

(抜粋)

子どもの意見反映に関するガイドライン

— イベントから計画の柱まで、子どもの意見を取り入れてみましょう —



すまいる・あくしょん公式キャラクター
「にじはぴ」

第2版（令和8年3月策定）

目次

1	はじめに	1
	(1) これまでの経緯	1
	(2) ガイドラインの目的	1
2	子どもの権利について学ぶ	2
	(1) 子どもの権利とは	2
	(2) こども基本法で定めていること	3
	(3) 滋賀県子ども基本条例で定めていること	4
	(4) なぜ子どもの意見を聴くのか	5
	(5) 子どもの最善の利益の考慮	6
3	子どもへの意見聴取のポイント	7
	(1) 意見を聴く場面や方法	7
	(2) 意見を聴く流れと留意事項	7

1 はじめに

(1) これまでの経緯

平成元年（1989年）11月に国連総会で「児童の権利に関する条約（以下、「子どもの権利条約」といいます。）」が採択されました。子どもの権利条約の大きな特徴は、子どもを権利行使の主体として保障していることです。従来は、子どもは成長過程にあるという理由から、大人に保護・養育され、管理される対象として考えられてきましたが、この条約では、子どもにも大人と同じ人間としての権利を認め、子どもの「生きる権利」「発達する権利」「保護される権利」に加えて、新たに「意見表明や参加する権利」などを保障しています。

わが国では平成6年（1994年）に、子どもの権利条約を批准し、令和4年6月には子ども施策を社会全体で総合的かつ強力に推進していくための包括的な基本法として「こども基本法」が成立し、令和5年4月に施行されました。

滋賀県においては、平成18年（2006年）に「滋賀県子ども条例」を制定し、子どもが人権を尊重され夢を持って健やかに育ち、子どもを安心して育てることのできる環境づくりを進めてきましたが、条例制定から18年が経過し、子どもを取り巻く環境の変化や、国の動き子ども政策への関心が高まる中、滋賀の全ての子どもが自分らしく、健やかに、安心して育ち、子どもと子どもを取り巻く全ての人々が笑顔で幸せに暮らすことができる滋賀の実現を目指し、令和7年（2025年）、新たに「滋賀県子ども基本条例」を制定しました。

(2) ガイドラインの目的

このガイドラインは、職員自身が子どもの権利について正しい認識をもち、子どもの意見表明の意義などを理解し、こども基本法や滋賀県子ども基本条例に定める子ども施策への子どもの意見の反映を推進するために作成するものです。

2 子どもの権利について学ぶ

(1) 子どもの権利とは

人が人として生きる権利は、全ての人が持っています。大人でも子どもでもその重みは変わるものではありません。どの時代においても、子どもは社会の宝であると大切にされてきましたが、一方で、「まだ子どもだから」と言って子どものことを勝手に決めてしまうこともよくありました。しかし、子どもは「守られるべき存在」であると同時に「権利の主体」でもあるのです。

国連は、平成元年(1989年)に、子どもの基本的人権を国際的に保障するための条約「子どもの権利条約」を採択しました。

18歳未満の児童(子ども)は権利をもつ主体と位置付け、大人と同様にひとりの人間としての人権を認めています。また、大人へと成長する過程において、子どもは年齢に応じた保護や配慮が必要な面もあるため、子どもならではの権利も定めています。

子どもの権利を包括的に明示したこの条約は前文と本文54条からなり、子どもの生存・発達・保護・参加などに関わる様々な権利を具体的に定めています。

「子どもの権利条約」の基本的な考え方は、次の4つで表されます。

命が守られ成長できること

全ての子どもの命が守られ、持って生まれた能力を十分に伸ばして成長できるよう、医療、教育、生活への支援などを受けることが保障されます。

子どもの最善の利益

子どもに関することが決められ、行われるときは、「その子どもにとって最もよいことは何か」を第一に考えます。

差別のないこと

全ての子どもは、子ども自身や親の人種や国籍、性、意見、障害、経済状況など、どんな理由でも差別されず、条約で定める全ての権利が保障されます。

子どもの意見の尊重

子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表明することができ、大人はその意見を子どもの年齢等に応じて十分に考慮します。

※ 子どもの「意見」とは…

子どもの権利条約における「意見」の原文は「view(s)」であり、言語化された意見のみならず、非言語(遊びや身振り、絵等)で表現される意見も含まれます。

(2) こども基本法で定めていること

令和4年6月に成立し、令和5年4月1日に施行されたこども基本法では、子どもの権利条約の精神にのっとり、子どもの意見表明や子どもの意見の反映について、以下のとおり規定されています。

(基本理念)

第3条 こども施策は、次に掲げる事項を基本理念として行われなければならない。

3 全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、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。

4 全てのこどもについて、その年齢及び発達に応じて、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。

(こども施策に対するこども等の意見の反映)

第11条 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こども又はこ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。

こども基本法は、年齢や発達に応じた子どもの意見表明の機会の確保と意見の尊重、子どもの最善の利益の考慮を基本理念として掲げており、子どもの意見を施策に反映するために必要な措置を講じることが国や地方自治体に対して義務付けています。

(3) 滋賀県子ども基本条例で定めていること

令和7年3月に制定した滋賀県子ども基本条例では、子どもの意見表明や子どもの意見の反映について、以下のとおり規定しています。

(基本理念)

第3条

- 3 子どもの権利が守られる社会づくりは、全ての子どもは、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権利および多様な社会的活動に参画する権利を有するものであるとの認識の下に、推進されなければならない。
- 4 子どもの権利が守られる社会づくりは、全ての子どもは、その年齢および一人ひとりの発達の段階に応じて、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を旨として、推進されなければならない。

(子どもの意見の尊重)

第9条 県、保護者、学校等、事業者および県民は、子どもに影響を及ぼす事項に関して子どもの意見を聴き、その意見を尊重することが、社会全体で推進されるよう努めなければならない。

- 2 県、保護者、学校等、事業者および県民は、子どもに影響を及ぼす事項に関して子どもの意見を聴く場合には、次に掲げる事項に留意しなければならない。
 - (1) 子どもが意見を表明するために提供される情報は、子どもにとって十分で、かつ、分かりやすいものであること。
 - (2) 子どもが意見の表明を強要されないこと。
 - (3) 表明された子どもの意見が尊重されること。
 - (4) 意見を聴く内容が子どもの生活に関連する内容であることが子どもに理解されること。
 - (5) 子どもが意見を表明しやすい環境が整備されること。
 - (6) 全ての子どもに対して均等な機会が提供されること。
 - (7) 子どもの意見の表明を効果的に促進するために必要な措置が講じられること。
 - (8) 子どもが安全に意見を表明することができるよう、匿名性の確保その他の必要な措置が講じられること。
 - (9) 子どもの意見に対して適切に応答がされること。
- 3 県、保護者、学校等、事業者および県民は、子どもの意思をくみ取り、その子どもの意見を必要に応じて代弁するよう努めなければならない。
- 4 県は、子どもの意思をくみ取り、その子どもの意見を必要に応じて代弁することができる者の育成を推進するものとする。
- 5 県は、子ども施策の策定、実施および評価に当たっては、当該子ども施策の対象となる子ども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。

条例では、こども基本法の趣旨を踏まえた基本理念を定めるほか、子どもの意見を聴き、その意見を尊重することを社会全体で推進することを定めています。

また、国連子どもの権利委員会 一般的意見 12号(2009)で示された「意見を聴かれる子どもの権利を実施するための基本的要件」を参考に、子どもの意見を聴く際の留意事項(第9条第2項)を定めているほか、子どもの意見を必要に応じて代

弁することや、こども基本法の規定を踏まえた県の子ども施策への子どもの意見反映について定めています。

なお、本条例における「子ども施策」とは、こども基本法と同様、こどもの健やかな成長に対する支援や、結婚・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、教育施策や雇用施策、医療施策など幅広い子どもに関する施策が含まれ、子ども若者部に限らず、全庁を挙げて子どもの意見を反映させるために必要な措置を行うことが求められています。

※ 子どもとは…

こども基本法と同様、『心身の発達の過程にある者』を「子ども」としています。

18歳や20歳といった年齢で必要なサポートがなくならないよう、それぞれの状況に応じて幸せに暮らしていけるように支えます。

※ 子ども施策とは…

こども基本法と同様、子どもに関する施策およびこれと一体的に講ずべき施策からなります。

子どもに関する施策…子どもの健やかな成長に対する支援や、結婚・妊娠・出産・子育て等各段階に応じて行われる支援、子どもの養育環境の整備その他の子どもに関する施策

これと一体的に講ずべき施策…例えば以下の施策が含まれます。

○主たる目的は子どもの健やかな成長への支援等ではないが、子どもや子育てに関する施策

(例) 県民全体の教育の振興、仕事と子育ての両立等の雇用環境の整備、小児医療を含む医療の確保・提供等

○「子どもに関する施策」と連続性を持って行われるべき若者に係る施策

(4) なぜ子どもの意見を聴くのか

子どもは、権利の主体であり、社会を構成する一員です。「まだ子どもだから」と言って子どものことを勝手に決めつけるのではなく、子どもの意見表明権を保障し、子どもは社会の一員であるという観点から、大人と同様に子どもの意見を聴く必要があると言えます。

また、子どもが意見を表明し、それを反映することには、大きく2つの意義があります。1つは、子どもや若者の状況やニーズを的確に踏まえらることで、施策がより実効性のあるものになり、よりよい社会づくりにつながることで、もう1つは、自己効力感の向上など子ども自身の成長や、県政への関心醸成など社会の理解につながることで、そのためには、意見を表明する機会を設けるだけでなく、子どもへの応答（フィードバック）を行うことが重要です。

(5) 子どもの最善の利益の考慮

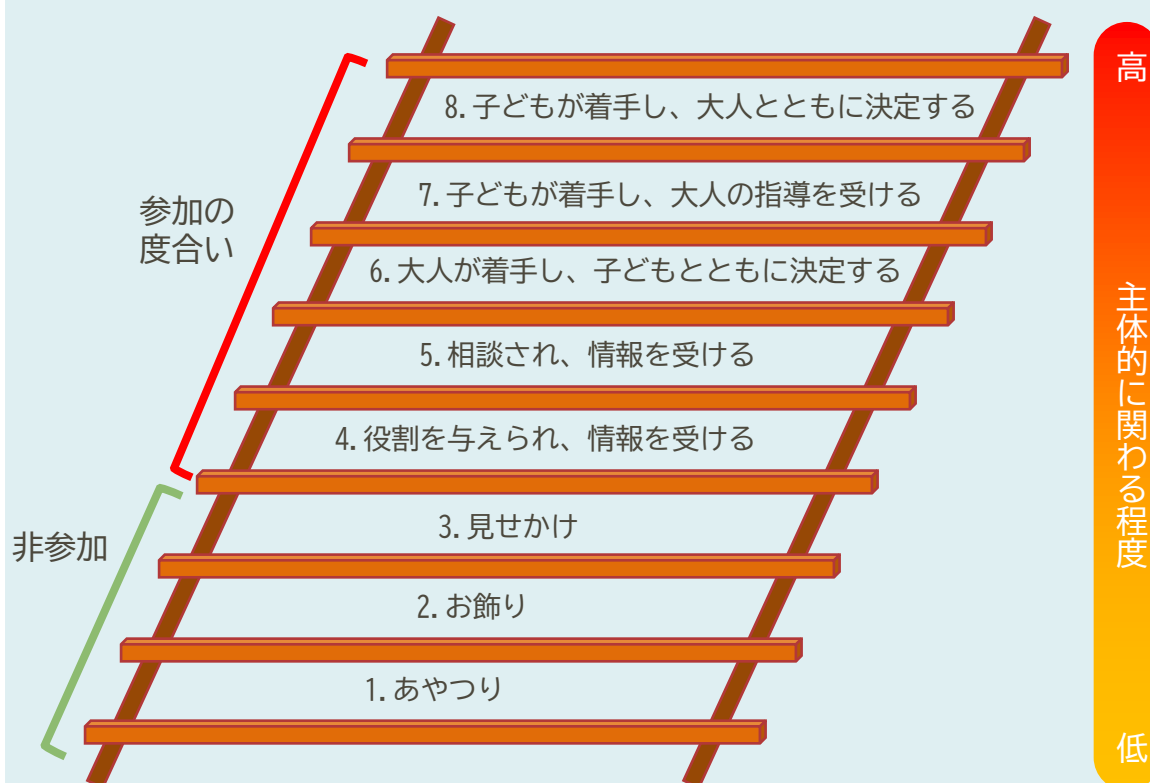
子どもの意見を聴くことは、子どもの言いなりになることではありません。子どもの意見を聴くうえで大切な考え方が、子どもの権利条約の4原則の1つでもある「子どもの最善の利益を考慮する」ことです。

これは、「子どもの人生にとって最も善いことは何か」を考えることです。子どもの意見がその年齢および一人ひとりの発達の段階に応じて尊重すべきものと認められる場合であっても、別の考慮要素と比較衡量して合理的に判断した結果、子どもにとって最善とは言い難いと認められる場合には、子どもの意見とは異なる結論が導かれることはあり得ます。

そのような点も含めて子どもに丁寧にフィードバックすることが、意見を聴く側の応答責任であるとともに、子ども自身の成長につながります。

『参加のはしご』

アメリカの心理学者であるロジャー・ハートが提唱した「参加のはしご」の考え方では、子どもの社会に参加する段階を8つに分け、1～3段目の「あやつり」「お飾り」「見せかけ」の参加は、そもそも参加ではなく、4段目の「役割を与えられ情報を受ける」からが参加であり、段を上がるごとに子どもの参加の度合いが高まり、8段目は「子どもが着手し、大人とともに決定する」状態とされています。これは、常に8段目で子どもの参加を実践しなければならないということではなく、状況に応じて適切に参加のあり方を選択していく考え方が重要です。



3 子どもへの意見聴取のポイント

こども基本法および滋賀県子ども基本条例において、子ども施策を策定し、実施し、および評価するに当たっては、当該子ども施策の対象となる子どもの意見を反映させるために必要な措置を講ずることが求められています。

この項目では、子どもの意見を聴くにあたっての各段階における考え方や留意点を示しています。これを原則としつつ、聴く内容や子どもの年齢等に応じて、工夫しながら無理のない方法で進めていくことが大切です。

(1) 意見を聴く場面や方法

子どもの意見を聴く場を作って対話し、意見を受け止め、施策に反映していくことが求められますが、意見を聴く機会をつくる方法は様々あります。

■ 継続的な方法

- ・ 審議会・懇談会の委員への登用
- ・ 子どもを構成員とする会議体の設置

継続的に意見を聴く方法は、子どもの意見を聴く土壌をつくることにつながり、時間をかけて取組を進めることができることから、意見の実現や企画・運営、評価の場面に適しています。

■ 不定期・スポット的な方法

- ・ 子どもが参加しやすいように工夫したパブリックコメントの実施
- ・ ワークショップの開催
- ・ アンケートの実施

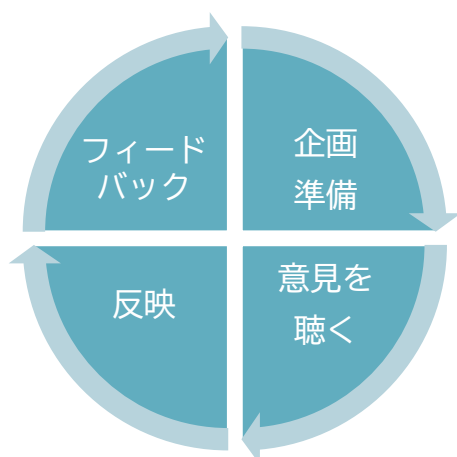
不定期・スポット的な方法は、子どもが気軽に参加しやすく、多様な声を聴くことができることから、ニーズを聴いたり、アイデアを募ったりする場面に適しています。

(2) 意見を聴く流れと留意事項

子どもの意見を聴き、子ども施策に反映することは、施策の企画・計画段階から実施段階、評価段階のどの段階でも行うことができます。

いずれの段階においても、子どもの意見を聴き反映するには企画・準備を行った上で、意見を聴いて受け止め、施策に反映し、どのように反映されたかをフィードバックするというステップがあり、これらを一連のサイクルとして回すことが基本的な考え方です。

【意見反映プロセスの全体像】




- 企画準備
 - 意見を聴く対象を検討する
 - テーマを設定する
 - 実施体制を作る
- 意見を聴く
 - 聴く側の姿勢や体制を整え、意見を伝えやすい工夫や配慮を行う
 - 意見を表明する選択肢を用意する
 - 振り返りをする
 - 応答する
- 反映
 - 聴いた意見を受け止めどう反映するか検討する
- フィードバック
 - 聴いた意見がどのように扱われたのか説明する

また、この項目で示す留意事項には、国連子どもの権利委員会 一般的意見 12 号（2009）で示された「意見を聴かれる子どもの権利を実施するための基本的要件」を基に滋賀県子ども基本条例で定めた意見を聴く際の留意事項も盛り込んでいます。

意見を聴く際の留意事項（条例第9条第2項）

- ①子どもが意見を表明するために提供される情報は、子どもにとって十分で、かつ、分かりやすいものであること。
- ②子どもが意見の表明を強要されないこと。
- ③表明された子どもの意見が尊重されること。
- ④意見を聴く内容が子どもの生活に関連する内容であることが子どもに理解されること。
- ⑤子どもが意見を表明しやすい環境が整備されること。
- ⑥全ての子どもに対して均等な機会が提供されること。
- ⑦子どもの意見の表明を効果的に促進するために必要な措置が講じられること。
- ⑧子どもが安全に意見を表明することができるよう、匿名性の確保その他の必要な措置が講じられること。
- ⑨子どもの意見に対して適切に応答がされること。

（以降、主に関連する項目に「」と示します。）

■ 企画・準備する

○意見を聴く対象を検討する **留意事項** ⑥

- ・施策の対象となる子ども・若者の範囲を適切に設定します。
- ・意見聴取の対象が特定の範囲に偏らないよう留意します。
- ・意見を聴く機会が十分に確保されるよう、広報や意見聴取の方法を工夫します。

○テーマを設定する **留意事項** ④

- ・わかりやすく、意見を言いやすいよう、設問の設定を工夫します。
- ・子ども・若者が意見を言いたいテーマを選べるよう仕組みを工夫します。

○実施体制を作る **留意事項** ①⑤⑦

- ・意見を聴く体制をつくるため、必要により外部人材の活用や連携を図ります。
- ・子ども・若者の年齢、特性、発達の段階等に応じて必要な配慮をします。
- ・意見を言いやすい雰囲気づくり等に努めます。
- ・意見を聴くために子ども・若者にわかりやすい資料を用意します。

留意事項

- ・関心がない子ども・若者も大勢いることを念頭におき、ポスターや動画等により趣旨を伝えるなど、多くの子ども・若者に興味を持ってもらえる工夫をすること。
- ・より多くの子ども・若者から意見を聴くための仕組みとして、テーマに対して関心が高い子どもを中心として、あまり関心が高くない子ども・若者を巻き込みながら意見を聴く方法が考えられること。
- ・幼い年齢の子どもを対象とする場合は、保護者の意見に影響を受けている可能性を考慮し、子どもの率直な意見を聞くことができるよう工夫すること。
- ・意見聴取に協力いただく関係者に対して、趣旨を十分に説明する必要があること。
- ・子ども・若者が意見を出しやすいよう、選択式の回答方法とすることや、設問数を減らすなどの方法を検討すること。
- ・子ども・若者がより興味・関心を持つよう、企画段階から子ども・若者の参画を得ることも検討すること。

■ 意見を聴く

○聴く側の姿勢や体制を整え、意見を伝えやすい工夫や配慮を行う **留意事項** ②③④⑦⑧

- ・大人は子ども・若者の視点で一緒に考え、思いを汲み取る姿勢を持ちます。
- ・大人の役割は子ども・若者の意見表明のサポートであることを認識します。
- ・意見を聴く目的や、参加が任意であること、意見は訂正や撤回ができること、聴いた意見がどう取り扱われるか、いつ頃フィードバックをするか、最初に子ども・若者に説明します。
- ・どのような意見であっても受け入れられることを子ども・若者に示します。
- ・大人は「聴く」、「待つ」、「促す」行動をとるよう関係者で共有します。

○意見を表明する選択肢を用意する **留意事項 ⑤⑧**

- ・子ども・若者が意見を言いやすい方法を選べるよう様々な選択肢を用意します。
- ・意見を聴く手法（対面、オンライン、アンケート、SNS を活用したチャット等）の特徴を理解し、意見を聴く目的や対象者に合わせて選択します。

○振り返りをする

- ・子ども・若者が振り返り、意見を聴く場を評価する機会を用意します。
- ・意見を聴く場の良かった点や改善点について振り返りをします。

○応答する **留意事項 ⑨**

- ・意見を受け止めたことを子ども・若者に対して伝えます。

留意事項

- ・意見聴取の対象となる子ども・若者に対して、施策の対象者であることをあらかじめ伝えておくこと。特に大学生世代など、自分が対象に含まれていないと考える場合があることを念頭におくこと。
- ・意見聴取の手法については、協力いただく団体・関係者等の負担を考慮して、効率的な方法を検討すること。
- ・発達段階により、論理的な思考が難しい年齢の子どもであっても、他の子ども・若者の意見に対して、賛成の意思を示すことなどにより、意見表明が可能であること。
- ・大人が子どもの居場所に出向き、ワークショップ形式等で子ども・若者に働きかけながら意見を聴く方法が考えられること。
- ・意見聴取の方法によって回答できないことのないように、対面や意見箱の設置、SNS の活用等、多種多様な方法で意見聴取を行うこと。
- ・子ども・若者がより積極的に意見を出せるよう、意見反映によって、自分自身の生活や環境が変わる可能性があることを伝えること。
- ・子ども・若者が自分の意見を整理できるように、複数回意見聴取の機会を設けること。

■ 反映

○聴いた意見を受け止めどう反映するか検討する

- ・子ども・若者の意見をどう反映するか検討し、子ども・若者に説明する準備をします。
- ・全ての意見を反映するというものではありませんが、政策の目的や内容等に応じて、また意見を表明した子どもの年齢や一人ひとりの発達の段階に応じて、出された意見を子どもの最善の利益を考慮する観点から検討します。

留意事項

- ・多数派の意見のみでなく、少数派の意見にも耳を傾けること。

■ フィードバック **留意事項** ⑨

子どもに丁寧にフィードバックすることが、意見を聴く側の応答責任であるとともに、子ども自身の成長につながります。

○聴いた意見がどのように扱われたのか説明する

- ・意見を聴いた後の検討プロセスや結果、理由を説明（フィードバック）します。
- ・フィードバックは、子ども・若者に伝わりやすい工夫をします。

■ 声を聴かれにくい子どもへの配慮

- ・声を聴かれにくい子どもがいることを理解します。
- ・先入観をもたずに一人の人として尊重し、耳を傾けます。
- ・支援者や本人が信頼している人と連携して安心して意見を言える場を作ります。
- ・一人ひとりに必要な工夫や対応について、本人の意思を確認し、それぞれの特性に応じた丁寧な配慮を行います。
- ・一度に成果を果たそうとせず、話したいことを聴く、受け止める姿勢をとります。

留意事項

※対応例として記載していますが、本人の意思を確認したうえで、特性に応じた適当な方法を用いることが重要です。

- ・障害のある子ども・若者の場合：自分の思いをうまく伝えられない場合があるため、根気よく話を聴くことが重要です。また、相手が理解しやすいように、やさしい言葉を使い、写真や絵を添えて説明することが望ましいです。必要に応じて指差しをしたり、実物を見せたりしながら話すことが有効な場合があります。刺激や情報を整理するため、必要により、なるべく静かな場所を用意することが望ましいです。
- ・外国人の子ども・若者の場合：簡単な日本語を使ったり、通訳や多言語資料、翻訳機等を活用して伝達方法を工夫することが大切です。また、家に持ち帰ってじっくり読んだり、知り合いに尋ねたりできるように、写真等の視覚資料と保護者の使用言語や簡単な日本語で分かりやすくまとめることも考えられます。