、子どもが条例を読んだときにエンパワーメントされるよう、おとなから子どもへのメッセージを規定している。また、子どもの権利について、子どもの具体的な生活場面に即して、「あらゆる場面」においてとくに保障される権利を規定したうえで、「家庭」、「育ち学ぶ施設および団体の活動」、「地域社会」において特に保障される権利を規定していることなどが特徴である。

3 条例に基づく取り組み

条例の普及啓発について、「子どもの権利の日フォーラム」の開催をはじめ、子どもの年代に合わせたリーフレットの作成・配布、講演会等の普及啓発事業の実施、区の職員・教職員、学童クラ

ブ職員等への研修などに取り組んでいる。

子どもの意見表明・参加の促進について、庁内の様々な部署に子どもの意見表明・参加を広げていくにあたり、意見聴取の場の設定の仕方や方法、取り組み事例などを掲載した手引きを作成し共有を図っている。

子ども会議について、本区では20年間にわたり、中高生年代が意見交換等をおこない、意見表明につなげていく事業として、中野ハイティーン会議を開催している。条例に基づく子ども会議の趣旨である「広く子どもの意見を反映する」ことを踏まえ、2025（令和7）年度からは小学生を対象に加え、「ティーンズ会議」として運営をおこなっていく予定である。

子どもの居場所づくりについて、児童館の機能強化と施設更新を進めるため、2024（令和6）年3月に「中野区児童館・運営整備推進計画」の策定をおこない、現在、児童館館内の利用ルールにおいて、ゲーム、カードゲーム、おやつの持ち込みの禁止など、禁止事項が多くあるが、子どもの声を反映した利用ルールの見直しに取り組んでいる。国の児童館ガイドラインの改定を受け、区の児童館運営指針の見直しを進めている。また、常設プレーパークの設置に向けて検討を進めており、2025（令和7）年度の開設に向けた試行プレーパーク事業では、子どもの意見を聴き、設計や運営内容に反映する取り組みをおこなった。

子ども計画について、2023（令和5）年3月に条例の推進計画など5つの法定計画を包含する「中野区子ども総合計画」を策定し、子どもの権利保障の観点から目標を定め、総合的に推進している。本計画は、こども基本法で規定される「市町村こども計画」に相当するものである。

子どもの権利委員会について、推進計画および子ども施策を検証するため、区長の附属機関として、2022（令和4）年6月に委員会を設置し、内田塔子氏（東洋大学福祉社会デザイン学部准教授）に会長を務めていただいている。

子どもの権利救済委員（子どもオンブズマン）について、子どもの権利の侵害からのすみやかな救済と子どもの権利の保障を図るため、2022（令和4）年4月に、中野区子どもの権利擁護推進審議会の会長を務めていただいた野村氏をはじめ3

名の子どものオンブズマンを任命した。その後、子どもオンブズマン子ども相談室（愛称：ポカコロ）の開設に向けて準備を進め、同年9月1日に子ども相談室を開設した。愛称「ポカコロ」は、子どもから募集し、子ども自身がワークショップにより選定した。

4 地方自治体における子ども施策の展開

条例に規定するしくみの具現化を推進しているところであるが、こうした子ども施策を進めていくのは人であり、人材の育成や組織風土の醸成が重要になる。

現在の自治体を取り巻く状況について、区民ニーズが複雑・多様化しており、これまでの画的サービスではなく、きめ細やかな行政サービス、新たな価値を創出するサービスが求められている。そのなかで、自治体の内情に目を向けると、人材不足、財源不足、専門性不足と3つの不足がある。

全国的な課題である高齢化への対応をはじめ、本区の場合、児童相談所の運営や、中野サンプラザ跡の市街地再開発事業など、多くの重要な行政課題がある。職員数は条例で上限が定められており、行政需要が増大している現状を踏まえると、職員数について十分とはいえない状況である。また、本区職員の年齢別構成比をみると、事務執行の中心を担っていく年代である40代の職員が極端に少ない。さらに、採用試験について、2025（令和7）年度採用のⅠ類事務で倍率2.1倍となり、人材の確保が難しくなっている。現場で施策を実行していくための職員が、量だけでなく、質の面でも厳しい状況にある。同様に、公共施設の建替え時期が到来していることなどもあり、財源も厳しい状況である。

こうした状況を踏まえると、既存のタテワリ組織で対応していくことは困難な状況であり、横断的な施策展開が求められる。

これは、本区を取り巻く状況を解釈したものになるが、他の自治体も同様の状況が起きているのではないかと推察する。こども基本法や子どもの権利条例は制定され、それを具体化していくフェーズに移行しつつある。そのなかで、子ども施策を実行していくためには、組織づくり、職員

づくりを進めていく必要がある。

5 子ども施策の推進体制

酒井直人区長が就任し、子育てしやすい自治体を目指すことを宣言し、その推進を担うエンジン役として、2020（令和2）年4月に、子ども政策の総合調整部門として、子ども政策担当課長と子ども政策調整係が新設され、私が子ども政策担当課長に任命された。部門横断的な政策調整や、重要な区政課題、既存の組織体制のなかでは進めることが難しい課題の推進を使命としている。施策レベルでは、子どもの権利条例の制定から、子どもの貧困対策の企画立案、ひとり親家庭支援の拡充、子ども総合計画の策定、常設プレーパーク設置に向けた取り組み、児童館運営・整備推進計画の策定、学童クラブの待機児童対策や病児保育施設の誘致、一時保育施設の拡充などを進めてきた。施策レベルのもの以外にも、事業レベルのもの、所管課と伴走する執行レベルのものなども担っている。また、広く子ども・区民の意見を聴き、政策に反映させる役割も果たしている。子育て家庭と区長のタウンミーティングを定期的に開催し、予算などに反映させている。

本区での経験を踏まえて、私が感じている持続可能な子ども施策の推進のために必要な事項を列挙する。

まず、大前提になるが、自治体組織として、子ども施策の位置づけをしっかりとこなうということ、とくに首長のリーダーシップが必要になる。子ども政策担当も、当初課長と職員3名でスタートした。具体的な事務や予算を所掌していない組織に、人を配置することは容易ではない。子ども施策を進めていくという組織の、首長の強い意思と覚悟が必要になる。

第2に、子ども施策は幅広く、全体的な底上げを図るとともに、組織横断的な施策展開をおこな

うためには、「総合調整部門」の機能を設けることが重要になる。この「総合調整部門」をどの組織に置くのかは、自治体の企画部門（企画部）と、子ども部局の2通りあると考える。企画部門に置く場合はよりトップマネジメントの意思を反映しやすくなる。一方、子ども部局に置くと事業部門との連携がしやすくなる。これは自治体の組織規模や成り立ちなどで変わってくる面があるが、いずれにしても「総合調整部門」の機能は不可欠である。

第3に、配置する職員としては、若い職員が多くなるため、経験、ノウハウ不足は当然あるが、チームワークを高めて、配置されている職員の知見とネットワークを共有化してカバーしていく形で業務を進めていくことが重要である。

第4に、施策を進めていくにあたり、広く子ども・区民のニーズを把握することが必要である。定期的に、子ども・保護者を対象とした調査を実施したり、ヒアリングなどをおこなうことが重要である。

第5に、施策を進めていくにあたり、知識・経験の不足は当然に生じる。そのため、学識経験者との協働が不可欠であり、本区も様々な子ども施策を進めていくなかで、多大なるご協力をいただいた。ここで大切にしていることは、学識経験者に協力を依頼するのであれば、相手方にも成果や実績が還元され、Win-Winの関係が築けるようなサイクルをつくりだすということである。

最後に、他自治体との連携も重要である。行政組織同士、現状も、課題も同様なことが多く、他の自治体に学ぶことが多い。とくに視察に伺い、直接話を聞くということを積極的におこなっている。この全国シンポジウムの場合は、子ども施策に取り組む自治体として、非常に貴重な機会である。この事例報告が、微力ながら、本区と同様の課題をお持ちの自治体にとって役立てば幸いである。