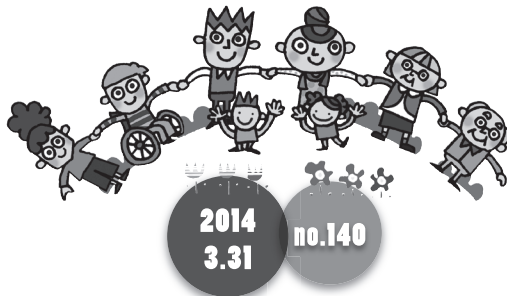


いんぷおめーしょん

# 子どもの人権連

Federation for the Protection of Children's Human Rights JAPAN



## Report

### 1 子どもの貧困対策法の成立

跡見学園女子大学 <sup>がん</sup> 鷹 咲子 1

### 2 被災地での子ども・子育て支援の課題と提言 第10回 東日本大震災子ども支援意見交換会 報告

東日本大震災子ども支援ネットワーク事務局 小森 雅子 10

### 3 障害者権利条約の批准、その先へ

元内閣府障害者制度改革担当室 政策企画調査官 南館 こずえ 22

### 4 第13回「子どもの権利条約具体化のための実践」助成事業報告 子どもの権利条約ネットワーク「5月イベント」開催報告

子どもの権利条約ネットワーク 26

Document 2014.1.5 ~ 2014.2.27

子どもの人権と教育関係の報道と記録から

29

# 子どもの貧困対策法の成立



跡見学園女子大学 がん 鷹 咲子

## 市民団体の働きかけ

議員立法による「子どもの貧困対策推進法（以下、子どもの貧困対策法）」が昨 2013 年 6 月に成立した。これは子どもの貧困対策法の制定を国会議員に働きかけた市民団体の活動の成果である<sup>1</sup>。

「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークは、英国の子どもの貧困法（Child Poverty Act）にならい、子どもの貧困根絶に関する数値目標を定め、政府に子どもの貧困根絶戦略の立案・実施を義務づけることを求めていた<sup>2</sup>。あしなが育英会も次世代への貧困の連鎖を断ち切るために「子どもの貧困対策基本法」を制定し、「ひとり親家庭の貧困率」を 5 年以内に半減、10 年以内に 10 パーセント未満にする数値目標を設定することなどを政府各党に働きかけた<sup>3</sup>。さらに、法律の内容については、1. 子どもの貧困率削減の具体的数値目標、2. 子どもの貧困対策に関する政策決定への当事者や当事者支援団体の参画、3. 子どもの定義を 18 歳ではなく大学・専門学校等の在学中にすること、4. 法律の見直し規定を要望していた<sup>4</sup>。

「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワークは、1. 子どもの相対的貧困率削減目標、2. 目標達成に向けた政府・地方自治体の施策実施の

義務・報告義務、3. 財政上の措置、4. 法律の見直し規定、5. 総合的な子どもの貧困対策のための大綱の制定、6. 子どもの貧困総合対策会議の設置、7. 法律の対象を大学卒業程度まで等とすること、8. 子どもの貧困の定義と貧困を測る指標の策定、9. 調査研究の実施を法律に明記するよう要望していた<sup>5</sup>。

## 与野党案の一本化

安倍内閣が生活保護の大幅な引き下げ方針を示したことから、子どもの貧困対策に関する議員立法の気運が高まった。子どもの貧困対策法は、民主党を中心とする野党案（第 183 回衆第 19 号）と自民党を中心とする与党案（第 183 回衆第 20 号）が、それぞれ国会に提出されたが、両案が一本化され成立した。

成立した子どもの貧困対策法は、与党案に野党案から二項目が取り入れられている。野党案から取り入れられた項目の第一点が、「子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策」を、「子どもの貧困対策に関する大綱」で国が定めることである。

第二点は、附則の検討規定の「政府は、この



法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」に「この法律の施行後五年を経過した場合において」という検討の時期の目途が付されたことである。

以下、成立した法律の内容を野党案とも比較しながら検討したい。

## 子どもの貧困対策法の目的

成立した子どもの貧困対策法は、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進すること」を目的としている（1条）（図表1）。

図表 1

### 子どもの貧困対策の推進に関する法律（概要）

平成 25 年法律第 64 号

#### 目的

- この法律は、子どもの将来がその生まれた育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。

※その他、基本理念、国の責務、地方公共団体の責務、国民の責務、法制上の措置等及び対策の実施の状況の公表について規定

#### 大綱の策定・基本的施策

- 政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱を定めなければならない。
- 大綱では、「子どもの貧困対策に関する基本的な方針」、「子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策」、「教育の支援に関する事項」、「生活の支援に関する事項」、「保護者に対する就労の支援に関する事項」、「経済的支援に関する事項」及び「調査及び研究に関する事項」を定める。

※衆議院厚生労働委員会決議

政府は、大綱を作成するに際しては、子どもの貧困対策に関し優れた見識を有する者や貧困の状況にある世帯に属する者、これらの者を支援する団体等、関係者の意見を会議で把握した上で、これを作成すること。

- 都道府県は、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画を定めるよう努める。

#### 子どもの貧困対策会議

子どもの貧困対策会議（関係閣僚で構成）を設置する。

#### 施行期日等

- 公布の日（平成25年6月26日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。
- 政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

（出所）厚生労働省ホームページ

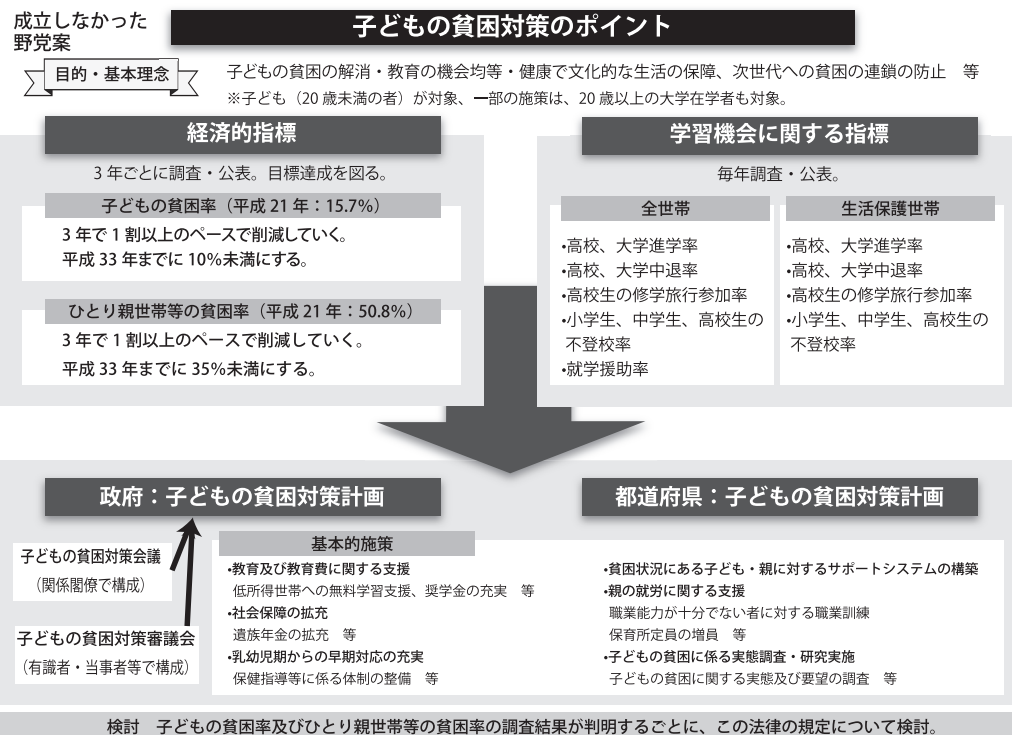
市民団体の要望を入れて最初に作られた野党案は、「子どもの貧困の解消」を目的とし、子どもの貧困対策の基本理念として「健康で文化的な生活の保障・教育の機会均等・次世代への貧困の連鎖の防止」などを掲げていた(図表2)。今後、次に述べる大綱などにおいて、「子どもの貧困対策の推進」だけでなく、「子どもの貧困の解消」が目的とされる必要がある。

## 子どもの貧困対策に関する大綱

子どもの貧困対策法8条により、政府は、子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱を定めなければならない(8条1項)。大綱には、以下の事項が定められる(8条2項)。

- 一 子どもの貧困対策に関する基本的な方針
- 二 子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策
- 三 教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援その他の子どもの貧困対策に関する事項

図表 2





四 子どもの貧困に関する調査及び研究に関する事項

## 貧困削減の数値目標

上記の「二 子どもの貧困率、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率等子どもの貧困に関する指標及び当該指標の改善に向けた施策」を、「子どもの貧困対策に関する大綱」で国が定めることは、野党案から取り入れられたものである。しかし、2009年時点で15.7パーセントの子どもの貧困率を「2021年に10パーセント未満とする」「3年に1割以上の割合で削減する」など、野党案の具体的な数値目標は、取り入れられなかった。

ちなみに、子どもの貧困率15.7パーセントは、17歳以下の子どもの6人に1人、約320万人の子どもの貧困の状態にあることに相当する。子どもの貧困率と同様に2009年時点で50.8パーセントのひとり親世帯の貧困率を「平成33年に35パーセント未満とする」「3年に1割以上の割合で削減する」との目標も見送られた。

厚生労働大臣は貧困率の数値目標が見送られたことに関して、「全体の所得が下がって貧困率が下がることもあるので、貧困率だけを目標にすることが難しい」と国会で答弁している。そのほか、学習支援や保育などの現物・サービス給付による子どもの貧困対策の推進が可処分所得を基に算出される貧困率の改善につながらないこと、資産の保有状況が反映されないことも理由として挙げられていた。子どもの貧困率算出は、3年ごとに行われる国民生活基礎調査に

基づいている。次回は2014年7月頃、次々回は2017年7月頃に、調査結果に基づく子どもの貧困率が発表される予定である。

## 子どもの貧困に関する指標

目標達成の前提となる実態把握のために、野党案では、子どもの貧困に関する調査における、「経済的指標」として3年ごとの「子どもの貧困率」及び「ひとり親世帯等の貧困率」が挙げられていた。このほか、「学習機会に関する指標」として、毎年、都道府県ごとの、全世帯と生活保護世帯の「一 高等学校等進学率、二 大学進学率、三 高等学校中途退学率、四 大学中途退学率、五 高校生の修学旅行参加率、六 小学生・中学生・高校生の不登校率」、及び「就学援助率」が具体的な調査項目として挙げられていた。

成立した法律の運用においても、野党案のこれらの項目が調査されることが必要である。法案提案者も「貧困率を含めて様々な指標を大綱の中に盛り込み、それらを総合的に改善させる施策を講じる」と述べている。特に、生活保護世帯の子どもの高等学校等進学率は87.5パーセントであり、一般世帯の98パーセントよりも10パーセントも低い。中途退学率についても、埼玉県の前年度の高等学校の調査では、全世帯の3.1パーセントに対して、生活保護世帯では6.9パーセントと2倍以上の開きがあることが判明している。児童養護施設に入所している子どもたちの進学率を引き上げていくことも、今後の課題である。

## 大綱作成時の有識者・当事者の意見聴取

野党案では、有識者・当事者等で構成される「子どもの貧困対策審議会」の意見を聴いて、関係閣僚で構成される「子どもの貧困対策会議」が「子どもの貧困対策計画」を作成することになっていた。これは、市民団体からの強い要望があった事項である。成立した子どもの貧困対策法には審議会についての規定は無いが、衆議院厚生労働委員会において、政府が大綱を作成する際には、「子どもの貧困対策に関し優れた見識を有する者や貧困の状況にある世帯に属する者、これらを支援する団体等、関係者の意見を会議で把握した上で、これを作成すること。」との決議がなされた。法案提案者からも「当事者・支援団体の意見をくみ上げ、大綱に反映していく」との説明があった。

## 都道府県子どもの貧困対策計画

国が定める大綱のほか「都道府県は、大綱を勘案して、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画を定めるよう努めるものとする」とされ、都道府県に「子どもの貧困対策計画」策定の努力義務が課された。

子どもの貧困の状況と、その対策には、地域差が大きい。都道府県単位でみると「離婚率」が高い地域ほど「ひとり親率」が高い。「ひとり親率」は、最も高い高知・青森両県の11.8パーセントと、最も低い神奈川県6パーセントでは、2倍近くの開きがある(2005年度国勢調査)。これらは、地域の経済力(県下の市町村の財政力指数の高低)との相関がうかがわれる。生活

保護制度あるいは就学援助制度により支援を受けている小中学生の在校生に占める割合も、最も高い大阪府の28.1パーセントと最も低い静岡県5.6パーセントでは、5倍以上の開きがある。このような地域格差に子どもの貧困法は、どのように対応していくのであろうか。

## 就学援助と生活保護の地域格差

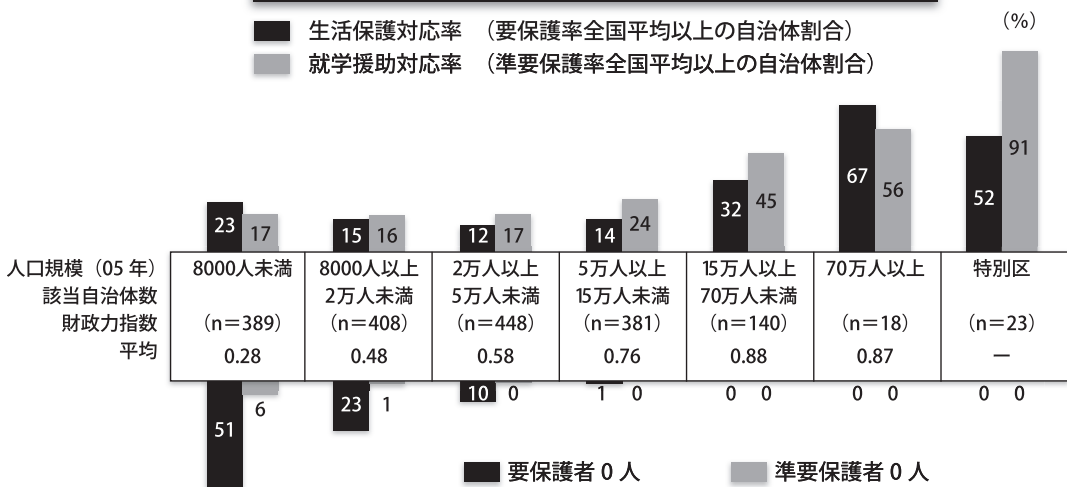
例えば、就学援助制度は、国の基準がなく市町村独自の基準と方法で行われているため、就学援助率(小中学生在籍者に占める就学援助を受けている者の比率)の市町村格差が大きい。特別区など人口規模が大きい自治体ほど就学援助に熱心な自治体が多く、自治体の人口規模が小さくなる程、全国平均以下の就学援助率にとどまる自治体の割合が増える(図表3)。これに対して、生活保護制度は、一応の国の認定基準があり、町村では県が事業を行っている。小中学生対象の生活保護の教育扶助は、政令市クラスの自治体が、最も全国平均以上に実施しているところが多い。

一方、人口8千人未満の町村もそれほど低くはなく、全国平均以上に教育扶助を実施している自治体が全体の5分の1以上、23パーセントある。ところが全国の人口8千人未満の町村400の半数では、生活保護を受けている小中学生が一人もいない。したがって、人口8千人未満では生活保護のニーズに対して全国平均以上に実施している約2割の町村と、逆に全く小中学生に対して生活保護を実施していない約半数の町村があり、自治体ごとの運用の差が非常に大きい。



図表 3

人口規模別の制度対応率と保護者ゼロの自治体の割合



人口「8000人未満」は、要保護率が比較的高い自治体が5分の1以上あるが、要保護者0人も半数以上ある。準要保護率も低く、両制度への取り組みが不十分な自治体が多いとみられる。

(注) 2008年度の子どもの保護率の全国平均は、要保護率1.3%、準要保護率12.7%である。  
(出所) 鳥咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年9月、64頁。

小中学生に対する生活保護は、就学援助の約10分の1が全国平均となっている(2011年度)。生活保護と就学援助のどちらかだけが低い、どちらかだけが平均以下というのは、本来の所得分布から考えると不合理である。経済的理由によって就学が困難な子どもに対する支援として、生活保護の教育扶助と就学援助制度を統一された理念の下に一本化する新しい制度を設けることは、今後の課題である。憲法および教育基本法に基づく教育の機会均等に関する国の責任、子どもの貧困対策法に基づく子どもの貧困対策に関する国の責任ならびに財源保障の観点からは、就学援助を国の制度として位置づ

け直し、生活保護の他法優先の一般原則にならない、教育扶助に優先させることを検討すべきである<sup>6</sup>。

保護者に対する支援

また、貧困対策の内容である基本的施策として、「教育の支援」「生活の支援」「保護者に対する就労の支援」「経済的支援」の各項目が法律に規定された。「保護者に対する就労の支援」の項目では、「国及び地方公共団体は、貧困の状況にある子どもの保護者に対する職業訓練の実施及び就職のあっせんその他の貧困の状況に

ある子どもの保護者の自立を図るための就労の支援に関し必要な施策を講ずる」と規定された。

しかし、あしなが育英会の調査では、ひとり親家庭の親の3割が病気がちであり、仕事が無い場合の56パーセントが「健康」が理由である。あしなが育英会の学生の国会での発言のように「パートナーを亡くした悲しみ、残された子どもを育てなければならないプレッシャーから、精神的な病に陥ってしまう家庭も多い。家事や子育てをしながらダブルワーク、トリプルワークをして、体力的な限界から働けなくなってしまう。働けないことによって収入が得られない、収入が得られないことによって精神的に追い詰められるという悪循環が起きている」という、働きたくても働けない状況がある。

野党案では、「貧困の状況にある子ども等及び当該子どもの保護者に対する支援体制の整備」として、「関係機関の紹介等必要な情報の提供及び助言を行う体制の整備」が明記されていた。以下、所得の少ないひとり親世帯でも生活保護制度を利用していない場合について述べる。

## ひとり親世帯の生活保護利用状況

ひとり親世帯の年間収入別に生活保護制度の利用の有無と、利用していない場合にその理由を聞いた東京都の調査がある（図表4）。ひとり親世帯全体では生活保護を利用している人が平均8.6パーセントである。当然収入が少ないほど生活保護を利用している人が多いが、年間収入が「100万円未満」のひとり親世帯でも生活保護制度利用「有」と答えた割合は14パー

セント程度に過ぎない。

利用していない場合に、その理由を聞くと、「年間収入100万円未満のひとり親世帯」の2割が「必要ない」という。他の2割は「利用条件を満たしていない」と回答している。生活保護を受けるには、例えば借金やローンが残っている家があると生活保護で借金を返済するとみられて難しい。農村部など車が仕事や買物など生活上不可欠な地域で生活保護を受ける場合に、車の所有が制度上は認められていても自治体での生活保護制度の運用上障害となることがある。あるいは、誰も扶養できないことの確認のため親戚に連絡があることを嫌って、生活保護を利用しない場合もある。制度を利用することにためらいがあること、制度の利用しにくさをうかがわせる。

## 生活保護を利用しない理由

また、この東京都の調査の「利用しない」という回答において、「制度を知らなかった」と答える割合が「100万円未満世帯」で7.8パーセントいる。本来制度が必要だと思われる人ほど「制度を知らない」割合が多い。あるいは制度を利用していないが、その理由については答えない人も、収入が少ないほど多い。もともと生活保護については、プライバシーの問題もあり、「利用しているか・していないか」自体への無回答は15パーセントくらいずつ、どの所得階層にもいる。すなわち、「生活保護制度利用の有無」自体の「無回答」は、全所得階層で15パーセント程度みられ、主にプライバシーを理由としていると想定できる。

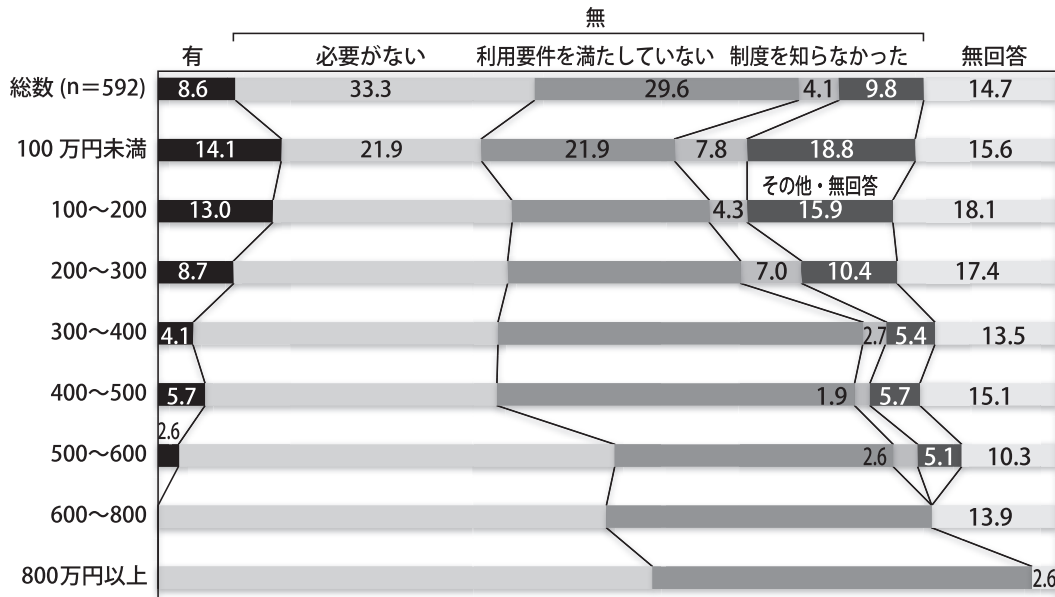


図表 4

ひとり親世帯の生活保護制度利用の有無と利用しない理由

(世帯の年間収入別・東京都)

収入が少ない世帯は制度不知・利用しない理由無回答が多い



(注) 「収入なし」世帯は、世帯数が5件と少ないため表示していない。他は、36～138件。  
 (出所) 鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年9月、21頁。

ここで、自分は「利用していない」ことは回答しているが、その理由については答えがない、つまり「利用していないが、理由無回答」の意味は、制度を知らないという回答に非常に近いと考えられる。すなわち、「利用していないが、理由無回答」の場合は、「利用できない理由がよくわからない」つまり「制度をよく知らない」状態であると推察される。本来なら制度の対象となるべき低い所得階層の人ほど制度についての情報が伝わりにくい現状があるのではないか。「制度を知らなかった」、あるいは制度は「利用していないが、理由無回答」という回答が、世帯収入が少ない世帯ほど多い傾向があることは、支援を必要とする世帯ほど情報が届きにく

いことを示している。

同じ調査において、母子世帯に無利子または低利で小口の貸付けを行う「母子福祉資金を知らなかった」割合も約44パーセントであった。申請主義では、行政の支援が必要な人に届かないままでも放置される。この状態を「自分がどの制度に当てはまるか分からない」として、支援の「ワンストップサービス」を担うソーシャルワーカーによる寄り添い型支援を提唱する声がある。あしなが育英会も「行政の相談窓口一元化と訪問支援事業の充実による手厚いサポート体制の確立」を要望している(第25回 遺児と母親の全国大会要望文)。

## 見えにくい子どもの貧困

生活保護の不正受給が問題とされるが、厚生労働省によれば、2011年度の約3万5千件、総額約173億円の不正受給が生活保護費全体に占める割合は0.5パーセントである。一方、「制度をよく知らない」等の理由で保護されるべき世帯が保護されていない漏給という状態が多数存在する。保護されるべき世帯のうち、実際に生活保護を受けている人の割合を捕捉率と言うが、その割合は10～20パーセント程度と非常に低い可能性が高い。すなわち、現に生活保護を受けている約215万人の5～10倍程度、約1000～2000万人が実際は保護されるべき困窮した生活水準で暮らしている。

ひとり親家庭の子どもを含む多数の人々が、日本のような先進国で貧困状態にあることが見えにくいのは何故だろうか。あしなが育英会の学生は、「友達つき合いをする上で、一般の、ほかの家庭に育った子どもたちと同じような身なりをしていかなければ、それでいじめに遭う可能性が高くなる」と、外見に気を使っている実情を国会で発言している。子どもの貧困対策法の成立が、見えにくい子どもの貧困について、多くの人々の理解を得るきっかけとなり、より優先度の高い政策課題として位置づけられる契機となることを期待したい。

<sup>1</sup> 鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等 就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』明石書店、2013年9月、21～23、64、65、192～194頁。

<sup>2</sup> 中嶋哲彦「イギリスの子ども貧困法の教訓と私たちの課題」『なくそう！子どもの貧困』全国ネットワーク編『イギリスに学ぶ子どもの貧困解決』かもがわ出版、2012年3月、85～108頁。

<sup>3</sup> あしなが育英会ホームページ〈<http://www.ashinaga.org/activity/index.html>〉2013年3月9日アクセス。

<sup>4</sup> あしなが育英会ホームページ〈<http://www.ashinaga-gakuseibokin.org/news/>〉2013年12月16日アクセス。

<sup>5</sup> 「なくそう！子どもの貧困」全国ネットワーク「子どもの貧困対策法」制定に関する要望」2013年3月6日〈[http://end-childpoverty.jp/wp-content/uploads/2013/03/20130306taisakuhou\\_youbousyo.pdf](http://end-childpoverty.jp/wp-content/uploads/2013/03/20130306taisakuhou_youbousyo.pdf)〉2013年12月15日アクセス。

<sup>6</sup> 日本弁護士会連合会第53回人権擁護大会シンポジウム第1分科会実行委員会編『日弁連 子ども貧困レポートー弁護士が歩いて書いた報告書』明石書店、2011年10月、97頁。

Report

# 2

被災地での子ども・子育て支援の課題と提言

## 「第10回 東日本大震災子ども支援意見交換会」 (2013.11.8)報告

東日本大震災子ども支援ネットワーク事務局 小森 雅子

昨年11月8日、東日本大震災子ども支援ネットワークの主催による第10回東日本大震災子ども支援意見交換会が、衆議院第二議員会館1F多目的会議室で行われた。

今回は震災から丸3年がたとうとしている時期であり、また10回目という区切りの会でもあることから、これまで各団体から報告や提言いただいた内容をまとめ、今後の具体的な課題解決に結び付けようという目的で行われた。また宮城県議会から2人の議員の報告を受け、被災自治体と国との意見交換も含めて参加者が共有することができた。

当日は、衆・参の国会議員4人を含め合計72人の参加であった。

司会は、森田明美さん（東日本大震災子ども支援ネットワーク事務局長）と荒牧重人さん（東日本大震災子ども支援ネットワーク運営委員）。



### 1 事務局長森田明美さんからの報告

震災から3年目を迎えようとしているが被災地に行くと、子どもたちに疲れが見え始めている、という話を聞くようになった。

今回10回目をむかえるこの意見交換会を続ける中で、市民社会をまん中に、行政と政治が連携して、被災地を支え続けることができる方法を模索してきた。

10回目の節目の意見交換会に向けて資料を作るにあたって、今まで第1回～第9回の議事録や、出された資料をすべて整理し、なにが課題で、なにが提言できるだろうかと考えてみた。

第1回目の意見交換会は、2011年5月26日だった。

2回目が子どもにやさしいまちづくり、3回目が市民社会との共同の取り組みをテーマにした。この段階では、私たちはいつまでこの会をやるのかなあ、と思っていた。

ちょうど1年くらいたったとき、やっぱりもっと各論に突っ込んでいかないと子ども支援の課題は整理がつかない、という感想を持ち、2年目は、福島原発、学習支援、ひとり親家庭支援、保育・学童保育、といった各論に入っていた。

今年に入って、8回目が遊びと親子の居場所、

昨年11月8日、東日本大震災子ども支援ネットワークの主催による第10回東日本大震災子ども支援意見交換会が、衆議院第二議員会館1F多目的会議室で行われた。

今回は震災から丸3年がたとうとしている時期であり、また10回目という区切りの会でもあることから、これまで各団体から報告や提言いただいた内容をまとめ、今後の具体的な課題解決に結び付けようという目的で行われた。また宮城県議会から2人の議員の報告を受け、被災自治体と国との意見交換も含めて参加者が共有することができた。

当日は、衆・参の国会議員4人を含め合計72人の参加であった。

司会は、森田明美さん（東日本大震災子ども支援ネットワーク事務局長）と荒牧重人さん（東日本大震災子ども支援ネットワーク運営委員）。

## 1 事務局長森田明美さんからの報告

震災から3年目を迎えようとしているが被災地に行くと、子どもたちに疲れが見え始めている、という話を聞くようになった。

今回10回目をむかえるこの意見交換会を続ける中で、市民社会をまん中に、行政と政治が連携して、被災地を支え続けることができる方法を模索してきた。

10回目の節目の意見交換会に向けて資料を作るにあたって、今まで第1回～第9回の議事録や、出された資料をすべて整理し、なにが課題で、なにが提言できるだろうかと考えてみた。

第1回目の意見交換会は、2011年5月26日だった。

2回目が子どもにやさしいまちづくり、3回目が市民社会との共同の取り組みをテーマにした。この段階では、私たちはいつまでこの会をやるのかなあ、と思っていた。

ちょうど1年くらいたったとき、やっぱりもっと各論に突っ込んでいかないと子ども支援の課題は整理がつかない、という感想を持ち、2年目は、福島原発、学習支援、ひとり親家庭支援、保育・学童保育、といった各論に入っていた。

今年に入って、8回目が遊びと親子の居場所、9回目が社会的養護、という問題で議論をしてきた。

次に、課題をまとめた表を見ていきたい。

①は保育園や乳幼児期の子どもたちの問題。保育園は子どもたちの居場所であり、子どもを預かる場であり、遊びの支援や乳幼児期の親子の相談の場でもある。

保育園の職員、また保育園に限らず、高齢者も含めて、被災地のほとんどの社会福祉施設では職員が足りない状況がある。支援する側の人材をどのように確保するかについて、特例措置を講じることはできないのか、ということ提起したい。

②は学齢期以降の子どもたちの問題として放課後の遊び、学童保育、放課後の見守りなど。もともと多くの被災地は、地域が子どもの放課後をあたたく見守っており、乳幼児期の保育の利用率は高いが、学童保育、放課後児童クラブの利用率は非常に低い、という特徴のある地域だった。その地域が壊れ、親族がバラバラに暮らしている、という状況の中で新しい制度を作り上げなければならない。



特に今までの日本社会では支援の対象として語られてこなかった中学・高校生の学習支援については、特別な法制度を作ることも含めて、緊急に取り組んでいただきたい。

③と④は福島で暮らしている子どもたちの問題。緊急かつ、固有性の高い問題であり、これも特別な制度が必要である。法律ができたのに、子どもたちの暮らしの実態に適用されていないことに問題がある。

③は遊び場やスポーツの場の確保の問題、④は福島県内や県外に移って暮らしている親子の問題で、子どもたちがときどき県外に出て思い切り遊ぶという保養の問題などもここであげている。避難者は全国に散らばっているということを前提に制度を再設計しなければならない。集団がくっついたり離れたりして環境が変わることは、子どもたちに大変つらい思いをさせる。早く対応しなければならない。

⑤は学校での子どもの心の支援。不登校が増えている、家庭での虐待やDVが増えているという報告もある。親を亡くした子どもたちも含めて、学校が支援をしていかなければならない。スクールカウンセラーの全校配置、教職員にどのようなトレーニングをしていけばよいのか、どうのも今後の課題である。

⑥は社会的養護の問題。虐待を受けたり、親を失った子どもたち、その子どもたちを育ててくださる里親さんたちの問題。今、被災地ですら、ひとり親家庭に対する差別意識が出てきているということが言われている。社会的に啓発をしながら、差別を払しょくできる地域体制をどう作り上げていくのか、緊急に取り組まなければならない。

⑦、⑧、⑨は全体をとおして出てきたことで、今回要請することができなかった内閣府や総務省にも、今後提言していきたい。各省庁単独では解決がつかない問題もある。国会議員の方にも力を借りなければならない。

⑦は支援をしているNPOの問題、⑧は全体を通した問題でもあるが子どもの心のケアで継続した調査が必要であるということ、⑨は基金の活用など、支援の継続のための仕組みの問題である。

このような9つの柱でとりまとめをしてみた。今日は各省庁から本当にたくさんの方が来ていただいて、たくさんの部署で担当していただいていることが分かる。

いつも、省庁の方は「県がやりさえすればできる」と言われるが、これらの提言をどう自治体に届けることができるか、これも私たちの課題である。

## 2 宮城県議会・外崎浩子議員からの報告

とのさき

現在3期目で自由民主党の会派に所属している。今日は、宮城県議会として報告の機会を設けていただき、感謝申し上げます。

宮城県の子どもの現状をまずお話ししたい。

8月31日現在、子どもたちの状況は、震災孤児数136人、震災遺児数は921人である。東日本大震災宮城子ども育英募金として全国各地や海外からもあたたかいお志をいただき、65億9千万の育英募金が集まっている。

募金の中から、震災孤児、遺児を、大学に至るまでしっかり支えていかなければならない。

65億という多額なようだが、千人を超える人数を支えていくには、これから先、宮城県としても経費は計り知れないと思われる。

また、親を亡くした子どもたちは、多くが親族に引き取られてひとまず安心、と思いがちであるが、祖父母も高齢化していく中で、先々の不安の声をよくきく。

仮設やみなし仮設の中に住みながら、子どもたちには疲れ、悲しみ、落胆、喪失感が震災直後にも増して出てきたといわれている。

震災直後は被害があまりに甚大であったため、子どもたちは緊張の連続だった。ご飯をどうやって食べるのか、衣類を手に入れるのか、住居はどうするのか、復旧の時期に子どもたちは大変がんばっていたことを強調しておきたい。

学校の先生や地域の大人の協力の中で、子どもたちは明るく元気に笑顔を取り戻している。楽天の優勝にも勇気づけられた。しかし、学校の中では笑顔でも、いったん仮設住宅の家に帰ると、閉じこもりがちであったり、親とうまくいかないなどの問題がある。

二部屋しかない狭い家の中で親と顔をつき合わせて生活していて、親も子も精神的にもまわっているという話を聞く。先日の森田先生の番組の中でも高校生の男の子が出ていたが、学習環境を整えていかなければならない、将来の夢を築いていかなければならない、ということも面も考えると、困難な状況にある。

小学生、中学生は、5年、10年後には宮城県、東北の未来を築いていく人材である。どうやって未来に羽ばたかしていくかは大人の使命であり義務である。

ボランティアのみなさんも、経済的、体力的に限界にきている。先日、女川の仮設商店街に行ったが、最近は閑古鳥が鳴いているとのこと。大型バスで来ていただいていたボランティアや、観光で支えていく、という気持ちが薄らいでいるのではないかと心配している。

支援する側も被災しており、その中での活動は困難を極めている。理学療法士など専門家の不足もある。地方自治体や国からも、千人を超える職員の派遣をいただいているが、3年前に区切りをつけなければならない時期ではないかという話も出ており、宮城県の人材の空白が懸念される。

先日県議会で、女性教職員の方に話を聞く機会をもうけた。教職員の疲れが目立っており、時間を延長して学校の中で学習支援をすることは重要だが、ケアをするのは誰なのか。教職員も自身が被災していたり、子育て中であったりする。

災害復興公営住宅が少しずつできていて、仮設にも空きができてきている。学習の環境づくりに生かせないかと考えている。

石巻の大川小学校など、大規模な被災地域では、ほとんどの方が被災している。お互いがお互いを、心のケアで支えていかなければならない。

厚労省が設定しているDPATは、大規模な列車災害、自然災害の時派遣していただく組織であるが、専門的な医療を注入し、心のケアを継続していただきたいと願う。

教育の場の確保も大きな課題である。高校生や中学校高学年でも、受験を控えているのに、将来のキャリアが自分の中で像を結べない現実がある。親が困窮している、あるいはひとり親



の家庭では、自分の夢をあきらめなくてはならない、という中高生も出ている。

特に高校生は支援の外に置かれている。震災直後も大人と同じように水汲みや配給などで活躍し、今も仮設の活動に駆り出されている。今、その高校生たちが受験という人生の岐路に立たされている。

南三陸町、女川町などでは土地が不足しているので災害公営住宅についても市町村が検討し、高台移転を決定している。今さかんに山を造成している状況だが、町の中心がどこになるのかまだ分からない。今通っている学校からは遠いところに通わなければならなくなる。スクールバスの存続を願う声もあるが、一時の支援にすぎなくなるのではないかと懸念している。

不登校児童数がだんだん増加しているというデータも出てきている。24年度のデータでは、不登校児童数、2466人、全国で4番目という深刻な状況である。震災の影響で数が増えているのではないかと考えている。

運動能力の低下もある。校庭には仮設が建っており、思い切り体を動かしたり、サッカーやソフトボール、野球などのスポーツをすることができない。2020年の東京オリンピックの主人公となるのは、今の小、中、高校生である。

私の選挙区である仙台市泉区は丘陵地区にあたり、津波などはなく、住宅の全壊、半壊はあったものの、沿岸部に比べるとほとんど震災の影響はなかったともいえる。

震災ってなんだっただらう、僕たちはなにができるんだらう、テレビで「花は咲く」などの歌が流れるが、いつまで震災の話をするんだ

らう、というドライでクールな現代っ子の一面を見ることもあって怖いと思う。沿岸部の子どもたちはまだまだ復興の中にあるのに、同じ県に住みながら、まったく震災に関心なく生活している子どもたちが増えていることに、背筋が寒くなる思いがする。しっかりした防災教育が必要であると同時に、子どもたちの記憶に残していくことも必要だと考えている。

本当に必要なことは、子どもたちの日常をどのように支えていくかということ。子どもの日やクリスマスなど、仮設を訪ねて下さる方がたくさんいるが、特別な日に、顔も分からない人だけ、ケーキをもらった、めずらしいお料理を食べさせてもらった、ということでは心は育たないのではないか。

### 3 宮城県議会・遊佐みゆき議員

外崎議員より年は少し上で、県議は5期17年になる。

子どもたちは震災のあと、風に当たることや揺れることがとても怖くなってしまった。私はサポートルームをやっているが、子どもたちは、表面上元気だが、よく話をきくと少しずつ津波の話をするようになってきた。2年かかっている。お父さん、お母さんも同じような感じ。ここからが本当の支援であるということをふまえて話をきいていただきたい。

宮城県議会の特徴は、超党派で条例を23本作ってきたこと。

昨日、子ども調査特別委員会でできた報告書を見ていただきたい。宮城県の子どもたちはかけがえのない存在です、と記されている。

時代のニーズにこたえるための十分な予算と、子ども、子育てを包括的に担当する部署の検討、さらに条例も作っていかうということになった。森田先生はじめ、いろんな人との議論をふまえて、この結論に至った。特別委員会の報告書が次の議会で可決される予定だが、まず保育環境を何とかしてほしいということで政策をまとめた。保育所の復旧をしようとしたときに、国の予算が入っていない保育施設はなかなか支援の対象にならなかった。宮城県単独補助で何とか補修したが、たいへん遅れた原因になっている。

「保育環境の充実と地域における子育て支援について」保育基盤の拡充と保育ニーズへの対応、子育て3法については柔軟な対応をしていたが、放課後児童クラブの体制については、さらにと強化する、という方向も出している。

保育士が全国的に不足しており、資格を持った人はいるが、保育士になる人がいない。給料は13万くらいであり、生活は苦しい。子どもたちにきめ細かい対応をしていただくために、待遇改善、保育士等配置基準、保育単価の引き上げをぜひお願いしたい。

子どもが疲れている、という話がでているが、被災地の親子はストレスがすごくたまっている。仮設住宅はこのテーブル2枚くらいの部屋と、もう少し大きい部屋のふたつしかなく、隣の声が聞こえる。お母さんにしかれると子どもは行き場がない。母は虐待し、子どもはいじめ、という悪循環になっている。アルコール依存も増えている。

サポートセンターを宮城県は70カ所以上

作っているが、どうしても集会所は高齢者が集まってしまう、子ども支援は後回しになっている。地域包括ケアセンターを、子どもから高齢者までの、地域福祉の拠点にする施策が必要である。これからは、震災復興住宅の中にはそういったシステムを入れられるよう厚労省の皆様にもお力をいただきたい。

障害を持つ子どもへの支援も必要である。宮城県議会は、浅野史郎知事と3期12年仕事をして、障害のある子とない子がともに学ぶ教育のモデル事業をつくってきた。通常学級でモデル事業をやったところ、障害のない子も人への思いやりが育つようになった。障害のある子を分けるのではなくて、インクルージョン、社会的包摂として考える中で、地域でともに学ぶ仕組みを作らなければならない。障がい児保育に対する補助金も拡充をお願いしたい。

心のケアについても述べておきたい。心の振り子は10年たたないと動かないと感じる。宮城県議会が出した意見書をご覧ください。今、愛育会によって東日本中央子ども支援センターを設置して3県をカバーしている。宮城県においてそこから精神科医を派遣するという仕組みを作してほしい。

児童精神科医が輪番で3つの県に行っており、一つのケースを継続してみることができない。愛育会さんもお金はあるが心のケアの体制が組めない、ということになっている。宮城県からの要望は、宮城県にセンターを置いて、そこから被災地に派遣する仕組みを作っていくように転換を求めている。

厚生労働省のやっている心のケア、障害がある大人の心のケア、宮城県は3本柱で心のケア





があるので一体化が今必要ではないか。心のケアの体制をぜひ、被災地に寄り添う形になるように検討いただきたい。

臨床心理士の国家資格化は検討中とのことだが、専門家の身分の保障がない。緊急カウンセラー派遣事業は、国で予算がついても専門家が定着しない。単年度予算だとしっかりした身分保障がしにくい。心のケアセンターの職員も、いつまで雇用されるのか、いう不安を抱えている。5年間の任期付き、といった予算措置をお願いしたい。

ひとり親家庭の支援が必要。もともと石巻はひとり親家庭が多かった。就労から自立までの支援が必要である。

NPOに活躍していただき、学習支援が広がってきた。寺子屋などの場で、子どもたちは元気になる。学習支援の継続のために、被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金が宮城県では重要な制度になっている。23年度には205億円、26年度の執行見込みが59億円だと、236億円、引き算をすると31億円足りない。概算要求では35億円臨時特例交付金の積み増しをしていたが、ぜひこの額は確保していただきたい。

学校教職員について、今、242人加配されていて21億円あるが、もっと必要だと現場では思っている。

今宮城は交通事故が多い、みんな疲れているが休めない。先生も休めない状況がある。

宮城県議会と森田先生の勉強会で、復旧、復興にあたっては、子どもたちの意見が取り入れられる子ども参画の仕組みづくりが必要ということになった。

県議会で子ども議会を開き、子どもの質問に

知事が答えた。スクールカウンセラーを配置してほしいという要望が実現した。条例づくりにむけても、子どもの意見が取り入れられる形にしていきたい。

市民社会のいろいろなネットワークや資源を子どもが生きる環境づくりに生かし、マイナスをプラスに変えていきたい。

最後に福島の子どものことについて。宮城県内にも約4千人自主避難の方がいる。子ども被災者支援法も生かしつつ、しっかり対策をとっていただきたい。

#### 4 国会議員からの発言

社民党の吉田忠智参議院議員は、時間がたつことによって深刻になっている課題、依然として克服できない課題などを実感し、国会に身を置くものとして申し訳なく思う。

原発事故子ども被災者支援法が昨年6月に成立し、やっと1年2カ月以上たって基本方針が閣議決定されたが、たいへん物足りない内容。超党派の国会議員でしっかりやっていきたい、と発言された。

みんなの党の山口和之参議院議員は、理学療法士をしていた経験から、現状と理想のギャップ、国と県とのギャップを埋めていかなければならないと感じている。地域包括支援センターは高齢者の介護予防だけで終わっている。大事なことは地域の力であり、国会議員として省庁と力をあわせていきたい、と発言された。

自由民主党の伊藤新信太郎衆議院議員は、もっとも傷付きやすい子どもを守ることは政治の役目であり、関係者のみなさまと省庁が具体

的な議論が交わされることを期待したい、と発言された。

民主党の郡和子衆議院議員は、予算がついたのち、どういう風に執行されているのか、役立っているのか、子どもたちに届いているのかを知ることが重要だと考えている。現場に聞いていくことも必要。次回は来年の2月とのことで、予算もだいたい決まってしまう時期だが、その前段階でもう少しなにかできることがあるか考えている、と発言された。

## 5 厚生労働省からの発言

国の補助として、安心子ども基金を被災3県には430億円ほど公布し、とりくみを進めてきた。安心子ども基金は26年3月までと期限が決まっているが、事業を続ける必要が当然あると考えている。

人材の確保は重要な課題、あんしん子ども基金を使って潜在保育士の再就職支援や処遇改善に取り組んでいる。処遇改善は、国費10/10で保育所運営費とは別に、すべて人件費に充てるという形で事業を行っている。26年度も待機児童解消加速化プランにも盛り込んでいる。

保育所運営費の特例的な取扱いとしては再開が困難であったり、児童数が減ってしまった保育所も、雇用継続の観点から従来と同じ水準の運営費をお支払いできる特例を認めており、23年度から実施している。来年度以降も実施状況を考えて検討していきたい。配置基準の改善も必要と考えている。27年度から施行予定の子ども子育て新制度の中で、配置基準を含む質の改善に消費税財源を充てることを、子ども子育て

で会議で議論していただいている。

東日本大震災中央子ども支援センターのとりくみについては、東京に事務局があり、被災3県にそれぞれ現地事務所を置いている。

今までのとりくみで十分なのか、今後の話として、これからは被災地を復旧、復興していく中でどういう課題があって、厚労省としては何をやらなければならないか、他省庁は何をやってもらうか、NPOやボランティアには何をお願いしていくか、整理をしている。

8月あたりから東京の事務所のスタッフが現地に行って、直接現地の方の声を聴き取り、まとめている。

被災地への支援事業は復興庁の復興特会という財源を予算措置ができる仕組みになっている。復興財源があてられることによって安定的にできる。両方でみながらやっている。復興庁が無理なものはあんしん子ども基金の継続でやっていきたい。

## 6 文部科学省からの発言

生涯学習政策局からは、放課後の遊び、学習支援、中高生を対象とした学習支援について報告があった。

「学校・家庭・地域の連携による教育活動支援促進事業」では、震災前から子どもたちを地域みんなで育て守っていきこうととりくんできた。

「学びを通じた被災地の地域コミュニティ再生支援事業」については、自治体の取り組みが中心で国と都道府県と市町村が1/3ずつ負担して進めていこうというもの。平成23年度の第



2次補正予算で被災地に特化したとりくみを委託費として10/10新たに措置した。放課後子ども教室など、プラスαとして地域ぐるみの防災教育、震災後の心身の健康、放射線と健康管理など地域課題に関する学習会、スポーツリクリエーション活動の支援、ICTを効果的に活用した学習支援など、地域教育コーディネーターのみなさまにコーディネートしていただきながら、地域に合ったとりくみを自主的に企画していただいて支援していこうという取り組みである。

23年度の補正予算だが実際には24年度から始まっており、本年度が2年目となる。震災前からやっていたとりくみもあり、被災が軽微なところは引き続いてとりくんでいるところもある。被災の激しかったところは、学校が仮設でバスで通っているというところは、学校で放課後学習会をやったり、受験勉強が必要な子どもたちは仮設住宅に近く集会所等を借りて、地域の大学生や大人たちの力を借りて学習会をしたりといったとりくみを支援している。進んでいるところもあるが、復旧で手一杯、行政職員も少なく、人手がなくてやりたくても手を出しづらいという話も聞いている。来年度も引き続き同様の予算規模で要求しているので、やりたくてもやれないというところの支援、今やっているとNPOの支援が重要になってきていて、こういうコーディネートをしていくのも行政の役割だと考えている。網羅的に子どもたちのためのセーフティネットが張れていると胸を張って言える状況ではない。引き続きとりくんでいきたい。

青少年課からは、保養プログラムについて報

告があった。福島県の子どもを対象とする「自然体験交流活動支援事業」を26年度概算要求で新規に要望している。「福島っ子体験活動応援事業」は、今年度までの事業を引き継ぐ形になる。団体や県の要望をふまえており、ポイントとして、できるだけ長い期間行うものに支援していくこと、今回は県外に行くものも支援の対象に加えることである。

詳細は各団体や県の要望をふまえて今後決めていきたい。子ども被災者支援法もふまえて要望している、との発言があった。

初等中等教育局児童生徒課からは、緊急スクールカウンセラー等派遣事業について報告があった。

23年度補正予算、教育相談、気になる生徒の見守り、心と体について考える授業のサポート、スクールソーシャルワーカー  
26年度の概算要求でも39億円、全額国庫負担で計上している。

学校教育課からは、心のケア対策推進事業について報告があった。学校保健安全法にもとづき、日々の健康観察など保健指導を行うっている。児童の心身の健康の保持増進を図ることが学校の責務であり、学校における心のケアは重要であると認識している。

スクールカウンセラー等外部人材の派遣とともに、教職員の質の向上が必要。心のケアの取り組み状況を調査して、昨年8月に仙台市でシンポジウムを開催し、意識啓発活動を行った。今年度は全国6カ所で研修会やシンポジウムを行っている。指導参考資料を新たに作成している。来年度も同様に概算要求している。

## 7 復興庁からの発言

子ども被災者担当者からは、震災を契機に県内他市で暮らす母子について、母子避難者等の高速の無料化措置を今年度から実施しているが来年度も検討している。

公園や遊び場の確保については、復興交付金の効果促進事業としてグラウンドの整備やコミュニティ活動に必要な施設整備ができるようになってきている。活用できる可能性があるので各市町村と具体的にご相談していきたい。復興庁として、この要望があったことを関係省庁に伝えていきたい。

ボランティア班からは、被災地で活動するNPOの実態調査について報告があった。あらゆるNPOからの問い合わせや要望に応えていきたい。復興大臣は現場主義で、職員も現地で活躍されているNPOの会議などにも出させていたでいる。

心のケア班からは、内閣府の自殺対策や、文科省、厚労省などそれぞれとりくんでいるが、重複や漏れがないか、チェックするよう、心のケア関係省庁連絡会議を設けており、今後も続けていく、との発言があった。

原子力災害復興班は、原子力被災12市町村の住民の帰還支援や、遺児孤児支援、教育科学技術などを担当しており、遺児孤児について報告があった。厚労省、文科省が尽力しているが、今年から「新しい東北先導モデル事業」を開始した。新しい東北の創造にむけて、という中で子どもの成長が大きく取り扱われている。

これを受けて、子どもの成長に関する事業もいくつか採択した。委託先はNPO法人や社団

法人、各種団体にも、提案していただいて効果が大きいと思われるものに対して支援している。親子の交流や、遊び場の提供、子どもの発達や健康を見守る、といった活動に支援している。概算要求に16億円要求している。来年度も実施できることになればぜひ提案していただきたい。

## 8 会場からの発言

❖子どものための教育プログラムをアメリカから輸入しているNPO法人のメンバーからは、本来は有料であるが、石巻市で10件の保育所の園長先生と保育士さんを集めてプログラムを無料で提供した。復興庁の「新しい東北」に応募したが落選した。寄付を使って無料で提供している。今行政の方の話を聞いてみると、予算をとったという話だが、現場まで下りてきていない。実際に使えるお金はない。我々も運営費がかかっており無料でプログラムを提供するのは苦しいが、子どもたちにソーシャルスキルを提供したい、との発言があった。

❖日本ユニセフ協会からは、独立行政法人国立精神神経医療研究センターとともに「子どもにやさしい空間ガイドブック日本版」を共同制作した。

自然災害や紛争で子どもたちは一瞬で日常を奪われる。日常を少しでも取り戻すために、安心して学び、遊べる場を確保しリスクの軽減、予防をはかるのがユニセフの子どもにやさしい空間といわれる活動。20年以上にわたって世界各地の緊急支援の現場での経験か



ら本書をまとめた。子どもにやさしい空間を通じた支援も、水や医薬品、シェルターなどとともに緊急支援のスタンダードの一つとして位置づけることの重要性を訴え実践している。現場で使える標準的な指針として、ぜひ活用していただきたい、との発言があった。

❖社会事業大学の山口さんからは、厚労省の「よりそいホットライン」で、被災三県で電話相談をしている。外国人移住者が多い地域なので、県庁所在地二カ所と三陸海岸4カ所で移住母子のお母さんたちにトレーニングして、相談電話を受けてもらっている。

もともとこの地域は伝統芸能の宝庫で、お正月やお盆よりも、秋祭りには帰る、というところ。祭りにみんなが参加しているところは残っていて地域が活性化している。小さな漁村がいっぱいある、という特性を生かして、新しい居場所を作っていくことができる、との発言があった。

❖つくば国際大学精神看護学科の高橋さんからは、震災直後から震災遺児孤児のグリーンケアをしている。今回の震災は、死者・行方不明者も過去最大級。心のケアの予算はあるが、震災遺児孤児の心のケアには予算は一銭もまわってきていない。NPO法人子どもグリーンサポートステーションを立ち上げ、月2回、仙台と陸前高田で活動している。すべてNPOの予算で活動しており、支援が立ち行かなくなることを懸念している。

❖遊佐みゆき県議

宮城県はあんしん子ども基金を5千万円予算化して、100万を市町村を通じて助成している。市町村はお金を使いたいと手を挙げる。

仙台市はたくさん手を挙げた。予算なので漏れているNPOがたくさんあった。国から来た基金が仙台にくるといいう仕組みになっているが、パイの大きさとニーズがマッチしていないという問題がある。NPOのネットワーク化も必要と考える。宮城県ではNPOの連絡会議を作った。NPOの側も実績をふまえて要望していただくといいと思う、との発言があった。

## 9 まとめ

最後に事務局長の森田明美さんから、まとめの発言があった。

私自身もNPOの理事長をしており、子どもたちの課題と政策をみてきた。活動する中で、単年度主義では被災地を支えられないことがはっきりしてきた。

最初は2年のつもりで始めた支援事業を、5年ということにした。従来の社会福祉制度のように、半恒久的に整備されていくものとは違う。

とりわけ現地で事業を支える人たちは、どれだけの人がどんな形で支えていけるのか、見通しをある程度もたないと暮らしていけない。

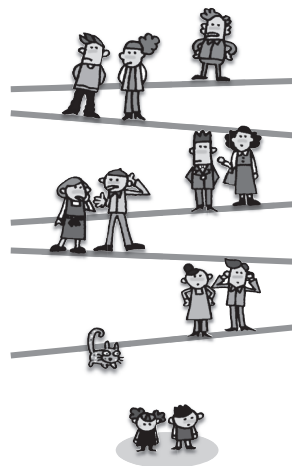
それぞれの制度が担当部署ごとに分かれていて、そこを串刺しにするためにできた復興庁がどんな役割を果たしていけるのか。

5年が次の区切りだと考えられるが、今はそのための折り返し点にある。

本日は、宮城県議会の子ども政策研究会のお二人に来ていただいたが、宮城県が作ったサポートルームでも、どうしても高齢者中心になり、子どもたちはお客様になってしまう。そこ

にコーディネーターがいれば、その場所ももう少し有効に活用できるかもしれない。今、社会福祉の現場で語られていることは、地域包括センターも含めて、地域のあらゆる人が支えあっていくためにはどんな場が必要か、という視点で考えていく必要がある。

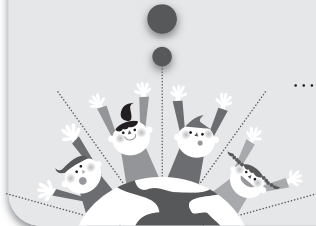
11回目以降はこの意見交換会から被災地での事業が広がりつながっていくような役割を果たす会にしていきたい、との発言があり、会を終了した。



Report

# 3

## 障害者権利条約の批准、 その先へ



元内閣府障害者制度改革担当室 政策企画調査官 南館 こずえ

### 1 障害者権利条約、ついに批准

2014年1月20日、国際連合事務総長に「障害者の権利に関する条約」（以下、障害者権利条約）の批准書が寄託され、日本は締約国としての仲間入りを果たした<sup>i</sup>。この時点での加盟国は、140か国及び欧州連合である。国際連合の加盟国数が193か国だとすると、日本の締約国入りは決して早いとは言えないことが明らかである。

国障害者権利条約は、2006年12月に第61回国連総会において採択され、2008年5月3日に発効した条約である。批准までに、何故、時間が必要だったのか。

実は、早期に障害者権利条約を批准しようとする動きはあった。2008年12月、内閣府において障害者施策推進課長会議が開催され、「障害者権利条約の締結に際し必要と考えられる障害者基本法の改正事項」として8項目が示された。日本障害フォーラム（JDF）<sup>ii</sup>政策委員長の森氏によると、JDFとしてはこの項目をもって障害者権利条約を批准することに反対であると、「批准、待った！」という立場を明らかにし、このことによって、課長会議の後に予定されていた障害者条約の批准の承認を国会に求める閣議決定を流す事態にまで至らしめたという<sup>iii</sup>。

仮に、2008年に批准されていたとすると、条約を批准するための国内法の見直しは障害者基本法の改正に留まったのかもしれない。

### 2 条約を批准するために、 何が必要なのか

障害者権利条約をどの時期に批准すべきかという課題は、この後、さらに別の要素が加わって経過した。2009年9月に、自民党・公明党による政権から民主党政権へと交代し、同年12月に、障害者権利条約の締結に必要な国内法の整備を議論する場が設けられたからである。これが、障がい者制度改革推進会議であり、内閣府に事務局が置かれることになった。

障がい者制度改革推進会議ではこの後、積極的な議論が展開され、2010年6月には議論の成果を「第一次意見」としてまとめた。これを受けて、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」が閣議決定され、改革のための工程表が作成された。

この閣議決定において横断的課題として示されたものが、次の3つの法律に関わるものである。

- ・ 障害者基本法の改正と改革の推進体制、
- ・ 障害を理由とする差別の禁止に関する法律の

制定等、

・「障害者総合福祉法」(仮称)の制定<sup>iv</sup>

閣議決定された文章は、横断的課題とは別に個別分野における改革の基本的方向と時限を区切った今後の進め方についても述べている。個別分野についての検証が十分に行われたとは言いがたいが、先に述べた3つの法律に関わる制度改革については、障害者権利条約を批准するまでに最低限必要な改革として関係者の間で意識化されていったと思っている。もちろん、これらの法律の制定や改正については、「第一次意見」が議論されていた時に期待されていた内容に到達したかについては、厳しい評価が下されることになると思う。とは言うものの、障害者基本法の改正は2011年7月に、次の「障害者総合福祉法」は障害者総合支援法として2012年6月に成立し、最後に障害を理由とする差別の禁止に関する法律の制定は障害者差別解消法として2013年6月に成立した。このことによって、障害者権利条約を批准すべしという気運が一気に高まったと言える。

### 3 批准はどの時期にすべきか： 早期批准か、国内法の整備が先か

障害者権利条約をどの時期に批准すべきかどうかは、当然のことながら、各国によってその判断が異なる。日本は国内法の見直しの議論を経て締約国になった訳だが、この取組みは良い取り組み事例として、例えば「国連 ESCAP アジア太平洋障害者の十年(2003-2012)の実施に関する最終評価のためのハイレベル政府間会合に向けた地域準備会合」(2012年3月14日

～16日、タイバンコクにて開催)やそれに続いた ESCAP の会議で事務局から紹介されていた。とは言うものの、国際会議などでは日本は当然に締約国になっていると勘違いされることが多く、そうではないことを説明すると大変に驚かれることが多かった。

また、海外で障害者支援に従事している人たちからは、国際協力における日本政府としてのリーダーシップに対する期待があり、できるだけ早期に締約国になって欲しいという声を聞くこともあった。

条約故の課題だと思うのだが、国際社会における日本の役割を期待すべきなのか、国内における法整備を優先すべきなのか、期待することによってとりうる手続きが異なってくる。しかしながら、これまでの人権条約と国内法整備との関係を見ると、批准後に条約に見合うように国内法の整備を行った例は少ないため、障害者権利条約については、批准前に国内法整備を行うために時間をかけるべきであるという声が勝ったのだと思っている。

### 4 障害者権利条約が問いかけるもの

#### (1) 障害者差別があるということ

障害者権利条約が成立する以前、条約の必要性について検討されていた当時は、人権条約は既に飽和状態であり、自由権規約、社会権規約、人種、ジェンダー、子ども等の人権条約で十分で、新たな人権条約は必要ないという声もあったと聞いている。

それまでの障害に関わる宣言や決議は、1975年「障害者の権利に関する宣言」、1982年「障





害者に関する世界行動計画」、1993年「障害者の機会均等に関する基準規則」をあげることができるが、いずれも法的拘束力を持つものではない。

このような中、2001年の第56回国連総会で、メキシコが提案した障害者権利条約に関する決議案が採択され、条約を作成するためのアドホック委員会が設置されることになり、計8回の会議を経て条約は採択された。アドホック委員会には、政府代表団に障害者団体に所属する障害当事者が参加するなどし、“Nothing About Us Without Us”（私たちのことを、私たち抜きに決めないで）がスローガンとして、障害者自身が政策の決定過程に参画する重要性が共通認識になっていった。策定過程に参加した人たちに共通していたものは、この条約で世界が変わるというという期待感だったように思う。

しかしながら、障害者権利条約が成立したことは、世界の国と地域のいたるところにおいて障害の有無によって差別され、障害者の人権が侵害されている多くの被害者が存在していることを残念ながら証明していることにもなる。さらに、宣言や決議では、障害者が置かれている状態を解消するには十分ではなく、それほどに問題は根深く深刻であるため、より強力で法的拘束力のあるツールが必要だと国際社会が承認したことにもなる。差別を根絶するには、多くの労力が必要だということを改めて認識しなければいけない。当然、日本も、その例外ではない。障害者権利条約が成立した時に、「これからなんだな」と身が引き締まる思いをしたのは、私だけではなかったと思っている。

## （2）批准、そして今後

障害者権利条約の締結の承認を求めるために、国会で展開された質疑では、障害者権利条約で規定されている労働、教育、特にインクルーシブ教育と国内の施策との落差について議員から質問が行われた。締約国になることは、障害者施策の充実のためのスタートラインに立つに過ぎず、今後の障害者施策を充実させていく必要があるという確認に立って質疑がなされていた。

質問に対して岸田外務大臣は、「本条約を締結することにより、例えば国連の障害者権利委員会に我が国として報告を提出する義務を負う、そしてそれに対して勧告等を受ける、こういったことになるわけですので、こうした仕組み等を通じまして我が国自体のとりくみが一層強化される、これは大いに期待されるところであります」と、政府報告を提出した後の障害者権利委員会からの勧告に対してとりくむ姿勢をみせていた。

障害者権利条約は、条約の実施及び監視をするための仕組みを設けることになっている。これについては、障害者基本計画が障害者権利条約の趣旨に沿って実施されているかを監視することによって行われることになるという答弁がなされたが、障害者権利条約の国内実施のためには、この監視が実質的なものになるのかが、重要だと考えている。そうでなければ、今後、障害者権利条約を踏まえ国内施策が改善されることは期待できないだろう。

実は、気になることがある。障害者権利条約の知名度が、悲しいほど低いということだ。内閣府の2012年9月に公表された「障害者に関

する世論調査」によると、障害者権利条約を「知っている」とする者の割合は18.0%。「知らない」と答えた者の割合が81.5%<sup>vii</sup>であるという。障害者権利条約やそれに関係する様々なとりくみは、残念ながらほんの一部の人に限定されたものだったようだ。障害者施策は、本来ならばもっとも身近なものであるはずなのに、別世界のことになってしまっている。これでは、障害の有無によって分け隔てられない共生社会の実現は遠い。障害者施策を改革していくための起点は、障害者当事者でなければならないが、多くの市民からの理解が得られなければ、独善的になりかねない。

まずは、障害者権利条約は障害者について新しい権利を規定しているのではないことを多くの人に知って頂きたい。障害者権利条約は、障害を理由とするあらゆる差別を禁止しているが、それに加えて、障害者の権利を確保するために必要な調整や変更を行わないこと、つまり合理的配慮を否定することも障害を理由とする差別として禁止している。障害者は、障害のない市民と変わらない日常生活、社会生活を送る権利があるのだから、それを保障して欲しいと言っているだけなのだ。

障害者施策について市民の関心が高まり、日本の国内法整備が更に進むことを期待したい。

- i 障害者権利条約の選択議定書については、日本政府は署名も批准も行っていない。
- ii 日本障害フォーラムは、障害当事者団体を主な構成団体にしており、「障害者権利条約の推進」を4つの主要な事業の1つとして掲げている団体である。[http://www.normanet.ne.jp/~jdf/about.html#page\\_03](http://www.normanet.ne.jp/~jdf/about.html#page_03)
- iii 森祐司 「差別解消法成立までの障害者団体の軌跡」16-20 障害者差別解消法解説編集委員会 編著 『概説 障害者差別解消法』法律文化社 2014年
- iv [http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/honbu/k\\_2/index.html](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/honbu/k_2/index.html)
- v 参議院外交防衛委員会 2014年12月3日議事録
- vi 参議院外交防衛委員会 2014年12月3日議事録
- vii 「障害者に関する世論調査」2012年9月24日 <http://www8.cao.go.jp/survey/h24/h24-shougai/index.html>



Report

4

## 第13回「子どもの人権条約具体化のための実践」 助成事業報告

# 子どもの権利条約ネットワーク 「5月イベント」報告



### 子どもの権利条約ネットワーク

子ども企画の「5月イベント」を再開して、3年目の今年・・・集まってくれた子どもたちは、2011年にも企画を担当したおなじみのメンバーでした。

「2011. 3.11 東日本大震災」から1年以上の時間が過ぎ、今自分たちが出来ること、これから自分たちがしなければいけないことなど・・・節電は本当に必要なのか？みんなは節電している？いま、東北の子どもたちの暮らしはどうなっているのか？など・・・参加者のみなさんと、意見交換する事になりました。

1月から始まった企画会議をなんと10回も行い、イベントの内容・進行など決めていきました、何度も何度もイベントを開催すべきなのかも話し合いました。企画メンバーも定期試験や、高校受験を抱えながらイベントを企画して、参加して下さる方に伝えたい、参加者のアイデアを聞きたい、参加者と交流したいという気持ちが強く開催する事を決めました。その後もいろいろなことを悩みながら、当日を迎えることが出来ました。

#### ♪ 当日プログラム ♪

☆開会

☆みなさんと考えたいこと

☆グループトーク

#### ①『節電大事』 鈴木 恭啓 (16歳)

1年前は、水や電気を大切に使用していたけれど、今は必要以上に使っていると思う。震災から1年以上たった今も、支援している人たちもいるのに・・・

僕たちも、未来の子どもたちのために出来ることはあると思います。

みなさんで考えてみませんか。

#### ②『気仙沼の子どもたち』 高野 郁己 (16歳)

気仙沼に行った人たちの話を聞いて、震災の被害にあった、子どもたちの未来のために、何が出来るのかな？って。

みなさんも一緒に考えてください。

#### ③『1年間で変わったこと』 高橋 司 (16歳)

2011年3月11日から1年以上たちました。この1年間でみなさんの中で、変わったことはなんですか？

みなさん自身や、みなさんの周りで変わったことを教えてください。

僕たち子どもでも出来ることってなんなのかを、一緒に考えましょう。

☆まとめ

☆閉会

恥ずかしがり屋の3人は、司会をやることにも抵抗があったようで、企画段階では司会なしという案もありましたが、司会がいないと進行出来ないと言う結論にたどり着き、高野くんが司会をやってくれることになりました。恥ずかしがりながらも、イベントを始めてくれました。

早速3人の子どもたちそれぞれの、発表がありました。

まずは鈴木くん、「節電大事」がテーマです。

テーマのきっかけはやっぱり、「東日本大震災」でした。去年の夏は、どの家庭もみんな節電とか節水もしていたけれど、今はしていないからとっても気になる。

1年前は、水や電気を大切に使っていたけれど、今は必要以上に使っていると思う。

意識が低下しているのかな・・・街を歩いているときも、国会中継を見ているときも、必要のない電気が使われているのが、気になっています。

SMAPの番組で、キムタクがアルバイトをしたお給料を、震災にあった東北の人たちに募金をしているのを見て、1年たった今でも、募金を続けていることってすごいと思いました。地震の後、募金も節電も節水もしていたけど・・・今はしなくなっている。

なぜみんなしなくなってしまったのか？その理由ってなんですか？

今、僕たちが不自由なく電気や、水が使えるのは、昔の人たちが大切に使って僕たちに残してくれたのだと思う。

僕たちも、未来の子どもたちのために出来ることはあると思います。

という、内容でした。

次は、高野くん。テーマは『気仙沼の子どもたち』

ある日、震災の被害にあった、気仙沼に行ってきた人たちの話を聞いて、被害にあった子どもたちが、1年間で何を感じたんだろう・・・その子どもたちの未来のために、何が出来るのかな？

「津波ごっこ」のこと、「ファイト新聞」や「気仙沼」のことなど、みんなと一緒に考えたいです。という内容でした。

最後に、高橋くんテーマは『1年間で変わったこと』2011年3月11日から1年以上たちました。この1年間でみなさんの中で、変わったことはなんですか？

みなさん自身や、みなさんの周りで変わったことを教えてください。

みなさんのアイデアを合わせて、僕たち子どもでも出来ることってなんなのかを、一緒に考えましょう。

という内容でした。

グループトークに移り、3グループとも盛り上がりのあるディスカッションをしていました。参加者が少なく、少し寂しいような気もしましたが、1人1人の意見を聞くことが出来て、子どもたちも良い経験になったことだと思います。また、子どもたちの思いを少しの人数でも伝えることが出来て良かったと思います。

参加者のみなさんからは、「自分自身が、1年を振り返るきっかけになった」「16歳の少年



たちの発表が立派でした」「来年も子ども企画イベントを楽しみにしている」などの意見を頂きました。私自身も、16歳の時に子ども企画に参加して、いろいろな出会いがありました。今回の3人にもすてきな出会いになったことだと思います。

今回の企画担当をしてくれた、メンバーがおなじみの子どもたちでしたので、少し寂しい気もしましたが、3人の子どもが毎年育っていく大切な時間に寄り添うことが出来ました。





### ■ 2014/1/5 【朝日新聞】

#### 私学経営、公的管理強化へ 立ち入りなど 法改正の方針

文部科学省は、経営破綻など問題を抱える学校法人の管理を強めるため私立学校法の改正を目指す方針を決めた。国や都道府県による立ち入り検査や改善命令などの措置を新設する。学校の存続に関わる事態が相次いだため、今春に改正法案を国会に出す予定。文科省によると、問題を抱える学校法人に対する行政措置は、今は解散命令のみ。改正案では、経営危機や法令違反など重大な問題のある法人への立ち入り検査を可能にし、資産の横領など不正をした法人役員を解職させる措置も加える。学校存続が危うい事態にありながら生徒募集を続ける例もあるため、入学停止や在籍生の転学支援を行政が命じられる制度も新設する。私学経営の独立性を保つため、行政措置に踏み切る際は有識者からの意見聴取を定める考えだ。学校法人に対する行政措置は昨年3月、大学などを経営する堀越学園（群馬県）に文科省が解散命令を出した事例がある。同法人は数年前から経営悪化が表面化していたが、学生募集を続け、混乱が広がる事態になった。樟蔭東学園（大阪府）でも法人資産を不正融資した元理事長らが昨年、有罪判決を受けた。

### ■ 2014/1/21 【朝日新聞】

#### 子どもの貧困、待ったなし 対策法施行、 負の連鎖絶つ取り組み

親から子へ「貧困の連鎖」を防ぐための「子どもの貧困対策法」が17日、施行された。具体的な解決策の議論が始まるが、日々成長する子どもにとっては待ったなしの問題。当の親や支援者たちはすでに動き始めている。困窮家庭の子どもが大人になっても貧困状態に陥る貧困の連鎖を絶つため、子どもの貧困対策法は、教育や生活、親の就労支援のほか、

こうした対策についての調査や研究の実施を盛り込んだ。法施行後、国は子どもの貧困率の改善や支援に関する大綱を作成。大綱に基づき、都道府県は子どもの貧困対策計画をつくる。ただ、計画の作成は努力義務にとどまる。「あしなが育英会」は昨年11月、同会の奨学金を受けている高校生の家庭を対象にアンケート（回答2273世帯）。卒業後の就職希望者は27%だった。そのうち53%が経済的理由を挙げ、前回（2011年）より13ポイント増えた。「教育費が不足している」と答えた親は7割弱。60%が「十分なおこづかいやお年玉をあげられなかった」、45%が「洋服や靴などを買えなかった」と答えた。働いている親の6割弱が非正規雇用だった。同会は親の就労支援の拡充などを国に求めている。

### ■ 2014/1/22 【朝日新聞】

#### 子どもの権利条約 自分らしさ尊重、 学び多様化 喜多明人さん

子どもの権利条約を日本が批准して4月で20年。教育現場では、多様な学びを保障するとりくみが進む一方、理念から後退している事例も目につくという。成果と課題について、早稲田大学教授・喜多明人さんは、子どもの権利条約を提案したポーランドは条約を通し、子どもの自己決定を尊重し、大人がこれを支援する関係作りと、第2次世界大戦の惨禍を二度と繰り返さないことの2点を求めてきました。教育現場では、前者は一定の進展がありました。後者には逆行する動きまで出ています。前者では子どもの力を信頼し、活動を支援するNPOや自治体が台頭し、フリースクールなど学校以外の多様な学びを保障する動きが広がっています。かつてこの動きに「学校解体論」的な批判もありました。しかし、家庭に事情を抱える子や不登校の子が増え、学校だけで子どもの課題を解決することの限界が認識され始めました。2009年には自分らしい学びを子どもが選ぶ権

利を訴えた「不登校の子どもの権利宣言」ができました。日本の子どもの初めての学習権宣言です。これを実現するためにフリースクールなどが公教育に参入することを目指す「多様な学び保障法を実現する会」もでき、法制化を目指しています。一方、逆行する動きの代表例が、東京都や神奈川県、千葉県などで広がる朝鮮学校への補助金凍結です。条約では、第2条で子どもの差別を禁止し、第29条では民族の言語と価値を学ぶ文化的なアイデンティティーの尊重をうたっています。しかし、条約に依拠した子どもの権利条例を持つ自治体にさえ、補助金凍結の動きが出ています。国家間の政治的争いに子どもを巻き込んでほならないという条約の原点に立ち返り凍結を撤回すべきです

#### ■ 2014/1/29 【朝日新聞】

### 教委改革、応援団は維新・みんな 集团的自衛権と同じ構図に 改憲枠組み、見え隠れ

安倍晋三首相が教育委員会制度の抜本改革を表明し、教育制度見直し問題が政権の枠組みに影響する可能性が出てきた。昨年の臨時国会で政権が模索した「自民・日本維新の会・みんな」の枠組みが見え隠れし、連立与党の公明党は警戒感を隠さない。首相が目指し、やはり公明が慎重な集团的自衛権の行使容認の「前哨戦」のような構図になってきた。「教委制度を思い切って廃止し、地方教育行政における責任体制を確立すべきだ」。28日の衆院本会議で日本維新の会の松野頼久・国会議員団幹事長がこう首相に迫ると、首相はわが意を得たり、とばかりに見直しに意欲を示した。背景には首相がめざす憲法改正に向け、維新やみんなの党との協力を模索してきたことが見え隠れする。伏線は民主党政権時代の2012年2月。当時野党で無役だった安倍氏は、大阪市で開かれた教育問題を考える集会で維新の松井一郎幹事長(大阪府知事)と同席した。国政進出を目指していた維新は当時、代表の橋下徹大阪市長と松井氏が大阪府、市で教委への政治的関与を強める全国初の条例制定を推進。集会で松井氏が「民意が生かされてい

ない」と教委制度を批判すると、安倍氏は「条例は私たちの方向とまったく同じ」。これを機に安倍氏、菅義偉氏(現・官房長官)と橋下、松井両氏は連携を深めていく。安倍氏に近いみんなの党の渡辺喜美代表も12年末の衆院選公約に、教委設置を自治体判断に委ねる見直し案を明記し、首相の方針に賛同する。維新、みんな両党は昨年の臨時国会で特定秘密保護法案の修正協議に参加。両党が首相の支援勢力に加わる構図が見えてきた。一方、制度見直しに慎重な公明党には、首相が維新、みんなとの連携を優先するのではないかと、との警戒感が強い。石井啓一政調会長は「教育の政治的な中立性が守れるか大いに疑義がある」と牽制(けんせい)する。自民党の文教族議員の一部にも、首長に権限を移すと教委の中立性を損ないかねないとの懸念から、教委に権限を残す案や、教育長と教育委員長を兼ねさせて首長の意向を反映させやすくする折衷案などが持ち上がっている。

#### ■ 2014/2/3 【朝日新聞】

### 教員にカード型「免許証」 文科省が検討

文部科学省が、カード型の「教員免許証」の発行を検討している。免許更新制に必要な講習の受講や手続きを忘れた失効が相次ぐため、有効期限を明記して防ぐ狙いがある。「証明証」も作り、「失効隠し教員」の対策を強めたい考えだ。文科省によると、免許証は自動車運転免許証のような形態を想定。氏名、生年月日、所有免許の種類、更新講習の受講期間などを明記し、複数の免許所持者も1枚のカードに情報をまとめる。1月31日にあった有識者の検討会議では、「携帯義務までは不要だ」などの意見が出た。6月ごろまでに方針を決める。現在は都道府県教育委員会が紙製の免許状を発行しているが、紛失したり、複数の免許所持者が更新時期を誤認したりすることがあるという。

■ 2014/2/3 【朝日新聞】

食物アレルギー児童、  
医師の診断義務化 文科省方針

食物アレルギー対策に関する文部科学省の有識者会議が3日あり、学校給食などで特別な対応が必要な児童生徒に医師の事前診断を義務づける方針を決めた。症状の把握と学校の負担軽減が目的。3月の最終報告書に盛り込み、それを受けて文科省が同月末にも全国の学校向けに通知する。文科省は、主治医や学校医がアレルギーのある児童生徒を診断して情報を記す「学校生活管理指導表」を保護者から学校へ提出させるよう通知する。内容は、アレルギーの有無や原因食材、学校生活での留意点など。学校はそれに基づき、給食での代替食の提供など対応を判断する。指導表の提出は、文科省監修で2008年に作られたとりくみガイドラインでも示されていたが、徹底されていなかった。小中高校に対する昨年8月の全国調査によると、学校が食物アレルギーと認識する児童生徒のうち、指導表や診断書が提出されたのは21%。保護者の判断だけで学校に申告する事例が多いとみられる。来年度の国の給与負担を約370億円減らすよう主張している。

■ 2014/2/7 【朝日新聞】

体罰の影響—教育現場への重い警鐘

「体罰を見聞きすることで自殺の一因になり得る」。愛知県の高校生の自殺を調べていた第三者調査委員会が、そんな報告書をまとめた。体罰が当事者以外にも深刻な影響を与えることを指摘した注目すべき内容だ。学校や教育委員会は重い警鐘として受けとめる必要がある。亡くなったのは県立刈谷工業高校2年の男子生徒。11年6月だった。報告書によると、野球部に所属する生徒は体罰を含む指導などから部活をやめたいと思う一方、監督の慰留や就職への影響などを考えるとやめられず、苦しんでいた。本人は体罰を受けていなかったが、死の20日ほど前にも体罰を目撃した。委員会は「生徒はうつ病を発症し、自殺にまで追い詰められた」と分析し、「直接の

体罰がないから、自殺と無関係という短絡的判断はやめたほうがよい」としている。児童虐待防止法は、父母間の暴力を児童虐待の一つと位置づけている。体罰の場合も、近くで接しただけで生徒の心を深く傷つけることを踏まえた対策が求められる。生徒の死後、学校と県教委がとった対応は不十分だった。学校は遺族から野球部での体罰について情報を得ると、もっぱら指摘された体罰の有無を調査した。生徒自身が体罰を受けていないことなどを確認しただけで、県教委に「体罰と自殺は関係ない」と報告した。学校や県教委がすべきだったのは、責任の所在を速断することではなく、死の背景を明らかにするため、生徒が誰と話し、どんな悩みを打ち明け、どんな行動を取ったのかを網羅的に把握することではなかったか。文部科学省も生徒が亡くなる直前に出した通知で「自殺は複数の要因からなる複雑な現象」とし、学校の出来事から個人、家庭に関わる背景まで幅広く調べるよう求めていた。調査は当初、県教委が設けた調査委が担ったが、委員名を公表しないことなどに遺族が反発。県教委から独立した第三者委を知事部局が立ち上げ、臨床心理学や精神医学の専門家を委員に選んだ。死からほぼ2年後の発足で、関係者への聞き取りには限界もあった。遺族は今も調査の継続を求めている。それでも、学級日誌や生徒のメールなど数々の情報を積み重ねた報告書は、同様の事態が起きた場合に学校が取る行動の貴重な教訓となるはずだ。もちろん最も大切なのは、生徒が発するSOSを見逃さず、不幸な死を防ぐことである。

■ 2014/2/10 【朝日新聞】

教科書変更、竹富町に直接要求へ  
文科省方針

沖縄県八重山地区で他の2市町と異なる中学公民教科書を使う竹富町に対して、文部科学省が3月上旬にも地方自治法に基づく是正要求を出し、教科書の変更を求める方針を固めた。県教育委員会が文科省の指示に応じない場合の措置。実施されれば、国が市町村に直接、是正要求を出す初の事態になる。この



問題では、文科省が昨年10月、県教委に対して竹富町への是正要求を指示したが、「教育現場に大きな問題は生じていない」などとして、県教委は応じていない。文科省は、県教委が今年12日の会議でも方針を変えない場合、新年度に「違法状態」が続かぬ、直接の措置が必要と判断した。竹富町と石垣、与那国両市町の八重山地区では2011年夏、教科書の採択地区協議会が「新しい歴史教科書をつくる会」系の育鵬社版の採択を答申。しかし、竹富町は「手順がおかしく、答申に法的拘束力もない」と東京書籍版を独自に採択した。

#### ■ 2014/2/14 【朝日新聞】

### 子育て新制度、最大4千億円財源不足 確保策が課題に

来年4月に始まる保育の新制度で、政府は14日、検討してきた充実策をすべて実施する場合、年間約1.1兆円の財源が必要になるとの試算を示した。このうち約4千億円は確保のめどがたっており、充実策の一部を先送りせざるを得なくなる可能性が高い。保育の新制度は、消費税に伴う社会保障充実の目玉。大都市で深刻な問題になっている待機児童をなくすため、政府は認可保育所の新設など「量の拡大」と、今は認可外の施設の職員増など「質の向上」を進める方針だ。新制度の検討を始めた民主党政権は、消費税率を今の5%から10%に引き上げる前提で、必要額を「年1兆円超」と試算。ただ消費税で確保した財源は約7千億円にとどまった。安倍政権もこの枠組みを引き継いだ。内閣府などは14日、新制度の具体的な内容を話し合う「子ども・子育て会議」の部会に、これまでの議論を踏まえた費用の推計を示した。すべての充実策を実施するには、2017年度時点で約1.1兆円が必要という。認可保育所や認定こども園の整備など「量の拡大」に約4300億円、保育所などの職員の配置を手厚くしたり、給与を増やしたりといった「質の向上」には約6900億円を充てる内容だ。不足する約4千億円の財源について、同会議の大半の委員は14日、「政府の責任で確保してほしい」と森雅子・少子化相に要望。森氏は「子どもたちのこと

が一番大事だ。担当大臣として頑張る」と応じた。しかし内閣府や財務省など関係省庁の間では、財源の検討は進んでいない。ある幹部は「消費税が10%になるかもまだ分からない。ない袖は振れない」と漏らす。同会議も確保した7千億円の枠内で「量の拡大」を優先し、「質の向上」については、どの対策を実施するかを検討する構えだ。

#### ■ 2014/2/18 【朝日新聞】

### 教委制度、国の関与強化へ 自民案、 教科書採択など

自民党の教育委員会制度のあり方を議論する小委員会は18日、教委制度の見直し案を了承した。自治体の首長の権限を強めて政治主導を発揮するうえに、教科書採択やいじめ問題で国の関与も強める内容。教委の役割は縮小させる安倍晋三首相の意向に沿ったもので、今国会での関連法案の成立を目指す。実現すれば、1956年の委員公選制廃止以来の転機となる。自民党は19日の文部科学部会で案を決定。連立を組む公明党と週内にも協議に入るが、同党は同調する方向だ。同党の山口那津男代表は18日の会見で「政治的中立性の確保と、(教育行政の)執行権をどこに持たせるかという二つのポイントがある。現場の議論に任せたい」として、自民党案に理解を示した。見直し案では、改革の目的として、教育行政の責任の所在を明確化▽迅速な危機管理対応▽選挙で選ばれた首長の意向を教育行政に反映▽国の関与強化の4点を明記。いずれも自民党の選挙公約に沿った内容だ。国の関与強化では、沖縄県八重山地区で使用する教科書が分かれた問題を念頭に、教科書の採択について、文部科学相が教委に是正要求しやすくする。また、児童・生徒がいじめなどで自殺した場合に文科相が再発防止のため教委に指示を行ったりできるようにする。これらを可能にするため、地方教育行政法を改正する方針だ。首長が主宰し、新たに設置する「総合教育施策会議」(仮称)は常設機関とした。ここで協議する教育行政の「大綱的な方針」に、首長の意向を直接反映させる狙いからだ。自民の小委員会によると、教科書採択の方針や

教職員の人事方針の策定も施策会議の協議内容に含まれる。さらに、これまで責任の所在があいまいと指摘されていた教育長と教育委員長を一体化させ、常勤の「新教育長」（仮称）を新設、責任を明確にした。任期は他の教育委員の4年より短い2年とし、首長が選挙で公約した政策を反映できるようにする。新教育長の任命・罷免は首長が行う。

#### ■ 2014/2/18 【毎日新聞】

### 中教審：達成度テストの基礎レベル案 6教科、高1から

文部科学相の諮問機関「中央教育審議会」の高校教育部会は17日、大学入試改革として検討が進む「達成度テスト（仮称）」の基礎レベル試験について骨子案を公表した。主要6教科の希望受験型とし、高校1年から年2、3回受けることができ、高等学校卒業程度認定試験も統合する。3月末にも報告書をまとめる。達成度テストの基礎レベルは、高校での学習到達度を測るのが目的。現在、学力試験を課さない大学の推薦入試やAO入試の選抜で、基礎学力を担保するためにも利用されることが見込まれている。この日提示された骨子案によると、基礎レベルは個人または学校単位の希望受験型にする▽原則マークシート式▽原則高校2年から年2、3回の受験が可能とするが、受験機会を増やすため高校1年からの実施も検討▽実施教科は国語、数学、外国語（英語）、地理歴史、公民、理科の6教科▽結果は得点開示せず、得点幅を持たせた段階別に開示するなどとした。高卒認定試験は2005年度に大学入学資格検定（大検）から改定された制度で、8月と11月の年2回実施。年度末までに16歳以上であれば誰でも受験できる。試験教科は国語、数学、地理歴史、公民、理科、外国語（英語）で、合格に必要な科目数は8～9科目。合格者には、高校を卒業できなかった人に、高校卒業と同等以上の学力があることを証明し、大学などの受験資格が与えられる。13年度は約2万4500人が受験し、約8500人が合格している。基礎レベルの難度は、高卒認定試験と同等程度とし、達成度テスト創設後、高卒認定試験は基礎レ

ベルに役割を引き継ぐ方針だ。このほか、複数教科の融合型問題の検討や外部試験や検定の活用も考える。大学入試改革では、政府の教育再生実行会議が昨年10月、高校在学中に受ける「基礎レベル」と、現在の大学入試センター試験を衣替える「発展レベル」の2種類から成る達成度テスト創設を提言した。その後、中教審に諮問され、基礎レベルは高校教育部会、発展レベルは高大接続特別部会でそれぞれ制度設計を議論している。

#### ■ 2014/2/26 【朝日新聞】

### 小中高の英語教育見直しへ、 有識者会議スタート

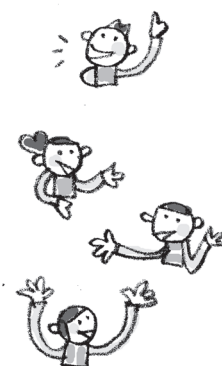
小中高校の英語教育の見直しを考える文部科学省の有識者会議が26日、初会合を開き、実用的な英語習得に必要な対策を議論した。文科省が「小学3年から指導開始」などの方針を示しており、検討の軸になる。会議は秋までに提言をまとめ、その後の学習指導要領改訂の議論につなげる。大学教授や校長ら11人が委員。三木谷浩史・楽天社長は「大学入試でTOEFLなど実用性をみる外部試験を導入するのが最も有効な手段だ」などと主張。予備校講師の安河内哲也さんも「読解問題中心の大学入試に、『聞く』『話す』もバランス良く入れるべきだ」などと話した。一方、校長らからは、「多忙化している学校現場では教員研修の時間確保すら難しい」「英語が話せる人材育成を前提としていない教員養成制度の見直しが必要」などの意見が出た。文科省は昨年12月、「英語教育改革実施計画」を作り、小学3年からの指導▽小学高学年の教科化▽中学での英語による授業▽高校卒業時に英検準1～2級程度以上の英語力をつけるなどの方針を示した。

#### ■ 2014/2/27 【朝日新聞】

### いじめ摘発、昨年急増 小中高724人、 87年以降最多

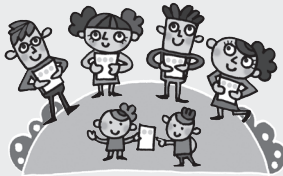
いじめに絡む事件で全国の警察が昨年1年間に逮捕や書類送検、補導した小中高生は724人で、前年より213人（42%）増えたこ

とが27日、警察庁のまとめで分かった。いじめ防止対策推進法施行に伴って今回からいじめの定義を変えたことによる増加分があるが、従来の定義でも606人に上り、1987年以降で最多だった。事件の数は前年より58%多い410件。従来の定義でも334件で、86年以降で最多。被害者は前年より50%多い381人（以前の定義で317人）で、統計がある91年以降最多となった。警察庁は「社会的関心の高まりを背景に、相談や通報が増えているのが要因」と分析している。摘発・補導された724人のうち、中学生が527人（143人増）で7割以上を占めた。小学生が88人（52人増）、高校生は109人（18人増）。容疑の種類別では、傷害237人、暴行218人、暴力行為70人、恐喝42人、強要27人など。裸の写真をネット上にばらまいたり、書き込みで侮辱したりといったネットを使った事件も25件あった。摘発・補導された子どもにいじめの原因や動機を複数回答で聞いた結果、「力が弱い・無抵抗」が37%と最多で、「いい子ぶる・なまいき」22%、「態度動作が鈍い」9%と続いた。被害者に、いじめを相談していた相手を尋ねたところ、保護者71%、学校の先生40%、警察などの相談機関22%、友人6%の順。16%はだれにも相談していなかった。



## 活動の基調

子どもの権利条約発効以来、日本国内での実施や普及はまだまだの状態です。私たちは、内外の子どもをめぐる状況をつかみ、子どもの権利条約の実現、普及のための活動をすすめます。



●いんふおめーしょん／子どもの人権連／NO.140

Federation for the Protection of Children's Human Rights JAPAN

- ◆発行日 2014年3月31日
- ◆発行 & 編集人 子どもの人権連事務局
- ◆事務所 〒101-0003 東京都千代田区一ツ橋 2-6-2 日本教育会館 6F  
TEL 03(3265)2197  
e-mail:kodomo@jtu-net.or.jp  
URL:<http://jinken-kodomo.net/>

郵便振替／0018-8-18438（子どもの人権連）  
年会費＝個人（1口）5,000円、団体（1口）10,000円