

2024 年 2 月 16 日

名古屋市教育委員会企画経理課 御中

### 「第4期名古屋市教育振興基本計画(案)」に対する意見書

名古屋市子どもの権利擁護委員 代表委員 谷口由希子

名古屋市子どもの権利擁護委員 吉住 隆弘

同 川口 洋誉

同 粕田 陽子

同 間宮 静香

(名古屋市東区東桜1丁目13番地3号 NHK 名古屋放送センタービル6階  
名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」)

私たちは、「名古屋市子どもの権利擁護委員条例」に基づく名古屋市子どもの権利擁護委員である。名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」を通じて、年間 400 件を超える新規相談を受け、子どもの権利保障及び救済のために活動している立場から、「第4期名古屋市教育振興基本計画(案)」について、意見を述べる。

#### 1. 子どもが権利の主体であることを基本とした「名古屋市教育振興基本計画」であること

こども基本法の施行(2023 年 4 月)によって、国・自治体は「子どもの権利」を基本原理として、子どもに関わる政策の立案・展開を行うことが求められることになった。また、国の教育基本振興基本計画(2023 年 6 月閣議決定)では、「児童の権利に関する条約及びこども基本法を踏まえ、～子供の権利利益の擁護を図り、その最善の利益を実現できるよう取り組む」とされる。こうした基本原理を「参酌」(教育基本法第 17 条)した名古屋市教育振興基本計画であることが求められる。

一方、名古屋市では 2020 年に「なごや子ども条例」を「なごや子どもの権利条例」に改正している。同条例では、子どもは「児童の権利に関する条約に定められるあらゆる権利の主体」であることを確認し(前文)、子どもにとって大切な権利として「安全に安心して生きる権利」、「一人一人が尊重される権利」、「のびのびと豊かに育つ権利」、「主体的に参加する権利」を規定している(第 4～7 条)。その上で、名古屋市(名古屋市教育委員会を含む)には、子どもの権利保障のための国・他の地方公共団体・関係機関との連携・協働、必要な財政措置、保護者・学校等への支援の責務が課されている(第 9 条)。名古屋市教育振興基本計画に包括される名古屋市立の幼稚園・小学校・中学校・高等学校・特別支援学校、私立学校において、すべての子どもの「子どもの権利」が尊重されることを目指す「名古屋市教育振興基本計画」であることを強く望む。

## 2. 子どもの権利の観点からの評価点・留意点

### 【評価指標について】

現在の評価指標の数値は何を根拠にしているのか明らかでないものがある。根拠が明確でなければ、評価できるかも不明なため、すべての評価指標の数値の根拠を明らかにすべきである。また、評価指標の数値に全国学習・学力状況調査を利用しているものもあるようであるが、そもそも、学校に行けて学力調査を受けている子どもたちが対象となっており、不登校など学校に不適応を起こしている子どもたちの意見は反映されておらず、このような指標を採用すべきでない。特に不登校や障害があるなど困難な状況におかれた子どもに評価指標について意見を求めるなど、実態を反映させるような指標を採用すべきである。

### 【1-2 少人数教育の推進】

#### 【12-1 学校における働き方改革の推進】

市内中学生から「年度途中で実技教科の常勤講師が病気休暇となり、代替の教員が充てられることなく、授業は自習がしばらく続けられた。このことは学ぶ権利の侵害にあたるのではないか」との相談を受けた。2023 年度もすでに教員の欠員が生じている市立小学校・中学校・特別支援学校があることが明らかとなっている。

子どもの権利擁護・救済のための調査・調整に関わった学校では、教員が病気などによる休暇・休職、退職等によって不在となった際、代替の教員の確保（臨時的任用教員等）ができず、教務主任等の教員が本来の業務と兼務して学級担任を持ったり、その他教員が持ちコマ数を増やして授業担当を行ったりするなどの対応に接することが少なくなかった。このような対応によって、教員の負担が過剰に増して、学校運営、学級運営、授業担当に支障が生じるだけでなく、教員の心身の健康が害されることも危惧される。

教員の権利（安全・安心に働く権利、休む権利、研修権など）は子どもの権利とともに尊重されるものであり、教員の働きやすさは子どもそれぞれの学びやすさや居心地の良さに直結する。教員がゆとり・余裕をもっていきいきと働くことができるよう、下記の点について実現に向けた方針を名古屋市振興基本計画に盛り込むことを求める。

- ・小学校・中学校・高等学校での全学年での 30 人学級を実現する。幼稚園・特別支援学校においてもより少人数の学級を実現する。
- ・教員が休むこと（病気による休暇・休職や研修）を前提とした余裕のある教員配置を実現し、休暇・休職の教員の代替となるだけでなく、複数担任制を含めて困難を抱える子どものみならず、あらゆる子どもへの最適な支援・指導ができるようにする。
- ・「定数崩し」（正規教員の定数を非常勤講師に振り分けること）をせず、教員の採用は正規雇用を原則とする。その上で全教員における非常勤講師の割合の上限を設定し、教員の職を安定的なものとする。
- ・教員のもちコマ数（1 週間当たりの担当授業数）に上限を設け、教員が余裕のある働き方が

できるようにする。

なお、名古屋市子どもの権利擁護委員は、2023 年 10 月に中央教育審議会に対して、子どもの権利保障ができる教員配置を求める「意見書」を提出している。少人数教育・学級の推進、教員不足、教員の働き方改革についてはそちらも参考にされたい。

#### 【1-4 一貫教育の推進】

「子ども中心の学び」を大切にする点で学校種間における系統性・連続性を確保しようとすることは評価できる。

しかし、系統性・連続性を重視するあまりに、現在の学校種での学びや遊び、生活を進学先の学校種のための準備であることが強調される恐れがある。子どもは将来の準備をすることだけでなく、子ども時代の今を楽しむことも大切なことである。特に、幼稚園教育については、小学校教育のために幼児教育があるような直線的な考え方にならないようにする必要がある。発達心理学の最新の知見を踏まえつつ、子どもの発達段階と発達課題に照らして、幼稚園教育の充実を行うことが必要であると考え。とくに、幼少時より習い事などによって常に大人に管理・指導される環境をどう克服するかということこそ課題であるように思われる。

#### 【3-1 学校教育における人権教育の推進】

人権教育も必要だが、子ども自身が子ども期にその権利を使えるようになるためには、人権教育ではなく子どもの権利に関する学習が必要である。なごや子どもの権利条例は、子どもの権利についての市の普及義務を定め（19 条の 2）、学校関係者等には、子どもが子どもの権利について理解し、及び自分の意見を表明することができるよう、必要な支援に努めなければならないとしている（12 条 3 項）。人権の中のひとつとして扱われると子どもの権利は埋没するため、子ども向けの子どもの権利学習の推進及び体系的で反復した教職員に対する子どもの権利学習を実施することを求める。また、子どもは「子どもの権利を通して」子どもの権利を学ぶのであり、子どもの権利がまもられない中でどれだけ子どもの権利学習を実施しても、子どもは権利行使できるようにならない。したがって、十分な教職員配置や教職員研修など子どもの権利が守られる環境整備を実施されたい。

また、道徳と人権はまったく別の概念である。仮に道徳心が育っていなくとも守らなくてはならないのが人権であり、人権を「やさしさ」の問題として矮小化しないよう、項目を分離すべきである。

#### 【3-2 主権者教育の推進】

事業の対象者の主な年齢層から、「幼」「大人」が除かれているが、幼児、大人も必要である。スウェーデンの保育実践のように、子どもは自分の成長発達の段階にあったサイズのコミュニティで話を聞かれ、それが周囲の大人等に尊重、反映されることで、意見を言って状況が変わる経験をし、意見を表明することの重要性や、民主主義を体得していくからである。このように、主権者教育は、日ごろの意見表明権の尊重（意見の表明とそれに対する誠実な応答）の延長線上にあるのであり、

日常の中に存在する「主権者意識を高める取り組み」をせず、別途、「主権者教育を推進する」というのはおかしい。

校則見直し活動を活用するのは良いが、それに限らず、日常的に子どもたちが意見を言い、それが反映される学校運営をしていくべきである。学校評議員やコミュニティスクールにおける学校運営協議会への子どもの参加、学校方針・グランドデザインへの生徒会の意見聴取、学校評価アンケートの項目への子どもの意見の反映などが考えられるだろう。

したがって、子どもの意見表明をどう受け止め応答するか、という大人（教員）対象の研修も、主権者教育と併せて必要と思われる。

### 【3-3 子どもの意見表明機会の確保】

子どもの意見表明機会の確保とあるが、具体的な内容がない。例えば、本計画の成果指標は子どもにとって回答しやすいものとなっているか、子ども全体の意見が反映されるものとなっているかは疑問である。成果指標のための質問や回答の回収方法などについて子どもの意見を取り入れるなどの具体策を示していただきたい。

### 【3-5 インクルーシブ教育システムの推進】

障害のない子どもと障害のある子どもとを「交流」させることは、分離教育であってインクルーシブ教育でないことは、国連障害者権利委員会から勧告されているものであり、これを「インクルーシブ教育」とすることは誤りである。教育委員会は、学校を差別のないインクルーシブな環境とするために、障害のあるなしに関わらず地域の学校に通うことができるような障害児教育基本方針の策定や人員配置・合理的配慮に関する教員研修等を行う必要がある。

### 【4-3 子どもの運動・文化活動の振興】

中学校部活動の地域クラブ活動への移行や地域との連携においては、部活動指導者が子どもの権利を尊重し、推進する姿勢が求められる。とりわけスポーツ競技においては、教育機関、指導者、スポーツ団体、保護者においても、ユニセフ「子どもの権利とスポーツの原則（Children's Rights in Sport Principles）」の10の原則を遵守ことが重要である。指導者は、子どものスポーツに関係したリスクから保護するための専門性と指導力の向上の機会を確保されたい。

スポーツに限らず文化系の部活動においても、指導者は子どもが権利の主体者であることを常に意識し、指導者が自身の指導的立場を理解したうえで、子どもの意見表明の機会を尊重されたい。

### 【5-1 特別な支援が必要な子どもへの指導・支援の充実】

「なごもっか」には、合理的配慮が行われない、個別支援計画が作られないなどの相談が毎年複数寄せられており、今の体制や教職員の理解では不充分であることは明らかである。学校に現状の発達障害対応支援講師の全校配置と常勤化、発達障害対応支援員の大幅な増員と勤務時間の増加、山口県などで既に実施しているような研修動画や、教員がすぐに資料にアクセスできるよ

うな取組が必要である。

#### 【5-4 外国にルーツを持つ子ども等への支援の充実】

市の国際化が進む現状を踏まえ、生まれながらにして持っている権利(=人権)を出発点として、違いや多様性を認め合うことや他者の権利を尊重し合うことを学ぶことにつながることを明記したこと(p.6)は評価できる。また、外国につながる子どもの学びを保障することの必要性を認識したこと、しかも、単に地域の学校への円滑な適用を図るのではなく、「多様性を尊重し」「母語や文化の違いに配慮しながら」とした点、担当教員等の個人の対応ではなく学校全体で組織的に取り組むことが大切であるとした点(p.9)も評価できる。

単に言語能力の向上のみならず、外国につながる子ども及びその保護者が「安心して学校生活を送るための支援」を打ち出したことは、子どもの権利保障における保護者の役割も理解したものであり、評価できる。

その上で、多文化共生に関する講座や事業の実施が生涯学習課のおそらくは一般市民向けの事業のみであることには、不足を感じる。学校現場における教職員が、外国につながる子どもや保護者の現状やニーズを知る必要があるので、教職員に対する研修は必要不可欠と思われる。

なお、「外国にルーツを持つ子ども」よりも、「外国につながる子ども」とすべきと考える。ルーツは日本であっても、保護者の事情により外国での長期にわたる生活を経て日本に転居してくる子どもも、同様の支援が必要だからである。文科省や、国際交流の支援をしている団体等も「外国につながる子ども」と表記しているものがある。

#### 【6-1 なごや子ども応援委員会の運営】

#### 【6-2 教育と福祉の連携による支援の充実】

#### 【8-1 就学援助・奨励の推進】

#### 【8-2 私学助成の推進】

経済的に困窮している世帯の子どもの支援に関し、施策8において就学援助や私学助成等、子どもの進路選択における経済的支援が記されている点は評価できる。しかしながら、経済的に困窮している世帯の子ども抱える困難は、進路選択に留まらず、不登校やいじめ、家庭の問題、友人関係、精神的不安定、学校不適応等多岐にわたる。2013年に成立した子どもの貧困対策の推進に関する法律の大綱では、重点施策の一つとして、学校を包括的な支援を行うためのプラットフォームとするという方針が示されている。ここではスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーが、学校の教員と連携・協働しながら、子どもの貧困問題に取り組むことが期待されている。一方、名古屋市では学習支援事業やひとり親家庭のこどもの居場所づくり事業が行われており、地域との連携も重要である。以上より、施策8に経済的に困窮している世帯の子どもの支援として、なごや子ども応援委員会の運営(6-1)、教育と福祉の連携による支援の充実(6-2)を加えて頂きたい。

### 【7-1 いじめの防止対策推進】

「いじめを許さない風土づくり」とあるが、学校や教員からの過度な「いじめを許さない」とするメッセージは、いじめの隠ぺいやいじめ被害の訴えにくさへとつながる恐れがある。それよりも、いじめは起こるものとして、「いじめが起きない風土づくり」や「いじめを見過ごさない風土づくり」とすることが重要ではないか。

いじめの防止として、予防および早期発見に記述が偏っている印象を持つ。これらは確かに重要だが、いじめが起きた後の学校や教員の対応はさらに重要である。いじめを受けた子ども、いじめに加担してしまった子ども双方が、安心して学校に来られるような対応のあり方や体制づくりについても加えて頂きたい。

### 【7-2 不登校児童生徒支援の充実】

福祉部局との連携、教育と福祉の連携による支援を実施し、拡充していこうとしていることは評価できる。

一方、別室登校なら登校できるものの教員が足りないから行けないという相談も一定数あることから、校内フリースクールの小学校での設置も必要である。また、校内フリースクールでの学習権の保障がなされていないという相談も複数あり、子どもの教育を受ける権利が保障されるような人員配置が必要である。

また、そもそも不登校児童生徒が増加している背景には、過度な競争主義を始めとする学校の息苦しさがある。あらゆる点で子どもの権利が保障された学校にするための方針を策定し、研修や人員の確保を実施していただきたい。

### 【12-1 学校における働き方改革の推進】

働き方改革によって、学校業務の見直し・改善を進めることは重要だが、それに加えて、教員が「心身ともに健康」を維持できるようヘルスケアの推進や、困難や課題を抱えた教員が安心して相談できる体制づくりが必要である。2022年度の名古屋市における長時間労働者（教員）に対する医師の面接指導実施件数は小学校・中学校・特別支援学校・高校・幼稚園を合わせて21件にとどまっている。また文科省の22年度調査では、精神疾患で休職する教員の数が過去最多の6500人に上っている。教員の心身の健康対策について、学校や教員個人に任せるのではなく、市や教育委員会が仕組みを作ることが重要である。

### 【13-1 学校施設の計画的な改修の推進】

調査・調整を通して、学校から改修の申請がされてから3年を経ても修繕に至らないケースが一定数あることが明らかになっている。教職員・子どもや専門家による定期的・臨時的な安全点検→危険箇所の発見→改修の申請→改修→安全点検→…というサイクルが機能し、確実な危険の除去が求められる。そのために、早期での危険箇所の発見やそれを可能とする安全意識の涵養（子ども・保護者への安全教育、教員への学校安全に関わる研修）、改修に関わる予算（学校で行う改

修に関わる予算、市教委に申請して行う改修に関わる予算)の確保などについて、その実現に向けた方針を名古屋市振興基本計画に盛り込むことを求める。

#### 【その他】

- ・「児童の権利に関する条約」は子どもの視点から「子どもの権利条約」とすることが望ましい。
- ・「なごや子ども条例」は、子どもは権利の主体であり、子どもの権利を根幹に据えるという観点から、2020 年に「なごや子どもの権利条例」に改正されている。なごや子どもの権利条例を踏まえて名古屋市教育振興基本計画が策定されるべきであり、特に「施策 3」には「なごや子ども条例」ではなく、現行条例である「なごや子どもの権利条例」が取り上げられるべきである。
- ・子どもは人格をもち、個人として尊重される。そして権利の主体である。子どもの存在やその学習・教育を経済的価値で捉えるような「人財」・「人材」という言葉は使用されるべきではないと考える。

以上