

## こども大綱中間整理への意見書 いっそう子どもの権利に根ざした「こども大綱」に向けて

広げよう！子どもの権利条約キャンペーン実行委員会

2023年10月20日

私たち「広げよう！子どもの権利条約キャンペーン」（共同代表：荒牧重人、喜多明人、甲斐田万智子）は、日本社会で子どもの権利条約（以下「条約」）を踏まえた「子どもの権利」の考え方が浸透し、国・自治体などのあらゆるレベルで子どもの最善の利益が確保されることができるよう社会状況をつくることを目的として、2019年4月から取り組みを進めてきました。現在、12の実行委員団体と約200賛同団体・個人が参加して活動している市民社会ネットワークです。2021年11月には「今こそ『子どもに関する基本法』の制定を！」と題する提言を、翌2022年6月には「こども基本法」と「こども家庭庁設置法」の成立を歓迎する声明を発表しています。

このたび、こども家庭審議会から「今後5年程度を見据えたこども施策の基本的な方針と重要事項等～こども大綱の策定に向けて～（中間整理）」が発表されました。全体として、こども基本法の理念をしっかりと踏まえ、子どもたちの「いま」と「未来」をよりよいものにしていこうという決意が反映されたものになっていると考えます。審議に関わってこられたみなさんの努力に、敬意を表します。

私たちはとくに、

- (1) 「こども・若者を権利の主体として認識し、その多様な人格・個性を尊重し、権利を保障し、こども・若者の今とこれからの最善の利益を図る」こと、
- (2) こどもや若者、子育て当事者の視点を尊重し、その意見を聴き、対話しながら、ともに考えていく

の2点が「こども施策に関する基本的な方針」の筆頭に掲げられたことを歓迎します。

さらに、「子ども施策を推進するために必要な事項」として第1に「こども・若者の社会参画・意見反映」が挙げられ、(i) 国の政策決定過程へのこども・若者の参画促進、(ii) 地方自治体等における取組促進、(iii) 社会参画や意見表明の機会の充実、(iv) 多様な声を施策に反映させる工夫、(v) 社会参画・意見反映を支える人材の育成、(vi) 若者が主体となって活動する団体等の活動を促進する環境整備、(vii) こども・若者の社会参画や意見表明に関する調査研究の7項目にわたる、きめ細かな施策が掲げられていることも、歓迎します。

今後正式にとりまとめられる「こども大綱」がいっそう子どもの権利に根ざしたものになるよう、私たちは今回の「中間整理」に関して次のことを提言します。

## 目次

1. 子どもの権利に関する広報・啓発	2
2. 子どもの相談・救済のあり方のさらなる検討	3
3. さまざまな理由に基づく差別をなくしていくための具体的対応	4
4. 子どもに対する暴力への総合的対応	5
5. 学校現場に子どもの権利を根づかせていくための取り組み	6
6. 子どもの精神保健の改善のための対応	7
7. 施策の推進体制	8
8. 子どもオンブズパーソン／コミッショナー制度機関の設置に関する協議	9

※本意見書は、子どもの声を政策決定者に届ける目的で本年5月から実施している、「子どもメガホンプロジェクト」において行った、「全国子どもアンケート：みんなの今を教えて～子どもの権利、知ってる？～（日本国内に住む10-18才対象、回答者数=1410人）」で得られた子どもたちの声も一部取り入れて作成しています。調査票を含めアンケートの詳細については、上記該当部分リンクをご参照ください。

### 1. 子どもの権利に関する広報・啓発

私たちは、「ライフステージに縦断的な重要事項」の筆頭に「こども・若者が権利の主体であることの社会全体での共有等」（pp. 13-14）が挙げられていることを歓迎するとともに、こども大綱に次のことを盛りこむよう提言します。

- とくに子ども・若者を対象とする情報提供・啓発は、すべての子ども・若者に情報を届けられるよう、障害のある子ども等にとってアクセシブルな手段の活用、日本で用いられている主な外国語による資料の作成・配布、教育施設・児童福祉施設等における「子どもの権利ノート」の配布など、多様なやり方で進めていくこと。
- 5月5日の「こどもの日」に加え、子どもの権利条約が採択された記念日であり世界的にも「世界子どもの日」と位置づけられている11月20日を「子どもの権利の日」と位置づけ、毎年11月の「児童虐待防止推進月間」、11月第3日曜日の「家族の日」およびその前後2週間の「家族の週間」とも連動させながら、子どもの権利の周知についてとくに力を入れて取り組むようにすること。
- 子どもに関わり得る専門家（教育・福祉だけではなく司法・医療などの分野における専門家を含む）の養成課程に子どもの権利に関する教育を必須履修内容として含めるよう、関係機関に奨励すること。

■参考：「子どもメガホンプロジェクト 全国子どもアンケート」より

#### 子どもの権利について「聞いたことがない」24.3%（342人）

設問：「あなたは、子どもの権利を知っていますか？」（単数回答、回答者数=1410人）

## 2. 子どもの相談・救済のあり方のさらなる検討

「中間整理」では、基本的な方針(1)に基づく取り組みのひとつに「貧困、虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害から子どもを守り、救済する」ことが挙げられています(p.8)。

しかし具体的な対応については、

「子どもの権利が侵害されたときの救済機関として、地方自治体が設置するオンブズパーソン等の相談救済機関の実態把握や事例の周知を行い、取組を後押しする。」(p.14)

と述べられているにすぎません。他には、子ども・若者〔へ〕の性犯罪・性暴力対策のひとつに「相談・被害申告をしやすくする取組」(p.20)が、いじめ防止との関連で「相談先の確保」や「首長部局でいじめ相談から解消まで取り組むなど地域におけるいじめ防止対策の体制構築」(p.26)が挙げられている程度です。

子どもの相談・救済については、今年7月28日に小倉将信・前子ども政策担当大臣が「子ども記者会見」を開催した際にも、

「校則や服装指導について子ども家庭庁に相談できるか。成績に影響する気がして学校へは言いにくい」

という質問が子ども記者から出され、小倉前大臣が

「各地の教育委員会のほか、文部科学省やNPO法人などの相談窓口もある。子ども家庭庁のホームページでも紹介している。使ってみて『こんな窓口は相談しづらい』など、辛口でもいいので評価してもらえるとありがたい」

と答えるというやりとりがありました。

また、当キャンペーンが実施した「全国子どもアンケート」においても、「悩みを相談したり、助けを求めたりする方法について質問します。自分にかかわることについて、悩みを相談したり、助けを求めたりする方法を知っていますか。また、それを使おうと思ったこと、使ったことはありますか。」という設問に対して、約半数(48.6%・685人)の子どもが、「相談する方法を知っているが、使おうと思ったことはない」と回答しました。

「子どもの相談・救済体制の改善・強化は、子ども基本法の理念を着実に実施していくために不可欠であり、緊急の対応が求められます。

そこで、私たちは子ども大綱に次のことを盛りこむよう提言します。

- 「3 施策の推進体制等：(1) 国における推進体制」に次の内容を加えること。

「(子どもの相談・救済のための体制強化)

法務省の人権擁護機関が行ってきた人権侵害被害者救済のための取組(特に「子どもの人権110番」や「子どもの人権SOSミニレター」などを通じた子ども向け相談窓口)、文部科学省による相談窓口、チャイルドラインをはじめとする民間の相談事業などについて検証し、その改善・強化を図る。

子どもの権利が侵害されたときの救済機関として、地方自治体が設置するオンブズパーソン等の相談救済機関の実態把握や事例の周知を行い、取組を後押しする。

上記の検証の結果等も踏まえ、子どもの権利侵害に関する相談・救済の在り方について、海外の事例等も参考にしながら調査研究を迅速に進める。」

■参考：「子どもメガホンプロジェクト 全国子どもアンケート」より

**自分のまちに「オンブズパーソン」や「コミッショナー」がいたらいいと思う  
59.6%（840人）**

設問：「子どもの権利を守るために、地域（ちいき）の子どもたちのために働き、  
なやみを聞いて問題をいっしょに解決してくれる人を「オンブズパーソン」とか「コミッショナー」といいます。  
あなたのまちにも、このようなおとながいたらいいと思いますか」（単数回答、回答者数=1410人）

### 3. さまざまな理由に基づく差別をなくしていくための具体的対応

「中間整理」では、基本的な方針（1）に基づく取り組みのひとつに「思想・信条、人種、民族、国籍、障害の有無、性的指向及びジェンダーアイデンティティ、生い立ち、成育環境、家庭環境等によって差別的取扱いを受けることがないようにする」ことが挙げられています（p. 8）。このようなさまざまな事由に基づく差別をなくしていくための取り組みは、子ども・若者を誰一人取り残さないという「こどもまんなか社会」の理念を実現していくためにも、非常に大切なことだと考えます。

他方、「中間整理」ではそのための具体的方策が必ずしも十分に挙げられていません。「こども・若者の可能性を拓げていくためのジェンダーギャップの解消」のための取り組みについて詳しく述べられていること（p. 15）は歓迎しますが、その他の差別や格差についても同様に取り組んでいくことが必要です。

そこで、私たちはこども大綱に次のことを盛りこむよう提言します。

- 「こども・若者の可能性を拓げていくためのジェンダーギャップの解消」（p. 15）の次に「障害の有無、人種・民族・国籍等によるさまざまな形態の差別の解消」という項目を設け、関連の国内法（とくに障害者差別解消法・ヘイトスピーチ解消法・部落差別解消推進法・アイヌ民族支援法）および国際人権条約（とくに人種差別撤廃条約・障害者権利条約）を踏まえ、差別防止のための人権教育の推進、学校・福祉施設等における差別防止指針の策定などの施策を記載すること。
- 「こども・若者の可能性を拓げていくためのジェンダーギャップの解消」（p. 15）の項にも女性差別撤廃条約への言及を含めること。
- 「在留外国人のこども・若者や海外から帰国したこどもについて、就学支援や適応支援、日本語指導等、個々の状況に応じた支援を推進する」旨の記載（p. 15）については、文部科学省等による取り組みの状況も踏まえ、「異文化理解、母語・母文化を尊重した取組」への言及も追加すること。また、これらの子どもの不就学を解消・防止するための施策についても記載すること。

#### 4. 子どもに対する暴力への総合的対応

「中間整理」では、基本的な方針（1）に基づく取り組みのひとつとして「貧困、虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害から子どもを守り、救済する」ことが挙げられています（p.8）。また、「いじめ、児童虐待、性暴力等、子どもの権利侵害を許さないという意識を社会に浸透させる」必要性も述べられています（p.14）。

そのうえで、児童虐待防止対策（pp.18-19）、子ども・若者〔へ〕の性犯罪・性暴力対策（pp.20-21）、いじめ防止（p.26）などについて、とくに項目が設けられています。

一方、子どもに対するこれ以外の暴力についてはほとんど触れられていません。たとえば体罰については、子育て支援・家庭教育支援との関係で「体罰によらない子育てに関する啓発を進める」という記述（p.29）があるのみです。児童養護施設などで行なわれる子ども同士のいじめや性暴力への言及もありません。

とくに、教職員・施設職員等による体罰や精神的・心理的暴力（不適切な言動）にまったく言及されていないのは不可解です。かろうじて「子ども関連業務従事者の性犯罪歴等確認の仕組み（日本版DBS）の導入に向けて取り組む」ことは挙げられていますが（p.21）、児童福祉法の関連規定や教育職員等による児童生徒性暴力等の防止等に関する法律（2021年）にも、「生徒指導提要」改訂版（2022年12月）、スポーツ庁・文化庁「学校部活動及び新たな地域クラブ活動の在り方等に関する総合的なガイドライン」（2022年12月）、子ども家庭庁「保育所等における虐待等の防止及び発生時の対応等に関するガイドライン」（2023年5月）をはじめとする最近の関連文書にも、まったく触れられていません。

これらの暴力に総合的に対応していかなければ、子どもが「虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪・性暴力、災害・事故などから守られ、……安全に安心して暮らすことができる」社会（p.6）の実現は不可能です。具体的には、子どもたちが普段過ごす場でこうした暴力を未然に防ぐこと、また組織としての対応能力を持つためにセーフガーディングの考え方を定着させていくこともそのひとつです。

そこで、私たちはこども大綱に次のことを盛りこむよう提言します。

- 子どもに対する暴力への対応を「第3 子ども施策に関する重要事項：（1）ライフステージに縦断的な重要事項」のひとつに独立項目として位置づけ、上記の法令や指針等を踏まえた施策を詳しく記述すること。
- 2021年8月に策定された「子どもに対する暴力撲滅行動計画」を着実に実施するとともに、国連・子どもの権利委員会の一般的意見13号（あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利、2011年）および関連の国際的動向も踏まえて適宜見直していく旨を記載すること。
- 暴力を用いずに子どもに接するための方法について、保護者・養育者のみならず教職員・福祉施設職員・スポーツ関係者等を対象とした啓発・研修を進めていく旨、記載すること。
- 子ども・若者〔へ〕の性犯罪・性暴力対策のうち「生命（いのち）の安全教育」について述べている箇所（p.21）に、国際的動向を踏まえた性教育／セクシュアリティ教育として、包括的性教育の実施とセクシュアル・リプロダクティブ・ヘルス&ライツの保障の言及も含め

ること。

- 子どもの居場所（保育園、学校、学童等含む）におけるセーフガーディング（※）の推進を中間整理の（犯罪被害、事故、災害から子どもを守る環境整備）に含めること。

※セーフガーディング：組織の関係者による虐待や搾取など、子どもの権利を侵害する行為や危険を防ぎ、安全・安心な活動と運営をめざす取り組みで、子どもの安全にかかわる疑念が生じた場合の対応と再発防止も含みます。

## 5. 学校現場に子どもの権利を根づかせていくための取り組み

「中間整理」で、

「学校教育においてこどもが自らの権利について学び、自らを守る方法や、困難を抱える時に助けを求め、回復する方法を学べるよう、こどもの権利に関する理解促進や人権教育を推進する。」

と宣言されていることを、私たちは歓迎します（p. 13）。学校を通じて子どもたち自身に子どもの権利について知らせていくことは、こども基本法の理念を実現していくためにも不可欠です。

また、とくに学童期・思春期に関わる取り組みとして「こどもが安心して過ごし学ぶことのできる質の高い公教育の再生等」が打ち出されていること（p. 24）も歓迎します。ただし、「公教育の再生等」に関する記述が必ずしも子どもの権利の視点を十分に踏まえたものにはなっていない点は、改善の必要があると考えます。

子どもたちが子どもの権利について本当の意味で学ぶためには、そして学校を「こどもが安心して過ごし学ぶことのできる」場にしていくためには、子ども自身が学校で権利を積極的に行使することを奨励・支援することが欠かせません。このような視点を踏まえ、私たちはこども大綱に次のことを盛りこむよう提言します。

- 学校における人権教育「学校教育において、こどもが自らの権利について学び、自らを守る方法や、困難を抱える時に助けを求め、回復する方法を含めて自分の権利を行使することを学べるよう、こどもの権利に関する理解促進や人権教育を推進する。」という記述に改めること。
- 「こどもが安心して過ごし学ぶことのできる質の高い公教育の再生等」との関連で、学校現場で子どもの権利条約およびこども基本法の理念を浸透させていくための取り組みを進めていく旨、明記すること。そのための手段のひとつとして、こども家庭庁とも協議のうえ、子どもの権利条約批准時の文部省通知（1994年5月20日）に代わる新たな通知を発出することなども検討すること。
- とくに、「生徒指導提要」改訂版も踏まえ、生徒指導等において子どもの権利（とくに意見を表明する権利や適正手続に対する権利）が十分尊重されるようにするための取り組みを進めていく旨、記述すること。
- 校則の見直しを含め、学校生活のあらゆる側面で子どもの意見表明・参加権を保障するための取り組みを進めていく旨、明記すること。
- 「生徒指導提要」改訂版「第13章 多様な背景を持つ児童生徒への生徒指導」も踏まえ、す

べての子どもが安心して過ごせる学校のために、障害、精神疾患、健康、家庭、生活背景など、学校における多様性に配慮した合理的配慮を進める旨、記載すること。

■参考：「子どもメガホンプロジェクト 全国子どもアンケート」より

● **学校における意見表明について**

- ・「恐らく自分以外にも不安を抱えている人達がいるから、そういう子供達と一緒に考えたりしながら解決策を見つけない」（神奈川県・13才）
- ・「まず、生徒の意見が聞かれることじたいが少なすぎる。聞かれるのも何かが起こってからだし、そもそも小さいこととかだと、皆が思っても「どうせ、「大人の事情」って言って片付けられる」ってわかってるので、なかなか皆言い出さない。安心できないことは、頭の固い大人だけの会議じゃなくて、当事者も込みで話し合うべき。でも、きっと、生徒の言うことと、大人の言うことは食い違うから、そこで初めて折衷案を出して欲しい。」（北海道・14才）

● **校則について**

- ・「ブラック校則と言われる無駄過ぎる校則も多く、生徒会役員・生徒会長として校則を変えるために2年も尽力したが、一部の先生たちの無理解により難しかった。」（茨城県・18才）
- ・「校則に関して子どもたちが納得行くような説明をし、子どもたちの納得行かない意見に耳を傾けて意見に対しての理由を話すなどちゃんと説明をし、意味がない校則はなくしてほしい。」（青森県・15才）

● **多様性について**

- ・「個性が校則のせいできなくなりそう。」（青森県・15才）
- ・「合理的配慮をしてほしい」（大阪府・17才）
- ・「多様性を認める社会になってほしい」（東京都・13才）

設問：「Q10の安心できないこと（学校で少しでも心配だ、安心できないと感じること）は、どう変わってほしいですか？」（自由回答、回答者数=677人）の回答から一部抜粋

## 6. 子どもの精神保健の改善のための対応

「2. ライフステージ別の重要事項」の「(2) 学童期・思春期」の「小児医療体制、心身の健康等についての情報提供やこころのケアの充実 (p.25)」で、こども・若者が自らの発達に応じて、心身の健康、性に関する正しい知識を得て、自らに合ったサポートが得られるよう、性と健康に関する教育や普及啓発・相談支援を進める旨の記述があることを、歓迎します。

一方、ユニセフ（国連児童基金）が2020年に公表した報告書「子どもたちに影響する世界」によると、日本の子どもの精神的幸福度については、38か国中37位とほぼ最下位で、日本における子どもの精神保健の状況が深刻であることが読み取れます。

この調査結果を踏まえて同報告書は、子どもへのメンタルヘルスのサービスの提供が重要であると明記しています。また、当キャンペーンが実施した「全国子どもアンケート」でも、「子どもの心と体の健康について今、日本の政治家に解決してほしいと思う社会問題を選んでください。」

という設問に対して、「子どもの自殺や精神疾患、心の病気」と答えた子どもは約4人に1人(24.7%)で最多となっており、このことから子ども自身も自分たちの精神保健に関する対応を求めていることがわかります。

そこで、施策の推進体制等に関わって、私たちは「こども大綱」に次のことを盛りこむよう提言します。

- 「心身の健康等についての情報提供やこころのケアの充実」(p. 25) に関して、子どもの権利委員会による第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見での勧告に基づき、思春期の子どもの精神保健上の問題についての調査研究等を進めると共に、児童心理学者その他の専門的人材の増員を促進する旨を、追加すること。

■参考：「子どもメガホンプロジェクト 全国子どもアンケート」より

- ・「心の健康の問題よりも学業のほうが重視されていると感じたり、無理をしても学校に行った方がよいという空気を感じる。」(北海道・16才)
- ・「難病や経済的に厳しい家庭など、目に見えて健康が維持しにくい状況であったり身体的な不自由があったりすればたくさんの助けを受けられるが、進路で悩んで常に不安な気持ちになったり、なんの理由もないけれど学校を休みたくて落ち込んだりといった、周りには分かりにくい苦しみや心の不健康などに対する助けはあまり充実していないような気がする。」(愛媛県・16才)
- ・「カウンセラーとかも「子どもの気持ち」を理解していないから理解するところから始めてほしい」(神奈川県・14才)

設問：子どもの心と体の健康について、あなたが今のおとな・社会に感じていることを教えてください。」

(自由回答、回答者数=915人)の回答から一部抜粋

## 7. 施策の推進体制

「3. 施策の推進体制等」の「(4) 国際的な連携・協力」(p. 38)で、子どもの権利条約を誠実に遵守することをはじめとする一連の施策が打ち出されていること、とくに国連・子どもの権利委員会の一般的意見も「必要に応じて」十分に検討する旨の記述があることを、歓迎します。

施策の推進体制等に関わって、私たちは「こども大綱」に次のことを盛りこむよう提言します。

- 国連・子どもの権利委員会の一般的意見は、法的拘束力こそないとはいえ、条約の規定に関する権威ある解釈のひとつとして位置づけられており、条約の解釈・実施にあたって必ず参照すべき文書であるから、「(4) 国際的な連携・協力」のうち「必要に応じて一般的意見について十分に検討の上」という記述から「必要に応じて」を削除すること。
- 「(4) 国際的な連携・協力」のうち「国連児童基金(ユニセフ)やOECDを始めとする国際機関等の取組に積極的に貢献していくとともに、連携を強化する」と記述されている部分



に、国連人権理事会や国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）、また「子どもの権利戦略」を採択するなど先進的な取り組みを進めており、日本とも関係が深い欧州評議会およびEU（欧州連合）への言及も追加すること。

- 「(4) 国際的な連携・協力」の項に、気候変動をはじめとする環境問題についての国際的な取り組みにも子ども・若者の権利の視点に立って積極的に貢献・参加していく旨の記述を追加すること。
- 「(4) 国際的な連携・協力」の項に、ODA（政府開発援助）などの国際援助の提供にあたっては、対象国に関して国連・子どもの権利委員会が採択した総括所見なども踏まえながら子ども・若者の権利を十分に考慮していく旨、追加すること。
- 「安定的な財源の確保」（p. 39）に関して、子どもの権利の視点を踏まえた予算策定のあり方に関する調査研究等を進めていく旨、追加すること。

## 8. 子どもオンブズパーソン／コミッショナー制度機関の設置に関する協議

子どもオンブズパーソン／コミッショナー制度のような機関の設置の可能性についても引き続き検討することが必要です。この点については、審議会や国会等でも審議がされてきましたが（p 44, 脚注 17）、国連からは子どもの権利条約を実施し促進するために、政府から独立した子どもの権利を守る機構の設置が勧告されています。政府内での対応が難しい事案をはじめ、子どもの声を反映させ、子どもの権利の保護・促進のために必要な法整備や制度改善の提案ができる、公平性・透明性が担保された実効的な第三者機関を日本に設置することについて、海外の事例も参照し、関係省庁、有識者、市民社会等と継続して検討していく協議の場を設けることを「こども大綱」に記載することを提言します。

以上

### 広げよう！子どもの権利条約キャンペーン実行委員団体（五十音順、計 12 組織）

認定 NPO 法人 ACE

NPO 法人 CAP センター・JAPAN

認定 NPO 法人国際子ども権利センター（C-Rights）

特定非営利活動法人子どもと文化全国フォーラム

子どもの遊ぶ権利のための国際協会（IPA）

NPO 法人子どもの権利条約総合研究所

子どもの権利条約ネットワーク（NCRC）

公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（SCJ）

一般社団法人 TOKYO PLAY

認定 NPO 法人 PIECES

認定 NPO 法人フリー・ザ・チルドレン・ジャパン（FTCJ）

特定非営利活動法人ワールド・ビジョン・ジャパン（WVJ）

※キャンペーンのウェブサイト：<https://crc-campaignjapan.org/>