

第22回子どもの権利条例検討委員会議事録

日時：平成20年7月29日（火）午後6時30分～

場所：北広島市役所2階会議室

配布資料

- ①条例素案（たたき台）
- ②権利条例の構成図
- ③今後のスケジュール

委員長挨拶

3月24日以来の全体会議ですが、この間、何もしていなかった訳ではなく、条例起草小委員会において、7回に及ぶ議論を重ね、条例素案のたたき台をまとめたと聞いております。委員長として、起草小委員会の皆様に感謝を申し上げます。

本日は、6時30分からのスタートですが、議案書や条例素案のたたき台を事前に配布いたしておりますので、8時を目途に終了いたしたいと考えておりますので、ご協力をお願いいたします。

委員長：

それでは、議案①条例素案の検討方法についてですが、起草小委員会での議論の経験から、章ごとに検討したほうがまとめやすいと聞いておりますが、委員の意見はいかがでしょうか。（委員からの意見なし。）

意見がないということで、章ごとに検討していきます。

事務局：

具体的な検討に入る前に、条文の総体的な構成を確認する意味で、事務局より説明をさせていただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

委員長：

それでは、お願ひします。

事務局：条例の構成図を使って説明

以前にも一度配布しておりますが、起草小委員会で7回程議論を重ねておりますので、多少変わっております。構成といたしましては、前文と本文からなり、本文は8章からなっています。

前文は、子どもの権利主体、大人の責務、北広島らしさ、条例制定の趣旨から構成されております。

第1章総則は、1条から5条で構成されており、本条例の共通事項となる条文となっております。

第2章から第4章につきましては、6条から18条で構成されており、子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりを目指しまして、第2章子どもの権利、第3章子どもの生活の場での権利の保障、第4章子どもの参加のしくみを一つのグループとして構成しております。

第5章につきましては、子どもの権利を侵害された場合に、どのように相談し救済回復

していくかを 19 条から 23 条で述べております。

第 6 章と第 7 章につきましては、子ども施策の計画・実施・検証の総合化ということで、主に市が関係する条文です。第 6 章は、市が子どもの権利を保障するために、子どもの居場所・子育て子育ち支援権利を保障するなど推進計画を策定する内容で、第 7 章では、その子どもの権利の保障状況についてどのように検証していくかという内容になっています。

第 8 章については、雑則です。

委員長：

それでは次の議題でありますパブリックコメントについて、事務局の方から説明願います。

事務局：

パブリックコメント実施のあり方についてであります、当検討委員会においては、4 部会に分かれて「アンケート調査」を実施し、また、子ども会議を開催するなど子どもたちからの意見を踏まえながら、3 月までにたたき台の原案を作成し、4 月以降、起草小委員会で 7 回程検討を重ね、本日の運びとなっています。

これから、全体の検討委員会において、たたき台を精査し、市長への答申となる訳ですが、最終素案を市長へ答申する前に、全体の検討委員会においてパブリックコメントを実施し、市民意見の募集を行い、市民意見を反映させ、最終調整したうえで、市長への答申としていただきたいと考えております。

この方法は、現在検討中の「市民参加条例」の方でも、検討員会としてパブリックコメントを実施しております。ご検討をお願いいたします。なお、北広島市においても、最終素案を受けた後に、条例原案を策定し、北広島市としてパブリックコメントを実施することになります。

委員長：

このパブリックコメントに関しまして皆さんのご意見を伺いたいと思います。

委員：

最初のパブリックコメントと 2 回目のパブリックコメントの意味合いはどうなっていますか

事務局：

1 回目と 2 回目のその違いは、あくまでも検討委員会において 1 度パブリックコメントを実施していただき、最終調整したものを条例素案として市長へ答申していただきます。答申後、北広島市が条例原案を策定し、その後においてもう一度パブリックコメントを実施するということです。

委員長：

検討員会が実施するパブリックコメントは、素案を整理したものを持続するのですか。

事務局：

これから検討していただく条例素案のたたき台を、条例素案の形にしていただき答申になりますが、その前段で検討委員会としてパブリックコメントを実施していただきます。

次の議題にもかかわりますが、スケジュール表をご覧ください。現在は 7 月 29 日の全体委員会ですが、ここまでに起草小委員会で 7 回程条例素案のたたき台つくりをしてきました。

本日は、このたたき台を元に、検討委員会として、8月、9月で条例全体を検討していただき、条例素案という形までもっていただき、その素案をパブリックコメントという形で市民の皆さんのお意見を聞き、検討委員会としてその意見を踏まえて最終調整していただき、年明け頃に最終素案を市長へ答申していただきます。

市は、その条例素案を基に条例案を策定し、その時に市としてパブリックコメントを実施し、その意見を踏まえて調整し議会へ提案する運びとなります。

議会は、6月、9月、12月にありますが、来年7月は市長選挙を予定しておりますので、スケジュールを考えますと、6月は実質的には無理と考えられるますので、9月か12月の議会に提案する予定になります。また、合わせて説明いたしますが、検討委員会として条例素案ができた段階で、啓発用のパンフレット作成・フォーラム・子ども向けイベントなどを啓発側で動いていただければと考えております。

委員長：

皆さん、スケジュール表を見まして、ご意見があればお聞かせください。

委員：

スケジュール表では、条例素案が起草小委員会の欄にありますが、検討委員会の欄ではないでしょうか。字句調整程度であれば起草小委員会でもいいのですが、素案なので、検討委員会として作り上げたという意味で、検討委員会の欄であると考えます。

事務局：

条例素案は、検討委員会で作り上げたものという意味で、訂正いたします。

委員長：

検討委員会としてのパブリックコメントについて、どういう手法でどのように市民にアピールするか考えはどのようになっていますか。

事務局：

対象者につきましては、基本的には、子ども・保護者・市民を対象にしています。子どもにつきましては、学校を通じまして、低学年・高学年用に分け、実施します。保護者・市民につきましては、広報を通じまして実施したいと考えております。パブリックコメントにつきましては、すべての条文を登載するのではなく、条例のエッセンスを載せるような形で実施いたしたいと考えています。パブリックコメントの期間につきましては、1ヶ月間を考えており、その後、整理に1ヶ月程要すると思いますので、全部で2月程かかると思われます。

委員長：

時期は、スケジュール表案で考えると11月から実施し、最終調整は12月ということになりますね。皆さんにいか質問はありますか。北広島市は広報以外でホームページもありますので、ホームページでもパブリックコメントは展開されると思います。

委員：

今後のスケジュールの進捗にもよりますが、啓発パンフですが、パブリックコメント用ですか。最終調整が決まらない間に、啓発パンフを出すということですか。

事務局：

事務局といたしましては、パブリックコメントのパンフと啓発用のパンフは別物と考えております。あくまでも、啓発のパンフにつきましては、何故子どもの権利条例が必要で、

検討している内容の周知になると考えます。

委員 :

パブリックコメントに、素案の全文を載せることと、エッセンスを載せることに、それぞれメリットとデメリットがありますが、パブリックコメントにエッセンスを載せるとなるとどのような文言になるのでしょうか。原案は事務局で作成するのですか。検討委員会で作るのですか。

事務局 :

具体的に細かいところまで、イメージしておりませんが、広報については、紙面の関係上、全文掲載は難しいと考えますし、果たして全文掲載をして読んでくださるか疑問です。広報については、概略的な掲載になると考えます。ただ、市のホームページや印刷物については、概略版と全文版を両方載せることができますので、市民の皆さんで全文読みたいという方には、対応できるように配慮したいと考えています。そのへんも含めまして、具体的に啓発をどうのようく展開していくかを連動しながら、考えたいと思います。

委員 :

この場で、長々と議論するよりも、実際に動き始めて議論した方が良いと考えます。別の件ですが、スケジュール表の最終報告についても、起草小委員会ではなく、検討委員会の欄にくるとおもいますが、

事務局 :

次回までに、スケジュール表につきましては、変更して配布いたします。

委員長 :

フォーラム・子どもイベントについては、啓発小委員会が担当ですか。

事務局 :

子ども会議が終わり一段落しております子ども小委員会につきましても、啓発小委員会に協力するような形で、啓発についても担当していただければと考えております。

委員 :

啓発の案について、できているのですか。

事務局 :

以前のお話では、具体的に条例素案がある程度できた段階でないと、具体的な検討ができるないということになっておりますので、それを受けて啓発小委員会の方で前準備をしながら展開することになるかと思います。

委員長 :

それでは、素案のたたき台について検討に入りますが、司会進行につきましては、起草小委員長に代わりたいと思います。

起草小委員長 :

これまでの経過を振り返りながら、特徴的なことを説明してうえで、検討に入ります。起草小委員会は、昨年の8月に発足し、9月には、章建ての構成を全体の検討委員会に示し、11月には前文を示しました。1月には8章までの条文を検討委員会に示しております。ただ、子どもの権利については、子ども会議の意見を聞いた上でとなっておりましたので、2月に子ども会議からの意見を聞き、その後、北大の坪井教授による学習会を実施し、前回（3月24日）の全体検討委員会において「救済制度」を実施すると意志確認をし、4月

から 7 回程起草小委員会での検討になっております。

前文につきましては、3 つの案になっておりますが、表現上の違いはありますが、精神は異なるものではありません。本日検討はしませんが、皆さん良くお読みいただいた上で、考えていただきたいと考えています。

第 1 章ですが、起草小委員会の中で、まとめ切れていない箇所があり、また、3 月の検討委員会から変わっている箇所があります。

第 1 条の（目的）ですが、3 月の段階においては、最初に書かれているとおりでしたが、起草小委員会の検討の中で、①権利を普及する目的と②子どもの権利を保障する目的と二つの目的があると条文が読めるといった意見があり、検討しましたが、まとめらず、子どもの権利を保障する目的を第一とした別案が提案されました。どちらの案を採用するかにかかわらず、子どもの権利を普及することは大切だということで、4 ページに第 4 条として（広報及び権利の普及）が、新しく出来ております。

次に第 10 条の（支援を受ける権利）ですが、3 月の段階では、（個別の必要に応じて支援を受ける権利）という表題であったのですが、内容的には、大きく変わっていませんが、読んで分かりやすい簡潔であるという観点で条文を整理し、（支援を受ける権利）としました。

次に第 12 条ですが、ここは議論のあるところです。虐待の禁止については、虐待防止法があり明文化されて議論の余地がありません。しかし、体罰の禁止については、学校現場においては、禁止されておりますが、家庭の場においては、民法上の懲戒権のこともあり、明文化となってはいません。自治体においては、虐待・体罰禁止しているところもありますので、今後、皆さんに検討をお願いします。

次に第 5 章ですが、前回の検討委員会以降、条文につきましては、全体的に再構成された内容となっております。第 19 条第 2 項第 2 号の両論併記についての内容ですが、救済委員は基本的には、救済の申し立てを受けて調査・調整などの活動をするのですが、場合によっては申し立てがなくても救済委員自らの判断で調査・調整などをできることができる案と、申し立てがあったときだけ調査・調整などをする案との両論併記になっております。また、中間的な意見として、自らの判断で動くのは、調査・調整までで、勧告・是正要請については、自らの判断で動かない方がいいとの意見もありました。両論併記ばかりでなく、中間の意見を含めて全体で検討していただきたい。

次に第 6 章市の施策の第 25 条ですが、前回までの案にはなかったものですが、アンケート調査の結果や他の委員からのご意見により新たに作成したものです。保護者が安心して子育てができるよう支援しなければ、子どもの権利が保障されないという観点で作成されております。子ども一般を含む訳ですので、2 号の中には、障がいのある児童も含むと解釈されます。

次に第 7 章です。子どもの権利の保障状況や子どもの権利に関する施策を検証し提言する北広島市子どもの権利検証委員会についての内容です。第 28 条の第 2 項において両論併記になっており、「市民のうちから市長が委嘱します」において「公募に応じた市民」と明文化しなくとも、現実的には、公募することになるという意見と、明文化して「公募に応じた市民」としなければならないとする意見に分かれました。

以上、特徴的なことについて説明しました。これまでの説明で、ご質問意見がありました

らお願いいいたします。

委員 :

第 19 条の第三者機関の言葉について、この条文に必要なかどうか検討して欲しいと考えます。

起草小委員長 :

第 5 章の検討時に検討したいと思います。それでは、第 1 章から順に検討したいと思います。

委員長 :

総則の解説文ですが、表現が難しいのではと思います。六法全書的な感じがします。

起草小委員長 :

進め方について確認します。解説を含めて検討するのか、条文だけで検討するのか検討します。皆さんいかがですか。

事務局 :

条文だけでは分からぬ点がありますので、解説を含めて検討していただきたい。

起草小委員長 :

ただいま、事務局からの意見がありましたが、やはり、いきなり、条文を見ただけでは分からぬ点がありますので、解説を含めて検討いたします。解説についてご指摘がありましたが、具体的には

委員長 :

「本条例の総則的な内容について定めています」と記載されていますが、総則的という意味が分かる方がいるのかどうかもう少し表現を変えたほうが良いと考えます。

起草小委員長 :

表現方法についてのご指摘ですが、どなたか意見がありますか

事務局 :

表現的に少し難しい点がありますので、訂正すべきところをご指摘いただき、表現については事務局にお任せいただければと思います。

委員 :

一字一句にこだわっていれば、時間的に進まないので・・・・

起草小委員長 :

それでは、表現方法については事務局にお任せいたしまして、ご指摘するところについてご意見をいただければと思います。

委員 :

解説の「第 2 章以下の全体にかかる基本原則や共通事項を明らかにしています」について、ないほうがいいと思います。

起草小委員長 :

ただいま、総則の解説において、後段の「第 2 章以下」がいらないとご指摘がありましたか、いかがでしょうか。

委員 :

解説は、条例に必要なですか。

事務局 :

条例については、原則、解説は必要ありませんが、条文だけですと、具体的に解釈する時に、基本的な考え方で誤解があつても困るということで解説を付けております。素案を検討するときや、最終素案の答申後に市で条例案を作成するときに必要になると思います。

委員 :

ということは、解説も検討することになるのですか。

起草小委員長 :

啓発や広報・ホームページを作成するときに、解説を参考にしなければ、条文だけですと難しいと思います。

委員 :

わかりました。

起草小委員長 :

それでは、第1章総則については、もう少しやわらかい表現で事務局が整理することをお願いします。第1条の検討に入ります。

委員 :

意見があります。子どもの権利条例については、わかりやすい条例を目指すということであったので、第1条に目的が二つあると思われる所以、起草小委員会へ申し入れをしました。第1条については、起草小委員の委員が考えたと聞いておりますので、まず、委員から第1条について説明していただければと思います。

委員 :

一つの条文に、二つの目的をいれないというのは、条文づくりの基本的な考え方ですが、「普及し」という文章が必ずしも一つの目的ではなく、普及することによって「子どもの最善の利益を第一に考えながら子どもの権利を保障する」という目的が生きると考えています。「普及し」が目的と解釈されるなら、「普及し」を別案の「市民への子どもの権利の理解を通して」に修正しても構いません。

起草小委員長 :

私の方からも、補足させていただきます。

第1条については、色々な意見があり、論点がもう一つあり、前文の解釈という案もありました。日本国憲法の前文も法律の一部ですが、裁判においてどう解釈されるのか、どう適用されるのか見解が別れることがあります。今後、公的な場で争うことがあった場合に、前文の精神を生きたものにするため、明文化したほうがいいとの考えもありました。結果的には、前文は大事なものであると誰もが認識しているので、その解釈条文は、たたき台に載せることはなくなりましたが、そういう背景もあり、「日本国憲法に基づき」という文章が別案に載っています。最初に私が説明した目的が二つに見えるから、一つにしようという論点と、二つの論点があるということです。

委員長 :

前文の最後の文章の後すぐに、日本国憲法がダブりますので、前文にあるのなら、いらないのではないですか。

委員 :

私の意見は、前文にある日本国憲法をとってしまい、第1条に載せるという意見です。北海道の芽室町とか愛知県の豊田市などの条例では、日本国憲法を前文ではなく、本文に

きちんと目的と載せているというのが、最近の流れです。

委員：

前文から、日本国憲法にかかる条文をとってしまったら、全体の条文に精神的な支えがなくなってしまいます。

委員：

ですから、第1条で明確にすればよいのでは。

委員：

そこが、議論の分かれるところで、最近の流れであるとかそういうことではないと考えます。起草小委員会の委員からの意見ばかりではなく、皆さんの意見がどうなのか確認する必要があります。

起草小委員長：

最初から議論になる条文を検討しても意見がでませんので、議論が少ない次条から検討したいと思います。本日は、進められるところまで進んで、時間的に余裕がありましたら、また第1条について検討します。

それでは、定義の第2条ですが、条文で何度も出てくる重要な語句を定義しています。起草小委員会で議論になったところは、第1項第1号の「子ども」の定義です。意見はありませんか。

委員長：

第3号の「市民」ですが、「市内で活動する人」という条文より、解説に載っている「住民票を有する人のみならず、北広島市内で働く人や学ぶ人など、活動を行う人すべてを指しています。」のほうが、分かりやすいと考えます。少し簡潔すぎるのでないかと思います。

委員：

解説については、条文では判断できないときの説明という意味合いで乗せていました。条文については、できるだけ簡潔にという考えです。その辺の兼ね合いですね。

委員長：

簡潔であるのに越したことはないが。

起草小委員長：

市民について、このままの条文でという意見と、解説にあるような表現がいいとの意見がありますが、いかがしましょうか。

委員：

「活動する人をいいます。」だけだと、札幌で活動している住民票のある市民が対象にならなくなりますから、「住民票を有する人のみならず」はいれと欲しいと思います。

起草小委員長：

それでは、条文的には、「市民とは、住民票を有する人のみならず、市内で活動する人すべてをいいます。」と修正するようにしますか。いかがでしょうか。

委員：

「住民票を有する人」は難しいのでは、「住民のみならず」と考えますが。

委員：

色々と意見がありますが、委員長が指摘したとおり、具体的な条文として考えるなら、

「住民票を有する人のみならず」とした方が分かりやすいと考えます。

起草小委員長：

それでは、そのようにいたします。他に第2条で意見はありませんか。意見がなければ、第3条について検討いたします。第3条は、それぞれの立場の方の責務について述べています。

分かりにくいのは、第5項と思われます。これは、二つのことを言っておりまして、一つは、働いている18歳未満の子どもの権利保障です。もう一つは、雇用されている保護者が、過酷な労働条件で休みをとれないとか残業が続いているとかで、結果的に子どもの権利を侵害している場合を想定しています。起草小委員会においても、この条文の表現については議論のあったところで、簡潔な表現ができなく、この条文となっています。意見はありませんか。

委員：

解説の後段で、その具体的な保障内容及び方法については後述しますとなっていますが、その点については

委員：

第6章に述べていますね。

委員長：

違います。第3章ですね。

委員長：

雇用している保護者と表現したので、分かりにくいでしょ。

委員：

解説があるのだから、解説をもっと分かりやすくすればよいのでは。

委員長：

簡単に言えば、雇用している子どもの権利となりますね。そして被雇用者の権利ですね。起草小委員会では、被雇用者についてはいらないという議論にはならなかったのですか。

起草小委員長：

いらないとの意見はありませんでした。

事務局：

先ほど、委員が指摘した後述ですが、具体的な条文というよりは、先ほど全体の章建てについて説明しましたが、後段の章で述べているということです。

委員：

そういうふうに説明されれば理解できますが、具体的に第2章とか第3章とか書いてあるほうが分かりやすいです。

起草小委員長：

それでは、解説については、分かりやすい具体的な表現に変えます。話は戻りますが、第5項について、議論を進めます。委員長から「雇用している保護者」ではなく「被雇用者」としたほうがいいとの意見がありましたか、いかがですか。

委員：

先ほどのからの第5項について、最初から読み通すと条文的に納得できません。

委員長：

それでは、雇用している子ども及び被雇用者の子どもの権利としたほうがと考えます。

委員：

主語は、事業者となっていますので、このままでいいのでは。

委員：

条文を二つにした方が分かりやすいと思います。「事業者は、雇用している子どもの権利を保障します。また、被雇用者の子どもの権利も保障します。」と提案します。

委員：

F 委員の提案に賛成しますが、もう少し簡略して、「雇用している子ども及び被雇用者の子どもの権利を保障します」としたほうがと思います。

委員：

F 委員の提案が分かりやすいと思います。

委員：

話を戻してすみませんが、第 2 項の子どもの成長に対しての責任について疑問があります。養育についての責任とするならば納得いたします。

事務局：

こここの条文については、「子どもの発達の状態に応じて第一義的責任」と議論があったところで、整理して子どもの成長となったと記憶しています。

委員：

同じ条文の中に、養育する子どもという言葉がありますよね。

委員：

いいとか悪いとかではなく、成長・養育ですよね。

委員：

第 5 項の条文について、決着したのか整理してください。

起草小委員長：

F 委員の提案のとおりとします。

委員：

分かりました。

委員：

色々なところで、第一義的な責任が出てくるのですが、他市の条文を見ると、子どもの成長・養育に第一義的に責任があることを自覚し、保障に努めなければなりませんという例があります。

起草小委員長：

権利条約とか児童権利宣言にもありますね。

委員：

権利保障の第一義的責任者であるといのもあります。成長についての責任ということに違和感があります。

委員：

後ろに養育がありますよね。

委員：

後ろの「その養育する」は条文からとってもいいと考えています。「保護者は、子どもの

成長・養育について第一義的責任があることを認識し、子どもの権利を保障します。」と提案します。

委員：

いいと思います。

起草小委員長：

それでよろしいですか。

委員：

「その養育する子ども」としたのは、自分の子どもとして強調するために条文化したもので、それを削ると、強調されなくなります。

委員：

主語は保護者であるので、別に問題がないと考えます。

起草小委員長：

成長について違和感があるとのことでしたね。違和感がないとする人もいますよね。そのあたりを整理します。意見がありますか。

委員：

「保護者は、」ということで、その保護者の子どもと限定しています。他の条文の子どもは、限定してはいません。そういう違いがあります。

委員：

原文のままでいいのでは。

委員：

一般的に、養育は親の責任となります。成長という言葉は、発達・成熟という色々な意味を含んだものだと考えます。

委員：

子どもを一個人として尊重しようとすると、親の責任で成長しているのではないというニュアンスですね。成長は、子どもが自ずという感じですね。成長を遂げることに対して親がサポートする責任があるということですね。

起草小委員長：

成長をなくして、養育一本にしたらどうですか。

委員：

私は、もともとそう考えていました。

委員：

成長に発達という意味があるのですか。昨年の12月の時点から、成長となっていましたが。

委員：

いろいろと議論した結果です。

起草小委員長：

それでは、整理すると、先ほど決まりかけたのを参考にして、「保護者は、子どもの成長と養育について第一義的責任があることを認識し、その子どもの権利を保障します。」と提案します。皆さんどうでしょうか。

委員：

それでいいと思います。

起草小委員長：

これまでの議論で時間がかかりましたので、第 1 条を保留として、第 3 条まで整理とします。いかがでしょうか。

事務局：

できれば、第 1 条を除き、第 1 章の最後まで検討していただきたいのですが。

起草小委員長：

第 4 条、第 5 条の検討について、多くの時間がかかるようでしたら次回の検討といたします。理念的なことを述べている訳ではないので、すこし、条文を読み込んでください。

(各委員、4 条、5 条の条文を読み込む。) 意見がありますか。ないようですので、ここまでといたします。少し急ぎましたが、第 1 条は保留とし、第 5 条まで終わりました。ありがとうございました。

事務局：

先ほど、説明したスケジュールですと、全条文を点検していただくのは 9 月までとなります。全体の検討委員会の開催件数は、今日を含めまして 6 回程となっております。残り 5 回の中には、パブリックコメントの回数も含まれています。次回はできれば、第 2 章から 4 章のなかばまで進めて欲しいと考えています。次回のときに、スケジュールの修正版と事務局預かりの条文整理について、ご提案いたします。

次回の日程は、どういたしますか。

起草小委員長：

わたしのスケジュールですと、8 月中に、ある程度の条文を検討していただきたいと考えています。(各委員のスケジュールを確認する。8 月 8 日とする意見が多かった。また続けて 12 日に開催してはとの意見があった。) それでは、次回は、8 月 8 日といたします。その次の日程については、8 日に確認しますが、12 日を予定しておいてください。

事務局：

場所については、後日連絡いたします。

委員長：

長い時間ありがとうございました。これで終わります。