

札幌市子どもの権利に関する推進計画（素案）**未定稿**

第 1 章 計画の策定に当たって

1 計画策定の趣旨

札幌市では、国際条約「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」の理念を、よりわかりやすく札幌の実態に即した形で具体的に示し、あらゆる場面での実践につなげるため、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例（以下、「権利条例」という。）」を制定し、平成 21 年 4 月に施行しました。

この計画は、権利条例の理念の実現を目指して、子どもの権利の理解促進・普及に向けた取組や、子どもの参加など、具体的な実践活動を総合的かつ計画的に進めていくため、権利条例に基づき策定するもので、平成 22 年度に策定した第 1 次計画の評価検証を踏まえた第 2 次計画として策定するものです。

2 計画の位置付け・関連計画との関係

この計画は、権利条例第 46 条に基づき、条例の目的である子どもの権利の保障を進めるための「総合的な計画」であり、札幌市の取組を示すとともに、子どもの生活の場における権利保障を具現化するため、家庭、育ち学ぶ施設（学校・施設）、地域における取組を推進する性格を有するものです。

また、「札幌市次世代育成支援対策推進行動計画（さっぽろ子ども未来プラン）後期計画」（計画期間：平成 22～平成 26 年度）の期間満了に伴う新計画及び子ども・子育て支援法に基づく「（仮称）子ども・子育て支援事業計画」を兼ねた、札幌市の子どもの権利に関する総合的な計画である次期「さっぽろ未来プラン」の子どもの権利に関わる部分として、この計画を基本目標の中に位置づけることとし、子どもの健やかな育ちを支援する環境の充実など、深く関連する取組において整合性を図り、さらに、基本理念を共有することで、札幌市として一体的な施策の展開を図るものとしています。

なお、札幌市の平成 25 年度からの 10 年間のまちづくりの基本的な指針である「札幌市まちづくり戦略ビジョン<ビジョン編>・<戦略編>」や、「第 3 次札幌新まちづくり計画（平成 23～26 年度）」の期間満了に伴って定める新たな中期実施計画との整合性を図っていきます。

3 計画期間

平成 27 年度（2015 年度）から平成 31 年度（2020 年度）までの 5 年間とします。

第2章 現状と課題

1 第1次推進計画の評価

平成22年度に策定した第1期推進計画は、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ました。

実施状況については、毎年度、札幌市子どもの権利委員会における審議や札幌市議会における報告を経て、市民に公表しています。

(1) 第1次推進計画の主な取組

【基本目標1：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に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。

【基本目標2：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

留守家庭児童対策の充実として、児童クラブの対象を小学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等民間施設に対し、事業補助による支援を行いました。

○ プレーパーク事業の推進

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などを行いました。

○ 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「心のサポーター一配置モデル事業」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、学校への登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」を開設しました。

【基本目標 3：子どもの権利の侵害からの救済】

○ 札幌市児童相談体制相談強化プランに基づく取組

「子ども安心ホットライン」を開設したほか、各区役所においては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。

【基本目標 4：子どもの権利を大切にする意識の向上】

○ 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。

(2) 成果指標の達成状況

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		子どもに関する実態・意識調査		目標値 (H26)
		H21 年度	H25 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	子ども	42.4%	59.3%	60%
	大人	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	子ども	48.3%	57.0%	60%
	大人	48.4%	49.1%	60%

(3) 第 1 次推進計画の評価（まとめ）

上記（1）の主な取組をはじめ、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、（2）の達成状況からも、一定の成果を生んでいると評価することができます。

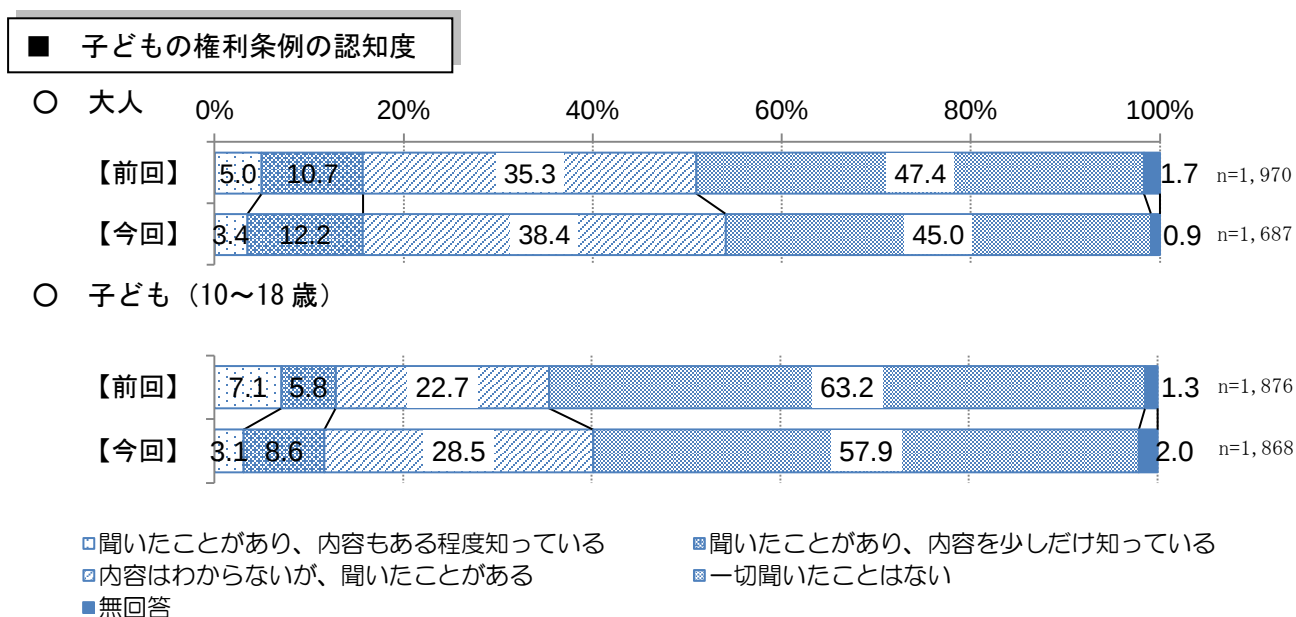
したがって、第 1 次推進計画の基本的な考え方は引き続き推進しつつ、第 2 次推進計画において子どもの権利の保障を一層進めるよう、取り組んでいく必要があると考えられます。

2 市民の意識等から見る子どもの現状

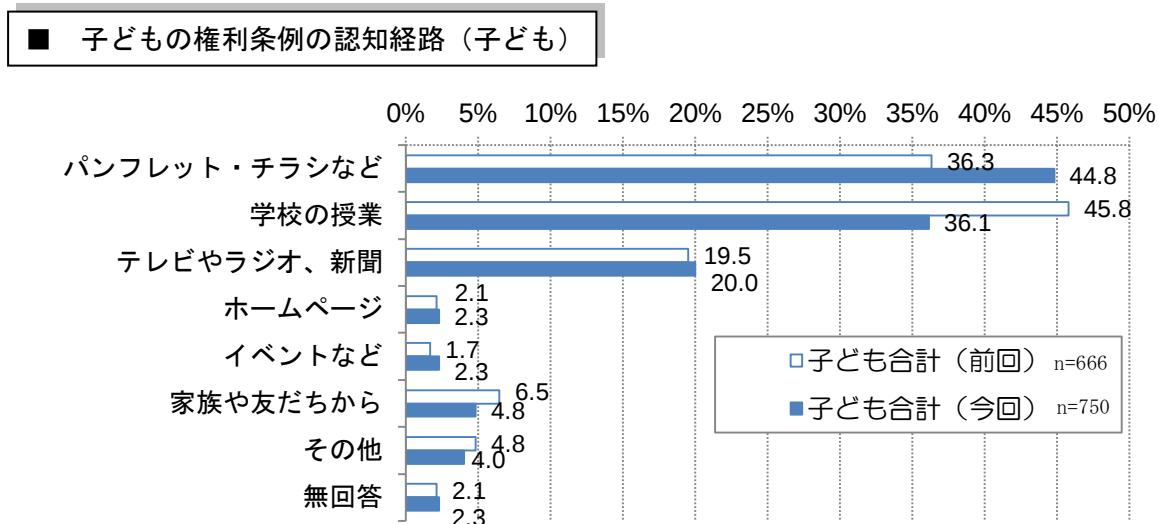
子どもの実態や子どもを含む市民の意識を把握し、推進計画を策定する際の基礎資料とするため、平成 26 年（2014 年）1 月に大人・子どもそれぞれ 5 千人を対象とした「子どもに関する実態・意識調査」（以下「実態・意識調査」という。）を実施しました。なお、前回は平成 22 年（2010 年）3 月に実施しています。

(1) 子どもの権利条例の認知度について

実態・意識調査では、権利条例について『知っている（「聞いたことがあり、内容もある程度知っている」「聞いたことがあり、内容を少しだけ知っている」「内容はわからないが、聞いたことがある」の合計）』と回答した割合は、大人が 54.0%、子どもが 40.2% となっており、いずれも前回は上回っています。認知度が前回を上回った一方で、内容の理解度はわずかではありますが、前回は下回っています。

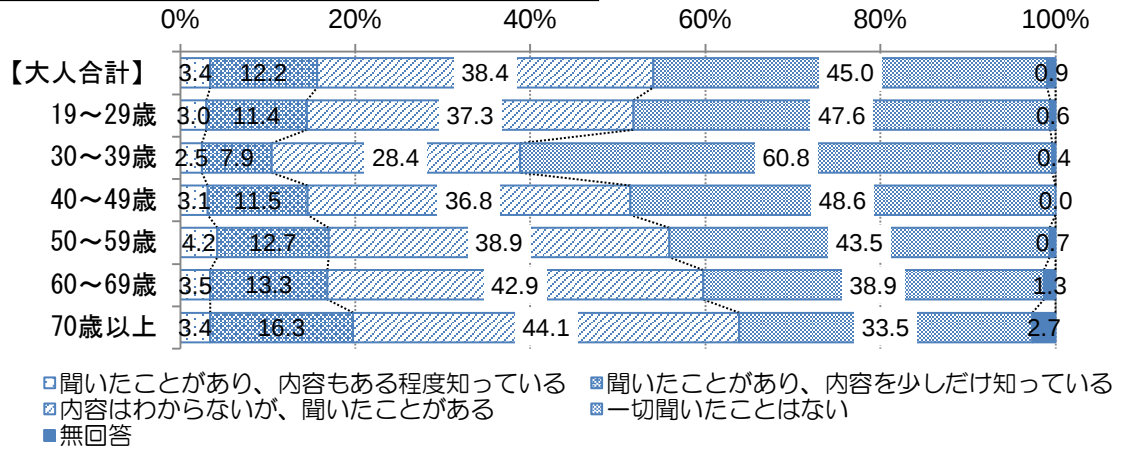


また、権利条例を『知っている』と答えた子どもに対し、その認知経路を聞いたところ、最も多いのが「パンフレット・チラシなど」、次いで「学校の授業」という結果になりました。



なお、大人の条例の認知度を年代別にみたとき、最も低いのが30～39歳代の38.8%と、大人全体の54.0%と比較して15.2ポイント低くなっています。

■ 子どもの権利条例の認知度（大人・年代別）

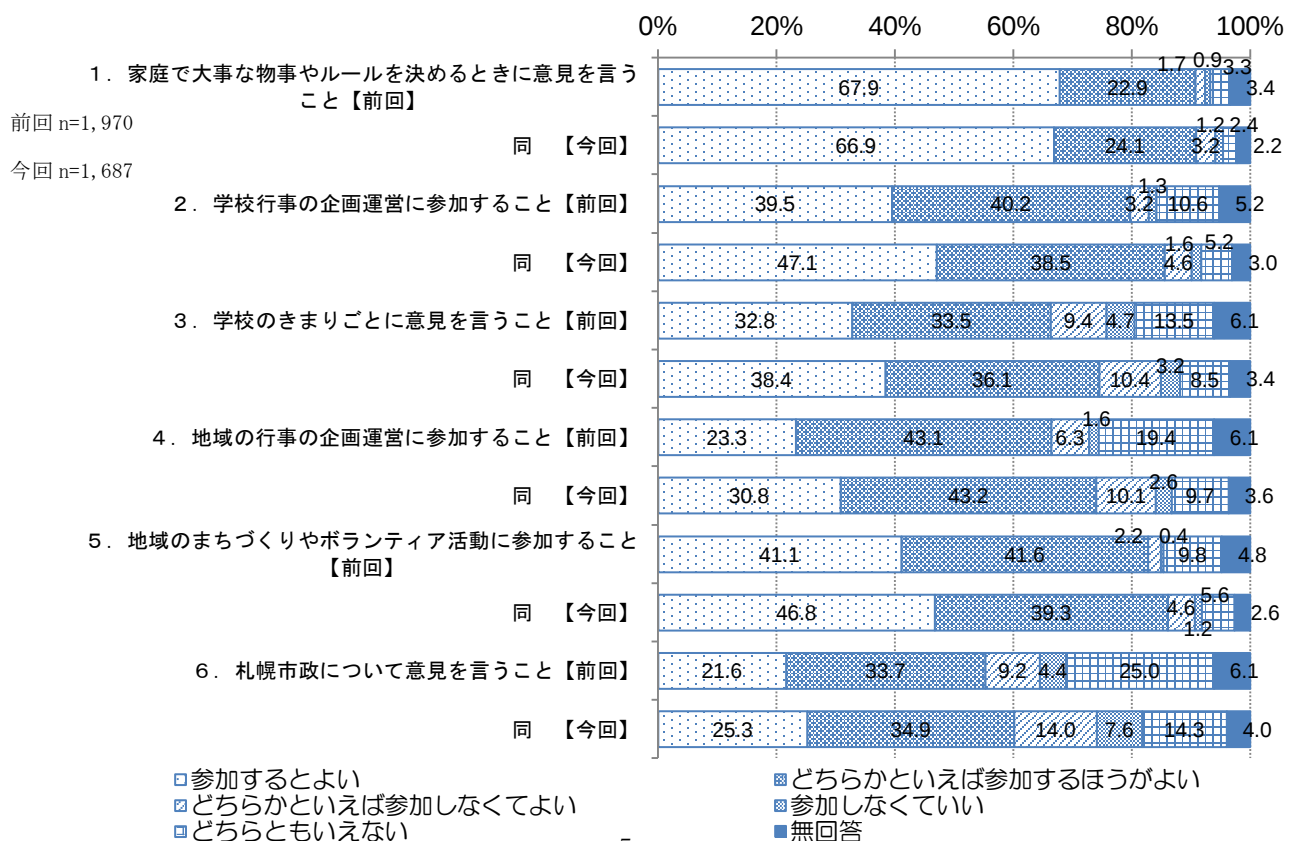


(2) 子どもの参加や体験について

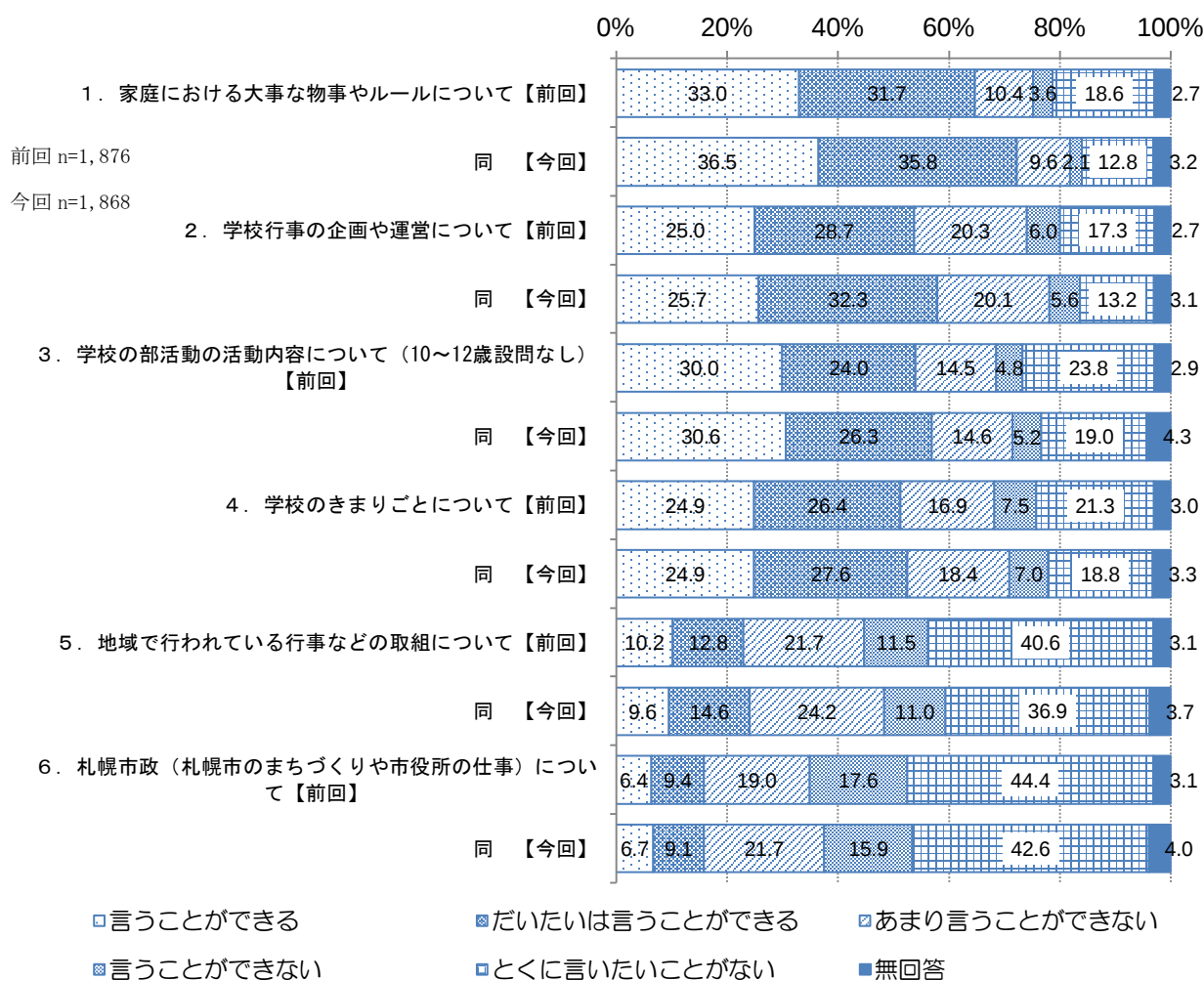
① 子どもの意見表明・参加について

様々な場において、子どもが意見を言ったり、参加したりすること（大人）、また、自分の考えや思いがあるときに言うことができるか（子ども）の問いに対し、大人の『参加するとよい』（「参加するとよい」と「どちらかといえば参加するほうがよい」の合計）と答えた割合と、子どもの『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、大人と比較して子どもの方が低い割合となっており、子どもの意見表明・参加が必ずしも十分ではないことがうかがえる結果となりました。

■ 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（大人）



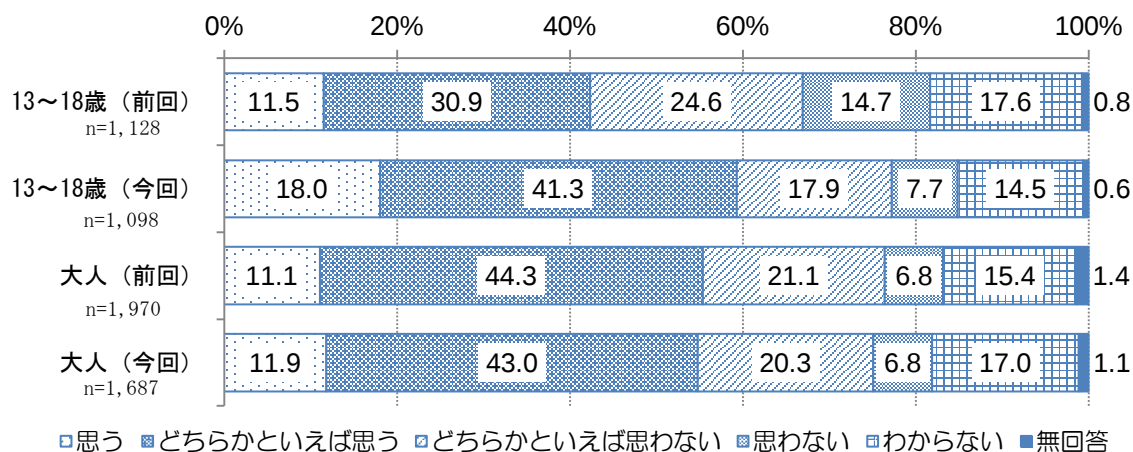
■ 自分の考えや思いがあるときに言うことができるか（子ども）



② 体験活動について

「札幌は子どもが自然、社会、文化体験しやすい環境だと思うか」という問いに対して、『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。

■ 札幌は子どもが自然、社会、文化体験しやすい環境だと思うか

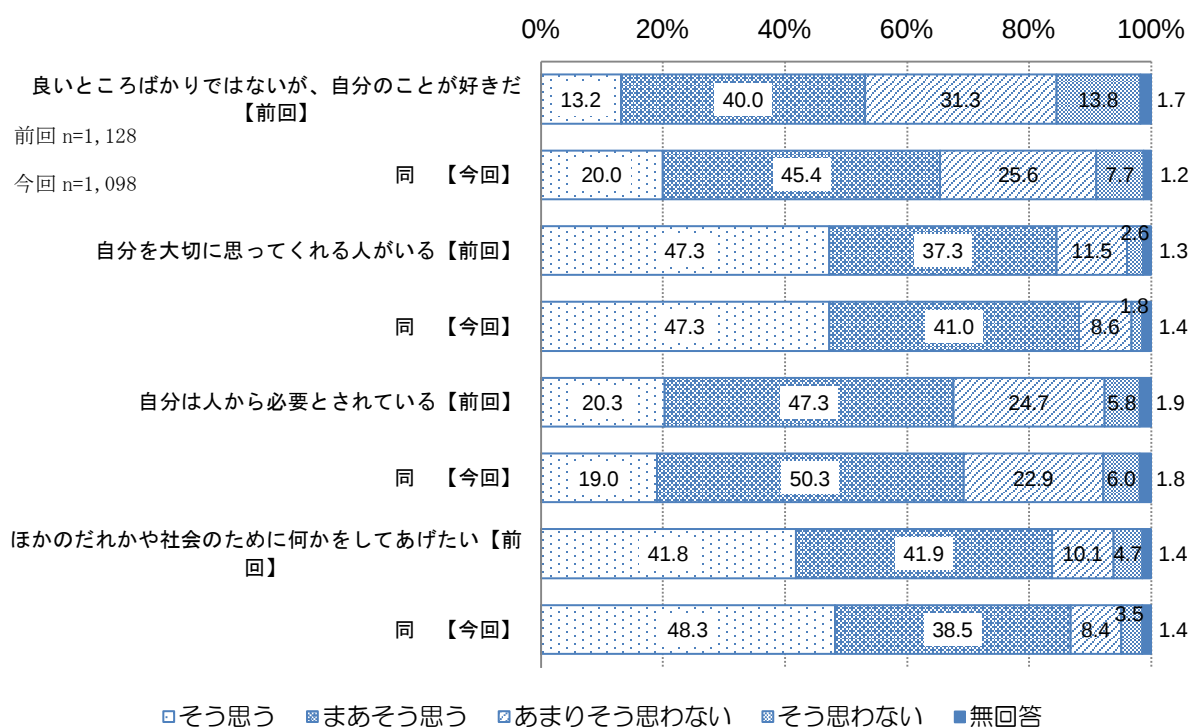


(3) 大人と子どもの関わりや子どものふだんの生活について

① 子どもの自己肯定感について

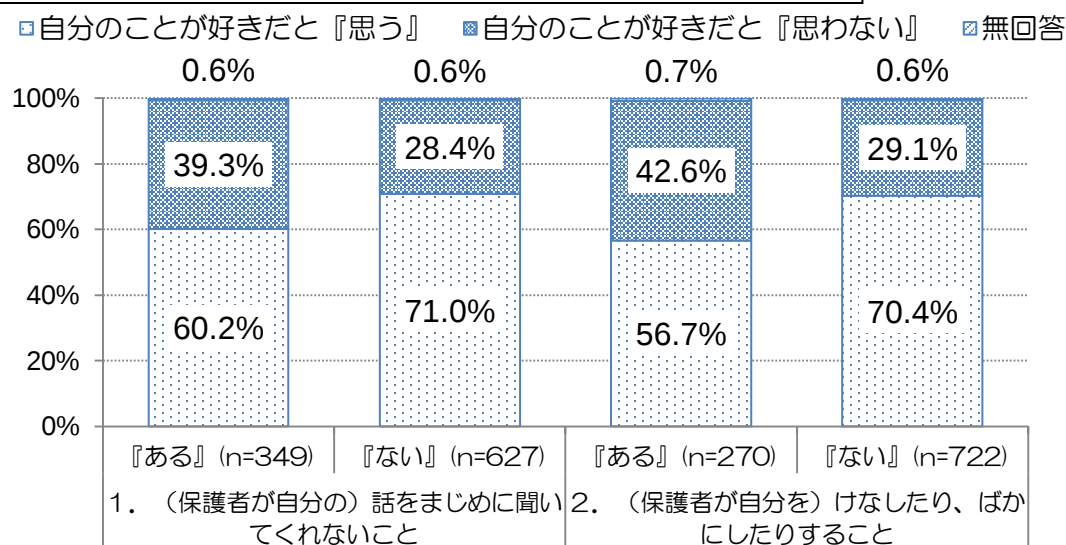
子ども(13歳以上向け)に対する「自分のことをどう思うか」に関する項目で、「良いところばかりではないが、自分のことが好きだ」について、『思う』(「そう思う」と「まあそう思う」の合計)と答えた割合が前回から12.2ポイントと大きく増加したほか、他の項目についても前回より『思う』と回答する割合が増加しています。

■ 自分のことをどう思うか (子ども: 13~18歳のみ)



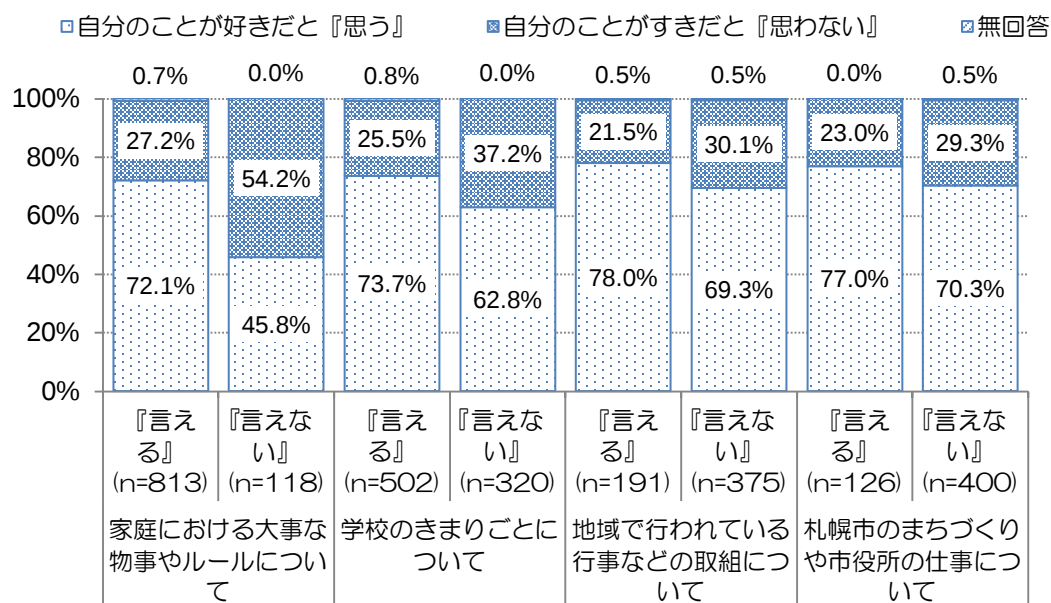
また、保護者が「自分の話をまじめに聞いてくれないこと」や「自分をけなしたり、ばかにしたりすること」があると回答した子どもは、「ない」と回答した子どもに比べ、自分のことが好きだと思うと回答する割合がいずれも低くなっており、保護者の態度が子どもの自己肯定感に影響を与えていることがうかがえる結果となりました。

■ 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、様々な場面で自分の考えや意見を「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『思う』」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、子どもが自分の考えや思いを言うことができると感じるか否かが子どもの自己肯定感に影響を与えていることがうかがえる結果となりました。

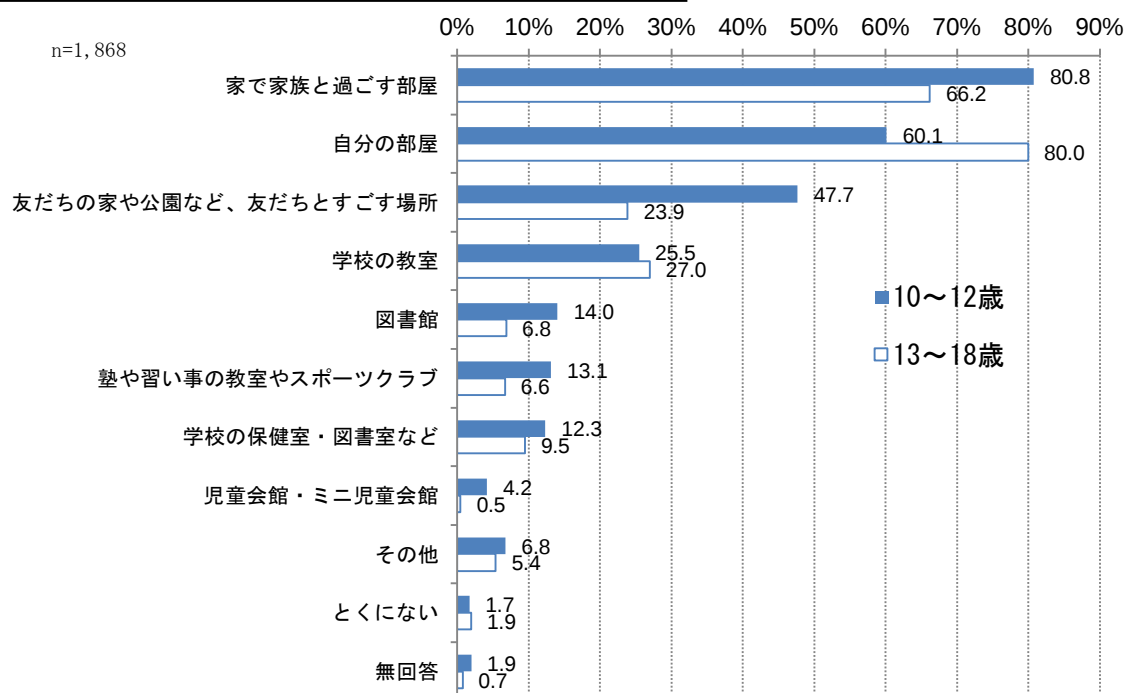
■ 自分のことをどう思うかと自分の考えや思いがあるときに言うことができるかの相関関係



② 安心していられる居場所

子どもに対する問い「ホッとでき安心していられる場所」については、「家で家族と過ごす場所」10～12歳で80.8%、13～18歳で66.2%、「自分の部屋」10～12歳で60.1%、13～18歳で80.0%となっています。

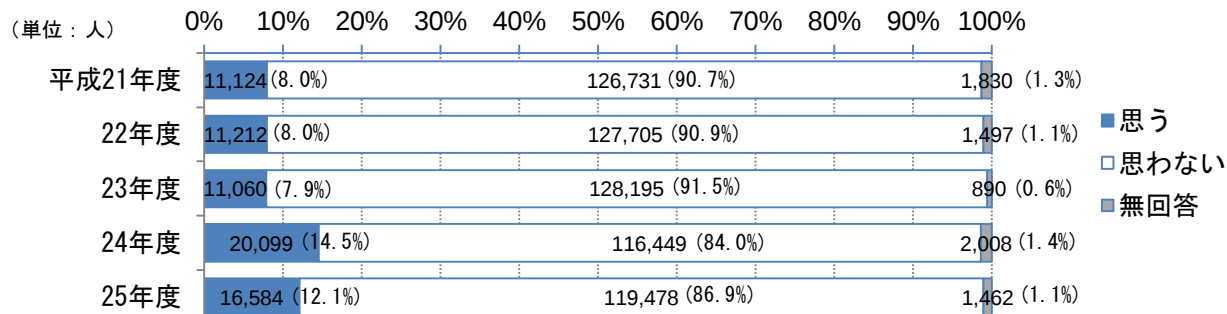
■ ホッと安心していられるのはどこか (子ども)



③ いじめの現状

札幌市教育委員会が市立学校の児童・生徒に対して実施している「悩みやいじめに関するアンケート調査」において、10%程度の子どもが「いじめられたことがある」と答えています。

■ 悩みやいじめに関するアンケート調査

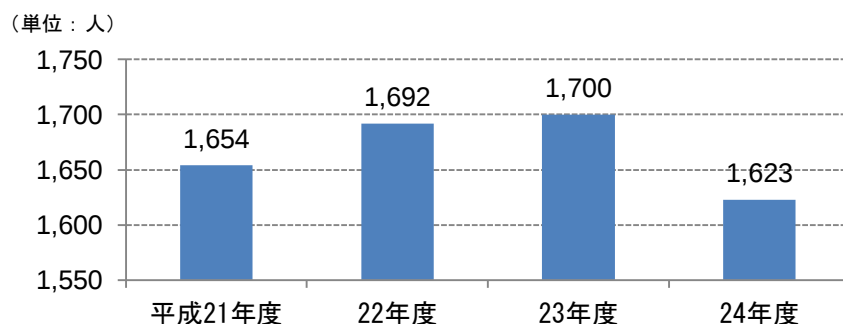


H23年度までは「今、いじめられていると思うか」という設問であったのに対し、H24年度からは「今の学年になってから、いじめられたことがあるか」という設問に変更している。

④ 不登校の現状

文部科学省が行っている「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」における札幌市の小中学校の不登校児童生徒数の推移は以下のとおりとなっています。

■ 不登校児童生徒数の推移（市立小学校、中学校）

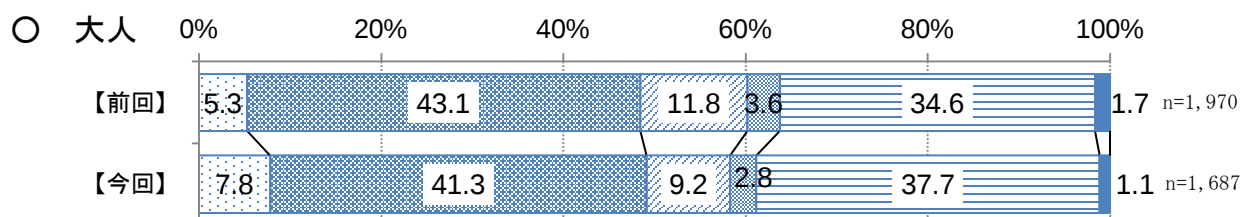


(4) 子どもの権利の侵害について

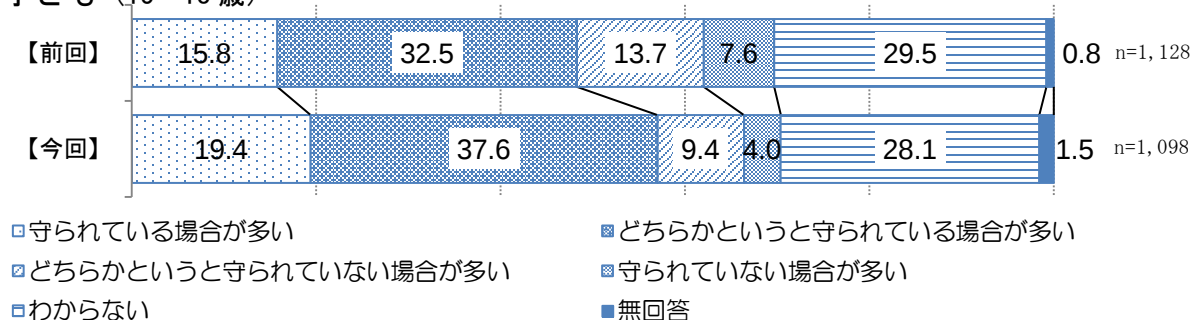
① 子ども権利について

「札幌市では、子どもの権利が守られているか」の問いに対して『守られている』（「守られている場合が多い」と「どちらかといえば守られている場合が多い」の合計）と回答した割合は、大人が49.1%と前回から0.7ポイント、子どもが57.0%と8.7ポイント増加しました。また、『守られていない』は、大人が12.0%と前回から3.4ポイント減少、子どもが13.4%と7.9ポイント減少しました。

■ 子どもの権利が守られているか



○ 子ども（13～18 歳）



② 条例に定められている子ども権利について

大人、子ども（13～18 歳）に対する「条例に定められている権利で守られていないものはどれか」の問いに対して、「いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること」「障がい、民族、国籍、性別、家族のことなど、どんな理由にせよ、差別などを受けないこと」が大人、子どもともに高い回答割合となっています。

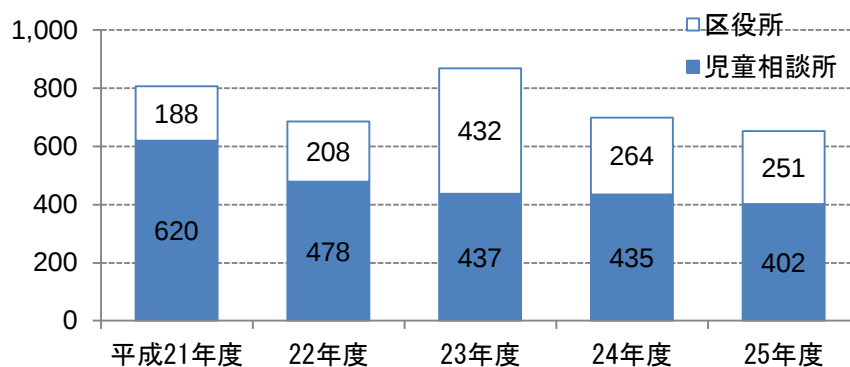
■ 条例に定められている子どもの権利で守られていないと思うもの

大人 (n=1,687)	子ども（13～18 歳） (n=1,098)
いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること <u>37.5%</u>	いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること <u>46.0%</u>
気軽に相談し、適切な支援を受けること <u>33.2%</u>	障がい、民族、国籍、性別その他の子ども又はその家族の状況を理由としたあらゆる差別及び不当な不利益を受けないこと <u>33.8%</u>
障がい、民族、国籍、性別その他の子ども又はその家族の状況を理由としたあらゆる差別及び不当な不利益を受けないこと <u>32.2%</u>	個性や他人との違いを認められ、一人の人間として尊重されること <u>31.2%</u>

③ 児童虐待について

札幌市における児童虐待の取扱件数は年によって多少のばらつきはあるものの、平成 25 年度は年間 653 件（児童相談所 402 件、区役所 251 件）となっております。

■ 児童虐待の取扱件数



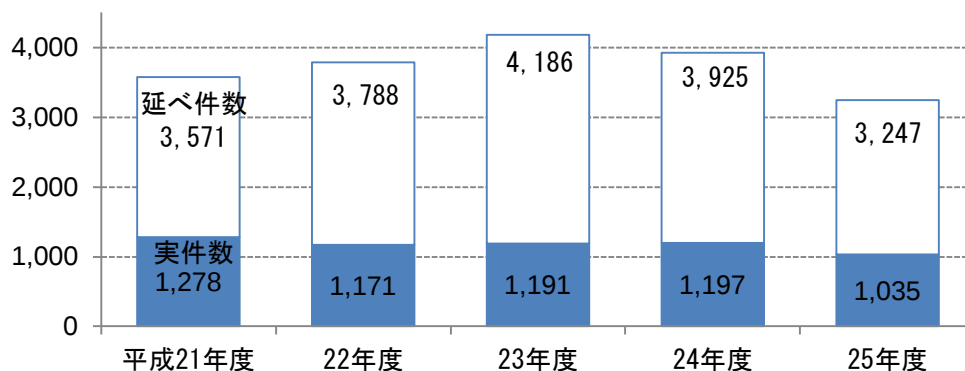
※ H23 年度から区役所に家庭児童相談室を設置。

④ 子どもアシストセンターについて

子どもの権利救済機関「子どもアシストセンター」の平成 25 年度の相談件数は実件数で 1,035 件となっており、そのうち子どもからの相談は 592 件で全体の 6 割程度です。平成 21 年度の開設初年度に比べ、子どもからの相談の割合は増えています(平成 21 年度:44.0%→平成 25 年度 :57.2%)。

さらに、実態・意識調査における、子どもの認知度は、『聞いたことがある』(「知っているし、利用したことがある」「知っているが、利用したことはない」「名前は聞いたことがある」の合計)が 77.1%と、前回からさらに 3.7 ポイント増加する高い結果となっており、気軽に相談できる場として認知されてきていることがうかがえます。

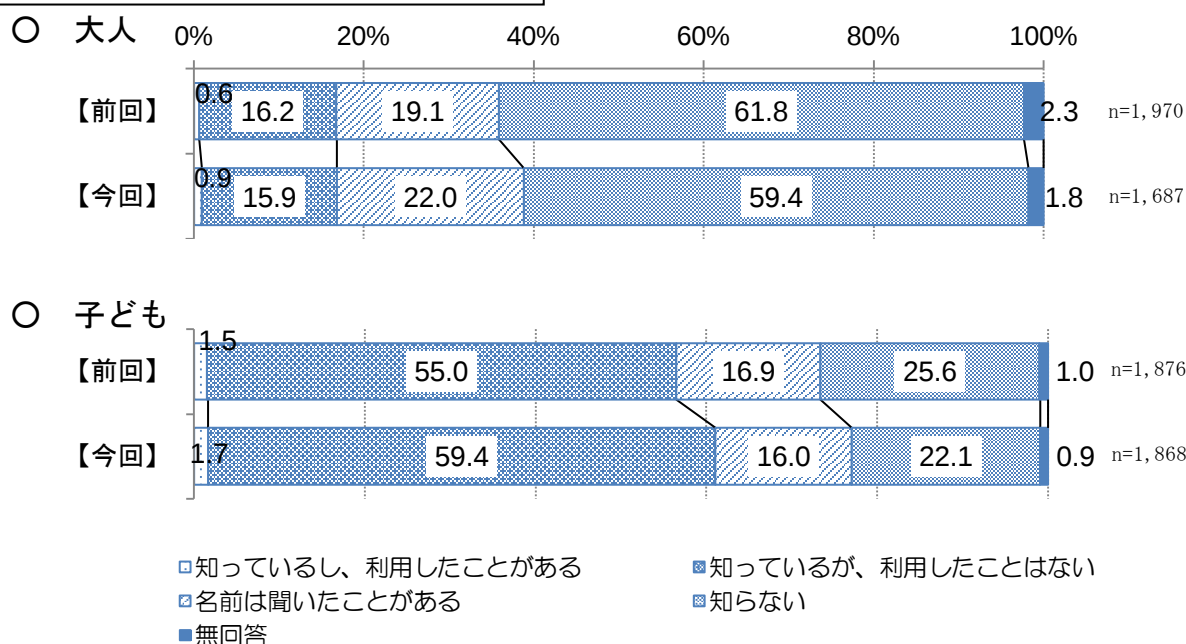
■ 相談受付件数等



	平成 21 年度	22 年度	23 年度	24 年度	25 年度
調整活動	41 件	42 件	19 件	18 件	21 件
申立て	3 件	1 件	1 件	1 件	5 件
自己発意	0 件	0 件	0 件	2 件	1 件※

※前年度から継続調査した案件

■ 子どもアシストセンターの認知度



3 子どもの権利の保障を進める上での課題

「子どもに関する実態・意識調査」の結果などを基に、推進計画を策定するに当たっての課題を、以下のとおり整理します。

【課題１ 子どもの権利についての広報普及・理解促進】

子どもの権利条例を施行してから５年が経過し、広報普及活動や権利学習の実施など、様々な取組を行っており、条例そのものの認知度は、平成 21 年度に実施した前回調査時よりも増加しているものの、いまだ高いとは言えないのが現状です。大人の年代別の認知度では、30 歳代が最も低い結果となっており、就学前の子どもの保護者など、子育てに関わる大人への啓発活動が必要です。

また、条例の「内容を知っている」という理解の面では、回答する割合が前回調査からわずかではあるものの減少していることは、重要な課題としてあげられます。

子どもの権利の保障を進めるためには、子どもを含めたより多くの市民が条例の趣旨について理解を深めることができるよう、効果的な広報や、普及・啓発活動を行うことが課題となります。

また、条例の認知経路（子ども）について、「パンフレット・チラシなど」と「学校の授業」が最も高い結果となっており、学校における取組が非常に重要です。

教育委員会では、学校の管理職や初任者・10 年経験者など一般教員に対する研修、さらには人権教育推進事業において実践的取組に向けた研究等を行っており、今後も、その研究成果を踏まえた具体的な取組を、他の学校に一層広めていくことが重要な課題としてあげられます。

【課題２ 様々な場面における子どもの意見表明・参加の機会の拡充】

家庭や学校、地域、市政において、子どもが意見を言ったり、行事などの企画運営に主体的に関わることにについて肯定的に捉える大人が多い一方で、子どもについては、実際に「言うことができる」と答えた割合は前回調査よりは増加しているものの、大人と比較すると高くはないのが現状です。

将来の札幌の自治を担う子どもが、あらゆる場において自分たちの意見を表明し、積極的に参加することができるよう、そのための仕組みづくりをいかに進め、意識の啓発を図るかが重要な課題です。

また、子どもが豊かに成長するためには、さまざまな体験活動や社会活動が重要な役割を果たしますが、その環境が必ずしも十分ではないと感じる子どもが、前回調査より減少しているもののいまだに一定程度いることから、引き続きこれらの機会を拡充するよう取り組むことが必要です。

【課題3 子どもの居場所の充実】

子どもの豊かな成長にとっては、ふだんの生活の中で、自分が受け止められ、安心して過ごすことができる実感することや、さまざまな活動を通して人間関係をつくり合うことがとても大切です。

しかしながら、現在、遊び場の減少、核家族化、さらには地域における人間関係の希薄化など、社会環境の変化が、子どもの過ごす環境に大きな影響を与えており、さらには、いじめや不登校など深刻な状況に置かれている子どもも少なくない現状を鑑みると、子どもが安心して過ごすことができる居場所の存在がますます重要になっているといえます。

このため、子どもが大人に見守られ安心して過ごす中で、遊び、活動し、人間関係をつくり合うことのできる環境づくりを進めていくことが必要です。

また、今回の調査で家庭内での子どもに対する保護者の振る舞いや、家庭をはじめとした学校、地域や市政において、子どもが自分の考えや意見を言うことができると感じることに、自分自身を肯定的に捉えることとの間に一定の関係性が認められました。子どもの自己肯定感を高め、子どもの豊かな成長発達のため、子どもの身近な環境における大人の認識を高めていくための取組が必要です。

【課題4 子どもの権利の侵害への速やかな対応】

いじめや児童虐待といった子どもの権利の侵害が、大きな社会問題となっている中、札幌市においても子どもアシストセンターの相談や児童相談所の児童虐待の案件など、いまなお深刻な問題となっています。いじめや児童虐待などは、子どもにとって、日常で最も身近な存在から受けるものであり、その後の成長・発達にも大きな影響を及ぼす恐れがあることから、これらの権利侵害への対応は緊急の課題となっています。

また、実態・意識調査では、大人、子どもともに、権利条例で定める「いじめ、虐待、体罰などから心や体が守られること」という権利が最も「守られていない」と感じています。

子どもには、いじめや児童虐待などから守られる権利があるということや、子どもは一人の人間として尊重される権利があるということを、全ての市民が理解するとともに、お互いの違いを認め、尊重しあい、子どもの権利の侵害を未然に防ぐ環境づくりを、行政のみならず、市民が一丸となって取り組むことが重要な課題です。

第3章 計画の施策体系

1 基本理念

「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」
～ 子どもの権利を大切にせる環境の充実 ～

「子どもの最善の利益を実現するための権利条例」においては、全ての子どもは、生まれたときから権利の主体として、毎日を生き生きと過ごし、自分らしく伸び伸びと成長・発達していくことができ、そのために、子どもにとって最もよいことは何かを考えながら子どもの権利を大切にしていくことを、大人の責務として明記しています。

子どもは、大人とのよりよい関係の中で安心して過ごし、豊かな学びや体験、社会との様々な関わりを経験する中で、自立性と社会性を身につけ、大人への階段を一段一段登っていきます。

豊かな子ども時代を過ごすことができるよう、大人一人ひとりが子どもの権利の大切さを理解し、子どもの育ちを社会全体で支えていく、子どもにやさしいまちの実現を目指します。

2 基本目標

基本理念を実現し、子どもの権利についての理解促進をはじめ、意見表明や参加などの経験を通して、子どもが自立した社会性のある大人へと成長するための環境づくり、子どもの権利の侵害からの速やかな救済を図るため、以下の4つを基本目標とし、施策を進めていきます。

基本目標1 「子どもの権利を大切にせる意識の向上」

子どもの権利が尊重される社会を実現するためには、全ての市民が子どもの権利についての理解を深めることが何よりも重要です。第2次推進計画では、このことを基本目標のはじめに据え、市民一人ひとりが子どもの権利に関心を持ち行動ができるよう、さまざまな機会を通して理解を進めます。

基本目標2 「子どもの意見表明・参加の促進」

子どもの意見表明権を保障することは、あらゆる子どもの権利が保障されることにつながる、特に大切な権利の一つといえます。

子どもが互いの権利を尊重し合い、豊かな人間性を育んでいくことができるよう、さまざまな場面において、子どもが意見を表明し、参加、体験する機会を充実するとともに、子ども自らが行う主体的な学びの支援を進めます。

基本目標3 「子どもを受け止め、育む環境づくり」

子どもが、いつでも保護者、学校・施設や地域など、周りから受け止められていると実感し、安心して人間関係を築き、日々の生活を過ごすことができる環境づくりや、様々な活動を通して自分自身を確立していくことができる環境づくりを進めます。

基本目標4 「子どもの権利の侵害からの救済」

子どもの権利の侵害に対し迅速かつ適切に救済を図るための救済体制の整備・充実はもちろんのこと、子どもの権利の侵害についての正しい理解を進め、子どもの権利の侵害を起こさない環境の実現を図ります。

【 推進計画の施策体系 】

基本理念：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

