

I 「川崎市子どもの権利に関する条例」の策定にあたって

1 「子どもの権利に関する条例」の必要性

(1) 子どもの権利状況と条例案づくり

① 川崎の子どもたちの現状から

子どもの権利を保障する条例がなぜ必要なのか。それは、まずなによりも、子どもの権利が侵害されている現実から出発しています。いじめに悩み苦しむ、追いつめられている子どもたちの現実。体罰や家庭、施設内の虐待などおとなの暴力に苦しむ子どもたちの現実。これらは、直ちに救済が求められている問題です。川崎市での調査でも、「十分保障されていない」と思われる子どもの権利について、「守られる権利」と「育つ権利」の保障が不十分だと考えている人が4割います。60歳以上の人たちが子どもの生きる権利を心配していることもわかります(1998年11月 市民意識実態調査より)。たしかに、福祉の分野では、児童虐待等の問題について児童相談所が重要な役割を果たしてきました。また、「かわさき子ども総合プラン」では、「子どもの権利を尊重する社会づくり」が基本目標として掲げられています。しかし、児童虐待での難しいケースにどのような対応ができるのか、虐待の被害を受けた子どもを保護する手続きや施設で生活する子どもの権利をどのように保障するかなど、子どもの権利侵害に対する救済について、川崎市の権利救済システムはまだ十分とはいえません。川崎市民にとっては、虐待やいじめなど暴力による生命の危険に対して、川崎の子どもを川崎で守ることができるようなシステムへの期待が大きかったといえます(川崎市子ども権利条例検討連絡会議『川崎市子ども権利条例をつくらう～市民討議に向けて～(経過と問題提起)』1999年6月22日)。

一方、子どもの権利条約の批准を受け、日本政府の報告等を審査した国連子どもの権利委員会は、1998年6月、日本政府に対して、これら暴力に苦しむ子どもの救済制度の立ち遅れの指摘や救済のための「オンブズパーソン」制度の創設などをうたった22項目の勧告・提言などをまとめ、公表しました。勧告・提言内容をどのように実現していくかという責務を国は負っていますが、指摘された点は、子どもたちが実際に生活している自治体においての課題であるともいえます。地域・自治体が子どもを実際にいじめや虐待などの暴力から救済できるしくみを整えることは、条例で子どもの権利保障をすすめる優先項目であると考えてきました。

このような基本的な認識に立ち、子どもの権利条例案づくりは、日本の子どもたちの置かれた状況を視野に入れながらも、川崎という地域に生活する子どもたちの現実からスタートし、川崎の子どもたちの権利保障の充実をめざし、川崎の子どもの実態や子どもにかかわる施策等の現状把握、そして子どもの意見をふまえた課題分析等から検討作業を始めました。

② 子どもの主体形成の支援を

子どもたちは、他の誰でもない自分としての価値と尊厳性を実感しながら生きていきたいと強く願っています。

実生活の中で多くの仲間と出会い、友人や家族、教職員等との豊かな人間関係を望んで

おり、そのような人間関係の中で自分自身を確かめ、勇気づけられ、試行錯誤しながらも一所懸命に自分をつくりあげていこうとしています。

子どもは、ある日突然おとなになるわけではありません。おとなとともに社会を形成するパートナーとして認められ、さまざまな場に参加し行動していくことが具体的に保障されることを通して、子どもは着実に力をつけていくのです。そして、私たちは、川崎の子どもたちが「川崎子ども・夢・共和国」や地域や全市で行われる子ども会議や子ども集会を通じていきいきと力をつけていく姿を見てきました。

今回の条例案づくりでもこの視点をおさえ、調査研究委員会には正式に子ども委員も参加し、また、その子ども委員を中心に子ども委員会も組織され、子どもの立場から条例案の検討作業がすすめられました。この答申内容は、これらの子ども委員会の活動を抜きにしてはまとめられなかったと考えています。そして、子どもたちが着実に力をつけていったと同様に、おとなの側も子どもとともに議論し考え合っていくことを通じて、新たな子ども観や子どもとの関係性、パートナーシップを身につけていくことができました。

子どもの権利条約は、子どもを権利の主体者としてとらえる権利観にたっていますが、このような権利観を共有していくことが条例案の検討作業の中では求められました。

③ 子どもの育ちや成長にかかわる者の支援を

親が誰にも相談できずに子育ての不安や負担感に苦しみ、家庭の中に閉じこもらざるを得ない状況も見受けられます。虐待問題の背景には、こうした要因も指摘されています。

子育てを通して地域社会や市の機関とつながり、そのようなつながりを通じて子どもと親の関係が支えられ、親がいきいきと子育てできることも、子どもの権利保障の大切な視点となります。このことは、親だけに限らず、子どもの育ちや成長にかかわる学校や施設や地域等にもあてはまります。子どものことで日夜懸命に努力している教職員や子どもにかかわる施設の職員、保健所の職員等を支援していくことも、子どもの権利保障に欠かせない視点です。

このようにさまざまな立場のものが協力し、相互に支え合い、また相互の役割を担いあっていくという視点に立って子どもの育ちや成長にかかわる者を支援していくことも、子どもの権利保障をすすめる際の重要なポイントになりました。

④ 豊かな関係性やパートナーシップをさまざまな場に求めて

子どもが実際に生活しているのは地域社会であり、地域の中の家庭であり、学校や施設などです。子どもの目から見たときに、これらの生活の場は個々バラバラに切り離されたものではありません。家庭、学校や施設等とそれを包み込んでいる地域社会が、どのように相互に影響しあい補完しあいながら個々の子どもを支援し、またそのような相互関係のなかでそれぞれが力をつけていけるか。そんな豊かな関係性やパートナーシップを少しずつつくりあげていくことが望まれています。

では、豊かな関係性やパートナーシップを築いていく際に共通して考え合っていく基盤をどこに求めたらよいのでしょうか。

子どもの権利条例案づくりでは、子どもの権利保障という視点を共通基盤に考えあい、子どもの権利観の共有化をはかりながら、子どもの権利行使や救済のための具体的な制度やしきみをつくりあげていくことが、子どもの権利保障を促進し子どもを勇気づけるだけでなく、子どもをとりまく者を支え、力づけ、新しい人間関係づくりに確実につながると

いう考えにたって話し合いをすすめてきました。

(2) 子どもの権利条例案づくりと市民・子ども参加

① 川崎の取組を生かし発展させるために

川崎市では、子どもの権利条約の啓発や子ども向け資料の作成、「川崎子ども・夢・共和国事業」のような子ども参加の新たな場づくり、そして地域住民が地域の教育力を高めるために自主的に組織し運営する地域教育会議の取組等が進められ、各学校でも主体的に人権尊重教育が推進されており、これらの取組は着実に成果をあげてきています。

また、子どもにかかわる分野以外でも全国に先駆けた取組がさまざまに展開され進められています。例えば、市民オンブズマン制度、情報公開制度や個人情報保護制度の整備、また外国人市民代表者会議の設置、職員採用試験における国籍条項の撤廃、住宅基本条例の制定等、市民参加のもとに、人権保障を基盤とする共生のまちづくりをめざした先進的な取組がすすめられています。今回の子どもの権利条例案づくりは、このような川崎の取組のうえに始められたものともいえます。

そして、このような川崎の取組を生かしながら、新たに子どもの権利という視点から行政の施策のあり方や子どもとの関係性やパートナーシップをとらえ直し、子どもの権利保障を市と市民の力で総合的にすすめていく根拠を条例という形でまとめ整理することをめざして、条例案の策定作業にあたってきました。

② 条例の骨子案づくりの基本姿勢——市民参加型の条例案づくり

条例案づくりは、次の基本姿勢で取組んできました。

一つ目は、策定までのプロセスを重視し、市民・子ども参加で条例案をつくること。

二つ目は、行政側も全庁的な体制で取り組むこと。

三つ目は、子どもや市民が活用できる実効性のある条例案をめざすこと。

市民参加、子ども参加の具体例としては、調査研究委員会に9名の子ども委員が参加するとともに、その参加を実質的なものとするために、会議のすすめ方や意見交換などを工夫していきました。また、子ども委員の発案で公募の子ども委員会が組織され独自の会議を開くとともに、障害のある子やマイノリティの子どもたちとの意見交流会を開催し、同世代の子どもたちの意見をまとめ代弁する役割も果たしてくれました。骨子案の内容は子ども委員の指摘で追加や修正をした部分がいくつもあります。

また、子どもの権利に関心の深い市民が自主的に「市民サロン」を開き、定期的な会議を通じ、市民の視点からの意見をよせてくれました。

検討連絡会議や調査研究委員会での検討内容は適宜パンフレットの形で市民や子どもたちに伝え、手紙やメール等でもさまざまな意見が届きました。

全市市民集会や行政区単位の市民集会を地域住民の協力により開催することもできました。子どもの意見反映をめざして全市の子ども集会も開催されました。

骨子案の内容をめぐるには、教職員や施設職員、行政職員、地域関係者等とも積極的な意見交換をしながら、厳しい指摘や貴重な意見をいただきました。

このような市民・子どもの参加による条例案づくりは川崎でも初めての試みであり、条例案の策定過程そのものに大きな意義と成果があったと考えています。

2 「子どもの権利に関する条例」の考え方

(1) 子どもの権利に関する総合条例をめざして

① 権利についての考え方の共有をめざして

子どもの権利を保障していくには、まず、子どもの権利についての考え方を共有することが必要です。子どもの権利といっても、人によって考え方やとらえ方が異なっているのは権利保障の内容も異なって考えられたり、そもそも権利の保障という視点すらもてないということになります。市民や子どもたちの参加を得ながらすすめてきた条例案づくりは、この権利についての考え方の共有をめざした取組でもありました。

② 国際的水準をふまえた川崎発の条例をめざして

条例は地域自治体における市民の規範となり、川崎の地域性やこれまでの川崎の取組を生かし発展させる内容となるように検討してきましたが、だからといって地域に閉ざされたものであってはなりません。

国際的に認められ保障された子どもの権利を、どのように地域で生かし保障していけるかが問われています。子どもの権利条約をはじめ子どもの権利についての国際的な原則をふまえたうえで川崎らしい条例案となるようにつとめてきました。

③ 総合的な内容の条例と実効性あるしくみづくりをめざして

条例骨子案では、子どもの権利保障を総合的にとらえ、子どもの権利に対する考え方、子どもの権利保障と子どもの学び成長にかかわる者の支援のあり方を示しました。その上で、子どもの救済、意見表明・参加の促進、施策の推進・評価など、子どもや市民が活用できる子どもの権利保障のために必要な市のしくみを視野に入れ、実効的な条例になるよう検討してきました。これらの内容は、相互に関連・補完しあって子どもの権利保障をすすめるよう配慮しました。

(2) 子どもの権利の位置づけ、考え方

① 子どもの現実と意思にそって

条例案の検討では、基本的な権利の理念は子どもの権利条約に則っています。

条例骨子案で考えている子どもの権利とは、子どもの権利条約や憲法等で規定されている権利がその裏付けとなる根拠となっています。

しかし、川崎の子どもたちの現実の生活実感に、これらの権利をどのように引き寄せてわかりやすく規定できるか、骨子案の内容整理では大変難しい作業でした。結果として、子どもの生活実感や願い等にそいながら、とくに川崎の子どもにとって大切な権利を子どもの言葉や意思を受けとめながらまとめたものが、第2章となりました。

② 生活の場から考える

子どもの権利条約にはさまざまな権利があげられていますが、日常的に子どもの生活している場に即して権利がまとめられているわけではありません。

条例骨子案の検討では、できる限り子どもが生活している場で、子どもにわかる権利保障のあり方を議論してきました。生活の場における権利の行使とは何か、権利の侵害とは何かそして権利の保障とは何か、というように、生活の場における権利保障をはかること

は、子どもや地域住民と直接向き合い仕事をしている自治体の役割であり、また市民自身の役割でもあるわけです。

骨子案では、第3章で生活の場における権利を検討し、家庭・学校・施設・地域等の子どもの身近な場における権利保障を提案しています。

④ 子どもの参加を得て

これまで、日本の社会では、子どもの権利はおとなが保障してやるものだ、という考え方が中心を占めてきました。しかし、子どもの権利条約は、子ども自身も、自らの権利を実現していく主体者であることを明らかにしました。川崎市でも、子どもを主体者と考えて、これまで子ども会議や子ども・夢・共和国などの活動が展開されてきましたが、今回の条例づくりにおいても、そのプロセスに子どもの参加を求め、条例制定によりこれまでの参加活動をさらに発展させる環境づくりを行うことが求められてきました。骨子案の第4章では、「子どもの参加の権利」の理念を掲げ、地域や学校・児童福祉施設等における子どもの参加の権利を制度として保障していくしくみを考え提案しています。

(3) 子どもの権利保障のための施策やしきみ

① これまでの取組を生かして

条例案の内容としては、実際に子どもや市民が活用できる実効性のある内容もあわせて検討しました。具体的に考えた主なしくみとしては、次のようなものがあります。

一つは、現行のものを生かし発展させることをめざしたしくみです。例えば、「川崎市子ども会議」がそれにあたります。川崎では過去に子ども議会が開催され、これまでも行政区・中学校区単位では、地域教育会議により自主的に子ども会議が運営されています。

このような取組をさらに発展させていくために、子どもの意見表明の場づくりから、表明された意見をどのように受けとめていくかという制度的なしくみへとつなげていくことが審議の中で模索されたと言えます。

また、学校や施設等における「協議会」の設置も、これまで地域の課題を学校や地域・家庭とで協力し考えあってきた川崎の成果等も生かし、新たに子どもの意見表明、参加を促進していく視点から検討してきました。

しくみではありませんが、子どもが権利につき学習したり、現行の制度をもっと活用できるように子どもに情報を伝えていくことも大切な内容となっています。

② 子どもの権利保障のための総合的な行政施策のために

子どもにかかわる施策はいろいろな局ですすすめられています。残念ながら国の縦割りの省庁に応じた形で各局で縦割りですすすめられており、また、子どもは施策の対象としてとらえられている現状があります。

子どもが自分らしくいきいきとしていられ、あるいは生きていけるためには、子どもを権利の主体者としてトータルにとらえ、子どもの目からみて総合的に施策が展開されるようにしていく必要があります。そして、このことは自治体だからこそ可能なことでもあるわけです。

条例骨子案では、そのために子どもにかかわる施策の基本理念を示すとともに、条例を推進するための体制や基本的な施策を検討してきました(第5章)。さらに、市の施策を行政まかせにせず、子どもが置かれている現実を常に反映できるように、市の施策や市にお

ける子どもの権利の状況を検証する「子どもの権利委員会」を新たなしくみとして提案しています（第6章）。

③ 権利救済のしくみづくり

子どもの相談機関は現在でもいろいろあり、直接に子どもの救済や保護にあたる児童相談所もあります。しかし、実際には子どもからの直接の相談や救済を求める声は、残念ながらあまり届いていないのが実状です。

条例骨子案では、どうしていいか迷い苦しみ悩んでいる子どもが、直接安心して連絡でき、相談の中で力づけられ、権利侵害の事実があれば直接助けてもらえるようなしくみとして、子どもオンブズパーソン制度を検討してきました（第7章）。救済のしくみづくりでは、子どもに固有の救済機関として、どのように子どもオンブズパーソンを具体化するか、また他の相談機関とどのように連携をはかっていくかが重要なポイントとなります。

この救済の部分は、現在市ですすめられている「統合的市民オンブズマン制度」の検討の中で、新たな人権救済型オンブズマンの一つとして子どもの救済を位置づけていくことが議論されています。

実現にあたっては、ぜひ、子どもにとっての固有のしくみとしてオンブズパーソンが機能していけるような制度設計を望みます。