

こども政策決定過程におけるこどもの意見反映プロセスの在り方に関する調査研究報告書〈抜粋〉

## 政策決定過程におけるこども・若者<sup>i</sup>の意見反映の在り方

### 1. こども・若者の意見表明と施策への反映

#### (1) こども家庭庁の創設とこども基本法

こども家庭庁は、常にこどもの最善の利益を第一に考え、こどもに関する取組・政策を我が国社会の真ん中に据えて、こどもの視点で、こどもを取り巻くあらゆる環境を視野に入れ、こどもの権利を保障し、こどもを誰一人取り残さず、健やかな成長を社会全体で後押しする、そうした「こどもまんなか社会」を目指すための新たな司令塔として設立される。「こどもまんなか社会」の実現に向けて、こども家庭庁が何よりも大切にするのはこどもや若者の意見である。こども家庭庁設置法では、こども家庭庁の任務として、「こどもの年齢及び発達に応じて、その意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮することを基本」とすることが明記されている。

議員立法により与野党を超えた賛同を得て令和4年6月に成立し、令和5年4月1日に施行される「こども基本法」は、全てのこどもが将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現のために、こどもや若者の声を聴き、その声を、年齢や発達に応じて、その最善の利益を優先して考慮してこども施策に反映することを基本理念として謳うとともに、こども施策の実施等においてこどもや若者の意見を反映するために必要な措置を講じることを国や地方公共団体に義務付けている。

- ・ 「全てのこどもが、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指す」（第1条）
- ・ 「全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること」（第3条）<sup>ii</sup>
- ・ 「全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、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」（第3条）<sup>iii</sup>
- ・ 「国及び地方公共団体は、こども施策を策定し、実施し、及び評価するに当たっては、当該こども施策の対象となるこども又はこどもを養育する者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる」（第11条）

<sup>i</sup> 「こども」と「若者」が指す年代等については、第1章2(2)「こども」と「若者」について(p.2)を参照

<sup>ii</sup> 児童の権利に関する条約第12条の児童の意見の尊重の趣旨を踏まえ、こども自身に直接関係する全ての事項に関して、年齢や発達に応じて、こどもの意見を表明する機会と多様な社会的活動に参画する機会が確保されることを規定したもの。

<sup>iii</sup> こども自身に直接関係する事項以外の事項であっても、こどもの意見が、その年齢及び発達に応じて尊重され、その最善の利益が優先して考慮されることを規定したもの。

また、「児童の権利に関する条約」（1994年に批准）は、その第12条で、こどもは自身に影響を与えるすべてのことに対して、自分の意見を表明する権利をもっており、その意見は年齢や発達に応じて十分に考慮されなければならないと規定している。

こどもや若者に関する施策については、これまで政府を挙げて各般の取組がなされてきたものの、令和2年度には、児童虐待の相談対応件数や不登校、いわゆるネットいじめの件数が過去最多となり、同年の19歳以下のこどもの自殺者数は約800人にのぼった。また、国連児童基金（ユニセフ）の調査<sup>1</sup>では、日本のこどもは、調査国38カ国中、身体的健康は1位だが、精神的幸福度は37位という結果が示されている。

こうした状況の中で設立されるこども家庭庁には、こども基本法の規定を踏まえ施策を着実に進め、こどもや若者の最善の利益を常に考え、政策の対象としてこどもや若者を真ん中に据えるだけでなく、こども施策の決定プロセス自体もこどもや若者中心に変えていくことが強く求められている。

## （2） こども・若者の意見反映の意義

こどもや若者は、保護者や社会の支えを受けながら、自立した個人として自己を確立していく意見表明と自己決定の主体、いわば権利の主体である。こどもや若者を「将来を担う」というだけの存在ではなく、「いまを生きる市民」として捉え、その意見を聴きながらともに社会を創るパートナーなのだという意識を広く共有することが重要である。

こどもや若者の意見を聴き、政策に反映することには、大きく以下の2つの意義がある。

- ①こどもや若者の状況やニーズをよりの確に踏まえることができ、施策がより実効性のあるものになる。
- ②こども・若者にとって、自らの意見が十分に聴かれ、自分たちの声によって社会に何らかの影響を与える、変化をもたらす経験は、自己肯定感や自己有用感、社会の一員としての主体性を高めることにつながる。ひいては、民主主義の担い手の育成に資する。

国や地方公共団体が様々な機会を捉えてこどもや若者の意見聴取に取り組み、そのことを社会全体に広く発信することにより、学校などこどもや若者に関わる様々な場所においてもその意見反映が進み、こどもや若者の参画の意義や重要性等について社会全体に浸透することが期待される。

## （3） 意見形成支援と意見を聴く文化の醸成

一方で、こどもや若者は、意見を求められてすぐに表明できる者ばかりではなく、そもそも

---

<sup>1</sup> ユニセフ『レポートカード16-子どもたちに影響する世界：先進国の子どもの幸福度を形作るものは何か』（2020年） <https://www.unicef.or.jp/report/20200902.html>

あらゆる子どもや若者にとって意見表明の機会や場が必ずしも十分ではない現状にある。家庭や学校、地域において子どもが日常的に意見を言い合える機会や、大人から一人の人として尊重され、意見が聴かれその意見が尊重される機会を乳幼児の頃から学齢期・思春期に至るまで持つことができるよう、大人社会の意識を変え、子どもが自由に意見を表明しやすい環境と文化の醸成に社会全体で取り組むことが重要である。

社会全体で理解や機運が醸成されれば、子どもや若者が社会とのかかわりの中で意見を表明できる大人になっていくことに加え、大人にとっても意見を表明しやすい社会となり、ひいては市民性の涵養や民主主義の成熟にも寄与する。

さらに、「意見を言える機会」以前に、「意見や気持ちを言ってい、表現してい」という啓発や雰囲気づくりが求められる。その出発点として、子どもや若者が、その年齢や発達段階に応じて自身の権利について学び、意見を表明する権利について知る機会を創出することが重要である。同時に、言語化されない意思や気持ちを含めて意見を形成する過程のサポート（意見形成支援）を受け、必要に応じて周囲の大人に支えられながら意見を表明して取組に影響を与えるといった成功体験を積み重ねるなど、大人や社会がその重要性を認識しつつ支援することが求められる。また、子どもや若者による主体的な活動も、意見形成を促す機会となり、子どもや若者の活動の支援は意見形成と社会参画を一体的に促進することにつながる。

全ての子どもに社会参画の機会が確保されなければならないとする「子ども基本法」の理念を踏まえ、その方法は発言により意見を表明するような参画だけでなく、例えば周囲の発言を聴きながらうなずきや表情で気持ちを表明するなどのような参加・参画の在り方も尊重されるべきである。また、参加するかしないかを子どもや若者が自由に決められることが大切である。

#### (4) 正当な考慮と反映

子どもや若者から出された意見は、正当に考慮されなければならない。政策への反映については、当該政策の目的等を踏まえ、子どもの年齢や発達の段階、実現可能性、予算・人員の制約等も考慮しつつ、子どもや若者の最善の利益を実現する観点から判断する必要がある。さらに、政策への反映の検討プロセスや結果を適切なタイミング・方法で、子どもや若者に分かりやすくフィードバックすることが不可欠である。フィードバックは、意見を表明した者への誠実な説明の観点からも、子ども・若者への学びの機会の提供や自己有用感の向上の観点からも重要であり、表明した意見がどのように検討され、社会に影響を与えたかを知ることで、社会参画への意識が高まり、次の意見表明へとつながっていく。また、意見を聴き、反映し、結果をフィードバックするというサイクルが構築され社会に向けて広く発信されることは、「子ども基本法」が掲げる、次代の社会を担う全ての子どもが将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現にも資するものである。

## 2. 政策決定における意見聴取と意見反映の在り方

どのような子ども・若者を対象に、どのように意見を聴き政策に反映するのは、当該施策

の目的や内容によって判断されるが、こどもや若者の状況や特性は多様であることを認識し、その最善の利益を第一に考え、安心・安全を確保して取り組まなければならない。また、意見反映の在り方やプロセス自体にこどもや若者の声を反映し、常に改善をしながら進めることが重要である。

以下では、こどもの意見の聴取から政策への反映までの流れに関して、各段階における考え方や取組のポイントを示す。

【反映までの流れ】

1. テーマ設定と事前の準備

こども・若者に関連する幅広い施策において意見を聴くことに加え、こどもや若者がテーマを設定する機会を確保する。テーマについて十分に意見表明できるよう、事前の情報提供や学習機会の確保が求められる。

2. 意見聴取

多様なこども・若者がそれぞれの状況や特性に応じて意見を表明できるよう、様々な手法や機会を組み合わせることで実施すること、聴く側の姿勢や体制の整備を含む安心・安全な環境の確保が重要である。

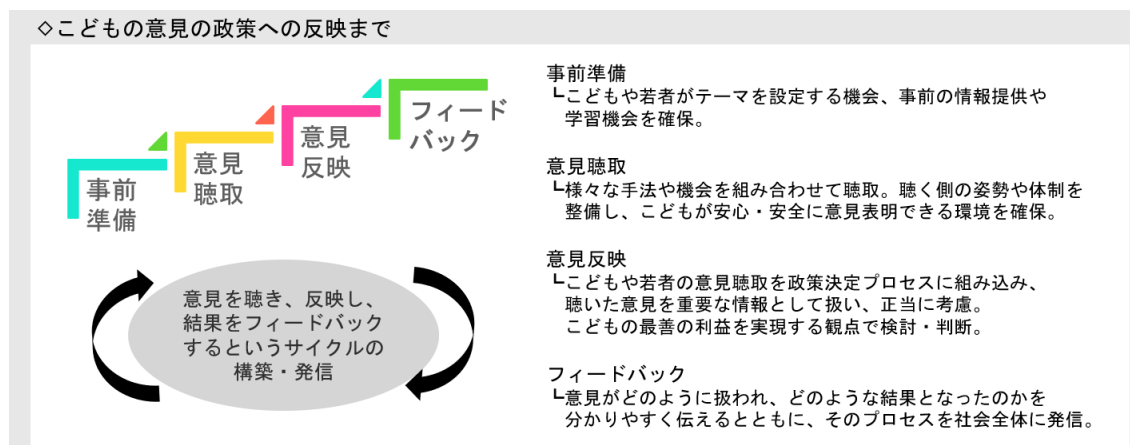
3. 政策への反映

こどもや若者の意見聴取を政策決定プロセスに組み込み、聴いた意見を重要な情報として扱う。聴かれた意見は正当に考慮し、こどもの最善の利益を実現する観点で検討・判断する。

4. フィードバック

こどもや若者の意見がどのように扱われ、どのような結果となったのか、こども・若者に分かりやすく伝えるとともに、そのプロセスを社会全体に発信する。

図表 0-1 こどもの意見の政策への反映まで



(1) 意見を聴くテーマの設定と事前の準備

## <考え方のポイント>

### ○こども基本法上の「こども施策」の範囲の理解

「こども基本法」において国や地方公共団体がこどもや若者の意見を反映するための措置を講ずるとされている「こども施策」には、こどもの成長に対する支援等を主たる目的とする「こどもに関する施策」に加え、若者施策、教育施策、雇用施策など「一体的に講ずべき施策」も含まれるとされており、こどもや若者から意見を聴くべき施策は幅広い。例えば、まちづくり、公園や児童館等の居場所等に関する事など、こどもや若者の日常生活に影響を与える計画や制度の策定、活動等において、関係機関と連携しながら、こども・若者の意見を十分に聴く。

### ○こども・若者自身によるテーマ設定

大人が聴きたいテーマについてだけ聴くのではなく、こどもや若者が重要だと考えるテーマを提起する機会を確保するなど、テーマ設定自体に子どもや若者が参画できるようにする。

### ○十分な情報提供や学習機会

大人がテーマを設定する場合、設定したテーマに関して、事前に分かりやすい情報を提供したり学習の機会を確保したりすることで、こどもや若者が十分に理解した上で意見を表明でき、また安心して意見聴取の場に参加することができるよう、意見表明への準備のサポートを行う。

## <取組のポイント>

- ・ 各府省庁や地方公共団体は、こどもや若者を支援対象とする施策に加え、教育施策、雇用施策、医療施策など幅広い施策において、こどもや若者との関連性を認識し、その策定プロセスの中で適切なテーマ設定を行う。
- ・ こどもや若者の側から広くテーマを募集したり、用意されたテーマの中からこどもや若者がテーマを選定できる仕組みを用意したりすることで、こどもや若者のニーズに即した意見反映と主体的なこども・若者参画を促進する。
- ・ 意見を聴く側は、意見を聴取するテーマに関して、こどもや若者の年齢や発達段階に応じた情報を事前に提供し、こどもや若者がテーマについて学習したり考えたりした上で意見表明をできるよう必要な準備を行う。

### 【取組事例：滋賀県】

滋賀県では、小学校4年生から中学校3年生を対象に、毎年50名程度の子ども議員を選定し、子ども県議会を設置している。

子ども議員に対しては、約半年間、県内各地での体験活動や議会勉強会を通して学び、自ら

の意見や提言をまとめる期間を設けている。子ども議員はまとめた意見や提言をもって「子ども県議会」で知事や関係部局に質問を行う。

(資料集 第2章【国内先進事例調査】調査報告書 P136 参照)

#### <子ども・若者からの意見>

- ・ 大人が聴きたいことと子どもが話したいことは違う。(不登校の子ども)
- ・ 自分に答えがあるテーマだと意見が言いやすい。(対面/高校生)
- ・ テーマによっては知識不足を補足してくれる機会が欲しい。(対面/18歳~19歳)
- ・ 準備できるので事前に目的やテーマが明確で知らせられているとよい。(対面/20代後半)

### (2) 意見聴取

#### 1) 子どもや若者の参画機会の確保

<考え方のポイント>

##### ○多様な機会・方法

意見聴取にあたっては、参加する子どもや若者がそれぞれの状況や特性に応じて参加しやすい方法を選択できるよう、多様な参加方法を組み合わせる。

積極的に意見を言える・言いたい子どもや若者がいる一方で、積極的に意見を言わない・関心が薄い子どもや若者、脆弱な立場に置かれた子どもも含めた様々な状況にある子どもや若者がいることを認識し、そうした子ども・若者が参画できる機会を確保することで、多様な子どもや若者の声を聴くよう努める。

また、意見聴取の機会の周知においても多様な手段やルートで子どもや若者に発信し、平等な参画機会、参加者選定の公平性の確保について意識して取り組む。

##### ○属性等のバランス

意見を聴く子どもや若者を抽出したりグループ分けしたりする際には、年齢や性別、居住地域、社会的背景、置かれている状況等を考慮し、施策の目的や内容、参加者の話しやすさなどを検討の上、属性のバランスをとる。また、子どもや若者の希望やニーズに応じて、子どもと若者とで意見聴取の機会を分けることも考えられる。

子どもや若者は、年齢や発達段階が様々である。意見を表明しやすくするために、例えば年齢や発達段階に応じて参加の場を設定することが求められるが、このとき、一律に年齢で区切るのではなく、本人の特性などにも配慮する。一方で、様々な年代の子どもや若者が話し合うことで、議論が深まったり意見に多様性が生まれたりする効果もある。いずれの場合においても、グループ間、世代間で意見を共有、交流できる機会を設けることは有用である。

子どもや若者の意見やニーズは多様であり、特定少数の子ども・若者の意見を聴くことで子ども・若者全体の意見を聴いたことにしないことも認識しておかねばならない。

## ○当事者の声を聴く

こどもや若者が置かれている環境は様々であり、例えば保育、教育、医療、保健、防災、障害、社会的養護といった、特定の属性のこども・若者を支援対象とする施策等については、その属性のこども・若者の参画の機会を確保し、その状況や特性に応じた意見聴取の場と環境を設定する。

### <取組のポイント>

- ・ 公募
  - 意見聴取の対象者を公募で募集する際には、公平性を重視しつつ、その構成は可能な限り年齢や性別、居住地域等のバランスをとり、特定の属性の意見に偏らないよう考慮する。
  - 一方で、同じ属性同士のほうが話しやすい場合もあるため、意見聴取の目的や内容によって募集方法やグループ分けを検討・判断する。
  - ホームページや広報誌への掲載、SNSによる発信のほか、学校、児童館や青少年センター、児童養護施設などこどもや若者の生活の場や活動の場を通じた幅広い周知により、参加者の多様性や公平性を全体として確保する。
  
- ・ 教育委員会や学校との連携

様々なこどもたちに参加の機会を広げるに当たって、教育現場との連携は有効である。学校からの推薦や無作為抽出による参加、出前授業の機会を活用した意見聴取、児童・生徒用の端末を活用した GIGA スクール構想との連携などが考えられる。
  
- ・ 地域のこどもや若者が主体となって活動する会議等との連携

こども議会やユースカウンスル等地域のこどもや若者が主体となって活動する会議等と連携し、当該団体に属するこどもや若者が中心となって、地域のより多くのこどもや若者の声を集約する。
  
- ・ 地域のこども・若者から代表を選出

地域のこども・若者を対象にした選挙等によりその地域の代表者を選出する。
  
- ・ 継続的な参加の機会

一度きりの意見聴取だけでなく、施策の内容や目的に応じ、政策をより効果的なものにしていくための継続的・定期的な意見交換の場の設定や活動も検討する。
  
- ・ こどもや若者の活動の場や生活の場における意見交換

児童館や放課後児童クラブ、児童養護施設等こどもや若者が利用したり生活したりしている施設等を訪問する機会を捉えて声を聴く、無作為に抽出して訪問する等の取組を行うことで、積極的に意見を言わない・関心が薄いこどもや若者、脆弱な立場に置かれたこどもをはじめ様々な状況にあるこどもや若者の参画機会を広げる。

#### <こども・若者からの意見>

- ・ このような取組の認知を広げるために、年齢層別に発信方法を変えるべき。(公募・対面/高校生世代・18~19歳)
- ・ 参加したくなるメリットがあったら、今関心のない人にも届くかも。SNSで攻める！(公募・オンライン/18歳~19歳)
- ・ 若者のインフルエンサーに宣伝してもらいたいのもいいかも！(公募・チャット/中学生)
- ・ このアンケート自体をもっと宣伝し、多数の人の意見を聞くべきだと思います。(学校で授業として回答するなど)(アンケート/中学生)
- ・ 伝えたところで、ほとんど反映されないが、言う場がないとそもそも全く知られないし、見向きもされないとおもう。(アンケート/小学生)
- ・ このアンケートは、もっと広告を出すべきかと思います。私は知人から伺いましたが、周りには知らない方が多いようです。テレビやSNSの広告で出てきたら少しでも多くの人の目に留まるのではないかと思います。(アンケート/26~29歳)
- ・ 若者や学生が自発的に内閣官房のサイトやSNSアカウント等にアクセスすることは少ないため、いわゆる意識の高い意見が集まってしまうのではと感じた。平等な意見を集めるために調査の広報に工夫が必要ではないか。(アンケート/26~29歳)
- ・ 余裕がなくて来られない本当に困っている人の声も来てほしい。(公募・対面/小学生・中学生)
- ・ 学校の先生から案内すれば多くの人に届くが、自分たちのような学校に行っていない人には届かないというのは良くない。(不登校のこども)

## 2) 聴く側の姿勢、体制、環境の在り方

### <考え方のポイント>

#### ○聴く側の姿勢：個人としての尊重と最善の利益の保護

行政職員や民間団体等意見を聴く側は、「こども基本法」や「児童の権利に関する条約」が定める理念や規定を十分に理解し、こどもや若者は保護者や社会の支えを受けながら自立した個人として自己決定をしていく主体であることを認識した上で、一人ひとりを個人として尊重する姿勢をもつ。意見をしっかり聴いてもらえたと感じる体験は、意見表明意欲や社会参画へのモチベーションを高める。

こどもや若者が意見を表明する主体であって、大人の都合の良い時だけ都合の良い意見を聴くという姿勢であってはならない。



大人は、自己の権力性（パワーバランス）を自覚し、こどもや若者を見下すことなく、こどもや若者こそがその経験を通じて、こども・若者の専門家なのだという観点で、こどもや若者と対等な目線で一緒に考える。

#### ○聴く側の体制：行政と民間団体・専門家との連携

こどもや若者の意見反映は、事前の準備や場の設定、こども・若者の権利に配慮した意見聴取、出された意見の集約や分析、反映、分かりやすいフィードバックという広範囲な取組により実現するものであり、その一連のサイクルを確実に実施することは、相応の体制や予算、時間を要する。必要な体制や予算を確保するとともに、こどもや若者の社会参画に取り組むNPO等の民間団体や大学との連携により体制を整備する。ただし、民間団体等に委託をする場合であっても、行政職員が意見聴取の場において、こどもや若者の声に直接耳を傾ける。

また、こども・若者が意見表明の場に参加したことで、行政職員や場の運営に携わる大人の心無い言動などにより傷ついたりした場合に報告や相談ができる体制を整備することも、検討課題である。

#### ○聴く環境：こども・若者にとって安全で安心な環境の整備

意見を引き出すファシリテーターや、こどもと近い目線・価値観で対応することができるサポーター、意見を表明しにくいこどもや若者の意見を聴き取り的確に代弁する者の確保等、意見を言いやすい・意見を聴いてもらえる安心・安全な環境づくりを通じ、こどもや若者の心理的安全性を確保する。

同時に、参加するこども・若者同士の相互尊重や受容的な雰囲気づくりを行う。これらは、安心・安全に意見を表明できる雰囲気の醸成や意見の深まり、視野の広がりにつながる。

大人はこどもや若者の思いに寄り添い、伴走することを心掛け、必要以上に介入したり口を出したりしない。

#### <取組のポイント>

- ・ 聴く側の姿勢に関する取組
  - 行政職員や民間団体職員等、こどもの意見を聴く職務に従事する大人に対し、「こども基本法」や「児童の権利に関する条約」の周知啓発、こども・若者参画に関する研修を行う。
  - 職員の理解と実践を推進するため、こどもの意見反映についての必要性や重要性、意見聴取の際の留意点等をまとめたガイドラインを作成し、周知する。

#### 【取組事例：石巻市】

石巻市の子ども参画事業においては、こどもの声を受け止めることができる人材育成として、こどもが参加するワークショップに参加する大人はチャイルドファシリテーター研修を受講

している。その他にも、子どもセンター職員が子どもに対してしてはいけないこと、留意すべきことをまとめた「行動規範」を定めており、こどもとの対等な関係形成に役立っている。

(資料集 第2章【国内先進事例調査】調査報告書 P23 参照)

- ・ 聴く側の体制に関する取組
  - こどもに関する専門的知識や経験を有する児童厚生員や児童指導員、放課後児童支援員等の人材を活用する。
  - 児童館や青少年センター、児童養護施設など、こどもや若者の生活の場や活動の場のスタッフやボランティア、OB・OGを人材として活用する。
  - こどもや若者の社会参画に取り組むNPO等の民間団体や大学と連携し、ファシリテーターやサポーターを確保、養成する。
  - こどもや若者の意見表明の場づくりを通じてファシリテーターが直面する「こどもの本音を聴けているだろうか」、「この方法でよいのだろうか」などといった迷いや葛藤を、ファシリテーターが共有し振り返る場を設定するといった、ファシリテーターの能力強化も重要である。
  - 専門的知識を有するNPO等の民間団体に事業を委託する。

#### 【取組事例：町田市】

児童青少年課職員として児童厚生員（児童の遊びを指導する有資格者）を採用し、各子どもセンターに配置しているため、日常の活動の中で行政とこどもが意思疎通を図りながら、こども参画を進めることができている。

(資料集 第2章【国内先進事例調査】調査報告書 P69 参照)

- ・ 聴く環境に関する取組
  - こどもや若者が安心できる環境づくりの工夫をする。例えば、匿名性が確保される仕組み、オンラインツールやSNSを活用した非対面での参加、こどもの生活の場や活動の場での意見聴取、聴取の場にいる大人の人数や服装への配慮（こどもの緊張や不安への配慮）、グループの作り方の工夫をする。
  - 事前の分かりやすい情報提供、意見交換の際の約束事の設定、意見がどう扱われるのかについて、その開示範囲を含めて明確化すること等で、参加に際しての不安感を取り除く。
  - グループワークなどの際には、アイスブレイクのための時間を十分に確保し、参加者同士が意見を言いやすい和やかな雰囲気を作成する。呼ばれたい名前やニックネームで呼び合う、開始前や休憩時間にファシリテーターから声掛けをするなど、参加者同士のコミュニケーションを活発化させる工夫をする。

### <こども・若者からの意見>

- ・ 忙しそうにしていると話しにくいので、相手が時間的、心理的ゆとりを持っていることが大事。(公募・対面/20代後半)
- ・ 「何でもいいよ」、「大丈夫」という声かけで安心感を与えてほしい。(対面/高校生世代・18～19歳)
- ・ 誰に開示されるのかプライバシーポリシーで分かりやすく説明する仕組みが必要。(公募・対面/18歳～19歳)
- ・ 評価する人に対しては言いにくい。先生や上司など、自分がどんな風に見られているのかが気になる相手には発言を選んでしまう。(公募・オンライン/20代)
- ・ 少数意見も聴いてくれると伝えやすい。(不登校のこども)
- ・ リアクションがないと、「どうせ言ってもな」と感じてしまう。(内閣府ユース政策モニター)
- ・ 本当に言って大丈夫かの不安があるから、サポートしてくれる人がいること。(内閣府ユース政策モニター)
- ・ 意見を言っているのかなと思うこともあったけど、他の子も同じように感じていると知れて心強く思えた。これからも意見を伝えていきたいと思う。(チャット/中学生)
- ・ センシティブな話題をすとしたら、似た環境、似た境遇で同年代の人と話せるなら言いやすい。(オンライン/高校生・18歳～19歳)
- ・ 私自身社会的養護の中で育てていることもあり、話が受け入れられるかが不安だったが受け入れられた事がよかった。当事者同士だともっと話しやすいと思った。(対面/専門学校生)

### 3) 意見聴取の手法

#### <考え方のポイント>

#### ○様々な選択肢

こどもや若者の置かれている状況等は様々であり、意見表明の方法や場については、様々な選択肢を用意して、こども・若者がその状況や希望に応じて選択することができるようにする。

また、個々の施策の目的や内容、意見を聴くこどもや若者の状況や特性によっても最適な手法は多様であるため、様々な手法を重層的に組み合わせ、多様な声を聴く機会を確保する。

#### ○適切なタイミングでの聴取

意見聴取においては、反映することまでを考慮し、政策決定プロセスにおいてより反映しやすいタイミングで意見を聴くことが求められる。反映までを十分に想定せず、意見を聴いただけの取組になってはならず、こどもや若者から意見を聴き、政策への反映の是非や内容を判断する、その一連のプロセスを一体のものとして考える。

## ○自発的な参加を促す仕組み

大人が聴きたいときにだけ聴くのではなく、こどもや若者がいつでも意見を言いたいときに言えるような仕組みや場をつくる。

## ○事後の表明機会

意見聴取の際、時間や環境の制約等により意見や気持ちを十分に伝えられなかったり、追加の意見が生じたりすることも想定される。継続的な表明の場がない場合などは、事後にもメール等で意見を寄せられる窓口を設けるといった工夫を行う。

### <取組のポイント>

- ・ デジタルネイティブ世代のこどもや若者にとって身近で有用な手段であるデジタルツールを有効に活用しつつ、様々な手法を併用し、多様な選択肢を用意する。例えば、以下のような取組を組み合わせることが考えられる。
  - ①対面やオンラインでの意見交換、SNSを活用したチャット形式の意見交換。
    - ・ それぞれについて、グループでの意見交換ほか、必要に応じ、個別ヒアリングもあり得る。意見交換の人数規模、回数、期間など、多様な在り方を組み合わせる。
    - ・ SNSの活用においては、フィルタリングが推奨されるものや、こどもの健やかな育成に関する課題についても様々な指摘があり、インターネットの安全安心な利用の観点から、使用するアプリ等の慎重な検討や、こども・若者本人に対するITリテラシーの教育強化、保護者への丁寧な説明が必要である。また、IT機器やインターネットを使用できる環境にない、活用が不得手などのこども・若者への配慮も求められる。
  - ②インターネットによるアンケート、児童館や青少年センター等こどもや若者の居場所を通じたアンケート。
  - ③こども・若者を対象としたパブリックコメント。
  - ④審議会・懇談会等へのこどもや若者の参画。
    - ・ 例えば、審議会等において、委員へのこども・若者の登用や、下部組織としてこども・若者からなる会議体の開催。行政の意思決定者の諮問機関としてこども・若者からなる会議体を開催。
    - ・ 審議会のように大人の人数が多い話し合いの場では、こどもや若者が話しやすい環境を確保できるよう配慮する。例えば、こども・若者のみから構成される「こども審議会」のような会議体を下部組織として設置したり、会議におけるこども・若者の人数をできるだけ多くすることなどが考えられる。
    - ・ 意見を言いやすいように、こども・若者の委員の数はできるだけ多くし、一人にしない。
    - ・ 参加するこども・若者の名前は原則としてイニシャルや仮名として公表するなど、参加するこども・若者が特定されないように努める。

- ・ こども・若者とともに審議会に参加する大人には、こどもの権利や、活動がこどもにとって安心・安全に行われるようにするための予防的な取組であるセーフガーディングに関する研修を義務付け、こどもに対してしてはいけないこと、留意すべきことをまとめた行動規範の厳守を徹底し、権利侵害が起きない環境をつくる。

⑤学校、児童館や青少年センター、児童養護施設など、こどもや若者の活動の場や生活の場に出向いた意見交換。

- ・ こどもや若者がいつでも意見を言える仕組みや場を設ける。ただし、自由度の高い発言の場は、こどもや若者の自発的な参加を促す一方で、それだけでは、意見や提案ではなく、制度や政策には直結しない個人的な要望等に終始する可能性もある。聴く側が、政策との相互作用を意識しながら、場づくりやその場の進行を工夫する。

#### 【取組事例：フィンランド】

フィンランドでは、過去にこども・若者が誰でも自由に発言できる機能をもつオンラインプラットフォームを設置していたが、意見を言う一部の若者しか利用せず、政策とは結びつく議論にならず、若者の影響力の発揮にはほど遠かった。この反省から、新たなオンラインプラットフォームでは、参加者を登録制とし、省庁や地方自治体が設定したトピックに対し関心のある参加者が一定期間継続的に議論する仕組みとした。研修を受けたファシリテーターが議論の進行を行っている。

(第3章【諸外国の取組事例】 P46 コラム参照)

- ・ 意見交換の場で言えなかったことや訂正したいことなどを後から伝えられるような、フォローアップの窓口や仕組みを用意する。
- ・ 本調査研究では実証的なモデル事業として、対面（リアル・オンライン）、LINE オープンチャット、児童養護施設やフリースクール等に出向いての意見交換、Web アンケートを実施した。その考察については第5章を参照されたい。

#### <こども・若者からの意見>

- ・ 限定的な手法だとリーチできる人に限りがあるため、様々な手法で意見を言えることが大事。(公募・対面/18歳～19歳)
- ・ ネットでの24時間受付フォームは今の時代かなり普及しているはずなのに、なかなか国や自治体では取り入れられてない印象。(公募・チャット/20代後半)
- ・ 行政のLINEとかTwitterがあって、いつでも、誰でも参加できる仕組みがあればいいと思います！(公募・チャット/中学生)
- ・ 身近な議員さんなどが、学校にきて私達と関わる機会があると、日常的に、声を届けられ

るとおもう。(アンケート/小学生)

- ・ 今回のように、行政の人にこどもから直接伝える機会があると良い。行政が積極的に話を聴きに行くのが良い。(内閣府ユース政策モニター)
- ・ アンケートは運営しやすいが、意見を言いたい人だけの声になる。(公募・オンライン/高校生)
- ・ 日常の中での声を聴いてほしい。特別な場(面談、カウンセリング)は周りの目が気になる。(困難を抱える若者)
- ・ 初対面の人、第三者の方がフラットに聴いてくれると思う。自分たちの意見を聴いて、児童養護施設のことを知ってくれる大人が増えると良い。(児童養護施設で生活することも)

#### 4) 声をあげにくいこども・若者から意見を聴く工夫(困難な状況にあるこども・若者等)

##### <考え方のポイント>

##### ○ 声をあげにくいこどもや若者の存在を認識

国や地方自治体は、意見聴取に当たって、公募などの方法では声をあげにくい状況にあり一定の配慮や工夫が必要なこどもや若者がいることを理解し、どのように意見を聴くべきか、多様な手法を検討する。また、そうしたこどもや若者は、広く周知するだけでは情報が行き届かない懸念もある。支援者の協力を得る等、様々な手段を用いて情報を届け、声を聴く機会を確保する。

声をあげにくい状況とは、例えば、いじめの被害を受けている、不登校、孤独や孤立、社会的養護下にある、被虐待経験がある、障害がある、医療的ケアを必要としている、非行、病気(精神疾患を含む)療養中、性的マイノリティ、貧困、居住不安定、ヤングケアラー、外国人のこども等<sup>i</sup>が考えられる。

より困難な状況にあるこどもこそ声をあげにくいことを認識し、意見を聴くことができていないこども・若者が存在することを意識し、可能な限りの工夫を行う。

##### ○特性に合わせた配慮と一人の人間としての尊重

様々な状況にあるこどもや若者から意見を聴く際には、本人の特性や状況に応じた合理的配慮と対応を行わなければならない。意見を聴かれることで過去の否定的な体験の想起やフラッシュバックに至ることもある。意見を聴く際には、その可能性を十分に認識し、意見を聴かれ

---

<sup>i</sup> これらの属性はあくまで一例であり、こどもが声をあげにくい状況や理由、背景要因は様々である。そのため、属性を網羅的に列挙することは難しいが、いずれにしても、困難な状況にあるこどもや若者は声があげにくい状況にあることを念頭に置き、様々な工夫や配慮を行うことが大切といえる。

るこどもの最善の利益を尊重しながら意見聴取に臨む必要があり、必要以上の聴取やトラウマを与えるようなことにならないよう、慎重に対応する。また、対象となるこども・若者を年齢で一律に区切るのではなく、発達段階を基準に対応することが求められる。

置かれた状況や本人の特性に関わらず、一人の人間として尊重し、特別扱いするのではなく対等な意見として扱う。

こどもや若者の状況や特性に対して先入観を持たないように留意し、その背景を含め、様々な価値観があることを理解する。

## ○幼いこどもの意見表明

幼児など低年齢のこどもも例外ではなく、それぞれに思いや考えを持つ意見表明の主体である。乳児も一人の人間として尊重される存在である。低年齢のこどもは、意見を持たないのではなく、言語能力が発達途上であることから言語で意見を表明することが難しいということ認識する。

低年齢の子どもは、言葉によらずとも、泣き声や表情、態度等により気持ちを表現している。言語化されていない声や気持ちも認識され、尊重されるべきであり、意見を表明しやすい環境の整備やこどもの特性・状況に応じた支援を行う。幼少期から気持ちを受け止められ、応答される体験の積み重ねは、その後の、学齢期、思春期、青年期における意見の形成の基盤にもなる。

### <取組のポイント>

- ・ 支援に携わる者や施設職員等の専門的知識のある者に仲介やファシリテートを依頼するほか、本人の事情について理解のある当事者・経験者が聴き手になることも有用である。
- ・ 本人以外が意見を代弁する場合に、本人の特性を理解した者が、支援者なども含めた様々な関係者と連携し、多様な観点を総合して、本人の意見を検討する。
- ・ デジタルの活用が有用な場合、本人の能力を最大限に使えるツールを活用する。こどもや若者の状況・希望に応じ、他の人に会話を聴かれることがない環境を用意する。オンライン、Webアンケート、SNSなどの手法を活用することで、匿名性を確保し、こどもや若者が参加しやすい意見表明機会を用意する。
- ・ デジタルツールの活用は有効であるが、施設に入所しているなど、通信機器の使用に制約がある場合も考えられるため、こどもや若者の生活の場や活動の場に出向いて意見を聴く。
- ・ 意見の募集や意見表明機会の周知に際しては、ホームページ等における公募等だけではなく、こどもや若者が普段過ごしている生活の場や活動の場を通じた周知、支援を担うNP

〇等の民間団体等による紹介など、多様なチャネルを活用して、こども・若者にアクセスする。

- ・ 幼児の場合、保育士等による適切なサポートのもと、言葉による意見表明のほか、絵を描く、写真を撮る、人形などに投影して意見を伝えてもらうといった方法や、観察を通じた把握の活用も有用である。大人が幼児の意見を代弁する場合、幼児教育・保育施設の代表者だけでなく、幼児教育・保育に直接携わる者や保護者の意見を聴く機会を持つ。
- ・ 参加したこどもや若者が意見表明のなかで過去の傷つき体験を想起した際などに備えるため、聴き手に対し、トラウマへの対応やアサーション（相手も自分も大切にすること適切な自己表現のためのコミュニケーションスキル）についての研修を実施する。
- ・ 本調査研究では、児童養護施設、フリースクール、困難を抱える若者向けのシェアハウス、児童館に出向いてこどもや若者から意見を聴くとともに、障害のあるこども・若者や医療的ケア児、幼児については、有識者からのヒアリング等を実施した。その結果及び考察は第5章を参照されたい。

#### <こども・若者からの意見>

- ・ 余裕がなくて来られない本当に困っている人の声も聴いてほしい。（公募・対面/小学生・中学生）
- ・ なかなか意見を言えない人のために、意見箱など文字で書いて出せるようにする。（公募・オンライン/小学生・中学生）
- ・ 個人的にはヤングケアラーの子や医療的ケアを必要とする子の意見表明など、まだまだ考えなければならないなと思いました。（公募・チャット/高校生・18歳～19歳）
- ・ 言語化が難しい方も意見を伝えられるような仕組み（曲、絵？）があればいいと思う。（公募・オンライン/20代後半）
- ・ 意見を言いにくい人は普段からなんでも言える人を間にはさむと何でも言える環境になる。（公募・対面/20代）
- ・ 普段接する中で自然に吸い上げる仕組みが必要。（公募・対面/20代）
- ・ 親の影響が強い年少のこどもたちは、声をあげにくい。声を聴く方法が必要。（不登校のこども）
- ・ 小学生など小さい子たちが話す上では、中高生が同席するなどの配慮が必要では。（児童養護施設で生活するこども）
- ・ 施設のこどもだけでなく、家にいる子でも声をあげられない子はあると思う。（児童養護施設で生活するこども）
- ・ 自分の家が普通と思っていた。自分が悪くて大人が正しいと思っていたから、相談すると



いう認識にならなかった。(困難を抱える若者)

### (3) 政策への反映

<考え方のポイント>

#### ○こどもや若者の最善の利益を実現する観点から判断

こどもや若者の意見は、政策の目的等を踏まえ、その年齢や発達の段階、実現可能性、予算・人員の制約なども考慮しつつ、こどもや若者の最善の利益を実現する観点から、政策への反映の是非や内容を判断する。

政策に関する意見を聴く中では、こどもや若者から日常生活に関する思いや相談が聴かれることが想定され、中には、いじめや虐待、犯罪などこどもの権利侵害や重大な被害・加害について吐露・開示される可能性がある。今回のモデル事業においてはそのようなケースはなかったものの、今後こども・若者から意見を聴取する上では、これらのケースに対し個別の臨機応変な対応が必要となる場合があることをあらかじめ想定し、必要な情報共有のルートや対応について関係部局での連携方法を決めておくことが望ましい。

なお、当該政策の主たる目的等の考慮要素と比較衡量して合理的に判断した結果、こどもや若者の意見とは異なる結論が導かれることはあり得る。こどもや若者に対して、聴取された意見がそのまま全て反映されるということではなく、様々なことを考慮しながら、こどもや若者の最善の利益を実現する観点から、反映の是非や内容を検討すること、政策の決定や実現には時間がかかる場合があることなどを、あらかじめ、分かりやすく伝えておく必要がある。

反映へのプロセスの中で、こどもや若者が、自身が表明した意見がどのようにまとめられたり公表されるのかを確認し、必要に応じて削除したり修正することができる機会を確保することも必要である。

#### ○こどもや若者の意見を正当に考慮

こどもや若者が頑張って意見を表明できたかどうかを評価するのではなく、その意見の内容を正当に考慮する。その際、こどもや若者の意見を表面的にとらえるのではなく、背景にある根本的な課題も含めて考慮する。

こどもや若者の意見を大人の都合の良いように解釈したり、意見を聞いただけで終わらせる「参考意見扱い」では、こども・若者が参画したとは言えない。こども・若者の意見を踏まえ、こどもや若者の最善の利益の観点から、政策の立案・改善に繋げる。

<取組のポイント>

- ・ 担当大臣や地方自治体の首長等行政の意思決定者への提言・意見交換の場を設定したり、審議会や懇談会等の資料として調査審議に活用したりするなど、政策決定のプロセスに組み込んだ上で、政策決定における重要な情報として扱う。

- ・ こどもや若者の意見を組織全体に共有し、できる限り反映を促すとともに、こどもや若者の提言を実現するための担当部署を設け、その状況をフォローアップする。組織内においてこども・若者の意見を聴く担当とそれを取りまとめ反映につなげる担当が異なる場合も、連携や情報共有を緊密に行うことで、意見の聴取から反映までのサイクルが滞りなく回るようにする。
- ・ こどもや若者からの提言を実現するための独自予算を確保することも有効である。
- ・ 行政職員に対し、こどもや若者の意見を政策に積極的に反映することに関して意識づけや研修を行うほか、首長等の意思決定者の強いコミットメントにより、反映を加速化する。

#### 【取組事例：遊佐町】

遊佐町の中学生と高校生で構成される少年議会には、45万円の独自予算が確保されており、少年議員たちはこの予算内で政策提言を行い、実現を目指すことができる。また、予算内で実現できないものも、一般質問として町に要望し、各部署で町の予算としての実現が検討される。

(資料集 第2章【国内先進事例調査】調査報告書 P29 参照)

#### 【取組事例：石巻市】

石巻市子どもセンター「らいつ」は、2018年4月から民間の団体が運営する「指定管理者制度」を導入している。子どもセンターは、こどもたちが企画・デザインし建設され、開館後の運営にも参加していることから、その指定管理者選定の過程においても、こどもたちが意見を伝えられるよう「子ども委員」が設置された。指定管理者を選定する際に、利用者であるこどもの声が聴かれている。

(資料集 第2章【国内先進事例調査】調査報告書 P19 参照)

#### <こども・若者からの意見>

- ・ 政治は若者の意見が構造上反映されないと分かりきっている。(公募・対面/18歳～19歳)
- ・ 子供からしたら、行政によって変わったと思うことが無いから、何を意見すればいいのかもわからない。(公募・チャット/中学生)
- ・ 国民の意見が反映されていないのに、こどもの意見が反映されるのか？不信感がある。(不登校のこども)
- ・ 伝えたいと思うけど、選挙権がまだないから意見は反映されないし、高齢者の票が多い分、高齢者を優先した政策になってしまうと思う。(アンケート/高校生)
- ・ 子ども世代の意見を聞いて取り入れるところまでを見せてほしいです。(アンケート/小学

生)

- ・ 意見を肯定してくれて、実際に政治に影響しているんだと分かれば、自分たちで国を変えることができるんだと思える。そうすれば言おうと思える。(公募・オンライン/高校生)
- ・ 反映まで行かなくても、「ちゃんと受け取ってくれたんだ、決めるまでの過程で参考に使ってくれたんだ」と分かるのは重要だと思います。(公募・チャット/20代後半)
- ・ 反映プロセスを明確化してくれると安心感があり、言った後の未来が明るいと感じる。(公募・対面/高校生世代・18~19歳)
- ・ 決める場にこどもがいないとダメ。30%とまでとは言わないがこどもの人数割合を決めるとよい。(公募・対面/20代)

(4) こどもや若者の年齢や発達段階に応じた適切なフィードバック、ふりかえり、社会全体への発信

<考え方のポイント>

#### ○適切なフィードバック

意見を聴いたままにせず、意見表明したこども・若者に対し、その意見がどのように扱われ、検討され、どのような結果となったかを伝えることは、意見反映のプロセスの重要な一部であり不可欠である。意見を聴く側は、検討の結果として実現が難しいことについても、なぜ難しいかをこどもや若者に対して説明する。その際には、事前の準備と同様に、こども・若者の年齢や発達段階、置かれた状況等に応じて分かりやすく、適切な方法を用いる。

適切なフィードバックは、意見表明したこどもにとって学びの機会となるとともに、自身の意見が正当に扱われ社会に影響を与える経験を通じて、モチベーションや自己有用感を高めることにつながる。

#### ○振り返り

意見表明の場が話しやすかったかや十分に意見を言えたか等、意見を表明したこどもや若者自身の振り返りは、意見聴取の場や仕組みへの意見として聴く側による取組の改善に反映することができる。

また、意見を聴く側の行政職員やファシリテーターも、様々な視点で振り返りの結果の課題を抽出し、こどもの意見と併せてその内容を取組の改善に活かすサイクルを構築することが重要である。

#### ○社会全体への発信、こどもや若者のエンパワメント

どのようなテーマに関しこども・若者から意見を聴き、どのような意見が出てどう反映されたのか、その一連のサイクルそのものを、こども・若者のみならず、社会全体に広く発信することは、こどもの意見反映に対する社会の理解を広げ、こどもを自己決定の主体と捉える意識

を社会の中に築くものであり、大人社会の意識を変えていく土壌となる。

そうした社会的機運の高まりや意識の変化は、広く子ども・若者のエンパワメント（自信を得て、持って生まれた能力を発揮できるよう支えること）や意見形成の支援にもつながる。

#### <取組のポイント>

- ・ フィードバックの手法やタイミングは、意見聴取の手法によっても様々である。行政の首長等からのフィードバック、審議会等における検討や資料配布、定期的な状況報告機会の確保、子どもや若者への個別のフィードバック等が考えられる。
- ・ 子どもや若者から出された意見をまとめたり公表したりする際には、意見を表明した子ども・若者にその内容を確認し、本人の意向に応じて修正や削除に対応する。また、意見の内容によって個人が特定されることのないよう留意し、安心安全を確保する。
- ・ 意見が政策に反映されたかどうか、反映が難しい場合にはその理由を含め、反映のプロセスを子どもや若者に分かりやすく伝える。
- ・ その際、行政機関のホームページ等による公表のほか、SNS等子ども・若者が日常的に触れやすい手法を活用して伝える。
- ・ 個々の意見のすべてに逐一の対応を示す必要は必ずしもないが、要約された意見・提案等に対して、検討のプロセスとともに、「意見を反映した」「今後の検討課題とする」などの対応や、「ここまでは実現できる可能性がある」といった代替案などが分かりやすく公表する。
- ・ フィードバックの内容は、様々な機会を捉え、広く一般にも発信する。

#### <子ども・若者からの意見>

- ・ フィードバックする場、結果を教えてもらう場が欲しい。(公募・対面/小学生・中学生)
- ・ アンケートを集計した結果が広く発信されるようにしてほしい。(アンケート/19~22歳)
- ・ アンケートをした以上、声を反映できなくても、端的に明確な回答を示してください。(アンケート/23~25歳)
- ・ アンケート結果の公開とどのように反映するかを決める場に子ども・若者がいること。また、その決める場を公開すること。(アンケート/26~29歳)
- ・ 意見の取り扱い(意見の公開、政策への反映可否等)や政策反映までの過程のわかりやすい可視化を希望。国や自治体はそのテーマについてどのように考え、政策としてどう取り組む姿勢であるのかを知る機会を得たい。(アンケート/26~29歳)

- ・ 声を聴いただけで終わらないでほしい。話したことがどうなるかの説明などが大事（困難を抱える若者）
- ・ 反映されていなくても反映されない理由を伝えてくれれば向き合ってくれていると感じる。（公募・対面/18歳～19歳）
- ・ 聞かれたことが役に立っている認識が重要（内閣府ユース政策モニター）
- ・ 話したことを取り消せることも大事。（困難を抱える若者）