

## こども基本法と学校

### —こども施策への意見反映に向けて求められる教育の転換—

安部芳絵

#### 1. 序論 こども基本法元年で文部科学省・学校に求められることは何か

2022年6月15日、参議院本会議にて、こども基本法およびこども家庭庁設置法が可決、成立した。これにより、2023年4月にこども基本法が施行され、こども家庭庁が発足する。

こども基本法第1条では、「この法律は、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、次代の社会を担う全てのこども<sup>1</sup>が、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現を目指して、社会全体としてこども施策に取り組むことができるよう、こども施策に関し、基本理念を定め、国の責務等を明らかにし、及びこども施策の基本となる事項を定めるとともに、こども政策推進会議を設置すること等により、こども施策を総合的に推進することを目的とする」として、日本国憲法と並んで子どもの権利に関する条約の精神にのっとることが明記されている。

子どもの権利条約は、1989年に国連総会において全会一致で採択され、日本政府も1994年に批准した国際条約である。この条約により、国際社会は子どもにとって一番よいこと（第3条子どもの最善の利益）を子どもに聴いて（第12条子どもの意見表明権）子どもとともに考えていく方向に大きく転換した。条約のうち、第2条差別の禁止、第3条、第6条生命への権利、生存発達の確保、第12条を一般原則といい、子どもに関するあらゆることを実施するときにはこの4つ全ての権利が保障されていることが重要となる。

本稿では、こども基本法の施行とこども家庭庁の発足により、今後、文部科学省にどのような対応が求められるのか、そして学校現場に求められる役割は何かを検討する。

#### 2. こども基本法にみる「こどもの意見」に関する条文

こども基本法第3条では、こども施策を行う際の基本理念を定めている。ここでは、子どもの権利条約の一般原則を織り込んだ形でこども施策の基本理念が定められている<sup>2</sup>（野村、2023: 13）。第1項において差別の禁止、第2項では、成長・発達の権利とともに福祉・教育の権利への言及がある。第3項では、「全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して<sup>3</sup>意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること」として、子どもの意見表明権についての規定がある。第4項では「全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて<sup>4</sup>、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること」として、子どもの最善の利益に触れている。

子どもの意見についてより具体的に定めたのがこども基本法第11条である。11条では、「国及び地方公共団体は、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

対象となる子ども又は子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、国及び地方公共団体に対し、「子ども施策」の策定・実施・評価にあたって子どもと養育者の意見を反映せることを定めたものである。11条は義務であり、今後、国だけでなく全国の自治体の実施しなければならない。

### 3. 子ども基本法第11条と「子ども施策」

ところで、「子ども施策」とは具体的に何を指すのであろうか。子ども基本法第2条では、子ども施策を「子どもに関する施策及びこれと一体的に講ずべき施策」と定義した。具体的には、「新生児期、乳幼児期、学童期及び思春期の各段階を経て、おとなになるまでの心身の発達の過程を通じて切れ目なく行われる子どもの健やかな成長に対する支援」、「子育てに伴う喜びを実感できる社会の実現に資するため、就労、結婚、妊娠、出産、育児等の各段階に応じて行われる支援」、「家庭における養育環境その他の子どもの養育環境の整備」である。「新生児期、乳幼児期、学童期及び思春期の各段階を経て、おとなになるまでの心身の発達の過程を通じて切れ目なく行われる子どもの健やかな成長に対する支援」という表現からは、中高生世代がその対象であることがわかる。

子ども家庭庁設立準備室は、2022年11月14日に「子ども基本法に基づく子ども施策の策定等への子どもの意見の反映について」事務連絡を発出した。事務連絡では、「第11条で、子ども施策の策定等に当たって子どもの意見の反映に係る措置を講ずることを国や地方公共団体に対し義務付ける規定が設けられて」いることを踏まえ、地方公共団体が「子どもの最善の利益を実現する観点から、子どもの意見を年齢や発達の程度に応じて積極的かつ適切に子ども政策の策定等に反映」するため「質疑応答集(Q&A)(別紙)」をとりまとめたものである。

Q2では、「子ども施策といっても幅広いが、どの施策に関して子どもの意見を聴く必要があるのか。」とある。これに対して「子どもの健やかな成長に対する支援等を主たる目的とする施策に加え、教育施策、雇用施策、医療施策など幅広い施策」が含まれるとの見解を示している<sup>5</sup>。子ども基本法第3条3にある「全ての子どもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること」と合わせて考えれば、当然、学校教育も子ども施策に含まれる。

### 4. 子ども基本法第11条の実施で求められる文部科学省の対応

上述した通り、子ども基本法第11条で想定されている施策への子どもの意見反映には、学校教育に関することも含まれる。しかしながら、学校での子どもの意見反映には多くの課題がある。そこで、文部科学省に求められる対応を考える。

第一に、子どもの意見反映の土台となる子どもの権利条約の認知度の低さである。たとえば、公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(以下、SCJ)が2022年3月に実施したアンケート調査では、「内容までよく知っている」と回答した教員はわずか21.6%であった(SCJ, 2022)。

子どもの権利条約についての教員の理解度の低さについて宮下は、文部科学省が(a)大学の教職課程で子どもの権利条約についての学習を必修化していないこと、(b)学習指導要領に子ど

もの権利条約の学習を入れていないこと、(c)文科省『生徒指導提要』に校則改善や授業改善、施設・設備の改善などで子どもの権利条約に基づいて学校運営への子どもの参加を保障することが入っていなかったことの3点を、その原因として指摘した(宮下、2023:38)。

今般改訂された「生徒指導提要」(文部科学省、2022)では、「まえがき」において、以下のような記述が見られる。

本年6月に「こども基本法」が成立し、子供の権利擁護や意見を表明する機会の確保等が法律上位置付けられました。子供たちの健全な成長や自立を促すためには、子供たちが意見を述べたり、他者との対話や議論を通じて考える機会を持つことは重要なことであり、例えば、校則の見直しを検討する際に、児童生徒の意見を聴取する機会を設けたり、児童会・生徒会等の場において、校則について確認したり、議論したりする機会を設けることが考えられます。児童生徒が主体的に参画することは、学校のルールを無批判に受け入れるのではなく、児童生徒自身がその根拠や影響を考え、身近な課題を自ら解決するといった教育的意義を有するものと考えています。

こども基本法の成立を受け、子どもが意見を表明する機会として校則の見直しが例示されている。さらに、「第1章生徒指導の基礎 1.5 生徒指導の取組上の留意点」「1.5.1 児童生徒の権利の理解」として、子どもの権利条約と一般原則への言及をした上で、「安全・安心な学校づくりは、生徒指導の基本中の基本であり、同条約の理解は、教職員、児童生徒、保護者、地域の人々等にとって必須だと言えます。」と述べた(文部科学省、2022:33)。

こども基本法第15条では、「国は、この法律及び児童の権利に関する条約の趣旨及び内容について、広報活動等を通じて国民に周知を図り、その理解を得るよう努めるものとする」と規定している。このことから、学校においても、子どもの権利条約の普及啓発は重要であるといえる。とはいえ、教職員が子どもの権利条約を児童生徒に教えることができるかどうかという点では不安が残る。宮下が指摘したように、教職課程において子どもの権利条約は必修ではないからである。子どもの権利条約は、子どもに関するあらゆることを考える際のものさしであり、子どもと向き合い判断に迷った際のよりどころとなるものである。しかしながら、教員養成段階で学ぶ機会は必修化されておらず、生徒指導提要に書かれたからと言って、すぐに子どもの権利を尊重した生徒指導ができるとは言い難い状況にある。教職課程コアカリキュラムに、学校におけるこどもの意見反映の土台として子どもの権利条約を位置づけ、教員養成段階で子どもの権利条約を学ぶ機会を保障することが期待される。

憂慮するのは、いわゆる「5.20 文部事務次官通知」が今もって撤回されていないことである。子どもの権利条約の批准に際し、1994年5月20日に当時の文部事務次官坂元弘直の名で「「児童の権利に関する条約」について(通知)」(文初高第149号、平成6年5月20日)が发出された。子どもの権利条約第12条に関しては、「5. 本条約第12条1の意見を表明する権利については、表明された児童の意見がその年齢や成熟の度合いによって相応に考慮されるべきと

いう理念を一般的に定めたものであり、必ず反映されるということまでをも求めているものではないこと。なお、学校においては、児童生徒等の発達段階に応じ、児童生徒等の実態を十分把握し、一層きめ細かな適切な教育指導に留意すること」と記されている。

平野は、こども基本法の国会審議において法案の提案者を代表した木原稔衆議院議員（自民党）が、「学校教育についても、法律の定義上、子ども施策と位置づけることはできる」「条約の4原則について定めた子ども施策の基本理念も、当然、学校教育にも及ぶ」旨の答弁を繰り返した一方で、文部省通知を引き合いに出して「現行教育法体系のもとでも条約の趣旨が考慮されてきた」という趣旨のことを述べている（衆院内閣委員会、5月13日）点から、学校現場において効果的な取り組みが行われることへの不安を指摘した（平野、2022）。林も当該通知がいまもって撤回されていないことに対し、「子どもの意見を聞くというより、むしろ教育指導に従うことのほうが優先するという、いわば歯止め規定が書かれている」と懸念を示した<sup>6</sup>（林、2023:229）。

学校教育における子どもの意見反映を促すためにも、当該通知の早期撤回が求められる。

#### 5. 結論 学校に求められる役割—子どもは校門をくぐることによって人権を失うわけではない

国連子どもの権利委員会は、教育の目的に関する一般的意見1号<sup>7</sup>において以下のように述べている。

8. 第2に、本条は教育への権利が促進されるプロセスを重視している。したがって、その他の権利の享受を促進しようとする努力が教育プロセスのなかで伝えられる価値観によって阻害されてはならず、逆に強化されなければならない。これには、カリキュラムの内容だけでなく、教育プロセス、教育方法、および、家庭か学校かその他の場所かは問わず、教育が行なわれる環境が含まれる。子どもは校門をくぐることによって人権を失うわけではない。したがって、たとえば教育は子どもの固有の尊厳を尊重し、第12条1項にしたがって子どもの自由な意見表明や学校生活への参加を可能にするような方法で提供されなければならない。教育はまた、第28条2項に反映された規律の維持への厳格な制限を尊重する方法で提供され、かつ学校における非暴力を促進するような方法で提供されなければならない。委員会は、総括所見のなかで、体罰を使用することは子どもの固有の尊厳も学校の規律に対する厳格な制限も尊重しないことであるとしてくりかえし明らかにしてきた。第29条1項で認められた価値観を遵守するためには、学校が完全な意味で子どもにやさしいものとなり、かつあらゆる点で子どもの尊厳に一致していなければならないことは明らかである。学校生活への子どもの参加、学校共同体および生徒会の創設、ピアエデュケーションおよびピアカウンセリング、ならびに学校懲戒手続への子どもの関与が、権利の実現を学習および経験するプロセスの一環として促進されなければならない。〔一般的意見1号、2001年、パラグラフ8〕

一般的意見1号が指摘するように、「子どもは校門をくぐることによって人権を失うわけではな



い」のである。教職員の子どもの権利条約の理解を阻むものとして、コアカリキュラムや文部事務次官通知等の課題は残るものの、これらが解決されるまで現場が何もしないということはありません。

第一に、教職員の「よかれ」で判断するのではなく、子どもの声を聴いて共に決める方向へシフトチェンジすることである。子どもの権利条約は、先に述べた通り、子どもにとって一番よいことを子どもと共に考えていく国同士の約束事であった。学校において、子どもにとって一番よいことを教職員の「よかれ」に基づき大人だけで決めるのではなく、子どもの声を聴きながら子どもとともに決める方向に転換していくことが肝要である。

第二に、子どもから出された意見をどう施策につなげるのかである。子どもから出された意見は、それだけではなかなか施策につなぐりにくい。そこで、子どもの声と施策をつなぐ役割が求められる。たとえば、東京都子供・子育て会議では、東京都子供・子育て支援総合計画（第2期）中間見直し（案）に対する意見募集を、2023年1月30日～2月28日まで実施した<sup>8</sup>。意見の提出方法は、インターネット、電子メールまたは郵送のいずれかであり、都HP、都こどもHP、都LINE、Twitter、出産応援事業メルマガなどで周知したところ、意見提出総数は964名であり、そのうち小中高生世代の子どもは81名（小：8名、中：71名、高：2名）であった。意見募集を知ったきっかけに目を転じると、大人は「出産応援事業メルマガ（307名）」、「都HP（160名）」、「都LINE（90名）」の順に多くなっているが、子どもは「学校の先生方（68名）」、「家族から（6名）」、「都HP（2名）」となっている。「チルドレンファースト」を掲げる東京都では、このほかにもさまざまな施策への子どもの意見反映の取組を行っているところであるが、子どもの声と施策をつなぐハブとして学校が役割を果たすことが期待される。なお、生徒指導は学校がその役割を果たすための重要な要素となるが、詳細は別稿に譲ることとする。

本稿では、施策への子どもの意見反映の下地となる子どもの権利条約を学校に活かす具体的な実践や教材について言及することができなかった。子どもの権利条約を学校に活かす取り組みとしては、ユニセフ協会による「ユニセフと考える「子どもの権利条約」を生かした学校・園づくり」<sup>9</sup>が、教材としてはSCJと工学院大学による子どもの権利と子どもの貧困を知り、考えることのできる中高生世代向けデジタルコンテンツ「あなたのミカタ！権利がワカルと世界がカワル」が参考になる。改定された生徒指導提要の実施と合わせて、検討が必要と考える。今後の課題としたい。

#### 参考文献一覧

喜多明人 2009「第12条 意見表明権」喜多明人ほか『逐条解説 子どもの権利条約』日本評論社 pp.99-105

公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 2022「学校生活と子どもの権利に関する教員向けアンケート調査結果」

野村武司 2023「こども基本法で問われる自治体の役割」後藤・安田記念東京都市研究所『都市問題』vol.114 pp.13-21

平野裕二「「こども基本法」成立 ～学校現場に子どもの権利を根づかせていく必要性～」国際人権ひろば No.165

林大介 2023「子ども施策に子どもの声(子どもの意見)を反映するためにさらに取り組むべきこと」NTTデータ経営研究所『こども政策決定におけるこどもの意見反映プロセスの在り方に関する調査研究 報告書』pp.228-230

宮下与平 2023「日本の生徒参加による主権者教育は今」荒井文昭ほか『世界に学ぶ 主権者教育の最前線 生徒参加が拓く民主主義の学び』学事出版 pp.9-44

文部科学省 2022『生徒指導提要』

---

<sup>1</sup> こども基本法第2条では、「この法律において「こども」とは、心身の発達の過程にある者をいう。」とし、子どもの年齢を限定していない。これに対し、国連子どもの権利条約では子どもは18歳未満を指す。なお、欧州評議会「18歳未満の子ども・若者の参加についての閣僚委員会勧告」(2012)では、子ども・若者とは18歳未満のすべての子どもを指している。同勧告によると、日常的に「若者(young people)」は12,3歳以上を指して用いられることが多く、13-17歳の人々は自分のことを「こども」ではなく「若者」と認識していることが多いのが一般的であるとしている。こども基本法が想定する18歳以上30歳までとは大きく異なることに、注意が必要である。そもそも18歳未満の子どもには選挙権がないため投票行動で意思表示を行うことができず、社会的にも一般に18歳以上とは異なる捉え方をされている。よって、意見を聴くためにより手厚い対応が必要になる。なお、「18歳未満の子ども・若者の参加についての閣僚委員会勧告」(2012)の翻訳は平野裕二による。<https://w.atwiki.jp/childrights/pages/331.html>

<sup>2</sup> こども家庭庁設置法も同様であり、第3条では「こども家庭庁は、心身の発達の過程にある者(以下「こども」という。)が自立した個人としてひとしく健やかに成長することのできる社会の実現に向け、子育てにおける家庭の役割の重要性を踏まえつつ、こどもの年齢及び発達の程度に応じ、その意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮することを基本とし、こども及びこどものある家庭の福祉の増進及び保健の向上その他のこどもの健やかな成長及びこどものある家庭における子育てに対する支援並びにこどもの権利利益の擁護に関する事務を行うことを任務とする。」として一般原則が織り込まれている。

<sup>3</sup> これに対して、子どもの権利条約第12条では「その子どもに影響を与えるすべての事柄について(in all matters affecting the child)」という表現を用いていることに留意したい。

<sup>4</sup> 「年齢及び発達の程度に応じて」という文言は、子どもの権利条約に鑑みるならば、年齢や発達を理由に権利を制限するものではなく、どの年齢・発達の状況にある子どもにも意見表明権があること、正当に重視されることが求められていると解される(喜多、2009:104)。このとき、親の指示および指導も考慮される。この点に関して国連子どもの権利委員会は、一般的意見12号パラグラフ84で「子どもは指示および指導に対する権利を有するのであるが、この指示および指導は、子どもの知識、経験および理解力の欠如を補うようなものでなければならず、かつ、同条で述べられているように、子どもの発達しつつある能力による制約を受けるものである。子ども自身の知識、経験および理解力が高まるにつれて、親、法定保護者または子どもに責任を負うその他の者は、指示および指導を、子ども自身の気づきを促すための注意喚起およびその他の形態の助言に、そしてやがては対等な立場の意見交換に、変えていかなければならない。このような転換は、子どもの発達の固定された時点で生じるのではなく、子どもが自分の意見を表明するよう奨励されるなかで着実

---

に進行していくものである。」と述べている。子どもが発達しつつある主体であり、「子ども自身の気づきを促すための注意喚起およびその他の形態の助言」から「対等な立場の意見交換」へ変えていくという指摘は、生徒指導を考える上でも参考になる。

<sup>5</sup> 具体的には、各地方公共団体が個々の施策の目的や子どもの声・反応を踏まえつつ取り組んでいくことを示している。

<sup>6</sup> 平野も、「「こども基本法案」に対する付帯決議でも、「教育及び子どもの福祉に係る施策のより一層の連携確保」が要請されており、とくに人権／子どもの権利教育を含む子どもの権利擁護との関連で、文科省がこれまでの消極的姿勢を転換することが必要である」と指摘した（平野、2022）。

<sup>7</sup> 平野裕二訳

<http://childrights.world.coocan.jp/crcccommittee/generalcomment/genecom1.htm>

<sup>8</sup> 詳細は東京都 HP 参照

<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/katei/kodomokosodatekaigi/index.html>

<sup>9</sup> 子どもの権利条約の視点を学級経営に取り入れた学校での実践記録などが参考になる。ユニセフ協会のウェブサイト (<https://www.unicef.or.jp/kodomo/cre/>) のほか、教育新聞「子どもの権利に基づく学級目標 ユニセフが CRE の研修会」2023 年 1 月 20 日付 ([https://www.kyobun.co.jp/news/20230120\\_03/](https://www.kyobun.co.jp/news/20230120_03/)) などを参照。