

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(答申たたき台)

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

諮問から答申までの経過等を記載予定。

- ・諮問
- ・意見聴取
- ・ワーキンググループ など

令和3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》

答申のとりまとめに当たり・・・・・・・・・・1

1 現状と課題・・・・・・・・・・

2 子どもの権利擁護の考え方・・・・・・・・

3 区・地域団体・事業者等の役割・・・・・・・・

4 相談支援の仕組み・・・・・・・・

5 子どもの権利擁護を推進するために必要な方策・・・

## 《付属資料》

付属資料1 ...

付属資料2 ...

付属資料3 ...

付属資料4 ...

付属資料5 ...

諮問文、審議会条例、名簿、開催状況、意見聴取  
実績などを添付予定

# 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検討を行うにあたり、昨今の区内の子どもを取り巻く現状と課題について、以下のとおり整理しました。

## (1)子どもの居場所

- 実態調査における「子どもの場の満足度」では、図書館や近所のお祭り、商店街のイベントなどは、比較的満足度が高いことが分かります。一方で、「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っています。委員からも、区内の公園の設備について、子どもからの満足度が低いという声がありました。
- 実態調査の自由記述や区内の子どもへの意見聴取等においては、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。公園と同様に「屋内で遊べる施設」を不満に感じている子どもが38%程度います。「雨の日でも遊べる屋内施設」を求める声もありました。
- 高度に人口が密集し子ども一人当たりの面積が狭い中野区においては、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%程度います。「集中して勉強ができる施設」を求める声も一定数ありました。区内には児童館が18か所ありますが、施設のポテンシャル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です。
- このことから、屋内で遊んだり学んだりすることができ、家族や学校の先生以外と気軽に話せ、時には相談することができる子どもの居場所が必要であると考えます。
- 審議会における議論の中では、「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。

## (2)子どもの相談

- 実態調査において、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%の子どもに利用意向があります。
- 審議会の中では、「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。家庭や学校以外で一人でも頼れる大人がいることが大切」「こ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。普段から信頼できる大人がサポートしてくれて、何かあったときに助けてくれるケースが多いと感じる」といった意見がありました。また、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」「既存の相談機関は『どんな問題を抱えているのか自分で整理して持ってきてください』と相談者に投げかけているのが実情。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』という場合が多々ある。そういう人の思いを受け止めて整理し、様々な所につなげていく支援が必要である。」といった意見がありました。

## (3)虐待や貧困などの困難を抱える子ども

- 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、中野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」「保護者が善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。一方で、相談相手がい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。煮詰まってしまう。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。
- 実態調査では、「自分は価値のある人間だと思う」「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、孤独を感じる子どもは、小中学生それぞれ10%程度ずついます。
- また、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%程度に上ることも留意する必要があります。食料や衣類を買えなかった経験を持つ子育て家庭もあります。
- これらのことから、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。これらを課題であると認識し、改善に向けて取り組むことは、SDGsに規定されている「誰ひとり取り残さない」という考え方にも沿うものです。

#### (4)子どもの意見表明

- 児童の権利に関する条約においては、子どもを権利を持つ主体と位置付け、「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。これらが考慮され、実行されることは、自己肯定感の向上にもつながると考えます。
- 実態調査において、「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%に上りました。
- 審議会では、「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に、意見を聞いてもらう権利があるということが大切。子どもは、聞いてもらわないと話さない。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」といった意見がありました。

## 2

## 子どもの権利擁護の考え方

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、「児童の権利に関する条約」(以下、「条約」という。)の内容を前提として審議を進めました。そして、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、「子どもの権利擁護に係る条例」(以下、「条例」という。)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。

### (1) 条例の構成等

#### ① 条例の名称

- 「子どもの権利」を保障するということを強調する必要があるため、「子どもの権利」という文言を入れるべきである。
- 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ない。条例の内容に、子どもの権利がきちんと反映されていることが重要である。
- 「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。

#### ② 条例の形式

- 条例は、区に関わるすべての子ども、大人がその理念を理解し、それぞれの生活・活動の中に活かしてもらうことを目的としている。とりわけ、子どもが自身の権利を知ることが重要となる。そのため、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る。
- 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る。

### (2) 「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、重要な権利のみ規定する方法などがある。

- 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る。一方、4つの権利に準じて規定する方法、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る。
- 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必要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と考える。

## ② 一般原則

- 条約における一般原則とは国連・子どもの権利委員会で用いられる言葉であり、条約に規定されている「生命・成長・発達の権利」「子どもの最善の利益」「意見表明権」「差別の禁止」のことである。
- これらの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ないが、当審議会では「意見表明権」が大切であり、その意義が明確になる規定の仕方が望ましい。
- これらを踏まえ、当審議会では、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る。

### 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ること。また、生まれた環境に左右されることなく、その心身の健やかな成長や発達を確保するため、豊かな自然に触れる機会や安全・安心な居住環境など、子どもにやさしい、持続可能なまちが形成されること。

### 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を言い、思いや考えを表現することができ、大人はその意見を受け止め、尊重すること。

### III 子どもの最善の利益

子どもに関するあらゆることが行われるとき、意見表明権に基づく子どもの思い、考え、意見を大人が受け止め、尊重され、子ども



一人ひとりにとって最もよいことが行われることが必要であること。

#### IV 差別の禁止

すべての子どもは、誰一人取り残されることなく、一人ひとりの個性が尊重こと。

### ③ 個別に規定すべき事項

- 個別に規定すべき事項は、一般原則を踏まえた上で、様々な場面に対応できるものとする必要がある。
- ここで規定する事項は、子どもと関わる大人が、自分の立場に応じて子どもの権利を具体的に捉えることができるものとする必要がある。
- 具体的な場面に対応するため、「あらゆる場面で」「家庭で」「育ち、学ぶ施設・団体で」「地域・社会で」という4つの子どもの生活の場面を想定し、必要不可欠な権利を規定する必要がある。

#### I あらゆる場面で

すべての子どもは権利の主体となる存在であり、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それは変わらないことである。大人はそのことを理解し、子どもが失敗や間違いをしたとしても、何度でもやり直し、その成長を支え、見守る存在である必要がある。

- ◆ 子ども一人ひとりが主人公として大切にされ、誰一人取り残されないこと。
- ◆ 子どもは自分に関することを知り、自分の思い・考え・意見を表すことができ、どんな小さな子どもでも、それらが尊重されること。
- ◆ 子どもにとって最もよいことが実現されること。
- ◆ 休み、遊び、成長すること。

#### II 家庭で

家庭は、子どもが日常生活を送る基本的な場所であり、保護者は、

子どもの成長に第一義的な責任を負うとともに、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、応援する存在である。現在の家庭は様々な背景をもつ家庭も多く存在するが、どのような背景を抱える家庭であっても、子どもの成長のために必要な保護や支援を受けられる環境が必要である。

- ◆ 子どもは誰でも家庭的環境の中で育つことができること。
- ◆ 家庭は支援を受けることができること。

### Ⅲ 育ち、学ぶ施設・団体で

子どもは、学校や児童館、塾や習い事の施設など、家庭の外で、その時間の多くを過ごすものである。育ち、学ぶ施設・団体に関わる大人は、これらの考えのもと、子どもの健全な成長、育成を担うと共に、必要な支援を受けることができる必要がある。

- ◆ 一人ひとりの尊厳が守られ、子どもの思い、考え、意見が尊重されること。
- ◆ 子どもはどんな軽微なものであっても暴力を受けず、いじめを受けず、安全で安心できる環境を保障されること。
- ◆ 一人ひとりの個性が尊重され、一人ひとりの学ぶ権利が保障されること。
- ◆ 育ち、学ぶ施設・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、その成長を支えるために必要な支援を受けられること。

### Ⅳ 地域・社会で

地域の大人は、日々の生活の中で子どもの思いを大切にすると共に、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ある。また、子どもを支援する区民、地域の活動に対しても、十分な支援が行われる必要がある。

- ◆ 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することが保障されること。
- ◆ 子どもは、自分たちに関わることについて参加することができること。
- ◆ 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ること。

### (3)前文に盛り込むべき事項

※審議会での議論を踏まえて記載予定。

# 3

## 区・地域団体・事業者等の役割

当審議会では、子どもの権利を保障するために、子どもに関わる主体として、区、保護者、育ち学ぶ施設及び団体の関係者、区民、事業者を想定し、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、それぞれの主体の役割について、以下のとおり整理しました。

### (1) 区の役割

- ① 子どもの意見を尊重した施策展開
  - 区は、子どもの意見を尊重し、子どもの最善の利益を考慮して、子どもに関する施策を総合的かつ計画的に実施する必要がある。
- ② 子どもが健やかに成長するための環境整備
  - 区は、子どもが健やかに成長するための環境整備を進める必要がある。
- ③ 学校、区民、団体等多様な主体との連携
  - 区は、学校、区民、団体など多様な主体との連携強化を図る必要がある。
- ④ 子どもの参加や意見を表明する機会の確保
  - 区は、子どもに関する施策について、子どもが参加したり、意見を表明する機会を確保するよう努める必要がある。
- ⑤ 子どもの権利の普及啓発
  - 区は、区に関わる子ども、大人が「子どもの権利」に対する理解を深めるために、普及啓発に取り組む必要がある。

### (2) 保護者の役割

- ① 子どもの年齢及び成長に応じた養育
  - 保護者は、子どもにとって最も良いことを第一に考え、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ることを認識し、子どもの年齢及び成長に応じた養育を行う必要がある。
- ② 子どもの意思の尊重
  - 保護者は、子どもの気持ちや思いを受け止め、子どもの意思を尊重する必要がある。

### (3) 育ち学ぶ施設及び団体の関係者

- ① 子どもの安全の確保や安心して過ごせる居場所の確保
  - 育ち学ぶ施設及び団体の関係者は、子どもの安全の確保や安心して過ごせる居場所の確保に努める必要がある。
- ② 支援を必要とする子どもの早期発見と支援
  - 育ち学ぶ施設及び団体の関係者は、支援を必要とする子どもに早期に気づき、関係機関と連携して必要な支援を行う必要がある。

### (4) 区民の役割

- ① 子どもが安心して休み、自分らしく過ごせる居場所づくり
  - 区民は、子どもが安心して休み、自分らしく過ごせる居場所をつくる必要がある。
- ② 子どもの健やかな成長や多様なあり方を応援
  - 区民は、次代を支える担い手である子どもの健やかな成長を応援することが必要である。
- ③ 地域のネットワークを活かした子どもの支援
  - 区民は、地域のネットワークを活かし、区や関係機関等と協働しながら、子どもと子育て家庭を見守り支えることが必要である。

## 4 相談支援の仕組み

当審議会では、子どもの権利が侵害された際や困難に直面した際に、どのような支援が求められているのか、どのような支援をすれば子どもの最善の利益につながるのかについて、委員の経験や他自治体の実施状況、子どもへの意見聴取等を踏まえ、審議を進めました。そして、条例に基づき実効性のある相談支援の仕組みを構築するにあたり、以下のとおり整理しました。

### (1) 相談支援機関

#### ① 相談支援機関の必要性

- 権利が侵害されたり、困難を抱える子どもへの支援として、相談支援機関を設置する必要がある。
- 子どもに関する相談機関は、法律相談、教育相談、臨床相談など様々な機関が存在するが、何れの相談機関においても、相談する側(子ども側)が自分の相談内容を整理し、内容に応じた相談先を選択することが必要である。条例に基づく相談支援機関については、子どもに寄り添い、子どもの意見を聴きながら、その解決策と一緒に考えていくものであり、他の相談機関とは性質の異なるものである。

#### ② 相談支援機関に求められること

- 子どもが相談しやすい雰囲気や場所、手段について検討する必要がある。特に手段については、SNS や電子メールによる相談にも対応できることが望まれる。
- 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と連携しながら、それらよりも敷居が低く、気軽に相談できる機関にする必要がある。
- 相談支援機関の場所や手段について、学校や児童館などに積極的にアプローチしていくことが大切である。
- 「子どもの声を聴く」という考えを大切にし、支援の経過等をしっかりと説明することが大切である。
- 「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ある。

- 独立性や権限を保障され、なおかつ子どもの権利に精通したオンブズマンや人権擁護委員等(以下、まとめて「オンブズマン」という。)を配置する必要がある。

## (2) オンブズマン

### ① 独立性の担保

- オンブズマンは、地方自治法に規定する区長の付属機関として配置する必要がある。
- 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検討する必要がある。
- 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ある。

### ② 権限

- 調査と協力義務、要請、勧告、意見表明とこれに対する対応義務の権限が必要である。
- 申立てだけではなくて、オンブズマンの自己発意に基づく、制度改善の意見の表明が重要である。

### ③ その他

- オンブズマンが相談機関に常駐することは難しいため、常勤の相談専門員を配置する必要がある。
- 臨機応変にスピード感を持って活動ができるよう独任制とし、複数配置するべきである。
- 事務局についても、ある程度の独立性が必要であり、区長の直属の組織とすることが望ましい。

## 5

## 子どもの権利擁護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、子どもの権利擁護を推進するために必要な方策に関して、審議を進めました。そして、必要な方策として、子どもの権利の普及啓発、推進計画の策定、施策の推進と検証に区分けし、以下のとおり整理しました。

### (1)子どもの権利の普及啓発

#### 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る。
- 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作成したり、イラストや漫画、動画を活用するなど柔軟なアイデアを取り入れることが効果的である。

#### 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。
- 「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るが、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。

### (2)行動計画の策定

#### ① 子どもの権利に関する行動計画の策定

- 子どもに関する施策を総合的かつ計画的に実施し、子どもの権利を保障するため、子どもの権利に関する行動計画(以下、「行動計画」という。)を策定する必要がある。
- 子どもの権利を保障するためには、様々な法定計画がある中で、「子ども」という視点から、可能な限り集約し、1つの総合的な計画を作ることが重要である。



### (3)施策の推進と検証

#### ① 進捗状況の評価、見直し

- 子どもの権利に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、進捗状況の評価、見直しを行うとともに、検証を行う際は、子どもの意識を確認しながら検証を行う必要がある。

#### ② 子どもの権利を保障し続ける仕組みづくり

- 行動計画を策定し、行動計画に対する子どもの意見を聴き、子どもの権利を総合的に保障し、推進していく仕組みづくりを行う必要がある。

## 付属資料

---

諮問文、審議会条例、名簿、開催状況、意見聴取  
実績などを添付予定