

資料6

杉並区子どもの権利擁護に関する審議会（答申案） たたき台

杉並区における子どもの権利に関する条例制定を見据えた、
子どもの権利擁護の考え方や区・地域団体・事業者等の役割、
相談支援の仕組みなど本区における子どもの権利擁護をより
一層推進するために必要な方策について

杉並区子どもの権利擁護に関する審議会

■ はじめに ～ 答申のとりまとめに当たり

令和6年〇月

杉並区子どもの権利擁護に関する審議会 会長 野村 武司

■ 目 次

はじめに

目次

- 1 杉並区の子どもの現状
- 2 子どもの権利擁護の考え方
 - (1) 「子ども」の考え方
 - (2) 「子どもの権利」の考え方
- 3 区・地域団体・事業者等の役割と子どもの権利保障
 - (1) 区の役割と子どもの権利保障
 - (2) 家庭の役割と子どもの権利保障
 - (3) 育ち学ぶ施設の役割と子どもの権利保障
 - (4) 地域の役割と子どもの権利保障
- 4 本区における子どもの権利擁護をより一層推進するために必要な方策
 - (1) 子ども参加の仕組み
 - (2) 相談・救済の仕組み
 - (3) 子どもの権利の普及・啓発
 - (4) 子どもにやさしいまちづくりの推進
(子ども施策の策定、実施、検証)
 - (5) 子どもの権利に関する条例

1 杉並区の現状と課題

「子どもと子育て家庭の実態調査」(令和6年1月)

「子ども・子育て支援事業の利用状況等に関する調査」(令和6年3月)

等から記載

2 子どもの権利擁護の考え方

(1) 「子ども」の考え方

世界で最も広く受け入れられている人権条約である「子どもの権利に関する条約（児童の権利に関する条約、以下「条約」と言う。）」では、子どもについて「18歳未満のすべての者をいう」とされている一方で、令和5年4月に施行された、こどもや若者に関する取組を進めていく上で基本になることを決めた法律「こども基本法」の「こども」は年齢によらず、「心身の発達の過程にある者」と定義されています。

当審議会においては議論の対象とする子どもについて、条約やこども基本法のほか、「東京こども基本条例」や既に制定・施行されている他自治体の子どもの権利に関する条例の規定等も踏まえ、年齢で区切った場合等の弊害や、区外から来て多くの時間を杉並区で過ごしている子どものこと、子ども施策の先にある若者施策等についても視野に入れて議論を行い、条例を制定した場合に対象となる「子ども」について以下のとおりまとめました。

■ 「子ども」については、原則として条約と同じ「18歳未満のすべての者とします。

ただし、その子どもの置かれた状況により次の4点について考慮する必要があります。

- ① 学校制度における高等学校3年生には、子どもの誕生日により18歳以上の民法上の成年年齢に達した大人と、18歳未満の子どもが混在することになりますが、同じ教育課程にある生徒としては変わりがなく、子どもの権利擁護の観点からすると18歳に達していても18歳未満の子どもと同等に考えることがよい場合もあります。また、高等学校3年生以外の場合でも、その子ども自身や生まれ育ってきた状況等によっては同じことが想定される場合もあるため、「18歳未満の子どもと同等の権利が認められることがふさわしい者」として対象に含めることを望みます。
- ② また、区外から杉並区内の学校や施設、職場に通っていたり、区内で活動に参加したり一時的に居住している子どもについても、多くの時間を区内で過ごしていることから、対象となる「子ども」に含めることを望みます。

③ そのほか、杉並区の子どもたちが区外で過ごす場合の場所や、関わる大人に対しても子どもの権利が守られるように、区が働きかけに努めることを求めます。

④ こども基本法に含まれる39歳ぐらいまでのいわゆる若者については、求められるものが違うこと、若者に対する施策と子ども施策が必ずしも親和性があるものではないという考えから、当審議会における対象には含めない整理とする一方で、若者施策を軽視するものではなく、こども大綱等を踏まえながら別途、十分な検討がなされることを望みます。

(2) 「子どもの権利」の考え方

「子どもの権利」が条約に規定されていることから、条例を制定した場合に改めて子どもの権利を記載することについて懐疑的な意見もあります。

公益財団法人日本ユニセフ協会(以下、「ユニセフ」と言う。)では、「4つの権利(生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利)」に関する説明をホームページに掲載していましたが、条約の基本的な考え方を示す「4つの原則(差別のないこと、子どもにとって最もよいこと、命を守られ成長できること、子どもが意味のある参加ができること)」とまぎらわしいこと、権利が4つしかないような誤解を招きかねないこと等の理由から、現在は説明が削除されています。

しかし、杉並区の子どもが自分たちの権利として「子どもの権利」を身近なものとして理解し、大人もそれを具体的に理解するためには、今の子どもにとって大切な権利を全体としてわかりやすく示す必要があると考えました。

当審議会では子どもたちからの意見聴取の取組等から聴いた子どもたちの声や思いを踏まえながら本会及び部会において検討を行い、「子どもにとって大切な権利」として6つにまとめ、子どもワークショップにおいて提示しました。子どもたちからは、6つの案に対する否定的な意見はありませんでしたが、子ども自身に届くようにわかりやすく伝えること、意見を聴かれる場や機会が大切であるというメッセージが多くありましたので、「子どもにとって大切な権利」は、子どもが「～できる」「守られる」ものを、子どもの生活レベルを念頭に整理され、かつ全体として理解できるものとする必要があると考え、以下のとおり整理しました。

■ 条約における一般原則の理念をより分かりやすく「子どもの権利のための基本理念」として規定したうえで、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6つの権利を「子どもにとって大切な権利」としてまとめました。ただし、これらは議論を重ねる過程で聴かれた子どもたちの声や思いを受け止めながら、今の杉並区の子どもたちにとってとりわけ必要と思われる権利を目出ししてまとめたものであり、条約で規定されている権利からあえて抜き出して列挙したり、権利を限定したりする意図ではないことを申し添えます。

● 子どもの権利のための基本理念

- ・子どもは、いかなる場合も、個人として尊重され、差別的取扱いを受けることがあってはなりません。
- ・子どもは、常に命を大切にされ、成長及び発達が保障されます。
- ・子どもは、あらゆる場面で、年齢及び発達の程度に応じて、その思い、考え、意見表すことができ、これらが尊重されます。
- ・子どもは、自己に関係する全てのことについて、最善の利益が優先して考慮されます。

● 子どもにとって大切な権利

(安心して生きる権利)

子どもは、安心して生きることができます。そのために次のことが保障されます。

- ・命が大切にされ、人格として尊重されます。
- ・秘密や私的なことが守られます。
- ・家庭的環境の中で愛情と理解をもって育まれます。
- ・安心できる居場所を持つことができます。

(自分らしく生きる権利)

子どもは、自分らしく生きることができます。そのために次のことが保障されます。

- ・秘密や私的なことが守られます。
- ・ありのままの自分が認められ、尊重されます。
- ・知りたい、やってみたいことに取り組むことができます。
- ・自分の将来について決めたことが尊重されます。

(育つ権利)

子どもは、のびのびと育つことができます。そのために次のことが保障されます。

- ・学ぶことができます。
- ・遊ぶことができます。
- ・ゆっくりと休むことができます。

(意見を聴かれる権利)

子どもは、一人ひとり思い、考え、意見が大切にされます。そのために次のことが保障されます。

- ・自分の思い、考え、意見を表明することができます。
- ・自分の思い、考え、意見に聞かれ、それらが尊重されます。
- ・自分の思い、考え、意見がどのように尊重されたのか、されなかった場合の理由を知ることができます。
- ・さまざまな場面で、さまざまなことに参加することができます。
- ・必要な情報を得ることができます。

(守られる権利)

子どもは、つらいことから守られます。そのために次のことが保障されます。

- ・身体的、精神的、性的に暴力を受けません。・困ったときに助けを求めることができます。
- ・ほったらかしにされません。
- ・傷ついたときに身体的・心理的、社会的回復に向けて支援を受けることができます。

(個別の必要に応じて支援を受ける権利)

子どもは、個別の置かれた状況に応じ、必要な支援を受けることができます。そのために次のことが保障されます。

- ・子どもまたはその家族の国籍、民族、性別、言語、宗教、出身、財産、障害その他の置かれている状況を理由に差別や不利益を受けません。
- ・自分のルーツの文化、言語に触れ、それを学び表現することができます。
- ・違いが認められ、尊重される中で共生できます。
- ・状況に応じた必要な情報を得ることができます。

3 区・地域団体・事業者等の役割と子どもの権利保障

子どもの権利を守るために、区はもちろんのこと、家庭（社会的養護を含む）や育ち学ぶ施設及び地域区民及び事業者）など、杉並区の子どもの関わる全ての大人が重要な役割を果たすため、その役割について本会及び部会において議論を行い、大きく4つの主体に分類してそれぞれの主体の役割（責務）を以下のとおり整理しました。

(1) 区の役割と子どもの権利保障（子どもにやさしいまちづくりの推進）

区は、子ども施策を通じて、子どもの権利を保障するとともに、子どもにやさしいまちづくりを推進しなければなりません。

- ・区は、子ども施策を行うに当たっては、子どもの気持ち、考え、意見に耳を傾け、これを尊重して子どもに最もよいことが実現できるよう考えていかなければなりません。
- ・区は、家庭、育ち学ぶ施設及び地域において子どもの権利が保障されるよう環境及び条件整備を行わなければなりません。
- ・区は、子ども施策を推進するに当たって、子どもの権利を保障するための子ども計画を定めるとともに、これを検証する仕組みを整えなければなりません。
- ・区は、子どもの権利を保障するに際して、支援が必要な子ども及び保護者に対して、その必要性に応じた支援を等しくおこなわなければなりません。
- ・区は、子どもにとって居場所が重要であることに鑑み、その年齢、成長及び発達、置かれた状況に応じて必要とされる居場所の整備に努めなければなりません。
- ・区は、育ち学ぶ施設が行う子どもの権利の普及及び啓発を奨励しこれを支援するとともに、区において子どもの権利の普及及び啓発を行わなければなりません。

(2) 家庭の役割と子どもの権利保障

保護者は、子どもにとって最も大切な大人です。子どもが健やかに成長することについて、第一義的責任があります。

- ・保護者は、子どもにとって最もよいことを第一に考えて、愛情をもって子どもを育てなければなりません。
- ・保護者は、子どもの人格を尊重して、子どもの気持ち、考え、意見に耳を傾け、これを尊重して子どもに最もよいことを考えていかなければなりません。
- ・保護者は、子どもの品位を傷つけたり、体罰を用いたり、暴力を振るったりすることなく、子どもを育てなければなりません。
- ・保護者は、子どもが安心し、安全に暮らすことができるよう家庭の環境を整えなければなりません。
- ・保護者は、子どもの権利について理解を深めるとともに、その機会を提供されなければなりません。
- ・保護者は、子どもを育てるに当たって悩んだり、困ったりしたとき、いつでも協力や支援を求めることができます。

(3) 育ち学ぶ施設の役割と子どもの権利保障

育ち学ぶ施設は、子どもの成長や発達することにとってとても大切なところです。育ち学ぶ施設の管理者および職員は、保護者と協力しながら、子どもの成長や発達を支える責任があります。

- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの個性を重んじるとともに、子どもにとっても最もよいことを第一に考えて、子どもが年齢や発達に応じてのびのびと成長できるよう、子どもを支えなければなりません。
- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの人格を尊重して、子どもの気持ち、考え、意見に耳を傾け、これを尊重して子どもに最もよいことを考えていかなければなりません。
- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの意見を反映するための措置を講じなければなりません。その際、育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの意見がどのように、そしてどのくらい尊重されたかを説明しなければなりません。
- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの品位を傷つけたり、体罰を用いたり、暴力を振るったりすることなく、等しく、子どもの成長や発達を支えなければなりません。

- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、育ち学ぶ施設がどの子どもにとっても安心できる安全な居場所であるよう整えなければなりません。
- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの権利について理解を深めるとともに、その機会を提供されなければなりません。また、子どもに、正しく子どもの権利について知らせなければなりません。
- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもの悩みや困難を早期に発見するよう努めるとともに、子どもにとって相談しやすい体制を整えなければなりません。子どもの悩みや困難に対しては、子どもの状況に応じて、適切に、その保護者や外部の機関と協力または連携して適切に応じなければなりません。
- ・育ち学ぶ施設の管理者及び職員は、子どもを支えるに当たって悩んだり、困ったりしたとき、いつでも協力や支援を求めることができます。

(4) 地域の役割と子どもの権利保障

地域は、子どもが健やかに育ち場であり、大切な居場所です。区民及び事業者は、地域が子どもにやさしい地域となるよう。また、子どもが安心して、安全に、またのびのびと過ごせるように努めてください。

- ・区民及び事業者は、子どもが地域の一員であることを認識し、子どもの気持ち、考え、意見に耳を傾け、これを尊重して取り入れるよう努めなければなりません。
- ・区民は、まちづくりや地域の活動に子どもが参加できるよう環境を整えるとともに、子どもの地域活動を奨励するよう努めなければならない。
- ・区民及び事業者は、地域において、子どもや親が孤立しないよう適切に見守るとともに、その防止に努めるようにしなければならない。
- ・区民及び事業者は、子どもの権利及び子育てについて理解を深めるとともに、その機会を提供されなければなりません。
- ・事業者は、職場内において、子どもの権利及び子育てについての理解の普及啓発に努め、保護者の仕事と子育てが両立できる環境を整えるよう努めなければなりません。

4

本区における子どもの権利擁護をより一層推進するために必要な方策

子どもからの意見聴取においても多くの意見として出されたように、真に子どもにやさしいまちづくりを推進していくためには、当事者となる子どもの意見や思いを聴く社会参加の機会や場を確保することが不可欠であると考えます。区が子どもを地域社会の一員として捉え、様々な状況で過ごす「子どもとともに」よりよい杉並区を目指していくことは、子どもの地域に対する愛着を育み、次代を担う大人へと成長する過程においても大変重要です。

加えて、子どもが困難な状況に直面したり、子どもの権利が侵害されたりした場合に、子どもの気持ちや思いを受け止め、意見や考えに寄り添い大切にしながら、その子どもにとって最も良い形で速やかに救済を図るために、実効性のある相談・救済の仕組みを整えなければなりません。

当審議会では、子どもが自分たちの権利として「子どもの権利」を身近なものとして理解するとともに、杉並区の子どもの関わるそれぞれの主体が「子どもの権利」を理解し、その生活や活動の中に取り入れながら子どもの権利を守り、子どもにやさしい自治体として本区における子ども施策をより一層総合的に推進していくための方策として、子どもの権利に関する総合的な条例を根拠として、上記のような取組を継続できる仕組みづくりを整える必要があると考え、以下のとおり整理しました。

(1) 子ども参加の仕組み

「こども基本法第11条」では、「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ものとする。」として、子どもや子育て当事者からの意見表明及び反映させる取組を、国や自治体の責務として定めています。区においては、子どもが子どもに関係することが決められるときには意見や思いを表明することができ、これらの意見を受け止め、尊重する機会や場を整えなければなりません。

- 子どもが意見を表明できる多様な機会を設けるとともに、子ども施策や計画の策定や実施に伴う評価検証など、子どもが求められて区政へ参加するほか、地域の一員として子どもたちが自らテーマを設定して区の課題等について話し合い、様々なことを恒常的に提案していくことができるような子ども参加の仕組み（「(仮称)子ども会議」等）を条例に盛り込むことを検討してください。
- また、育ち学ぶ施設や地域の各主体において、子どもの意見が反映されるよう奨励するとともに、意見反映のための体制の整備等の取組に対する支援が必要と考えます。

(2) 相談・救済の仕組み

子どもの権利が侵害されることがあってはならないことですが、子どもにとって身近な場所や場面では起こりやすくなることも考えられます。子どもを取り巻く状況や課題が深刻になっていく中で、子どもに対する権利侵害やそのようなおそれがある場合など、子どもや子どもの関係者等が本当に困った時に相談を受け、気持ちに寄り添いながら適切に解決していく相談・救済機関は不可欠です。

このため、当審議会においては条例を根拠に地方自治法に規定する区長の附属機関として相談・救済機関を子どもの権利に精通した専門家委員をもって設置し、実行性のある仕組みとして整えることが必要と考えます。また、設置に当たっては子ども等が安心して相談することができるよう、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。

- 子どもの相談・救済機関は、普段から子どもにとって身近で何でも相談しやすい場となるような工夫や仕掛けが大切です。子どもたちが相談・救済機関を知らないことで不利益を被ることがないように子どもが親しみやすい方法で広く周知を行う必要があります。また、子ども自身だけではなく、学校や子ども家庭支援センター、令和8年度に設置される区立児童相談所等、子どもに関わるすべての場所や大人は、子どもの権利侵害からの救済という視点で相互理解を深めるとともに、区内のあらゆる機関や機会を通じて広報に努めることも重要です。

- 相談しやすい手段は子どもによっても異なるため、当事者となる子どもたちから意見を聴きながら検討を行い、本当に困っている子どもがアクセスしやすいように、様々な方法に対応できるようにすることが望まれます。また、いつでも立ち寄ることができるように、設置場所を誰もが知っていることももちろん重要ですが、立ち寄ったことの目的がわからないようにする配慮を併せて行うことも大切です。
- 子どもの相談・救済、その仕組みの改善を行うに当たっては、子どもの気持ちや思いに寄り添い、どのような解決を望んでいるのか、その意見や考えを尊重しながら子どもの代わりに必要な意見をきちんとと言えるような仕組みとすることが重要です。

(3) 子どもの権利の普及・啓発

区における子どもの権利擁護を推進するためには、当事者となる子どもと子どもに関係する大人が条例について知り、「子どもの権利」について理解を深める必要があるため、条例や子どもの権利を広く知らせ、啓発を行うことはとても大切です。

- 区は、区において子どもの権利の普及、啓発のための取組を行わなければなりません。また、育ち学ぶ施設及び地域において子どもの権利が普及し、啓発されることを奨励し、それに対する支援を行う必要があります。
- 子どもの権利の普及、啓発を行うに当たっては、あらゆる年代でも興味を持って理解が進むような手法等を検討するため、子どもから意見を聴くとともに、子ども自身が行う普及、啓発の活動を奨励し、支援を行う必要があります。

(4) 子どもにやさしいまちづくりの推進（子ども施策の策定、実施、検証）

区が子どもの権利を保障するとともに、子ども施策を通じて子どもにやさしいまちづくりを推進しなければならないこと、そのために行うべきことは、区の役割にも記載したとおりですが、その他に必要な方策として、下記のとおり整理しました。

■ 区は、条例に基づいて子どもに関わる施策を推進していくために基本となる計画（以下、「子ども計画」と言う。）を策定します。策定に当たっては、区民の声を聴くとともに、子どもの意見が反映されるための措置を講じなければなりません。

■ 区は、子ども施策を総合的に推進するための組織を整えなければなりません。また、子ども施策に係る部署及び子どもに関わる活動を行っている団体等と連携・協力し、子ども施策を横断的かつ効果的に推進するものとします。

■ 区は、子ども施策が子どもの権利保障に資するものとして総合的に実施されているかどうかを検証するための仕組みを整えなければなりません。

(5) 子どもの権利に関する条例

国は、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（「こどもまんなか社会」）、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ための新たな司令塔として令和5年4月に「こども家庭庁」を創設するとともに、こども施策を社会全体で総合的かつ強力に推進していくための包括的な基本法として、「こども基本法」を施行しました。

こども基本法下において、基礎自治体である杉並区が子どもの権利を保障しながら子ども施策を総合的に推進していくことはとても大切なことです。当審議会では、そのために必要となる方策として、区が子どもの権利に関する総合的な条例を制定し、「こども基本法」に定められた理念的な内容を仕組みとして整え、条例を根拠として継続的に実施していくことがとりわけ必要であると考えます。

なお、条例は、題名に「子どもの権利」を含めたり、子どもたちの意見を反映した前文を設けたりするなど、子どもたちの思いを踏まえたものになることを望みます。また、当事者となる子どもたち自身が内容を理解しやすく、自分たちの条例だと思えるような工夫や配慮が十分になされることを望みます。