

子どもの権利擁護に係る条例制定を見据えた、子どもの権利
擁護の考え方、区・地域団体・事業者等の役割、相談支援の仕
組み及び子どもの権利擁護を推進するために必要な方策等
について(答申案)

令和3年(2021年) 月

中野区子どもの権利擁護推進審議会

はじめに

答申の取りまとめに当たり

当審議会は、令和2年12月21日に中野区長からの諮問を受け、子どもの権利擁護に係る条例制定を見据えた議論を重ねてきました。

わが国が、「子どもの権利条約」(以下、条約という)を批准したのは平成6年(1994年)、今から27年前のことです。この条約では、子どもの権利を詳細に規定するとともに、そのうちの「命を守られ成長できること」「子どもにとって最もよいこと」「意見を表明し参加できること」「差別のないこと」を一般原則としています。子どもを保護の対象とするのではなく、子どもを権利の主人公・全面的な主体としているのも大きな特徴です。

条約批准当時、政府は、「日本国憲法や教育基本法等と軌を一にするものであり、わが国では子どもの権利は保障されている」という立場をとり、条約批准に伴う積極的な法整備を行いませんでした。しかし、条約に規定されている子どもの権利は本当に守られてきたのでしょうか。

1980年代の半ば、中野区では、痛ましいいじめ自殺事件が起こりました。そこでの教訓は全国に伝えられ、様々ないじめ防止等の対策が採られ、平成25年(2013年)には「いじめ防止対策推進法」が制定されていますが、いまだに自殺を含む重大事態発生への報道は絶えません。また、児童相談所における児童虐待相談対応件数は毎年増加しており、子どもの権利や命までもが脅かされる深刻な事態が続いています。さらに、経済的な貧困や経験の貧困、学校や家庭での孤立、意見を表明する機会の不足など、子どもたちを取り巻く課題は山積している状態です。その背景には、子育て家庭の孤立、ワンオペ育児、不安定な就労や長時間労働、少子化にもかかわらず競争的環境が解消されず子どもに蓄積されていく教育ストレスなどいくつかの要因が重なり合っていることが考えられます。保護者や教育現場を責めるだけでは解決しない、社会全体の課題といえます。

わが国の子どもの権利の状況に対して、国連・子どもの権利委員会も、4回(4回目は、5回目との統合審査)にわたる政府報告書審査の総括所見において、多くの指摘、勧告を行っており、子どもの権利に関する包括的法律の欠如、独立した子どもの権利の監視機関の欠如など、重要な指摘もなされていますが、いまだ実現し

ていません。

そうした中で、児童虐待の増加を踏まえて、平成28年(2016年)、国は児童福祉法等の一部を改正し、法律では初めて、条約に言及し、すべての子どもが条約の精神に則り、適切に養育される権利を有することを明文化しました。また、国・地方公共団体は保護者を支援し、保護者とともに子どもを育成することを規定しています。意見表明権についても、社会のあらゆる分野において、子どもの年齢や発達に応じてその意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されることを規定しました。

また、現実に、子どもに関わる施策の権限を持つ自治体において、子どもの権利を基盤にした「子どもにやさしい自治体」を目指した動きも、徐々に広がってきています。区市町村といった基礎自治体での広がりに加えて、東京都でも、令和3年(2021年)3月に「東京都こども基本条例」が全会一致で可決され、子どもは社会の一員であり権利の主体であるということが明文化されました。

当審議会では、これら国・東京都の動向や、他自治体の事例を踏まえ、委員が日頃感じている現状と課題を共有し、子どもの権利保障の考え方、区・地域団体・事業者等の役割、相談・救済の仕組みおよび子どもの権利保障を推進するための方策等について審議してきました。また、条約12条の意見表明権が子どもの権利の中でも特に重要なものであることを踏まえ、短い期間の審議でしたが、可能な限り、「子どもの意見」に耳を傾けるために、区立中学校、区内の高校、国際交流協会等への出前授業や意見聴取を積極的に行ってきました。急なお願いにもかかわらず、ご快諾並びにご協力をいただきました関係機関のみなさまへ、心より御礼申し上げます。

当審議会では、いただいた子どもの意見の一つひとつを踏まえ、本答申を作成しました。この答申が、今後制定される子どもの権利擁護に係る条例や、条例に基づき推進される様々な施策に十分に反映され、子どもの最善の利益を主として考慮された取組が区内の至るところで推進されていくことを期待します。

令和3年(2021年)〇月●日

中野区子どもの権利擁護推進審議会

会長 野村 武司

《目次》

はじめに	答申のとりまとめに当たり……………	1
1	現状と課題……………	4
2	子どもの権利保障の考え方……………	8
3	区・地域団体・事業者等の役割……………	13
4	それぞれの場所や場面での子どもの権利保障……	15
5	子どもの権利保障を推進するために必要な方策等……	19
6	子どもの参加の仕組み……………	22
7	相談・救済の仕組み……………	24

《付属資料》

付属資料1	… 中野区子どもの権利擁護推進審議会諮問事項
付属資料2	… 中野区子どもの権利擁護推進審議会条例
付属資料3	… 中野区子どもの権利擁護推進審議会委員名簿
付属資料4	… 中野区子どもの権利擁護推進審議会の開催状況
付属資料5	… 区内の子どもへの意見聴取実施結果【概要】

1 現状と課題

当審議会では、区長から諮問された、子どもの権利擁護に係る条例(以下、条例という)制定を見据えた、子どもの権利擁護の考え方、区・地域団体・事業者等の役割、相談・救済の仕組みおよび子どもの権利擁護を推進するために必要な方策等について検討を行うに当たり、昨今の区内の子どもを取り巻く現状と課題について、「中野区子どもと子育て家庭の実態調査」(令和元年8月実施、以下、実態調査という)や**区内の子どもへの意見聴取**を中心に、以下のとおり整理しました。

(1)子どもが抱えている困難

区内の子どもの現状は一体どうなっているのでしょうか。子どもの現状を知る指標にはいろいろなものがありますが、子どもの自己肯定感、そして、困難を抱えている子どもの現状を中心に検討しました。

- 子どもが自分を肯定し、自分に自信を持って、また自分が大切にされていると感じながら生きていけるということはとても大切なことです。こうしたことを実態調査からピックアップしてみると、「自分は価値のある人間だと思う」という設問に「あまり思わない」「思わない」と答えた子どもは30.1%、「自分のことが好きだ」という設問に「あまり思わない」「思わない」と答えた子どもは28.7%に上ります。また、「自分の将来が楽しみだ」という設問に、「あまり思わない」「思わない」と答えた子どもは、小学生で20～30%程度、中学生で35%程度おり、さらに、孤独を感じる子どもは、小中学生それぞれ10%程度ずついることがわかりました。今の自分、将来の自分に自信を失っている子どもの姿が見えてきます。
- 区内では、経済的に困窮している子育て家庭の割合は、生活困難層が12%程度、困窮層が4%程度、周辺層が8%程度に上ることがわかりました。食料や衣類を買えなかった経験を持つ子育て家庭も存在することにも留意する必要があります。
- 児童相談所における児童虐待相談対応件数は毎年増加しており、区内の状況も例外ではありません。審議会の議論でも、「保護者の無理解による虐待」「保護者がよかれと思ってやっていることが、結果的に虐待になってしまっている場合がある」といった意見がありました。また、困ったときに、相談する相

手がない保護者が一定数いることにも留意する必要があります。審議会の中でも、「育児の課題は、家庭(親と子)だけでは解決できない。煮詰まってしまふ。正解も正しい解決策もない中で、親も追い詰められている。」といった意見がありました。

以上を踏まえると、虐待や貧困などの困難を抱える子どもが一定数おり、保護者も同様に困難を抱えていることが考えられます。その改善に向けて取り組むことは区の課題であり、SDGsに規定されている「誰一人取り残さない」という考え方にも沿うものです。

(2)子どもの居場所

居場所は、子どもがほっとできる場所のことをいいます。何かすることのできる場所であることもありますが、ただいることで安心できる場所であることもあります。子どもにとって、それぞれが大事に思える居場所があることは何よりも大切なことです。そうした居場所は、中野区ではどのような現状にあるのでしょうか。

- 中野区は、人口が高度に密集しており、子ども一人当たりの面積が狭いという現状にあります。実態調査では、自分専用の勉強机を欲しいけれども持っていない小中学生が25%程度いて、「集中して勉強ができる場所」「**自習や友達と勉強ができるスペース**」を求める声が一定数ありました。
- 実態調査において、図書館や近所のお祭り、商店街のイベントなどが、満足度の高いものとしてあげられていました。他方で、「のびのびと過ごせる自然」「子どもが遊べる公園の遊具」「屋内で遊べる施設」「公園」については、不満と回答した子どもが多く、特に公園の遊具については31.6%、公園の設備(トイレなど)については46.4%が不満に感じているという結果となりました。
- 実態調査の自由記述や区内の子どもへの意見聴取においては、自然が多い公園やボールを使える公園、**バスケットコートのある公園**などを整備して欲しいという声が多数ありました。また、公園と同様に「屋内で遊べる施設」を不満と感じている子どもが38%程度おり、「雨の日でも遊べる屋内施設」や「**ボールなどで遊べる屋内施設**」を求める声もありました。
- **区内の子どもへの意見聴取において、「何をしているときが一番楽しいか」**

を聞いたところ、「友達と遊んでいるとき、話しているとき」や「自分の趣味の時間」という回答が多くありました。

審議会の中では、「子どもはふとしたことで学校へ行けなくなることがある。そのことに苦しんでいる子どもがたくさんいる。そういう子どもに、家でも学校でもない居場所があると良い」という意見がありました。また、区内には児童館が複数箇所ありますが、施設の規模や利用時間などの運用を踏まえると、中高生が利用しやすい施設とは言えない状況にあります。中高生世代の居場所の整備も大切だということもわかりました。

(3)子どもの悩みと相談

子どもが困ったときに、子どもを助けたり、子どもの困りごとを改善したり、解決したりすることがとても大切です。そのための方法が用意されていること、そして、子どもがそうした方法を知っていて、それを活用できることが問題解決の鍵になってきます。区内の現状について、実態調査および区内の子どもへの意見聴取結果を中心に検討しました。

- 区内の子どもへの意見聴取において、「困っているとき、悩んでいるときはどうしているか」を聞いたところ、「友達や家族に相談する」や「インターネットで解決方法を調べる」という回答が多くありました。
- 実態調査においては、困ったことがある場合、小学生の16.1%、中学生の17.3%が「学校以外で進路や勉強、家族のことなど何でも相談できる場所」を「使ってみたい」と回答しています。「興味がある」を合わせると、小学生42.3%、中学生46.2%の子どもが利用したいという意向を示しています。
- 審議会の中では、委員がそれぞれの現場からの報告として、「家庭内でも、あまり話さないあるいは全然話さない子どもがいる。」「家庭や学校に限らず、一人でも頼れる大人がいることが大切である。」「子どもは困っている時に相談できない場合が多い。」「困ったときにSOSを出せるように普段のつながりが大切である。」「普段から信頼できる大人がいる場合、何かあったときにサポートしてくれたり、助けてくれたりするケースが多いと感じる」といった意見がありました。
- 相談機関については、既存のものがいくつかありますが、「相談機関としてハードルが高い」「専門的な相談機関は大切だが、相談機関が専門化すればす

るほど、相談者がその相談機関に合うように問題を整理して相談しなければいけなくなる。しかし、『どんな問題だか分からない。なぜだか分からないけど困っている』というのが普通で、そこを出発点として、むしろ相談を受ける側が問題を整理し、解決に繋げていく必要がある。」といった意見がありました。

(4)子どもの意見表明

条約12条は、「子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができること」「大人はその意見を子どもの発達に応じて十分に考慮すること」を定めています。これは、子どもが権利の主体として、子どもの権利を保障される上で最も大切な権利です。

審議会の中では、委員のそれぞれの現場での子どもの現状を踏まえた意見として、「子どもの多様性を尊重することが重要。子どもがどう成長していくか、最終的に決めるのは子ども自身である」「子どもの意見表明権の前提として、意見を聞き、これを尊重する必要がある。誰も、聞いてもらわないと話す気にならないし、話さない。聞くということをもう一度考えていかなければいけない」「子どもの意見がどのように反映されたかを説明することも大切」といった意見がありました。

2

子どもの権利保障の考え方

当審議会では、子どもを取り巻く現状と課題を踏まえ、中野のまち全体で大切にするべき「子どもの権利」について、条約の内容を前提として審議を進めました。そして、中野区に関わるすべての子ども、大人が理解し、それぞれの生活・活動の中に取り入れられるべき「子どもの権利」の考え方について、以下のとおり整理しました。また、条例の制定に当たり、条例の構成等の考え方についても併せて整理しました。なお、諮問では、「子どもの権利擁護」という言い方がなされていますが、「擁護」という言葉は、子どもを権利の主体ではなく、「守られる者」(対象)という考え方にもつながりやすいことから、「子どもの権利保障」という言い方を積極的に使っていくこととしました。

(1) 条例の構成等

① 条例の名称

- 条約に基づく各国の法律は「子ども法」であり、必ずしも「権利」という文言は入っていませんが、中野区では、条例の意義を明確にするという意味も込めて、「子どもの権利」を入れた条例名にすべきであると考えます。
- 条例の名称とともに、条例の条文の中に、はっきりと、子どもの権利条約に基づく(または則る)条例であることを示し、さらに子どもの権利の考え方を示すべきであると考えます。
- 「子どもの権利擁護」という言葉は、「子どもは擁護すべき対象である」という意味合いに受け取られる懸念があることから、少なくとも条例の名称に使用すべきではありません。

② 条例の形式

- 条例は、中野区に関わる子ども、大人、区が子どもの権利の理念および考え方を共有し、それぞれの生活・活動の中に具体的に活かすことで、中野区に関わるすべての子どもの権利を保障することを目的とすべきです。なお、条例は、子どもにとってよりどころとなることを踏まえて、可能な限り、平易な用語を使用したり、「です・ます調」で規定するなど、子どもが理解しやすく、親しみやすい形式にする必要があります。
- 子どもが条例を見たときに、条例の趣旨が伝わりやすくなるよう、条例に前文を規定し、そこに、子どもの思いが込められ、さらに区が目指して

いることや子どもへのメッセージ性のある文言等を盛り込む必要があります。

(2) 条例の前文と条例の基本的な考え方

条例の基本的な考え方を示す上で、条例本文の基本理念、目的といった規定の他に、前文を設けるべきです。その際、次のことに留意し、規定を工夫する必要があります。

- 条例の内容が、子ども、子どものいる場所や場面、さらに中野区全体に広がりを持つことを踏まえて、また、子どもの権利を保障する自治体であることを示すためにも、「子どもにやさしいまち」、「子どもにやさしい中野」といったキーワードを入れるべきです。なお、「子どもにやさしいまち」は、日本ユニセフ協会が子どもの権利を保障するまちとして推進しているもので(Child Friendly Cities Initiative)、誰にでもやさしいまちであるという特徴も持っています。
- 条例が、子どもの権利を保障するものであることを示すために、子どもの権利の一般原則を明示するとともに、「子どもの権利条約に則り制定する」といったキーワードを入れるべきです。
- 中野区において、過去に痛ましいいじめの事件があったことを踏まえて、子どもがいじめから守られることを示す必要があります。
- 子どもは、とかく将来の担い手のようにのみから語られがちです。しかし、子どもの「今」はとても大切です。そこで、子どもが、パートナーであることを示し、「今」と「未来」のために条例が定められることを示します。また、近年では、SDGsの考え方も大切です。そうした考え方もうまく示す必要があります。
- 「子どもがこの条例で、元気づけられ、夢を感じられるものにしたい」といった意見もありました。「エンパワー」、「力づけられる」といった言葉がそれにあたりますが、こうした言葉を前文に入れることも考えるべきです。
- 条例は、提案する人がいて、議会で制定されます。その意味で、前文に、提案者、制定者である大人の思いや考え方を入れることがあります。他方で、この条例は、子どもが、条例の中身を自分のこととして受けとめて、自分のまたは自分たちの条例として、これを活用することが期待されるものです。そのことを踏まえて、前文には、大人の思いを込めるとともに、さら

に、子どもを主語とした、子どもの思いを込めたものにすべきであると考えます。なお、その際、子どもの意見を聞き、それを反映する取組が不可欠です。

(3) 子どもの定義

子どもの権利条約は、子どもについて、「18歳未満のすべてのものをいう」としています。原則としてこれに従うべきだと考えますが、条例として制定する場合には次のことを考慮する必要があります。

- 学校制度として、高校3年生には、18歳未満の生徒と、18歳以上の生徒がおり、子どもと、そうでない大人が混在することになります。現在、選挙権は18歳から認められており、令和4年(2022年)4月1日からは、民法の成人年齢も18歳になります。高校3年生に子どもと大人が混在していることはそれはそれとして重要ですが、子どもの権利保障という点では、18歳に達していたとしても、18歳未満の子どもと同等に考えることが大切な場合もあります。従って、条例では、「18歳未満の子どもと同等の権利を認めることが適当と認める者」といった規定を設ける必要があります。
- また、子どもでも、例えば、区外から施設、学校または職場に通っていたり、住所ではないけれども区内に一時的に居住したりする人もいます。そのような人も条例の適用を受けると規定する必要があります。
- さらに、区内の子どもが入所していたり、通所していたり、通学していたりする区外の育ち、学ぶ施設について、区は、子どもの権利保障を求めるよう努める必要があります。

(3) 「子どもの権利」の規定

① 基本的な考え方

- 条例に子どもの権利を規定する際には、条約に規定されるすべての権利を網羅的に規定する方法、日本ユニセフ協会が示している4つの権利に準じて規定する方法、または、重要な権利のみ規定する方法などがあります。
- すべての権利を網羅して規定することは条例の性質上難しい面があります。一方、4つの権利に準じて規定する方法、および重要な権利のみ規

定する方法では、本来規定されるべき権利が抜け落ちてしまう可能性があります。

- これらを踏まえ、当審議会では、条約における一般原則を規定したうえで、子どもの生活の場面で不可欠な権利を個別に規定していくことにより、網羅性を担保しつつ、具体的な場面に対応できるように条文を検討するべきであると考えました。

② 一般原則

- 子どもの権利の一般原則とは、国連・子どもの権利委員会が条約の一般原則として示しているものです。条約2条の「差別の禁止」、条約3条の「子どもの最善の利益」、条約6条の「生命・成長・発達の権利」、条約12条の「意見表明権」がこれに当たります。
- 上記の4つは、相互に補完し作用するものであり、優劣の関係にあるものではありませんが、条約上も、とりわけ「意見表明権」が最も大切なものであると考えてられており、その意義が明確になる規定の仕方が望ましいと考えます。
- これらを踏まえ、また、説明の仕方も踏まえると、条例の一般原則については、以下の順序で規定することが望ましいと考えます。

I 生命、生存、発達の権利

すべての子どもは、その命が大切にされ、それぞれの個性が尊重されて成長できます。また、生まれた環境に左右されることなく、心身のすこやかな成長や発達を確保するため、安全・安心な環境や雰囲気の下、必要な支援を受けることができます。

II 意見表明権

すべての子どもは、生まれたその瞬間から自分の意見、思い、または考えを表現することができ、大人はそれらを受け止め、尊重しなければいけません。また、子どもは、自分に関わることが決められるときには、自分の意見等がどのように尊重されたのかを受け取ることができ、大人はそれを子どもにわかるように説明する努力をしなければなりません。

Ⅲ 子どもの最善の利益

子どもに関するあらゆることについて、何かが決められるときには、子どもの意見、思いおよび考えが尊重された上で、その子どもにとって最もよいことが行われなければなりません。

Ⅳ 差別の禁止

すべての子どもは、一人ひとりの個性が尊重され、誰一人取り残されることなく、その権利が保障されなければなりません。

3 区・地域団体・事業者等の役割

子どもの権利を保障するために、区、育ち学ぶ施設および団体の関係者、区民、事業者が重要な役割を果たします。その役割について、審議を進めました。子どもの権利擁護の考え方を踏まえ、それぞれの主体の責務について、役割として以下のとおり整理しました。

(1) 区の役割

- 区は、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通じて子どもの権利を保障しなければなりません。
- 区は、子どもの権利に関わって活動する人や施設および団体と連携し、協働するとともに、子どもを支援する人や施設および団体を支援しなければなりません。
- 区は、子どもの権利が広く保障されるよう東京都と連携するとともに、国、東京都、他の自治体に対して協力を求め、子どもの権利が保障されるよう働きかけをしなければなりません。
- 区は、制定する条例が広く普及し、子どもおよび大人が子どもの権利について理解を深めることができるよう、区民と協働して広報活動に努めなければなりません。

(2) 育ち、学ぶ施設および団体の関係者の役割

- 育ち、学ぶ施設および団体と、その代表者は、育ち、学ぶ施設および団体における子どもの権利を保障しなければなりません。
- 育ち、学ぶ施設および団体と、その代表者は、育ち、学ぶ施設および団体における子どもの権利を保障するために、区と連携し、協働するよう努めなければなりません。

(3) 区民の役割

- 区民は、子どもの権利について理解を深めてこれを周りに広げるよう努めなければなりません。
- 区民は、地域の中で子どもを見守り、子どもの権利保障に努めなければなりません。

- 子どもに関わる区民およびその団体は、区と連携して子どもの権利保障に努めなければなりません。

(4) 事業者の役割

- 事業者は、そこで働く区民が、子どもの権利を保障できる環境を整えるよう努めなければなりません。
- 事業者は、区と連携し、または協働して、事業活動として子どもの権利保障のための活動を推進することができます。

4

それぞれの場所や場面での子どもの権利保障

2 で子どもの権利についての考え方を示しました。3 で子どもに関わる大人の役割について示しました。これらを踏まえて、子どものいるそれぞれの場所、場面での権利保障について、子どもの具体的生活場面に即して審議しました。

- ここで規定する事項は、子どもがいるそれぞれの場所で、子どもと関わる大人が、あらゆる場面で、自分の立場に応じて子どもの権利を具体的に捉え、これを保障することができるものとする必要があります。
- 具体的な場面に対応するため、あらゆる場所の「あらゆる場面」で保障される子どもの権利を規定するほか、「家庭」、「育ち、学ぶ施設および団体」、「地域・社会」という4つの子どもの生活の場を想定し、不可欠な権利を規定する必要があります。

(1) あらゆる場面で

子どもがどんな場所や場面にいようと保障しなければいけない子どもの権利について規定します。

- すべての子どもは一人ひとりが権利の主体です。子どもの権利は、障害や外国にルーツのある子どもなど、どのような背景を抱えていても等しく保障されなければなりません。また、子どもは、家庭環境や性別、自身の考え方などにより差別されることがあってはなりません。
- 子どもは、命が守られ、健康に配慮がなされて安心して生きることができます。等しく、必要な医療や保健福祉サービスを受けることができ、麻薬や覚醒剤などの違法な薬物から守られます。
- 子どもは、自身の今と将来の主人公として、力づけられ、支援を受けることができます。そして、子どもは、どんな場所、どんな場面でも、自分の思い・考え・意見を表すことができます。大人は、それを受けとめ、尊重しなければなりません。また、子どもは、尊重された結果を受け取ることができ、特に、決めたことが子ども自身に関わる場合には、大人は尊重した結果を子どもに伝えるよう努め

なければなりません。

- 子どもに関わることをするときには、子どもにとって最もよいことを第一に考えて行われなければなりません。
- どんな小さな子どもでも、個人として尊重され、自分に関することを知ることができます。
- 子どもは休むことができます。そして、疲れから回復するために、また自信が持てるように支援を受けることができます。
- 子どもにとって、遊ぶことは大切です。遊ぶことが失われないよう配慮され、また、遊ぶための環境が整えられなければなりません。
- 子どもは失敗することがあります。失敗をしても大丈夫です。失敗したときはやり直すこともできます。大人は、子どもの成長する力を信じて、子どもを支えることも、見守ることも大切です。

(2) 家庭で

子どもにとって、家庭や家庭的環境で育つことはとても大切です。そうした家庭での子どもの権利保障について規定します。

- 子どもは誰でも家庭的環境の中で育つことができます。
- 保護者は、子どもの成長のために大切な役割を担います。保護者は、子どもの良き理解者として、子どもに寄り添い、その成長を支え、応援します。
- 保護者は、子どもにとって最も良いことを第一に考える一方で、疲れたときは休むことができ、困ったときや悩んだときは周囲に必要な協力を求めることができます。
- 子どもは、どんなに軽くても、叩かれたりすることはありません。また、怒鳴られたりすることはありません。保護者は、しつけとしてでも、虐待やこうしたことを行ってはいけません。
- 保護者は、家庭のそれぞれのペースに合わせた子育てができるよう、また、子どものすこやかな成長を確保することができるよう必要な支援を受けることができます。
- 区は、叩いたり怒鳴ったりしないで子どもを養育するための情報を提供しなければなりません。また、上記に従い、家庭に対して、必要な支援をしなければなりません。

(3) 育ち、学ぶ施設および団体で

子どもは、成長するにつれてまたは成長に応じて、学校や児童館、塾や習い事など、家庭の外で、多くの時間を過ごすようになります。こうした場所を、総じて、「育ち、学ぶ施設および団体」とします。「育ち、学ぶ施設および団体」での子どもの権利保障について規定します。

- 一人ひとりの個性が尊重され、安全な施設等において、一人ひとりの学ぶ権利と成長が保障されます。
- 子どもは、自分または自分たちに関わることについて決められる際に、意見を表すなど、参加することができます。
- 子どもは、どんなに軽くても、叩かれたりすることはありません。また、怒鳴られたりすることはありません。子どもは、いじめから守られます。子どもは、安全で安心できる環境を保障されます。
- 子どもは頑張りすぎます。子どもは休むことができます。大人は、子どもが疲れたことに気づき、子どもが休むことを保障しなければいけません。
- 育ち、学ぶ施設および団体は、子どもが安心して悩みを相談できる体制を整えなければなりません。支援を必要とする子どもに早期に気づき、子どもの思い、考え、意見も尊重しながら、子どもにとって最もよい解決をとらなければなりません。
- 育ち、学ぶ施設および団体は、子どもへの虐待、その他子どもへの危険に早期に気づき、関係機関と連携して対応しなければなりません。
- 育ち、学ぶ施設および団体に関わる大人は、沢山のことを一人で抱え込むことなく、子ども一人ひとりと向き合い、主体的な取組を通じて、その成長を支えなければなりません。そして、そのために必要な支援を受けることができます。
- 区は、育ち、学ぶ施設および団体が子どもにとって安全・安心な場となるよう、上記に従い必要な支援をしなければなりません。

(4) 地域・社会で

地域は、子どもの生活や活動の場です。また、子どもの居場所の一つでもあります。子どもの権利を、地域や社会といった広がりの中で保障する

ことは、子どもにやさしい中野にとって不可欠なことです。地域・社会における子どもの権利保障について規定します。

- 地域・社会は、子どもが安心して、安全にいられ、また過ごせる場所であればなりません。また、子どもや家庭が地域の中で孤立することを防ぎ、地域全体で子どもを育てていくという意識を共有することが大切です。区は、地域・社会において、子どもがいられる場所にふさわしい環境を整えなければなりません。
- 地域・社会において子どもの居場所が整えられ、子どもが休んだり、遊んだり、一人でまたは集まって活動したり、様々な考え方や文化を経験できることが保障されなければなりません。区は、こうした居場所を確保し、これを整えるとともに、居場所の提供等の活動を行う区民や関係団体との連携を図り、その支援に努めなければなりません。
- 子どもは、居場所づくりやその他地域・社会の子どもに関わることに参加し、意見を表すことができます。大人は、これに耳を傾け、その意見を尊重しなければなりません。
- 子どもの成長を支える活動に関わる大人は、その活動を継続、活性化させるために適切な支援を受けられます。
- 区は、上記に従い、必要な支援をしなければなりません。

5

子どもの権利保障を推進するために必要な方策等

当審議会では、区に関わるすべての子ども、大人が「子どもの権利」を理解し、それぞれの生活・活動の中に取り入れられている状態を目指し、子どもの権利保障を推進するために必要な方策について、審議を進めました。そして、必要な方策として、子ども施策の総合的推進、子どもの権利の普及啓発に区分けし、以下のとおり整理しました。

(1) 子ども施策の総合的推進～子どもの権利を保障し続ける仕組みづくり～

区は、子どもの権利を保障する子どもにやさしい自治体として、条例に基づいて子ども施策を総合的に推進しなければなりません。そのために、統合的な子ども施策に関する政策目標をたて、これを実現するために条例に基づく計画を立てること、そして、計画が実施されているかどうかを評価・検証する仕組みを確立することが大切です。子どもの権利を保障し続ける仕組みを条例の中に規定することが大切です。

○ 条例に基づく子ども計画の策定

区では、現在、子どもの関連施策を、子ども・子育て支援法に基づく「子ども・子育て支援事業計画」、次世代育成支援対策推進法に基づく「次世代育成支援行動計画」、厚生労働省通知に基づく「母子保健計画」等の下、実施しています。さらには、子どもの貧困対策法に基づく「子どもの貧困対策計画」、子ども・若者育成支援推進法に基づく「子ども・若者計画」の策定が努力義務とされています。

こうした法律による縦割りの計画のあり方は、自治体に負担をかけるだけでなく、子どもの権利保障にとっても齟齬を生じるといった支障が、すでに国でも指摘されています。こうしたいくつもの計画を統合し、総合して推進していけるように、条例で子ども計画について規定し、子どもの権利保障および実現の観点から、「目標」を定め、計画を策定し総合的に実施する必要があります。

○ 計画の策定と子ども参加

子どもは、子どもに関わることについてこれに意見を表すなど、参加をする権利を有しています。区は、子どもの意見をよく聴いて計画を策定し、施策を推進していく必要があります。そのため子ども参加の仕組みを条例に規定して、

整える必要があります。その際、あとで述べる「子ども会議」を活用することも大切です。

○ 子ども計画の評価と検証

子どもの権利を保障する子どもにやさしい自治体としての子ども施策は、計画的に実施されなければなりません。まずは子どもの意見を聴きながら計画を立てることが大切ですが、それが実施されているかどうかを評価、検証していく仕組みがあって、それは初めて完結します。

こうした評価、検証に当たっては、子ども施策を担当する部署が、法律のみの目標値ではなく、条例に基づく計画目標との関係で自己評価をし、これがきちんとPDCAサイクルにおいて実現されているかを、子ども会議を活用するなど、子どもの意見や実態を確認しながら、第三者的に評価することも大切です。

子ども施策の推進について区が自己評価をした上で、これを第三者的に評価する組織の設置についても積極的に検討すべきです。

○ 子どもの実態把握のためのデータの収集

当審議会では、本答申の制定に当たり、区内の子どもの状況を把握する必要がありました。しかし、子どもの状況を把握するためのデータが必ずしも十分とは言えませんでした。条例に基づいて子どもにやさしい自治体を実現していくためには、常に、定点観測的に子どもの状況について、必要な指標に基づくデータを収集し、分析することが大切です。これらを予算的措置とともに実施していくことが大切です。

(2)子どもの権利の普及啓発

条例および条例に基づく仕組みが活用され、区において子どもの権利保障を推進するためには、子どもも大人も、条例について知り、子どもの権利について理解を深める必要があります。条例および子どもの権利の広報・啓発はとても大切なこととなります。その内容を以下にまとめました。

① リーフレット・教材等による普及啓発

○ 子どもの権利に関するリーフレット・教材等を作成し、これによる普及啓発を行う必要があります。

○ リーフレット・教材等の内容については、どの年代でも理解できるよう、子

どもの発達段階に応じて複数パターンを作成したり、イラストや漫画、動画を活用するなどの柔軟なアイデアを取り入れることが効果的であると考えます。

②「子どもの権利の日」の制定

- 「子どもの権利の日」を制定し、それに併せて、普及啓発事業等を実施することが効果的であると考えます。
- 「子どもの権利の日」は、条例の施行日など自治体独自の日を設定している事例もありますが、条約が国連で採択された日(11月20日)とした方が他自治体等と連携した普及啓発事業等を行うことができ、効果的であると考えます。

6

子どもの参加の仕組み

子どもにやさしい自治体である中野区は、子どもが区政に対してもきちんと意見を述べ、これが尊重されていく自治体です。また、子どもは、子どもに関係することが決められるときには意見を表明する権利があり、区は、これを受けとめ、尊重しなければなりません。そのための仕組みが整えられるよう、子ども参加の仕組みを条例で規定する必要があります。

○あらゆる場面での子どもの意見表明と尊重

子どもの意見表明と参加は、区が子ども計画や子ども施策を策定したり、その実施を評価されたりするプロセスにおいて実現されなければなりません。

また、子どもの意見表明と参加は、こうした子ども施策に限らず、区政のあらゆる場面においてもなされるべきです。さらに、区政にとどまらず、日常のあらゆる場面でもなされていなければなりません。逆に言えば、子どもが、区政に意見を表明し参加するためには、日頃、あらゆる場で、子どもの意見表明と参加がなされている必要があります。

そうしたことを踏まえて、区は、あらゆる場面での子どもの意見表明および参加の仕組みを支援するとともに、とりわけ区政においてその仕組みを整えなければなりません。

○区における子どもの参加の仕組み

区における子どもの参加の仕組みとしては、区政への参加や、子ども計画の策定と施策の評価への参加など、子どもが求められて参加するということにとどまらず、子どもたちが自律的に、自らテーマを設定して区の課題等について話し合い、様々なことを提案していけるような仕組みを整えることも大切です。「子ども会議」といった仕組みを条例にも規定すべきです。

○子どもの参加を容易にするファシリテーターの養成

子どもの意見を有効に引き出し、これを有意義に区政に反映するなど、子どもの意見を尊重するためには、求められていることがらについて、子どもが知り、意見を持てるように配慮し、意見を言いやすい雰囲気の中で、意見を形づくっていく工夫が必要です。子ども参加をファシリテートする仕組みを検討する

必要があります。

7

相談・救済の仕組み

子どもの権利が侵害されたり、困難に直面したりした場合に、子どもの気持ち、思い、考え、意見を大切にしながら、子どもにとって最もよい形で救済を図るためには、実効性のある相談・救済の仕組みを条例で整える必要があります。当審議会の中で出た意見を以下のとおり整理しました。

(1)子どもの相談・救済機関

① 子どもの相談・救済機関の設置

- 子どもの権利が侵害されることがあってはなりません。しかし、そうした権利侵害は、子どもにとって身近な場所や場面で起こりやすいのも現実です。そうしたことが起こったり、子どもの権利侵害のおそれがあったりするような場合に、子ども等からの相談を受け、これを適切に解決する相談・救済機関の設置は不可欠です。
- また、子どもの権利侵害やそのおそれがある場合の背景には、**相談・救済**の仕組みやそのあり方に問題がある場合も多く、そのような場合に、相談を仕組みの改善に繋げていく必要があります。

② 子どもの相談・救済機関に求められること

- 子どもの相談・救済やその仕組みの改善に当たっては、子どもがどのように解決したいと考えているかはとても大切で、子どもの思いに寄り添い、その考えや意見を尊重する必要があります。相談・救済機関が、自己の発意で**相談・救済**の仕組みを改善できることも大切ですが、それも、子どもの権利侵害に対して、子どもの思い、考え、意見を代わりに実現していくための仕組みとして模索していくべきです。
- 子どもの相談・救済機関は、子どもにとって相談しやすいものでなければなりません。子どもの相談・救済機関は、子どもの権利侵害からの救済に力を発揮しますが、子どもに限らず、「権利侵害」と言われても実感が湧きません。「権利侵害」としてしまうことで、相談が遅れ取り返しのつかない事態に至ってしまうこともあります。その意味で、子どもが「困っていること」が権利侵害の端緒であると捉え、そこから、「なんでも相談できる」仕組みとして整える必要があります。「なぜだか分からないけれどモヤモヤする」「何と

かしたいけど、どこに問題があるのかわからない」といったケースでも、子どもと一緒に問題点を探していく姿勢が必要です。

- 相談のしやすさということにおいては、相談の手段・方法が、相談しやすいものであるかどうかという点も重要です。SNS や電子メールによる相談にも対応できることが望めます。
- 相談しやすい場所という点においては配慮が必要です。相談・救済機関がある場所を誰でも知っていることはとても大切なことですが、相談・救済機関への出入りが人に見られやすい場合に、相談に行くことに躊躇してしまうことが考えられます。
- 相談・救済機関があることは、学校や子ども家庭支援センター、今後区に設置される児童相談所等、あらゆる場所で、あらゆる機会を通じて広報される必要があります。場合によっては、相談・救済機関は、そうした機関の問題を扱うこともあります。しかし、子どもの権利侵害からの救済という点で相互に理解を深め、区のあらゆる機関が広報に努める必要があります。

(2)子どもの相談・救済機関の仕組み

① 名称

- 他の自治体の子どもの相談・救済機関の名称として、「子どもの人権オンブズパーソン」、「子どもの権利擁護委員」などとする例がみられます。条例での名称だけでなく、子どもにも伝わりやすいよう愛称などの工夫も必要です。

② 組織

- 子どもの相談・救済機関は、地方自治法に規定する区長の付属機関として配置することが考えられます。
- 子どもの権利に精通した専門家委員を充てることが大切です。子どもの問題を一つの専門性や職種でカバーできると考えずに、法律、心理、福祉、教育といった専門職を念頭に複数のメンバーがいることが大切です。ただし、子どもが安心して相談できるためには、関係機関と利害関係を持たない第三者性が確保される必要があります。
- 複数の委員の合議制とすると、機動性に欠けたり、時間がかかったりする可能性もあるので、独任制・複数の組織とすべきです。
- 委員とは別に、常設、常勤の複数の専門相談員のいる相談室の設置は大

切です。子どもの相談・救済機関の専門家委員を常勤とすることは難しいですし、やさしく相談に乗ってくれて、いつも同じ人がいる相談室を窓口として作るとは、子どもが継続して相談しようという気持ちになれるという意味でも大切です。なお、専門相談員は、相談への応答ができる人でなければなりません。

③ 独立性の担保

- 委員および専門相談員の任命については、子どもの権利侵害からの救済について、利害関係を有しない第三者性のある人物の中から任命するべきであり、条例に解職制限を設けるべきです。
- 相談支援活動が制限されることのないよう、必要な予算措置について確保されなければなりません。
- 子どもの相談・救済機関には、職員による事務局体制が大切です。事務局は、特定分野の子ども施策を所管する部署に属しない部署に置くなど、子どもの相談・救済機関の事務局として独立性を持って職務を果たすことが求められます。

④ 権限

- 子どもの相談・救済機関には、子ども等からの相談に応じ、子ども等からの申立を受けて、また、自己の発意で、子どもの人権侵害案件に対する調査をする権限が与えられなければなりません。また、権限が有効に発揮できるように、関係機関の協力義務を併せて規定する必要があります。申立てだけによるのではなく、子どもの相談・救済機関の自己発意に基づく調査の権限も重要です。
- 子どもの相談・救済機関には、子ども等からの相談に対する個別の救済の役割と、そこから派生または自ら発見したことに基づく子どもの権利のための制度改善を促す役割を持たせるべきです。
- 子どもの相談・救済機関は、調査の中で必要に応じ、関係機関と調整する権限を持つとともに、調査の結果に基づいて、関係機関に要請し、勧告し、意見を表明する権限を持つ必要があります。こうした権限に対して、関係機関は、措置をとること、そしてその結果を報告する義務があることも併せて規定されるべきです。要請、勧告、意見表明およびこれに対する関係機関の措置は公表されます。

- 子どもの人権侵害に対する救済の仕組みが有効に働くためには、特に子どもが、子どもの権利のことを知り、条例のことを知り、子どもの相談・救済の仕組みを知ることが必要です。子どもの相談・救済機関としてのこれらの広報・啓発の活動は重要です。そのための予算措置も講じられなければなりません。

⑤ 年次報告書

- 子どもの相談・救済機関が、何をしてくれるところかを広く知ってもらうことはとても大事なことです。年次報告書を作成することとし、区長および議会に報告するとともに広く公表ことが求められます。

付属資料
