

子どもとともに札幌の未来を考える

- 子どもの権利条例の制定へ向けての検討課題 -

中間答申書

平成17年12月27日

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会

目次

はじめに

第1章 なぜ、いま「子どもの権利条例」なのか

- 1 子どもの権利を論ずることの意義……………1
 - (1) 子どもの権利条約が大切にしていること……………1
 - (2) 子どもの権利の本質は何か……………2
 - (3) 「権利と義務」の神話……………3
- 2 なぜ、条例をつくらなければならないのか……………4
 - (1) 「子どもの権利条約」と日本の現状……………4
 - (2) 権利侵害からの救済……………4
 - (3) 子どもの権利に関する大人の認識・理解の促進……………5
 - (4) 子どもの視点に立った「まちづくり」の推進……………5
 - (5) 「子どもの最善の利益」を総合的に保障する法的な
枠組みづくり……………5

コラム 条例づくりと私たち [Part.1]

～私が考える「子ども期」に大切だと思うこと～ ……6

第2章 札幌の子どもたち

- 1 家庭と子育て……………7
 - (1) 家庭……………7
 - (2) 保育所……………8
 - (3) 幼稚園……………9
 - (4) 児童虐待……………9
- 2 学校と子どもたち……………10
 - (1) 小学校……………11
 - (2) 中学校……………13
 - (3) 高等学校……………16
 - (4) 体罰……………18
 - (5) 教師たちの現状……………18
- 3 障がいのある子どもたち……………21
- 4 先住民族であるアイヌ民族の子どもたち……………24
- 5 外国籍・帰国者などの子どもたち……………24
- 6 性的少数者の子どもたち……………25
- 7 地域の中の子どもたち ……26
 - (1) 放課後の子どもたち……………26

	(2) 留守家庭の子どもたち	27
	(3) 児童養護施設の子供たち	27
	(4) 地域の環境と子どもたち	29
	コラム 条例づくりと私たち [Part.2]	
	～ 検討委員会の現状～	31
第3章	条例の課題	
	1 どのような条例をめざすべきか	32
	(1) 子どもの権利保障を総合的に規定した条例	32
	(2) 「条例検討子ども委員会」の設置	32
	(3) 「子どもの『権利』条例」	32
	2 札幌の子どもたちの実像からみた条例の課題	33
	(1) みんなで「子どもの権利」を学ぶ	33
	(2) 生活の中での権利保障	33
	(3) あらゆる場面で、子どもの意見表明・参加の権利を保障	34
	(4) 子どもの成長・発達を支える地域社会の再生	34
	(5) 居場所の確保と子どもが育つ環境に対する特別の保護	35
	(6) 障がい、民族、国籍、性別などによる差別や 不利益の解消と権利の保障	35
	(7) 子どもの育ちや成長に関わる人への支援	36
	(8) 子どもの権利に関する専門委員会の設置	36
	(9) 権利救済制度の設置	36
	コラム 条例づくりと私たち [Part.3]	
	～ 子どもの考えを子どもに聞かずして誰に聞く～	38
付 録	数字でみる札幌の子どもたち	
	1 アンケートでみる子どもの気持ち	39
	(1) 自分のことが好きか	39
	(2) 今、悩んでいること(上位5位まで)	39
	(3) 楽しく、ほっとする時	40
	(4) 大人にしてもらいたいこと	40
	2 統計でみる札幌の子どもたちの現状	41
	(1) 学校や施設に通学・通所する子どもの数	41
	(2) いじめ	44
	(3) 不登校	45
	(4) 虐待	45
	(5) 少年犯罪	46
	(6) 子どもの健康	46

(7) 「子どもの権利条約」についての認知度	47
札幌市子どもの権利条例制定検討委員会委員名簿	48
札幌市子どもの権利条例制定検討委員会の経過	49
正副委員長・部会長会議の経過	50
「子どもの権利条例」づくりのための懇談会の経過	51
「子どもの権利条例」づくりのための出向き調査の経過	52

はじめに

私たちは、平成 17 年 4 月 28 日に上田市長から札幌市子どもの権利条例制定検討委員会（以下、検討委員会という）の委員の委嘱を受け、「（仮称）札幌市子どもの権利条例」素案策定へ向けて活動を開始しました。そして、このたび、これまでの活動を踏まえ、中間答申書『子どもとともに札幌の未来を考える 子どもの権利条例の制定へ向けての検討課題』をまとめました。

検討委員会の委員の構成は、子どもの問題に精通した研究者をはじめ、日々子どもと接触し、「最前線」で活動している専門家と公募の市民、そして 3 人の高校生の計 25 人からなっています。私たちは全員、条例づくりは素人ですが、活動をはじめるとあって、「子どもの意見を大切にしたい、市民の手による、札幌らしい条例づくり」をめざすことを確認しました。

そこでまず、条例制定のためには「札幌の子どもたちの実像」を知る必要があるということで、7 月から 10 月にかけて精力的に 23 回の懇談会と 22 回の出向き調査をおこない、さらに 6,486 人にアンケート調査を実施しました。時間的な制約があったため、十分とはいえませんが、25 人全員が 5 部会に別れて、可能な限りの実態把握に努めました。その成果が、「第 2 章 札幌の子どもたち」と別冊「子どもの気持ち・あなたの子どもの観アンケート調査結果に関する報告書」です。

次に私たちは、この調査結果をもとに、11 回の正副委員長・部会長会議、11 回の全体委員会を開いて、札幌市がつくるべき子どもの権利条例の基本方針を徹底的に議論しました。その結果が、「第 3 章 条例の課題」です。

また、活動していく中で、市民の中に「子どもの権利条約」や条例制定へ向けての十分な理解がまだ育っていないことがわかってきました。そのため、フォーラムを開催したり、広報活動に努めましたが、十分なコンセンサスを得られたというにはほど遠い状況です。私たちも折りに触れて「子どもの権利条約」を学び「条例制定の必要性」を議論してきました。その結果が、「第 1 章 なぜ、いま子どもの権利条例なのか」です。

まだまだ不勉強で、もっと議論を深める必要がありますが、今後は、この中間答申書をもとに、具体的な「条例」の素案づくりに着手していくこととなります。

市民のみなさまには、この中間答申書を「批判的」にお読みいただき、多様な観点から忌憚のないご意見をいただければ幸いです。

平成 17 年 12 月 27 日

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会
委員長 内田 信也

第1章

なぜ、いま「子どもの権利条例」なのか

1 子どもの権利を論ずることの意義

「子どもの権利」という言葉を耳にすると眉をひそめる大人たちが少なからずいます。「これ以上子どもたちに権利を与えるとわがままになって困る」という声も聞こえてきます。

しかし、児童虐待・いじめ・体罰・不登校など、子どもが加害者になるよりは、被害者となって苦しんでいるケースのほうが圧倒的に多く、どうひいき目に見ても子どもたちが、毎日を「安心して、自信をもって、自由に」生きているようには見えないのです。

大人のみなさんは、自分たちの子ども時代と比べて、今の子どもが本当に幸せになったと心から思うことができますか。

私たちが「人間らしく生きるために欠かせないもの」を基本的人権といいます。ところが、長い間、その「人間」の中に子どもは含まれてはいませんでした。子どもの権利という考え方が歴史に登場するのは20世紀になってからのことです。そしてこれが一つの体系的な概念として国際的に承認され、法的な厳密さをもって確立されるのは、平成元年(1989年)11月20日の国連総会第44会期において「子どもの権利条約」が採択されて以降のことなのです。日本はこの条約を4年半後の平成6年(1994年)4月22日に批准したのですが、世界の中で158番目でした。そして、翌月の5月22日からいよいよ日本において効力をもつようになったのです。

(1)子どもの権利条約が大切にしていること

子どもの権利条約は、子どもの「人格の完全にして調和のとれた発達」のために「子どもの権利」が、子どもを取り巻くあらゆる場で実現されることを求めた条約です。

この条約の特徴は、子どもが単なる「保護」の対象ではなく、「権利の主体」として認められていることです。これまで大人は、子どものことを思うがあまり、逆に子どもの気持ちを尊重することなく、「これが子どもにとって最良のことなのだ」として押しつけてきたことが多かったように思います。しかし、子どもの権利条約が一番大切にしていることは、「子どもの目線に立って子どもの意見を聴くこと」です。すなわち、大人は、権利の主体である子どもと、その子の発達段階に応じたコミュニケーションを図り、意思疎通や意見交換の中から子どもの「最善の利益」を発見し、それを実現することが求められるのです。

そのため、条約は、子どもに意見表明権(第12条)を保障しました。これは、子どもた

ちに、自分に関係する全ての事柄について、大人に対して気持ちや意見を述べる権利を認めたものです。これからの大人は、子どもたちの気持ちや意見を聴く場を設け、出された意見に対しては誠実に回答していくことが必要になります。

(2)子どもの権利の本質は何か

明治の人は英語の「R i g h t」を「権利」と訳しました。「権」は権力を、「利」は利己主義をイメージさせますが、英語の辞書を引くと「R i g h t」(名詞)の訳として、「正義・公正・正しい行為」等が並んでいます。

「子どもの権利条約」にいう「権利」は、子どもにとって「正しいこと、当然のこと」という意味なのです。

子どもの本質は、当たり前のようなようですが、「やがて大人となる」ということです。子ども時代に充実した生活を送り成長・発達していけばすばらしい大人になっていく可能性が誰にでもあります。そこに私たちは未来への希望を託しているといってもよいでしょう。私たちは、この「成長・発達する権利」こそが子どもの権利の本質にほかならないと考えます。そして、それを支えるのが「意見表明権」なのです。

子どもは、充実した子ども期を経ることにより、はじめて人権感覚の豊かな大人になることができます。そのためには、大人が子どもを無視することなく、「対等の立場で話を聴き、それに誠実に答えること」の積み重ねによって、子ども自身が「自分は大切にされているのだ」という実感をもつことがとても大切なのです。

子どもは、家庭・学校・地域のあらゆる場面において、大人との関係性の中で生きています。大人が子どもの権利を認めるということの本質は「子どもの意見を聴いて、それに誠実に応答すること」ですが、これが試される最も重大な場面は、大人と子どもの意見が対立するときです。意見表明権を保障した趣旨からすると、大人の意見と子どもの意見が一致しない場合には、大人の側に、「なぜ、君たちの意見を受入れることができないのか」をきちんと説明する義務があります。その説明ができない限り、大人の意見は子どもに対する押しつけになります。

このように意見表明権は、子どもの本質につながる重要な権利であり、子どもは、自己に影響を及ぼすすべての事柄について、それが決められる手続きに参加して自分の意見を言うことができ、大人はそれを尊重しなければいけません。すなわち、大人は、子どもの意見を聴きながら、子どもにとって「最善の利益」とは一体何なんだろう、と考えなければならないのです。その結果、子どもの意見とどうしても折り合うことができず、最後は大人の責任で「子どもの最善の利益」を判断しなければならない場合もでてくるでしょう。しかし、大人が真剣に子どもの意見を聴いて、誠実に対応した結果であれば、子どもも納得するはずです。果たして、そこまで出来るかどうかは、すべて、大人の人権感覚と力量にかかっているといってもよいでしょう。

このように、子どもの権利を認めるということは、「子どもの意見を聴いて、それに誠実に答える」、そしてその中から「子どもの最善の利益」を発見することであって、

決して子どもの言いなりになることではないのです。このことを改めて、しっかりと確認しておきたいと思います。

(3) 「権利と義務」の神話

これまで述べましたように、子どもの権利の本質は「成長・発達する権利」であり、それを支えるのが、意見表明権なのですが、子どもの権利条約は、それに加えて、大人を含む全ての人に保障される一般的な人権(たとえば「表現の自由」「思想・良心・宗教の自由」、「結社・集会の自由」など)も網羅的に保障しています。この点について、「そのような権利を認めると、子どもたちが勝手気ままに振る舞うようになり、わがままを増長する」などと心配する声も聞かれます。また、「権利と義務は表裏一体であるから、権利を主張するなら義務をきちんと果すべきだ」という主張をする大人もいます。果たして、義務を果たさなければ子どもに権利は認められないものなのでしょうか。

先ほど、「権利」というのは、子どもにとって「正しいこと、当然のこと」であると説明しましたが、より詳しくいうと「子どもの権利は、子どもが一人前の人間として成長していくうえで必要不可欠なもの」ということになります。したがって、それは、何かの義務を果たすことを条件に認められるようなものではなく、人間が人間として生まれた以上、誰に対しても無条件で認められるものなのです。

ところで、人間が一人無人島で生活するならいざ知らず、社会の中で生きていく限り、他人の権利との衝突が生じます。そこでは、どうしても他人の権利との調整が必要になります。この調整のルールがないと力の強い者の権利だけが実現され、弱者の権利は踏みにじられてしまいます。「調整ルール」の精神は、お互いの権利を尊重し合うことにほかなりません。

問題は「調整ルール」としてどのような制約を互いに認め合うかということなのですが、これまで大人たちは、子どもたちの意見を聴いてその「制約」の合理性を検討することは少なかったように思います。多くの場合、子どもたちの意見を聴くことなく、一方的に「制約」を課し、大人たちはそれを「子どもたちの義務」と説明してきただけだったのでないでしょうか。

繰り返しますが、権利を主張するということは、自分の意見を押し通すことではなく、お互いに権利を尊重し合うということなのです。この「お互いに尊重し合う」という言葉を噛みしめたいと思います。

■ ■ 2 なぜ、条例をつくらなければならないのか

「子どもの権利条約」があるにもかかわらず、わざわざ札幌市が「子どもの権利条例」をつくらなければならない必要性はどこにあるのでしょうか。

(1) 「子どもの権利条約」と日本の現状

札幌の子どもたちは、北海道の大自然の中でのびのびと暮らしているようにみえますが、「第2章 札幌の子どもたち」で分析されているように、様々な権利侵害の中で苦悩している実態があります。国連子どもの権利委員会は、平成10年(1998年)8月5日の第1回日本政府報告の審査において、日本の子どもたちの現状について、「高度に競争的な教育制度のストレス及びその結果として余暇、運動、休息の時間が欠如していることにより、発達障害にさらされていること」、「登校拒否の事例がかなりの数にのぼること」等について懸念を示し、「過度なストレス及び登校拒否を予防し、これと闘うために適切な措置をとること」等を日本政府に勧告しました。さらに、平成16年(2004年)1月28日の第2回審査においても、前回勧告のうち「差別の禁止、学校制度の過度に競争的な性格、そしていじめを含む学校での暴力に関する勧告については、十分なフォローアップが行われなかった」等として、再度の勧告を行いました。

日本政府は、批准当時、「条約締結によって、わが国が負うことになる義務は既存の国内法令で実施可能であり、現行法令の改正を含め新たな国内立法措置は必要ではなく、また、新たな予算措置も不要である」と言っていました。それだけでなく、国連子どもの権利委員会から「再度の勧告」を受けたことからわかるように、日本政府は子どもの権利条約に対する基本認識と姿勢において、きわめて消極的なのです。

(2) 権利侵害からの救済

私たちは、市民や子どもたちとの懇談会や出向き調査およびアンケートの結果からみて、札幌の子どもたちの人権状況は基本的に、国連の子どもの権利委員会が日本の子どもたちについて語った懸念と同じだとの認識を深くもちました。

日々成長・発達する子どもたちにとっては、「今」がとても大事です。権利侵害があったとすれば、迅速に救済されなければなりません。札幌市にはそのための十分な制度がありません。私たちは、札幌の未来を担う子どもたちのために、地方自治体の自主法である「条例」によって条約の理念を現実化し、子どもたちの権利侵害状態を早急に改善していく必要があります。

(3)子どもの権利に関する大人の認識・理解の促進

「権利と義務の神話」で述べたように、子どもの権利に対する大人たちの認識・理解がたりません。それが一つの要因となって、子どもの権利侵害状態が生み出されているといてもよいでしょう。そこで、私たちは保護者として、大人として、子どもをみる「まなざし」を変え、子どもへの関わり方を反省し、とらえ直さなければなりません。その契機となるのが「子どもの権利条例」の制定です。条例制定過程での議論や制定後の運用を通じて、大人の認識が少しずつ変わっていくと思うのです。すなわち、「子どもの権利条例」は、子どもばかりでなく、大人のための条例でもあるのです。

(4)子どもの視点に立った「まちづくり」の推進

さらに、札幌市の「まちづくり」を考えた時、未来を担う子どもたちの視点に立った「子どもにやさしいまちづくり」を目指す必要があります。なぜなら、子どもにとって「やさしいまち」は、大人にとっても「住みやすいまち」に違いないからです。そのためには、まちづくりの過程に子どもたちが参加し、意見表明する機会を保障する必要がありますが、その法的根拠になるのが、「子どもの権利条例」なのです。

(5)「子どもの最善の利益」を総合的に保障する法的な枠組みづくり

「憲章」・「宣言」・「計画」では、行政への法的拘束力はありませんが、「条例」は、「法」ですから子どもの権利救済や意見表明・参加の仕組みをつくる根拠になりますし、市長が交代したり、行政部局の担当者が替わっても子どもの権利を大切にしたい札幌市の子ども施策を守り、発展させることができるのです。

その意味で、「条例」は、子どもの権利条約と札幌の子どもたちをつなぐ架け橋とってよいでしょう。

条例づくりと私たち

～私が考える「子ども期」に大切だと思うこと～

[高校生委員 齊藤 綾乃]

皆さんは自分の「子ども期」を覚えていますか。「子ども期」の全てを幸せな環境で過ごした方もいるかと思いますが、中にはそうでない方もいると思います。「悔しい・腹立たしい」などの思いを無意識のうちに子どもたちにも感じさせていませんか。

「子どもにとって大切なことは何か」私が考えることを3つ取り上げてみたいと思います。

まず第一に、真剣に子どもの話に耳を傾けることです。その日あったことや願望などに、ただ適当な相槌をうつだけでなく、子どもの話を通して考えてほしいのです。子どもの言わんとしていることは何か、そして、今その子にとって必要なことは何なのか。大人と子どもでは物事の解釈が違って当然なので、意見が対立するのは仕方のないことだと思います。(大人も子どもを第一に思っただけの結論のほうです。)しかし、意見が対立した場合に、なぜ子どもの意見と大人の意見が違うのか、なぜ子どもの意見が通らないのかなど、感情的にならずお互いが納得のいくまで話し合う必要があるのではないのでしょうか。そして、納得のいく説明を受けることが出来た子どもたちは、大人の意見を理解することが出来るはずです。

第二に、子どもが何か間違いを犯したときの大人の対応です。どんなに腹立たしく思っても、ただ頭ごなしに叱るのではなく、失敗から学ばせることが、大人には必要なのだと思います。起きてしまった事実を変えることは出来ませんし、しつこく叱っていても子どもが傷つくだけです。そこで、子どもになぜ失敗したのか、その原因を理解させ、次また同じ失敗を繰り返さないように導きだすことが大人の対応だと思います。

そして第三に、大人の皆さんが「子ども期」を過ごして感じた嫌な思いを、子どもにはさせない努力が必要であるということです。ここでは、学業について、私と私の母の経験を交えてまとめてみたいと思います。私の母は、子どもの頃大人に「勉強しなさい」と口煩く言われ、それが原因で勉強が嫌いになったと話してくれたことがあります。母はその経験を通して、我が子には勉強は強制せずにただ見守るだけにしようと思い心に誓ったそうです。事実、今までに一度も「勉強しなさい」と催促されたことはありません。そのお陰で私は、勉強を苦だと思わずに、楽しく学ぶことが出来ています。この経験により感じたのは、子どもは元から勉強が嫌いだったわけではないはずだ、ということです。何らかの事情があって苦手意識を持ってしまっただけなのです。大人の対応としては、そこで追い討ちをかけるのではなく、子どもと共に原因を考え、また、その原因から抜け出すためのサポートをしてあげることではないのでしょうか。しかしながら、学校では毎日のように「勉強しなさい」と言われます。また、授業の内容を理解出来なかった者に対する過度な指摘が、子どもの学習意欲をそぎ落としているように感じられます。このように、子どもの将来を考え幸せを願うが故の言動が逆に子どもを陥れる結果になることもあるのです。

子どもには分からないことが沢山あります。大人が考えていることや大人が子どもにどのようになってほしいかなど、根気よく伝えていくことで、子どもの価値観が変わるかも知れません。子どもを良くするも悪くするも、周りの大人にかかっているのではないかと、この「子どもの権利条例」づくりに参加して感じるようになりました。

第2章

札幌の子どもたち

■ ■ 1 家庭と子育て

子どもたちが未来に希望を持ち、思いやりと豊かな心を持って、いきいきと成長することは、大人の願いであり、責任です。一人ひとりの子どもが安心して育つためには、家庭で子どもを安心して育てることができる社会のシステムが必要です。

子どもは親をはじめとした大人からの保護を必要としています。特に、乳幼児の場合は「保護される存在」としての性格を強く有しています。しかし一方で、子どもは生まれた瞬間から一人の人間であり、大人は家庭においても地域においても「パトナ - としての子どもの存在」を認め、「あなたは大切な存在なのだ、人と違っていてもいい、失敗してもいい、いつでもあなたを守ってあげるよ」というメッセージを伝えながら、育てることが大切です。

検討委員会による「子どもの気持ち・あなたの子ども観アンケート」の結果では、多くの子どもにとって家庭は、「落ち着く場所」であり、自宅にいるときに「楽しく、ほっとする」と答えています。^{注1)}

また、大人への調査結果では、子どもにとって一番大切だと思うことは、「愛されて育つこと」、「健康であること」の順で、子どもにしてあげたいことでは、「もっと話を聞いてあげる」、「家族で過ごす時間を確保する」、「子どもを守る」の順でした。^{注2)}

大人は、ともに社会をつくる存在として子どもと一緒に歩んでいかなければなりません。子どもを取り巻く全ての環境に心を配り、子ども自身の持っている力を信じて、「子どもの最善の利益」とは何かを、家庭・学校・地域の連携のもとに大人と子どもと一緒に考え、話し合っていくことが重要です。

(1)家庭

1)子育ての不安と負担

子どもの養育に関する第一次的な責任は保護者にあり、これまでも増して家庭・家族には、子育ての基盤としていっそう大きな役割が期待されています。

しかし実際には、経済的にも子どものケアの面でも子育てを家族だけで担っていくことは困難になってきており、それは全国的に子どもの数が減っていることにも表れています。

平成16年の札幌市の合計特殊出生率(一人の女性が一生の間に生む子どもの数に相当す

注1) 検討委員会が、札幌市内の児童会館(ミニ児童会館含む)・青少年センターを利用する子ども、および、子ども会リーダー研修に参加した子ども(合計4,232人)を対象に実施したアンケート調査結果に基づく。詳細については、別冊「子どもの気持ち・あなたの子ども観アンケート調査結果に関する報告書」p.32以降を参照。

注2) 検討委員会が行った懇談会・出向き調査に参加した大人を対象に実施したアンケート調査結果(有効回答数748件)に基づく。詳細は、別冊「子どもの気持ち・あなたの子ども観アンケート調査結果に関する報告書」p.17以降を参照。

る)は、全国の1.29に対し、1.01となっており、全国のなかでも低い値を示しています。

注3)

札幌市の次世代育成支援に関するアンケート(平成15年)によると、半数以上の保護者が子育てに不安を感じており、支援策に対する要望も保育や医療費の負担軽減をあげていました。注4)この背景としては、家族の変化や働く女性の増加などの社会的な変化の影響や一人の子どもを自立させるまでに必要とされる保護者のエネルギーと経済的な負担が膨大になっていることなども考えられます。

親のなかでも母親は、子育ての一番の責任者として、子どもの育ちの環境を整えていこうと懸命です。その結果、育児不安や育児ストレスを抱え、また過度に外部の子育て・教育産業に頼って、「お教育」、「お受験」といった子どもの発達にそぐわない環境に子どもを置いてしまうこともあります。その一方で、保護者の働き方や都合にあわせて子育てが行われている場合も少なくありません。

子どもは社会にとっての子どもでもあります。保護者を非難するだけでなく、労働環境をはじめとした子育ての環境整備も含めて、子育てを考えていく必要があります。

2)保護者の悩みと子育て支援

札幌市では、就学前の子どもたちに対する子育て支援センター・や子育てサポートセンター、各区での子育てサロン、保育所・幼稚園での延長保育や一時保育、留守家庭の子どもたちに対する学校施設方式・民間施設方式児童育成会注5)や児童クラブなどのサービスメニューの充実や施設等の環境が整備されてきています。しかし、こうした多くの子育て支援メニューが用意されているにも関わらず、それらのサービスや情報にアクセスせずに、あるいはアクセス出来ずに孤立した子育てに悩んでいる保護者も多くいます。札幌のすべての保護者にとって、「子育て・子育て」を保障していく条件整備が求められています。

(2)保育所

札幌市内には、およそ1万6千人の子どもが保育所に通っています。注6)

子どもの育ちにとって「育つ・育てる・育ちあい」のバランスは重要であり、保護者との関係だけではなく子ども同士の関係である集団も必要不可欠です。また、子どもの生活は、在宅と集団における保育が併行した関係を持っており、子どもにとって最善の利益をもたらす両者の時間などのバランスを必要としています。

とりわけ、0~2歳の時期には必要以上のストレス状態を回避させるべきところですが、懇談会や出向き調査の結果では、子どもの成長・成熟に不自然な力が加わり発達が歪められているケースが目立ちました。たとえば、明らかに就学前と思われる子どもが深夜に飲食店や娯楽施設に保護者といたり、保護者自身が朝食を取らない習慣があるため、子どもの朝食に必要性を感じていない保護者もいます。そんな養育をされているからでしょうか、月曜日は疲れていて、

注3)付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.41 図2-1)参照。15歳から49歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、一人の女子が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数に相当する。

注4)札幌市子ども育成部「札幌次世代育成支援に関するニーズ調査」(平成15年度)

注5)保護者の就労等による留守家庭児童を、小学校内や民家等に開設する児童育成会において遊びなどの指導を行うことで、健全な育成を推進している。

注6)付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.41 図2-3)参照。

保育所は癒しと休息の場になっている子どもも珍しくありません。明らかに、「育つ・育てる・育ちあい」のバランスが崩れています。

乳幼児期に過度のストレスなど成長・成熟に不自然な力が加わった子どもは、思春期になって、自分の感情をコントロールできにくくなる場合があります。他人に暴力をふるったり、自分の身を傷つけてしまうケースの中には、このような乳幼児期を過ごした子どもが含まれていることもあるのではないかと考えられます。

家族の状況や就業形態の変化に伴い、子育て支援を超えて家族支援が重要な時代になってきています。そのため、保育所の機能も、人との関わりを通じた子どもの自然な成長・成熟を支える子育て支援や地域開放や地域交流、さらには延長保育や相談業務などへの拡大が求められるのですが、人的および経済的裏付けがないまま仕事だけが増大し、保育士たちの献身的な労働によって支えられているのが現実です。

(3)幼稚園

札幌市内には、およそ2万7千人の子どもが幼稚園に通っていますが^{注7)}、少子化や核家族化によって家族の状況が変化していることにより、子どもの生活が変化しています。

子どもが発達する上で、食事、排泄、衣服の着脱などの身辺自立に遅れが目立ち、夜遅くまで起きているなど大人と同じ生活をする中で、生活リズムが乱れていることから、基本的な生活習慣にも影響が出ているように見えます。また、個性豊かにのびのびとしている反面、勝手な行動が多く、友達と一緒に遊ぶことができるようになるのに時間がかかる子どもが増えました。テレビなどによる疑似体験は多いのですが、体験しながら身につけたことではないため、知っていることと行動できることに大きな開きがあり、遊びを通してその差を埋めていかなければならない子どもたちに出会うこともめずらしくありません。

幼稚園では、「預かり保育」、「満三歳児保育」、「給食」、「未就園児に対する子育て支援」等の様々な試みが実践されています。^{注8)}例えば、お弁当をつくるのが大変な保護者のために80%の幼稚園が給食を実施し、保育の前や終了後に子どもを預かる「預かり保育」を85%の幼稚園が実施しています。その他、満3歳になった子どもの入園、障がいのある子どもの受入れ、未就園児に対する子育て支援などを通じて、幼稚園児ばかりではなく、その兄弟、さらには保護者までも支えていかなければならなくなっています。

(4)児童虐待

平成16年度に札幌市児童相談所に寄せられた虐待の疑いにかかる通報は274件に上り、また、当事者からの相談なども多く、その結果、「虐待」として取り扱ったものは242件となりました。

注7) 付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.41 図2-2)参照。

注8) <預かり保育>地域の実態や保護者の要請により、教育課程に係る教育時間の終了後に希望する者を対象に行う教育活動。市内109園の私立幼稚園で預かり保育を実施している。

<満三歳児保育>市内66園の私立幼稚園で、満3歳になった子どもたちが随時入園できる。

<給食>方法や回数は様々であるが、104園の私立幼稚園で給食を実施している。

<未就園児に対する子育て支援>幼稚園に入園する前の子どもとその親のために、遊びの場と遊びを提供し、また、親の子育てに対する相談も受けている。

虐待の中でもネグレクト（健全な発達を妨げるような減食、極端な不衛生、学校へ行かせない、家に閉じ込めるなどの養育・監護の怠慢、養育の拒否）の割合が高いことが札幌市や北海道の特徴で、札幌市におけるネグレクトの割合は平成 16 年度には全体の 70% 近くを占めています。注9)

このネグレクトは、身体的虐待に比べると周囲から見ても虐待としては認知しにくく、その判定も大変難しいという性格を有しています。

また、虐待を受けた子どもについては、その半数近くが小学生であり、虐待した保護者では、母親が全体の 70～80% を占めています。相談経路別でみると、家族からの相談が全体の 30～40% ですが、その 80% 以上は母親からの相談となっていることから、虐待してしまう母親自身、子育てに苦悩していることの表れともいえます。

相談後の処遇としては、在宅指導が 70% 強を占めており、今後も、児童相談所による指導だけではなく、地域での子育て家族への援助・見守りの必要性が高いと考えられます。

■ 2 学校と子どもたち

子どもの権利を考える時、学校との関係を避けて通ることはできません。多くの大人たちは、子どもが学校へ行くのが当たり前とと思っていましたが、実際には、学校に行っている子どもも、行けない子どもも同じように苦しんでいます。出向き調査においてフリースクールの子どもたちは、「(自分にとっては)学校自体が大変なんだよね」、「学校は、時間がギリギリでぼくのペースに合わない」、「給食をゆっくり食べる時間がない」と語っていましたが、学校 5 日制になっても、かえってゆとりがなく過密な 1 週間になっているのです。これは、いまの子どもたちが共通してもっている感覚だと思います。

子どもたちは学ぶことの喜びを感じて生活しているのでしょうか。アンケート調査によると「今、悩んでいること」の問いに対して、小学生の 35.7%、中学生以上の子どもの 43.2% が「普段の勉強」と答え、中学生以上の子どもの 45.4% は「受験や進路」と答えました。注10) さらに文部科学省の調査「学校の授業の理解度」でも、学年が上がるにつれ低くなり、小3、小5では約 70% の子が「良くわかる」、「だいたいわかる」と回答しているのに対し、中2で 50%、高1で 30% となり、勉強への不安を裏付けるものとなっています。注11)

保護者の学力への不安も大きく、札幌市 PTA 協議会のアンケート調査によると、「少し心配」、「かなり心配」を合わせて 78.4% の保護者が不安を感じています。注12) その結果、家庭では、「勉強時間を増やす」、「塾に通わせる」などと子どもを一層勉強に追い立てる結果になっています。

また、学校は教師による教育実践の場ですから、子どもたちの権利が保障されるためには、その前提として教師自身が心身ともに健康で生き生きとした姿で子どもに接してほしいと思います。しかし、心の病気などで休職、あるいは退職する教師が増えており、その疲弊状態は深刻です。

注9) 付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.45 図 2-16,17)参照。

注10) 付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.39 図 1-3,4)参照。

注11) 文部科学省「学校教育に関する意識調査」(平成 15 年度)。

注12) 札幌市 PTA 協議会「札幌市 PTA 協議会調査委員会アンケート」(平成 14 年度)。

(1)小学校

1)札幌の小学生の現状

懇談会・出向き調査等から見て、札幌の子どもたちは、家族や友達をととても大切に考えている反面、家族や友達と遊んだり、話をしたりする時間が十分だとは感じていませんでした。困ったことがある時に相談する人も親が多く、更に詳しく聞いた調査では母親が大部分を占めていました。注13) 次いで友達が多く、教師と答えた子どもは僅かでした。中には相談できる人が誰もいないという子どももいました。

また、小学生の時代は学力・体力ともに大きく伸びる時期ですが、放課後は塾や習い事に費やす時間が多く、遊んだり、自由に使う時間が少ないというのが実情です。ボール等を使って遊べる場所が無い等、時間と空間の制約が多い中、少人数で家の中で遊ぶことも多くなり、商店や商業施設等で金銭を使って遊ぶ姿も見受けられます。

2)学校の現状

札幌市内には、およそ9万6千人の子どもが小学校に通っています。注14)

6年間の小学校生活は、子どもたちにとって、異年齢の集団と互いに関わり合いながら学習・行事・特別活動を通して、ともに大きな成長を遂げるまたとない機会です。

しかし、学校5日制の実施で6時間授業の日が増えたり、行事・児童会活動・クラブ活動等が精選・時間削減されたりしてきています。学校生活の中でゆとりを持ち、自主的な活動や放課後活動を行うことが難しくなっています。

また、教師や友達との信頼関係は、学び育つための重要な学習環境です。子どもたちは、「友達やクラスメイトとの関係」や「教師との信頼関係」を築きたいという強い願望がありますが、そうした人間関係をうまく築けないことに対してストレスを感じる場合が多いのも実情です。そのことが、いじめやいわゆる「学級崩壊」などの要因の一つになっているのではないのでしょうか。

学習

低学年では、ほとんどの子どもたちが学習内容を理解し、楽しく学習しています。しかし、高学年に進むにつれて学力の二極化が見られ、個人内でも教科による得意不得意の差が開きがちです。目標を持ち意欲的に学習し、発展的な学習に取り組んでいく子どもたちもいますが、一方では学習内容を理解できずに、学ぶ意欲が低くなっていく子どもたちもいます。得意な教科には進んで取り組めるが、不得意な教科にはなかなか努力していけないため、さらに苦手意識が強まるという悪循環も見られます。

学習の理解度をテストの点数で評価する子どもが多く、学年が進むにつれて、点数による競争意識も高まってきます。

注13) 幼児・小学生部会が出向き調査(青少年科学館来館者、リトルキャンプ参加者)において、独自に行ったアンケート調査によると、困ったときに相談できる人は、「母親」と答えた子どもが35%と最も多かった。

注14) 付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p42.図2-4)参照。なお、市立普通学級の在学数を表す。

特別支援教育(障がいのある子どもへの支援)

札幌市特別支援教育基本計画^{注15)}の推進で、「校内学びの支援委員会」を中心に、一人ひとりの特別な教育的ニーズに応じた適切な教育的支援が進められており、必要に応じて校内学びの支援委員会の中に、個別の支援チームを組織して、指導内容、方法の検討や、保護者や関係機関との連携も進めています。

しかし、常時教師同士が連携して学習を支援することは難しく、現状では支援が必要な子どもの個別の学習指導は主に担任が行っています。学級づくりや教科全般の指導も一人で受け持つことが多い担任は、実践上の困難を抱えています。また、学校生活の中で子どもに介助支援が必要な場合、多くは保護者が担任が行なっています。

今後は、支援が必要な子どもの成長を支えるために、一人ひとりのニーズに的確に対応する個別指導の計画、指導・支援の体制づくり、保護者・関係機関との連携等の課題の解決と、学校施設のバリアフリー化を推進していく必要があります。

学校づくりへの参加

小学生を対象とした懇談会に集まった子どもたちは自分たちの学校について、行事、学習、児童会(委員会)、クラブ活動、休み時間、施設環境、学習・相談体制などについて意欲的に情報交流をしており、学校づくりにも高い関心が見られました。

子どもに対して、自分たちが参加して学校づくりをしていく意識と力を育成し、行事や特別活動の中で子どもたちの自主的な活動を保障していくことが大切になっています。いろいろな場面で子どもたちが参加できる学校づくりに向け、具体的なシステムをつくることが望まれます。

いじめ

札幌市の小学校における児童 1 万人あたりのいじめの件数(平成 14 年度)は、小学校 4 件(全国平均 8 件)で、平成 10 年度からは、改善傾向は見られず横ばいで推移しています。

注 16)

小学生を対象とした懇談会では、自分がいじめの対象になっていると語った子どもたちから、「先生が忙しく話をする時間がないので、なかなか先生に相談できない」、「相談しても解決に向けて動いてもらえない」という声がありました。

いじめの問題に関しては、できるだけ初期段階に、いじめの実態や子どもたちの状況に即した対応が必要で、家庭との連携も不可欠です。また、いじめの問題から子どもを救済するためには、いじめの原因・構造・社会的な背景について究明し、検討していくことが、子どもの育ちや成長に関わる全ての関係者の課題になっています。

不登校

札幌市の小学校の不登校児童数は、近年微減傾向で推移しており、平成 16 年度は 245

注 15)障がいのある子どもの教育について基本的な方針・報告性を明確にするために平成 15 年 3 月に策定された計画。地域学習校の指定や校内支援のための機能の拡充等が盛り込まれている。

注 16)付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p44.図 2-14)参照。

人となっています。児童 1 万人あたりで見ると、全国の 36 人に対して札幌市の小学校は 25 人と低い水準にあります。^{注 17)}

札幌市教育委員会の調査によれば、不登校の理由は、学校生活に起因するもの(特に「友人関係に関わる問題」)も多いのですが、本人の問題(病気欠席を除く)に起因し、特に直接のきっかけとなるような事柄が見当たらないケースが最も多くなっています。

学校に行けない子どもたちが孤立することなく、学校で、そして学校以外の場でも安心して学ぶことができ、進路が制約されることのないよう、年齢に応じた子どもの自己実現の場や環境を整えていくことが望まれます。

幼稚園・保育所との連携

小学校には、それぞれ異なる趣旨目的を持った幼稚園及び保育所で育ってきた子どもたちや家庭で育った子どもたちが入学してきます。子どもたちがスムーズに学校生活に慣れ、友達と仲良く学習・生活していけることは重要なことです。

学校では、個々の育ちに応じたきめ細かな教師の関わりと、家庭との連携が必要になります。子どもの個性や就学前の生活環境等についての情報を、幼稚園・保育所から小学校へと連携して引き継いでいくことが必要で、連携・引き継ぎのシステムや、引き継いだ内容の小学校教育への生かし方に、一層の充実が望まれます。

(2)中学校

1)札幌の中学生の現状

子どもたちにとって、中学校の 3 年間は成長の過程の中で様々な矛盾が集中する時期です。多感な時期を過ごす中学生は、勉強や将来のこと、友達のこと、家庭のことなど多くの悩みを抱えています。また、「自分のことは自分で決めさせてほしい」「決まりや約束を押しつけないでほしい」といった大人に対する要望も強くなっていく年頃でもあります。

^{注 18)}

一方、家庭に目を向けると、少子化と核家族化の進展は、保護者の子どもに対する期待を一層過大なものにしていくようにみえます。過保護や過干渉に陥る一方、保護者としての自信や自覚の欠如から甘やかしや放任といった状況も一部に見受けられます。また、保護者自身の子育てに関する情報不足や逆に過剰な情報に振り回されて、子育て不安や子どもに対する心のゆとりがなくなっている状況にあります。家庭の中には養育拒否や身体的、心理的な虐待などの深刻な問題も潜在しています。

さらに近年は、女性の社会進出の増加により、家に帰っても誰もいない家庭が多くなっています。また、長引く不況により、生活保護を受ける家庭が増えています。

2)学校の現状

札幌市内には、およそ 4 万 9 千人の子どもが中学校に通っています。^{注 19)}

注 17)文部科学省「生徒児童における諸問題の現状」(平成 15 年度)及び札幌市教育委員会資料による。

注 18)注 1)に同じ。別冊「子どもの気持ち・あなたの子ども観アンケート調査結果に関する報告書」p.32 以降を参照。

注 19)付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.42 図 2-5)参照。なお、市立普通学級の在籍者数を表す。

学校は、教科の学習をするだけでなく、様々な行事などを通して仲間との協力を学ぶ場でもありますが、現状はゆとりのある学校生活を送ることが難しい状況となっています。学校 5 日制となり、6 時間授業の日が増えたことにより、放課後活動の時間が十分に確保できなくなり学校行事などの規模の縮小や削減が余儀なくされています。

また、授業時数と授業内容が削減されたことにより、年間授業時数を確保するために学校行事などの精選が進められています。

子どもたちの生活の中では、一人の子どもを集団でいじめたり、ゲーム感覚で万引きをしたり、凶器を使って相手を傷つけるなど、今の子どもたちは生命尊重の意識が低下しているのではないかと感じさせるような行動も見られ、深刻な問題となっています。

学 習

学校では、進路実現に向けて授業や家庭学習への積極的な取組をする子どもが多い反面、学習内容が難しく理解できないため授業(学習)への意欲や自信をなくしてしまう子どもも少なくありません。また、授業に関心・意欲を持っている子どもも学年が上がるにつれて、発表などの積極的な態度が弱くなる傾向も見られます。

札幌市の子ども的高等学校進学率は 98.2%(平成 16 年度)であり、ほとんどの中学生が進学します。しかし、入学すること自体が目的化し、高校生活では目標を見失い進路変更という理由で中退してしまうケースもあり、教育現場において大きな問題となっています。

生 活

学校生活において子どもたちは、友達同士で流行のファッションやテレビなどの情報を話題としながら、良好な人間関係を築いています。しかし、親しい友人とはコミュニケーションがとれるのですが、他の級友や周りの大人とのコミュニケーションがとれない子どももいます。自分をコントロールできなかつたり、自分の非を認めたがらない子どももあり、対教師暴力や不遜行為なども起こっています。また、普段は目立たないが理由もわからないまま「キレル」子どももいます。

頭髪や服装面で校則に従わない子どももあり、家庭(保護者)との連絡をとっても理解が得られず、対応に苦慮することもあります。無断外泊、飲酒、喫煙などの問題もあります。

健 康

札幌市の中学生は、昔に比べて体格は良くなっていますが、体力と運動能力は低下しています。昭和 56 年と平成 14 年を比較すると、札幌市の中学 2 年男子・女子とも身長、体重ともに増加していますが、スポーツテストの項目を比較すると、多くのテスト項目で成績が落ちています。^{注 20)}

札幌市における 10 代の性感染症届出患者数や人工妊娠中絶の割合は、全国平均を大きく上回っています。^{注 21)}性教育は、「性」に関わる教育であると同時に「生きること」の根本

注 20)例えば、中学 2 年生の持久走(男子 1,500m、女子 1,000m)については、男子で 50 秒弱、女子で 30 秒弱遅くなっている。「札幌市教育推進計画」(平成 16 年 9 月)参照。

注 21)札幌市健康衛生部「札幌市健康づくり基本計画-健康さっぽろ 21-(平成 14 年 12 月)」参照。

に触れる教育でもあります。人権教育のひとつと位置付けたうえで、学校教育において、さらに積極的な取組が必要です。

特別支援教育（障がいのある子どもへの支援）

平成 15 年度から、障がいのある生徒一人ひとりに応じた適切な指導や必要な支援を行うために、「校内学びの支援委員会」を中心とした支援体制を整備しています。個別の指導計画を作成し、指導内容や方法などを検討しながら日常の対応が行われています。また、校内研修会などで特別支援教育について理解を深めたり、手立ての工夫について交流しています。

しかし、教職員間での意識の違いや保護者の理解が得られないなどの状況がみられます。委員会は組織されていても、日常業務に追われて十分に機能していないこともあります。

今後は、ハード面で学校施設・設備のバリアフリー化の推進、ソフト面で一人ひとりの生徒の実態に即した個別指導の確立と体制づくり、保護者との良好な関係づくりと相談活動の充実、組織的な受入れ態勢の整備、関係機関との連携等の課題を解決していく必要があります。

いじめと不登校

いじめや不登校は、大きな社会問題となっています。札幌市教育委員会によれば、札幌の中学生のいじめの発生件数は、平成 16 年度は 260 件で、生徒数が減少するなか件数は近年増加傾向にあります。また、全国と比べて、生徒 1 万人あたりの件数でも上回っています。^{注 22)}

中学校の不登校生徒数は、平成 14 年度以降減少に転じており、平成 16 年度では 1,217 人となっていますが、生徒 1 万人あたりで見ると微増傾向にあります。^{注 23)}

いじめや不登校は、本人への働きかけだけで改善を図ることは困難であり、社会全体で取り組むべき重要な問題です。

部活動

部活動は、子どもにとって最も楽しく充実した時間です。札幌市全体では、平成 17 年度の部活動の加入率は、中学生全体の約 60% です。放課後や休日に仲間や先輩と一緒に同じ目標にむけて取り組むことは大きな意義があります。子どもたちは、各種の大会に参加したり、発表の場で成果を上げることにより、個人または部としての達成感を味わい、それが大きな自信となります。札幌市の中学校は、体育系・文化系とも全国有数の実力を兼ね備えた部も少なくなく、活動の水準の高さを実証しています。しかし、札幌市全体で指導者が不足していることが大きな悩みとなっています。先生の転勤によりそれまであった部活が廃部になったり、新しい部活を希望しても引き受けてくれる先生がいないなど問題があります。

注 22) 文部科学省「生徒児童における諸問題の現状」(平成 15 年度)及び札幌市教育委員会資料による。なお、生徒 1 万人あたりのいじめの発生件数は、平成 14 年度で、札幌市 44 件、全国 39 件。

注 23) 付録「数字でみる札幌の子どもたち」(p.45 図 2 - 15)参照。

地域と校外活動

部活動やクラブチームへの参加、塾や習い事などによって放課後や休日を含めて毎日活動がある中学生は、なかなか地域での活動ができません。例えば、中学生は、小学生に比べて地域活動への参加が極端に少ないです。^{注24)}

放課後や休日を含めてほぼ毎日のように部活動やクラブチームに参加したり、塾や習い事などの活動をしている中学生や地域活動への参加に消極的な中学生が多いことも、こうした状況を生み出す一つの要因となっています。その結果として、地域活動の衰退を加速し、さらには地域における人間関係の希薄化をもたらしています。

(3)高等学校

1)高等学校の現状

札幌市内の高等学校には、およそ5万4千人の子どもが通っています。^{注25)}

高等学校の入学試験のシステムも、ずいぶん多様化していますが、やはり依然として「学力による偏差値」を基準とした「高等学校の序列化」(輪切り)は解消されていないと思われます。

中学校の進路指導は「中学浪人」を出さないという配慮から、高校受験に失敗しないことを大切な観点としてなされています。そのため、子どもの学力の偏差値にあった高等学校を選ばざるを得ないという事情も発生しています。また、「高等学校」と言ってもその課程(全日制・定時制・通信制)や科(普通科・職業科)などによる学校課題の違いは非常に大きくあります。学校課題の違いには、在籍している子どもたちの違いが大きく反映していると思われます。学力による輪切りのために、子どもたちは「行きたい学校より、行ける学校へ」行かざるを得ない場合もあり、札幌市内及び近郊の高校生は相互に通学のために毎日長距離を移動しています。

札幌市教育委員会と北海道教育委員会は協力して、市立高等学校と道立高等学校の各種統計を把握することは出来ませんが、生徒数の約30%に相当する私立高等学校を含めた全ての高等学校の統計(いじめ・不登校・体罰・中途退学など)をトータルで把握することは出来ない現状があります。

2)学力信仰(進学至上主義)と校則

学力的に「良い高校」から「良い大学」へ進学することを良しとする価値観が子どもだけでなく保護者に定着しています。「子どもの最善の利益」を大学へ進学することと位置付けて、そのために多くのことを犠牲にしてしまう傾向があります。進学に耐える学力をつけるために学校では7時間目授業・放課後講習・零時間講習・土曜講習などが実施され、いわゆる「進学校」や進学コースに在籍する子どもは時間に追われて汲々とした生活を強いられています。また、学校だけではなく進学塾や予備校に通うことも一般化しています。

注24)平成17年4月1日現在の子ども会への加入率:小学生27.9%、中学生5.7%(札幌市子ども未来局調べ)

注25)付録「数字で見る札幌の子どもたち」(p.42 図2-6)参照。なお、市内普通学級の在籍者数を表す。

時間的精神的に追い詰められた子どもは学習不適應から、不登校になったり、いじめの加害者になったりすることもあります。

いわゆる「進学校」の子どもたちには「推薦入学」という目的を勝ち取るために「校則を遵守する」ことで、良い子になろうとする傾向が見られます。

3)生徒指導と校則

生徒指導上の問題(暴力事件・喫煙・万引き・カンニング・いじめなど)が多く発生している学校もあります。

服装・頭髪の指導は学校によってばらつきが大きくありますが、夏休み・冬休み明けには服装頭髪検査が一斉に行われ、スカートの長さやズボンの幅を定規で測ったり、パーマや染髪の検査が行われます。染髪を認めないために「地毛証明書」を発行して、子どもに携帯させている学校もあると聞きます。それは、教師にとっても子どもたちにとっても非常に大きなストレスとなっています。

様々な理由で、自主退学してしまう子どもが1年間で40人(1クラス分に相当する人数)を超える学校もあります。例えば、一般的には3年間で停学処分は2回が限界(2回目は停学期間が長くなる)で、子どもたちは「3回目の停学処分は無い」と学校から説明され自主退学を迫られてしまいます。そのような子どもたちの中には、援助交際や覚醒剤・脱法ドラッグなど新しい形の非行に巻き込まれる危険性が指摘されていますが、実態はなかなか把握できません。

4)不登校と中途退学

平成17年度に文部科学省が実施した平成16年度における高等学校での不登校調査の結果は「1千人あたりの不登校生徒は全国平均が18.2人で、道内は7.5人と全国最低」です。^{注26)}

不登校は長期化すると引きこもりにつながります。高等学校で不登校となる子どもは中学校でも長期欠席をしていることが多く、40%近くが中途退学につながります。北海道の高等学校の「1千人あたり中途退学率」は23人、全国8位となっています。^{注27)}

不登校になったきっかけは、中学校では「学校生活に起因」が一番多くなっていることから、その内容を分析し高等学校入学後まで持ち込まないような対策が望まれます。

また、平成16年度の高卒の就職内定率は道内が79.9%で全国平均91.2%には遠く及ばない数値です。^{注28)}実数は非常に少ないようですが、中途退学した子どもや卒業後の就職が決まらない子どもはフリーターやニートになりやすいと否定的に捉えられています。

5)いじめ

北海道の高等学校のいじめの発生件数はやや増加しています。学校がいじめをどのように知ったかについては、「いじめられた児童生徒からの訴え」が最も多く、北海道は1千人あたりの発生件数は1.7人となっており、全国で21位でやや多いと言えます。^{注29)}子ども

注26)文部科学省「生徒指導上の諸問題の現状について(速報)」(平成17年度)

注27)文部科学省「生徒児童における諸問題の現状」(平成15年度)

注28)文部科学省及び北海道教育委員会調べ

注29)注26)に同じ。

の安全・安心という観点から鑑みて有効な対策が早急に講じられなければならないと思います。

6)学校 5 日制の実施と生徒会活動・学校行事

学校 5 日制の実施に伴い、土曜日の授業を 7 時間目におく学校が増えましたが、そのことによって生徒会の活動が昼休みに実施されています。放課後は課外講習などがあるため委員会活動が出来なくなります。また、授業時数確保のため学校祭・球技大会などの日数や準備の時間が削減されています。ホームルームの時間が 2 週間に 1 回に減った学校もあり、話し合いをして物事を子どもたち自身で決める機会が極端に減っています。生徒会長選挙や生徒総会が無い高等学校が多くなり、子どもの自治能力は少しずつ低下しています。

(4)体罰

体罰は、子どもと教師等の大人との信頼関係を一瞬にして壊してしまいます。体罰を受けた子どもに肉体的苦痛と心に深い傷を負わせるだけではなく、周りにいる子どもをはじめ、保護者や地域にも大きな影響を与えることがあります。しかし、学校等の教育現場での体罰は無くならない現状があります。

体罰や暴力行為、いじめは、明らかに連動していると思われます。学校で生じている、暴力的な行為は絶対に禁止されなければなりません。ところが、学校では高校生になるまでに、特に中学校で、その矛盾が爆発しているように思います。厳しい指導と体罰の混同が残っているのだとすれば、そこから解決しなければなりません。

力を持っている教師の言うことには従う、あるいは、暴力やいじめを我慢して、暴力的な子には逆らわない、という考え方は、子どもたちの心を歪めていくだろうと思います。部活動の場面でも絶対にあってはならないことですが、程度の差があるにせよ似たような話は日本全国どの学校にもあるようです。体罰・いじめ・暴力行為を学校現場から排除することは、子どもの「安全・安心を保障する」最も基本的なことだと思います。

(5)教師たちの現状

学校には子どもたちとの出会いがあり、子どもたちとの活動があり、こころの交流があり、感動があります。しかし、今の学校は、子どもにとっても教師にとっても楽しいところではなくなっている現実があるのは悲しいことです。身体的にも、精神的にも疲労し、病んでいる教師が増加しています。教師がゆとりをもてなくて、どうして子どもたちに豊かな教育を保障できるのでしょうか。教育の目的を追求するために必要な条件整備により、困難な状況の中で懸命にがんばっている教師を励ますことこそ求められています。

1)子どもとかみ合わないストレス

パニックを起こす子、じっとすわってられない子、暴力的な子など、多様な子どもたちへの指導の困難さは、教師に多大なストレスを与えています。ここには単に「指導力がない」と片付けられない子どもたちの発達の危機をはらむ問題、つまり、国連子どもの権利委員会が勧告する「過度に競争的な教育制度」の中で子どもたちの問題を含んでいます。

2)教えることの喜び、充実感を得られないストレス

学習指導要領の改訂の度に現場の感覚とのズレの拡大が教師を疲れさせています。教師との懇談会の中では、「学校5日制が始まって一層忙しくなった」、「『生きる力』を育てるものとして『総合的学習』を目玉に登場した現在の学習指導要領も『ギチギチの時間割、スカスカの内容』を教師・子どもにおしつけるものになっているのではないか」、「経済協力開発機構(OECD)の学力調査の結果が発表されると、『もっと競争が必要』、『総合的学習の時間を削減して基礎学力の充実』が叫ばれるなど現場に大きなプレッシャーになっている」など日常の教育活動の悩みがたくさん出されていました。また、子どもたちを学校に拘束する時間の長さは、子どもだけでなく教師も疲れさせています。子どもたちにとってゆとりある学校生活をつくり出すためにも学校・教師の裁量の自由が求められています。

3)保護者とのすれ違いによるストレス

教育は保護者との共同なくして成立しません。社会の変化によって学校に期待されることが増えています。しかし、学校がそのすべてにこたえることは不可能です。学校・教師の不適切な対応もありますが、保護者の批判は時として批判を超えることがあり、教師を身構えさせます。保護者も子育て・教育に多くの不安を抱えています。そのやり場のない不安が教師・学校へ向けられるのではないのでしょうか。子どものためと思いながらすれ違ってしまうのです。

4)教職員の共同をつくりにくいことからくるストレス

教育は一人ではできません。教職員みんなで子どもを育てることが大切です。しかし、本来教育という仕事とはなじまない成果主義的「教員評価制度」が学校に持ち込まれようとしています。一層教師の自己責任が強調され、職場の中で支えあう同僚性が失われてきています。

特別支援教育が始まりましたが、人やお金など必要な手立てが講じられているわけではなく全て教師の努力に委ねられているのが現状です。教育は未来への投資といわれます。しかし、教育予算は増えず、学校の中にも期限付教員が500人を越えています。

5)部活をめぐる問題

中学校の「部活」は、多くの子どもの希望や保護者の願いに応える教師の努力によって支えられています。しかし、「部活」の指導は「教育課程の教育活動」には位置付けられていません。授業や学級経営など多忙な業務の合間を縫って行う部活の指導は、先生たちの過労を生み出す要因のひとつにもなっており、学校現場において大きな悩みになっています。

6)精神的ストレスなどによる教職員の長期休職者の増加

札幌市教育委員会の調べによると、うつ病などの精神疾患で連続1か月(30日)以上休む札幌市の教職員が年々増え、平成16年度は過去最多に上り、全教職員に占める連続30日以上の休務者は、「60人に1人」となっており、札幌市職員が「100人に1人」であるのと比べると事態が一層深刻であることがわかります。

3 障がいのある子どもたち

1)障がいのある子どもの「生活の質」の向上

障がいのある子どもが障がいのない子どもの生活と大差なく、各々の場面で生活の質(QOL)を豊かにするためには、多くの支援が必要です。

障がいのある子どもは、日常生活において、家庭の近くで自由に散歩したり、遊んだり、外出したり、通学したり、公共の施設を利用しようとするとき、交通機関、道路、建物内部の構造などによって活動の範囲や内容が制限されてしまうことが少なくありません。特に札幌市では、冬の生活がスムーズにできるような一層の配慮が求められます。

障がいのある子どもが自由に活動できるまちは、高齢者や乳児にとっても望ましいことです。道路や建物の構造のようなハード的バリアだけではなく、それを規定する各種の法・制度、そして何よりも人の意識に関わるソフト的バリアの2つの壁を解消する努力が必要です。札幌市のまちづくり全体について、子どもの立場から総合的に評価する組織的、計画的見直しが期待されます。

2)障がいのある子どもたちの発達

障がいのある、あるいは障がいの疑いのある乳幼児

平成17年度、札幌市では私立幼稚園で153人の障がいのある子どもたちが、障がいのない子どもたちと一緒に集団保育を受けています。また、市立幼稚園には、障がいの疑いのある幼児が200人ほど在籍しています。また、平成16年度、障がいのある子どもが、市立保育所で30人、私立保育所で153人在籍しています^{注30)}。

保育所や幼稚園に通う以前の家庭の養育段階においては、乳幼児の障がいの発見が難しく、障がいのある、あるいは障がいの疑いのある乳幼児への対応には、ばらつきがみられます。病院でのケアや母子通園施設等での早期療育の場の充実が極めて重要です。とりわけ乳児期の障がいのある子どもを持つ家庭では、専門家を交えての家族支援が不可欠です。

乳幼児期と統合保育

現在、市内の幼稚園、保育所ではそのほとんどが障がいのある子どもと障がいのない子どもがともに生活する「統合保育」を行っており、このなかで子ども同士の間関係の基礎を体験しています。長い目で見ると、これは、社会全体に存在するソフト的なバリアをなくすための実践的なプログラムともいえます。

幼児に対する保育は、盲・聾(ろう)の幼稚部、施設での保育のように、「統合保育」でないものもありますが、早期からの訓練、特に、聾児のように訓練の比重が高い場合には、他の生活能力とのバランスが失われてしまう場合もあることが指摘されています。

また、就学前に身につけたことが、その後の小・中・高等学校の生活のなかで、あるいは地域社会生活のなかで途切れたり、子どもの成長と自立を支援する療育、福祉、教育が

注30)札幌市私立幼稚園連合会、札幌市教育委員会及び子どもの未来局の調べによる。

分離されることがないよう、総合的な取組が求められます。

3)障がいのある子どもたちの教育

現在、札幌市には、何らかの障がいのある特別な教育的配慮を必要としている子どもたちが、約3千人います。^{注31)}

平成6年のユネスコによる「サラマンカ宣言」では、「障がいの有無に関わらずすべての子どもを対象として教育を行うべきである。」として、一人ひとりの子どもの特別な教育的ニーズに応じて、教育を行うべきであることを強調しています。

進学と受入れ態勢

札幌市の高等養護学校では、ほとんどの学校・学科で定員をオーバーする志願数となっています。特に、比較的障がいの重い子ども対象の学科では、大きく定員を上回っています。その結果、自分が生まれ育った地域から遠く離れたところの高等養護学校への入学を余儀なくされている実態があります。

また、札幌市においても、「言語障がい通級指導教室」(「ことばの教室」)が各区に設けられていますが、住んでいる場所から遠いため、通いたくても通えない子どももいます。

このような子どもたちに対する適切な指導及び通学・通級に関わる配慮などの必要な支援は、学校教育の緊急の課題となっています。

自立・就労

地域社会で自立した生活を送る意識をもてるまでに成長した青年は、保護者から独立した後、多くの人の手を借りて自立生活に入っていきます。

障がいのある子どもたちの特性に応じた多様な生き方、働き方を支援するために、福祉的就労の場があります。ここでは、職員の指導のもとに障がいのある子ども自身が作業能力を身に付けたり、日常生活の技能を高め、一人の人間として生活する意欲を維持できるように支援します。

近年、一般就労については高等学校卒業者等の就職が厳しくなっており、義務教育を終えた障がいのある子どもたちにとっても、就職は大変厳しい状況です。

また、就労していなくても生活を自立させるための試みも必要なことで、地域の小規模作業所などでは作業能力やデイサービスの支援が重視されています。

特別支援教育(障がいのある子どもへの支援)

子どもたちのなかには、特別な教育的配慮がなされたうえで、可能な限り通常の教育環境で学びたいと希望する子どもがいます。

平成14年に文部科学省が実施した全国実態調査によると、小・中学校の通常の学級

注31)札幌市教育委員会による特別支援教育の対象となりうる子どもの人数(平成17年度)

に在籍している児童・生徒のうち、学習障害(LD)、注意欠陥多動性障害(ADHD)、高機能自閉症などにより、学習面や行動面で特別な教育的支援を必要としている子どもたちが約6%程度いることが分かっています。^{注32)}

こうした子どもたちは、「もっと自分のことを分かってほしい」と願っています。

障がいのある子どもたちも障がいのない子どもと一緒に学び、育つために、今後さらに、子どもたち一人ひとりの教育的ニーズに応じた支援が必要です。

第2章2(1)「小学校」、(2)「中学校」で述べたように、現在、小・中学校では、特別支援教育が行われており、各学校で様々な課題に直面しながら試行錯誤の取組をしていますが、学校では、特別支援教育を総合的にコーディネートするための人員は配置されておらず、子どもたちが必要な支援を受けるための体制が充分整っているとはいえません。今後も、学校施設のバリアフリー化や、個別授業の体制、保護者との相談活動などの一層の充実が求められます。

4)スローライフ^{注33)}と十分な子ども期

障がいのない子どもたちも、「過度な競争社会」に適応しようとするために、発達段階において必要以上のストレス状態にみまわれます。障がいのある子どもたちは、「早く、能率的に」という今日の社会・経済活動に適応しきれない面がみられます。

大人が子どもたちの失敗ややり直しを認めるとともに、特に障がいのある子どもたちに対しては、十分な子ども期を過し、それなりにゆったりと安定した成長を遂げるよう十分な配慮が求められます。

5)障がいのある子どもたちの社会参加と意見表明権

今日、障がいのある子どもの「平等と社会参加」が極めて大切です。しばしば言われるように、「労働生産性」や言語的コミュニケーション能力などが低くても、そのことを理由に差別を受けてはなりません。

障がいのある子どもたちは、「今、まさに自ら生きる存在」として広く認められなくてはなりません。もし、本人が意見表明することが困難であっても、このような意見表明権を保障し、代弁するなどの援助が必要です。

障がいのある子どもたちが、多くの人と出会う機会を得ることできるように活動的に生活することは大切なことです。また、療育や福祉、教育を受ける際には本人からの同意を得ること、そして、必要に応じて本人の自己決定を助けることができる専門家を育成することが重要です。

注32)文部科学省「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」(平成14年)

注33)ゆっくり生きようというライフスタイル。

■ ■ 4 先住民族であるアイヌ民族の子どもたち

札幌にも多く居住しているアイヌ民族の子どもたちが、自ら「アイヌ民族」と名乗って生活するには、今もなお大きな障壁があります。それは、先住民族であるアイヌ民族が日本の歴史の中で置かれてきた状況が、社会の共通認識にまでいたっていないことにも起因しています。

道の調査^{注 34)}によると、最近(過去 6、7 年の間)自分自身ないし他の人が差別を受けた経験がある(知っている)と答えた人は、715 人中 201 人(28.1%)におよび、差別を受けた場面では、「学校で」が 46.3%と最も多くあげられています。依然として、アイヌ民族の子どもたちが、いわれのない差別やいじめの被害に遭っている実情を示していると思われま

す。すでに札幌市教育委員会では、教員向けに指導資料など^{注 35)}を作成し、学校教育の中で活用し、子どもたちの学びを深める取組を行っています。

今後さらにアイヌ語や音楽・踊りなど、アイヌ民族の生活や文化を学習し、体験する機会を増やすことなどを通じて、いっそう子どもたちを始め社会全体のアイヌ民族への理解がすすむことが期待されます。

■ ■ 5 外国籍・帰国者などの子どもたち

1) 実態調査の必要性

外国籍や帰国者の子どもたちが抱えている課題について、札幌市独自の実態調査はほとんど行なわれていません。

札幌市の外国人登録者の 20 歳以下の子どもたちの数をみると、在日コリアンの子どもたちが約 400 名、他の外国籍の子どもたちが約 800 名にのぼり、50 か国以上の多様な国籍の子どもたち(無国籍の子どももいます。)が生活しているとわかりました。

それぞれが言語、宗教、食生活、医療、地域社会、学校などとのつながりにおいて、様々な困難を抱えていると推測されます。現状を認識するためにも、実態調査が不可欠であると考えます。

2) 民族教育の現状

北海道朝鮮小中高級学校への出向き調査では、子どもたちから、学校では日本の教育課程と同じものを行なっているのに高等学校の卒業資格を得られないことが一番困っていると指摘されました。また、16 歳になると、外国人登録証を常時携帯しなければならず、日本に強制的に連れて来られるなどして祖父母の代から日本に住んでいるのに不条理を感じるとの訴えも聞きました。

注 34)「北海道ウチリ生活実態調査」(平成 11 年 10 月)

注 35)札幌市教育委員会作成「アイヌ民族の歴史・文化等に関する指導資料」など

3)札幌市に住む外国籍の子どもたちの現状

札幌市内には 50 か国以上の多様な国籍の子どもたちが生活し、言語、宗教、食生活、医療、地域社会、学校などとのつながりなど生活の中で様々な困難があると思われます。食生活については、保育所をはじめとする給食での問題もあります。

出向き調査の中では、複数の子どもたちが「ガイジン」と呼ばれるなど、いわれのない差別に遭ったりいじめられた経験があること、一部の学校や保育所、幼稚園、音楽やスポーツ、ダンス教室などで「外国人不可」とされ入学(園・所)出来ないことなどが、指摘されました。また、出向き調査におけるアンケートの中でも、外国籍の子どもに対する画一的な見方を取り除いて欲しい、インターナショナルスクールで実施されている英語による授業は、「教育を受ける権利」の具体化であるため、「公立学校と入学窓口を共通にするなど、子どもたちが選択できる道を開いて欲しい」、「地域の中で、もっと楽しみながら外国籍の人たちと交流できるイベントなどを行って欲しい」などの意見が出されていました。

注 36)

4)外国籍・帰国者・国際結婚カップルなどの子どもの言語教育の現状

札幌市教育委員会は教育センター内で「日本語教室」を開設していますが、学校教育の場での日本語教育は極めて不十分で、その多くがボランティアによって支えられています。

そのため、子どもたちは言葉の『壁』から授業についていけなくなるなど学校生活の中で多くの困難をかかえています。また、日本語のわからない子どもたちや保護者は、高校進学などについて詳しく知ることができず、また、生まれた国、生まれ育った場所の言語(母語)を学ぶ権利は保障されているとはいえないのが現状です。

6 性的少数者の子どもたち

今回、札幌市に寄せられた市民意見の中に、性的少数者の子どもに関するものがありました。一般に、性に関わる話題は公の場で話すことをタブー視する風潮があるため、性的少数者の子どもが抱える問題は、深刻であるにも関わらず放置されているという現状があります。

性同一性障がいなどの悩みを抱える子どもの自覚は、幼稚園や小学校の入学時に芽生えることが多いそうです。幼少期から思春期を通じて「おかしいね」と言われたり、「私は異常なんだ」と思い続ける子どもたちは、自己肯定感を持たないまま成長していきます。そして、誰にも相談することができず、ほとんどの子どもが一人で悩みを抱え込んでいるようです。

本検討委員会においては、これまで、このテーマを直接取り上げて検討する機会はほとんどありませんでしたが、札幌の子どもたちの現状を知り、子どもの権利条例を考えていく上で貴重な意見の一つとして受け止めたいと思います。

注 36)地域部会による、北海道インターナショナルスクールでの、出向き調査及び独自アンケート調査の結果による。

7 地域の中の子どもたち

子どもたちは、学校以外の場面においても友達や周りの大人との関わりの中から様々な体験を積み重ね、心や体を成長・発達させていきます。「子どもの権利」を考えるには、学校と同様に放課後に過す「場」である地域や福祉も重要な位置付けとなります。

(1)放課後の子どもたち

札幌市には、「児童の文化的素養を培い、その福祉を増進するため」児童会館が 103 館、ミニ児童会館(小学校の空き教室を利用)が 31 館あり、年間の利用人数は延べ 250 万人を超えています。その利用者の約半数は小学校の低学年で占められ、高学年で約 15%程度と全体の 65%が小学生の利用となっており、学校からの帰宅時間が遅い中学生や高校生は平日よりも週末を中心に利用が多く見られます。

児童会館では、学年や学校の違いにとらわれず、異年齢による集団的活動をしていく中で、子どもの自主性や社会性を育みながら楽しく活動していますが、時には、お互いの意見がぶつかり、喧嘩に発展することもしばしばあります。

児童会館は、18 歳までの子どもが利用できる施設であり、異年齢の子ども同士と一緒に過ごすことが理想ですが、15 歳以上の子どもの利用は少ないのが実態です。中学生にもなると動きがダイナミックになり、小学生と一緒に体育室で身体を動かすことに物足りなさを感じるようになりますし、小学校低学年の子どもが、大きく年の離れた子どもを怖がることもあります。場合によっては、仕事に就いている子どもには、市内 5 か所にある勤労青少年ホームの利用を勧めることもあります。

児童会館における今後の課題としては、中・高校生の居場所としての施設のあり方、「子どもの権利」を意識した、子どもの主体性、自主性を尊重した運営のあり方が求められています。既に札幌市では、子どもの意見を会館運営に取り入れる取組が始まっています。一番新しいところでは、平成 18 年 3 月にオープン予定の北区の屯田北児童会館は、「児童会館建設子ども検討委員会」が専門家の話を聞きながら、アイデアを出し合い、レイアウトなど設計図の作成をしました。

また、子どもたちは、児童会館以外でも様々な「場」において活動しています。例えば、札幌市内には、子ども会、スポーツ少年団、ガールスカウト、ボーイスカウト、海洋少年団、鉄道少年団の 6 団体があります。レクリエーション活動やボランティア活動あるいはスポーツなど、各団体に所属して学校とは異なる仲間や指導者の中で、いろいろな体験をし、学年や年齢に応じた諸活動の勉強と実践を積み重ね、高校生くらいになると指導的立場になっているようです。このことは、放課後活動として人や社会との関わりを学べる良い機会となり、学校を卒業しても関わることができる大変に有意義な場となっています。

これらの「場」には、障がいのある子どもたちも利用や参加することができますが、「一人で

は行動できない」「意思の疎通が難しい」場合が多く、保護者やボランティアによるサポートと周囲の正しい理解が必要となります。保護者としては、万が一のトラブルを考えると安易に「場」に出すことをためらい、自宅で過ごす時間が多いのが現実です。障がいのある子どもたちにとっても放課後に安心して遊べる場所、障がいのない子どもたちとの交流の場は大切です。

(2)留守家庭の子どもたち

保護者の就労等で、放課後帰宅しても留守となる家庭の子どもを対象に、札幌市では「適切な遊び及び生活の場」として、児童会館・ミニ児童会館の児童クラブ(129 か所)、学校の空き教室を利用した学校施設方式の児童育成会(9 か所)、民間施設方式児童育成会(56 か所)の 3 形態で運営されており、合わせて 8 千人余りの小学生(一般的に3年生まで)が登録しています。民間施設方式では、6年生まで受入れているところもあります。

また、障がいのある子どもについては、全形態で6年生まで受入れを行っており、その利用は年々拡大しています。その内容についても、普通学級に通っている比較的軽度な子どもから、養護学校に通っている補助者が必要な子どもの受入れもあります。

入会に当たっての保護者の負担は形態によって様々ですが、「近くに施設がない」、「入会させるにも経済的負担が重い」などといったことから、どこにも行けずに自宅で保護者の帰りを待ち、「寂しく、不安な思い」をしている子どもも少なくありません。また、保護者にとっても心配の種であり、それが精神的な負担にもなっています。懇談会では、民間施設方式児童育成会への助成の増額と保護者の負担軽減についての要望がありました。^{注37)}

いずれの3形態においても、施設的な面や人的な面での課題を抱えていますが、特に、近年の不審者・変質者の出没や子どもを狙った悪質な犯罪などの発生により、子どもが学校から自宅に帰るまで「安心して過ごせる生活の場」の確保は、保護者や施設の職員にとって共通の大きな課題といえます。

そして、依然として少子化が続く中、それとは逆に留守家庭の子どもは増え続け、社会の影響を受けやすい子どもにおいては、大小何らかの問題を抱えている子どもが増えています。

職員(指導員)は、そのような子どもたちに対して健やかな成長を願い、時には親のように暖かくも厳しく、時には兄弟のように親密に、子どもたちが活動する様子を見ながら個々の状態を把握し、保護者との連携を図りながら運営しています。

保護者の目が届かない「場」では、子どもを孤立させないよう、また、成長に見合った支援を行えるよう、「家庭」「地域(施設)」「学校」の三者が連携して取り組むことが重要です。

(3)児童養護施設の子どもたち

本来、子どもが心から願っていることは、家庭内において親の愛に包まれて育つことです。しかし、現状では核家族化や離婚率の増加等によって家庭養育機能が低下し、家族だけでは子育てが充分に行えない家庭が増えてきています。

注 37) 児童クラブは傷害保険料のみ自己負担(年額 1,500 円)、学校施設方式児童育成会は月額 5,700 円、民間施設方式児童育成会は月額 10,000 円から 15,000 円程度。

1)札幌市内の児童養護施設の現状

札幌市内には5か所の児童養護施設があり、その定員の合計は368人ですが、毎年ほぼ定員と同数の子どもたちが生活しています。児童養護施設は社会問題や世相を大きく反映する傾向にあり、常に社会のひずみが、児童養護施設への入所傾向に大きな影響を及ぼしてきました。

近年、児童虐待が深刻な社会問題となっていますが、その社会情勢を反映し児童養護施設に入所している子どものうち被虐待児の割合が増加の一途をたどり、現在では入所の子どものおよそ60%が過去に家庭において虐待行為を伴う不適切な養育を経験しています。

2)児童養護施設で暮らす子どもたち

市内5か所の児童養護施設で暮らす子どもたちを対象に出向き調査を行った結果、以下のような状況が見えてきました。

小学生については大人からの押さえつけや、自分たちの生活に対して自由を感じられない等と思っている子どもたちが多く、生活に息苦しさのようなものを覚え、それが中・高校生になるに従って大人への不満、親への不満、施設職員への不満へと発展し、最悪の場合、社会への不信感につながっていくと思われます。特に、多くの子どもたちから「普通に生きる」、「普通に暮らす」という言葉が何度も聞かれ、今の生き方、生活(施設生活)が決して普通ではないと感じている子どもたちの気持ちが表れているようです。

高校生からは、大人の言動の矛盾点を指摘するような発言が多く聞かれました。それに対して施設職員からは、近年、関わり方の難しい子どもが増え、その対応に苦慮しているとの発言が多く、職員の葛藤する心情がうかがわれました。

これらを総合して判断すると、施設職員は少ない人員、限られた予算で、近年、より困難さを増す子どものケアに当たることになり、結果的に現状を維持するために、大人と子どもという縦の関係、管理者と被管理者という管理的な関係に頼らざるを得ず、その関係を強めてしまう状況もあります。そのような子どもたちは不満を抱え、施設生活の不自由さ、息苦しさ、大人への不信感等を高まらせていることもあります。

また、施設で生活する子どもたちのケアにあたっては、家庭で不適切な養育を経験してきた子どもたちが、施設職員によって更なる不適切な関わりを経験する事例もあります。

子どもたちの心を癒すことのできる、保育士、児童指導員等従事者の育成をしっかりと行うというソフト面の充実と、子どもたちにとって快適で健やかな成長発達が保障されるよう、住環境の整備などハード面の充実が求められます。

(4)地域の環境と子どもたち

1)札幌の現状

子どもとの懇談会やアンケート調査の中で、多くの子どもが友達と遊ぶのが楽しいと答えています。しかし、習い事や塾通いの子どもが多く、遊ぶ時間や遊ぶ仲間が少ないために、多人数で行う遊びや継続的な遊びができない状況にあります。また、共働き家庭の増加により、学校施設方式・民間施設方式児童育成会で過ごす固定した子どもたちの集まりが増加する一方、地域で自由に群れて遊ぶ子どもたちの数が減少しています。

放課後の時間帯に地域の中で子どもたちの遊ぶ姿が見られないことを思うと、子どもたちの遊びは戸外ではなく、少人数による室内遊びが主になっているのでしょうか。

幼児期

近年は、幼児拉致事件等の多発で保護者が幼児たちだけで遊ばせなくなっているという原因もあると思いますが、女性の社会進出の増加に伴い保育所で過ごす幼児が多く、家の庭先でママゴト等をして遊ぶ幼児の姿を見かけなくなりました。

小学生

公園では、どこの公園も数人の子どもが遊んでいる程度で、大勢の子どもたちが外遊びをしている姿を見ることは少なくなりました。多くの子は、家でテレビをみたりテレビゲームをやっているようです。

街区公園は身近にあります。ボール遊び等、子どもがしたいことが禁止されているため、遊び場として十分には活用されておらず、地域内で身体を思い切り動かして遊べる場がありません。

中・高校生

中・高校生についても、放課後、談笑したり、読書をしたり、スポーツを楽しむことのできる居場所は数多くありません。中・高校生の遊び場として、児童会館の体育室もありますが、僅か1時間程度利用可能なだけです。小学生とは体格的にも運動量的にも、また遊びの内容にも数段の違いがあり、中・高校生の動きが規制されているため中・高校生が満足できない状況にあります。

また、屋外で遊びたくても中・高校生が思い切って遊ぶ場がありません。中・高校生の好きなバスケットゴールやサッカーゴールを備え付けている公園は限られています。中・高校生からは、中・大型公園内に、バスケットゴール又はサッカーゴールを設置、また土曜・日曜日に学校のグラウンドや体育館を開放して欲しいとの強い要望があります。

2)遊ぶ時間と仲間と空間の必要性

子どもは、日常的に戸外に出て様々な子どもたちとの触れ合いを通して心身両面で

たくましく育っていくものです。

札幌は都市化の進展とともに、空き地や原っぱや小川が少なくなり、虫取り、魚釣り、木登り、植物観賞等を身近なところで安心・安全に自然と親しめる場、子どもたちが外に出て遊びたくなるような地域環境がなくなってきました。都心の子どもたちが自然と触れ合うためには、郊外に行かなければならないため、保護者や大人に連れて行ってもらうなければ機会を得ることができません。

外国籍の人たちへの聞き取り調査で「札幌で子育てについて欠けているもの」として一番指摘の多かったのは、札幌には親子で触れ合う場所やみどりの豊かな公園がないということでした。札幌には、郊外に行くと豊かな自然はあるのですが、子どもたちが自然に親しみ自然を体験できる施設や、自然のよさを紹介したり教えてくれるところがありません。

遊ぶ時間と仲間と場所(空間)があれば、子どもたちは生き生きと遊びを展開していくものです。

子どもたちを健全に発達・成長させていくためには、放課後や夏休み・冬休み期間中に地域の中で多くの子どもたちが渾然となって遊ぶ姿を再現させていくことが急務だと思います。

条例づくりと私たち

～ 検討委員会の現状～

[高校生委員 瀧本 京太郎]

検討委員会の活動が始まって8ヶ月が経過しようとしています。不安が多かった4月に比べると、多くの懇談会やフォーラムなどを通じて、だんだんと慣れてくることができました。また、自分たちを含む、札幌の子どもたちの現状や問題点なども見えてくるようになり、自分としての意見も持てるようになりました。しかし、会議に出席するといつも、ある問題が生じています。というのは、「大人の委員の方々が、何を言っているのか、時々わかりづらい」のです。

子どもの権利条例の主体は子どもたちなのですから、委員会のメンバーに子どもが含まれているのは望ましいことだとは思いますが、委員は全25名、そのうち子どもが3人だけでは、周囲の大人の委員の方々に圧倒され、自発的な発言をしにくい状況下にあります。そのうえ、専門的な用語やら、難しい単語やらに平然と飛び交われては、私が会議に入り込む余地はすでに無く、飾りだけの存在になっているのではないだろうか、としばしば感じるがあります。それでも、一度会議に出席すれば、発言する機会はあるし、いろいろと子どもという視点から意見を述べたり、問題点を指摘したりすることはありますが、それもやはり少ないように感じられます。また、検討委員会での議論の内容等の公開の遅さにも問題があると思います。会議の内容は、インターネットなどを通じて公開されることになっていますが、数ヶ月経っても未だ内容が更新されていない、などの問題も委員会の中で取り上げられました。また、検討委員会では、多くの市民から意見を聞くために、7月から8月にかけて懇談会を行ってきましたが、参加人数は、当初の予定を大きく下回りました。もっと積極的にアピールしていけば、より多くの市民の意見を聞くことができたのではないのでしょうか。従って、これからの会議では、もう少し高校生委員にもわかりやすく、積極的に参加できる内容での議論の進行と、より迅速な情報公開を行って欲しいと、切に願います。前述した通り、子どもの権利条例の主役は、私たち、子どもなのですから。

私の他にも、同じような考えを持った方が委員の中にいたのでしょうか。子どもの権利条例制定に関して、札幌市の子どもたちの意見を本検討委員会の議論に反映させるために、新たに独立した「子ども委員会」を設置することになり、子どもである高校生委員は、設置に向けた準備段階から参加して活動を行っています。この子ども委員会の設置で、多くの子どもたちが集まって、議論を交わしていくことができれば、出来上がる条例は、正に、子どもたちによって考えられた、子どもたちのための条例であると、言うことができるでしょう。子ども委員会に参加する日が楽しみです。

第3章

条例の課題

■ ■ 1 どのような条例をめざすべきか

(1) 子どもの権利保障を総合的に規定した条例

全国各地の自治体において子どもに関する条例が制定されていますが、それを分類すると以下の三つに整理することができます。

子どもの施策の方向性や子どもの権利の理念・原則を定めた「宣言・理念条例」
子どもの権利侵害に対する相談・救済などの個別的な課題に対応するための「個別条例」
以上に加えて、子どもの権利保障を総合的に規定した「総合条例」

今回の条例制定は、子どもの権利の侵害の現実を踏まえて、『子どもの権利条約』の理念を日常生活の中に実現させることに目的があるわけですから、子どもの権利の理念を高らかに掲げ、施策の方向性を明らかにし、意見表明権をはじめとした子どもの権利を保障し、相談・救済・施策の検証などの取組を総合的に盛り込んだ条例にすべきと考えます。

(2) 「条例検討子ども委員会」の設置

今後は、具体的に「条例の素案」づくりに着手するわけですが、これまでの作業において、子どもたちの参加が十分だとはいえません。そこで、「条例検討子ども委員会」を設置し、当委員会がつくった条例素案を子どもの視点で逐次検討してもらい、その意見に基づき更に条例の内容を充実させ、条文を練り上げていく必要があります。

(3) 「子どもの『権利』条例」

条例の名称については、「子どもの『権利』条例」ではなく、「子ども条例」の方が多くの市民に受け入れられやすいのではないかと、との意見もあります。それは、「権利」という言葉のもつマイナスイメージを危惧するものなのですが、子どもの権利の実現のためには、そのような「子どもの権利」に対する誤解や偏見を乗り越えなければなりません。その意味で、条例の名称は、われわれは確信をもって、「子どもの『権利』条例」であるべきであると考えます。

■ ■ 2 札幌の子どもたちの実像からみた条例の課題

(1) みんなで「子どもの権利」を学ぶ

平成 15 年度札幌市青少年基本調査によると、子どもの権利条約について「知らない」、「聞いたことがあるが内容はよく分からない」と答えたのは中学生が 72.2%、高校生は 61.8% にのぼっています。札幌市は大量の啓発用リーフレットを作成しましたが、それが子どもたちの手に十分届いていないのです。また、教師や保護者をはじめとする大人たちの子どもの権利に対する関心が薄いため、これまで、学校および家庭・地域での日常生活の中で、子どもに対し権利を伝えてきたことはなかったように思います。そこで、毎年、「子どもの権利推進月間」を設けるなどして、子どもと大人が子どもの権利を学ぶ運動を粘り強く続けていかなければなりません。

また、子どもにとっては、学校での人権教育が重要です。現場の教師も参加して子どもの権利条約・条例についての学習方法を研究し、これを小学校・中学校・高等学校の生活の中で継続的に実施していく必要があります。

しかし、単に知識として子どもの権利を知るだけでは十分ではありません。小さい時から、子どもたちが、「自分は大切にされているのだ」という実感をもてるような大人と子どもの関係、すなわち、「子どもは大人のパートナー」として位置づけた日常生活の積み重ねによって、真の人権感覚が身につくのだと思います。ですから、これを実践できる環境をあらゆる場面でつくることが何よりも大切です。

(2) 生活の中での権利保障

0 歳から 18 歳未満のすべての子どもの「成長・発達する」権利が保障されなければなりません。ところが、核家族化や子育て観の変容によって、乳幼児の生活リズムの乱れや児童虐待が増加しています。

いじめや体罰で、だれにも相談できず、苦しみ耐えている子どもたち、進学を最大の目標として進学塾や予備校に通うことが一般化して時間的・精神的に追い詰められている子どもたち、不登校や高等学校中退で「学ぶ場」を失い、「学ぶ喜び」を実感できない子どもたち、全国と比較して性感染症、人工妊娠中絶が多い子どもたちなど、明らかに、子どもの成長・発達する権利が侵害されています。

特に、子どもに対するアンケートで、「自分のことが好きかどうか」という質問に、小学生では「好き」が 28.8%、中学生以上では 17.1% になっており、自己肯定感をもつ子どもが、とても少ないことが気になります。

したがって、条例には、子どもの権利について具体的に明記することが必要です。ユニセフの 4 つの権利(生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利)を柱として、わかりやすい平易な言葉で、家庭・地域・学校で保障されなければならない子どもの権利を具体的に明記し、「自分はかけがいのない存在であること」、「もっと自分を大切に

して、だれでも幸せになる権利があること」のメッセージを送るべきです。

その際には、子どもたちが多くの時間を過ごす「学校」生活での権利侵害の実情を踏まえ、「自分のペースで生きる権利」、「何度でもチャレンジできる権利」、「いつでも、どこでも学べる権利」など、子どもたちが自信と誇りをもって生きていく力になるような「権利」を考えたいと思います。

(3)あらゆる場面で、子どもの意見表明・参加の権利を保障

たくさんのお子様たちから「子どもの声を聞かないで大人が決めてしまう」、「子どもなりに意見を言っても無視されてしまう」、「もっと子どもの意見を大事にして欲しい」という願いが寄せられました。

学校生活での意見表明・参加の機会は、実際には学校行事や児童会・生徒会活動(自治的活動)等に限られ、しかもこれらの時間数自体が減っており、話し合いをして物事を子どもたち自身で決める機会が少なくなっています。

また、子どもの意見が札幌市の施策に反映される機会が少しずつ増えてきていますが、まだ十分ではありません。

子どもの権利条約の中で、その精神のカギになっているのが第12条「意見表明権」です。子どもを権利の主体として尊重し、意見を聴くことは民主主義の基本です。そこで、子どもが学校運営や「まちづくり」などに参画でき、学校が何か決定する場合は、子どもたちに諮り意見を聴き、地域では、どこにどんな遊び場や施設が必要なのか、直接子どもたちと一緒に議論することができるよう、あらゆる場面での子どもの意見表明権・参加の権利を保障すべきです。

(4)子どもの成長・発達を支える地域社会の再生

地域は、子どもたちの育ちの場です。子ども同士の交流と、そこへの地域の大人たちの関わりを通して、子どもは成長・発達していきます。しかし、都市化とともに、元々地域が持っていた「子育て」の力が弱まり、それとともに「大人が子どもを守る」という「監視による保護育成」の考えが強まっています。これは、子どもの主体性を尊重する子どもの権利条約の理念に明らかに反しています。

われわれが目指すべきは、地域の「子育て」力の復活です。そのためには、子どもと町内会やPTA、民生・児童委員、青少年育成委員など、地域に住み様々な活動をしている大人たちが手を取り合った新しい地域社会の再生、すなわち、「子どもにやさしいまちづくり」が必要だと考えます。

条例には、このような「まちづくり」の根拠になるような条文を盛り込みたいと思います。

(5)居場所の確保と子どもが育つ環境に対する特別の保護

街区公園は身近であってもボール遊び等、子どもが一番やりたいことが禁止されているため、地域内で身体を思い切り動かして遊べる場がありません。また、中・高校生についても、放課後、談笑したり、読書をしたり、スポーツを楽しむことのできる「居場所」が見当たりません。

子どもに関わる全ての人が危惧するのが、今の子どもたちには「時間・仲間・空間」が足りないということです。この3つは「子どもが子ども足り得る必須の条件」であるはずです。

札幌の子どもたちは、学校・塾・習い事などの長時間化で、余暇(気晴らし)・文化芸術への参加・遊び、そして健康な成長のために不可欠な休息・睡眠の時間が十分保障されないため、子どもたち自身が仲間とともに自らの智慧と力で創り出す自由な「子ども期」を奪われているように思えます。

そこで、児童会館・図書館・地区センター・公園などの既存の施設を子どもたちの視点から改善して子どもたちがありのままの姿で安心してすごせる「居場所」づくりを推進するとともに、文化芸術施設や催し物へ子どもたちが入場・参加、活動しやすい条件整備をする必要があるので、その根拠となる条例にすべきです。

また、札幌は都市化の進展とともに、無計画な高層マンションの建設によって子どもたちが「お日様」を奪われたり、身近なところで安心・安全に自然と親しめる場や子どもたちが外に出て遊びたくなるような自然環境が失われてきています。したがって、子どもたちが生活し育つ環境については特別な保護をすべきことを条例に明記すべきです。

(6)障がい、民族、国籍、性別などによる差別や不利益の解消と権利の保障

子どもたちの現状を認識するためにも、あらたな実態調査を行なったうえで、それぞれにかかわる民間団体などと連携し、必要な制度の整備を行なっていく必要があります。

子どもは、誰でもかけがえのない存在として生まれてきています。しかし、残念ながら私たちの社会には、障がい、民族、国籍、性別などを理由とする差別がなくなっておりません。子どもたちが、差別や不利益を受けないように、「差別されない権利」・「自立して生活する権利」・「学ぶ権利」を明記して、お互いに違いを認め合い、尊重する社会をめざす条例にしたいと思います。

同時に、子どもたちが何らかの差別的な取扱いを受けたときに相談・対応する窓口をつくるなどの試みや、日本とアジアをはじめとする世界との関係、外国籍の子どもたちについて学ぶ機会を増やすなど、さまざまな実効性のある仕組みをつくる必要があります。

また、多様な民族が、言語・宗教・文化その他、その民族の固有性・独自性(アイデンティティ)をもつ権利は、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第27条^{注38)}において確認され、「民族的又は種族的、宗教的及び言語的マイノリティに属する者の権利に関する宣

注 38) 第 21 回国連総会において採択され、1976 年に発効。日本は 1979 年に批准している。B 規約ともいう。

言」や子どもの権利条約第 29 条 1 項 C、第 30 条などでも述べられています。子どもたちが、自分の文化を享有し、自己の宗教を信仰し、自己の言語を使用するなどの権利を保障するために、より積極的な取組が必要です。

(7)子どもの育ちや成長に関わる人への支援

児童虐待が年々増加し、加害者の 70～80%が実母であるなど、乳幼児を抱える若い母親が子育てに多くの悩みを抱え、苦悩している現実があります。そこで、子育てをもっと楽しく、夢のあるものにするために、子どもとともに保護者も育つような、子育て・子育て支援、家族支援をする必要があります。

ところで、支援の必要は、保護者だけに限らず、子どもの育ちや成長に関わる学校や施設の職員などについても同じです。子どもの育ちや成長に関わる大人たちがストレスに苛まれていては、子どもは健康に育ちません。人員を増やし、財政的不安をなくし、余裕をもって子どもと関われるようにしなければなりません。

特に、子どもの権利保障に関しての教師の役割は重要です。基本的人権および子どもの権利の意義を理解し、人権感覚に富む教師によって、はじめて人権教育が可能になると思います。そのためには、教師が、子どもの権利について学習・研究する機会を拡大・充実させ子どもの権利条約の実践のための自由な活動を保障することが不可欠です。したがって、子どもの育ちや成長に関わる人を支援し、応援する条例にすべきです。

(8)子どもの権利に関する専門委員会の設置

子どもの権利条例が制定されたとしても、それによって直ちに、子どもの権利が日常生活の中で実現するわけではありません。条例制定後も継続的に、子どもの権利が札幌市の施策の中できちんと実施されているかを検証し、権利保障のための施策づくりを推進するために勧告・提言をしていく必要があります。そのための機関として「子どもの権利に関する専門委員会」を設置すべきです。この委員会は、行政から独立したものにし、委員には必ず子どもを加え、子どもによるアクセスが容易であるとともに、委員会自体が積極的に子どもとアクセスすることができるようにする必要があります。

(9)権利救済制度の設置

日々、成長・発達する子どもにとって、「今」はとても大切です。そのため、権利侵害があった場合には、迅速にその救済をはかる必要があります。しかし、札幌市には相談窓口はたくさんありますが、実効的な権利救済のための制度はありません。司法手続では迅速性だけでなく、子どもに関する専門性に欠けます。そのため、多くの子どもたちが救済されないまま苦しんでいる実態があります。

したがって、子どもの権利に関する、特別の救済制度をつくるべきです。この制度は、

子どもの最善の利益の確保を目的に、子どもの立場に立って子どもを代弁し、子どもに寄り添って活動する子ども独自の制度(子どものオンブズパーソン制度)でなければなりません。その役割は、子どもからの相談や権利侵害の申立に基づいて、子どもの権利を救済する活動と、子どもの権利侵害状況を是正し、その予防をする勧告・監視する活動の2つになりますが、これまで全国で先駆的に実施されている救済制度を更に研究して、札幌らしい子どもオンブズパーソン制度を考える必要があります。

コラム

Part.3

条例づくりと私たち

～子どもの考えを子どもに聞かずして誰に聞く～

[高校生委員 渡辺 智広]

現在、子どもから探求心というものが失われているのではないのでしょうか。探求心と大きく書いてありますが、具体的に言うと参加しようという心を持ってなくなっている子どもたちが多くなったような気がします。

学校生活においてもいろいろな行事がある中で、行事に参加意識をもつ児童・生徒はそう多くはありません。学校の中では「何でもいい～」という言葉が増えているのが現状です。しかし参加しない理由はそれだけではありません。今の子どもたちはあまりにも忙しすぎるのです。最近では小学生でも塾、習い事をかけもちするのがあたりまえの世の中になっています。

自分自身は高校生なのですが、授業は16時30分に終わり17時30分ぐらいまで講習、その後部活がある人は19時ぐらいまで学校にいるような状態で家に帰るのは20時です。そのようなことを考えたら日常過ごしているだけで精一杯で他のことに手がまわらなくなるのも無理ないでしょう。

しかし私たちには子どもの権利条約第12条「意見表明権」があります。その権利を自ら失っていることになってしまいます。それは大変もったいないと思います。せっかく持っている権利なのだから十分生かしてほしいと思います。子どもたちにはこのようなことも考えながら権利条例の作成過程を見守りつづけてもらいたい、と考えています。

現在の検討委員会では25名の委員中、私を含め3名が子ども委員として活動しています。これまで懇談会や出向き調査などで子どもたちの意見を聞いてきましたが、これでは子どもの意見を聞くには限界があるように感じます。もちろん子どもの現状を調査するのも大事ですが、これからの条例づくりに子どもたちが意見を発言する場がないといけないのではないのでしょうか。「子どもたちなくして子どもの権利条例なし」といっても過言ではありません。検討委員会に子どもが参加しているということは大変すごいことですが、この子ども委員3名だけで札幌市の子どもたちの意見を代弁しつくしたとは言えません。88%が大人のメンバーで果たして良いのでしょうか。これでは私たち子どもの「意見表明権」が失われているようにも感じます。私たち子どものための条例なのだからもっと条例作りに私たちの意見を取り入れていかなければならないと考えています。そのためには広報などで子どもたちに周知し、ホームページなどで意見を聞いていくことも必要ですが、一方的な発言ではなく直接意見を聞き、こちらも質問を投げかけることができる場として子ども委員会の設置が必要です。そして検討委員会を傍聴してもらい検討委員会の意見に疑問や意見などがあったら発言できるような子ども委員会にしてほしいです。子ども委員会の設置には困難なことも多いですが、実現できるようにしていきたいです。最後に大人の皆さん「子どもの考えを子どもに聞かずして誰に聞く」ですよ。

付 録

数字でみる札幌の子どもたち

1 アンケートでみる子どもの気持ち

札幌の子どもたちの気持ちの一端として、別冊「子どもの気持ち・あなたの子ども観アンケート調査結果に関する報告書」から、札幌市内の全児童会館(ミニ児童会館を含む)及び青少年センターを利用した小・中・高校生等、並びに子ども会リーダー研修に参加した小・中・高校生を対象として実施した「子どもの気持ちアンケート」の結果を一部抜粋してご紹介します。

(1)自分のことが好きか

自分のことを好きかたずねたところ、小学生、中学生以上ともに「どちらともいえない」が60%以上と高くなっています。また、小学生では、「好き」が「嫌い」を18.8ポイント上回っているのに対して、中学生以上では、「嫌い」が「好き」を1.9ポイント上回っています。

図1-1 小学生(N=3,287)

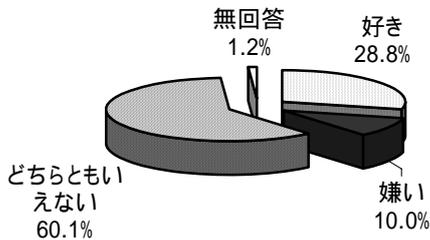
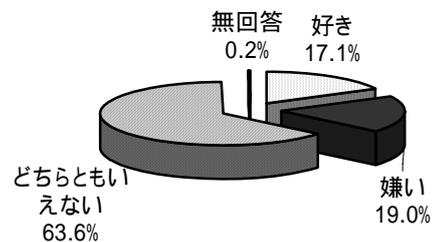


図1-2 中学生以上(N=945)



(2)今、悩んでいること(上位5位まで)

今、悩んでいることをたずねたところ、小学生では、「普通の勉強」が35.7%と最も高く、次いで「お金のこと」が27.3%、「友達のこと」が24.1%となっています。一方、中学生以上では、「受験や進路」が45.4%と最も高く、次いで「普通の勉強」が43.2%、「将来のこと」が36.2%となっています。

図1-3 小学生(N=3,287)

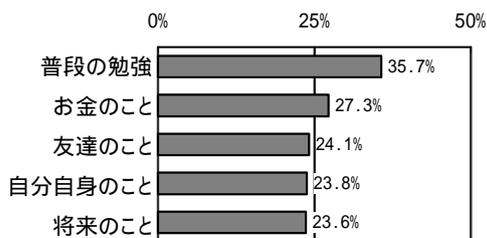
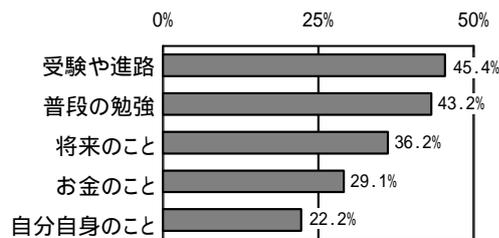


図1-4 中学生以上(N=945)



複数回答

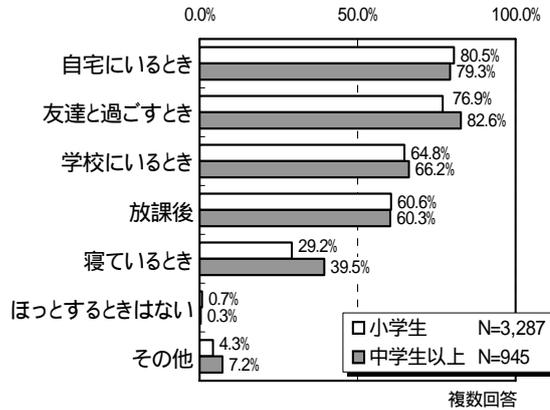
札幌市子どもの権利条例制定検討委員会は、懇談会及び出向き調査の実施に併せて、子どもと大人を対象にアンケート調査を行った(有効回答数は、2,254人、うち子ども431人、大人1,823人)

付録に掲載したデータは、札幌市が本委員会作成によるアンケートを札幌市内(10区)の全ての児童会館・青少年センターの利用者並びに札幌市子ども会リーダー研修に参加した子どもを対象として実施した結果である(有効回答数は、4,232人、うち小学生3,287人、中学生以上945人)

(3) 楽しく、ほっとする時

楽しく、ほっとする時をたずねたところ、小学生では、「自宅にいるとき」が 80.5%と最も高く、次いで「友達と過ごすとき」が 76.9%となっています。一方、中学生以上では、「友達と過ごすとき」が 82.6%と最も高く、次いで「自宅にいるとき」が 79.3%となっています。

図 1 - 5 楽しく、ほっとする時

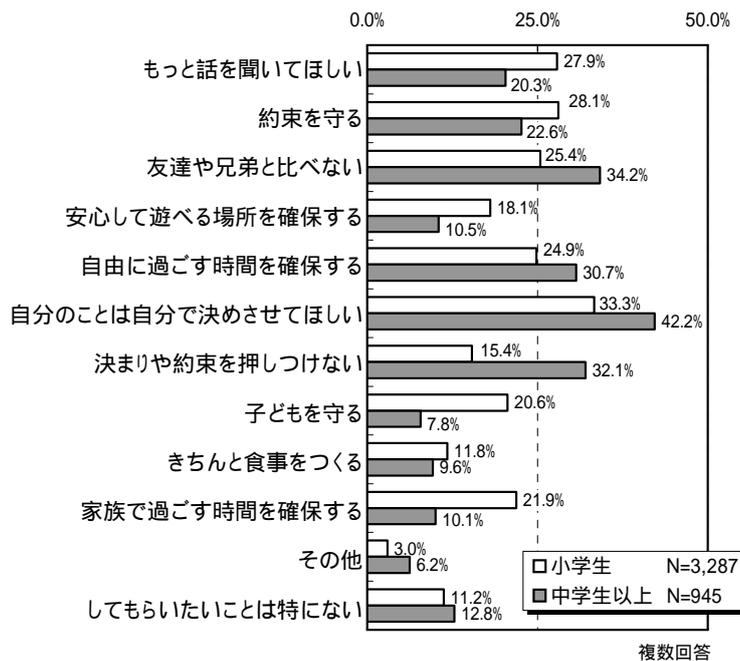


(4) 大人にしてもらいたいこと

大人にしてもらいたいことをたずねたところ、小学生、中学生以上ともに、「自分のことは自分で決めさせてほしい」が最も高く、それぞれ 33.3%、42.2%となっています。次いで、小学生では、「約束を守る」が 28.1%、「もっと話を聞いてほしい」が 27.9%となっており、中学生以上では、「友達や兄弟と比べない」が 34.2%、「決まりや約束を押しつけない」が 32.1%となっています。

なお、「してもらいたいことは特にない」は、小学生、中学生以上ともに 10%以上となっています。

図 1 - 6 大人にしてもらいたいこと



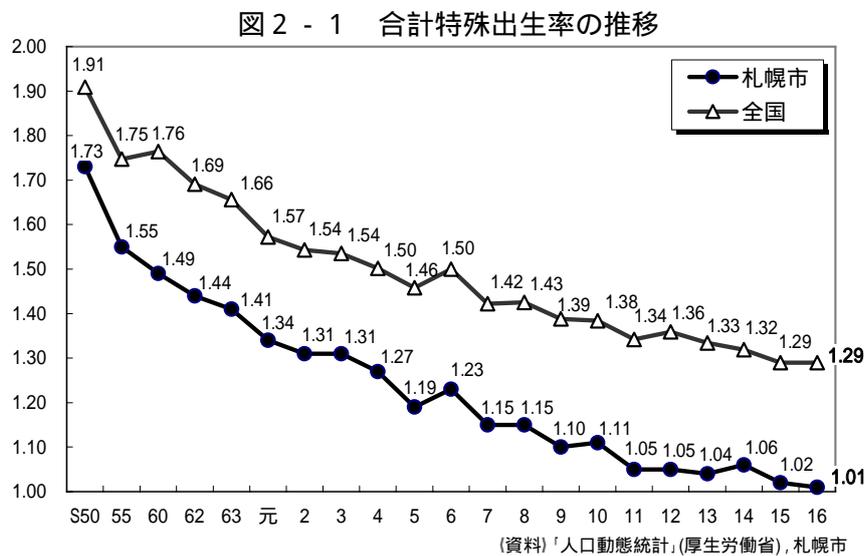
2 統計でみる札幌の子どもの現状

各種の統計データから、札幌の子どもたちの現状を紹介します。

(1) 学校や施設に通学・通所する子どもの数

札幌市の合計特殊出生率

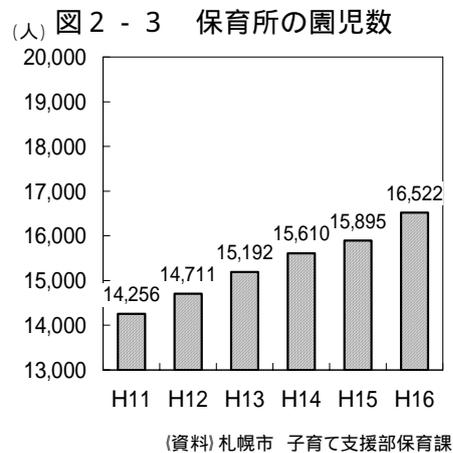
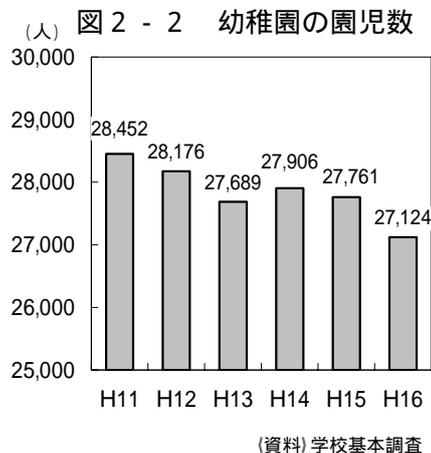
札幌市の合計特殊出生率は年々低下し、平成16年は、1.01となっています。



幼稚園・保育所・児童・生徒数の推移

札幌市の幼稚園児の数は、年々減少し、平成16年度では、27,124人となっています。

一方、保育所に通う子どもの数は、年々増加しており、平成16年度は16,522人となっています。



少子化の進展によって、札幌市内の市立小・中学校の児童生徒および高等学校の生徒は、年々減少しており、平成16年度では、小学生が95,623人、中学生が48,817人、高校生が53,693人となっています（普通学級の在籍者）。

図2-4
小学校の児童数

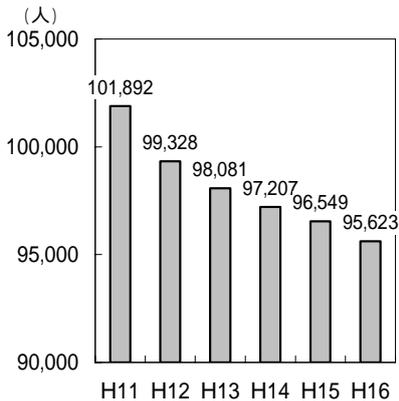


図2-5
中学校の生徒数

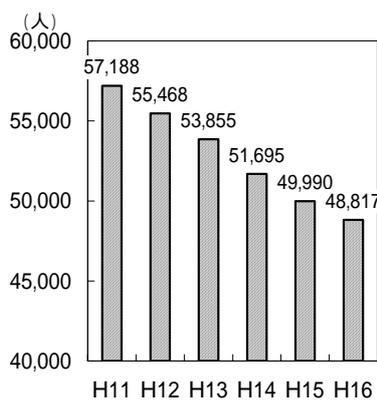
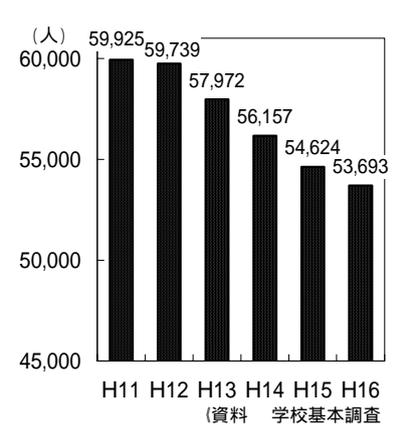


図2-6
高等学校の生徒数



障がいのある子どもの推移

障がい(疑い)のある幼児は、幼稚園、保育所、障がい児通園施設及び盲・ろう・養護学校幼稚部等に通っています。

就学後、障がいのある児童生徒は、それぞれの年齢段階に応じて、小・中・高等学校(小・中学校の特殊学級、通級による指導を含む)、盲・ろう・養護学校小学部・中学部・高等部において特別な教育的支援を受けており、このうち、義務教育段階で、盲・ろう・養護学校及び小・中学校の特殊学級、通級による指導の対象となっている児童生徒は、約2千2百人であり、全学齢児童生徒数の約1.5%です。

図2-7
障がいある幼児の推移

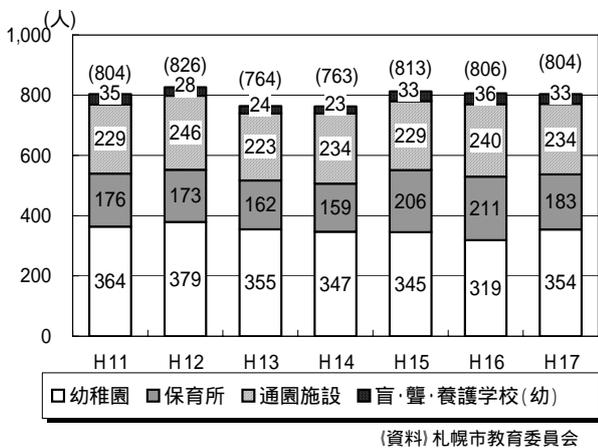
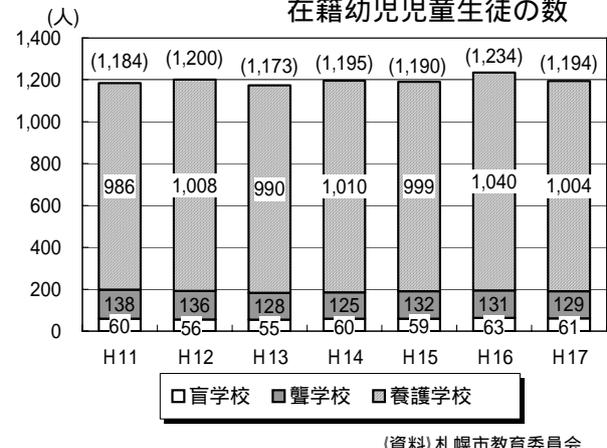


図2-8

盲・ろう・養護学校(幼稚部・小学部・中学部・高等部)

在籍幼児児童生徒の数



通級指導教室に通う子どもは、小学校・中学校合わせて417人となっています。

市立の養護学校に通う子どもは、小学部、中学部、高等部を合わせて261人となっています。

また、特殊教育諸学校に通う子どもは、幼稚部、小学部、中学部および高等部を合わせて1,194人となっています。

図 2 - 9

小中学校の特殊学級在籍児童生徒数の推移
(人)

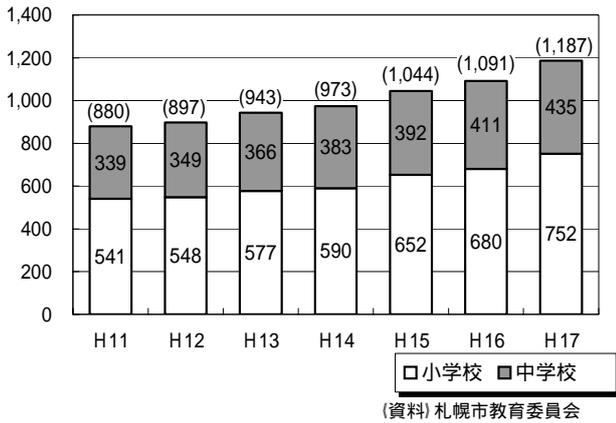


図 2 - 10

小中学校の通級による指導対象児童生徒数の推移
(人)

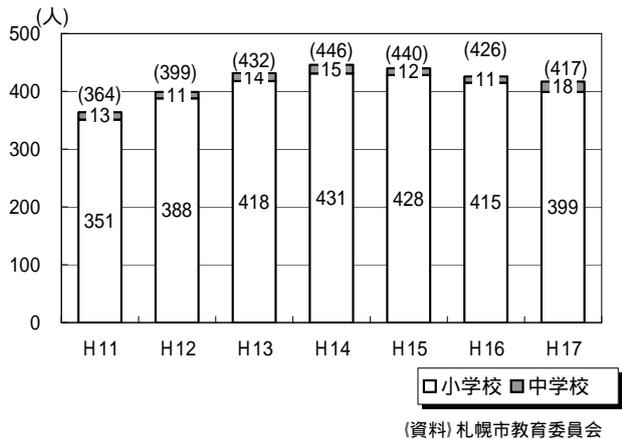


図 2 - 11

盲・ろう・養護学校、小・中学校の特殊学級・通級による指導対象となる児童生徒数の推移(義務教育)
(人)

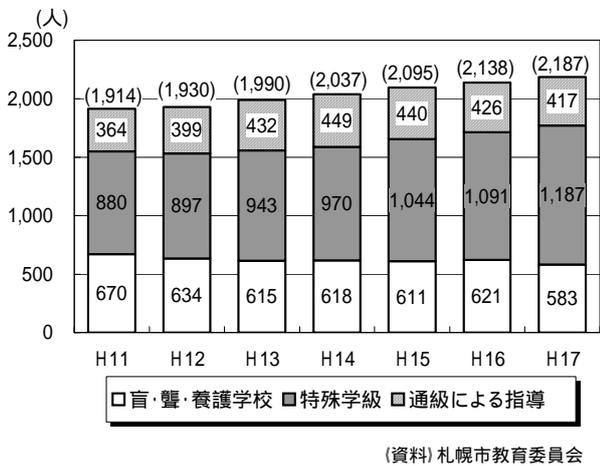
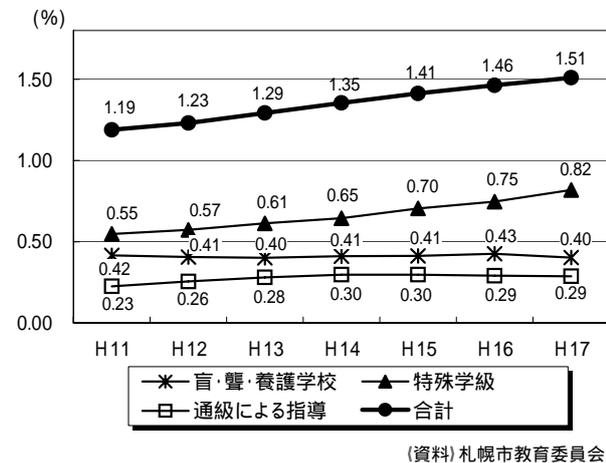


図 2 - 12

図 2 - 11 の児童生徒の全学齢児童生徒に占める割合
(%)

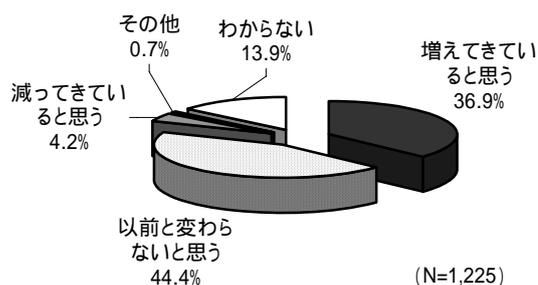


(2) いじめ

市政世論調査によれば、子供同士による「いじめ」については「増えてきていると思う」が36.9%、「以前と変わらないと思う」が44.4%で、「減ってきていると思う」は4.2%となっています。

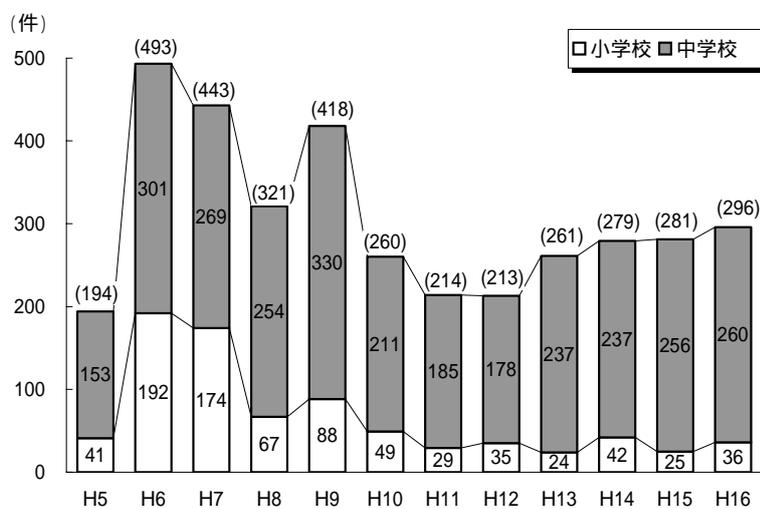
小・中学校におけるいじめの発生件数は、平成6年度にピークを迎え、その後は減少傾向で推移していましたが、平成13年度以降徐々に増加しています。

図2-13 いじめは増えているか



(資料) 札幌市広報部
「平成15年度札幌市市政世論調査(札幌市民の子ども観)」

図2-14 いじめの発生件数の推移

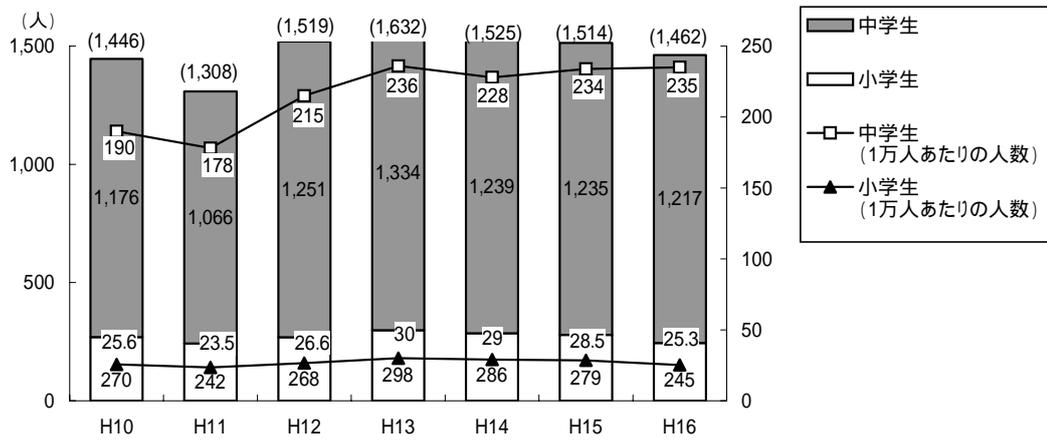


(資料) 札幌市教育委員会

(3) 不登校

小・中学校における不登校は、平成13年以降、実数で見ると微減傾向で推移しています。しかし、近年、児童生徒数が減少していることから、児童生徒1万人当たりで見ると微増傾向にあります。

図2-15 不登校の数



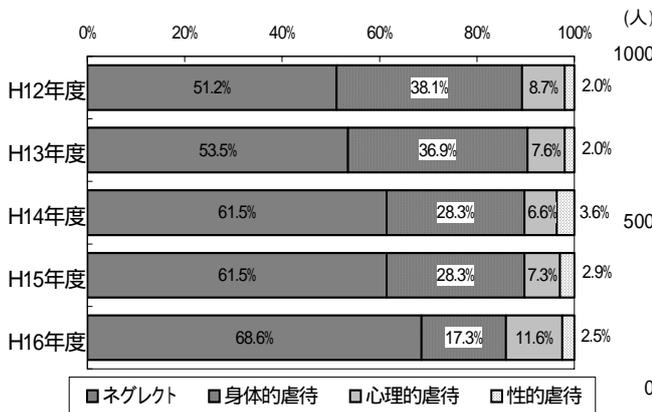
(資料) 札幌市教育委員会

(4) 虐待

札幌市児童相談所における児童虐待の相談件数は、平成16年度で242件となっています。札幌市の児童虐待の特徴としてネグレクトが多く、近年、その割合が高くなる傾向にあります。

図2-16

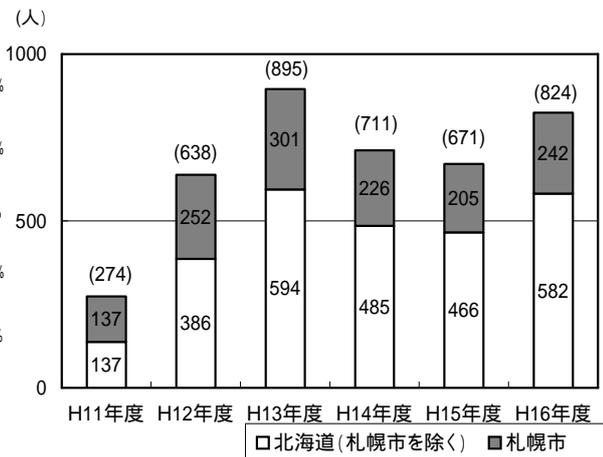
児童虐待相談内容状況



(資料) 札幌市児童相談所

図2-17

児童虐待の相談件数 (札幌市児童相談所)

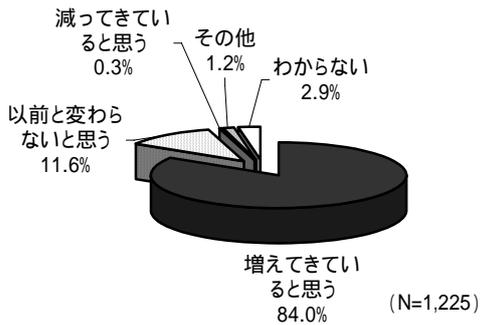


(資料) 札幌市児童福祉総合センター

(5) 少年犯罪

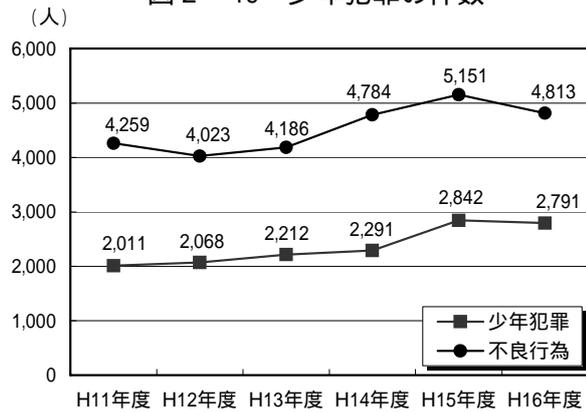
市政世論調査によれば、少年犯罪が「増えてきていると思う」が84.0%を占めています。札幌市にある9警察署のデータを見ると、平成16年度の少年犯罪は4,813件、不良行為は2,791件となっています。

図2-18 少年犯罪



(資料) 札幌市広報部
「平成15年度札幌市市政世論調査(札幌市民の子ども観)」

図2-19 少年犯罪の件数

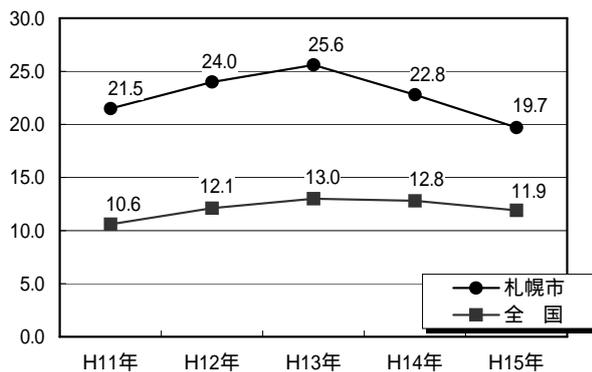


(資料) 北海道警察本部

(6) 子どもの健康

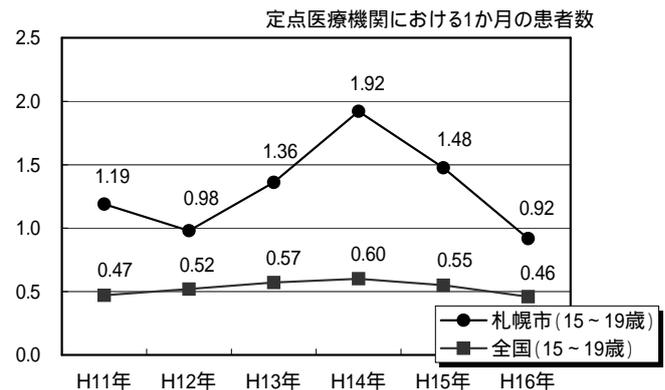
札幌市の10代(15~19歳)の人工妊娠中絶率および性感染症届出患者数は、全国平均を上回って推移しています。

図2-20 10代の人工妊娠中絶率
(15歳以上20歳未満の女子人口千対)



(資料) 「母体保護統計」・「衛生行政報告例」、札幌市保健福祉局

図2-21 性器クラミジア感染症経年変化

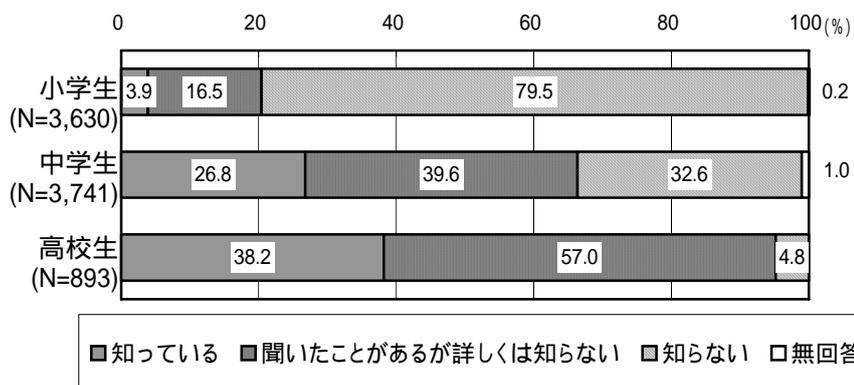


(資料) 「感染症発生動向調査」
(あらかじめ定められている医療機関(定点)からの報告)

(7)「子どもの権利条約」についての認知度

札幌市青少年基本調査によれば、「子どもの権利条約」について「知っている」と回答した子どもは小学生が3.9%、中学生が26.8%、高校生が38.2%となっています。

図2 - 22 「子どもの権利条約」についての認知度



(資料) 平成15年度札幌市青少年基本調査

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会 委員名簿

(敬称略 正副委員長のほか五十音順)

	氏名	性別	役職	部会	勤務先等
1	うちだ いんや 内田 信也	男	委員長	子どもの指導者	北海道合同法律事務所 (弁護士)
2	おたに まさたか 尾谷 正孝	男	副委員長	幼児・小学生	札幌国際大学短期大学部 (教授)
3	あおやま ただし 青山 正	男	副委員長	地域	社会福祉法人 札幌市南区社会福祉協議会 (常務理事・事務局長)
4	あおき ひろみ 青木 ひろみ	女		親	主婦
5	あずま ともき 東 智樹	男		親	D P I 北海道ブロック会議 (事務局員)
6	いさき みつお 井崎 光男	男		中・高校生	(財)札幌市青少年女性活動協会 (指導担当課長)
7	いわた みか 岩田 美香	女		親	北海道医療大学 看護福祉学部 (助教授)
8	おおさか かつゆき 大坂 克之	男	部会長	子どもの指導者	光塩学園女子短期大学 (教授)
9	おおにし てらよ 大西 照代	女		地域	札幌市主任児童委員連絡会 (代表)
10	かい ゆりこ 甲斐 百合子	女		地域	札幌市学童保育連絡協議会 (事務局次長)
11	かわむら いさお 川村 功	男	部会長	地域	札幌市八軒中央地区青少年育成委員会 (会長)
12	さいとう あやの 齊藤 綾乃	女		幼児・小学生	北海道札幌藻岩高等学校 (学生)
13	ささき はじめ 佐々木 一	男	部会長	親	北海道札幌南高等学校 (社会科教諭)
14	しばき かつこ 芝木 捷子	女		幼児・小学生	なかのしま幼稚園 札幌市私立幼稚園連合会 (園長) (会長)
15	しょうい よしのぶ 庄井 良信	男		子どもの指導者	北海道教育大学大学院 (助教授)
16	たきもと きょうたろう 瀧本 京太郎	男		親	北海道札幌北高等学校 (学生)
17	たに あきら 谷 光	男		子どもの指導者	北海道子どもセンター (運営委員)
18	とくどめ なおみ 徳留 奈緒美	女		中・高校生	(株)クレディセゾン北海道支店 (会社員)
19	なかさか だいすけ 中坂 大輔	男		幼児・小学生	北海道大学大学院法学研究科 (学生)
20	はた なおき 秦 直樹	男		子どもの指導者	社会福祉法人常徳会興正学園 (副施設長)
21	ひでしま ゆかり 秀嶋 ゆかり	女		地域	秀嶋法律事務所 北海道子どもの虐待防止協会 (弁護士) (運営委員)
22	みうら しんこ 三浦 伸子	女		中・高校生	社会福祉法人羊ヶ丘養護園 (副園長)
23	よしみ まさみ 吉呑 正美	男		中・高校生	札幌市立札幌中学校 (教頭)
24	よねしろ なおみ 米代 直美	女	部会長	幼児・小学生	札幌市立ひばりが丘小学校 (教諭)
25	わたなべ ともひろ 渡辺 智広	男	部会長	中・高校生	札幌第一高等学校 (学生)

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会の経過

会議名称	月日	議題
第1回「検討委員会」	平成17年 4月28日(木)	<ul style="list-style-type: none"> ・部会の設置について ・条例策定の日程について ・懇談会などの実施について ・懇談会参加者の意見把握について
第2回「検討委員会」	平成17年 5月27日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・札幌市の子どものに関する施策説明 (「子ども未来プラン」の概要) ・懇談会について
第3回「検討委員会」	平成17年 6月18日(土)	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの権利条例づくりの現状と課題について 講師 早稲田大学文学部教授 喜多明人氏 ・懇談会で実施するアンケート(小学生向け)について ・アンケートの内容の確定に向けて
第4回「検討委員会」	平成17年 7月13日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・懇談会の中間報告 ・出向き調査について ・中間答申に向けた取り組みについて ・条例づくりに関する関係機関との協力について ・アンケートについて ・フォーラムについて
第5回「検討委員会」	平成17年 9月10日(土)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間答申原案の執筆者 ・懇談会・出向き調査に基づく部会報告 ・10月29日のフォーラムについて
第6回「検討委員会」	平成17年 9月18日(日)	<ul style="list-style-type: none"> ・今なぜ子どもの権利条例か ・主たる札幌市の子どもの現状と課題
第7回「検討委員会」	平成17年10月23日(日)	<ul style="list-style-type: none"> ・「子どもの権利条例策定に係る意見交流会」での内容について ・中間答申書について
<みんなで考えよう！札幌市子どもの権利条例フォーラム> ～子どもたちの幸せを願って～	平成17年10月29日(土)	<ul style="list-style-type: none"> ・検討委員長挨拶 ・「子どもの現状と課題」報告など ・パネルディスカッション ～テーマ「子どもの意見表明・参加」～ ・市長挨拶
第8回「検討委員会」	平成17年11月19日(土)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間答申書について
第9回「検討委員会」	平成17年11月23日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間答申書について
第10回「検討委員会」	平成17年12月 9日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間答申書について
第11回「検討委員会」	平成17年12月17日(土)	<ul style="list-style-type: none"> ・中間答申書について ・平成18年スケジュールについて ・子ども委員会について

正副委員長・部会長会議の経過

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会の内部に設けられた幼児・小学生部会、中・高校生部会、親部会、子どもの指導者部会、地域部会の各部会長と、検討委員会の正副委員長が話し合う正副委員長・部会長会議を開催しました。

会議名称	月日	議題
第1回「正副委員長・部会長会議」	平成17年 4月28日(木)	・広報活動について ・懇談会・出向き調査・市民フォーラムについて ・専門家との懇談について
第2回「正副委員長・部会長会議」	平成17年 5月10日(火)	・正副委員長・部会長会議と各部会の公開について ・懇談会について ・ボランティアの参加について ・第2回・第3回検討委員会について ・広報について ・会議の記録 ・傍聴者の意見聴取シートについて
第3回「正副委員長・部会長会議」	平成17年 6月 9日(木)	・懇談会について ・アンケートの原則的趣旨に関する説明 ・乳幼児の人権に関するアンケートについて ・検討委員会の取組に係る子どもへの周知と、参加の促進について
第4回「正副委員長・部会長会議」	平成17年 7月20日(水)	・懇談会について ・出向き調査について ・小学校校長会との懇談について
第5回「正副委員長・部会長会議」	平成17年 8月12日(金)	・出向き調査について ・フォーラムについて ・中間答申作成に向けて ・子どもへの広報について
第6回「正副委員長・部会長会議」	平成17年10月15日(土)	・中間答申書作成について
第7回「正副委員長・部会長会議」	平成17年11月 2日(水)	・中間答申書作成について ・子ども議会からの出席要請について
第8回「正副委員長・部会長会議」	平成17年11月 9日(水)	・中間答申書作成について
第9回「正副委員長・部会長会議」	平成17年11月16日(水)	・中間答申書作成について
第10回「正副委員長・部会長会議」	平成17年11月28日(月)	・中間答申書作成について
第11回「正副委員長・部会長会議」	平成17年12月 5日(月)	・中間答申書作成について ・子ども委員会の設置について ・特別支援教育の概要について(札幌市教育委員会指導室より)

「子どもの権利条例」づくりのための懇談会の経過

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会は「(仮称)札幌市子どもの権利条例」づくりの取組として懇談会を開催し、子どもの権利に関わる様々な考えや意見を、子どもをはじめとする市民の方々から伺いました。

名称	月日	部会	参加者数	対象
地域団体などの懇談	平成17年 7月 2日(土)午前	子どもの指導者部会	28人	・市内で活動する少年6団体の指導者
地域団体などの懇談	平成17年 7月 2日(土)午前	子どもの指導者部会	31人	・青少年女性活動協会
地域団体などの懇談	平成17年 7月 2日(土)午前	子どもの指導者部会	14人	・高校PTA
地域団体などの懇談	平成17年 7月 2日(土)午後	地域部会	74人	・民生・児童委員、主任児童委員
地域団体などの懇談	平成17年 7月 2日(土)午後	地域部会	33人	・青少年育成委員
幼稚園教諭との懇談会	平成17年 7月 7日(木)午後	子どもの指導者部会	64人	・幼稚園教諭
地域団体などの懇談	平成17年 7月10日(日)午前	子どもの指導者部会	18人	・サポートセンター・アシストセンター・CAP・チャイルドライン
幼稚園教諭・保育士との懇談	平成17年 7月10日(日)午前	子どもの指導者部会	99人	・幼稚園教諭・保育士
小・中学校PTAとの懇談	平成17年 7月10日(日)午後	親部会	18人	・小・中学校PTA
小学生との懇談	平成17年 7月24日(日)午前	幼児・小学生部会	22人	・小学生
小学生との懇談	平成17年 7月24日(日)午後	幼児・小学生部会	13人	・小学生
中学生との懇談	平成17年 7月24日(日)午前	中・高生部会	14人	・中学生
中学生との懇談	平成17年 7月24日(日)午後	中・高生部会	4人	・中学生
高校生との懇談	平成17年 7月24日(日)午前	中・高生部会	4人	・高校生
高校生との懇談	平成17年 7月24日(日)午後	中・高生部会	43人	・高校生
子どもとの懇談会	平成17年 7月29日(金)午前	中・高生部会	2人	・子ども(18歳未満)
大人との懇談会	平成17年 7月29日(金)午後	親部会	18人	・大人(18歳以上)
教師との懇談会	平成17年 8月 2日(火)午前	地域部会 子どもの指導者部会	29人	・12歳までの子どもを教えている教師
教師との懇談会	平成17年 8月 2日(火)午後	地域部会 子どもの指導者部会	7人	・13歳から18歳までの子どもを教えている教師
乳幼児がいる親との懇談会	平成17年 8月 3日(水)午前	親部会	4人	・乳幼児がいる親(0歳から小学校入学前くらいの子どもを育てている方)
小学生がいる親との懇談会	平成17年 8月 3日(水)午後	親部会	4人	・小学生がいる親(小学生の子どもを育てている方)
中学生がいる親との懇談会	平成17年 8月 4日(木)午前	親部会	6人	・中学生がいる親(中学生の子どもを育てている方)
高校生がいる親との懇談会	平成17年 8月 4日(木)午後	親部会	6人	・高校生がいる親(義務教育終了後の18歳未満の子どもを育てている方)
懇談会合計23回			参加者合計	555人

「子どもの権利条例」づくりのための出向き調査の経過

札幌市子どもの権利条例制定検討委員会は、子どもたちが集まる場所や、子どもに関わる行事の会場等に出かけて行き、子どもの権利に関わる様々な考えや意見を、子どもをはじめとする市民の方々から伺いました。

参加者	訪問日	部会	対象者	会場
学校現場の子どもたち	7月25日(月)	幼児・小学生部会	小学生:120人	ひばりが丘小学校
習い事に取組む子どもと親 (中学生硬式野球クラブチーム)	7月31日(日)	中・高校生部会 幼児・小学生部会	中学生:53人 大人:15人	クラブチーム専用グラウンド
民間行事の参加者と親・主催者 (YMCA行事)	8月4日(木)	幼児・小学生部会	小学生:9人 中学生:7人 大人:21人	中島公園
民間行事の参加者と主催者 (ユースホテル主催キャンプ)	8月6日(土)	幼児・小学生部会	小学生:14人 中学生:3人 高校生:1人 大人:3人	中沼青少年キャンプ場
地域行事の参加者 (七夕の集い参加者)	8月7日(日)	地域部会 幼児・小学生部会	小学生:70人 中学生:5人 高校生:1人 大人:91人	東川下小学校体育館
市民団体との懇談 (子どもの権利条例制定市民会議)	8月11日(木)	親部会	大人:17人	北海道大学ゼミ室
公益団体行事の参加者と保護者 (青少年女性活動協会主催キャンプ)	8月21日(日)	幼児・小学生部会	小学生:117人 高校生:1人 大人:119人	ちえりあ
市内5つの児童養護施設の子どもと職員		中・高校生部会 地域部会 子どもの指導者部会	小学生:15人 中学生:15人 高校生:16人 職員:11人	興正学園体育館
学習塾に通う子ども	8月22日(月)	幼児・小学生部会	小学生:41人	公文学習塾西26丁目教室
障がいを持つ子の親	8月23日(火)	親部会 幼児・小学生部会	大人:9人	豊成養護学校
市民団体との懇談 (非行と向き合う親の会)	8月27日(土)	子どもの指導者部会	大人:17人	北海道高等学校教育センター会議室
特定施設を利用する子どもたち		幼児・小学生部会	小学生:220人 大人:50人	青少年科学館
地域活動に取り組む子どもたち (児童会館のリーダー)		中・高校生部会 地域部会	小学生:80人	青葉児童会館
街頭の子どもたち	8月29日(月)	幼児・小学生部会 親部会 地域部会 中・高校生部会 子どもの指導者部会	中学生:1人 高校生 など:45人	大通公園
学校現場の子どもたち	9月2日(金)	地域部会	小学生:2人	山の手養護学校
民間施設方式 児童育成会の子どもたち	9月8日(木)	地域部会	小学生:10人	福住児童育成会
フリースクールに通う子どもと主催者	9月9日(金)	子どもの指導者部会	小学生:3人 中学生:1人 大人:1人	フリースクールそら
民間施設方式 児童育成会の子どもたち		地域部会	小学生:12人	あおぞらクラブ児童育成会
フリースクールに通う子どもと主催者 (北海道自由が丘学園)	9月10日(土)	子どもの指導者部会	高校生:10人 大人:15人	エルブラザ
朝鮮初中高級学校の子どもたち	9月12日(火)	地域部会	中学生:5人 高校生:5人	北海道朝鮮初中高級学校
外国籍・帰国者などの子どもと親	9月25日(日)	地域部会	18歳未満 の子ども:1人 大人:9人	カトリック北1条教会
インターナショナルスクールの子どものたち	10月20日(木)	地域部会	中学生:4人 高校生:6人	北海道インターナショナルスクール
出向き調査合計 22回			参加者合計 1,271人	

上記のほか、7月14日(木)に乳幼児を持つ親(私立幼稚園PTA)の催事において1,075名の方にアンケート調査を実施。

子どもとともに札幌の未来を考える
子どもの権利条例の制定へ向けての検討課題
札幌市子どもの権利条例制定検討委員会 中間答申書

(お問い合わせ先)

事務局：札幌市子ども未来局子ども育成部子どもの権利推進課

住所：〒060-0051

札幌市中央区南1条東1丁目

大通バスセンタービル1号館3階

電話：011-211-2942 FAX：011-211-2943

E-Mail：kodomo.kenri@city.sapporo.jp

ホームページ「子どもの権利ウェブ」:

<http://www.city.sapporo.jp/kodomo/kenri>