

子どもの権利条約に関する  
第3回市町村アンケート調査結果の要点と  
群馬子どもの権利委員会の意見

2011年9月

かけがえのない いのち、人権、自由を子どもに

**群馬子どもの権利委員会**

〒371-0026 前橋市大手町 3-1-10 教育会館 3F

Tel. & Fax. 027-235-8876

### 今回の第3回市町村アンケートにいたる経緯

私たち群馬子どもの権利委員会は1993年の設立以来、子どもの権利を擁護し発展させるために微力を尽くしてまいりました。子どもを守るための国際的なNGO（非政府組織）であるDCI（Defence for Children International）の日本支部に加入し、DCIを通じて日本の状況を国連に反映させることにも一役かかってきました。

その間、1994年4月に日本が「子どもの権利条約」を批准・承認し、日本政府は国内法の整備状況と子どもの生活実態を国連に報告しました。その報告を受けて、国連子どもの権利委員会では審査を行い、1998年6月、日本政府に対する第1回の勧告（正式には「最終所見」）が出されました。「条約の原則と規定を実施し監視するに当たって、NGOと緊密に交流し協力する」ことも勧奨されていました。

これを受けて、群馬子どもの権利委員会は1999年、当時70あった群馬県内の全市町村を対象に、子どもの権利条約にかかわる子ども行政についてのアンケート調査を実施し、子どもの権利条約の周知と子どもの権利や人権の擁護について、実情をお訊ねしました。全体の約81.4%に当たる57市町村から回答が寄せられ、集約結果とそれに関する群馬子どもの権利委員会の意見を、同年12月に公表しました。

国連への政府報告は5年ごとに提出しなければなりません。第2回政府報告は2001年11月に出され、審査を経て、国連の第2回勧告が2004年1月末に出されました。これに応じて、群馬子どもの権利委員会では2005年9月、第2回のアンケート調査を当時54になっていた県内全市町村に実施し、75.9%を上回る41市町村から回答をいただいたのです。集約の結果と私たちの意見は、2006年10月に公表しました。

そして今回、第3回です。日本政府の第3回報告は、2年遅れで2008年4月国連に提出され、私たちNGOも前2回と同じく市民サイドからの報告を提出するとともに（群馬からも10本の実情報告を英訳して国連に届けました）、前回にひきつづき子どもたち自身が直接ジュネーブに行って国連に訴える場も作りました。

国連は2010年2月に予備審査、5月に本審査を行い、6月11日に第3回の勧告を出しました。今回の勧告では、日本の社会支出が低く「人口の約15%が貧困である」ばかりか、「子どもと親および子どもと教師との間の関係の貧困さ」が子どもの「情緒的幸福度の低さ」を招いていると指摘した点が注目されます。また、中央政府と地方自治体が「市民社会組織との継続的交流と共同体制を確立する」必要も勧告されました。

### 第3回市町村アンケートの意義と概要

これまで2回のアンケートで、県内各市町村が不十分な面はあるものの子どもの人権や権利のために努力していると知った群馬子どもの権利委員会は、第2回アンケートの結果を公表した翌月の2006年11月、県の青少年子ども課および教育委員会と話し合いを持ちました。また、藤岡市、前橋市、富岡市など、つぎつぎと自治体を訪問してのり多い話し合いを続ける一方、シンポジウムを開いて第2回勧告の学習も深めました。

そうした中で、前2回の国連勧告にそれぞれ応じてアンケート調査を行ったと同様に、第3回勧告を受けて第3回の市町村アンケートを実施する必要性が痛感されてきました。アンケートを継続することで、子どもの権利を擁護し発展させる県内市町村の動向や変化を認識できます。また、民間団体の群馬子どもの権利委員会が、アンケートを通じて県や市町村との交流と連携を深めることは、国連勧告の精神にも副うものです。

このようなところに意義を見いだして、群馬子どもの権利委員会は2010年10月、合併で35になっていた県内の全市町村に「子どもの権利に関するアンケート」を発送しました。項目は前回はほぼ受けつぎましたが、「子どもの貧困」に関する1項目を加え、学校でのいじめや体罰のほかに、家庭での虐待を入れました。大略次のとおりです。

1. 子どもの幸福や権利にかかわる職務は、どの部署で行っておられますか。
2. 国連からの第3回勧告に関して、国や県から何らかの情報や通達がありましたか。
3. 子どもの権利条約や第3回勧告を、どのようにして住民に知らせておられますか。
4. 学校関係職員、社会教育職員、民生児童委員などに、どんな研修をされていますか。
5. 条約と勧告が重視する「子どもの意見表明権」に、どう取り組んでおられますか。
6. 最近問題になっている「子どもの貧困」の問題に、どう対処しておられますか。
7. 家庭での子ども虐待、学校でのいじめや体罰に、どんな対策を立てておられますか。
8. 子どもの人権や権利が侵害されないように、どのようにしておられますか。
9. 「子どもの権利条例」を制定したり、子どもの実態調査をしたりしておられますか。
10. 民間団体と協力しておられますか。群馬子どもの権利委員会に何を期待されますか。

各市町村とも多忙で回答が困難でしたが、結局のところよく主旨をご理解いただいて、2011年3月末までに、全部で35の県内市町村のうち桐生市以外の11市（ただし、みどり市は「回答保留」と回答）と10町5村、合計26市町村から回答がありました。これは全体の約74.3%になります。ご協力に心から御礼申し上げる次第です。

### 第3回市町村アンケート結果の要点と群馬子どもの権利委員会の意見

2006年の第2回アンケート結果の集約では、1999年の第1回の集約にならって5つの柱に問題をしぼり、それを課題としていました。子ども行政の一元化、条約の広報と職員の研修、子どもの意見表明と社会参加、子どもの人権侵害の救済、子ども施策の原則、の5つですが、今回はそれを一部修正したうえ、「子どもの貧困と家庭での虐待」を加えた6つの柱を課題として設定し、それに則して検証を進めることにします。

なお、市町村からの回答をそのまま列挙した基礎的な資料は別に用意しました。また、言うまでもありませんが、この報告はあくまでも手元に届いた回答に基づいてまとめを行い、それに群馬子どもの権利委員会としての意見を付け加えたものです。

#### 1. 子ども行政の一元化

第1回アンケートでは、教育部にこども課を設けて子ども行政の一元化をはかっていたのは太田市だけでしたが、前回の第2回は太田市のほかに館林市がこども福祉課を設け、藤岡市も健康福祉部に子ども課を設置していました。前橋市も保健福祉部に児童家庭課があり、渋川市は社会福祉部に子育て支援グループを置いていました。

今回、こども行政の一元化はさらに進んで、高崎市が保健福祉部にこども家庭課を設置し、伊勢崎市も福祉部に児童家庭課があります。富岡市と安中市にもこども課ができています。玉村町には子ども育成課があり、中之条町は教育委員会にこども未来課を置いています。榛東村の子育て・長寿支援課は温かみを感じさせる名称です。

専門の部署はとくにないと回答した場合は、福祉課、健康福祉課、住民福祉課、それに教育委員会などで子ども関係の仕事をしています。いっそうの一元化が望まれます。

#### 2. 条約の広報と職員の研修

(1) 国連勧告に関して県からの情報や通達があったと答えたのは、前回のアンケートでは4町村ありました。今回はすべての市町村が「なし」か「不明」です。県が周知を怠っているのは明らかで、今からでも通達を出すなどして周知に努めるべきでしょう。

国や県からの情報や通達のかわりに、多くの市町村はインターネットやマスコミから情報を得ています。このアンケートで初めて国連勧告のことを知り、おそらくは関係方面のホームページにアクセスした場合も、高崎市など3市6町ありました。

(2) 市町村が行う住民への広報についても、国連勧告はおろか、子どもの権利条約自体を知らせ広めることもけっして活発とは言えません。しかも、人権問題全般の中で行っている場合が普通です。なんらかの広報を行っている市町村は約35%、前回の約27%からは上昇しましたが、第1回の約35%と同じレベルに留まっています。

その中で、藤岡市が「子ども自身の人権意識の普及・高揚のために」人権作品の募集事業を行っており、注目されます。下仁田町も人権尊重標語・作文・ポスターを小・中学生に募集していますし、高山村では全村民対象に人権標語を募集しています。

住民への広報が低迷しているのはまことに残念です。子どもの人権や権利に対する住民の意識をもっと高めるために、市町村当局はいつその努力を払うべきでしょう。また、学校教育だけでなく行政が直接子どもへの広報に力を入れることも必要です。

(3) 学校関係職員に対する研修は、人権教育全般の研修として約64%の市町村が実施しています。前回は約54%、第1回約37%でしたから、明らかに前進です。社会教育職員の研修も約38%が実施、前回は約22%、第1回はほぼ皆無でした。民生児童委員の研修は今回初めてお訊ねしましたが、約15%（2市2町）の実施でした。

研修の前進は喜ばしいことですが、前回は4市町村、第1回は3市町村で子どもの権利に特化した研修が読み取れたのに、今回は2町村のみです。その1つ榛東村では、夏休みに全行政区で子どもの人権啓発ビデオ「桃色のクレヨン」の視聴会と話し合いを実施し、総計子ども461名、大人388名が参加しました。子どもの権利条約と国連勧告を学習する機会を、各市町村が研修のなかにぜひ取り入れていただきたいと思います。

### 3. 子どもの意見表明と社会参加

子どもが思いや願いを自由に言えるように、各市町村ではさまざまな工夫をこらしています。前橋市は各学校に意見箱や相談箱を設けていますし、沼田市は行事などにアンケートを実施しています。教育相談員を配置している市町村もいくつもあります。注目したいのは授業改善を重視する藤岡市や川場村のような姿勢で、「授業の中で自由に発言できる雰囲気」をつくり、「自分の意見や思いを発表できる基本的な能力」を養うのです。

「子ども議会」や「市長と語る会」を設けて、子どもたちに意見表明の場を提供している市町村は、前回約24%、第1回は約16%ありました。今回は特定してお訊ねはしませんでした。それでも約19%（高崎市など4市1町）が「子ども議会」や「少年の主張大会」などを開催していると答えています。少数ながら試みられているのでしょう。

しかし、実際に子どもセンターや児童館などの建設や運営に子ども自身が関わっている例は、前回同様ほとんどありません。児童館などの施設がない場合が多く、児童館が廃止の方向に進んでいるところもあります。その中で前橋市は、新しい児童文化センターを構想する段階から子どもたちの希望や願いを収集し、基本計画に反映させています。また、太田市もそうですが、アンケートをとって運営に活用しています。

子どもの意見表明権は子どもの権利条約第12条に明記されている重要な権利で、国連の第3回勧告でも引き続き「子どもの意見の尊重」と題する項目を設け、「すべての場面において、子どもに影響を与えるすべての事柄について、子どもがその意見を十分に表明する権利を促進するための措置を強化すること」を日本政府に勧告しています。

子どもが自由に意見を表明できる能力や場所を保障することはもちろん大切ですが、大人がその意見を尊重しなければ意味はありません。また、子どもに関わる施設や行事の計画や運営に子どもが参加できるようにすることも、意見表明の重要な保障となります。

#### 4. 子どもの貧困と家庭での虐待

今回初めてお訊ねした問題で、前回および第1回との比較はできませんでした。

(1) 貧困家庭に対する経済的援助は、約65%の6市11町村がなんらかの形で行っています。前橋市は貧困家庭に児童扶養手当と就学奨励費を、伊勢崎市はひとり親家庭に児童扶養手当と福祉手当を支給しています。沼田市は低所得層の保育料を低く設定し、就園奨励費を出しています。貧困家庭に児童扶養手当や就学援助費を支給するのが一般的ですが、神流町や川場村のように奨学金を貸付けるところもあります。

最近の経済状況のもとで、経済的援助のいっそうの拡充は急務だと思われます。

(2) 「子どもの貧困」は経済的な面だけでなく、精神的な面にも及んでいます。「驚くべき数の子どもが情緒的幸福度の低さを訴えて」おり、「その決定要因が子どもと親および子どもと教師との間の関係の貧困さにある」と、第3回国連勧告も指摘するのです。

こうした人間関係の貧困、とりわけ親子関係の貧困には、太田市など半数の市町村が、相談員による相談の機会を保障することで対応しています。とくに注目すべきは、中之条町や榛東村のように、子育て支援で親子関係の充実をはかっていることでしょう。親子で参加できる居場所づくりを推進するみなかみ町、「子育て講座」を実施している川場村、家庭教育学級でいい親子関係を築こうとする高山村の試みも注目されます。

(3) 家庭での子ども虐待に対しては、予防策や救済措置がいろいろ構じられています。

伊勢崎市は昨年10月に「子育て相談センター」を設置、関係機関と協力して迅速できめ細かな対応ができるようにしました。館林市も「子育て支援連絡会議」を設置して、子育てに対する総合的な支援を行っています。安中市のように家庭児童相談を実施している例も目立ち、藤岡市では2009年度に36件の虐待関係相談がありました。

また、「要保護児童対策地域協議会」を設置し子どもの虐待に対処しているという回答が、約46%の市町村からありました。前橋市は学校で子どもの表情や身体の様子を注意深く観察し、虐待を発見すれば子ども課や児童相談所と連携して対処しています。高山村も保育園や学校で子どもの様子を観察し、虐待の気配があれば行政と相談しています。

大人が子どもをありのままに受け止めプラスの面を評価して、温かい人間関係を築くことが大切ではないでしょうか。虐待の早期発見と迅速適切な対処はもちろん必要ですが、親の意識を高めることも重要です。子育てや子どもへのかかわり方についての研修会を、藤岡市（年4回も）や伊勢崎市が保護者に実施しているのは、注目すべきでしょう。

## 5. 学校などでの人権侵害の救済

(1) 学校でのいじめや体罰などには、約92%の市町村がなんらかの対策を立てています。前回は約90%、第1回は約75%でしたから、大多数で定着しています。いじめへの対策はまず教育相談で、富岡市や千代田町のように各学校に配置された相談員によるものもあれば、沼田市や下仁田町のように市や町の教育研究所で行う場合もあります。

しかし、今回初めて登場し、前橋市や館林市など約31%にあたる7市1町が実施していると答えたのは、子どもたちへのアンケート調査でした。単にいじめだけでなく、学校生活全般に関する場合もあり、多いところは月1回行っています。子どもの声や実態を知り、いじめの早期発見や生活指導に役立てるためでしょう。

体罰については、富岡市や前橋市のように、校内服務規律委員会や職員会議で教職員が体罰根絶の共通認識を持つようにしている場合がいくつか見られます。校長会などの機会に教育委員会が管理職を指導しているといえます。

いじめや体罰への根本的な対策は人間関係を改善することですが、今回はそうした認識も見えました。伊勢崎市は「日常の教育活動を通じ、教師と子ども、子ども同士の好ましい人間関係づくりに努めて」いますし、富岡市も「わかる授業に心掛ける」ほか、「共感的な態度」で接し敬称で呼びあったりして、「望ましい人間関係作り、学級経営の充実に努め」ています。吉岡町や榛東村は人権教育に力を入れています。

いじめや体罰の問題で教職員に研修を行っている市町村は約69%で、前回約66%、第1回約60%でしたから、前進です。研修の形もさまざまで、沼田市は年2回生徒指導主任を招集して会議を開き、専門家の講演会や各校の事例に基づく情報交換などを行っています。PTAと教職員への人権問題研修会も、長野原町などが実施しています。

(2) 全般的に子どもの人権や権利の侵害を防ぐ対策として、「子どもの人権専門委員」またはそれに準じる委員を置いている市町村は約27%でした。前回約34%、第1回は37%でしたから、後退しています。その多くは人権擁護委員の職務の一部で、民生委員が兼ねる場合もあります。市町村独自の防止・救済制度もほぼ皆無でした。

しかし、ほとんどの市町村は電話や相談室を用意して、子どもや親が接触してくるのを待っているのです。気軽に相談できる手だてと雰囲気が必要でしょう。こうした相談制度があることを、広報紙などでたえず住民に知らせることも重要だと思われます。

## 6. 子ども施策の原則

子どもの人権や権利を擁護し発展させるという基本的立場を明確に表明するために、それぞれの市町村が独自の「子ども権利条例」を制定したり「子ども権利宣言」を採択したりすることは、意義深いことだと考えます。藤岡市は「藤岡市子ども憲章」を2004年12月に制定しましたが、2008年2月には「いじめ撲滅宣言」を子ども会議（毎年開催）で採択しました。高崎市は子どもが安心して暮らせる町づくりを基調とした「こども都市宣言」の採択を検討中ですし、みなかみ町も権利条例制定を検討中です。

子どもの生活実態調査は適切な対応のために欠かせませんが、いじめ防止に主として関わるアンケート以外で調査を実施したのはわずか3町、全体の約12%でした。前回は約17%、第1回が約28%ですから後退しています。そのうち吉岡町と明和町は次世代の計画策定に伴う調査で、邑楽町は全国学力調査の児童質問紙による実施でした。

民間団体と協力していると答えた市町村は約19%の5市町村、協力はまだまだこれからです。しかし、沼田市がNPOや子育てサークルなどと協力し、川場村も利根沼田地域生活支援ネットワークと連携しています。玉村町は行事などで子育てボランティアの協力を得ていますし、高崎市は24時間通報対応の一部を民間団体に委託しています。

また、このアンケートの結果を知らせてほしい、子どもの権利のいっそうの推進を期待する、といった声が寄せられました。私たち群馬子どもの権利委員会は民間団体の一つとして責任を痛感し、社会の要望や期待に微力ながら応えていきたいと念願しています。