

## こども議会を通じたこども参画とその支援のあり方 ～わこう版こども議会モデルを考える～



和光市 奥村 北斗

### 1. テーマ設定の背景と目的

#### (1) 和光市の概要

埼玉県和光市は埼玉県南部に位置し、人口は約 84,000 人、面積 11 km<sup>2</sup>の非常にコンパクトな市である。東京都板橋区、練馬区と隣接しており、都心へのアクセスが良くベッドタウンとして発展し、2025 年 1 月 1 日時点での和光市の平均年齢は 42.8 歳と埼玉県の中で 2 番目に低く、比較的若者が多い自治体である。また、転出入者が多いことも特徴的である。

人口は近年増加傾向にあるが、世代構成としては全国同様に少子高齢化傾向にあり、市内に小学校が 9 校、中学校が 3 校、高校は 2 校あるが、来年度に高校が統合され、1 校になる見込みである。

#### (2) 背景

こども<sup>1</sup>の権利保障に関する歴史を見ると、こどもたちの人権が世界において保障されたのは、1989 年に国連において採択された子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）であり、日本もこの条約に 1994 年に批准している。しかしながら日本においてこどもの権利保障は長い間明文化されず、2023 年 4 月にこども家庭庁の発足と同時に成立したこども基本法によってようやく明文化されることとなる。さらには同年 12 月にはこども大綱を閣議決定し、全てのこども・若者が身体的・精神的・社会的に幸せな状態（ウェルビーイング）で生活することができる「こどもまんなか社会」の実現を目指すとした。

このように日本において、こどもの権利保障が重要視されたのはまだ最近の話であり、本市においても 2023 年 10 月に筆者が現在在籍している子ども家庭支援課が創設され、市のこども施策を専門とする部署が設立された。筆者は 2024 年 10 月から子ども家庭支援課の子ども施策担当に配属となり、後述する「和光市こども計画」に基づき、こどもの意見を聴取・反映し、こどもたちにフィードバックすることをミッションに業務を行っている。

---

<sup>1</sup> 子どもの権利条約における「こども」は 18 才未満の者としているが、本レポートにおける「こども」はこども基本法第 2 条及びこども大綱注釈に基づき、心身の発達の過程の者（おおむね 30 歳未満）とする。

### (3) 本レポートの目的

業務の中で筆者が実際に子どもからの意見を直接聞く立場になり、感じたことは子どもは大人が想像している以上に物事を考えているが、それを意見として公にすることが大人に比べて困難であり、大人側の配慮が必要であるということである。つまり、自治体側が子どもに対して意見を表明しやすい場や機会の提供をしなければならない。しかしながら実情として自治体が子どもに対しても大人と同じような手法や手順を用いて意見を表明することを求めてしまっていることが多いということである。または子どもに対してもアプローチをしたいが、どのようにしたらよいかわからないという場合もある。

現在多くの自治体で子どもたちの意見を積極的に聴取するために、子どもが市政に参画する取り組みは進んでいる。また、子ども基本法が制定する前からこのような取り組みを実施している自治体も少なくない。しかし、ひとえに子どもの参画といってもその捉え方は自治体によって解釈はさまざまである。

そこで本レポートの目的は、子どもの参画について考え、子どもの参画事業の一つとして多くの自治体が実施している子ども議会に注目し、本市において実施を提案するとともにそのモデルを考えるものである。

## 2. 和光市における子ども参画の現状

### (1) 「和光市子ども計画」について

前述した子どもの権利保障を重要することを定めた国の動向を受け、本市において 2025 年 3 月に 0 歳からおおむね 30 歳未満の全ての子どもと妊娠期からの子育て家庭を対象として新たに制定した 5 か年計画が「和光市子ども計画」である。国同様に当計画において、子どもの権利保障は最重要視され、計画内で子どもは地域社会において大人から守られる受動的な存在というだけでなく、子どもも地域社会の一員として権利を持つ主体であること明確にしている。基本理念として子どもが幸せを感じ地域みんなで幸せを実感できる「子どもまんなか」和光を掲げ、子どもは守られなければならない存在であると同時に大人と同じように権利が保障され、地域住民の一員として尊重されなければならないとしている。

そのためにも、従来のような大人が子どもにとって良いと思うことを決めるのではなく、自治体が子ども自身の意見を聴取・反映し、子どもたちにフィードバックすることの市政参画の仕組みの構築が必要である。

### (2) 本市における子ども参画事業

本市においては現在先述した子ども計画策定の次のステップとして、子どもの権利条約で定められている子どもの権利保障を自治体単位でより明確化し、地域に落とし込むために「(仮称) 和光市子どもの権利条例」の制定を目指している。この条例の制定に向けて現在子どもたちからどのような権利保障が和光市において必要であるかについて意見を収集し、それを条例として明文化することで子どもたちに返すことを目指している。以下はその条例制定に向けた本市の子ども参画のプロセスである。

### ＜会議体へのこども参加＞

今年度から、学識経験者や教育者、こどもの保護者、市内事業者代表等によって構成される「和光市子ども・子育て支援会議」という和光市こども計画の推進や評価等を行う本市の会議体の本会議構成員に新たにこども・若者の代表として委員を1名加え、こども・若者からの意見を積極的に取り入れる取り組みを実施している。また、本年度からは「(仮称)和光市こどもの権利条例」制定に向けた議論も当該会議体にて実施されている。

加えて、和光市子ども・子育て支援会議の部会の一つとして「こども・若者部会」を新たに設置し、その構成員は学識経験者1名、本会議のこども・若者委員1名、公募によって選ばれた市内在住または在学の高校生と大学生3名の計5名としている。所掌目的はこどもの権利および福祉の向上を目的としたこどもからの意見聴取、こども施策の検討および評価に関することである。後述する市が行ったアンケート調査の結果等は本会議に報告されると同時に、こども・若者部会にも報告され、こども・若者の視点から積極的な議論が交わされている。そしてこども・若者部会での協議内容は本会議に報告がなされる。

これらの取り組みは実際にこどもたちが自治体の会議体へと参画し、自身の意見を述べる場を提供しているが、参画するこどもが非常に限定的になってしまうことや参画のハードルが高くなってしまふことが課題である。

### ＜こどもワークショップ＞

昨年度から子ども家庭支援課主催で毎年夏に開催されている「こどもワークショップ」は、市内の小学校高学年から高校生までのこどもを対象としたワークショップである。こどもワークショップではこどもたちが自分のまちや自分自身の権利について考えて、自由に意見を出し合う場を提供している。また、保護者を含む大人は立ち入り禁止とし、大人の顔色や意見に左右されないこどもたち自身の意見を聴けるような工夫をしている。

この他にも市の祭り等の各種イベント時にこどもたちにシールを貼ってもらい回答できるような簡単なアンケート調査や、学校と連携して市内の小中学生全生徒に対してのアンケート調査によってこどもたちからの意見を集めている。こどもワークショップやアンケート調査を実施した際は、結果がどのようになったかをその都度こどもたちにわかるように開示し、こどもたちに返す取り組みも同時に行っている。

アンケート調査やこどもワークショップで得た意見は和光市子ども・子育て支援会議にて報告され、本会議とこども・若者部会内で協議される。そして最終的にはそれを条例という形にしてこどもたちに還元することを目指している。(図1)

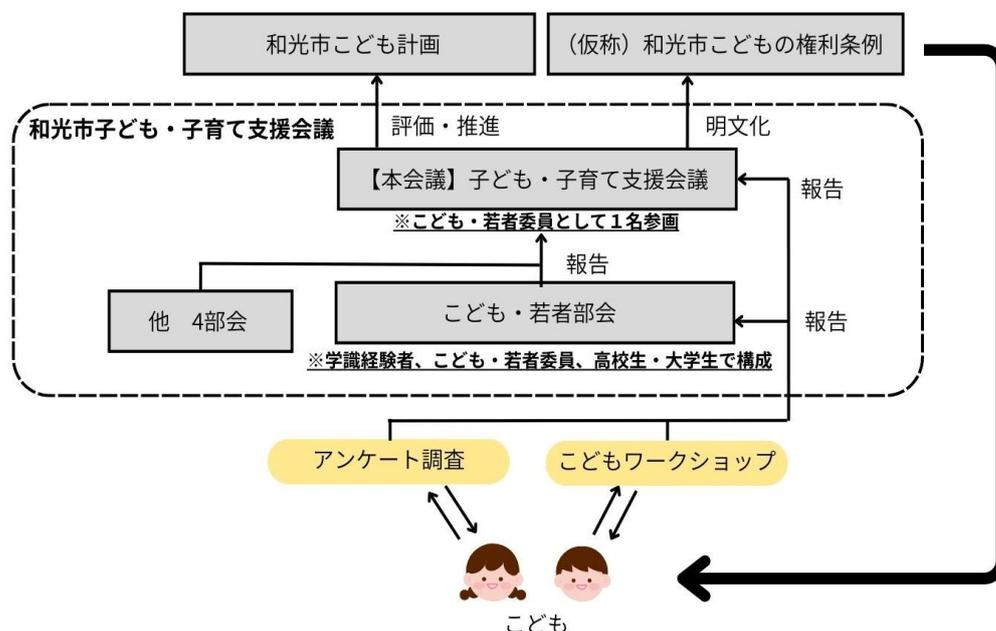


図 1 (仮称) 和光市子どもの権利条例制定に向けた子ども参画の全体図 (筆者作成)

### (3) 課題

当市において上記のような子ども参画モデルを作っているが、実際に会議体に参画している子どもは一部であり、限定的になってしまっている。また、本事業の特性上致し方ないことではあるが、子どもたちからの意見を条例として明文化して反映していくというプロセス自体も子どもたちにとってはわかりにくいものとなってしまっており、子どもたちが自分の意見が役に立ったという実感が湧きにくいものとなっている。

また、本市のその他事業においては子どもの意見を個別に聴取することはほとんど行われておらず、自治体全体として子どもの意見を聞くという大人側の意識の醸成がなされていないことも課題であると感じている。セーフ・ザ・チルドレンが 2024 年に実施した「3 万人アンケートから見る子どもの貧困と子どもの権利に関する意識 2024」によると、「大切だと思う子どもの権利は何か (複数回答可)」という質問に、子どもの意見表明権であると回答した子どもは 40.2%であったのに対し、大人は 25.9%にとどまっている。さらに、「守られていないことがあると思う子どもの権利は何か (複数回答可)」という質問に子どもの意見表明権であると回答した子どもは 27.6%であるのに対し、大人は 18.1%であり、子どもと大人との認識の間に大きな乖離が生じていることがわかる。この認識の差を埋めていかない限りは子どもの自治体参画は進まない。

### 3. 自治体における子どもの参画の基本的な考え方

「ランディ・モデル」から考える子ども参画事業の全体像

実際に自治体がこども参画事業を展開していくうえで、何に留意する必要があるのかについて、クイーンズ大学のローラ・ランディ教授が示した「ランディ・モデル」(図 2)を見ていく。「ランディ・モデル」はこどもたちの声をどのように届けるかを重視して作成されたものであり、こどもの権利条約 12 条(意見表明権)を実現化するために必要な 4 つの要素を示している。



図 2 ランディ・モデル(「Hub na nóg」ホームページおよび「株式会社 NTT データ経営研究所「こども政策決定過程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【諸外国の取組収集】調査対象国の取組 報告書」(2022)」を参考に筆者作成)

その 4 つの要素は時系列に場(Space) → 声(Voice) → 声を聞く人(Audience) → 影響力(Influence)である。ランディはこのうち「場」と「声」を意見表明する権利とし、「声を聞く人」と「影響力」を正当に考慮される権利とした。ただ、こどもたちに機会を与えるだけでなく、こどもたちが意見を言いやすい場面をしっかりとコーディネートし、その意見を大人たちが受け入れた上で、こどもたちにわかる形でフィードバックすることが大切である。

#### 4. こども議会事業の現状(こども議会事業に関するアンケート調査について)

##### (1) こども議会の概要

こども議会とは主に自治体が主催し、こどもがこども議員となって自治体の議会等に参加し、議会の仕組みを学ぶ、実際に自治体に対して意見を述べる等をする活動である。こども議員は実際のこども議会が始まるまでの間に、自治体の事業について学び、議論を重ねていき、最終的にはこども議会という模擬議会の中で提言や提案および答弁を受けることが一般的である。そのため、ランディ・モデルにおける 4 つの要素を満たしており、自治体におけるこども参画を体現している事業といえる。

また、筆者が数あるこども参画事業のうちこども議会に注目した理由は、「場」の発信力の高さと「影響力」の大きさである。議会という場で発言することは通常であれば議会議中継で中継され、議会だよりや自治体の広報紙にも大きく取り上げられる。課の一事業として実施した場合はここまでの発信力はないことが多いため、市民やその他自治体職員へ

の関心もより一層高くなるのではないかと考える。また、こどもたちにとっても行政の議事機関である議会で発言することの非日常性は通常では経験できない特別な体験となる。

そして議会は首長や管理職等の影響力のある人に対して直接意見が言える場となっていることである。影響力の強い人へ自分の意見を届けることは、自分の意見が自治体に届いていることの実感に繋がり、こどもたちの自己肯定感の向上となる。

現在も多くの自治体がこども議会を実施しているが、その内容については自治体ごとに差異があり、こども議会を通じてこどもの参画をどのように実現させているか、また事業実施をしている自治体側の課題等を知るために今回 2025 年 11 月現在にホームページ等でこども議会の実施報告が確認できた自治体のうち、100 の自治体を無作為抽出し、こども議会の実施状況についてアンケート調査を実施した。回答数は 59 自治体であり、回答率は 59%となっている。

## (2) こども議会の実施状況

回答のあった 59 自治体のうち、現在も実施していると回答した自治体が 44 自治体 (74.6%) で過去に実施していたと回答した自治体が 15 自治体 (25.4%) となっている。なお、過去に実施していたと回答した自治体についてはそれぞれの質問について、当時の状況で回答を得ている。

## (3) こども議員の選定方法について

こども議員の選定については、公募（学校へ依頼を含む）が 23 自治体で約 40%、学校の先生等から推薦が 22 自治体で約 38%と割合が多かった。また、自治体側が選出について一任しておらず、各学校に一任している自治体も 5 自治体あった。（図 3-1）

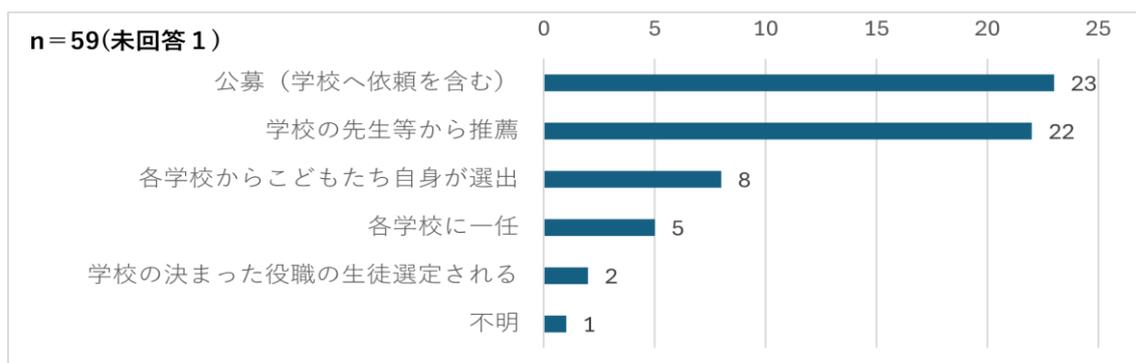


図 3 - 1 こども議員の選定方法について（複数回答あり）

自治体側が対象者に対して公募をかけることも多いが、学校と連携してこども議員を選定している場合も多い。また、8 自治体が学校からこどもたち自身でこども議員を選出しており、この手法は議会制民主主義と同じ構造となっており、実際にこども議員にならなかったこどもたちも自分事のように興味関心が持てるようになると考えられる。

その他の意見としては、学校の規模が小さく、指定された学年全児童を選出しているとの回答もあったが、こどもたちが提案や提言を行うことはしておらず、自治体で実施されている政策についてこどもたちが議論をする活動を実施しているとのことであった。

#### (4) こども議会での活動とフィードバックについて

こども議会での活動内容については、約 66%に当たる 39 自治体においてこどもたちが実際に自治体に対しての提案・提言をしており、こどもたちが外に意見を発信する場を設けている。(図 3-2) 関係者から話を聞く、議論するにとどまっている自治体もあるが、こどもたちが提案・提言をしている自治体もそのような過程を踏み、こどもたちが自身のまちの課題への理解を深めた上で、最終的に提案・提言をするということを実施している自治体もある。

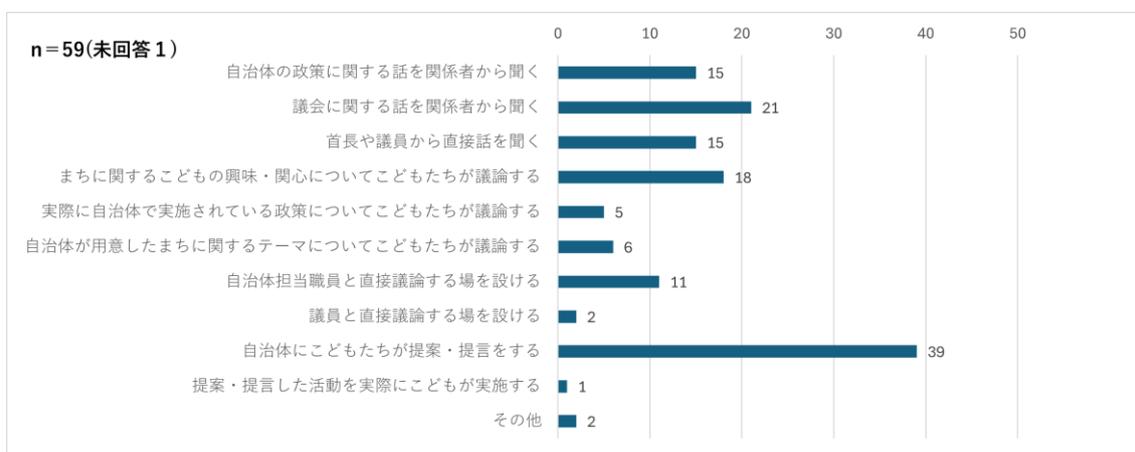


図 3 - 2 こども議会での活動内容（複数回答あり）

また、その他の活動としては、事後学習を実施し、成果物を小中学校にて共有するフィードバックを実施している自治体や、提案・提言は行わないが、こども議会内でまちづくりに寄与する実践内容を検討し、地域を巻き込んで実践するといった活動をしている自治体（北海道士別市子ども議会～チャレンジ応援事業～）もあった。さらに茨城県大子町では提案・提言した活動を実際に実施するために各学校に交付金を配布しており、35 万円の交付金を各学校にどのように分配するかの議論もこども議会内で議論が交わされている。

（大子町子ども議会交付金事業）

こども議員が提案・提言すると回答した自治体の中で、その内容の決め方については、こども議員自身にあらかじめ決めてもらうが最も多く 16 自治体、そしてこども議会の活動を通じてこども議員が決める自治体が 11 自治体とこども議員に選出されたこども自身が決める場合が合計 27 自治体（約 77%）と大半を占めている。

また、こども議員以外のこどもも含めて議論して内容を決めている自治体も 7 自治体あり、こども議員にならなかったこどもを巻き込む取り組みである。その他の回答としては、学校に任せているといった回答であった。(図 3-3)

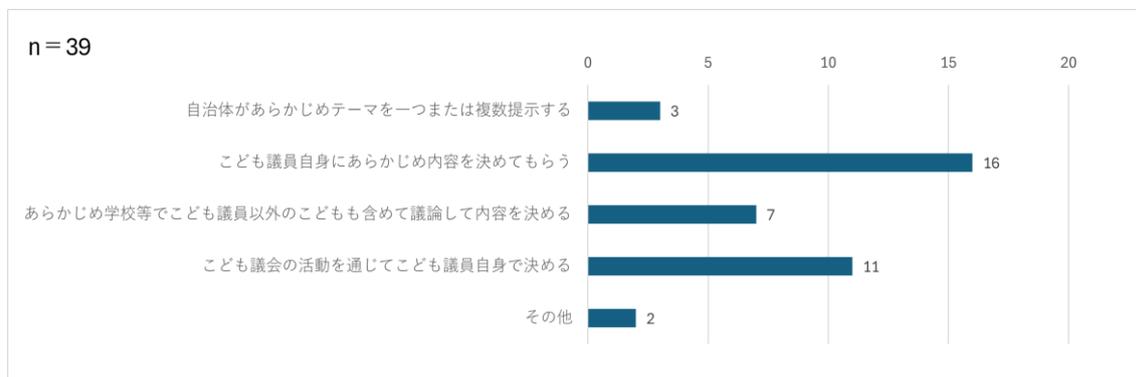


図 3 - 3 提案・提言のテーマの決め方（複数回答あり）

こどもから受けた提案・提言に対して回答 39 自治体のうち 35 自治体（約 90%）が各提案に対して返答を行っている。また 25 自治体はその実現に向けて検討し、実現できるものに関しては実現する取り組みを実施している。その他としては、議論を経てまとめた意見を首長に直接報告し、質疑応答を通じて首長からこども議員にフィードバックするというものであった。(図 3-4)

広島県廿日市市はこども議会からの提案・提言の現状の対応状況について、こども議会終了後に公表しており、こどもからの意見がその後どのように自治体内で協議されているのかが見える化されている。

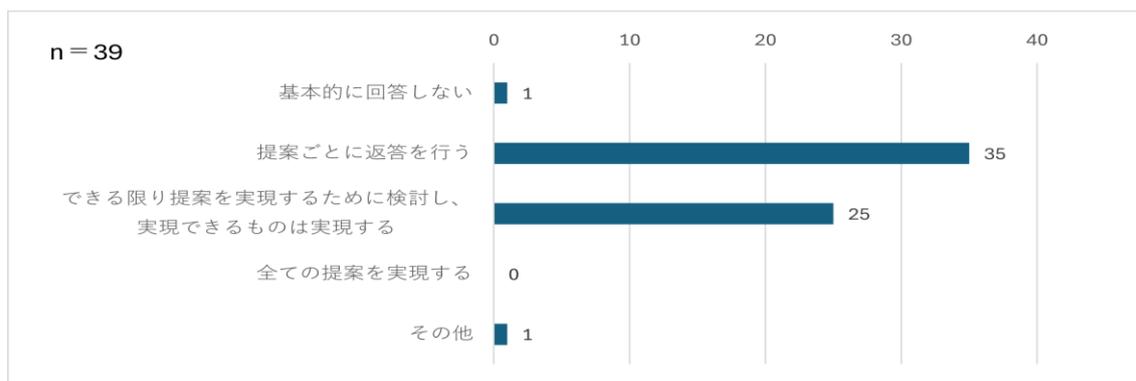


図 3 - 4 こどもから受けた提案・提言に対する対応（複数回答あり）

そして実際にこどもたちから提案・提言を受けている 39 自治体のうち、提案・提言を受けて実施した事業があった自治体は 29 自治体であり、通学路の改修、学校へのエアコン設置、イベントの実施、制服の自由化、学習ルールの確保、防災無線を市歌に変更、花火大会のオンライン配信、給食センター職員とこどもの交流等などが挙げられた。学校へ

のエアコン設置等についてはこども議会の提案のみで実現しているものではないとの回答もあったが、千葉県鎌ヶ谷市では新たな児童センターの設置についてこども議会での提案があり、その後市議会でも検討し、最終的に新しい生涯学習施設である東部学習センターを開設したとの回答もあった。

また、こどもたちからの提案・提言を実現している例は多いが、これらを実現するために独自に予算を確保している自治体はほとんどない。(図 3-5) (確保していると回答した自治体も現在はこども議会を実施しておらず、詳細は不明との回答) そのような状況下においても、実現ができていないのは各対象部署の予算状況等の諸要因もあるが、こどもたちからの意見を尊重し、実現に向けて議論を重ねているからではないかと考えられる。

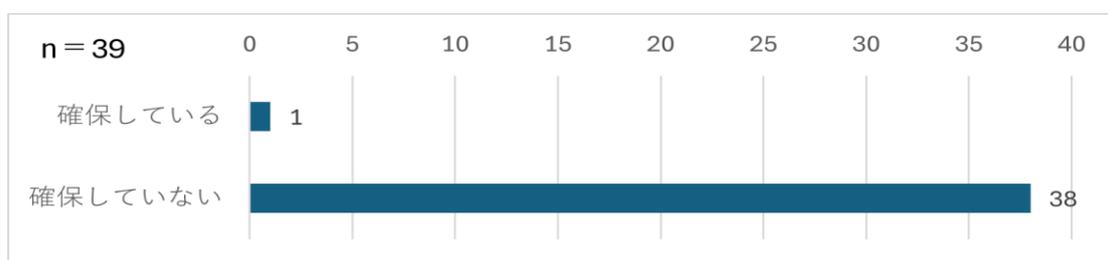


図 3-5 提案・提言を実現させるための予算の有無

### (5) 課題

現在こども議会を実施している自治体が課題と感じていることについては、特に課題を感じていないと回答する自治体は 17 自治体であったが、一方で自治体側の業務の負担となっている (17 自治体)、提案・提言を実現することが難しい (13 自治体) 等運営をしていく中での問題点が多く挙げられた。また、その他意見ではスケジュール調整が難しいという意見が最も多かった。逆に事業自体の理解が得られないといった意見は少なく、こども議会の取り組み自体は一定数周囲の理解を得られていると考えられた。(図 3-6)

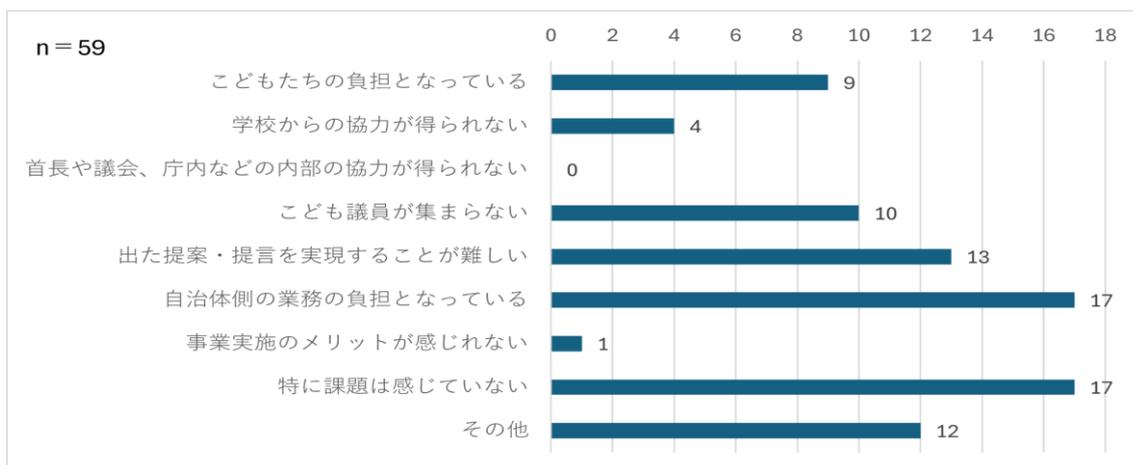


図 3-6 課題と感じていること (複数回答可)

## (6) 総括

こども議会の取り組みにおいて、実際にこどもたちが意見を提案・提言をする活動を多くの自治体が実施し、意見表明の場を提供している。一方で、こども議会はこども議員として参画できるこどもに限られてしまうことが多いという課題もあるためより多くのこどもたちに関心を持ってもらうために、こども議員をこどもたちで選出する、提案・提言テーマをみんなで決める、こども議員がその成果を学校において共有する等の工夫が見られた。

また、こどもからの提案・提言を実現している自治体もあるが、独自の予算を確保している自治体はほとんどない。こどもたちからの提案・提言を実現することの難しさを課題として挙げた自治体も多く、その財源の確保も課題となっている。

## 5. 和光市のこども議会モデルの提案

本市において、課題解決のためにこども議会を実施していく上で、多くのこどもと大人にどのようにして関心を持ってもらうか、どのようにしてこどもからの提案・提言を実現するか、そして財源を確保するかということが課題となってくる。そこで和光市におけるこども議会モデルとして下記を提案する。

### (1) 中学校における総合的な学習の時間を用いた事前学習

多くのこどもに関心を持ってもらうために、こども議員の選出や提言・提案テーマについては、こども議員以外のこどもも含めて決めることが好ましいと考えるが、そのためにはこどもたちが自分たちの自治体について、深く理解している必要がある。そのためにこども議会に向けた総合的な学習の時間の活用を2か年計画とし、中学1年生の段階では各個人で地域の課題を見つけ、その課題解決に向けての調査、発表を個人単位で実施する活動を行い、自分たちの自治体に関する課題意識と理解を深める。中学2年生の段階において、クラス単位において自治体に提案・提言したい内容をまとめ、最終的に学校単位でこどもたちが提案・提言したい内容とこども議員を選出する。そしてクラス単位で提案・提言したい内容が固まった段階でその担当となる自治体担当者と意見交換の場を設け、更に議会自体の仕組みや議会の進め方等の基礎知識も全生徒向けに説明をするというプロセスを行う。

また、このような総合的な学習の時間における地域学習が地域への愛着を高めることが報告されている。(金久保, 2022) 今後市内に高校が1校となり、中学校卒業後はそのほとんどが市外高校に通い、本市との関係が希薄化してしまう現状において、中学校在学中に地域への愛着を高めることは大変重要であり、上記のような総合的な学習の時間の活用は有用である。

## (2) こども議会の運営とフィードバック

選出されたこども議員に対しては、数回のワークを通じて提案・提言のブラッシュアップやこども議会の流れについて理解してもらい、こども議会を実施する。フィードバックについては、議会事務局や秘書広報課とも連携し、こども議会での提案・提言とその答弁やこども議会終了後もその後の経過についてこどもたちにわかるような形で実際の議会同様に庁内を含め広く公示し、こども議員自身も学校において成果の発表の機会を与えることも重要である。

## (3) 提案・提言実現のための財源確保

こどもからの提案・提言については各担当部署が協議し、実現可能なものは実現しなければならない。個別財源確保のために高知県高知市の「こうちこどもファンド」や東京都世田谷区の「せたがや子ども Fun!Fan!ファンディング」にみられるようなこどもに関する基金を本市においても設置し、議会という発信力の高さを生かし、支援者を募るファンドレイジング活動も同時に行う必要がある。(図 4)



図 4 わこう版こども議会全体図 (筆者作成)

## 6. おわりに

こどもは権利の主体であると同時に守られなければならない存在であり、大人と違いこどもは自分たちだけでは達成できないことも多い。本レポートはこども議会に焦点を当てたが、こどもたちの言いたいけど言えない、やりたいけどできないは何かを自治体として拾い上げ、それを支援していくことが必要であり、そのためには自治体全体として、こどもの権利保障への理解が不可欠であると感じた。今後ともこどもの参画機会を提供し、

大人と意見を交換していくなかで相互理解を深めていき、地域みんなで幸せを実感できる「こどもまんなか」和光の実現に向けて尽力していきたい。そして参画体験を経たこどもたちが和光市に愛着をもち、将来地域の担い手として戻ってきてくれることを目指したい。

最後に、ご指導いただいた野原教授と野原ゼミ生、アンケート調査にご協力いただいた各自治体の担当者の方々に感謝申し上げます。

#### 【参考文献】

- ・ こども基本法（令和 4 年法律第 77 号）
- ・ こども大綱（本文）（令和 5 年 12 月 22 日閣議決定）
- ・ 和光市こども計画
- ・ セーフ・ザ・チルドレン「3 万人アンケートから見る子どもの貧困と子どもの権利に関する意識 2024」
- ・ 五十嵐牧子「生涯学習における「子どもと大人の参画学習」の理念について」文教大学附属教育研究所紀要 9 p.95-102 文教大学附属教育研究所（2000）
- ・ 神奈川県ホームページ「体験学習、子ども・若者の参画、子どもの権利条約について（育成指針の参考資料-3）」
- ・ ロジャー・ハート著 IPA 日本支部訳「子どもの参画—コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際」（2000）萌文社。
- ・ Hub na nóg「young voices in Decision-making」(<https://hubnanog.ie/>)
- ・ 株式会社 NTT データ経営研究所「こども政策決定過程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【諸外国の取組収集】調査対象国の取組 報告書」（2022）
- ・ 株式会社 NTT データ経営研究所「こども政策決定過程におけるこどもの意見反映プロセスのあり方に関する調査研究 報告書」（2023）
- ・ 早稲田大学卯月盛夫研究室・NPO 法人わかものまちな「【調査報告】子ども議会・若者議会全国自治体調査」（2019）
- ・ 全国市議会議長会「令和 7 年度 市議会の活動に関する実態調査結果（令和 6 年 1 月 1 日～令和 6 年 12 月 31 日）」（2025）
- ・ 貝藤 鴻「太子町子ども議会への参加が子どもの学びに与える影響の検討 —児童・生徒へのインタビュー調査を通して—」（2023）
- ・ 金久保 響子「総合的な学習の時間」における学びと地域への愛着との関連：かすみがうら市立霞ヶ浦中学校における調査より（2022）
- ・ 高知市ホームページ「高知市子どもまちづくり基金助成金事業「こうちこどもファンド」とは？」(<https://www.city.kochi.kochi.jp/soshiki/21/kochi-kodomofund.html>)
- ・ せたがや子ども Fun!Fan!ファンディング ポータルサイト (<https://www.setagayafff.com/>)