

[研究ノート]

子どもの権利条約第31条に関する研究 —市区町村における子どもの権利に関する総合条例に着目して—

小牧 叡司 (人間総合科学研究科博士前期課程教育学専攻・1年)

1. 問題の所在

子どもの権利条約第31条(以下、条約第31条と略記する)とは、休息、遊び、文化的な生活及び芸術に関する権利を規定したものである。具体的には、以下の条項である。

子どもの権利条約第31条

1 締約国は、休息及び余暇についての児童の権利並びに児童がその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。

2 締約国は、児童が文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重しかつ促進するものとし、文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適かつ平等な機会の提供を奨励する。

条約第31条は今日の日本の教育政策にとって重要な意味をもつ。具体例として以下の二点を挙げる。第一に、義務教育段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律における「休養」の規定である。2016年12月「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律案」が可決した。第13条¹⁾において、休養の規定がなされた。この条項から読み取れる理念は、不登校児童生徒が各自の状況において学習ができるようにすることであるが、いつ、どのようなときに「休養」できるのか、今後争点となろう。どのような施策を進めていくのかについては、主に学習活動の内容及びその保障が重要となることは踏まえながらも、学習活動に対置される「休養」について休息権の側からのアプローチも重要である。さらに、より詳細に子どもの過ごし方を捉えれば遊び権や文化権の視点も重要となってこよう。

第二に、子どもの放課後育成支援に関連する子どもの生活の「制度化」に関わる問題である。これに関しては特に、学童保育について、条約第31条の重要性を先駆的に論じた増山が鋭く批判している。

『学童保育』の法的位置づけの強化、国の『基準』の制定は、公的保障がないがしろにされてきた『学童保育』の苦難の歩みから見ると、学童保育の独自の発展をもたらす手がかり・足がかりとしての積極的意義を見出すことができるが、大局的にみると、子どもの地域生活・放課後生活の矮小化をもたらす誘い水となる可能性が大きい(増山 2015,p.51)。そして、「子どもの生活づくりにとって重要な視点は条約第三十一条に示されている」としている(増山 前掲,p.62)。

しかしながら、条約第31条が具体的にはどのような内容を規定しているのか、また、この条約の内容によって締約国の何がどう変わるのか、すなわち、条約の内容はいかに具体化されるのかは明らかではない²⁾。したがって、何をどこまで整備することが権利の保障となるかの手立ては明らかになっていない。第1回及び第3回総括所見の内容から、条約第31条に関する日本の状況を見ると、とても十分に整備されているとは言えない。また、日本には条約第31条に関して明文化された法律はない³⁾。ただし、批准の段階での政府の見解としては国内法を改正する必要はない⁴⁾とされた。また、実際に現行法において子どもが排除されているわけではない。しかし、実際に子どもが本条に照らして国家に対して何かしらの請求をするということが認められた前例は管見の限りは存在しない。では、いったい日本ではどのような権利として条約第31条の内容は保障される可能性があり、また、現時点で保障されているといえるのだろうか。

2. 本研究ノートの課題

以上の問題意識に基づき、子どもの権利条約第31条の内容は子どもの権利条約において規定されているか明らかにする。すでに述べたように、日本では条約第31条の内容が十分に整備されていない。しかし、少なくとも条例によってその実現を試みている自治体は存在する。

ここでいう子どもの権利条約第31条の内容は、増山（2004）を参考に3つの権利に分類したものである。すなわち、休息権、遊び権、文化権である⁵。条約第31条はこれらの権利を一つの条項に集約している点に大きな価値があると捉えられている⁶。これらの権利について細分化を行ったのは、各市区町村の条例における条約第31条の内容規定についてより詳細な分析を行うためである。

上記の課題を達成するために、本稿では主に各市区町村が web 上の公式サイトに掲載した資料をもとに整理する。主に web 上の資料を用いるのは、本研究ノートにおける作業が条約第31条に関する日本の実態を把握するための基礎的な作業に当たるからである。各市区町村の web サイトの URL は表1に示す。

対象は、子どもの権利条約総合研究所による「子ども条例」の整理⁷のうち、「総合条例」にあたるもの⁸である。「総合条例」は、「①の基本条例と②の個別条例をあわせて1つの条例として制定するもの。基本原理と個別施策の具体化が結びつくという意味では理想的な形と言えるかもしれない。」（横井ら 2006, pp.114-115）とされている。「①の基本条例」とは、「子ども施策を子どもの権利保障の観点から体系づけ、それを実施していくための基本原理」、「②の個別条例」とは、「子どもの観点から必要な施策を個々に条例で具体化、整備するというもの」（横井ら 前掲）である。このように総合条例では原理と施策とが総合的に規定されている。したがって、総合条例を対象とすることは、「条約の内容はいかに具体化されるのか」という筆者の疑問に回答するための手立てとなる。

表1 対象市区町村の web サイト URL 一覧

	自治体	HP
1	神奈川県川崎市	http://www.city.kawasaki.jp/shisei/category/60-2-1-1-0-0-0-0-0-0.html
2	北海道奈井江町	http://www.town.naie.hokkaido.jp/town/machizukuri/ko_kenri/jorei/
3	岐阜県多治見市	http://www.city.tajimi.lg.jp/kosodate/kosodate/kenri/jore.html
4	東京都目黒区	http://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/torikumi/kosodate_hoiku/kodomojorei/pamphlet.html
5	北海道芽室町	http://www.memuro.net/reiki/418901010003000000MH/418901010003000000MH/418901010003000000MH_j.html#MOKUJI_9
6	富山県魚津市	http://www1.g-reiki.net/uozu/reiki_honbun/i005RG00000435.html#joubun-toc-span
7	東京都豊島区	http://www.city.toshima.lg.jp/231/kosodate/kosodate/sodan/009990.html
8	岐阜県岐阜市	http://www.city.gifu.lg.jp/5011.htm
9	三重県名張市	http://www.city.nabari.lg.jp/s026/040/000/050/201502052417.html
10	石川県白山市	http://www.city.hakusan.ishikawa.jp/kyouiku/syougaiakusyu/seisyounen/kenri/kenri01.html
11	福岡県志免町	https://www.town.shime.lg.jp/soshiki/7/kenrijyourei.html
12	富山県射水市	http://www.city.imizu.toyama.jp/guide/svGuideDtl.aspx?servno=3451
13	愛知県豊田市	http://www.city.toyota.aichi.jp/shisei/gyoseikeikaku/ikusei/1007534.html
14	新潟県上越市	http://www.city.joetsu.niigata.jp/soshiki/kodomo/kodomo-kenri1.html
15	愛知県名古屋市	http://www.city.nagoya.jp/kodomoseishonen/page/0000002379.html

16	北海道札幌市	http://www.city.sapporo.jp/kodomo/kenri/jorei.html
17	福岡県筑前町	http://www.town.chikuzen.fukuoka.jp/404.htm
18	愛知県岩倉市	https://www.city.iwakura.aichi.jp/0000000039.html
19	東京都小金井市	https://www.city.koganei.lg.jp/smph/kosodatekyoiku/kenri/kkkj.html
20	宮城県石巻市	http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10405000/5545/5545.html
21	岩手県遠野市	http://www.city.tono.iwate.jp/index.cfm/42,0,132,156.html
22	愛知県日進市	http://www.city.nisshin.lg.jp/fukushi/kosodate/kodomo_jourei/008086.html
23	福岡県筑紫野市	http://www.city.chikushino.fukuoka.jp/kenkou-fukushibu/kosodate-shienka/kodomojourei/kodomo-jourei-top_2.html
24	北海道幕別町	http://www.town.makubetsu.lg.jp/kenkou/kosodate/H250128_kodomonokenri.html
25	愛知県幸田町	http://www.town.kota.lg.jp/index.cfm/11,16005,199,html
26	石川県内灘町	http://www.lg-reiki.net/uchinada/reiki_honbun/i127RG00000664.html
27	岩手県奥州市	https://www.city.oshu.iwate.jp/view.rbz?nd=486&ik=1&pn=268&pn=486&cd=2688
28	福岡県宗像市	http://www.city.munakata.lg.jp/reiki_nmz/reiki_honbun/r010RG00000858.html
29	北海道北広島市	http://www.lg-reiki.net/kitahiroshima/reiki_honbun/f000RG00000925.html
30	愛知県知立市	http://www.city.chiryu.aichi.jp/kosodate_kyoiku/shien/3/1451813620342.html
31	大阪府泉南市	http://www.city.sennan.lg.jp/shisei/jinken/kenri/1458795170801.html
32	東京都世田谷区	http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/138/d00145128.html
33	青森県青森市	https://www.city.aomori.aomori.jp/kodomo-shiawase/kodomo-kyouiku/soudan-teate-jousei/kodomo-kenri/jourei-seitei.html
34	北海道士別市	http://www.city.shibetsu.lg.jp/www/contents/1364969989536/index.html
35	栃木県日光市	https://www.city.nikko.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/r340RG00001503.html
36	長野県松本市	https://www.city.matsumoto.nagano.jp/kodomo/kenri/kenri_jyourei.html
37	栃木県市貝町	http://www.town.ichikai.tochigi.jp/forms/info/info.aspx?info_id=32394
38	栃木県那須塩原市	http://www.city.nasushiobara.lg.jp/18/007505.html
39	愛知県知多市	https://www.city.chita.lg.jp/docs/2014020701326/
40	愛知県東郷町	https://www.town.aichi-togo.lg.jp/kosodate/shien/kenkou/kosodate/kodomo_kenri/kodomo_jourei.html
41	奈良県奈良市	http://www.city.nara.lg.jp/www/contents/1337662007888/index.html
42	神奈川県相模原市	http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/kosodate/031172.html
43	三重県東員町	http://www.town.toin.lg.jp/contents_detail.php?co=ser&frmId=4891

出典：子どもの権利条約総合研究所による子ども条例一覧(脚注5参照)と、各市区町村のwebサイトをもとに筆者作成。

4. 調査結果の概要

本稿の課題についての調査結果の概要は表2に示す。なお、表中の空欄は該当する権利に関して明文による規定がないことを意味する。休息権については「休む」という語があるかどうか、遊び権については「遊ぶ」という語があるかどうか、文化権については「文化」あるいは「芸術」という語があるかで判断する。ただし、条例についての逐条解説においてこれらの語との関連が明確に記されている場合は、その限りではない⁹。

表2 子どもに関する総合条例のある自治体における条例第31条に係る規定と具体的な施策

		休息権	遊び権	文化権	備考
1	川崎市	11条6号	13条1号、27条	13条3号、27条	条例第31条の理念を受け継いでいるのは、第11条第6号、第13条第1号及び第3号である。このうち、11条6号が休息権に、13条1号が遊び権、2号が文化権にそれぞれあたる。また、具体的な施策を示している第27条では休息と遊びの場所として「居場所」が設定されている。
2	奈井江町	7条2号	10条		基本理念を示したと思われる条項（主語が「子どもは～」の条項）において遊び権及び文化権については触れられていない。また、町の義務を定めた条項で休息権及び文化権に該当する文言はない。
3	多治見市	9条3号	9条3号		条例には休息権、遊び権への記述があり、具体的な施策も進んでいる。文化権に関しての記述はない。
4	目黒区				他の自治体のように居場所づくりについては言及されているが、31条に関連する文言が明示されている条項はない。
5	芽室町	13条			平成24年度から「めむろ西子どもセンター」の利用をはじめとした子どもセンターの整備を進めているが、子どもの権利に関する条例との対応は明らかではない。
6	魚津市	9条4号	9条2号、13条		具体的な施策について web 上では入手できなかった。
7	豊島区	14条3号	14条3号、17条	14条5号	子どもの権利条例第31条に関連する条項で、区の責務を規定しているのは条例第14条であるが、ここでの「休み、遊び、学べる環境」は、『豊島区子どもの権利に関する条例委員会報告書』によれば、「子どもの居場所をイメージしたものであり、『第十条 かけがえない時を過ごす権利』を保障するものである。」(p.34) また、「文化や芸術の担い手となれるような機会」も同様に第10条の内容を保障するものであるが、居場所とは別個の施策が進んでいる。
8	岐阜市	5条5号	5条3号	5条3号	岐阜市子どもの権利推進委員会（条例第16条）の第1回会議（2006年7月）では「居場所」についての議論があるが、「審議概要」では条例第5条との関連は述べられていない。具体的な施策についての情報を web 上で入手することができなかった。
9	名	11条	11条	19条	休息権と遊び権については第11条に明文で規定されている。また、

	張市				文化権に関しては施策の基本方針、すなわち、市の責務を定めた条文中で規定されている。なお、休息権と遊び権についての責務は明文化されていない。 子ども条例を受けての市の施策として、「ばりっ子すくすく計画」がある。ここでは、「生きる」、「育まれる」、「守られる」、「参加する」それぞれの権利について行動計画と行動指針が示されている。「行動計画」は、市・学校等の行動について、「行動指針」は地域、企業、家庭、子どもの行動についてそれぞれ示したものである。ここでは市の行動である「行動計画」に注目する。それぞれが、さらに細分化され、具体的な施策の方向性が示されている。
10	白山市		8条1号	8条3号	第3次行動計画では、7つの「計画の内容」とそれぞれに対応して1~2つの「重点政策」が掲げられている。条例第8条との関連が特筆されている施策はない。他の自治体で多く見られる「居場所」については、「不登校等の子ども」の居場所について触れられるにとどまっている。
11	志免町	13条3項、15条	13条3項、15条		同市が発行している「解説」には、条例第13条について、「平成16年に実施した『子どもの権利に関する意識調査結果』において、中学生の多くが、自らの意志で自由に集まり、語り、遊ぶことができる場所を求めていることがわかりました。このことを踏まえ、第3項で掲げるのが『居場所』です。」とある。町民の努力義務として居場所の提供が示されている点が特徴的である。
12	射水市		3条5号	3条5号	具体的な施策は、「射水市子どもに関する施策推進計画」に示されている。このうち「施策の方向3 地域における子どもの成長を支える環境づくりの推進」では、「子どもが、安心して遊び、様々な体験ができる場所の提供を充実」することが掲げられており、具体的な名目として「子どもの居場所や活動の充実」の中で「文化・芸術、スポーツ活動」に言及されている。
13	豊田市		7条1号	7条8号	放課後児童クラブの充実や青少年センターの再整備が掲げられているが、子ども条例との関連性については述べられていない。「条例の構成」にもあるが、豊田市では子ども条例にもとづいて「子どもにやさしいまちづくり」が推進されている。このように理念として子どもの権利条例が活用されているが、具体的な施策に直接結びついているものではない。 詳細をつかみきれていないので、都築和夫(2008)「豊田市子ども条例の制定と意義(子ども条例と子ども支援施策の展開)」、『子どもの権利研究』,13,65-67.を参照したい。
14	上越市		5条3号	5条3号	基本理念は、条例第5条の内容である「自信を持って生きる」と大きく関連していると思われる「すべての子どもが自信を持って成長できるまち」で統一されている。しかし、第5条第3号と特に関連して述べられている施策はない。他の自治体で多く見られる「居場所」についても「虐待やいじめなどの被害にあった子ども」に対するものに言及するにとどまっている。
15	名古屋	6条1号	6条1号	6条2号	施策として①すべての子ども・若者への支援、②すべての子育て家庭への支援、③困難を抱える子ども・若者・家庭への支援の3つが掲

	屋市				<p>げられている。このうち、①すべての子ども・若者への支援の施策の展開として以下の6つがある。すなわち、①子どもの権利を守り生かすことへの支援、②子どもの健康の支援、③居場所と安全の支援、④学びの支援、⑤多様な交流と体験の支援、⑥次世代を担う若者が困難な状況に陥ることを防ぎ、自立していくための支援である。このうち③居場所と安全の支援における事業では「遊び」を内容に含んでいる「トワイライトルーム」がある。これは、主に小学生向けの事業で、「すべての子どもが様々な活動を通して、自己の興味関心を知り、喜びや達成感を味わうことで、自主性、社会性、創造性を育む教育的な役割と、留守家庭等の子どもが安心やくつろぎを感じて過ごすことができるよう就労支援等としての役割を併せ持つ事業を小学校施設内において一体的に実施する事業」である。制度的には「トワイライトスクール」と「留守家庭児童等に配慮した就労支援等としての役割を担う事業」が一体的に実施されているものである。</p>
16	札幌市	10条1号	10条1号	10条5号	<p>第2次 札幌市子どもの権利に関する推進計画（2015～2019年度）では第1次計画の成果を受けて、以下の4つの課題が設定されている。すなわち、課題1「子どもの権利についての広報普及・理解促進」、課題2「様々な場面における子どもの意見表明・参加の機会の充実」、課題3「子どもの居場所の充実」、課題4「子どもの権利の侵害への速やかな対応」である。</p> <p>課題2に対応する「子どもの参加の機会の充実と支援」では、基本施策として「豊かな学びと多様な体験活動に対する支援」があり、そのうち「体験活動に対する支援」において「プレーパーク推進事業」の拡充が挙げられている。また、新規に「子どもの体験活動の場」事業が策定されており、「子どもが自主的に様々な体験活動を行うことができる空間をつくる」ことが目指されている。</p>
17	筑前町	5条2号、10条3項、13条1項	5条2号、10条3項、13条1項	5条5号	<p>休息権、遊び権、文化権について明文で示されている。また、第10条では、具体的な「休み、遊」ぶ場として「居場所」が示されている。その居場所については第13条で規定されている。</p> <p>条例第17条に基づき、行動計画が策定されることになっている。「筑前町人権施策実施計画書」において「子どもの問題」が取り上げられており、具体的な施策が計画されている。平成28年度の課題目標は以下の3つである。すなわち、①「子どもの人権が尊重されるまちづくり」、②「子育て支援に関する環境づくり」、③「豊かな人間性が育つ地域づくり」である。このうち③では、子どもの居場所について（こども未来センターの「ミラクルーム」、自治公民館での「アンビシャス広場」）述べられている。スポーツに関しては、「スポーツ少年団・文化少年団」についての支援がある。</p> <p>ミラクルームは、「不登校や引きこもりなどの悩みをもつ子どもたち」を対象とした「コミュニケーションの場」で、「子ども未来センター」に設置されている。アンビシャス広場は、福岡県の事業であり、平日の放課後や土曜日に、地域の公民館や集会所、学校の空き教室や運動場などで行われている。自治会やボランティアの協力を得ながら運営されている。</p>

					筑前町では、県の事業が子どもの権利条例における「居場所」づくりと結びつけられて展開されている。同県の他の地域における活動と何かしら異なる点はあるのか、疑問が残る。
18	岩倉市	5条1号	5条1号、15条	5条2号	<p>市内の現状把握から4つの「計画の視点」が定められ、それに基づき、以下5つの「目標」が設定されている。すなわち、「目標1 子どもの意見表明・参加の促進」、「目標2 子どもの居場所づくりの推進」、「目標3 子どもの権利に関する意識の向上」、「目標4 子どもを見守る環境づくり」、「目標5 子育て家庭の支援」である。これらの目標はさらに「施策の方向」に細分化されている。</p> <p>このうち「目標2 子どもの居場所づくりの推進」では、「育つ権利」(条例5条)をもとにした「居場所づくり」の大切さが述べられている。施策の方向では「子どもの遊び場や豊かな体験の場の環境整備」として、「都市公園や児童遊園等の施設、子どもたちの遊び場として自由度が高まるような施設利用の緩和など、子どもの健全な遊び場や豊かな体験の場を提供します。」という内容が掲げられている。なお、居場所に「休息の場」の意味は持たされていない。さらに同目標の中で「学校開放の推進」もなされており、「休日における子どもの自主的な運動及び学習活動を促進します」とある。また、高校生を対象に「地域の文化に触れる」機会をワークショップによって設けている。</p>
19	小金井市	8条3号	9条2号	9条3号	<p>3つの「基本的視点」をもとに、それぞれに2つずつの「基本目標」がある。基本的視点は、「子どもの育ちを支えます」、「子育て家庭を支えます」、「次世代につながる地域の子育ち、子育て環境を整えます」である。</p> <p>このうち、「子どもの育ちを支えます」では、目標1「子どもの最善の利益を支えます」という子どもの権利条約及び小金井市子どもの権利に関する条例をもとにした目標がある。目標2「子どものゆたかな体験と仲間づくりを支えます」では、遊び空間、「子どもの居場所と交流の場の充実」が記されている。しかし、居場所に休息権の観点は盛り込まれていない。また、同じく目標2で「各種スポーツ事業」の推進が、視点3「次世代につながる地域の子育ち、子育て環境を整えます」では「はげの森美術館教育普及活動」において芸術活動の普及がそれぞれ目指されており、これらは文化権の内容と言えよう。</p>
20	石巻市				「石巻市子ども・子育て支援事業計画(石巻市子ども未来プラン)」で子どもに関する計画が策定されているが、子どもの権利条例が明確に反映されている記述はない。
21	遠野市	5条1号、16条2号	5条1号	5条4号	条例第5条と第16条との比較から明らかなように、「遊び」については市の責務として明記されているが、「休み」については明記されていない。そのために、休息権を視野に入れた具体的な事業は進んでいない、と捉える。より詳しくは、「わらすっこ条例(子ども条例研究)」、『子どもの権利研究』15巻,98-100,2009を参照したい。
22	日進市	11条1号及び2号	10条1号及び2号	9条3号	日進市子ども・子育て支援事業計画(2015~2019年度)の基本目標4では、「子どもの権利が尊重され、子どもの権利が保障されるよう、子どもの人権について、普及啓発を図るとともに、児童・生徒が

					乳幼児とふれあったりする中で、いのちの大切さを肌で実感するとともに、地域での文化スポーツ活動等を通じ、豊かな人間性の醸成を図ります。」とされている。具体的には、個別目標4「健やかな身体を育む機会の提供」では「学校以外におけるスポーツ・レクリエーションの機会を提供」することが掲げられており、「地域スポーツの振興」等の事業が進められている。また、個別目標6では、「子育てを支える都市環境の整備」において「安心して外遊びや、外出ができる生活環境の整備」が目指されている。これらは遊び権、文化権についての内容を具体化した施策として捉える。しかし、休息権について明記した施策はない。
23	筑紫野市	6条3号	7条4号	7条3号	基本施策において「子どもの健やかな成長に資する教育環境の整備」があり、その中で、「青少年健全育成の観点から、地域と連携して、健全な遊び場・居場所づくりや、体験・交流活動を促進するとともに、いじめ・不登校・非行等の問題行動への対応など、青少年の自立支援に取り組みます」とある。しかし、同計画書ではこれ以上の詳細は不明である。
24	幕別町	7条1号	7条1号、15条2号	7条2号	計画（2015～2019年度）「児童の健全育成」についての記述では、以下のようにある。「子どもは、遊びを通じて仲間関係の形成や社会性を学んでいくことから、地域社会の中で自由に遊び、学習や様々な体験活動を行うことができる安全・安心な放課後対策や週末の居場所づくりに努めます。」しかし、各条項における権利をベースに策定されているかどうかは不明である。幕別町次世代育成支援行動計画の策定・推進に関すること並びに幕別町の子どもの権利に関することを協議するために設置された「幕別町次世代育成支援対策地域協議会」の協議録がweb上で入手可能なので、こちらを参照したい。
25	幸田町	6条5号	8条1号及び2号	7条3号	支援事業計画（2015～2019年度）では、「基本目標2 子どもたちがのびのびと育つまちづくり」では、「子どもの豊かな心や生きる力を育み、次代を担う人づくりのために、乳幼児とのふれあいの場の創出、遊び場の確保、居場所の確保、学習支援など、地域社会全体で子どもたちの健全育成のための環境の整備を進めるとともに、家庭教育への支援の充実に努めます。」とある。
26	内灘町	9条1項	7条3項	7条3項	内灘町子どもの権利条例推進計画（2015～2019年度）の基本目標「3環境」では、「子どもの豊かな成長には、様々な経験を積むことが重要な役割を果たすため、遊び、文化、芸術、スポーツ、自然及び地域等の体験活動の場を設けます」とされている。これらは条例第7条における遊び権及び文化権を具体化するための目標である。目標に対応する「基本政策」は3つある。すなわち、「基本施策5 子どもは、社会の一員として認められ、見守られる地域つくろう」、「基本施策6 内灘の豊かな魅力を活かした遊びの場をつくろう」、「基本施策7 子どもの最善の利益が優先され、いのちが輝くまちをつくろう」である。このうち基本施策6では、「遊び、文化、芸術、スポーツ、自然及び地域等の豊かな体験、活動を伸び伸びと行うために必要な施設を充実する。」という具体的な取り組みが示されている。ただし、評価指標としては、「子どもや親子を対象にした自然体験活動等（内

					灘夢教室)の開催(年10回以上)」とあるので、施設の充実が評価指標にはなっていない
27	奥州市	5条2号	5条2号、17条2号	12条1項	余暇権及び遊び権の内容及び文化権の内容による施策はない。これらの権利の視点は、子どもの現状の把握では活用されている。同市による調査によれば、「遊んだり、休んだり、のびのびそだつこと」を「普段の生活で、いまよりもっと良くなってほしいと思うこと」に挙げている中高生は57.5%にのぼり、これは回答数の多さだけ見れば第4位になるものであるが、これより上位の「ひとりひとりの個性が受け入れられること」(65.0%)、「夢や希望を自由に持ち、行動すること」(63.5%)が推進計画においては重視された。
28	宗像市		6条2号、14条1項	9条6項	事業計画では、居場所の整備等が掲げられているが、子ども基本条例との関連は見えにくくなっている。
29	北広島市	9条6号、14条	9条2号	9条3号	「健やかに育つ施策の推進」では、「遊ぶことを通して良好な人間関係を築くこと」、「文化、芸術、スポーツ及び自然に親しむこと」、「安心できる居場所が確保されること」について具体化されており、「児童センター運営」や「中央公民館活動推進事業」等が施策として推進されることになっている。
30	知立市	5条5号	7条4号	7条3号	具体的な施策のための行動計画の策定を規定した条項はないが、「知立市子ども・子育て支援事業計画」では、「知立(ともだち)づくりまちづくり未来づくり」という基本理念を設定しており、「基本理念の背景」では、「知立市子ども条例」に定める子どもの権利を尊重することが述べられている。児童厚生施設の充実等の施策はあるが、条例との関連は明確ではない。
31	泉南市	7条1項	7条1項	7条1項	<p>条約第31条における休息権、遊び権、文化権の内容が一つの条項にまとめられている。そして、その権利内容は、「居場所」によって具体化されることになっている。</p> <p>条例第15条において「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」とあるが、行動計画の策定を義務付けた規定ではない。なお、同市の第2次子どもの権利条例委員会(2014年12月)からは「第15条に基づく市の取り組みを推進するための全庁的な推進体制について、これを実効的なものとして速やかに整備・確立してください」という要望が提出されている。すなわち、現時点ではこれらの計画は策定されておらず、居場所についての指針も定められていないが、今後条例に基づいて検討される可能性はある。</p> <p>市の総合計画の中で「子どもの居場所づくり」が掲げられている。具体的な事業は、「青少年学習活動推進事業」、「学習機会提供事業」、「交流活動支援事業」、「自主活動支援事業」、「児童館事業」、「留守家庭児童会運営事業」である。</p>
32	世田谷区		10条1項		「第2期 世田谷区子ども計画 2015~2024年度」のうち「5-(1)成長と活動の場と機会の充実」では外遊びの充実のためのプレーパークの整備等が掲げられている。また、「6-(1)社会環境の整備」では、文化・芸術・スポーツと親しむ環境づくりが掲げられてい

					る。このように、遊び権、文化権の内容の具体的な施策はあるが、休息権についてはない。
33	青森市	6条3項	8条1項	8条3項	条例第15条に基づき、「青森市子どもの権利の保障に関する行動計画」が策定されている。なお、この計画は2016年「青森市子ども総合プラン」を具体的に推進していくためのアクションプランとしても位置づいている。青森市子どもの権利の保障に関する行動計画（2016～2020年度）のうち「第3節 子どもの居場所づくり」は条例第6条及び第8条とも関連する施策であると明示されている。
34	士別市	6条1号	6条1号	6条2号	条例第4章に基づいて、具体的な取り組みを定めることとされている。士別市子どもの権利に関する行動計画（2014～2017年）のうち、条例第17条に対応する「育ちを支える居場所づくり」では、重点施策として「文化・スポーツ活動等への参加」が設定されており、「わんぱくフェスティバル」、「土曜子ども文化村」、「子ども芸術劇場」が具体的な事業として取り上げられている。一方で、遊びや休息に関しての明確な記述はない。
35	日光市	8条4号	8条4号、18条1項	10条5号、17条2項	日光市子どもの権利に関する条例では行動計画の策定を示した条文がない。しかし、「日光市子ども・子育て支援事業計画」では、「日光市子どもの権利に関する条例」に定める基本理念、その他関連計画などとの整合性を図り策定されている。この計画における施策と子どもの権利に関する条例との具体的な関連は見いだせなかった。
36	松本市		4条4号、13条	13条	遊び権については条例第4条第4号において明文で規定されている。また、第13条では、遊び権と文化権の内容の保障の場として「居場所」が設定されている。休息権についての明文による規定はない。 松本市子どもにやさしいまちづくり推進計画（2015～2019年度）における例第13条に基づいた施策は「施策の方向5 子どもの居場所づくりの促進」である。ここでは、「子どもの居場所づくりの推進」として児童館・児童センターを中心とした中高生の居場所づくり等が挙げられている。
37	市貝町	5条	12条2項		条例においては、行動計画等の策定については明文で規定されていない。また、子ども・子育て支援事業計画に対応する「市貝町子ども・子育て支援事業計画（案）」（2015年3月）では「こども権利条例」に関する規定がない。また、「居場所」についても「親と子の居場所づくり」に言及されるのみである。
38	那須塩原市	7条1号	7条1号	7条3号	web上では素案のみ閲覧可能である。ここでは、条例第4章に定めている「基本的な施策」に関連する施策のみに対応しているため、第4章の内容と第2章の内容が完全に対応して書かれているわけではないこともあって、条例第7条の内容を具体化している施策については明記されていない。
39	知多市		9条1号	9条3号	「子ども・子育て支援事業計画」を包含した知多市子ども・子育て支援事業計画（2015～2019年）では、「子ども条例」と具体的な施策との関連が見えにくい。
40	東郷	5条5号	5条5号	5条4号	条例においては行動計画を策定することが明確に記されていない。東郷町子ども・子育て支援事業計画の理念では、「子ども条例で

	町				定められた子どもの権利を尊重しながら、子育て支援施策の推進を図っていきます」と述べられてはいるものの、具体的に子ども条例に関連するのは「子ども条例の周知徹底程度」であり、「子ども条例」と具体的な施策との関連は見えにくい。
41	奈良市		17条	8条1号	条例第19条において、「市は、この条例に基づく子どもに関する施策及び子どもの未来に影響を及ぼす施策について、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）第61条に規定する市町村子ども・子育て支援事業計画（以下「計画」という。）において定めるものとする」とされている。この計画は、子どもにやさしいまちづくり条例を最上位の規範としている。しかし、具体的な施策が子どもにやさしいまちづくり条例とどのように対応しているのかは見えにくい。
42	相模原市	5条2号	5条2号	5条3号	条例において、行動計画を策定することを規定した条項はない。しかし、「相模原市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、子どもの権利に関する施策をはじめ様々な子どもに関する施策を総合的かつ計画的に推進している。基本目標3では、「子どもの夢をふくらませる場づくりの推進」が設定されており、「遊び場や居場所づくり」が推進されているが、条例と関連して記述されていない。
43	東員町	7条1号	7条1号	7条2号、27条	条例において行動計画を策定することを規定している条項はない。また、「東員町子ども・子育て支援事業計画」（2015年度～2019年度）においても、同町子どもの権利条例に関する記述はない。

出典：子どもの権利条約総合研究所による子ども条例一覧と、各市区町村のwebサイトをもとに筆者作成。

5. 結論

本稿の整理から明らかになったことは以下の三点である。

第一に、表2から明らかのように、条約第31条の3つの内容について同一の「条」で定めている自治体は43件中11件であり、それ以外は3つそろっていないか、別々に定められているかであることである。3つそろっていない場合は、遊び権に関してはほとんど全ての市区町村が規定しているのに対して、休息権や文化権に関する内容は規定していない市区町村が少なくない。ただし、表中の空欄は現時点では規定がないと筆者は判断しているが、条例の策定の過程までさかのぼらなければ実態は判別不能である。本整理において空欄のある市区町村については特に詳細に調査する必要がある。注目すべき市区町村を明らかにしたという点で本稿の整理に意義があったと言える。

第二に、ある施策をある自治体では権利条例の条項を基盤に行っているのに対して、他のある自治体では特に条例を基盤にしていないが、ほとんど同様の施策を執り行っているという事例が存在したことである。特に「居場所づくり」に関してはほとんどの自治体が子どもの権利条例での規定の有無にかかわらず、また、条例推進に係る行動計画の有無にかかわらず設定している。条例の制定によって必ずしも新たに「居場所」が整備されることもなく、また、条例による規定が必ずしも「居場所」の整備の必要条件というわけではない。一方で、川崎市の子ども夢パークのように、条例の制定によって整備された「居場所」も存在する。

第三に、これは条約第31条に関わる内容に限ったことではないが、行動計画を策定した市区町村のうち、16件¹⁰においては、条例の行動計画の策定に国主導の子ども・子育て支援施策による影響があったことである。

これらの市区町村では、子どもの権利だけに焦点を当てた行動計画ではなく、子ども・子育て支援推進法における「市町村子ども・子育て支援事業計画」として包括的な計画が策定されている。「市町村子ども・子育て支援事業計画」とは、子ども・子育て支援法第61条において市町村が定めることが義務

付けられている事業計画である。

この法律によって、子ども条例のない自治体においても「子どもの最善の利益」に基づいた計画を作成することになり、一見すると、子どもの権利条約を基礎とした取組が全国的に広がっていくように思える。しかし、今回調査した市区町村では、子どもに関する施策が子どもの権利条約の規定と対応しておらず、本来は条例によって細分化されていた権利内容が施策に反映されていないという状況が散見される。もちろん、石川県内灘町や岩手県奥州市のように、「子ども・子育て支援事業計画」のほかに子ども条例に対応した計画を策定している市区町村も存在する¹¹が、多数派ではない。2016年の児童福祉法の改正は子どもの権利条約を基礎とした取組の基盤となる法律であり、日本にとっては大きな進歩であるとも考えられる¹²が、同時に自治体における具体的な取組を抽象化された語句「子どもの最善の利益」を用いることによって矮小化させてしまう可能性もある。子ども条例が規定されている場合は子ども条例に対応した計画の策定及び実施を行うことが肝要となろう。

6. 本研究ノートの限界と今後の課題

本調査では、条約第31条に関わる条例の規定とその条例による具体的な施策に着目した。一方で、調査対象としたほとんどの市区町村では、その市区町村なりの子どもの実態の把握に努め、その市区町村なりの条例の制定及び施策の計画を行っている。したがって、本研究ノートにおける一つの条項に着目した自治体ごとの比較（悪く言えば、一つの条項へ固執した比較）は市区町村ごとの実態を十分に踏まえたものにはなっていないという限界性がある。さらに、web上の資料をもとにした調査であるので、実際に子どもの権利保障にとり組んでいる方々の姿が見えにくいという限界性もある。

筆者には、市区町村の取組やそこで頑張っている人々を批判するという思惑はない。本稿はあくまで条約第31条の権利内容が日本の市区町村ではどのように捉えられ、どのような取り組みがなされているのか、先進的な事例をもとに把握しようとしたものであり、筆者は調査対象としたすべての市区町村に敬意を表している。今後は本稿の整理及び紙幅の関係上掲載できなかった具体的な施策に関する情報をもとに、より精細な調査を行っていきたい。

【註】

¹ 国及び地方公共団体は、不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性に鑑み、個々の不登校児童生徒の休養の必要性を踏まえ、当該不登校児童生徒の状況に応じた学習活動が行われることとなるよう、当該不登校児童生徒及びその保護者（学校教育法第十六条に規定する保護者をいう。）に対する必要な情報の提供、助言その他の支援を行うために必要な措置を講ずるものとする。

² 条約31条に関する子どもの権利委員会の見解を示したものとして、ジェネラルコメント17号がある。ここでは権利の具体化や言葉の定義が試みられているが、具体性には欠ける。また、増山（2004）は条約31条の理念についてその重要性を日本の現状も踏まえながら考察しているが、条約の内容をいかに運用していくか、政策にどのような影響を与えうるかについては明らかにはしていない。

³ 条約31条の問題点として、「保障する諸権利を明文で規定している国内法がない」ことが挙げられる（斎藤 2000,p.66）。

⁴ 外務省が1993年に発行した「児童の権利に関する条約の説明書」による。

<http://kohoken.chobi.net/cgi-bin/folio.cgi?index=sch&query=/notice/19931110.txt>（平成29年3月2日アクセス確認。）

⁵ 増山（2004）は条約第31条に規定されている権利には3つの内容があるとしている。すなわち、「休息権・余暇権」、「遊び権・レクリエーション権」、「文化的生活・芸術への参加権」である。この細分化を「休息権」、「遊び権」、「文化権」として示した。

⁶ 増山（前掲）は、上述の3つの内容について「一連のものとしてとらえることによって成立すると

考えるべき」としている(増山 2004,p.114)。また、子どもの権利委員会によるジェネラルコメントにおいても”Article 31 must be understood holistically, both in terms of its constituent parts and also in its relationship with the Convention in its entirety. Each element of article 31 is mutually linked and reinforcing, and when realized, serves to enrich the lives of children” (Convention on the Rights of the Child 2007, p.4) とあるように、条約第 31 条の内容を包括的に捉えることの重要性が指摘されている。

⁷ <http://npocrc.org/wp-content/uploads/2017/01/%E5%AD%90%E3%81%A9%E3%82%82%E3%81%AE%E6%A8%A9%E5%88%A9%E3%81%AB%E9%96%A2%E3%81%99%E3%82%8B%E7%B7%8F%E5%90%88%E6%9D%A1%E4%BE%8B%E4%B8%80%E8%A6%A7%EF%BC%882016%E5%B9%B410%E6%9C%88%E7%8F%BE%E5%9C%A8%EF%BC%89.pdf> (平成 29 年 3 月 19 日アクセス確認。)

⁸ 全 43 件。子どもの権利条約総合研究所の整理では、長野県も含めた 44 件が挙げられているが、以下の二点の理由から調査対象から除外した。第一に、本研究が主に市区町村の取組に注目しているため。第二に、長野県の子どもの条例である「長野県の未来を担う子どもの支援に関する条例」が子どもの権利について定めた条例ではないためである。本条例は、「子どもの権利条例(仮称)」の制定に取り組む方向で検討を始めたが、実際には、子どもの現状を把握し、そこから見えてくる課題を整理する中で必要な子ども施策を検討することになった。

⁹ 調査対象中 5 件(新潟県上越市、愛知県幸田町、栃木県市貝町、愛知県東郷町、奈良県奈良市)において各条令にそくした「逐条解説」が確認できた。この中で、条例の条項に条約第 31 条の内容が十分に盛り込まれてはいないが、「逐条解説」における条文の解説では踏まえているという事例が確認された。例えば、愛知県幸田町「幸田町子どもの権利に関する条例逐条解説」では条例第 6 条第 5 号に定められる「こころの安らぐ居場所を持ち、自由な時間を過ごすこと」の権利には「子どもたちは忙しい時間を過ごしています。人として成長するために必要な内省をするためには、ゆっくりと休息したり、自由に過ごしたりする時間と場所が必要です。」という解説がついている。ここから、「幸田町子どもの権利に関する条例」第 6 条第 5 号は明らかに休息権について述べていることが確認できる。また、栃木県市貝町「市貝町こども権利条例」第 5 条は、「こどもは、福祉的・教育的支援を受け、さまざまな経験を通して安心して健やかに育つことが保障されます。」と規定しているが、「逐条解説」では、条例第 5 条は「条約第 31 条に対応する豊かな感性や人間性を養い、こどもの成長段階に応じた支援を受けることができることを規定しています。」とある。ここから、「市貝町こども権利条例」の第 5 条は条約第 31 条を十分に踏まえたものであると判断できる。

¹⁰ 奈井江町、石巻市、日進市、筑紫野市、幕別町、幸田町、宗像市、知立市、泉南市、日光市、市貝町、知多市、東郷町、奈良市、相模原市、東員町である。

¹¹ 石川県内灘町では「内灘町子ども・子育て支援事業計画」とは別個に「内灘町子どもの権利条例推進計画」が、岩手県奥州市では「奥州市子ども・子育て支援事業計画」とは別個に「奥州市子どもの権利に関する推進計画」がそれぞれ策定されている。

¹² 2016 年の児童福祉法の改正によって、「子どもの権利条約」が基本理念とされ、国内法では初めて子どもが権利の主体として位置付けられた。

【文献一覧】

斉藤功高(2000)「子どもの権利条約と国内法制上の問題」『生活科学研究』22、59-73

増山均(2004)『余暇・遊び・文化の権利と子どもの自由世界』青踏社

増山均(2015)『学童保育と子どもの放課後』新日本出版

横井敏郎、安宅仁人、辻村貴洋(2006)『子どもの権利に関する条例』の制定・実施過程と内容分析—北海道奈井江町条例の検討を中心に—『北海道大学大学院教育学研究科紀要』98、pp.113-150

Convention on the Rights of the Child (2007) “General comment No.17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (are.31)”