

平成 24 年度第 1 回児童福祉専門分科会会議録

- 1、開催日時 平成 24 年 4 月 12 日（木）15:00～17:55
- 2、出席委員 宮崎秀一会長、佐藤秀樹委員、石岡まつ委員、原朗委員、西村恵美子委員、沼田徹委員、松浦健悦委員、鳴海明敏臨時委員、石橋修臨時委員、鷲岳覚臨時委員、高橋多恵子臨時委員、小笠原梓臨時委員
- 3、欠席委員 なし
- 4、事務局出席者 青森市長 鹿内博
健康福祉部長 福井正樹、健康福祉部次長 今村貴宏、
子どもしあわせ課課長 館山新、子どもしあわせ課副参事 奥崎和彦、
子どもしあわせ課主幹 西澤哲司、子どもしあわせ課主査 坂本亮、
子どもしあわせ課主事 渡邊幸子
- 5、会議内容
 - 1、開会
 - 2、臨時委員委嘱状交付
 - 3、市長あいさつ
 - 4、児童福祉専門分科会委員紹介
 - 5、事務局職員紹介
 - 6、案件
 - (1) 子どもの権利条例について（市長を交えてのフリートーク）
 - (2) 子どもの権利条例に盛り込む内容について
 - 7、その他
 - 8、閉会

案件（1） 子どもの権利条例について（市長を交えてのフリートーク）

（市長）

なぜ条例を作るのか、ということについては、私は、市議会議員、県議会議員を以前務めており、その前には、社会教育団体において、社会教育の現場に携わり、そのような自分の仕事を通じて、子どもというものを見てきたが、いじめ、虐待、登校拒否というようなものは、改善されるどころか増える一方であり、そのような中で子どもの権利条約を知った。そして、今の社会の中で、子どもの権利がしっかりと保障されれば、いじめや虐待、登校拒否などの問題が改善されるのではないかと考えた。国際的なルールとしての子どもの権利条約を日本は批准をしたが、地域としてどうなのかを考えたとき、青森市は子どもにやさしいまちづくりを進めて行くのだということを内外に明らかにしていくためには条例化が必要であるということで、市長選の際にマニフェストに掲げた。自己肯定感の低い子どもや、頼る人がいないとか、相談する人がいないなどということが、現実には、数字として実態調査の結果に表れており、そのようなデータからも、条例化が必要だということを改めて感じた。

なぜ今この時期に条例をつくるのかということについては、私が市長に就任して間もなく 4 年目に入ろうとしているが、この 3 年間、様々な子どもの問題に関わり、市として対応してきた時に、やはり必要であろうということで、市の内部でも、審議会でも議論していただいたり、子ども委員会でも子ども宣言文の作業をしていただいたりしながら、その準備をしてきた中で、やはり、今、このような状況の中で条例化が必要だと、私自身が気付いたときがタイミングで

はないかと思った。しかしながら、急げばいいというものではなく、きちんとした手続きを踏んで、尚且つ、実際は市民の生活の中にしっかりと取り入れていただかなければならないことであるので、条例化の準備にあたっての市民の理解、条例が施行された場合の市民の理解・協力というものがなければならないという点で、準備をきちんとしながら、今後のことをどうするかということも踏まえていければなという思いである。

条例の中身としてどのような内容を考えているかということについては、お手元の資料の中に、事務局整理案というものがあるが、他都市で制定された条例の内容を踏まえ、本市としてどのようなものが必要かというのを整理したものであるが、あくまでも、現時点でのたたき台ということで、これではなければならないというものではない。本市として、このようなことが必要だということを考える際のたたき台として、参考にしていただければと思う。

先ほど社会教育の話をしたが、学校教育と社会教育は分断されているのではなくて、家庭教育も含め繋がっていると思っている。その中で、学校の役割、地域の役割、家庭の役割があり、どこかで補う部分があれば子どもは支えられるが、不幸にして、支えてくれるところがなければ、その子どもは結果としてどんどん落ち込んでいってしまうことになると思うので、支える環境は1つより2つの方がいいし、地域で、学校で、家庭で、多様な守り方をするほうがいいと思う。そのように支え合うことで子どもが成長していくのではないかと思う。そのような中で、私ども行政としてすべきことはしていきたいと思う。私どもに対して要求なり、提言なり忌憚のない形でお寄せいただければありがたいと思っている。

意見主な意見は以下のとおり

日本の場合、社会教育と言うと大人の教育ということで言われてきたが、70年代以降は子どもの社会教育がクローズアップされてきた。子どもの問題が学校だけの問題ではなくて、社会教育の力を得ることによってしか解決できないような問題が広まってきたわけだが、子どもたちが権利行使の主体となって、まちの主役として担っていく存在として成長していくのだという部分が大事であり、きちんとしたルール化を進める中で、青森市では子どもの権利を守っていくのだということをきちんと打ち出していくということを、県内で先陣を切ってやるということが大事なことであるので、青森らしい、質の高い条例を作っていくことが大事だと考えている。

大人たちが、権利というものを意識したのはいつ頃なのか、実に興味があるところである。権利というものを意識するのは、自分の権利が侵害されたときに意識する人が多いと思うが、権利意識そのものを大人が学ぶ機会が実に無く、そういったことから、権利というものを意識する機会と青森市での子どもの権利条例という話をなんとか結び付けて行きたいと思っている。

利益侵害を受けたり、自分が何かを犯されたという時に初めて、それに対して救済を求めるときに、権利が手掛かりになるわけだが、権利侵害が無いようにお互いを尊重して、権利が守られ、みんなが幸せに暮らしていけるような社会ができないのかということが、権利を理解することだと思う。権利を意識するのは、なかなか難しいことだと思うが、私は権利の主体なのだ、権利を行使したらこんなことができるんだ、ということを経験してもらおうための手掛かりに、この権利条例がなればよいと考える。

子どもと大人には距離があり、なかなか大人に意見を言えなかったことを私自身経験してい

る。子どもの権利条約を見たときに、自分の意見を大人に言ってもいいのだということを知り、子どもの権利は重要なものである、権利というものを表明することも重要なことだと思ったが、日常生活の中で自分の持っている権利を実感する機会は、なかなか無いと思う。

私が今いる施設に来る子どもたちは、虐待環境に置かれた子どもたちや、発達障害があり、周りとうまく折り合いが付けられなくなった子どもたちが多く、そういう子どもたちと生活している中で、どうしたら一人一人の権利を侵害しないで、一人一人の子どもにとって意義のある生活を送ってもらえるかということを考えながら仕事をしているつもりだ。大人が子どものことについて何か物事を決める時、一人一人の子どもにとっての最善の利益ということ、十分考慮して決める必要があるんだというのが、私の子どもの権利条約の理解の根っこにあるのだが、そういうことを市の条例の中にどう表現していくことになるのかということを考えている。

札幌市の条例の正式名称は、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例」ということで、これは、子どもの最善の利益を実現するという当然の概念なのだろうが、子どもの権利を認めることでわがまを助長するというような誤解を解くものであるとも思う。これについては、議論の中で欠かすことのできないものだと思う。

権利というよりも、人権といったほうが、身近なものとして感じる。2人の子どもを育ててきたが、子どもたちの権利ということについては、全く考えていなかったように感じる。むしろ、人権のほうに主を置くような形で、大事にしてきたように思う。

人権と言うと、人が人であるがゆえに、ただそれだけで当然に与えられる権利ということで、権利の中でも中核的な意味を持つ、憲法という最高法規で保障されているものが人権ということになると思う。人が生存するうえで、無くてはならないものが人権である。

子どもの権利条約で挙げられている4つの権利というものは、やはり、人権と言っていいものである。憲法が保障する人権とも繋がるものを、発達段階に応じてというものを考慮したうえで、子どもバージョンにしたものだというように感じている。

必ずしも周りの環境が受容的な環境であれば自己肯定感が高まるとは言えないと思う。私は、子どもの育ちが保障される環境がどう機能するかということに関心があり、子どもの権利の一部は侵害されていても、それを守る機能がきちんと機能していれば、子どもの育ち自体はきちんと保障されるのだと思っている。全部が全部機能しないという前提で、どういうふうに子どもの育ちを保証するのかということを考えると、子どもの最善の利益というところにも繋がっていくのだと思う。

乳幼児期の子どもたちも権利を持っており、周りの大人がどう関わっていくかというところで、周りの大人が権利について理解して、それを伝えていくということがすごく大事だと思う。自分が受け入れてもらえるのだという経験を、小さいときにしているかということも、すごく大きいと思う。子どもが権利のことを理解することももちろん大事だが、その子どもに関わっていく大人がどのくらい理解するのかがすごく大事になってくるのではないと思う。

実態調査の結果を見ると、子どもの意見は本音が出ているが、親の意見には本音と建て前が

混ざっていて、権利という言葉に拒否反応を示すというケースが多分にあると感じた。条例の名称については「子どもの未来を考える条例」などと言ったほうが、浸透しやすいのではないかという意見もあり、せっかく作ったのに誰も見ないようではもったいないので、誰にでも見てもらえるような、覚えてもらえるようなものにしていかなくてはならないと思う。

条例化するまでの市民への理解をどう展開していくかということや、日本の子ども観や子育て観などとの関係で、権利の主体と責任というものがごっちゃになってよくわからないようなところを、どのようにして近づけて行くのだろうかと考えている。

学校は当たり前、子どもの健全育成を目指している場であるので、学校という小社会の中では、子どもの権利を守ることは当たり前のことだという意識が、先生方にはあると思う。むしろ、家庭や地域社会にこそ、こういう意識をもっと高めてもらいたいと思う。また、学校の中でいじめがあったり、体罰があったりということは、あってはならないことで、教育関係者の中では意識しているところであるので、学校の立場で言うと、権利ということを主張することによって、逆に教育現場が首を絞められるというか、やりづらくなるようなところもあるので、あまり権利ということを主張する必要がないという気がする。最近は、保護者の学校に対する注文が多い時代であるので、非常に慎重に、あまり権利を主張しないような形での条文になればよいと思う。

子どもの権利条約を読んで、そんなに権利を主張しているように感じるだろうか。ただ、入口の段階で、「権」と付いているだけで拒否反応を起こしてしまう。「権」の下に力というものを読み取ってしまう。先ほど、条例のネーミングも柔らかくという話があったが、もっとダイレクトに、権利は大人の皆さんにも同じようにあるのだということ自体を知らせていかない限り、難しいのではないかと私は思う。

現場の先生の懸念というのを、私は非常に理解できる。この条例ができたときに、それを武器にして、色々なことが先生たちに突きつけられるのではないか、色々なトラブルが起こるのではないかという懸念は理解できる。しかし、条例を作る以上、多少の波風や、過渡期には間違った権利の使い方があったとしても、それはそれで甘受すべきだと思っている。表現の自由というのは何を言ってもいいということではなく、人を侮辱したり、傷つけたりする権利は無い。そうしたときに、何か学校現場をサポートするようなものを入れなくていいのかということや、条例の中にそのような仕組みを作らなくていいのかというようなことを考えていく必要があると思うが、そのような波風を乗り越えていかなければならないと思うし、乗り越えられることではないかと思っている。

親御さんたちもこれが自分の権利だと信じて疑わず、クレーマーになっているという事実がある。それを、理想の部分に近づけるためには、タイムリミットのある中で、条例を制定した後、それをどう担保していくかというようなことも考えていかないと、かなり難しいという気がする。そういうものも同時進行でやらないとだめなのではないか。この機会に波風を起こしていくということは、必要なことだと思う。議論して、様々な意見が出ることで、学習する機会になるだろうということに私は賛成である。

自分と子どもとの関係ではごく普通に言っていることでも、その子を傷つけているかもしれないということに気が付くことが無い場合がある。子どものためにと言っているはずなのに、

子どもを最も傷付ける言葉を平気で言っている場合がある。でも、誰かに言ってもらわなければ、気が付かないので、気が付く機会ということでは、波風を立てるということも、私は必要だと思う。

大人が大人になるとか、役割を果たすために権利を理解することは本当に必要なことだと思うが、一方で、急に波風が起きた時に、今までのシステムと比べて、かなりのシステムチェンジが起きると思うので、その変速のショックに学校などが耐えられるのかというところにケアを入れていかないと、急ぎ過ぎる話になってしまうと思う。導入はしていかなければならないが、それを実行していく時に、社会としてのシステムをどのように保障して、その上で実行していくのかというところが無いと、かなり乱暴にもなるし、学校の機能を奪ってしまったり、職員がシステムに対して対応できないのに変化していくというのは、厳しいものになると思う。

人を育てるということは、ある程度厳しい場面も乗り越えさせなくてはならないこともあり、レベルアップさせたいがために、先生方は、子どもに、ある程度無理なことでも高いレベルを要求する場合があるが、そういったことに対する親からのクレームが、様々な場面で想定される。そうすると、この言葉は言っているのか、だめなのかとか、腫れ物にさわるように子どもに教育するということになり、のびのびした教育ができなくなってしまう。一つ一つの言葉を選んで、慎重に条文化していかないと、クレームは本当に多くなると思うので、それは非常に懸念するところである。この条例を作った場合に、保護者や地域に対しては、恐らくクレームはいかないと思うが、学校はクレームを言われやすい。こういう条例ができた場合には、いちばん大変になるのは学校だろうと思う。

聴き取り調査で中学校に行った時に、体育の時間に半そで短パンになれば先生は言ったが、先生はジャージを着ているという意見があったが、仮にそれを権利というもので生徒から言われたとき、先生がきちんとそのことを説明できるようでないといけない。最善の利益という言葉は、言葉としてはわかりやすいような気がするが、具体的に何が最善の利益かということ、親も先生も子どもたちも、みんなで話してみようという体験をしていかないといいない。学校や地域社会の中でそういうことをお互いに言い合えるような社会になっていかないと、中途半端なものになってしまうのではないかと。

条例によってもたらされることとしては、学校の風通しを良くする部分もあるはずだ。あるいは、子どもたちの指導にあたって、今までの教員の目線を少し変えなければいけないということも当然出てくると思う。子どもの権利条約は、権利行使の主体は子どもなのだが、子ども自身が権利を行使する色々なことを学ぶ機会が無かったわけで、我々大人も学ばされていなかった。そういったことを、学校で副読本的なものを用意して考えると、そういうことでお互いの権利を侵害せず、尊重し合うことを学ぶという部分では、この権利条例は、市民を成長させるということを目指すものであると認識しているので、権利条例というものがもたらす意味はすごく大きいと思う。学校の中で波風が立つということもあるかもしれないが、条例ができるとすぐ学校が大変な状況になるとは限らないのではないかと。

質疑応答 主な質疑応答は以下のとおり

市長さんがいるので話をするが、子どもにとってやさしい街づくりや、良い環境が条例に謳われたときに、今現在、青森市で行われている様々なもので、これから改善していかなければ

ならないものがたくさん出てくるだろうと思うが、その辺のことも、市長さんは当然お考えの上で、今回のこの条例化を提案していると思うが、現段階で、今後の施策の展開について考えておられるようなことがあればお聞きしたい。

・(市長)

必要なことについては、条例が制定された段階で、条例の趣旨を伸ばしていくための施策を展開していかなければならないし、逆に、それを妨げるものは改めていかなければならないということで、それは教育、福祉、まちづくりなどのあらゆる場面で考えられると思う。条例の名称についてもわかりやすい形にし、中身についても、子どもにやさしいまちづくりを考えたとき、市として取り組むべき課題についても非常に大きいものもあり、ものによっては、市としてやってきたことを変える必要があるかもしれないが、市としてそれが必要ということであれば、それをしていかななくてはならないと考えている。

案件(2) 子どもの権利条例に盛り込む内容について

事務局より資料1から3について説明

(事務局)

資料1については、前回の審議の際に、各委員より様々な修正すべき点を挙げていただき、それらを含め、前回のものに修正を加えたものを皆さんにお配りしている。資料1の変更点については、調査結果から見えてくるものについては、内容を改めて整理すると同時に、札幌市との比較も記載した。子どもの自己肯定感についての部分は、学校の種別ごとにクロス集計したものを表記すると同時に、大人の自己肯定感についても、子どもの世代ごとのクロス集計を同様に表記した。

資料2については、3月27日以降に聴き取りを実施した内容についてまとめたものを皆さんにお配りしている。

資料の3については、委員の皆様子ども権利条例の内容等を議論していただくにあたり、市としてどのような条例にしていくのかということ整理して、条例の骨組みを示したものである。これは、資料4にあるように、既に子どもの権利条例を策定した都市のうち、子どもの権利保障をはかる総合的な条例を制定している18市の条例の章立てを比較し、この章にある項目を取り込んでいる自治体の数が大多数を占めているものを、資料3の事務局整理案に取り込んでいる。委員の皆さんには、資料3の事務局整理案をベースに、今後議論していただきたいと思うが、事務局としては、この事務局整理案に決してこだわるものではなく、皆さんの議論を通じて、適宜内容については変わっていくものと考えている。

意見主な意見は以下のとおり

現実に、学校現場で権利主張をされるということはあると思うし、例えば校則を例に取ってみても、ただそれに従うということでもいいのか、校則の正当性なり、民主的な作られ方があるとかないとか、その辺からの問題提起があってもいいと思う。あるいは、生徒や保護者から、いろいろな意見があってもいいと思うし、そういう意見を受ける場があってもいいと思うが、学校が全ての意見に翻弄され、保護者の言うとおりにしないといけないのかということ、そこには学校の裁量権や専門性があるので、先生方には自信を持っていただいて、指導すべきところは指導していただきたいと思うし、そういうものに耐えられるような専門性で、保護者の方を

説得していただきたい。そして、教育委員会には、学校と一緒に保護者と向き合っただけでいい。学校現場が萎縮するようなことがあってはいけないと思う。学校は、何も恐れることなく、もう一度自分たちがやられている指導の正統性や意味について考え、それを生徒にきちんと理解させるためにはどうしたらいいのかということを考え直す契機になるということでは、条例はプラスになると思う。それでもどうしてもだめなことがあれば、弁護士を入れるなりということをして市長には考えていただきたいと思う。

3章と4章の違いについて見ると、先ほどの人権と権利という2つの概念に非常に関連している気がする。第3章は、子どもが一人の人間として持っている権利ということで、条約や憲法上の基本的人権から派生して出てくるものが第3章で、家庭や学校や地域社会の中での個別の権利保障を明記した方がより保障されるということで挙げられているのが第4章ということになるのではないかなと思う。子どもが子どもであるという特性からして、権利として確認し保障する必要があるというものが第4章になるのではないだろうか。

条例を制定して、それを具体的にどう読むのかといったものは作らなければならない。そのときに、「支援」と書いてあるものは、単なる努力していく目標になるのか、それとも、例えばこういうものが支援にあたりますというものをきちんと書いて、使えるものにしていかなければだめだという気がするが。もし、無いものがあればこれから作っていかなければならないだろうが、その辺まできちんとやらないと、使えるものにならないのではないかな。

第4章に、「育ち学ぶ施設における権利の保障」というのがあるが、例えば、学校を考えた場合には、文部科学省から学習指導要領というものが示されていて、現場には、我々がやらなければいけないようなことは、もう既に示されている。そういうことを考えた場合、恐らく、幼稚園でも保育所でも特別支援学校でも、それぞれ指導要領があって、それに従ってやっていて、管理職はそれがきちんとやられているかというのを見守っていくので、あまりいらぬような気がする。つまり、育ち学ぶ施設における権利というのは、学習指導要領に示されていて、我々はそれを守る立場にあるのだから、あえてまた、それとダブるようなことを、子どもの権利条例に挙げる必要があるのだろうか。本当に大事なところだけを掲げるくらいでいいのではないかな。教育現場の人間は専門職として研修を受けているので、そういうことについても学ぶ機会があるし、校内でも勉強会をする。しかし、家庭教育の中では、そういう機会は無いわけで、そういう意味で、家庭に対しては非常に必要だと私は思う。だから、むしろそういうところをたくさん条例に載せて欲しいと思う。専門的なことを学んでいる我々の立場から言うと、世の中に知ってもらおうという意味で条例に載せるというのであれば、項目を減らして、本当に重要なところだけに絞り込んでいただきたいが、家庭や地域に対しては手厚くやってもらいたい。

私はむしろ、みんながそのことを共有するという意味合いにおいて、例えば、体罰なら体罰禁止というものが条例の中に盛り込まれていて、学校では先生方がこのことを守る義務があるということをして、社会全体が分かり合うということに賛成である。

文科省の通達等は、現場に示されたものであるが、虐待や体罰はあってはならないものであるということをして、条例で市民全体に知らしめていくということは、目的が違うということがある。また、同じことを言っているけれども、重ねて言うことの意味というものもあると思う。

資料4の第5章については、「いずれかの方法で救済することを取込む」となっているが、そ

れをどう取込むのかということで、資料3の第5章を見ると、「子どもの権利の侵害に関する相談・救済について、関係機関等が協力・連携し、権利の侵害に対応することを規定する」となっていて、取込むということは、関係機関等が協力・連携しましょうという文言になると思うが、これだけではオンブズパーソンまでは読み取ることができない気がする。

それから、第7章については、資料4では「子どもの権利の保障の検証」ということで、全般的な子どもの権利についての検証をするというようなニュアンスだが、資料3を見ると、市が計画した行動計画について調査・審議する機関として子どもの権利委員会が設置されるようになっていて、行動計画についての適否の調査・審議なのか、それとも、もっと広く、子どもの権利侵害について、色々な場面・状況に応じて広く審査するものなのか、この分科会として意見を出すのであれば、その表現についてはもう少し踏み込んで、きちんと詰めたものにしたほうがいいと思う。

14日に第1回の子ども委員会議が行われるということで、小、中、高校生合わせて32名が、公募あるいは学校推薦で集まっており、5月以降になると、私たちと一緒に合同で議論していくという形をとっていくことになっている。2回ほど権利についての学習会を行うことになっているが、子どもたちなりに、こういうことを条例に盛り込んで欲しいという意見が出てくると思うので、その部分についても、我々あるいは起草委員会の中で、意見を十分反映させていくということになるかと思う。

わらすっこ条例という名称があったように、そのような名称のアイデアもあるかもしれない。あるいは、条例名はスタンダードなものにして、子どもにも分かるようなものを作るときに、子どもバージョンでちょっと方言を入れるなどのアイデアも考えられる。その辺についても、委員の皆さんのアイデアを拝借できればと思う。

今後のスケジュールを考えると、この分科会はあと10回を予定しているが、その場において委員全員で、このような形で条例の骨子案まで作っていくのは困難だと思う。この会を全体の会としてやりながら、具体的なところは起草のための小委員会的なものを別途設け、そこで議論したものをこの場を出して、また揉んでもらうという繰り返しをしていかなければ、間に合わないという見込みを私は持っている。それについて、皆さんの同意が得られるのであれば、数名でワーキンググループという形をとり、全体の委員会の合間にワーキンググループが審議していくということではどうか。

(各委員異議なし)

起草委員会のメンバーは、沼田委員、佐藤委員、石橋委員、そして私(宮崎会長)の4名ということでお願いしたい。次回の分科会開催までに、起草委員会としての案を整理して、委員の皆さんにお示ししたいと思う。