

名古屋市における子どもの権利に関する条例制定の経緯

—「子ども条例」から「子どもの権利条例」へ—

海野稔博（元名古屋市子ども青少年局長）

はじめに

名古屋市では「子どもや子育て家庭に思いやりのあるやさしいまち」をめざして次世代育成支援を総合的かつ機動的に推進するため 2006（平成 18）年 4 月に子ども青少年局を立ち上げるとともに、その施策展開の法的な基盤を整備するために「子ども条例」の検討を開始した。

「なごや子ども条例」は紆余曲折の末 2008（平成 20）年 4 月 1 日に施行されたが、残された課題に関し 10 年余の時を経て 2019（平成 31）年 3 月に「名古屋市の子ども権利擁護委員条例」を公布、さらに「なごや子ども条例」を改正し 2020（令和 2）年 4 月 1 日に「なごや子どもの権利条例」を施行することによりその課題解消が図られることになった。

本稿はその経緯を取りまとめたものであるが、筆者は 2007（平成 19）年度から翌年度にかけて子ども青少年局子ども未来部子ども未来課長を務め、条例制定にあたり様々な意見を集約しながら条文の案を実務的に取りまとめる立場にあった。また 2017（平成 29）年度から翌年度にかけては子ども青少年局長を務め、残された課題の解消に向けた検討に着手することとなった。この間に行ったいくつかの報告や講演の原稿と自らの記憶をもとに第 1 セクションで当初の「なごや子ども条例」の制定経過について詳述した後、第 2 及び第 3 セクションにおいて残された課題に対応した取り組みを記述する。なお、各セクション間には本稿に書ききれなかった担当者としての思いをコラム風に挿入した。これらすべての記載内容に関しては筆者個人がその責を負うものであり、現在の名古屋市の関係部局の見解とは異にするものがあってもご容赦いただきたい。

I 「なごや子ども条例」の制定

1 条例の制定経過

2003（平成 15）年に制定された次世代育成支援対策推進法に基づく市町村の次世代育成行動計画として、名古屋市では 2005（平成 17）年度から 2009（平成 21）年度を計画期間とする「なごや子ども・子育てわくわくプラン」を策定した。その中で、計画の推進を図る取り組みの一つとして「こども条例（仮称）」の制定を掲げ、2007（平成 19）年度中の制定を目指して準備が進められた。

（1）検討会の設置と子ども集会

条例に盛り込む基本的な考え方を集中的に議論するために、2006（平成 18）年 8 月に「名古屋市子ども条例（仮称）検討会」を立ち上げた。委員には、法律、社会学、幼児教育等の学者、弁護士、企業経営者など 6 名が就任した。

検討会には、子どもを含む幅広い関係者が委員として参加すべきという考え方もあったが、検討期間も考慮し、議論は少数で集中的に行いながら並行して幅広い市民意見を集約し検討会の議論に反映させていくというスタイルをとることとした。

こうした取り組みの一環として、第1回の検討会終了後に子ども集会を開催した。子ども会などを通じて呼びかけたところ、当日は、72 人の子どもたちの参加があった。検討会の委員からもパネリストとして4人が参加し、「家族や人間関係について」「日頃の生活や将来のことについて」「なごやのまちについて」という3つのテーマを設定して意見交換を行った。

広いホールで意見を発表することには気後れする子もいたが、「口だけで行動を示してくれない大人は信頼できない」「子どもと同じ目線でものが言える大人になりたい」「自然が減っているのでリサイクルしてほしい。自分もゴミの分別を行っている」などそれぞれの思いを話すことができた。

この中で、子どもたちから「こういった集会の運営を大人が準備するのではなく、自分たちに関わらせてほしい」という声があがった。子どもの意見表明権を重視し、子どもの参画を進めたいと思いつつも、この集会の場でそのことが十分に実践できなかったという反省も踏まえ、この後の取り組みでは、市民協働・子どもの参画をより強く意識することとなり、翌年度の「子ども条例（仮称）制定に向けた広報活動に係る NPO 協働事業」の予算化につながった。

この事業を進めるため、子どもの声を含む市民の声を幅広く聴きながら、市民意識の醸成を図る活動を市と協働して取り組む NPO を公募し、4 団体と委託契約を結んだ。各団体はそれぞれの特性を生かしながら、市内各所でのワークショップなどを通じて、小中高校生や乳幼児をもつ親の声をきめ細かく拾っていった。

この取り組みの一環として、2007（平成 19）年 7 月 22 日には、愛知サマーセミナー（私学の教職員や保護者などが実行委員会を組織し、誰もが講師になれ誰もが生徒になり、いつも疑問に思っていることを一緒に考える「夢の学校」として 1989 年から開催）の中で「みんなでつくろう“子どもの条例”」という講座を企画し、28 名の小中高校生が参加した。講座終了後には、高校生が学習会を重ねながら、条例作りだけでなく市の子どもの施策にも主体的に関わっていけるような仕組みとして「子ども・若者委員会」も発足し、この後、検討会の傍聴やシンポジウムへの参加などの活動を進めていくことになった。

（2）子どもと保護者への意識調査

条例の検討にあたっては、子どもや子育て家庭の現状や意識を把握し、条例制定の基礎資料とすることを目的とした調査も実施した。

調査対象は、名古屋市内に居住する小学 5 年生から高校 3 年生までの子ども 4,000 人とその保護者 4,000 人。対象とする子どもを住民基本台帳及び外国人登録原票から無作為抽出し、調査票を郵送し、回答記入後返送する方法で実施し、回答率は 40.1%だった。

調査は、子ども 24 問（他にフェース項目 5 問）、保護者 34 問（他にフェース項目 14 問）と多項目にわたっており、全体像を示すことはできないが、以下いくつかの項目について結果を抽出する。

子どもに対する調査では、「地域の人との関わり」について、半数以上の子どもが近所の大人からほめられたり、しかられたりした経験をもっており、85%以上の子どもがあいさつを「よ

くする」「ときどきする」と答えている。「自己肯定感」については、自分のことが「好き」と答えた子どもは約 30%だった。「いじめ的行為の被害経験」については、ほぼ 4 人に 1 人が「面と向かって体のことや言葉づかいなどをからかわれた」ことがあった。「虐待的行為」については、親からひどく叩かれたり、厳しい言葉や冷たい態度をとられたりしたことがある子どもは約 35%だった。ふだんの生活の中で守られていないと思う権利を尋ねたところ、「暴力やことば、態度で傷つけられないこと」が最も多く、次いで「子どもの意見を尊重して、学校が運営され、校則の決定がおこなわれること」「学校でわかりやすく教えてもらい、理解できるペースで学ぶこと」が多かった。

保護者に対する調査では、「子育て費用の負担感」について、小中高校生の保護者とも、60%以上が「大変負担に思う」「やや負担に思う」と答えている。1 番負担に思う費用は「教育費」が最も多く、小中高と子どもの年齢が上がるにつれて、その割合が高くなっている。「育児ストレス」については、「育児によって自分が成長していると感じられた」と思ったことのある保護者が 80%を超えている一方、「ついつい子どもにあたってしまった」保護者が半数以上、「育児から解放されたい」保護者が約 35%となっている。また、子どもに対する質問と同じようにふだんの生活の中で守られていないと思う権利を尋ねたところ、「家庭の（経済）事情を心配せずに、行きたい高校・大学・専門学校へ進学できること」が最も多く、次いで「暴力やことば、態度で傷つけられないこと」「学校でわかりやすく教えてもらい、理解できるペースで学ぶこと」が多かった。

（３）検討会からの中間報告と市民意見の募集

検討会発足後 1 年が経過した 2007（平成 19）年 8 月には、中間報告ともいえるべき「名古屋子ども条例（仮称）の基本的な考え方 検討骨子」を公表し、市民意見の募集を行った。この際、子ども条例ということから、一般向けと子ども向けの 2 種類のパンフレットを作成した。

公表初日には、120 人の参加者を得て市民シンポジウムも開催した。前半では、検討会の委員長から骨子の説明を行った後、他の検討委員がそれぞれの思いを語り、後半は会場からの質問に対して検討委員がそれぞれ答えながら、議論を進めた。会場からの主な意見としては、「乳幼児の視点を盛り込んでほしい。大人側の聴く力を育てることが必要」「権利がある一方で、子どもの責務を明確に書いたほうがよい」「小中学生にもわかりやすい言葉でパンフレットを作成してほしい」などのほか、子どもからは「条例に強制力を持たせてほしい。1 日 1 時間遊ぶ権利を保障することを条文にすることによって、親に訴えることができる」といった意見も出た。

8 月 9 日から 9 月 20 日までの募集期間中に、448 人（うち子どもは 56 人）の方から延べ 499 件の意見が寄せられたが、内容としては、子どもの権利と義務に関するものが多く、また、子どもの定義や権利救済の仕組みづくりに関する意見も目立った。また、事務局として、教育・地域活動・企業経営者や労働関係など、各種団体を訪問し、取り組み内容を説明しながら、意見を聴取した。

（４）最終提言とパブリックコメント

市民意見や議会での議論なども踏まえながら引き続き検討が進められ、子どもの定義や子どもの責任に関する議論を重ねた上、11 月 21 日に提言書が委員長から副市長へ手渡された。

長期間にわたる議論とその間に届いた多くの市民の声を踏まえたものであることから、その内容を最大限尊重することとし、提言に沿った形で本市としての基本的な考え方をまとめ、パブリックコメントの手続きを進めた。8月に行った意見募集は、検討会として検討状況を公表し、市民の声を広く聴くという趣旨であったが、パブリックコメントは、市が基本計画などを定める際に行政上の手続きとして行う意見募集である。今回も一般向けと子ども向けの2種類のパンフレットを作成し、11月29日から12月28日までの1ヶ月間実施した。意見募集としては2回目であったためか、意見提出者はやや減少して283人（うち子どもは34人）、延べ意見件数は421件という結果であった。

（5）条文化

年が明けて、市の社会福祉審議会や教育委員会にも意見を求めながら、具体的な条文案の調整は更に進んだ。市民意見を受けての条例案への反映としては次の3点があげられる。

ア 大人の言動

「子どもの権利を保障していく上で必要なことは、まず大人が社会のマナー、礼儀を大切に、それを正しく子どもに伝えていくことである」などの意見を踏まえ、前文に「大人は、（中略）子どもの手本となり、子どもから信頼される存在であることが求められます」と記述することとした。

イ 子どもの責任

「大人に義務があるように、子どもにも校則及び社会のルールを守る大切な義務があることを前提に、子どもにとって大切な権利が保障されると明記するべき」「ひとりよがりな主張にならないように、人との関わりのなかで他の人を尊重していくことの大切さも、年齢の発達段階に応じて学んでほしい」などの意見を踏まえ、「子どもにとって大切な権利及び責任」の条項に「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」と規定した。

なお、この条項は「責務」の章に入れるべきではないかという意見もあったが、責務はあくまでも「子どもの権利を保障する大人の責務」であり、子どもが他者の権利を尊重する責任は権利に内在するものであることから「子どもの権利」の章に含めることとした。

ウ 家族・家庭の大切さ

「家族単位でのつながりの深さを築いてほしい」「各家族がまじめな両親とか律儀な祖父母がいて子どもを育てるのが最善」などの意見を踏まえ、保護者の責務規定を「保護者は、子どもの養育及び発達に家庭が果たす役割を理解するとともに、その第一義的な責任は保護者が有することを自覚し、子どもを守り育てなければならない」とした。

（6）制定

こうして取りまとめられた条例案を2008（平成20）年2月市会に上程し、教育子ども委員会での審議を経て、3月19日の本会議では全会一致で可決された。

なお、委員会審議では「条例制定の基本にある子どもの権利条約を十分に理解して、条例の運用と具体化を進めること」という要望がなされた。

2 条例の特徴

この条例の主な特徴としては、以下の3点があげられる。

（1）「子どもの権利保障」と「子ども施策の総合的な推進」の2つの性格をあわせ持つ

先行した川崎市が「子どもの権利に関する条例」（平成13年4月）を制定した頃は、まだ次世代育成支援対策推進法施行前ということもあり、子どもの権利保障に重点が置かれたものとなっていたが、名古屋市の検討においては子どもの権利保障と次世代育成支援の組み合わせが最適だと考えられた。ほぼ同時期に、同じ愛知県内で策定の取り組みが進んだ「豊田市子ども条例」も同様の性格を持っている。

条例の名称に関する検討でも、このような条例の性格をどのように示すかが議論になった。市民意見では、「子どもの権利」ということをはっきりと打ち出すべきという意見と「子ども条例」が一番わかりやすいという意見がそれぞれあったが、検討会では2つの性格をあわせ持つことに鑑みて、「子ども条例」とすべきとの結論になった。

（2）子どもの成長・発達の連続性を考慮して、他の関連施策との一体的な推進を図る

先述の通り次世代育成支援を総合的かつ機動的に推進するため、2006（平成18）年4月に名古屋市では「子ども青少年局」を新設した。新局の役割として「子どもが大人になるまでの成長過程に応じた施策の推進」が掲げられ、組織上も、それまで教育委員会事務局にあった青少年部門が新局に移管されたこともあり、青年の自立支援ということが大きな課題となっていた。

行政側にこのような意識が強くあったことから、条例の検討においても、当初、子どもの定義について「概ね18歳未満の者をいう。ただし、この条例の施行にあたっては、18歳以上の者についても、必要な配慮がなされるものとする。」として、市民意見の募集を行った。この際「フリーターやニートの問題など若者が自立しにくい社会である現状を踏まえると、18歳以上の若者への支援も必要となる」という説明を加えたところ、20歳以上の者を「子ども」に含めるということには多数の疑問や意見が寄せられた。

最終的には、条例の対象としては児童福祉法や児童の権利に関する条約を踏まえて18歳未満とし、18歳に達した高校3年生や18歳を超えても成人に達するまでの間、保護や配慮が必要な者も想定されることから、子どもの定義は「18歳未満の者その他これらの者と等しく権利を認めることが適当である者」とした。そのうえで、子どもの成長・発達の連続性を考慮し、「関連施策との一体的推進」という条項をおこし「市は、基本的施策を推進するに当たっては、若者の自立支援に関する施策その他関連施策と一体的に推進しなければならない」と記載することにより次世代育成支援の推進との整合を図った。

（3）条例制定過程における多くの市民参加

あらためて言うまでもないが、条例ができれば良いというものではない。行政の担当者としては、その過程に多くの市民が参加し自分たちの問題として考えていく、そうした取り組みを

通じて「社会全体で子どもを支援する」という条例の理念が広がっていくことこそが重要だとの認識だった。

具体的な数値目標を掲げたわけではないが、条例検討に役立てるための「子ども・子育て家庭への意識調査」の実施を始め、子ども集会や市民シンポジウム、2回にわたる市民意見の募集など、総計約6,000人の子どもを含む市民の声を集めることができた。

220万人余の名古屋市民の中では、6,000人という数字はほんの一部でしかないかもしれないが、この中には、市民意識の醸成を図る取り組みの一環として、市と4つのNPO団体が協働して、子どもの声を含む市民の声を幅広く聴く活動で得られた声も含まれている。

各団体にはそれぞれの特性を生かしながら、市内各所でのワークショップなどを通じて、小中高生や乳幼児をもつ親の声をきめ細かく拾っていただいたが、こうした取り組みにより子ども条例の理念が少しでも市民の間に広がったと言えるのではないだろうか。

このほかにも、名古屋は大都市でありながら比較的地域のつながりが強く残っているといわれており、例えば子ども会の加入率や、三世帯世帯の割合も一定の高さにあった。「子ども・子育て家庭への意識調査」では、「ふだん、近所の大人とあいさつをしますか」との質問に、小中学生で約9割の人が「よくする」「ときどきする」と答えている。こうしたことから、条例には市の基本的な施策として「子育て家庭を支援するネットワークづくりを進める」と掲げることにした。

また、多くの事業者が活動している大都市の条例として、事業者の責務を明確にしていることも特徴の一つである。検討会には、地元企業の役員も委員として加わり、この点について熱心な議論があった。企業収益への影響を懸念するような論調も危惧されたが、むしろ企業の社会的な責任を果たす観点からの積極的な発言が多くあり、社会的責任を認識した事業活動や、社会的自立に向けた就労支援、さらにはワーク・ライフ・バランスの視点から、仕事と子育ての両立支援を図る環境づくりなどが明記されることになった。

3 条例制定の意義

条例制定の意義、特に行政担当者からみた意味合いを改めてまとめておく。

少子化・核家族化、都市化などの進行により、子どもは、子ども同士のかかわりやさまざまな人や自然とのふれあいを通じて、豊かな人間性や社会性を育むことが難しくなっている。また、子育て家庭は、孤立しがちで、子育てに不安や負担を感じ、地域社会では、人間関係が希薄化するなど、家庭や地域の子育て力の低下が指摘されている。さらに、企業には、ワーク・ライフ・バランスを推進し、子育てに十分な時間が持てるような働き方の改革が求められている。こうした状況認識のもと、条例を制定し、子どもにとって大切な権利を確認し、その保障のための市、保護者、地域住民等、学校等関係者、事業者の責務と、市の基本となる取り組みを定めることにより、「子どもが健やかに育ち、子どもを社会全体で支援するまちの実現」を目指していく、その法的基盤を整備できたことが子ども条例制定の最大の意義であろう。

また条例化により、子どもを大切にするまちづくりを社会全体で進めるという基本的な考え方を市民全体で共有するとともに、条例中に子ども施策に関する計画の策定を規定することにより、子どもに関するさまざまな施策を総合的かつ計画的に推進していく仕組みを続けていけるようになったことも行政面での大きな意義と言える。

4 残された課題

平成 20 年 4 月 1 日に条例は施行されたが、決して完全無欠な条例というわけではなかった。検討過程においても、検討会から次の 2 点の要望があった。一つは「条例の普及について、子どもたちに浸透していくよう、学校など子どもの身近な場所で普及に取り組むこと」、もう一つは「虐待やいじめなどの防止・救済制度の具体的な仕組みについて、今後実情を把握し、検証したうえで検討していくこと」である。

前者で子どもの身近な場所として「学校」と例示されたのは当然であるが、その背後には検討会の一員である同朋大学教授（当時）の白石淑江氏の指摘「なごや子ども条例の策定は子ども青少年局が中心となって取り組んだが、学校関係者は検討委員には加わらず、教育委員会事務局の職員が市側の一員として会に出席するという間接的な関わりであった。また、教育委員会で策定を進めていた『なごやっ子教育推進計画』の内容説明や意見交換を行う機会もあったが、子ども条例についての基本的な考え方を十分にすり合わせるには至らなかった」（注 1）という反省があり、改めて学校において条例の理念を普及していくことの重要性を訴えたものである。その先には、子どもの意見表明権を踏まえて子どもに関する施策の立案に子どもの意見を反映するため、形だけの参加ではなく意味のある子どもの参画を目指すべきとの強い思いがある。

もう一つの虐待やいじめなどの防止及び救済制度の具体的な仕組みに関して、検討会の委員長を務めた弁護士の熊田登与子氏は「条例に具体的救済機関まで盛り込まなかった理由は、虐待といじめなどとは発生のメカニズムや対処方法が異なるので、それぞれの特性に応じた救済システムが必要」であり、虐待については「現在の児童相談所の機能や保護後の処遇先である児童養護施設等児童福祉施設の物的・人的環境について検証し、不十分な点があれば、その点について改善し、より実効的な制度にしていくことが有用である」、またいじめなどについては「子どもの支援と傷ついた心の回復のために、関係者・関係機関の調整やある程度継続的なケースワークを行う仕組みを構築することを提案したい。調整にあたる機関は、中立的な第三者機関として、子どもの成長力を信じ、子どもの最善の利益を考えることのできる専門的知見を有するおとなで構成し、ケースごとに適切な専門委員が複数で調整に当たることが望ましい」（注 2）としている。

これらのいわば公的に確認された課題とは別に、担当者としての居心地の悪さは「子どもにとって大切な権利及び責任」を規定した第 3 条中に記載した「子どもは、（中略）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」という一文にあった。「社会の責任ある一員」との表現はこの条項以外にも何か所か出てくる。熊田氏も「子どもは、保護者をはじめとするおとなの保護・助力なしには生きてゆけない弱い存在であるにもかかわらず、その子どもが生き、成長するに必要な権利を保障するのと引き換えに多くの義務が生じるとの立論は、不可解である」（注 3）としており、条例上子どもの責務としては規定しなかったものの「権利と責任」を並列させることには逡巡があった。前文に「自分の行動に責任を持ち、他者と共生し、社会の責任ある一員として自立する」と書くことにより共生の理念の中に押しとどめようとしたのがせめてもの抵抗であった。

こうした様々な課題が残った背景には「子どもの権利」に関する強い抵抗、反発の声があっ

たと感じる。「バックラッシュ（逆行）現象」とも言われるが、子どもに権利を認めるとわがままになる、墮落する、親はしつけができなくなる、学校教育は崩壊する、だからルールを守る、大人の言うことをきくという義務とセットにすべき、などである。一例だが、週刊誌でも「目下、空恐ろしい条例の制定が全国の自治体で進んでいることをご存知か。その名も『子どもの権利条例』。『遊ぶ権利』に『意見表明権』、挙句は『家庭内プライバシー権』まで。子供がそんなものを教育現場や家庭で振りかざしたら…。間違いなく、日本は滅びます」（注 4）といった記事があったが、こうした根強い声を無視することはできず自ら一定の歯止めを課そうとする状況があったことも否定できない。条例名称の考え方は先述の通りだが、やはりその背後には「権利」の 2 文字を入れない方が軋轢は小さくなるとの思いもなかったとは言えない。

【コーヒープレイク① 「子ども」の定義と呼称】

記述が長くなりましたので、コーヒーかお茶でも飲みながら一息つくコーナーです。

子どもの定義を「18 歳未満の者その他これらの者と等しく権利を認めることが適当である者」とした考え方は本稿内でも述べましたが、18 歳を超え 20 歳未満にある人たち（子ども条例の定義では子どもではありませんが、当時民法上は成年ではなく、子どもでも大人でもない年代層が存在することになっていました。児童福祉施策においては具体的には児童養護施設を退所した後に単身生活を送る人たちへのケアを進めていくという課題がありました。）を「子ども条例」の対象に含めて考えることは重要な問題でした。

現在では、成年年齢が 18 歳に引き下げられたことから「子どもでも大人でもない年代層」の存在は解消されています（児童養護施設退所後のケアの問題は引き続き重要です）が、後述するように「子ども条例」の改正にあたり「年齢や発達に応じて」を「一人一人の発達段階に応じて」という表現に改めたことにより、子どもの定義の後段部分は「18 歳を超えても発達段階を考慮して条例上の権利を認める」という別の意味を持つことになったと考えられるのではないのでしょうか。これは「こども基本法」における考え方にも整合すると思います。

また、年齢に関しては始期の問題もありました。条文では「18 歳未満」とあるだけで何歳からかは明示されていません。当然のように「生まれてからが権利の主体である」と読み取られるかもしれませんが、「児童の権利に関する条約」の前文には「出生前後の特別な保護とケア」という表現があり、母子保健施策においては（妊婦に対する施策ではありますが）出生前の胎児も視野に入っています。しかし胎児の権利を認めると人工妊娠中絶の否定、女性の権利の侵害につながる可能性があり、条約解釈では締約国の法制度に委ねるとされています。日本では出生時以降に権利の主体として認められることとなっており、「なごや子ども条例」でも権利の主体としての胎児は想定されていません。

もう一つ「子ども」という呼称の問題もあります。条約の政府訳では“child”を「児童」と訳していますが、「児童」は児童福祉法のように子どもを保護の対象としてとらえたり、学校教育法のように指導の対象としてとらえたりする（そもそも同法では児童は小学生を指しています。）用語として定着しており、権利の主体としてとらえることを明確にするためにも呼称は「児童」ではなく「子ども」とすべきという共通認識がありました。

さらに表記として「子供」「子ども」「こども」の選択の問題もありました。このうち「子供」

に含まれる「供」の字が「従者」を意味しており、子どもを大人に従属する存在とみなすことにつながるという心配からこの文字を避ける傾向がありました。先述したように名古屋市では当初「こども条例（仮称）」という表記でしたが、「子ども青少年局」という新局の名称もあり検討会の設置にあたっては「名古屋市子ども条例（仮称）」としました。反対意見として「子供」か「こども」なら良いが、漢字とひらがなの混じった単語は落ち着かないといった声もありましたが、当時条例制定に取り組んだ各地の地方自治体もほとんど「子ども」を使用しており（遠野市は「わらすっこ条例」という名称ですが、前文の冒頭で「わらすっこ（以下「子ども」といいます。）」としています。）、「子ども」という表記には特に違和感はありませんでした。なお、検討会では全部ひらがなでも良いのではないかという声もありましたが、実際に「なごやこども条例」と書いてみると切れ目が分かりにくいので、やはり「こ」だけは画数も少なく比較的簡易な漢字である「子」にしようといったやりとりもあったと記憶しています。

II 「名古屋市子どもの権利擁護委員条例」の制定

1 権利擁護機関の設置に向けた検討

「なごや子ども条例」が2008（平成20）年4月に施行された後、国においては、すべての児童が権利の主体として、適切な養育を受け健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有することを明確化した改正児童福祉法が2016（平成28）年に施行された。名古屋市においても改めて子どもの権利侵害に関して擁護を図る第三者機関の設置に向けた取り組みを始めることとし、子ども条例に基づく市長の附属機関として子どもに関する施策に関する重要事項について調査審議する「なごや子ども・子育て支援協議会」の中に「子どもの権利擁護機関検討部会」を設置し検討を開始した。

2018（平成30）年10月同協議会から意見書『『名古屋市における子どもの権利擁護機関の在り方』について』が提出された。そこでは「子どもの権利擁護の実施機関として、子どもや保護者などからの相談を受け、公平・中立かつ専門的な立場から、子どもの権利の擁護・救済を図る独立性が担保された第三者機関の設置が急務である」との考えが示された。

なお同部会での検討と並行して「子どもの権利に関するアンケート」が実施され、子どもは安心して相談するために「ひみつが守られる」こととともに「どんな話でもしっかりと最後まで聞いてくれる」ことを重視しているといった結果が同部会にも報告された。意見書の中でも「アンケート等により広く聴取した子どもの意見を尊重する」ことを求めている。

2 基本的な考え方

上記意見書では子どもの権利擁護機関の基本的な考え方が次のように示されている。

まず、子どもの権利擁護機関は、子どもの最善の利益を確保するための機関であり、子どもが関わる様々な機関や当事者と利害関係のない独立した第三者機関として設置する。そして子どもやその保護者が不安を抱かずに相談することができるよう、子どもの気持ちを無条件に受容する大人の存在を保障する仕組みとして機能するものでなければならない。問題解決のプロセスにおいては、子ども自身が自ら考え、意見表明をすることや子ども自身の選択による子ど

ものの権利の実現を基本的な枠組みとしつつ、子どもが積極的に自己決定できないような場合には、権利擁護機関が丁寧に子どもの声に寄り添いながら子どもと一緒に考え、その声を代弁することも重要である。

3 子どもの権利擁護委員制度の概要

条例の第1条には「子どもの権利を守る文化及び社会をつくり、子どもの最善の利益を確保するため、本市に市長の附属機関として、名古屋子どもの権利擁護委員を置く」とあり、設置の目的が明文化されている。この中の「子どもの権利を守る文化及び社会」という文言は象徴的である。なごや子ども条例の理念は前文にあるように「子どもの健やかな育ちを社会全体で支援する」まちをつくることであり、子どもの権利を守ることの社会的な意義は十分に表現されていたが、子どもの権利を守り抜き子どもの最善の利益を継続的に実現していくためには、社会を構成する人間の心の奥底にまでその認識を落とし込んでいくことが重要であり、それはまさに子どもの権利を「文化」として醸成していくことであるという思いが込められた条文である。

権利擁護委員の職務としては、子どもの権利侵害に関する相談に応じること、その申立て又は自己の発意に基づき調査・調整・勧告・要請等を行うこと、勧告・要請等の内容を公表すること、子どもの権利に関する普及啓発を行うことという4項目が定められている（第3条）。

委員の定数は5人以内とされており（第4条）、委員の互選により代表委員1名を置き、委員の会議を主宰し委員を代表する（第7条）。また、委員の職務施行を補助するため調査相談員を置く（第8条）とされた。

上記「意見書」では委員の選任について、先行する他自治体においては、大学教授・弁護士・臨床心理士等の子どもの権利に関する学識経験者が選任されており、常に子どもの立場に立って丁寧に関係機関等と調整するといったスタンスで臨むことができるものを選任するように求めている。人数も、先行自治体では2～3人としているが名古屋市においては都市規模を踏まえ遅滞なく活動ができるよう適切な人数配置が必要としたのを受けて、条例上の上限を5人としている。2025（令和7）年5月末の時点では学識経験者3名（臨床心理学、教育学、社会福祉学）と弁護士2名合計5名の委員が選任されている。

また権利擁護機関の組織に関して先行自治体では「相談員」「権利擁護委員」の「2層制」と「相談員」「調査員」「権利擁護委員」の「3層制」があり、権利擁護委員の役割も「2層制」では相談員の報告に基づき聞き取りや関係機関等への調査や調整を直接行い対応方針等の決定を行っているのに対して、「3層制」では相談員・調査員の報告に基づき対応方針等の決定や調査員等のスーパーバイズを行っている。意見書では、名古屋市においては権利擁護委員が子どもの個別救済・制度改善・自己発意に向けて、より能動的かつ主体的に活動できるようにすることが適当であり、相談員と密接に連携を取りながら、相談者からの聞き取りや関係機関等への調査や調整を直接行うことができる「2層制」を採用することが望ましいとしたうえで、相談員も適切な人数を設置する必要があるとした。2025（令和7）年5月末の時点で調査相談員は13名が配置され、権利擁護委員の職務遂行を補助し、相談対応や関係機関等への調査・調整、子どもの権利についての普及啓発を行っている。その採用にあたっては、社会福祉士・精神保健福祉士・公認心理師・臨床心理士・保健師等の資格又は相談援助業務に一定の期間従事した経験な

どを条件としている。

なお、条例規定事項ではないが、後述する権利擁護委員の独立性の担保のために「参与」を置き、権利擁護委員と事務局のいずれからも独立した立場から、権利擁護委員に対する事務局の関与のあり方に係る監督及び事務局の企画立案に対する指導・助言を行っている。また「専門調査員」8名（主に研究者や弁護士）を置き、権利擁護委員の指示のもと、関係法規や制度、社会環境等について専門的な視点から情報収集や分析等の作業を行っている。子ども青少年局の職員3名によって構成される事務局は、子どもの権利相談室に係る事務のほか、子どもの権利に関する普及啓発を権利擁護委員や調査相談員と協力しながら行っているが、相談や調査・調整、勧告・要請等には関与しない。

4 市の機関及び全ての者の責務

権利擁護委員の職務遂行に関して、市の機関はその独立性を尊重するとともに、積極的に協力・援助しなければならない（第10条）とした。また、何人も委員職務遂行に関し積極的に協力しなければならない、権利が侵害されていると思われる子どもや子どもの権利を侵害していると思われる者を発見した場合には速やかに委員に相談や申し立てを行われなければならない（第11条）と規定し、市の機関だけでなく全ての者の責務として定めており、子どもの権利保障のための強い権限の源になっている。

独立性の担保に関しては、検討段階で市内部での議論があった。子どもの権利擁護機関の設置については、子どもの権利を定める「なごや子ども条例」を所管する子ども青少年局を中心に検討を進めていたが、同局は児童相談所や保育所、児童養護施設なども所管しており、本来子どもの権利保障を直接担ってはいるが、事業運営の中で子どもの権利を侵害するリスクも常に抱えている。例えば児童福祉法に基づく一時保護は、子どもの安全を確保するために家族や学校から切り離す対応をとるなど一時的とはいえ権利制限を行うことがある。このほか子どもが入所したり通所したりする施設内での処遇や子ども同士の関係で権利侵害を訴えられることもあるだろう。この局が権利擁護機関を所管することは、被告人が裁判長を兼ねることになるのではないかという点は、当時の市長だけでなく、その局長であった筆者自身の疑問あるいは迷いでもあった。議論の中では他の局に属さない市長直属機関、あるいは子どもだけでなく広く人権問題だけを所管する新局の設置などの考えもあったが、最終的には子どもの権利に基づく施策展開とその権利擁護の関係性を重視し、子ども青少年局の所管としつつ組織運営の中で独立性の尊重に最大限の配慮を行うこととした。

5 権利救済のプロセス

条例第12条では「何人も、すべての子どもの権利侵害に関する事項について、委員に対し、相談申し立てを行うことができる」とし、委員には「相談又は申し立てがあった場合には、相談に応じ、または申し立てを受理しなければならない」としている。

委員は、申し立てがあった事項について、また権利侵害を認めるときには自己発意により、調査を行わなければならない、調査の結果、必要があると認めるときは是正のための調整を行わなければならない（第13条）。調査・調整の結果必要があると認めるときには、市の機関に対しては是正等の措置を講じ又は制度の改善を行うよう勧告を、市の機関以外のものに対しては是正

等の措置を講ずるよう要請をすることができる（第 15 条）。勧告・要請を受けたものはその是正等の措置などの状況について報告をする義務（市の機関以外は努力義務）がある（第 16 条）。この報告の内容を踏まえ必要があると認めるときは、委員は改めて調査・調整を行うことができる。その結果必要があると認める場合、市の機関に対しては改めて勧告（市の機関以外のものに対しては要請）をすることができる（第 17 条）。

これらの勧告・要請をした場合と報告があった場合には必要に応じてその内容を公表することができる。なお再勧告・再要請とそれらに関する報告については公表しなければならないものとされている（第 18 条）。

このように救済のプロセスにおいては、権利擁護機関としての十分な活動ができるよう問題解決を図る「個別救済」機能に加えて「制度改善」を求める機能があること、委員自らが権利救済や制度改善などを求める「自己発意」の機能があること、市の機関以外のものに対しても委員の活動への協力を責務として定めていることなど権利擁護機関としての十分な活動ができるよう規定が整備されている。

なお相談・申立ての対象であるが、「市内に住所を有する子どもに係るもの」と「市内に通勤し、または市内の学校等に通学し、通園し、通所し、若しくは入所する子どもに係るもの」以外は適切な機関等に引き継ぐこととしている（第 12 条第 3 項）。市の条例で設置し市の予算で運営される機関である以上線引きは必要であろう。これも検討段階での話だが、市長から「外国の子どもがやってきたらどうするのか」との投げかけがあった。「市の条例設置なので、外国人登録があるか市内の施設利用者であれば対応できるが、それ以上の対応は難しいのではないか、もちろん困っている子どもの声を聞かないということはないが…」と苦しい答えをしたことを覚えている。子どもの権利は世界中で認められており（児童の権利に関する条約は 196 の国と地域が批准している）、居住国にかかわらずその権利は守られるべきではあるが、実際に適切な機関に引き継ぐことは簡単ではない。国レベルの権利擁護機関があって各地に相談窓口があればよいのだがその道のりはまだまだ遠いようだ。

6 活動状況

先述した部会からの意見書を受けて「名古屋市における子どもの権利擁護機関の基本的なあり方」を作成し、条例案策定に向けたパブリックコメントとして 2018（平成 30）年 12 月から 2019（平成 31）年 1 月にかけて市民意見を募集し、24 人からの意見提出があった。

こうした内容を取りまとめ「名古屋市子どもの権利擁護委員条例（案）」を 2019（平成 31）年 2 月開催の名古屋市会に上程し、可決を受けて同年 3 月 27 日に公布された。その後開設準備が進められ、2020（令和 2）年 1 月 14 日に、名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」が開設された。

現在の活動状況であるが、2025（令和 7）年 7 月発行の「2024（令和 6）年度 活動報告書」をもとに簡単に紹介したい。

（1）相談・調査・調整等活動の状況

2024（令和 6）年度の初回相談件数は 434 件、延べ件数は 3,600 件だった。前年度比較では、初回相談は約 4%の増、延べ件数は約 23%の増加である。相談者別にみると子どもが 203 件、

大人が 201 件、不明 30 件であり、開設以降この比率は大きくは変わっていない。子どもを年代別にみると小学校 1～3 年生が 50 件、4～6 年生が 55 件、中学生が 56 件、高校生が 26 件、その他学年不明等が 16 名となっている。月別の初回件数は 6 月と 1 月が多くなっているが、これは「なごもっか通信」（6 月と 1 月）、携帯用カード（5 月と 12 月）などの広報物の配布の影響があると考えられる。初回相談の主訴については、子どもは「対人関係」（55 件）「家族関係」（37 件）「教職員の対応」（26 件）の順に多く、大人は「教職員の対応」（54 件）「対人関係」（28 件）「子育ての悩み」（26 件）の順に多かった。こうした相談を受けて、今後の方針等を検討するための関係機関（学校・教育委員会、児童相談所等）からの情報収集等の調整活動は延べ 490 件に及んだ。

（２）申立て・自己発意の状況

自己発意による調査を行うために必要となる事実関係を把握するための情報収集（発意前情報収集）を 2 件開始するとともに、申し立て 1 件（「私立高校入学試験における合理的配慮の実施に関する申し立て」）と発意 2 件（「学校施設の安全確保に関する問題」及び「教員による不適切対応に関する問題」）があった。

公立学校であれば教育委員会からの働きかけは大きな効果があるが、私立の学校に関しては、子どもの権利擁護機関が子どもの権利侵害の状況に対して働きかけができる数少ない相談先であると言える。

（３）広報・啓発活動

権利擁護機関では子どもの権利に関する普及啓発にも取り組んでいる。

先述したように子どもの権利相談室や子どもの権利について子どもに知らせる機関紙「なごもっか通信」や携帯用のカードを年 2 回発行している。そのほか多言語でのリーフレット、相談内容を書いてそのまま郵送できる「なごもんレター」、折り紙やシールなどのグッズ等も作成配布している。

権利擁護機関の子ども向け公式ウェブサイト内には、権利擁護委員と相談員の発信、市立高校が授業で取り組んだ紹介アニメ動画なども掲載されている。また各種 SNS などでも子ども自身にも情報が届くよう積極的に広報に取り組んでいる。

このほか権利擁護委員が講演会、各種会議、研修会、ワークショップ等の場に出向き、講師として子どもの権利に関する普及啓発を行う取組みを 57 件実施した。

7 なごや子ども条例との関係

再度「意見書」の内容に戻る。その最後には子ども条例との関係が記載されており、その中で「なごや子ども条例は、名古屋市の『子どもの権利』について規定する、子どもの権利擁護の拠り所となる非常に重要な基本条例である。子どもの権利擁護機関の設置及び活動に関する基本的事項は、条例で定める必要があるが、相談件数、相談内容、子ども等が権利擁護機関に望むこと等、その活動の中において、なごや子ども条例第 14 条（注 5）の規定に基づき、適宜、改正することが望まれることから、なごや子ども条例とは別の個別条例において定めることが適当である」としていることを受けて、子ども条例の改正ではなく「名古屋市子どもの権利擁

護委員条例」の制定に至ったものである。なお、先述の「独立性の担保」に関する検討の結果、権利擁護機関の所管を他の部局が担うことになった場合でも、別条例になっている方が対応しやすいだろうという考えは筆者自身の念頭にはあった。

意見書の最後には「当部会（名古屋子ども・子育て支援協議会 子どもの権利擁護機関検討部会）においても、同条例が、市や保護者等の大人に『子どもが他者の権利を尊重し、社会の責任ある一員として育つために必要な支援』を行うことを求めつつ（第8条第1項）、併せて、子ども自身にも「他者の権利を尊重するよう」求めていること（第3条第2項）についての意見もあった。なごや子ども条例の施行から10年が経過し、子どもを取り巻く環境は目まぐるしく移り変わっており、また、平成28年改正児童福祉法においては、子どもの権利を保障することが明確に位置づけられたところである。このような状況を踏まえ、子どもの権利擁護機関の設立に際して、「なごや子ども条例」が、子どもの権利に関する基本条例であることを尊重しつつ、今一度、見直すべき個所がないか検討することについても、考えられたい」との意見があり、その後の「なごや子ども条例」から「なごや子どもの権利条例」への改正へとつながっていく。

【コーヒーブレイク② 「権利」という言葉のもつイメージ】

このあたりで、コーヒをもう1杯いかがでしょうか。もちろんお茶でも構いませんし、「二人でお茶を」ならなおのこと良いでしょう。

さて、これはもう筆者の思い込みかもしれませんが、「権利」という言葉を持ち出したとたんにイコール「権利の濫用」すなわち「自分のわがままを押し通そうとする困った人」と受け止められることが少なくないと感じます。それはこの2文字の漢字にも責任があるのではないのでしょうか。

まず、「権」という字が含まれる熟語を思い浮かべてみましょう。「権力」「権威」「実権」「政権」などもれなく強い圧を受ける気がします。「利」はどうでしょうか。「利益」「利潤」「実利」「営利」など強欲さ満々ですね。さらに「権利」をひっくり返せば「利権」となりますし、読み方でも「けんり」に「よく」をつなげれば「けんりよく」です。一体どこのどなたがこの「権利」という素晴らしい単語を考案（あるいは翻訳）したのでしょうか。

翻訳といえば、英語では権利は“right”です。「児童の権利に関する条約」も英語での表記は“Convention on the Right of the Child”です。“right”と言えば受験英語の記憶でも「正しい」「正義」「申し分がない」などという意味でした。まさに“All right.”、そう英語圏の人たちにとっては「権利」イコール「正義」なのです。さらに言えば政治用語では“the Right”は右派であり保守党です。専制君主などの絶対権力を打破して一人ひとりの市民の権利を何よりも重視してきたグループだと思います。もちろん呼び方の由来は議場で右側の席を占めていたからでしょう。しかし左側に座る人たち“the Left”には個人の権利よりも公共の福祉を重視する心情があるとすれば、やはり保守にとっては権利が正義なのではないのでしょうか。

まあ、だから何だというわけでもないのですが、「子供」とか「権利」とか表意文字というのはなかなか厄介なものだと仕事をしながら愚痴をつぶやいていたという思い出話です。

Ⅲ 「なごや子ども条例」の改正 ～ 「なごや子どもの権利条例」へ

1 改正の経緯

子どもの権利擁護機関に関する検討の中で、子ども条例の見直しについても意見が出されたことは先述したが、改めて時系列で条例改正に向かう流れを確認しておく。

2008（平成 20）年 4 月に「なごや子ども条例」が施行された後、2016（平成 28）年 10 月に改正児童福祉法が施行され、すべての児童が権利の主体として、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有することが明確化された。名古屋市においては 2018（平成 30）年 10 月になごや子ども・子育て支援協議会から意見書『「名古屋市における子どもの権利擁護機関のあり方」について』が提出され、その中で「なごや子ども条例」に見直すべき個所がないか検討することが提言された。そして 2019（令和元）年 6 月に、なごや子ども・子育て支援協議会に「なごや子ども条例検討部会」を設置し、子どもの権利に関する基本的な考え方や条例のあり方について検討し、同年 11 月に意見書「なごや子ども条例の改正についての考え方」が提出された。

なお、条例改正について具体的に検討を重ねたこの部会の委員には市の教育委員も含まれている。先述した当初の子ども条例の検討会と学校関係者との微妙な距離感が 10 年余の歳月を経て変化してきたのであれば喜ばしいことであろう。

部会がまとめた「考え方」の冒頭には「今年が子どもの権利条約制定 30 周年という大きな節目を迎えた年であることを踏まえ、この間子どもの権利は守られてきたのだろうか」と改めて振り返り、子どもは権利の主体であり、子どもの権利を根幹に据えるという観点から見直しを行う個所がないかを検討したとうたわれている。

2 改正についての基本的な考え方

部会がまとめた改正についての基本的な考え方は以下のとおりである。

まず、子ども条例には「子どもの権利の保障」とともに「子どもの施策を総合的に推進していく」という市の方針が示されているが、市の方針としての施策の方向性や目指すべき姿については継承していくことが望ましいとしたうえで、この時点ですでに子どもの権利擁護機関の設置が予定されているという流れを踏まえて、子どもは権利の主体であり、子どもの権利を根幹に据えるという観点から、子どもの権利を制限していると誤解される条例中の表現を見直し、子どもの権利について市民に正しく理解されるよう努めていくことが必要としている。

特に、子どもの権利は責任を果たすことと引き換えに与えられるものではなく、生まれながらにして保障されるものであり、「責任」という表現は子どもの権利に関して誤解を招く恐れがあるため見直し、子どもの権利を保障するのは大人や行政の責務であることを明確にすべきと条例改正の肝を明記している。

3 主な改正内容

部会の示した考え方をもとに名古屋市として「なごや子ども条例の改正に向けた方向性について」を取りまとめ、2019（令和元）年 12 月から 2020（令和 2）年 1 月にかけてパブリックコメントを実施した。大人 55 人から 137 件、子ども 10 人から 16 件の意見が寄せられたが、全般

に「子どもが権利の主体であることを明らかにすることは必須」や「子どもに努力義務を課すような条項は不要」「子どもの成長発達を保障するのは子どもではなく大人の側に義務と責任がある」など改正の方向を支持する意見がほとんどで、「なごや子ども条例」制定時の市民意見とは様変わりしている。

こうした意見に対する市の考え方を公表するとともに、同年2月の名古屋市会に条例改正案が上程された。そして本会議での可決を受けて2020（令和2）年4月1日、新型コロナウイルスが猛威を振るう中「なごや子どもの権利条例」は施行に至ったのである。「なごや子ども条例」の施行から12年が経過していた。

主な改正内容は以下のとおりである。

（1）条例名称

子どもが権利の主体であり、子どもの権利を根幹に据えることを明確に表すために「権利」という文言を名称に入れることは当然の対応であり、「なごや子ども条例」から「なごや子どもの権利条例」への変更は今回の条例改正の意義を象徴するものである。

（2）前文

前文には数か所の変更が加えられた。

まず、名称の改正に併せて前文冒頭に「子どもは、児童の権利に関する条約に定められるあらゆる権利の主体です」を加えることにより今回の改正の趣旨を明確化させた。さらに「なごや子ども条例」（以下「旧条例」という。）にあった「名古屋のすべての子どもが、自分自身の持っているこのような力を信じることで、その力を伸ばすとともに発揮して、未来の名古屋を担う存在になっていくことが、すべての市民の願いです（下線は筆者による。以下同じ。）」という文章を「子どもは、自分の権利を信じることや、自分の権利が保障されることで、主体的に生きることができます」に置き換えることにより、子どもが重荷に感じる恐れが強い「担う」という表現を避けつつ、子どもが権利の主体であることを明確に表すこととなった。

また、子どもの権利は責任を果たすことと引き換えに与えられるものではなく、生まれながらにして保障されるものであることから、旧条例の「豊かな人間性と創造性を備えるとともに、自分の行動に責任を持ち、他者と共生し、社会の責任ある一員として自立することができます」という文章の一部を削除し「豊かな人間性と創造性を備え、他者と共生し、自立することができます」とした。

そして、旧条例の「年齢や発達に応じて」という表現については、子どもの権利が年齢や学年にとらわれることなく一人一人の発達段階に応じて保障されるものであることから「一人一人の発達段階に応じて」と改められた。この点に関しては、当時の市長も年齢によってほぼ機械的に学年が上がっていく学校の状況などに疑問を抱いており、発達の状況や理解の度合いに応じてゆっくりと子ども期を過ごすことができないかという思いを強く抱いていた。後に国において制定されたこども基本法では、その第2条において「この法律において『こども』とは、心身の発達の過程にある者をいう」として、子どもを年齢では定義していないことを先取りしていたとも考えられるが、一方で同法第3条の基本理念の定めにおいては「その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮される」などの表現

もある。名古屋市においては、学校や保育所など年齢に応じた様々な制度や仕組みがある中で、あえて発達状況に応じた支援の重要性を強調するための改正であったと考えられる。

（３）子どもにとって大切な権利及び責任

条例第２章（第３条から第７条まで）には子どもの権利が掲げられており、第３条第１項において「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」としている。第３条第２項の条文は、旧条例では「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」となっていたが、子どもの権利は責任を果たすことで引き換えに与えられるものではなく、生まれながらにして保障されるものであること（第８条及び第１５条においても同様）と「年齢及び発達」に関する用語の整理（第４条、第７条、第１０条及び第１２条においても同様）を踏まえ、改正後は「子どもは、一人一人の発達段階に応じ、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ことができるようになるために必要な支援を受けることができる」となった。

（４）安全に安心して生きる権利

安全に安心して生きるための権利を定める第４条については、旧条例では６項目をあげていた。このうち第４号「あらゆる暴力及び犯罪から守られること」について、暴力及び犯罪の例示を加え「虐待、体罰、いじめ等あらゆる暴力及び犯罪から守られること」とすることにより、子どもにとって身近な脅威から守られる権利があることを明確にしたうえで、第７号「安全に安心して過ごすことができるための居場所があること」と第８号「権利が侵害されたときは、速やかに回復できるよう、適切な支援を受けられること」が加えられた。

第７号の子どもの居場所については、旧条例の第１５条（今回の改正対象ではない。）にも子どもの健やかな育ちを支援するために実施する施策として「子どもが安全に安心して過ごすことができるための居場所づくり」があげられていた。家庭や学校以外でほっとできる第３の居場所づくりは子ども青少年局設立以来の重要な取組みであったが、児童虐待や不登校の問題などが深刻化している中、「安心して過ごすことができる居場所があること」を子どもの権利として明確化したと言える。

第８号の権利侵害からの回復に向けて適切な援助や保護を受けられることは、一般に権利が定められる際には自ずから付随していると考えられることもできるが、権利侵害は場合によっては生死にかかわる問題であることから、これを生存権の最後に掲げることには意味があるだろう。子どもの権利擁護機関が立ち上がるタイミングでの条例改正であればなおさらである。

（５）豊かに育つ権利

旧条例では第６条は「子どもは、豊かに育つため、次に掲げることを権利として保障されなければならない」としたうえで第１号「年齢及び発達に応じ、学び、遊び、及び休息することにより、のびのびと育つこと」第２号「様々な人、自然及び社会並びに多彩な文化とのかかわりの中で、他と共生し、社会の責任ある一員として自立していくこと」という権利を掲げていた。改正にあたっては、一つ一つの権利が大切にされるべきものであるということを子どもたちに理

解してもらえよう、各号に個別に掲げることとした。改正後の第6条は「子どもは、のびのびと豊かに育つため、次に掲げることが権利として保障されなければならない」としたうえで、「学ぶこと」「遊ぶこと」「休息すること」「様々な人とふれあうこと」「自然とふれあうこと」「社会活動に参加すること」「多彩な文化活動に参加すること」という7つの号に分けている。

(6) 調査研究等

条例第19条の改正は少しわかりにくいかもしれない。旧条例第19条は第1項「市は、子どもの権利、その権利の保障及び子どもに関する施策に関する調査及び研究を行うものとする」と第2項「市は、子どもの権利について、市民の関心を高めるための広報活動を行うものとする」から成っていたが、より積極的に広報や普及啓発に取り組んでいく姿勢を明確にするため、第2項を独立させるものである。具体的には第19条の2「市は、子どもの権利について、市民の関心を高めるとともに、その普及を図るため、広報活動を行うものとする」と条文を追加した。

検討部会のまとめには「平成30年度に名古屋市が実施した『子ども・若者・子育て家庭意識・生活実態調査』では『なごや子ども条例』を『知らない』と回答した割合が全体の70%以上」であること、また「名古屋子ども権利擁護委員条例において、委員は、子どもの権利を守る文化及び社会をつくり、子どもの最善の利益を確保するため、子どもの権利に関する普及啓発を行う」とされたこと、さらに「児童の権利に関する条約第42条（注6）においては、締結国の広報義務が規定されています。（中略）権利擁護委員とともに市が積極的に広報や普及活動に取り組んでいく姿勢を明確にするため、広報義務について独立の条文として規定することが望ましい」とあるのを受けた改正である。先述した「残された課題」の中に「条例の普及について、子どもたちに浸透していくよう、学校など子どもの身近な場所で普及に取り組むこと」があったが、この改正が呼応しているものと理解したい。

今後も条例の趣旨や内容を普及・啓発するために、わかりやすいパンフレットの作成や新たな手法による広報、また子どもの権利擁護機関を始めとする関係機関と連携しながら、子どもの権利について子どもにも大人にも広く理解が得られるよう研修や講演会等を進めていくなど、積極的な広報や普及・啓発のための取り組みが期待される。

おわりに

このように「なごや子ども条例」の制定から10年以上の歳月を経て、権利擁護の仕組みができあがり、条例についても残された課題の解消を図り「なごや子ども権利条例」へと進化した。

しかし子どもを取り巻く状況は常に変化している。新条例の附則にあるように「施行の状況及び社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、新条例の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずる」ことが求められる。真に子どもの最善の利益を実現するためには、子どもが権利の全面的主体であるという観点に常に立ち返り、子どもにかかわるすべての活動において子どもの権利行使とその意見を正當に重視していく不断の取り組みが不可欠だと考える。

本稿をまとめるにあたってお世話になった方々、さらにはこれまでに子どもの権利に関する

条例の制定やその運用に様々な形で関わってこられた全ての方に最大限の感謝と敬意を表して本稿を終わりたい。

注

- 1 白石淑江「なごや子ども条例の制定とこれから」中の「Ⅱ 子ども条例と『子どもの参加』」子どもの権利条約総合研究所編「子どもの権利研究第13号」2008年8月 pp.82-83
- 2 熊田登与子「なごや子ども条例の制定とこれから」中の「Ⅲ 子ども条例の今後の課題」子どもの権利条約総合研究所編「子どもの権利研究第13号」2008年8月 p.83
- 3 熊田登与子「なごや子ども条例の制定とこれから」中の「Ⅲ 子ども条例の今後の課題」子どもの権利条約総合研究所編「子どもの権利研究第13号」2008年8月 p.84
- 4 「週刊新潮」2009年3月19日号「『子どもの権利条例』で日本は減じる」pp.133-135 新潮社
- 5 「なごや子ども条例」第14条 市は、保護者、地域住民等、学校等関係者及び関係機関と連携し、及び協働し虐待、体罰、いじめ等の防止、相談及び救済のために必要な措置を講じなければならない。
- 6 「児童の権利に関する条約」第42条 締約国は、適当かつ積極的な方法でこの条約の原則及び規定を成人及び児童のいずれにも広く知らせることを約束する。(日本政府訳)
なお、「積極的な」は英語正文では“active”となっており、パンフレットなどの文字を読んで知識として蓄積するだけでよしとするものではないだろう。

参考文献

- 波多野里望「逐条解説 児童の権利条約（改訂版）」有斐閣（2005）
- 喜多明人、森田明美、広沢明、荒牧重人編「逐条解説 子ども権利条約」日本評論社（2009）
- 桜井智恵子「子どもの声を社会へ ―子どもオンブズの挑戦」岩波書店（2012）
- 荒牧重人、喜多明人、半田勝久編「解説 子ども条例」三省堂（2012）
- 木村草太編「子どもの人権をまもるために」晶文社（2018）
- 塚本智宏「コルチャックと『子どもの権利』の源流」子どもの未来社（2019）
- 日本弁護士連合会子どもの権利委員会編著「子どもの権利ガイドブック【第3版】」明石書店（2024）