

「権利の主体としての青少年の成長を支援する方策について」

—— 子どもの権利を実生活のなかへ ——

答 申

平成15年2月

東京都豊島区青少年問題協議会

はしがき

平成 12 年（2000 年）4 月の地方自治法改正により、区の自己決定、自己責任のあり方が従前にも増して問われる時代となりました。分権化が進むことで、行政サービスの住民ニーズへの即応性が高まるとともに、地域住民による自主的な選択が自治体の政策を動かしていくことがさらに期待されています。

このような動きを踏まえ、自治体には、従来の縦割りの施策の運営ではなく、総合化を目指しつつ社会の動向に応じた柔軟で機動的な政策の立案と遂行が求められています。特に、未曾有の少子高齢社会を迎えた今日、子どもを巡る環境の整備とともに、子ども自身の育ち、子どもと親、さらには地域社会とのあり方に関する新たな方向性の確立が喫緊の課題となっています。

青少年問題協議会は、子どもの健全育成に日頃から情熱を注いで下さる地域の皆さんや区議会議員、専門学識経験者、そして学校、警察関係者を含めた行政が一体となって、子どもの未来をより豊かなものとするために、持てる英知を結集する場であります。そして、地域の問題に対して地域を挙げて取り組み、自らの社会のあり方について地域住民が参画する、まさに実践の場でもあります。

学校週 5 日制の完全実施にともない、学力低下の不安が喧伝されていますが、同様に、子どもを取り巻く課題は、遊び、生活、虐待やいじめ、非行など、どれ一つとしておろそかにできないものばかりです。子どもの健全育成に係る諸問題については、行政はもちろん地域の知恵と力を結集して取り組むとともに、当事者である子どもの視点から問題を見据えることが極めて重要です。

そこで、今期の青少年問題協議会には、「権利の主体としての青少年の成長を支援する方策」をテーマとして諮問させていただきました。子どもに係る施策のあり方を多方面から議論いただいた結果が、本答申にふんだんに盛り込まれていることは、まことに喜ばしいかぎりです。

21 世紀を担う子ども達の生活環境、教育環境を整え、次代に引き継いでいくことは、今を生きる私たちの責任です。暮らしやすいまち、子育て・子育てに取り組むまちを目指して地域とのパートナーシップを築いていくことが、豊島区の、東京都の、そして日本の限りない発展に寄与し、明るい明日を切り拓くことにつながっていくものと信じています。

平成 15 年（2003 年）2 月

東京都豊島区長 高野之夫

目 次

はじめに	1
1 「権利の主体」としての子ども観と子どもの権利の基本的な考え方	2
1) 「権利主体としての子ども」観	2
子どもは人間である	2
子どもは子どもである	2
子どもはやがておとなになる発達過程の存在である	2
2) 子どもの権利の本質	3
3) 子どもの権利と義務の関係	3
2 「国連・子どもの権利条約」の特徴と意義	4
1) 子どもの権利条約をめぐる状況	4
2) 子どもの権利条約の特徴	4
3) 子どもの権利条約の意義	5
3 「子どもの権利」をめぐる自治体の動向	5
子どもの権利条約をめぐる国内外の動き(一覧表)	6
4 豊島区における子どもの権利の現状と課題 (権利主体としての子どもの発達保障)	7
1) 生存	7
2) 発達	7
体力・運動能力の低下	8
メディア環境と子どもの発達	8
不登校児童と発達保障	9
休息・余暇、遊び、文化的・芸術的・生活の保障	9
3) 保護	10
虐待からの保護	10
ドラッグからの保護	10
乳幼児・児童の保護	10
a. 乳幼児の保護	10
b. 児童の保護	11
4) 参加・参画	11

5	権利の主体としての子どもの成長を支援する方策の重点課題	12
(1)	基本的課題	12
(2)	具体的課題	12
1)	「子どもの権利」を具体化するために	12
	権利条例づくりに向けた組織の立ち上げ	12
	「子どもの権利ノート」(子ども向け)の作成と活用	13
	子どもの権利オンブズパーソン制度の創設	13
	「子ども青少年会議」の発展的展開	13
2)	子どもの成長・発達権を具体的に保障するために	13
(a)	子育ての場の保障	13
	「ティーンズ・プラザ」の建設	13
	「プレーパーク」の早期実現	14
	学校施設の活用による子どもの選択肢の拡大	14
	乳幼児期とその親のための子育て拠点としての	
	“たまり場”(ドロップインセンター)を全小学校区に設置	14
	小学校の校庭を芝生化し、地域開放を実施	15
(b)	子育ての時間の保障	15
	～子どもの発達を歪める“メディア漬け”を防ぐために～	
	乳幼児の親のための「メディア・スタート・プラン」	15
	小中学生を対象にした「メディア・リテラシー教育」	15
(c)	各種体験活動の保障	15
	文化芸術体験	16
	自然体験(ビオトープ、セカンドスクール)	16
	通学合宿	16
6	権利の主体としての子どもの成長を支援するために 提言	16
(1)	「おとなの権利」と「子どもの権利」	16
(2)	子どもの権利の捉え方の普及	17
(3)	子どもへの援助のあり方とおとなの意識変革	17
(4)	子どもの権利主体としての成長を支援する具体的な展開	17
	おわりに	18
	用語解説	19
	青少年問題協議会検討内容	21
	青少年問題協議会委員名簿	23

はじめに

豊島区は、本協議会の前回の答申「 - スローガンからシステムへ - 青少年の社会参加の推進方策について」(平成13年3月)を受け、これまで子ども青少年会議の設置など青少年の社会参加・参画や意見表明の機会づくりを推進する施策を進めてきています。

こうしたなかで、子どもの生存・発達を育み、積極的な社会参画を進めるうえで基本的な考え方となる「子どもの権利」を尊重し、社会全体とりわけ行政が率先して子どもの成長を支援していくことが重要な課題となっています。

これを受けて、今期の青少年問題協議会においては「権利の主体としての青少年の成長を支援する方策について」が諮問されています。

諮問を受けてから現在まで、8回にわたる専門委員会、4回の定例協議会を開催し、子どもを取り巻く現状と問題点の整理を行い、権利の主体として青少年の成長を支援するための施策の具体化について検討を重ねて、答申としてまとめたものです。

なお、本答申では子どもの権利条約が18歳未満の子どもを対象としていることから「子ども」の語を使用し、「青少年」という語は使用しないこととします。

1 「権利の主体」としての子ども観と子どもの権利の基本的な考え方

1) 「権利の主体」としての子ども観

まず、子どもとはいかなる存在であるのかをあらためて問う必要があります。

子どもは権利の主体であるという子ども観は、3つの要素から構成されています。

子どもは人間である

子どもは人間として扱われてこなかったという歴史的事実があります。

子どもは基本的な生活が保障されることで、安心してのびのびと成長していくことができます。生存が守られていることが子どもの権利の土台にあるということであり、子どもは人間として尊重されるということが大前提になっています。

子どもは子どもである

子どもは独自の子ども時代を生きる存在であり、特別に援助が必要な存在として考えられるようになってきました。子どもは子ども期を通して人間としての成長を遂げていく存在です。そのため、子ども時代の遊びの保障や人間関係を形成する子ども自身の取り組みを保障されることが求められています。

子どもはやがておとなになる発達過程の存在である

人格形成の機会の喪失が顕著になっている現状において、おとなは子どもの意思や欲求を受けとめ、成長のためのさまざまな試行錯誤を受けとめていくことが求められています。子どもは、やがておとなになっていくという視点から、子どもの体験学習能力の形成が問われているのです。その点で「良識ある公民たるに必要な政治的教養は、教育上これを尊重しなければならない」(教育基本法第8条)という視点は実践的にも重要です。

これら3つの側面から、子ども期を総合的に捉え、それぞれの側面から子どもを支援していくことで、人間としての子どもの発達・成長を保障することができると思います。

2) 子どもの権利の本質

「子どもの権利条約」が1989年11月20日に国際連合総会において採択され、わが国では1994年4月22日に国会で批准（国際条約をわが国の法律とする国会での確認）されました。

本条約の根幹に位置づけられる第6条〔生命への権利、生存・発達の確保〕「1 締約国は、すべての子どもが生命への固有の権利を有することを認める。2 締約国は、子どもの生存および発達を可能なかぎり最大限に確保する」は、生命権と発達権の保障が子どもの権利の根底にあることを謳っています。

また、第12条の「意見表明権」をはじめとする市民的自由に関する条項群（第13条〔表現・情報の自由〕、第14条〔思想・良心・宗教の自由〕、第15条〔結社・平和的集会の自由〕、第16条〔プライバシー・通信・名誉の保護〕、第17条〔適切な情報へのアクセス〕）は、子どもの権利の柱のひとつとなっています。

特に第12条は、「締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について、自由に自己の見解を表明する権利を保障する」としています。その際、子どもの見解が、その「年齢および成熟に従い、正当に重視される」ことを明示しています。「子どもが自由に意見を表明する権利を保障する」とともに、「表明された意見を適切に重要視・尊重する」ことをおとなの義務として規定しています。

この意見表明権と成長発達権を軸として、子どもの人間関係の形成を育むところに「子どもの権利論」の本質があります。

さらに子どもは、自らの人生の主体として、あるいは社会の一員として、人間の尊厳を保障することが求められています。

こうしたことから、子どもの権利の保障にとって、子どもの権利行使のための能力を高めていく「権利教育」が重要な課題となっています。

3) 子どもの権利と義務の関係

「権利は義務を果たしてこそ保障されるべきである」という考え方（権利と義務のセット論）からは、子どもの権利を制限する議論しか生まれません。（権利とは法的能力であり、義務とは法的責任のことです。）権利とは生きていくための、発達・成長にとっての不可欠な前提条件として社会で認められているものです。

発達・成長の過程にある子どもに法的義務を課する議論は、発達・成長の過程そのものを傷つける恐れがあります。子どもは権利について学習し、それを行使するなかで、権利について認識を高め、権利の実現方法を身につけていくことができるのです。子どもの発達・成長のレベルに応じた社会のルールを個々の子どもに伝えることが重要であり、権利と義務のセット論で権利を制限することがあってはならないと考えます。

2 「国連・子どもの権利条約」の特徴と意義

1) 子どもの権利条約をめぐる状況

日本政府は、条約発効の2日前に、文部省通知「『児童の権利に関する条約』について」（1994年5月20日）を発し、「本条約の発効により、教育関係について特に法令等の改正の必要はない」ことを明言し、批准2年後の1996年5月に、国連・子どもの権利委員会に政府報告（『児童の権利に関する条約第1回報告』）を提出しています。それを受けて1998年に日本政府に出された国連・子どもの権利委員会からの「最終所見」には、わが国の子どもの権利の状況について「声を奪われ、競争と管理と暴力とプライバシーの侵害の中で、ストレスにさらされ、発達が歪められている」と指摘されています。

一方政府報告とは別に、国連に対して実態に即したカウンターレポートが提出されました。その後、1997年10月に「子どもの権利条約市民・NGO報告書をつくる会」から、統一報告書「“豊かな国”日本社会における子ども期の喪失」を提出しました。

現在、第2回カウンターレポート作成のための起草委員会が立ち上げられており、活動が行われています。

子どもの権利条約を子どもの言葉に“翻訳”して伝える課題（第42条 条約広報義務）も、国の施策としては消極的な状況にとどまっているのが現状です。一方各自治体レベルや児童養護施設関係者では「子どもの権利ノート」などの普及に取り組んでいます。

子どもを権利の主体として育てていく取り組みは、現状では民間団体や地方行政に任されているといえるでしょう。

2) 子どもの権利条約の特徴

子どもの権利条約の特徴としては、以下の3つをあげることができます。

第1に、条約は批准によって憲法と教育基本法、児童福祉法などの個別法との中間に位

置づけられ、国内法や制度に対して規制力を持っています。このため、必要な場合には法規や制度の運用を改正していくという課題が生じてきます。

第2に、条約は子どもの権利の内実に関して多面的で、より深められていることがあげられます。前文と54条から成り立っており、その広がりとともに、より具体的な権利の保障および権利侵害からの保護について規定しています。

特に「子どもの最善の利益」は、本条約では8か所にわたって使用されており、子どもの権利保障を徹底する姿勢が鮮明に示されています。また、第31条の「休息・余暇、遊び、文化的・芸術的生活への参加」などに見られるように、子どもの権利保障の内容を子どもの現実に即して具体的に規定しています。

第3に、第12条の「意見表明権」を中軸とした市民的自由に関する条項群（第12条～17条）を登場させたことです。

3) 子どもの権利条約の意義

本条約の第6条に「締約国は、すべての子どもが生命への固有の権利を有することを認める」「子どもの生存および発達を可能なかぎり最大限に確保する」とあるように、子どもの権利は子どもの発達の可能性を拓く法的保障である点に大きな意義があります。

子どもの権利に対する理解は、子ども自身が人間的自立をめざして自ら意志をもって自己成長・発展しようという権利をまず素直に認め、それにおとなが応答する関係において深まります。そしてその関係が子どもの発達・成長の権利を保障していく実践的取組みへの志向につながります。

3 「子どもの権利」をめぐる自治体の動向

子どもの権利を生活の中に生かし、子どもの権利意識を高めていくために求められている課題は、子どもに権利の大切さを伝えるおとなの豊かな力量です。現在、あらためて子どもの権利をいかに子どものものにしていくのかについて真摯に考え、おとな自身が自己変革をしていくことが求められています。

こうしたなか、自治体レベルでの子どもの権利条例の策定が各地で進んでいます。

最近の動きでは、「川崎市子どもの権利に関する条例」（2000年12月制定）が引きがねとなって、「世田谷区子ども条例」（2001年12月制定）北海道空知郡奈井江町の「子

子どもの権利に関する条例」(2002年3月26日公布、4月1日施行)、「埼玉県子どもの権利擁護委員会条例」(2002年3月29日公布)が制定されています。

また、子どもの権利オンブズパーソン¹制度も各自治体レベルで取り組まれつつあります。「川西市子どもの権利オンブズパーソン条例」(1994年4月施行)が注目されます。オンブズパーソンとは、公的に任命され、任命者から独立して子どもの権利の実態を調査し、子どもの権利の公的・社会的な救済や擁護の役割をもって活動する人のことです。子どもオンブズマンの活動は、神奈川県子ども人権審査委員会、東京都子どもの権利擁護委員会、埼玉県子どもの権利擁護委員会等で行われています。また、民間のレベルでも、子どもの権利市民オンブズマン(愛知県)が活動しており、児童福祉施設オンブズマンなどの取り組みも見受けられます(次表参照)。

子どもの権利条約をめぐる国内外の動き

批准・制定年月日	国連・日本・自治体の動き
1989.11.20	・国連総会 「児童の権利条約(子どもの権利条約)」を採択
1994. 4.22	・日本政府 子どもの権利条約を批准
1996. 5.30	・日本政府 権利条約第1回報告書を国連に提出
1998. 6. 5	・国連子どもの権利委員会 日本政府に対する22項目の勧告を含む「総括所見」を採択
1998.10.14	・東大和市教育委員会 オンブズパーソン制度導入
1998.12.21	・兵庫県川西市「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」制定
1999. 9.30	・大阪府箕面市「箕面市子ども条例」制定
2000.12.21	・川崎市「川崎市子どもの権利に関する条例」制定
2001. 6.29	・川崎市「川崎市人権オンブズパーソン条例」制定 「川崎市子どもの権利に関する条例」一部改正
2001.11.15	・日本政府 権利条約第2回報告書を国連に提出
2001.12.10	・世田谷区「世田谷区子ども条例」可決
2002. 3.29	・埼玉県「埼玉県子どもの権利擁護委員会条例」公布
2002. 4. 1	・北海道空知郡奈井江町「子どもの権利に関する条例」施行

4 豊島区における子どもの権利の現状と課題

(権利主体としての子どもの発達保障)

豊島区の子どもの権利の現状と課題を、権利条約の柱である「生存」「発達」「保護」「参加・参画」の4項目からまとめました。

1) 生存

豊島区でも、ベビーホテルでの死亡事故が発生しましたが、各自治体が協力し合い、多様化するニーズに対応できる認可保育所等の充実が求められます。

豊島区における緊急医療体制は、平成6年度より小児科を診療科目とする32の診療所が廃止され、現在108診療所(平成14年9月)となっています。子どもが病気になった際、身近な所で診察が受けにくくなっていることを示しており、一定の改善が求められます。

豊島区では、子ども虐待防止連絡会議による『虐待防止対応マニュアル』の作成、さらには子育てにおける行政と地域、家庭のネットワーク化の推進など、虐待防止に向けた積極的な取り組みが行われています。しかし、平成12年度の虐待件数は11年度より25件増加し、13年度は報告されたものだけで121件のぼっています。被虐待児の年齢は0歳から学齢前児童が半数以上を占めており、虐待の主体は8割以上が親、そのうち約6割がネグレクト(養育放棄)というのが実態です。虐待防止に向けたより一層の監視体制や対応が求められます。

2) 発達

国連子どもの権利委員会による勧告は、「競争やいじめ、過度な受験勉強などによるストレスと発達不全」が、日本の子どものからだや心の発達を歪め、遅らせていることを懸念し、その改善を求めています。

体力・運動能力の低下

日本の子どもの体力・運動能力の低下傾向は著しく、体力では筋肉の弱化、とりわけ腰の力と柔軟性の低下、運動能力では投力と跳躍力の低下が著しい傾向にあります。

平成13年度の豊島区立小・中学校児童・生徒の体力・運動能力調査報告によれば、ここ10年の推移は、小学生ではほとんどの種目で横ばいか低下傾向、中学生の体力も東京都の平均を上回る値を示す種目数が前年度より減少傾向にありました。運動能力では東京都平均を上回る種目（跳躍力）も認められるため、今後の取り組み如何では改善が期待できます。

しかしながら、平成14年度から小学校の体育授業時間数が年間で105時間から90時間へと15時間減少することに加え、豊島区の場合、子どもが思いっきり遊びまわれる広場が他区に比べて少なく、中学校の校庭も狭いなどの現状があります。

子どもの体力・運動能力の低下をくい止め、向上させるためには、身体活動を行える居場所・空間の整備、たとえば校庭の芝生化、プレーパーク²の推進などとともに、現在の校庭開放や施設利用を子どものニーズに合う形に改善することが緊急課題となります。

メディア環境と子どもの発達

近年、パソコン・インターネット・携帯電話など、新しいメディアが急速に普及し、子どもの心身発達への影響は計り知れないものがあります。

「青少年をとりまくメディア環境調査報告書（平成14年東京都生活文化局）」によれば、毎日3時間以上テレビを見る子どもは約6割、テレビゲーム・パソコンゲームを2時間～3時間以上する男子は約5割、女子では2割強おり、1日5時間以上もメディアに触れて生活しているという実態があります。

また、高校生の8割以上が自分専用の携帯電話またはPHSを所有し、それらでのメールやインターネットの利用も多いという状況があります。このような状況に加え、テレビ・ビデオの視聴時間や、メールの実施時間のさらなる増加は、心身発達の著しい児童期・青年期における身体活動量の減少や好ましい人間関係を育む多様な活動の減少や睡眠時間の短縮傾向にも影響を及ぼすことになり、子どもの正常な心身発達の阻害要因ともなっています。

子どもの心身発達には、五感を使った遊びが重要であり、人間関係を育む観点からも自

然や子どもどうしの遊びが必要となります。子どもたちが安心して遊べる居場所づくりが急務であると同時に、メディア・リテラシー³教育が重要課題です。

さらに、乳幼児のテレビ・ビデオ視聴時間が著しく増加する傾向にあります。その原因には、メディアの功罪の認識不足に加え、地域での孤立した子育てなども考えられます。乳幼児の心身発達にとって重要な母子関係を密にし、必要な睡眠時間を満たし、脳の正常な発達を促すためには、子どものメディア接触時間を減らすなど、親に向けた啓発教育が必要です。

不登校児童と発達保障

豊島区における不登校児童・生徒の出現率は、小学校では平成12年度0.44%、13年度0.42%と若干減少し、中学校では3.08%から3.39%へと0.3ポイント増加していますが、この数値は小・中学校とも東京都全体の数値とほぼ同様の傾向にあります。

教育委員会、学校等の努力により年度中に解消した割合は、小学生で6割、中学生でも3割以上にのぼり、改善に向けた努力の成果が見られます。

しかし、今なお不登校である児童への発達保障、ならびに改善に向けた学級人数規模の見直し、授業運営のあり方等、不登校解消への方策が必要です。

休息・余暇、遊び、文化的・芸術的生活の保障

豊島区による児童・生徒を対象とした意識調査（平成13年12月）によると、休日に子どもがしていることのトップは「テレビやビデオをみる」、続いて「友達と遊ぶ」です。他方、週休2日になった際に子どもがしたいことのトップは「友達と遊ぶ」となっています。したがって、学校週5日制の完全実施に伴い、休日の2日を子どもが地域で過ごすための基盤整備は緊急かつ重要な課題です。特に豊島区は池袋周辺の商業地域を含み、区民1人あたりの都市公園面積は0.77平方メートルと、東京都平均（2.88平方メートル）の1/5しかなく、子ども同士が安心して遊び、休息できる場が非常に少ない状況です。また、少子化に伴い、総人口に対する小学生人口は20年間に約1/3に減少し、地域での子育て、子育てが困難な状況にあります。

現在、子どもの受け皿としては学校開放、校庭開放、児童館等があります。こうした

施設利用の実態を調査結果（豊島区立小中学校の児童・生徒を対象とした学校完全週5日制に関する意識調査報告書 平成13年12月）で見ると、「よく利用する」割合が高かったのは、公園、学校、図書館で、「たまに利用する」も含めると約6割以上のほります。ところが、スポーツ施設は4割以下、児童館は5割に達していません。

豊島区では、今後大型児童館の設置が計画されていますが、それを含め、子どもが安心して友達と遊べる居場所については、子ども自身の要求に沿うものとなるよう進めていくと同時に、全児童を対象とした新たな健全育成事業の展開が求められます。

3) 保護

虐待からの保護

虐待件数は、調査の数字としては、平成12年度分で149件となっていますが、この数字は氷山の一角にすぎません。今後も虐待の発見、通報、援助体制の拡充は最優先課題です。

現在進行中の施策も含め、より一層の防止対策が求められます。

ドラッグからの保護

警察白書(平成11年度版)によると、薬物等の事件で補導された中・高校生の数は、1995年頃から急増傾向にあります。しかし、東京都の養護教諭調査によると、中学校では8割以上が指導を行っているものの、小学校では3割程度しか行っていません。薬物等についての内容、方法の両面にわたる問題を子ども自身が認識するには至っていないようです。

豊島区の地域特性から、ドラッグの問題は今後の重要課題となります。

乳幼児・児童の保護

a. 乳幼児の保護

平成14年12月現在、豊島区において認可保育所へ入所している児童は2,822人であり、待機児童数は128人となっています。就学前の児童数8,337人に対する保育所入所率は34%であり、この数値は全国平均の27%に対し、かなり高い数値

を示しています。今後は待機児の解消に向けたさらなる工夫を行うとともに、現在の社会状況（親の養育力低下など）から発生する多様な保育需要への対応として、一時保育や長時間保育の充実、夜間保育所の設置なども必要と考えられます。

また、親の養育力低下に伴い、増加を続ける発達の問題として、いわゆる“気になる子ども”への対応も新たな課題です。さらに認可外保育所に係る届出制の徹底、そのための条件整備、研修の実施なども必要です。

b. 児童の保護

保護者の就労等により、学童クラブの需要は増加傾向にあります。豊島区では現在26の学童クラブに970名（平成14年12月）の子どもが在籍していますが、受け入れ限度を超えた希望者があるため、待機児が生じている学童クラブも存在しています。反面、かなり余裕のある学童クラブもあるため、両者のあいだに格差が生じています。こうした現状を踏まえ、学童クラブのさらなる充実が求められています。

障害をのある児童に対しては、学童クラブで現在6年生まで（通常は3年生まで）を対象に午前9時～午後6時までの保育を実施していますが、可能な限り発達を保障する観点から、さらなる保育内容の充実を図ることが求められています。

一方、以上のような保護が成長期の子どもの隔離や分離につながるものであってはなりません。子どもは、ともに遊び、互いに学ぶことによって成長していきます。特別な保護を必要とする子どもへの配慮を前提としながらも、子どもの自主性・主体性を基本とし、すべての子どもを視野に入れた「緩やかな見守りのシステム」を構築していく必要があります。

4) 参加・参画

豊島区では、平成13年度に「子ども青少年会議」を設置し、継続的な活動をしています。また、現在、プレーパークの開設に向けた検討の中では、子ども青少年会議からの活動や、ワーキンググループによる会議等が進行中です。

今後は、こうした会議から提案された意見や子ども達の声を取り上げて、施策や施設建設、環境整備等に反映させるとともに、さらに多くの子どもの行政への参加を可能にするシステムづくり等に向けた検討が必要です。

5 権利の主体としての子どもの成長を支援する方策の重点課題

(1) 基本的課題

子どもが心もからだも伸びやかに育つ環境づくりをすすめるためには、新しい理念に基づく思い切った子ども施策を展開することが求められています。このため、以下の課題に取り組むことが重要です。

乳幼児期からの子どもの成長・発達を総合的に捉え、従来の枠にとらわれず、具体的に保障する施策を展開する。

子ども施策の目標・方向性を明らかにし、行政と住民の役割を明確にする。

子どもの権利の抑圧・制限・侵害等を防止するために、「豊島区子どもの権利条例」を制定する。

上記 ～ を推進するために、福祉、母子保健、まちづくり、教育などを含む行政の枠を超えた区長直属の政策推進プロジェクト「豊島子ども21」(仮称)の早急な設置が望まれます。

(2) 具体的課題

1) 「子どもの権利」を具体化するために

権利条例づくりに向けた組織の立ち上げ

条例は、自治体はその自治権に基づいて制定する自主的な法律です。権利条例は、子どもの権利救済とその具体化などの根拠となり、区民への周知により子どもの権利についての権利意識を高める意味を持ちます。また、行政が縦割りの状況にある中で、子どもの権利の総合的な保障を促進することにつながります。

さらに、条例は、子ども施策の拠り所であり、環境整備の一環と位置づけることができます。つまり、自治体として子どもの権利をより豊かに保障するための政策の方向を明らかにする手法にほかなりません。

なお、権利条例の策定を具体的に進めるためには、区(子ども家庭部)の組織として条例づくりの担当組織を新たに設置することが必要不可欠です。

また、市民団体、青少年団体、専門職団体との合同会議や条例策定に向けての基本方

向のすり合わせを行うワーキンググループの設置などが必要です。これらの具体化は、今後の課題であり、「条例策定委員会」(仮称)の設置などの検討が必要です。

『子どもの権利ノート』(子ども向け)の作成と活用

子どもの委員もメンバーに入れた作成プロジェクトを立ち上げる必要があります。また、さらに活用していくため『子どもの権利発展のためのハンドブック』(指導者・おとな向け)の作成も必要となります。

なお、『子どもの権利ノート』の作成は、子どもの権利条約で方向づけられた施策です(第42条〔条約広報義務〕)。

子どもの権利オンブズパーソン制度の創設

子どもの権利の現状や、必要に応じて権利侵害の状況を把握するために、条例化の前にオンブズパーソンの制度化が必要です。また、権利条例のなかにオンブズパーソンの規定を組み込むことが重要です。

「子ども青少年会議」の発展的展開

子どものための施策づくりに、子どもの意見・要望などを採り入れていくことで、実質的な子どもの参加を実現していく必要があります。また、青少年のための総合サービスセンター構想として「ティーンズ・プラザ⁴」の内容を具体化することは、子どもの意見表明権の発展にもつながります。

2) 子どもの成長・発達権を具体的に保障するために

乳幼児期から子どもの心身の健全な発達と、社会性の修得をより推進するために、場所と時間を社会的に保障する施策が必要です。

(a) 子育ての場の保障

「ティーンズ・プラザ」の建設

子どもや子ども団体が自由に使え、社会参加を育む機能をもった「場」が求められています。このため、研修・話し合いの「場」、情報の集約とアクセスと発信の機能に

加え、音楽・演劇などの文化・芸術活動の「場」、さらに権利条例を実質化していくための参画の「場」としての「ティーンズ・プラザ」(仮称)が必要です。また、この中に文部科学省が進める「子どもセンター」的機能を組み込むことも可能です。

「プレーパーク」の早期実現

子どもが仲間と、のびのびとからだを動かし、自然の中で遊べる「プレーパーク」が求められています。開設後のプレーリーダーの配置、地域のおとなのサポート体制など、内容の充実に向けた検討を進め、遊具や遊び方にこだわらない新しいコンセプトに基づく遊び場の整備が必要です。

学校施設の活用による子どもの選択肢の拡大

成長期の同世代との交流は貴重であり、子どもの社会生活の大きな要素です。しかし、塾通いや習い事に代表される生活の多様化や学校週5日制の実施により、短くなった放課後時間の影響で、友だちと遊ぶ機会はますます減少しており、自主的・主体的な参加を基本とした交流の場の創造が期待されます。

学校は、子どもにとって親しみのある施設です。また、通学している学校であれば、施設までの往復時間が不要であり、安全性も高く、子どもにとっての選択肢の拡大として、校庭や体育館を含む学校施設を活用した放課後対策事業を積極的に推進していくべきです。

乳幼児期とその親のための子育て拠点としての“たまり場”

(ドロップインセンター⁵)を全小学校区に設置

大都会での孤立した母子密着型の子育ては、テレビ・ビデオなどへの依存を強めています。また、子どもの心身の発達への悪影響が懸念されるばかりか、子ども虐待へつながる危険性も指摘されています。子育ての拠点としての機能を持つ「子ども家庭支援センター」に加え、より地域に密着した気軽に立ち寄れる場としての“たまり場”(ドロップインセンター)が求められています。そのためには、空き教室・空き店舗などを利用して設置することの検討も必要です。

小学校の校庭を芝生化し、地域開放を実施

子どもが思いっきり駆けまわられる場所の拡充が求められています。芝生の管理を地域住民のボランティアが行っている所もあり、子育てへの地域の関わりの新しいスタイルとなっています。豊島区でも検討する必要があります。

(b) 子育ての時間の保障

～子どもの発達を歪める“メディア漬け”を防ぐために～

乳幼児期のテレビ・ビデオ依存の子育て、学童期のテレビゲーム漬けの生活が子どもの脳やからだの発達に重大な影響を与える危険性が指摘されています。“子どもとメディアのいい関係”をつくるための施策が必要です。

乳幼児の親のための「メディア・スタート・プラン」

乳幼児の親はもちろん、まもなく親になる若者などに対して、各種健診時や産婦人科、小児科などで“メディア漬け”の子育てに陥らないための啓発活動「メディア・スタート・プラン」に取り組む必要があります。「電子ベビーシッター」の危険性を知らせるブックレットや啓発ビデオの作成・配布、母子健康手帳の改訂なども必要です。

小中学生を対象にした「メディア・リテラシー教育」

子どものテレビ・ビデオ・ゲーム、携帯電話、パソコンなどのメディア接触時間は長時間化の一途をたどり、学校の授業時間の2倍を超える状態となっています。このような“情報洪水”の中で、子どもが情報を選び取る能力や、メディアにふりまわされない主体性を育てる「メディア・リテラシー教育」は、わが国でも新たな教育課題となっています。豊島区でも、PTAや保護者を視野に入れた取り組みを早急に検討することが必要です。

(c) 各種体験活動の保障

学校5日制の完全実施に伴い、子どもの心身の発達を保障する機会としての各種体験活動の重要性と必要性を意識した取り組みが求められています。特に子どもの権利条約第31条「休息・余暇、遊び、文化的・芸術的生活への参加」の趣旨を踏まえ、“地域で子どもを育てる社会”の再生を目指した各種体験活動を推進する必要があります。

文化芸術体験

メディアの氾濫という子どもをめぐる文化状況のもと、学校や地域で質の高い文化や芸術と接する体験を保障し、自らもそれらを創る活動に参加する機会を保障することが重要です。

自然体験（ピオトープ⁶、セカンドスクール）

コンクリート・ジャングルでの生活を余儀なくされている豊島区の子どもに、生命感を育てるためにも、自然と接する体験活動の場を保障することは重要な行政課題となっています。

通学合宿

現在、200ほどの自治体で実施されている通学合宿は、年齢の異なる子どもの集団生活体験の場として大きな成果をあげています。自立を促し、権利と義務の関係を体験的に学ぶ場として公的施設を利用し、地域社会のサポートも求めながら、豊島区での実施を検討することが必要です。

6 権利の主体としての子どもの成長を支援するために 提言

(1) 「おとなの権利」と「子どもの権利」

「子どもの権利」は、子どもの成長・発達を保障するための主体形成を育むものです。「おとなの権利」は、自らの人間的な生活を保障するための法的な規定に基づくものです。「子どもの権利」を大切にしていくためには、おとな自身が自らの権利に無関心であってはなりません。権利を学び、行使するなかで「子どもの権利」の重要性に着目していくことが大切です。権利の主体となることは、わがままになることでは決してありません。今の子どもの実現は、自らの権利さえ知らないという問題がスタートになっているところにあります。自らの生命権そのものへの無関心や他者へのコミュニケーションのとり方としての意見表明権なども、あらためて子ども自身が権利の主体として成長していくためのものと意識していくことが必要です。

(2) 子どもの権利の捉え方の普及

「17歳の事件」に象徴されるような少年事件の連続多発状況のもとで、子どもの権利をめぐるバックラッシュ(反動・逆流)が起こっています。「戦後の教育や子育ての中で、子どもに権利を認めすぎた結果、子どもがわがままになり、感情のコントロールもできなくなってきている」という論調が最近急浮上してきています。

また、子どもの権利についての理解が歪曲されている現実も少なくありません。

私たちは、条約の本旨と具体的条項に則して理解し、これらを普及していく必要があります。その際、特に必要なことは、子どもにわかるように、条約を子どもの理解可能な言葉に“翻訳”してプレゼントしていくことが私たちおとなの義務であり、「最善の努力」であると言えます。

(3) 子どもへの援助のあり方とおとなの意識変革

子どもの権利を生かしていく道は、おとなが、子ども期には独自の権利の大切さがあることを理解し具体的な援助をすることです。そのためには、子どもの権利の内容を学び直し、子どもへの具体的な伝え方や、子どもの権利行使への援助のあり方を日常不断に改善していくことです。そうしたおとなの意識変革が私たちに求められているのであり、21世紀のおとなのあり方を私たちに問い直しているのです。おとなが変わることを通して、「子どもにとっても住み良い豊島区」、「子どもが輝く豊島区」となることを具体化していくことが望まれます。

(4) 子どもの権利主体としての成長を支援する具体的な展開

子どもの権利は、子ども自身の実生活に生かされなければ意味がありません。日本国憲法を暮らしに生かすというのと同じ意味で、「子どもの権利を子どもの実生活のなかへ」生かしていく具体的な展開が行政・機関・団体、そして私たちおとなに求められています。21世紀を真の「子どもの世紀」とするために、子どもの権利の具体化が今、まさに豊島区においても問われているのです。

おわりに

本答申においては、何よりも子どもの権利の保障を目指していることから、豊島区をあげて権利条例の策定に向けた取り組みのスタートが切られることを強く希望します。子どもを巡る環境の変化に、行政は政策主体としての責任を果たしていかなくてはなりません。その意味で、子どもに係る総合的プランの策定は、豊島区の子どもやおとなに明るい希望を与えることと確信しています。プランの具体的な中味については本文中において多岐にわたり提言しましたが、これらの課題については、所管課をはじめ、本協議会も引き続き全力で取り組んでいかなくてはなりません。

平成14年度をもって、本協議会の委員の任期は終了することとなりますが、平成15年度以降の本協議会のあり方については、このように課題が山積するなかで、さらに機動的かつ活発な議論を展開していくことが期待されるものと考えます。

新しい委員で構成される平成15年度の本協議会は、これまでの諮問答申方式にこだわることなく、政策づくりに関わる議論の核となることを指向しつつ、精力的に諸課題に対し意見を具申していくことが望まれます。

区内全域から、子どもの福祉や教育に関わる問題意識のある公募委員を増やすなどの工夫をこらし、協議会そのものを権利条例並びに子どもプランの策定にシフトした実務的なワーキンググループ（年4回程度の協議会と同じく4回程度の専門委員会）として発足させることも検討に値するものと考えます。

また、本協議会の委員が、いわば「行政評価委員」として次期協議会に参加することも含め、会議の規模・あり方・回数・議題等について方向性を打ち出していく必要があると考えます。

用語解説

1 オンブズパーソン

「オンブズマン」は、1809年にスウェーデンにおいて創設された制度。国民に代わって行政苦情の解決や行政の適正運用の確保を図るために行動する人を言う。

最近では両性を示す「オンブズパーソン」が多く用いられている。

「子どもオンブズパーソン」は、子どもの人権侵害の救済、人権の擁護及び人権侵害の防止、その他人権擁護のために必要な制度の改善の提言に関することを職務としている。

2 プレーパーク

「冒険遊び場」とも呼ばれ、デンマークをはじめヨーロッパを中心に1940年代以降に広がった新しい遊び場である。一般的な公園に比べて工具や火を使ったりシャベルで穴を掘ったり子ども達が工夫し、仲間と協力しながら創り出す喜びを大切にしている。プレーパークには禁止項目が立っていない代わりに自分の責任で自由に遊ぶための工夫がされている。2002年4月現在、日本全国で約102箇所が開設されている。

3 メディアリテラシー

テレビ・ビデオ・携帯電話・テレビゲーム等のメディアにアクセスし、情報を批判的に取捨選択しながら受け止める力および、自らも情報を発信する能力を意味する。つまり、コンピューターをはじめ種々の情報メディアを利用して、多様な情報を取捨選択・収集処理する能力とアクセスのみでなくメディアから離れられる力を育てることを指す。

4 ティーンズ・プラザ

東京都の第17期青少年問題協議会答申「現代少年と性をめぐる社会的諸問題についてー成熟ギャップをどう超えるかー」の中で総合サービスセンター(ティーンズ・プラザ)構想として提案されている。具体的には、思春期問題対応のための総合サービスセンターとして思春期のあらゆる種類の相談に対応し、オープンで気軽なショッピングアーケード・スポーツ場・音楽ホール・映画館等若者の自由な広場を提案している。

5 ドロップイン・センター

カナダのファミリー・リソースセンターのひとつの機能を指す。“たまり場”と訳す。親と子どもが都合の良い時間帯・回数でふらりと自由に立ち寄ることができる遊び場である。遅刻も欠席も保育料もない。また、そこには専門のスタッフが相談にのったり、親の仲間づくりや子どもの預かりなどをしてくれる。

6 ビオトープ

生き物のための最小空間。BIO(生物)とTOP(場所)の両方を意味する。多様な野生動物が生息できる生態系としての湖沼、湿地、草地、雑木林を指している。都市化が進み生態系のバランスが崩れることの反省を踏まえて野生生物と人間が共存して残っている自然を保全したり、失われた場所に自然を復元している。学校の校庭内にビオトープを設置する例が増えており、子ども達に環境教育の場として利用されている。

東京都豊島区青少年問題協議会検討内容

会議種別	開催日時	主な協議内容等	配布資料
平成 13年度 第1回 定例協議会	平成13年 6月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区長から「権利の主体としての青少年の成長を支援する方策について」諮問 ・ 専門委員会を設置し、諮問について調査審議を付託。 ・ 専門委員会委員7名選出 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問文 ・ 青少年問題協議会委員名簿 ・ 委嘱状 ・ 答申(12年度答申)
第1回 専門委員会	9月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門委員委嘱 ・ 委員長に浅井委員・副委員長に太田(恵)委員を選任 ・ 豊島区の子どもの現状をフリートーキング ・ 統計資料から子どもの現状分析を実施 ・ 学校週五日制と子どもの過ごし方を協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童・青少年人口及び割合の推移 ・ 小・中学校児童生徒の体力運動能力の推移 ・ 子どもの虐待状況(12年度) ・ 不登校児童数の推移 ・ 子どもの権利に関する法律
第2回 専門委員会	11月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 子どもを取り巻く環境について協議 ・ 子どもの権利の本質について協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童福祉関連公共施設の概況 ・ 児童館施設利用状況 ・ 児童館における「子ども会議」等実施状況 ・ 保育園入所状況
第3回 専門委員会	12月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 子どもを取り巻く環境の問題点の整理 ・ 子どもの権利の柱立てについて協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校完全週五日制に関する意識調査報告書(小・中学生)
第4回 専門委員会	2月12日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間のまとめ(案)の検討 ・ 具体的施策について協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「中間のまとめ 骨子(案)」構成文
平成 14年度 第1回 定例協議会	平成14年 5月13日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 協議会委員の委嘱 ・ 「子ども青少年会議」報告 ・ 「中間のまとめ 骨子(案)」の協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 青少年育成関係事業結果報告書(12年度) ・ 答申「中間報告(骨子案)」 ・ 青少年育成運動の基本方針(13～14年度)

会議種別	開催日時	主な協議内容等	配布資料
平成14年度 第1回 専門委員会	5月31日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間のまとめ(骨子)の課題整理 ・ 子どもの権利条約の共通理解 ・ メディアをめぐる環境と現状について協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 青少年課 子ども施策の計画概要(14年度) ・ 第24期東京都青少年問題協議会答申 ・ 青少年をとりまくメディア環境調査報告(概要)
第2回 専門委員会	7月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間報告(案)の課題整理と内容の確認 ・ メディアリテラシー教育のあり方について 	<ul style="list-style-type: none"> ・ メディアリテラシーについて(概要版) ・ 子どもプラン先進区の事例比較表 ・ 「これからの学校のあり方懇」(会議録抜粋) ・ 豊島区基本構想・基本計画策定スケジュール
第3回 専門委員会	8月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間報告(案)骨子の確認 ・ 「子どもの権利条例」理念の確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 文部科学省「新子どもプラン」 ・ 起草委員「中間報告(案)」のための原稿
起草委員会	9月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間報告(案)の分担執筆の内容と構成について確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 分担執筆内容資料
第2回 定例協議会	9月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問に対する専門委員会の「中間報告(案)」提示 ・ 中間報告についての全体協議 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申「中間報告(案)」 ・ 委員名簿 ・ 子ども青少年会議活動報告
第4回 専門委員会	12月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申(案)について内容の最終協議 ・ 「権利と義務」について協議 ・ その他 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申(案) ・ 答申(中間報告)を受けた行政の動き ・ 新旧対照表
第3回 定例協議会	平成15年 1月31日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 答申(案)について全体協議 ・ 子ども青少年会議等の報告 ・ 青少年問題協議会の今後のあり方 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「答申(案)」 ・ 不健全図書類自動販売機調査結果 ・ 子ども青少年会議活動報告 ・ 15年度青少年問題協議会の運営方針

東京都豊島区青少年問題協議会委員名簿

役名	選出区分	氏名	委員選出機関・団体名	備考	
会長	地方公共団体の長	高野之夫	豊島区長		
委員	区議会議員	水間和子	区議会		
		吉村辰明			
		井上さよ子			
		渡辺くみ子			
	学識経験者	秋元信幸	目白防犯協会		
		福壽務	町会連合会		
		太田晴明	民生委員・児童委員協議会	専門委員会委員	
		中村文一	保護司会		
		照内義雄	青少年育成委員会連合会		
		長橋弘	豊島区少年団体連絡協議会		
		坪田キネ子	婦人団体協議会		
		鈴木綾子	更生保護婦人会		
		名取久子	池袋母の会		
		國富眞枝	社会教育委員会議		
		小嶋克子	青少年委員会		
		清田明	小学校PTA連合会		
		松村英樹	中学校PTA連合会	専門委員会委員	
		秋葉静子	体育指導委員協議会		
		荒井勇雄	小学校校長会	専門委員会委員	
		中神嘉治	中学校校長会		
		浅井春夫	立教大学コミュニティ福祉学部教授	専門委員会委員長・起草委員	
		清川輝基	NHK放送文化研究所専門委員	専門委員会委員・起草委員	
		太田恵美子	女子栄養大学栄養学部助教授	専門委員会副委員長・起草委員	
		熊谷芳子	一般公募委員	専門委員会委員	
		税所篤郎	一般公募委員		
		関係行政機関の職員	有働俊明	巣鴨警察署長	
			野口文雄	巣鴨少年センター所長	
	水島正彦		豊島区助役		
	二ノ宮富枝		豊島区教育長		
	大沼映雄		豊島区区民部長		
	大門一幸		豊島区子ども家庭部長		
	澤節子		豊島区池袋保健所長		

「権利の主体としての青少年の成長を支援する方策について」
- 子どもの権利を実生活のなかへ -
(東京都豊島区青少年問題協議会答申)

平成15年2月

発行 東京都豊島区子ども家庭部
青少年課地域支援係

発行部数 700部

東京都豊島区東池袋1-18-1

TEL 03-3981-1111

内線2741~4

印刷 有限会社 オール印刷工業

表紙の色：ローズ (A rose is a rose is a roseより)