

報告事項 I

「子どもにやさしいまち」を
実現するための
子どもの権利条例の運営状況

1. 泉南市子どもの権利条例の実施と検証(条例第3章)をめぐる現状と課題

第3章 条例の実施と検証

(条例の実施と広報)

第15条 市は、この条例の目的を達成するために、総合的かつ計画的に、この条例を実施するものとします。

2 市は、この条例の内容及び前項に定める実施に係る計画等について、これを市民等に広く知らせなければなりません。

(条例の実施に関する検証と公表)

第16条 市は、この条例が子どもの権利条約に基づいて、本市における子どもの最善の利益の具体的な実現に貢献していくことができるよう、この条例の運営状況及びこの条例に基づく事業等の実施状況について、これを定期的に検証します。

2 市長は、前項に定める検証を行うため、子どもの権利に関する識見を持つ有識者等で構成する、子どもの権利条例委員会（以下「条例委員会」といいます。）を設けます。

3 市は、広く子ども及び市民等から意見、提案を募る子どもの権利条例市民モニター制度を設けます。

4 条例委員会及び市民モニターは、相互に協力及び連携して、この条例の運営状況を検証するための活動を行い、条例委員会は市長に対して必要な報告等を行います。

5 市長は、前項により受けた報告等を広く市民等に公表するとともに、その内容を検討し、これを市の子ども施策等に活かすものとします。

6 市及び子ども施設は、本条で定める検証の実施にあたって、条例委員会及び市民モニターの活動に対して積極的に協力し援助するものとします。

(1) 条例施行9年を経て泉南市は「子どもにやさしいまち」となってきたか

条例第15条は第1項で、この条例の実施について、「この条例の目的を達成するために」と改めて方向を明示して、それを「総合的かつ計画的に」行うことを市に課しています。とくにそこでは「縦割り行政の弊に陥ることなく、市長部局も教育委員会も互いに協力・連携して、市の子ども施策を『子どもにやさしいまち』に向けて推進していくこと」(泉南市子どもの権利に関するハンドブック p.78)としています。

条例施行から9年が経過した現在、泉南市は「子どもにやさしいまち」となってきたか——この最も根本的な問いが、この第15条第1項からは発せられているわけです。

そこで、条例施行10年目の本年度は、この最も根本的な問いを真正面から受け止めて、改めて

条例に基づく事業等の実施状況を検証する必要があると考えました。

もとより、この検証は条例第 16 条第 1 項によって市に課せられており、その市が担うところの検証に資するため、同第 2 項により本委員会が設けられています。こうした枠組みを踏まえ、本委員会のこれまでの 8 次にわたる市長報告は、条例が掲げる「子どもにやさしいまち」を実現していくための、**市民及び外部有識者の視点から捉えた最も重点的な課題**について検討し、これを提言してきました(報告事項 I)。そして、これを受けて応答する形で、**条例に基づく事業等の全般にわたる実施・進捗及び評価等の概況**について、各事業等を担当する市の各実施機関が年度ごとの自己評価等を行い、これを本委員会に提出してきました(報告事項 II)。

このような、第 15 条及び第 16 条に基づく取組の 9 年にわたる経過を踏まえるならば、なおさらのこと、いま私たちは、「泉南市は、子どもにやさしいまちとなってきたか」——という問いを、改めて立てることが必要だと考えます。

(2) 条例の実施と検証にかかわって重要な二つのアプローチ

第 15 条及び第 16 条に基づく取組の経過を踏まえるならば、「泉南市は、子どもにやさしいまちとなってきたか」——という問いに対しては、大きくは次の二つのアプローチをもって応答することが必要であると考えます。

まず一つは、報告事項 I と報告事項 II との相互のやり取り、つまりは両者の「対話」がどのように深められ、また実ってきたのか、その一連の経過を振り返り、たどってみることを通して応答することができると考えられます。

もちろん、その「対話」においては、条例が各条文で市に実施を課している子ども施策等をめぐって、本委員会と各実施機関とが直接に対話して、「子どもにやさしいまち」の発展を不断に期していくことが大切です。また、その対話の中では、国連児童基金(ユニセフ)のイノチェンティ研究所が提起してきた「子どもにやさしいまちをつくるための 9 つの建築ブロック」が、泉南市においてどのように具体化され、機能しているかを重要なテーマの一つとしなければなりません。

そしてもう一つは、何よりも、**子どもたちの意見を聴くこと**です。

その基本的な考え方、それを実施するための施策や方法は、条例の第 3 条(子どもの権利の尊重)、第 4 条(子どもの意見表明と参加)、第 5 条(せんなん子ども会議)をはじめとする条文を通して明らかにされています。そしてこれまでも既に子どもたちの意見を聴くさまざまな試みが行われ、本委員会としてもそれらを積極的に評価してきたところです。

「子どもにやさしいまち」は、あくまで「子どもにとってフレンドリーなまち」であることを意味しています。主語は、子どもです。条例施行 9 年を経た現在、改めて「子どもがフレンドリーに感じられる・思えるまちに、泉南市はなっていますか？」と、さまざまな子どもたちの意見表明を求める、さらに多様な試みが必要になっているといえます。

(3) 条例の実施と検証にかかわって重要な二つの課題

しかしながら、本委員会のこれまでの経験から率直に指摘すれば、私たちは上述の二つのアプローチを、同時に最も重要な二つの課題として、受け止めなければなりません。ただしもとより、これは 9 年にわたって積極的な条例運営の努力が重ねられてきた、その進捗と発展の結果として、

新たに受け止められるところの課題であることに、十分留意しておかねばなりません。

着実かつ発展的に、上の二つのアプローチを実施していくための仕組みや条件が——9年にわたる条例運営の発展的な進捗の結果として——現状においては、じつのところ必ずしも十分なものにはなっていないと感じられます。

まず上述の前者の「対話」を深めていくには、本委員会のこれまでの会議開催や委員出務の限られた回数では、相当困難になってきています。報告事項Ⅱは各実施機関の検証作業として高く評価されるものですが、その内容が多岐にわたるだけに、それを本委員会において十分に吟味・検討していくには、さらなる時間確保や方法等の工夫が必要となっています。

こうした現状に対して、本委員会の条例上の職務規定等はかなり包括的な規定となっており、そこで9年間の条例運営の進捗と今後の発展に対応できるよう、その必要な見直しを図る中から、本委員会の機能と役割をより明確にしていくことが必要になってきていると考えられます。

さらに、上の後者で述べた条例の実施と検証(第3章)にかかわる「子どもの意見を聴くこと」については、「市は、広く子ども及び市民等から意見、提案を募る子どもの権利条例市民モニター制度を設けます。」(第16条第3項)と定めています。しかしながら現在までのところは極めて限られた子どもたちの参加にとどまっています。また「条例委員会及び市民モニターは、相互に協力及び連携して、この条例の運営状況を検証するための活動を行い」(同第4項)と定められています。が、これも限られた開催の現状にあって、その主旨の実質を十分に満たすものにはなっていないといえます。

コロナ禍の状況をも踏まえ、条例の運営と検証にかかわる、とりわけ子どもたちの意見表明権の行使をどのように保障していくのか、そしてそれを「子どもにやさしいまち」づくりの発展へと、どうつないでいくのか、そのための新たな仕組みづくりが、条例施行9年を経た現在、必要になってきていると考えられます。

(4) 本委員会の公的第三者機関としての新たな試み

以上の経過と現状を踏まえつつ、本委員会は公的第三者機関として求められる機能と役割について、これを可能な限り積極的に果たしていくための新たな試みも手がけてきました。

なお、ここでいう本委員会の公的第三者機関としての意義は、地方自治法上の市長の附属機関であることから捉えられるものです。これについて条例第16条の解釈と運用は次のように述べています。すなわち「附属機関は、行政執行機関における、専門的知識の導入、民主化の促進、公正の確保の三つに貢献するものとされています。したがって、附属機関は、行政執行機関に対して一定の独立性を保持する、公的第三者機関としての意義を持つものです。」(「泉南市子どもの権利に関する条例ハンドブック」p.82)

① 要綱改正による分科会の設置

この公的第三者機関としての意義に照らして、既にこれまでの市長報告において、とくに報告事項Ⅰを中心として毎年度の審議を重ね、またその中で必要な提言等を行ってきました。そうした職務を積み重ねて行く中で——既述のとおり条例運営の進捗や発展とも相まって——これまでも増して、より専門的で技術的な事項に関する調査研究等が必要になってきました。

例えば、昨年度の市長報告における三つの提言——子どもの居場所づくり(条例第 7 条)、子どもの相談と救済(同第 6 条)、子ども支援ネットワーク(同第 11 条)に関する提言——は、これを実施機関が積極的に具体化していこうとするならば、より専門的で技術的な知見等の提供が、本委員会には求められるものと考えられます。

そこで、こうした機能や役割を本委員会が一定程度において担うことができるよう、子どもの権利条例委員会要綱を改正しました。これは、より専門的技術的な調査研究等を扱う分科会を本委員会の中に設置することができるよう、新たに「分科会」に関する規定を要綱に盛り込む改正です。これによる改正要綱の第 3 条は次のように分科会を規定しました(後掲「関係資料:3」参照)。

第 3 条 委員会は、規則第 2 条の検証を行うに当たって、専門的で技術的な事項に関する調査研究等の必要が認められる課題については、当該事項の調査研究等を行うための分科会を一定期間において設けることができます。

2 分科会は、会長及び会長が指名する委員 1 名ないし 2 名をもって構成します。

3 分科会は、当該事項の調査研究等において、より専門的で技術的な知見を得るために必要なときは、外部の有識者等を招いて意見を求めることができます。

4 分科会は、可能なかぎり短期集中的に当該事項の調査研究等を行い、その結果を委員会に報告します。

5 委員会は、前項による分科会の報告を踏まえ、規則第 2 条の検証を行います。

②分科会による第 6 条(子どもの相談と救済)に関する検討

この第 6 条「子どもの相談と救済」をめぐる課題については、本委員会は昨年度の三つの提言の一つとして取り上げました。ただし、この課題に関しては、第 2 次市長報告(2014 年)以来、本委員会のほぼ毎年度の審議において取り上げられ、繰り返し提言等を行ってきました。

また、それらとも相まって、市の実施機関においても「泉南市公的第三者機関(子どもオンブズパーソン制度)設置準備委員会」が設けられ、検討が重ねられてきました。

こうした経過を踏まえ、本委員会が昨年度に行った提言に関係して、より専門的で技術的な事項に関する調査研究を試みるものとして、本年 8 月、上掲の改正要綱に基づき「第 6 条分科会」を設置、短期集中的な検討を行い、9 月開催の本委員会においてその審議の概要を報告しました。

同分科会の検討課題と報告の位置づけは次の通りです(後掲「関係資料:4」参照)。

下記の論点を確認し、そのうち主として(1)(2)(3)について、2 回にわたり審議した。

(1) 泉南市が設置する公的第三者機関の基本的な枠組みと必要な機能・役割

(2) 当該機関が主として担う職務とその実効性を担保する職務権限

(3) 当該機関の公的第三者機関としての独立性と専門性を担保する組織と組織運営

(4) 当該機関の事務局の位置づけとその機能及び役割

(5) 前各項に対応または関係する市の実施機関の役割等

(6) 前各項を総合して制度設計を具体化する上で必要となる条例等にかかわる諸課題

もとより、①本分科会の審議はいわば「ラフなデッサン」であって、新たな制度の設計に向か

うために、その制度の骨組みを、あくまで試行的に組み立てて全体構造を考えようとするものである。②したがって細部にわたっては、全体構造の骨格が概ね出来上がったところで改めて検討することになる。③本分科会の審議は、上記の(1)から順に組み立てていくことにより、次に続く論点の課題や方向性を見極めようとするものであり、(1)(2)(3)の検討を通して、(4)(5)(6)における課題や方向性も一定見えるものになるといえる。が、その後半部分については、今回は検討審議するだけの時間がなかった。

本委員会は、これらを前提として、泉南市が子どもの権利擁護のための公的第三者機関を設置する場合の制度設計に資する観点から、本委員会としての見解を後掲資料に位置づけるものです。

③条例の解釈と運用に関する補説

条例をより良く実施していくためには、そのために必要な手続等を定める規則や要綱等を整えるとともに、条例の目的を積極的に達成していくことができるよう、条例の解釈と運用に関する知見等を積み上げていくことが必要です。そこで泉南市においても、子どもの権利条例の施行にあわせて「泉南市子どもの権利に関する条例ハンドブック」が編まれ、そこに条例の解釈と運用が位置づけられてきました。

しかしながら、すでに繰り返し述べてきましたように、施行以来9年にわたる条例運営の進捗と発展の中で、条例の解釈と運用についても、より詳細な知見を補説として位置づけることが必要となる条文も見られます。条例を施行した当初段階においては、概説的な解釈と運用でも可能であったものが、条例運営の積極的な展開とその積み重ねの結果、より今日的な状況に対応するために有効な知見が必要となってきたわけです。

これは、国連子どもの権利委員会が、子どもの権利条約の解釈と運用とも呼べるものとして、「一般的意見」を現在までに20数号にわたって積み重ね、これに基づいて条約のより積極的な実施を図ろうとしていることとも通底するものです。

このような、条例の解釈と運用に関する新たな補説が必要な条文として、条例第8条（子どもの権利に関する学習と教育）が改めて捉えられるところとなりました。とりわけ下に示す第2項について、どのように解釈と運用を図るのか、という問いかけです。

2 子ども施設は、当該施設を利用する子どもたちに子どもの権利条約を伝え、子どもが権利の主体として、子どもの権利条約を日々の生活に生かすことができる知識、スキル及び態度を身につけていくことができるよう、子どもの権利に関する積極的な教育及び啓発活動を教育課程等に位置付けて実施するものとします。

これは、下線部を施した部分からも明らかなように、学校や保育所等において、その教育課程等に位置づけて、子どもの権利に関する教育や学習、啓発を行うとは、どのように具体化できるものなのか——という問いかけです。

たしかに、条例施行当初に編纂されたハンドブックでは、この部分についての解釈と運用はかなり概括的な記述となっていました。また、条例が施行された後に公表された国連子どもの権利

委員会の一般的意見も少なくありません。さらに国内においても、児童福祉法改正をはじめ子どもの権利条約にかかわる重要な法改正もありました。こうした国の内外の変化等も視野に入れて、泉南市をより積極的な「子どもにやさしいまち」にしていくために、条例の解釈と運用に関する新たな補説を位置づけていくことは、極めて重要な課題になっているといえます。

なによりも第8条の子どもの権利に関する学習と教育について、とりわけ学校等においてどう進めるのかという今回の問いかけは、学校現場からのニーズとして届けられたものでした。これは、泉南市の子どもの権利条例が、学校にも具体的に浸透しつつあるという、やはり条例運営の進捗と発展の極めて具体的な一端を示すものであるといえます。

以上のような視点と経過をもとに、本委員会として本年5月「泉南市子どもの権利条例第8条第2項の解釈と運用に関する補説」を明らかにしました(後掲「関係資料:5」参照)。

(5) 条例の実施と検証にかかわって重要な三つ目の課題

以上に述べてきたことを踏まえるならば、条例の実施と検証(第3章)にかかわる、三つ目の重要な課題として、本委員会すなわち子どもの権利条例委員会(第16条第2項)の機能と役割をめぐる課題が、改めて位置づくものと考えられます。

既述の通り、本委員会の条例上の職務規定はかなり包括的な規定となっています。しかし条例施行後9年を経て、8次にわたる市長報告の内容とその審議を通して、本委員会の実質的な職務は、かなり明確になってきたといえます。本委員会が本年度までの経過において実際に担ってきた職務としては、次の各事項を挙げることができます。

- ・ 条例の運営状況にかかわる事項(報告事項Ⅰ)
- ・ 条例に基づく事業等の実施状況にかかわる事項(報告事項Ⅱ)
- ・ 前二項に関係する、より専門的技術的な調査研究等に関する事項
- ・ 条例の解釈と運用に関する補説的見解等に関する事項
- ・ 条例に基づいて実施する研修その他の広報・啓発に関する事項

少なくともこれらに関しては、本委員会の職務として条例上に明示的に規定し、以てその職務遂行に必要な条件整備等をより良く工夫していくことが、今後の条例運営において、特に望まれるものと考えられます。

また、この課題については、既述の(4)の②において、すなわち第6条(子どもの相談と救済)に関する分科会審議においても、一定程度の調査研究を試みました。その中で、泉南市における子どもの権利擁護のための公的第三者機関——オンブズパーソンまたはコミッショナー等と呼ばれる子どもの人権機関——の新たな設置と、子どもの権利条例委員会の今後の在り方とは、極めて密接に関係することを明らかにしました。

そして両者の相互の在り方について、とりわけ「子どもにやさしいまち」のより一層の推進に寄与することのできる、泉南市の公的第三者機関の望ましい在り方について、すなわち「泉南モデル」について、本委員会としての現段階の見解をまとめた次第です(後掲「関係資料:4」参照)。

なお、付言すれば、現在国においても「子ども庁」の創設や「子ども基本法」の制定、さらに

はオンブズパーソンやコミッショナー等の人権機関の制度創設が議論される状況となってきました。ここに到るまでには、重篤な児童虐待や深刻な子どもの権利侵害事案が後を絶たない状況が続き、また国連子どもの権利委員会からは度重なる勧告を受け、ようやく 2016 年に児童福祉法が改正されました。そして子どもの権利条約の原則——すなわち子どもの意見表明・参加の権利を通して子どもの最善の利益を実現していくという原則——が、児童福祉法の総則に明示的に位置づけられたわけです。

泉南市の子どもの権利条例は、そのような国の動向に先んじる極めて先駆的な取組であり、高く評価されるものといえます。さらに今後、国の子ども施策等の動向とも関連付けて、条例に基づく泉南市独自のより積極的な施策の展開が期待されるところです。

こうした現下の状況にあって、条例の実施と検証にかかわる、ことに子どもの権利条例委員会の公的第三者機関としての今後のあり方は、極めて重要な意味を持つものになると考えられます。

2. 報告事項Ⅱをめぐる評価と課題——主として条例第3章に基づく観点から

前章で述べた泉南市子どもの権利条例の実施と検証(第3章第15条及び第16条)をめぐる現状と課題を踏まえつつ、報告事項Ⅱにおいて実施機関が報告するところの実施内容と自己評価について、本委員会委員の分担執筆により、その評価と課題を以下に述べるものとします。

ここで扱う報告事項Ⅱは、「子どもの権利条例に基づく事業等の2020(令和2)年度実施状況(一覧)」を中心に、その前年度(2019年度)版についても必要に応じて参照するものとしました。

(1) 報告事項Ⅱをめぐる評価と課題—市民の積極的な活動を推進する観点から

青木 桃子

1) 市民と条例をつなげる「第3章 条例の実施と検証」

泉南市子どもの権利に関する条例は、第1章は条例の目的、条例の精神を示し、第2章は、目的を具体化していくために必要な施策や仕組みに関して規定しています。そして第3章は第2章で定めた内容を着実に実施し、第1章で定めた目的を着実に達成していくことが出来るように、第15条と第16条を定めています。

泉南市子どもの権利に関する条例ハンドブックの第15条の補説をみると、泉南市子どもの権利に関する条例が、子どもをふくむ市民等の活動を規制するためのものではなく、子どもの最善の利益のために市民等が手を携えて活動していくための、つまり**市民等の積極的な活動を推進するための条例**であり、そのためには、この条例が、**市民や子どもものものにならなければ意味がない**としています。そしてこの条例は、こういう権利があるということを説明するような条例ではなく、どうすればその権利を使うことが出来るのか、という具体的な取組を実施していくための「実践型条例」であると認識を述べています。つまり、第3章「条例の実施と検証」は、市民が条例を知る、権利を使う、取組に参加するなど、条例と市民等がつながるために何が必要かということが示す章だと理解できます。

2) 市民の積極的な参加を促す三つの観点

条例の第15条をみると、市の広報義務として、市が担うべき広報の責務を二つ挙げています。その一つは、この条例そのものを広く知らせることであり、もう一つは、この条例を達成するための総合的な計画、その計画の実施の経過や状況、推進体制等について広く知らせていくこととなっています。

では、市民等の積極的な活動を引き出していくためには、「子どもにやさしいまち」の推進がどのように実施・検証され、そして市民に伝わるとよいのでしょうか。

私は、条例委員として条例の運用状況や実施状況の検証を毎年行っていますが、そこにはいつも「子どもにやさしいまち」でわが子たちが大切にされながら成長して欲しいという願いがあり、そのために、1人の泉南市民として何かしら協力したいという思いがあります。いわば、**条例に基づく活動に積極的に参加したいと思っている市民の1人**と言えます。このように私が思うのは、まず条例の目的や精神に共感しそれを大切にしたいと思っているからです。そして市が「子どもにやさしいまち」の推進に努力しているところを、条例委員会や日常生活の中で知ることができると励まされますし、条例の情報に触れ続けることで、条例の目的や精神をいつも忘れずにいることが出来ます。また、条例委員として活動することは「子どもにやさしいまち」の推進の一部に関わっているという自信につながり、活動への意欲を持続させてくれています。

この私自身の条例委員としての経験と、二つの市の広報の責務をもとにすると、市民等が条例の目的を理解してそれを大事にしていこうとエンパワーされるためには、次の三つの観点が重要であると思います。

まず一つ目は、①条例の存在と目的を知り、理解をすることです。特に条例の目的や精神を知ること、子どもの権利を尊重することの大切さに共感し理解することが、条例を積極的に活用して行こうというエネルギーの源になります。

次に二つ目は、②条例に基づいて、泉南市がどのような取組を実施しているのかや、その進捗状況を知ることで「子どもにやさしいまち」の推進への期待感や実感を持つことが必要です。総合的な計画が示され、それがどのように実施されているのかが見えてくることで、「子どもにやさしいまち」の推進への思いを市民等が持続することが出来るようになります。

そして最後に、③自身の市民としての活動が「子どもにやさしいまち」の推進の一部となること、またはそれに気づくことです。「自分の子どものため」「孫のため」といった個人的な意味合いで始めた活動が、条例により「子どもにやさしいまち」の推進の一部となり社会的な意味合いを持つことは、活動への自信や誇りにつながり、活動を継続する意欲へとつながると思います。

3) 三つの観点に基づく実施事業の検証

そこで、上述の三つの観点から、子どもの権利の条例に基づく事業等の実施状況（報告事項Ⅱ）を検証してみようと思います。

① 条例の存在とその目的は広く市民に伝えられているか

条例の存在とその精神を市民が知り理解することから、市民の参加は始まります。

報告事項Ⅱの「第 8 条子どもの権利に関する学習と教育」に基づく事業は数多く実施されており、その対象は子ども、保護者をふくむ市民、市職員と多様です。この事業の実施状況は、条例の目的を市民等に広げているという点で高く評価できるといえます。

また、前文をポスターとして子ども施設に掲示したり、子ども会議のリーフレットを配布したり、子どもの権利の日で権利について学習するなど、特に権利の主体である子ども達の目や耳に、条例とその目的を届けようと、方法が工夫されていることも、積極的に評価できる点だと考えます。

加えて、実施内容に対する自己評価からは、条例の目的に共感し、生活の中で実践しているとする市民の姿も読み取れました。

これらの理由により①の観点において、泉南市の取組は積極的に評価できると思います。これまでの事業を継続することで、更に多くの市民等に、条例の存在とその精神が広がっていくこと期待します。

② 「子どもにやさしいまち」の推進のプロセスは届いているか

この条例の話をする時、「条例ができたことで何が変わるの？」とよく質問を受けます。条例が市民のものになり、市民活動が推進されるためには、条例ができたことにより、「子どもにやさしいまち」に向かうプロセスや、様々なところで起こっている変化に、市民が実感や期待感を持つことが重要です。

青少年センターのみんな仲よし会議、図書館ジュニア司書クラブでは、「第 4 条子どもの意見表明と参加」に基づく事業として、子どもが運営に参加できる仕組みをつくり、子ど

もの意見を聞くことが実践されています。加えて、「第 5 条せんなん子ども会議」に基づく、せんなん子ども会議は市長報告を毎年行うことを続け、子どもの意見を泉南市の施策に反映させるための「まちの仕組み」として、経験を積み重ねてきています。

これらの実施事業は、子ども達が権利を使うことが出来る具体的な取組として、高く評価できます。「子どもにやさしいまち」の推進のために新しくできた「仕組み」であり、大きな「変化」です。

しかしこれらの事業がこれまでになかった新しい「仕組み」で、「子どもにやさしいまち」の推進の大切なプロセスだという②の観点で市民に伝わっているかどうかについては、今後検証される必要があると思います。せんなん子ども会議は知っているけど、条例の目的や条例自体は知らなかったといわれることも少なくありません。

「子どもにやさしいまち」の推進のプロセスを市民等が実感できるように、市の広報の責務にあるように総合的な計画、その計画の実施の経過や状況が示され、そして市民等への理解の広がりも検証されることを期待します。

③ 様々な日常の活動が「子どもにやさしいまち」の推進の一部である。

その社会的意味は市民等に伝わっているか。

泉南市子どもの権利に関する条例を知っている人も知らない人も、日常生活の中で子どもと接する機会があり、この条例ができる以前から、ボランティアなどで子どものために活動して下さっている市民も大勢います。学校活動、福祉活動など子どもにかかわる活動はたくさんあります。安全パトロール事業や安全大会もその一つです。

報告事項Ⅱでは、条例ができる以前から実施されていたこれらの事業が、「第 12 条施設等における子どもの安全」に基づいた事業に位置付けられています。条例施行以前からある事業や市民活動が、この条例に基づいて位置付けられ、意義づけられるということが、とても重要なところ です。

しかし、安全パトロール事業の活動に参加している市民に、条例の目的が広く伝えられ、「子どもにやさしいまち」を作っていく活動を担っていることの理解が深まっているのかどうかは、報告事項Ⅱからは読み取れませんでした。

③の観点から考えると、既存の子どもに関係する事業等が、条例に基づいて位置づけられるだけでなく、そこに活動している市民等がその活動の社会的意義について理解していることが重要になります。自分たちの日常的な活動が、子どもの権利を尊重することにつながっているんだと認識し、その活動に自信や誇りを持つことが、より市民の積極的な活動を後押し、活動継続の意欲へとつながるものと考えます。

条例に基づいた事業においては、そこに活動する市民等への子どもの権利に関する学習を進めるとともに、その理解の深まりについても検証が必要ではないかと思ひます。

4) 条例を知る段階から、権利を使う・実践する段階へ

泉南市子どもの権利に関する条例が施行されて以後、条例に基づいて実施される事業が増え、権利学習の場も増加しました。市民の条例の認知度も高くなってきています。

また、子どもの権利に基づいて事業のとらえ直しが行われる中で、これまで子どもの権利と無関係だと思ってきた市民が、「子どもにやさしいまち」の推進の一端を担っていることに気づかされる事象も出てきました。

これらは、泉南市で、子どもの権利に関する条例が育ってきていることを意味していると思います。とともに、それに伴い生まれてくる新たな課題が受け止められます。

上記の②③で示した課題は、まさしく「子どもにやさしいまち」の推進のステージが上がってきたことにより出てきた課題を示していると思います。事業の実施内容も検証軸も、条例の広がりや理解の深まりにより、変化していく必要があると感じました。

(2) 条例の広報と検証—子どもの最善の利益のために

前田 百合子

泉南市子どもの権利に関する条例の第3章には、第15条「条例の実施と広報」、第16条「条例の実施に関する検証と公表」という題が掲げられています。ここでは第16条に基づく条例委員会の委員として、報告事項Ⅱをもとに市民の立場で考えたこと、感じたことを書いていきます。

1) 「子どもにやさしいまち」とは

第15条では「子どもにやさしいまち」を達成するのがこの条例の目的である、とあります。では、「子どもにやさしいまち」とはどんなものでしょうか。

泉南市で子育てをして20年以上たちます。我が子にはあまり恩恵が間に合わず口惜しいこともありましたが、いろんな場面で子育て支援が充実してきているのは、「広報せんなん」などの情報で実感しています。例えば、半日又は一日がかりだった保健センターでの予防接種が近くの医療機関で個別に受けられるようになったりしました。

さて、この条例ができてかなりの年月が経ちました。市の職員の方々、特に小中学校、幼稚園、保育所など子どもに直接関わっている施設の方には子どもの権利について相当理解を深め日々実践されているのではないかと思います。報告事項Ⅱの記載でも、「泉南市子どもの権利の日」の取組アンケートでも、劇などさまざまな媒体を活用して権利学習を実施したとありました。

第8条には、子どもが権利の主体として知識・スキル及び態度を身につけていくことができるよう、子どもの権利に関する積極的な教育及び啓発活動を、という権利学習についての文章があります。報告事項Ⅱの中で気になったのは、保育園所の施設によって取組に温度差があるという記述でした。小学校からの権利学習を円滑にするためにも就学前の子どもたちが等しく権利について学ぶ機会を持ってほしいと願います。

子どもの権利への理解が進む現場もある一方で、本当に子どもにやさしいまちをめざしているのか、と疑問に思うことも多くあります。特に、報告事項に記載されていない分野、例えば体育館やプール、公園やキャンプ場などスポーツや余暇活動に関する施設を担当する部署、道路や交通の担当部署、商業施設や街づくりに関わる部署、SDGsや多様性に取り組む部署など、それらはどれも子どもの権利に無関係なはずはありません。

例えば、電柱が中央に鎮座してベビーカーの通れない歩道、舗装がガタガタで振動がひどい道、これらは子どもにも車いす利用者にもやさしくないでしょうし、安全が保障されていません。街の個人商店が相次いで閉店していることは全国的なことで泉南市も例外ではなく、子どもの持つ移動手段ではちょっと文房具を買いに行くことも困難になっています。公園ではボール遊びが禁止されていて、遊ぶ権利はどう保障されているのでしょうか。

2) 大きな子どもにも目を向けて

前述のアンケートも含めて、中卒以上つまり15～18歳の「大きな子ども」たちに関する記載が極めて少ない点が気になります。

まず「子どもの権利の日」に関するアンケートには、高校生以上へのアンケートはなく、中高生のみなさんへと題した資料チラシのみです。実際に高校生に手渡されているのでしょうか。

また、報告事項Ⅱでも、大きな子ども対象の事業等は、子ども会議と図書館 Teen's コーナーくらいです。子ども会議では、子どもメンバーが成長しておとなスタッフとして関わり続けているようで、条例によって子どもの権利を守る仕組みが育っている好例だと思います。Teen's コーナーはあまり知られていないという記載があるので、もっと活用されるよう広報手段を工夫してほしいです。そして子ども会議の成長ぶりも 10 代の子どもに届く工夫がほしいと思います。これは第 15 条の広報活動にも関係しています。昨年度の提言にもウェブサイトなどデジタル広報の充実がありました。

毎年繰り返し指摘していますが、市の施策には中学卒業後以上の子どもたちが、まるで存在しないかのようにも見えてしまうほど、その世代の子どもたちを対象とする施策が空白状態になっていると感じるのです。若者の政治離れが懸念される中、選挙権が 18 歳からとなりました。未来を支える 10 代後半の子どもたちが権利を意識する機会は今以上に必要です。気候変動など環境問題により敏感なのは、これから生きる子どもたちです。

第 2 条には「子ども」とは泉南市に住民票を置く人のほか、住んでいたり、学んでいたり、何らかの活動を行なっている 18 歳未満の人、と定義しています。昨年度の市長報告で述べたことですが、この年齢層は子ども全体の 27% を占め、上記の定義に照らすと府立高校に通う生徒や市外から働きにきている人を合わせるとその割合はもっと多くなるはずで

10 代後半の子どもたちを子どもの権利の主体として確かに受け止め、行政の施策の中で、その子どもたちに向ける視点を忘れないでほしいと望みます。特に、10 代の社会教育の場、学校とは異なる居場所を開拓してもらえたら、と願います。

この夏から JR 和泉砂川駅と新家駅の駐輪場が有料化されました。泉南市からは市外の高校へ電車通学する子どもがかなりいるはずで

3) 「みんなにやさしいまち」をめざして

「子どもにやさしいまち」は、「みんなにやさしいまち」です。つまり、体が小さくても大きくても、力があってもなくても、漢字が読めなくても、分からないことがあっても、ひとりで出かけるのが難しくても、経済力があってもなくても、みんなが暮らしやすいまちです。高齢者や障害のある人、赤ちゃんを連れていたり怪我をしていたり、誰もが人生のある期間、不自由を感じることもあるかもしれません。

子どもの権利を考えること、そして子どもの立場になって考えてみることは、「社会の多様性を考えたまちづくり」の大切な視点だと思います。

(3) 報告事項Ⅱをめぐる評価と課題—泉南市子どもの権利の日について

山下 裕子

ここでは、「泉南市子どもの権利の日」に焦点を当て、これを報告事項Ⅱ及び「学校園における『子どもの権利の日』の取組についてのアンケート」(令和2(2020)年度教育部人権国際教育課実施。以下「アンケート」)を資料として検討します。

1) 11月20日は「泉南市子どもの権利の日」

条例第14条は、第1項で「市は、子どもの権利条約が国際連合総会で採択された11月20日を泉南市子どもの権利の日とします」と定めています。

この第1項について、「泉南市子どもの権利に関する条例ハンドブック」(以下「条例ハンドブック」)の「解釈と運用」は、次のように述べています。

「本項は、まず子どもたちが自身が、子どもの権利、とりわけ意見表明・参加の権利を自らのものとして大切に受け止め、そしてこれを子どもたちが具体的に行使する契機となることを願って定められました。とともに、おとなたちが、何よりも子どもの最善の利益の原則を自らのものとしていく、その契機となることを願って、そして広く市民等の、この条例を積極的に推進する結集点となることを願って、定められました。」(条例ハンドブック p.76、傍点引用者)

ここには、「泉南市子どもの権利の日」に込められた願いとして、三つのことが述べられています。すなわち、子どもの権利の日を大切な契機として、

- ①子どもたちが意見表明・参加の権利を自分のものにしていく、
- ②おとなたちが子どもの最善の利益の原則を自分のものにしていく、
- ③広く市民等が条例を積極的に推進していく結集点としていく、ということです。

そこで、この三つが「泉南市子どもの権利の日」を通して、どのように具体化されてきたのか、改めて振り返り、その評価とともに今後に向けての課題を明らかにしていくことが大切です。

①「子どもたちが意見表明・参加の権利を自分のものにしていく」ことについて

アンケートによると、泉南市子どもの権利の日の行事を通して、3歳児が「権利」というものを知り、それが「うれしい」「みんなが楽しい気持ちになる」と感じ取っていた、とあります。4、5歳児は親や友だちとの日常の出来事を通して「自分の権利はあの時どうだったのだろう?」「自分の権利は大切にされていたのだろうか?」と見つけ、悲しさやさびしさ、つらい気持ちを感じ、それを先生に伝え、受けとめてもらう中で、自分の権利について感じ取っていく様子などが、読み取れました。このように権利は、子ども自身が感じとっていくことで自らのものとして大切に受け止められるものだと思います。

ある小学生は、権利を「何かあるときは自分たちで決める、声をあげないと」と自分のものとしてとらえていました。子どもの権利を知って、驚きとともにうれしく思う子どもたちや「子どもの権利が守られるように話し合うことを大切にする、そのことを考え話し合う1日にしましょう」と対話を呼びかける放送委員の言葉がありました。ある中学校では、なぜ権利が大切

だと感じるのか、子どもたちが意見交換していました。その中で「何かを考えてそれをまわりに言えることも、それを受け入れられることもそれは自分にもまわりにも権利があるから」という声がありました。意見表明・参加の権利を自分のものとして受け止めていることがわかります。

なかには、「守られる権利」「生きる権利」「育つ権利」「参加する権利」の4つの権利の説明で終えている学校があるように見受けられました。泉南市子どもの権利の日が、子どもとともに「子どもにやさしいまち」について語り合い、感じ合う日となっていくことを、今後さらに期待したいと思います。そのためにも、教育委員会が配布するチラシやDVD、パワーポイント資料等がより広く多様な場面で有効に活用されるよう、今後ともに創意工夫を期待しています。

②「おとなたちが子どもの最善の利益の原則を自分のものにしていく」ことについて

教育委員会が配布したチラシ、DVD、パワーポイント資料や、各学校園所発行の園だより、学校だよりは、泉南市子どもの権利条例と子どもの権利条約が工夫をこらして説明されています。人権推進課や教育委員会、条例委員による保護者対象講演会では、子どもの権利条約の成り立ちや泉南市が「子どもにやさしいまち」をめざしていること、その中でも「子どもにやさしいまち」は子どもの意見の尊重に基づき、子どもの最善の利益が図られることが最も重要であると伝えられていました。

そこでは、泉南市の子どもの権利に関する条例を始めて知ったおとなが、驚きとともにうれしく思う様子や、泉南市に親しみを感じている様子があったり、子どもとの関係性を振り返る機会として捉えたり、子どもと話をする機会をつくるようにしていきたいという感想が寄せられていました。子どもとの生活の中で、自分に余裕がないと子どもの話を聴くことができないこと、言葉がきつくなる、叩いてしまうこともあるという親の辛い心情も語られていました。が、子どもの話を聴くこと、子どもとの対話を大切にしていきたいという親の声は、まさしく子どもの最善の利益の原則を自らのものとしていく始まりだと受け止められます。「毎回講座を受けるようにして、聞いたあとにまた今日からがんばろう！という気持ちをもてるようにしている」という感想もありました。

これらの報告等を通して、「泉南市子どもの権利の日」は、おとなたちが「子どもの最善の利益の原則」と出会い、それを自分の生活の中で知りなおし、子どもとのかかわりを見つめ直し、考えていく大切な契機になっている、と受け止められます。

③「広く市民等が条例を積極的に推進していく結集点としていく」ことについて

総合政策部人権推進課は、2017（平成29）年より、人権擁護委員と話し合い、「11月20日が子どもの権利の日であること」「悩んだ時の相談窓口」を記載した用紙を入れた啓発マスクを全中学生と4中学校区のフォーラムで配布しています。2020（令和2）年は、コロナ禍で中学校区のフォーラムが開催できず、市民への啓発ができなかったという状況がありましたが、泉南市は、子どもとおとながつながれる下地ができていると思います。2020（令和2）年度、条例第8条子どもの権利に関する学習と教育に基づいた、子どもの権利に関する学習と研修は、

コロナ禍の中にあっても様々に工夫して実施され、延べ 400 人を超える職員、保護者、市民が参加したとのこと。この 400 人を超える方々が、泉南市子どもの権利の日を通して、「子どもにやさしいまち」を実現していく担い手になっていただけると、心から期待しています。

2) 「泉南市子どもの権利の日」にかかわる市と市民の役割

条例第 14 条は、第 2 項で「市は、泉南市子どもの権利の日には、その意義を具現するための行事等を計画し、実施します。」と定めています。続く第 3 項は、「市民等は、前項の行事等に協力し、又は連携しつつ独自に行事等を工夫するなどして、第 1 項の意義を具現するよう努めます。」と定めています。市が担う責務と、それに対応して市民に期待する努力義務とを述べています。

これらについて、条例ハンドブックは次のように述べています。

「本項は、子どもの権利の日にかかわる、市と市民等の役割について述べています。とりわけ市民等がそれぞれ自主・自発の主体者として『子どもにやさしいまち』を推進していこうとする、市民社会への期待を表明しています。もちろん、そこには子どもも含まれています。したがって、『泉南市子どもの権利の日』は、子どもにとって楽しい日、希望がわいてくる日、子ども時代の意味や充実を感じ合ったり、分かち合ったりできる日、等々。子どもとおとなのパートナーシップで、さまざまに想像・創造して、発展させていくことが期待されます。」(p. 76-p. 77)

ここでは、特に傍点を付した部分に注目し、それらが市と市民等の役割として述べられていることに、改めて留意することが必要です。「子どもにとって楽しい日、希望がわいてくる日、子ども時代の意味や充実を感じ合ったり、分かち合ったりできる日」は、子どもとおとなのパートナーシップを通して、さまざまに想像・創造し発展させていくことができる、としているのです。

すなわち、「子どもの権利の日」は、市と市民等が「子どもとおとなのパートナーシップ」を意識する日として、それを具体的に創出していくことを、市と市民等に求めているのです。

こうした観点から見ると、劇、クイズ、絵本、イラスト、子どもの権利アイコンポスター、カードなど、各学校園がそれぞれに工夫を凝らし、泉南市子どもの権利の日を子どもたちと楽しく感じ合おう、分かち合おうとしているおとなの働きかけが受け止められました。

校内放送で生徒会・児童会の子どもたちが「子どもの権利」や「泉南市子どもの権利の日」を伝えていました。子ども会議のメンバーや児童会・生徒会役員の子供たちなどが、全校児童生徒に広報する、子どもが主体となった取組が広がりつつあるとの報告がありました。泉南市の子どもの権利条例が、学校にも広がっているということです。「子どもの権利の日」の大きな成果として受け止められます。

現状では、子どもたちの多くが情報の受信者にとどまる傾向も感じられますが、これは今後に向かう大切な課題と受け止められます。子どももおとなも、どちらもが主体者として、相互的で共同的な主体と主体による「子どもとおとなのパートナーシップ」が、さらにさまざまに想像・創造されて、発展していくことが期待されます。期待できるだけの進捗が評価されます。

3) 第 15 条「条例の実施と広報」から「子どもの権利の日」を考える

条例第 15 条は、第 1 項で「市は、この条例の目的を達成するために、総合的かつ計画的に、この条例を実施するものとします。」、第 2 項で「市は、この条例の内容及び前項に定める実施に

係る計画等について、これを市民等に広く知らせなければなりません。」と定めています。

この第 15 条の規定を踏まえるならば、「泉南市子どもの権利の日」は、「条例の目的を達成する重要な市の施策として、総合的かつ計画的に実施していくこと」、そしてその一環として市民等に対する積極的な広報を市が推進していくことが求められています。

報告事項Ⅱでは、「条例が制定されて 9 年。子どもの権利の日を基軸とした週間や月間を中心に、子ども施設等における取組が実施され、少しずつ広がりを見せています。」とありました。たしかに、さまざまに困難な現実がある中、しかしだからこそ「泉南市子どもの権利の日」は「子どもにやさしいまち」の実現に向かう重要な施策として、泉南市において具体的に取組まれてきたといえます。9 年にわたる漸進的な取組を評価したいと思います。

具体的には、泉南市 web サイト、広報せんなん、子どもの権利の日啓発チラシ等々により、「泉南市子どもの権利の日」は広く市民に広報されている、といえます。その内容についても、子ども会議や市民モニターからの意見を反映させて工夫されてきました。引き続き、読みやすさ、親しみやすさを検討し、さらに広く市民等に広報されていくことが期待されます。

総じて、「泉南市子どもの権利の日」は、子どもとおとなが子どもの権利を知り、対話する日となっていると受け止められます。これは、条例の前文に書かれているように、市と市民が手を携えて、みんなで子どもの権利を大切にする「子どもにやさしいまち」を実現していこうとする姿そのものだと思います。

最後に、今後の重要な課題として、「子どもの権利の日」にかかわる全庁的な取組の一層の推進を期待するところです。これに関しては、特に条例第 15 条第 1 項の「解釈と運用」に改めて注目し留意することが必要です。それは次のように述べています。

「ここでいう『この条例の目的』とは、いうまでもなく『子どもにやさしいまち』を不断に実現していくことにあります。そしてこの目的を『達成するために』として『総合的かつ計画的に、この条例を実施する』とあります。つまり、この『総合的かつ計画的に』とは、縦割り行政の弊害に陥ることなく、市長部局も教育委員会も互いに協力・連携して、市の子ども施策を『子どもにやさしいまち』に向けて推進していくことができるよう、総合的な計画をたてること、全庁的な連携・協力による推進体制を整えることを、市に求めたものです。」

この傍点を付した部分の具体化として、「泉南市子どもの権利推進本部」が全庁的組織として設けられています。このような全庁組織が設けられていること自体、先駆的な自治体組織として高く評価されるのですが、残念なことに、報告事項Ⅱの中には、この推進本部に関する報告等を見つけることができません。とりわけ「子どもの権利の日」は、「子どもにやさしいまち」の推進を象徴する、年に一度の大切な事業ですから、子どもの権利推進本部による全庁的な取組としての展開も期待されるところです。

報告事項Ⅱをめぐる評価と課題－各実施機関の取組を権利の視点で編み直す

浜田 進士

1) 報告事項Ⅱが、例年以上に「条例」に基づき、条文ごとに自己評価作業がなされていることの効果と課題について

泉南市は、条例 16 条 1 項に述べられているように、条例に基づく事業等の全般にわたる実施・進捗及び評価等の概況について、各事業などを担当する市の各実施機関が年度ごとの自己評価を行い、これを本委員会に提出してきました。

毎年でいいいに各実施機関から報告していただいておりますが、昨年あたりから条例の条文に即して報告していただいております。さらに今年度は、各実施機関の報告のしかたも、実施機関ごとの報告ではなく、条例条文ごとに報告をしていただくように変わりました。第 4 条「子どもの意見表明と参加」、第 6 条「子どもの相談と救済」、第 7 条「子どもの居場所づくり」、第 8 条「子どもの権利の関する学習と教育」などの条文ごとに各実施機関の事業をまるで「横ぐしに刺したように」検証することができました。

条例委員会としては、条例に基づいて報告を検証すると泉南市全体の事業を「子どもの権利の視点」から理解することができます。たとえば第 4 条「子どもの意見表明と参加」に基づいて行っている各実施機関の連携がより実施しやすくなるのではないのでしょうか。

私がかかわっている他の自治体でも、「子ども参加」の取組をおこなっていますが、教育委員会の「生徒会交流活動」と、子ども政策課の「子ども会議」、そして環境政策課の「キッズプロジェクト」がバラバラで行われ、各課は自分たちの事業しか視野に入らない状況です。

泉南市のように条例に基づいて整理すると担当者の相互理解・相互学習につながります。さらに、自分たちの事業を「子どもの参加の権利」の文脈から再定義・再認識することができるのではないのでしょうか。これは大変重要な点です。

条例に即して各実施機関の事業をとらえることで、個別の事業が社会全体としての意義ある事業であることを再認識でき、個別の小さな事業がグローバルスタンダード(国際基準)に沿った意味ある事業であることを当該担当者が気づくことができるのではないのでしょうか。

「子ども参加」によって「子どもにやさしいまち」をつくるのが、この条例の目的なので、行政の人の視点がとても重要になります。

市の職員が、何のために当該事業をしているのかを理解し、それぞれの所管が「子どもにやさしいまち」をめざして取り組んでいると理解することが大事だと考えます。そして、各実施機関がつながっていくことが大切です。

条例の条文の順番に報告することで、子どもの権利条約の理念を市の担当者間で共有できるものになっていき、泉南市がめざしている「子どもにやさしいまち」が構造化されていくことがこれからの課題だと考えます。

2) 泉南市の子どもの権利条例は、国の動向に先んじる極めて先駆的な取組

2016年の児童福祉法の改正や最近の国の「子ども庁」「子ども基本法」「子どもオンブズパーソン・子どもコミッショナー制度」が政策の争点となってきました。そうした国の動向に呼応するように全国の自治体でも「子ども条例」を制定する動きが続々と増えています。

泉南市の子どもの権利条例は、既述の中でも指摘されている通り「**国の動向に先んじる極めて先駆的な取組であり、高く評価されるものと言えます。さらに今後、国の子ども施策の動向とも関連付けて、条例に基づく泉南市独自のより積極的な施策の展開が期待される**ところ」だといえます。このことを改めて強調しておきたいと思います。

泉南市は、条例の条文に即して各実施機関の事業を検証するあり方によって、グローバルスタンダードをローカルに実践する「地方自治」のモデルともなります。

第16条の第5項は、本委員会からの報告等について、これを「広く市民等に公表するとともに、その内容を検討し、これを市の子ども施策等に活かすものとします。」と定めています。つまり市長の責務として、一つは条例委員会からの報告等を公表すること、二つはその報告等を積極的に活用して、この条例の目的をより具体的に達成していくことを定めています。このような仕組みが極めて重要だといえますし、これが実際に機能しているところが評価されます。

私がかかわっている他市では「子ども条例」が制定されて後も、事業の検証は国の「子ども・子育て支援法」の文脈でなされてしまっています。

地方自治独自の検証＝「子ども権利条例に基づく検証作業」を泉南市はぜひ今後も大切に続けてください。その積み重ねを通して、「こどもにやさしいまち」の施策の在り方と検証の全国モデルになっていただきたいと思います。

