

(仮称) 函館市子ども条例制定検討に係る提言書(たたき台)

函館市子ども条例制定検討委員会

目 次

I	条例の制定にあたって	1
1	条例制定の背景と趣旨	1
2	条例の基本理念	1
3	条例の性格	2
4	子育てに関する社会の各主体の役割と連携	3
5	条例の基本理念に基づく重要な取組	4
6	市民が共有できる表現を用いること	6
II	函館市における子どもの現状と課題	7
1	子どもの現状	7
2	家庭環境の現状と課題	9
3	学校教育の現状と課題	11
4	事業者の現状と課題	14
5	地域社会の現状と課題	14
III	「子ども観」の議論について	15

I 条例の制定にあたって

1 条例制定の背景と趣旨

少子化，核家族化の進行，保育ニーズの高まりなど，社会経済状況や女性の社会進出等を受けて，子どもを取り巻く環境は大きく変化してきているとともに，いじめ・体罰や児童虐待などが，後を絶たない現状にある。

こうしたなか，子どもの一人ひとりの人権が尊重され，生存と発達が保障される社会を目指すとともに，子どもが，自分の存在を受け入れてくれる環境のなかで慈しみ深く育まれ，希望をもって成長していくことができる社会の実現を目指し，とかく孤立しがちな子育て家庭を，社会全体で連携し，喜びをもって子育てに取り組んでいけるよう支援していくことが必要である。

そのためには，市民が共有できる表現と内容を備え，行政はもとより，家庭，学校，地域，関係機関等が，思いを同じくして，子どもや子育ての支援にあたり，さらに子どもが社会において構成員として認められ，自分の意思が表明できるよう，市独自の条例を制定することが必要である。

2 条例の基本理念

条例の趣旨や方向性・理念は，大人の子育て観の違いや価値観によって千差万別であるが，市民が共有できる理念を掲げ，施策の方向を総合的に示した条例であることが望ましい。また，理念は10年，20年経たないと定着しないので，時間をかけて浸透させていき，市民が社会通念として当然であると感じられるような仕組みづくりが必要である。こうした考えのもと，条例の基本理念を次のようにまとめた。

(1) 人権の尊重

すべての子どもは，生まれた時から人権を有し，一人の人間としてかけがえのない存在である。「子どもの最善の利益」が実現される社会を目指すことを基本に，子どもの視点に立ち，いじめや虐待等のない，子どもの生存と発達が保障される社会の実現を理念とする。

(2) 健全育成

すべての子どもは、全面的に庇護すべき存在として生まれ、成長の過程において、保護者や家族だけでなく、学校や地域社会のなかで、周囲の環境と関わりながら、子ども最善の利益が得られる養育環境が整えられ、個性や自分らしさを認められ、他者を思いやる心と社会性を育み、発達段階に応じて、「生きる力」を身に付けていくことができるよう育成していくことが必要であり、このことを健全育成の理念とする。

(3) 家庭での子育て支援

家庭は教育および保育の原点であり、保護者は子育てについての第一義的な責任を有する。また、保護者が子育てについての責任を果たすことができるよう、子育てに対する精神的、経済的負担や不安、孤立感を軽減し、親として自信を持って子どもと向き合える環境を整え、子育てや子どもの成長に喜びや生きがいを感じるができるよう、環境を整え、支援を行うことを理念とする。

3 条例の性格

当初、検討委員会においては、子ども観が2つの考え方に大別されたことから、条例の性格についても、次の2つの意見に大別された。すなわち、

①人権の尊重を主眼とする条例

②健全育成を主眼とする条例

の2つであるが、これまでの検討により、次のようにまとめた。

「人権の尊重」と「健全育成」は対立する関係ではなく、一体的なものとして捉えていくべきものであり、両者が最終的に目指すところは子どもが安心して成長していける社会をつくることである。

市が条例案を作成するに際しては、この検討委員会で意見が出された2つの性格を十分に考慮した上で、市民が共有できる性格として位置づけることが望まれる。

4 子育てに関する社会の各主体の役割と連携

家庭，学校，地域社会が連携して，子どもの育ちと子育てを支援していくため，それぞれの主体がその役割を果たし，相互に連携を図っていくことが必要である。

(1) 家庭・保護者の役割

家庭・保護者のあり方は，子どもの育ちに大きな影響を与えるとともに，子どもにとって家庭は育ちの基盤となる居場所である。自分が守られ大切にされているという自己肯定感を育んでいくことができる場であることが，家庭の基本的な役割である。

(2) 学校の役割

子どもたちが集団による生活，学習や活動を通して，社会の中で主体的に生きていくために，豊かな心，確かな学力，逞しい身体などの生きる力を身に付けることができるようにすることが，学校の基本的な役割である。

(3) 地域社会の役割

子どもの育ちや子育てに地域全体で取り組むとともに，地域のなかで子どもが健やかに育つ環境づくりに努めることが，地域社会の基本的な役割である。

(4) 事業者の役割

雇用する労働者が，子育てと仕事を両立させ，安心して子どもを生み育てられるよう，子育てに関しての理解や配慮，環境づくりに努めることが事業者の基本的な役割である。

(5) 市の役割

子どもの健全育成や子どもを生み育てやすい環境づくりを進めていくため，学校や地域など他の主体と連携して総合的に施策の推進に取り組むことが，基本的な役割である。

5 条例の基本理念に基づく重要な取組

(1) 人権の尊重

すべての子どもの最善の利益を守るという認識のもと、子ども一人ひとりが大切にされ、健やかに育つための環境づくり、そして子どもが生き生きと生活し、自分らしく成長していくことができるように人権が尊重される具体的な取組が必要である。

特に、著しい人権侵害である、いじめ・体罰や児童虐待の防止に向けた取組が必要である。

・いじめについて

いじめ問題の深刻さに対する認識をみんなで共有し、いじめを受けた子ども自身が受ける痛みをくみ取ったり、相手にも尊厳があり安心して生きていく権利があるということを子どもが自覚し、重く受け止めることを理解させるとともに、いじめの早期発見と早期解決、いじめを生じさせない環境づくりが必要である。

・体罰について

体罰は子どもの心身に深刻な悪影響を与え、力による解決の志向を助長し、いじめや暴力行為などの土壌を生む恐れがあることから、いかなる場合でも決して許されない行為である。家庭や学校などにおいて、ひとりで問題を抱え込ませないよう、周囲の人や関係機関が密接に連携し、地域全体で支援するなど、体罰に頼らない子育て・教育を啓発していくことが必要である。

・児童虐待について

児童虐待は、子どもの心身の健康や成長、場合によっては生命に重大な影響を及ぼすことが懸念されることから、相談や通告に対して迅速かつ適切な対応に努めるとともに、子育ての不安解消など保護者への支援に努め早期発見と未然防止を図ることが必要である。

(2) 子どもの健全育成の推進

家庭，学校，地域において，すべての子どもがひとりの人間として尊重され，発達段階に応じて，生きていくうえでの規範を学び，健全に育成されること，また，子どもが安心して，自分らしく，豊かに育つことができるよう家庭，学校，地域が連携して取り組んでいくことが必要である。

(3) 子どもに関する相談体制の充実

子どもの相談をめぐって学校や関係機関，関係団体等が連携を取りながら，解決に導くことができるよう，子どもが自ら相談できる体制の充実が重要である。とりわけ，第三者的な性格を有する相談機関の設置や，子どもを支援する団体と学校とが連携しやすい仕組みが必要である。

(4) 障がいのある子どもへの支援の充実

障がいのある子どもたちが，適切な療育を受けて成長し，自立していきけるよう支援を充実していくことが必要であるとともに，障がいのある子どもたちへの理解や，社会参加を促進していく施策の実現も重要である。

(5) 子どもの社会参加の促進

子どもは大人が用意した枠組みを受け入れるだけでなく，必要に応じて，子どもの声を聞き，受け止める機会を確保するための具体的な施策が必要である。

(6) 安全で安心な子どもの居場所づくり

子どもが心身ともに豊かに育つことができる環境を整えることが必要であり，とりわけ子どもにとって，安全に安心して遊びや学びができ，自分らしく過ごすことのできる居場所があることが必要である。

(7) 子育て家庭に対する支援

核家族化・少子化の進行，共働き家庭の増加などにより，親の育児不安や家庭の教育力の低下が懸念される場所であり，これらに対する積極的な支援策として，相談・助言活動の拡充や，親同士の交流を図るなど，各種子育て支援施策を推進することにより，子育てが楽しく，子どもを愛おしいと思えるような環境づくりを進めていくことが必要である。

6 市民や子どもが共有できる表現を用いること

条例は市民が共有できる言葉，また，子どもも理解できるわかりやすい言葉で表現することが必要である。そして，可能な限り難解な言葉を避け，子どもが守られていることを子ども自らが理解し実感できるようなものであることが必要である。

Ⅱ 函館市における子どもの現状と課題

1 子どもの現状

最近の多くの子どもたちの傾向については、家庭環境や生活様式の変化を背景に、生活習慣の乱れ、社会性や規範意識の低下などの傾向が指摘される一方、視野を広げ、世界や社会に目を向け自身の将来を真剣に考えたり、ボランティア活動等に取り組む子どもたちも存在するが、一般的には、次のような傾向が特徴的なものとして挙げられる。

(1) 集団でいるよりもひとりの時間を楽しむ傾向

以前は公園、路地や広場などで子どもが集まって遊ぶことにより自然に子どもらの間にコミュニケーションや時に衝突が生まれ、異年齢の子どもも含めたコミュニティを形成し、その中で、子どもはいろいろなルールを自然に身に付けることができた。現在の子どもも、ひとりぼっちになるのが怖く、誰かと繋がっていたいと思う反面、習い事などのため、子ども同士が外で時間を合わせて遊ぶことが難しくなっている。

加えて、携帯型ゲーム機やインターネットなどの普及により、ひとりの時間を楽しむことができるようになり、子どもが集まって戸外で、集団で遊ぶ様子が見られなくなっている。

さらに、最近の傾向として、表面的には仲が良さそうに見えても、お互いに気を遣いながら友人関係を保っているという傾向もあり、そのために、友人と集まって遊ぶことを面倒に思い、ひとりの時間を楽しむことを好む傾向にある。

中学生においては、「幼さが残る」、「周りの雰囲気把握する力が弱い」等、集団との関係での適応力が年々落ちてきている点が挙げられている。さらに家庭学習の時間が少ない、読書の時間が短い、地域行事への参加が低いなどの傾向も見られる。

(2) 低い自己肯定感

内閣府が行った「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査（平成25年度）」の結果によると、日本の子どもは、諸外国に比較して自己肯定感が低い傾向にあり、自分に自信がもてない、将来に対してあまり希望や目的をもてない傾向も指摘されている。これは、社会の現状が子どもたちに反映されているからであるからと考えられる。大人の価値観の多様化、経済状況や子どもを巡る環境など、先行きの不安な社会にあって、子どもたちが何をして良いのか分からない。希望をもってやりたいことを見つけられないのが現状である。

中には、我慢できる事や不満を自分の中に貯めておく事ができることを自分の長所と捉えている子どもや、自分がいじめにあっても忘れる事ができると考えている子どももいる。

大人は、子どもの良いところよりも悪いところに目が行きがちで、褒めることがなかなかできない。褒めるのは難しいが、褒めることが自己肯定感に直結する。家事の手伝いをすることが減り、褒められることが少なくなるなど、自己肯定感を育む機会が少なくなっているため、自信が培われる実体験の場を増やすなど、自己肯定感を育む機会をもっと増やす必要がある。

このことが条例に求められる大きな柱であり、市民の意識共有を図りながら、施策展開が図られるべきである。

(3) 不登校・いじめの問題

国の調査によると、我が国における不登校の児童・生徒は、約17万人にものぼり深刻な状況である。学校においては、電話連絡や家庭訪問等を行い、欠席理由を早期段階から把握するよう努めている。しかしながら、不登校の原因や背景となった要因については、個々様々であり「見立て」が難しく、子どもや家庭への支援が遅れて欠席が長期化すると、学校への復帰も難しくなると考えられる。

また、いじめの問題も極めて深刻な状況であり、平成24年度に全国の学校において認知された件数は、約20万件と過去最多を更新している。

各自治体においては、昨年9月に施行された「いじめ防止対策推進法」を受け、いじめ防止基本方針を策定するなど、いじめ撲滅に向けた様々な取組を始めている。

不登校およびいじめの問題ともに、個々の事案に対して、迅速かつ適切な対応が求められている。

(4) ゲーム・携帯への依存傾向

情報化の進展のなかで、携帯依存や電磁波などが問題となっている。道内においても、北海道教育委員会が中学1年生と高校1年生を対象に、本年、行った調査によると、1日のネット利用時間が、中学生で約2時間、高校生で約3時間となっており、睡眠や勉学に支障をきたしているなどの依存傾向が見られる。さらに、ネット犯罪被害やネットいじめも深刻な状況となっており、早急な対策が求められている。

2 家庭環境の現状と課題

(1) 家庭の教育力の低下

教育基本法の改正により、学校教育の役割に規律の重視が盛り込まれた。また、新たな項として家庭教育が加わり、その中で保護者の責任が明記された。その背景には、家庭の教育力の低下、基本的な生活習慣が身に付いていない子どもの増加がある。保護者の規範意識、責任感が低下してきていることも課題である。

人と付き合う社会性や人と議論を行う時に発言ができるコミュニケーション能力など家庭でも身に付けられるような、家庭での教育が必要である。また、食育と学力には相関関係があり、朝きちんと食べていない子どもは学力があまり高くないという調査結果となっている。

DVの問題も深刻で、体罰は学校だけではなく家庭の問題でもある。

(2) 過干渉と放任の二極化傾向

最近の保護者の子どもに対する態度は過干渉と放任の二極化傾向にあると言われる。子どもに過剰に支援するあまり、子どもが本来もってい

る力を引き出すことが阻害されている家庭が多く見られる。一人ひとりが大切にされることは重要だが、それが過剰に強すぎると過保護になってしまう。

(3) 児童虐待の問題

児童虐待は、子どもの心身の健康や成長、場合によっては生命に重大な影響を及ぼすことが懸念されることから、相談や通告に対して迅速かつ適切な対応に努めるとともに、子育ての不安解消など保護者への支援に努め早期発見と未然防止を図ることが必要である。また、孤立しがちな家庭で発生することが多いことから、関係機関が密接に連携し、地域全体で支援することが必要である。

(4) 大人の姿勢・親の責任感

子どもに物事を言う前に、まず大人がその姿勢と責務をきちんと果たすべきである。

親の子ども観、子育て観の違いによって、子どもに対する接し方やしつけのレベルが全然違うものになる。

親が忙しくて時間がない場合にも、子どもを慈しみ、健全に育てようとする気持ちをもつことは必要である。

また、働く女性の増加により、保護者と幼児の関係づくりにおいても、これまでの専業主婦家庭モデルは大きく変化している。その中で幼稚園や保育園、小学校に預けていると育ててくれるのではないかという考え方の親もおり、親の責任感を薄れさせているのではないかとの見方もある。

(5) 子どもの声の受け止めと反映

子どもの意見を反映させるためには、子どもがどこまでできるのかということと、意見を受け止めた大人がどう責任を果たすのかということについて議論する必要があり、子どもは大人が用意した枠組みを受け入れるだけでなく、自ら参加していく主体であるという認識のもと、子どもの声を受け止める大人の側の力量が必要である。

(6) 低所得家庭の増加

当市では、低所得の家庭が増加しており、小・中学生の要保護・準要保護受給者は、全体の32.4%を占めている。また、給食費の未払い、学用品等を買って与えない、子どもに朝食を食べさせない家庭も存在する。

労働環境、職場環境による勤務実態により子どもに手をかけられない保護者もいる。子どもが経済的にも精神的にも自立した大人に成長していけるよう、現代社会を形成している大人が、子どもを取り巻く環境を改善していく必要がある。

以上のような状況から、親の意識に訴えかけられるような条例にしたいという意見がある一方、法的な拘束力のある条例の中に親の責務を規定していくことに疑義を感じる意見も存在する。

子ども条例だけでは難しいかも知れないが、貧困の連鎖を生まないような各種の施策に繋げていくことが必要である。

3 学校教育の現状と課題

子どもが社会に出て、ひとりで生きて行ける力をつけるのが学校教育である。この数十年を振り返ると、子どもと保護者は様々な点で大きく変わってきており、学校も変化を続けている。

保護者や地域住民の学校に対する要望が多様化し、学校がその対応に多くの時間を要していることに加え、学習指導要領の改正に伴い、ゆとり教育から転換が図られたことによる授業時間数の増加や、確かな学力の向上や生徒指導、特別支援教育の充実など、今日的な教育課題に的確に対応するため、児童・生徒一人ひとりに対するよりきめ細かな指導が求められており、学校の仕事量が増加の一途をたどっていることなど、現在、学校はますます多くの課題を抱えている。いじめ、不登校等も依然として重要課題となっている。

(1) ゆとりのない学校現場

学校に課せられた使命は、子どもたちが集団で鍛え合い、学び合うことであると思うが、本来家庭や地域でやらなければならないことの多く

を担わざるを得ない状況にあり、学校は抱え込みすぎて、ゆとりがなくなってきたので、先生がゆとりをもって子どもに接するためにも、学校への保護者の応援が必要である。

(2) 食育，異年齢の交流などさまざまな学びの機会の提供

子どもが心身ともに健全に成長していくためには、食育が一番の基本であり、学校教育においても、給食や授業を通して、食育を推進していくことが重要である。

また、中高生のうちに小さい子とふれ合える時間を設けて子どもと接する事の喜びや楽しさを学ぶ機会を設けるなどとともに、道徳教育やキャリア教育の充実も子どもの育ちや環境を良くするために重要である。

(3) 子どもの失敗が許される学校

多様化している子どもの個性に応じた教育は難しく、担任の教師だけでは対応は難しい。学びの中では、成功体験だけではなく、失敗の経験とその反省が記憶に残り、その後の成功へのステップに繋がることから子どもにとってたくさんの失敗が許される学校であるべきである。

(4) 子どもが自ら考え納得できる教育

大人が社会規範を子どもに教えるだけではなく、なぜその決まりがあるのかを子どもと話し合ったり、どうして勉強が必要なのかを子ども自ら掴んでもらうことや、将来のために子ども自身が納得して学ぶことができることが大事である。

(5) 家庭や地域社会との協力・連携

子どもを育成していくためには、家庭や地域の役割と、学校の役割を相互に理解しあい、家庭や地域と協力・連携し合うことが重要である。

(6) 学習支援，社会性の育成

授業についていけない子どもを地域などで何らかの形で関与して学習支援を行うなど、多様な学習支援の環境を整備することが必要である。

中学校・高校は集団で学ぶという点で重要な役割を持っており，社会性を学び他人との付き合いや集団生活を学ぶ場としても重要な役割を担っている。

(7) 幼児教育の充実

集団生活の能力が身につくためには，まず幼児期の愛着形成が重要であり，幼児期を大切に育てなければ，小学校低学年から高校生にかけての育ちや，社会人としての形成が著しく損なわれるおそれがある。したがって，幼児教育の重要性を認識し，幼児教育の充実を図っていくことが必要である。

(8) 特別支援教育の充実

発達障がいの子どもが増えているのに，特別支援員の数は不足している現状にある。特別な支援を必要としている子どもの場合，適切な療育により伸びることが期待できるので，人材育成が必要である。また，放課後の子どもへの関わりも充足しているとは必ずしもいえない。

(9) いじめ問題への対応

いじめ問題は極めて深刻であり，いじめ問題の深刻さへの認識をみんなで共有する必要がある。いじめを受けた子ども自身が受ける痛みをくみ取ったり，相手にも尊厳があり安心して生きていく権利があるということを子どもが自覚し，重く受け止めることが大事である。

いじめへの対処として，状況によっては，登校を控えさせることも必要である。

一方，いじめる側の子どもの日常的ストレスや悩みに対処していくことも必要で，いじめを生じさせない環境づくりが大切である。

特に，情報化の進展のなかで，ケータイ依存の問題とともに，ネットいじめも深刻な被害をもたらしている。子どもの育つ権利を守るためには，野放しにゲームをやらせるのではなく，使用時間を制限したり，時には，携帯電話やゲーム機を取り上げることも必要である。また，ネットパトロールなどの対策も必要である。

4 事業者の現状と課題

子どもが健やかに育つためには、雇用する労働者が子育てと両立しながら就労できる環境づくりを行う必要がある。また、子どもを安心して生み育てられるまちづくりを進めていくためには、事業者ばかりではなく、社会の各主体が協力し、働くことと家庭生活が両立するような社会をつくっていく必要がある。

5 地域社会の現状と課題

地域社会の教育力が低下している現状において、子育て家庭を支援し、家庭と地域社会との共助の関係を構築することが求められている。幼児期は社会人へのスタートであり、家庭や地域社会において、子どもにとって望ましい環境のなかで、学校教育が始まることが重要であることを、地域全体で認識してほしい。地域に、子どもが遊べる場所が少ないので、地域が主体となった運営等の手法により子どもが安心して遊び集える場所をつくる必要がある。また、子育ては大変なので、地域コミュニティの中で、母親等が気軽に、相談できる場所をつくるなど、子育て家庭を地域ぐるみで支えていく仕組みづくりを進めていく必要がある。

Ⅲ 「子ども観」の議論について

子どもは生得的に人権を有し、幸せに健全に育まれていくべきであるという事は、万人の共通認識である。しかしながら、家庭における育児、幼稚園・保育園における幼児期の教育・保育、小・中・高等学校における学校教育を含め、子どもとはどのような存在であり、どのような可能性を有しており、彼らにどのように関わっていったら良いかという点では、様々な考え方があり、この検討委員会においては、2つの考え方に大別された。

① 子どもの権利を強調した子ども観

子どもが自らを成長させることは子どもの生来的な権利であり、まず、自分が権利を持っているということや他の人の権利を尊重しなければならないということを学び、自分を守る力を持つということが重要であり、自分の体験を通して自分の道を切り開いていくことが自己肯定感につながっていく。

子どもの個性や意見を尊重するが、幼い子どもについては、生命を守ることを第一義的に考え、発達に応じて子どもの意見を受け止めるということを考えるべきであり、子どもの言うことを何でも聞くということとは違う。

② 教育の必要性を強調した子ども観

大人同様子どももコミュニティの中で生きており、好き勝手にすべきではないことを子育てのポイントに押さえておくべきである。子どもは社会の中で多くの文化を学び、人と関わる中で「生きる力」が育まれる。人間は社会の中で生きていくということをしっかりと伝えるべきで、子どもが自立心、公德心、社会性を自ら育てていくためには、トイレトレーニングや箸の使い方などのしつけはもとより、小学校での読み書き、そろばんなどの教育を通じての社会化は不可欠であり、適度な刺激、ストレスは重要である。子どもが自分の考えを他者にしっかりと伝える力を育むことは特に重要であり、仕事を通じて、社会に貢献できる人間になることが大事で

あることを子どもに伝え続けることこそが必要である。そうしたことから学齢期に鍛えられることも必要であり、受験制度が全くの悪とは言えない等の意見が出されたところである。

③ ふたつの子ども観の類似点と相違点等

両者の子ども観を詳細に検討すると、全く相反しているというわけではない。一方、子どもに自由を十分に与えることと、ある程度コントロールして育てていくということを共存させていくことは非常に難しい。

子どもは自分で考え、行動する機会を与えられるならば、子どもなりに一生懸命考え、持てる力を発揮する。周りが自分の存在を認めてくれているということがわかれば子どもは安心して成長していくし、愛着をもてる人がひとりでもいれば子どもは安心するものである。また、自分のことを否定しないで肯定してくれる人がいれば子どもにとって安心感につながる。

社会は厳しく、子どもの時は真綿のような柔らかいもので守られているが、子どもから少し真綿を取った方が良い場合もある。逆に社会を真綿でくるむのも良いと考える。

子ども観については、どちらの考え方も必要であり、子どもをどこまで支援するのかは立場によって意見は様々であるが、「どう育ててほしいのか。」、「子どもをどう育てるのか。」という考え方に基づき、条例に表現されるべきである。