

第3章 いま、なぜ子ども権利条例か

「なぜ、子ども権利条例を作るの？」そうした質問が聞かれます。「『子どもの権利条約』を批准したから」——もちろん、それは、私たちが子どもの権利の大切さに気づき、また条例を作ろうと考えるようになったきっかけの一つであることには間違いありません。「子どもを大切にす川崎市のシンボルとして」——それもまた大切です。でも、それだけではありません。第2章で検討したような子どもそして子どもの状況にとって、効果のあるそして意味のある法規として条例を考えています。

はじめに——「条例」のはなし

条例って？なんだろう——条例というのは、いわば自治体を作る「法律」です。正しく言うと、法律は、国（国会）で作られるものですが、例えば、川崎市が市の中でみんなが守らなければいけない決めごとをしておこうとするときには、条例という形でそれを作ることができます。法律で、国民の権利義務を定めているように、条例でも、市民の権利義務を定めることができます。あるいは、法律で、違反者に対する罰則の定めをしているように、条例でもそれができます。もちろん、法律と比べると限度があり、ときに法律との調整は必要ですが、逆に、川崎にだけ守ってもらう決まりを、国が作ることは簡単にはできません。その意味では、川崎市で決めておかなければいけないことを、川崎の条例で決めておくことは大切なことです。市民に直接関わることは、自治体で決められるようにしていこうという流れの中で（地方分権）、条例は市民にとってとても大切なものなのです。

条例を作ることの意味——さて、そうした条例を定めることにどういう意味があるのかについても考えておきましょう。一つは、権利義務の具体的な確認です。二つ目が、争いごとが生じた場合にそれを解決するということです。そして三つ目は、法律による行政ということを知ったことがあると思いますが、行政の行うことに根拠を与えることです。つまり、子どもの権利に即して言うと、子どもの権利を具体的に定めて、子どもの権利をめぐって争いが生じた場合に、それを基準に解決して、さらに、それを保障する行政の活動に根拠を与える、そんな役割が条例にあるということです。

条例は誰が作る？——ところで、自治体の中で、誰が条例を作るかということも大切なことです。条例を仕上げるのは自治体では議会です。そして、条例のもとになる「案」は、議会自身ができるのはもちろんですが、自治体行政に携わる市長も用意することができます。市民からのアイデアや素材あるいは案そのものは市長に出すのが便利なくみにはなっていますが、いずれにせよ、自分たちで決めたといえるためには、みんなで知恵を出し合っていくことがとても大切です。

条例はどこまで？——条例でどこまで定められるのかについても触れておきましょう。最初に述べたとおり、条例では、子どもの権利やそれに対応するおとなの義務について明記

することができますし、新しいしくみを作るような場合には、いろいろな人がそれに関わり、またいろいろな人にそれに携わってもらわなければなりませんから、条例で定めるのが適当です。しかし、一方で、条例は川崎市全体に関わる法規ですから、一般化できない特別の関係や事情について定めることは適当ではないでしょう。また、ことがらの性質上、そのときどきで決めたことがいいことや、状況に応じてすばやく変えていかなければいけないこと、そして、専門的な判断に任せた方がいいようなことなども、そうしたことが生かせるような工夫が必要です。いずれにせよ、問題になっていることすべてを条例にすることはできないということはいうまでもありません。大切なことは、条例で定めなければいけないこと、そして条例で定めた方がいいことを見定めていくこと、そして、条例で定める必要のないことやできないこととうまく連携を取りながら、子どもの権利の保障を図ることです。

1 なぜ、子ども権利条例か

(1) 子どもの権利について考え方を共有する

最初に、子どもの権利といった場合、人によって捉え方が違うという点をあげておきます。おとなと子ども、子ども同士、おとな同士、世代間で、同じ言葉を使いながら、違う内容を考えていたということになります。条例を作る場合に、こうした違いから眼をそらすことはできません。子どもの権利保障を私たちの規範としようということですから、人によって考えていることが違うというのは不適切だからです。また、子どもの権利がなかなか保障されないというのもそうした違いが背景にあるということにも気づいておく必要があります。子どもの権利を保障するために、そうした違いに気づき、克服し、考え方を共有しておく必要があります。

条例づくりをするということは、子どもの権利についての考えの違いを克服して、考え方を共有することになるはずだということです。もちろん、そのためには、子どもの十分な参加を含めて、市民が子どもの権利について議論し、相互に対話をしていく必要があります。条例づくりの過程を大切にしなければいけない^も理由でもあります。

(2) 子どもの権利保障の指標として

二つ目として、より規範的なことがらをあげておきましょう。(1)で述べた子どもの権利についての考え方の共有とも関係しますが、現在のところ、子どもに権利があるといっても、具体的な場面でどのような内容の権利があるかについてははっきりしていないということがあります。「子どもの権利条約」には、さまざまな権利があげられていますが、さて、それが、子どもが生活している場に即してどのようにそれが実現されるのか、あるいはどのようなことが権利の侵害になるのかという点について、権利に対する考え方に違いがあるということと相まって、子どもにも、おとなにも見えていないことが多いようです。

たとえば、意見表明権という権利が条約には書かれています。確かに、何かおとなと子

どもが対立する場面があって、おとなが子どもの意見すら聞こうとしないという事態になった場合、「意見表明権の侵害だ！」という主張はできます。しかし、意見表明権はそうしたおとなの圧力をはねのけるためだけのものではなく、おとなと子どものパートナーシップを基礎として、日常的にそれが保障され、そして子どもの成熟に応じて尊重されるしくみが用意されていることがとても大切になってきます。そうすると、意見表明権といっているだけでは実は、不十分で、さらにさまざまなしくみを工夫していかなければなりません。その際、それぞれの場面場面で、意見表明権の保障のあり方は違ってくるはずですが、学校の授業の中での意見表明とはなんだろうか？学校行事を作る場合の意見表明とは？学校の運営についての意見表明とは？あるいは、施設についてはどうだろうか？家庭では？もちろん、すべてが制度になじむものとは考えませんが、少なくとも、ただ、意見表明権といっているだけでは、なかなか先に進まないということを認識しておく必要があります。

もう一つだけ例を挙げておきましょう。条約では、子どもに休息の権利があることをうたっています。もちろん、子どもが暇なときに自ら体や心を休めるのは自由です。しかし、それだけで休息の権利といえるのでしょうか。むしろ念頭に置いておく必要があるのは、子どもにかかるストレスは限界状態に達していて、一人でいられるときですら、子どもはせき立てられるような不安感にさいなまれて、自己実現どころか自己保存すらできない社会の現実があることです。さて、そうした現実を前にして、子どものそれぞれの生活の場に即して、どういう休息権保障のあり方ができるのでしょうか。どういうことが権利侵害になるのかを含めて、いまだ権利行使の仕方も、その保障のあり方も共通理解を得られているとはいえません。

こうした状態がずっと続くのであれば、子どものかなりの深刻な状態があらこちらで実際にでてきて、それが放置できないくらい広がらない限り、共通してなにかをしようということにはならないということになります。そこで、一つにはそうした深刻な事態にならないように、権利侵害とは何か、はっきりと子どもにも、おとなにもわかるようにしておく必要があると考えています。さらに、子どもの権利保障は、予防、さらに日常的な保障が必要だと考えています。そのためには、子どもがいる「場」、あるいは生活をしている「場」に即して、一つ一つ権利を具体的に確認し、書き記していくこと（これを「権利のカタログ」と呼んでおきます）が必要になってくるでしょう。どこまで、そしてどの程度具体的に書くのかは、いろいろと工夫しなければいけませんが、少なくとも、そうしたものを作ることは今や必要なことだと言っていいでしょう。こうした「権利のカタログ」は、権利保障の指標になっていくはずですが、たとえば、裁判の規範として、そして子どもの救済活動の指標として、あるいは子どもに関する施策や取組の検証のための指標としてそれが活用されていくことになるでしょう。こうした「場」における権利保障をはかることは自治体の仕事であり、権利を記すのは法規の役割ですから、条例でそれが行われるのがふさわしいということになります。

（3）子どもの権利を保障する総合行政のために

三つ目は、子どもの権利保障のための総合行政を法規によって根拠づける必要性ということですが、まず、共通理解として次のことを知っておく必要があります。つまり、実は、

行政においては、何の疑いもなく、子どもについて、いろいろな呼び方をしているということです。児童、児童・生徒、青少年、少年、未成年というのがそれに当たります。これは、もちろん、国の法律に対応するもので、児童は児童福祉法で厚生省系列、児童・生徒は学校教育法で文部省系列、青少年は、青少年条例に関係が深くて総務庁の青少年対策の系列で、一部警察が関係しています。それから、未成年はいろいろな関係で使いますが、少年は司法あるいは警察の系列ということになります。

いずれにせよ、実際の施策は自治体が行っていますが、問題なのは、そうしたいわば国の縦割りが、そのまま自治体に入り込んで、縦割りのままだということです。国で省庁ごとに縦割りであっても、自治体の場合は、首長と教育委員会いずれかに一応統合される形を取っていて、その意味で形としては総合的です。ところが、自治体の行政組織は、国の縦割りに対応しており、せっかく統合、総合された権限をわざわざ国のようにやっているという現実があります。縦割りで執行しても、結果的に総合行政になっているはずだという考え方なのかもしれません。

確かに、決まったことをただ執行していくというのであれば、それでも差し支えはないのですが、それは問題を発見するという点では不都合です。今必要なことは、子どもの現状をトータルにとらえ、問題を発見し、状況に応じて、いろいろな角度から総合的に解決策を練っていくことです。例えば、いじめがあって、その加害者の子どもから話を聞いていくうちに、実はその子どもの家庭で虐待が行われていたとか、あるいは、援助交際、売春で補導した子どもから話を聞くと、学校で仲間からお金を要求されていたという話は耳にします。その場合に、問題を全体としてとらえた上で、いくつかの部署が持っているノウハウを組み合わせたり融合させたりして、やらなければいけないのですが、そういう体制にはないというのが現実です。

さらに、問題としてあげる必要があるのは、市長と教育委員会の関係です。実は、国の法律のしくみだけだと、教育委員会は、市長部局とは、権限において独立しています。教育行政の一般行政からの独立ということは、教育の公正さということからはとても大切なことです。しかし、それを十分ふまえても次のことが大切です。たとえば、子どもの救済事業を始めた自治体がありますが、そのしくみは児童福祉つまり市長が責任を持つ分野を中心に市長の行政上の内規でそれは作られているものが多いようです。こうした仕組みを設け広く相談を受け付ければ、子どもからは学校の問題など教育についても相談が寄せられるのは当然のことです。そうすると、本来であれば、学校に出向いて、それなりの方策を講ずるのが好ましいということになりますが、このしくみでは、まずは教育問題の解決については教育委員会の自発的な協力に期待を寄せるというのがせいぜいのところです。ところが、教育委員会には、法律上の独立した責任感からそうした期待が実際には届かないという現実があります。

教育固有の問題であればともかく、子どもの人権、権利一般が問題になっているときに、こうした権限の壁は合理的なものでしょうか。たとえば、いじめ、体罰、校則、あるいは情報公開や個人情報に関わる諸問題は、教育現場で起こるから教育固有の問題であるとして隔離しておいていいのかどうかということは考えておく必要があります。

それには、これまで行政を根拠づけていた法律の枠組みでは不十分です。市長と教育委員会という法律上のしくみはもちろん活用しますが、条例でともに子どもの権利保障の実

施機関と位置づけておくことが、この場合は絶対的に必要になってきます。これが、条例が必要である三つ目の理由です。つまり、総合行政を根拠づける規範として、条例が必要であるということです。

2 川崎発・子ども権利条例

さて、子ども権利条例を作るとして、どんな条例を作ればいいのでしょうか。具体的な中身の話は、あとに出てきますので、ここでは、「川崎発の条例」ということで三つのことを述べておきたいと思います。

(1) 川崎の条例、川崎を生かした条例、そして川崎からの条例

まず、他のどこでもない、川崎の条例を作ることが大切だと考えています。川崎では、他の自治体もやっていることの他に、独自にいろいろなことをやっています。特に、全国に有数の先進自治体の一つとして、子どもに関しても、不十分な部分があったとしても、さまざまな努力をしてくれています。また、他の自治体と同じようなことがらであっても、子どもたちや子どもたちが置かれている状況によって、その条件は違ってきますし、また、そうした違いに目を向けて、むしろ自治体でいろいろなことをもっとやっていこうという時代になってきました（地方分権の時代）。ですから、川崎のことを改めてよく見直し、そして川崎から率先して、地方分権改革で拡大された条例制定権を生かす形で、市民も、議会も協力して川崎の子どもに十分に応えられる条例にしていく必要があります。

(2) 子どもに即した総合的な自治体条例

二つ目は、子どもに即した条例を作るということです。これまでも子どもに関わっているいろいろなことが行われてきたと書きましたが、実は、それは、計画を作るときは別として、実施する段になると法律に責任を持つ国の省庁ごとのしくみとして行っているのが現状です。そして、なによりもおとなの目で見ているいろいろなことであったような気がします。

しかし、子どもが他の誰でもない自分として、自分らしくいきいきといられる、あるいは生きていけるというためには、子どもの目から見たことを生かせるようにしなければいけないし、あるいは子どもがトータルに見えるようなやり方をしなければいけないと考えています。そのためには、子どもに即した総合的な条例でなければならないでしょう。さらに、そうしたことは自治体だけができることだということを確認しておきたいと思いません。

(3) 子どもの権利の国際的な水準を生かした条例

子どもの権利条例を川崎発で作るといっても、「子どもの権利条約」と無関係ではあり得ないことは当然のことです。条約にかかれた子どもの権利の一つ一つを川崎の子どもに「場」、生きている「場」に即して理解していくことがまずは大切です。その上で、

ここでは、三つ目として、特に「国連子どもの権利委員会」の総括所見に触れておきたいと思います。

今年の5月、「国連子どもの権利委員会」で、条約を実施する義務をもっている日本政府のレポートの審査がなされました。つまり、日本の子どもの権利について、「国連子どもの権利委員会」の場で審査されたわけですが、それに対する結果として、総括所見という形で、委員会から日本政府への懸念と勧告が出されています。条約で、締約国として義務づけられているのは政府ですが、現在の法律のしくみとしても、これからの地方分権といわれる時代のしくみとしても、実は自治体の責任としてやっていることに多く触れられています。その意味で、自治体でもやらなければいけないこと、参考にすべきことが、そこにはたくさん書かれています。ですから、子ども権利条例を作るという以上、この総括所見を生かしたといえるようなものでなければならないでしょう。