

第1章 第5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、平成25（2013）年9月に、第5期の権利委員会が発足した。平成26（2014）年3月には、川崎市長から、「子どもの成長に応じた育ちの支援について」諮問された。第5期の権利委員会は、第4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5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、平成26（2014）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、不登校の子ども等について、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、平成27（2015）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、同年7月から9月にかけて、子育てや教育等に関わる施策（事業）の所管部署との「対話」を実施した。また、同年11月から平成28（2015）年2月にかけて、子育て中の親との「対話」、高校生との「対話」を実施した。この「対話」は、従来から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、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 子どもの成長に応じた育ちの支援についての視点

権利委員会の検証システムの趣旨を踏まえ、子どもの成長に応じた育ちの支援についての施策を検証するにあたっては、まず、現状の市の子ども権利施策の全体像を把握する必要があった。平成26（2014）年に策定された「第4次子どもの権利に関する行動計画」における5つの施策の方向のうち、施策の方向Ⅱ「個別の支援」、施策の方向Ⅲ「家庭、育ち・学ぶ施設及び地域における子どもの権利保障」の中に位置付けられている約250の事業があり、これらを検証の対象とした。

対象となった事業は、子どもの成長に応じた支援という観点から、妊娠・周産期の支援、就学期（小中学生世代）の支援、思春期（中高生世代）の支援、青年期（高校生世代以上）の支援の「子どもの始まり」から「おとなへの入口」までの間の子どもの成長段階を4つに分類し、それぞれの段階における子どもの特徴と課題を意識しながら、各事業の検証を行った。このなかで、権利委員会がとりわけ重要視したのが、生まれる子どもと親への支援と青年期の子どもの支援である。その理由としては、すべてをおとなに委ねざるをえない乳幼児がその命すら絶たれてしまう子どもの虐待死の問題がある。そして、子どもの貧困の問題とも重なり、閉塞感を覚え、将来を見通せずにいる青年期の子どもの問題がある。後者の問題は、ニートや引きこもりにつながってしまう高校生世代の問題でもあるが、その影響はグラデーションを描いて各世代の子どもに影響を与えている。これまでの市の子ども権利施策は、年齢が下がれば手厚く、思春期から青年期にかけては重視されてこなかった感があるが、おとなへの入口の施策は非常に重要である。

こうした子どもの始まりとおとなへの入口を両端に、乳幼児期、就学期、思春期、青年期のそれぞれの時期に上がる「移行期」にも着目した。例えば、保育園や幼稚園で発見された発達課題が小学校への引継ぎがされないために小学校で必要な支援が行われないという事態が起きることがあるが、これは小学校から中学校への進学時においても同様である。また高校生が高校を卒業すると、それまで受けていた様々な支援がなくなり、相談する場所もなくなってしまう傾向がある。このような子どもの権利保障の空白が生じることがないように、各成長段階を通して切れ目のない支援を行っていくことが重要なのである。