



こども大綱中間整理に対する意見書

2023年10月22日

NPO 法人全国こどもアドボカシー協議会

2023年9月、こども家庭庁は、こども政策の基本的な方針を示す「こども大綱」の策定に向けて、「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）」を公表しました。中間整理では、「こどもまんなか」社会を実現するためのこども施策の基本的な方針（六つの柱）で、「（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」ことや、「（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」ことが明記されています。

「こどもの声を大切にし、すべてのこどもの権利を尊重する社会の実現に寄与すること」をミッションに掲げて、こども・若者とのパートナーシップのもと、各地で活動する団体や個人との交流・連携の促進を目指している弊社として、このような方針が示されたことを歓迎いたします。

一方で、こどもの声を大切にし、すべてのこどもの権利を尊重する社会の実現を確かなものにしていく観点からは、中間整理には改善できる部分が見受けられます。以下の5点について意見をまとめました。

1. こどもの権利条約の広報・教育
2. こども・若者の声を聴き、権利を保障するためのしくみ
3. こどもの権利擁護機関を制度として整備する
4. 国レベルの評価機構を設置する
5. 誰一人取り残すことのない平易かつ包摂的な表現

1. こどもの権利条約の広報・教育

(1)「こどもの権利に関する理解を促進し、人権教育を受ける場」を広くとらえる

○原案 p13, 36 行目

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。

●加筆・修文案

こどもの教育、養育の場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。

こどもの権利条約では、「締約国は、適当かつ積極的な方法でこの条約の原則及び規定を成人及び児童のいずれにも広く知らせることを約束する。」(第 42 条「広報義務」と規定されています。しかしながら我が国においては、批准から四半世紀以上が経った今も、条約の認知や理解が進んでいません。セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが 2019 年に行った調査によれば、条約を「内容までよく知っている」「内容について少し知っている」と答えたのは、こども(18 歳以下)が 32.9%、おとなが 16.4%。「名前だけ聞いたことがある」はこども 35.5%、おとな 40.7%。「聞いたことがない」はこども 31.5%、おとな 42.9%でした。家庭教育や社会教育等の学校外の教育の場や、保育園、放課後児童クラブ、社会的養育など、こどもが学び育つあらゆる場面において、こどもの権利に関する理解促進や人権教育が重層的に行われることが重要です。

(2)こどもに関わるすべてのおとながこどもの権利に関する教育を受ける機会を保障する

○原案 p14,5-6 行目

保護者や教職員、幼児教育・保育や青少年教育に携わる者などこどもや若者の健やかな育ちや子育て当事者の支援に携わるおとなへの情報提供や研修等を推進し、

●加筆・修文案

こどもや若者の健やかな育ちや子育て当事者の支援に携わるおとなへの情報提供や研修等を推進する。特に、教職員、幼児教育・保育や青少年教育に携わる専門職を養成する課程においてこどもの権利に関する科目の必修化を推進するとともに、保健、医療、司法などの分野においてこどもに関わる専門職に対しても、こどもの権利に関する情報提供や研修を推進する。

こどもに対するこどもの権利条約の理解促進・人権教育の推進と併せて、こどもや子育てに携わるおとなへの情報提供や研修の推進は重要です。セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが、2022年3月に学校の教員を対象に実施した「学校生活とこどもの権利に関する教員向けアンケート調査」（有効回答数468人）では、教員の約21.6%が「内容までよく知っている」と答えた一方で、「まったく知らない」「名前だけ知っている」と答えた教員も30.0%でした。教員がこどもの権利条約を含めた人権教育を行う専門職であることを踏まえると、きわめて低い状況にあると言わざるを得ません。こうした状況を改善するためには、教職員をはじめとするこどもの教育に携わる専門職の養成課程において、こどもの権利に関する科目の必修化や、こどもに携わる専門職を対象とした研修の機会を充実させていくことが求められます。

2. こども・若者の声を聴き、権利を保障するためのしくみ

私たちは、こども施策に関する基本的な方針において「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、ともに考えいく」ことが挙げられたこと（p.8）を歓迎します。自己にかかわるあらゆる事柄について自由に意見を表明する権利（意見表明権）は、こどもの権利条約における一般原則のひとつとされ、こども基本法においても基本理念に掲げられています。一方で、日本政府は、国連こどもの権利委員会による第4回・第5回総括所見において、意見表明権が尊重されていないことを依然として深刻に懸念すると指摘されており、こども大綱に「こども・若者が自らのことについて意見を形成し、その意見を表明することや、社会に参画することができるようにし、こども・若者の最善の利益を実現する観点からこども・若者の意見を年齢や発達の程度に応じて尊重する」との方針が明記されることは極めて重要な意味を持ちます。このことを踏まえつつ、こども大綱の策定にあたっては、次の2点が反映されることを求めます。

(1) こども施策に関する重要事項として位置づけること

こどもが自由に意見を表明すること、その意見が適切に尊重されることを実現するための具体的な施策を、こども施策に関する重要事項として位置づけてください。中間整理では、「意見形成への支援を進め、意見を表明しやすい環境づくりを行う」ことや、「言語化された意見だけでなく様々な形で発する思いや願いについてくみ取るための十分な配慮を行う」ことが基本的な方針に挙げられていますが（pp.8-9）、これらの方針に対応する具体的な施策にはほとんど言及されていません。

たとえば児童虐待防止対策に関しては、児童相談所が一時保護や措置を行う際にこどもの意見聴取を適切に実施することや、被害を受けたこどもからの聴取に際して精神的・身体的な負担軽減に取り組むことが重要事項として取り上げられています（p.19）。しかし、意見聴取を適切に実施することも、聴取に際して精神的・身体的な負担軽減に取り組むことも、児童虐待を受けたこどもに限らず、すべてのこどもに等しく保障されるべきです。

中間整理は、こども施策を推進するために必要な事項として、こども・若者の社会参画・意見反映を挙げ、さまざまな場面でこども・若者の声を聴き、尊重するための施策を進めることとしていますが、意見を表明する権利は、こどもの権利条約が定める権利の中でもとりわけ重要なものであり、その実現のための施策は、必要な事項ではなく、重要事項に位置づけることが必要です。

(2) こども・若者の声に応答し、説明を尽くす責任を明記すること

政府がこども・若者の声に応答し、説明を尽くす責任を負うことを、こども施策に関する基本的な方針に明記してください。

2009年に国連こどもの権利委員会が採択した一般的意見12号（意見を聴かれるこどもの権利）によれば、こどもの意見表明権を実施するための基本的要件として「説明責任が果たされる」ことが求められます（para.134）。しかし、中間整理で示された基本的な方針では、こども・若者の意見を尊重することは盛り込まれたものの、政府がこども・若者の声に応答し、説明を尽くす責任を果たすことまでは明記されていません。意見表明権を実質的に保障するために、政府に応答責任・説明責任があることを明確にするよう求めます。

3. こどもの権利擁護機関を制度として整備する

国レベルの権利擁護機関（コミッショナー）を設置することを、こども大綱において明確にしてください。

2021年5月に公表された「こどもの権利擁護に関するワーキングチームとりまとめ」では、国レベルの権利擁護機関（コミッショナー）の設置について、次のように提言されています（p.25）。

国の権利擁護機関の機能としては、

- ・ こどもの権利や利益が守られているか、行政から独立した立場で監視すること*
- ・ こどもの代弁者として、こどもの権利擁護の促進のために必要な法制度の改善の提案や勧告を行うこと*
- ・ こどもの権利に関する教育や意識啓発等を行うこと*

など、国や自治体のシステム全体へ働きかける機能が考えられる。

先述のとおり、本来はこどもの権利全般を対象としてこれらの機能を有する国レベルの権利擁護機関を設置することが求められる。

国レベルの権利擁護機関（コミッショナー）は、すでに多くの国で整備されており、こどもの権利保障を推進していくためには必要不可欠な機関です。日本においても、上記の「とりまとめ」や海外の状況などを踏まえ、その設置をこども大綱において明確にするよう求めます。

4. 国レベルの評価機構を設置する

国レベルの評価機構を設置することを、こども大綱において明確にしてください。

上記の「とりまとめ」では、国レベルの評価機構の設置についても、次のように提言されています。

当面は、各自治体において中立的・専門的な視点からの評価を行える体制（学識経験者・弁護士・医師・他の圏域の児童相談所での業務経験者など）の整備を進めるとともに、評価指標について全国標準的なものを定着させていくなどにより、評価の質の均てん化を図っていくべきである。加えて、自治体や施設といった評価を受ける当事

者が評価者を選定することで評価が形骸化する懸念も指摘されていることから、第三者評価の受審の進捗も踏まえつつ、国レベルの評価機構についても検討していくべきである。

こども・若者に提供されるサービスの質の確保と向上は、こども・若者のウェルビーイングを保障するうえで極めて重要です。このことは、サービスを直接提供する機関に限らず、国レベルでも求められます。上記の提言も踏まえつつ、国レベルの評価機構を設置することを、こども大綱に盛り込むよう求めます。

5. 誰一人取り残すことのない平易かつ包摂的な表現

こども大綱においては、こども・若者や子育て当事者の視点を踏まえて、全ての人にとって受け止めやすい、平易かつ包摂的な表現がなされる必要があります。当会に所属する社会的養育等を経験したこども・若者の意見をもとに、以下9つの項目について提案いたします。

(1) 「円滑な」社会生活を送ることが「できる」ことが理想であるように感じられる表現

○原案 p3,16 行目

こどもが、若者となり、おとなとして**円滑な社会生活を送ることができる**ようになるまでの成長の過程にある者を指している。

●加筆・修文案

こどもが、若者となり、おとなとして**社会生活を送る**ようになるまでの成長の過程にある者を指している。

○原案 p9,19 行目

円滑な社会生活を送ることができるようになる時期も個人差がある。

●加筆・修文案

(削除)

中間整理では、「誰一人取り残さず」という文言が4か所に盛り込まれています。これは、例え社会生活を送ることが困難な状況に置かれていたとしても、必要な支援が行き届く社会の実現を目指す決意を表す、重要な文言です。一方で、「円滑な社会生活を送ることができるようになる」は、円滑な社会生活を送れる能力があることが理想とされているように受け止められる可能性があります。こうした表現は、現に社会生活を送ることに困難を感じている者にとって、責任の所在を自分に帰属させ、援助を求めることへの抵抗感を生じさせることもあるでしょう。「誰一人取り残さない」ことを示すことも大綱では、「円滑な社会生活を送ることができる」ことを理想化する表現は、極力抑制するべきであると考えます。

(2)「抱える」は困難や課題を当事者に帰属させる表現

○原案 p10,23 行目

ひとり親家庭など貧困の状況にある家庭が**抱える**様々な課題や個別のニーズに対応した支援を進めることにより、

●加筆・修文案

ひとり親家庭など貧困の状況にある家庭の**様々な**課題や個別のニーズに対応した支援を進めることにより、

○原案 p10,26 行目

子ども・若者や家庭が**抱える**困難や課題は、

●加筆・修文案

子ども・若者や家庭が**直面する**困難や課題は、

または

子ども・若者や家庭が**置かれている**困難な状況は、

○原案 p13,37 行目

困難を**抱える**時に助けを求め、

●加筆・修文案

困難に直面した時に助けを求め、

○原案 p15,11 行目

特定分野に特異な才能のあるこども・若者について、その抱える困難に寄り添いつつ、

●加筆・修文案

特定分野に特異な才能のあるこども・若者が置かれている困難な状況に寄り添いつつ、

○原案 p15,38 行目

家庭生活に困難を抱える特定妊婦等

●加筆・修文案

家庭生活に困難を感じている特定妊婦等

または

家庭生活が困難な状況に置かれている特定妊婦等

○原案 p16,17 行目

慢性疾患・難病を抱えるこども・若者への支援

●加筆・修文案

慢性疾患・難病のこども・若者への支援

○原案 p16,18 行目

慢性疾患や難病を抱えるこども・若者について、

●加筆・修文案

慢性疾患や難病のこども・若者について、

○原案 p18,21-22 行目

子育てに**困難を抱える**世帯がこれまで以上に顕在化してきている**状況**等を踏まえ、

●加筆・修文案

子育てが**困難な状況に置かれている**世帯がこれまで以上に顕在化してきている**こと**等を踏まえ、

○原案 p18,22-23 行目

子育てに**困難を抱える**世帯に対する包括的な支援体制の強化を行う。

●加筆・修文案

子育てが**困難な状況に置かれている**世帯に対する包括的な支援体制の強化を行う。

○原案 p18,26-27 行目

子育てに**困難を抱える**家庭やこどもの**SOS**をできる限り早期に把握し、

●加筆・修文案

子育てが**困難な状況に置かれている**家庭やこどもの**SOS**をできる限り早期に把握し、

○原案 p27,7 行目

学習等に課題を**抱える**高校生の学力向上や進路支援、

●加筆・修文案

学習等に課題を**感じている**高校生の学力向上や進路支援、

○原案 p30,19 行目

ひとり親家庭が**抱える**様々な課題や個別ニーズに対応するため、

●加筆・修文案

ひとり親家庭が**直面する**様々な課題や個別ニーズに対応するため、

○原案 p43,脚注 2

社会生活を営む上で困難を**抱える**若者支援

●加筆・修文案

社会生活を営む上で困難を**感じている**若者支援

中間整理では、こども、若者、子育て当事者などが困難や課題を「抱え」ているとする表現が散見されます。これらは、社会と当事者を分断し、困難や課題を個人に帰属化し得る表現であると考えます。困難や課題に直面せざるを得ない社会的要因とその対処の必要性を明確にするために、「抱える

」としている表現を別の表現に置き換えるなどの配慮が必要です。

(3) 保護者への支援、生育環境への支援、社会的養護での対応

○原案 p10,28-29 行目

保護者への支援を始めとする成育環境**や**社会的養護への対応も含め、

●加筆・修文案

保護者への支援を始めとする成育環境**への支援**や社会的養護**で**の対応も含め、

まず保護者への支援を含めた生育環境への支援があり、それでも難しい場合には社会的養護で対応していくことを示すために、表現の一部を改めて提案いたします。

(4) 「虐待の連鎖」を防ぐことを明記する

○原案 p18,20 行目

どのような困難があってもこどもへの虐待**につながら**ないようにしていく必要がある。

●加筆・修文案

どのような困難があっても子どもへの虐待が連鎖しないようにしていく必要がある。

当該部分は、いわゆる虐待の連鎖を防ぐための方策について言及していると解することができます。ここでは、何を防ぐのかを明確にするために、すでに一般的な語「虐待の連鎖」を明確に当てることが望ましいのではないかと考えます。

(5) まず「虐待は決して許されるものではない」ことを明示する

○原案 p18,24-25 行目

虐待は誰にでも起こり得ることであるとともに、決して許されるものではないとの認識の下、

●加筆・修文案

虐待は決して許されるものではない一方で、誰もが虐待を被る可能性があるとの認識の下、

ここでは、虐待を受けた子どもの SOS を適切に受け止めるために、関係者が「誰にでも起こり得ることである」という認識をもつことの重要性を表していると捉えました。虐待の被害を受けた当事者は、専門職や養育者等から被害を過小評価するような言葉を投げかけられることが珍しくありません。「誰にでも起こり得ることである」が先行することで、親が虐待することが正当化されたり、その影響が矮小化されたりしてしまうことが懸念されます。文の前後を入れ替えることで、「虐待を決して許さない」姿勢を示しつつ、虐待リスクを軽視しないための関係者への意識づけとしてより訴求力のある文章になると考えます。

(6) 教職員、保育士、保育教諭、幼稚園教諭以外の処遇改善等も明記する

○原案 p35,3 行目

子ども・若者の健やかな育ちや困難に対する支援、子育て支援に携わる担い手の確保、育成、専門性の向上を図る。

●加筆・修文案

こども・若者の健やかな育ちや困難に対する支援、子育て支援に携わる担い手の確保、育成、専門性の向上、**処遇改善や現場の負担軽減、職員配置基準の改善**を図る。

中間整理では、「学校における」教職員や、「保育士、保育教諭、幼稚園教諭等」の処遇改善について言及されています。しかし、こども・若者や子育て支援に携わる関係者の処遇改善は行政機関においても民間団体においても喫緊の課題です。

(7) こども・若者に携わるおとなによる犯罪の防止

○原案 p35,6-7 行目

こどもや家庭との関わりの中でストレスにさらされている職員などに対するメンタルケアに取り組む。

●加筆・修文案

こども・若者に関わるおとなによる犯罪を防止すると共に、こども・若者や家庭との関わりの中でストレスにさらされている職員などに対するメンタルケアに取り組む。

こどもの権利を守るべき立場にあるおとなによる暴力、不適切な関わりは続発しています。こども・若者に携わるすべてのおとなによる犯罪を防止することの重要性を、ぜひこども大綱に明記していただきたいと考えます。

(8) 連携強化の対象に「行政機関と民間団体」を加える

○原案 p35,10 行目

こども・若者の健やかな育ちや子育て支援に携わる民間団体同士の連携強化を図る。

●加筆・修文案

こども・若者の健やかな育ちや子育て支援に携わる**行政機関と民間団体**、民間団体同士の連携強化を図る。

当該部分の文脈において、連携強化の範囲を民間団体同士に限定する必要はないと考えます。

(9) 「縦のネットワーク」は馴染みの薄い表現

○原案 p35,15-17 行目

成年年齢である 18 歳、20 歳といった特定の年齢で途切れることなく継続して支援を行う「縦のネットワーク」による包括的な支援体制として、

●加筆・修文案

成年年齢である 18 歳、20 歳といった特定の年齢で途切れることなく継続して支援を行う「切れ目のない支援」による包括的な支援体制として、

「縦のネットワーク」は、「横のネットワーク」と併置した際には文意がくみ取れるものの、馴染みの薄い表現です。すでにある「切れ目のない支援」をより定着させることが適切であると考えます。

以上