

子どもの権利を大切にする
まちづくりを進めるための提言書

令和4年3月25日

北 上 市 議 会

1 提言概要

子どもの権利条約が国連で採択されて33年、日本政府が批准して28年が経過しました。条約や日本国憲法の理念に基づき、日本国内でも、教育を受ける権利の拡充や虐待の防止、貧困対策など、子どもの権利を守り、健やかな成長を目指す施策が進められています。

しかし、子どもを取り巻く環境は複雑化しており、貧困や児童虐待、いじめや不登校など、様々な課題があることも事実です。日本政府が平成29年に提出した児童の権利に関する条約の報告書に対し、平成31年2月に国連・子どもの権利委員会は、①差別の禁止 ②児童の意見の尊重 ③体罰 ④家庭環境を奪われた児童 ⑤生殖に関する健康及び精神的健康 ⑥少年司法 について、緊急に対応すべき課題と指摘しています。

北上市議会では、平成30年4月に市内で発生した保護責任者遺棄致死事件から、二度とこのような痛ましい事件が発生することがないように「児童保護業務に関する提言」を行うなど、事件の再発防止と子どもたちの権利が尊重される地域社会の実現を目指してきました。また、「児童虐待防止の実態調査と子どもの権利条例の制定を求める請願」が、令和2年3月12日の本会議において全会一致で採択されています。北上市においては児童相談体制の段階的な拡充が行われ、令和3年には北上市保健・子育て支援複合施設（h o K k o）や子育て世代包括支援センターが設置されました。

しかしながら、全国的な傾向と同様に北上市内においても児童相談の件数は増加傾向にあり、事件に対応する体制づくりに留まらず、虐待を防止するための環境づくりや、さらなる支援の充実が求められています。

子どもの権利を守り、健やかな成長を実現するためには、くらしや教育など子どもたちの育ちに直接関わる自治体の取り組みが重要であり、当市においても子どもの権利を大切にするまちづくりを推進すべく、以下のとおり提言します。

提言1 （仮称）子どもの権利条例を制定すること

提言2 子どもの権利にかかわる周知・意識啓発を推進すること

2 現状について

I 先進地視察

○ 岩手県遠野市「遠野わらすっこ条例について」（令和元年10月15日）

- ・国連での条約批准が背景にあるが、平成20年2月に、遠野市で少子化対策・子育て総合支援計画（通称：遠野わらすっこプラン）を策定し子どもと子育て家庭を総合的に支援するための取り組みを推進し始めたこともあり、その根拠として、子どもの権利に関する条例を整備しようとした。
- ・条例制定から10年が経過し、令和元年度に一部を改正する方向で検討している。
- ・条例制定にあたっては、教員、主婦、弁護士、事業者などで構成した検討会を設置したほか、子ども（小学生～高校生）や大人（保護者会や地域教育協議会、学校関係者など）を対象に意見交換会を実施している。
- ・条例の意義としては、子どもが自分で考え判断し、自立した社会性のある大人へと育つための環境を整えることや、権利侵害に悩み苦しんでいる子どもに対して、適切な解決を図るための環境を整えるために、条例に基づき市民と市が一体となって子どもを大切にす社会の実現を目指すものである。
- ・条例制定によって、遠野わらすっこプランの確実な推進や市民の理解の深化に繋がった。

II 関係団体へのヒアリング・アンケート調査

○ヒアリング、意見交換

(1) 不登校と若者の自立を考える北上地区父母会（令和3年12月18日）

[主な意見]

- ・不登校の子どもに対する理解が進んでいない。先生からも学校に来るべきという意識が感じられる時がある。安心できる・行きたい時に行ける居場所がほしい。
- ・不登校でも学びたい意思を持っている子どももいる。プリントだけ貰っても理解が難しいのでオンライン授業ができれば効果的である。
- ・気軽に学習支援してくれる場があればいい。フリースクールなどに通う場合の経済的支援があればいい。
- ・学校に行けない子どもたちを認めることや、周りの意識改革が必要である。
- ・相談先がわからず、助けてほしいと思っている保護者は多いので、保護者への支援も大切である。また、学校と親・子どもを繋ぐ仕組みがあればいい。

(2) 子育て世代包括支援センター（令和3年12月27日）

[児童虐待、養護、相談の実態について]

- ・虐待以外に養育不安などの相談もある。また、虐待相談は増加傾向にある。
- ・平成30年に市内で発生した事件を受けて、現在はマニュアルに従い適切に処理している。市だけではなく、県や警察、社会福祉協議会が連携しスムーズに処理できている。
- ・子どもが憎くて暴力をふるっているというケースは多くなく、子どもに何かしらの特性があったり、保護者に障がいがあったりというケースが多い。状況に応じて必要な制度を紹介している。
- ・子育て世代包括支援センターは法律で定められている子ども家庭総合支援拠点の位置付けになっている。要件は満たしているが、社会福祉士や精神・心理の資格を持ったスタッフがいたら、よりの確な対応ができると考えられる。
- ・児童福祉法で、養護が必要な子どもを施設ではなく家庭的環境の下で養育する環境を整備する方針になっている。市内で里親登録しているのは10組くらい。里親のなり手確保はホームページで周知しているほか、県と協力してパネル展を実施している。

(3) 北上市PTA連合会（令和4年1月20日）

[主な意見]

- ・「言っても無駄」や「いじめられる」等の理由で、意見表明できないことはある。スポーツ活動でも気持ちが折れるから自分の意見を言わないということがあった。
- ・子ども自身が困った時や意見を譲れない時など、必要な時に意見表明できるような場や意見表明してもよいという雰囲気はない。子どもたちには自分の意見を言う権利があることを知ってもらいたい。
- ・校則や学校の決まり、制服（「なぜ女子は必ずスカートか」等）がストレスになっている子どももいる。
- ・自らのSNS投稿でスポーツ活動を怠けたことが周囲に知られてしまい、そこから学校へ行けなくなってしまったケースがあった。SNSは管理が大事で使い方の指導が必要だと思う。
- ・居場所は大事だと思う。学童保育所は過密状態を改善し、長期休みの利用ができるといい。学童保育所以外に、地域で空き教室を使うなどして子どもたちが過ごせる場所をつくれないか。
- ・病後児保育はニーズがあっても、いっぱいだったり、急に必要になった時に利用することができない。利用状況などを簡単に確認できる仕組みがあればいい。
- ・ヤングケアラーの子が退学して仕事に就いたが長続きせず辞めてしまった事例があり、そういう時にどこに相談すればいいかわからない人が多いと思った。

(4) きたかみ子育てネット（令和4年2月3日）

[主な意見]

- ・学校や地域、家庭でも、子どもが自分の考えを持って行動することや、自立できるよう育てていくのか考えることが必要だと思う。
- ・北上は共働き世帯が多い。子どもたちが、自由に集まって遊んだり話したりできる場（児童館のような居場所）があればいい。
- ・子どもが就学する前は親同士のつながりが少ない。親への支援が虐待防止にもつながるのでは。
- ・一時保育ができたが、2日前までの申し込みとなっており使いにくい。前日や当日でも受け入れてもらえるといい。
- ・子どもの具合が悪くなくても（仕事などで）迎えに行けない。また、急にまわりに預けなければならないという不安やストレスのしわ寄せが、子どもに向かうこともあるのではないか。

○アンケート調査

(1) まんまるママいわて

[主な意見]

- ・令和3年度の産後ケア事業（デイサービス・ショートサービス・訪問）の利用率は118%だった。予約しても3週間から1か月待ちの状態となっている。利用者へのアンケートでは、利用料負担について「ちょうど良い」が大半だが、「高い」という回答も若干あった。

(2) ぼっぼの会（障がい児をもつ親の会）

[主な意見]

- ・子育て支援と言うと、健常児が基準で障がい児には目を向けてもらえていないと感じる時がある。就学時検診で出来もしない検査を健常児と一緒に受けた時など、障がい児に対する配慮が足りないと感じた。
- ・車いすマークの駐車場を利用する時や買い物の際に、周りから好奇の目で見られる時がある。障がい児に対する理解、思いやりの輪が広がればいい。
- ・h o K k o や大きい公園で子どもを遊ばせてみたいと思っても、健常児と一緒に利用することは難しい。人目を気にせず、親も子も安心して遊べる場所がほしい。
- ・放課後デイや日中一時支援等の定員を増やしてほしい。毎日の子どもの居場所を確保することに不安がある。
- ・同じ保健師の人に継続的に担当してもらえたらいい。
- ・障がい児に関する相談窓口がわからない。保護者同士の情報交換・交流ができるといい。

(3) ウェブアンケート（令和3年12月～令和4年1月実施）

※回答数・・・大人28名・子ども9名

[主な内容]

- ・「市内の子どもで、プライベートがSNSで拡散され誹謗中傷を受けたりいじめを受けたりしたケースを見た・聞いたことがある」と回答した割合は、大人43%（12名）・子ども11%（1名）だった。
- ・市内の子どもで、経済的な理由や家庭の事情により進学をあきらめたケースについて、「現に子どもが諦めかけている」または「過去に子どもが諦めたことがあった」と回答した大人の割合はそれぞれ4%（1名）だった。また、「北上市でそのような子どもを見た・聞いたことがある」と回答した大人の割合は64%（18名）だった。さらに、「むかし進学を諦めたことがあった」と回答した子どもの割合は11%（1名）だった。

3 課題の整理

調査結果をもとに、議会では課題を次のとおり整理しました。

課題1 子どもにとってよりよい環境の整備

○子どもの自立の支援

- ・子どもが安全で安心できる環境を整えるとともに、他者を尊重し、自分の考えで行動できるよう、子どもの自立に向けた具体的な支援が求められている。

○経済的に困難な家庭の子どもへの支援

- ・子どもの将来が生まれ育った環境に左右されないことがないよう、また、貧困が世代を超えて連鎖することがないように、市民に最も身近な行政として施策を講じていくことが必要である。

○教育の機会の保障

- ・経済的な理由で進学を諦めざるを得ない子どもがいる。
- ・不登校や、長期間自宅等にひきこもり社会的な活動に参加しない子ども等については、その子どもにとって最もよい環境となるよう考慮し、家庭や関係機関等と連携して現状への理解や支援等に関する情報提供、教育を受ける機会や権利を保障することが求められている。

○子どもが意見表明できる機会の保障

- ・子どもが困りごとや自分の生活に関わる様々な場面で、自らの意見を表明できる機会を保障するとともに、意見表明したことによる子どもの不利益が生じないよう、地域・学校・家庭等で特に配慮することが求められている。

○多様な子どもの居場所の確保

- ・当市は共働き世帯が多く、放課後や休日に子どもが安全・安心に過ごせる場所は限られている。それぞれの子どもにとって安心して自由に過ごせる多様な「居場所」の選択肢を確保することが望まれている。

課題2 すべての子どもの人権の尊重

○特別な支援が必要な子どもへの支援

- ・特別な支援が必要な子どもが健やかに成長できるように、それぞれの子どもが置かれている状況やライフステージに応じ、できる限り同じ担当者による継続的した支援を行うことが求められている。

○虐待の防止・対応

- ・より着実かつ迅速な虐待未然防止・早期発見に向け、庁内の相談体制の拡充や強化、情報

共有の徹底、学校・教育保育施設等の関係者とのさらなる連携促進を推進していく必要がある。

- ・養護が必要な子どもに関しては、国の方針に基づき、関係機関と連携して家庭と同様の環境における養育環境の推進整備を図っていく必要がある。
- ・児童虐待の要因には、保護者の置かれている状況も含め様々な要因があり、適切なケアや相談体制等、子どものみならず保護者への支援も求められている。

○いじめの防止・対応

- ・子どもが保護者や学校・教育保育施設等の関係者等に悩みを打ち明けられる関係づくりや、地域・家族による子どもたちの見守りの中で、着実にいじめの未然防止や早期発見につなげることが不可欠である。

○差別等の防止

- ・性別・障がいの有無・経済状況・不登校等を理由とするあらゆる差別から子どもを守ることに、周知や意識啓発等具体的施策を講じる必要がある。

○充実した相談体制づくり

- ・子どもが差別や虐待・いじめ等の権利侵害を受けたときや困りごとがあるときに、適切な相談やケアを受けられるよう、相談窓口の周知徹底や充実した支援体制を整備していくことが求められている。

課題3 子どもに関わる関係者への支援

- ・子育てに関する悩みは複雑化・多様化している。適切な相談窓口がわからないという保護者もおり周知が十分とは言えない。
- ・同じような悩みを持つ親同士のつながりが保護者のサポートになる場合もある。親同士がつながる場づくりや仕組みづくりへの支援も必要である。
- ・産後ケアや一時保育、病後児保育等は子育て世代からのニーズが高まっており、利用者の声に応じたさらなるサービス拡充が求められている。

課題4 子どもの権利への理解促進

- ・子どもの権利条約そのものや、日本において批准されていることについて認知度が低い。
- ・「子どもの権利」について、子どもたち自身の理解促進を図る必要がある。

4 提言

提言1 (仮称) 子どもの権利条例を制定すること

(1) 子どもの権利条例制定の必要性

今日、子どもの貧困やいじめ、虐待など子どもを取り巻く環境は複雑化しています。そのような状況で子どもが自分で考え判断し、他者を尊重し、自立した社会性のある大人へと育つための環境整備や、権利侵害に悩んだり苦しんだりしている子どもに対し適切な解決を図るための環境を整えるためには、市（行政）と市民が一体となり、子どもを大切にすまちづくりを目指すことが望まれています。

条約の内容は特定の国や文化にとらわれず、すべての国に受け入れられるべき普遍性を持っています。この理念を生かし条例は北上市独自の課題や地域性、特性を踏まえて、私たちのまちに何が必要か具体的に定めることが可能です。子どもを権利の主体として認め、子どもの権利を大切にすまちづくりを進めるため、(仮称) 子どもの権利条例を制定する必要があると考えます。

(2) 子どもの権利の尊重

子どもの権利条約では、「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」の4つの権利が子どもの持つ最も基本的な権利とされています。「子どもはそれぞれが一人の人間であり、おとなと同じく権利を持っている」。一見当たり前のようですが、権利の主体である子どもたち自身や、子どもたちに関わる保護者をはじめとした関係者がこのことを理解し、子どもにとって最もよいことを第一に考え、行動していくことが求められています。

その一方で子どもは、自分の権利について学び、気づき、身につけていく中で、他の人の権利を大切にし、お互いに権利を尊重し合える力を身につけていき、自分や他の人の命の尊さを知ることができるよう求められています。

(3) 関係者の理解・協力

子どもの権利が大切にされるまちづくりのためには、保護者や行政だけではなく、広く関係機関の相互理解・協力が必要です。このことを有機的に進めるためには、市や保護者のほか地域住民、学校・教育保育施設、事業者等の関係者や関係機関の理解・協力を得ながら、条例制定や条例に基づく具体的施策の推進に取り組む必要があります。

(4) 実効性のある条例制定に向けた取り組み

(仮称) 子どもの権利条例制定にあたっては、子どもの権利に関する理念を表現するだけにとどまらず、「3 課題の整理」であげたような課題の解決、前進が図られるよう具体的な施策につながる条例にすべきと考えます。

そのためには先進事例調査のほか、子どもに関わる関係者や市民、そして何よりも権利の主体である子どもたちから意見や思いを聴いたうえで、当市の子どもたちのための条例となるよう進めていくことが重要です。

提言2 子どもの権利にかかわる周知・意識啓発を推進すること

子どもの権利は尊重されるべきと理解していても、その内容まで十分に市民に認知・理解されているとは言えません。子どもの権利への理解を深めることで「児童の最善の利益」とは何か、真に市民一人ひとりが考えられるよう情報提供も含めた周知・意識啓発を推進する必要があります。

また、権利の主体である子どもたちが「自分たちには権利がある」ことを理解し、その権利が保障されているという意識を持つことによって、子どもたちの社会参加が促進され、子どもを大切にすまちづくりがより推進されると考えます。