

子どもに関する政策討論会議 提 言 書（正副座長素案）

目 次

I	はじめに	1
II	提 言	3
1	三重県子ども条例の改正	3
2	子ども施策の展開	5

令和6年〇月〇日

三重県議会

I はじめに

核家族化の進行、共働き世帯の増加、地域コミュニティの希薄化、デジタル化の進展、経済格差の拡大など、子どもを取り巻く社会環境は近年大きく変化しており、孤独・孤立、いじめ、不登校、ひきこもり、虐待、貧困といった困難を抱える子どもの数は増加している。また、いくつかの困難が複合的に表れ、その困難の解決を更に複雑なものとしているケースも見られる。

昨今、とりわけ子どもたちに大きな影響を与えたのは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大であった。未知のウイルスへの対応ということもあり、やむを得ない側面はあったにせよ、接触を減らすことや密を避ける観点から、学校の休業措置や学校行事の自粛・縮小、給食の際の黙食、不要不急の外出の自粛要請などの感染防止対策がなされた。

そのような対策が長期化する中で、ストレスを抱える子どもや不登校になる子どもの増加が報告されている。また、学校、地域及び家庭における様々な体験活動は、社会で生きる力を育む効果があると言われているが、その体験機会が激減したことによる子どもの心身の健やかな成長への影響が危惧されるところである。

新型コロナウイルス感染症の拡大という非常事態において、感染防止対策を優先することにより、児童の権利に関する条約によって保障されている様々な権利が損なわれる側面もあったことを大きな課題として認識し、実施された感染防止対策の十分な検証を踏まえた上で、今こそ、子どもの権利と最善の利益を保障する子ども施策を実現していかなければならない。

こうした状況の中、国においては、令和5年4月にこども家庭庁が創設され、こども基本法（令和4年法律第77号）の制定やこども大綱の策定など、子どもの最善の利益を第一に、子どもの視点で、子どもを取り巻くあらゆる環境を視野に入れながら、「全てのこどもが身体的・精神的・社会的に幸福な生活を送ることができる社会」をめざし、社会全体で後押しするための取組が進められている。

本県においても、様々な困難を抱える子どもの増加や国の動きなどを踏まえ、三重県子ども条例（平成23年三重県条例第5号）の改正や「三重県こども計画（仮称）」の策定に向けた動きが本格化するなど、令和6年度は、子ども施策を更なるステージへ進める上で大変重要な年を迎えることとなる。

本県議会では、令和5年6月に、子どもに関する喫緊の政策課題について子どもに寄り添った政策立案及び政策提言をするため、子どもに関する政策討論会議を設置し、三重県子ども条例の改正に向けた検討のほか、新型コロナウイルス感染症による子どもへの影響や子どもの貧困への対応を中心に、執行部や有識者からの聴き取り調査、県内調査、委員間討議などを行ってきた。

このたび、これらの調査や討議を基に、三重県議会として、子どもに関する喫緊の政策課題について次のとおり提言する。

Ⅱ 提言

1 三重県子ども条例の改正

三重県子ども条例は、制定当初、子ども自身の力を伸ばし、健やかな育ちを支える子育て支援の考え方に基づき、子どもたちの力を伸ばす、支えるという思いを社会全体で共有できるように子育てを支える地域社会づくりを推進することを目的に制定された。

まもなく制定から13年が経過しようとしているが、直近の県内のいじめ、不登校、自殺、児童虐待相談対応件数は過去最多となるほか、新型コロナウイルス感染症による子どもの心身への影響、子どもの貧困やヤングケアラーといった新たな課題が顕在化するなど、子どもの置かれている状況は厳しさを増している。

そのような中、国では令和5年4月に幅広い子どもの問題に一元化して対応することを目的に、こども家庭庁が設置され、「こどもまんなか社会（※）」の実現を目指した子ども施策が進められている。

こうした動きを受け、県において、児童の権利に関する条約で定められている子どもの権利は保障されているか、失われている権利は無いのか、いったん立ち止まり、振り返る必要がある。

子どもは社会の宝であり、一人一人かけがえのない存在である。そして、生まれながらにして人としての尊厳と権利を持っている。

児童の権利に関する条約では、子どもに対するあらゆる差別の禁止、子どもの最善の利益の確保、生命・生存・発達の権利及び子どもの意見の尊重を一般原則として掲げている。

これらの子どもの尊厳と権利が保障され、全ての子どもが置かれている環境等にかかわらず、健やかで安全・安心に成長し、自己肯定感を持ちながら、将来にわたり幸せな状態（ウェルビーイング）で過ごすことができるよう支えていくことは、我々大人の責務である。

また、子どもが自らのことについて自由に意見を表明できる機会を設け、社会の在り方や形成に関わることで、子どもの自己実現を後押しし、社会の一員として主体性を高めていくことも大切である。

県は、これらの責務を改めて認識し、子どもの権利が保障される社会の実現に向け、子どもの意見を聴き、子どもの目線に立ちながら、全庁が一体となり子ども施策を総合的に進めていくことが何より重要である。

上記を踏まえ、現行の子どもの権利を守るための地域社会づくりを目的とした条例の考え方を見直し、子どもの権利保障を軸とし、あらゆる子ども施策の推進において踏まえるべき理念を示すものに改正する必要がある。

(※) こども大綱が目指す「こどもまんなか社会」
＝「全てのこども・若者が、日本国憲法、こども基本法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、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、ひとしくその権利の擁護が図られ、身体的・精神的・社会的に将来にわたって幸せな状態で生活を送ることができる社会」

- 三重県子ども条例を改正するに当たっては、以下の項目について検討を加えること。
- (ア) 子どもの権利の保障を軸とし、子ども施策の推進において踏まえるべき理念を示すこと。また、子どもの権利について明示すること。
 - (イ) 「子ども」の定義について、「18歳未満の者」に限定せず、条例改正の趣旨を踏まえ、適切なものに見直すこと。
 - (ウ) 近年の子どもを取り巻く社会情勢の変化及び課題について言及すること。
 - (エ) 子どもの参画を得て改正手続を進めること。
 - (オ) それぞれの主体に係る役割を共通した認識の下で果たせるよう、それらの役割の対象及び内容について明確化するとともに、求める施策等について具体的な取組例を含めながら丁寧に県民に説明すること。

2 子ども施策の展開

子ども施策とは、子どもの健やかな成長につながる施策のほか、結婚・妊娠・出産・子育てに対する支援を目的とする施策全般を指すが、本政策討論会議では、子どもの健やかな成長につながる子どもへの直接的な支援に係る施策に焦点を絞り、議論してきた。

ここでは、今後子ども施策を進める上で必要な視点と今後注力して取り組むべき事項について、本政策討論会議内で出た意見を取りまとめる。

全ての子どもは、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立が図られることなどを保障される権利を持っている。

しかしながら、いじめ、不登校、ひきこもり、貧困、ヤングケアラー、虐待、暴力など子どもが抱える課題は様々である。そうした困難を抱える子どもに対しては、権利の侵害から子どもを守り、救済するための迅速な支援が求められている。

また、本政策討論会議での調査を通して、子ども時代の体験というのは、20年後、30年後、40年後のその人の心身、健康に大きなインパクトを与えるということが分かった。子どもが将来にわたってウェルビーイングで過ごすためには、子ども時代の辛い体験をできる限り減らし、辛いときに家族が側にいてくれたり、自分の気持ちを聴いてもらえるというような多くのポジティブな体験を重ね、一人一人の子どもが、かけがえのない存在と認められ、自己肯定感をもって成長することが必要である。

このことから、全ての子どもが生まれ育った環境等にかかわらず、健やかで安全・安心に成長し、自己肯定感を持ちながら、将来にわたりウェルビーイングで過ごすことができるよう、喫緊の課題への対応はもちろんのこと、将来子どもに与える影響を見据えながら、子ども施策を展開することが必要である。

具体的には、子どもを権利の主体として認識し、子どもの最善の利益を図りながら、以下の視点で施策を進めていくことが考えられる。

<施策を進める3つの視点>

- (1) 全ての子どもが健やかで安全・安心に成長できる
- (2) 生まれ育った環境にかかわらず誰一人取り残されることなく健やかに成長できる
- (3) 意見を表明し、社会的活動に参画できる

(1) 全ての子どもが健やかで安全・安心に成長できる

子どもは、周囲の大人に支えられながら、乳幼児期のしっかりした愛着形成にはじまり、集団生活や様々な体験から失敗と成功を積み重ねることで自己肯定感を高め、さらに固定観念や価値観にとらわれることなく、自由で多様な選択をし、自分らしく過ごすことで健やかに成長する。

子どもの成育環境は、一義的には家庭での養育や学校教育を通して与えられるものであり、保育園、幼稚園、小学校、中学校、高等学校の各ライフステージを通じて提供される。そのため、保育や教育の環境をより豊かなものにし、家庭、園、学校それぞれが日頃から連携しながら、子どもの成長を切れ目なく支援していくことが必要である。

また、全ての子どもが安全・安心な環境の中で健やかに成長できるよう、ライフステージを通じて、家庭や学校のみならず多様な主体が連携して、以下の子ども施策を実施することを提言する。

① 体験活動の機会の確保

自然体験をはじめ、文化・芸術などに直接触れる体験など、様々な体験活動を経験することは、コミュニケーション能力や自立心、主体性、協調性、チャレンジ精神、責任感、想像力、変化に対応する力、他者と協働する能力といったいわゆる非認知能力を身に着ける上でも大変重要である。

非認知能力を幼少期に身に着けた子は、安定した経済力を得たり、生活保護受給率や逮捕率が低いといった研究結果もあり、非認知能力向上が重要な政策課題であるといえる。

しかしながら、新型コロナウイルス感染症の影響により、様々な学校行事が中止になり、祭りなどの地域での活動も縮小するなど、体験活動の機会が減少しており、将来的な子どもへの影響が懸念されている。

また、近年は、習い事や家族旅行に行ける子どもだけが体験を積み重ねることができる傾向があり、親の経済状況や意識によって体験活動の機会に差が生じる体験格差と呼ばれる事態が生じている。

全ての子どもが成長に応じて、様々な体験活動ができるよう、学校や地域、民間団体等と連携・協働し、地域資源も生かした体験の機会の場を創出するとともに、体験活動の機会に格差が生じないよう取り組む必要がある。

- 学校及び地域、民間団体等と協働し、地域資源を生かしながら体験活動の機会の更なる充実を図るとともに、全ての子どもにその機会が提供できるよう、必要な施策を講じること。
- 体験活動の機会を充実させ、子どもたちにその機会を提供するに当たっては、貧困世帯に対する周知及び参加方法について配慮すること。

② 子どもの居場所づくりへの支援

子どもは、家庭や学校を基盤としながら成長していくが、近年、家庭や学校の中で不安や困難を抱え、孤独や生きづらさを感じている子どもが増えてきている。また、貧困や格差など、子ども自身では解決しがたい課題にぶつかり、SOSを発することができず、問題が顕在化しないままになっている子どもも多い。

そのため、子ども自身が安心して、ここにいて良いと思える場、自分の中で生まれてくる不安や葛藤を表現しながら、様々な人との関わりの中で解消していく居場所が求められている。

また、子どもの居場所は、子どもが自己肯定感を高め、自らを開放し、自分らしく過ごせる場所であり、人や社会と関わる力など将来の自立に向けて生きる力を育む場所としても重要な役割を担っている。

しかしながら、少子化の進展等により、かつてはそれぞれの地域にあった空き地や公園等、子どもが自由に遊び過ごすことのできる場所の減少や、祭り、子ども会といった交流の機会の減少等、地域コミュニティの中で子どもが育つことが難しくなっている。

近年、各地域において、子ども食堂、学習支援の場、プレーパーク等、子どもの居場所づくりの取組が進められているが、子どもが求める居場所は様々であり、子どもの年代やライフステージによっても求められる居場所は異なる。その場を居場所と感ずるかどうかは、子ども本人が決めることであるが、既にある子どもの居場所の充実とあわせて、子どものニーズやライフステージに応じた多様な居場所を提供することが必要である。

- 家庭及び学校に代わる子どもの居場所づくりを行う者に対して、更なる支援を行うこと。
- 子どものニーズやライフステージに応じた居場所の充実を検討すること。

③ 不登校状態にある子どもへの支援

令和4年度における三重県の小学校から高等学校までの不登校児童生徒の数は5,151人で過去最多となっており、不登校に至る過程には、本人、家庭、学校に関わる様々な要因が複雑に絡み合っている場合が多い。

そのため、それぞれの子どもに丁寧に寄り添った支援が求められており、県が施策を展開する上で、不登校の状態にある児童生徒及びその保護者の意見を反映することが必要である。

また、不登校は、どの子どもにも起こり得るものであり、子どもたちは課題が表面化する前からSOSを発信しているケースも多く、こうしたSOSに迅速に対応できるような体制を強化する必要がある。

さらに、全ての子どもに教育の機会を提供できるよう、学校内外の教育支援センターの設置促進・機能強化を図るなど、学びの多様化が求められている。

- 不登校支援施策を策定し、及び実施するに当たっては、フリースクールの関係者、不登校状態にある児童生徒及びその保護者の意見を反映させること。
- スクールカウンセラー（SC）及びスクールソーシャルワーカー（SSW）の配置拡充、校内教育支援センターの設置をはじめとする不登校支援に取り組むこと。
- 不登校状態になる前段階を含め、子どもの SOS を察知し、個々の具体的な課題に対して迅速に対応できるよう、SC や SSW など、多様な人材が指導に携わることができる支援体制や関係者との連携協力体制を充実させ、きめ細かなアウトリーチ型支援等を強力に推進すること。
- 不登校状態にある子どもに対して、多様な学びの場を保障するため、必要な情報を提供するとともに、フリースクール等で学ぶ子どもへの支援の充実その他の必要な施策を講じること。

④ 子どもが安全・安心に情報社会を生きるための環境の整備

スマートフォンやタブレット等を利用した ICT の発展により、誰もが容易に情報入手・発信できる時代となり、ICT の活用は日常生活において欠かせないものとなっている。

情報の豊富さは、プラスに生かせば子どもたちの発想を膨らませ、日常生活の幅を広げ、豊かにするものであり、子どもたちの ICT の活用は今後必須となっている。

しかしながら、精査されていない不確かな情報や、悪質なフェイクニュースが広がりやすくなっており、子どものスマートフォン依存や SNS を利用した犯罪に巻き込まれたりするなど、新たな問題が生じている。

社会の情報化が急速に進展する中、子どもが情報活用能力を身に付け、自らが情報を適切に取捨選択して利用できるよう、児童生徒向けに、情報モラル教育を推進することが重要である。

- インターネットやSNS等の活用について、利用上の注意点を周知するとともに、サイバー犯罪から子どもを守るため、情報モラル教育を推進すること。

(2) 生まれ育った環境にかかわらず誰一人取り残されることなく健やかに成長できる

子どもは、安心して過ごせる環境の中で、様々な支援を受けながら学びや体験を重ね、大人に成長するものである。しかしながら、生まれ育った環境や特性などにより、生活や学習面で困難や生きづらさを抱える子どもがおり、健やかに成長する権利が脅かされている。

生まれ育った環境等にかかわらず誰一人取り残されることなく健やかに成長できるよう、以下の子ども施策を実施することを提言する。

① 子どもの学習支援

厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、子どもの貧困率は低下傾向にあるものの、貧困層に残された子どもの状況が悪化することで、非貧困層の子どもとの間での学力面の格差の拡大が懸念されている。

学習機会や進学機会の喪失により、教育を受ける権利が脅かされるだけでなく、周囲と比較してしまうことで自己肯定感の低下や孤立にもつながることから、貧困は、様々な面で子どもを不利な状況に追い込んでしまう傾向がある。

このことは、大人になってからの生活水準や就労状況にも影響を及ぼすことになり、こうした貧困及び貧困の連鎖を子どもに強いることはあってはならない。

子どもの学習機会を提供する場として、自治体が提供する学習支援のほか、民間団体や教員 OB などのボランティアが実施する学習支援などの取組は始まっているが、住んでいる市町や地域によってその取組に差が生じている。

また、小学生の放課後の遊びや宿題をする身近な場所として、放課後児童クラブがあるが、経済的負担から利用を躊躇するケースが生じている。

そのため、家庭の経済状況にかかわらず、子どもの学習機会が確保されるよう、学習支援の取組をさらに充実させる必要がある。

- 貧困世帯の子どもの学習の機会を十分に確保するため、市町と連携しながら、学習支援の充実を図ること。
- 家庭への経済的負担の軽減など放課後児童クラブに通うことを可能とするための支援を行うこと。

② ヤングケアラーへの支援

ヤングケアラーとは、本来大人が担うと想定されている家事や家族の世話などを日常的に行っている子どもを指す。ヤングケアラーは、年齢や成長の度合いに見合わない重い責任や負担を負うことで本人の育ちや教育に影響があるといった課題があり、心身ともに健やかに育つ子どもの権利が脅かされている可能性がある。

また、家庭内のデリケートな問題であることから、子ども本人が不安や不満を抱えていても言い出せなかったり、子ども本人や家族に自覚がない場合もあり、問題が顕在化しづらくなっている。

ヤングケアラーは、近年、注目されるようになった課題であり、効果的な対策を行うためには、その実態をしっかりと掴む必要がある。また、実態を掴むためにも、家族のケアを担っている子どもが声を上げやすい環境を整える必要がある。

- 学校等と連携してヤングケアラーの実態を把握し、実効性のある支援策を検討すること。
- ヤングケアラーの子どもが声を上げやすい相談窓口の充実を図ること。

③ 特別な支援が必要な子どもへの支援

子ども一人一人は、多様な個性や能力を持っており、同じ場で共に学ぶことで、相互に認め合う心を育み、誰もが活躍できる共生社会の実現につながる。そのような理念の下、学校では、インクルーシブ教育や多文化共生の考え方に基づく教育など、全ての子どもが適切な教育を受けられる環境づくりに取り組んでいる。

近年、発達に課題のある子どもや外国にルーツのある子どもは増加傾向である。こうした子どもは、生活や学習上の困難を抱えており、孤独や不安を感じやすくなっていることから、寄り添った支援が求められている。そのため、一人一人の特性やニーズに応じた指導・支援を行えるよう、その体制をより一層充実させる必要がある。

また、学校で必要な支援を受けていた子どもが大人となり、社会に出たときに、必要な支援が受けられないことによる困難に直面することもある。

このことから、発達に課題のある子ども及び外国にルーツのある子どもの社会参加を見据え、学校・家庭・行政・企業等が連携して、継続的な支援体制を充実させる必要がある。

- 発達に課題のある子ども及び外国にルーツのある子どもが、それぞれの特性やニーズに応じた指導・支援を受けられる体制の充実を図ること。
- 発達に課題のある子ども及び外国にルーツのある子どもが、卒業後も社会の中で自分らしく活躍できるよう、様々な主体が連携し、継続的な就労支援や定着支援に取り組むこと。

(3) 意見を表明し、社会的活動に参画できる

こども基本法においては、児童の権利に関する条約にのっとり、子ども施策の基本理念として、「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、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」が掲げられている。これは、子どもが自分のことについて自由に意見を表明する機会と多様な社会的活動に参画する機会が確保されていることを定めたものである。

子どもの意見を聴き、社会参画を進めることは、社会への影響力を発揮することにつながり、自己肯定感や主体性を高めることにつながっていくと考えられている。

このことから、子どもが社会の一員として、社会の在り方や形成に関わることができるよう、社会全体で子どもが意見を表明する機会を確保し、社会参画を促していくことが必要である。なお、子どもの意見を聴く際は、子どもの意見を聴き取ることだけが目的とならないよう、子どもの気持ちや子どもの視点で考えることが大切である。

また、子どもが意見を表明する機会というのは、子どもが有するあらゆる権利が侵害されたと感じたことを表明することも当然含まれるのであり、権利が尊重されなかったと感じる子どもが相談でき、救済される仕組みを検討する必要がある。

- 子どもが意見表明する機会を充実させるとともに、意見を聴き取る際は、子どもの視点に立ち、その意見を尊重すること。
- 子どもの権利が侵害された際に救済する仕組みを検討すること。

(4) 全体を通して

① 財源の確保

子どもの成長支援に関する施策の充実を図るために必要な安定的な財源について、県民等の理解を得ながら、幅広く検討を進め、その確保に努めること。

② 子どもの視点に立った施策の展開

子どもを権利の主体として認識し、全ての子どもの最善の利益が図られるよう、子ども施策を推進する際は、主担当部局のみならず、全ての部局が子どもの視点をもって施策を展開すること。また、施策の決定にあたっては、子どもの発達に関する専門家の意見や子どもの意見を聴く機会を設けるとともに、そこで出た意見を、最大限尊重すること。

また、子どもに関する計画の目標項目及び目標値については、従来の指標にとらわれることなく、真に子どもに対する支援として適切に検証できるものを設定すること。

(参考) 子どもに関する政策討論会議 検討経緯

令和5年6月に本政策討論会議を設置して以降、計〇回の会議の開催と2回の県内調査を実施してきた。なお、今回の提言項目には反映していないが、本政策討論会議では以下のような意見もあったので、今後の執行部の取組の参考とされたい。

(子ども医療費)

子どもが県内のどこに住んでいても、安心して医療を受けられる環境が整備されるよう、市町間で差がある現物給付のあり方について議論を進める必要があるとの意見があった。

(学校給食)

全ての子どもに食の安全・安心及び栄養バランスの取れた良質な給食を提供することは、子どもの心身の健やかな成長につながることから、給食費の無償化を含め、学校給食の費用負担の在り方について議論を進める必要があるとの意見があった。

<政策討論会議 実施状況>

第1回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年7月10日) ・今後の進め方について
第2回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年8月2日) ・方向性について ・今後のスケジュールについて
第3回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年9月11日) ・執行部からの聴き取りについて

<p>第4回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年9月21日) ・有識者からの意見聴取について①</p>
<p>第5回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年9月29日) ・有識者からの意見聴取について②</p>
<p>第6回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年10月16日) ・委員間討議</p>
<p>県内調査① (令和5年11月2日)</p>
<p>第7回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年11月15日) ・委員間討議</p>
<p>第8回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年11月24日) ・委員間討議</p>
<p>県内調査② (令和5年11月29日)</p>
<p>知事に対する申し入れ (令和5年12月6日)</p>
<p>第9回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年12月18日) ・委員間討議</p>
<p>第10回 子どもに関する政策討論会議 (令和5年12月20日) ・執行部からの聴き取りについて</p>

第 11 回 子どもに関する政策討論会議

(令和 6 年 1 月 19 日)

- ・ 有識者からの意見聴取について③
- ・ 委員間討議

第 12 回 子どもに関する政策討論会議

(令和 6 年 2 月 2 日)

- ・ 委員間討議

子どもに関する政策討論会議 委員名簿

会 派 等 名	委 員 名
座 長（議 長） 副座長（副議長）	中 森 博 文 杉 本 熊 野
新 政 み え	稲 垣 昭 義 小 島 智 子 藤 根 正 典 世 古 明
自 由 民 主 党	石 田 成 生 石 垣 智 矢 龍 神 啓 介
草 莽	東 豊
公 明 党	今 井 智 広
草の根運動いが	稲 森 稔 尚