

# 札幌市「子どもの権利条例」の 制定過程と運用実績について

監修…小樽商科大学商学部企業法学科教授  
筆者…札幌地方自治法研究会

石黒 匡人

渡辺真央人

## はじめに

札幌市では平成20年に「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例（以下、「子どもの権利条例」とする。）」が制定され、今年で5年を迎える。この条例の制定に当たっては「市民参加」「子ども参加」などの特徴的な手法が取られ、条例の内容について市民を巻き込んで賛否両論さまざまな議論がなされた。本稿では条例の制定過程を振り返りながら、当時議論となった論点について、ある程度条例の運用実績が蓄積された今日において、どのように取り扱われているのか等について考察してみたい。

## ■なぜ子どもの権利条例か

歴史上、子どもは「大人により守られる対象」とされてきた。これに対して「子どもは様々な権利行使する主体となる権利を持つ」とし

て、子どもの権利主体性を認めた子どもの権利条約が平成元年に国連で採択され、世界193カ国で批准されている。日本も同条約を平成6年に批准し、子どもが現に生活する市町村（地域社会）においても、子どもの権利の理念を活かした施策が求められるようになった。それに応えるように2000年代に入ると、全国各地の自治体が子どもに関する条例を制定し始めた。その内容は大きく分けて以下の3タイプがある。

- (1)「子どもの権利保障」型  
ア、子どもの権利について包括的に規定したタイプ  
例…子どもの権利に関する条例（川崎市）  
イ、子どもの権利救済など子どもの権利に関する特定事項を規定したタイプ  
例…子どもの人権オンブズパーソン条例（兵庫県川西市）
- (2)「少子化対策」型

子育てをしやすいまちづくりを推進することを目的にしたタイプ

- 例…山梨県山梨市「山梨市少子化社会 会対策推進条例」など
- (3)「子どもの健全育成」型  
社会の中における子どもの健やかな育成を目的にしたタイプ  
例…愛媛県松山市「子ども育成条例」など

そして、札幌市においても平成15年に就任した上田文雄市長の公約の一つに「子どもの権利条例の制定」があったことから、子どもの権利条約の趣旨を踏まえて子どもは権利行使の主体であると位置付けた「子どもの権利保障」型の条例制定に向けた機運が高まることとなった。

## ■第1期上田市政における条例制定過程

平成16年には市長部局に「子ども未来局」が新設され、教育委員会や保健福祉局などで、別個に行

われていた子どもに関する施策の取りまとめを行う部局となった。そして、同局には条例担当課となる「子どもの権利推進課」が置かれ、子どもの権利条例制定に向けた組織体制が整うこととなった。

条例制定の過程で当初、重要な役割を果たした組織が「子どもの権利条例制定検討委員会」である。これは同局を事務局とし、平成17年4月に有識者や市民公募委員など25人で組織した委員会である。委員会では、委員自らがさまざまな関係者のもとに出向いてどのような条例が求められているかヒアリングを行い、市民参加型の条例案策定を目指した。

このような行政設置の委員会は、事務局が策定した条例案を承認する場と一般的に思われがちだが、この検討委員会では委員自らが条例案を起草した点が特筆すべき点である。また検討委員会だけではなく、

平成18年には子どもの権利条例を子ども自身で考えることを目的として、子ども32人を公募委員とする「子ども委員会」が設置された。これは当事者である子どもの意見を条例に反映させる目的があり、子ども自身が制定に関わることとなった。

なお、検討委員会では「子どもの権利はどのようなものか」という点を中心に条例案を起草した。権利侵害を受けた子どもを救済するためには、どのような制度が望ましいかという視点は、平成19～20年に設置された子どもの権利条例検討会議の議論を待たねばならない。

## ■条例否決、そして第2期上田市政へ

平成18年夏に検討委員会の答申を受けて、市民全体を対象としたパブリックコメントを行い、3504人の市民から全5380件の意見が市に届けられた。この意見を踏まえて平成19年2月市議会に条例案が提出された。市議会では条例案について「パブリックコメントを通して集まった『権利には義務が伴うことが欠けている』などの市民意見が反映されていないのではないか」など、条例制定に賛成・反対双方の立場から議論が進められた。結果として

条例に対する市民の理解が不十分であるとして、条例案は反対多数で否決された。

その後、平成19年の市長選挙で上田市長は、公約として「市民まちづくり活動促進条例」「自治基本条例」と並び、「子どもの権利条例」を自治体運営の核とすることを掲げて再選された。そして同年8月には「札幌市子どもの権利条例検討会議」が、有識者と市民公募委員をメンバーに改めて設置された。同会議では、同年2月市議会で否決された条例案の見直しと、子どもの権利救済制度の枠組みについて議論が行われた。

検討会議では、委員の「権利観」の違いが表面化した。子どもが権利を濫用せずに適切に権利を行使できることを前提にすべきか否か、委員それぞれの経験を背景に議論がなされた。また、意見表明権を念頭に、「権利を認める」とは、「権利を行使すること」のみを認めるものではなく、「権利を行使したことに伴い不当な不利益を受けないこと」を包含した概念だが、子どもが当事者となる条例だけに、子どもにも分かりやすいよう「権利を行使したことに伴い不当な不利益を受けない

こと」を明記するべきではないかという主張がなされた。

また、平成17～18年の検討委員会で議論されなかった子どもの権利救済制度については、札幌市内に子どもの相談を受ける機関はあるが、相談を踏まえて権利侵害から救済する機関が無いことが問題であるとの認識を共有し、①子どもを含めた市民から「権利侵害を受けている」という相談を受け、②必要に応じて実地に出向き人間関係を調整する人員を持ち、③解決しない場合は「申立て」等に基づき調査を行い、関係機関に「勧告」や「要請」を行うことまでを一括して行うことを可能とした救済機関（現「子どもアシストセンター」）を整備することとした。そして、この救済機関の組織構造について、相談と調整を同一人物が行うべきとする2層制と、相談と調整は別人物が行うべきとする3層制のどちらの組織構造であるべきか大きな議論となった。

この点について検討会議では、類似した他都市の条例を参考にしたところ、川崎市や兵庫県川西市は2層制、埼玉県は3層制を取っていた。2層制では子どもが同じ話を何度もある必要がなく、権利侵害から速

やかに救済できるというメリットがある。3層制では相談担当者が独立しているため、多くの相談を受け付けることができ、各セクションの担当者が専門的能力を発揮できるというメリットが考えられた。

これらの議論を踏まえて検討会議は、子どもは「権利侵害の相談か否か」を判断することが難しいと思われることから、市内に他の相談機関が多数あるとしても、相談セクションを独立させ、多くの相談を受け付けることを重視すべきとして、平成20年2月に3層制の救済機関を設けるべきという答申をまとめた。

この答申を基にして、平成20年2～3月には2回目のパブリックコメントを行い383人の市民から全909件の意見が届けられた。前回のパブリックコメントと比較すると件数は少なかったが、この要因の一つとして平成19年の統一地方選挙前と比較して「子どもの権利条例」に関するマスコミ報道が少なくなり、市民の注目度が低下していたことが考えられる。しかし、他のパブリックコメントと比較すると909件という件数は十分に多く、この条例が市民の中でお注目されていたことも読み取れる。

## ■子どもの権利条例の制定と その特徴

2 回目のパブリックコメントを踏まえ、平成20年5月市議会で条例案が審議されたが継続審査となり、その後の11月市議会で条例の名称を「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」と修正した上で賛成多数により可決された。

条例制定過程で議論となった点について、条例でどのように規定されたか簡単に整理したい。

まず、条例の制定過程で、子どもは適切な権利行使ができないとする立場から主張される「子どもの権利行使の制限」の是非である。子どもの権利濫用による学級崩壊等を心配する立場から「義務」「責任」を条文に明確に規定するべきという主張がなされた。これについては、規範意識を権利教育・権利行使の経験を通して育んでいくことを意図し、「お互いの権利を尊重し合うことを身につけ、規範意識をはぐくみます」と条例前文で規定した。これに加えてパブリックコメント等の意見を踏まえて「子どもは、自分の権利が尊重されるのと同じように、他人の権利を尊重しなければなりません（第7条第2項）」という規定が挿入された。

## ■子どもの権利救済機関の評価

まず、アシストセンターの入口に当たる「相談」の部分から見えていくこととしたい。アシストセンターでは7人の相談員で延べ4186件（平成23年度）の相談を受けている。相談内容別では5割弱が「学校生活」の相談、次に2割弱を「性格・行動」「家庭生活」が占めている。相談件数は通増しているが、相談内容としては約5割を「学校生活」が占め、次に「家庭生活」「性格行動」が続くという順番は毎年変わっていない。また、相談方法は「メール」が半数近くを占めており、他の多くの相談機関が電話相談のみとしている中で「電話では相談しにくい」というニーズに応える相談体制が構築できているものと思われる。

次に「調整」「申立て」については、平成23年度は「調整」が19件、「申立て」が1件となっており、ほとんどが「相談」で解決していることが見て取れる。なお、平成21・22年度に「申立て」はそれぞれ3件、1件であったが、いずれも解決に至っており、平成21年度に現行のアシストセンターが設置されて以来、申立てに基づいて「勧告」「是正要請」等が行われた事案はない。今後も「勧告」

次に「権利行使に伴う不利益を受けないこと」を条例で明文化すべきかという点については、条例の運用の中で不利益を受けないことを周知していくこととし、明文化は行わなかった。この点について、子どもに対する権利教育が求められると同時に、市民全体に「子どもの権利」をどのように周知していくのか、市として課題を背負う形になった。

なお、北海道内の他市町村の「子どもの権利条例」と比較すると、権利救済機関が条例に基づいて整備されていること、子どもの権利施策について評価する「子どもの権利委員会」が条例の附属機関として設置されたことが特徴として挙げられる。

■子どもの権利条例で何が変わったか  
「子どもの権利条例によって何が変わるのか?」このような質問に答えることは難しい。なぜならこの条例は行政として子どもの権利を尊重するという理念を定めたものであり、条例を基にしたさまざまな施策により、初めて子どもの権利が尊重されていると評価することができるからである。ただし、条例の柱は①自立した社会性のある大人への成長、②子どもの視点に立ったまちづくり、③子どもの権利

等が必要とせずに権利が尊重されることが求められるが、一方で「勧告」等が必要な事態が起きたとき、何ができるのかを今から検討しておく必要がある。

アシストセンター設置に向けて検討会議では、気軽に相談できることと、相談を受けるだけではなく「調整」「申立て」ができる点を特長とすべきという議論がなされていた。今日の運用をみると、子どもたちには「相談してみよう」という、学校で配布するパンフレットや学校内のポスターでアシストセンターについて周知しており、子どもたちには「気軽にメール相談が可能な機関」と認識されているようである。

## おわりに

「子ども参加」「市民参加」を市政運営の旗印にしていた上田市長の下で「子ども未来局」という組織が新設され、そこを事務局とする検討委員会で、子どもを含めて市民自らが条例案を起草したという点は特筆すべき点である。

今後は条例及びアシストセンターの運用を整理していく必要があると思われる。子どもの権利条例は「子

侵害からの救済」の三点にあり、それぞれ現状を評価することは可能と思われる。

まず①について、子どもは権利を濫用せずに社会性のある大人への成長過程をたどることができているのだろうか。この点について札幌市が発行している、「子どもの権利条例に基づく報告書によると、市内で子どもの権利条例を直接の原因とする権利の濫用事例は見受けられない」とされている。条例が定めた「規範意識」について、子どもがしっかりと理解し、お互いの権利を尊重し合うことができているものと言えよう。

また②について、条例制定後はまちづくりに参加する子どもが格段に増えている。例えば平成21年度は子どもの参加機会は市内で339事例だったが、平成24年度は424事例となっている。これは子どもの権利条例だけではなく、「自治基本条例」「市民まちづくり活動促進条例」が制定されたことにより、札幌市のまちづくりにおいて、子どもの視点・市民の視点が大切にされ始めたからであろう。また、子どもはまちづくりに参加する機会を通して社会性が養われていくものと思われる。

どもの権利を守る」という理念条例であるため、今後も「児童相談体制強化プラン」「子どもの権利推進計画」等を通して具体的施策におとししていくことが望まれる。また、アシストセンターはメール相談可能という、他の相談機関ではあまりみられない相談スタイルを取っており、子どもたちには気軽に相談できる相談機関と認知されていることは評価して良いだろう。同時に「権利救済」機能として市の内部・外部に対して何ができるのか、また何をすべきなのか、条例制定5年を迎える今日、改めて議論することが望まれよう。

## PROFILE

渡辺真央人（わたなべ・まおと）氏  
昭和62年生まれ

札幌地方自治法研究会会員・日本教育政策学会会員・北海道自治体学会運営委員。

現在、札幌市役所で生活保護業務に携わる傍ら、北海道大学公共政策学研究センターの研究員として教育政策・福祉政策を研究している。

次に③の権利救済に関係して、子どもに対する権利侵害のうち「いじめ」は教育行政として対策を講じるべき問題の一つである。札幌市教委は年1回、市立学校の児童・生徒にアンケート調査を行い、「今いじめられていると思うか」と質問している。

これによると「はい」と答える生徒は、条例制定前と比較して減少しており、平成23年に「はい」と答えた児童生徒は7・9%である。この結果からは「いじめ」対策が進んでいるように思えるが、質問を「今の学年でいじめられたことがあるか」とした平成24年調査では14・5%の児童・生徒が「はい」と回答しており、子どもの権利条例により、教育現場で「いじめ」をどの程度防ぐことができているのか、数値的に把握することは現状では難しいものと思われる。

なお、前述した「子どもの権利委員会」の設置も注目すべき点である。これは条例に定められた附属機関であり、大人と子どもが一緒にになって、子どもに関わる施策を評価する機関である。いじめ対策や生活保護受給家庭の子どもに対する学習支援事業が評価対象となっている。

## 参考文献

○札幌市子ども未来局ホームページより次のものを参考とした（平成25年7月10日リンク）。

札幌市子どもの権利条例検討委員会及び検討会議議事録、子どもの権利委員会議事録「札幌市子どもの権利アシストセンター活動報告書（平成21年、22年、23年度版）」、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例に基づく取組状況の報告（平成23年、24年度版）」

○札幌市議会議事録（平成18年9月14日文教委員会、平成18年9月28日定例会、平成19年2月19日文教委員会）

○札幌市教育委員会「悩みやいじめに関するアンケート調査」[http://www.city.sapporo.jp/kyoiku/top/jijime/jijime\\_chosa.html](http://www.city.sapporo.jp/kyoiku/top/jijime/jijime_chosa.html)（平成25年7月10日リンク）

○北海道新聞記事データベース <http://www.hokkaido-np.co.jp/>

平成18年は30件以上の子どもの権利条例に関する記事があったが、平成19、20年はそれぞれ10件程度の記事に減少している。

○札幌元氣シンポジウム<http://www.udetunio.jp/vision.html>（平成25年7月10日リンク）

○福士明「子どもの権利条例の考え方」<http://nouru-hosonaka.jp/siyokan/fukusis%20jissenjouroei13htm>（平成25年8月20日リンク）

○松倉聡史ら「北海道における子どもの権利と教育について」（平成23年名寄市立大学道北地域研究所年報第29号）