

## 第1章 なぜ「子ども基本条例」をつくるのか

この章では、「子ども基本条例」とは何か、なぜ条例<sup>1</sup>を制定する必要があるのかについて、まとめています。

### 1 「子ども基本条例」とは何か

一般的に、子どもに関する条例には、非行対策や有害な環境からの保護を目的とした「健全育成型」、子育てに不安を持つ親などの支援など子育て施策の推進を目的とした「子育て支援型」、子どもの権利の保障を目的とした「子どもの権利型」の3つのタイプがあります。また、子どもの権利型条例には、子どもの権利の理念や子ども施策の方向性を定めた「宣言・理念型」、子どもの権利侵害に対する相談・救済など、個別の課題に対応した「個別型」、子どもの権利の理念、計画策定や普及啓発などの施策、相談・救済制度、施策検証制度など、子どもの権利保障や子ども施策を総合的に定めた「総合型」があります。

今回の条例制定の目的は、「大人が果たすべき役割を明確にし、子どもの権利を守っていくこと」「将来にわたって子どもの権利について普及、啓発を行い、家庭・地域・学校などの中できちんとした理念のもとに子どもを育成することができるようにすること」「宗像市の子ども施策の法的根拠とすること」です。以上のことから、宗像市が制定を目指す「子ども基本条例」は、「健全育成型」「子育て支援型」「子どもの権利総合型」すべての内容を盛り込んだ、今後市が実施する子ども施策すべての「基本」となる条例になります。そのため、名称についても「子ども基本条例」としています。

### 2 「子どもの権利」とは何か

「子ども基本条例」に盛り込む予定の「子どもの権利」とは一体どういうものなのでしょうか。ここでは、そのことについて整理してみたいと思います。

#### (1) 「子どもの権利」の歴史

人類の歴史において、長い間、子どもは過酷な労働を強いられるなどの不当な取扱いを受けてきました。「子どもの権利」という考え方が広く一般的に知られるようになったのは20世紀に入ってからで、そのきっかけとなったのは2度の世界大戦でした。

人類が初めて経験した世界規模の戦争である第一次世界大戦において、多くの子どもた

<sup>1</sup> 条例：地方公共団体が法令の範囲内において制定する、制定した地方自治体において効力を発揮するきまりのこと。

ちが犠牲になりました。その反省から、1924（大正13）年、国際連盟において「児童の権利に関するジュネーヴ宣言」が採択されました。この宣言では、子どもの保護される権利が強調され、「人類は児童に対して最善のものを与える義務を負う」という目標が掲げられました。

しかし、すぐに第二次世界大戦が勃発し、再び多くの子どもたちが犠牲になりました。そこで、戦後発足した国際連合において、世界平和と人権の保障を同時に実現するために、1948（昭和23）年に「世界人権宣言」が採択されました。この宣言は、すべての人が保障される人権の国際基準を示したものですが、「教育を受ける権利」「保護される権利」など、子どもの権利を保障する内容が盛り込まれました。

その後国際連合は、1959（昭和34）年11月20日に「児童の権利に関する宣言」を採択します。この宣言においても「人類は児童に対して最善のものを与える義務を負う」という目標が掲げられ、「子どもの最善の利益の保障（狭義）」「生まれたときから名前、国籍を持つ権利」「教育を受ける権利」「遊ぶ権利」「保護される権利」などが盛り込まれました。

その後、1966（昭和41）年には児童固有の権利として「保護される権利」「生まれたときから名前、国籍を持つ権利」が盛り込まれた国際人権規約が採択されました。

このように国際的に子どもの権利が認められる中、日本においても1951（昭和26）年5月5日に「児童憲章」が制定されています。

これらの宣言や規約では子どもは主に「保護の客体」として捉えられていましたが、そこからさらに考え方を進め、「権利を行使する主体」であることを認めたのが、1989（平成元）年11月20日に採択された「児童の権利に関する条約」（以下「条約」といいます。）です。日本においても1994（平成6）年に批准<sup>2</sup>をして、国内法としての効力を持つことになりました。

## （2）「子どもの権利」とその内容

どのようなことが子どもの権利として認められているのでしょうか。ここでは、条約が保障する権利について見ていくことにします。

条約で規定された権利は、大人と同じ様に認められる基本的人権である「生きる権利」と「参加する（意見を表明する）権利」、子ども固有の権利である「育つ（成長・発達する）権利」と「守られる（保護される）権利」の4つに分類されます。「生きる権利」には、差別をされないことや、病気や怪我をしたときには病院で治療を受けられる権利などがあります。「参加する権利」には、自由に自分の意見を言ったり、集まってグループを作ったり、自由に活動することができる権利などがあります。「育つ権利」には、教育を受けたり、遊んだり、休んだりすることができる権利などがあります。「守られる権利」には、すべての

---

<sup>2</sup> **批准**：政府の代表が外国と署名・調印した条約を、後で国会が承認すること。これにより条約は正式に締結される。

暴力や虐待、いじめ、犯罪などから守られる権利などがあります。

条約ではこのほかに、子どものかかわるすべての活動において「子どもの最善の利益」を第一義的<sup>3</sup>に考慮することを原則として規定しています。

子どもの本質は、「成長していつかは大人になる」ということです。その意味では、「育つ権利」は、子どもの権利の本質であると考えられます。条約の中でも、子どもは成長・発達する存在であるという観点から、さまざまな権利が保障されています。

この条約の大きな特徴は、子どもを「権利を行使する主体」、つまり、子どもも大人と同じように認められた存在であるという考え方を明確にしたことです。この条約が出来る前までの子どもは、もっぱら保護の対象であり、また、「まだ子どもだから」「子どものくせに」あるいは「こうした方が良い」「こうしなさい」と、子どもであることを理由に行動が制限されることが多い、大人から管理される存在でした。子どもの権利で言えば、「育つ権利」が制限された状態にありました。この「育つ権利」を支えるのが、「意見表明権」です。条約では、子どもに意見表明権を認めることにより、大人と同じ様に思いや考えなどを表明することを保障しています。大人は子どもの目線に立って子どもの意見を受けとめ、子どもにとって最も良いことは何かを考えて、それを実現することが求められています。このことは、子どもの言う事をすべて受け入れなければならないということではありません。大人の考えを「押し付け」ることを戒めているのです。大人と子どもが対等に話し合い、意見がぶつかったときは、子どもにとって最も良いこと（子どもの最善の利益）は何かを一番に考え、子どもの意見が正しいときはそれを受け入れ、間違っていると思ったときは、正しく指導すれば良いのです。そうすることにより子どもは規範意識を身につけ、正しく「育つ」ことができます。

### (3) 「子どもの権利」とは

それでは、「子どもの権利」とは一体何なのでしょう。

「子どもに権利を認めたらわがままになる」「権利を認めるなら義務を果たすべきだ」という意見がありますが、本当にそうなのでしょう。

子どもの権利について考えるひとつのヒントが、日本国憲法にあります。子どもは教育を受ける権利を持っています。しかし、教育を受ける義務は負っていません。義務を負うのは、保護者です（第26条）。条約を見ても、子どもの権利を保障する義務を負うのはほとんどの場合親や法定保護者、締約国とされています。

例えば、ここに、生まれて3ヶ月の赤ちゃんがいるとします。この子は今、夜なかなか寝ないという理由で、母親から虐待を受けています。命が危険にさらされている状況です。もし、権利を認めてもらうために義務を果たさなければならないとしたら、この赤ちゃんは、保護される権利を認めてもらうために、どのような義務を果たせば良いのでしょうか。

---

<sup>3</sup> 第一義的：第一に考えなければならないさま。根本的。

もちろん、義務などありません。保護する義務を負うのは、大人です。

逆の例を考えてみます。子どもには、法律で飲酒や喫煙をしてはいけない「義務」が課せられています。では、この義務を果たすことで一体どんな権利が保障されるのでしょうか。この義務を果たすことを条件に認められる権利については、どこにも書かれていません。子どもに飲酒や喫煙をしてはいけない「義務」を課しているのは、権利を認める対価としてではありません。子どもにとって最も良いことを考えた場合、子どもの成長・発達に悪影響があるからです。子どもには健康に有害なことから保護される「権利」があります。子どもの飲酒や喫煙を禁止していることは、一見「義務」を課しているように見えますが、そのことにより実は子どもの権利を保障している、つまり、大人が子どもを守る「義務」を果たしているのです。

このように、子どもの権利に対する義務を有するのは、子どもではなく大人であるということを、改めて認識する必要があると考えます。

「子どもの権利」とは、「子どもが大人へと成長するために必要不可欠なもの」であり、何かの義務の対価として与えられるものではなく、誰にでも無条件に認められるものです。

これまで大人は、「子どものため」と言って、子どもの意見は聴かず、安易に大人の理想とする子ども像を子どもに「押し付け」ていたのではないのでしょうか。その結果、子どもの育ちが制限され、どの子も持っている伸びる可能性の芽を摘み取ってしまっていたのではないのでしょうか。

その可能性の芽を摘み取らずに成長させることが、今、大人に問われています。それは、「子どもにとって最も良いことは何か」を考え、「子どもの目線」を大人が持つことにより達成されるのではないのでしょうか。

### 3 なぜ「(仮称) 子ども基本条例」が必要なのか

---

なぜ「子ども基本条例」は必要なのでしょうか。その理由について、整理してみたいと思います。

#### (1) 条例制定への疑問について

「国が法律を制定していないのに、どうして条例を制定する必要があるのか」という疑問の声を聞くことがあります。確かに、日本政府は、「条約締結によって、わが国が負うことになる義務は既存の国内法令で実施可能であり、現行法令の改正を含めて新たな国内立法措置は必要なく、また、新たな予算措置も不要である」という立場をとっています。そのため、条約に基づく法令は存在していません。しかし、2000（平成12）年4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87

号)」が制定されて以降、国と地方自治体の関係は対等・協力を基本とする新しい関係となっています。国が法令を制定しないからといって、それにならう必要はありません。宗像市が必要と思えば、その自治権に基づき、条例を制定することができます。

「条約があるのだから、わざわざ条例を作らなくても、条約の普及と啓発をすれば良いのではないか」という考え方もあるかと思います。条約の普及と啓発は大切です。しかし、条約はすべての国家を対象としたものであり、宗像市の個別の問題に対処することはできません。そのため、宗像市独自の条例が必要となるのです。

## (2) 子どもの権利とその救済・回復

宗像市は、虐待、いじめ、不登校などの発生件数も少なく、児童・生徒によるシンナーや薬物の濫用は0件を維持し、コミュニティ運営協議会や市民活動団体による子どものための活動も盛んに行われるなど、子どもを取り巻く環境は比較的良好であります。しかし、「少ない」ということは被害を受けている子どもが「存在する」ということを示しています。また、日本国内を見ても、ひきこもりや児童虐待は増加する一方であり、子どもの自殺も後を絶ちません。子どもが安全安心に暮らしているとは必ずしも言えない状況にあります。

子どもの権利を守るためには、まず、子どもの権利とは何か、どのようなものがあるのか、子どもを含むすべての人が知る必要があります。

また、子どもの権利が侵害されたときは、迅速に救済・回復される必要があります。宗像市には多くの相談窓口があり、子ども関係施設の職員や関係機関の職員も子どもの権利を守るために日々取り組んでいます。しかしながら、子どもの権利を救済・回復するという面では、必要な制度が十分にあるとは言えません。子どもの権利の救済・回復は、公的第三者機関を置くなど、法的根拠をもって行う必要があると考えます。そのために、条例の制定が必要となります。

## (3) 大人の責務と役割

「子どもの権利とは」で述べたように、子どもの権利に対する大人の認識や理解が十分とは言えない状況です。また、その認識や理解の不足から、子どもの権利侵害が起こっている一面もあります。大人がこれまで持っていた子どもに対する考え方や見方を変えていく必要があると考えます。条例の制定は、そのきっかけとなります。

一方で、「どのように子育てをしたら良いかわからない」、「どのように子どもと接したら良いかわからない」という、親の悩みもあります。また、核家族化、少子化が進行している現在においては、親自身のストレスの軽減や社会参加の支援、子育て支援サークルやグループの育成、地域による支援など、子育て支援についても、取り組んでいくことが

大切です。そのことが、間接的に子どもの権利を保障することにもつながると考えられます。この子育て支援策についても、行動計画だけでなく、条例をもとに安定的に進めていく必要があります。

しかしながら、「子どもにとって最も良いことは何か」という視点で考えると、子育て支援が親の負担軽減に偏りすぎ、親を単なるサービスの一方的な受け手としてしまい、親の子育て放棄を助長する結果となることは避けなければなりません。そのためには、親自身も「育児力」や「家庭教育力」を高める必要があると考えます。

また、子どもの育成は親だけでできるものではありません。子どもにかかわる大人全員で取り組んでいく必要があります。最近、地域のつながりが希薄となってきており、地域の大人が子どもに声をかけることが少なくなっているように思います。加えて、子どもが社会のルールに反することをしている、大人が注意することがないように思います。地域は子どもがいろいろなことを学ぶ場でもあります。まわりの大人が子どもを教え導くことで、子どもは成長し、そしてその事が親の子育て支援にもつながります。このような「地域教育力」の再生も、極めて重要なことです。

そして、子どもが多く時間を過ごすことになる保育所・幼稚園・学校などが子どもの権利の保障、そして子育て支援に関する重要な役割を担っていることは、言うまでもありません。

このように、子どもの権利を保障し、子育て支援を行うには、大人の社会全体で取り組む必要があると考えます。そして市には、子どもに関わるすべての人に対して、支援し、応援することが求められます。そのような体制づくりをするためにも、条例の制定が必要となります。

#### (4) 子どもにやさしいまち

「子どもにやさしいまち」という考え方は、ユニセフ<sup>4</sup>が推進する「子どもにやさしいまち」事業をふまえたものです。ユニセフによれば、「子どもにやさしいまち」とは、子どもの権利を満たすために積極的に取り組むまちであり、必要な要素として、次の9項目が挙げられています。

- ①子どもの参画
- ②子どもにやさしい法的枠組み（条例の制定）
- ③まち全体に子どもの権利を保障する施策（子ども施策全般に関する行動計画の策定）
- ④子どもの権利部局または調整のしくみ（行政組織）
- ⑤子どもへの影響評価（子ども施策の検証）
- ⑥子どもに関する予算

---

<sup>4</sup> ユニセフ：国際連合児童基金とも言う。すべての子どもたちの権利が守られる世界を実現するために設置された国際機関。

⑦自治体子ども白書の定期的な発行（子どもの置かれた状況の分析）

⑧子どもの権利の広報

⑨子どものための独立した権利救済・擁護活動

宗像市においては、③④⑤⑥はすでに実施されています。残りの①②⑦⑧⑨についても、この「子ども基本条例」が制定されれば達成に近づくことになります。

このような子どもの視点に立ったまちは、大人にとってもやさしく、希望に満ちたまちになると考えます。

子どもにやさしいまちづくりを行うには、その過程に子どもが参加し、意見表明をする機会が必要とされています（①子どもの参画）。そのための法的根拠としても、条例の制定が必要となります。

#### （５）将来を見据えた法的枠組みづくり

現在宗像市の子ども施策は、「宗像市子育て支援計画」に基づいて行っています。しかし、この「計画」や「憲章」、「宣言」いずれにも、法的拘束力はありません。しかし、条例は「法」であり、子ども施策の法的根拠になると同時に、行政や市民に対し法的拘束力を持つこととなります。市長が交代しても、担当部署の職員が替わっても、条例に規定されたことは、ぶれることなく、将来にわたって継続されることとなります。

その意味では、「子ども基本条例」は、今の子どもたちだけではなく、未来の子どもたちに向けた私たちからのメッセージにもなるのではないかと考えます。