

## 「学校における子どもの意見表明権を確立するための取組を推進する宣言」

子どもの権利条約は、「子どもの最善の利益」を考慮して、子どもの「人格の完全なかつ調和のとれた発達」のために不可欠である子どもの権利が、あらゆる場で実現されることを求めた条約である。日本は1994年4月22日に批准し、同年5月22日に発効した。

子どもの権利条約の特徴は、子どもを「保護の対象」とするだけではなく、「権利の主体」として認め、子どもに対し、自身に関係のあるすべての事柄について自由に意見を表明し、その意見が尊重される権利（子どもの意見表明権）を保障していることにある（第12条）。

学校は、多くの子どもが一日の大半を過ごし、他の子どもや、教職員・保護者をはじめとするおとなと関わり合いながら、授業や課外活動等の様々な活動を行う場である。その中で、子どもは、意見を表明し、多様な他者との対話を通じ、様々な経験を得て、人格を形成する。学校は、子どもが意見表明を通じて様々な経験を得る場であるから、子どもにとって、学校において意見表明権を確立することが特に重要である。

現在、日本国内では、こども基本法の成立やこども家庭庁の創設など、子どもの権利を保障しようとする機運が高まっており、こども基本法は、同法が定めた基本理念に則った子ども施策を策定、実施することを国及び地方公共団体の責務として定めていることから、この機会に、学校における子どもの意見表明権を確立しなければならない。

しかし、日本政府は、学校における子どもの意見表明権に関し、「校則の制定、カリキュラムの編成等については、児童個人に関する事項とは言えず、第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない。」旨の見解を一貫して示しており（2017年の国連子どもの権利委員会に対する政府報告、2022年こども基本法案の衆議院内閣委員会審議における政府答弁）、学校における子どもの意見表明権が十分に確立されているとはいえない。

そこで、当連合会は、各所属弁護士会とともに、学校における子どもの意見表明権を確立するために、以下の取組を推進することを宣言する。

- 1 国に対し、「校則の制定、カリキュラムの編成等については、児童個人に関する事項とは言えず、第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない。」旨の見解を改め、校則の制定や学校のカリキュラムの編成等を含む、学校における子どもの学習や生活に影響を及ぼすすべての事項について意見表明権の対象であることを認めるように求める。
- 2 おとなに対し、子どもの権利に対する意識を涵養するため、シンポジウムや意見交換会の開催、SNSを通じた発信等によって、子どもの権利に関する啓発活

動を行う。また、子どもに対し、各所属弁護士会が主催する出前授業や、学校内外における子どもとの意見交換会の開催、SNSを通じた発信等によって、子どもが自身の権利について学ぶ機会を確保するよう取り組む。

- 3 国に対し、こども基本法を運用するにあたって、子どもの意見表明権をはじめとする子どもの権利条約の理念目的を十分に反映するよう働きかける。また、各地方公共団体に対し、子どもの権利条例を制定するよう働きかける。
- 4 国及び各地方公共団体に対し、子どもコミッショナー等の権利救済機関の設置を求める。
- 5 国及び各地方公共団体に対し、子どもの意見表明権が十分に尊重されるように、教員の職場環境を改善することを求める。

2022年（令和4年）10月28日

九州弁護士会連合会

## 提案理由

### 第1 子どもの権利条約について

#### 1 「子どもの権利条約」の誕生

子どもの権利条約は、「子どもの最善の利益」を考慮して、子どもの「人格の完全なかつ調和のとれた発達」のために不可欠である子どもの権利が、あらゆる場で実現されることを求めた条約である。

1989年11月20日に第44回国連総会で採択され、日本では、1994年4月22日に批准し、同年5月22日に発効した。現在、同条約を批准している国・地域の数、世界で196となっている。

#### 2 子どもの権利条約の特徴

子どもの権利条約の特徴は、子どもを「保護の対象」とするだけでなく、「権利の主体」として認めていることである。この条約は、おとなが子どもに対して最善の利益を与えるという発想ではなく、何が最善の利益であるのかについて子どもの意見を重視し、対話を通じて子どもの権利を具体化し、子どもの主体的な権利行使をおとなが積極的に援助することにより、子どもの「最善の利益」を実現していくことをめざしている。

そして、同条約12条は、「自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利」を規定し、その意見が「児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮される」（政府訳）ことを保障している（意見表明権）。これは子どもが自身に関係のあるすべての事柄について自由に意見を表明し、その意見が尊重されることを権利として認めたものである。

意見表明権は、憲法上保障されている自己決定権（憲法13条）という性質にとどまらず、子どもがおとなに対し、権利を行使するために援助を求めることができる、という性質をも有している。このような意見表明権をおとなの側から見ると、おとなは、子どもが自身の意見表明権を行使するにあたって、支援者として、その権利を尊重するという視点こそが重要である。“子どものため”という理由で、子どもの意見も聞かず、おとな自身の意見を押しつけてはならない。おとなは、“子どもの立場に立って”、子ども自身が自己の意見を表明しその実現をめざしている過程を支援するのである。

子どもは、意見を表明し、多様な他者との対話を通じ、自己の意見が受け入れられ、あるいは他者の意見を受け入れていくという経験を得る。そうした様々な経験を経て、子どもは、自己の人格を形成していく。また、子どもは、意見を表明し尊重されるという経験を経て、多様な民主政における、合意形成プロセスを学ぶことができる。

## 第2 日本の子どもの現状

### 1 学校における諸問題

学校は、多くの子どもが一日の大半を過ごし、他の子どもや、教職員・保護者をはじめとするおとなと関わり合いながら、授業や課外活動等の様々な活動を行う場である。その中で、子どもは、意見を表明し、多様な他者との対話を通じ、自己の意見が受け入れられ、あるいは他者の意見を受け入れていくという経験を得る。そうした様々な経験を経て、子どもは、自己の人格を形成していく。

そして、子どもが意見表明権を含む「子どもの権利」を知るにあたり、家庭における教育では子どもの権利に対する認識に差異があつて限界があるため、公教育たる学校の果たすべき役割は大きい。

このように、学校は、子どもにとって重要な場であるが、学校における子どもの現状には、以下のとおり、様々な問題がある。

#### (1) 自殺者数の増加とその原因

ア 厚生労働省及び警察庁による調査結果である「令和3年中における自殺の状況」によれば、2021年に自殺した19歳以下の数は750人であり、そのうちの197人（約26.3%）につき、推定できる自殺の原因、動機の一つとして、「学校問題」を抱えていたとされている。

また、文部科学省が学校を通じて行った調査である「令和2年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果について」によれば、2020年度に自殺した小学生・中学生・高校生は合計415人であり、そのうちの105人（約25.3%）につき、学校問題（学業等不振、進路問題、教職員との関係での悩み、友人関係、いじめの問題）を抱えていたとされる。

このように、自殺した子どもたちのうち、その原因、動機が学校問題と推定された子どもたちは、約4分の1にも及んでいる。

イ 他方で、上記厚生労働省及び警察庁による調査結果によれば、自殺した750人のうち、79～526人（約10.5～70.1%）について、自殺の原因、動機が判明していない。

また、上記文部科学省が学校を通じて行った調査結果によれば、自殺した415人のうち、218人（約52.5%）について、自殺の原因、動機が不明とされている。

このように、自殺した子どもたちのうち、その原因、動機が不明なものが相当数あるが、このことは、子どもがおとなに悩みなどを打ち明けられていない可能性を示唆するものである。

加えて、学校は、多くの子どもが他の子どもやおとなと一日の大半を過ごしている場であるにもかかわらず、上記文部科学省の調査結果のとおり、自殺した子どもたちのうち、半分以上の子どもが置かれていた状況について、十分に把握できていなかったといえる。

## (2) 不登校数の増加

2021年10月、文部科学省は、「2020年度に不登校と認定された小・中学生は19万人を超え、過去最多を記録した」と発表した。

現在の公教育制度においては、子どもが一日の大半を過ごす場所として、学校が想定されている。不登校に至る要因には様々なものがあるが、子ども自身が学校に通いたいにもかかわらず、学校の環境に問題があって不登校に至る状況も存在する。

## (3) 過度に競争的な学校環境

日本の子どもを取り巻く学校環境は、以下のように、国連子どもの権利委員会から、過度に競争的であるとの指摘を受けている。

ア 国連子どもの権利委員会は、2010年日本政府第3回報告に関する総括所見において、「日本の教育制度において極めて質の高い教育が行われていることは認識するが、学校や大学への入学のために競争する児童の人数が減少しているにもかかわらず、過度の競争に関する苦情が増加し続けていることに懸念をもって留意する」、「高度に競争的な学校環境が、就学年齢にある児童の間で、いじめ、精神障害、不登校、中途退学、自殺を助長している可能性があることを懸念する」とし、「締約国が、質の高い教育と児童を中心に考えた能力の育成を組み合わせること、及び極端に競争的な環境による悪影響を回避することを目的とし、学校及び教育制度を見直すことを勧告する」とした。

その後、2019年日本政府第4・5回統合報告に関する最終所見においても、「社会の競争的な性格により子ども時代と発達が悪化することなく、子どもがその子ども時代を享受することを確保するための措置を取ること」が要請され、「あまりにも競争的な制度を含むストレスフルな学校環境から子どもを解放することを目的とする措置を強化すること」が勧告された。

イ この点について、日本弁護士連合会は、「学校では、過度の競争主義的教育が推進され、多くの子どもが成績評価を偏重した競争や格差付けの中に取り残され、落ちこぼれた子どもは自己肯定感や希望を持たず、能力や人格の発達も阻害されかねない状態にある」と指摘した（2012年10月5日の「子どもの尊厳を尊重し、学習権を保障するため、教育統制と競争主義的教育の見直しを求める決議」）。同決議が指摘するとおり、

「子どもの教育は、過度の競争や統制の要請に基づくものではなく、全ての子どもの人間性と能力の全面的な発達成長のためのもの」とならなければならない。

#### (4) 校則の問題

昨今、子どもの学校生活を規律する校則の問題について、各地の弁護士会が報告書や提言を出すのみならず、文部科学省も通知を発出するなど、教育現場での改善が進められている。当連合会管内においても、佐賀県弁護士会が2020年10月30日付で「校則の見直しに関する提言」を、福岡県弁護士会が2021年2月17日付で「中学校校則の見直しを求める意見書」を、続いて宮崎県弁護士会も2022年8月に「校則見直しQ&A」を出すなど、活発な取組を行っている。

しかし、子どもの最善の利益に照らして、その必要性に疑問のある校則が残っており、日本における校則について、未だ子どもの意見が十分に反映されているとはいえず、校則の制定や運用過程において子どもを権利の主体として尊重できていない現状がある。

#### (5) 子どもに対するヒアリング結果

九州弁護士会連合会第75回定期大会シンポジウム実行委員会が行った小、中、高校生に対するヒアリングにおいても、服装や髪型に関する子どもたちの意向が十分に尊重されていない現状、教員の指導に対して合理的な理由の説明がされていない現状、子どもが連帯責任を押し付けられている現状、子どもの望まない競争的な受験指導、課題要求の現状、子どもが教員の機嫌をみて忖度する現状が報告された。

### 2 学校における諸問題を解決するためには、まず学校において意見表明権を確立することが重要であること

以上のように、学校における子どもの現状には、様々な問題がある。これらの問題は、長年にわたり指摘されてきたにもかかわらず、いまだ根本的な解決に至っていない。

子どもの権利条約は、子どもを権利の主体として捉え、子どもが自身に関係のあるすべての事柄について自由に意見を表明し、その意見が尊重されるという「意見表明権」（子どもの権利条約12条）を保障している。子どもの権利条約が想定しているのは、自由に自身の意見を表明することを通じて、自らに関わる課題を解決していく、子どもの姿である。そこで、子どもの意見を出発点として、子どもにとって何が最善の利益であるのかを検討すべきである。

したがって、上記のような学校における子どもの現状を改善する一つの手段として、まず何よりも学校における子どもの意見表明権が確立されることが重要である。すなわち、おとなは、子どもに対して最善の利益を与えるという発

想ではなく、何が最善の利益であるのかについて、子どもの意見を重視し、対話を通じて、上記の課題解決を含む子どもの「最善の利益」が実現されるよう子どもを支援しなければならない。

そして、子どもの意見表明権の実現は、子どもの最善の利益を実現する手段に留まらない意義を有する。子どもは、意見を表明し、多様な他者との対話を通じ、自己の意見が受け入れられ、あるいは他者の意見を受け入れていくという経験を得る。そうした様々な経験を経て、子どもは、自己の人格を形成していく。また、子どもは、意見を表明し尊重されるという経験を経て、多様な民主政における、合意形成プロセスを学ぶことができる。

### **第3 学校における意見表明権確立に向けた課題と課題克服のための取組の必要性**

#### **1 日本国内における子どもの権利に関する議論状況**

今般、日本国内では、こども基本法が制定され、こども家庭庁が創設されるなど、子どもの権利を保障しようとする機運が高まっている。こども基本法は、子どもの意見表明権を含むこども基本法が定める基本理念に則って、子ども施策を策定し実施することを、国及び地方公共団体の責務として定めた。また、こども基本法案に対する衆議院の附帯決議では、「こども施策の実施に当たっては、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり、こどもの最善の利益が図られ、その人権が保障され、及び社会全体でこどもの成長を支援する社会の実現を目指すこと」とされている。

日本は、国連子どもの権利委員会から、子どもの権利に関する包括的な国内法の制定を勧告されていた（2019年日本政府第4・5回統合報告に関する最終所見）。また、日本弁護士連合会も2021年9月17日に「子どもの権利基本法の制定を求める提言」を行うなど、子どもの権利に関する包括的な国内法の制定を求めてきた。国が、こども基本法に、同法が定めた基本理念に則った子ども施策を策定、実施することを国及び地方公共団体の責務として定めたことは大きな前進であり、この機会に、学校における子どもの意見表明権を確立しなければならない。

しかし、学校における子どもの意見表明権の確立のためには、以下述べるような課題があり、課題克服のための取組が必要である。

#### **2 学校における子どもの意見表明に対する国の消極的姿勢**

子どもの権利条約は、子どもの意見表明権を中核に置き、子どもが広く社会に参画していくことを想定している。学校では、校則に関する意見表明に加え、学習内容や学校の運営に関する事項についても、その実情に応じて意見を表明

できる範囲を広げていくことがあるべき姿である。現にドイツなどでは、授業内容や学校運営における意見表明（生徒参加）が広く行われている。

しかし、子どもの権利条約が日本国内で発効する2日前の1994年5月20日、当時の文部省は、全国の学校現場に「本条約は、基本的人権の尊重を基本理念に掲げる日本国憲法、教育基本法・・・等と軌を一にするものであります。したがって、本条約の発効により、教育関係について特に法令等の改正の必要はない」、「本条約第12条から第16条までの規定において、意見を表明する権利、表現の自由についての権利等の権利について定められているが、もとより学校においては、その教育目的を達成するために必要な合理的範囲内で児童生徒等に対し、指導や指示を行い、また校則を定めることができるものであること」という通知を発出した。また、日本政府は学校における子どもの意見表明権に関して、2017年6月の国連子どもの権利委員会に対する政府報告において「学校においては、校則の制定、カリキュラムの編成等は、児童個人に関する事項とは言えず、第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない。」との見解を示した。すなわち、「学校における校則の制定、カリキュラムの編成等」は、子どもの権利条約12条の「児童に影響を及ぼすすべての事項」に該当しないという見解である。

これに対して、2017年9月15日、日本弁護士連合会は、「子どもの権利条約に基づく第4回・第5回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」において、この政府見解に対して「条約第12条第1項は、「自己に影響を及ぼすすべての事項」を対象としており、校則の制定、カリキュラムの編成が、「条約第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない」とする政府の見解は、誤っている」と指摘した。

にもかかわらず、日本政府は、現在も上記見解を維持している。こども基本法制定にかかる国会審議においても、「校則の制定、カリキュラムの編成等については、児童個人に関する事項とは言えず、第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない。」旨の見解を示し、学校における子どもの意見表明権に対して消極的な姿勢を示している。

このような日本政府の姿勢によって、学校の現場で子どもの意見表明権が十分に尊重されないという問題を招来している。

日本政府は、上記見解を改め、「学校における校則の制定、カリキュラムの編成等」が、子どもに影響を及ぼす全ての事項であり、子どもが意見を表明する権利の対象であることを認めなければならない。

### 3 日本社会で子どもの権利が浸透していないこと

#### (1) おとなに子どもの権利に対する意識が根づいていないこと



国連子どもの権利委員会は、日本の現状について、2010年日本政府第3回報告に関する総括所見において、「児童を、権利を有する人間として尊重しない伝統的な価値観により、児童の意見の尊重が著しく制限されていることを引き続き懸念する」と指摘した。

同委員会は、2019年日本政府第4・5回統合報告に関する最終所見においても、「2016年改正児童福祉法が子どもの意見の尊重に言及していること、および、家事事件手続法が手続への子どもの参加に関する規定を強化していることに留意するものの、本委員会は、子どもに影響を与えるすべての事柄において自由に意見を表明する子どもの権利が尊重されていないことを、依然として深く懸念している」と指摘した。

このように、学校が存在する日本社会のおとなには、子どもが権利の主体であるという意識が根づいているとはいえない。

学校が子どもの権利を尊重しようとしたとしても、社会全体のおとなの理解がついてこなければ、学校において子どもの権利を尊重することは困難である。

したがって、子どもの意見表明権確立のためには、おとなに子どもの権利に対する意識が根づく必要があり、そのためのシンポジウムや意見交換会の開催、SNSを通じた発信等の啓発活動が必須である。

## (2) 子ども自身が子どもの権利の存在や内容を知らないこと

そもそも子どもが、自身がどのような権利を有しているか、十分に理解できていない点も課題である。

ふくおか子ども白書によると、「子どもの権利条約」の内容を知らないと答えた子どもが、86.5%に及んでいる。同様に、2019年に公益財団法人セーブ・ザ・チルドレンが実施した「子どもの貧困と子どもの権利に関する全国市民意識調査」においても、67.0%の子どもが、「子どもの権利条約」の名前や内容を知らないと回答した。

子どもが、自身がどのような権利を有しているかを知らなければ、子どもによる自発的な権利行使を期待することはできない。この点については、各所属弁護士会が主催する出前授業や学校内外における子どもとの意見交換会などを通じて、子どもが自身の権利について学ぶ機会を確保する必要がある。また、SNS等子どもにとって身近な方法によって、広く子どもの権利について発信することが必要である。

## 4 社会における子どもの権利保障制度が不十分であること

### (1) 子どもの権利を十分に保障する法運用がなされないおそれがあること

今般、こども基本法が制定され、同法では、子どもの権利条約の基本原則

に関する言及がある。もっとも、上記のように、子どもの権利条約を批准しているにもかかわらず、国が学校における子どもの意見表明に対して消極的姿勢を示しているように、運用次第では子どもの権利が十分に保障されないおそれがある。

そこで、国は、こども基本法を運用するにあたって、意見表明権をはじめとする子どもの権利条約の理念目的を十分に反映しなければならない。

## (2) 子どもの権利に関する総合条例を制定している自治体が少数にとどまること

一方で、子どもひとりひとりの各権利を保障するには、各地域の実情に即した施策がなされる必要があり、そうした取組の根拠となるのが、各地方公共団体における条例である。しかし、子どもの権利条約総合研究所の調査によれば、日本国内において、子どもの権利に関する総合条例を制定している自治体は、1718自治体のうち61自治体（約3.6%）に過ぎない。

したがって、各地方公共団体において、子どもの権利を十分に保障する内容の子どもの権利に関する総合条例が制定される必要がある。また、条例を制定する取組を通じ、地域全体での子どもの権利に対する意識を浸透させることができる。

## (3) 子どもの権利救済機関の設置が不十分であること

子どもが自らの権利を行使し、あるいは権利侵害に対して救済を求められるような制度が十分に備わっていないことも課題である。子どもの意見表明権を実質的に保障するためには、権利を侵害された子どもの声を聴き、その意見を踏まえて関係者に働きかける権利救済機関を国及び地方公共団体に設置することが不可欠である。

しかし、こども基本法では、子どもの権利救済機関たる子どもコミッショナーの設置が見送られた。また、子どもの権利条約総合研究所の調査によれば、日本国内において、子どもコミッショナー等の子どもの権利救済機関（または救済組織・体制）を設けている自治体は、1718自治体のうち46自治体（約2.7%）に過ぎない。

したがって、国及び地方公共団体は、子どもコミッショナー等の権利救済機関を設置しなければならない。

## 5 教員に子どもの意見を尊重する余裕がないこと

学校においては、千差万別の個性を有する子どもがいるのであるから、それぞれの意見表明権を尊重するには、その意見を受け止める「支援者」である教員に、子どもの意見に耳を傾け、その意見を尊重することのできる余裕があることが必要である。

しかし、以下のとおり、現状において、教員の職場環境が整っておらず、子どもの意見を尊重する余裕がない。

まず、少人数学級が実現されていない。文部科学省は、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」改正に際し、当初は30人学級を目指しており、日本教職員組合は20人学級を求めるなどしていたが、小学校では35人学級にとどまり、中学校では35人学級の導入も先送りされている。

次に、教員不足という問題がある。令和4年1月の文部科学省の「「教師不足」に関する実態調査」によると、2021年4月の始業日時点で、全国の公立小中高校、特別支援学校全体の5.7%にあたる1897校で、本来配置されるべき2558人の教員が配置されていなかった。

さらに、このような教員不足のため、各教員の負担も重い。日本教職員組合による「2021年学校現場の働き方改革に関する意識調査」によると、学校内の勤務時間（在校等時間）について、1日4時間以上の時間外労働従事者が、2割強に上っている。所定労働時間の範囲である「8時間未満」はわずか4.0%にとどまり、依然として1日あたり平均2時間54分の時間外労働に従事しているとされた。

学校における子どもの意見表明権を確立するためには、その子どもの意見に現場で接する支援者たる、教員の職場環境を改善する必要がある。

#### 第4 結論

以上の次第であるので、当連合会は、各所属弁護士会とともに、学校における子どもの意見表明権を確立する取組を推進することを決意し、冒頭記載のとおり宣言する。

以上