

宗像市子ども基本条例

ーハンドブックー



平成27年10月

宗像市

発刊に寄せて

子どもには「生きる権利」や「守られる権利」、「意見を表明する権利」などに加え、大人にはない固有の権利があります。それは「豊かに育つ権利」です。子ども達は、それぞれ大きな成長・発達の可能性をもって生まれてきます。全ての子ども達が、その可能性を十分に伸ばし、心豊かに育つことは多くの人々の願いです。

ところが、現実には、いじめ、不登校、虐待、子どもの貧困など、子ども達を巡る問題はますます深刻の度を深めています。また、自尊感情や自主性が低く、前向きに生きることに困難を感じている子も少なくありません。

子ども達が豊かに育つためには、豊かな愛情を受け、学ぶこと、遊ぶことがしっかり保障されている必要があります。また、健康な生活リズムが守られ、良いこと、悪いことが年齢に応じ、きちんと教えられていることも大切です。

こうした子どもの権利に関しては、1989年に国連で採択され、わが国も1994年に批准し、国内法として効力をもつ「児童の権利に関する条約」があります。しかし、この条約は、生育環境の異なる、締約国のすべての子ども達を対象としたもので、宗像市の子ども達の個別の問題や課題に対して、きめ細やかに対処するには難しい面があります。そこで、市は条約の精神を踏まえ、2012年3月に「宗像市子ども基本条例」を制定しました。この条例には罰則規定はありませんが、「法」ですので、一定の拘束力をもっています。したがって、子どもに関わる市の施策は、市長がかわっても、市の担当者が異動しても、この条例の規定に照らし、計画され、実行されることになります。

もちろん、この条例を遵守し、「子どもの最善の利益」を尊重しなければならないのは、行政関係者だけではなく、市民の皆さんも同様です。

ところで、立派な条例が制定されても、職務上子どもの権利に直接関係している方々はもちろん、市民の皆さん全てが、その精神と内容をよく理解し、実効性をもったものでなくては意味がありません。そこで、「宗像市子ども基本条例」では、市として啓発と学習や研修の推進に努めなければならないことを定めています。

このハンドブックは、そうした学習や研修の場で、学校、幼稚園・保育所、施設等の担当者が、職員や保護者の皆さん、地域の皆さんに「宗像市子ども基本条例」をわかりやすく説明するための解説書として編集されたものです。

子どもは「地域の宝」です。宗像市の子ども達の豊かな育ちのために、このハンドブックが積極的に活用されることを願ってやみません。

福岡教育大学名誉教授 横山正幸

第1部 なぜ「子ども基本条例」をつくるのか

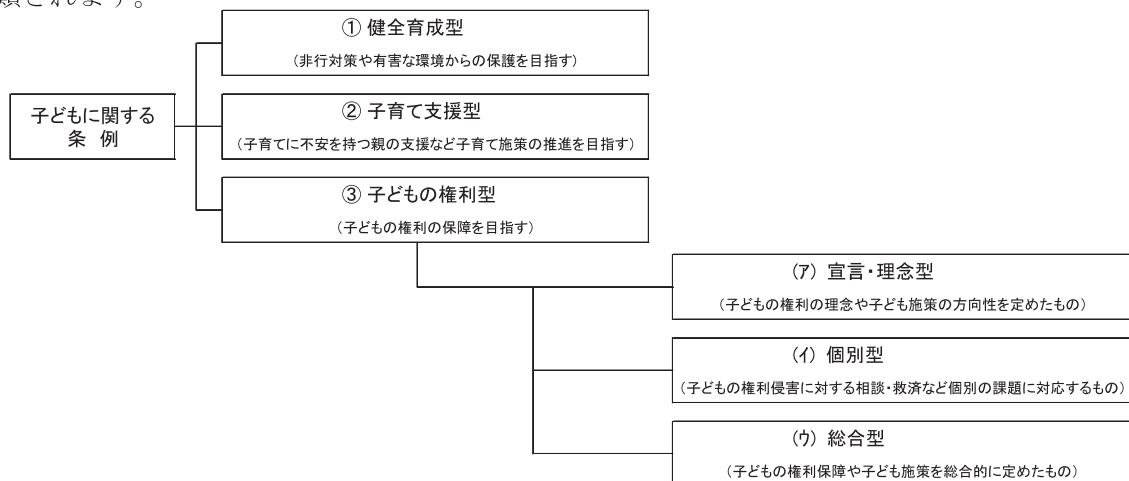
ここでは、「子どもの権利」とは何か、なぜ条例※を制定する必要があるのかということについて、まとめています。

1 「子ども基本条例」が目指すもの

宗像市の「子ども基本条例」制定の目的は、①「大人が果たすべき役割を明確にし、子どもの権利を守っていくこと」、②「将来にわたって子どもの権利について普及、啓発を行い、家庭・地域・学校などの中できちんとした理念のもとに子どもを育成することができるようにすること」、③「宗像市の子ども施策の法的根拠とすること」の3点です。さらに、この条例を施行することによって、保護者や学校教職員、施設職員などの子育て・教育関係者や行政関係者はもちろん、すべての市民が、子ども支援を目的として行政と協働してまちづくりを進めていくことを目指しています。以上のことから、市が制定した「子ども基本条例」は、従来の「健全育成型」、「子育て支援型」、そして近年強調されている「子どもの権利（総合）型」のすべての内容を盛り込んだ条例で、今後市が実施する子ども施策の「基本」となるものです。そのため名称についても「子ども基本条例」としています。

コラム1 「子どもに関する条例の分類」

日本における子どもに関する条例は、1950年代後半の主流であった①健全育成型から1990年代の②子育て支援型を経て、現在は③子どもの権利型が多くなってきました。子どもの権利型は、その内容に応じてさらに（ア）宣言・理念型、（イ）個別型、（ウ）総合型 に分類されます。



※ 条例：地方公共団体が法令の範囲内において制定する、あるいは制定した地方自治体において効力を発揮するきまりのこと。

2 「子どもの権利」とは何か

「子ども基本条例」に盛り込まれた「子どもの権利」とは一体どういうものなのでしょう。ここでは、そのことについて考えてみたいと思います。

(1) 「子どもの権利」の歴史

人類の歴史を振り返ると、長い間、多くの子どもが過酷な労働を強いられるなど不当な扱いを受けてきました。「子どもの権利」という考え方が広く知られるようになったのは20世紀に入ってからで、そのきっかけとなったのは二度の世界大戦でした。

人類が初めて経験した世界規模の戦争である第一次世界大戦において、数多くの子どもたちが犠牲になりました。その反省から、1924（大正13）年、国際連盟において「児童の権利に関するジュネーヴ宣言」が採択されました。この宣言では、「子どもの保護される権利」が強調され、「人類は児童に対して最善のものを与える義務を負う」という目標が掲げられました。

しかし、すぐに第二次世界大戦が勃発し、再び多くの子どもたちが犠牲になりました。そこで、戦後発足した国際連合において、世界平和と人権の保障を同時に実現するために、1948（昭和23）年に「世界人権宣言」が採択されました。この宣言は、すべての人が保障される人権の国際基準を示したものですが、「教育を受ける権利」「保護される権利」など、子どもの権利に関する内容も盛り込まれました。

その後、国際連合は、1959（昭和34）年11月20日に「児童の権利に関する宣言」を採択します。この宣言では「人類は児童に対して最善のものを与える義務を負う」という目標が掲げられ、「子どもの最善の利益の保障（狭義）」「生まれたときから名前、国籍を持つ権利」「教育を受ける権利」「遊ぶ権利」「保護される権利」などが盛り込まれました。また、1979（昭和54）年を「国際児童年」として「児童の権利に関する宣言」から20周年にあたり、改めて世界の子どもの問題を考え、各国の国民すべてが取り組んでいくことを宣言しました。

このように国際的に子どもの権利が認められる中、日本においては1951（昭和26）年5月5日に「児童憲章」が制定されました。

これらの宣言や規約では子どもはもっぱら「保護の対象」として捉えられていましたが、そこからさらに考え方を進め、「権利を行使する主体」でもあることを認めたのが、1989（平成元）年11月20日に採択された「児童の権利に関する条約」（以下「条約」といいます。）です。日本においても1994（平成6）年に批准[※]をして、国内法としての効力を持つようになりました。そして、2012（平成24）年には、「子ども・子育て支援法」が制定され、2015（平成27）年に施行されました。その基本指針の中で、「子どもの最善の利益」が実現される社会を目指すとの考え方が示されました。

[※] **批准**：政府の代表が外国と署名・調印した条約を、後で国会が承認すること。これにより条約は正式に効力を持つ。

コラム2 「子どもの権利条約は日本にも必要なのでしょうか？」

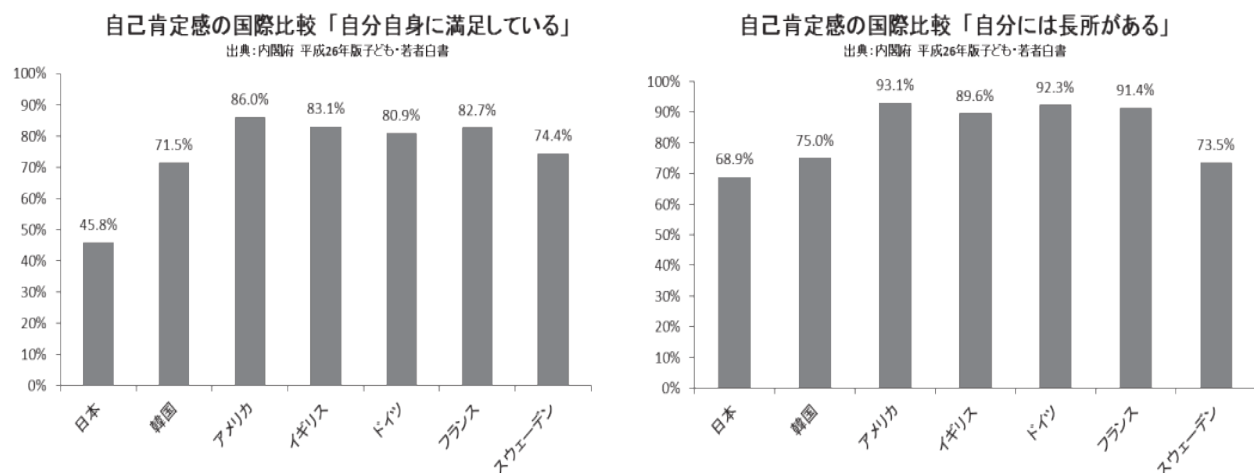
「子どもの権利は、発展途上国の子どもたちの人権環境の改善が目的では？」と考える方も少なくないようです。はたして日本には不要なものなののでしょうか？

確かに発展途上国の子どもの厳しい現状が、条約制定の一つの大きな契機となったことは間違いありません。なぜなら、世界の子どもの9割が発展途上国の子どもたちです。条約が発効された1989年には、その9%にあたる1,260万人もの子ども達が、5歳を待たずに栄養不良や防ぐことのできる病気で亡くなっているという現状がありました。また、初等学校に入学した子どもの割合は、53%で、15%が児童労働に従事していました。

日本は、こうした厳しい状況ではありません。そのため、この条約は日本には関係ないという見方があるかもしれません。しかし、この条約は、以下の二つの意味で日本の子どもや大人のためのものでもあるといえます。

第一に、発展途上国の子どもを襲う飢餓の原因の大部分が日本を含む先進国にあるからです。途上国での資源や商品に対して、環境・安全・人権などを保証する費用を価格に含まず安価で仕入れ、途上国の経済や生活に大きな負担をかけています。日本国憲法にも「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」とあります。

第二に、子どものエンパワメント*を支援するためです。発展途上国とは異なった意味で、日本の子どもも、自分らしく育つことが困難になっています。少子高齢化時代となって子どもの数が減り、大人中心の社会となった日本では、子ども達は大人の価値観を押し付けられ、自由に自分を出せない環境に陥っています。個性や主体性を失い受け身になっている子どもは自己肯定感を低下させています。日本を含めた7か国の満13～29歳の若者を対象とした意識調査（内閣府 平成26年版子ども・若者白書）でも、日本の子どもの自己肯定感は他国の子どもと比較して著しく低いことが判っています。自己肯定感は、生きる意欲や学ぶ意欲、人と関わる意欲、そして苦境に立った時にはこれを乗り越える力の源になると言われています。こう考えると、この条約は発展途上国の子どもだけでなく、日本を含む世界中のすべての子どもにとって必要なものだといえるでしょう。



※ **エンパワメント**：個人が自分自身の力で問題や課題を解決していくことができる社会的技術や能力を獲得すること。

（２）条約が保障する「子どもの権利」

どのようなことが子どもの権利として認められているのでしょうか。ここでは、条約が保障する権利について見ていくことにします。

条約で規定された子どもの権利は、大人と同じ様に認められる基本的人権である「生きる権利」と「参加する（意見を表明する）権利」、そして、子ども固有の権利である「育つ（成長・発達する）権利」と「守られる（保護される）権利」の４つに分類されます。「生きる権利」には、差別をされないことや、病気や怪我をしたときには病院で治療を受けられる権利などがあります。「参加する権利」には、自由に自分の意見を言ったり、集まってグループを作ったり、自由に活動することができる権利などがあります。「育つ権利」には、教育を受けたり、遊んだり、休んだりすることができる権利などがあります。「守られる権利」には、すべての暴力や虐待、いじめ、犯罪などから守られる権利などがあります。

条約ではこのほかに、子どものかかわるすべての活動において「子どもの最善の利益」を第一義的※に考慮することが規定されています。

子どもの本質は、「成長していつかは大人になる」ということです。その意味では、「育つ権利」は、子どもの権利の本質であると考えられます。条約の中でも、子どもは成長・発達する存在であるという観点から、さまざまな権利が保障されています。

この条約の大きな特徴は、子どもを「権利を行使する主体」、つまり、子どもも大人と同じように認められた存在であるという考え方を明確にしていることです。この条約が出来る前までの子どもは、もっぱら保護の対象であり、また、「まだ子どもだから」「子どものくせに」あるいは「こうした方が良い」「こうしなさい」と、一方的に、大人から指示されたり、管理されたりする存在でした。子どもの権利で言えば、「育つ権利」が制限された状態にありました。この「育つ権利」を支えるのが、「意見表明権」です。条約では、子どもに意見表明権を認めることにより、大人と同じ様に思いや考えなどを表明することを保障しています。大人は子どもの目線に立って子どもの意見を受けとめ、子どもにとって最も良いことは何かを考えて、それを実現することが求められています。このことは、子どもの言う事をすべて受け入れなければならないということではありません。大人の考えを一方的に「押し付け」ることを戒めているのです。大人と子どもが対等に話し合い、意見がぶつかったときは、子どもにとって最も良いこと（子どもの最善の利益）は何かを一番に考え、子どもの意見が正しいときはそれを受け入れ、間違っていると思ったときは、正しく指導すれば良いのです。そうすることにより子どもは規範を身につけ、健全に「育つ」ことができるようになるのです。

※ 第一義的：第一に考えなければならないさま。根本的。

コラム3 「子どもにとって最善の利益とは何でしょうか？正しい答えってあるの？」

「子どもにとって最善の利益って言うけど、大人の考え方次第で、その子にとって何がいいことなのかはいろいろ変わるので、これが正しい答えなんて見つけることはできないんじゃないの。」との意見をよく聞きます。結論からいうとそうかもしれません。しかし、それなら「親が決めたことが子どもにとっての最善なのだから、それでいいんじゃない。」となるのですが、これでは大人の考えの押し付けであり、子どもの考えを大切にしていることにはなりません。子どもたちからすれば「自分のことを大人が勝手に決めないでよ」となるでしょう。

では、子どもの最善の利益をどのように考えたらいいのでしょうか。一つの答えを出すことはもちろん必要です。しかし、それよりも子どもの意見に耳を傾け、それを尊重して、その子にとって、将来的にも最善なのは何かを大人がしっかり考える「過程」が大切なのです。そうすれば子どもも「自分のことを真剣に思ってくれている」と感じ、大人の考えを素直に受けとめることができるでしょう。

(3) 「子どもの権利」とは

それでは、「子どもの権利」とは一体何なのでしょう。

「子どもに権利を認めたらわがままになる」「権利を認めるなら義務も果たすべきだ」という意見がありますが、本当にそうなのでしょうか。

子どもの権利について考えるひとつのヒントが、日本国憲法にあります。子どもは教育を受ける権利を持っています。しかし、教育を受ける義務は負っていません。義務を負うのは、保護者です（同法第26条）。条約を見ても、子どもの権利を保障する義務を負うのはほとんどの場合親や法定保護者、締約国とされています。

「子どもの権利」は、子どもの命が守られ平和で安全な環境の下で安心して生きることができる権利、人間としての個性が尊重され、子どもであることにより不当な取り扱いを受けないなど、自分らしく生きることができる権利、教育を受けたり、遊ぶことで豊かに育つことができる権利、自ら社会に参加し、意見を表明することができる権利など、どれをとっても当然に子どもに保障される権利であり、何かの義務の対価として与えられるものではありません。「子どもが大人へと成長するために必要不可欠なもの」として誰にでも無条件に認められるものです。

これまで大人は、「子どものため」と言って、子どもの意見を聴かず、自分の理想とする子ども像を子どもに「押し付け」るきらいがありました。その結果、子どもの育ちが制限され、伸びる可能性の芽を摘み取ってしまっていたことも少なくありません。

子どもの可能性の芽を摘み取らず健やかに成長させることが、今、大人に問われています。それは、「子どもにとって最も良いことは何か」を考え、「子どもの目線」を大人が持つことにより達成されるのではないのでしょうか。

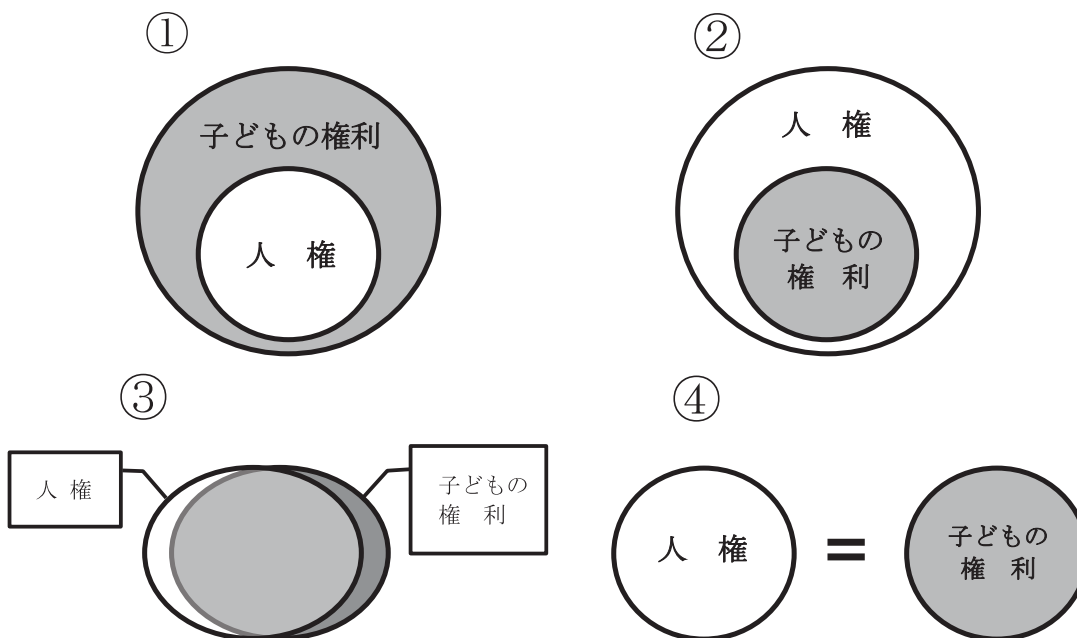
コラム4 「人権」と「子どもの権利」

「人権」と「子どもの権利」はどのような関係にあるのでしょうか？

「子どもの権利」は「人権」の一部でしょうか？

「子どもの権利」は「理想論」「建前」で、実現は難しいという人がいます。しかし、「子どもの権利」は、安心して生きる権利をはじめ、どれをとっても当然に子どもに保障されるもので、子どもの基本的人権です。

「人権」は、「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果」（憲法97条）であり、「不断の努力」によって保持しなければならないもの（憲法12条）です。では、「子どもの権利」は「人権」の一部でしょうか？ 「子どもの権利」と「人権」についての正しい関係図は次のどれでしょうか？



答えは ③ です。

「子どもの権利」は「人権」と同じ、あるいは「人権」の中に含まれるものではありません。子どもには「子ども固有の権利」があることに注意してください。例えば、「子どもの最善の利益」、「豊かに育つ（成長・発達する、学ぶ）権利」といったものが「子ども固有の権利」といえるでしょう。子どもが本来持っている権利を大人は理解し、保障しなければなりません。

なお、子どもにはない「大人の権利」としては参政権などがあります。

3 なぜ「子ども基本条例」が必要なのか

なぜ「子ども基本条例」は必要なのでしょうか。その理由について、述べてみたいと思います。

(1) 条例制定による効果

「子ども基本条例」制定の効果として、第一に、条例をつくることで確実に施策を実施する根拠ができること。第二に、施策を継続的なものにできること。第三に、地域の関係者と方向性を共有することができるといったことが期待できます。

近年、虐待など子どもの権利侵害が増え、子どもの育ちや子育てにかかわる問題が深刻化する中で、それらの支援施策を自治体でどのように実施していくかが問われる時代になってきました。ただ、そうした認識があっても、条例を制定した自治体は未だ全国的には少なく、福岡県内でも、子どもの権利に関する条例を施行している自治体は、宗像市を含め4自治体（平成27年10月現在）にとどまっています。

しかしながら、子どもの権利に関する条例があることで、その理念の実現に向けて、自治体の子育てや子どもの育ちに関する計画を確実に、かつ継続的に実現し、また、子どもを含む市民全体で考える機会を作ることができます。子ども支援を中心に、まちづくりの担い手としての市民である地域住民、保護者、そして施設職員や学校教職員などの子育て・教育当事者と行政が、お互いのパートナーシップをベースに、地域を再生し、まちづくりを進めていくことができます。こうしたことから、宗像市独自の条例が必要となるのです。

コラム5 「まだまだ少ない子どもの権利に関する条例」

福岡県内で子どもの権利に関する条例を施行している自治体は、2015（平成27）年10月現在、下記の4自治体だけです。

志免町 志免町子どもの権利条例

平成18年12月制定、平成19年4月施行

筑前町 筑前町子どもの権利条例

平成20年12月制定、平成21年4月施行

筑紫野市 筑紫野市子ども条例

平成22年3月制定、平成23年4月施行

宗像市 宗像市子ども基本条例

平成24年3月制定、平成24年4月施行

(2) 子どもの権利とその救済・回復

宗像市では、コミュニティ運営協議会や市民活動団体による子どもを守るための活動が盛んに行われており、傷害や恐喝、窃盗など少年補導件数は他自治体に比べて少なく、また虐待、いじめ、不登校などの発生も少なく、子どもを取り巻く環境は比較的良好といえます。

しかし、「少ない」ということは被害を受けている子どもが「全くいない」ということではありません。また、日本国内を見ても、ひきこもりや児童虐待は増加する一方であり、子どもの自殺も後を絶ちません。子どもが安全安心に暮らしているとは必ずしも言えない状況にあります。

子どもの権利を守るためには、まず、子どもの権利とは何か、どのようなものがあるのか、子どもを含むすべての人が正しく知る必要があります。

また、子どもの権利が侵害されたときは、迅速に救済・回復される必要があります。市や学校には多くの相談窓口がありますが、場合によっては、行政自身が加害者となる場合も有り得ます。子どもの権利の救済・回復には、子ども本人又はその関係者から救済の申し立てを受け、事実の調査又は関係者間の調整を行い、必要があれば、子どもの権利を侵害した者に対して是正措置や制度等の改善を要請することができる公的第三者機関を置くことが求められます。その法的根拠として条例の制定が必要となります。

(3) 大人の責務と役割

子どもの育成は親だけでできるものではありません。市民みんなで取り組んでいく必要があります。

核家族化、少子化が進行している現在、「どのように子育てをしたら良いのかわからない」、「どのように子どもと接したら良いのかわからない」という、親の悩みもあります。親自身のストレスの軽減や社会参加の支援、地域による支援などにも取り組んでいくことが大切です。

また、最近は地域のつながりが希薄となってきており、地域の大人が子どもに声をかけることが少なくなっているように思います。加えて、子どもが社会のルールに反することをしていても、大人が注意することがないように思います。地域は子どもがいろいろなことを学ぶ場でもあります。まわりの大人が子どもを教え導くことで、子どもは成長・発達し、その事が親の子育て支援にもつながります。このような「地域の教育力」の再生も、極めて重要なことです。

そして、子どもが多くの時間を過ごすことになる保育所・幼稚園・学校などが子どもの権利の保障、そして子育て支援に関する重要な役割を担っていることは、言うまでもありません。

このように、子どもの権利を保障し、子育て支援を行うには、社会全体で取り組む必要があると考えます。そして市には、子どもに関わるすべての人に対して、支援し、応援す

る取り組みが求められます。そのような体制づくりをするためにも、条例が必要となります。

コラム6 「子育て支援サービスと子どもの最善の利益」

「子どもにとって最も良いことは何か」という視点で考えると、過剰な子育て支援は親を単なるサービスの一方的な受け手としてしまい、親自身の手による子育ての機会を奪ってしまうことになりかねません。それは決して子どもにとって望ましいことではありません。子育て支援サービスが十分に整備されたとしても、保護者はそれらに過度に依存することなく、自らの責任で子育てを行うことが基本です。

愛情をもって、我が子の成長・発達に応じた子育てをしたいものです。

コラム7 「子ども・子育て支援法にみる大人の責務と役割」

宗像市子ども基本条例の制定後、2012（平成 24）年 8 月に子ども・子育て支援法が制定されました。その中で、国も子どもに関わるすべての人々が、それぞれの役割を認識し、それを果たすとともに、社会全体で協力することを求めています。

子ども・子育て支援法 第2条

（基本理念）

子ども・子育て支援は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、家庭、学校、地域、職域その他の社会のあらゆる分野における全ての構成員が、各々の役割を果たすとともに、相互に協力して行われなければならない。

（4）子どもにやさしいまち

宗像市が唱える「子どもにやさしいまち」という考え方は、ユニセフ※が推進する「子どもにやさしいまち」事業をふまえたものです。ユニセフによれば、「子どもにやさしいまち」とは、子どもの権利を満たすために積極的に取り組むまちであり、必要な要素として、次の9項目が挙げられています。

- ①子どもの参画
- ②子どもにやさしい法的枠組み
- ③まち全体に子どもの権利を保障する施策
- ④子どもの権利部局または調整のしくみ
- ⑤子どもへの影響評価

※ ユニセフ：国際連合児童基金の略称。すべての子どもたちの権利が守られる世界を実現するために設置された国際機関。

- ⑥子どもに関する予算
- ⑦自治体子ども白書の定期的な発行
- ⑧子どもの権利の広報
- ⑨子どものための独立した権利救済・擁護活動

このような子どもの視点に立ったまちは、大人にとってもやさしく、希望に満ちたまちになると考えられます。

子どもにやさしいまちづくりを行うには、その過程に子どもも参加し、意見を表明する機会が保障されていることが大事です。そのための法的根拠としても、条例の制定が必要となります。

（５）将来を見据えた法的枠組みづくり

従来、市の子ども・子育て支援施策は、宗像市子ども・子育て支援事業計画に基づいて行われてきましたが、この「計画」には法的拘束力がありません。しかし、条例は「法」であり、子ども施策の法的根拠になると同時に、行政や市民に対し法的拘束力を持つことになります。市長が交代しても、担当部署の職員が替わっても、条例に規定されたことは、ぶれることなく、将来にわたって継続されることになります。

その意味では、「子ども基本条例」は、今の子どもたちだけではなく、未来の子どもたちに向けた私たちからのメッセージにもなるものです。

コラム 17「子どもの生活のあり方と自尊感情との関係について」

自尊感情の高い子どもは精神的に安定し、何ごとにも意欲的で前向きに生きようとする傾向があり、低い子どもは精神的に不安定で、生活に充足感がなく、ちょっとしたことで動揺したり、傷ついたり、時には好ましくない行動に走ったりする傾向があると言われています。

福岡県青少年アンビシャス運動推進室が、福岡県内の小学4年生、6年生、中学2年生、中学3年生、計 14,364 人を対象に実施した調査（2010 年）を基に行った研究によると、一般的に望ましいとされる生活体験が多い子どもほど自尊感情得点は高い傾向にあることがわかりました。具体的には、就寝時間が早く、外で遊び（図 1）、テレビやゲームの視聴時間が短く、帰宅後に勉強をして、本を読み、親しい友人が多く、お手伝いをして（図 2）、保護者から叱られず、褒められることが多く、そして学校でよく手を挙げ、発言する子ども（図 3）の方が、そうでない子どもより自尊感情が高いということです。

なお、お茶の水女子大学の調査（2014 年）や文部科学省・国立教育政策研究所の調査（2013 年）の結果では、親の関わり方や生活習慣は、学力とも密接な関係にあることがわかっています。（図 4， 5， 6， 7）

