

2023年9月12日(火)

古田 雄一(筑波大学)

こども・若者参画及び意見反映専門委員会(第2回)提出資料
(こども大綱策定に向けた中間整理(案)について)

こども大綱策定に向けた中間整理(案)のお取りまとめにあたって多くのご尽力をいただいた方々に、まずは感謝申し上げたい。本専門委員会が取り扱う内容と関わる第4-1「こども・若者の社会参画・意見反映」においても、こども・若者の参画や意見反映の目的や意義、大切にすべき考え方、推進方策など、これまで関係の会議等で出された議論や意見も含め、重要な内容が数多く盛り込まれたことは、非常に価値があると思われる。

そのうえで、さらにより良いものにするための一意見として、以下の点を挙げたい。

1. 「第4 こども施策を推進するために必要な事項 1 こども・若者の社会参画・意見反映」について

■ 「(2) 地方自治体等における取組促進」

- ・現状案では、第1段落で地方自治体等での取組推進の具体的な手段から書き始められているが、まず前提として、地方自治体がこども・若者の社会参画・意見反映の推進において何に取り組むことが期待される／求められるのか、整理しておく方が良いのではないか。

例えば地方自治体であれば、大別すると以下の2つに整理できるように思われる¹。

- ① 地方自治体の政策過程(形成・実施・評価)へのこども・若者の参画や意見反映
- ② 地方自治体の政策(内容)としての、社会参画や意見反映の取組の推進(cf. (3))

上記の整理は一例だが、最初の段落では、まず地方自治体等に期待される／求められることを加筆したうえで、その推進のために国として行う方策(ガイドラインの周知、ファシリテーター等の派遣、事例等の情報提供等)を提示するという流れで構成を整理してはどうか。

- ・第2段落で(学校等での)ルールづくりに言及がされているが、こうした取り組みの重要性には深く同意する一方、やや唐突な印象を受ける。(3)に移したほうが良いのではないだろうか。
- ・また、(教育振興基本計画と同様)こうしたルールづくりの意義について「教育的な意義がある」と述べられているが、中間整理(案)前頁にも記載がある通り、社会参画・意見反映の意義は教育的意義だけにとどまらず、権利保障、当事者の視点からの施策等の改善といった側面もある。例えば、次のようにしてはどうか。

¹ 例えば、学校教育／教育行政の領域で教育委員会に期待される役割ならば、次のような具合である。

- ① 地方計画や大綱の策定におけるこども・若者の参画や意見反映、
その他教育政策の形成・実施・評価におけるこども・若者の参画や意見反映 など
- ② 子どもの権利に関する教育の推進、ルールの見直しや学校づくりへの児童生徒の参画の推進、
子どもの社会参画を促進するための教育実践の推進 など

(現) こどもに関わるルール等の制定や見直しの過程にこども自身が関与することは身近な課題を自分たちで解決する経験となるなど、教育的な意義があることから…

↓

(新) こどもに関わるルール等の制定や見直しの過程にこども自身が関与することは、こどもの意見表明権を保障し、当事者の視点からルールを見直し改善する契機になるとともに、身近な課題を自分たちで解決する経験となるなど、教育的な意義もあることから…

■ 「(3) 社会参画や意見表明の機会の充実」

- ・第1段落で描かれている政策の実現には、こども家庭庁だけでなく、他省庁との連携も必要となることから（例えば学校については文部科学省との連携が肝要）、例えば以下のように、関係省庁の連携について記述を加えてはどうか。

(現) (第1段落4行目)

…乳幼児のころから学童期・思春期・青年期に至るまで持つことができるよう、こどもや若者が自由に意見を表明しやすい環境整備と機運の醸成に取り組む。

↓

(新) …乳幼児のころから学童期・思春期・青年期に至るまで持つことができるよう、関係省庁の連携のもと、こどもや若者が自由に意見を表明しやすい環境整備と機運の醸成に取り組む。

■ 「(4) 多様な声を施策に反映させる工夫」

- ・参画や意見表明において言語面での障壁がありうることや、社会の中で様々な困難に直面してきたことなどに鑑みて、日本語の支援が必要なこども・若者、外国籍や外国にルーツのあるこども・若者などへの言及も必要ではないか²。
- ・3行目に「公募などの方法では声をあげにくいこどもや若者がいることを認識し」とあるが、その後の「意見聴取に係る多様な手法を検討するとともに、十分な配慮や工夫をする」(4～5行目)には、公募という募集方法の問題（どのように多様なこども・若者にリーチするのか）だけでなく、意見表明・参画の方法(例：会議体への委員としての参画だけでなく、アンケートや聞き取り・対話、代弁など)、意見表明・参画に必要な環境条件の整備(例：安心して発言できる場づくり、情報提供、大人の役割など)なども含めていると思われるので、例えば以下のようにしてはどうか。

(現) …公募などの方法では声をあげにくいこどもや若者がいることを認識し、そうした脆弱な立場にあるこどもや若者が安心して意見を表明し、その意見が施策に反映されるよう、意見聴取に係る多様な手法を検討するとともに、十分な配慮や工夫をする。

↓

(新) …公募などの方法では声をあげにくいこどもや若者がいることを認識し、そうした脆弱な立場にあるこどもや若者であっても安心して意見を表明し、その意見が施策に反映されるよう、意見聴取に係る多様な手法を検討するとともに、十分な配慮や工夫、支援をする。

² この点は、大綱の中間整理案第2(2)も同様に検討が必要である。

■ (5) 社会参画・意見反映を支える人材の育成

- ・こども・若者の社会参画・意見反映を支える人材として、ファシリテーターは非常に重要であるが、自治体等の状況に応じて他に必要な人材も考えられうることから³、以下のようにしてはどうか。

(現) …安心・安全な場をつくり意見を引き出すファシリテーターを積極的に活用できるよう、人材確保や養成等のための取組を行う。

↓

(新) …安心・安全な場をつくり意見を引き出すファシリテーターを積極的に活用できるようにするなど、人材確保や養成等のための取組を行う。

2. (大綱のその他の箇所を含めて) 検討を要する点など

■ (意見表明権を含め) 子どもの権利保障にかかわる評価の検討

- ・国の政策評価における子どもの権利に関する評価（実態把握と改善のための指標等）
 - 第4-3「(2) 数値目標と指標の設定」？ (36頁)
 - *こども・若者の意見表明や参画についても、今後具体的な指標の作成と評価の検討が望まれる（諸外国の例）欧州評議会「子どもの参加アセスメントツール」の効果測定指標（参考資料1）
- ・地方自治体における評価・改善の支援
 - こども・若者の参画・意見表明については第4-1「(2) 地方自治体等における取組促進」に加筆を検討しても良いかもしれない。
 - (現) …地方自治体において、様々な機会を捉え、こども・若者の社会参画の促進、意見を聴く取組が着実に行われるよう、上記ガイドラインの周知やファシリテーターの派遣等の支援、好事例の横展開等の情報提供を行う。
 - ↓
 - (新) …地方自治体において、様々な機会を捉え、こども・若者の社会参画の促進、意見を聴く取組が着実に行われるよう、上記ガイドラインの周知やファシリテーターの派遣等の支援、他自治体等における好事例や施策・政策の評価等に関する情報提供を行う。
- *ガイドラインにおいても、意見反映・参画の個々の取組の振り返りや評価（第2章-7）（≡事業単位の評価）に加え、国・自治体レベルでの子どもの権利保障の実態把握と改善（≡施策／政策評価）のための指標例などの紹介を盛り込むことも考えられる⁴。

³ 例えば、以下のような人材も必要に応じて求められると考えられる。

- ・地方自治体等で、参画や意見反映の取組全体の計画・設計を支援する専門家（コーディネーター）
- ・寄せられたこどもの声やその背景を理解し、適切に政策に繋ぐための助言を行う専門家

⁴ 「ガイドラインを検討するための有識者会議（第1回）」資料2で示されている「チェックリスト」は、プロセス評価に近い性質のものであり、個々の現場での取組の質を振り返り、改善していくうえで重要な評価方法の一つであるが、加えてそうした取組（の積み重ね）が子どもの権利保障の改善にどのように繋がっていったのか、というアウトカム評価のような考え方も重要と思われる。

(参考資料1) 欧州評議会「子どもの参加アセスメントツール」の効果測定指標

クラスター1：意見を聴かれる権利および意見表明の機会に対する権利についての認識

- (1) 意見を聴かれ、真剣に受けとめられる権利が自分にあることを知っている子どもの割合 (%)
- (2) 意見を表明する自信があり、表明できると感じている子どもの割合 (%)

クラスター2：自分にとって重要な個別の決定に影響力を行使する機会が子どもにある

- (3) 以下の場所・場面で、自分の生活に影響を与える個別の決定に影響力を行使できると考えている子どもの割合 (%)
家庭、学校、ヘルスケア、スポーツ・社会活動、その他 (司法手続その他の手続を含む)

クラスター3：集団としての自分たちに影響を与える決定に参加して影響力を行使する機会が子どもにある

- (4) 以下の場所・場面で、自由な選択に基づいて社会的または政治的活動に参加したことのある子どもの割合 (%)
地方の子どもフォーラム／カウンシル、広域行政圏または全国レベルの子ども議会、学校評議会 (生徒会)、子ども主導の活動、コミュニティのプロジェクト、その他
- (5) 自分に影響を与える、たとえば以下のようなサービスおよび政策に影響力を行使できると感じている子どもの割合 (%)
教育、ヘルスケア、環境衛生、遊び・スポーツ、安全・保護、その他

クラスター4：子ども参加に対する大人の態度

- (6) 子ども参加に関する研修を受けた、以下を含む専門家の割合 (%)
教員、医師・看護師、ソーシャルワーカー、弁護士・裁判官、警察、子どものケアに従事するスタッフ、乳幼児期教育・ケアに従事するスタッフ、出入国管理官、その他
- (7) 以下を含む専門家に対し、自分のことを真剣に受け止めてくれる／尊重してくれるという信頼感を持っている子どもの割合 (%)
教員、医師・看護師、ソーシャルワーカー、弁護士・裁判官、警察、子どものケアに従事するスタッフ、乳幼児期教育・ケアに従事するスタッフ、出入国管理官、その他

クラスター5：安心して発言できると子どもが感じている

- (8) 傷つけられた／人権を侵害された／差別されたとき、どこにどのように通報すればいいか知っている子どもの割合 (%)、年齢・場面別)
- (9) 生活のなかで生じた問題について相談することができる、信頼できる大人が家族以外にいる子どもの割合 (%)

クラスター6：子どもが自尊感情・自己価値感を有している

- (10) 以下の人たちに受け入れられ、大切にされていると感じる子どもの割合 (%)
家族、友達、コミュニティ

(出典) Council of Europe (2023) *Measuring impact of the Child Participation Assessment Tool: Outcome indicators and guidance for data collection*, pp.10-11.

* 日本語訳は、平野裕二氏「欧州評議会『子どもの参加アセスメントツール』の効果測定指標」(<https://note.com/childrights/n/n6c816164adf7>) による (ただし一部微修正を加えた)。