

## 第2章

# 札幌市の現状

本章では、計画期間が平成26年度までとなる、札幌市の子ども施策に係る計画「札幌市子どもの権利に関する推進計画（第1次）」及び「さっぽろ子ども未来プラン（後期計画）」の計画を評価するとともに、新計画の策定に当たり実施した「子ども・子育て支援ニーズ調査」や「子どもに関する実態・意識調査」の結果など、札幌市の子ども・子育ての現状を整理しています。

- 1 「推進計画（第1次）」及び「未来プラン(後期計画)」の評価
- 2 札幌市の子ども・子育ての現状

# 1 「推進計画(第1次)」及び「未来プラン(後期計画)」の評価

## 1 計画の概要

### 〈推進計画(第1次)〉

推進計画は、権利条例に基づく総合的な計画として、平成22年度に第1次推進計画を策定しました。第1次計画では、平成26年度までを計画期間とし、「子どもの権利を尊重し、安心できる環境の中で、自立性と社会性を育むまちの実現」を基本理念として掲げ、「子どもの意見表明・参加の促進」をはじめとした4つの基本目標のもと、個別の事業や取組など総合的な施策を展開してきたところです。

- 基本目標1 子どもの意見表明・参加の促進
- 基本目標2 子どもを受け止め、育む環境づくり
- 基本目標3 子どもの権利の侵害からの救済
- 基本目標4 子どもの権利を大切にす意識の向上

### 〈未来プラン(後期計画)〉

未来プランは、「次世代育成支援対策推進法」に基づく市町村行動計画として、平成16年度から平成21年度までを前期、平成22年度から平成26年度までを後期と、計画を2期に分け策定し、「子育て支援」「子育て支援」を総合的に進めてきました。

後期計画では、「子どもの権利が尊重され、子どもの輝きがすべての市民を結ぶまち」の基本理念と「子どもの視点」「次世代を育成する長期的な視点」「社会全体で支援する視点」の3つの視点に基づき、7つの基本目標を掲げ施策を展開してきたところです。

- 基本目標1 子どもの最善の利益を実現する社会づくり
- 基本目標2 安心・安全な母子保健医療のしくみづくり
- 基本目標3 働きながら子育てできる社会づくり
- 基本目標4 すべての家庭の子育てを支援するしくみづくり
- 基本目標5 特別な配慮を要する子どもを支えるしくみづくり
- 基本目標6 子どもが豊かに育つ環境づくり
- 基本目標7 子どもと子育て家庭が暮らしやすいまちづくり

## 2 計画の主な取組

### 〈子どもの権利保障の推進に関する主な取組〉

#### ■子どもの意見表明・参加の促進

##### 【子ども企画委員会の設置などによる子どもの意見の反映】

市政においても様々な計画策定における子ども向けパブリックコメントの実施や子どもとの意見交換会(子ども企画委員会)の実施など、子どもの意見を反映するよう取組を進めました。また、子どもが市政に対して気軽に提案や意見が言えるような仕組みをつくりました。

##### 【児童会・生徒会活動などによる子どもの参加の推進】

各学校において、児童会・生徒会活動などによる行事やきまり等について話し合う場に子どもが参加する取組や、子どもが主体的にいじめ防止やボランティア活動に参加する取組を進めました。

## ■子どもを受け止め、育む環境づくり

### 【放課後の居場所づくり】

放課後帰宅しても保護者が就労などにより家庭にいない児童への対策の充実として、児童クラブ<sup>3</sup>の対象を小学6年生まで拡大しました。

### 【学びの環境づくり】

不登校児童生徒の受け皿として、学習支援や体験活動など、子どもの学びの環境の充実を図っているフリースクール<sup>4</sup>などの民間施設に対し、事業補助による支援を実施しました。

### 【プレーパーク<sup>5</sup> 事業の推進】

札幌市プレーパーク基本方針及びプレーパーク事業推進要綱を策定し、普及啓発事業や活動支援を行いました。

### 【学校におけるいじめへの対応】

各学校において、いじめの取組年間計画に基づいた取組を推進しました。「いじめの状況等に関する調査」の際に、子どもがより素直な気持ちを回答できるように、「悩みやいじめに関するアンケート調査」として実施し、その回答を分析して子どもとのきめ細やかな面談を実施するなど、いじめの未然防止、早期発見・早期対応に向けた取組を充実しました。

### 【不登校に対する取組】

平成24年度から、不登校や不登校の心配のある子どもや家庭を支援する「心のサポーター<sup>6</sup> 配置モデル事業」を行い、平成25年度はモデル校を拡充して実施しました。また、学校に抵抗感のある子どもが通えるように、学校以外の不登校対策施設として「教育支援センター白石・宮の沢」を開設しました。

## ■子どもの権利の侵害からの救済

### 【札幌市児童相談体制強化プランに基づく取組】

児童の養育に関する様々な問題や悩みに24時間対応するため、児童相談所内に「子ども安心ホットライン」を開設したほか、各区役所における児童虐待の通報があった際の職員の配置や家庭児童相談室の設置、オレンジリボン地域協力員<sup>7</sup>の創設など、児童虐待の対応を強化しました。

### 【子どもアシストセンターの運営】

子どもアシストセンターでは、年間約4,000件前後寄せられる相談に対し、親身に対応し、必要に応じて調査・調整等を行うなどにより、子どもの権利の侵害からの救済を図りました。また、各関係機関との連携強化や出前講座等を通じた広報・普及活動により、安心して相談ができる環境づくりに努めました。

## ■子どもの権利を大切にす意識の向上

### 【子どもの権利の広報普及】

子ども向け出前授業や教職員向け出前講座を新たに実施したほか、幼児やその保護者向けの絵本を新たに作成しました。

### 【教職員研修の充実】

教職員研修の充実を図るとともに、対象者の拡大をはかり、従来の新任管理職研修、10年経験者研修に加えて、初任者研修においても子どもの権利の研修を実施しました。

### 【学習資料の作成】

札幌市研究開発事業において、子どもの権利に関する研究を実施し、児童生徒向けの学習映像資料（DVD）を作成し、全市立学校に配布しました。

3 【児童クラブ】 放課後帰宅しても保護者が就労などにより家庭にいない児童に対する適切な遊び及び生活の場を与えるとともに、その健全育成を図る事業で、児童会館及びミニ児童会館で行うものをいう。

4 【フリースクール】 不登校の子どもたちの受け皿として、学習支援や体験活動などを行うため、個人やNPOなどが運営する学校以外の安心できる学びの場、居場所の総称。

5 【プレーパーク】 子どもの自主性・創造性・協調性を育むことを目的として、既存の公園などにおいて、「規制を極力排除した子どもの遊び場」を地域住民等が開催・運営する取組。

6 【心のサポーター】 不登校やその心配がある子どもや家庭に対し、個別の指導を行ったり、関係機関と連携して対応したりするなど、一人一人の子どもに状況に応じた支援を行う有償ボランティア。

7 【オレンジリボン地域協力員】 児童虐待の早期発見等を目的として、一定の研修を受講した一般市民を協力員として登録する制度。

## 〈子育てしやすい環境整備に関する主な取組〉

### 第1章

### 第2章

### 第3章

### 第4章

### 第5章

### 第6章

### 参考資料

#### ■安心・安全な母子保健医療のしくみづくり

##### 【妊婦支援相談事業の実施】

母子健康手帳交付時に保健師が妊婦やその家族と面接し、また、必要な場合には、家庭訪問等による継続的な支援を行うことで、妊婦の妊娠・出産への不安軽減を図りました。

##### 【不妊治療支援事業の実施】

不妊治療の際にかかる費用の一部助成を行ったほか、医師・保健師等が相談に応じる不妊専門相談など、不妊に悩む夫婦への支援を行いました。

##### 【乳幼児健康診査の充実】

各区保健センターにおいて、定期的に乳幼児の健康診査を実施することで、疾病や障がい<sup>8</sup>の早期発見、健全な発育・発達の促進、育児不安の軽減を図りました。

#### ■働きながら子育てできる社会づくり

##### 【ワーク・ライフ・バランス<sup>8</sup>推進事業】

ワーク・ライフ・バランスに積極的に取り組む企業を札幌市独自の基準で認証し、助成を行うことで、ワーク・ライフ・バランスの普及啓発に努めました。

##### 【認可保育所等の整備の促進】

認可保育所等の新設や増改築などの整備を積極的に進めることで、保育所定員数を拡充し、保育所待機児童<sup>9</sup>の解消に努めました。

##### 【就労形態に応じた多様な保育サービスの充実】

市民の多様な保育ニーズに対応するため、延長保育や休日保育の実施箇所数を拡充しました。

##### 【病児・病後児への保育サービスの充実】

病院等に付設した施設で病気回復期の児童を一時的に預かる「病後児デイサービス事業」や、緊急時に病児や病後児の預かり等を行う「札幌市こども緊急サポートネットワーク事業」を実施しました。

#### ■すべての家庭の子育てを支援するしくみづくり

##### 【区保育・子育て支援センター及び子育てサロン<sup>10</sup>の設置促進】

区における子育て支援の中心的役割を担う区保育・子育て支援センター（ちあふる）や常設の子育てサロンの設置を進め、子育て家庭が身近な場所で自由に集い交流を深める場の拡充に努めました。

#### ■子どもと子育て家庭が暮らしやすいまちづくり

##### 【犯罪のない安全で安心なまちづくりの推進】

事業者に対し「地域安全サポーターズ<sup>11</sup>」への参加を呼びかけた結果、280を超える団体（社）が参加し、地域の防犯パトロールや子ども110番の店などの防犯活動を実施しました。

8【ワーク・ライフ・バランス】 やりがいのある仕事と充実した個人生活が調和したバランスの良い働き方。

9【待機児童】 認可保育所への入所を希望し、市に申込書を提出している子どものうち、入所要件を満たしているにもかかわらず入所できずにいる子ども。

10【子育てサロン】 子育て中の親子が気軽に集い、自由に交流や情報交換ができる場。

11【地域安全サポーターズ】 社会貢献活動の一環としてパトロールなどの市内での地域安全活動を行う札幌市の事業者登録制度。

## 〈特別な配慮を要する子どもを支える環境整備に関する主な取組〉

### 【家庭的な養育環境の整備】

里親登録数やファミリーホーム（自らの住居等で5～6人の子どもを養育する）などを増やし、虐待など不適切な養育環境で育った子どもに対する家庭的な養育環境の整備を推進しました。

### 【特別な支援を必要とする幼児の支援体制の構築と小学校との連携】

各区の幼稚園・保育所・小学校の担当者が一堂に会する「幼稚園・保育所・小学校連絡会」を開催して、幼稚園・保育所の担当者が小学校の担当者に引継ぎを行うなど、特別な教育的支援を必要とする幼児の就学に向けて円滑な連携がとれるよう、幼保小の連携を推進しました。

### 【ひとり親家庭学習支援ボランティア事業の実施】

ひとり親家庭の児童(小学校3年生～中学校3年生)に対し、学習習慣を身に付けさせ、基礎学力の向上を図るとともに、進路等の相談を通じひとり親家庭の自立を促進することを目的とした学習支援事業を実施しました。

## 3 計画における成果指標の達成状況

### 〈推進計画(第1次)〉

第1次推進計画では、以下の①～③を成果指標として設け、計画全体の達成状況を評価することとしています。

成果指標	調査名等	子どもに関する実態・意識調査		目標値 (平成26年度)
		平成21年度	平成25年度	
①自分のことが好きだと思う子どもの割合(子ども)		53.2%	65.4%	70%
②子どもが、自然、社会、文化などの体験をしやすい環境であると思う人の割合(上段:子ども、下段:大人)		42.4%	59.3%	60%
		55.4%	54.9%	60%
③子どもの権利が守られていると思う人の割合(上段:子ども、下段:大人)		48.3%	57.0%	60%
		48.4%	49.1%	60%

### 【計画の評価】(まとめ)

第1次推進計画で実施した取組や施策を通して子どもの権利の保障を総合的に進めてきたことで、達成状況からも、一定の成果を生んでいると評価することができます。

しかしながら、②子どもが、自然、社会、文化などの体験をしやすい環境であると思う人の割合や③子どもの権利が守られていると思う人の割合の指標について、特に大人の値については、第1次推進計画期間中での目標の達成には課題が残るものとなっています。

したがって、第1次推進計画の基本的な考え方は引き続き推進しつつ、第2次推進計画において子どもの権利の保障を一層進めるよう、取り組んでいく必要があると考えられます。

## 〈未来プラン(後期計画)〉

後期計画では、計画全体の成果指標のほか、7つの基本目標ごとにも成果指標を設け、計画全体及び基本目標ごとの達成状況を評価することとしています。

成果指標		調査名等	子どもに関する実態・意識調査		目標値 (平成26年度)
			平成20～ 21年度	平成25年度	
全体	子どもを生み育てやすい環境だと思 う人の割合		46.4% (平成20年度)	60.7%	70%
	子育てに関して不安や負担感を持つ 保護者の割合		46.7%(*1) (平成20年度)	56.8%	40%
目標 1	子どもの権利が尊重されていると思 う人の割合(*2)		41.0% (平成21年度)	46.1%	60%
目標 2	安心して妊娠・出産ができる環境が 整っていると思う人の割合		52.6% (平成21年度)	56.0%	60%
目標 3	仕事と生活の調和がとれていると思 う人の割合		38.6% (平成21年度)	48.6%	60%
	希望した時期に、希望した保育サー ビスを利用することができた人の割合		41.6% (平成21年度)	63.9%	60%
目標 4	子育てについての相談体制に満足し ている人の割合		35.9% (平成21年度)	32.8%	60%
目標 5	特別な配慮が必要な子どもの支援体 制が整っていると思う人の割合		41.7% (平成21年度)	39.5%	60%
目標 6	子どもが、自然、社会、文化などの 体験をしやすい環境であると思 う人の割合(*2)		58.0% (平成21年度)	60.7%	60%
目標 7	子どもと子育て家庭が暮らしやすい まちであると思う人の割合		53.2% (平成21年度)	51.8%	60%

※1 未来プラン(後期計画)策定時のニーズ調査による。

※2 「子どもの権利が尊重されていると思う人の割合」及び「子どもが、自然、社会、文化などの体験をしやすい環境であると思う人の割合」は、「推進計画」及び「後期計画」の成果指標となっていますが、推進計画では「子どもに関する実態・意識調査」、後期計画では「指標達成度調査」により実績値を把握しています。

### 【計画の評価】(まとめ)

計画全体の成果指標である「子どもを生み育てやすい環境だと思う人の割合」や基本目標ごとの達成状況から、後期計画が一定の成果を生んでいると評価することができます。

一方、計画全体のもう一つの成果指標「子育てに関して不安や負担感を持つ保護者の割合」の達成状況からは、子どもや子育て家庭を取り巻く様々な状況の深刻化や複雑化が伺えます。

したがって、今後も、施策の見直しなども含め、子どもを生み育てやすい環境をより一層推進していく必要がありますが、基本目標ごとの成果指標からは、特に基本目標4及び5の成果指標「子育てについての相談体制に満足している人の割合」「特別な配慮が必要な子どもの支援体制が整っていると思う人の割合」の平成25年度実績値が、平成26年度の達成目標値からかい離していることへの対応が必要です。

※ 新計画の課題と課題を踏まえた施策の方向性は、成果指標の結果だけで判断できるものではないことから、次ページからの「札幌市の子ども・子育ての現状」も踏まえうえで、第4章「具体的な施策の展開」（45～86ページ）に基本目標ごとの現状と課題を整理しています。

第  
1  
章

第  
2  
章

第  
3  
章

第  
4  
章

第  
5  
章

第  
6  
章

参  
考  
資  
料

## 2 札幌市の子ども・子育ての現状

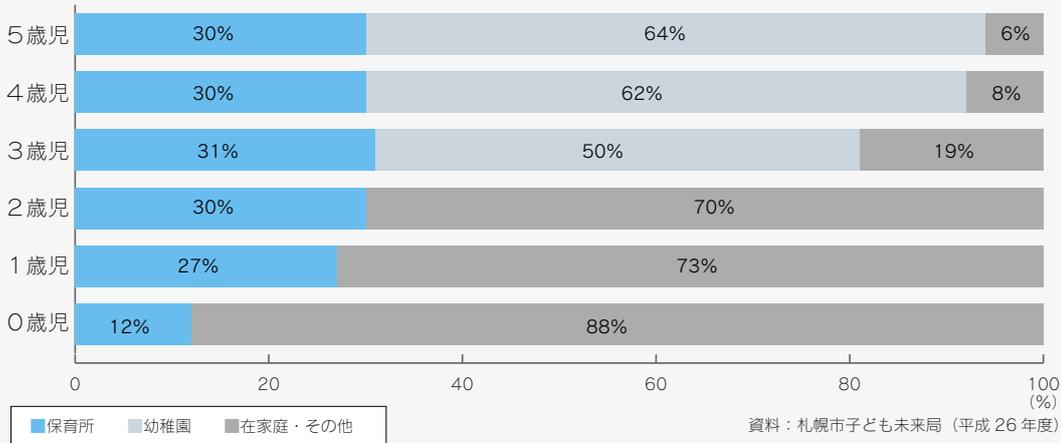
### 1 子どもの現状

#### 1. 子どもの育ちに関すること

##### ■札幌市の就学前児童の日中の過ごし方（図1）

札幌市の就学前児童が日中に過ごす場を見ると、3歳未満の児童の約8割が家庭などで過ごしています。その後、年齢が上がるにつれ、保育所または幼稚園に通う割合が増え、5歳児では、約95%が保育所または幼稚園を利用しています。

図1 就学前児童の日中の過ごし方

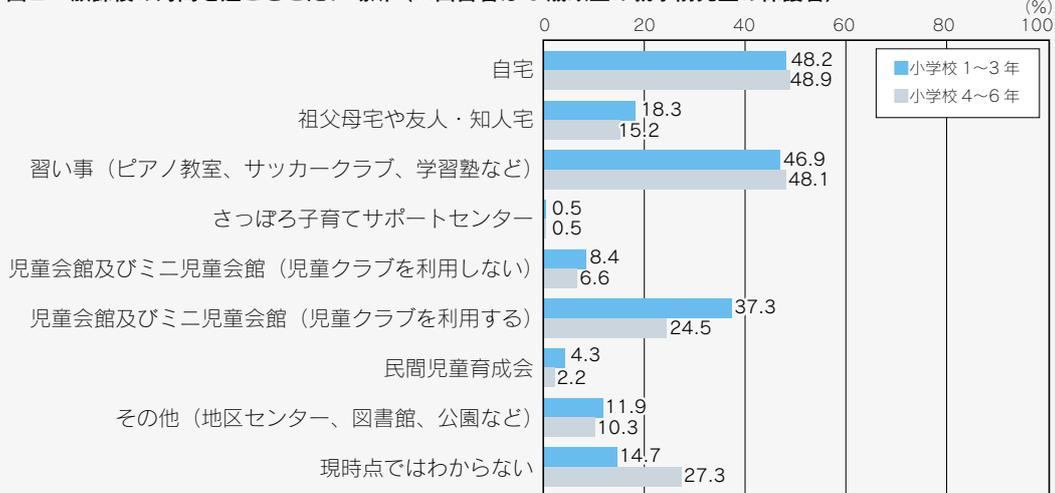


##### ■小学校就学後の放課後の過ごし方（図2）

学年に関わらず、いずれも「自宅」と「習い事」が4割を超えています。

「児童会館及びミニ児童会館<sup>12</sup>（児童クラブ<sup>13</sup>を利用する）」では、高学年に比べ低学年の利用希望が高いことが分かります。

図2 放課後の時間を過ごさせたい場所（※回答者は5歳以上の就学前児童の保護者）

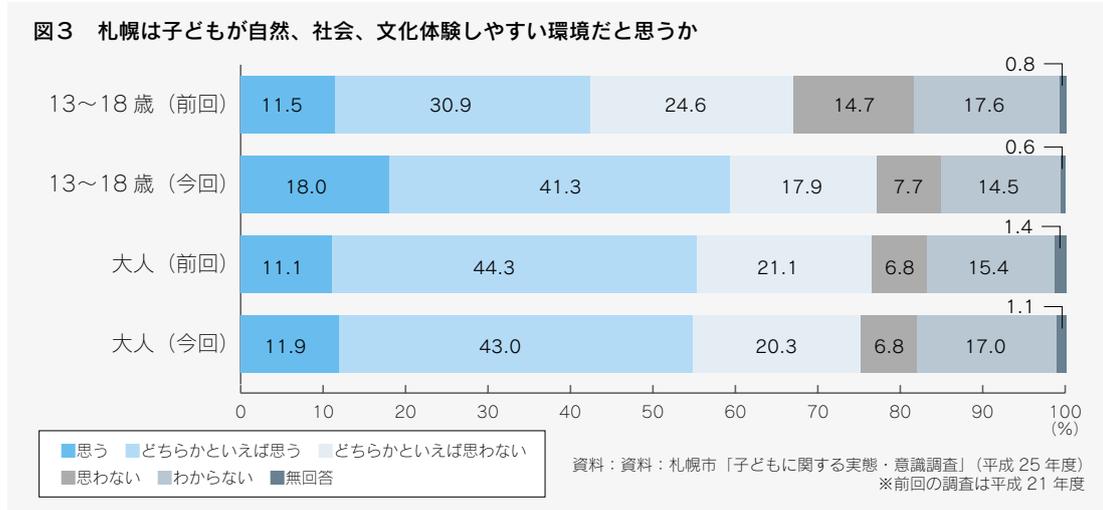


12 【ミニ児童会館】小学校区内に児童会館がない地域の小学校の余裕教室等を活用して設置する児童会館を補完する施設。

13 【児童クラブ】放課後帰宅しても保護者が就労などにより家庭にいない児童に対する適切な遊び及び生活の場を与えるとともに、その健全育成を図る事業で、児童会館及びミニ児童会館で行うものをいう。

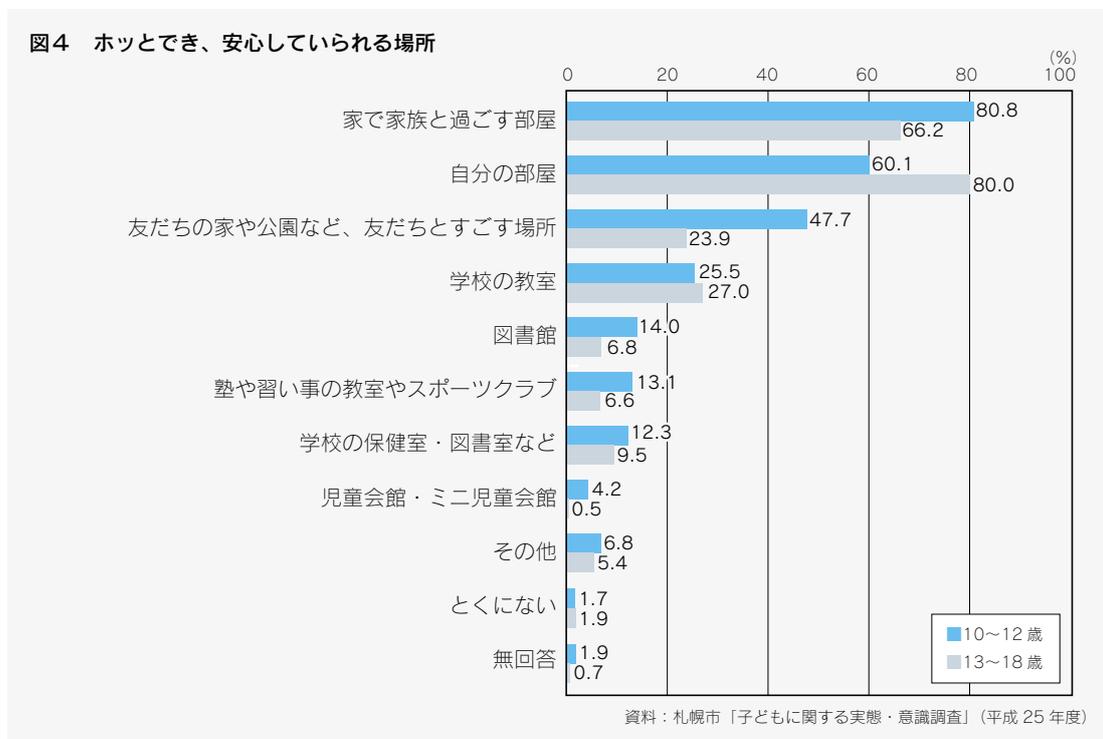
■ 体験活動について (図3)

体験活動がしやすい環境だと「思う」(「思う」と「どちらかといえばそう思う」の合計)と回答した割合は、子どもが59.3%、大人が54.9%となっており、子どもが前回から16.9ポイントと大きく増加したのに対し、大人はわずかですが減少しています。



■ 安心していられる場所 (図4)

「家で家族と過ごす部屋」と「自分の部屋」の自宅内が、いずれの年齢においても6割を超えており、10~12歳では「家で家族と過ごす部屋」が、13~18歳では「自分の部屋」が8割を超えています。



## いじめ・不登校（図5、図6）

図5のとおり、小学生・中学生の1割程度の子どもが、いじめられたことがあると回答しています。

また、図6のとおり、不登校の児童・生徒数は、1,600～1,700人台（在籍率1.2%前後）で、おおむね横ばいに推移しています。

図5 いじめられたことがあると思う児童の推移

※平成23年度までは「今、いじめられていると思うか」という設問  
平成24年度からは「今の学年になってからいじめられたことがあるか」という設問



図6 札幌市における不登校児童・生徒数の推移（市立小学校、中学校）



## ■少年非行・少年犯罪（図7）

不良行為で補導された少年の人数は増加傾向にあり、平成25年には8,780人となっています。

一方、刑法や特別法上の罪を犯した少年の数は減少傾向にあり、平成25年は1,094人となっています。

図7 札幌市内警察署における少年非行・犯罪の状況



## ■障害者手帳・療育手帳保持者（図8）

札幌市における18歳未満の子どもの身体障害者手帳の所持者数は、1,600人程度でおおむね横ばいに推移しています。

一方、知的障がいのある方の状況や相談記録を記載した療育手帳の所持者数は増加傾向にあり、平成20年と平成25年を比較すると34.9%増加しています。

図8 札幌市における18歳未満の身体障害者手帳・療育手帳の所持者数



## ■通所サービスの利用人数（表1）

発達に遅れがあることなどにより、児童発達支援などの通所サービスを利用する子どもは年々増加しています。

表1 札幌市における児童に係る通所サービスの利用人数推移

通所サービス	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年
児童デイサービス※	2,284	1,734	2,385	2,991	—	—
児童発達支援	—	—	—	—	1,920	2,104
医療型児童発達支援	—	—	—	—	39	63
放課後等デイサービス	—	—	—	—	1,834	2,383
保育所等訪問支援	—	—	—	—	18	33

※平成24年4月より、就学状況に応じて児童発達支援または放課後等デイサービスに移行

資料：札幌市保健福祉局

### ※児童発達支援

未就学の障がい児に対し、日常生活における基本的な動作の指導、知的技能の付与、集団生活への適応訓練、その他必要な支援を行う。

### ※医療型児童発達支援

就学していない肢体不自由児を対象に、保育、理学療法、作業療法、言語聴覚療法、精神発達相談、保健相談、摂食支援及び栄養相談並びに小児科及び整形外科の診察などの総合的な療育を行う。

### ※放課後デイサービス

就学している障がい児に対し、授業の終了後または学校の休業日に、生活能力の向上のために必要な訓練、社会との交流の促進その他必要な支援を行う。

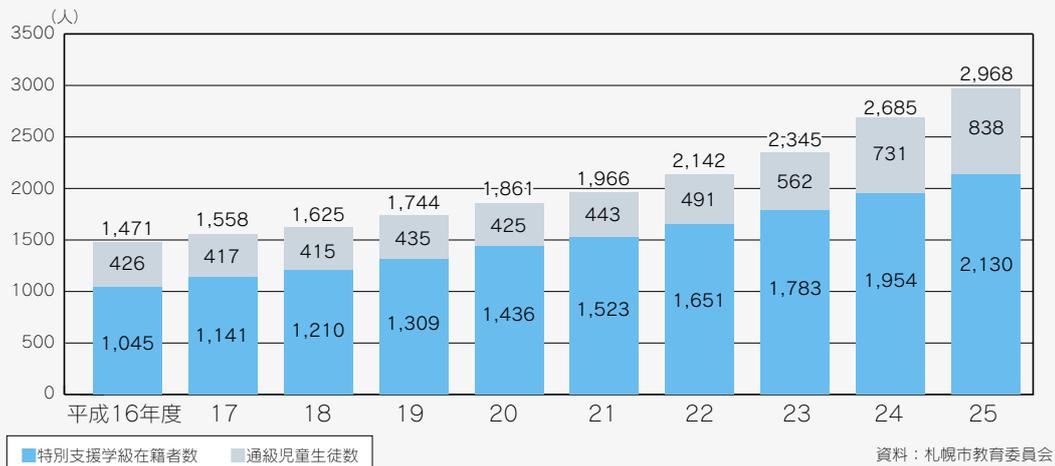
### ※保育所訪問事業

専門職員が保育所などを訪問し、集団での生活に必要な訓練やスタッフへの助言などを行う。

## ■特別支援教育の推移（図9）

特別支援学級の在籍者数及び通級指導教室を利用する児童生徒数は年々増加しています。

図9 小中学校の特別支援学級在籍者数及び通級児童生徒数の推移



### ※特別支援学級

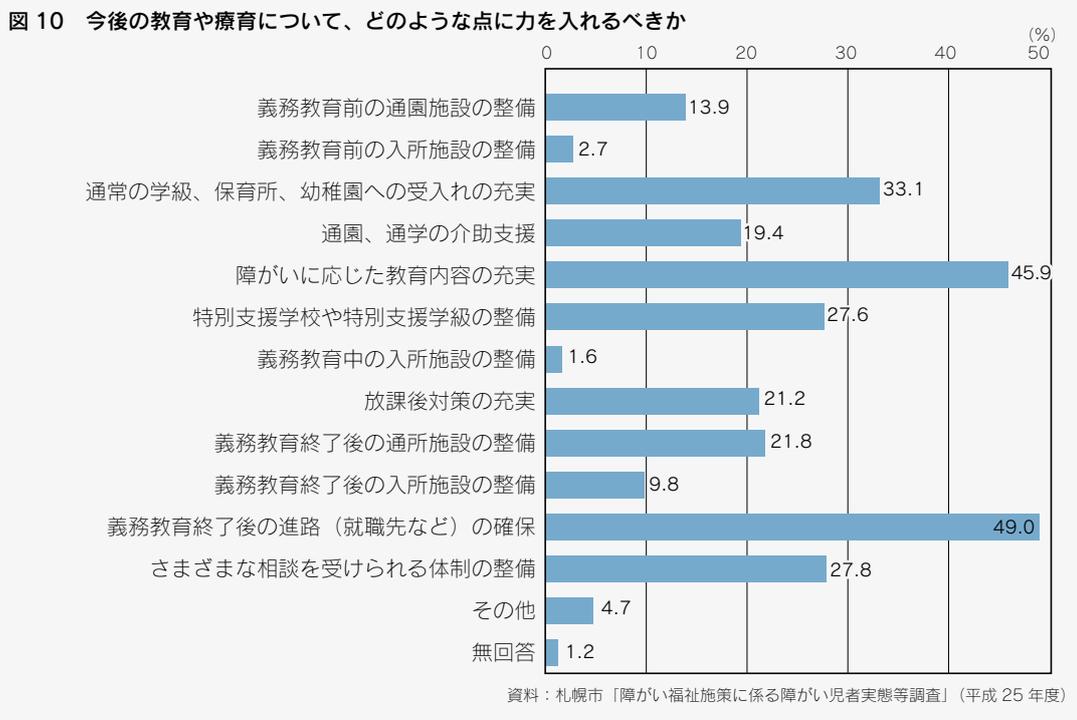
障がいの比較的軽い児童生徒のために小学校、中学校に置かれている学級。札幌市では、知的障がい、自閉症・情緒障がい、病弱・身体虚弱の特別支援学級を設置している。

### ※通級指導教室

小学校・中学校の通常の学級に在籍している障がいの軽い児童生徒が、ほとんどの授業を通常の学級で受けながら、一部の指導を特別な場で受ける制度。札幌市では、言語障がい、難聴、弱視及び発達障がい等の通級指導教室を設置している。

■今後の教育・療育へのニーズ（図10）

障がいのある子どもを持つ保護者の希望としては、「義務教育終了後の進路（就職先など）の確保」が49.0%と最も高く、次いで「障がいに応じた教育内容の充実」が45.9%、「通常の学級、保育所、幼稚園への受入の充実」が33.1%となっています。



■ひきこもりの若者数（表2）

「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」の結果から推計すると、ひきこもり群の若者（15～39歳）は、若者62.5人に対して1人の割合で存在すると考えられます。

表2 ひきこもりの若者の推計数

	ひきこもりの若者の割合※1	推計数※2	
ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事の時だけ外出する	0.8%	4,762人	} 準ひきこもり
ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける	0.7%	4,166人	
自室からは出るが、家からは出ない	0.1%	595人	} 狭義のひきこもり
自室からほとんど出ない	0.0%	0人	
合計	1.6%	9,523人	} 広義のひきこもり (ひきこもり群) (若者62.5人に1人)

資料：札幌市「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」（平成23年度）  
 ※1：標本数2,000人（札幌市在住の15歳～39歳の男女）中有効回収数（率）1,003人（50.2%）  
 ※2：札幌市の15～39歳の人口595,198人（平成23年10月）より、有効回収率に占める割合を乗じて推計

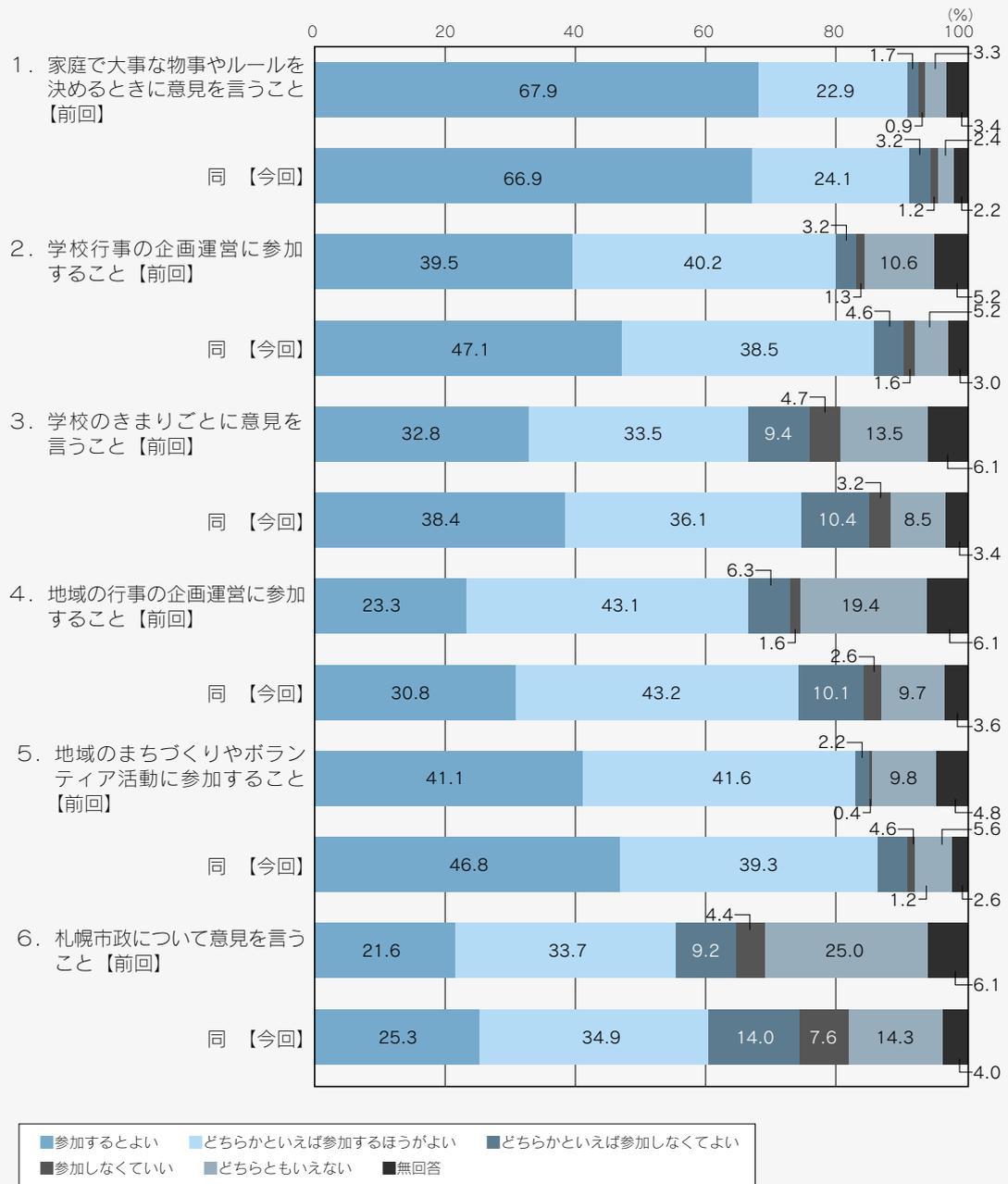
## 2. 子どもの権利に関すること

### ■子どもの意見表明・参加（図11、図12）

図11のとおり、大人については、すべての項目で『参加するとよい』（「参加するとよい」と「どちらかと言えば参加するほうがよい」の合計）と答えた割合が平成21年度に比べ増えています。

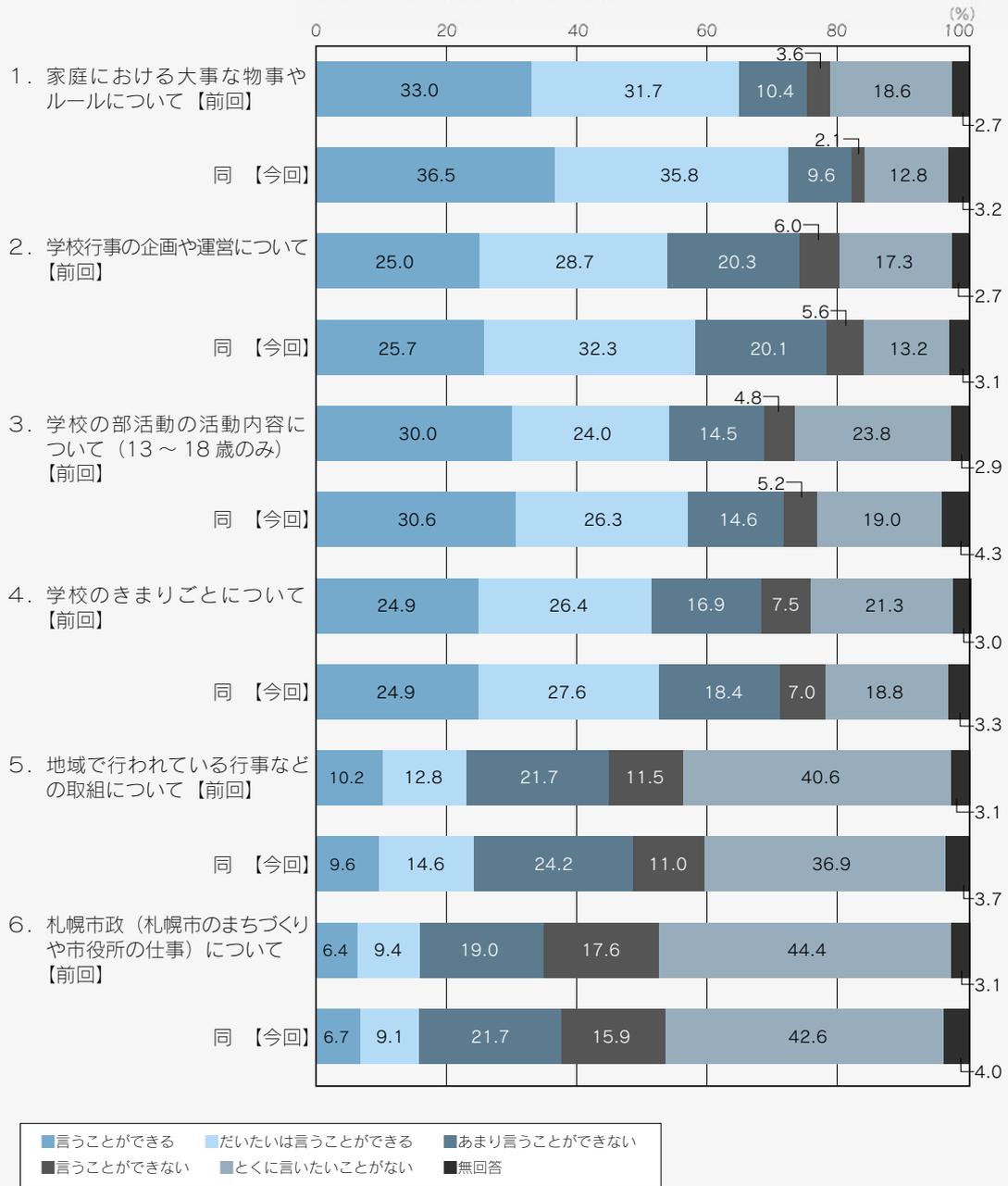
しかし、図12のとおり、『言うことができる』（「言うことができる」と「だいたい言うことができる」の合計）と答えた子どもの割合は、いずれも前回より向上しているものの、大人と比較して低いことが分かります。

図11 【大人】子どもが意見を言ったり、参加したりすることについてどう考えるか



資料：札幌市「子どもに関する実態・意識調査」（平成25年度） ※前回の調査は平成21年度

図12 【子ども】自分の考えや思いがあるときにいうことができるか

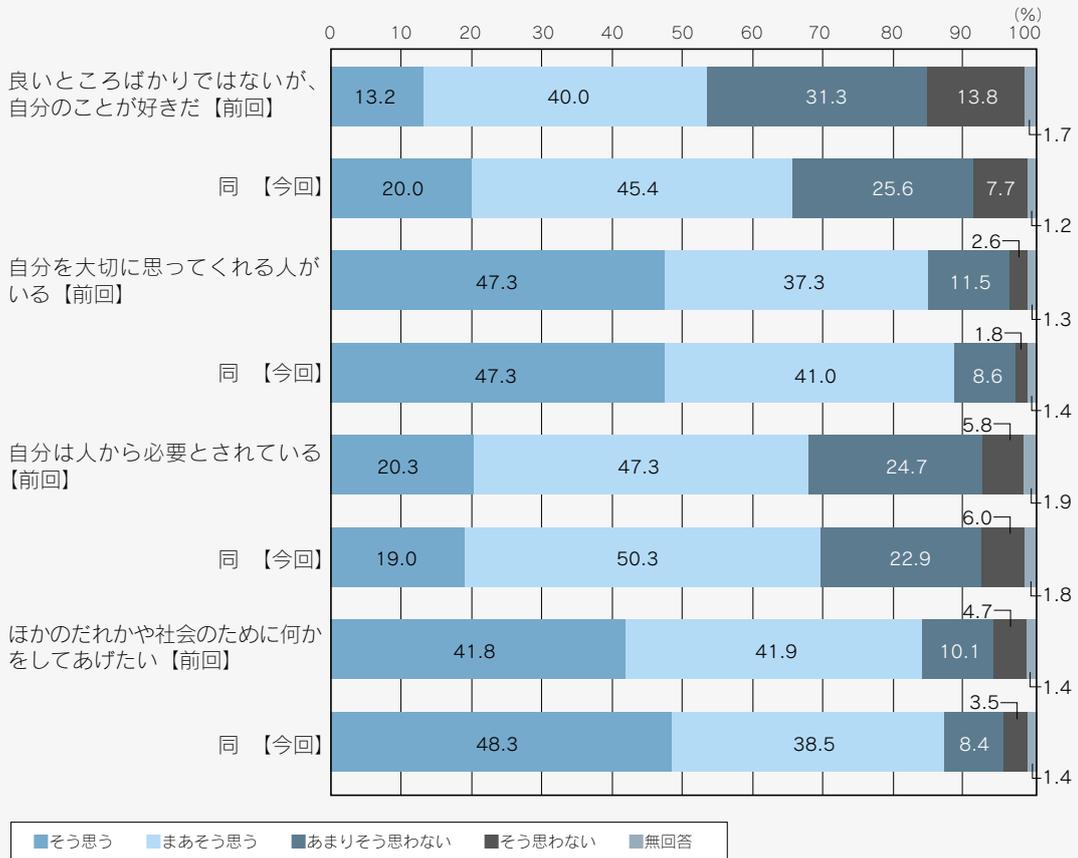


資料：札幌市「子どもに関する実態・意識調査」（平成25年度） ※前回の調査は平成21年度

■自己肯定感（図13、図14、図15）

「良いところばかりではないが、自分のことが好きだ」について『思う』（「そう思う」と「まあそう思う」の合計）と答えた割合が前回から12.2ポイントと大きく増加したほか、他の項目についても前回より『思う』と回答する割合が増加しています。

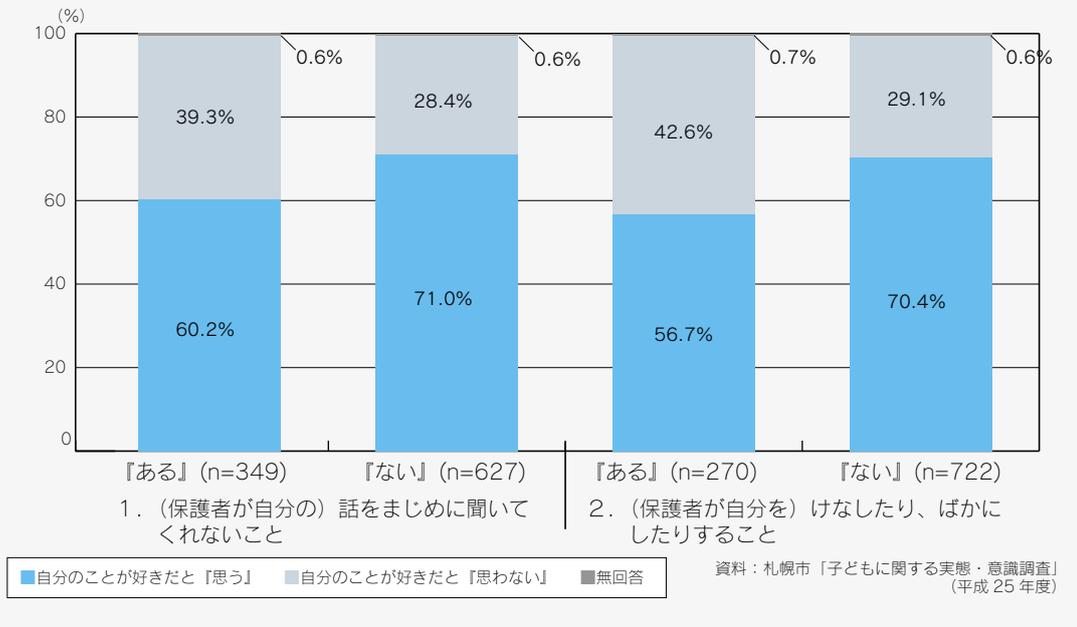
図13 自分自身についてどう思うか（13歳～18歳）



資料：札幌市「子どもに関する実態・意識調査」（平成25年度） ※前回の調査は平成21年度

また、自分のことをどう思うかと保護者の態度の相関関係では、保護者が「自分の話をまじめに聞いてくれないこと」や「自分をけなしたり、ばかにしたりすること」があると回答した子どもは、「ない」と回答した子どもに比べ、「自分のことが好きだと思う」と回答する割合がいずれも低くなっていることが分かります。

図 14 自分のことをどう思うか・子どもと保護者の態度の相関関係



さらに、「自分のことをどう思うか」と「自分の考えや思いがあるときにいうことができるか」についての相関関係では、「言うことができる」と回答した子どもは、「言うことができない」と回答した子どもと比較して、「自分のことが好きだと思ふ」と回答する割合がいずれも高くなっています。特に「家庭」や「学校」など、子どもに最も身近な環境において、その差が大きいことが分かります。

図 15 自分のことをどう思うかと自分の考えや思いがあるときに言うことができるかの相関関係

