

第 1 章

第3期川崎市子どもの権利委員会
の答申にあたって

1 答申に至る経過

川崎市子どもの権利委員会（以下、権利委員会という）は、川崎市子どもの権利に関する条例に基づき設置され、2007（平成19）年9月に第3期の権利委員会が発足した。発足に当たり、川崎市長から「川崎市における子どもの相談および救済について」諮問された。第3期の権利委員会は、第1期および第2期の権利委員会の活動を継承しつつ、その活動内容を現実に即した形で、次のような活動を行った。

川崎市の子どもの実態や意識についての経年的変化を把握すること、および第3期の諮問事項に関する権利委員会審議の資料とすることを目的として、2008（平成20）年3月に「川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査」を実施した。調査は、子ども・おとな・市職員（学校関係、児童福祉関係（保育所職員、こども文化センター職員等））の三者を対象とし、無作為抽出法で行った。この調査では、第1期および第2期の権利委員会による調査結果との比較、第3期の諮問事項との関連、さらには子ども・おとな・市職員の三者の意識の差も検討できるような質問項目を設定した。

また、アンケート調査を補足するために、多様な文化的背景をもつ子ども、一時保護所や児童養護施設で生活する子どもについて、委員が出向いてのヒアリング調査を行った。

本実態・意識調査については、2008（平成20）年10月に報告書にまとめ、公表している。

その後、権利委員会は、子どもの相談および救済にかかわる施策（事業）調査・自己評価の視点や方法を検討し、実施計画を作成した。それに基づき、所管部署が自己評価をし、その結果を2009（平成21）年3月に公表した。

この自己評価をもとに、権利委員会は、5月に、子どもの相談および救済にかかわる「人権オンブズパーソン」（市民オンブズマン事務局）、「児童・青少年電話相談」（市民・こども局こども本部こども家庭センター）、「児童虐待防止センター」（同）、「教育相談」（教育委員会事務局総合教育センター）、「スクールカウンセラー」（同）、「インターネット問題相談窓口」（教育委員会事務局総務部）、「こども相談窓口」（区役所こども支援室）について、所管部署と対話を行った。

また、2月には、子育て支援をしている市民活動団体から、乳幼児の相談および救済について意見を求め、4月には、障がいのある子どもの実態を把握するため、「NPO法人わになろう会」のヒアリングを行った。5月には、相談や救済に関わっている市民活動団体として「CAPかわさき」、「NPO法人エンパワメントかながわ」、「かわさきチャイルドライン」と対話を行った。

さらに、6月には、川崎市子ども会議の子どもたちと対話を行った。

以上のような取り組みを踏まえて（詳細は第3章「資料編」を参照）、本答申書を作成している。

2 川崎市における子どもの相談および救済をめぐる現状

上記の実態・意識調査によると、子どもをめぐる今日的課題に取り組む鍵となる自己肯定感（自

分のことが好き、周りから大切にされていると実感できる、社会に役立ちたい気持ちなど)について、その基本要素である「自分のことが好き」であるかどうか、について2008年調査では、そう思う12.4%(第2期2005年調査20.3%)、まあそう思う41.3%(同52.8%)、あまりそう思わない35.1%(同20.5%)、そう思わない10.2%(同6.3%)であり、第2期調査から相当低下している。また、友だちなどから傷つけられる言葉を言われた経験のある子どもは26%、無視・仲間はずれにされた子ども18.9%、親からたたかれた子どもは9.1%、親から傷つく言葉を言われた子ども8.6%と、子どもの傷つき体験は依然高い数字である。そして、友だちなどからの「つらい体験」に対して、自己肯定感の高い子どもは、様々な対処法を持っているが、自己肯定感の低い子どもは「つらい体験」の経験率が比較的高く、対処法は「我慢する」傾向がいっそう強い。また、「つらい体験」の際には、子どもたちは全般的に「我慢する」対処法をとりがちであるが、特に自己肯定感の低い子どもは、自分の気持ちや意見を表明しない点に特徴がある。その他、自己肯定感の低い子どもは代弁者機能や調整機能などを持った相談機関を求めている。その一方で、救済活動の鍵となる「人権オンブズパーソン」についての子どもの認知度は13.3%と、依然低いままである。実際に人権オンブズパーソンに相談している件数についても、2008年度は相談受付201件(子ども本人からの相談は88件)であった。

これらの問題は、調査結果における子どもたちの「自由記述」からも見えてくるし、ヒアリングでも指摘されていた。このような実態を踏まえて、権利委員会は子どもの相談および救済にかかわる施策を検証していった。

3 川崎市子どもの権利委員会による検証システムと視点

(1) 子ども施策の新たな検証システム

権利委員会による施策の検証システムは、子どもにかかわる施策について子どもの権利の視点から、権利委員会・行政・市民によるパートナーシップに基づき検証するものである。

ここでの検証とは、上記のように、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状況を把握し、権利委員会による事業調査・評価票に従って行政が自己評価を行い、それに基づき行政や市民・NPOや子ども等と対話を行い、それらの結果をふまえ、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。権利委員会は、子どもにかかわる個別の問題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の根拠は、国連・子どもの権利条約と川崎市子どもの権利条例である。

権利委員会の検証は、多くの自治体が入り込んでいるPDCA(Plan=企画立案、Do=実施、Check=評価、Action=見直し・改善)という施策の評価システムを踏まえつつ(川崎市では、ACTION=All projects Check Trinity Improvement Output and outcome New public management「すべての事務事業を対象に、点検を実施し、事業・予算・組織定数を三位一体で、改善し、成

果重視の、新たな行政経営への挑戦」) それをより効果的に進めるものである。子ども施策・事業の多くは権利保障にかかわるので、評価の視点や方法に子どもの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になる。

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、もっぱら施策の対象と位置づけられているが、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り、当事者である。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、子ども施策の立案・実施・評価の総合化につながるのである。

(2) 子どもの相談および救済についての検証の視点

権利委員会の検証システムの趣旨を踏まえ、子どもの相談および救済についての施策を検証するにあたっては、特に子どもの権利条例の前文および第2章によって規定されている子どもの権利についての考え方を基本においた。

そして、上記の実態・意識調査等により明らかにされた点、特に、子どもの深刻な傷つき体験がSOS発信につながっていない状況を踏まえ、相談・救済機関を知っていること、それらの趣旨や活動を理解すること、それらを活用することにはそれぞれハードルがあることを認識し、そして、これまでの相談および救済施策の成果をきちんと確認しながら、次のような点を大事にして検証作業を進めた。

(ア) 子どもが1人でも安心してSOSを出せるようになること。

(イ) 相談・救済機関が子どものSOSを受けとめ効果的な救済を行えるようにすること(救済につなげること)。そのためには、福祉・教育・少年司法等の分野における既存の相談・救済制度を子どもの現実にふさわしいものにしていくこと、救済のための連携とりわけ人権オンブズパーソンとの連携を組織的に進めること。

(ウ) 子どもを解決の主体として位置づけ、解決にあたっては子どもの最善の利益を確保できるようにすること。そのために、解決の視点の共有と手法の確立、職員・スタッフの資質の向上、物的な条件整備などを進めること。

検証の視点としては、主に次のような点をポイントにした。

(a) 人権オンブズパーソンをはじめ相談・救済機関を知らなければ相談できないので、子どもおよび子どもにかかわるおとな(保護者・市民・職員等)に対する広報・啓発がどのよう
にどこまで行われているか

(b) 子どもは相談・救済機関(人や場所)に対する安心感や信頼感がなければアクセスしない
ため、アクセス方法、時間帯、相談場所、相談対応など安心して相談できるような体制や
対応ができているか

- (c) そのためにも、相談・救済機関における職員・スタッフの専門性の確保や資質の向上にむけた取り組み、職員・スタッフに対する支援体制の整備などが行われているか
- (d) 効果的な救済にむけて他の機関との連携が効果的に行われているか、NPOとの連携が進められているか
- (e) 子どもたちが相談・救済機関に強く求めることである秘密の保持にもかかわるが、データの整理や管理が適切に行われているか

4 相談および救済の取り組みの進展にむけて

川崎市における子どもの相談および救済の取り組みを進展させるには、第2章で提言している取り組みを着実に進めることが鍵となる。

また、多様な文化的背景を持った子どもや障がいのある子ども、乳幼児などSOSを出しにくい子どもたち、出したくても出せない子どもたちが多数存在する現実を踏まえ、子どもが安心してSOSを出せる「雰囲気」を家庭、子どもの育ち・学ぶ施設、さらには市全体のなかにつくっていくことが必要である。つらい、苦しいときに安心してSOSを出して良い、それを受けとめてくれる制度があり人がいるということをあらゆる手段を使って、子どもたちに伝えていくことが求められている。

特に乳幼児期の子どものSOSについて、親・保護者や保健・保育にかかわる人たちやNPOなどが代弁あるいは代理できるようにするための仕組みを作り、市民が使いやすいシステムを確立することも大切である。同様に、SOSを表現しにくい、できない状況にある子どもたちの代弁あるいは代理する適切な方法を開発していくことが要請されている。

そして、既存の相談・救済機関の間、それらと家庭や子どもが育ち・学ぶ施設との間、それらと相談・救済にかかわる市民・NPOとの間などで効果的な連携が進むよう、信頼関係の構築と経験の蓄積が必要である。

より根本的には、市民社会が子どもからのSOSを受けとめ救済・立ち直りへとつなげていく力をつけていくことが求められている。

川崎市は子どもの権利を総合的に保障する子どもの権利条例を制定している利点を最大限活かし、相談および救済の取り組みの充実とともに、子どもの居場所づくり、子どもの参加、そして子どもの自己肯定感・権利意識の向上に取り組んでいくことが、子どもの権利侵害の予防にもつながる。その意味で、子どもの権利条例を全面的かつ総合的に実施していくことがいっそう重要になっている。