

地方自治から広げる子どもの権利～子どもと創る子どもにやさしいまち～

東京経済大学 野村 武司

はじめに

こども基本法が施行されてから3年が経過した。こども家庭庁設置法、同法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（いわゆる「整備法」）、そして、こども基本法が成立した2022年6月の第208回通常国会は、「こども国会」ともいわれ、「こどもまんなか社会」がキーワードとなっていたことは記憶にも新しい。国会審議において、「子どもまんなか社会」について、当時の担当大臣は、「こどもまんなか社会とは、常に子供の最善の利益を第一に考えて、子供に関する取組、政策が我が国社会の真ん中に据えられる社会のことです。子供が保護者や社会の支えを受けながら自立した個人として自己を確立していく主体、言い換えれば、権利の主体であることを社会全体で認識すること、そして、保護すべきところは保護しつつ、子供の意見を年齢、発達段階に応じて尊重し、そして、子供の権利を保障し、子供を誰一人取り残さず、健やかな成長を後押しする、そんな社会であると考えています。」と答弁している⁽¹⁾。政府が国会で公式に、「子ども(子供)の権利」を、「保障」という用語を用いて答弁したのはおそらくはじめてのことであり、「子どもの権利」・「子どもの権利の保障」が共通言語になったことの意義は大きい。

1 こども基本法とは何か

こうして成立したこども基本法（以下、「法」という。）であるが、この法律を一言で表すと、こども施策を「こどもまんなか社会」を実現するためのものと位置づけたうえで、「基本理念を定めて、こども施策を総合的に推進するための法律」ということができよう。そして、そのための手段として、(国に置かれるこども政策推進会議もあるが)大きなフレームとしては、「国の

こども大綱」→「自治体こども計画」を規定したというのが本法のしくみである。

こども施策をおこなうための基本理念は、法第3条において6号にわたって規定されているが、子どもの権利との関係で言うと、第1号から4号が重要である。各号には、子どもの権利条約の一般原則である「差別の禁止」(第1号)、「生命・生存・発達の保障」(第2号)、「子どもの意見の尊重」(第3号および4号)、「子どもの最善の利益の考慮」(第4号)がそれぞれ表現されている⁽²⁾。わが国では、子どもの権利条約の一般原則を条文に織り込んで表現するのが、子どもの権利を保障する法律や条例の作法となっており、こども基本法もこれに倣っている。

また、「基本理念」ではないが、「こども施策を策定し、実施し、及び評価するに当たっては、当該こども施策の対象となるこども・・・の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」とする法第11条の規定にはとくに留意する必要がある。同条は、子どもの権利条約12条を背景にもつ規定であり、国および自治体を、努力義務としてではなく、義務としてこれを義務づけており、とりわけ法が自治体を唯一義務づける規定になっている。

2 こども基本法と自治体こども施策

こども施策を総合的に推進することを通じて「こどもまんなか社会」を実現するというのがこども基本法であり、法は、その手段として、国のこども大綱、自治体のこども計画を置いている。こども施策は、わが国の法制度においては、そのほとんどを国が制定する個別の法律および関連する事業を根拠とする一方で、その実施の権限は、こうした法律において自治体(の長)、とりわけ基礎自治体とされており、その意味で、こども施策の実施において地方自治は重要である。

こども施策の総合的推進は、いわゆる「縦割り行政」（およびその弊害）を解消することを含意しているが、こども施策を所管するこども家庭庁が設置されたことは、「省庁縦割り」を解消するという意味では重要である。しかし、こども施策は、個別の法律およびそれに基づく事業によって実施されており、法律相互間の調整がなされていないことがほとんどで、その意味で、「法律縦割り」という意味での縦割りは解消されているとはいえない。そして、自治体は、その組織において、省庁に対応した組織として編制されているとともに、個別の法律を実施する組織ともなっていることから、自治体が従来の施策の実施を踏襲する限り、仮に「省庁縦割り」が解消されたとしても、こども施策の推進において、「法律縦割り」は解消されないことに気づいておく必要がある。

ところで、こども施策の権限のほとんどが基礎自治体にあるとしたが、教育委員会などその他の執行機関に与えられている権限は別にして、こども施策以外の権限も含めて、その権限は、法律上、ほぼ長（首長）の権限とされている。すなわち、自治体が、地方自治的に工夫をすれば、長に与えられた権限を、個別の法律の論理のみに依拠せず、総合的に実施することができるという点が重要であり、「自治体こども計画」はそのためのツールでもある。

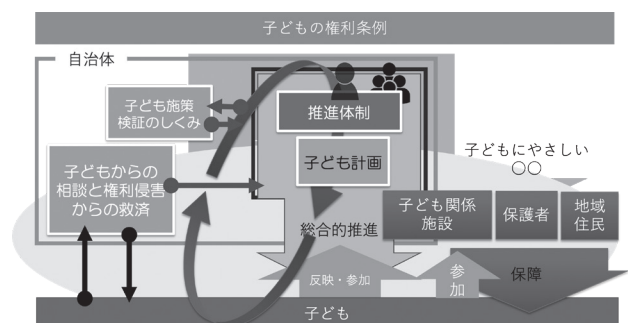
ちなみに、法第10条に、自治体こども計画（都道府県こども計画、市町村こども計画）の規定があるが、たとえば、市町村こども計画でいえば、第5項の子ども・若者育成支援推進法に基づく「市町村子ども・若者計画」、こどもの貧困の解消に向けた対策の推進に関する法律に基づく「こどもの貧困の解消に向けた対策についての計画」、「その他法令の規定により市町村が作成する計画であってこども施策に関する事項を定めるもの」が、ここでいう個別の法律の論理に従った計画であるが、こども基本法は、自治体こども計画を、これらと「一体のものとして作成することができる」としており、個別の論理を越えてこども施策を一体のものとして総合的に計画することを自治体に促しているともみることができる。

3 こども基本法と子どもの権利条例

こども基本法は、こどもまんなか社会を実現するために、こども施策を、自治体子ども計画を通じて総合的に推進することを求めており、その実現において、わが国の法制度のしくみを前提にすると、基礎自治体の役割が鍵となっている。ただし、法はそれ以上のことを規定していない。こども施策を具体的に動かそうとする場合、「こども施策を計画・策定する」→「こども施策を（総合的に）実施する」→「こども施策・計画を検証する」→「こども施策・計画を改善する」といったサイクル（いわゆる「PDCAサイクル」）が必要であり、法第11条に従えば、それぞれの段階においてこども等の意見の反映が求められることになる。そのためには、こうしたサイクルをしくみとして確立する必要があり、条例をもって根拠づけることがふさわしい。この条例が「子どもの権利条例」にあたる。

子どもの権利条例では、当該自治体にふさわしい（こども計画の基本ともなる）こども施策の基本理念を表し、子どもの権利とその保障に関係する「おとな」（機関、団体を含む。）を示してその責務および義務について明らかにするとともに、こども施策の推進について規定する必要がある。具体的には、自治体行政として推進体制を整えること、そして、こども計画に基づくこども施策の総合的推進について、策定、実施、検証について規定する必要がある。こども施策の検証として、子どもの権利に基づく客観的指標と第3者の検証が不可欠であることにも留意が必要である。

また、こども施策の総合的推進および子どもの具体的権利保障においてこどもの意見（views）



の反映が不可欠であり、こども基本法がその措置を義務づけていることを踏まえ、子どもの意見反映・参加のためのしくみをこども施策の策定、実施、検証のそれぞれにわたって設ける必要がある。

さらに、子どもが権利侵害等について声をあげるためのしくみが社会的に整えられておらず、声をあげることが困難な状況にあることも踏まえ、子ども等からの相談に応じて解決を図るとともに、子どもの権利侵害等がこども施策の実施に潜在していることも踏まえ、こども施策に対して改善を促し、子どもの権利の促進に繋げるしくみも不可欠である。なお、このしくみについては、子どもの権利を基盤にした活動とともに、第三者性、独立性が求められる^③。

4 おわりに～地方自治から広げる子どもと創る子どもにやさしいまち～

こうして創られる自治体のかたちは、「子どもにやさしい〇〇市（〇〇町、〇〇村、〇〇区）」であり、以上のようなしくみを根拠づけるためには、子どもの権利の理念だけを示す条例では十分ではなく、いわゆる総合条例としての「子どもの権利条例」を制定すべきであろう。ここでは、子どもの意見（views）を反映するための措置が講じられることになるが、その際、「子どもと創る」という意味では、柔軟で多様な取り組みが鍵になる。子どもが「ちゃんと意見を言えた」、「安心して意見を言えた」、「おとながちゃんと耳を傾けていた」、「おとなが子どもの意見を真剣に考えていた」、「子どもの意見がどのようになっていくのかについて説明があり、どのように尊重されたのかの説明もあった」、すなわち、「意見（views）が尊重されている」と、子どもが思える取り組みが重要である。

注

- (1) 第208回国会衆議院内閣委員会会議録（2022年4月22日）・野田国務大臣答弁。
- (2) 「こども施策は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。」とする法第3条に規定する最初の4つは次のとおりである。
 - 一 全てのこどもについて、個人として尊重され、その基本的人権が保障されるとともに、差別的取扱いを受けないようにすること。
 - 二 全てのこどもについて、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され保護されること、その健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉に係る権利が等しく保障されるとともに、教育基本法（平成十八年法律第二十号）の精神にのっとり教育を受ける機会が等しく与えられること。
 - 三 全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること。
 - 四 全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること。
- (3) いわゆる「子どもオンブズマン」であるが、各地の自治体の規定においては、「子どもの権利擁護委員」、「子どもの権利救済委員」といった名称が使われている。一般的な用語として、「子どもの権利の相談・救済機関」という言い方もあるが、「子どもオンブズマン」は、この名称にとどまらない、制度改善、子どもの権利の普及・啓発といった役割も有している。参照、拙稿「子どもの人権・権利を守る仕組み・国内外での子どもコミッショナー、オンブズパーソンの取り組み」末富芳編著『子ども若者の権利と政策1・子ども若者の権利とこども基本法』（2023年、明石書店）、日弁連子どもの権利委員会編『子どもコミッショナーはなぜ必要か・子どものSOSに応える人権機関』（2023年、明石書店）。