

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3期(2007(平成19)年9月~2010(平成22)年9月)の活動を報告するにあたって、第1期および第2期の報告書と重複するが、子どもの権利委員会の意義・役割・活動の特徴などについてあらためて述べておきたい。

1 条例および子ども施策の進展と子どもの権利委員会による検証

(1) 子どもの権利委員会による検証の意味と意義

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。

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・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・政策評価といえる。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計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、子どもの視点、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、子どもにかかわるグローバルスタンダードである子どもの権利条約と川崎市における子どもの権利に関する施策の基本となる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) 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。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・指標に基づく第三者評価という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・NPO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・NPO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推進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いうまでもない。

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・NPO、あるいは行政と市民・NPOとのパートナーシップについては、第3期においても課題は多い。

(3) 子どもの権利委員会の活動を支える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いえよう。

意識実態調査の項目作成・結果分析・報告書の作成、子ども施策の検証・答申書の提出というような活動はすべて、子どもの権利委員会が主体的に行った。また、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。

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検証についても連携している。

2 子どもの権利委員会による活動の実際

第3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期および第2期の調査も考慮しながら、市長の諮問事項である「子どもの相談・救済」を一つの柱にした、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。この調査の特徴は、住民基本台帳および外国人登録原票に基づく無作為調査でデータの価値が高いこと、子どもの安心や自己肯定感をはじめ子どもの育ちの基本にかかわる項目を含んでいること、調査項目を継続してデータの集積と経年比較ができるようにしていること、子ども・おとな・職員に同様のアンケートをして三者の意識のズレを把握できるようにしていること、多様な文化的な背景を持つ子どもや施設で暮らしている子どもらへのヒアリング等を同時に行ってアンケート調査を補っていることなどがあげられる。

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「子どもの相談・救済」に関する施策の自己評価を行政に依頼した。特に意識したのは、1でも強調したように、相談・救済にかかわる行政の活動が子どもにどのように届いているかという点と相談・相談機関間の連携である。また、現状をしっかりと把握するとともに、活動の成果をきちんと確認し、その上で課題を明らかにするという点である。施策の成果を踏まえない課題の提示は施策の効果的な改善をもたらさない。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、市民、子どもとの対話を行った。行政との対話において心がけたのは「建設的対話」である。子どもの相談・救済にかかわる現状・成果・課題を共有した上で施策の改善点について提言が行えるようにした。また、市民との対話では、第3期では、子どもの相談・救済活動を推進しているNPOの人たちとの対話を大切に

した。さらに、子どもの権利委員会による検証には、当事者である子どもの参加は重要である。この対話においては、子どもが活動している場に出向いて、子どもたちが話しやすい場や雰囲気で行うことが大事なので、第2期と同様に、川崎市子ども夢パークに行き、川崎市子ども会議の子どもたちと意見交換した。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いえよう。子どもの意見表明では、実態・意識調査におけるヒアリング調査も有効であった。これらの結果を踏まえ、子どもの権利委員会で審議し、子どもの相談及び救済について市長へ答申をした。

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および第1次・第2次の行動計画の実施状況を踏まえながら、子どもの権利委員会は第3次行動計画についての意見を提出した。行政は、この意見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いえよう。

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いえない。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要領、行政・市民・NPOとの対話など子どもの権利委員会での検証活動自体が、行政や広く市民・NPO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、今回の検証では、なぜ条例が子どもの安心の権利、ありのままの自分である権利、守り守られる権利、参加の権利等を大切にしているか、なぜ相談・救済のシステムを構築したかなどをはじめ、条例の趣旨や規定についての理解を進展させることに一定程度貢献したといえる。

4 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。そのこともあって、国内の30以上の自治体における子どもの権利に関する条例の制定や実施に影響を与えているし、現に制定中の自治体にも参考にされている。

また、韓国においては「子どもの権利条例」や「生徒人権条例」を制定しようとしている自治体あるいは子どもの権利の研究・実践をしている韓国の研究者・実務家の参考にされ、さらにはユニセフ「子どもにやさしいまち」のプロジェクトなど、国際的にも注目されている。

5 川崎市子どもの権利委員会の検証イメージ（条例第36～40条）

