

鹿児島市子どもの未来応援条例（仮称）の検討について

令和 4 年〇月

鹿児島市こども未来局こども福祉課

目次

1	条例検討に至る経緯	2
2	子どもの定義	2
3	子どもを取り巻く全国的な状況	4
4	子どもの権利と子どもの健やかな育ち	5
	(1) 子どもの「人権」と子どもの「権利」	
	(2) 児童の権利に関する条約	
	(3) 子どもの権利と公共の福祉	
	(4) 子どもの最善の利益	
	(5) まとめ	
5	子どもを取り巻く今日的課題	9
	(1) 家庭に関すること	
	(2) 地域に関すること	
	(3) 学校等に関すること	
6	子ども同士の関係	22
7	子どもの健やかな育ちに対する地域社会の責任・役割	22
	(1) 子どもと大人の対話	
	(2) 地域社会におけるネットワーク	
	(3) 各主体の役割	
	(4) 子どもの権利侵害からの救済	
	(5) 子どもの人権問題と地域社会	
8	鹿児島市における子どもに関する条例について	27
9	子どもの健やかな育ちを保障する仕組み等について	
10	検証と市民への浸透	
11	条例に盛り込まれることが望ましい事項	
12	鹿児島市子どもの未来応援条例（仮称）検討の取組について	
	資料編	

1 条例検討に至る経緯

鹿児島市では、次世代育成支援対策推進法に基づき、子育て支援施策を総合的かつ効果的に推進するため、平成 16 年に「かごしま市すこやか子ども元気プラン（第一期）」を、平成 22 年に後期計画（第二期）を策定し、様々な施策に取り組んできました。

また、平成 27 年 3 月には妊娠・出産期から切れ目のない、子ども・子育て支援に関する総合的な計画として「鹿児島市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、令和 2 年 3 月にはさらなる子育て支援施策を推進するため「第二期鹿児島市子ども・子育て支援事業計画」を策定したところです。

この間、全国的な傾向として、少子化、核家族化など、家庭の状況や人々の価値観が多様化し、また人間関係や地域とのつながりが希薄化するなど、子どもを取り巻く環境も大きく、かつ急激に変化してきています。

あわせて、国においては、平成 6 年の「児童の権利に関する条約」批准以降、平成 12 年には「児童虐待の防止等に関する法律」、平成 21 年「子ども・若者育成支援推進法」、平成 25 年「いじめ防止対策推進法」「子どもの貧困対策を推進する法律」が制定されるなど、児童虐待、不登校、いじめ、子どもの貧困など、子どもに関わる課題が大きな社会問題となっています。また、「児童福祉法の一部を改正する法律（平成 28 年法律第 63 号）」において、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、児童が権利の主体であること、意見を尊重されること、最善の利益を優先されること等の理念が明確化され、国においても、子どもを中心に位置づけ支援していくこととされました。

こうした社会問題は、鹿児島市においても例外であるとは決して言えないことから、これら社会問題への対応、未然防止も含め、従来の施策等に対応することで十分なのか、あるいは効果的なのか、幅広く検討することが必要であるとの考えを基本に、令和 2 年度に、市内部で検討を始めました。

検討にあたっては、これらの問題に共通するものとして、子どもの育ちに関して極めて重要である子どもの権利の尊重と、その侵害を重要な問題として捉える中、他都市において様々な子どもに関する条例が制定されていることも踏まえて、更に検討を進めるため、令和 3 年度から「子どもの未来応援条例（仮称）制定事業」を立ち上げたところです。

2 子どもの定義

「子ども」の定義について、民法の改正や他都市の状況等を踏まえ、以下の案①又は案②で検討します。

	子どもの定義	参考法令	備考
案①	18 歳未満の全ての者	・ 児童福祉法 ・ 児童虐待の防止等に関する法律	・ 児童福祉法等では、18 歳到達者は支援を受けることができない
案②	18 歳に到達した年度末	・ 児童扶養手当法 ・ 子ども・子育て支援法	・ 高校生は 18 歳到達後も、保護者の元で生活するなどしており、18 歳未満では生活実態にそぐわない

(参考)

○児童の権利に関する条約

第1条 この条約の適用上、児童とは18歳未満の全ての者をいう。ただし、当該児童で、その者に適用される法律によりより早く青年に達した者を除く。

○児童福祉法

第4条 この法律で、児童とは、満18歳に満たない者をいい、児童を左のように分ける。

- 一 乳児 満1歳に満たない者
- 二 幼児 満1歳から、小学校就学前の始期に達するまでの者
- 三 少年 小学校就学の始期から、満18歳に達するまでの者

(参考) 民法の一部を改正する法律(成年年齢関係)について(法務省ホームページより)

平成30年6月13日、民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げることを内容とする民法の一部を改正する法律が成立しました。

民法の定める成年年齢は、単独で契約を締結することができる年齢という意味と、親権に服することがなくなる年齢という意味を持つものですが、この年齢は、明治29年(1896年)に民法が制定されて以来、20歳と定められてきました。これは、明治9年の太政官布告を引き継いだものといわれています。

成年年齢の見直しは、明治9年の太政官布告以来、約140年ぶりであり、18歳、19歳の若者が自らの判断によって人生を選択することができる環境を整備するとともに、その積極的な社会参加を促し、社会を活力あるものにする意義を有するものと考えられます。

(参考)「子ども」と「子供」「こども」

本資料では「子ども」という表記で統一しますが、国の施策等において「子供」と表記されているものについては「子供」で記載しています。また、本市では部署名を「こども未来局」としており、部署名については「こども」で表記しています。

3 子どもを取り巻く全国的な状況

令和3年度子供・若者白書（内閣府）によりますと、子ども・若者が過ごす「場」ごとに、以下の状況がみられます。

（1）家庭をめぐる現状と課題

児童虐待、貧困、引きこもり、ヤングケアラー（※1）等が社会問題化しています。とりわけ、コロナ禍は外出自粛等により閉塞感や不安感を高め、児童虐待等の増加・深刻化が懸念されるなど、困難な問題を抱える家庭に特に大きな影響を与えたといわれています。一方、「増えた家族との時間を保ちたい」とする人もいるなど、家族観の前向きな変化も見られました。

※1 法令上の定義はありませんが、一般に、本来大人が担うと想定されている家事や家族の世話などを日常的に行っている子どもとされています。（厚生労働省ホームページより）

（2）学校をめぐる現状と課題

発達障害のある人を含め特別支援教育を受ける人や、外国にルーツを持ち日本語指導が必要な人が増加するなど、児童生徒が多様化しています。また、自殺、不登校、いじめの重大事態が増加するなど、生徒指導上の課題が深刻化しており、このような中、学校現場の負担は年々増大しています。

（3）地域をめぐる現状と課題

近所付き合いをする人が減少傾向にあるなど、地域におけるつながりの希薄化が懸念されるとともに、地域活動の担い手の高齢化・固定化等も指摘されています。

（4）情報通信環境（インターネット）をめぐる現状と課題

教育や行政、医療などあらゆる分野でデジタル化が加速し、インターネットの利活用が進んでいます。特に、自粛を余儀なくされたコロナ禍は、インターネットの重要性を更に強く認識させました。一方、ネット利用の低年齢化や違法・有害情報の拡散、SNSに起因する犯罪被害、誹謗中傷の弊害も深刻化しています。



※ これらの全国的な状況なども踏まえ、子どもの権利と子どもの健やかな育ちにどのような関係があるのかを整理し、鹿児島市における子どもの権利に関わる今日的な課題を見ていきます。

4 子どもの権利と子どもの健やかな育ち

(1) 子どもの「人権」と子どもの「権利」

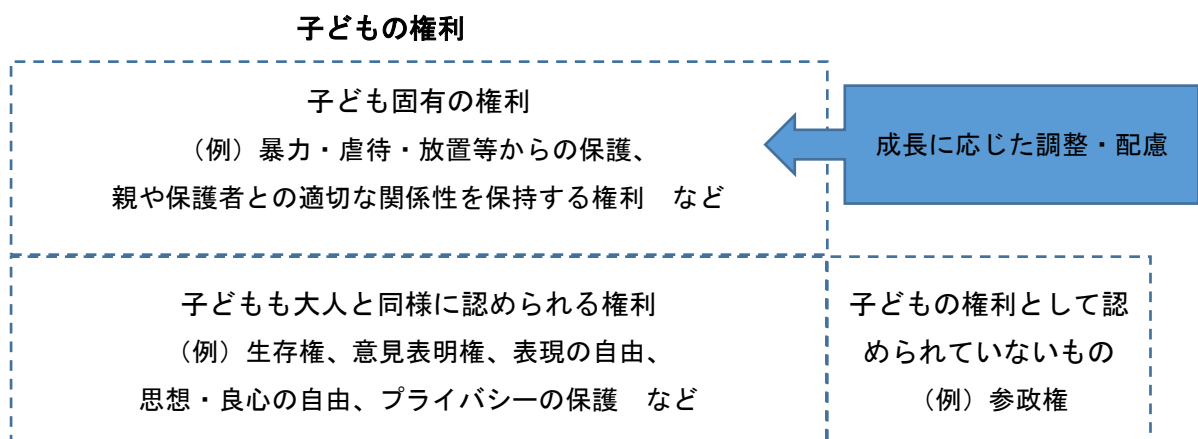
私たちは、日本国憲法によって、侵すことのできない永久の権利として、一人一人に基本的人権が保障されています。人権とは、「全ての人々が生命と自由を確保し、それぞれの幸福を追求する権利」あるいは「人間が人間らしく生きる権利で、生まれながらに持っている権利」であって、誰にとっても大切なもの、日常の思いやりの心によって守らなければならないものです。

基本的人権は、人間であることに基づいて成立する権利ですので、子どもであっても、人間としての権利を当然に享有しています。

また、子どもは基本的人権の主体であるとともに、未成熟で、成長過程にある子ども固有の特性があることから、それにふさわしい方法で基本的人権を享受できるよう、我々大人が配慮する必要があります。一般に、子ども期は心も身体も成長途上であり、様々な経験の中で自分を確かめながら、学び、悩み、考える時期です。また、家族や友達、多様な人たちや社会と関わりを作る時期でもあります。そのため、大人と同様の、人間として尊重される権利とは別に、子ども固有の権利があるとされています。

例えば、子どもは、成長を阻害する暴力等、様々な害悪から特別に保護されるとともに、健やかな成長のため、将来に備えて様々な育ちが保障されます。これらに係る権利は、「児童の権利に関する条約」が承認してきた権利であり、一般的に「子どもの権利」と言われています。

このように、児童の権利に関する条約で規定された「子どもの権利」とは、基本的人権のうち「大人と同様に認められる権利」及び「子ども固有の権利」のことであり、本書においても、こうした理解を基本とします。



令和3年度本市市内意識調査では、「子どもの権利に関するイメージ」について、全体の37.1%の職員が、「権利ばかり尊重すると、子どもがわがままになる」と答えています。このような認識が生まれてくる原因・背景は多様ですが、1つには、権利と義務は対であるという考え方があります。加えて、全体の46.3%の職員が「権利は義務や責任を果たしてこそ認められるもの」と答えています。本来子どもの権利に対応する義務は、保護者、国・自治体、保育士・教職員等による子どもの権利を保障する義務です。子どもの権利には子どもの義務が対になるのではなく、それを保障する大人の義務が伴うのです。

また、児童の権利に関する条約の認知度については、「詳しく知っている」が全体の1.4%、「ある程度知っている」が20.1%、「聞いたことはあるが内容は知らない」が44.8%、「知らない」が33.2%という結果と併せてみれば、子どもの権利に関して、子どもだけでなく、大人が適切な理解を高めていくことが課題であり、そのために効果的な啓発を行うことが重要です。

(2) 児童の権利に関する条約

ユニセフによると、児童の権利に関する条約の一般原則は以下のとおりです。

①生命、生存及び発達に対する権利（命が守られ成長できること）（第6条）

全ての子どもの命が守られ、もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できるよう、医療、教育、生活への支援などを受けることが保障されます。

②子どもの最善の利益（子どもにとって最も良いこと）（第3条）

子どもに関することが決められ、行われる時は、「その子どもにとって最も良いことは何か」を第一に考えます。

③子どもの意見の尊重（意見を表明し参加できること）（第12条）

子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、大人はその意見を子どもの発達に応じて十分に考慮します。

④差別の禁止（差別の無いこと）（第2条）

全ての子どもは、子ども自身や親の人種や国籍、性、意見、障害、経済状況など、どんな理由でも差別されず、条約の定める全ての権利が保障されます。

なお、条約に規定される子どもの権利は、一般的に「生きる権利」、「育つ権利」、「守られる権利」、「参加する権利」と抽象的に類型化されることがありますが（ユニセフによる分類）、このうち子ども固有の権利は「育つ権利」「守られる権利」に含まれます。

①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、命が守られること

②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こと

③守られる権利

紛争に巻き込まれず、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こと

④参加する権利

自由に意見を表したり、団体を作ったりできること

(参考) 子どもにとってのSDGs (参考: ユニセフホームページより)

SDGsを定めた文書『我々の世界を変革する: 持続可能な開発のための 2030 アジェンダ』の「宣言」で、SDGsが目指す世界は、“子どもたちに投資し、すべての子どもが暴力や搾取から解放される世界”とされています(パラグラフ 8)。子どもは、守られるべき“脆弱な人々”にも含まれていますが(パラグラフ 23)、それだけではなく「変化のための重要な主体」(パラグラフ 51)と位置付けられています。加えて、SDGsには、子どもに関連する多くの課題が含まれています。

① 不平等、格差をなくすための目標

目標 1 (貧困の撲滅)、目標 2 (飢餓の撲滅)、目標 3 (健康)、目標 4 (教育)、目標 5 (ジェンダー平等)、目標 6 (安全な水と衛生)、目標 8 (人にふさわしい雇用) は、“すべての子ども(人)”、“あらゆる場所”と謳い、これらの課題において不平等・格差を無くしていくことを目指しています。さらに、目標 10 (不平等の撲滅) は、国内及び国家間の不平等の削減そのものを掲げています。

② 全ての子どもが暴力・虐待から守られるための目標

目標 16 (平和と公正) は、平和で誰もが受け入れられる社会の実現を掲げています。目標 16 の下に、子どもに対するあらゆる形態の暴力の撲滅、すべての人への出生登録の提供、目標 5 の下に女兒に対する暴力や児童婚の撤廃、目標 8 の下に児童労働の撤廃が含まれるなど、SDGsには様々な子どもの保護が含まれています。

③ 子どもたちに持続可能な環境を残すための目標

目標 13 (気候変動への対応)、目標 14 (海洋資源の保存)、目標 15 (地球環境の保護) が地球環境に関する目標であり、また、目標 7 (持続可能なエネルギー)、目標 11 (安全なまち)、目標 12 (責任ある消費・生産) 等にも、人びとの生活の豊かさが自然と調和する社会・経済の在り方が掲げられています。

(3) 子どもの権利と公共の福祉

人権は、人間が人間らしく生きる権利であるといっても、絶対無制限というわけではありません。確かに、人権には、国家によってさえも侵されることの無い「不可侵性」という性質がありますが、それは他人の権利を不当に侵害しない限りにおいて保証されているにすぎません。多くの場合、人権を行使しようとする、他の人の人権と矛盾・衝突します。日本国憲法では、人権が矛盾・衝突する場合に、それらの人権をどの様に制限していくかを調整するための基準を「公共の福祉」という言葉で表現しています。

また、自分と他人との関係性の中で生まれる権利関係においては、自分の権利も他人の権利も、相互に尊重されることが重要です。大人であっても、子どもであっても、相互に他人の権利を尊重する責任があり、他人との関係で衝突が起こる場合、集団で合意された合理的ルール等による調整が必要になります。

(4) 子どもの最善の利益

子どもは、一人の人間として尊重される権利主体であると同時に、発達途上の未成熟な存在です。そのため、個々の成長に応じた調整や配慮が必要になる場合がありますが、こうした調整や配慮も含め、大人が子どもに関わる時は、子どもにとって一番良いもの、すなわち「子どもの最善の利益 (best interests)」に照らすことが重要です。

この場合、Interests を「利益」という前に、「興味関心」という意味で理解することが必要です。大人が一方的に、これが最善の利益だと押し付けるのでは、本当の意味での子どもの最善の利益の保障にならないどころか、子どもの存在を無視したことになります。子どもの最善の利益とは、子どもへ働きかけるという前提があり、同時に、子どもの意見を受けとめて対応する大人側との関係性の中で子どもの権利に答えることが、最善の利益を実現することにつながります。

(5) まとめ

子どもは、生活体験、自然体験、社会体験等の様々な体験の中で、豊かな人間性を育みます。また、他者との関係の中で、他人から認められたり衝突したりする経験をもとに、「自分と同様に、他人にも権利がありそれは尊重すべきもの」との認識や、社会のルールを守る責任感などを学びます。こうした経験を積み重ねる中で、社会の一員としての責任を果たせる大人へと成長していきます。

こうした過程の中で獲得される社会性や判断力等は、一定の年齢に達すれば自然に成熟するものではないため、子どもにこうした力を習得させるには、大人の支えが必要になります。

それには、子どもたちを取り巻くコミュニティや社会が、子どもの権利を守っているのだと示すことも必要です。

一方、他者との関係の中で、子どもの権利が十分に尊重されない場合、社会性の獲得、人格の形成等に影響を及ぼすこともあり、他人を尊重する礼儀（マナー）、自他の関係性を調整する社会規範（ルール）を守る意識の低下への影響も考えられます。



※ このように、子どもの権利の尊重と、健やかな育ちは関連しており、成長過程において、子どもの権利が尊重されていることが重要になります。

5 子どもを取り巻く今日的課題

子どもが健やかに育つためには、家庭・地域及び学校等（保育所等、学校、児童クラブ、発達支援事業所など）が連携を取り、関わっていくことが重要です。子どもを取り巻く今日的課題を、子どもの過ごす「場」ごとに、以下見ていきます。

（1）家庭に関すること

家庭は子どもが育つ場、生活の基盤です。また、保護者は、子どもの養育及び発達についての第一義的な責任を有しています（児童の権利条約第18条）。

保護者の関わりは、子どもの身体的発達だけでなく、人格形成に大きな影響を及ぼすことから、子どもが尊厳性ある独立した人格であることについて、保護者が認識を深め、尊重することが重要であり、子どもの最善の利益に照らした関わりが求められます。家庭に関しては、以下のような課題が挙げられます。

①保護者の子どもへの関わり

ア 虐待と子どもの育ち

子どもへの虐待は、子どもの健全な成長・発達する権利に対する重大な権利侵害であって、子どもの成長及び人格形成に大きな影響を与えます。また、保護者による虐待は社会問題化しており、児童相談所における児童虐待相談件数は、統計を取り始めた平成2年から増え続けており（※資料①）、本市においても同様の傾向にあります。（※資料②）

児童虐待には様々な原因があり、例えば、家庭内のストレス（夫婦関係・DV・貧困等）、子どもの特性（病気・障害・発達等）による育てにくさ、保護者の問題（仕事上のストレス・孤立・望まない妊娠・病気・障害等）、世代間連鎖などがしばしば指摘されていますが、さらにその背景として地域における近隣関係の希薄化による地域の子育て機能の低下があり、社会的に孤立した家庭という密室の中で、保護者の社会生活上の様々なストレスのはけ口が、子どもという弱者に向けられている状況です。

そして、虐待を受けた子どもは身体的・知的発達の遅れが見られたり、愛着障害や人間関係の構築困難、思春期以降の非行、暴力的な性格、自己肯定感の低さといった、様々な影響を受けることがあります。

イ 不適切な関わりと子どもの育ち

価値観が多様化する中では、各家庭での子育てについての考えや方法は尊重されるものですが、保護者による過干渉・過保護・放任・しつけと称した体罰といった、不適切な関わりや家庭での教育が十分でない場合も見られます。庁内意識調査においても、「子どものためではなく、保護者自身のため」に子どもの権利を主張する保護者の姿や、窓口で保護者対応に苦慮している職員の姿が浮かび上がってきました。このことは、親権を保護者の権利としてではなく、子どもに対する義務だととらえる視点が希薄な保護者が一定数いることの表れでもあります。

また、体罰に関しては平成31年3月、児童虐待防止対策の強化を目的とした児童福祉

法の改正案が閣議決定され、国会審議を経て、6月19日に成立しました。その中で、親権者による体罰その他の行為、さらに児童相談所長と児童福祉施設の長、及び里親による体罰禁止が初めて法律によって禁止されました。（児童福祉法第33条の2第2項、第47条第3項）

また、民法の懲戒権の見直しを法務大臣が法制審議会に諮問するなど、子育てに対する社会としての考え方も変わってきている状況にあります。

さらには、先の児童虐待とほぼ同義ですが、子どもの心と身体の健全な成長・発達を阻む養育を全て含んだより広い概念として「マルトリートメント（不適切な養育）」という考え方も広まりつつあります。福井大学子どものこころの発達研究センター友田明美教授の研究によると、マルトリートメントを受けた子どもは、脳の機能が傷つくことも分かっています。

一方で、子育てはたいていの親にとっては初めての経験であり、試行錯誤を繰り返しながら、子どもへの接し方や愛情のかけ方を学んでいくものです。どんなに気を付けて子育てをしていたとしても、マルトリートメントの経験が全くない保護者はいないとも考えられます。

ウ 困難を抱えている家庭と子どもの育ち

保護者や家庭の置かれている状況によって、子どもの育ちが左右される場合があり、様々な困難を抱えている家庭も増えてきています。

例えば、日本の子どもの相対的貧困率が1990年代半ばより上昇傾向をたどり、平成24年の調査では過去最悪の16.3%となり、社会問題化しました（※資料③）。平成25年に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立したものの、日本の子どもの貧困率は13.5%（平成30年段階）であり、また本市においても平成29年度に実施した「子どもの生活によるアンケート調査」における相対的貧困世帯の割合が14.6%と、約7人に1人の子どもが経済的に困難な状況にあります。なお、これは新型コロナウイルス感染症拡大前の調査であり、今後、子どもの貧困問題が悪化することも危惧されます。

こうした貧困問題が家庭に与える影響は、経済的な貧困だけでなく、それに伴う人間関係の貧困が児童虐待やDVなどの問題を生じさせることもあります。また、子どもには教育・進学への影響や体験の喪失、生活習慣・発達への影響、自己肯定感の低下など、様々な場面で影響を受けることがあります。

さらに、ひとり親家庭における子どもの貧困率は48.1%（平成30年段階）であり、2人に1人の子どもが貧困状況にあります（※資料④）。先の本市調査でも、母子世帯の相対的貧困の割合が58.5%、父子世帯が13.0%という結果でした。こちらも、令和2年からの新型コロナウイルス感染症の影響が、特に非正規雇用の女性により大きな影響があったと言われており、問題の悪化が危惧されます。

また、最近では、本来大人が担うとされている家族へのケアを担う子ども（ヤングケアラー）の問題が社会問題として認識されつつあります。保護者の精神疾患等の病気・介護の世話や弟妹の世話・家事を担っていることで学校に遅刻・欠席をしたり、忘れ物が多い、宿題をしてこない、学力が振るわないといった学校生活上での問題を抱えるこ

とがあるようです。

その他にも、保護者がいない、保護者に看護を委ねることが適切ではないなどの理由により、家庭での養育が十分に期待できない子どもについては、保護者によって生活の場所を提供する社会的養護（乳児院・児童養護施設・里親・ファミリーホーム・児童自立支援施設・児童心理治療施設・自立援助ホーム）の制度や、子連れ再婚家庭（ステップファミリー）など、家族の在り方も多様化しています。

②家庭内の生活環境

今や子どもがインターネットやスマートフォン等を使うことは一般的です。（※資料⑤）また、保護者もスマートフォン無しの子育ては考えにくい状況であると考えます。そこで、令和元年に内閣府・内閣官房・警察庁・消費者庁・総務省・法務省・文部科学省・厚生労働省・経済産業省発行リーフレット「スマホ時代の子育て～悩める保護者の為のQ&A～幼児編」が、続く令和2年に幼児・児童編、令和3年に児童・生徒編が発行されています。

うまく使えば有意義なものですが、大人と違って子どもはまさに発達・成長している過程であるため、大人以上に脳や視力等、身体的にも影響を受けやすいと言えます。また、その利用は様々な危険と隣り合わせです。例えば、生活リズムが乱れる、SNS上でのいじめやトラブル、ゲーム障害などの依存、ネットによる課金や動画・写真等の流出、場合によっては事件や犯罪に巻き込まれてしまうこともあります。

また、女性の社会進出や家庭の経済的理由等により、専業主婦世帯よりも共働き世帯が多くなっている現状（※資料⑥）では、保護者が子どもと接する時間に大きく影響を及ぼすのではないかと考えられます。少し古い調査になりますが、厚生労働省の平成26年全国家庭児童調査では、保護者と子どもたちとの1週間の会話時間について、10時間に満たない者の割合が、母親で25.5%、父親では半数を超える状況（※資料⑦）が見られ、加えて保護者（特に父親）の帰宅時間が遅いといった状況（※資料⑧）が見られます。子どもにとって、最も身近な大人である保護者との時間を確保するためには、保護者を取り巻く労働環境も視野に入れ、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）等の実現に向けた取組も重要です。

加えて、少数意見ではありますが、庁内意識調査問12（施策推進に対する自由意見）において、子育てや家事の負担が女性に偏っている、あるいは、これまで以上に家事・育児が男性に求められている中で男性に対する支援が少ない、といった性別役割分担の視点での意見も見られたことから、男女共同参画の視点で取組を進めることも重要です。



※ 昨今では、核家族化、共働き世帯の増加や地域における近隣関係の希薄化等により、地域の中で家庭が孤立しがちな状況にあります。そのため、子育て家庭においては、不安を抱え悩んでいても相談しづらく、またワンオペ育児という言葉に代表されるように孤立した子育てをしている場合や、情報社会の中で子育ての責任を過剰に感じている場合もあります。家庭内に関する課題として見る場合、子育て中の保護者が「正しい子育てをするべき」という価値観に迫られれば、結果的に、子どもへの関わり方にマイナスに働くことがあるため、保護者を責めることにならないような配慮が必要です。

以上のような課題に対して求められる対応として、次のことが考えられます。

- ① 子育て家庭の孤立を防ぐための支援や、地域における交流機会を促す環境づくりを進め、子育てを家庭や保護者のみの責任にさせない気運の醸成を図る必要があります。
- ② 子どもへの虐待や不適切な関わりを予防するために、保護者に対して子どもの育ちや発達に応じた関わりができるような支援・啓発を行う、保護者の認識を高める必要があります。また、子育てに悩む保護者には、安心して相談でき、適切な支援につながる環境づくりを進めることも必要です。
- ③ 子どもの貧困問題は、個々の家庭や子ども自身の責任として問題が閉じ込められる風潮もありますが、背景には労働環境や社会保障といった社会構造の問題があることを、社会全体で認識する必要があります。
- ④ 社会的養護やひとり親家庭など、子どもが育つ環境には多様な家庭があることを社会全体で認識し、また様々な課題を抱えた子どもには専門職等による社会的支援も必要です。
- ⑤ 家庭内でのインターネットやスマートフォン等が子どもに与える影響や危険について、保護者の認識を高めることが必要です。
- ⑥ 子どもが家庭で保護者と過ごす時間が確保できるよう、官民一体で、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の取組推進を図ることが必要です。また、子どもや保護者の支援に当たっては、男女共同参画の視点も含め、取組を進める必要があります。

(2) 地域に関すること

地域という生活空間の中で、子どもは遊びや様々な体験を通じて、多くのことを学びながら育つことから、地域の人との関わりや地域の生活環境は重要です。最近では、地域における近隣関係の希薄化に加え、新型コロナウイルス感染症拡大により、子どもの見守り機会が減少したと言われています。地域に関しては、以下のような課題が挙げられます。

①地域の大人の子どもへの関わり

ア 大人による犯罪行為等と子どもの育ち

大人による犯罪行為等は、子どもの権利としての「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」を侵害し、子どもの健やかな成長及び人格形成に大きな影響を与えます。

中でも、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律（以下、「児童買春・児童ポルノ禁止法」という。）」違反、児童福祉法違反などの福祉犯（※2）は、被害者の心身に有害な影響を及ぼします。全国的な傾向として、令和2年中の福祉犯検挙件数は7,272件、そのうち8割が児童買春・児童ポルノ禁止法違反及び青少年保護育成条例違反となっています（※資料⑨）。残念ながら、鹿児島県においても、令和2年中の福祉犯は62件検挙されており（鹿児島県警察 令和2年少年白書）、事件につながる可能性のある声かけ事案なども確認されています。（鹿児島県警察 声掛け・つきまとい事案等発生状況）

※2 児童に淫行をさせる行為のように、少年の心身に有害な影響を与え、少年の福祉を害する犯罪

イ 地域での交流機会の減少と子どもの育ち

地域で、子ども同士や、子どもと大人が多世代で交流する機会が日常的にある事は、様々な価値観に触れる、他人を大切にする気持ちを育む、社会性を身に付ける、多様な体験を積む、といった、特に子どもの「育つ権利」との関連から重要です。

しかし、日本の人口は平成20年をピークに減少に転じており、本市においても平成25年の607,604人をピークに人口が減少しています。人口減少とは、すなわち地域を支える人の減少であり、子どもが多様な人と出会う機会が少なくなることを意味しています。

加えて、市民の価値観やライフスタイルの多様化により、隣近所や地域の人との交流が減少してきており、例えば、本市が平成29年度に実施した「町内会等実態調査」では、「近隣住民とどの程度までお付き合いしていますか。」との質問に対し、68.4%の人が「あいさつする程度」と回答しています（※資料⑩）。このことは、子どもに限らず、大人同士であっても、相互に交流する機会が減少している状況にあると言えます。

一方、近年、地域の子どもたちに無料又は低額で食事を提供することを通して、子どもの居場所としての役割を発揮している子ども食堂・地域食堂のような、地域住民の中で自発的に生まれる取組も増えてきており、これまでの地域活動とは違う、新たなつながりの動きも出てきています。

②子どもが育つ地域の環境

子どもの生きる力を育むうえでは、自然体験をはじめとした、多様な活動の機会が重要です。近年は、子どもたちの日常生活において、外で思う存分遊んだり、動植物に触れたりする機会が減少していることなどが課題となっており、特に新型コロナウイルス感染症の影響により、これまで以上に、子どもたちの活動が様々な場面で制限を受けました。

また、令和元年5月に滋賀県大津市で軽乗用車が保育園児の列に突っ込んで園児ら16人が死傷した事故や、令和3年6月に千葉県八街市で小学生の列にトラックが突っ込み、児童5人が死傷した事故のように、子どもたちが犠牲となる事故も発生しています。学校や保育所等・教育委員会・警察・道路管理者等の連携により、緊急点検が行われるなど対策が取られているところですが、ハード面での対策はもちろん、車を運転する大人の意識といったソフト面の課題も見られます。

以上のような課題に対して求められる対応として、次のことが考えられます。

- ① 地域で子どもが安心・安全に過ごすことができるよう、地域社会全体での対策強化が一層必要です。
- ② 子どもが健やかに育つためには、保護者だけでなく、地域の多様な大人の関わりが重要であることから、その重要性について地域社会全体の認識を高める必要があります。その際には、これまで地域を担ってきた校区社会福祉協議会や民生委員・児童委員、地域コミュニティ協議会、あいご会などの既存組織はもちろん、子ども食堂などの新しい地域活動など、多様な関係者と連携し、地域で見守り・関わっていくことが重要です。
- ③ 防犯という視点で考えた場合、地域の大人や子どもをつなぐためのキーパーソンの掘り起こしと、地域の中で多様な機関がつながるためのネットワーク形成のための支援が必要です。
- ④ 子どもが、子ども時代を子どもらしく過ごすことのできるよう、思い切り遊ぶことができる場所や、体験を積むことができる場所、自由に過ごすことができる場所など、子どもの居場所づくりが必要です。
- ⑤ 子どもは、「今、地域で生活をしている存在」であると同時に、「次代の地域社会の担い手という存在」でもあることから、子どもの育成は、地域社会全体の課題という認識を高める必要があります。

(3) 学校等に関すること

保護者以外に、子どもと日常的に関わる大人は、一般的に、就学前では保育所（園）、幼稚園、発達支援事業所、その他の子ども関連機関の保育士、幼稚園教諭等であり、就学後は学校の教員や児童クラブ等の支援員が挙げられます。これらの大人が所属する機関は、専門機関として法律等に規定された目的に沿って運営されており、集団生活の場という特性から、重要な役割の1つとして社会性の涵養が挙げられます。

また、これらの機関においては、家庭と十分に連携・協力し子どもに関わることが重要になりますが、先に挙げた児童虐待や不適切な関わりをしている家庭があることも社会問題となっていることなどから、従来よりも丁寧な対応や関わりが求められてきており、その分、現場の負担も大きくなっているようです。

学校等に関しては、以下のような課題や状況が挙げられます。

①就学前

就学前の0歳から6歳という時期は、子どもの人格形成にとって、とても重要な時期になります。この時期は、家庭を基盤に子どもの成長を支える保護者の関わりと、保育所等における集団生活を通じた保育士等の関わりが重要です。また、保育所等には、子ども自身の育ちを支えるのみならず、保護者の子育ての悩みに対してアドバイスするなど、保護者の家庭での子育てを支え、子どもの最善の利益を考える力を養い、高めるといった機能もあります。すこやか子育て交流館や親子つどいの広場など、地域で子育て支援を展開する施設等でも、在宅の子育て家庭に対し同様の機能があります。

また、子どもが一日の多くを過ごす場所でもあることから、子どもたちの生活そのものを作ることに同時に、家庭での生活状況をどこよりも早くキャッチし、適切な援助に結びつけることのできる役割も担っていますが、困難を抱えた保護者や家庭は、支援を要する状態であるにも関わらず、支援を求めない場合や、保育所等が関わりを持とうと働きかけをしても拒否されるなど、対応が難しいケースも少なくありません。

②就学後

子どもにとって、学校は普段の生活で多くの時間を過ごす場所です。そして、集団生活を通して、他者と関わり合いながら自我を確立させていく場所でもあります。

これら児童生徒に関わる教員は、子どもの日々の成長の見守りや指導に加えて、よき理解者、相談相手としての立場にもあることから、子どもの最善の利益に照らした関わり方が求められます。

ア いじめ

平成 23 年に滋賀県大津市で発生した生徒自死事件が契機となり、平成 25 年 6 月 28 日に「いじめ防止対策推進法」が制定され、同年 9 月に施行されました。

いじめは、いじめを受けた子どもの教育を受ける権利を侵害するだけでなく、その心身の健全な成長と人格の形成に重大な影響を与え、場合によっては、その生命や身体に重大な危機を生じさせるおそれがあるものです。

いじめ防止対策推進法（平成 25 年法律第 71 号）では、いじめを第 2 条で「児童等に対して、当該児童等が在籍する学校に在籍している等当該児童等と一定の人的関係にある他の児童等が行う心理的又は物理的な影響（※3）を与える行為（インターネットを通じて行われるものを含む。）であって、当該行為の対象となった児童等が心身の苦痛を感じているものをいう。」と定義しており、法に則した対応が肝要です。

また、いじめを受けた児童生徒が内心では苦痛を感じていても、保護者や教員に相談することをためらい、自分自身で抱え込む場合も想定されます。さらには「いじめられていることが恥ずかしい、仕返しが怖い、大ごとになってしまうのが嫌だ、大人が解決してくれるとは思えない」等の不安や不信感を持つことも考えられます。加えて、「いじめられる側にも原因がある」という誤った考え方に対しては、毅然と対応する必要があります。

いじめは「遊び」「ふざけ」「けんか」などとの境界があいまいな場合があり、さらには、休み時間や放課後の教室など、大人がいない場所で行われることや、最近ではインターネットなどオンライン上で行われることも多くなっているなど、いじめが発見されにくい状況となっています。

いじめの背景には、いじめる側の不安や葛藤、劣等感、欲求不満などが潜んでいることが少なくなく、さらにその要因としては、虐待や体罰といった、大人の不適切な関わりによる影響も考えられるところです。

また、いじめの衝動を発生させる原因としては、心理的ストレス、集団内の異質な者への嫌悪感情、ねたみや嫉妬感情、遊び感覚やふざけ意識、いじめの被害者となることへの回避感情等が挙げられます。

全国のいじめの認知件数は令和 2 年度が 517,163 件で、平成 25 年から令和元年まで 7 年連続で増加していましたが、令和 2 年度は減少に転じ（※資料⑪）、本市でも、令和 2 年度が 791 件と、前年度より減少しています（※資料⑫）。令和 2 年度は新型コロナウイルス感染症による学校の臨時休校の影響があったことや、パソコン等を使ったネットいじめの割合が増加しているなどの状況（※資料⑬）があり、鹿児島県においても、ネットいじめについては、前年度と比べて 1.8%から 2.8%に増加しており、本市も同様の状況にあることが推測されます。

※3 「物理的な影響」とは、身体的な影響のほか、金品をたかられたり、隠されたり、嫌なことを無理やりさせられたりすることなどを意味する。けんかやふざけ合いであっても、見えない所で被害が発生している場合もあるため、背景にある事情の調査を行い、児童生徒の感じる被害性に着

目し、いじめに該当するか否かを判断するものとする。(文部科学省「いじめの防止等のための基本的方針」より)

イ 不登校

文部科学省では、年度間に30日以上登校しなかった児童生徒を長期欠席者としており、長期欠席の理由の内、不登校について次のとおり定義しています。

「何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあるもの(ただし、「病気」や「経済的理由」によるものを除く)」

全国の小・中学校の不登校児童生徒数は、令和2年度が196,127人で、平成25年から令和2年度にかけて8年続けて前年を上回っており(※資料⑭)、また、本市でもここ数年増加している状況にあります(※資料⑮)。

平成28年に示された「不登校児童生徒への支援に関する最終報告」では、不登校の要因や背景としては、本人・家庭・学校に関わる様々な要因が複雑に絡み合っている場合が多いとされています。

また、文部科学省「令和2年度児童生徒の問題行動・不登校児童生徒指導上の諸課題に関する調査」でも、不登校の要因は「無気力・不安」が最も多い結果となっています(※資料⑯)。

不登校児童生徒への支援に当たっては、令和元年10月の文部科学省通知「不登校児童生徒への支援のあり方について(通知)」において、『『学校に登校する』という結果のみを目標にするのではなく、児童生徒が自らの進路を主体的に捉えて、社会的に自立することを目指す必要がある』と示されており、本市においても、同通知を踏まえた対応を行っているところであり、今後も対応の継続が必要であると考えます。

ウ 自殺

厚生労働省自殺対策推進室及び警察庁生活安全局生活安全企画課による「令和2年中における自殺の状況」では、10代の自殺者数が平成23年以降で最多となっています(※資料⑰)。

本市においては令和元年度の19歳以下自殺者数は8人であり、直近10年では最多となっています(※資料⑱)。

国が平成29年に閣議決定した「自殺総合対策大綱」では、重点施策の1つとして「子ども・若者の自殺対策をさらに推進する」ことが掲げられ、具体的な対策として「いじめを苦しめた子どもの自殺の予防」、「学生・生徒等への支援の充実」、「SOSの出し方に関する教育の推進」などが挙げられています。

子どもたちを取り巻く環境としては、インターネットやSNS上での自殺に係る情報の氾濫や乱用等が懸念されます。また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大を受けたことによる、対面でかかわる機会の減少や、社会的な閉塞感の影響等も危惧されるところです。

また、18歳以下の自殺は、例年、各学校における長期休業明けに増加する傾向にあることから、長期休業前後の時期は、特に注意する必要があります。

エ 体罰

平成24年12月に、大阪市立高校において、男子バスケットボール部の生徒が顧問教員から顔面を平手で殴打されるなどの暴行を受け、自ら命を絶つという痛ましい事件が発生しました。この事件を受けて、文部科学省は、平成25年から体罰の実態把握をはじめ、令和元年度は全国で685件の体罰が起きており、鹿児島県公立学校においても18件発生しています。

学校内での教員の言動は、児童生徒に対して大きな影響を与え、特に体罰が行われた場合は、児童生徒の身体及び精神に大きな傷が残り、場合によっては不登校・自殺等の重大な事態に発展することもあります。

また、体罰では正常な倫理観を養うことはできず、むしろ児童生徒に力による解決への志向を助長させ、いじめや暴力行為などの連鎖を生む恐れがあります。加えて、体罰を受けた子どもは、表面的にはその怖さに従うそぶりを示しますが、内面的には不満や恨み、反発心を持つようになり、教職員集団全体に対する不信感を抱かせる結果となります。

このような体罰の問題点が認識されながら、依然として体罰がなくなる背景として、鹿児島県教育委員会が作成している「体罰防止ハンドブック」では、体罰を容認し、正当化する誤った考え方や、体罰の再生産などが指摘されています。

体罰を容認し、正当化する誤った考え方とは、「ある程度の体罰が児童生徒の教育には必要であり、教育的にも有効である。」という考え方が根強く残っていることによるものです。また、体罰の再生産については、強くなる、試合に勝つという目的を実現するための手段として、体罰が一定程度容認されている現実があり、体罰を受けて育った児童生徒が指導者になって体罰を行う負の連鎖・再生産が行われるとも言われています。

オ 障害等のある子ども

令和3年度学校基本調査によると、特別支援学級在籍者数は全国で146,290人と、前年度より1,467人増加の、過去最多となっています。同様に、本市においても、特別支援学級児童生徒数が増加している状況にあります（※資料⑱）。

障害者権利条約は、基本理念として、尊厳、非差別と同列に包括・共生を意味するインクルージョンをかけた、あらゆる権利・自由は障害のある人もない人も共に、分け隔てなく生活する中で実現されなければならないと規定しています（3条）。そして、障害のある子どもの教育を受ける権利は、障害のない子どもと等しく保障されなければならないとし、これを実現するためにはインクルーシブ教育システムが保障されなければならないとしています。インクルーシブ教育システムとは、人間の多様性の尊重等を強化し、障害者が精神的及び身体的な能力等を可能な最大限まで発達させ、自由な社会に

効果的に参加することを可能とするとの目的の下、障害のある者と障害のない者が共に学ぶ仕組みのことであります。

また、障害者権利条約は、障害のある人の権利や自由・利益を実現することに社会的障壁があるときは、これを取り除く義務が社会にあり、この不提供は差別であると規定しています。

障害のある子どもと、障害のない子どもや地域の人々が活動を共にすることは、全ての子どもの社会性や豊かな人間性を育成するうえで意義があるだけでなく、地域の人々が障害のある子どもに対する正しい理解と認識を深めるうえでも、重要な機会となります。

加えて、近年、医療技術の進歩等を背景として、気管切開や人工呼吸器を使用する子どもが増加傾向にあり、学校においてはこれらの児童生徒の受け入れ態勢の構築も喫緊の課題となっています。国においては、令和3年9月18日に「医療的ケア児及びその家族に対する支援に関する法律」が制定され、このような医療的ケアの必要な子どもたちやその家族への支援について、医療、福祉、保健、子育て支援、教育等の多職種連携が、今後一層求められています。

さらには、医療の進歩等による入院期間の短期化や、短期間で入退院を繰り返す子ども、退院後も引き続き治療や生活規制が必要なために学校への通学が困難な子どもへの対応など、病院や自宅等で療養中の病児療養児を取り巻く環境も、近年大きく変化しています。こうした状況の下、病児療養児の教育機会を確保するとともに、学習や学校生活に関する不安感を解消し円滑な復学につなげることも重要です。

カ 外国人児童生徒等

令和2年度学校基本調査における外国人児童生徒数は、小学校が71,163人、中学校が27,878人、高等学校（全日制・定時制）が14,959人となっています。

外国人である子どもは「国民」ではありませんが、教育を受ける権利が普遍的な基本的人権であることから、外国人の子どもであっても、就学の機会を逸することがないように、就学支援が重要です。外国人には就学義務は課されていませんが、その保護する子どもを公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）や児童の権利に関する条約に基づき、無償で受け入れています。しかし、非正規滞在者については、自治体でも存在を把握できていないことから、周知ができないという問題があります。

また文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査（平成30年）」では、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒が40,755人、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒が10,371人と、こちらも増加傾向（※資料⑳）にあります。鹿児島県は、日本語指導が必要な外国籍の児童生徒が20人、日本語指導が必要な日本国籍の児童生徒が29人となっており、一見すると人数はそこまで多くありませんが、一言で外国人児童生徒と言っても、背景は多様です。来日の経緯や、言語、宗教、生活など、文化的背景が多様であるだけでなく、保護者も外国人就業者や留学生、中国残留邦人、国際結婚をした者、海外からの帰国者と様々です。

まずは、多様な背景を持ち、多様な環境の中で育っている児童生徒が、日本の学校で学んでいるということを理解することが重要です。自分の母国語や文化とは異なる環境で学んでいるうえに、社会・経済的な条件により、さらなる困難に直面している可能性のある児童生徒の実情をしっかりと把握することが大切です。

キ 性の多様性

性を構成する要素として、主に生物学的な性、性自認、性的指向の3つがあります。

性自認とは、自分の性をどのように認識しているか、どのようなアイデンティティ（自己同一性）を自分の感覚として持っているかを示す概念です。「こころの性」と呼ばれることもあります。多くの人は、性自認（こころの性）と生物学的な性（からだの性）が一致していますが、この両者が一致しないために違和感を感じたり、からだの性をこころの性に近づけるために身体の手術を通じて性の適合を望んだりすることさえあります。そして、こうした人たちが、偏見の目を向けられたり、子どもであれば、からかわれたり、いじめられたりといった問題に発展することもあります。

性的指向とは、人の恋愛・性愛がどういう対象に向かうのかを示す概念を言います。具体的には、恋愛・性愛の対象が異性に向かう異性愛（ヘテロセクシャル）、同性に向かう同性愛（レズビアン、ゲイ）、男女両方に向かう両性愛（バイセクシュアル）を指します。同性愛者・両性愛者の人々は少数派であるがために、子どもであれば学校生活を送る上で困難を抱える場合があります。このような性的指向を理由とする差別的取扱いについては、現在では不当なことであるという認識が広がっていますが、いまだ偏見や差別が起きているのが現状です。

学校生活の中で抱える悩みや不安として、例えば、制服や体操服の着用が自分の性自認と違うことによってストレスを感じる、更衣室やトイレの利用ができず我慢してしまう、修学旅行や宿泊学習における集団宿泊に抵抗を感じる、体育の授業や運動部の部活動に参加しにくい、「君」「さん」とった名前の呼称に違和感を覚える、というものがあります。このような悩みや不安を抱える児童生徒に十分配慮した対応が求められています。

以上のような課題に対して求められる対応として、次のことが考えられます。

- ① 就学前では、子育てに悩む保護者への適切な支援に努め、子どもの育ちの環境を良好に保持することが必要です。これには、保育所等をはじめ、関係機関等の連携を一層強化する仕組みが重要になります。
- ② 体罰や虐待は子どもたちの心身の健全な成長に負の影響を及ぼすことから、適切な指導や望ましい家庭教育の在り方に関する啓発に努めることが必要です。
- ③ 不登校への対応に当たっては、児童生徒の個々の実態に応じて、多様な学びの機会を確保することや、社会的自立に向けた支援を行うことが必要です。
- ④ 子どもの悩みや不安に寄り添う教育相談の充実を図るとともに、子どもが安心してSOSを出すことのできる環境の整備に努める必要があります。
- ⑤ 学校においては、子ども一人一人が、自分をかけがえのない大切な存在であると認識、実感し、自尊感情を高めることができるよう、教育活動を行うことが重要です。特に、言語や文化の差から、学校での学びにおいて困難を抱えることが多い外国人児童生徒や、トランスジェンダーの児童生徒、障害等のある児童生徒については、注意深く見守り、支援していくことが必要です。そのためには、学校や教員だけでなく、周りの子どもや保護者、さらには地域社会がこうした児童生徒のことを理解し、彼らが誇りをもって生きられるような配慮が必要です。

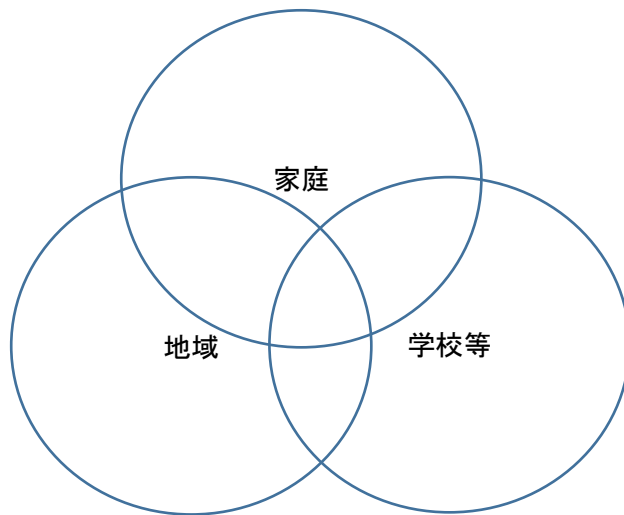
以上、家庭、地域、及び学校等における、子どもを取り巻く今日的課題と、その求められる対応等を整理してきましたが、これらの課題は単独で存在するのではなく、それぞれの問題が複合化している状況が見えてきました。

その背景には、体罰や虐待が心身の成長に及ぼす影響や、障害の有る児童生徒、外国籍の児童生徒等への配慮、性の多様性に対する認識不足など、多様な背景や要因が考えられます。社会全体として、これらの課題について、理解を深めていく必要もあります。

加えて、「家庭」「地域」「学校等」全体を通じた課題として、男女共同参画の視点も重要です。男女共同参画社会とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」（男女共同参画社会基本法第2条）です。

これまで、社会において固定的な性別役割分担意識の解消が十分に進んでこなかった原因は、人々の意識の中の「あるべき女性像、あるべき男性像」が長年にわたって培われてきたものであるために、その意識の変換が早急には進まなかったことにあります。次代を担う子どもたちが健やかに、また「すべての人の人権と個性は尊重されるべきである。」という人権意識を持って各々の個性と能力を発揮できるように成長していくために、子どもの頃から、その発達段階に応じて、男女共同参画の理解の促進に努めることが必要です。

このように、子どもの生活は「家庭」「地域」「学校等」がつながっていることから、家庭・地域・学校等の一層の連携が必要であると考えます。



これらの課題をふまえ、以下、子ども同士の関係、地域社会の在り方等について考察していきます。

6 子ども同士の関係

子どもは子ども集団の中で、様々な遊びや交流・体験を通して、人と関わる喜びや他人を思いやる気持ちを育み、集団生活における社会性を身に付け、人間関係について学んでいきます。

また、同年代だけでなく、異年齢で交流することで、自分より幼い年下の子どもをいたり、思いやる気持ちや、年上の子どもに対する感謝・憧れの気持ちが生まれるなど、相互に良い影響を与え合うこともあります。

一方、こうした良い影響がある反面、例えば、いじめが「一定の人間関係にある他の児童等が行う心理的又は物理的な影響を与える行為（P16）」であるように、子ども同士の間で人間関係の悩み・葛藤が見られることもあります。

加えて、地域の人間関係が希薄化し、近所付き合いや親戚付き合いも減少し、少子化によってきょうだい数や地域の子どもの人数が減ってくる中で、子ども同士が関わる機会が減少していることや、子ども自身も習い事や塾・部活等で時間に追われ、また、外で遊ぶことのできる場所が少ない、インターネット・ゲーム機器の普及など、子どもの遊びの形態が変化してきており、日常生活の中で子ども同士が多様な人間関係を学ぶ機会が、これまでと比べて少なくなっている状況が見られます。

7 子どもの健やかな育ちに対する地域社会の責任・役割

(1) 子どもと大人の対話

条例制定に向けた取組の一環として、令和3年8月に、中学生・高校生を対象とした子どもの未来応援ワークショップを開催しました。その中で、楽しい学校をつくるために、子どもたちの考えに同意してくれる大人と一緒に、学校等と話し合う機会を設けたいといった提

案や、中高生だけではできないことも多いので、大人も一緒になって団体の運営や活動をしていきたいといった提案もあり、子どもたちは、大人との対等な対話や関係性を望んでいることが分かりました。

一方、校則の理由と目的を学校から説明してほしいとの提案に見られるように、大人からの指導や関わりに、不満を持っている子どもたちがいることが分かります。このことについては、学校だけでなく、家庭や地域社会の中においても、大人が子どもの話を十分に聴かずに、大人のを押し付ける場面が見られることがあります。(SDGs×子ども 未来アジェンダミーティング 2021 報告書参照)

児童の権利に関する条約の中で、重要な権利の1つとして第12条の「意見表明権」が挙げられます。この意見表明権の趣旨は「子どもに関することを決める時には、子どもの意向をできるだけ尊重しよう」というものであり、その実現が「子どもの最善の利益」の観点から適切でないことが明らかな場合には、子どもの意向を容認しないこともあり得ます。このような場合、大人は、子どもの意見を実現できない理由を誠実に説明する責任があります。場合によっては、この大人の説明に対して、再び、子どもからの意見表明があるかもしれません。その時には、大人は、さらに子どもに分かりやすく説明することにより、子どもと大人とが「建設的な対話」を継続的に行うことが「意見表明権」の趣旨です。

これまでは、子どもは保護の対象・支援されるべき対象と認識されてきましたが、今後は、子ども自身が権利の主体として、自らの意思で、子どもが本来持っている力に気づき、子どもの育ちを支援するという視点が重要であり、子どもと対話を進めていくためには、何よりも子どもを支え、子どもの権利を保障していく大人側の姿勢が重要です。子どもを1人の独立した権利の主体として捉え直し、自立を支えていけるように、子どもの権利について、大人が認識を深めていくことが、ひいては、子どもの健やかな育ちにつながります。

ところで、庁内意識調査の中で、少数意見ではありますが、保護者の影響を受け、甘やかされて育った子どもに対する意見が見られました。このことは、子どもの模範となるべき大人の規範意識の低下が子どもに影響を与えており、大人社会のあり方が問われているとも言えます。

また、「5 子どもを取り巻く今日的課題」でも見たように、子どもたちを取り巻く課題の多くが、大人社会のあり方と密接につながっており、子どもの健やかな育ちを考えるにあたっては、大人は子どもの模範となる存在であることを自覚して行動し、大人が子どもの最善の利益を考える力を高めていくような環境づくりが必要です。

(2) 地域社会におけるネットワーク

子どもが実際に生活をしているのは地域社会であり、地域の中の家庭、地域の中の学校や施設です。子どもの目から見た時に、これらの生活の場は個々バラバラに切り離されたものではなく、家庭・地域・学校等は連続してつながっています。それぞれが、どのように相互に影響し合い補完しながら地域の子どもの支援し、またそのような相互関係の中で、子どもを育てる力をつけていけるのか、そんな豊かな関係性やパートナーシップを少しずつ作り上げていくことが、家庭における孤立した子育てを防ぎ、心にゆとりある子育てをしていくことにもつながります。

それぞれが個々に関わるよりも、地域の大人同士がつながりを深め、連携しながら地域の子どもたちに関わるためにも、地域社会における大人同士の関係性を構築していくという視点も重要です。

先述の子どもの未来応援ワークショップにおいても、自分たちが暮らす社会をより良くするために、相互の尊重、交流機会を増やすこと等を、参加した子どもたちも提案しています。

鹿児島市においても、子どもの育ちに関心を持つ人々や、子どもの個別の課題に応じて主体的に組織された団体において、大人同士が連携し、子どもの様々な問題について対応を考えていくにあたって、一定の効果を発揮しており、行政との連携においても、その活動は重要です。

しかし、このような活動がある一方で、地域の子どもや子育て家庭に関わろうとする気持ちがあっても、関わる機会や方法が分からない人や、関係機関と連携できずそれぞれで活動している団体も一定数います。そこで、子どもの問題に関しては、子育て家庭同士のつながりがあると同時に、立場を超えて地域の関係機関が連携し、また地域の関係機関と子どもや子育て家庭がつながることが重要になります。

子どもや子育て家庭と、これら地域の社会資源、そして行政をつなげ、それぞれの機能をさらに高めていくことは、問題解決に向けて有効に働くだけでなく、地域社会全体の子育て力を高めていくことにつながります。

(3) 各主体の役割

ア 家庭・地域・学校等の役割

児童の権利に関する条約第18条では、保護者が子どもの養育及び発達についての第一義的責任を有するとされており、家庭における保護者の責任とその果たす役割は極めて重要です。子どもが健やかに育つには、保護者が子どもの権利を保障し、家庭における生活環境を、子どもの心身の拠り所として保持し、子どもとのスキンシップを深め、明るい家庭を築くとともに、子どもの発達段階に応じた適切な家庭教育を行うよう努めることが重要であり、さらに地域の人々とのつながりを持ち、子どもと一緒に地域社会に参画することも重要です。一方、家庭環境・社会環境等の様々な事情により、保護者がその責任と役割を果たすことが困難な状況にある場合、子どもの権利を保障し、子どもの育ちを支えていくためにも、様々な主体が保護者の子育てを支援し、子どもが育つ環境を整えていくことが必要になります。

また、先に見たように、地域には大人同士がつながることで子どもの育ちを支える力を高める、孤立した子育てを防ぐなどの、家庭における子育てを補完する機能があることから、地域の大人同士、子育て家庭同士のつながりを深めるための機会づくりや、必要に応じて、子育てに関する知識の提供を行うなど、保護者の子育てを支援する役割を担うことが重要です。加えて、子どもは地域社会との関わりや地域活動に参加することなどにより社会性を身に付けて成長していくことから、全ての子どもが、地域の人々との交流を通じて健全に成長できるような環境づくりに取り組むことも必要です。

さらに、学校や保育所等は、その設置目的に沿い、主として教育活動や保育活動等を行う所ではありますが、子どもたちが多くの時間を過ごす場所でもあることから、子どもの育ちを支えるため、家庭・地域・関係機関等と適宜、協力・連携する必要があります。特に、保育所等においては、乳幼児期が基礎的な人格形成に重要な時期であることを踏まえ、保護者が適切に子どもと関わることができるよう、家庭での子育てを支え、支援する役割を担うことが必要です。

これら、家庭・地域・学校等は、子どもや子育て家庭に個々に関わるのではなく、つながりを深め、連携していくことが重要になります。しかし、子どもと関わる大人が不安やストレスを抱え、ゆとりを失っているのであれば、子どもの権利が保障されることも難しくなり、さらには子どもの育ちにも影響を与えてしまいます。そのため、子どもに関わる大人に対しても支援を行い、子どもの健やかな育ちを保障していくという視点も大切です。

イ 事業者の役割

地域社会の構成員である事業者は、その社会的影響力と社会的責任を認識した事業活動を行うとともに、ボランティア活動や環境問題への取組など、地域社会の一員としての社会的責任が求められています。また、次世代を担う子どもの育ちを地域社会全体で支えていくという視点も踏まえ、地域で事業活動を展開する事業者においても、子どもの健やかな育ちに対して一定の役割が求められます。

具体的には、子育て家庭、地域、学校等、及び行政が行う子どもの育ちを支えるための諸活動への協力を行うことや、子どもに対する様々な体験機会の提供、また、家庭における保護者と子どもの関りを深めることができるように、労働者への配慮を行うことなどが挙げられます。

中でも、子育て中の労働者が男女を問わず子育てに向き合えるよう、職場全体の長時間労働の是正、労働者本人の希望に応じた育児休業や短時間勤務の取得しやすい環境づくり、職場復帰支援等の労働者の職業生活と家庭生活との両立（ワーク・ライフ・バランス）が図られるような雇用環境の整備を行うことが求められています。

ウ 行政の役割

行政は、地域社会を構成する個人・組織団体と協働する中で、住民福祉の増進を図っており、子どもの健やかな育ちに関しては、子ども自身や子育て家庭への支援とともに、家庭・地域・学校等、子どもの育ちを支える主体による育成活動等を支援するため、様々な施策等により、ソフト・ハード面での環境づくりを行っています。

このうち、特に、安心して遊ぶことのできる公園、安全な道路、自然環境等、子どもが地域で健やかに育つための生活環境を整備することは、他の主体が担えない重要な役割であり、子どもの「育つ権利」の保障につながっています。

また、子どもの育ちを支える主体が、その役割を果たすために連携し、ネットワークを形成しようとする場合、つながるための環境を整えるなどの支援を行い、連携にあたっての調整を行うことも、行政の重要な役割です。

また、公益財団法人日本ユニセフ協会の地方自治体が主役の事業である「日本型子どもにやさしいまちづくり事業」では、日本における「子どもにやさしいまち」として、以下の10項目を構成要素として挙げています。

- ①子どもの参画
- ②子どもにやさしい法的枠組み
- ③子どもの人権を保障する政策
- ④子どもの人権部門または調整機構
- ⑤子どもへの影響評価
- ⑥子どもに関する予算
- ⑦子ども報告書の定期的発行
- ⑧子どもの人権の広報
- ⑨子どものための独立したアドボカシー活動
- ⑩当該自治体にとって特有の項目

同協会においては、子どもたちの声に耳を傾け、子どもたちがのびのびと社会に関わることができるように社会の仕組みを変えていく主体として最も適しているのは地方自治体であると位置づけています。

鹿児島市では、子どもに関する施策について「第二期鹿児島市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、取組を展開しているところですが、子ども・子育て分野は、取組によって、実施主体が市と都道府県に分かれるだけでなく、市の中でも該当する部署が多岐にわたります。例えば、妊娠・出産期から乳幼児期は母子保健部門や保健センター、保育所等への入所や給付関係などは児童福祉部門、障害支援に関しては障害福祉部門、小学校・中学校に関しては市教育委員会、高等学校に関しては県教育委員会、非行や児童虐待対応については警察や児童相談所といったように、子どもの年齢や状況によって、相談・手続の窓口が異なります。しかし、子どもの成長は、生まれてから社会的自立に至るまで、長期にわたる連続した過程であることから、福祉・医療・保健・教育・まちづくりといった、部署間で支援に切れ目が生じないよう、あらゆる分野がつながりを深め、情報を共有し、総合的に取り組む必要があります。

(4) 子どもの権利侵害からの救済

日々、成長・発達する子どもにとって「今」はとても大切です。現に、いじめや虐待・体罰などの権利侵害で悩み、苦しんでいる子どもに対して迅速かつ効果的な救済を図ることは、子どもの権利侵害が子どもに与える様々な影響、場合によっては生命の危機が生じることを考えると、特に優先されるべき事項の1つであると考えます。そのためにも、子どもに日常的に関わる大人は、必要に応じて、子どもの相談相手となり支えることが重要ですが、そのためには、子どもの置かれている状況を察知できる距離を保ちつつ、相談を受けることができるよう、普段から信頼関係を構築しておくことが必要です。

また、子どもの様々な問題に大人が介入する場合、その後も継続する子ども同士の関係性に十分配慮し、大人同士が共通認識を持つ中で、子どもの思いを尊重して適切に介入することが重要です。特に、子どもに対する虐待や体罰等、大人からの暴力行為がある場合や、集

団によるいじめ等、子ども同士で解決できる範囲を超えている場合は、子どもの安全を守るためにも、関係機関が連携する中で、子どもの最善の利益を基盤とした適切な介入が必要になります。

(5) 子どもの人権問題と地域社会

児童に関する権利条約は、子どもの「生きる権利」「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」といった、様々な権利を保障し、大人に子どもを大切にすることを求めています。子どもを大切にすることは、人間を大切にすることです。子どもを大切にしない社会に、豊かで明るい未来はありません。私たちの社会には、子どもの人権問題の他にも、多くの人権問題がありますが、子どもの人権が保障されていない社会では、大人の人権も十分保障されているとは言えないと考えます。その意味では、子どもの人権の尊重は、全ての人権課題の基礎であると言えます。

現実には、鹿児島市にもいじめや虐待で苦しんでいる子どもがいます。また、残念なことに、「子どもだから」ということで大人が意見を聞くこともなく、無意識のうちに、子どもに我慢させていることがあるかもしれません。もし、子どもたちが「生きづらい」と感じているとすれば、私たち大人にとっても生きづらい社会であると考えます。

日常的に、子どもの権利が保障され、子どもが幸せになるためには、家庭・学校等・地域などあらゆる場面で、全ての人が児童の権利に関する条約の理念を共有していかなければなりません。

8 鹿児島市における子どもに関する条例について

これまで述べてきた子どもを取り巻く諸課題に対し、その求められる対応を整理すると、概ね以下のとおりとなります。

- ① 子どもたちを取り巻く課題の多くは、子どもと接する大人や地域社会のあり方とつながっており、子どもの権利の尊重、健やかな育ちに関して、子どもを取り巻く大人の認識を高める必要があります。
- ② 子どもの健やかな育ちを支援するため、家庭・地域・学校等・事業者・行政が連携する中で、大人の責任とそれぞれの役割を果たす必要があります。
- ③ 子どもの学び育つ力を支えるとともに、子ども同士の育ち合いを支援するため、地域において子どもが安心・安全に過ごせる環境の整備と、多様な子どもの居場所を増やす必要があります。
- ④ 子育て家庭を地域社会全体で支え、子育てを家庭や保護者のみの責任にさせない気運の醸成を図る必要があります。
- ⑤ 地域において、多様な交流やつながりを促す環境づくりを進めることなどにより、地域社会全体の子育て力を高めていく必要があります。
- ⑥ 子どもの権利侵害に対して、関係機関で連携し、子どもの最善の利益を基盤とした適切な介入が必要になります。

これらは、大きく「全ての子どもの学び育つ力を支える」こと、及び「地域社会全体の子育て力を高める」こととして捉えることができます。

このことに関しては、行政がその役割を果たすとともに、地域社会を構成する全ての個人、組織団体等が共通認識を持つ中で、それぞれがその役割について、主体的に取り組むことが重要であり、行政はそのための有効な手法を考える必要があります。

この手法については、家庭・地域・学校等・事業者・行政の役割について、宣言・憲章などに基本的な考え方を定め、広く啓発していくことも考えられますが、これらには拘束力が無く効力の面では乏しいと考えます。一方、他の自治体でも制定されている条例は、地域社会全体で合意された社会規範として法的拘束力があることから、効力の面からは有効な手法です。

しかし、単に理念を掲げる条例を制定するだけでは、子どもの育ちに関する様々な課題について、解決に向けた大きな変革を期待することは困難であり、こうした課題に対応していくための具体的な仕組みが必要になります。

他都市の子どもに関わる条例をみると、子どもの権利を基盤にした子ども支援を中心としているもの、子育て支援を中心にしたもの、さらには理念を中心に規定したもの、施策の方向性を示すもの、制度や仕組みまで含むものなど多様です。

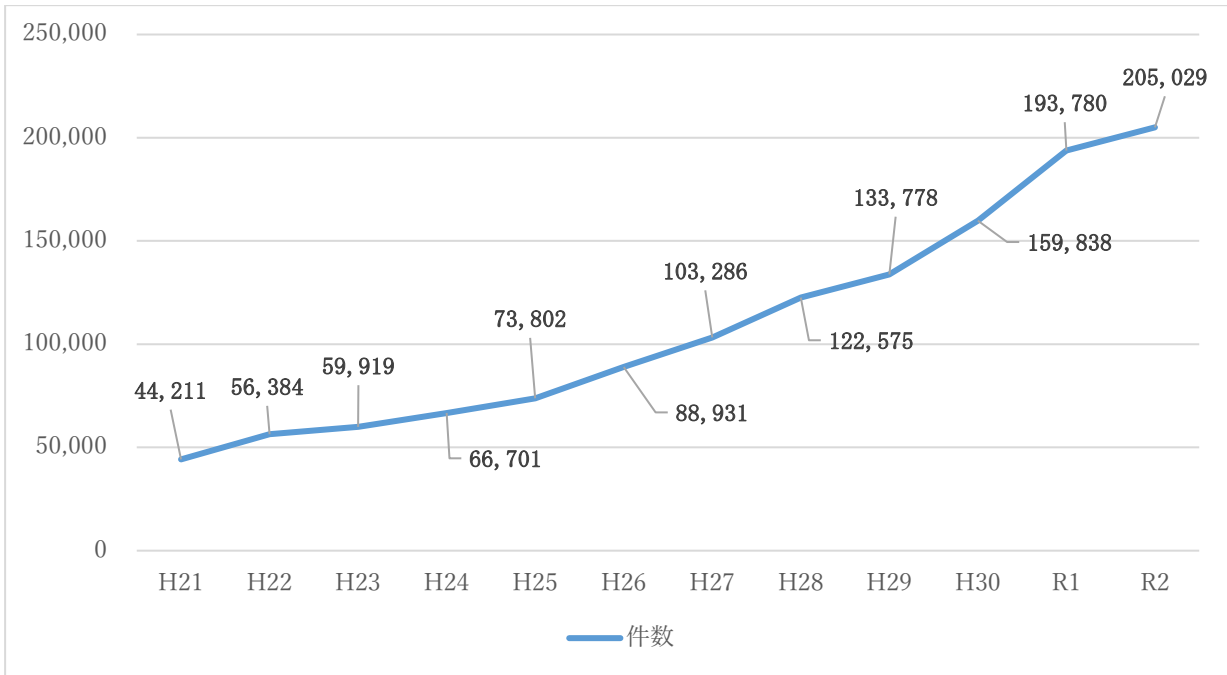
鹿児島市において条例を制定する場合、これまで述べてきた考え方に基づき、子どもの権利尊重を基本とした、子どもの健やかな育ちに視点を置いた条例が望ましいと考えます。

その制定の目的は、大人の責任やそれに伴う各主体の役割を明らかにするとともに、地域社会全体で、子どもの健やかな育ちを支援し、全ての子どもや大人が幸せに暮らすことができるまちづくりにつなげるために制定するものであり、基本理念には以下の内容を盛り込むことが望ましいと考えます。

- ① 日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念に基づき、子どもが権利の主体として尊重されることを、全ての取組の基礎とすること
- ② 家庭・地域・学校等・事業者・行政は、子どもの成長及び発達に応じ、子どもの意見や思いに耳を傾け、子どもにとっての最善の利益を第一に考慮すること
- ③ 家庭・地域・学校等・事業者・行政が主体的にそれぞれの役割及び責務を果たすとともに、相互に連携・協力することにより、子どもが健やかに育つための環境が整えられること
- ④ 子どもに優しいまちづくりを進めることは、子どもだけでなく、鹿児島市に住み又は訪れる全ての人にとって優しいまちづくりにつながるという理念を基礎とし、福祉・医療・保健・教育・まちづくりといった、あらゆる分野がつながりを深め、総合的な取組がなされること

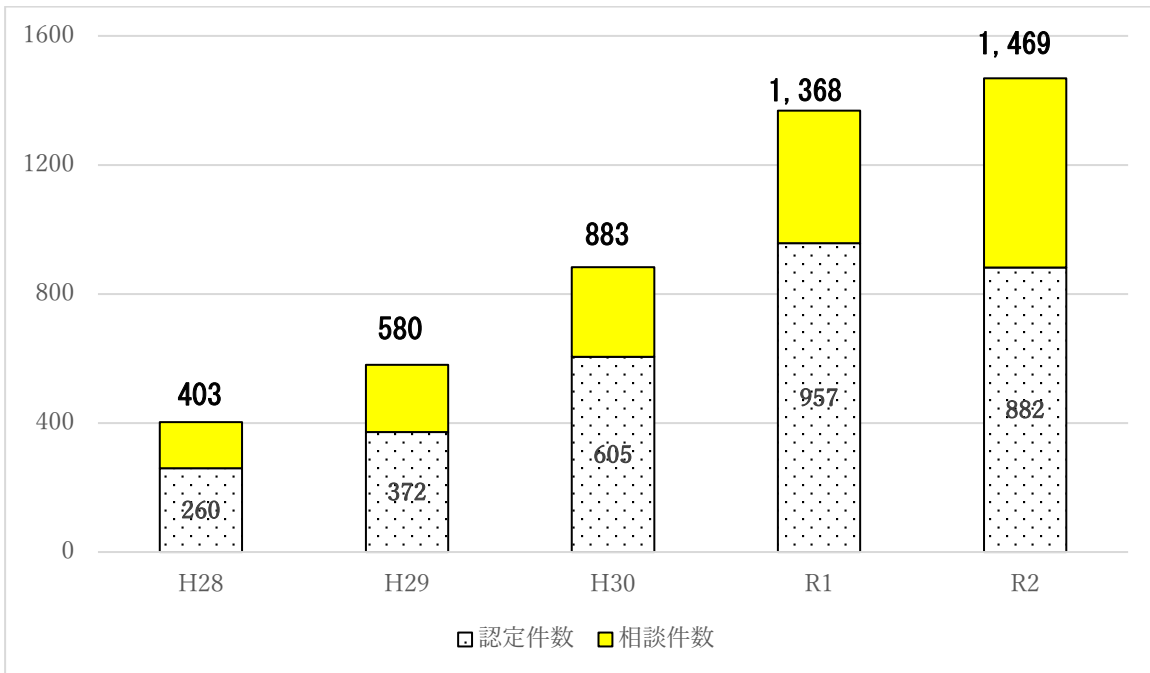
資料編

【※① 児童相談所での児童虐待相談対応件数（全国）】



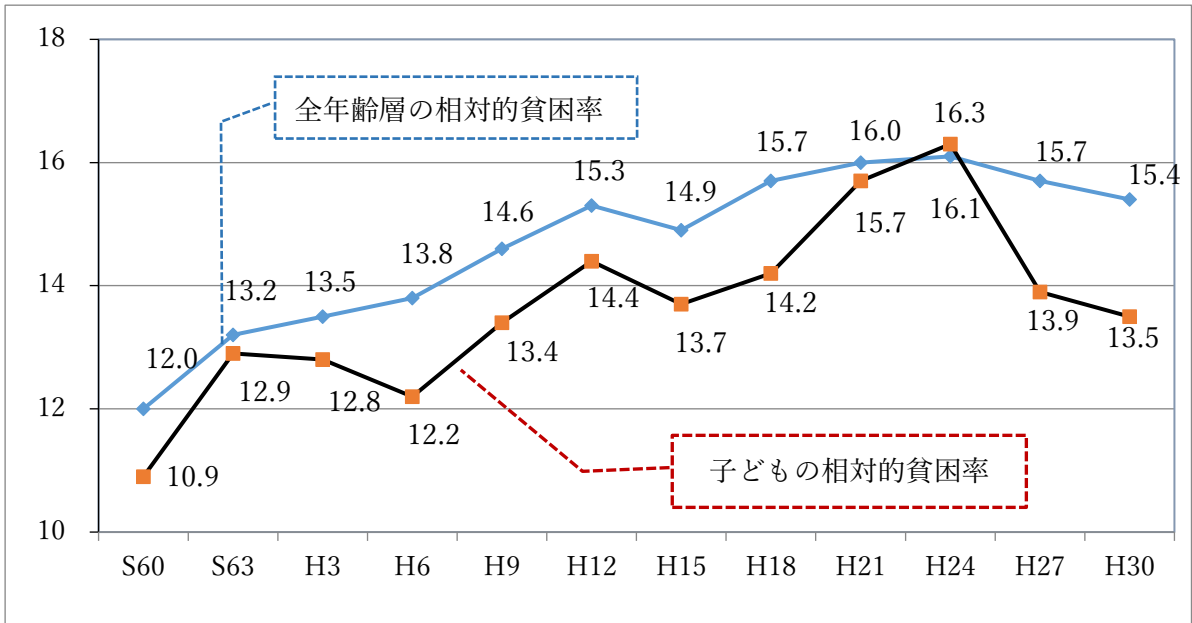
厚生労働省「児童相談所での児童虐待相談対応件数」

【※② 児童相談所での児童虐待相談対応件数（鹿児島市）】



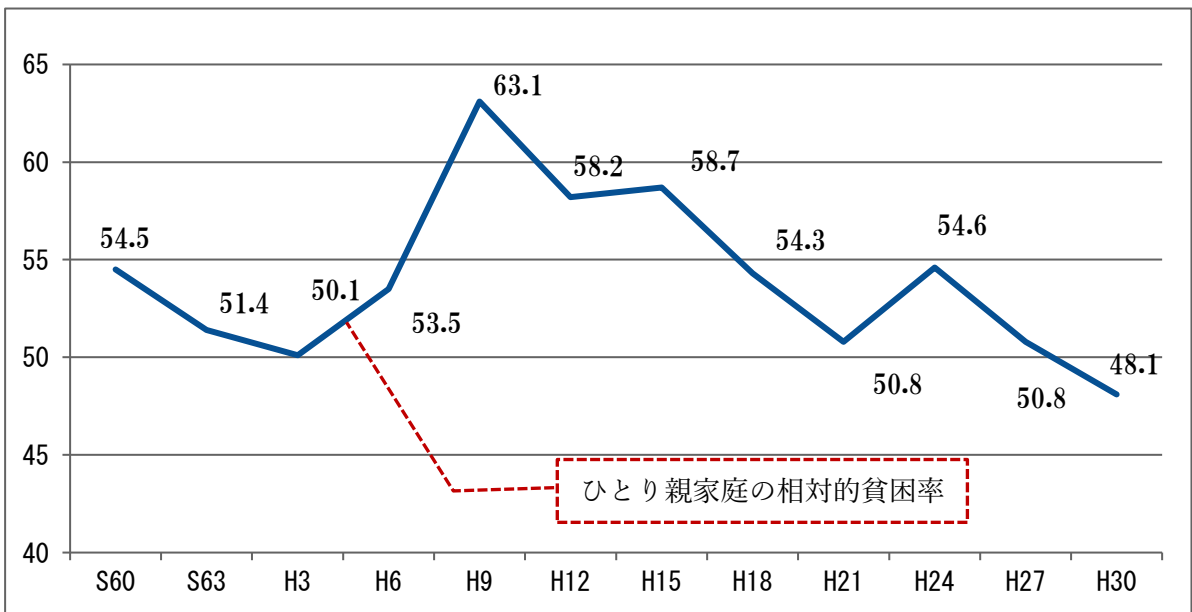
鹿児島市こども支援室「鹿児島市受付分」と「鹿児島県中央児童相談所受付分のうち鹿児島市分」の合計

【※③ 子どもの貧困率】



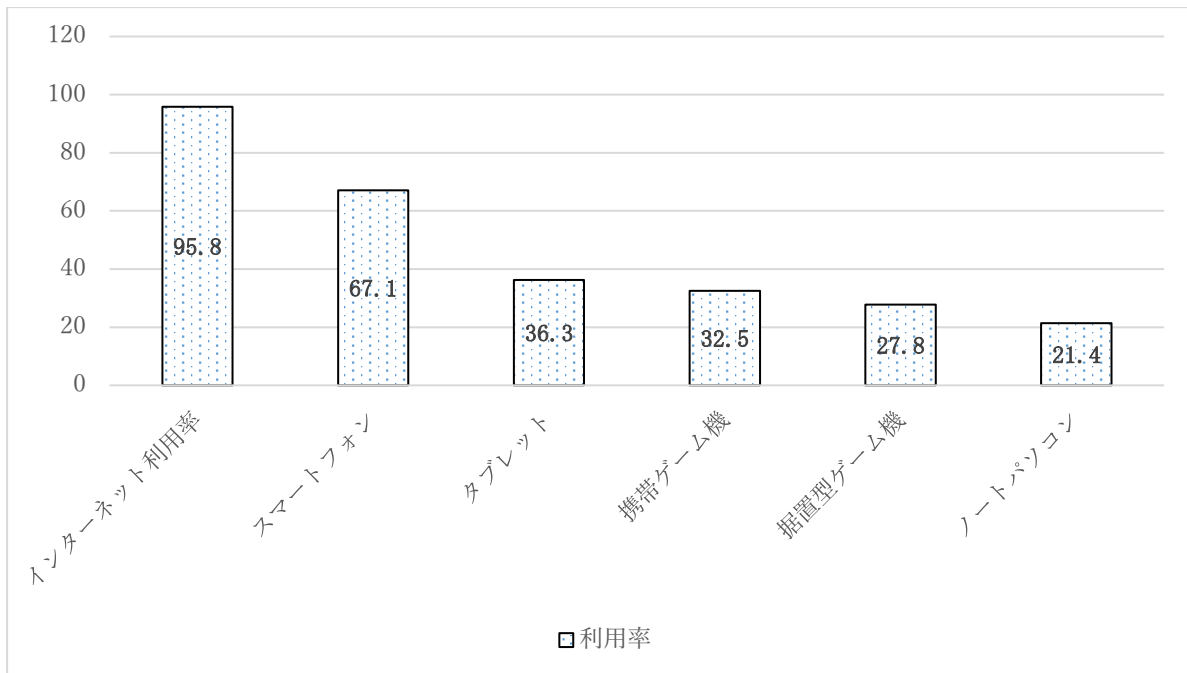
厚生労働省「令和元（2019）年国民生活基礎調査」

【※④ ひとり親家庭の貧困率】



厚生労働省「令和元（2019）年国民生活基礎調査」

【※⑤青少年のインターネットの利用率（全国）】



内閣府「青少年のインターネット利用環境実態調査 令和2年度」

【※⑤青少年のインターネットの利用率（鹿児島市）】

1 児童生徒のインターネット接続機器の所持率（%）（ ）内は H29 調査時の割合

	自分専用	家族共用を使用	所持又は使用	未所持・未使用
小学校	42.8 (43.7)	48.8 (43.1)	91.6 (86.7)	8.4 (13.2)
中学校	75.8 (71.8)	21.9 (24.8)	97.7 (96.6)	2.3 (3.4)
高等学校	98.7 (96.3)	1.1 (2.0)	99.9 (98.3)	0.1 (1.7)

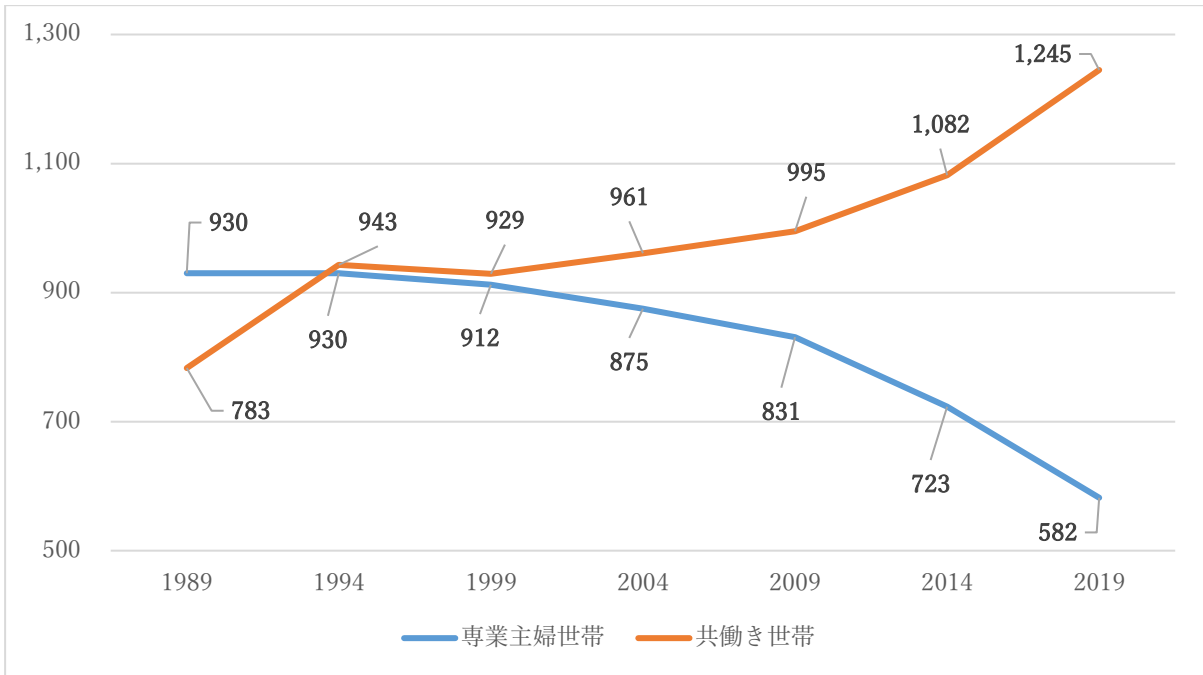
2 児童生徒の携帯電話（スマートフォンを含む）の利用について

(1) 自分専用の携帯電話（スマートフォンを含む）所持率

		令和2年		平成29年	
小学校	従来型携帯電話	10.2	21.8	16.4	23.8
	スマートフォン	11.6		7.4	
中学校	従来型携帯電話	8.6	56.1	12.9	47.5
	スマートフォン	47.5		34.7	
高等学校	従来型携帯電話	2.2	97.9	2.5	94.2
	スマートフォン	95.7		91.7	

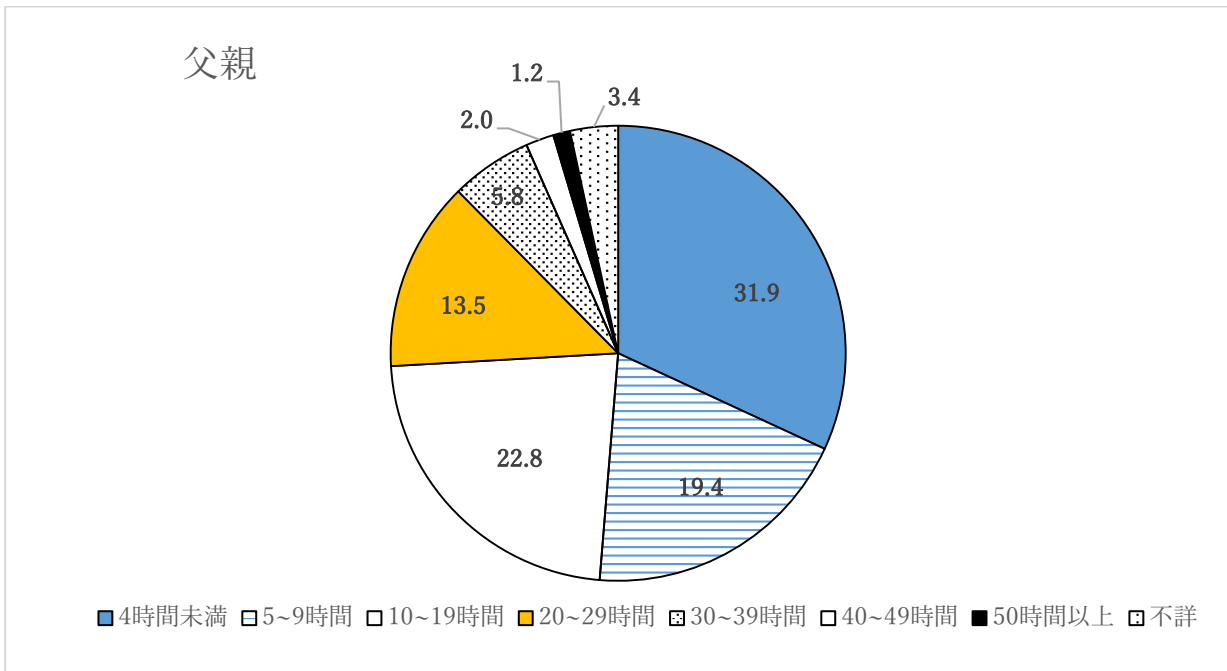
鹿児島市教育委員会 令和2年度「インターネット利用等に関する調査」結果の概要

【※⑥共働き世帯と専業主婦世帯】



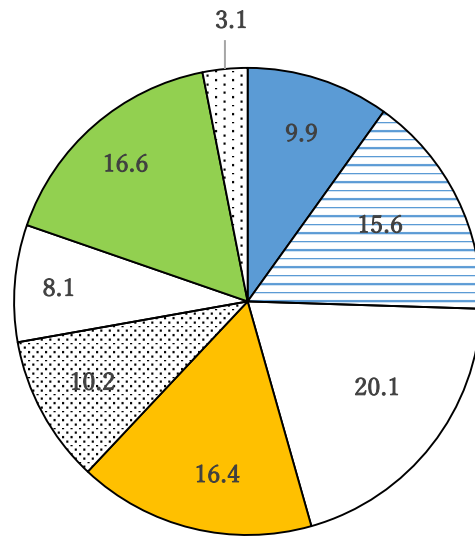
総務省「労働力調査」

【※⑦ 保護者と子どもたちとの会話時間】



厚生労働省「平成26年全国家庭児童調査」

母親

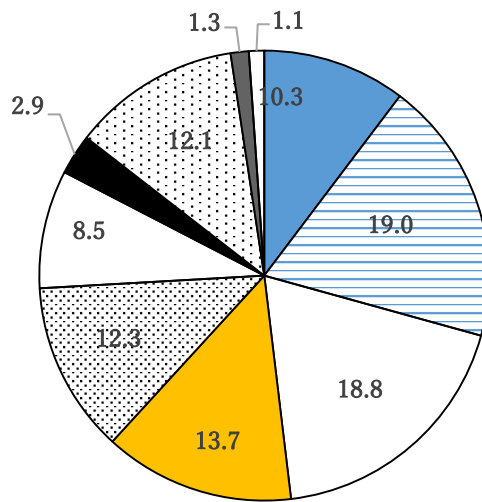


■ 4時間未満 □ 5~9時間 □ 10~19時間 ■ 20~29時間 ▨ 30~39時間 □ 40~49時間 ■ 50時間以上 □ 不詳

厚生労働省「平成26年全国家庭児童調査」

【※⑧保護者の帰宅時間】

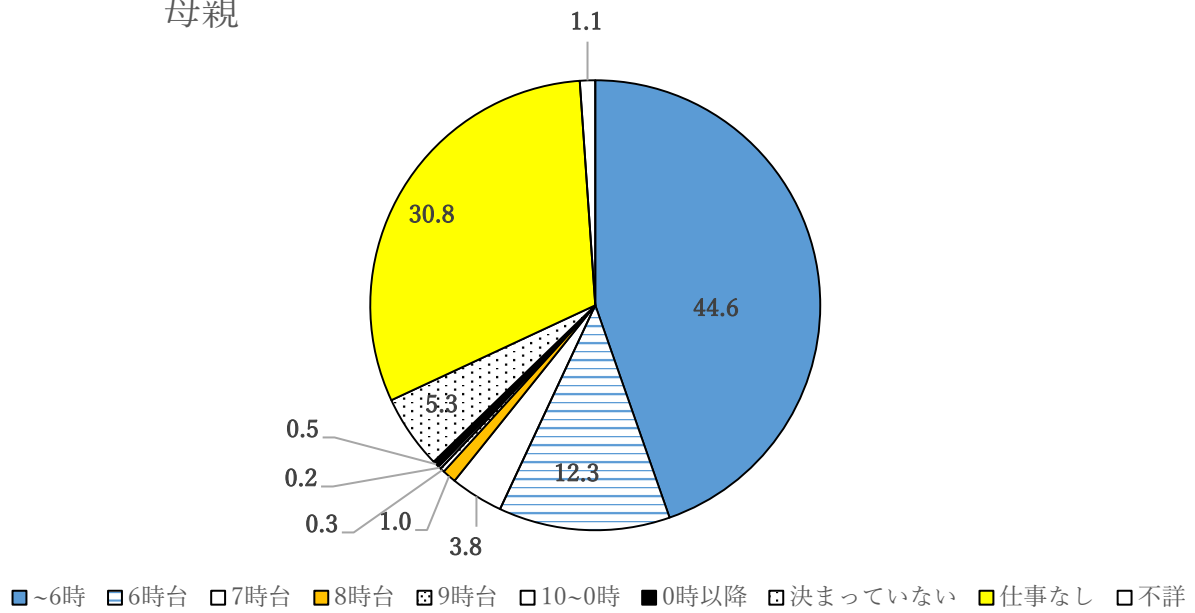
父親



■ ~6時 □ 6時台 □ 7時台 ■ 8時台 ▨ 9時台 □ 10~0時 ■ 0時以降 □ 決まっていない ■ 仕事なし □ 不詳

厚生労働省「平成26年全国家庭児童調査」

母親



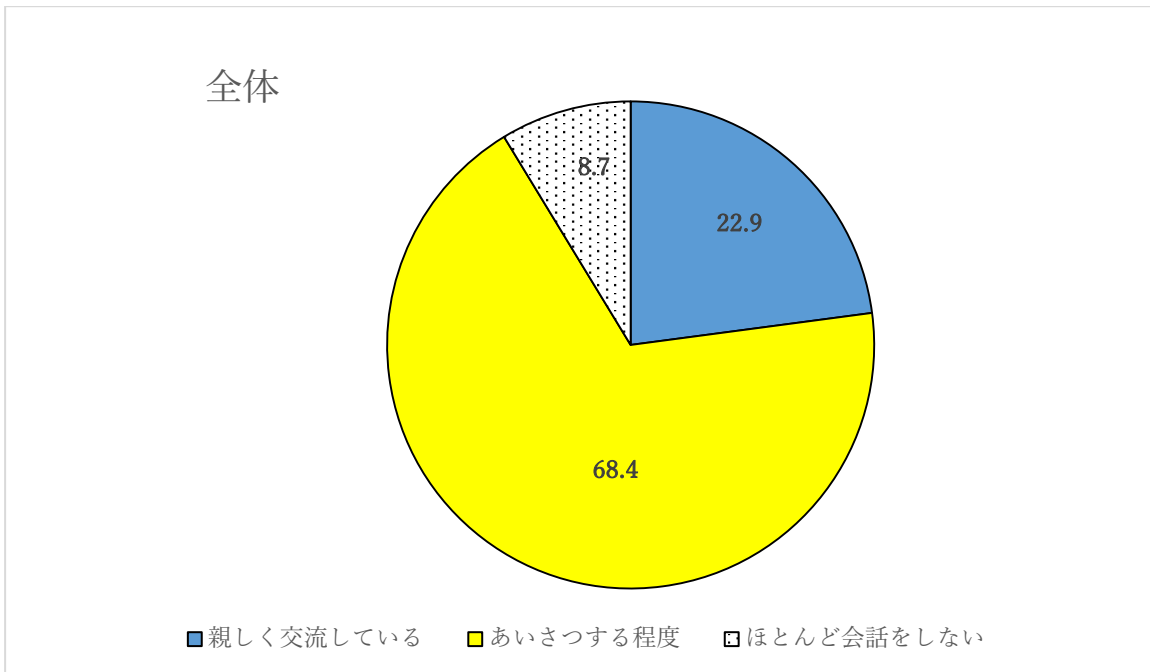
厚生労働省「平成26年全国家庭児童調査」

【※⑨ 令和2年中の福祉犯の法令別検挙件数】

検挙件数		7,272
(人)	未成年者飲酒禁止法	120
	未成年者喫煙禁止法	576
	風営適正化法	178
	売春防止法	14
	児童福祉法	195
	児童買春・児童ポルノ禁止法	3,394
	労働基準法	21
	職業安定法	16
	毒物及び劇物取締法	0
	覚醒剤取締法	10
	青少年保護育成条例	2,619
	みだらな性行為等	1,606
	深夜外出の制限	861
	出会い系サイト規制法	51
	その他の特別法	78

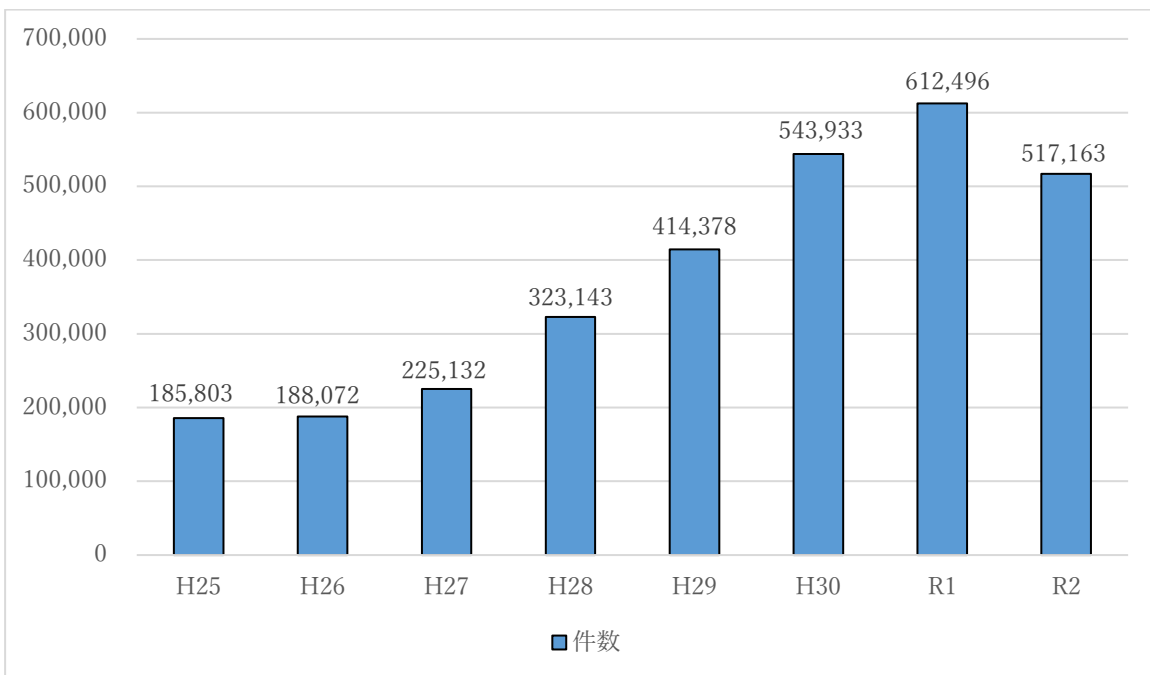
警察庁「令和2年中における少年の補導及び保護の概況」

【※⑩ 近隣住民との付き合い】



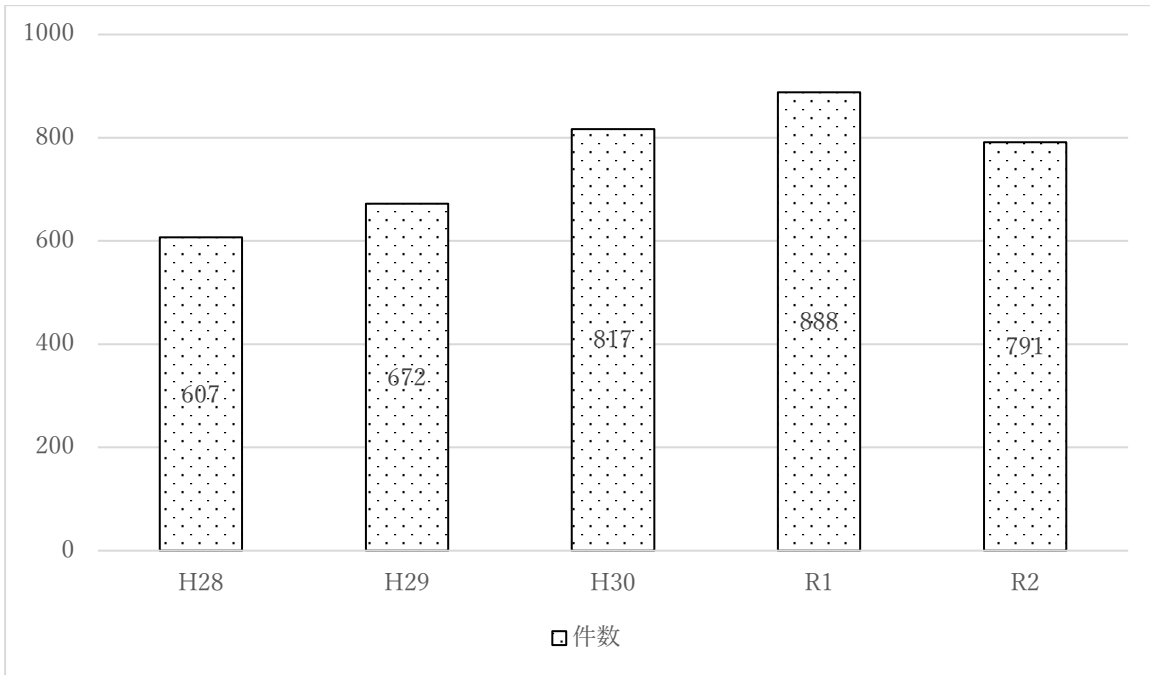
鹿児島市「町内会実態調査等報告書（平成 30 年 3 月）」

【※⑪ いじめ認知（発生）件数の推移（全国）】



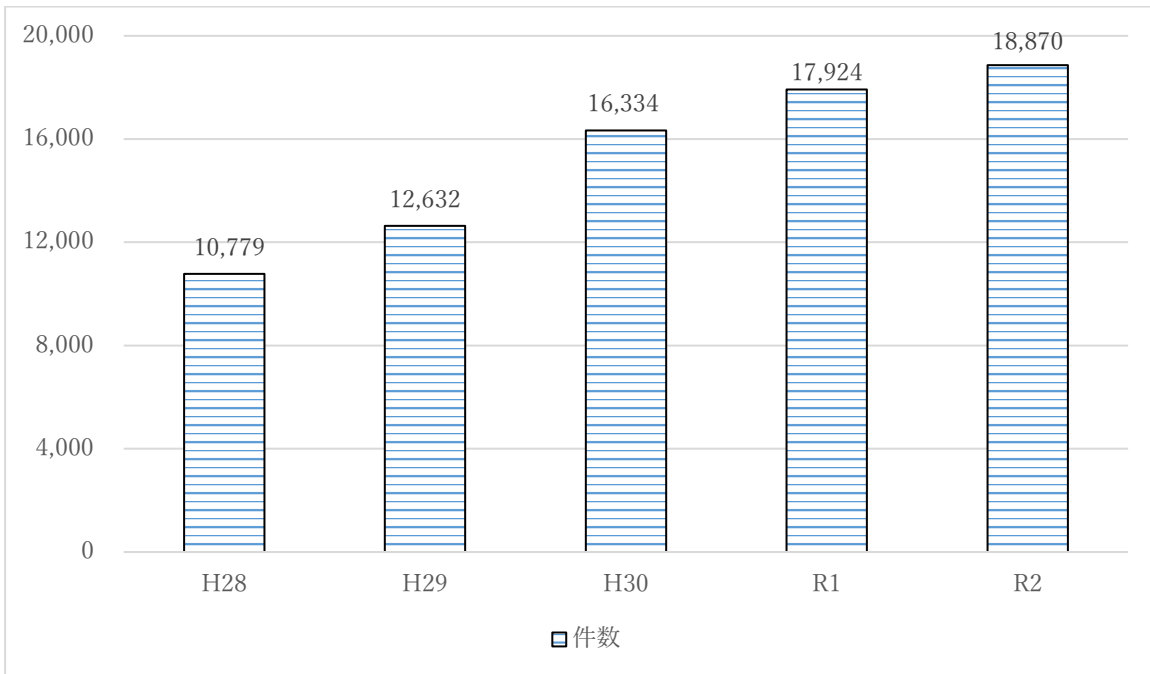
文部科学省「令和元年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」

【※⑫いじめの認知件数（鹿児島市）】



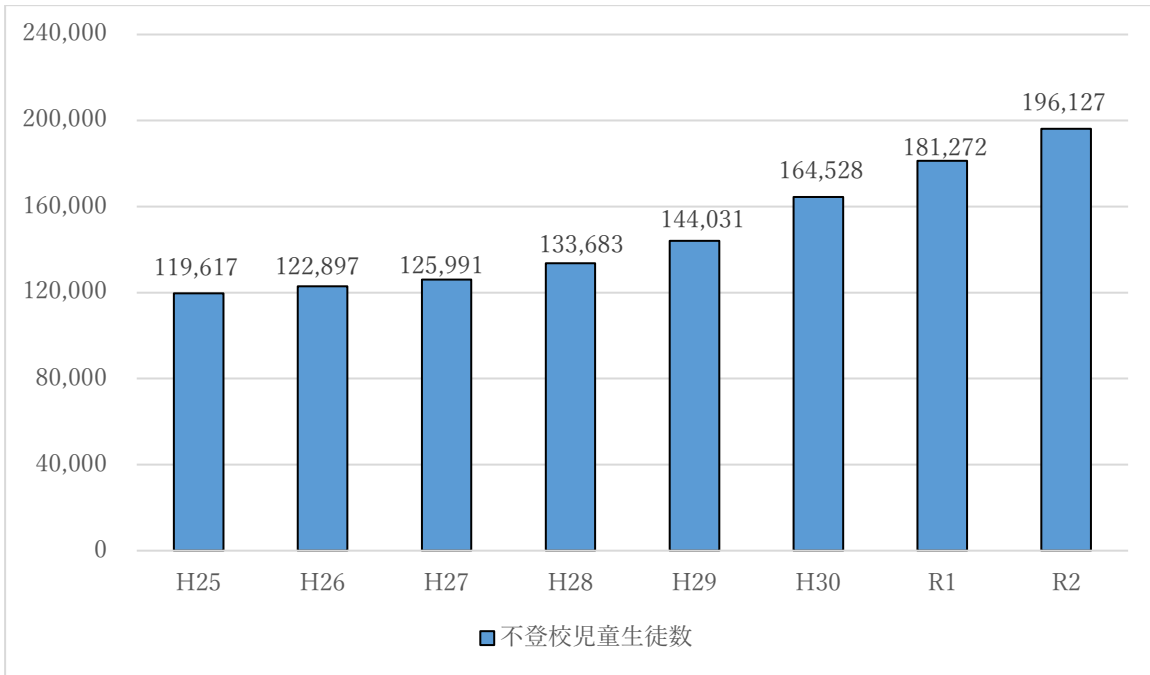
鹿児島市「令和3年度鹿児島市の教育」

【※⑬ネットいじめの件数（全国）】



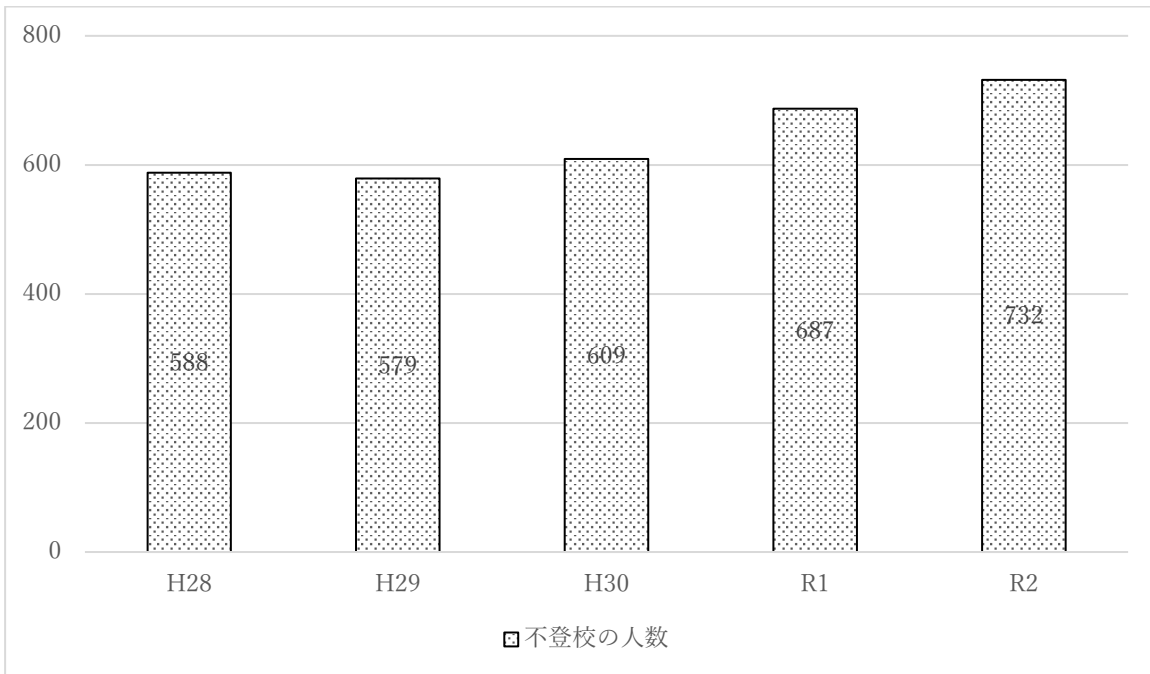
文部科学省「令和元年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」

【※⑭不登校の状況（全国）】



文部科学省「令和元年度児童生徒の問題行動・不登校児童生徒指導上の諸課題に関する調査」

【※⑮不登校の人数（鹿児島市）】



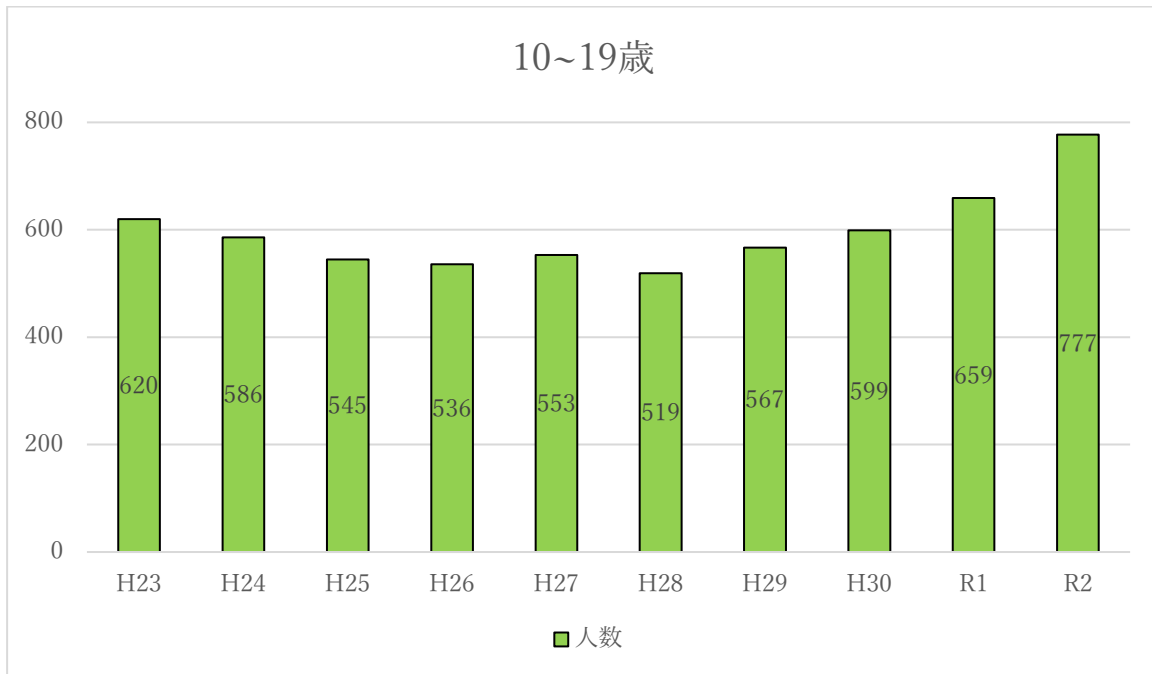
鹿児島市「鹿児島市の教育」

【※⑯不登校の要因】 国公立小・中学校

区分	不登校児童生徒数	学校に係る状況							家庭に係る状況			本人に係る状況		左記に該当なし	
		いじめ	いじめをめぐ除く友人	教職員の関与	学業不振	進路に係る不安	クレープの不活動・部活	学習の課題等	進学時の不編入	急激な生活環境の変化	親子の関わり方	家庭内の不和	生活リズムの非乱行		無気力・不安
主たるもの	196,127	399	20,830	2,413	10,675	1,581	783	1,514	6,533	5,667	17,395	3,483	23,439	91,886	9,529
		0.2%	10.6%	1.2%	5.4%	0.8%	0.4%	0.8%	3.3%	2.9%	8.9%	1.8%	12.0%	46.9%	4.9%
主たるもの以外に当てはまるもの		204	9,145	2,206	16,307	2,412	1,085	1,667	3,277	3,706	18,811	4,037	15,932	20,087	
		0.1%	4.7%	1.1%	8.3%	1.2%	0.6%	0.8%	1.7%	1.9%	9.6%	2.1%	8.1%	10.2%	

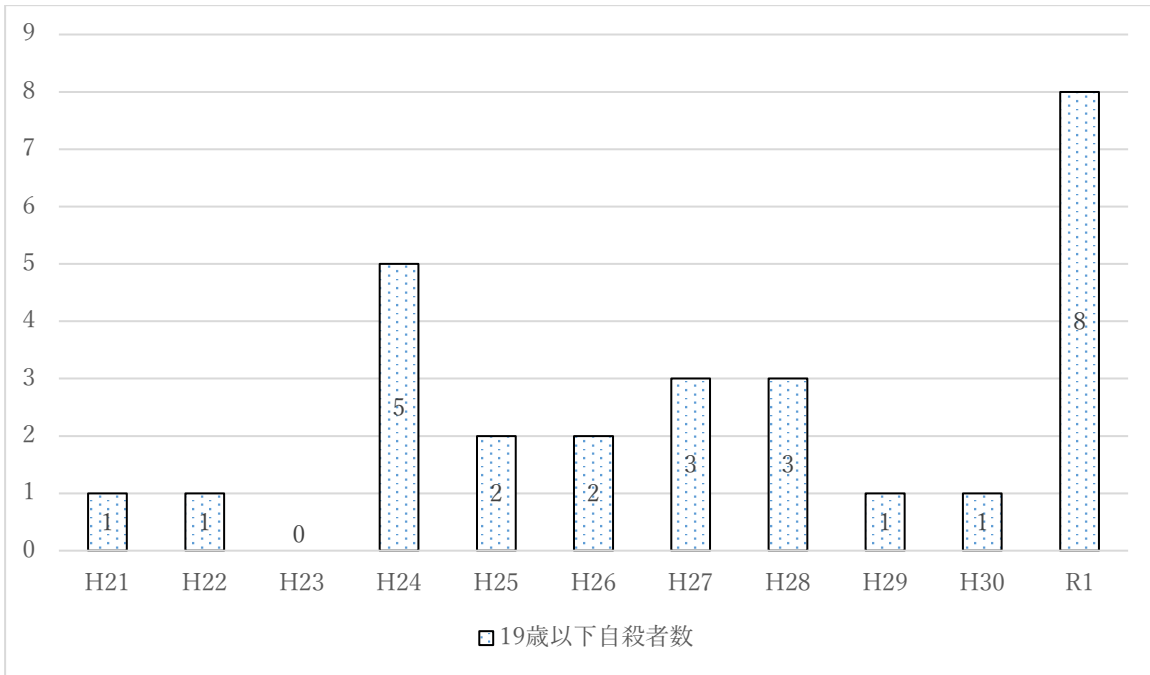
文部科学省「令和元年度児童生徒の問題行動・不登校児童生徒指導上の諸課題に関する調査」

【※⑰年齢階級別自殺者数の年次推移（全国）】

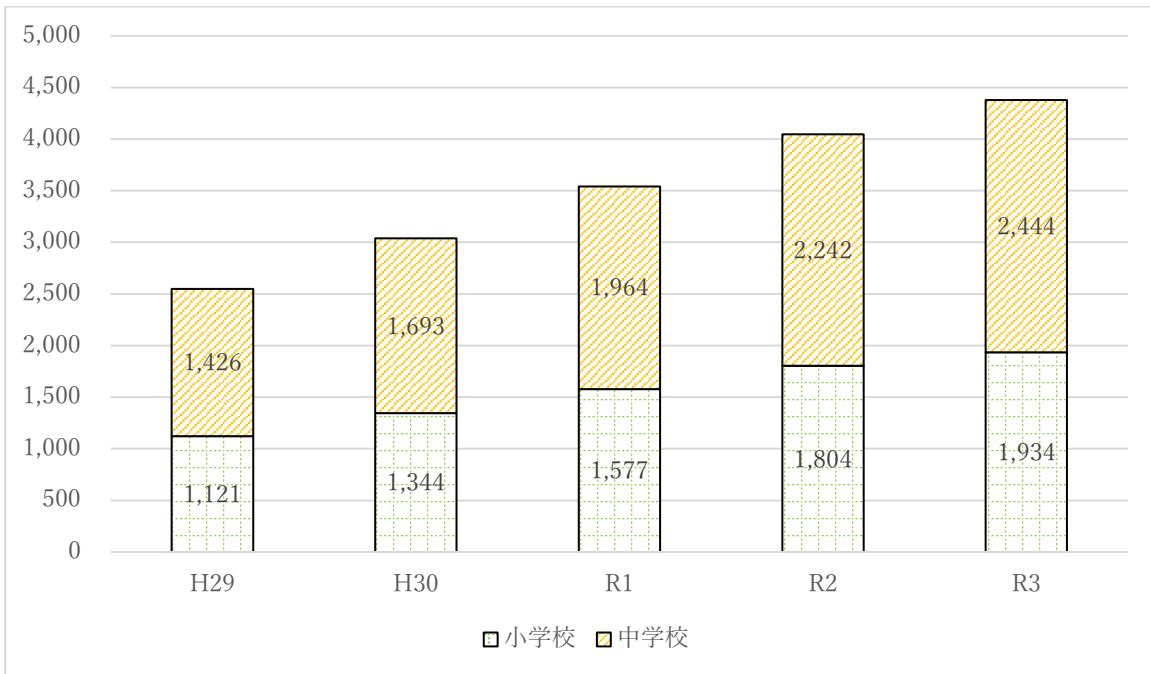


厚生労働省自殺対策推進室・警察庁生活安全局生活安全企画課「令和2年中における自殺の状況」

【※⑱年齢階級別自殺者数の年次推移（鹿児島市）】

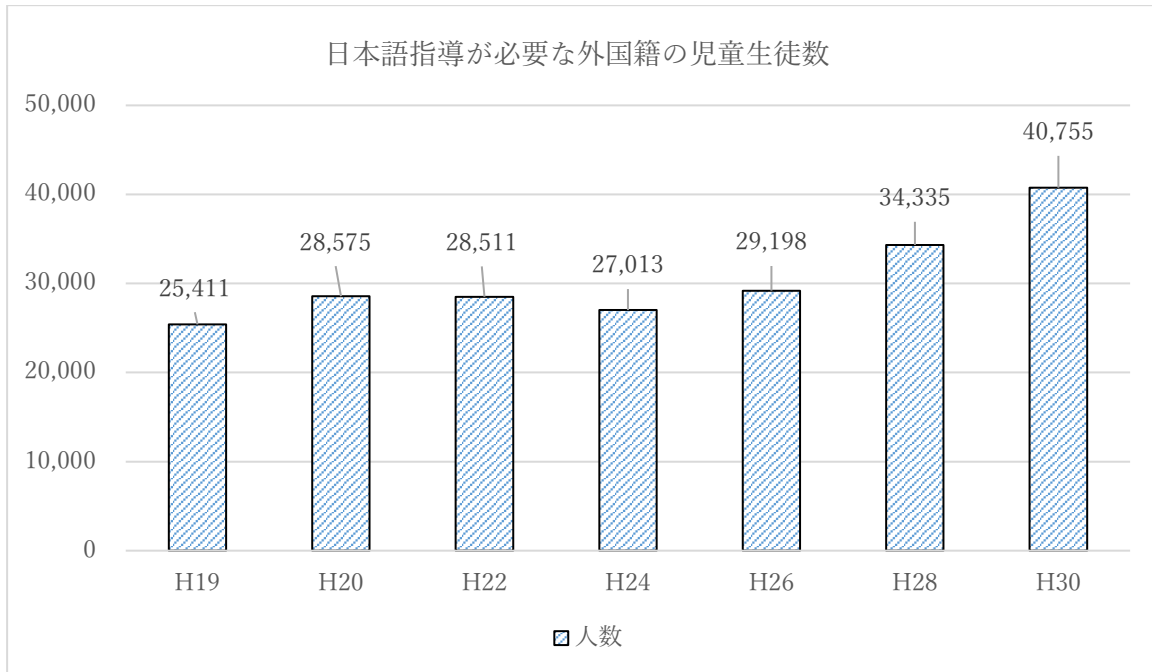


【※⑲特別支援学級児童生徒数】

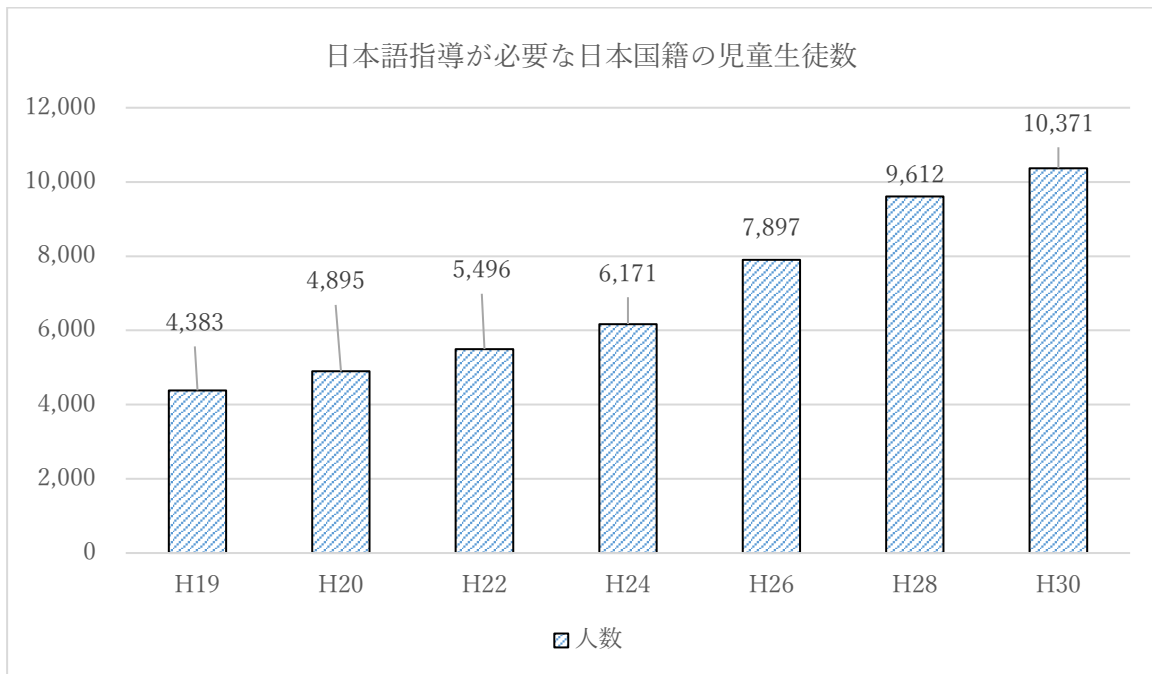


鹿児島市「鹿児島市の教育」

【※②日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数】



文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査（平成30年）」



文部科学省「日本語指導が必要な児童生徒の受け入れ状況等に関する調査（平成30年）」