

第4章 市民討議に向けて～今後の検討課題～

これまで、条例案づくりについて、その経過、子どもの権利をめぐる現状、問題点、条例制定の意義などについて述べてきました。そのような基礎作業をふまえて、私たちは、子どもの権利条例の今後の方向性とかかわって、検討すべき課題の整理を行い、課題のいくつかについては若干の具体的な提案も行えるよう検討を加えてきました。

これからは具体的な検討に入っていくのですが、条例の具体的中身については、市民の皆さんと共に今後検討をしていきたいと考えます。この章では、まず、私たちが条例案の検討に入っていくための前提となる子どもの権利認識について述べ、その上で論議を進めてきた「子どもの居場所・参加」、「子どもの権利救済」、「子ども施策の推進・評価」などについて、市民の皆さんと共に検討していく課題を明らかにし、あわせてできる限り私たちの基本的考え方について提示し、ご意見、ご批判をいただこうと思います。

1 子ども権利条例を支える理念の検討

この部分は、条例の前文や目的規定・総則規定にかかわるところです。ここではとくに、子どもの権利実現をめざす私たちの基本的姿勢として、市民社会における「子ども」についての基本的な見方、子ども観の問題と、子どもの権利のとらえ方について述べておきます。市民の方々のご批判をいただきたいと思えます。

(1) 子どもも独立した人格と尊厳性を持つ存在

私たちは、まず、子どもを「管理」の対象としてとらえる考え方、逆に「放任」せざるをえないというあきらめ、あるいは「子どもをほっておくと何をしでかすか、わからない」というような子ども世代に対する不信感などを克服することが大切であると考えています。

子どもは親の「従属物」でも、おとなの「言いなりになる存在」でもなく、一人の人間です。人間はだれも独立した人格とかけがえのない価値・尊厳性を持っています。それは、一人ひとりが「違う」ということを認めるところから始まります。しかし、日本社会はいまなお「同じ」であることが重んじられ、「違う」と、同化されるか排除されてしまう傾向が強いので、「違う」ことを大切にしながら生きていくことがなかなかできません。個性の尊重が強調されるわりには、各人の良さよりも欠点が指摘されがちですし、「女の子らしさ」「男の子らしさ」「中学生らしさ」など固定化された考えが押しつけられ、その子どものアイデンティティ³や「自分らしさ」は大切にされない現実があります。そのなかで、「ありのまま」の自分を大切にされたいということは子どもたちの切実な願いです。人は自分の価値や尊厳性が尊重されていると思えなければ、他の者を理解し尊重することなど、なかなかできないものなのです。

国際基準である「子どもの権利条約」は、これまで、子どもはもっぱら保護される客体ととらえられていた子ども観の転換を求めています。子どもも、独立した人格と尊厳性を

³ アイデンティティ：自分が自分であること。そして、周囲の人にもそれが認められること。

持ち、権利を享受し行使する主体としてとらえています。このことを出発点にして、子ども固有の保護を受ける権利なども保障されているのです。また、条約成立後の国際文書のなかでは、子どもはおとなのパートナーととらえられています。例えば「少年非行の予防のための国連ガイドライン（リヤド・ガイドライン）」には、子どもや青少年は社会のなかであって積極的な役割を担い、「全面的かつ対等なパートナー」とされています。

このように子どもをとらえ、かかわっていくと、子どもとの新しい関係をつくりあげることにつながるでしょう。

（２）子どもを権利の主体として

①権利の保障は甘やかしとは違う

子どもの権利を保障していくには、「子どもの人権なんていうから子どもが甘えるんだ、厳罰に処するべきだ」「子どもが人権を主張して学校でいやなことはやらず好き勝手に振る舞うようになった」というような考え方を克服しなければなりません。

現実の問題として、子どもは実際に権利を保障され、権利を理解し、行使できているのでしょうか。おとなの側は、子どもに権利を十分に保障しない、行使させない一方で、子どもの権利の前で戸惑ったり、敵視したりしているのではないのでしょうか。「甘やかし」とか「わがまま」と考えている主張や行動の内容をいま一度検討する必要があるのではないのでしょうか。

権利の主張や行使は、「わがまま」とも「身勝手な行動」とも違います。権利（人権）は、私たちが人間の尊厳を持って自分らしく生きていく、自己実現をしていくうえで不可欠なものです。また、権利は与えられるものではなく獲得するものであり、日本国憲法にも規定されているように「人類多年にわたる自由獲得の成果」として、その正当さ（right）が歴史的に確認されているものです。さらに、権利は立法や政策の基礎になるものであり、人々がそれらを要求していく根拠になるものです。そして、権利が侵害されたときには、裁判による救済を含め法的救済を受けられることとなります。だからこそ、日本国憲法は最高法規として、権利を保障しそれを守る仕組みを規定しているのです。

②子どもを権利の主体として

子どもの権利を考えるうえで、その国際基準である「子どもの権利条約」の視点や内容が大切です。条約は国際人権規約と同様に表現、思想、集会などの自由やプライバシーの権利などを保障しています。そしてこれらの市民的権利を、「子どもだから」「心身ともに発達途上にあるから」という理由だけで、制限することを認めていません。これらの権利を制限することは逆に、子どもの成長や自立を妨げると考えています。

条約はまた、子どもの最善の利益確保や意見表明権などを規定し、「子どものためだから」といって、子どもにかかわることを、おとなが勝手に決めて行動することも認めていません。子どもの意見を聞き、それを尊重しながら、その子どもにとって最善のものは何かを見つけ出して行動することが求められているのです。おとなの側に、子どもの「NO」や「自己主張」など自分とは違う意見や考えを聞く姿勢、その中から、正当な権利の主張を見だし、それにふさわしい形で権利行使できるように、援助する力を持つことが望ま

れています。

子どもが権利を主張すると、ますます「わがまま」になるとか、家庭や学校が混乱するという見方については、むしろおとなの側に、子どもの意見や行動が「わがまま」からか、権利の主張・行使なのかを見極める力、そしてそれを子どもに自覚させる力こそ必要なのではないのでしょうか。おとなが子どもの意見や行動を制約してしまえば、いつまでたっても子どもは権利の主体として自立できないでしょう。先にも述べましたが、権利は獲得するものですから、全体としてはおとなの視点でおとなに都合のよい仕組みになっている権利の保障・救済の現状において、子どもが権利を主張・行使すれば、子どもの権利が保障されていなかった場面ではある程度「混乱」することは、権利実現の過程で当然ありえます。その主要な原因はいままで子どもの権利が十分に保障されてこなかったことにあるといえます。

子どもは権利を行使する能力に欠けるから、という意見もありますが、それは権利行使のありようが違うだけで、権利の制限を正当化することに直接つなげるのは問題でしょう。子どもがその必要に応じて権利を行使できるように親・保護者が援助することが求められています（このことは「子どもの権利条約」の要請でもあります）。

③子どもの義務・責任をめぐって

「権利ばかり主張して、義務を果たしていない」「子どもは義務を果たせないのも、権利をいう資格がない」という意見もあります。しかし、子どもの義務とは何でしょうか。教育を受ける義務？ 日本国憲法の下では、教育を獲得することは権利であって、義務ではありません。納税の義務？ 納税の義務と権利の保障は別で、納税をしていないからといって、権利を持つことや行使することが妨げられることは基本的にはありません（もちろん納税すべき時にしない場合は罰則などがあります）。「他人の権利を侵害しない義務」？ 他人の権利を侵害しないことはとても大切なことですが、これは権利行使のありように関わる問題として捉えるべきでしょう。他の者の権利を侵害してまでの権利行使は原則としてありえないし、もしあるとしても権利間の調整の問題として考えることが必要です。

子ども（おとなも同じですが）は権利について学習し、それを行使するなかで、権利についての認識を高め、権利の実現方法を身につけていくことができるのです。そのことを通じて権利行使に伴う責任（つまり他の者の権利を侵害しない、権利の侵害者にならない、権利を効果的に実現できる力を身につけることなど）を果たすことができるでしょう。私たちは、条例策定作業などを通じて、子どもたちが自分自身の力に気づき、権利を認識し行使する力を持っていることを確信しています。

④子どもの生活している「場」での権利保障

ここでも「子どもの権利条約」を一つの基準に考えていきましょう。条約は、差別の禁止、子どもの最善の利益確保、生命・生存・発達への権利、意見表明権、表現の自由やプライバシーの保護などの市民的権利、子どものケア⁴や家庭環境の権利、教育や福祉の権

⁴ ケア：保護、養育等の役割のこと。様々な福祉サービスを示す言葉としても利用される。

利、法に抵触した子どもの権利、難民・少数者・障害のある子どもの権利など、子どもが一人の人間として自立していくうえで必要な権利を、ほとんど規定しています。

条例では、子どもの人格と尊厳を尊重し、条約が規定する権利を前提にしたうえで、子どもたちが生活している具体的な「場」においてどのような権利保障がとくに必要であるかについて、例示していく予定です。その基礎には、子ども委員からの強い意見もあって、「ありのままの自分でいられること」「安心して生活ができること」「子どもの自己実現」などをおきたいと考えています。抽象的になりがちな権利の理念を、家庭・学校・施設・地域社会など具体的な「場」に適用する試みです。実際にはそこからさらに具体的で現実的な権利保障・救済がすすむわけです。

このことは、施策を推進あるいは評価する際、子どもの参加を進める際、あるいは子どもを権利侵害から救済する際など、その指標にもなるでしょう。

ここでは、「国連子どもの権利委員会」による日本への勧告も考慮します。

(3) 子どもの権利の総合的保障

子ども権利条例の重要な理念の一つに「総合性」があります。この総合性には次のようなものが含まれます。

①さまざまな子どもに対する保障

条例は、生まれてから 18 歳になるまで（高校生は卒業するまで）、子ども一人ひとりが人生のそれぞれの時に権利を保障され、自分らしく生きていけるようにするためにつくられます。したがって、対象にしている子どもは学校に通っている子どもたちだけではありません。学校に行けない・行かない子ども、施設に入っている子どもなども当然含まれます。生まれる環境を選べない子どもがその子どもにふさわしい成長・発達ができるだけ整うように、整わない場合は代替的な環境を用意することなどを含め、子どもが豊かな子ども期を過ごせるような権利保障やその仕組みをつくっていきます。

さらに、条例では、権利保障にあたって特に権利保障が不十分な子ども（たとえば外国籍・無国籍の子ども、異なる民族的文化的な背景を持つ子ども、障害のある子ども、宗教上の少数者の子ども、性的少数者である子どもなど）を、特別に配慮して権利保障をすすめます。社会のなかに実際に存在する子どもをすべて対象にしていきます。

②おとな、社会全体の権利保障

子どもの権利を保障していこうとする際に、子どもの権利だけが突出して充実したり進展したりすることはありえません。おとな、社会全体の権利の進展が必要です。とりわけ保護者、子どもにかかわる専門職員とくに教育職員、施設職員、行政職員などの権利保障もあわせて取り組みます。

③総合的な条例の内容

この報告書全体を見ればおわかりのように、条例は、子どもの権利の理念、施策の推進・評価、子どもの居場所、子ども参加、権利救済など、総合的な内容を持ったものにします。

④子どもの権利保障のための総合行政

福祉、教育、非行問題など、縦割りで行われている施策を総合的に推進する行政が必要です。また、その施策がどこまですすみ、課題として何が残っているのかなど、施策の評価・監視をしていくうえでも、縦割りの行政を改革して、総合行政にしていくことが大切です。（この点は第2章4、第3章2、第4章4などを参照してください。）

⑤国際協力

国内の子どもの権利（内なる国際化を含む）とともに、川崎市で取り組める国際協力をすすめます。「子どもの権利条約」は、生まれる環境を選べない子どもがどこで生まれどこで生活しようが、条約の規定する権利が保障されるように、国際協力を重視しています。国際協力というと、国レベルの問題と考えがちですが、川崎市レベルでも、できる範囲で国際協力の計画やプログラムを策定することが望まれます。このことは同時代を生き次代を担う子どもたちにとって有益のみならず、多文化共生都市＝川崎にとっても有意義なことでしょう。国際協力においてなお、「かわいそうな子どもたちをどうにかしなければ」というような恩恵的な援助・協力が多いのですが、そうではなく、子どもの権利の視点を基礎に促進します。

（4）地域における子どもの権利保障

①子どもは地域社会の一員

すでに述べたように、子どもとおとなの関係は人間としてのそれぞれの尊厳性を尊重することを前提に、社会を構成するパートナーです。このことは地域社会でも同じです。

子どもは地域社会の構成員として、地域社会のあり方や形成にかかわる役割があり、権利や責任を持っています。地域社会の崩壊がいわれて久しいですが、そもそも子どもが成長・発達していくうえでも、いま起こっている子どもをめぐる問題を解決していくうえでも、地域社会が持つ「子育て」の力の再生が不可欠です。子ども同士が地域において育ちあう、そのことにおとなが関わり合う、これらを通じて人間関係や地域の「子育て」環境を改善していくことが求められています。

②子どもを最優先に考える自治体＝川崎

「子どもは宝」という意識、あるいは少子化対策がある一方で、子ども自身が十分に主張できなことや選挙での票にすぐに結びつかないことなどから、政治や政策の場面で子どもの問題は後回しにされがちなところがあります。「世界子どもサミット」でも確認されているように、「子ども最優先」の原則を川崎においても確立する必要があります。このことは高齢者の問題などを後回しにせよということではなく、つねに「子どもの最善の利益」を確保するようということです。

③市民・NGO/NPO⁵などとの協力

⁵ NGO：非政府組織 NPO：非営利団体

条例制定作業などを含め、川崎のこれまでの市民参加、NGO/NPOとの協力の成果をもとに、この条例の効果的な実施においても、市民・NGO/NPOを位置づけ、それらが重要な役割を果たせるようにします。行政は、子どもの権利にかかわるNGO/NPOの活動を奨励し、条例実施を効果的にするために必要な情報提供やNGO/NPOのネットワークづくりなどについて支援をします。行政と市民・NGO/NPOはそれぞれの役割と責任を自覚し、建設的な対話と連携をしていくことが大切です。

2 条例案を方向づける主要項目別の検討

(1) 子どもの居場所・参加に関する討議課題と提案

① 子どもの居場所に関する討議の課題

川崎市では、外国人、在日の子どもや学校に行っていない子ども、家庭に恵まれない子どもなどの居場所づくり（フリースペース、地域福祉施設づくりなど）に取り組んできた実績があります。市や民間で進められてきたこれらの取組をふまえつつ、さらにこれを発展させていくための環境づくりとして、条例のあり方を考えていきたいと思えます。

大きくは、子どもの居場所とはなにか、理念の問題と、実際に要望や必要性の高い層として、マイノリティの立場の子どもの居場所、また子どもの生活領域に即した居場所のあり方にも言及してみました。

i) 居場所とはなにか —子どもの居場所を方向づける理念の検討

私たちは、基本的な認識として、居場所のない子どもに居場所を確保することが目的か、それとも子どもがあえて居場所を求めない状況になるよう努力することが目的か、という根本的な問題についても議論してきました（たとえば、特別な要望や必要性を持つ子どもの「居場所」の定義、範囲など）。

なお、子どもの居場所のあり方を方向づける理念として委員会では以下のような原則を確認してきました。

<居場所の理念>

- * 安心して話ができ、受けとめてくれる場＝受容
- * ありのままの自分でいい＝自己肯定・存在原理
- * 「地域の共同体の一員としての子ども」観

ii) 意見を表明しにくい場にいる子どもと居場所

a 障害のある子どもの地域の居場所

障害のある子どもは、一方では特別なケアとして施設サービス等を充分受けるとともに、地域社会では市民として共に生活できるよう人々の意識を高め、環境を整えていく必要があります。

私たちが今後検討していきたい課題は以下の通りです。

- * 障害のある子どもの地域における居場所の確保
- * 障害のある子どもをもつ家庭に対する第2・第4土曜日、夏休みのケア

b 外国人の子どもの居場所

川崎市では、外国籍の親をもつ子どもの居場所について相談を受けてきました。とくに、ニューカマーズの子どもの居場所が少ないことが問題となっています。

私たちは、後述する外国籍の子どもの意見表明権の行使や今後の子ども委員会による交流の結果などを参考にしつつ、検討を進めていく予定です。

c 学校に行かない子どもの居場所

地域において、中卒者、高校中退者を含めて学校に行かない子どもたちが、“安心して自分でいられる”場を確保していく必要があります。そのために、地域、NGO主導の居場所づくりと自治体支援のあり方の検討も進めていくことが考えられます。

また、関連して広く子どもが安心してかけ込める場（＝「子どもかけ込み寺」的な場）の確保も求められています。

iii) 子どもの生活（家庭・学校・地域）と居場所

私たちは、追いつめられていく子どもたちの生活のなかで、ありのままの自分でいられる居場所をどこに求めるべきか、行政はどのような援助ができるのか、について検討してきました。まだ取り上げ方が不十分であり、市民の方々の指摘も受けつつ深めていきたいと考えます。

a 家庭は「子どもの居場所」となっているか

家庭問題について私たちは、福祉施設の子どもの問題を別にすれば、家庭そのものについて十分な議論を行ってきませんでした。それは、条例で実現すべき問題領域として、家庭そのもののあり方に踏み込むことに慎重であったことも関係しています。

その中にあって、私たちは、「子どもと親が安心して向き合える場としての居場所のあり方」について議論してきました。その際には、この問題の前提として、家庭で親子が安心して向き合えない状態にあること、したがって、理念部分で述べた視点からすれば、家庭外で、親子が向き合える居場所を創ることが優先されるのか、むしろ外に求めないで済むように家庭の支援を行うべきか、について双方の見地から検討を加える必要性が述べられてきました。

なお関連して、「共働き家庭や一人親家庭の子どもの居場所」、「保護者からのケアに欠ける子どもの居場所」などについても今後検討していくことも考えられます。

b 学校は「子どもの居場所」となっているか

私たちは、学校が十分には子どもの居場所になっていない現状が出されたことと関連して、「家庭的雰囲気・存在感のあるクラス作り」の実践に注目してきました。しかし、それでも現在の学校生活には限界があり、学級、学年の同一年齢集団の問題点などが指摘され、地域の異年齢集団（子ども会活動等）の役割の見直しも行われました。

その際、ある地域の子ども会の活発な活動展開によって、同じ地域の学校の子ども社会が活性化された事例があること、また、地域の活動に触発されて学校社会も異年齢集団づくりに取り組み始めたことなども紹介されてきました。

私たちは、このような地域の再生、関係づくりによって学校や家庭に活気が満ち始めてくる、という基本認識について一致を見ました。そして、そのような地域再生に向けた条例づくりが、学校現場の実践的課題に corres pond することにつながるという自覚の基で、建設的な対話の促進に努めていくことを確認しました。

c 地域における子どもの居場所づくりの課題

川崎市においても、“地域と子どもの関係”が希薄になりつつあります。子どもの活動に対する住民の理解を深めていくための実践的な教訓の一つは、一言で言えば、「近所づきあいができ、知り合いになる」ことです。

実践的には、「愛泉ホーム・ワイワイトーク」のような子ども、高齢者、学童保育、障害者の一体的な施設づくりを通して“子どもとおとなを結ぶ地域施設づくり”も進んでいます。そのような実践を通して地域社会の子どもを受け入れる意識形成をはかる必要があるといえましょう。

なお、子どもとおとなの関係づくりのために、以下の課題を検討していくことも指摘されてきました。

第一に、文化活動の独自の役割です。地域における文化活動は、世代を越えたつながりをもつ可能性があります。委員会では、「個性をもったこども文化センター」づくり、「個性をもった公園」づくりが提案されてきました。

第二には、子どもとおとな、地域の人びとの関係づくりを目的として既存施設の見直しをはかることです。たとえば、現在公共施設の多くが利用者別に出入り口が分けてある場合が多いことに対して、人びとの交流が幅広くできるように出入り口の改善をはかるといった取り組みです。

iv) 子ども独自の居場所づくりの課題

このほか、子どもに独自の居場所の問題を検討する必要があります。検討課題を以下のように考えています。

- ・子どもが安心して歩け、活動する地域・都市空間づくり
- ・「児童公園」(遊具付)ではなく、自由な遊び空間、広場となるような空間づくり

この場合、子ども参加型の「公園」づくり(次項参照)も検討していくこととなります。

- ・自己発見的文化活動(音楽・演劇等の文化芸術活動)の場の確保

「音の出せる」空間など、この分野に対する若者の要望が極めて高いことに留意する必要があります。

- ・子ども独自の情報空間

近年、インターネットの活用と関わり、子どもたちが居場所を情報空間に求める傾向が生まれています。子ども個人が利用可能な「子ども専用メディアセンター」などの検討も考えられます。

② 子どもの参加に関する討議の課題

川崎市では、地域教育会議や「子ども・夢共和国」事業、川崎市子ども集会などの活動を通して、これまで「子どもの参加」に取り組んできました。私たちは、条例づくりその

ものが「子ども参加」のもとで行われることが望ましいと考えました。さらに、これらの川崎市での実績をふまえて、この条例を契機として、子ども参画型の川崎街づくりが一層促進されるよう、その条件、環境づくりについて、子どもや市民の方々と共に検討を加えていきたいと思えます。

i) なぜ、いま、子ども参加なのか

川崎市の意識調査では、「子どもの参加の権利」について、24%の市民が「十分保障されていない」とらえているようです。その数字が高いとは必ずしもいえませんが、比較的近い世代の20代の35%が「十分保障されていない」という実感を抱いていることから、当事者にとっては切実なものになっているようにも思えます。

しかし、子ども参加を受け入れる側、おとな社会の側は、まだ子ども参加の意義について十分つかみ切れていないのが現状であるといえましょう。

子ども・若者の参加は、地球環境問題などにみられるおとな社会の閉塞状況の打開策として要請されてきた一面がありますが、同時に、「少年非行の予防のための国連ガイドライン（リヤドガイドライン）」のごとく、非行からの立ち直り、自己信頼の獲得のために、社会への前向きな参加、パートナーシップが求められてきた側面もあります。

子どもが現代の市民社会において「透明な存在」ではなく、市民社会をささえる「市民」としての自覚を持つことは、子ども自身の自己成長にとっても大切なことです。

こんにち、少年事件が相次ぎ、「衝動的暴力」や「いじめ」「学級崩壊」など、子どもの否定的な側面ばかりが強調されることで、子ども・若者世代が一種の“自信喪失”状態に陥っているように思われます。「自己不信型」問題行動（すてばち、やけっぱち的な暴力）、「自己不全型」問題行動（満たされない自分を“ヤク”や“セックス”で埋め合わせる行動）、「自己不在型」問題行動（自分を見失い、コントロール麻痺の暴力）などです。

子どもや若者たちは、いまの社会に生きている実感をもとめています。その実感をもたなくてこそ、勉学や生活にも張りがもてると思えます。川崎の地域をささえ、共に創る主体としての子どもや若者の環境づくりにこそ条例づくりの基本的な意味があると、私たちは考えています。

私たちは、以上のような子どもの参加の意義、今日的必要性をふまえつつ、さらに「子ども参加」の理念を深めて、今後以下の理念を検討していきたいと考えています。

<子ども参加と関連する理念>

- * 子どもとおとなのパートナーシップ（子どもの参加の権利）
- * 権利行使主体としての子ども観
- * 子どもの意見の尊重
- * 意見表明しにくい場にいる子どもの参加の優先的な保障

ii) 学校と子ども・保護者参加の課題

前述の通り、川崎市における子ども参加の到達段階をふまえますと、福祉施設や行政への子ども参加も大切ですが、まずは、川崎市の特徴である地域・地区における学校への子ども・保護者参加の検討から進めていきたいと思えます。