

杉並区子どもの権利条例に基づく子ども施策の推進

杉並区子ども家庭部 松下 美穂子

はじめに

杉並区は、子どもが、権利の主体として尊重され、安心して暮らすことができる地域社会の実現を目指し、子どもの権利を保障しながら、基礎自治体として子どもの権利の保障に関する施策を主体的に実施していくため、「杉並区子どもの権利に関する条例」を2025（令和7）年4月1日に施行した。条例では、区は、子どもが必要な情報を得て意見を表明する機会を確保し、その意見を尊重するとともに、その意見がどのように考慮されたかについて子どもが理解できるよう必要な措置を講ずることなどを規定している。

本稿では、条例制定の経緯、条例制定に係る意見聴取の取り組み、条例の内容と子ども施策、今後の課題を整理し、自治体として子どもの権利保障を進める上で得られた知見を報告する。

1 杉並区の子どもを取り巻く状況

区の人口は約58万人であり、18歳未満人口は約7万人で推移している。出生数は近年減少が続き、合計特殊出生率も東京都全体と同様に低下傾向にある。外国籍の子どもは増加しており、教育や地域生活の面で多様性に対応した支援が求められている。教育の分野では、区立小中学校におけるいじめの認知件数が増加傾向にあり、2023（令和5）年におこなった「杉並区子どもと子育て家庭の実態調査」では、これまでにいじめられた経験がある子どもは、小学校4～6年生の約3割、中学生の約2割であった。不登校児童・生徒の割合も年々増加しており、2023（令和5）年度では区立小中学校全体の約3%を占める。子どもの自己肯定感については、自分を価値のある存在だと感じていない子どもが約3割、何らかの不安を抱えている子どもは約半数にの

ぼるなど、自分に自信を持てずに過ごしている子どもがいる様子がうかがえる。

2 条例制定の経緯

条例制定に関しては、2023（令和5）年3月の杉並区総合計画・実行計画の一部修正を契機として、検討が本格化した。同年8月に「杉並区子どもの権利擁護に関する審議会」を設置し、多分野の専門家とともに議論を進めた。審議会の会長は、複数の自治体で子どもの権利条例の策定にかかわった経歴を持つ野村武司氏（東京経済大学現代法学部教授・弁護士）に務めていただいた。

2024（令和6）年7月に審議会からの答申の提出を受け、骨子案を作成、区民からの意見募集（パブリックコメント）を経て2025（令和7）年3月に条例を制定、同年4月に施行した。

3 条例制定に係る意見聴取の取り組み

条例制定の過程で特徴的だったのは、こども基本法第11条の規定を踏まえ、子どもや子どもにかかわるおとなの意見を聴き、その意見を踏まえて検討をおこなってきた点である。

区は、できるだけ多くの子どもの声を集めることを大切にしている。区立小中学校8校で意見交換会を実施したほか、区内の特別支援学校2校において児童生徒および保護者から意見聴取をおこなった。子ども日本語教室においても、学びや遊び、居場所に関する意見を丁寧に聴取した。

また、すぎなみフェスタや児童館・学童クラブなど、子どもが普段の生活のなかで参加しやすい場所でアンケートを実施した。

さらに、子どもの権利を守るために必要なことや安心して過ごすことができる居場所、子ど

もの意見表明などをテーマとしたワークショップ（中高生ワークショップ、子どもワークショップ）を開催し、意見聴取をおこなってきた。子どもワークショップは、条例制定までの間に11回開催し、小学4年生から高校3年生相当の延べ348名の子どもが参加している。

審議会においては、これらの意見を踏まえて議論がなされ、また、審議会での意見をワークショップに届ける形で、おとなと子どもが考えを往復させながら検討を進めた。

答申への意見の反映の一例として、子ども関係施設等の職員間の連携に関する表現の修正がある。審議会における当初の案は「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らない」というものであったが、「勝手に外部と連携せず、できるだけ本人の意思を尊重してほしい」という子どもの声を受け、最終的な答申では「本人の意思を尊重し、その状況に応じて適切に連携する」と修正した。このように、おとなの議論だけでは得られない視点が、子どもの意見を通じて盛り込まれていった。

答申と子ども等からの意見を踏まえて作成した条例骨子案に対する区民等の意見提出手続きでは、38件延べ84項目の意見提出があった。

4 条例の内容と子ども施策

(1) 条例の骨格と基本的な考え方

条例は、「前文」「総則」「子どもの権利の保障等」「区の責務及び保護者、子ども関係施設等、区民等の役割」「子どもの権利の保障に関する施策等」「杉並区子どもの権利救済委員」から構成される。

条例では、子どもの権利に関する基本理念として①差別的取扱いを受けることがないようにすること、②その意見を尊重すること、③その最善の利益を考慮すること、④その健やかな成長が図られることを定め、たうえで、「安心して生きる権利」「自分らしく生きる権利」「育つ権利」「意見を聴かれる権利」「守られる権利」「個別の必要に応じて支援を受ける権利」の6つの権利を子どもにとって大切な権利として示した。これらの権利は、児童の権利に関する条約（子ど

もの権利条約）の一般原則にもとづき、子ども自身に理解しやすいように表現したものである。

また、区、保護者、子ども関係施設、事業者、区民の役割を定めることで、子どもの権利を社会全体で支えていく姿勢を示している。

(2) 条例に基づく取り組み

○ 子どもの意見表明等（第15条）

子どもが必要な情報を得て意見を表明する機会として、子どもワークショップを開催している。条例施行後は、「子どもの権利やいじめってなんだろう？」や、「区長に伝えよう！意見を届けたいのは、いつどんなとき？」をテーマに、区長、教育長に対し、子どもが意見や思いを表明できる場を設けている。

また、日常の業務において、区職員が「子どもの意見を聴く」ことについて理解を深め、子どもの意見を尊重し、区の施策に反映する取り組みを推進していけるように、子どもの意見聴取に関する研修の実施、子どもの意見を聴いて反映するための手引きの作成をおこなっている。

○ 子どもの権利に関する啓発活動（第16条）

区民向けリーフレットや啓発グッズの作成・配布、職員を対象とした広報紙の作成や研修実施、地域教育連絡協議会、道徳授業地区公開講座等の地域教育の場への出張講座などを通じて、子どもの権利への理解を区全体にひろげている。

なお、啓発グッズやリーフレットの作成にあたっては、「多くの人に子どもの権利を知ってもらうためにどうすればよいか」について子どもに意見を聴き、「リーフレットに漫画を入れる」「イラストを多めにする」「啓発グッズは繰り返し使えるクリアファイルにする」などの意見を取り入れている。

リーフレット等には、使用している区のキャラクター（なみすけ）のイラストについても、子どもワークショップに参加した子どもたちが、6つの子どもの権利をテーマにデザインしたものである。

○ 杉並区子どもの権利救済委員（第19条～第25条）

2025（令和7）年4月に子どもの権利救済委員を委嘱し、同年9月に相談・救済窓口を開設した。

子どもは、つらい状況にあっても声をあげていいのかわからずに我慢してしまうことが少なくないことから、子どもの悩みを発見し、解決することは非常に重要である。相談・救済窓口は、子どもの権利が侵害されないよう解決する実効性のある仕組みであり、解決のための助言や支援、子どもの権利の保障についての必要な調査や関係者間の調整、子どもの権利を侵害した者に対する影響等に応じた改善の要請等をおこなう。区では、区長の附属機関として、区などの機関から距離感を持って活動できる機関としている。

窓口には、2026（令和8）年1月末時点で131件の相談が寄せられており、内容は、学校生活や人間関係に関すること、いじめ、家庭の問題など多岐にわたる。

5 今後の課題

区において子どもの意見を反映した子ども施策、子ども・子育て支援をすすめていくために、以下のような課題がある。

1点目は、計画の策定、検証、改善において、子どもの権利の視点を取り入れていくことである。こども基本法は、「子どもの意見」に耳を傾け、こども施策の「策定」、「実施」、「評価」の各段階で、意見を反映する措置を取ることを自治体に義務づけている。区は、条例において、子どもの権利の保障に関する施策についての計画を定め、その実施状況について検証し、改善を図ることとしており、区の子ども・子育て施策を展開していくための基本的な方向性と取り組みを示す計画である杉並区子ども家庭計画に、子どもの権利の保障に関する施策についての計画を包含したところである。2026（令和8）年度からは、子ども等の意見を聴きながら、この計画を検証、改善していくことになる。

2点目は、子どもが安心して意見を表明しやすい環境の整備である。区ではこれまで、子どもワークショップを中心とした子どもの意見聴取

の取り組みを進めてきたところであるが、子どもの多様なニーズに応え、施策をより実効性のあるものにするためには、対面で話すことが苦手な子どもや、自分のペースで考えたい子どもなどを含む、様々な子どもの声を聴くことが重要である。そのため、これまでの対面による方法に加え、郵送やウェブフォームによる非対面での意見を聴く機会を設けていきたいと考えている。

3点目は、職員のスキル向上と体制整備である。

子ども基本法では、「こども施策」を「こどもに関する施策及びこれと一体的に講ずべき施策」としており、子どもの健やかな成長に対する支援、妊娠・出産・子育てに対する支援を主な目的とする施策に加え、教育施策や医療施策などの幅広い施策が含まれるとされている。このため、子どもに直接かかわる部署に限らず、区職員は、担当業務が子どもにどのように関係し、どのように意見を把握して施策に反映することができるか検討することが求められる。前述のとおり、区では、「杉並区子どもの意見を聴いて反映するための手引き」を作成したところであり、今後は、この手引きを活用し、子どもの意見を聴く際に押さえるべき要点や、安心して意見を表明できる環境を整えるための留意事項等を周知していきたいと考えている。

おわりに

子どもの権利を保障することは、子どもの最善の利益を最優先に考えることであり、行政だけでなく地域全体の文化を育てる営みでもある。杉並区は、子どもの声を尊重し、その声を施策へ反映し、結果を子どもに返すという循環を実現してきた。今後も、関係主体がそれぞれの役割を果たしながら、すべての子どもが安心して、自分らしく生きることができるとのまちの実現に向け、取り組みを着実に進めていく。