

## 第4回子どもを共に育む京都市民憲章推進条例制定検討委員会 会議録

1 日時 平成22年8月30日（月）午後3時00分～午後5時00分

2 場所 京都市総合教育センター

3 出席委員（五十音順，敬称略）

磯貝，今村，上野，大畑，柏井，小室，柴原，寺石，徳田，中川，長浜，中村，長屋，西脇，藤本，宮本，森田

4 次第

（1）市民公聴会等の報告について

（2）条例に盛り込むべき内容について（第3回の続き）

（3）その他

委員長

今日は事務局作成の骨子案について議論いただきたい。ここで方向付けを誤ると困難な状況になるので、委員の皆さんには、忌憚のないご意見をいただきたい。

まず、市民公聴会等について事務局から説明願いたい。

事務局から、（資料4）検討委員会ニュースに基づき、教育フォーラムと市民公聴会の概略について説明。

委員長

内容について意見はあろうが、骨子案と関連のあるところなので、後ほどあわせて御意見いただきたい。続いて、事務局から骨子案について説明いただきたい。

事務局から、（資料6）条例骨子案について説明。

委員長

条例案には変更したところもあるが、まずは、フォーラムや公聴会でも意見が出ていたが、憲章と条例との関係をはっきりしておかないと迷走に陥る感も否めない。第1回会議で「条例化を進めることに反対はないか」との確認をした。これは憲章と条例をどう考えているのかということ。議論すればするほど、憲章と同じことを繰り返しているということが多くあった。

ひとつは、条例化する以上、憲章からさらに踏み込むのか、あるいは個人のことは立ち入らないことにするのか。大きな問題としてある。

もうひとつ、憲章は憲章であって、条例はこれを推進する体制や行政の役割を定める等の環境整備を目的とし、個人には踏みこまないという考え方がある。ただ、そもそも憲章は、行政任せではいけないと、市民が主体となって作ったものである。これを推進するための条例が行政に頼るものならば、また元に戻ってしまうことになる。

三点目としては、一般的な問題については憲章に任せ、緊急的な要件に対する対応として条例化を図るという整理の仕方。ただし、国の法令、府の条例があるため、さらに市が何らかの制裁を付加することにどういう意味があるか、という課題も残る。

大きく3点申し上げたが、このことについて、十分にこなれていない。そのため、事務局も条例案の作りようがないということになっている。

そこで、この条例と憲章の関係の考え方について、委員の皆さんから意見をいただきたい。

事務局案を補足すると、実践主体の主な役割については、個人の立場に入っているが、これを大きなお世話と捉えるのか、市民が共同生活を送るうえでのミニマムなものと捉えるのか。その点を整理しておかないと、条例化すること自体がそもそもということになる。条例化に際し、委員の皆さんは反対されなかった。そのとき、皆さんは何を条例化しようとしたのか、それをお聞きたい。

憲章は憲章で市民に承認され動いているが、それを推進する、もっと実践を促すために何とかしたいという思いがあったと思う。そういう意味でどうだろう。

#### 委員

私が考える憲章と条例の関係についてだが、憲章を実践したくても出来ない社会的要因がある。骨子案は、行政から市民に対し、「こういうことやりましょうよ」というものになっているが、私の条例のイメージは、市民が実践したくてもできないことを、行政、社会、企業等が、どうサポートしていくのか、というものである。その点で、骨子案は、憲章と同じ目線で、「保護者ががんばれよ」、「市民ががんばれよ」となっている。

つまり、憲章は市民の作った市民の誓い、条例は憲章だけでは実践できないことを行政等がサポートするもの、というのが私のイメージである。

#### 委員長

要するに、憲章を推進する個人をサポートする体制を条例化するというイメージか。条例は、行政機関等を縛るものであって、市民に対するものではないという意見か。

#### 委員

個人の領域について条例でどうするか、ということだが、私の考えでは、子育ては社会全体で支える視点に立つことが必要。例えば、児童福祉法は、もともと養護児童を救済するものだったが、今ではすべての子どもたちが健全に発達できるようにと、社会的背景を受けて変わってきた。個人の責務を条例化してしまうと、貧困家庭や虐待家庭はそこから抜け出せないし、できていない家庭が孤立化する要因になるとの不安がある。第1回の委員会で委員長から「条例は必要なのか」と質問されたときには戸惑ったのを覚えている。私の条例のイメージは、憲章で出来ていないことをより進めていくために、例えば、朝ごはんを食べられていない子どもに対して、コミュニティーレストランとして地域が食べさせるようなこと。家庭でできればそれにこしたことはないが、それでもできない家庭があるという現状を踏まえ、子どもの最善の利益を考えてのサポートが必要になる。そんな活動をしている市民団体をしっかりサポートする。市民団体が活動しやすい枠組み作り、協働について学ぶ市職員の責務的なことを整えることができればよい。

#### 委員

憲章のように良いことを言っても「当たり前やん」で終わってしまうので、行政がもっと言ってほしい。迷惑防止条例のように強制しないと広がっていかない。振興会や NPO は行政から補助金や強制力をもらい、企業にも条例があるからやらなくてはいけないと思ってもらうことが必要。

#### 委員

条例化するという事は「強制的にする」ということではないかと感じている。ただ、どこまでの強制力とするかは議論が必要。憲章を推進するためにはある程度の強制力は必要と思う。

#### 委員長

行政はただの執行機関であって、条例とは、最終的には議会、いわば市民が作って、市民自らを縛るものである。京都市行政の誰かが作るものではない。そのところは気をつけてほしい。

#### 委員

それはそのとおり。必要最低限のルール作りだと思っている。

#### 委員

憲章には素晴らしいことが規定されており、これに反対する人はいないと思うが、個人としてとなると難しい。市民、保護者、地域住民には何ができるかという方策が条例であると分かりやすい。組織の一員として市民に実践をお願いするときにも条例があれば説明しやすい。自分たちで生み出した指針としての条例があると物事が進めやすいと思う。

#### 委員

どうやってまとめるのか難しくなっていると感じているが、条例としては、個人の領域に入っていかなざるを得ないと思う。そうでなければ憲章のままでいい。やはり具体的な方策が必要になる。

#### 委員

委員長は、個人の領域、行政の環境整備、緊急課題の3つを挙げたが、私としては、そのうちのひとつでも欠けたら条例の機能が果たせないと思う。社会のサポートはありがたいが、保護者に対しては自分の子は自分で守ると認識してもらいたいし、そのためには個人の領域に踏み込んで、緊急課題にも気づいてもらいたい。そのためには、やはり3つ全てが必要と思う。

骨子案での滞在者の役割がよくわからなかったが、京都市の憲章を全国に向けたアピールということなのだろうか。それと、PTA等も取り組んでいるノーマライゼーションといった京都市の先進的な取り組みをアピールする条例になってほしい。保護者に視点を当てて、責任について踏み込んでいくべき。

#### 委員

憲章を推進するための条例として単純に考えると、やはり環境整備は必要。その環境整備に当たって、

誰が何をするのかを明確にしておかないと、結局市だけがすることになってしまうので、個人の領域にも触れざるを得ない。ただ、罰則まではどうか。骨子案はよくまとまっていると思う。更に具体的な方策については、次の措置で考えていくという規定の仕方で良いのではないか。

「早寝・早起き・朝ごはん」については、規定すれば、面白おかしく取り扱われそうに思う。この文言を残すかどうかは真剣に考えてほしい。

#### 委員長

要するに躰の伝承が欠落しているということ。具体的な伝承がない。そこまで言わないといけないという現状がある。

#### 委員

行政のサポートはどうしても必要。公聴会でも、生活習慣の実践に関しては、貧困問題や母子家庭の大変さの話があった。最低生活維持を支えることを条例に入れるべきでは。市民が主体になって頑張るためにも、市や周りのサポートが必要である。

#### 委員

家庭に踏み込まざるを得ない状況はある。昨日、試合があったのだが、「予選で頑張った子に対し、本選での成果に指摘をしてしまい、反省している。」という親の声があった。悩める親、反省する親に対し、保育園や学校で共感したり教えられたりしてきた。地域のコーディネーターや場の提供という点で学校の責務を感じている。取組には、お金も必要になる。個々に踏み込んで話をしていくことも必要。

#### 委員

大人が行動すれば、子どもも周りも気付いてくれるというのが憲章の始まり。今は自分で何かをする前に他人の力をあてにすることが多くなった。朝の見守り隊の多くは高齢者で保護者はわずか。「早寝・早起き・朝ごはん」と、本来は言わなくてもよかったことを、身近な人が言わなければ。みんなが「何かできる」との思いを持ってもらうための条例を。

#### 委員

余計なお世話という思いは、憲章においても起こっていることかもしれない。憲章について尋ねると、否定的な意見としては、「『ちゃんとやりましょうね』と言われているみたい。」と。ちゃんとしている人には重荷になり、やっていない人は無視してしまう。

一方、条例については、個人の領域への干渉は、おせっかいというより、高慢ちき、傲慢かもしれない。「早寝・早起き・朝ごはん」等の躰について、この条文の基本的な構成だが、大人はできるので、できる大人が子どもを守るという前提になっていて危ない。本来、大人と対峙する主張を持っているのが子どもであって、その子どものスタンスをどう含め、取り入れていくのかという視点が大事。

私は単純に考えていて、条例は、緊急課題を含めた環境・条件整備である。個人領域への介入は、例えば虐待については、児童福祉法があるし、虐待防止法もあるし、児童相談所といった公的機関もある。そういったものはそちらに任せればよい。踏み込んではないものもある。環境整備を中心に、とい

うのが私のスタンスである。

#### 委員

憲章で謳われていることは個人の領域に関わることであり、条例で何処まで定めるかは、議論が必要と考えます。

条例においては行政、地域住民、事業者などの実践主体が憲章実現に向けて取り組むべき方向性を示すとともに、環境や基盤などの条件整備に係るものとする必要があると思います。

#### 委員

踏み込めることと踏み込めないことがあるが、ある程度は踏み込んで、いろいろな問題に取り組むべき。自分たちがしている行動が躰になっていくので、親の行動が大切。委員会ニュース3号にあるように、「親も育ち学べる取組」として、「子育てグループでは、我が子や自分のことを考える段階から、他の子やグループへの貢献を考える等まで育ち合う」とあったが、これは素晴らしいと思う。地域の子が、地域みんなが見守ってくれているのだと気づいてもらえるように、思いやりの心が広がっていくとよい。

#### 委員

骨子案において緊急課題を抜き出したことではっきりしてきた。京都府や国が動いているので、その縛りが強まれば、京都市が規制することはない。そうなった時には、京都らしい何かを発信できればよい。国等の動きを見て連動させていくべき。

行政ができて施策として動きやすくなるのなら、しっかりと細かいところまで盛り込めばよい。

個人の領域には、ミニマムなことならば、標準的なことなので構わないのでは。ある程度書いていかないと、憲章と変わらない。市民にインパクトを与える条例にしたい。

#### 委員

憲章の制定に関わって以降、団体として憲章の定着化に取り組んできたが、なかなか周知できていない。憲章は高邁な理念を謳っているが、どうすればよいのかが見えにくい。だから、推進する条例を作ることは良いことだと思っている。具体的に何をすべきで、何をしてはいけないのか。これを規定することが条例に求められていると思う。「早寝・早起き・朝ごはん」についても、当たり前のことだが、実際の家庭では行われていない。あらためて条例で謳いあげることが必要。してはいけないことは、制裁も含めて取り上げるべき。児童に対する性的関心を、「個人の自由だ」と言われても到底認められないし、「個人の家庭の自由」と言われても、虐待は放っておけない。してはいけないことについては、もっと打ち出しをしたほうがいい。

定義について、学校以外の施設にもそれぞれの役割があるので、「育ち学ぶ施設」という表現の変更は大変良い。

#### 委員

憲章と条例の関係について、「憲章を推進する条例」ということで、縦のラインで繋がっているよう

な印象を持っているが、平行と考えれば関係が変わってくるのではないか。今になって振り出しに戻るようなことではあるが、憲章は理念としての行動規範、条例化は実践行動するために、行政・企業・市民団体がバックアップするために行うほうがよいのではないか。そうなれば条例における規制の考え方も変わってくることになる。

#### 委員長

平行と垂直の関係については、観点が変わってくることなので、少し置いておくとして。

憲章が理念だとすれば、いかに実践するかが条例というのが本日付の京都新聞の社説記事の見方。しかし、条例で実践化できるかは、最初から申し上げてきたことだが、極めて疑問と言わざるを得ない。条例は抽象的なものなので、実践化はアクションプランになる。そういう限界はあるが、アクションプランの根拠になるものを作る必要がある。

個人の領域にどう踏み込むか、子どもを社会で支える仕組みを作る、という2つがポイントとしてあった。今までは「公助」中心であったものが、今は「共助」という考え方が進んでいる。その共助的な環境を整備しようという考え方と、社会の一員である個人に「もっとしっかりしてよ」という考え方と、どう調和させ、どこまで条例で踏み込むか。環境整備に終始する条例とするならば個人の問題は消えるが、「子どもを共に育む」といっている以上、それでは多くの人が納得しない。子どもを支える主体である保護者や学校関係者等の関わり方を問題にせざるを得ないので、これをどう表現するか。

条例案の「実践主体の主な役割」も抽象的であり、理念にとどまっているかもしれない。踏み込むというなら、もっと踏み込まなければならない。ところが、次の「憲章の実践方策」というアクションプラン的なところで、「早寝・早起き・朝ごはん」という超具体的な表現が入っているから、ここまで踏み込んで困るという意見が出てくる。これを「規則正しい生活」という言葉に置き換えると抽象的になり、それではわからないという意見が出てくる。抽象的にとどめるか、具体的に表現するか、考えてほしい。社会環境を整備することに反対意見はない。大人がしっかりしなくてはいけないという考え方も持っている。2つのバランスをどうするか。

緊急に取り組む課題について、条例はこれに特化しても良いという意見もある。しかし、憲章を作る過程から課題になっていたことを、一連の流れの中に取り組むこと自体が京都特有のこと。また、もう少し京都ならではのことを付け加えることが必要ではないか。例えば、携帯電話でも京都独自の先進した取り組みをしているものが既にあるなら、それに取り組むとか。

ここで、憲章と条例の平行関係について、もう少し解説を。

#### 委員

憲章があつての条例ということは動かないが、憲章にがんじがらめではなく、もう少し柔らかく。うまく表現できないが。

#### 委員長

今日のところは却下としたい。

#### 委員

骨子案の基本理念のところ、憲章の普及と実践行動は、市民が主体となって推進するとされている。この条例で何をやるかは、市民に主体になって推進しなさいというべきものなのか。以前の案と比べ、主体に行政が含まれていない点で、主体が限定的になったように思う。市民が主体となって推進する環境を整備するといったところで、行政は主体に含まれないのか。

事務局

前回の委員会で、「市民が主体であるということをはっきりすべき」との御意見に基づいて変更したものであるが、さらに御意見があれば再検討したい。

委員長

憲章を作ったのは市民。個人でまかないきれない領域が広がり、各種のサポートが必要な社会情勢になっていることは確かであるが、最初から行政を主体とすると、市民自ら作った憲章の意義が薄まる。まず市民が取り組んで、できないところを行政に最優先課題として求める。最初から行政を主体に含めてしまうことは、行政が環境をつくらなければならないということになりかねず、それは問題である。

委員

そういう趣旨ではない。もちろん、主は市民。ただ、行政の役割を盛り込むべきでは。

委員長

もちろん環境整備は無視できない。しかし、最初からということになれば、それは違う。

委員

憲章の項目に照らして条例が作られているので、憲章と切り離しにくくなっている。別の視点で作ってみてもよいのでは。

事務局

検討したい。

委員

市民といっても、個人レベルの市民を指すのか、市民団体レベルの市民を指すのか。条例案の文章を読む限りでは、個人がバラバラのイメージだが、市民一丸で取り組んでいこうというイメージもあるのか。誰がどうやって音頭をとっていくのか、条例が出来てからのイメージも確認したい。

人づくり 21 世紀委員会の所属団体は誰が決めているのか。

事務局

人づくり 21 世紀委員会の発足当時は事務局から幅広い団体に声を掛けた。現在は申請があれば人づくり委員会の常任幹事等で承認して加入いただいている。

委員

人づくり 21 世紀委員会の所属を行政が決めているのであれば、憲章を市民が定めたとはいえないのではないかと思ったので質問した。

委員長

最終的に憲章とすることは議会でも諮られたわけで、21 世紀委員会の一部で決められたわけではない。もちろん、条例制定後の進め方についても、その主体が 21 世紀委員会に限定されることはありえない。

委員

保護者の役割について、「子どもの自ら育つ力を大切に」だと、放っておいても育つと思われる。個人的には、具体的に「何時までに寝る」といったところまで書いてもらいたい。

委員長

そうなると、「余計なお世話」との意見がかなり出てくる。

委員

未来子どもプラン策定の際に市が行った子育てニーズに係る調査において、市民の最も高いニーズは「子どもと一緒に御飯を食べる」「子どもに挨拶をさせる」「家族が仲良く暮らす」といった“当たり前前”のものだった。当たり前のことが通用しない世の中だということ。だからこそ、躰に関して「こうあるべき」と言うと、トップダウンの印象を与える。市民の側から沸きあがったニーズだと、どこかに文言で示すことで、市民の捉える印象が変わってくるのではないかと思う。

委員長

ミニマムをどう捉えるかに苦心している。「挨拶しよう」というのは簡単だが、家族と挨拶しない子どもも少なからずいて、「大きなお世話」と言われる。ただ、共同体としてそれでいいのかという疑問もある。条例化に際してどこまで具体化するのか、次回委員会までの宿題としたい。

また、縦とか横とかの関係性は別にして、条例化が必要ということに異論はないということによいですね。

(各委員から意見なし)

事務局

今後、パブリックコメントで骨子案を市民に提示して意見を求めるには、もう少し具体化する必要があると認識している。例えば、規制に関して、行うべきものがあるのか、どのような領域・手段で行うのかということの議論など。

委員長

規制については、国・府の法令で既に規制しているものに加えて市独自に規定するか、さらに上乗せ

していくものなのか。議論のために、事務局には、規制状況をまとめた資料を作成してもらいたい。また、委員には、制裁すべきものには制裁をすべきとの意見があれば、次回委員会で是非発言いただきたい。

事務局

以上をもって第4回検討委員会を終わらせていただく。