

令和 5 年 9 月 29 日

丹波市議会
議長 垣内 廣明 様

こどもの権利に関する理念条例調査研究特別委員会
委員長 前川 進介

委 員 会 中 間 報 告 書

本委員会において調査中の事件について、丹波市議会会議規則第45条第2項の規定により中間報告します。

1 付託事件

○付託日 令和4年6月27日（第123回定例会）

○付託内容

- ・丹波市のこどもの権利に関する理念の調査研究

2 調査の経過

○第1回委員会 令和4年6月27日（月）午前10時21分～

- ・正副委員長の選任

○第2回委員会 令和4年7月28日（木）午前10時00分～

- ・今後の進め方について

○第3回委員会 令和4年8月24日（水）午前9時30分～

- ・今後の進め方について

○第4回委員会 令和4年9月8日（木）午後1時10分～

- ・今後の進め方について

○第5回委員会 令和4年9月28日（水）午後1時30分～

- ・今後の進め方について

○第6回委員会 令和4年10月20日（木）午前9時30分～

- ・先進地事例について
- ・今後の進め方について

○第7回委員会 令和4年11月14日（月）午前9時30分～

- ・児童虐待の現状について
- ・丹波市子ども・若者サポートセンターの現状について
- ・先進地事例について

○第8回委員会 令和4年11月30日（水）午前9時30分～

- ・先進地事例について
- ・こどもの権利に関する理念条例調査研究特別委員会の令和5年度予算について

○第9回委員会 令和4年12月6日（火）午後1時51分～

- ・講演会の内容について
- ・今後の進め方について

○第10回委員会 令和4年12月26日（月）午前11時10分～

- ・講演会について
- ・条例の内容の検討について

○第11回委員会 令和5年1月11日（水）午前9時30分～

- ・講演会について
- ・条例の内容の検討について

○議員研修 令和5年1月18日（水）午前10時00分～

- ・テーマ：対話の場づくりとファシリテーション研修
- ・講師：特定非営利活動法人 丹波ひとまち支援機構
戸田 幸典氏、一宮 祐輔氏

○第12回委員会 令和5年1月25日（水）午前9時30分～

- ・講演会について
- ・条例の内容の検討について

- 第13回委員会 令和5年2月4日（土）午前9時30分～
 - ・先進地事例について
- こどもの自己肯定感を育む講演会 令和5年2月4日（土）午後1時00分～
 - ・テーマ：「ありがとう」は最高のほめことば～自己肯定感とこどもの権利～
 - ・講師：真生会富山病院 心療内科部長 明橋 大二氏
- 第14回委員会 令和5年2月13日（月）午前9時30分～
 - ・講演会の振り返りについて
 - ・今後の進め方について
- 第15回委員会 令和5年2月24日（金）午前9時30分～
 - ・学校給食におけるこどもの権利の現状について
 - ・講演会の振り返りについて
 - ・今後の進め方について
- 第16回委員会 令和5年3月29日（水）午後2時45分～
 - ・今後の進め方について
 - ・意見交換会のファシリテーターについて
- 第17回委員会 令和5年4月6日（木）午前9時30分～
 - ・今後の進め方について
 - ・市民との意見交換会の内容について
 - ・市当局との意見交換会の内容について
- 第18回委員会 令和5年4月26日（水）午前10時30分～
 - ・市当局との意見交換について
 - ・今後の進め方について
- 第19回委員会 令和5年5月9日（火）午後1時30分～
 - ・こどもまんなか会議全体の進め方について
 - ・第1回こどもまんなか会議の進め方について
 - ・視察研修について
- 第1回こどもまんなか会議 令和5年5月22日（月）午前10時00分～
午後7時00分～
 - ・内容：4つの権利について、日常生活の中でこどもとどのような関わりが求められるか参加者と自由にディスカッション
- 行政視察 令和5年5月23日（火）
 - ・視察先：兵庫県尼崎市
 - ・視察内容：校則の見直しに関するガイドラインについて
尼崎市ユースカウンスル事業について
- 第20回委員会 令和5年6月6日（火）午前9時30分～
 - ・第1回こどもまんなか会議の振り返りについて
 - ・第2回こどもまんなか会議について
 - ・委員会行政視察報告書（案）について
 - ・行政視察（埼玉県北本市、神奈川県川崎市）について
- 第21回委員会 令和5年6月26日（月）午前9時30分～
 - ・第2回こどもまんなか会議の進め方について
 - ・委員会行政視察報告書（案）について
 - ・条例の内容について

- ・ 条例制定の主体について
- ・ 行政視察（埼玉県北本市、神奈川県川崎市）について
- ・ 次回委員会の日程について
- 行政視察 令和5年7月6日（木）～7月7日（金）
 - ・ 視察先：埼玉県北本市、神奈川県川崎市
 - ・ 視察内容：議員提案による子どもの権利に関する条例の制定について
川崎市子ども夢パークの見学
- 第22回委員会 令和5年7月19日（水）午前9時30分～
 - ・ 行政視察（埼玉県北本市、神奈川県川崎市）の振り返りについて
 - ・ 第2回こどもまんなか会議の進め方について
 - ・ 理念条例の第1条（目的）について
 - ・ 尼崎市行政視察の内容に対する市の考え方について
- 第2回こどもまんなか会議 令和5年8月1日（火）午前10時00分～
 - ・ 内容：「自分が大切にされていると感じるとき」をテーマにみんなで話し合おう
- 第23回委員会 令和5年8月1日（火）午後2時00分～
 - ・ 第2回こどもまんなか会議の振り返りについて
 - ・ 委員会行政視察報告書（案）について
 - ・ 委員会調査報告書の中間報告書（案）について
 - ・ 理念条例の第1条（目的）について
- 第24回委員会 令和5年8月18日（金）午後1時30分～
 - ・ 第2回こどもまんなか会議の振り返りについて
 - ・ 委員会調査報告書の中間報告書（案）について
 - ・ 理念条例の内容について
- 第25回委員会 令和5年8月31日（木）午後1時30分～
 - ・ 委員会調査報告書の中間報告書（案）について
 - ・ 理念条例の内容について
- 第26回委員会 令和5年9月14日（木）
 - ・ 委員会調査報告書の中間報告書（案）について
 - ・ 理念条例の内容について
 - ・ 今後のスケジュールについて
- 第27回委員会 令和5年9月25日（月）
 - ・ 理念条例の内容について
 - ・ 今後のスケジュールについて

3 調査の結果

（1）これまでの調査研究の経緯

当委員会では、こどもの権利に関する理念条例の調査研究にあたって、条例を形骸化させないためにも、以下の3点に留意して進めた。

- ア こどもの権利について総合的な理解を深めること
 - イ 市民の間でこどもの権利についての関心を高めること
 - ウ 条例提案にあたっての市当局との関係を明確にすること
- それぞれの留意点を踏まえて取り組んだ結果を以下に記す。

ア こどもの権利について総合的な理解を深めること

令和4年6月から令和5年3月まで、こどもの権利及び人権に関する調査研究を行った。

まちづくり部人権啓発センターに出席を要請し、日本国憲法における人権の位置づけについて説明を受けた。日本国憲法が人権を守る上で重要な礎になっていることを確認した。

続いて、「子どもの権利条約」及び「こども基本法」の条文を精読し、世界でこどもの権利がどのように定義づけられているか、こども基本法においてそれがどのように反映されているかを整理した。

一方、具体的な現場の事例として、日本で初めて「子どもの権利に関する条例」を制定した川崎市の「川崎市子ども夢パーク」を取り上げたドキュメンタリー映画『ゆめパのじかん』を視聴した。こどもの権利を具現化する場がどのようなものであるか調査した。

さらに、精神科医で『子育てハッピーアドバイス』シリーズ著者である明橋大二先生を参考人として招聘し、こどもの権利が子育てや教育に対してどのような関係にあるか、委員と意見交換を行った。

これら基本的人権への学びや実践の場の見学、専門的知見を交えることで、委員のこどもの人権に対する理解は深まった。

イ 市民の間でこどもの権利についての関心を高めること

令和5年2月に、精神科医の明橋大二先生を講師とする「こどもの自己肯定感を育む講演会」を開催し、120名の参加者があった。講演会、パネルディスカッションの後に一般参加者を交えたグループディスカッションを行い、多くの市民の意見を得た。

また、この講演会への参加者を中心に、令和5年度以降に行う「こどもまんなか会議」へのサポーターを募り、5名のサポーターがインターネットツールを活用した運営会議に参加された。その後「こどもまんなか会議」には、このサポーターを中心に、主体的な運営側として市民が参画していただく流れができた。

なお、市民参画の場を効果的に運営できるよう、全委員が令和5年2月にファシリテーション研修を受講し、市民の意見がスムーズに引き出せるよう努めた。

これらの取組を通し、市民の認知拡大には、講演会だけでなく、その後主体的に取り組む方々の活動も重要であることを確認、市民と協働するための手がかりを得た。

ウ 条例提案にあたっての市当局との関係を明確にすること

議員発議で「こどもの権利に関する条例」を制定した埼玉県北本市議会を令和5年7月に視察した。北本市議会では、令和2年10月に「こどもの権利条例（仮称）勉強会」が、その後、令和3年6月に「こどもの権利に関する特別委員会」が設置され、令和4年3月の議会で条例を提案・可決されている。

市当局とは、議会事務局が調整に入ることにより良好な関係で進められ、予算確保を規定する条文も盛り込まれているが、北本市子どもの権利に関する条例第17条にある「きたもとこども会議」に関しては未実施で、今後についてもこどもが主体的に行うための周知啓発の段階であるなど、施策の具体化について歩調が整っていない印象を受けた。

一方で、令和5年5月に実施した尼崎市行政視察においては、若者による「ユースカウンスル事業」など、こどもの「参加する権利」を尊重し、こどもの主体性を引き出すような行政の主体性、能動性が認められた。

これらから考慮するに、条例の制定にあたって、市当局側が主体的に議論、提案することの重要性を共通認識として持つに至った。

(2) こどもの権利に関する調査

当委員会では、こどもの権利に関する理念を議論するにあたって、以下の3点について調査研究を行った。特にこどもの権利をめぐる状況については、「川崎市子ども夢パーク」の視察を行い、運営を担われているNPO法人の代表者から多くの学びを得た。

ア こどもの権利に関連する法規

イ こどもの権利をめぐる状況

ウ こどもの権利を守ることによる効果

それぞれについて取り組んだ結果を以下に記す。

ア こどもの権利に関連する法規

令和5年4月1日施行のこども基本法は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）の精神に則って作られている。

日本国憲法における基本的人権は、国家が我々国民に保障するものである。我々の権利を守る義務を負う主体は国家であり、国民が享有する基本的人権を行使するにあたっては、公共の福祉に反しない限り、我々国民に一切の義務は生じない。

「児童の権利に関する条約」では、こどもがもって生まれた権利を以下の4つに分類して定義している。

- ・生きる権利：住む場所や食べ物があり、医療を受けられるなどして、命が守られる。
- ・育つ権利：勉強したり遊んだりして、もって生まれた能力を十分に伸ばしながら成長できる。
- ・守られる権利：紛争に巻きこまれず、難民になったら保護され、暴力や搾取、有害な労働などから守られる。
- ・参加する権利：自由に意見を表したり、団体を作ったりできる。

また、これらこどもの権利の実現するために社会が守るべき4つの原則を以下のように定めている。

- ・差別の禁止：差別のないこと。
- ・こどもの最善の利益：こどもにとって最もよいこと。
- ・生命、生存及び発達に関する権利：命を守られ成長できること。
- ・こどもの意見の尊重：意見を表明し参加できること。

当市において制定を目指すこどもの権利に関する条例においても、これらの理念を基盤に、こども基本法の目的の範囲を逸脱することなく定めることが求められる。

イ こどもの権利をめぐる状況

調査研究を通して、以下のような社会課題とこどもの権利が守られていないことには関連がある可能性が分かってきた。

(ア) 不登校の増加

学校に通う以外にも児童生徒が社会的に自立することが大切であるという大前提はあるが、令和3年度の不登校出現率は、小学校全国1.30%、兵庫県1.30%、丹波市0.80%、中学校全国5.00%、兵庫県5.54%、丹波市5.49%である。

小・中学校の不登校児童生徒数は令和3年度では全国で244,940人で、前年度比25%増と9年連続の増加となっている。丹波市においても不登校出現率は、小学校令和3年度0.80%→令和4年度1.14%、中学校令和3年度5.49%→令和4年度6.49%と、増加傾向にある。

(イ) 学校におけるいじめ

全国のいじめ認知件数は令和3年度615,351件で、近年増加傾向にある。

(ウ) こどもの虐待

令和3年度におけるこども家庭センター虐待相談受付件数は全国で207,660件、川西こども家庭センター所轄7市町（宝塚・伊丹・三田・川西・丹波篠山・丹波・猪名川）の合計は1,243件。全国的には増加傾向が続いており、川西こども家庭センター所管分は令和元年以降横ばいとなっている。

※数値は累計相談件数のため、実際の虐待件数の数値ではない。

また丹波市要保護児童対策地域協議会において現在支援している対象者は15名。

(エ) こどもの自死

こどもの自死は高止まり状態で、10歳～39歳までの死亡原因のトップは自死である。令和4年における小中高校の自死は過去最多512人（内小学生17人）。

ウ こどもの権利を守ることによる効果

当委員会ではこどもの権利を守ることが、近年子育てや学校現場で注目されているこどもの「自己肯定感」を高めることにつながると考えている。

前述の明橋先生からは、自己肯定感が高いと、将来にわたって強くしなやかに自分らしく生きていくことができる一方、自己肯定感が低いと不登校や引きこもりなどの状態に陥りやすいとの指摘もあった。

以下に自己肯定感に関する調査研究結果を記載する。

(ア) 自己肯定感の現状

「自己肯定感」に関する国際比較（内閣府：令和元年度「子供・若者白書」より）において、「自分自身に満足している」という質問に「そ

う思う」と回答した若者はアメリカで57.9%、韓国・イギリス・ドイツでも30～40%台であるのに対し、日本人は10.4%と極めて低率である。この数字は親や家庭等の影響を多分に受けているとの専門家からの指摘もあり、丹波市でも同様の状況と推測される。

(イ) 自己肯定感を育む「ループ」

自己肯定感は、適切なタイミングでの依存と自立を繰り返すことで育まれると言われている。まず、こどもが甘えたいと感じているときには保護者はしっかりと甘えさせる。そうすると心が満たされ安心し、自ら考え、自分を信じる力が生まれてくる一方、依存状態でもあるからこどもは不自由さも感じる。そこでこどもは自由を求めて保護者の元を離れ、自立に向かおうと挑戦する。自立すると自由にはなるが、一方で不安も生じる。そこで不安に感じたときは、こどもは再度安心を得るために保護者の元に戻って甘えようとする。

つまり、甘えたいときに拒否や無視をせず、しっかりと甘えさせること。また、自立に向かいたいときには過保護・過干渉にならず、じっくりと自立を見守ること。この2種類の関わりができたとき、こどもの自己肯定感は育まれていく。当委員会ではこれを「自己肯定感ループ」として共有し、このループを上向きに回すことが大切であるとの共通認識を得た。

(ウ) 自己肯定感ループとこどもの権利

「自己肯定感ループ」を上向きに回すためのこどもとの関わりは、4つのこどもの権利を守ることにつながる。「生きる権利」、「守られる権利」が保障されると安心でき、「参加する権利」が保障されると自立に向かうことができる。これらの関わりがスムーズに行われることで「育つ権利」が保障される。

つまり、4つのこどもの権利を守ることが、「自己肯定感ループ」を上向きに回し、こどもの自己肯定感を育むことにつながる。

(3) 丹波市における現状

当委員会では、丹波市におけるこどもの権利に関する現状を調査し、こどもを含む市民からの意見を踏まえて考察した。その結果を以下のとおり報告する。

- ア 丹波市人権基本方針とこどもの権利
- イ 市民意識におけるこどもの権利
- ウ こどもからの意見
- エ 考察

ア 『丹波市人権施策基本方針』とこどもの権利

令和3年度策定の『第3次丹波市人権施策基本方針』には、丹波市の人権施策の基本的な考え方が網羅的に記載されており、その中に「こども・若者の人権」に関しての記述がある。

しかしながら、こどもの4つの権利のうち、「参加する権利」に関しては、丹波市としての方針が記されていない。基本方針が策定された時点で

は、こどもの「参加する権利」に対して着目されておらず、議論されなかった。

イ 市民意識におけるこどもの権利

令和5年2月に行った「こどもの自己肯定感を育む講演会」で行ったグループディスカッションでは、子育てにおいて4つのこどもの権利に関するこれまでの反省や今後の心がけについて意見を交換した。

「こどもの権利を守れなかった反省」に関する意見は、全体的に「生きる権利」、「守られる権利」は認知されているようで声が少なかったが、その一方で、こどもの声を聞かず親の思いを押し付けていたという反省が多く見られた（「こどもの権利を守れなかった反省」に関する意見総数65件、そのうち過保護・過干渉・受け止め不足が44件）。

今後については、こどもの思いを受け止め、意思を尊重したいとの声が多くあった。これは「参加する権利」「育つ権利」に関係の深い声であると考ええる。

また、こどもの権利を守るための方策については、家庭でも学校でもないサードプレイス（こどもの居場所）が欲しい、そこでこどもが主体的に活動したり、悩みを聞いてもらったりできるようにしてほしいという声が最も多かった（「こどもの権利を守るためにできる方策」に関する意見総数88件中43件）。

ウ こどもからの意見

令和5年8月、小学1年生から大学4年生まで計7名のこどもと、こどもまんなか会議サポーターの市民6名の参加を得て、「第2回こどもまんなか会議」を行った。

会議ではこどもの権利に関して、こどもから大人に対する訴えを標語に現すワークショップを通じ、こどもの意見を聴取した。

ここでは、「こどものことを大人が勝手に決めないで」、「大人とこどもの話し合いの場を作って!」、「対等に接して」など、大人の考えを押し付けず、話し合いの場を持つ要望、つまり、「参加する権利」に相当する内容が24件中9件と最も多くあった。

次いで「成功するまで失敗させて」、「がんばれ!と言うならちゃんとほめてほしい」などの「育つ権利」に該当する意見が5件、さらに「居場所を作る!」、「過ごしやすい学校にしてほしい」等、居場所に関する標語が4件であった。

エ 考察

以上の調査を経て、条例の理念については、こどもの4つの権利のうち「参加する権利」に重点を置く内容にすべきとの意見が多くあった。

しかしながら前述したように、「生きる権利」、「守られる権利」が保障されないことには「参加する権利」の行使に至らないというメカニズムであるため、「生きる権利」や「守られる権利」を軽視することはできないという意見もあった。また、4つの権利がそれぞれ別々のものと捉えられ、こ

どもの権利の全体像が把握しづらいのではないかという懸念もあった。

こどもの権利は4つに分類されているが、大切なことは「自己肯定感ループ」を上向きに回すことである。そのため、これら4つの権利はそれぞれがこの一連のループの中で連動していることを、条例の中で示すことが必要なのではないかとの意見もあった。

またこどもの権利を守るためには、丹波市内にこどもの権利が守られる居場所を作ることが市民から求められていることもわかった。

(4) 今後の調査研究の取組方針

以上の議論を経て、当委員会としては今後の調査研究の取組方針として以下の2点について整理した。

ア 条例は理念条例に留めず、施策を含めた総合条例とすべきである。

イ 総合条例に盛り込むべき施策の提言を行う。

今後、令和5年12月議会における最終報告を目指して、調査研究を進める。整理した点の概要について、以下に記す。

ア 条例は理念条例に留めず、施策を含めた総合条例とすべきである。

当委員会としては、こどもの権利に関する理念条例の理念部分の条文案作成を進める。しかしながら、理念条例単独での提案はしない。

理念が実効的に市民に浸透し、こどもの権利が守られる社会を実現するため、市当局に対して、理念を具現化する施策の検討を進め、その記述を合わせた総合条例の提案を求める。

当委員会が条文案の検討を進める理念部分とは、条例における目的や定義、基本理念、責務等を意味する。

イ 総合条例に盛り込むべき施策の提言を行う。

一方で、当委員会としては、施策として求められる内容について調査研究を進め、市当局に政策提言することを目指す。本調査報告時点で仮説的に重要な施策であると議論を進めているのは以下の3施策である。

(ア) こどもや大人がこどもの権利を肌で感じることができる「場」を作ること

こどもの権利とは抽象的な理念である。これを市民が理解し、地域社会に馴染む文化として定着させるためには、抽象的概念を具体的な形で経験できる場が必要である。その一例が、川崎市子ども夢パークや尼崎市ユース交流センターである。

(イ) こどもが意見を表明できる制度や仕組みを作ること

こどもの参加する権利である「意見表明権」を尊重するためには、こどもの発言力の弱さに視点をおき、それをサポートして発言しやすい環境を市が作り、行政と繋がる制度や仕組みが必要である。例えば尼崎市の「Up to You!」と銘打って14歳から29歳までの若者が主体的に活動しているユースカウンスル事業や、こどもによる校則の定期的な見直しである。

こどもが主体的に自分たちのルールを自分たちで決める営みは、こ

どもの能動的なまちづくりの意識を醸成する。

(ウ) 人権を侵害されたときに救済される第三者機関があること

当委員会で視察した尼崎市、北本市、川崎市には、いずれもこどもの権利擁護委員会（若しくはそれに類する役割）が設置されている。市の付属機関ではあるが、市役所や教育委員会、学校等から独立した位置づけとなっていることが特徴的で、市当局に対する提言はもちろん、勧告も可能となっており、強い権限を持っている。

以上、報告する。