

# 第1章 第4期川崎市子どもの権利委員会の答申にあたって

## 1 答申に至る経緯

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、2010（平成22）年9月に、第4期の権利委員会が発足した。同年12月には、川崎市長から、「子どもの権利条例の広報・啓発について」諮問された。第4期の権利委員会は、第3期までの権利委員会の活動を継承しつつ、諮問事項を審議するために次のような活動を行った。

まず、川崎市の子どもの実態や意識についての経年変化を把握し、第4期の諮問事項に関する権利委員会の審議の資料とすることを目的として、2011（平成23）年3月に、「川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査」（以下、「実態・意識調査」という。）を実施した。この調査は、子ども・おとな・川崎市立の施設等の職員を対象とし、無作為抽出法で行った。そして、これまでの権利委員会による調査結果との比較、今期の諮問事項との関連、さらには、子どもの世代間の意識の差、子ども・おとな・職員の意識の差も検討できるよう質問項目を設定した。

また、統計的な調査では把握しづらい実態・意識を補足的に調査するために、児童養護施設等に入所している子ども、多様な文化的背景を持つ子ども、障がいのある子ども、不登校の子どもについて、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、2012（平成24）年3月に報告書にまとめ、これを公表している。

その後、権利委員会は、子どもの権利条例の広報・啓発に関わる施策（事業）について、所管部署の自己評価を求め、その結果に基づいて、各部署と対話をし、また、子どもたちにこれが届いているかどうかを検証するために、子ども、子どもに関わる市民活動団体との対話を行った。「対話」は、従来より権利委員会がとっている手法で、いわゆるヒアリングや意見聴取と異なり、相互に建設的に意見交換をし、子どもの権利の実態・意識、さらに子ども施策の成果や課題について共通認識を持ち、これを深めるものである。

## 2 川崎市子どもの権利委員会による検証システムについて

権利委員会による検証システムは、子どもに関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・市民の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、①実態・意識調査等を通じて子どもの権利状況を把握し、②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、③それに基づき行政や市民・NPOなど市民活動団体等、そして子ども等と対話を行い、それらの結果を踏まえ、④子ども施策の進展に向けた提言を行う、一連の活動である。権利委員会は、子どもに関わる個別の問

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り、その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、多くの自治体が入力している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、それをより実効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関わるので、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、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。施策に子どもが参加することが不可欠であることはもとより、その検証においても、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当事者参加の下でこれがなされることが重要である。

こうした検証のプロセスは、子ども施策を、子どもの権利の視点から改善していくサイクルに置くものであり、川崎において、子ども施策が、子どもの権利に即し、これを保障するものとして、よりよく立案され・実施されていく「要」になるものである。

### 3 子どもの権利条例の広報・啓発についての視点

#### ——条例を広報し、条例で広報・啓発すること——

権利委員会の検証システムの趣旨を踏まえ、子どもの権利条例の広報・啓発についての施策を検証するにあたっては、子どもの権利条例の広報・啓発が子どもの権利保障に資する必要があることから、前述の実態・意識調査の結果との関連性を重視した。

また、広報・啓発においては、計画した事業が計画どおり実施されたかどうかにとどまらず、事業実施に際して、子どもの参加（主体性の確保）を前提として、いかに子どもに届いたかという観点が大切であることから、広報・啓発にかかる事業の効果にも着目した。

検証の結果については、次章で詳しく述べるが、子どもの権利条例の広報・啓発について、次の7つの点が重要であることが明らかになった。

- 子どもへの条例の広報・啓発にとって学校が重要であること
- 子どもの権利保障のために、おとなへの条例の広報・啓発も重要であること
- 効果的な広報とともになされる子どもの権利啓発事業の展開が重要であること
- 広報媒体の工夫が重要であること
- 民間団体等と連携した広報が重要であること
- 子どもの参加に基づいた子ども自身による広報が重要であること
- 子どもやおとなに届いているかを常に検証・フィードバックすることが重要であること

なお、検証の過程で、子どもの権利条例の目的が子どもの権利保障にあることから、子どもの権利保障がなされていれば、条例自体の広報は必ずしも必須ではないとの見解があることが明らかになり、権利委員会として、この点に強い関心を向けた。

子どもの権利条例は、「子どもの権利に関する条約」の理念に基づき、子どもの権利の保障を進めることを宣言し、・・・制定」(条例前文)されたものであり、「子どもの権利の保障を図ることを目的」(条例第1条)としている。条例に規定される「人間としての大切な子どもの権利」(第2章)は、子どもの権利条約の規定そのものではなく、子どもの権利やその侵害を、子どもが具体的に感じる(おとなに感じてもらう)手がかりとして、今の川崎市あるいはわが国の子どもに即して、子どもたちと一緒に考えて、整理をし、規定したものである。また、子どもの権利について普及、啓発するために、「かわさき子どもの権利の日」(5条)を設け、ふさわしい事業を展開することとするなど、川崎市として工夫を凝らした規定もある。さらに、「家庭、育ち・学ぶ施設及び地域における子どもの権利の保障」(第3章)は、とりわけ、今の市の制度的枠組みを前提として、市として何ができるかを規定したものであり、こうした取組が子どもの権利保障につながるようにするための「行動計画」(第4章)、「検証」(第5章)といった新たな仕組みを設け、「権利侵害からの救済等のための仕組み」として、人権オンブズパーソン制度を整備充実してきたのである。

こうした川崎市の取組は、条例を知り、利用することを前提として、ともすると抽象的になりがちな子どもの権利を、画餅に帰すことなく、条例を通じて、自分たちの問題としてその普及・啓発を図り、条例の仕組みを通じて現実に働きかけ、これを具体的に保障していこうとするものである。すなわち、条例を知ることと子どもの権利保障は不可分のものとの考えに基づくものである。「子どもの権利保障がなされていれば、条例自体の広報は必ずしも必須ではない」のではなく、「条例を広報し、条例で子どもの権利を啓発する」ことを通じて、子どもの権利をよりよく保障していくことが大切である。

## 第2章 川崎市における子どもの権利条例の広報・啓発の現状

### 1 子どもの権利条例が市民に知られているか

川崎市子どもの権利委員会（以下、「権利委員会」という。）は、3年に1度、任期ごとに「川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査」（以下、「実態・意識調査」という。）を行っている。過去3回の調査の結果によれば、「条例の認知度が下がってきている実態」が明らかになっており、今期の権利委員会が、市長より、「子どもの権利条例の広報・啓発」について諮問を受けたのも、「子どもの権利保障を推進するためには、子どもの権利条例が理解され、その仕組みが活用されることが必要」であるとの認識のもと、こうした実態に基づくものである。

今回の実態・意識調査では、こうした指摘を踏まえて、「子どもの権利条例がどれだけ市民に知られているか」（条例の認知度）を把握するに際して、これまでの「知っている」、「知らない」の選択肢の他に、「聞いたことがあるが内容はよくわからない」という認知の程度を測る選択肢を加えて調査を行っている。結果としては、子どもの権利条例を「知らない」という人がこの10年間にだんだん増えてきたが<sup>1</sup>、今回、やや減少し、認知度が回復したように見える。

しかし、「聞いたことがあるが内容はよくわからない」という選択肢は、「知らない」に分類できるのではないかと指摘できる一方で、この選択肢により、「知っている」という選択肢が、「内容まで知っている」ことを意味することとなり、選択のハードルを上げた可能性があり、「知っている」が過去3回の「知っている」とは異なることは明らかである。また、「知っている」と「聞いたことがあるが内容はよくわからない」を、「知っている」に分類できるのではないかと指摘もあり得るが、これまで、「名前は聞いたことがあるが、内容を知らないので、『知らない』と回答した」という人がこの選択肢を選んだ可能性があり、「知っている」と「聞いたことはあるが内容はよくわからない」の合計が過去3回の調査における「知っている」にあたるよりは単純にはいえない。

このように今回の調査結果を単純に過去3回と比較することはできないが、少なくとも次のことを指摘できる。①今回調査の「知らない」というのは、「聞いたこともなければ、内容もわからない」ということを意味するものであり、条例を本当に知らない者が、子ども、おとなともに6割ほどいるということ（子どもで60.8%、おとなで60.3%）、②「知っている」と「聞いたことはあるが内容はよくわからない」は、相対的であり、一応、広い意味で、条例があることを認知している者であり、その割合は、4割弱であることである（子どもで38.6%、おとなで38.0%）。そして、③条例の認知度が過去3年間の調査から下がる傾向にあるとすると、現在、少なくとも

---

<sup>1</sup> 実態・意識調査は、これまで2003（平成15）年、2005（平成17）年、2008（平成20）年と行われてきており、子どもで「知らない」と回答した者は、割合で、54.5%、58.9%、65.9%、おとなで、67.9%、73.6%、74.8%と推移してきている。今回の調査（2011（平成23）年）では、子どもで、60.8%、おとなで、60.3%となっている。

「知っている」と回答した者は、子どもで、45.2%、41.0%、32.4%、おとなで、31.0%、25.7%、18.8%と推移してきている。今回の調査では、子どもで、「知っている」が10.6%、「聞いたことはあるが内容はよくわからない」が28.0%（あわせて、38.6%）、おとなで、8.0%、30.0%（あわせて、38.0%）である。

子どもの権利条例があることは知っているという意味での条例の認知度としては、「4割弱まで下がっている」といえ、内容をある程度知っている者は、1割程度であるということになる（子どもで10.6%、おとなで8.0%）。また、子どもの条例の認知に関わる年齢別の結果からは、④年齢が上がると、少なくとも条例があることは知っている者の割合は上がるが、その反面、年齢が上がると、徐々にその内容が薄れていく傾向にあると指摘できる<sup>2</sup>。なお、⑤職員については、条例があることは9割以上の者が知っており、その内容についても8割以上の者が知っている<sup>3</sup>と答えている<sup>3</sup>。

## 2 子どもの権利は保障されているか

川崎市では、2000（平成12）年に、これまでの川崎市での子どもに関する取組を踏まえつつ、子どもの権利をよりよく保障することを企図して、子どもの権利条例を制定した。子どもの権利条例の広報・啓発に関連して、子どもの権利保障の現状を踏まえることが大切である。

今期の実態・意識調査では、子どもの権利条例について聞く項目に加えて、子どもの生活実態を調査している。まず、権利侵害の実態として、「（親、保護者、先生などの）おとなからたたかれたりなぐられたりするか」について尋ねている。子ども全体で、13.0%の者が「ある」又は「ときどきある」との回答をしている<sup>4</sup>。おとなに対して、「子どもをたたくことがあるか」との質問に対しては、18歳未満の子どもがいるおとなのうち、36.9%が「ある」又は「ときどきある」との回答をしており、学校関係の職員のうち、5.6%が同様の回答をしている。2008（平成20）年調査では、「親からたたかれたことがあるか」及び「学校の先生からたたかれたことがあるか」の二つの質問となっており、また、合算して単純に比較することはできないが、その割合は、子ども全体で、前者で9.1%、後者で2.0%となっており、改善されていないか、少なくとも改善されているとは言い難い。

そのほか、「おとなから心を傷つけられる言葉を言われますか」、「おとなから性的にいやなことをされることがありますか」の質問があり、それぞれ、「ある」又は「ときどきある」と回答した割合が、2011（平成23）年度調査では子ども全体で、前者について14.9%、後者について1.4%となっており、同様の意味で単純に比較をすることはできないが、2008（平成20）年度調査では、前者について、親から8.6%、先生から7.3%、後者について、親から0.8%、先生から0.5%であり、やはり、改善されていないか、少なくとも改善されているとは言い難い<sup>5</sup>。

<sup>2</sup> 小学生（11歳～12歳）の「知っている」と「聞いたことはあるが内容はよくわからない」の合計が35.8%、中学生（13歳～15歳）で36.3%、高校生（16歳～17歳）で47.4%と年齢が上がるほど高くなっている。他方、そのうちの「知っている」と回答した者の割合は、小学生で14.2%、中学生で8.7%、高校生で7.4%となっている。

<sup>3</sup> 職員の条例認知は、「知っている」と回答した者が、2003（平成15）年調査で96.7%、2005（平成17）年調査で96.5%、2008（平成20）年調査で92.0%となっている。今回の調査では、「知っている」が82.2%、「聞いたことはあるが内容はよくわからない」が15.0%、これらの合計が97.2%である。

<sup>4</sup> 年齢別だと、小学生で15.5%、中学生で11.3%、高校生で11.5%となっている。

<sup>5</sup> そのほか、実態意識調査では、いじめの有無（「ある」、「ときどきある」を合わせて9.0%）、「疲れること、不安に思うこと」、「学校の勉強がよくわかるか」について聞いている。

### 3 子どもの権利条例は伝えられているか

こうした状況に対して、子どもの相談を受けてくれるところとして知られているのは、子ども全体の割合として高いものから順に、①かわさきチャイルドライン（45.0%）、②いじめ相談ダイヤル（41.0%）、③川崎市総合教育センター（31.6%）、④児童相談所（30.7%）、⑤子どもの人権110番（29.8%）、⑥スクールカウンセラー・心のかけはし相談員（21.2%）、⑦かわさきいのちの電話（17.9%）、⑧児童・青少年電話相談（17.5%）、⑨教育相談室（16.3%）と続き、10番目に条例に基づく人権オンブズパーソンが挙げられている（13.5%）。これは、「知っているものはない」と回答をした者の割合15.2%を下回るものである。

また、「困ったり悩んだりしたとき、どこに相談するか」との問いに対しては、これらいずれも低率であり、どこにも相談しないとする割合が子ども全体で、66.2%と圧倒的である点は、相談窓口・救済機関の広報・啓発が行き届いておらず、十分機能が果たされていない現状を見て取ることができる。なお、相談しようと思う人については、親、友だちを挙げる者が多く、前者が65.6%、後者が60.6%となっている。担任の先生は、20.6%、保健室の先生は3.7%である。また、「安心して自分の気持ちや悩みを話せるおとな」が一人もいないとする者が14.0%、特に、高校生で23.7%と4分の1に近い割合を示している点は気になる点である。

### 4 まとめ

以上は、子どもの権利条例の広報・啓発に関連した現状について、実態・意識調査から把握できることの一例である。そのほか、実態・意識調査では、主として子どもの権利条例15条、第4章の29条～34条等に関わる「参加」について、主として11条、27条等に関わる「居場所」についての調査項目を設けている。川崎市では、多様な取組がなされている結果、一定の数値が示されているともいえるが、必ずしも子どもの権利条例及び条例に基づく取組との関連が明確ではない。川崎市で、子どもの権利をよりよく保障していくためには、①子どもの権利条例を広く知らせる取組と、②子どもの権利条例に基づいて子どもの権利の普及・啓発に努める必要がある。