

I 川崎市子どもの権利委員会の意義と役割

川崎市子どもの権利委員会第2期の活動を報告するにあたって、第1期の報告書と重複するが、子どもの権利委員会の意義、位置づけ、役割などについてあらためて述べておきたい。

1 条例の実施と子ども施策の検証の新しいシステム

子どもの権利委員会は、子どもに関する施策を子どもの権利の視点から検証する第三者的機関である。ここでいう「検証」とは、子どもの権利に関する実態・意識調査等を通じて子どもの権利保障状況を把握し、行政の自己評価に基づき行政や市民等と対話を行い、それらの結果を踏まえ、子ども施策の進展にむけた提言を行う一連の活動である。なお、子どもの権利委員会は、子ども施策がもたらす個別の事例や事件を直接取り上げて審議する機関ではない。個別の事例や事件の背景にある施策の現状や課題について、行政の自己評価や対話等を通じて検証し、提言を行うのである。

このような検証は、これまで国や自治体ですすめてきた事業評価や政策評価とは異なり、子どもの権利を基準にした新たな事業評価・政策評価と言えよう。これまでの事業評価・政策評価は、費用対効果、効率性、有効性などを数値ではかることが一般的であるが、そのような方法のみでは権利保障に関する評価としては十分ではなく、また権利保障の推進に好ましくない結果をもたらすこともある。事業・政策の多くは権利保障にかかわるので、評価の視点や方法に権利を含めることが重要であり、その効果として予算や人の効率化、事業の改善、説明責任の向上、職員の意識改革などにとどまらず、子どもの権利保障にどこまで貢献したかという視点を位置づけることが不可欠である。

この検証のプロセスを貫くものは子どもの権利という視点である。基準となる子どもの権利は、子どもの権利条約と子どもの権利条例に基づく。

また、この検証のプロセスでは、子どもをはじめとする市民参加が重視される。子どもは、行政からすると、もっぱら施策の対象と位置付けられるが、子どもの権利条約や子どもの権利条例で示されているように権利の主体である。子どもは権利の主体であるという視点から、子どもの権利がどこまで保障されているのかについて、行政の自己評価のみならず子どもをはじめとする市民の評価も含めて検証することが求められている。

このような検証のプロセスは、子ども施策の計画・実施・評価の総合化につながるのである。

2-1 条例の効果的な実施と検証につながる活動のしくみ

第2期子どもの権利委員会は、4ページの図にあるように、まず、第1期での調査も考慮しながら、市長の諮問事項である「子どもの居場所」を含む子どもの権利や権利条例にかかわる実態・意識調査を行った。その上で、子どもの権利委員会が設定した視点・項目等に基づく「子どもの居場所と活動拠点」に関する施策の自己評価を行政に依頼した。依頼にあたっては、所管課は、委員会が作成した調査票により学校や施設等に調査を行い、その結果を基に行政の自己評価を実施されるよう要請した。これは、行政の自己評価が、施策や事業の現場・現実をよりいっそう踏まえたものとなるようにするためである。その後、この行政による自己評価の結果を広く

市民に公表し、意見をもらった。それらをもとにして、行政、子ども、市民との対話を行った。

これらの結果を踏まえ、子どもの権利委員会で審議し、市長へ答申をした。行政は、答申を受けて講ずる措置を検討し、子どもの権利委員会に報告をするとともに、市民に公表した。さらに、このような検証結果を踏まえながら、子どもの権利委員会は第2次行動計画への答申を行った。行政は、この答申を受けて実行計画を策定することになる。

このように、子どもの権利委員会の検証は、行政が実施している計画(plan)、事業の実施(do)、評価・検証(check)、措置(action)、計画策定(plan)という一連の新実行計画の進行管理体制とも一致しており、それをいっそう効果的に進める外部評価的機能も兼ねている。子どもの権利委員会は、この1で指摘しているような視点と手法に基づいているために、その外部評価的機能はいっそう効果をあげていると言えよう。

2-2 パートナーシップの視点と手法としての対話

子どもの権利委員会は、委員、行政職員、市民によるパートナーシップ型の検証機関として位置づけられ、その活動もパートナーシップの視点と方法を重視している。

このことは、上で述べた子どもの権利委員会の意義や仕組みにも関係するのであるが、子どもの権利委員会の活動においては、子どもの権利の実態あるいは子ども施策の現状等について、一定の基準に基づく第三者的な評価よりも対話的な手法のもとで、子どもの権利委員会と行政や市民等が理解を深めたり、成果や課題を見出したりするという方法を大切にしている。

子どもの権利をはじめ権利の保障にかかわることがらの大部分は、議会や行政任せでは実現しない。市民あるいは市民グループのかかわりや参加が不可欠であるし、そのための条件整備が求められる。子どもをはじめとする市民の参加は、行政だけでは把握できない子どもの現実や取組の実態などを明らかにすることに貢献し、権利条例の内容とその実施をより現実的で効果的なものにする。そのなかでも、子ども自身の参加がいっそう重要であることは言うまでもない。

施策を検証する者、施策を実施する者、市民、子どもが、それぞれの役割を確認しあいながら、パートナーシップの下に子どもの権利保障をいかに進展させられるかを重視した。しかし、子どもの権利委員会と市民・市民グループ、あるいは行政と市民・市民グループとのパートナーシップについては、第1期、第2期を通じてもなお課題は多い。

なお、行政では、関連部署で構成される「子どもの権利施策推進部会」を設け、全庁的な連携・調整を行いながら子どもの権利施策を推進するとともに、子どもの権利委員会による施策の検証についても所掌事項としている。

2-3 検証における子どもの意見表明・参加

子どもの権利の保障状況を検証するには、当事者である子どもの参加は重要である。第1期の検証においても、子どもの参加を図ったが、子どもの参加の手法はおとなの場合のように子どもの権利委員会に来てもらう方法では十分に参加が図られたとは言えなかったため、第2期においては、子どもが活動している場に出向くこととした。事前に子どもにわかりやすく趣旨を説明すること、参加を強制しないこと、自由に意見が言える雰囲気をつくることを心がけた。このような方法により、子どもの自由な発言を聴くことができたと言えよう。

子どもの意見表明・参加では、実態・意識調査におけるヒアリング調査も有効であった。

3 条例の理解・啓発機能を持つ委員会活動

子どもの権利条例が子どもをはじめとする市民参加のもとで丁寧につくりあげられ、議会でも全会一致で成立したにもかかわらず、子どもの権利および子どもの権利条例についての理解は、子どもの権利委員会の行った意識・実態調査の結果を見ても未だ十分とは言えない。このようななかで、実態・意識調査、行政に示した自己評価実施計画、行政・市民等との対話、あるいは子どもの権利委員会での審議自体が、行政や広く市民に子どもの権利や子どもの権利条例についての理解・啓発の役割も果たしている。

また、今回の検証における権利委員会の一連の活動は、条例の趣旨や具体的な規定を普及させるとともに、子どもの居場所の理念を浸透させることに貢献したと言える。

4 子どもの権利委員会の構成と主体的な活動

子どもの権利委員会の委員は、子どもの権利条例により、「人権、教育、福祉等の子どもの権利にかかわる分野において学識経験のある者及び市民」(第38条第4項)から構成されている。委員の専門あるいは活動分野の多様性は、多角的な審議や効果的な提言をもたらしたと言えよう。

子どもの権利委員会の実際の活動においては、委員が可能な範囲で学校や施設、川崎市子ども夢パーク、川崎市子ども会議等にも出かけていき、ヒアリングや意見交換をするなかで、主体的に実態の把握や成果・課題の分析を行うようにした。審議においては、委員同士の自由かつ活発な議論に基づき、委員会自らが視点・内容・手法を提示しつつ、検証し答申を行った。

5 国内外から高い関心と評価を受けている活動

なお、付言すれば、子どもの権利条例がそうであるように、子どもの権利委員会の活動も子どもの権利条約をはじめとする国際水準を常に踏まえている。だからこそ、子ども施策に取り組んでいる多くの自治体職員、議員、研究者等が子どもの権利条例とその実施に注目し、問い合わせ、調査に来ている。

また、子どもの権利の研究・実践をしている韓国の研究者・実務家やユニセフの研究機関の視察・訪問も受けており、国際的にも注目されている。

6 第2期川崎市子どもの権利委員会の活動フロー

第2期の川崎市子どもの権利委員会は、市長から2004(平成16)年10月7日に「川崎市における子どもの居場所と参加拠点づくりについて」、2006(平成18)年9月22日に「川崎市における子どもの権利に関する総合的な行動計画について」の諮問を受け、図のようなプロセスを経て二つの答申を行った。

