

第 23 回子どもの権利条例検討委員会議事録

日時：平成 20 年 8 月 8 日（金）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）7 月 29 日改正後

③今後のスケジュール（7 月 29 日改正後）

委員長挨拶：

7 月 29 日の第 22 回から早い間隔で第 23 回目を迎えますが、慎重に審議をお願いいたします。議題に入るまえに、新しく委員となりました北広島西高等学校校長田中政昭さんの委嘱状交付を事務局から案内がございましたので、交付をいたします。

-----事務局（子育て担当理事）より、委嘱状を交付する。-----

前回に引き続きまして、条例素案の検討に入りますが、議事進行につきましては、起草小委員長をお願いいたします。

起草小委員長：

本日の検討に入る前に、29 日に検討し修正提案がありました条文などにつきまして、事務局より説明いたします。

事務局：

本日配布しております修正後の条例素案につきまして、説明いたします。修正部分につきましては、赤字で修正しています。読み上げますので、ご確認願います。-----修正箇所を読み上げ、了承される。-----

起草小委員長：

前回、第 1 条の両論併記について結論が出ておりませんでしたので、第 1 条の検討をいたします。第 1 条につきましては、目的が二つあると思われるので、別案として案がでております。さらに、別案においては、「日本国憲法および児童の権利に関する条約に基づき、」の部分が、前文にもあるので、削除したほうが良いとの意見もあり、3 案の様な状況になっておりますので、このことを念頭にいれながらご意見を伺います。

委員：

前回 22 回の議論の中で、第 1 条別案の説明時に、起草小委員会の検討の中で、「解釈の条文もあった」と説明がありましたが、起草小委員会以外の委員には配布しておりませんので、配布させてください。その上で、補足説明したと思います。

-----起草小委員長より許可され配布-----

第3条（解釈）

この条例を解釈するにあたっては、前文の精神を踏まえ、かつそれを促進するものとします。

（説明）

- ① 前文を活かすためにあえて条を起こす
- ② これが北広島市らしい「子どもの権利条例」の特色となる

別案において、「日本国憲法および児童の権利に関する条約に基づき、」の部分を削除するとの意見がありましたが、別案を提案する前に、配布した（解釈）の条文を提案していました。起草小委員会の検討の中では、（解釈）の条文は採用されませんでした。前文は大切なものと位置づけていましたので、第1条の別案の中に、その精神を盛り込む意味で「日本国憲法および児童の権利に関する条約に基づき、」の部分を入れています。

委員：

よくわかりません。

起草小委員長：

配布している条文の中には、（解釈）の条文は含まれていません。（解釈）の経緯は、前文については、時間をかけて作成しているので、条文を解釈する時に前文の精神を踏まえて解釈をするとう趣旨でご提案があったものです。

私の個人的な考えですが、第1条の条文は簡潔であるべきで、別案を仮に採用する場合でも、前文の最後において日本国憲法と児童の権利に関する条約がありますので、すぐの条文第1条においてもあるのは、少しくどいと思います。もしA委員の（解釈）の条文があるとすれば、第1条のままが良いと考えますし、第1条別案であるのなら、「日本国憲法および児童の権利に関する条約に基づき、」の部分を削除したものだと思います。色々な考え方があり、複雑になりますが、皆さんの意見があればと思いますので、出してください。

委員：

質問ですが、前文から、「日本国憲法および児童の権利に関する条約に基づき、」を除き、条文に組み入れるという意見はなかったのですか。

起草小委員長：

考え方はありましたが、具体的にそうした方が良いという提案はありませんでした。両論併記になった理由は、第1条の「市民に子どもの権利を普及し、」で一つの目的、「子どもの権利を保障する」でもう一つの目的と取られるかたが起草小員会で複数おりましたので、別案という形で提案がありました。皆さん意見はありませんか。

委員長：

できるだけ簡潔な条文を考えるのが原則なので、子どもの最善の利益と日本国憲法の部

分については、前文で書かれているので、条文で重複する必要がないと思います。

起草小委員長：

「子どもの最善の利益」というのは、基本原則なので、前文に書かれていても、条文で重要視するのは当然のことと思います。

委員：

私は、第1条のまままでと考えます。もし、変えるとするならば、第1条、第1条別案もそうなのですが、「第一に考えながら」の「ながら」は接続なので、「第一に考え、」と考えます。日本国憲法などについては、前文で十分意図が押さえられていると思いますので、必要はないと考えます。(解釈)については、論議は別物と考えます。前文が決まってから検討すれば良いと思います。また、前文や第1条に(解釈)の意図を組み込む方法もあるので、第1条が決まってから(解釈)の扱いを検討したほうが良いと考えます。

起草小委員長：

委員長の意見は、前文にある「子どもの最善の利益」や「日本国憲法」「児童の権利に関する条約」を条文で重複させないということですね。

委員長：

前文にあるのであれば、そのとおりです。A委員の「前文の精神を踏まえ」については、早めに結論づけたいと考えます。

委員：

すみません。今、何を問題としているのか、何を論議しているのか分からなくなっているのですが。

起草小委員長：

最初の第1条については、「市民に子どもの権利を普及し、」とあるので、①市民に子どもの権利を普及することと、②子どもの権利を保障することと、ふたつの目的があると考えられるので、第1条の別案が提案され、どちらの条文が良いかを選択してくださいということで議論になっています。

委員：

第1条と第1条の別案のどちらかを選択すればということですね。

委員：

第1条が二つの目的があるとするならば、文章的に「市民に子どもの権利を普及とともに」とか表現が併記のかたちになるのですが、「市民に子どもの権利を普及し、」ですので次の動詞に繋がらないと読み取りました。一般的に二つの目的があると誤解を生むような文章ではないと思います。

起草小委員長：

起草委員会の複数の委員が二つあると解釈したということは、市民の方も一定の割合でそう解釈するということです。

委員：

第1条別案の「市民への子どもの権利の理解を通して、」を「市民への子どもの権利の普及を通して」と修正してと考えます。

委員：

今の話でいくと「通して」とすると、子どもの権利の理解や普及が手段となり、その手段を保障すると読み取れるので、範囲が狭くなる。

委員：

そうであれば、「通して」や「子どもの最善の利益を第一に」を除き、簡潔に「この条例は、子どもの権利を保障することを目的とします。」としたほうが良いと思います。

起草小委員長：

「子どもの最善の利益を第一に」はキーワードなので入れるべきと思います。

委員：

私は、目的は、解説にかかれていることだと思います。手段はいろいろあるうちのひとつが市民への普及かもしれないが、どうして条例を作るかを考えたときに、広く普及すること啓蒙することがかなり重要な目的と考えるので入れたほうがよいと考えます。

委員：

私は、入ってもよいが、入るならば第 1 条のほうと考えます。市民に普及しなければ、保障までいかない。第 1 条別案だと、「市民への子どもの権利の理解を通して」がひとつの手段になるのでまずいと思います。

委員：

私は、解説に書いている様に、子どもの権利について正しく理解することが重要でありとしているので、第 1 条別案を選択します。本当に普及が大事と思っていますので、第 4 条で（広報及び権利の普及）と項目をたてて主張していると思います。

起草小委員長：

そういうことであれば、第 1 条からとっていいと考えますが。

委員：

だから、第 1 条別案の「市民への子どもの権利の理解を通して」を支持しています。そしてこの解説も気にしています。

起草小委員長：

現状このままではまとまらなく、さらに複雑になっています。……

事務局：

条例は 8 章までありますし、第 1 条の議論ですでに 40 分以上経過しており、第 2 章からの検討もありますので、結論がつかないのであれば、再度後日議論するというご願ひしたいのですが。

委員：

それでは、前文と第 1 条と（解釈）をセットで最後に考えるということですね。

起草小委員長：

それでは、そういうことで、最後に考えます。

次に第 2 章子どもの権利に入ります。子どもの権利については、起草小委員会で予め案を出していただき、その後「子ども会議」で意見を聞き、子どもの意見が反映されているか検証した後、さらに分かりやすくまとめたものです。

子どもの権利は、「安心して生きる権利」、「守られる権利」、「健やかに育つ権利」、「参加する権利」、「支援を受ける権利」と整然と条文に形作られていますが、起草小委員会で色々と検討し、中で入れ替えした結果、こうなっています。とりあえず、第 6 条から第 12

条まで見ていただいてうえで、ご意見を伺います。

委員：

6 ページの第 10 条 2 号の「尊厳をもち」ですが、前文の A 案の「尊い価値」とどちらに統一したほうが子どもにとって分かり易いと思いますが、いかがでしょうか。

起草小委員長：

条文で置き換えられる場合と置き換えられない場合があります。この場合、意味的に違いますね。前文は、尊い価値をもっていきますという意味で、第 10 条は、自尊感情をもって社会へ参加するという意味なので違うと思います。

委員：

私は、第 10 条は、尊厳が良いと思います。子どもに分かるという意味で、尊厳にプライドという意味を付け加えたいので、このままで良いと思います。

起草小委員長：

ご意見はありませんか。

-----多数の委員がそのままよいと了承する。-----

委員：

ユニセフの条約の中で、障がいのある子どもは、特別に擁護される権利があるといわれているので、第 10 条の 2 号だけでは足りなく、障がいをもって生まれた段階でハンディがあるので、それを克服するためには国・市からの支援が生まれた時から必要です。そういう意味で条文に明文化していただきたかったのです。

起草小委員長：

委員からそのような申し出があったので、第 25 条において明文化しています。

事務局：

委員のいわれたことを受けて、第 10 条の第 1 項において「その置かれた状況に応じ、子どもにとって必要な支援を受けることができます。」と障がいだけに特定しないでと整理したことになっています。

起草小委員長：

第 10 条にもともとなかったですか。H 委員どうでしたか。

委員：

私は、市の施策の方で入れてほしいということで、障がい児はもちろん片親の家庭ことも考えて必要に応じて支援するというもので入れてもらいました。

事務局：

委員の方から思案を出していただいたので、その議論中で、第 10 条第 1 項に盛り込んで含めた内容になっています。

委員：

委員の案の資料は、起草小員会以外の委員はもらっていないし、私が出した資料も他の委員さんに渡っていないです。経過がわからないと思いますが。

事務局：

委員さんから確かに資料や意見を頂いていますが、その資料や意見を受けて、起草小員会で一定の議論を経て条例素案のたたき台となっておりますので、またそれぞれの個人の意見を議論するのではなく、たたき台をベースに議論をお願いしたい。議論の経過の中で、

それぞれの資料や意見を確認してほしいと思います。

起草小委員長：

委員それでよろしいですか。

委員：

わかりました。

起草小委員長：

第2章全体を通してご意見ありませんか。

委員：

補足として11ページ第26条の第3項2号でも、大事なこととして明文化しています。重複していますが、大事なこととして載せています。

起草小委員長：

それでは、第3章に進みます。子どもの生活の場として、この章では、「家庭」、「育ち・学ぶ施設」、「地域」と大きく分けて考えています。前回は説明いたしましたが、第12条をどうするかというところで、起草小委員会においてまとめることができなかつたので、両論併記という形でできています。「虐待は、いかなる場でも行ってはなりません」に対して「虐待」に「体罰」を加えるべきでないかという二つの意見になっております。

虐待の禁止については、児童虐待防止法で明確になっており、虐待してはいけませんとされています。体罰については、学校では明確に禁止されていますが、民法で親の懲戒権が認められており、体罰を明確に否定することになってはいけません。体罰禁止を条例で謳うことによって、不幸な子どもを減らすことができるのではという考えと、プライベートの領域に権力が介入することはどうなのかという慎重論と、あるいは、体罰にも色々あるのであって、場合によっては認められる体罰もあるのではないかという慎重論もあります。

委員：

ここまでが体罰でここからが虐待であるという明確な線引きが難しいのではないですか。

起草小委員長：

私の意見ですが、虐待に対する定義は明かですが、体罰には定義がないので、条文に載せるのはいかかがということです。逆に、線引きがないから、明確に禁止して、体罰をなくするように条文に載せる必要があるとする両方の意見があります。

委員長：

虐待・体罰となると、並列的に同価値になります。スポーツや課外活動の場においては、強い指導をするケースは、現実的にあり、虐待・体罰を明文化するとなると、今後のパブリックコメントの際に、対応できるようにしなければならない。

起草小委員長：

体罰については、学校においては明確に禁止されており、問題となるのは家庭での体罰です。法律的に禁止されていないことを条例化することに問題があるとする考えもあります。色々な意見があると思います。大変重要なポイントですので、ご意見をいただければと思います。

委員長：

他の先進地で、体罰を禁止しているところがありますか。

三浦小委員長：

体罰を禁止しているところはあります。

委員：

新しく条例化したところのほうが、体罰を禁止しています。古くから条例化しているところは、虐待だけです。

委員：

名古屋市と志免町では、体罰を禁止しています。

委員：

起草小委員会において、議論となったのは、「家庭におけるしつけ」が体罰のどの部分に関係してくるかということです。条例化するにあたっては、範囲を明確化することはなかなか難しいということです。ただ、言えることは、子どもの人格を否定する行為と定義するのならば、私としては、虐待・体罰となると考えます。

起草小委員長：

補足しますと、もともとの条文は、「子どもの人格を否定する行為である虐待は、」という条文であったのですが、人によっては人格を否定しない虐待と解釈する人がいると困るということで、「虐待は、子どもの人格を否定する行為であり、」ということになりました。

委員：

虐待に体罰を加えてもいいと考えます。家の中で、お尻を叩くことは、しつけと考えます。体罰ではなくしつけで、目に余るしつけは体罰と考えます。

委員：

本日欠席している I 委員と、体罰について検討してきました。先ほど、委員長のスポーツの話がありましたが、指導者側が体罰と思っていなくても、受け取る側が体罰と取る可能性があります。子どもと指導者の信頼関係で、子どもの人格を否定する行為であるかどうか判別がつくと思いますが、このように条文化されてしまうと、そこまで伝わらず、明確な定義がないのであれば体罰と捉えられてしまう恐れがあります。もちろん、行き過ぎたものは体罰となると思います。

委員長：

中学校や高校のレベルで、色々なスポーツがありますが、指導者がみんな仲良くとするならば、強くはならない。指導者の情熱をもって選手を強くしたいときには、指導者は信念をもってある種の指導をする。これを親が子どもから聴いて、親がいきり立つ。北広島市の条例に体罰がいけないと書いてあるとし、救済委員会に相談することになる。など十分考えられる。現実に活動しているクラブ活動は、そういう面があります。

委員：

教育現場では、体罰は禁止されているのではないのですか。

委員長：

体罰ではなく、そこが難しいところです。

委員：

体罰は、暴力ですよ。

委員長：

言葉の暴力ということもあるように、受け手が暴力と思えば暴力になります。

委員：

体罰の定義ないところでは、色々と解釈ができてしまいます。皆さんの心配は、体罰の範囲をそれぞれお持ちだと思いますが、拡大解釈されかねないところだと思います。

子どもからの伝聞で親がどう受け止めるかが、不安になります。

起草小委員長：

今、議論となった体罰で、いきり立つ親ですが、子どもは指導者に言えないかもしれない。そのため、親に心情を訴え、親が問題視する。そういう観点を我々委員は持つべきと考えます。子どもが救済委員に訴えることは、今後あり得ることです。指導者が善意で行ったことでも深く子どもを傷つけることは十分あり得ることです。そういうことで、救済制度を活用することになります。救済制度は、加害者を裁くことではなく、関係を修復して環境をよりよく変えていくという働きをするものです。それを通じて、大人と子どもがよりよい関係を築くことを期待しています。体罰は定義なく、解釈には拡大解釈・縮小解釈があり、学校教育法で体罰禁止はありますが、定義なく、過去の判例に幅があります。その意味で、条文で定義なしに規定するのは、問題があるかもしれません。

委員：

繰り返しになりますが、体罰の件で、先生に言えないけど親に正直に言える部分あるし、体罰を受けた時に、自分が悪いと自覚するときや、自分が悪いとは思えず先生がこういうことをしたと親に言う場合もあります。定義もないのに体罰という言葉は条文に盛り込むのは、適用するときには、調査しなければならなく、虐待という言葉の範囲の中で、対応できると考えます。

起草小委員長：

学校現場で教師が体罰を行ったなどニュースになりますが、それは体罰ではなく暴行傷害であり、それは刑法で定義されており、体罰は、あいまいな概念です。

委員：

学校現場では、たとえば、廊下に立たせることは、学習権のはく奪になるし、教室で長時間立たせることや給食を抜く事は、体罰に該当すると決まっております。家庭でそういうことになった時に、体罰は体罰であるけれど、しつけですと言われるとそれまでです。虐待で、児童相談所が介入したときに、親がしつけ言ってもそれは別で、その辺の区別がつかないことが問題です。ただ、「子どもの人格を否定する行為」ということは、とても大切言葉であると思います。私は、体罰を入れてもいいと思っています。体罰がなければなくても納得はできます。

委員：

中学生くらいになりますと、逆手に取ります。先生は、肩をたたいて励ましたつもりですが、子どもにとっては色々な解釈があります。学校現場の中で色々な判例があり、ケースバイケースで定められております。家庭になったときには、違うと思います。家庭ではしつけの部分がかかなり大きく、そういう意味でとられると思います。条文に体罰が入っても不自然ではないと考えます。これに似たものでいじめとかでできます。虐待・体罰で特におかしな点は感じられません。解釈として虐待・体罰は「子どもの人格を否定する行為」ということになっているので、これでいいと考えます。

委員：

日本政府への第2回目の勧告のところにも体罰があります。

起草小委員長：

子どもの権利条約の中で、国連子どもの権利委員会からの第2回勧告中で36番の(a)に書かれております。

委員：

色々な解釈があることを気にしていてもしょうがない。私は、別案の「虐待・体罰は、子どもの人格を否定する行為であり、いかなる場所でも行ってはなりません。」がすっきりしていていいと思います。虐待・体罰が家庭で行われたり、部活動で行われたり、それがしつけであったり、それは理解の範囲内だから、言いだすときりがないと思います。このままの別案でいいと考えます。

委員：

私は、子どもの人権を侵害する行為ということで、体罰は条文に入れていただきたいと思えます。

委員：

私は、定義がきちんとしていないものをあえて条文に入れる必要はないと思えます。

委員：

私は、体罰は反対です。体罰は事故を引き起こすこともあるし、体罰は暴力の一つでエスカレートすることもあるので反対ですが、国家権力が家庭に介入する意味でどうなのかなと疑問です。そして定義がない中で、色々と解釈されることに慎重にならなければと考えます。家庭での体罰を押さえるような具体的な言葉が思い浮かばないので、ここでは、体罰をいれないほうがいいと考えます。

委員：

私は、条文にあってもいいと考えます。何故なら、教育委員会から毎月ように照会があり、抱えていても毎月のようにあちこちとありますから、影響がないと思えます。

委員：

私は、体罰は、明文化したほうがいいと思えます。また、言葉の暴力についても精神的苦痛を与えるので良くないと考えています。最近条例化された日野市の条例においても、「体罰、虐待または精神的苦痛を与える行為を行わないこと。」と書かれています。

家庭において体罰で子どもをしつけていくと、学校において体罰は効き目があるが、言葉で教え諭したりするときに通じなくなるのは厭だなと考えます。人間は、言葉と言葉で交流しながら営んでいく動物ですから、そういう人間関係でありたいと考えます。起草小委員長がいうところの国家権力の介入というのはあるのかなあと思えますが、言葉で通じる子どもたちや親子関係そして人間関係を大事にしたいので、明文化したほうがいいと考えます。

委員：

私は、定義がはっきりしていないのはのせるべきでないと考えます。学校は、学校教育法で定められているので問題はないと思えます。家庭においては、虐待防止法の方でカバーできるので、疑いの段階でも通報することになっているので、行き過ぎた体罰は網にかかるので、のせなくてもいいと思えます。

少年団と学校がからまないという子どもが集まる場においては、曖昧になってきますの

で、のせないほうが良いと考えます。

私の子どもも体で覚えさせられた部分もありますが、それを見ていて、肯定する親と否定する親もいます。私は 100%体罰を肯定することはありませんが、それで子どもが育った部分もあるし、愛情ある行為であったと信じるからです。

だからこそ、明文化したほうが良いという意見もありますが、これをよしとする人とよしとしない人がいる以上、ここに書くべきではないと考えます。

起草小委員長：

それぞれの意見が半々となっていますので、議論を進めるうえで何か意見があればお聞かせ願いたい。

委員：

今後、市民へパブリックコメントしますので、検討委員会では決着がついていないとのせる方法はいかがですか。

委員：

多数決で決める訳にもいかないですね。

委員：

体罰を盛り込んで、パブリックコメントする訳にはいかないですか。それぞれのイメージで言葉のもつ幅が違いますから、パブリックコメントで市民の方がどう反応するのかを見てみたいと思います。

委員：

私もパブリックコメントの結果を見てみたいと考えます。

委員：

私は、かえって混乱を招くと思います。多分、一般的に半々の意見になると思います。私は虐待の中に体罰が含まれると考えていますので、体罰をのせるのは反対です。

委員：

虐待は継続的なものと考え、体罰は突発的なイメージがあります。そういうふうに捉えれば、一般的には虐待だけで理解が得られると思います。

起草小委員長：

事務局に確認しますが、パブリックコメントにおいて、両論併記はあり得ますか。

事務局：

最終的に市の条例案になったときには、両論併記という形はあり得ません。ただ、委員会として率直に市民の方に意見を求めるのは、通常はあり得ませんが、議論が半々に分かれているという理由を示してするのであれば、駄目ということはないと思います。

委員：

もしそれで、半々の意見を頂いたときに、何も変わっていないとなりませんか。市民の方に、事細かに説明するのは大変と考えます。

起草小委員長：

最終的にはそういう方法もあるということですね。

委員：

確認しますが、第 14 条において体罰を禁止していますよね。スポーツをするところは、育ち学ぶ施設ではないのですか。いま問題になっている第 12 条は、どういう場所ですか。

委員：

地域というところに、少年団は位置づけられるのではないのですか。第 14 条に該当することはないと考えます。

起草小委員長：

色々なご意見をいただきました。本日、まとめるのは難しいと判断いたします。次回までに事務局と相談しながら、まとまる方向で整理したいと思います。時間の関係上、第 12 条以降検討願います。

委員：

7 ページ第 14 条第 2 項の条文で「保障されるよう努めなければなりません」とありますが……

起草小委員長：

努力規定ですが、第 11 条との整合性で、「保障します」という表現にするということですか。

事務局：

起草小委員会の委員として提案している側ですから、今の意見はおかしいと考えますが

委員：

もっと早く気付けばよかったのですが……

委員：

第 15 条で「努めます」という条文もありますので、私は違和感ありません。

起草小委員長：

育ち学ぶ施設は、学校ばかりではありません。学校であれば、権利を保障しなければなりません、そいでない施設もありますので、第 14 条の表現として整理した経緯があります。この点についてご意見があればと思います。

委員：

第 14 条のままでもいいと考えます。

起草小委員長：

他にご意見があればお願いします。

委員：

第 15 条の有害な出版物ですが、私は有害な図書というイメージがあります。画像については、インターネットとか携帯で、子どもにとって有害な画像というイメージいます。

大人は、そういうところから、子どもを守らなければならないということで捉えていますが、間違いありませんか。

委員：

出版物となった経緯は、何かあるのですか。

起草小委員長：

最初から、出版物となっています。第 3 章の第 12 条を除いて本日は整理しました。

委員長：

今回は、8 月 12 日と事務局から提案がなっていますが、大丈夫ですか。それでは、終わらせていただきます。

