

新潟市子どもの権利推進計画について

答 申

(写し)

令和5年2月3日

新潟市子どもの権利推進委員会

はじめに

新潟市では、令和4年4月1日から新潟市子ども条例（以下「子ども条例」という。）が施行され、すべての子どもが豊かな子ども期を過ごすことができるまちを目指して、新たな一步を踏み出しました。

この条例の理念や目的を具現化していくためには、行政や子どもに関わる関係者だけでなく、市民一人ひとりがこの条例を理解し、自分ごととしてとらえ、連携・協力して子どもの権利が守られる新潟市の実現を目指していくことが大切です。

これまで新潟市では、地域団体や事業者など多様な関係者と連携しながら様々な子育て支援施策を展開し、切れ目のない支援により健やかな子どもの育ちを支えてきました。しかしながら、子どもが有する固有の権利についての市民理解は十分とはいえず、子どもが自由に意見を表明したり、社会参加したりする環境が整っているとは言い難い状況であることも分かってきました。

さらに近年では、子どもの権利が侵害されている事象も顕在化しています。児童虐待相談対応件数は増加の一途をたどり、対応に苦慮する深刻な事案も増えています。また、おとなが担うべき家事や家族の世話などを子どもが担うことにより、勉強や遊ぶ時間を十分とることができない子どもたち（ヤングケアラー）の存在も明らかになってきました。さらに、経済的な理由により様々な生活上の不便が生じている子どもの貧困の問題もクローズアップされています。子どもの権利を守るためにも、このような状況にある子どもたちが必要な支援を受け、健やかに育つことができる環境を整えることが何より重要です。

新潟市子どもの権利推進委員会（以下「委員会」という。）は、令和4年7月28日、新潟市子どもの権利推進計画（仮称）（以下「計画」という。）の策定に係る諮問を受け、子どもに関わる様々な立場の専門家や市民の視点から審議を重ね、本答申書を取りまとめました。目指したのは、子どもの権利が守られ、子どもたちが明るく希望を持って笑顔あふれる新潟市となることです。

計画の策定にあたっては、本答申書記載の内容を十分勘案いただき、真に実効性のある施策展開が実現できるよう、オール新潟市の体制のもと、関係者とも十分連携・協力して取り組まれることを要請します。

新潟市子どもの権利推進計画への意見・要望

委員会は、新潟市長から発せられた諮問書「新潟市子どもの権利推進計画（仮称）について」（令和4年7月28日 新こ政第453号）を受け、子ども条例に基づく計画のあり方について審議を行うため、令和4年10月28日開催の第2回委員会において、3つの部会（A：普及・啓発及び学習・研修部会、B：相談窓口・権利救済部会、C：意見表明・社会参加部会）を設置することとした。

以後、A～Cの各部会においてそれぞれ2回の会議を開催し、委員間での自由闊達な議論を経て、令和5年1月27日までに、意見の取りまとめを行った。

1 普及・啓発

(1) 普及・啓発の前提となる考え方

- すべての子どもは、誰もが生まれながらにして権利は持っているものであり、おとなは、それには何ら義務を伴うものではないことを理解することが重要である。
- 自分を大切にすること、相手にも自分と同じ権利があること、相手の権利を侵害しないことを子ども自身が理解することも重要である。そして、子どもの権利が尊重される社会を作ることはおとなの責務である。
- 子どもが自分の権利を知り、理解を深めるために主体的に学ぶことは、自己肯定感を育むことにつながる。子どもは、自分の権利が侵害された時には誰かに相談することができること、そのための場があることを知っていることも、自分の権利を大切にすることにつながる。
- そのためには、保護者・教職員・子どもに関わる機関や組織のスタッフなど、すべてのおとなが子どもの権利を理解し、具体的に自らができることを学ぶ機会を持つことが必要である。
- また、子どもの発達是多様であり、発達段階に応じた言葉・方法を用いて伝えることは、子どもたち自身が自らの権利を理解することを促進するために重要である。

(2) 普及・啓発の方法

- 子どもの権利が尊重される社会を作るためには、子どもに関わる全てのおとなが子どもの権利を理解していることが大前提となる。そのためには、家庭・学校・地域が連携し、おとなが集まるあらゆる機会を捉え、子ども条例パンフレットや周知動画等を活用するとともに、「新潟市子ども条例」パンフレットダイジェスト版を作成・配布することで、より多くのおとなに子どもの権利を周知することが重要である。
- 例えば、コミュニティスクール事業のイベント等開催時、人権擁護委員の研修、民生・児童委員の研修、セーフティースタッフの研修、地域コーディネーターの研修、放課後児童クラブ職員の研修、子育て支援施設職員の研修、青少年育成協議会総会、子ども食堂スタッフへの周知など、あらゆる場面を活用し周知に努めるべきである。
- また、通年での取り組みに加え、キャンペーン期間（子どもの権利推進週間・月間）を活用したイベント等の開催による集中的な周知・啓発を継続的に実施することも検討すべきである。
- 事業者への普及・啓発は、子どもを持つ親の権利を保障することにつながり、結果として子どもの権利を守ることにつながるため、関係団体等と連携した周知・啓発を実施していくべきである。
- さらに、①視覚に訴える親しみやすいロゴの作成やキャッチフレーズを募集するといった取組や、②既存メディアだけではなく SNS 等の情報発信ツール（ツイッターやインスタグラム等）の活用も、幅広い世代への普及・啓発には有効であろう。

(3) 研修を通じた理解の促進

- 子どもは、一般的に保育園、学校など家庭以外の場で長い時間を過ごす。したがって、保育士、教職員、子どもに関わる機関や事業所等の職員など子どもとかかわる機会が多いおとなは、子どもの権利をより深く理解する必要がある。子どもの権利が守られ、子どもたちが安心して日常生活を送るために、こうしたおとなへの人権研修が欠かせない。
- こうしたおとなが子どもの権利をより深く理解するためには、①園長会・校長会等の職能団体において研修の必要性の周知を図る、②学校や保育施設等で実施する職員に対する人権研修において子ども条例の周知を図る、③人権意識の向上を図るため NPO 法人（人権教育プログラムである CAP

(Child Assault Prevention：子どもへの暴力防止) の活用など) などを活用した、気づきや知識、スキルを得ることのできる研修を実施することなどの方法があり得る。

- また、子どもの権利に関する情報の主な発信場所となる学校や保育施設においては、保育士や教職員の負担を軽減するための教材を作成することも検討すべきである。

(4) 妊娠期からの継続した学びの機会の提供

- これから親となる妊娠期のおとなや親になったばかりのおとなに対して、継続的に子どもの権利について啓発することは、だれ一人取りこぼさずに理解を広げていくというポピュレーション・アプローチ（集団全体を対象として働きかけを行い、全体としてリスクを下げる取組方法）としても有効であろう。
- 例えば、①母子健康手帳に子ども条例の概要を掲載する、②母子手帳の配布時に子ども条例のダイジェスト版（下敷きとして母子手帳に挟むなど）を配布する、③母親学級・父親学級、ゆりかご学級、赤ちゃんの定期健診の場などを活用して周知することなども有効であろう。
- また、新・すこやか未来アクションプランと連携して、乳幼児検診時などにおける子ども条例の周知も効果的であり、各種講座などにおいて未就園児への望ましい親の関わり方や体罰によらないしつけの方法等の正しい知識を提供することも必要である。

(5) 学校や地域における学びの機会

- 子どもの権利について、子ども一人ひとりが自分のこととして主体的に考え、行動することが、自己肯定感を高めることにつながることに留意することが重要である。その際に、子ども条例のパフレットの活用や NPO などと連携したワークショップなど、対話をとおして理解の促進を図ることも有効であろう。
- 令和 4 年度には、一部の中学校で実施した区の代表校による意見交換会（パイロット事業）や、いじめ撲滅キャンペーンと連動しながら子どもの権利について考える取組などが実施された。こうした取組を参考に、計画期間中に 5 年間で全ての中学校で実施できるよう取り組むべきである。

- パイロット事業を実施した各校における取組について、教職員は子どもにどのような内容を伝えサポートしたのか、そして子どもたちにどのような学びがあったのか等は重要な知見である。これらを具体的な取組事例としてまとめ、関係者に共有していくことは、スキルや質の向上につながる。
- また、学校を拠点として子どもとおとなが継続的に学び続けることは、コミュニティの力を育て安心して暮らせる地域社会を構築していくことにつながる。例えば、①子ども条例パンフレットを活用した子どもの権利の学習会を開催する、②入学説明会（新小学1年生／新中学1年生）で子どもの権利の理解を深める研修を設定する、③保護者や地域のおとな向け講演会を開催するなどの取組をとおして、保護者や地域のおとなが学校を学びの場として活用することも検討する必要がある。

(6) 声をあげることが困難な状況にある子どもへの周知・啓発

- 学校教育、保育や幼児教育、児童館などの居場所とつながっておらず社会との接点がない子どもたちにこそ、あなたには大切な権利があり、大切にされていい存在であることを伝える必要がある、「だれ一人取りこぼさない」社会にしていくために重要な課題である。
- そのためには、社会と接点のない子どもを発見し情報を届け、声を上げることのできない子どもの声を代弁する仕組み（子どもアドボカシー）の整備を検討すべきである。
- 子どもアドボカシーについては、児童養護施設や一時保護所などの社会的養護下にある子どもに限らず、障がいがあり自分の意思を言葉であらわすことが困難な子どもや不登校状態にある子どもなどの声を代弁する機能を果たすことが期待される。
- また、おとなが子どもの声を汲み取るスキルを高めることを目的とした研修等を実施し、一人でも多くの「(声をあげづらい)子どもの声を聴くことのできるおとな」を増やしていくことが必要であろう。
- さらに、社会と接点のない子どもを発見する方策として、①SNSなどを活用しての情報発信、②匿名によりオンラインで相談できる窓口や意見交換会の開催、③ゲーム性を持たせて継続して参加できる仕組みの創出などが有効であろう。具体的には、顔出しNGのZoom意見交換会などを開催し、これらにゲーム性を持たせ継続してつながる仕組みを作ることも考えられる。

- また、児童虐待は、子ども条例第 8 条に規定されるように子どもが安心して生きる権利の侵害であり、日常生活の中で起こり得る行為であることを認識し、防止に努める必要がある。教職員や保護者のみならず、子どもと関わる機会が多いおとなにとって、子どもへの暴力防止を目的とした CAP プログラムを受講することは、子どもの権利の理解、児童虐待の予防・早期発見に有効であろう。

2 相談窓口・権利救済

(1) 相談窓口・権利救済の検討に係る前提

- 我が国は、児童の権利に関する条約を批准しており、同条約では、児童の最善の利益や意見の聴取の機会の確保が図られることが必要とされている。
- また、1993年には国連総会において、国内人権機関の地位に関する原則（パリ原則）が決議され、人権救済等に備えるべき機能や具体的な活動方法についての基準が明確化されている。
- 国連子どもの権利委員会は2002年、一般意見2号において、子どもの権利の保護及び促進における独立した国内人権機関の役割を発出している。
- そして、子ども条例は、その前文及び第17条において、子どもの権利侵害に対する適切な救済が図られることや、そのために必要な措置を講ずべきことを求めている。
- そのため、子どもの権利救済機関を設置することは、条約の理念の実現、子ども条例の目的の達成に必要不可欠といえる。

(2) 現状における課題等

- 子どもはおとなに比べ権利侵害を受けやすく、一方で救済機関へのアクセスも難しいこと等から、その人権には特別な注意が向けられなければならない。
- しかし、例えばいじめ防止対策推進法では、学校の設置者又は学校において、重大事態への対処として調査を行うことが規定されているものの、そこでは事実の調査と再発防止が主な目的であり、権利救済が直接の目的となっておらず、権利救済制度に代わるものとはいえないのが現状である。
- また、教職員による体罰や不適切な指導・言動等、学校関係者が権利侵害を行ったような場合に、子どもの権利を擁護する観点から適切に対応する制度も十分とはいえない。
- 現在、子どもの人権救済機能を持つ機関としては、児童相談所、行政の教育・相談・人権擁護機関等があるものの、いずれも子どもの人権救済の観点から十分とはいえない。また、各機関の機能を集約し、あるいは連携し補完し合う権能や機関も存在しない。

(3) 子どもの権利救済機関の設置に向けて

- 子どもの権利救済機能を独立機関に集約・強化することは、児童の権利に関する条約の理念に沿うものであり、子ども条例の目的の達成に資するものである。
- そして、子どもの人権を救済する場面において、現状では欠落ないし不十分とされる部分を補うことが期待できる。
- そこで、以下の各点に留意し、新たな相談・救済機関を創設すべきである。
 - ① 機関の独立性、公正・中立性を担保しなければならない。具体的には、当該機関を教育委員会以外の所管とすることや、議会に設置された推薦委員会や所属する委員については、児童福祉に関する有識者や弁護士会などの関連団体への推薦を依頼することなどを制度化する等、独立性を保つために必要な措置を講ずべきである。
 - ② 委員がそれぞれ単独で方針を決定する形をとる、相談・調査の専門員を配置する等、機動性や専門性の確保を図るべきである。
 - ③ 権利侵害の相談・救済機能、政策提言機能の確保やそのために必要な専門性を備えた（事務局）職員と十分な予算を確保すべきである。
 - ④ 機関の委員には、関係機関の行政文書や施設にいる子どもにもアクセスできる権限を付与するべきである。
 - ⑤ 子どもからの相談のハードルを下げるためにも、悩みや課題を抱える子どもが多様な手段によりアクセスできるよう、必要な措置を講ずるべきである。
 - ⑥ 既に相談・救済機関を設置している他自治体の根拠規定（条例等）も参考にしつつ、必要な根拠規定を整備すべきである。

(4) 留意事項

- 前述の相談・救済機関の創設及び根拠規定の整備に際しては、関係する外部の専門家や機関との間で積極的な意見交換、調整を行い、制度の実現に向けた協力態勢の構築を図るべきである。

3 意見表明・社会参加

(1) 子ども自身が「意見表明・参加権」を有する主体であることを知る

- 子ども条例第 11 条（児童の権利に関する条約第 12 条）の「意見表明・参加権」は子どもの権利推進の中核であり、子どもは自ら声（意見）を自由に発することを保障された権利主体であることを、子ども自身が知ることが重要である。
- ここでいう「自由に」とは、おとなや他の子どもに遠慮・同調したり、忖度して声を出すことをためらったり諦めたりすることがないように、「意見表明・参加権」保障の重要性を同時に示すものである。
- 子どもには意見表明や参加する権利を有することを認識した子どもたちは、自ら声（意見）を自由に発することについて考えるようになる。例えば、「自分は誰（何）からも妨げられず自由に意見を言えているだろうか」「自分以外の子どもはどうなのだろうか」「誰（何）かに遠慮して意見を言えないとしたらそれはどのような場合だろうか」といったことである。このように子どもが考えることにより、自ら声（意見）を自由に表明することの意味を理解するとともに、自分以外の子どもやおとなとの対話を通じて、その意味を広く分かち合うことができるようになる。
- 子ども一人ひとりがこのことを考え、さらに他者との対話を重ねることにより、「意見表明・社会参加権」という子どもにとっては理解が難しい抽象的な概念が、子どもにとっても十分に納得できるものになるであろう。これらにより、「意見表明・参加権」が保障されることは大切であるとする意識が、広く子どもたちなかで耕されていくことが重要である。
- また、学校や地域で、子どもは大切な社会の一員であり、年齢、性別、国籍、宗教、文化、障がいの有無に関わらず、どのような子どもでも社会に参加し意見を表明する権利があることを子ども自身が知る機会をつくることが大切である。
- 例えば、学校では人権啓発週間の時期などに児童・生徒が意見表明権について学ぶ授業をとおして、地域では児童館や公民館などでのワークショップなどにより、子どもたちが知り、学ぶ機会を創出していくことも有効であろう。その際、コミュニティ協議会やコミュニティスクール運営協議会など地域と学校との協働をとおして、子どもだけでなくおとなへの理解を深めることも期待できる。

(2) おとなは子どもの意見表明・社会参加を促進するファシリテーター

- 子どもが社会に参加し、意見表明権を行使するためには、子どもの声を聴き、受けとめるおとなの存在が不可欠である。おとなが子どもの意見に耳を傾けられるよう、広く子ども条例や子どもの意見表明・参加権について理解を深める機会を創出していくこと求められる。
- そうしたおとなを支援し育成するためには、「おとなは、子どもの意見表明と参加を促進する人」（ファシリテーター）であるという認識を広めることが重要となる。それをポジティブに受けとめるおとなが増えていくことにより、すべての子どもが豊かな子ども期を過ごすことができるまちづくりに寄与することを知ってもらうことが重要である。こうした取組により、「子どもの意見表明・社会参加権」に関心のない、あるいは否定的な見解を持つおとなに、一定の気づきを促すことが期待できる。
- また、「子どもの SOS」を聞き逃さないおとなを増やしていくことが重要である。特に、日常的に子どもと関わる教職員、児童福祉施設などの職員、子育て中の保護者、青少年活動の関係者など子どもと関わる機会の多いおとなのスキルアップを図り、そうした人たちが普段の生活の中で子どもの声を聴く力を発揮できるようにする必要がある。そのため、情報提供・共有や研修機会の確保などが有効であろう。
- さらに、子どもと年齢が近い大学生などの若者をファシリテーターとして育成し、子どもの声を聴くワークショップなどに派遣する仕組みを創設することも有効であろう。

(3) 学校や地域で子どもの意見が活かされる機会を創る

- 多くの子どもは、子ども期における長い時間を学校で過ごす。学校において自分自身の意見を表明し、その意見が汲み取られ活かされる機会を持つことで、子どもは自らが権利行使の主体であることを実感し、自己肯定感を育むことが可能となる。そこで、学校などの教育の場で子どもが声をあげる環境を整え、その声が尊重されるかたちで学校運営や授業づくりができるよう支援していくことが重要である。
- また、学校だけでなく地域においても、身近な社会課題やまちづくりなどについて学び、考えたことを表明し、意見交換や発表をとおしてそれを共有する機会をつくれるよう支援していくことが必要である。

- 具体的には、学校や子どものための施設などだけでなく、市・区・地域コミュニティでの取組においても、子どもからの意見公募（パブリックコメント）の実施や子どもが主体となって参加する会議（議会）の設置などにより、子どもの意見が反映される仕組みを創出することを検討すべきである。

(4) 声をだせない子どもの声を聴く

- 子ども条例第 11 条（児童の権利に関する条約第 12 条）では、子どもは自ら「声（意見）」をあげる（表明する）主体と位置づけているものの、乳幼児や障がいがあることなどによって意思の明示が困難な子どもや、不登校、入院・入所、居所不明、被虐待などの状況下で声を失い、あるいは声をあげることを妨げられている子どもにとって、意見表明はしばしば困難を伴う。
- 一方、子ども条例（子どもの権利条約）で示される「意見」とは、言葉による表現のみを指し示しているわけではなく、例えば泣く、絵を描く、踊るなど、おとなや環境に働きかける表現のすべてを意味する。
- したがって、そうした子どもたちに接触の機会を持つおとなが、言葉以外のコミュニケーションによって子どもの「声」を聞き取り、それを代弁できるような仕組み（例えば「子どもアドボケイト」など）を整えることも検討すべきである。
- また、日本語以外の言語や手話などその子どもが使える言語でのコミュニケーションやその子どもの特性に応じたコミュニケーション・ツールなどを使って、多様な子どもの声を聴く仕組みを整えることも検討すべきである。
- 同時に、教職員などそうした子どもたちに接触の機会を持つおとなが、そうした子どもに向き合える時間をしっかりと持てるようにするための環境整備を行っていくことも重要である。

(5) 子どもの声へのフィードバック

- 子どもの意見表明権とは、子どもが「意見を表明すること」と「表明された意見にきちんと応答される」ことがセットになった権利である。子どもが意見を表明したとしても、それが無視されたり、黙殺されたり、おとなの都合の良いようにねじ曲げられて解釈されたら、その子どもは意見を求

めたおとなに対して不信感を募らせ、二度と意見を表明してくれない可能性もある。したがって、子どもがあげた声や子どもから発信された意見については、それが真摯に受けとめられ尊重される必要があり、それをおとなが理解することが重要である。

- 一方、子どもの成長・発達の段階や様々な事情によって、子どもの意見をすべて叶えられるわけではないこともまた事実である。したがって、すべてを叶えられるわけではない子どもの意見に対して、おとなは「なぜそうなのか」を子どもが理解できるように説明し、場合によっては「今はこのようになっている」といった進捗状況や対応が難しい理由を伝える必要がある。
- また、子どもの意見を市政やまちづくりのほか、学校や施設などに反映させるといった取組も、子どもの社会参加の手法の一つである。この場合でも、どのように子どもの声や意見が反映されたのか、反映されなかった場合はなぜ反映されなかったのか、その理由を説明する機会をつくることが重要である。
- そして、子どもに対して敬意を持ち、子どもの意見を尊重している「証」を示す意味においても、おとなは子どもの意見をどのように受けとめ、どのように対処したのかを、丁寧にフィードバックすることが不可欠である。