

子どもの権利条約から見た日本の行政の子ども観

The Way of Thinking on Children by Local and State Government from the Standpoint of The Convention on the Rights of the Child

瀧口 優

1. はじめに

「子どもの権利条約」が国連総会で1989年に採択されて今年28年目、また日本政府が1994年に批准して23年目にあたる。多くの国々で「子どもの権利条約」が施策に反映されている中で、日本ではなかなか進んでいない現状がある。子どもの虐待は年々増加し、子どもの貧困率は年々上昇し、既に6人に一人が貧困状況の中にあると言われていた。またいじめや不登校など、子どもの権利が尊重されない状況が続いている。

国が子どもの権利条約を批准するという事は、条約の趣旨に沿って国内法を整備し、国連の子どもの権利委員会に対して、その改善状況を5年ごとに報告するという義務を負うことを意味している。日本政府は既に3回の報告を行い、国連から3回の勧告が出されているということであり、勧告に沿ってれば様々な改善が行われているはずである。

本稿は、こうした子どもを主体とした国際条約への対応がどうしてすすまないのか、それを行政の子ども観の違いから読み取ってみたいと考えた。

2. 研究の背景

日本政府は1994年5月に文部省（当時）を通じて、この「子どもの権利条約」は主として途上国を対象としたものであり、「本条約の発効により、教育関係については特に法令等の改正の必要はない…」として、日本は全てクリアしているという

立場をとった。そして留意事項では、基本的人権尊重、いじめや校内暴力への対応、体罰の禁止、意見表明権や表現の自由においては「必要な合理的範囲内で児童生徒等に対し指導や指示を行い」、校則は「児童生徒が健全な学校生活を営みよりよく成長発達していくための一定のきまりであり、これは学校の責任と判断において決定されるべきもの」として子どもの意見を尊重することを制限している。その他学校における退学や停学及び訓告の懲戒処分においては「当該児童生徒等から事情や意見をよく聴く機会を持つ」としながら「その措置が単なる制裁にとどまることなく真に教育的効果を持つものとなるように配慮する」として、子どもの声を聞き置くという姿勢に終始する。以後政府、とりわけ子どもに関わる部署である文部省及び厚生省（当時）においては、「児童の権利条約」「子どもの権利条約」という表現が排除されることになる。

文部省関係では、1994年以後学習指導要領の改訂が3回行われているが、そのどこにも「子ども（児童）の権利条約」が登場していない。厚生省（当時）関係の「保育所保育指針」においては1999年版の総則において「保育所における保育は、ここに入所する乳幼児の最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することにもっともふさわしいものでなければならない」として、子どもの権利条約第3条の「子どもの最善の利益」がかるうじて取り上げられている程度でそれ以外には言及されていない（厚生省1999）。2008年の改訂でも同

様である。しかし2016年の児童福祉法の一部改正においては、第1条として「すべて児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、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、その心身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、その他福祉を等しく保障される権利を有する」と書き込まれた。しかしながら2017年3月の保育所保育指針の改訂にはそのことが反映されず2008年改訂と同様のままである。

条約の主旨に沿えば、批准した政府は子どもの権利に関わる法令を制定し、各地方自治体はそれを踏まえて、それぞれの地域で「子どもの権利条例」等を作成することになる。国が批准して23年になるが、日本政府として子どもの権利に関する法令を制定することはなく、そのことが地方自治体にも影響を与えていることは間違いない。しかし1994年以降、少しずつではあるが子どもの権利条約を意識した条例づくりがすすんできている。

3. 研究の方法と内容

(1) 地方自治体と子どもの権利条約

以上のような背景を踏まえて、国レベルの対応が不十分な中で、地方行政が「子どもの権利条約」をどのように考え、どう対応しているのか、それを明らかにすることによって、保育や教育において今後子どもの権利条約が生かされて行く道が見えてくるのではないかと考えた。そこで、権利条約について行政に問いかけた調査や子どもの権利条約に関連した条例を制定した自治体の条文等を検証しながら、子どもの権利条約から見た自治体の子ども観についてまとめることとした。また世界的に地方行政が「子どもの権利条約」にどのように取り組んでいるのかその視点なども明らかにしたいと考えた。

先行研究として、「子どもの権利条約」そのものを取り上げたものは少なくないが、自治体への調査などは極めて限られている。CiNii (2017.6.10 参照) の検索によれば「子どもの権利条約」で

1630件、「児童の権利条約」で85件、「児童の権利に関する条約」で70件出てくるが、政府の対応や市政への批判、子どもの事例や施設の在り方について等が多く、子どもの権利条約で検索した1630件のうち更に「自治体」に触れたものは106件である。その多くが子どもの権利条約総合研究所が刊行する『子どもの権利研究』に掲載された論文等である。個別の自治体の取組みについては西宮市、奈良江町、八王子市などが取り上げられているが、自治体複数を対象にした調査は見当たらない。

自治体への調査を話題にできるのは、自治体が「子どもの権利条例」等を制定するようになってからである。神奈川県川崎市は2000年の12月に「子どもの権利に関する条例」を全国の自治体として初めて制定したが、これがはじまりである。子どもの権利条約総合研究所によれば、全国で総合条例として「子どもの権利に関する条例」を制定しているのは24自治体(2014年現在)、「こども条例」などを加えると76自治体となっている。なおその他個別条例として子どもの権利に触れているのは、東京都中野区の「教育行政における区民参加に関する条例」(1997年)や埼玉県の「子どもの権利擁護委員会条例」(2002年)等18自治体あがっており、全体としては94の自治体が何らかの形で「子どもの権利条約」を具体的な条例として施策の中に組み入れている。もちろん条例にはなっていないが、東京都小平市のように「子どもの権利条約普及推進事業」を1995年より行っている例もあるので、条例化だけが全てではないと言えよう。

(2) 地方自治体を対象とした「子どもの権利」に関する調査

「平成25年度子どもの権利条約に関する自治体での実態調査研究報告書(以下「報告書」)」(小川貴志子他)では、都道府県47、市区町村1966、合計2013の自治体にアンケートを送り、都道府県は19(回答率40%)、市区町村は427(回答率22%)の回答を得ている。その中で理念について

＜表1＞子どもの権利に関する施策の基本的な考え方で該当するもの（複数回答可）

番号	項目	自治体数	%
1	子どもの最善の利益を保障すること	318	70.4
2	子どもを有害なものから保護すること	296	65.5
3	ありのままに受け入れられる身近な大人との人間関係を子どもに実現すること	141	31.2
4	子どもの自己決定をできるだけ尊重すること	187	41.4
5	子どもの社会参加、政治参加を実現すること	136	30.1
6	子どもがルールや道徳を守れるようにすること	283	62.6
7	弱い立場の子ども（障がいのある子、差別されている子、外国人など）を保護すること	282	62.4
8	子どもが社会的に自立できるようにすること	240	53.1

触れた項目を選んでみた。

この項目では、こどもが「有害なものから保護」され、「ルールや道徳を守り」という典型的な保護の対象として考えられている。この文脈では「子どもの最善の利益を保障する」というのは、大人の考える最善の利益であって、子ども自身が考える最善の利益という子ども観にはならない。もちろん「子どもの社会参加、政治参加を実現する」「子どもが社会的に自立できるようにする」という回答も少なからずあるので、自治体によってはこうした権利条約の精神を踏まえた考え方ができているところもあるということが読み取れる。

＜表2＞子どもの声に耳を傾けることを重視しているかどうか

番号	項目	自治体数	%
1	非常に重視している	193	46.7
2	わりと重視している	170	41.2
3	あまり重視していない	47	11.4
4	ほとんど重視していない	3	0.7

「非常に重視している」と「わりと重視している」を合わせると88%になり、回答した多くの自治体が「子どもの声に耳を傾けている」という様子

が読み取れる。もちろん回答を寄せなかった自治体も多いので単純に一般化はできない。この問いには具体的にどのような施策を行っているかという記述部分があり、292の自治体書き込んでいる。「少人数学級の導入」「子どもへの声掛け」「教育相談活動・日記等の指導」「スクールカウンセラー・スクールソーシャルワーカーの配置」「自治体独自の教員採用」「子どもの生活実態の把握」「研修会の実施」「相談ホットラインの設置」等々多岐にわたるが「具体的施策としなくても、当然にして行っていかなければならないものである」「重視はしているが、具体的な施策は設けていない」というコメントもある。

「報告書」への回答から見えてくる自治体の子ども観は、日本の地方行政としての子ども観であり、保護する対象としてケアが行われていることが読み取れる。最後の問いに「子どもの権利条約及び国連最終所見についての意見」を求めているが、その回答に記述者の思いが見えてくる。「子どもの権利条約について周知不足のように感じる」「最終所見について、本町で重要と考えることについて、できることから取り組みたい」「子どもたちの声を聞き、その意見を様々な施策に盛り込むかを考えることは、子どもの権利条約に連なる諸問題を解決する手立てになることでしょう」「担当としてもっとよく勉強しなくてはなら

ないと思いましたが」「最終所見にもある『独立した実施監視』に関して、国の将来展望が見えてこないし、地方における人権救済機関に対する国の支援もない状況では、地方自治体レベルの設置は進まない」等、意欲はあるが国の取組みを批判する声も強い。

(3) 地方自治体の条例から見える「子ども観」

全国で90を超える自治体が子どもの権利に関する条例などを定めていることは既に述べた。では一体どのような条例を定めているのだろうか。子ども観の視点から取り上げたい。先に子どもにかかわる条例を作っている自治体について触れたが、Ⅰ. 条例の名前に子どもの権利を明確に位置づけた自治体、Ⅱ. こども一般の条例とした自治体に分けて整理した。なお経年の変化を見るために、条例を制定した年度順に地域を配慮して自治体を選んだ。下線部は子ども観に関わるものとして抽出したものである。

Ⅰ. 「子どもの権利」に関する条例とした自治体

①川崎市「子どもの権利に関する条例」(2000年)

・(前文) 子どもは、それぞれが一人の人間である。子どもは、かけがえのない価値と尊厳を持っており、個性や他の者との違いが認められ、自分が自分であることを大切にされたいと願っている。子どもは、権利の全面的な主体である。子どもは、子どもの最善の利益の確保、差別の禁止、子どもの意見の尊重などの国際的な原則の下で、その権利を総合的に、かつ、現実に保障される。

・(前文) 子どもは、大人とともに社会を構成するパートナーである。子どもは、現在の社会の一員として、また、未来の社会の担い手として、社会の在り方や形成にかかわる固有の役割があるとともに、そこに参加する権利がある。そのためにも社会は、子どもに開かれる。

②小金井市「子どもの権利に関する条例」

(2009年)

・(前文) 子どもは、愛情をもって育てられることで自分の意思を持ち、それを自由に表現できる環境(かんきょう)があることで、他者と共に生活していることに気付きます。そして、他者と共に平和な暮らしを創(つく)り出すことが大切に思えるように成長することができます。「愛情」「意思」「環境(かんきょう)」は密接に関連し合いながら、おとなへと成長していく子どもを支えているのです。また、「愛情」「意思」「環境(かんきょう)」は、おとな、そして社会全体にとっても必要です。

・(第15条) 市は、子どもの権利が保障され、それがいかされるまちが、市民にとってやさしいまちであるという考えにもとづいて、まちづくりを行うよう努力します。市は、子どもが市政などに対して持つ考えや思いを反映させる機会をつくるよう努力します。また、市がつくった育ち学ぶ施設(しせつ)や子どもが利用する施設(しせつ)などで、子どもの意見がいかされるよう、子どもの参加の機会をつくるよう努力します。市は、子どもに関する市の計画や対策が総合的に行われるよう、市の組織を整えます。

③松本市「松本市子どもの権利に関する条例」

(2013年)

・(前文) 子どもの権利は、子どもが成長するために欠くことのできない大切なものです。日本は、世界の国々と子どもの権利に関して条約を結び、子どもがあらゆる差別を受けることなく、子どもにとって最も良いことは何かを第一に考え、安心して生き、思いや願いが尊重されるなどを約束しています。子どもは、生まれながらにして、一人の人間として尊重されるかけがえのない存在です。子どもは、赤ちゃんのときから思いを表現し、生きる力をもっています。子どもは、障がい、国籍、性別などにかかわらず、また、貧困、病気、不登校などどんな困難な状況にあっても、尊い存在として大切にされます。

・(第22条) 市は、施策を推進するにあたり、子

どもの状況を把握し、現状認識を共通にし、市などが連携し、協働できるよう子どもに関する資料をまとめ、検証するとともに、子どもの権利を保障し、子どもにやさしいまちづくりを総合的に、そして継続的に推進するため、子どもの権利に関する推進計画（以下「推進計画」といいます。）をつくります。

④青森市「子どもの権利条例」(2015年)

- ・(附則)市は、この条約に基づき「子どもに関係のあることを行うときには、子どもにとって今もっとも良いことは何かを第一に考える」という「子どもの最善の利益」(同条約第三条)を基本理念として、子どもが健やかに育つための環境づくりを進めてきました。
- ・(第14条)市は、市政などについて、子どもが意見を表明し参加する場として、青森市子ども会議（以下「子ども会議」といいます）を置きます。市は、子どもに関わることを検討するときは、子ども会議の意見を尊重するよう努めなければなりません。

以上「子どもの権利」を条例名に盛り込んだ自治体では、子どもの権利条約の内容を全面的に条例に取り入れて、子ども会議の設置（青森）など子どもたちの目線でこの条例を進めていくという決意が読み取れる。下線を引いた部分はそれぞれ「子どもの権利条約」の基本精神にあたるものであり、国連の勧告を読み込んで行政の施策に取り入れようとしている様子もうかがえる。

II. こども一般の条例とした自治体

①目黒区こども条例（2005年）

- ・第1条（目的）この条例は、児童の権利に関する条約の理念に基づいて、子どもの権利が尊重され、子どもが自らの意思でいきいきと成長していく子育ての大切さとこれを支える取組を明らかにし、子どもたちが元気に過ごすことのできるまちの実現を目的とします。
- ・第3条（基本の考え方）子どもの権利を尊重し、

子育てを支えるまちづくりは、次の基本の考え方に基づいて進めます。(1) 子どもの幸せを第一に考えること。(2) 子どもの年齢や成長に配慮すること。(3) 子どもと大人の信頼関係を基本に、地域ぐるみで行うこと。

②なごや子ども条例（2008年）

- ・第1条（目的）この条例は、子どもの権利及びその権利を保障するための市、保護者、地域住民等、学校等関係者及び事業者の責務を明らかにするとともに、子どもに関する施策の基本となる事項等を定めることにより、子どもの権利を保障し、子どもの健やかな育ちを社会全体で支援するまちの実現を目指すことを目的とする。
- ・第3条（子どもにとって大切な権利及び責任）この章に定める権利は、子どもにとって特に大切なものとして保障されなければならない。子どもは、その年齢及び発達に応じ、社会の責任ある一員であることを自覚し、自分の権利が尊重されるのと同様に他者の権利を尊重するよう努めなければならない。

③宗像市子ども基本条例（2012）

- ・第1条（目的）この条例は、子どもの権利を守るために、保護者、市民等、子ども関係施設及び市の責務並びに役割を明らかにするとともに、子どもにやさしいまちづくりの推進に関する施策の基本となる事項並びに子どもの権利侵害の救済及び回復に関する事項を定めることにより、将来にわたって子どもの権利及び健やかな成長が保障されることを目的とする。
- ・第4条（安心して生きる権利）子どもは、安心して生きる権利を有しており、その権利を保障するため、主として次に掲げることが保障されなければならない。
 - (1) 命が守られ、尊重されること。(2) 愛情及び理解をもって生まれること。(3) 温かい家庭の中で、家族と共に生活すること。(4) 平和で安全な環境の下で生活すること。(5) あらゆる差別及び暴力を受けず、放置されないこと。

(6) 健全な発達を阻害する環境から守られること。

④知多市子ども条例（2013）

- ・第1条（目的）この条例は、児童の権利に関する条約（平成6年条約第2号）の理念に基づき、子どもの権利を保障し、地域全体で子育てや子育てを支え合う仕組みをつくることにより、子どもにやさしいまちづくりを進めることを目的とします。
- ・第7条（安心して暮らす権利）子どもには、次のとおり安心して暮らす権利があります。(1) あらゆる暴力、危害及び差別から守られること。(2) 平和で良好な生活環境で、健康に暮らせること。(3) 自分を守るために必要な情報が得られ、安心して相談できること。

子ども一般の条例とした行政でも、目黒区や知多市のように内容的には「子どもの権利条約」を基本として押さえたところもあるが、名古屋市や宗像市のように「権利条約」ということばを落としたり、あるいは他人の権利の尊重を同列において制約したりするところも出てきている。条例ができる時の行政や議会の子ども観がそのまま条例に反映していることがわかる。

(4) 日本政府の子どもの権利条約対応

「子どもの権利条約」を批准したのは「日本政府」である。国連子どもの権利委員会が出す勧告は「締約国」に対して行っている。日本政府は既に3回の報告を国連子どもの権利委員会に提出し、民間からのカウンターレポートを踏まえて3回の勧告を受けている。「子どもの権利条約」に係る省庁としては文部科学省、厚生労働省、法務省、警察庁等があり、国連の審査にはそれぞれの部署から報告書が提出され、外務省が一本化して報告している。

1994年に日本政府が国会で採択し、批准した際に、文部科学省は前述の様に全国の都道府県、都道府県教育委員会、大学並びにユネスコ国内委員

会宛等に通知を出した。子どもの声を聞くというよりも子どもを管理するという姿勢が読み取れる。通知から20年以上経過するが、この通知が変更された形跡はないのでそのまま生かされていることになる。

(5) 「子どもの権利条約」と海外の対応例

アメリカを除いてすべての国や地域がこの「子どもの権利条約」を批准している。それぞれ国の状況に合わせて条約の主旨を生かそうとしている。そうした取り組みは海外の自治体ではどの様になっているのだろうか。

まずは国のレベルで積極的に取り組んでいるところが多く、子どもの年齢別に国内条約を書き直したり、子どもが政策作りに参加したりしている。カナダのユニセフはHPで、子どもの権利条約がカナダの政策に様々な影響を与えてきたことを述べている。「子どもの権利条約は子どもの基本的な必要性を、付け足しや福祉的な法律というよりも、むしろ守られなければならない権利として新たな枠組み化を行うことによって、世界中のあらゆる地域における社会的な改善の道にりに影響を与えてきた」(the Convention has inspired a process of social change in all regions of the world, by reframing children's basic needs as rights that must be protected and provided for rather than as optional, charitable acts.)と位置付けている。なおカナダのユニセフは「Why We Need Separate Rights for Children」として、子どもの権利条約を大人のそれと分離して考える必要が無い」とも書いている。

スウェーデンは既に第5回の報告書を提出し、2015年に国連の子どもの権利委員会から勧告を出されている。2013年には「スウェーデン社会福祉法」並びに「若者ケア法」を採択し、そのことを国連の勧告が評価している。日本政府が国連の第2回報告及び第3回報告で指摘された、勧告を未実施もしくは全く無視しているようなことは全く書かれていない。

またユニセフが中心となって2004年以来「子どもに優しい都市づくり」(Building Child Friendly Cities - A Framework for Action) をすすめているが、「行動枠」が作られている。その中で「汚染の無い環境に住むこと」が書き込まれているように、具体的に子どもの権利をすすめようとしている姿が読み取れる。2013年6月にはネパールで「第3回子どもに優しい都市国際会議」が開催され、アジア太平洋地域の子どものための行政対応、平等性、包摂、持続可能性に関する子どもの権利的アプローチが進められた。

4. まとめ

冒頭述べたように、本論では行政の子ども観を視野に入れて子どもの権利条約への対応をまとめてきた。そして世界の国々の「子どもの権利条約」への対応と比較して、日本政府が余りにも冷たい態度であることを浮き彫りにしてきた。

しかし一方では数は少ないが、地方自治体において積極的に子どもの権利条約をすすめようとしているところも見出している。不十分ではあるが、こうして積極的に「子どもの権利条約」に取り組もうとしている自治体の特徴は、子どもに対するとらえ方がより「子どもの権利条約」に近いということであり、子どもの権利条約を積極的に取り入れる過程において、子ども観もまた変化してきているのではないだろうか。

今回取り上げた地方自治体だけでなく、「子どもの権利条例」あるいは「こども条例」などを確認している自治体の条文等も多くは今回取り上げた自治体と重なるものがある。いずれ国のレベルで「子どもの権利条約」に相応しい対応がなされるとしても、よりよい子ども観が明確にされ、全国の地方自治体で取り入れられるようにすれば、実質的に「子どもの権利条約」がみんなのものになるのではないか。

1. 青森市 (2015) 『子どもの権利条例』
<https://www.city.aomori.aomori.jp/kodomo-shiawase/kodomo-kyouiku/soudan-teate-josei/kodomo-kenri/documents/kodomonokenrijoyouzeibun.pdf> (2017年6月12日参照)
2. 小川貴志子他 2014 平成25年度子どもの権利条約に関する自治体での実態調査研究報告書
3. カナダユニセフ国内委員会 HP <http://www.unicef.ca/en/about-convention-rights-child> (2017年6月12日参照)
4. 川崎市 (2000) 『子どもの権利に関する条例』
<http://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000004891.html> (2017年6月12日参照)
5. 小金井市 (2009) 『子どもの権利に関する条例』
<https://www.city.koganei.lg.jp/kosodatekyoiku/kenri/riifuretto.files/2803cyuugakusei.pdf> (2017年6月12日参照)
6. 国連子どもの権利委員会 (DCI 日本支部訳) (2010) 『ポケット版子どもの権利ノート』子どもの権利・教育・文化全国センター
7. 知多市 (2013) 『知多市こども条例』
https://www.city.chita.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/e400RG00000603.html (2017年6月12日参照)
8. 名古屋市 (2008) 『なごや子ども条例』
<http://www.city.nagoya.jp/kodomoseishonen/page/0000002379.html> (2017年6月12日参照)
9. 目黒区 (2005) 『こども条例』
http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/torikumi/kosodate_hoiku/kodomojorei/pamphlet.files/kodomojoyourei.pdf (2017年6月12日参照)
10. 松本市 (2013) 『松本市子どもの権利に関する条例』
https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kodomo/kenri/kenri_jyourei.files/jourei.pdf (2017年6月12日参照)

11. 宗像市（2012）『子ども基本条例』
http://www1.g-reiki.net/city.munakata/reiki_honbun/r010RG00000858.html（2017年6月12日参照）
12. UNICEF Building Child Friendly Cities - A Framework for Action
<https://www.unicef-irc.org/publications/416/>
（2017年6月12日参照）