

自治体における子どもの意見表明及び参加保障の仕組と課題

ー上越市子どもの権利に関する条例を手掛かりとしてー

矢吹 芳洋

はじめに

1994（平成 6）年の子どもの権利に関する条約（児童の権利に関する条約）批准後、自治体において子ども条例を制定する動きがある。現在、100 を超える子ども条例が制定されている(1)。これらの条例は、子どもの健全育成を目的とするものから、少子化への対応策として子育て支援をねらいとするもの、問題状況ごとに個々の権利を保障しようとするもの、さらには子どもの権利の総合的な保障をめざすものまで多様な内容となっている。

子ども条例については、子どもに最も身近な生活の場である地域において子どものニーズに合致した権利保障ができる、地域住民に子どもの権利保障の重要性を示し意識を啓発することができる、子どもたちに身近な条例を素材に子どもの権利について学習できる、国レベルで子どもの権利を包括的に保障する基本法を持たない現段階ではこれを補完する役割を持つなどの意義が挙げられる。

子ども条例の中には、意見表明や参加を権利として保障するものがあり、そのような条例が増えている。子どもの権利条約第 12 条にその淵源が求められる子どもの意見表明権や参加権は、子どもを権利の主体だけでなく、権利行使の主体として位置づける典型的な権利であるとする解釈もあり、論争的な権利である。2006（平成 18）年 12 月に改正された教育基本法も、第 2 条（教育の目標）で社会の形成への主体的な参画を新たな目標として掲げている。

本稿では、近年、自治体で制定されている子ども条例を対象に、子どもの意見表明権や参加権がどのように保障されているか、またこの権利を実現するためにどのような仕組や制度があるか考察する。子どもの権利一般ではなく、あえて子どもの意見表明権や参加権に限定して取り上げるのは、この権利が、子どもの一つの権利というだけでなく、子どもを権利行使の主体として位置づけるとともに、成長発達過程にある子どもが一市民として成長し社会の構成員となって行く上で欠かせない権利という側面、つまり民主主義との関わりが深い権利であり、かつ現代の子どもをめぐる問題として指摘されている自尊感情や自己肯定感の低下を解決する糸口にもなる権利と考えられるからである。国連・子どもの権利委員会は、近年、子どもの意見表明や参加の権利の実現を強く求めるようになってきているが、それが民主主義の将来を担う子どもの参加能力の育成に欠かせないだけでなく、子どもがこれからの社会を自信を持って生

きていくための自尊感情や自己肯定感の育成にも重要となると認識しているからであるといえる(2)。

子どもの権利を総合的に保障する条例に、2000年に制定された川崎市子どもの権利に関する条例がある。代表的な子ども条例として広く知られている同条例は、子どもの権利保障に必要な諸権利を規定しているが、その中には意見表明権や参加権とこれを確保する諸制度が含まれている。川崎市は、外国人や在日の人々が多く住む地域であるため、市民の人権問題に対する関心が高く、またその首長も、この市民意識に押される形で、早い段階から人権保障政策を積極的に推進してきた。さらに同条例の制定には、国連が子どもの権利条約を正式に採択する前から関心を持ち我が国に紹介してきた研究者が深く関わり、条例に世界の子どもの権利保障の水準を反映させる努力をしたため、模範的な条例となっている。これらの関係者は、現在も条例の実施状況の監視・評価・検証機関やその他の子どもの権利保障機関に関与し続けており、条例の理想的な運用も確保されている。これらのことから、同条例への関心が高く、研究成果も多くていいる。しかしこの条例は、こうした理想的な条例であるからこそ、一つのモデルとはなり得ても、逆にこの条例の検討からは、他の自治体の条例が抱える課題が見えてこない面がある。

本稿は、これまで制定されている子ども条例を全般的に取り上げ、これらを比較して、そこから子どもの意見表明権・参加権を抽出し、検討を加えるという方法を採らない。また川崎市子どもの権利に関する条例を取り上げ検討し、子ども条例における子どもの意見表明権及び参加権保障のモデルを示そうとするものでもない。2008(平成20)年4月に施行された上越市子どもの権利に関する条例を取り上げ、これを素材に考察する。上越市子どもの権利に関する条例は、基本理念、個々の権利、子どもの権利保障の関係者の責務、さらに条例の実施状況を監視・評価・検証する機関の設置等を規定する。そして意見表明・参加の権利とそれを保障する制度も規定する総合的条例で、子どもの権利保障を行う上で、一つのあるべき姿を示す条例であるといえる。しかし権利を実現する仕組みは、川崎市の条例のように十全なものではない。また条例の実施状況の監視・評価・検証を行う機関の関係者も、川崎市のように子どもの権利に対する意識や認識を十分に持っているとは言い難い。その意味で、上越市の条例が抱える問題には、他の多くの自治体が抱える問題と共通するものがあると考えられる。それが上越市子どもの権利に関する条例を取り上げる理由である。この条例が、子どもの意見表明権や参加権をどのように規定し、それをどのような仕組みや制度によって実現しようとしているか、またそこでは何が問題となるか考察することを通して、多くの子ども条例が抱える課題を明らかにしたい。

(1) この数は、荒牧重人・喜多明人・半田勝久編『解説子どもの権利条例』三省堂2012年228頁以下に

示された2012年6月現在の数を参考にしている。それ以降に制定された条例で確認できたものとして、岐阜県可児市の「可児市子どものいじめの防止に関する条例」〔2012（平成24）年10月3日制定〕、長崎県雲仙市「いじめ防止条例」〔2012（平成24）年12月23日制定〕がある。

(2) 平野裕二訳：国連・子どもの権利委員会第51会期（2009年5月24日～6月12日）採択、一般的意見12号（意見を聴かれる子どもの権利）参照。www26.atwili.jp/childrights/22.html.

1. 子ども条例

(1) 子ども条例制定の背景

はじめに、子ども条例が制定されるようになった背景を見ておこう。子どもに関連する条例の制定は、1950年代末に遡ることができるとされている(1)。

非行対策として、あるいは有害環境から子どもを守り青少年の健全育成を図る目的で制定され始めた。とくに健全育成条例は、現在、ほとんどの都道府県で制定されている(2)。

その後、1990年代に大きく展開する。主に4つの要因があるとされている。第一の要因が、少子化対策である(3)。1980年代以降から急激な少子化が進展し、少子化問題が高齢化対策とともに議論となる。1994年には、少子化を防止するための子育て支援の基本方針、いわゆるエンゼルプランが関係省庁の垣根を越えた合意によって示され、政府は1995年から少子化対策に本格的に着手する。その後、2003年に少子化対策基本法によって少子化に対する国及び自治体の責務が明確化され、また同じ年に次世代育成支援対策推進法により出産と育児環境の整備が行われるなど、急激に進展する少子化に対して、これを防止すべく、親や子どもへの支援が進められる。これらの法律は、子育てを担う親・保護者、教育関係者、保育者などの大人に対する子育て支援を行うものが主流であるが、自治体もこれに呼応する形で子育て支援条例を制定することになる(4)。

第二の要因は、いじめ問題や児童虐待への対応である(5)。現在も、2011年10月にいじめが原因で中学生が自殺したとされる大津いじめ事件以降、いじめ問題に関心が高まっているが、いじめ問題は、1980年代半ばのいじめによる中学生の自殺事件をきっかけに社会問題化する。1996年には、文部科学大臣によるいじめ防止のための緊急アピールが出された。また1990年代末からは、親の虐待によって幼い命が奪われる事件が相次ぎ、児童虐待が社会問題化している。深刻化するいじめ問題や急増する子どもへの虐待に対する防止策の強化の中で、子ども自身を直接支援する施策が求められるようになり、自治体による対応策として、児童虐待防止条例やいじめ防止を直接目的とした条例が制定されるようになる(6)。

第三が、地方分権の推進である。わが国は、明治国家以来、中央集権化を進めてきた。しかし1980年代以降の社会の成熟化に伴い、規制緩和、効率的な行政、特色ある行政が求められる

中で、国が握る権限や財源を地方に移して地方自治体に裁量を与え、個性ある地域づくりができるように改革を進める。1995年には地方分権を総合的・計画的に推進するために地方分権推進法が制定され、1999年には国の管理を少なくし自治体の裁量を広めるため地方分権一括法制定が制定されて、機関委任事務の廃止や地方自治の推進が図られるようになる(7)。こうした流れの中で、自治体の政策を条例化する動きが活発化し、その流れの中で子ども条例も制定されていく。

最後の最も大きな要因は、1994年の子どもの権利条約の批准である(8)。同条約は、条約に規定された子どもの権利を実現していく義務を締約国に負わせている(9)。条約は批准される国内用と同様の効果を持つことになるため、これを直接適用し実現していくことも可能である。しかし、条約が直接適用されることのあまりない日本では、条約を具体化する新たな法律の制定によって内容が実現されていくのが一般的である。ところが、条約批准に際して当時の文部省が通達の中で示したように、日本政府は、子どもの権利条約は途上国の子どもを対象としたもので日本の子どもには関係がなく、また条約に規定されている内容は世界人権宣言や国際人権規約に共通し、これらの内容は既に具体化されているので、新たな立法は必要ないという姿勢を取ってきた(10)。その後、条約と明らかに矛盾する法令の改正を行ってきたものの、依然として子どもの権利を包括的に保障する子どもの権利基本法が制定されていない。こうした中で、子どもの権利保障を求める運動が展開され、これに呼応する形で、子どもの権利条約を法的根拠にしながら、同条約の内容を盛り込んだ子ども条例の制定が進められることになったというわけである。

(2) 子ども条例の類型

現在、100を超える子ども条例が制定されているが、これらの条例はその内容や制定目的によって分類することができる(11)。この中で広く用いられているのは、子ども条例の内容に着目し総合条例型、個別条例型、原則条例型の3つに分類するものである(12)。

総合条例型とは、子どもの権利を総合的に保障しようとするもので、子どもの権利に関する理念、子どもの権利の内容、権利保障の仕組み、権利を保障する関係者の責務、子ども施策の推進・検証などが含まれる条例である。その代表的なものとして、神奈川県川崎市「川崎市子どもの権利に関する条例」(2000年12月制定)、東京都豊島区「豊島区子どもの権利に関する条例」(2006年3月制定)、石川県白山市「白山市子どもの権利に関する条例」(2006年12月制定)、愛知県名古屋市「なごや子ども条例」(2008年3月制定)、北海道札幌市「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」(2008年11月制定)などが挙げられる。本稿が検討の対象としている新潟県上越市「上越市子どもの権利に関する条例」(2008年11月制定)もこれにあ

たる(13)。

次に個別条例型とは、子どもをめぐる個別課題に対応する形で制定されている条例である。個別課題は、意見表明・参加、権利救済、障がい、防犯・安全などに分けられる。子どもの意見表明・参加を中心に定めるものとして、東京都中野区「中野区教育行政における区民政治に関する条例」(1997年3月制定)、埼玉県鶴ヶ島市「鶴ヶ島市教育審議会設置条例」(2000年3月制定)、岩手県奥州市「奥州市自治基本条例」(2009年3月制定)などがある。権利救済に関して定めるものには、兵庫県川西市「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」(1998年12月制定)、神奈川県川崎市「川崎市子どもの人権オンブズパーソン条例」(2001年6月制定)、埼玉県「埼玉県子どもの権利擁護委員会条例」(2002年3月制定)などが、また学校災害について規定するものとして、埼玉県さいたま市「さいたま市学校災害救済給付金条例」(2001年5月制定)がある。虐待防止については、東京都武蔵野市「武蔵野市児童虐待の防止及び子育ての家庭への支援に関する条例」(2003年12月制定)や大阪府堺市「堺市子どもを虐待から守る条例」(2011年6月制定)などがある。また障がいを持つ子どもを対象としたものとして、千葉県「障がいのある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」(2006年10月制定)がある。この他、防犯・安全に関して、奈良県「子どもを犯罪被害者から守る条例」(2005年7月制定)、滋賀県長浜市「長浜市子どもを犯罪の被害から守る条例」(2006年9月制定)などがある。

最後に、原則条例型とは、子ども施策を推進するための理念や原則を定める条例である。これは、総合的内容、子ども憲章の内容、子育て・子育て支援、健全育成、いじめ防止に分けられる。子ども施策を総合的に定める条例として、大阪府箕面市「箕面市子ども条例」(1999年9月制定)や東京都世田谷区「世田谷区子ども条例」(2001年12月制定)がある。子育て・子育て支援に関するものとして、北海道「北海道子どもの未来づくりのための少子化対策推進条例」(2004年10月制定)や滋賀県東近江市「東近江市子ども条例」(2007年12月制定)などがある。健全育成については、東京都中央区「中央区の教育環境に関する基本条例」(1999年4月制定)、三重県伊賀市「伊賀市子ども健全育成条例」(2005年3月制定)などがある。いじめ防止については、兵庫県小野市の「小野市いじめ防止等条例」(2007年12月制定)などがある。子ども憲章の内容として高知県「高知県子ども条例」(2004年8月制定)がある。

上記のように分類された条例は、2013年3月現在で確認できたものとして、それぞれ総合条例型及び個別条例型が各27、そして原則条例型が52条例となる。

(3) 子ども条例の意義と役割

「はじめに」の部分で少し触れたが、自治体の子ども条例にはどのような意義や役割がある

か、ここでもう少し詳しく見ておきたい。

第一に、子どもに自分たちの権利を知らせることができる。後に見るが、子どもの権利条約の採択からすでに25年、批准から19年も経つにもかかわらず、依然として子どもたちは自分たちが持つ権利についてほとんど知らない。子どもに身近な自治体の条例を素材に学習する機会を得ることで、子どもたちが自分たちの権利を知ることが可能になる(14)。

第二に、住民に自治体の子ども施策に関する基本姿勢を示すことができる(15)。自治体は、条例を制定して子どもの権利保障の方針や施策を盛り込むことで、子ども施策に対する自治体の姿勢を市民にアピールし、子どもの権利保障の重要性を示すことができる(16)。

第三に、自治体が安定的、継続的子ども施策を展開することができる。自治体の子ども施策は、これまで首長の考えに大きく依拠してきた。そのため、子ども支援に積極的な首長の場合は推進されるが、あまり積極的でない首長が就任した場合、それが後退や縮減、消滅してしまうことが少なくない。条例を制定して子ども施策の原則などを定めることによって、安定的で継続的な子ども施策を展開することが可能となる(17)。

第四に、第三の意味と関連が深いのが、子どもの諸施策に法的基盤を与えることになる(18)。子どもの支援は、単なる政策や行動計画に止まる限り、実効性を十分担保できない。条例化することにより、子ども施策や諸制度を法的に根拠づけるとともに(19)、行政を拘束して実効性を担保することができるようになる(20)。

第五に、子ども施策を総合的、体系的に推進することが可能となる。いわゆる「縦割り行政」については、さまざまな弊害が指摘されながらも、我が国では依然として十分解消されていない。子ども施策も、保育・教育・福祉・保健・医療など所轄する官庁により縦割りに行われがちである。子ども総合条例を制定することによってこの弊害をなくし、条例の基本方針に従って子ども施策を総合的かつ体系的に展開することが可能となる(21)。

第六に、地域の子どもの実態を反映した子ども支援・権利保障が可能となる。子どもの生活の場は、子どもたちが住む各自治体にある。子どもの権利を保障していくためには、子どもの生活の場である自治体の施策や取組が不可欠である。自治体が、地域の特性を踏まえ、子どもの実態に最も適した形で施策の実施や制度の設置を行うことで、子どものニーズに適った支援や権利保障をすることができる(22)。

第七に、自治体も地方政府としての責任を果たすことができる。子どもの権利条約の批准によって、条約の締約国は条約で期待されている子どもの権利を実現していく義務を負うが(条約第5条)、自治体も条約の内容を盛り込んだ条例を制定し、子どもの権利を保障する施策を推進することで、地方政府として国と一体になって条約実施の義務を履行することができる(23)。

第八に、自治体の子ども施策を国際水準に近づけることができる。条例を制定し、子どもの

権利条約に規定されている子どもの権利を盛り込み、これを具体化する政策を立案し実施することによって、自治体の子ども施策を国際水準に近づけることが可能となる(24)。

最後に、本来締約国である日本が担うべき義務を十分果たしていないとき、その役割を補填することである。国連・子どもの権利委員会は、日本政府の提出した報告書を審査した後、総括所見を出している。その中で、子どもの権利に関する包括的法律の制定によって、条約の基本原則や規定を国内法制と適合させる措置を取るよう勧告している(25)。しかし日本政府は、子どもの権利条約の批准に伴う新たな立法措置は不要として、依然として包括的な子ども権利基本法を制定していない。このような場合、自治体の条例がこれを補填し、その役割の一部を担うこととなる(26)。

子どもの条例は、こうした意味を持つのである。

(1) 荒牧重人・喜多明人・半田勝久編『解説子どもの権利条例』三省堂 2012 年 12 頁。

(2) 同上 8 頁。

(3) 同。

(4) 『『地方自治と子ども施策』全国シンポジウム』子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利条約ガイドブック』(子どもの権利研究第 18 号 日本評論社 2011 年 44 頁)。

(5) 前掲注(1)8 頁。

(6) 2011 年 10 月に滋賀県大津市で市立中学 2 年の男子生徒が自殺した問題をきっかけに、各地でいじめ防止を目的とした条例制定の新しい動きが出てきている。先の岐阜県可児市や長崎県雲仙市に加え、滋賀県大津では本年 2 月 19 日に「子どものいじめの防止に関する条例」が制定され 4 月 1 日に施行されることになっている。また長野県高森町は「子どもいじめ防止条例」制定に向けた議案を 3 月 7 日開会の町議会に提案する予定で、横浜市も「子どものいじめ防止に関する条例」の制定を予定している。そして、現在、自民党は「いじめ防止対策基本法案」(仮称)の原案を固め、今国会での成立をめざしている(朝日新聞 2013 年 3 月 7 日付)。

(7) 前掲注(1)8 頁。

(8) 同上 8 頁。

(9) 同 14 頁。

(10) 文部事務次官通知「『児童の権利に関する条約』について」(文初高第 149 号平成 6 年 5 月 20 日)。

(11) 本稿の子ども条例の分類は、前掲注(1)『解説子ども条例』を参考としている(1 頁、13 頁)。しかし条例の分類の仕方は、この他にも幾つかある。例えば、先の分類と同様に条例の内容を基準とした総合条例、個別条例、施策推進型の 3 分類がある(荒牧重人「解説子ども条例の意義と制定・実施の課題」子どもの権利条約総合研究所編集『子どもの権利研究第 2 号』2003 年)。また同様に内容を基準とし、基本条例、個別条例、総合条例、〇〇宣言型の 4 つに分類するものもある(野村武司「自治体の子ども施策とその条例化」『日本教育法学会年報』第 25 号 1996 年 109-110 頁)。さらに条例の目的を基準に、健全育成型、健全育成型、子ども支援・子どもの権利型、複数型の 4 つに分類するものもある。健全育成型は非行対策あるいは有害環境から子どもを守り健全育成を図る目的で定められた条例、子育て支援型は急激に進む少子化対策のため、子育て支援をするため子育てを担う親、教育関係、保育者などの大人を支援する目的で定められた条例、子ども支援・子どもの権利型は子どもの権利保障を基本に子どもを直接支援するために定められた条例、そして混合型はこれらの内容の全てを

含む条例とする（前掲注(1)12 頁）。これらの視点とは別に、憲法の枠組みに関わる議論を参考にし、権利章典、権利保障システム、自治体方針の3つに分類するものがある（横井敏郎他『『子どもの権利に関する条例』の制定・実施過程と内容分析－北海道奈江町条例の検討を中心として－』『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第98号2006年116頁以下参照）。

(12) 前掲注(1)13 頁。

(13) 総合条例、個別条例、原則条例型により分類された個々の条例については、前掲注(1)228－38 頁参照。

(14) 前掲注(1)16 頁。

(15) 同上 10 頁。

(16) 同。

(17) 同 16 頁。

(18) 同 8 頁。

(19) 同 11 頁。

(20) 同 10 頁。

(21) 豊田市次世代育成支援協議会『(仮称)とよた子ども条例の制定に関する最終報告－(仮称)豊田市子ども条例素案の解説－』（平成19年3月）13 頁。

(22) 前掲注(1)14 頁。

(23) 同 14 頁。

(24) 同 10 頁。

(25) 国連・子どもの権利委員会総括所見：日本（第3回）子どもの権利委員会第54期（2010年5月25～6月11日）CRC/C/JPN/CO/3、パラ12。平野裕二訳。www26.atwiki.jp/childrights/pages/13.html.

(26) 前掲注(21)12 頁。

2. 上越市子どもの権利に関する条例

(1) 制定の経緯

上越市は、2005（H17）年1月1日に上越地域の旧14市町村が合併し、「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」を基本理念に掲げて誕生する（条例前文第4段）。同年3月に、次代を担う子どもが健やかに育つ環境づくりを推進するため「次世代育成支援のための上越市行動計画」を策定し、子どもの権利条例の制定をその主要施策として位置づけ制定に向けた取り組みを開始する(1)。同年7月には、子どもの権利条例案を起草・審議する「上越市子どもの権利条例検討委員会」を設置し、条例制定に本格的に動き出す。条例案を検討している段階の2007（平成19）年4月に、条例に当事者である子どもの意見を反映させるため「上越市子どもの権利条例子ども会議」が設置される。この子ども会議には各学校を代表する子どもが参加し、子どもの権利と条例検討委員会によって作成された条例案に関する勉強会が行われた後、条例案に含まれている子どもの権利に関して検討を行う。検討結果は、子どもの意見として『子どもの権利条例提案書』としてまとめられる。同年6月23日、子ども会

議と条例制定委員会との合同会議が開催され、この提案書を基に意見交換会が行われる。さらにこの提案書は市長に提出される。その後、条例制定委員会において提案書の意見を参考にしながら条例案の再検討が行われる。これらの経緯を経て、2008（平成20）年3月27日に上越市子どもの権利に関する条例として制定され、翌28日に公布、そして4月1日に施行された。

（2）条例の概要

本条例は、前文と5章23か条で構成されている(2)。

まず前文では、国連・子どもの権利条約の考え方を受け継ぐことを確認した上で（第2段及び3段）、2005（平成17）年1月1日に旧市町村を統合し再出発した上越市が、市民相互ならびに地域相互に支えあう自主自立の新しいまちづくりを推進するための一手段として条例を制定すること、条例の中核に「幸せに生きる権利」を据えることを確認している（第1段、4段、5段）。

第1章総則では、条例制定の目的が子どもの権利内容を明確にし、その尊重及び保障に必要な事項を定め、子どもの成長を支援し、安心かつ自信を持って生きられる地域社会を実現することにあること（第1条）、子どもの権利条約に合わせて18歳未満の者を子どもとし本条例の対象とすることを確認している（第2条）。さらに、本条例に掲げる権利だけでなく、子どもの権利条約、日本国憲法、児童福祉法、その他の法令が保障する権利が尊重され保障されることを確認するとともに（第3条1項）、子どもの最善の利益（同2項1号）、子どもは次世代を担う地域の宝（同2号）、差別の禁止（同3号）、子どもの意見の最大限の尊重（同5号）が本条例の基本理念であるとしている。

第2章では、本条例が保障する子どもの権利として、第4条から第9条の6か条規定している。子どもに重要な権利として、第4条「安心して生きる権利」、第5条「自信を持って生きる権利」、第6条「地域社会に参加する権利」、第9条「知らされる権利」の4つを規定する。また一般の子どもと異なる厳しい状況に置かれた子どもの権利として、第7条「特別な社会的支援を要する子どもの権利」、第8条「少数の立場に属する子どもの権利」の2つを規定する。もちろん、保障される権利はこれらの6つの権利に限定されない。第3条で確認されているように、条例が明示的に掲げる権利以外の権利、すなわち日本国憲法に定める基本的人権、児童の権利に関する条約、児童福祉法その他の法令により定められた権利が尊重され保障されることが確認されている（同1項）。保障される子どもの権利の中には、子どもの参加・意見表明権に関連する規定も含まれている。

第3章は、子どもの権利の保障をより確かなものとするために、権利保障の役割を担う関係者の責務をそれぞれ別条項で規定している。関係者として、市（第10条）、保護者等（第11

条)、地域社会を構成する者(第12条)、学校等の設置者及び管理者(第13条)、そして教育関係者等(第14条)が挙げられている。

第4章は、第16条から第18条の4か条で子どもの権利を保障する市の施策等について規定する。施策策定の際の基本方針(第15条)、市長の子どもの権利基本計画策定義務(第16条)、市が実施すべき主な施策内容(第17条)、実施した施策の公表義務(第18条)を規定する。

第5章は、第19条から第23条の5か条を置き、子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の総合的、計画的な推進に必要な事項を調査審議する機関として「上越市子どもの権利委員会」の設置を規定している(第19条)。委員会は、市長の諮問に応じて市の子どもの権利保障に関する基本事項及び重要事項を審議調査し(第20条2号)、独自の権限で施策の実施状況を監視し(第20条3号)、施策の影響評価を行い(同号)、さらに必要に応じて市長に建議する権限を有している(第21条2項)。

(1) 上越市『上越市子どもの権利に関する条例逐条解説書』2008年4月1頁。

(2) 本稿巻末資料参照。詳細については、上越市ホームページ、www.city.joetu.niigata.jp 参照。

3. 上越市子どもの権利に関する条例における意見表明権・参加権関連規定と権利内容

上越市子どもの権利に関する条例は、子どもの意見表明や参加の権利ないし機会を保障している。ここでは、どの規定が子どもの意見表明・参加の権利や機会に関連し、どのような権利内容を保障しているか明らかにしたい。

(1) 第3条(基本理念)ー子どもの意見の最大限の尊重原則

最初に挙げられるのが、第3条である。本条例は、第3条において条例の基本原則を示す。同2項において、子どもの最善の利益の考慮(1号)、次世代を担う地域の宝(2号)、差別の禁止(3号)に加え、子どもの意見の最大限の尊重(5号)の4つの基本理念を掲げている。子どもの意見の最大限の尊重が、本条例の基本原則の一つであり、これに基づいて子どもの権利を実現することを求めている。この点について解説書は、「子どもは意思があるにもかかわらず、その意思が無視されやすい。子ども本人の意思の最大限の尊重が、子どもの権利の尊重及び保障の第一歩であるから規定した」としている(1)。まず子どもを意思ある存在として承認する。にもかかわらずその意思が無視されやすい現状があることを認める。しかし当事者である子どもの意思の尊重や保障は子どもの権利の出発点であり、それなしに子どもの権利の尊重や保障はあり得ない。だから子どもの意思を最大限に尊重することを条例の基本原則として掲げること、子ども本人の意思が無視されないようにしている。子どもを意思を持つ主体として承認

し、その意思を十分尊重しながら権利の実現を図らなければ、本当の意味で子どもの権利保障にならないという考え方を示す。

子どもの権利に関する議論では、未熟さ・未発達を理由に、子どもは自分の本当の利益が何か十分に判断できない、あるいは自己に不利益な決定をしてしまう危険があり、それゆえに十分な判断力を備えかつ責任のある大人が子どもの権利を実現するため、たとえ子どもの考えを抑えても良い結果をもたらしてやる、つまり権利や利益を実現してやるのが本当の意味で子どもの権利保障であるとする考え方が根強い。本条例はこれを否定し、子どもの意思を尊重しない子どもの権利保障は本当の権利保障ではないとする考え方を示したものである。発達途上にある子どもの権利保障において、いわゆるパターナリズムの考え方を完全に排除することはできない。しかし、権利の実現や利益の確保という結果をすべてに優先し、子ども自身による権利獲得のプロセスを無視する主張に対して、条例はこの考え方を採らないことを基本理念として明示したものである。

子どもの意見の最大限の尊重を条例の基本原則として掲げている意味は、とりわけ重要である。子どもの意見の最大限の尊重が、条例全体を貫く基本原則とされていることで、条例のすべての条項が、この原則に則って解釈・運用されなければならないことになる。

(2) 第5条（自信を持って生きる権利）－自分に影響を及ぼすあらゆる事項について自らの意見を表明する権利

第5条は、子どもが一人の人間として自信を持って生きるための権利を保障する。この権利について、子どもが日本国憲法で保障される健康で文化的な生活を営むためには、自分の生き方を肯定的に考えられること、つまり自信を持って生きることができるようになることが大切で、そのためにこれを権利として明示したとしている(2)。健康で文化的な生活を営むためにとあるように、第5条は日本国憲法第25条の生存権と深いつながりを持つ。この権利はまた、自分の生き方を肯定的に考えられることが自信を持って生きることにつながり、それが文化的な生活を送る前提になるという考え方に立つ(3)。それでは「健康で文化的な生活」とは、何を指すのであろうか。日本国憲法第25条生存権の解釈において「文化的な最低限度の生活」とは、一般的に最低限度の生活を越えた経済面及び精神面で豊かな生活と理解されていることから(4)、ここでいう「文化的な生活」とは、「豊かな精神生活」を指すと解釈することができよう。したがって、条例第5条「自信を持って生きる権利」は、この豊かな精神生活を子どもにも保障するために規定されていることを理解しておかなければならない。

この権利の一内容として、同4号は、子どもには「自分に影響を及ぼすあらゆる事項について、自らの意見を表明する」権利があることを確認する(5)。これは、国連・子どもの権利条約

第12条のいわゆる意見表明権に近似した権利である(6)。この権利を保障する理由について、「子どもに直接影響を及ぼす事柄であっても、子どもの意思が無視されやすいことを踏まえて、子ども自身に直接影響を及ぼすあらゆる事項について、意見を表明できることが自信をもって生きることにつながると考え、これを権利として明らかにしたものである」としている(7)。これまで、子どもにとって「直接影響を及ぼす事柄」にもかかわらず、子どもは未熟だからという理由でその意思は無視されてきた。これが子どもが自信を失い、あるいは自信を持つことができない状況に置かれる原因となってきたと言われている。「直接影響を及ぼす事柄」に意見を表明することを保障することで、子どもは自信を持って生きることができるようになる。だからこれを権利として保障する、という考え方である。現在、問題となっている自尊感情を持ってない子どもたちの自尊感情の育成につながるものである。

さらに4号の意見表明権の保障を確実なものとするために、6号では子どもの意見や行動の不当な妨害や扱いを禁止する。せっかく子どもが意見を表明し、あるいは自分の意思で行動しても、十分な理由もなく妨げられ、また軽視されてしまうと、子どもが自信を無くしてしまうおそれがある。それを防ぐため、自分の意見や行動が不当に妨げられあるいは扱われないことを権利として明らかにしたとしている(8)。子どもの意見表明に対する妨害や意見の軽視は、子どもが自信をなくすだけでなく、二度と意見表明や行動を起こそうとしなくなる。そのようなことにならないよう、子どもに関わりを持つ大人に配慮を求めるものである。4号が「自信を持って生きる権利」を保障する積極的保障の側面であるとすれば、6号はその消極的保障の側面であるといえることができる。

(3) 第6条（地域社会に参加する権利）－地域活動、奉仕活動、その他自分が生活する地域をよく知り発展させる活動や場に参加し、その活動や場において自分の意見を述べ、その意見が適切に反映される権利

第6条も、子どもの意見表明や参加に関係する規定である(9)。第6条の内実は、子どもが地域社会の将来を担う存在として成長する権利である。これを保障する理由について、地域社会の一員である子どもが、その将来を担う存在として成長するためには、地域社会の諸活動に参加することが大切であるが、実際には参加の機会が限られており、これを権利として明らかにすることで、その機会を増やそうとしたとしている(10)。参加の領域として挙げられているのが、地域活動、奉仕活動、その他自分が生活する地域をよく知り発展させる活動である(1号)。具体的には、学校、地域の行事、会議、環境美化活動のほか、地域を理解する活動、地域の活性化と発展に資する活動などである(11)。

保障されるのは、場や活動への参加だけではない。場や活動において自分の意見を述べ、そ

の意見が適切に反映されることも保障する（2号）。これを権利として保障する理由について、「子どもの意見を周囲の大人の独善的な判断で妨げることなく、適切に活かして行くことが、子どもの地域社会に参加する意欲を高めることにつながる」としている(12)。

子どもは、地域社会の一員であり、その将来を担う存在であるから、その将来を担う者として成長するために地域社会の諸活動に参加する権利を保障するというのが第6条の趣旨である。これによって子どもは地域社会の担い手として成長できる。しかし実際には、参加の権利が限定されてきた。地域社会への参加を権利として保障することで、参加の機会を確保し増やすことができる。ここでの参加は、場や活動への単なる参加に止めない。参加した場や活動での意見表明権とその意見の適切な反映も権利として保障する。その結果として、子どもの地域社会への参加意欲を高めることにもつながり好循環がもたらされる、というのが第6条の考え方である。

この考え方は、第3条の「子どもの意見の最大限の尊重」の原則と結びつく。また第5条「自信を持って生きる権利」4号の直接影響を及ぼすあらゆる事柄に自己の意見を表明することが自信を持って生きることになるという考え方にもつながる。参加主体としての子どもだけでなく、意見表明権行使の主体としての子どもとして、子どもの主体性の積極的な保障・確保につながっていくことになるといえる。

(4) 第7条（特別な社会的支援を要する子どもの権利）—障がい児等の特別な社会的支援を要する子どもの社会に積極的に参加する権利

第7条は、障がい児などの特別な社会的支援を必要とする子どもに対し、社会への積極的参加を権利として保障する。この社会参加の権利は、いわゆる「社会的排除」を防止するためのものであるといえる。「特別な支援を必要とする子ども」として、障がいを有する子ども、虐待を受けている子ども、病弱な子ども、事情があって親と離れて暮らしている子ども、経済的支援が必要な家庭に育つ子どもなどを挙げている(13)。これらの子どもたちは、もちろん本条がなくても、他の子どもたちと同様に、第2章「子どもの権利」に定める権利が保障される。しかし実際の社会生活の中では、差別的に扱われることが多いことから、他の子どもたちと同様に尊厳を保ちながら成長できるよう、改めて権利として確認したものである(14)。これらの子どもたちも、この権利の保障によって他の子どもたちと分け隔てなく、地域社会の支援を受けながら、学校や地域社会の中で安心して自信を持って生きていくことができるようにしようとしている(15)。

(1) 上越市『上越市子どもの権利に関する条例逐条解説書』（平成20年4月）4頁。

(2) 同上8頁。

- (3) 本条例には、憲法第 25 条には含まれる「最低限度の」という語句は入っていない。同 8 頁。
- (4) 樋口陽一他著『注釈日本国憲法上巻』青林書院 1989 年 566 頁以下参照。
- (5) 条例逐条解説書は、「自分に影響を及ぼすあらゆる事項について、自らの意見を表明する権利」について、「子ども自身に直接影響を及ぼす事柄」とその範囲を限定している（8 頁）。国連・子どもの権利委員会の一般的意見では、意見表明権をここまで限定しておらず、本条例により、子どもの意見表明権の範囲を狭めることにならないか危惧される。しかし、条例第 3 条において児童の権利に関する条約に規定する権利の享受が保障されなければならないとしており、直接条約を援用することでこの限界を超えることは可能であるといえる。
- (6) 喜多明人他編『[逐条解説] 子どもの権利条約』日本評論社 2009 年 99-105 頁参照。
- (7) 前掲注(1)解説書 8 頁。
- (8) 同上 9 頁。
- (9) 第 6 条は、地域社会に参加する権利を地域社会の一員として成長するために必要な権利と位置づけている。同 9 頁。
- (10) 同 9 頁。
- (11) 同 10 頁。
- (12) 同上。
- (13) 同。
- (14) 同。
- (15) 同。

4. 上越市における子どもの意見表明・参加保障の仕組と問題点

これまで、上越市子どもの権利条例に規定された子どもの意見表明や参加に関連する規定を見てきた。そして、これらの規定に含まれる意見表明及び参加に関する権利や機会の内容とその意義を確認してきた。条例で規定されているこれらの権利や機会も、これを具体化する仕組や制度がない限り、絵に描いた餅となってしまう。そこでここでは、これらの権利や機会を実現するため、条例はどのような仕組や制度を設けているか見て行きたい。

同市が設けている子どもの参加や意見表明を保障するための仕組や制度は、条例制定前に条例制定に関連して設けられたものと、条例制定後、条例によって設けられたものに分けることができる。

条例制定との関連で設けられたのは、「上越市子どもの権利条例子ども会議」（以下、子ども会議）である。条例制定後、条例によって設けられたものは、「上越市子どもの権利に関する子ども委員会」（以下、子ども委員会）と「子ども議会」である。条例制定前に設けられた子ども会議は、条例を検討した「上越市子どもの権利に関する条例検討委員会」（以下、条例検討委員会）に対し意見を述べ、これを条例に反映するため設置されたものである(1)。条例制定後、条例によって設けられた子ども委員会は、市長が策定する「子どもの権利基本計画」に子どもの

意見を反映させるために設けられた。また子ども議会は、地域社会の一員である子どもの意見を聞くための場であり、その意見を市の施策に生かしていく制度である(2)。

本稿は、上越市子どもの権利条例が、子どもの意見表明や参加の権利や機会をどのように保障しているか明らかにすることが本来のねらいであるから、条例制定過程で設置された子ども会議は、本条例に設置根拠がある制度ではないので、厳密に言えば本稿の対象から除外されることになる。しかし、条例制定という重要なプロセスへの子どもの関与を保障したもので、この考え方がまた条例による子どもの意見表明や参加保障と関連してくることになるので、触れておかなければならない。以下、これらの仕組みや制度を考察し、その中で子どもの意見表明や参加がどのように保障されているか、そしてこの権利を実現する上で何が問題となっているか見ていきたい。

- (1) 同委員会は、条例制定のために設けられた専門委員会である。条例に子どもの意見を反映させるため、必要がある場合に子どもから意見を聴取するという形で子どもに意見を述べる機会が与えられた。
- (2) 上越市『上越市子どもの権利基本計画（平成22～平成26年度）』（平成22年3月）14頁。

(1) 上越市子どもの権利条例子ども会議（子ども会議）

①子ども会議とは

上越市は、条例制定前であったが、条例に子どもの意見を反映させるため、子ども会議を設置した。子ども会議は、上越市子どもの権利条例に子どもの意見を反映するための正式な子どもの組織で、子どもの意見表明や参加の機会を保障する仕組みの一つである。

子ども会議の役割は、条例に子どもの意見を反映させるため話し合い、その意見をまとめ、これを市長に提出することにあった。子ども会議の設置は、子どもの権利条例がほぼ固まりつつあった2007（平成19）年4月28日である。この会議は、小学校、中学校、高等学校の各代表8名の合計24人で構成された(1)。

もう少し詳しく見ると、子ども会議は合計5回開催されている(2)。第1回会議は、主としてメンバーによる子どもの権利及び条例案に関する勉強会である。勉強会は、条例制定委員会の委員による子どもの権利に関する説明に続き、小学校高学年生、中学生、高校生に分かれ、ワークショップを通して子どもの権利を学習するという形で行われた(3)。その後の第2回から第4回会議も、同じくワークショップ形式を採り、条例中の子どもの権利規定、具体的には「第2章 子どもの権利」として規定される6か条のうち、第4条「安心して生きる権利」、第5条「自信を持って生きる権利」、第6条「地域社会に参加する権利」、第9条「知らされる権利」の4か条の権利内容を理解した上で、自分たちの意見を述べるという形で行われた(4)。第4回会議ではまた、それまでワークショップにおいて検討してきたものを「子どもの権利条例提案書」

にまとめる作業を行った。そして第5回会議は条例検討委員会との共催となり、同委員会の委員に対して「子どもの権利条例提案書」を説明し、条例検討委員会委員との意見交換会が行われた後、同年6月23日に解散している。

②子ども会議における子どもの意見の特徴

子ども会議の会議録から、読み取れる子どもの意見の特徴を述べておきたい。

第一に、驚くべきことではないが、同市の子ども代表である子ども会議のメンバーの子どもたちでも、子どもの権利についてほとんど知らないということである。同会議が設置された2007年は、子どもの権利条約採択からちょうど20年になる。同条約は、締約国に条約内容の広報義務を課している(第42条)。にもかかわらず、子どもたちから出てきた意見は、同条約や子どもの権利がいかに関わらず知らされていないかを如実に示すものであった。その意味で、第1回会議において、子どもの権利に関する勉強会を設けたのは正鵠を得たものであったといえる。

第二に、子どもの集まりであるにもかかわらず、自分たちの権利行使に対して慎重あるいは自己規制する意見が目立つことである。メンバー間の意見発表・交換の中で、うわべだけで権利ばかり主張してはだめで自分にも厳しくすることが必要だ(5)、権利だけを主張するとわがままになってしまう恐れがある、また権利を誤って解釈してしまわないためにも子どもたち自身が心がけることとして責務を設けた方が良い、子どもとしてすべきことや心得を条例に明記してみてもどうか、人が成長するために大切なことなので責務を設けた方が良い、といった意見が出されている(6)。条例検討委員会との意見交換の場でも、子ども会議の委員長から、私が一番大切だと思うことは子どもの果たすべき努めを自覚することの大切さだと思う、といった意見が出されている(7)。子ども会議のメンバーは、各学校から選出されたいわゆる優等生であるため、大人が期待し受け入れやすい発言が目立つことは仕方ないとしても、ほとんどがこうした意見である。これらの子どもの意見に対して、条例検討委員会のある委員から、子どもの責務については子どもの権利条例検討委員会においても議論されてきたが、現代社会では憲法ですべての人に権利が保障されているにもかかわらず守られていない子どもの権利があり、また子どもの権利がしっかり教えられていない状況があることから、子どもの権利条例を制定することによって、子どもにその権利を明確に伝えることができるようになること、子どもは権利を知ることにより他の人の権利を尊重するように心がけ、他の人を思いやる気持ちが育まれることになる、と条例草案に子どもの責務を盛り込んでいない理由が述べられている(8)。また条例で責務のようなものを定めてしまうと、自分では考えずに、ただ条例に書いてあることだから守らなければならないとしか思わなくなり、自発的に考える機会を奪ってしまうなど(9)、子どもの権利保障の現状や権利保障の意義、そして条例に子どもの責務を盛り込まない理由を

挙げ、逆にこども委員を論ず場面がみられた。

③子ども会議の問題点

子ども会議の設置は、子どもに影響を与える条例の制定過程への子どもの参加・意見表明の機会の保障という点で重要な意味を持つが、幾つか考慮すべき点もあったといえる。

第一に、子ども会議メンバーの選出方法の問題である。子ども会議は、条例に子どもの意見を反映させる役割を担った。しかし果たしてこの会議が子どもの意見を代表し、その役割が十分果たせるものだったのだろうか。子ども会議メンバーの選出方法を明示す資料が見つからないので断言は避けなければならないが、2008（平成20）年11月6日の第1回子どもの権利委員会の会議において、ある委員からの子ども会議の構成に関する質問に対し、事務局が「市内の小学校、中学校及び高等学校のそれぞれの区校長会を通じて各8人、計24人で構成されていた。」と回答していることから、メンバーは学校推薦の形で選ばれた可能性が高いことがわかる(10)。このような選任方法を採用する場合、通常、各学校の児童会や生徒会の会長が選出される場合が多く、形式上、子どもの代表制を有しているとはいえ、最適な方法であったか疑問がないとはいえない(11)。可能であれば、学級会や児童会・生徒会において条例制定の動きを周知し、議論を経た上で希望者を募り、その中から児童や生徒を代表者として送り込むことも考えられたのではないだろうか。そのような活動が、こどもの意見表明や参加を実質化する活動の一つとなることはいうまでもない。

第二に、条例に子どもの意見がどれだけ反映されたかという問題である。資料が少ないため詳細な検証ができないが、会議録から、第9条「知らせる権利」に関連し、子どもたちへの権利の周知方法について出された子どもの要望が条例に盛り込まれたことが成果として示されている。しかし、その他の権利がどうであったか明確になっていない(12)。子どもの意見が、第9条の具体的運用に影響を与えたことをもって意見の反映とみなすことも可能であろうが、その他の条項については内容を知らされるだけであるというのであるなら、子ども会議が果たした役割としては少し物足りないように思われる。

第三に、子どもの意見を反映させる前提となる自分たちの権利に対する知識の欠落問題である。これは何よりも重要な問題点である。会議録からは、子ども代表として各学校から選ばれたメンバーですら、子どもの権利に関する知識がほとんどないことが明らかである。これを見越して、最初の会議では、勉強会が中心に行われた。その意味で子ども会議は、子どもの代表者による子どもの権利に関する勉強会的な要素が強いものであったといえる。その結果、参加メンバーは同条例について学習できたが、上越市全体の子どもの浸透という点で課題が残る。子ども会議のメンバーと、それ以外の子どもたちとの子どもの権利や同条例に関する情報

ギャップをどのように埋めるかが今後の課題であるといえる。

第四に、学校や教師の役割である。条例制定において、子ども会議の代表選出を除いて、学校がどのような役割を果たしたか不明確である。また各学校において子どもの権利に関する学習がどの程度行われ、どの程度子どもの意見を集約し、これを子ども会議のメンバーが会議において意見として述べたかも不明確である。したがって、軽々に結論づけることを避けなければならない。しかし、子どもの権利条例に子どもの意見を反映させるには、その制定過程で子どもの意見を集約し反映させる必要がある。そのためには、子どもが学校において自分たちの権利についてしっかり勉強し、その成果を意見として集約し、これを制定過程に持ち込むことが必要である。しかし、会議録にはそのような経緯が示されていない。これは、子どもの権利や同条例に対する学校や教師の姿勢や意識の問題であり、国連・子どもの権利委員会が、日本の政府報告書に対して、子どもの関連する職業に従事する者への研修の充実を求めている勧告を毎回出しているが、それが実現していないことを示すもので、その徹底化が図られるべきであるといえる(13)。

- (1) 2008(平成 29)年 11 月現在、上越市内の学校数は、小学校 54 校、中学校 22 校、高等学校 12 校（内私立 2 校）の合計 88 校であった。
- (2) 子ども会議の各会議の主な内容は、上越市子どもの権利条例子ども会議ニュース参照。
- (3) ワークショップとは、グループのみんなが参加し、話し合い、聞き、学びながら、共同の意見を造り出していく作業である。子ども会議ニュース第 2 号（2007.6.1 発行）1 頁。
- (4) 条例「第 2 章 子どもの権利」には、第 4 条から第 9 条まで 6 か条含まれているが、第 7 条「特別な支援を要する子どもの権利」と第 8 条「少数の立場に属する子どもの権利」についての学習及び検討会は行われなかった。子ども会議ニュース参照。
- (5) 2007（平成 19）年 5 月 26 日第 3 回上越市子どもの権利条例子ども会議会議録 2 頁。
- (6) 2007（平成 19）年 6 月 9 日第 4 回上越市子どもの権利条例子ども会議会議録 3 頁。
- (7) 第 5 回子ども会議委員長発言。2007（平成 19）年 6 月 23 日第 5 回上越市子どもの権利条例子ども会議会議録 3 頁。
- (8) 第 4 回検討委員会荻原委員発言。2007（平成 19）年 6 月 9 日第 4 回上越市子どもの権利条例子ども会議会議録 3 頁。
- (9) 第 5 回荻原委員発言。2007（平成 19）年 6 月 23 日第 5 回上越市子どもの権利条例子ども会議会議録 4 頁。
- (10) 2008（平成 20）年 11 月 6 日第 1 回子どもの権利委員会会議録 2 頁。
- (11) すでに述べたように、条例制定時、上越市内には、小学校 54 校、中学校 22 校、高等学校 12 校（内私立 2 項）の計 88 校あった。子ども会議のメンバーは、その中から選出された 24 名である。小学校及び中学校のメンバーは全員が別々の学校であるが、高校生メンバー 8 人の内、それぞれ 3 名と 2 名が同一校の生徒で、選出対象校は 12 校中 5 校となっている。
- (12) 2007（平成 19）年 6 月 9 日第 4 回上越市子どもの権利条例子ども会議会議録 2 頁。
- (13) なお、ここで課題として掲げたものは、子ども会議という条例制定過程で設けられた制度に関する課題である。条例制定前ということを見ると、まだ仕方のない面があるといえるのかもしれない。

(2) 上越市子どもの権利に関する子ども委員会（子ども委員会）

①子ども委員会とは

子ども委員会は、市長が作成する上越市子どもの権利基本計画に子どもの意見を反映させるための組織である(1)。

上越市子どもの権利条例は、この条例を実施するため、第16条1項で市長に子どもの権利基本計画の策定を義務づけている。また同条3項は、基本計画策定にあたって、同計画に子どもの意見を反映させること、そして子どもの権利の実施を監視し検証する機関である子どもの権利委員会から事前に意見聴取することを義務付けている。この規定に基づき、同年4月1日に上越市子どもの権利委員会が設置され(2)、同年8月24日には、さらに子ども委員会を設置するために設置要綱が規定され、子ども委員会が設置された。子ども委員会は、同年11月22日まで約4か月間活動した。その後、2010（平成22）年3月に上越市子どもの権利基本計画（平成22年度～平成26年度）が発表されている。

子ども委員会は、市長が委嘱する「児童、生徒その他18歳未満の市民」24人以内の委員で構成される(3)。任期は1年である(4)。実際の委員は、市内の小学6年生8名、中学3年生8名、高校生8名(1年2名、2年4名、3年2名)の計24人である(5)。子ども委員会の委員の選出方法は、設置要綱には規定されていない。しかし会議録や活動記録から、学校推薦（校長推薦）で行われたことが窺える(6)。

子ども委員会は、子どもの権利基本計画に関すること及びその他市長が必要と認めることに関して審議することができ(7)、委員の過半数で議事を決定できる(8)。調査や審議に必要な場合に関係者の出席を求め意見や説明を聞き、必要な資料の提出を求めることができる(9)。その他、委員会の運営に必要な事項を独自に定めることができる(10)。

子どもの権利基本計画に子どもの意見を反映されるための会議は、合計4回開催された。その後、「人権を考えるつどい」が開催され、このイベントにおいて、委員全員によって活動の様子や参加の感想などの発表が行われた(11)。

②子ども委員会の活動内容と委員の意見・要望

子ども委員会の具体的な活動内容とそこで出された委員の意見や要望は、下記の通りである。第1回子ども委員会（平成20年8月24日）では、委員の自己紹介、正副委員長を選出後、ワークショップ形式により、子どもの権利条約、自分たちの周りにある権利、だれにでも保障される権利について勉強会が行われた(12)。第1回委員会は勉強会が中心であるため、要望は出されていない。

第2回子ども委員会（平成20年9月13日）は、条例検討委員会が作成した条例案「安心し

て生きる権利」(現行条例4条)についてワークショップの手法で勉強会を行った後、小学生・中学生・高校生の各グループに分かれ、「安心して生きる」ために大人に望むことと自分たちがすべきことについて意見を出し話し合い、さらに全体で話し合った(13)。話し合いでは、大人に対して、社会で自立できる人間に育ててほしい、いろいろな知識や生き方を教えてほしい、悩みや話を聞いてほしい、危険から身を守ってほしい、プライバシーを守ってほしい、不安の無い社会を創ってほしい、趣味を大切にしてほしい、話を聞いてほしい、直ぐに怒らないでほしい、などの意見や要望が出された(14)。子どもたちが不安の中に生き、一人の人間として扱われないことに対する不安や不満の気持ちが素直に出た要望であるといえる。

第3回子ども委員会(平成20年9月27日)も同様の方式で行われた。条例案「自信を持って生きる権利」(現行条例第5条)についての勉強会后、小学生・中学生・高校生の各グループに分かれ、「自信を持って生きる」ために大人に望むことと自分たちがすべきことについて意見を出し話し合った上で、再度全体で話し合いが行われた(15)。ここでは、大人に求めるものとして、みんな公平・平等に扱ってほしい、人と比べないでほしい、相談に乗ってほしい、気にかけてほしい、褒めてほしい、意見を冷静に聞いてほしい、大人のしたいことを子どもに押し付けたくないでほしい、嫌いな習い事を無理矢理習わせたくないでほしい、意見や考えをしっかりと聞いてほしい、意見を尊重してほしい、長所を認めてほしい、過剰な期待をしないでほしい、結果だけ見ないでほしい、信用してほしい、努力をほめてほしい、といった意見や要望が出された(16)。子どもたちは、自分たちの意見が十分聴かれず、また自分たちが信頼されていないと感じている。そして子どもの意思を無視した大人の考えの押し付けに反発する気持ちが出ている。

第4回子ども委員会(平成20年10月4日)は、条例案「地域に参加する権利」(現行条例第6条)と「知らされる権利」(現行条例第9条)の2か条について、これまでと同じくワークショップ方式で勉強会が行われた後、小学生・中学生・高校生の各グループに分かれ、「地域社会に参加する」及び「知らされる」ために大人に望むことと自分たちがすべきことの2つのテーマについて意見を出し話し合い、その後、再度全体で話し合いが行われた(17)。「地域社会に参加する」に関しては、子どもが参加できる行事を増やしてほしい、気軽に参加できる行事や活動を企画してほしい、参加しやすい日時を設定してほしい、子どもの意見を反映した子ども会活動にしてほしい、行事や活動の企画に子どもの意見を反映させてほしい、地域の一人として扱ってほしい、参加しやすい雰囲気や環境にしてほしい、子どもが集まれる場所をつくってほしい、行事や活動があることを教えてほしい、子どもの意見をしっかりと聞いてほしい、といった意見や要望が出された(18)。子どもたちには地域活動への参加意識が十分あるが、それを実現するための条件が不十分であること。行事や活動も、大人が与えるのではなく、その内容にも子どもの意見を反映させるため、企画段階から参加することを求めていることがわかる。参加しやす

い行事・活動・日時・場所・雰囲気・環境の整備や情報提供が不可欠となる。また「知らされる」に関しては、権利について知る機会をつくってほしい、ポスターを作ってほしい、子どもでも理解できるようにわかり易く伝えてほしい、学校で教えてほしい、授業に積極的に取り入れてほしい、といった意見や要望が出されている(19)。子どもの権利を子ども自身がいかにか知らないかを示している。子どもの権利の学習機会を求め、特に学校や教師にこれを期待していることも示す。これらの意見や要望を実現するためには、学校で教師がいかにか教えていくかが課題であるといえる。

③上越市子どもの権利基本計画に具体化された子ども委員会の意見・要望

子ども委員会で出された意見や要望は、確認できるものとして、次の2点が子どもの権利基本計画に盛り込まれている。

第一に、子どもによる子どもの権利及び条例の学習機会の提供である。条例に子どもの意見を反映させるための子ども会議を考察した際にも指摘したように、子ども委員会の実際の活動もまた、子ども代表による勉強会的な色彩が強いものとなった。先に見たように、子ども委員から、権利の意味を知る機会をつくってほしい、わかりやすく伝えてほしい、学校の授業で教えてほしい、といった子どもの権利についての学習の要望が多数出されたが(20)、これらの要望は、上越市子どもの権利基本計画の基本的な施策1「子どもの権利の知識の普及と意識の啓発」の中で、子どもの権利パンフレットの作成配布【新規取組1】という形で具体化している(21)。また基本的な施策2「子どもの権利の教育と学習の推進」の中で、子どもの権利学習プログラム(仮称)の開発【新規取組2】や教職員に対する研修(保育関係職員に対する研修、市職員に対する研修)として(22)、そして学校における人権教育への支援として具体化している(23)。

第二に、子どもの社会参加の機会の提供である。子どもの参加についても、子ども委員から、子どもを地域の一員として扱ってほしい、子どもが手伝えることの役割分担をしてほしい、参加しやすい環境や雰囲気を作ってほしい、地域のことを教えてほしいといった意見が出された(24)。この点については、同計画の基本的な施策3「子どもが健やかに成長するための取組の推進」の中で、子ども議会(仮称)の設置【新規取組3】として結実している(25)。

④子ども委員会の問題点

子どもの意見表明や参加保障の観点から、子ども委員会にはどのような問題があったといえるだろうか。

まず、委員の子どもへの権利や上越市子どもの権利条例に対する知識・情報不足の問題である。子ども委員会での活動に対する委員の感想を見てみると、子どもの権利について知らなかった(26)、

子どもの権利について考えたことがなかった(27)、子どもの権利について知ることができて良かったというように(28)、上越市の子ども代表である子ども委員会の委員ですら、子どもの権利や条例に対する知識や理解が極めて不足していることを明確に示している。子どもの権利基本計画に子どもの意見を反映するには、子どもの権利や条例の内容を十分理解した上で、上越市においてこれらの権利が実際に保障されているかどうかを確認し、不足ならばその部分を充足できるよう計画に盛り込む提案が必要となる。したがって、何よりも先ず、子どもたちにもっと子どもの権利や上越市子どもの権利条例が知らされていく必要がある。そのためには、それらを学習機会の提供が不可欠である。条例も第9条において「知らされる権利」を保障しており、条例を知ること、すなわち保障される権利を知ることが子どもの権利として保障している。それゆえに、学校で子どもの権利や条例の学習機会を確実に保障することが前提になるといえる。これらの問題は子ども会議の場合と同じである。

次に、子ども委員会の運営の実質化の問題である。子ども委員会で話し合う内容については、設置要綱第6条3項で「会議の議事は、出席した委員の過半数でこれを決し、」とあるように、基本計画に盛り込まれる提案は、委員が主体となって決定することになっている。しかし、議事録を見る限り、会議運営は、第1回から第4回までのすべての回で、上越市を基盤とする子どもの支援組織で特定非営利活動法人マミーズ・ネットのサポートの下で行われた。子どもがメンバーの委員会では、大人の関与なしに運営することは事実上困難であるから、サポートに止まるのであれば、特に問題はないといえる。しかし実際には、テーマや話し合いの内容、ワークショップの進め方、意見のまとめなどすべての面が子ども支援団体のマミーズ・ネットによってコーディネートされたものであった。子ども委員ですら条例についてほとんど知らない状況では仕方がない面もあるが、子どもの意見を反映させるための委員会であるならば、子どもの主体性が少しでも見える部分がなければ意味のある委員会にならない。条例が規定しているように、子どもは権利主体であり、かつ権利行使の主体でもある(29)。この点から考えれば、子ども委員会を徐々に子ども主体の運営に変えて行く必要があり、その方策が考えられなければならない。

これらの問題を解決するには、選ばれる委員だけではなく、一般の子どもたちの子どもの権利や条例に対する認識を高めなければならない。そのためには、やはり子どもが多く時間を過ごす学校教育が重要である。それゆえに、学校教育の中で子どもの権利学習が継続的に実施される必要がある。具体策としては、子どもの権利学習を児童会活動や生徒会活動への位置づけ、また「総合的な学習の時間」を利用した子どもの権利学習や社会科及び公民科の中でのテーマ学習（課題追探究学習）として実施することなどが考えられる。それによって、子どもたちの子どもの権利や条例に対する認識が高まり、かつ行使方法を理解することができるようにな

る。その結果、子どもの代表である子ども委員会が、基本計画に自分たちに必要な施策の提言を行うことが可能になって行くといえる。

- (1) 上越市子どもの権利に関する子ども委員会設置要綱第1条（目的）。
- (2) 同上要綱附則。
- (3) 前掲注(1)要綱第3条(組織)2号。
- (4) 同要綱第4条(委員の任期)。
- (5) 子ども委員会のメンバーは、子ども会議メンバーと全く異なり、同一人物はいない。ただし、選出校については小・中・高等学校各8校中、小学校で1校、中学校及び高等学校で各4校が共通している。
上越市ホームページ <http://www.city.joetsu.niigata.jp/>。
- (6) 子ども委員会の委員の選出方法を明記する資料はない。しかし、上越市子どもの権利条例子ども委員会『活動記録集』（平成20年11月）の中で、小学生委員が「学校で子どもの委員会に出なさいといわれたときに、・・・」と、子ども委員会への参加に対する感想が記載されている（22頁）。また子ども権利委員会会議において「子ども会議の構成について聞きたい」との委員の質問に対して、事務局が「市内の小学校、中学校及び高等学校から、それぞれ校長会を通じて各8名、計24人で構成されていた。今年度、基本計画の策定に向けて設置した『子ども委員会』も同様である」と回答しており、各学校の校長の推薦を受け、小・中・高校の校長会が推薦する形を取っていることがわかる。平成20年11月6日第1回上越市子ども権利委員会会議録1-2頁。
- (7) 前掲注(1)要綱第2条（所掌事務）。
- (8) 同上要綱第6条（会議）。
- (9) 同要綱第7条（関係者の出席等）。
- (10) 同要綱第9条（その他）。
- (11) 子ども委員会の活動状況については、上越市子どもの権利に関する子ども委員会会議録：第1回～第4回参照。
- (12) 上越市『上越市子どもの権利に関する子ども委員会活動記録集』（平成20年11月）4頁。
- (13) 同上4頁。
- (14) 同10頁。
- (15) 同5頁。
- (16) 同14頁。
- (17) 同5頁。
- (18) 同16頁。
- (19) 同17頁。
- (20) 上越市『上越市子どもの権利計画（平成22年度～平成26年度）』平成22年3月3頁。
- (21) 同上11頁。
- (22) 同12頁。
- (23) 同13頁。
- (24) 同4頁。
- (25) 条例制定の際には、子どもの意見を条例に反映させるために子ども会議が設置されたが、ここでいう子ども会議は、条例制定とは無関係で、条例を具体化するために定期的開催される会議である。
同14頁。
- (26) 前掲注(12)記録集21頁、25頁、27頁。

(27) 同上 21 頁及び 26 頁。

(28) 同 22 頁。

(29) 条例第 3 条 2 項 7 号及び第 15 条 7 号。

(3) 子ども議会

上越市における子どもの意見表明・参加を保障する制度として、次に挙げられるのが子ども議会である。子ども議会は、上越市子どもの権利条例の制定過程で設置された「子ども会議」や上越市子どもの権利基本計画の策定のために設置された「子ども委員会」などの時限的組織ではなく、毎年、定期的に行われる常設組織として構想された。市長は、上越市において子どもの権利保障を実現するため、上越市子どもの権利基本計画の策定義務が課されている。これに基づいて、2010（平成 22）年 3 月に平成 22 年度から 26 年度までの 5 か年の計画が策定された。子ども議会は、この計画の重要な施策の一つで、子どもの意見表明権や参加権を保障するための制度として位置づけられている。この子ども議会が、どのような組織として構想され、現在どのように実施されているか見て行きたい。

①子ども議会の構想

子ども議会構想が最初に登場してくるのは、平成 21 年度第 2 回子どもの権利委員会会議の中である。事務局から出された子どもの権利基本計画案の中に重点取組が掲げられ、その一つに子ども議会設置構想が含まれていた。ある委員がこの構想に賛意を示しながら、子ども委員会との関連性を質問したのに対して、事務局からは、子ども委員会はすでに終了しているという答弁がなされたただけであった。つまり、子どもの権利基本計画に子どもの意見を反映させるために時限的に設置された子どもの委員会は、4 回の審議とその検討の成果として『子どもの権利条例提案書』をまとめ、これを「人権を考える集い」で発表する活動をもって終了していることを確認し、これとは別の組織として子ども議会の設置を予定していることを示したものである。この段階では、あくまでも構想として掲げられただけで、まだ具体的な内容が述べられていない(1)。

具体的な形となって現れるのは、同じ年に開催された第 3 回会議の場である。ある委員が、地域行事への子どもの参加事例を挙げ、子どもの権利については権利学習に止めるのではなく、子どもの社会参加を具体的に推進すべきであると述べたのに対し、事務局から、子どもの社会参加に関連する取組として子ども議会の設置を考えていること、その子ども議会は市議会のような形式をとりながら、子どもの疑問、意見、要望を聞き、それを市の施策に生かしていく方向で検討していると答弁している(2)。この質疑から分かるように、当初、子ども議会は、その

名称通り、市議会をモデルとした議会形式の運営方式を採り、そこで出された子どもの意見や要望を集約し市政に活かす方法を考えていたことがわかる。しかし、子どもの権利委員会における子ども議会に関する議論はこの段階に止まった。

②上越市子どもの権利基本計画に示された子ども議会

子ども議会の具体的内容は、その後、2010（平成22）年3月に出された子どもの権利基本計画の中である程度の具体性をもって示された。権利基本計画は、子ども議会について3カ所而言及している。

最初に触れているのは、子どもへの権利保障の現状と課題を述べた「第2章 現状と課題」の部分である。その中で、まず子どもには意見表明権や参加権があることを確認する。しかしこれらの権利が十分保障されず、実際には大人が決めてしまっているという現状を問題視する(3)。続いて子ども委員会において、地域社会の一員として扱ってもらいたい、自分たちもその自覚をもって参加したいという子どもの意見が出されたことが紹介されている(4)。そして子どもへの意見表明や参加保障の意義について、参加が保障され自分の意見が大切にされることで自己肯定感や自信を獲得することができること、また子どもの豊かで柔軟な感性を地域に生かし役立てることができるとしている(5)。さらに、現状でも学校教育において地域を学習し考える取組は行われているもののそれが限定的であること、こうした現状に対して、子どもが自己肯定感や自信を獲得し、子どもの豊かで柔軟な感性を地域社会に生かして行くためにも、子どもに関連する事柄に子どもの意見を反映させる仕組みが必要で、そのための組織が子ども議会であると設置の根拠を挙げるとともに、それは一時的なものでなく恒常的な仕組みでなければならず、常設機関として設置すべきであるとしている(6)。

次に言及されるのは、「第4章 基本的な施策と目標」の中である(7)。これは、「第3章 計画の基本的な考え方」の中で示された3つの基本目標を達成するための具体的事業を示した部分で、ここでは基本目標を達成するために必要な基本施策が6つ示されている。その3つ目の施策として挙げられているのが「子どもが健やかに成長するための取組の推進」である。子どもの置かれた現状として、子どもを取り巻く環境の大きな変化により主体性の低下、無気力化、自己肯定感の低下、不健全情報の氾濫、青少年を狙った犯罪などの問題が発生し子どもが生きづらくなっていること、こうした中で豊かな人間性を育み、健やかかつ自らの意思と力で生きていける環境づくりを推進する必要があること、そのために子どもの安全対策や多様な体験活動を推進すること、さらに子どものエンパワメントを図るため地域社会に参加する仕組みづくりを行うとしている。このエンパワメントを図る取組の一つが子ども議会の設置で、そのような場を設けることによって、地域社会の一員であり、かつ子どもに関わる施策に関し当事者で

ある子どもの疑問や要望を聞き、市政に生かしていくという考え方が示されている(8)。

子ども議会のさらに具体的な構想は、「第5章 計画を推進するための新たな取組」の中に示されている。ここでは、権利基本計画推進のための4つ新しい取組が述べられているが、その3つ目として「3 子ども議会（仮称）の設置」が挙げられ、次のように述べられている(9)。まず子どもは地域社会の一員で、地域社会の中で発言し、様々な活動に参加する権利を持つと意見表明権や参加権を子どもの権利として確認している。続いて子ども議会が、子どもが地域社会の一員として地域社会の中で成長していくための取組であるというねらいが示されている。そして子ども議会の運営について、上越市の子どもに関連施策の学習会を行った上で疑問点や要望を話し合い、模擬議会方式によって意見を発表するという方法で行うことが確認されている。子どもは、子ども議会を通して、自己肯定感や自信を獲得できること、自分たちは地域社会の一員であるという自覚を持ち地域社会の一員として成長することができること、子どもの豊かな感性を市政に反映させる機会となること、そして市政に関心を持つ次世代の担い手として意識を高めることができることなどの効果が挙げられている。

③子ども議会設置のねらいと意義

子どもの権利委員会で言及され、また子どもの権利基本計画で示された子ども議会に対する考え方をまとめれば、以下のようになる。

子どもの権利委員会における事務局説明で出された子ども議会は、子どもの社会参加に関連する取組で、市議会のような形式（模擬議会方式）を採り、子どもの疑問、意見、要望を聞き、それを市の施策に生かしていくものであった。

権利基本計画では、さらに詳しく示されている。まず子どもには意見表明権や参加権があることを確認した上で、地域社会を基盤に暮らす子どもにとって、これらの権利は、具体的には地域社会の中で発言し、様々な活動に参加する権利である。しかしこれらの権利は十分保障されておらず、実際には大人が決めてしまっている現状がある。これに対して子ども委員会の場で、子どもたちから地域社会の一員として扱ってもらいたい、自分たちもその自覚をもって参加したいといった要望や意見が出されていた。一方、子どもを取り巻く環境が大きく変化し、主体性の低下、無気力化、自己肯定感の低下といった問題が発生して、子どもたちが生きづらくなっている。こうした状況の中では、子どもが自らの意思と力で生きていける環境づくりが欠かせない。そのためには、子どもたちがエンパワメントできる仕組づくりが必要となる。エンパワー（empower）とは、能力や権限を与えるという意味で、エンパワメントは個人や集団が自分の人生の主人公になれる力を付け、自分自身の生活や環境をコントロールできるようにしていくことで、その具体的取組の一つが子ども議会の設置である。つまり、子どもの権利委員会や子

どもの権利基本計画では、子ども議会は、子どもの意見表明権や参加権を保障し、子どものエンパワメントを図る社会参加の仕組で、地域社会の一員である子ども、子どもに関わる施策に関して当事者である子どもの疑問、意見、要望を聞き、これを市政に生かす手段であることが確認されている。

このように、子ども議회를設置し子どもに意見表明権や参加権を保障することについて、子どもと市の双方に意義があることが確認されている。子どもにとって、自己肯定感や自信を獲得するとともに、地域社会の一員として自覚を持ち成長することができるという意義である。一方、市にとって、子どもに市政に関心を持たせ、子どもの豊かな感性を市政に反映させる機会となるという意義である。

そして子ども議会の運営方式について、子どもの権利委員会における事務局説明では、市議会を模した模擬議会方式による運営が示唆された。また権利基本計画では、一時的なものではなく常設機関として子ども議会の設置を確認している。これは、子どもたちは大人になり関わりを持つ現実の制度を通して訓練することが重要で、しかもその子どもたちの想いを適切に反映するためには常設的な仕組でなければならないということを示唆したものとえよう。

④子ども議会の実際の活動内容

子ども議会は、2011（平成23）年度の試行期間を経て、2012（平成24）年度から本格実施されている。試行期間を含めてまだわずか2年の活動ではあるが、実際にどのように実施されているだろうか。

まず2011（平成23）年度の試行年度である。この年度については、資料が十分入手できず詳細は不明である。しかし、同年10月6日に開催された第1回子どもの権利委員会において、実施予定の内容の一部が事務局から資料の形で示された。これまで11月に行われてきた市主催の教育イベント「上越市教育コラボ学び愛フェスタ」の一部として、上越市地域青少年育成会議協議会が実施する事業を拡充し、これを子ども議会として位置づけ実施するというものである。参加するのは中学生で、イベント前の2月と8月にワークショップが開催され、これを踏まえて発表会が行われた⁽¹⁰⁾。

本格実施の2012（平成24）年度も、前年度の試行期間とほとんど変わっていない。11月17日の「上越市教育を考える市民の月間」に、上越市の学校教育、社会教育関係者、生涯学習関係団体の集う「上越市教育コラボ2012学び愛フェスタ」の活動の一環として、市教委と市地域青少年育成会議協議会が主催する「中学生まちづくりフォーラム」が開催され、ここに市内22の中学校の代表者50人が集まり、10班に分かれてプレゼンテーションを行い、さらに具体案を市長に提示した。「中学生まちづくりフォーラム」の活動は、統一テーマ「上越市をもっと元

気に」を掲げ、「マイレールアクション」「中山間地域の活性化方策」「上越市を『スポーツ都市』にするには」「小木直江津港路の利用促進」の4つ課題に分けて話し合われた。これらの課題は、関係各課から提示されたもので、市政上の課題である。プレゼンテーションの前には、3回のワークショップが行われている(11)。

子どもの権利委員会における審議の中では模擬議会による運営方式が、また権利基本計画の中では常設組織として構想されていた子ども議会も、実施段階になるとこのように大幅に後退したものとなっている。

⑤子ども議会の実施をめぐる問題

現在、実施されている子ども議会は、以下の点で問題があるといえる。

第一に、当初計画された模擬議会方式から、単なるイベント参加型に後退してしまったことである。このような形式になってしまったことで、子どもの意見表明や参加を保障しようとするねらいが実現できるか大いに疑問が残る。

第二に、このイベントも子どもの主体性が十分尊重されているとは言い難い。統一テーマや課題設定が、行政、具体的には市役所の各課によって行われ、子どもの自主性が尊重されていない。あてがわれたものを行う形である。子どもの権利や条例の学習がまだ十分行なわれていない段階なので仕方ないところもあろう。しかし、子どもを権利主体として育てていくのであれば、可能な限り子どもの自主性に委ねるべきであり、テーマや課題設定はその重要な内容の一つで、これを尊重すべきであるといえよう。

第三に、このイベントの対象者の問題である。イベント方式自体の問題はさて置き、子ども議会という名称であるなら、一定程度の発達段階に到達した年齢の子どもたちが、それぞれの層の意見を代弁するため、その代表の参加が必要であるはずである。しかしこのイベントは、参加者が中学生に限定され、小学生や高校生は除外されている。なぜ中学生に限られるのか理由も明確でない。子どもが対象であれば、当然、小学生や高校生も含まれるべきことはいうまでもないといえる。

権利基本計画策定段階で、子どもからの意見として述べられているように、子どもの意見表明や参加を保障する常設的なシステムとして子ども議会の設置要求が出され、これが基本計画に結実したにもかかわらず、その後、実施段階でイベント化してしまっている。しかもこの形式が今後もそのまま継続されるようである。なぜこのように後退したものになってしまったのだろうか。残念ながらこれを確認する資料は見つかっていない。しかしこの件に関して、子どもの権利委員会委員の発言の中から、一つのヒントが得られるように思われる。子どもの権利委員会の委員の中に、子どもへの権利保障を相変わらず快く思わない考えがあることである。

例えば、「権利主張ばかりにならないか、義務も必要」といった、古い子ども観に立った考え方が依然として根強いことを示す意見である(12)。子どもは常に教育されるべき存在で、学校や大人に意見を主張するような生意気な子どもを育てるようなシステムは危険である、といった考え方が子どもの権利委員会委員の中にあり、これが、当初、模擬議会型であったものをイベント型へと変化させることになった大きな要因ではないかと推察できる。

- (1) 平成 21 年度第 2 回子どもの権利委員会会議録〔2009.8.24〕3 頁。
- (2) 平成 21 年度第 3 回子どもの権利委員会会議録〔2009.10.22〕2 頁。
- (3) 上越市『上越市子どもの権利基本計画（平成22年度～平成26年度）』（平成22年3月）4頁。
- (4) 地域社会への参加に関連して子ども委員会からは、大人に望むこととして、子どもも地域の一員として扱ってほしい、子どもが手伝えることの役割分担をしてほしい、参加しやすい環境や雰囲気を作ってほしい、地域のことを教えてほしいといったもので、また自分たちがすることとして、地域に関心を持つ、積極的に参加する、地域行事を手伝う、協力する、地域の人と仲良くするといった意見が出されたことが基本計画の中で示されている。前掲注(3)基本計画書4頁。
- (5) 同上 4 頁。
- (6) 同 4 頁。
- (7) 同 14 頁。なお、基本計画では、基本目標として、1 子どもの権利を大切にすること意識づくり、2 子どもの権利を大切にできる環境づくり、3 子どもの権利の侵害からの救済の 3 つの目標が掲げられている。同 10 頁。
- (8) 同 14 頁。
- (9) 同 25 頁。
- (10) 平成 23 年度第 1 回上越市子どもの権利委員会会議録〔2011.10.6〕資料 2 頁。
- (11) 上越市広報〔2012.11.1〕22 頁。上越タイムス・タイムニュース 2012 年 11 月 18 日付。
- (12) 平成 20 年度第 1 回上越市子どもの権利委員会会議録〔2008.11.6〕2 頁及び平成 24 年度第 1 回子どもの権利委員会会議録〔2012.5.22〕5 頁。

むすびにかえて

上越市子どもの権利に関する条例を取り上げ、同条例が保障する意見表明権や参加権の内容、これを実現する仕組、そして実際の運用と問題点を考察してきた。

上越市子どもの権利に関する条例は、子どもの権利を総合的に保障しようとする条例で、子どもの意見表明や参加を保障する権利も多く含まれている。基本理念として子どもの意見の最大限の尊重を掲げ、子どもの権利を実現する上での基本原則としている。また自分に影響を及ぼすあらゆる事柄について自らの意見を表明する権利、そして地域活動・奉仕活動・その他自分が生活する地域をよく知り発展させる活動や場に参加し、その活動や場において自分の意見を述べ、適切に反映される権利を保障し、さらに特別な社会的支援を要する子どもには社会に積極的に参加する権利を保障している。その他、今回は紙幅の関係上、言及を避けたが、権利

として明記されていないものの、市の施策の策定・実施における子どもの意見の最大限の尊重、子どもの権利基本計画に子どもの意見が反映される機会、子どもの権利委員会の求めに応じて参考人や関係者として意見を述べる機会、子どもの権利委員会に一市民として参加する権利などが含まれている。

これらの権利や機会も、それを実現する仕組や制度が欠かせない。上越市は、条例制定前に子ども会議を設け条例に、子どもの意見を反映させようとした。また条例によって子ども委員会と子ども議会を設け、子どもの意見表明や参加の権利を保障している。子ども委員会は、子どもの権利基本計画策定の際に子どもの意見を反映させた。子ども議会は、市政に子どもの意見を反映させようとしている。その意味で、上越市の子どもたちは、意見表明や参加の権利が十分保障されていると見ることもできる。

しかし、たとえ条例において子どもの意見表明や参加の権利が規定され、これを実現する仕組や制度が整備されていても、それだけでは十分ではない。条例により設置された上越市の子ども議会は、当初、模擬議会方式を採り、子どもの意見を市政に反映させる組織として構想されたものの、実施段階になると単なるイベントへと変化してしまっている。この例のように、せつかくの制度も運用により形骸化してしまう危険性がある。行政も、子どもの意見表明や参加を政治的パフォーマンスとして利用し、見せかけあるいは飾りだけの参加とし(1)、子どもを取り込み、子どもを行事や奉仕活動に動員する例が少なくないのが現状である(2)。意見表明や参加の保障を十全なものとするには、越えなければならない壁がある。

今回の検討でも明らかになったように、子どもの意見表明や参加を形骸化させる背景には、子どもの権利に対する認識不足がある。子どもに権利を保障すれば子どもは大人の言うことを聞かなくなる。発達途上の子どもには権利よりも先に義務を教えるべきだといった考え方である。本来、子どもの権利の実現を監視・評価・検証する機関であるはずの上越市子どもの権利委員会の委員の中にも、この考え方が根強く残っている。しかしこれは大人一般が持つ子どもの権利観で、委員の考えはこれを反映しただけに過ぎないといってよい。その根底には、子ども観の問題があるといえる。心身が未発達で弱い子どもは大人が守ってやらなければならない、子どもは放置すると欲求に負け自分に不利益なことをしてしまう、だから大人が面倒を見てやらなければならないという考え方である。こうした子ども観から変えていかなければ、子どもの権利保障、そして子どもの意見表明権・参加権の保障は実現しない。国連・子どもの権利委員会は、日本政府に対する総括意見において、子どもとの関わりを職務とする大人に研修を実施し、子どもの権利条約の周知を求めているが、日本社会にはこうした問題が依然として根強くあると考えているからである(3)。

したがって必要なことは、子どもを弱者としてのみ扱い、大人から守られ、指導される存在

としてみ見るこれまでの子ども観を(4)、独立した人格、尊厳を持つ主体とらえ、大人とともに社会を構成するパートナーと捉える新たな子ども観へ転換することである(5)。そしてこの前提に立ち、権利を保障すると益々わがままになる、権利を主張するなら義務を果たせ、権利より義務や責任を強調すべきだ(6)、といった子どもの権利を否定し子どもへの権利保障に反対する考え方に対して、子どもは権利主体で、かつ権利行使主体であり、権利行使の体験を通して自分の権利を確保できるように成長して行くという新たな子どもの権利観を浸透させることである(7)。このような大人側の意識改革が不可欠である。

ここで思い起こさなければならないのは、子どもの意見表明や参加が持つ意味である。なぜ子どもに意見表明や参加が必要なのか改めて考えることである。

第一は、その法的根拠である。個人としての子どもにとって、自分に良い決定を行い最善の利益を確保するには、当事者である子どもの意見表明や参加が必要で、それなしには実現できないということである(8)。これは個々の子どもだけでなく、集団としての子どもも同様である。子ども施策を子どもに有効なものとするには、当事者である子どもたちの参加が不可欠である(9)。つまり個人および集団としての子どもが、自己の権利に関わる決定過程に当事者として参加し、自分の利益を主張するという観点である。それゆえに、子どもの権利条約第12条は、条約に規定する権利を解釈し運用する際の基準として、子どもの意見の尊重を基本原則として採用しているのである(10)。これは、子どもの権利の側面である。

第二に、教育的意義(効果)である。現代の子どもたちは、社会環境が急激に変化する中で、自信を失い自己肯定感を低下させている(11)。この子どもたちが自信を取戻し自己肯定感を高めるためには、子どもたちをエンパワーする必要がある。エンパワーとは、自らの意思と力で生きていける力を付け、自分自身の生活や環境をコントロールできるようにすることである。その取り組みの一つが子どもへの意見表明や参加の保障で、子どもは様々な活動に参加し、自分の考えを述べ、肯定的に評価される中で、存在感や自信、そして自己肯定感を獲得して行くことができるようになる。この側面は、教育的観点とすることができる。上越市子どもの権利基本計画の中で言及されているように、子どもに意見表明や参加の機会を保障することによって、子どもの自尊感情を高め、エンパワーすることができるという教育上の意義をしっかりと確認する必要がある(12)。

第三に、民主主義の観点である。子どもは、地域社会の決定過程に参加し意見表明する機会を得ることで、自分たちが地域社会の一員であるという自覚を持ち、地域社会の一員として成長し、社会の一員としてふさわしい役割を果たすことができるようになる(13)。また地域社会も、子どもを社会の課題に関心を持った次世代の担い手として育てることができる。そして自治体の子ども施策に、子どもの豊かな感性や子どもならではの視点を反映させることが可能となる。

これは民主主義に関連する側面で、子どもへの意見表明や参加保障は、地域社会にとってもメリットがある。

このように、子どもへの意見表明や参加の保障は、少なくとも権利保障、教育、民主主義の3つの側面で意義やメリットがあるということができよう。

子どもの意見表明や参加の持つ意義をねらい通りに実現して行く上で、もう一つ問題にしなければならないことは、子どもたちが自分たちの権利について知らされていないことである。上越市の子ども会議や子ども委員会の議事録から明らかになったように、子ども自身、子どもの権利に関してほとんど知らない。知識が圧倒的に不足している。子ども代表ですらこのような状態であるから、一般の子どもたちについては指摘するまでもない。こうした状況を変えるには、子どもたちへの権利の周知、権利学習、そして権利行使の実践が欠かせない(14)。

子どもが、意見表明権や参加権を含め自分たちの権利について理解し、これを行使する訓練を行う場所として様々な場所が考えられる。しかし、子どもが家庭以外で最も生活の時間を過ごすのは学校であるから、学校において子どもの権利を計画的、体系的に学習する機会を得て、さらに実行する経験を積むことが、最も現実的で、かつ効果的である。そのためには、子ども条例や子どもの権利条約を学校カリキュラムに取り込み、社会科、公民科、総合的な学習の時間などを利用して学習し、また学級会や生徒会活動、学校行事などで実践する必要がある。学習内容が増えた新学習指導要領が実施され、それを限られた時間で消化して行かなければならない中で、それを行うことに一層困難が伴うことは明らかである。しかし、これらの活動を具体化し実施することが、子どもに権利を保障し、子どもをエンパワーして地域社会の一員として成長させることになり、子どもの権利条約や子ども条例に掲げられたねらいを実現する確実な道であると考えられる。

今回、上越市の子どもの権利に関する条例を取り上げ考察してきたが、ここで明らかになった問題は、上越市の子ども条例に特有のもののみならずすることはできない。一部の条例を除き、ほとんどの自治体の子ども条例に共通する課題であるといえる。子どもたちが意見表明権や参加権を適切に行使できるようにするには、自分たちの権利を知り、実践を積み重ねる必要がある。また意見表明権や参加権を保障する仕組みや制度がその役割を十分果たすものにするには、その背後にあり、この仕組みや制度を動かしている人々の古い子ども観や子どもの権利観を変えて行くことが欠かせない。これらの条件を整えて行くことが、子どもの意見表明権や参加権を十全に保障する上で、何よりも重要であるということをもう一度確認しておきたい。

(1) 荒牧重人・喜多明人・半田勝久編『解説子どもの権利条例』三省堂2012年37頁。

(2) 同上26頁。

(3) 国連・子どもの権利委員会総括所見：日本（第3回）子どもの権利委員会第54期（2010年5月25

～6月11日) CRC/C/JPN/CO/3、バラ 23。平野裕二訳。www26.atwiki.jp/childrights/pages/13.html.

(4) 前掲注(1)13頁。

(5) 同上9頁。

(6) 同16頁。

(7) 同21頁。

(8) 同36頁。

(9) 同26頁。

(10) 同36頁。

(11) 同13頁。

(12) 上越市『上越市子どもの権利基本計画』権利基本計画(平成22年度～平成26年)1頁、9頁、14頁。

(13) 前掲注(1)9頁。

(14) 同上15頁。子どもが参加し意見表明できるようにするには、この他にも様々な支援が必要となる。

例えば、学校、施設、地域社会、行政などさまざまなレベルで参加・意見表明を保障する制度が重層的に構築されることである。また子どもの参加支援に実績のあるNGOや市民グループとの連携も必要である。さらに子ども参加ファシリテーター(行政職員、NPO・市民グループ)の養成も欠かせない。同27頁、37頁、39頁。

※本稿は、2010(平成22)年度専修大学研究助成・共同の研究成果の一部である。なお、本稿執筆にあたって上越市を訪問し資料収集やインタビューを行ったが、地元紙上越タイムスの知人稲葉徹一氏を介し、上越市を拠点に活動する子どもNPOのスタッフの方々や上越市子ども課の方々の協力を得ることができた。御礼を申し上げたい。

上越市子どもの権利に関する条例

目次

前文

第1章 総則（第1条―第3条）

第2章 子どもの権利（第4条―第9条）

第3章 子どもの権利を尊重し、及び保障すべき主体となるものの責務（第10条―第14条）

第4章 子どもの権利の尊重及び保障に関する施策等（第15条―第18条）

第5章 上越市子どもの権利委員会（第19条―第23条）

附則

人は、誰もが生まれながらにして幸せに生きる権利を持っています。

しかし、世界に目を向ければ、貧困、飢餓、武力紛争、虐待、性的搾取などにより困難な状況に置かれている子どもが数多く存在しています。そのような子どもを救うため、児童の権利に関する条約が国際連合で採択されました。

我が国においてもこの条約を批准し、すべての子どもの保護と基本的人権の尊重を理念として施策を推進してきましたが、今なお、虐待やいじめなどにより、子どもが苦しみ、追い詰められ、さらには心ない人々の手によってその命までもが奪われてしまう事件が後を絶ちません。

平成17年1月1日、私たちは、「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」を基本理念として、新たな上越市を出発させました。この基本理念の下で人と人、地域と地域が互いに支えあいながら共生する新しいまちづくりを進めていくためには、すべての子どもがいきいきと自分の可能性を追求し、幸せな人生を送ることができるようにしていかなければなりません。

私たちは、子ども自身が幸せに生きる権利を持っていることや他の子どもも同じ権利を持っていることを自覚し、人を思いやる心を持ちながら、たくましく聡明に社会へ羽ばたいていくことを望み、この条例を制定します。

第1章 総則

（目的）

第1条 この条例は、子どもの権利の内容を明らかにするとともに、その尊重及び保障に関し必要な事項を定めることにより、子どもの心身の健やかな成長を地域社会が支援し、もって子どもが安心して、かつ、自信を持って生きることができる地域社会の実現に寄与することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において「子ども」とは、18歳未満の者及びこれに準ずると認められる者をいう。

2 この条例において「保護者等」とは、子どもに対し親権を行使する者、里親その他子どもを養育する者をいう。

（基本理念）

第3条 子どもは、次代を担う地域社会の宝として、あらゆる場面において、この条例に定める権利をはじめ、日本国憲法に定める基本的人権、児童の権利に関する条約（平成6年条約第2号）、児童福祉法（昭和22年法律第164号）その他の法令により定められた権利が尊重され、及びこれらの権利の享受が保障されなければならない。

2 子どもの権利の尊重及び保障は、次に掲げる事項を基本として行われなければならない。

(1) 子どもの最善の利益が考慮され、かつ、子どもの心身の健やかな成長が促進されること。

(2) 子どもが次代を担う地域社会の宝であることを認識され、地域社会で守られ、育てられること。

(3) 子ども又はその保護者等の出身、障害の有無、性別、年齢、国籍その他の事由によるいかなる差別もされないこと。

(4) 子どもが虐待及びいじめによる危険から守られること。

(5) 子どもの意見が最大限に尊重されること。

(6) 子どもが自らの可能性を信じ、自身の成長のために努力をしようとする意識を持てるようにすること。

(7) 子どもが自らの権利を自覚するとともに、その権利を行使するに当たっては、他の人のことも思いやり、尊重することができるようにすること。

第2章 子どもの権利

(安心して生きる権利)

第4条 子どもは、一人の人間として家庭及び社会の中で尊重され、安心して健康に生きるため、次に掲げる事項が尊重され、及び保障されなければならない。

- (1) 命を大切にされ、愛情を受けてはぐくまれること。
- (2) 虐待及びいじめによる危険から守られること。
- (3) 心身の健やかな成長に有害と認められる情報、薬物、労働等から守られること。
- (4) 心身を守るための支援を求めること。

(自信を持って生きる権利)

第5条 子どもは、一人の人間として自信を持って生きるため、次に掲げる事項が尊重され、及び保障されなければならない。

- (1) 自分の個性及び可能性が認められ、大切にされること。
- (2) 多様な教育を受ける機会及び多様な学習の機会が大切にされること。
- (3) 自分の年齢に応じた遊びをし、文化、芸術及びスポーツに親しむこと。
- (4) 自分に影響を及ぼすあらゆる事項について、自らの意見を表明すること。
- (5) 自分の思想、良心、宗教等が大切にされ、及びこれらを事由として差別されないこと。
- (6) 自分の意見及び行動が不当に妨げられ、及び扱われないこと。

(地域社会に参加する権利)

第6条 子どもは、次代を担う地域社会の一員として健やかに成長するため、次に掲げる事項が尊重され、及び保障されなければならない。

- (1) 地域活動、奉仕活動その他自らが生活する地域をよりよく知り、及び発展させるための活動に参加する機会が大切にされること。
- (2) 前号に規定する活動の場において、自分の意見を述べ、及びその意見が適切に反映されること。

(特別な社会的支援を要する子どもの権利)

第7条 特別な社会的支援を要する子どもは、尊厳を保ち、自立し、かつ、社会に積極的に参加することができるよう、その権利が尊重され、及び保障されなければならない。

(少数の立場に属する子どもの権利)

第8条 少数民族、先住民その他の国籍、民族、宗教、言語等において少数の立場に属する子ども及び当該立場に属する保護者等に養育されている子どもは、いかなる差別もされず、その固有の文化を享受し、宗教を信仰し、及び言語を使用することができるよう、その権利が尊重され、及び保障されなければならない。

(知らされる権利)

第9条 子どもは、自らの権利を理解することができるよう、その権利を知らされることが尊重され、及び保障されなければならない。

第3章 子どもの権利を尊重し、及び保障すべき主体となるものの責務

(市の責務)

第10条 市は、第3条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、あらゆる施策を通じて子どもの権利を尊重し、及び保障するよう努めなければならない。

2 市は、子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の実施に当たっては、国、他の地方公共団体、子ども支援活動団体（子どもの心身の健やかな成長の支援又は子どもの福祉の向上を主たる目的として活動する団体をいう。以下同じ。）その他の関係団体等と連携して行うものとする。

(保護者等の責務)

第11条 保護者等は、子どもの心身の健やかな成長についての第一義的な責任を負うべき存在であることを自覚し、その保護者等としての権利を行使する場面において、基本理念にのっとり、子どもの権利を尊重し、及び保障するよう努めなければならない。

2 保護者等は、子どもが他の子どもの権利を尊重することを指導するよう努めるものとする。

3 保護者等は、市が実施する子どもの権利の尊重及び保障に関する施策に協力するものとする。

(地域社会を構成する者の責務)

- 第12条 市民、事業者、子ども支援活動団体その他地域社会を構成するもの(以下「地域社会を構成する者」という。)は、地域社会の一員としてそれぞれの活動のあらゆる場面において、基本理念にのっとり、子どもの権利を尊重し、及び保障するよう努めるものとする。
- 2 市民は、子ども同士が互いの権利を尊重することを助長するよう努めるものとする。
- 3 事業者は、その事業活動に従事する保護者等が子どもの権利を尊重し、及び保障することができるよう適切な配慮をするものとする。
- 4 地域社会を構成する者は、市が実施する子どもの権利の尊重及び保障に関する施策に協力するものとする。

(学校等の設置者及び管理者の責務)

- 第13条 学校等(本市の区域内に存する学校及び児童福祉施設その他子どもの福祉の向上を目的とする施設をいう。以下同じ。)の設置者及び管理者は、基本理念にのっとり、次に掲げる事項が実現される教育等を行うよう努めなければならない。
- (1) 子どもがその権利を尊重され、及び保障されることを理解することができること。
- (2) 保護者等が子どもの権利を尊重し、及び保障すべきことを理解することができること。
- (3) 子ども同士が互いの権利を尊重することを助長すること。
- (4) 保護者等が子どもの権利を尊重し、及び保障することを助長すること。
- 2 学校等の設置者及び管理者は、市が実施する子どもの権利の尊重及び保障に関する施策に協力するものとする。

(教育関係者等の責務)

- 第14条 教育、保育、社会福祉、医療及び保健に関する職務に従事する者(以下「教育関係者等」という。)は、基本理念にのっとり、子どもの権利を尊重し、及び保障するようその職務を遂行しなければならない。
- 2 教育関係者等は、虐待及びいじめを発見しやすい立場にあることを自覚し、虐待及びいじめの早期発見並びに虐待及びいじめからの早期救済に努めなければならない。
- 3 教育関係者等は、市が実施する子どもの権利の尊重及び保障に関する施策に協力するものとする。

第4章 子どもの権利の尊重及び保障に関する施策等

(施策の策定等に係る指針)

- 第15条 市は、子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の策定及び実施に当たっては、基本理念にのっとり、次に掲げる事項を基本として、各種の施策相互の有機的な連携を図りつつ、総合的かつ計画的に行わなければならない。
- (1) 子どもの最善の利益を考慮し、かつ、子どもの心身の健やかな成長を支援すること。
- (2) 子どもが地域社会で守られ、育てられることを支援すること。
- (3) 子どもが、あらゆる場面において、いかなる差別もされないようにすること。
- (4) 子どもの虐待及びいじめを防止し、並びに虐待及びいじめを受けている子どもを早期に救済すること。
- (5) 子どもの意見
- (6) 子どもが自らの可能性を信じ、自身の成長のために努力をしようとする意識を持てるようにすること。を最大限に尊重すること。
- (7) 子どもが自らの権利を自覚するとともに、その権利を行使するに当たっては、他の人のことも思いやり、尊重することができるようにすること。

(子どもの権利基本計画)

- 第16条 市長は、子どもの権利の尊重及び保障に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の基本的な計画(以下「子どもの権利基本計画」という。)を定めなければならない。
- 2 子どもの権利基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。
- (1) 子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の長期的な目標
- (2) 子どもの権利の尊重及び保障に関する長期的(3) その他子どもの権利の尊重及び保障に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項かつ総合的な施策の大綱
- 3 市長は、子どもの権利基本計画を定めるに当たっては、子どもの意見を反映するように努めるとともに、あらかじめ上越市子どもの権利委員会の意見を聴かななければならない。
- 4 市長は、子どもの権利基本計画を定めたときは、速やかにこれを公表しなければならない。

5 前2項の規定は、子どもの権利基本計画の変更について準用する。

(市が実施する基本的な施策)

第17条 市は、子どもの権利の尊重及び保障が推進されるよう、次に掲げる事項に関する施策を実施するものとする。

- (1) 子どもの権利に関する知識の普及及び意識の啓発
- (2) 地域社会で子どもを守り、並びに子どもの権利の尊重及び保障を推進しようとする社会環境の整備
- (3) 子どもがその権利を享受するために必要な社会環境の整備
- (4) 次に掲げる事項を助長するための教育及び学習の振興
 - ア 子どもが自らの権利を理解すること。
 - イ 子どもが自らの可能性を信じ、自身の成長のために努力しようとする意識を持つこと。
 - ウ 他の人を思いやる意識を持つこと。
- (5) 虐待、いじめその他子どもの権利の侵害からの早期救済に必要な措置
- (6) 地域社会を構成する者が行う自発的な子どもの権利の尊重及び保障に関する活動に対する支援
- (7) 子どもの権利の侵害に関する相談窓口の整備、関係機関等との連携体制の整備その他子どもの権利の尊重及び保障に必要な体制の整備

(施策の実施状況の公表)

第18条 市長は、毎年、子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の実施状況を議会に報告するとともに、これを公表しなければならない。

第5章 上越市子どもの権利委員会

(設置)

第19条 子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の総合的かつ計画的な推進に必要な事項を調査審議するため、上越市子どもの権利委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(所掌事項)

第20条 委員会の所掌事項は、次のとおりとする。

- (1) 子どもの権利基本計画に関し、第16条第3項（同条第5項において準用する場合を含む。）に規定する事項を処理すること。
- (2) 市長の諮問に応じ、子どもの権利の尊重及び保障に関する基本的事項及び重要事項を調査審議すること。
- (3) 子どもの権利の尊重及び保障に関する施策の実施状況を監視するとともに、市の施策が子どもの権利の尊重及び保障に及ぼす影響を評価すること。

2 委員会は、前項各号に掲げるもののほか、子どもの権利の尊重及び保障に関し市長に意見を述べることができる。

(組織)

第21条 委員会は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する20人以内の委員をもって組織する。

- (1) 学識経験者
- (2) 関係行政機関の職員
- (3) 事業者
- (4) 教育関係者等
- (5) P T A等の代表者
- (6) 子ども支援活動団体の代表者
- (7) 公募に応じた市民

(委員の任期)

第22条 委員会の委員の任期は、2年とし、再任を妨げない。ただし、委員が欠けた場合の補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委任)

第23条 前3条に定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、平成20年4月1日から施行する。