

## 2 討議してきた主な論点とまとめにあたっての考え方

子どもの権利条例案の策定に関しては、これまで市民・子どもたちや多くの関係者からさまざまな意見をいただきました。「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」と「同 調査研究委員会」では、寄せられたこれらの意見を貴重な資料として審議を重ね、答申書のような内容をまとめることができました。まさに、市民との協働による条例案づくりといえます。

ここでは、これまでの審議経過の中で、どのようなことが論点となったのか、またその論点をどのように考え整理をしたのか、主なものを紹介します。

### (1) 全般にわたって

#### <まとめにあたっての考え方>

- 子どもの権利保障をすすめる子どもを支援する条例の趣旨にそった表現につとめた。
- 子どもの意見表明や参加の権利保障、子どもにかかわる施策の推進、権利状況や施策の検証、子どもの救済等、子どもの権利保障を総合的にとらえ相互に補完しあうものとなるように全体を構成した。
- 理念だけではなく、実効性のある内容になるようつとめた。
- 川崎の実態をふまえ、川崎のこれまでの取組を生かし継承し発展していけるような内容をめざした。
- 内容整理にあたっては、現行の法規、条約、条例等との整合性をはかるようにつとめた。

### (2) 前文について

前文では、その後の章の前提となる総括的な子どもの権利観や子どもの権利保障の必要性や子どもの権利に関する条例を定める市および市民の決意等を内容としてまとめた。

#### ① 権利と責任の関係

これまでの審議の中で、「義務・責任」について各委員の間でも意見が分かれ、また、各区の市民集会や関係者との協議の中でも、さまざまな議論があり意見が分かれた。

論点の一つとしては、現在の子どもの取りまく状況や子ども同士の関係（いじめや少年事件等）を考えると、責任にも言及しないと他者の権利侵害を助長することにならないか、あるいは権利についての誤解や権利の濫用を生まないかという考え方があった。

また、「子どもは権利にみあう責任がとれないのだから、権利保障にも制限や限界がある」などの意見もあった。

一方、義務や責任にかかわる表記への反対意見は、そのような表現が子どもを萎縮させ権利行使の制約につながるのではないかという意見もあった。

また「おとなから子どもに責任を要求するという形ではなく、おとなであれ、子どもであれ、誰でも他者の権利は侵害してはならないし、相互の権利は尊重しあうことが大切である」という趣旨から、表現を検討していくことが必要ではないか」という意見もあった。

子ども委員会のまとめでは、「権利は自分だけに保障されているものではないので、隣りの子の権利も互いに守り尊重しあうことが大切だ」という表記を入れてほしいという要望が提出された。

#### ② 「権利の全面的な主体」という表現をめぐって、あいまいでわかりにくいという意見や、2

章の5と6の権利とかかわって誤解を与えるのではないかという意見がだされた。

＜まとめにあたっての考え方＞

- 前文では、子どもの権利条約や国連・子どもの権利委員会の所見など国際的な水準をふまえ、子どもの権利についての考えかたを示すようにした。
- 権利と責任の関係は、権利についての総括的な考え方を示すことになるので、前文の中でおさえる形をとった。
- 権利と責任の関係については、子どもは権利の主体であることを前提にしたうえで、子どもは権利の学習や権利を実際に行使する中で他者の権利を尊重する力や責任を身につけることができるという考えに立ち、あわせて、自分の権利と同様に他者の権利を相互に尊重しあうことが権利保障の取組では欠かせないという視点から内容の整理をした。
- 「権利の全面的な主体」については、子どもをもっぱら保護の対象とした子ども観を転換し、保護にかかわる権利のみならず、権利行使の主体として市民的権利を含む権利が全面的に保障されるという、条約の子ども観や子どもの権利委員会の日本への勧告に基づいて規定している。

(3) 第1章について

この章では総則的な内容として、この権利条例の趣旨、子どもの定義、市と市民の責務、そして子どもの権利の日につき整理した。

- ① 対象年齢では、とくに18歳、19歳の扱いについて考慮できないかという意見があった。具体的には、18歳、19歳が少年と成人の狭間に置かれていることや、同じ高校や施設で生活しながら17歳と18歳で参加の権利等に差がつけられることにならないかという意見であった。なお、「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年法律第82号。以下、「児童虐待防止法」という。）では、0歳～18歳未満を児童としている。
- ② 「市民」の範疇について、住民として登録している者だけでなく、市で生活している者すべてが読み取れる表記がよいのではないかという意見があった。
- ③ 「子どもの権利の日」をいつにするかで、条例制定の日や子ども権利条約が国連で採択された日など、いくつかの案がだされた。
- ④ 条例に強い拘束力をもたせるには罰則規定を置けないかという意見もあった。

＜まとめにあたっての考え方＞

- 「子どもの権利条約」にあわせ、0歳～18歳未満を対象年齢としたが、同じ高校や施設で生活する18歳の扱いについては配慮が必要であるため、別に規則で規定することにした。
- 「市民」とは、川崎市で生活している者を広く「市民」として表現した。
- 「子どもの権利の日」については、世界の子どもともつながる記念日がよいと判断し、国連で子どもの権利条約が採択された日を想定している。休日としてではなく、子どもが自主的に取り組むことを含め、子どもの権利を考えあう日となればと考えている。
- 子どもの権利に関する条例であることをふまえ、罰則規定は考えていない。罰則で取り締まるのではなく、権利保障のしくみや制度等を設け具体化することが権利保障につながると判断した。

#### (4) 第2章について

この章は、川崎における子どもたちの状況をふまえ、これまでの議論の中で表明された川崎の子どもたちの思いや願いを大切に受けとめ、とりわけ川崎の子どもたちにとって大切に尊重されるべき権利を宣言する形で整理した。従って、子どもの権利条約や憲法等で保障されている子どもの権利をすべてこの2章にまとめ列挙したものではない。2章をまとめるにあたっては、子どもたちの表現を参考にしている。

- ① 権利についての表現が、子どもにとって受け身のものが多く、もっと子どもの主体的な表現ができないか。提示されている権利に重複もみられるという意見があった。
- ② 乳幼児の権利については読み取りにくい、表現が弱いという意見があった。
- ③ 命を大切に生きていくことの意義や、自らの命の大切さと同時に他者の命の尊重について表現できないか、という趣旨の意見があった。
- ④ 「5 自分で決める権利」をめぐる、子どもがこの権利を行使するには無理があるのではないかと、一人歩きをして混乱するのではないかと、教職員などが対応できないのではないかとという意見があった。これに対して、この権利は川崎の子どもたちの切実な願いであり、子どもたちとの意見交換のなかで出てきたものであるという意見や、この権利があることを子どもたちに伝えることが子どもへの支援になるという意見があった。また、自己決定にかかわる権利と意見表明権の関係整理が必要ではないかと、また、子どもの年齢等との関係で、自己決定については一律に規定できないのではないかとという意見もあった。
- ⑤ 「7 個別の必要に応じて支援を受ける権利」について、他にわかりやすい表現の工夫ができないかという指摘があった。また、個別の支援の必要な例として、どこまで個々のケースを具体的に例示すべきか、(例えば無国籍者、非行少年、HIV感染者、性的マイノリティ等)いろいろと議論があったが、「障害のある子ども」「外国人(マイノリティ)の子ども」の権利保障については、具体的に明示すべきだという意見が多く、子ども委員からも「障害のある子ども」や「外国人(マイノリティ)の子ども」の権利は具体的に書き込んだほうがわかりやすいとの指摘もあった。子ども委員の意見には、明示することで「特別な子」と誤解されないようにしてほしいという要望もあった。
- ⑥ 不登校の課題についての項目の必要はないか、という意見もあった。

#### <まとめにあたっての考え方>

- この2章は、子どもの権利条約や憲法で規定している権利をすべて列挙しているものではなく、また、この2章にとりあげた権利だけが、他の章で使用している権利の定義でもないことから、章のはじめの部分に総論的な考えをおき、この章の位置づけの明確化をはかった。
- できるだけ権利の重複は避けるようにつとめ、子どもたちの意見も参考に、ここでは、子どもにとって大切な権利を1～7の項目に整理した。
- 1～6までのタイトルは、子どもに理解でき生活の中で実感でき、そして一人一人の存在を認め、肯定する内容になるようつとめた。表現については、できるだけ簡潔な形で子どもたちの声をできる限り生かせるように工夫し、それを裏付ける法的な根拠を、おもに子どもの権利条約や憲法から引用するようにした。
- 乳幼児に固有の権利保障を別途項目として表現できないか検討したが、この章や全体を通して乳幼児の権利も含んでいると考えており、また、3章との関連も考えて、独自の項目としては追加していない。
- 命の尊重については、前文の「権利の相互尊重」の記述部分や、1の安心して生きる権利

の部分で充当するものと考えた。

- 自己決定、意見表明・参加にかかわる権利の整理については、5と6の内容の重複を避け5と6の統合も検討したが、子どもの自己決定や自己選択につながる道筋を大切にしたいという思いから、2つに分けて整理をした。
- 「自分で決める権利」については、今の子どもたちにとって非常に重要な意義をもつこと、このことができるように支援することが大切であること、ならびに教育現場等において「自己選択」「自己決定」「自己責任」につながる教育実践が取り組まれていることなどを考慮して、「年齢と成熟に応じて」この権利を行使することを規定した。
- 「障害のある子ども」「マイノリティの子ども」の権利保障については、7の「個別の必要に応じて支援を受ける権利」の中に位置づけ、項目として置いた。また、「障害のある子ども」「マイノリティの子ども」の他に、個別の支援が必要なケースも想定されるが、個々のケースを羅列することは避け、川崎市のこれまでの取組の成果をふまえ、また、子どもの権利条約にあわせ、「障害のある子ども」「マイノリティの子ども」の権利につき言及した。
- 不登校の子ども学習や居場所についてふれられないかという意見もあったが、「学ぶ権利」をはじめいくつかの権利に含意されており、また、この部分は施策や事業の展開の中で推進していくことがよいと判断し、項目としては置いていない。

## (5) 第3章について

この章では、子どもが生活している場における権利の保障のあり方や関係を、「家庭」「学校等の育ち、学ぶ施設」「地域」という3つの領域にわけ整理した。

### ① 子どもの権利と保護者の関係について

子どもの権利保障にとって、親の責任や権利と子どもの権利の関係につき整理する必要があるとの指摘があった。乳幼児期には、子どもの代弁者であり権利の代理行使者でもある親が加害者になることがあるが、どのように規定できるのかという市民からの意見もあった。

### ② 国の動向との関係から

親権や虐待防止にかかわる部分では、「児童虐待防止法」の内容をふまえる必要があるとの意見があった。

### ③ 育ち学ぶ施設と子どもの権利の保障に関連して、子どもの権利保障に果たす学校や施設の役割を示したいのか、学校や施設の職員の活動を支援する内容を考えているのか、子ども自身の活動の支援を考えているのか視点を明確にすべきではないかとの意見があった。

### ④ 情報公開にかかわる内容では、川崎市がすでに制度化している個人情報保護条例等との整合性をはかる必要があるとの意見があった。

## <まとめにあたっての考え方>

- この章の構成は、「家庭」「学校や施設」「地域」のそれぞれが、子どもの権利保障に果たす役割や責務について示すとともに、保護者、教職員、地域住民等が子どもの権利保障のためにすべきことと、そのための支援の内容等を示した。
- とくに「児童虐待防止法」の内容も参考にして、親と子どもの権利の関係や、虐待の定義、虐待の禁止と救済等の内容を整理した。また、子どもへの暴力・体罰がしつけや規律の名目でとらえられている傾向があり、「虐待および体罰」という表記をした。
- 「育ち学ぶ施設と子どもの権利の保障」については、学校や施設の役割を示すとともに、

そこでの教職員の活動の支援を含めて規定している。

- 「情報の作成と開示」については、川崎の現行制度と調整のうえ規定している。

## (6) 第4章について

この章では、子どもの参加の権利の意義と参加を保障し支援するためのしくみについてまとめた。具体的なものとしては、川崎市子ども会議と学校や施設等への子どもの参加をおもな柱としている。

### ① 「川崎市子ども会議」について

川崎市のこれまでの取組を生かし発展させる方向で検討してほしいという意見が関係者から強くだされ、これまで行政区や中学校区で自主的に進められてきた「子ども会議」との関係をどのように整理するのが課題として指摘された。

一方、今の子ども会議では、話し合ったことがそのままになってしまうので、ぜひ市が受けとめ応えていくようなしくみに発展させてほしいという意見もあった。

また、単に市への意見要望のためのみの会議としてではなく、参加し活動するなかで子ども自身がともに成長し、課題解決の力をつけていくことのできるようなものであってほしいという意見もあった。

### ② 「学校・施設等における協議会」について

学校関係者からは、新たなしくみが次々と増え続けることで負担が増えるだけにならないかという懸念の声が強く、新たなしくみを設置するには、既存のしくみを整理しないといけないのではないかという意見もあった。

この協議会的なしくみは、子どもの参加権の保障を促進する意味から検討してきたものであるが、子どもの年齢や学校の種類、保育所、児童養護施設等によっても形態が種々異なるのではないかと意見もあった。

なお、学校における子どもの自治的、自主的活動や日常生活での子どもの参加の促進がはかられ、ここでの「協議会」と連動するようにしないと、単に組織だけつくっても形骸化しないかという指摘もあった。

### <まとめにあたっての考え方>

- 川崎市子ども会議は、自主的・自発的な活動が重要であり、ここでは、その位置づけ、役割、条件整備などについて大枠だけの提示にとどめている。設置にあたっては、川崎市のこれまでの取組をふまえ、発展させていくようなしくみにしていくことが今後の課題である。
- 学校・施設等における協議会については、子どもの参加の権利を促進することをねらいとしながらも、子どもや保護者、地域住民等が教職員と一緒に、よりよい学校や施設づくりをめざし、支え合い、課題を担いあい解決をはかっていけるようなものとして考えた。この協議会も、川崎市のこれまでの取組をふまえ、学校や施設等に応じた内容となるようにしていくことが今後の課題となる。そして、協議会が設置されることでそこでの協議内容等が、子どもたちの日常生活上の諸活動や協議会の構成員のそれぞれの活動等にも反映され生かされることを期待している。

## (7) 第5章について

この章では、子どもの権利保障にとって市の施策が重要であることから、子どもにかかわる

施策の基本指針や行動計画の策定や実施にあたっての基本理念と施策の推進体制の整備等につき示した。

- ① 5章と6章は主に行政の施策にかかわることから、一緒にまとめて整理してはどうかという意見があった。
- ② 子どもにかかわる行動計画の策定等にかかわる部分の表記では、市で用いている用語との整合性を図る必要性が指摘された。
- ③ 学習・研修については、子どもにかかわる専門職員にとって研修が必要なだけでなく、当事者である子どもたち自身が権利について学習し、自分たちの課題を考え合っていくことの必要性や意義が子ども委員から意見として示された。

#### ＜まとめにあたっての考え方＞

- この5章は6章と一緒にまとめられないかという意見については、5章は子どもにかかわる施策を推進する行政の条件整備につき整理し、6章では、第三者的な立場から子どもの権利状況や施策を調査・検証していくしくみを示し、2つの章として独立させる方が子どもの権利保障に貢献すると判断した。
- 5章では、行政が子どもの権利保障をすすめていくうえでのポイントを示した。
- 5章で検討していた子どもに関する計画策定のための「審議会」については、複数の審議機関の並立を避け、当初の「審議会」で想定していた機能の部分は、6章で設置を検討している「子どもの権利委員会」が担う形で統合させた。
- 子ども委員からの指摘もうけ、子ども自身が権利について学習することを支援する内容を設けた。
- 子どもの権利保障の取組は行政だけでまかないきれものではなく、市民全体にとっての課題でもあり、また市民と行政が相互の役割を果たしていくことが重要であることから、市民活動との連携について示した。

#### (8) 第6章について

この章では、市における子どもの状況や子どもにかかわる施策を、行政や市民との対話をするなかで子どもの権利の観点から検証し、市長に答申や意見具申をする第三者機関として「子どもの権利委員会」の設置につき示した。

- ① 子どもの権利委員会の具体的な活動内容がつかみにくいという意見があった。
- ② 既存の審議機関（例えば、児童福祉審議会、青少年問題協議会等）との機能や役割の関係を整理し、子どもの権利委員会の役割を明らかにすることが必要であるとの指摘があった。

#### ＜まとめにあたっての考え方＞

- 子どもの権利委員会は、行政施策の検証とともに、幅広く川崎市の子どもたちをとりまく地域社会や家庭においても、子どもたちの権利状況をどのように改善していけばよいのか、一緒に課題として考え合っていく素材をとりまとめ提供していく審議機関として位置づけている。
- 子どもの権利委員会は、0歳～18歳未満の子どもの教育、福祉、青少年活動、少年司法等にかかわる総合的な分野につき検証していく機関と位置づけ、審査の基準等になる法令としては主として子どもの権利条約を考えている。

- 既存の審議機関（児童福祉審議会、青少年問題協議会等）とは異なる役割を果たし、相互に補いあい連携し、市の施策の充実にむけて提言できるような機関として機能していくことを考え、職務内容を整理した。

### （９） 第７章について

この章では、子どもの救済にあたる子どもオンブズパーソン制度を示した。

ただし、川崎市には10年前から「市民オンブズマン制度」がスタートしており、現在この制度を人権救済の機能を備えた「統合的市民オンブズマン制度」として再編していくことが検討されており、子どもオンブズパーソンもその中に組入れる方向で制度研究がなされている。

従って、7章に示した内容は、単独で子どもオンブズパーソンを設置する場合の考え方を示したものであり、条例の条文にどこまで書きこんでいくかは今後の調整が必要である。

- ① 子どもの救済にあたる機関として制度化するにあたっては、子どもの特性に応じた固有のしくみとしてどのような考え方、職務、権限等が必要か、いろいろ議論となった。
- ② 民間機関や家庭等にどのように子どもオンブズパーソンが入っていけるか、この点は、権利条例全体にもかかわる課題としてつめていく必要があるとの指摘があった。
- ③ 論点というより、市民等からの要望として次のようなものがあった。
  - ・ 既存の機関との調整方法を現場との協議を重ね要綱には明記してほしい。
  - ・ 子どもオンブズパーソンと子ども権利委員会のメンバーは公募してほしい。
  - ・ 子どもオンブズパーソンと専門調査員の配置は大変評価できる。
  - ・ 避難してきた子どもを守ることは法の枠内でないとむりではないか。なお、子ども委員会の中では、本人が申立てをしないのに子どもオンブズパーソン自身の考えにより調査を開始できるのは子どもの権利侵害にならないか、という疑問が出された。
- ④ 「児童虐待防止法」の内容との整合性をはかる必要があるという指摘もあった。

#### ＜まとめにあたっての考え方＞

- 子ども固有の救済のしくみが必要であり、子どもが安心して相談や申立てができ、その中で子どもが力をつけ、また、必要に応じて速やかに救済・保護され、個々のケースを通じた教訓から勧告・提言にもつながるしくみとして検討してきた。おとなとは異なる子どもにとっての救済という視点が、子どもオンブズパーソン制度をつくりあげるうえでは欠かせないと考えている。
- 職務や権限等につき、現行の市民オンブズマン条例と重複する部分が多いが、省略せずに示した。
- 子どもの権利条例案の内容としてどこまで書き込むかは、市で現在すすめられている「統合的市民オンブズマン制度」の検討と並行して今後調整していく必要がある。
- 既存の児童相談所等とどのように連携していけるか、また、他の相談機関との調整等につき、さらに細部の検討が必要になる。
- 子どもオンブズパーソン制度ができたとしても、それだけで問題が解決するわけではなく、子どもの救済にあたっては、やはり子どもの近くにいる者が生活の中でどのように子どもを支えていくか、子ども自身がどのように力づけられ回復していけるか、そのための調整役として子どもオンブズパーソンがどのように関係機関と連携しながら機能していけるかということが大切である点をおさえたい。