

I 川崎市子どもの権利委員会の意義と役割

1 条例及び子ども施策の進展と子どもの権利委員会による検証

川崎市子どもの権利委員会第5期（平成25（2013）年10月～平成28（2016）年9月）の活動を報告するにあたって、第1期から第4期までの報告書と重複する部分もあるが、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）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機関である。ここでいう検証とは、①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、②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、③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。

このような検証は、これまで国や自治体で進めてきた事業評価・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、子どもに関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いている。

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、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・指標に基づき、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。こうした手法を「対話」といって

子どもの権利委員会はこれまでも重視してきた。

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、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。

施策を実施する者、施策を検証する者、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、第5期においては、より広く機会を持つことに努め、持ち方の工夫にも努めたが、なお課題は多い。相互の対話は、それ自体、子どもの権利の認識を深め、条例が知られるきっかけともなるので、第5期の委員会においてもなお試行錯誤であるが、検証のプロセスにしっかりと位置づけていく必要がある。

(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。とかくこうした委員会においては学識経験者が主導になりがちであるが、第5期の委員会活動においては、すべての委員がそれぞれの立場で十分な力を発揮したことが重要な成果である。

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、行政においては、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

- ① 第5期子どもの権利委員会は、6ページの図にあるように、まず、第1期から第4期までの調査も考慮しながら、市長の諮問事項である「子どもの成長に応じた育ちの支援について」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、子どもからの調査においても、(学校を通じての調査ではなく)住民基本台帳に基づく無作為調査方式をとっており、資料的価値が高いこと、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。

- ② 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「子どもの成長に応じた育ちの支援」に関する施策の自己評価を行政に依頼した。対象となる施策は多岐にわたるため、検証対象としては、子どもの成長において、子どもが向かう次のステージのための施策に焦点を当てた。第1期が、「子どもの参加」、第2期が「子どもの居場所」、第3期が「子どもの救済」、第4期が「子どもの権利条例の広報・啓発」と、それぞれ条例の条文に則した諮問であったのに対して、今期は、子ども施策を総合的に子どもの権利および条例の規範に従って検証をする方法をとった。行政で行われている各事業は、法律に基づくものが多く、川崎市の地方自治的な工夫を凝らして実施されるものも多く見られた。事業の実施が予定調和的に子どもの権利保障に資するということではなく、子どもの権利保障のためにいかに事業を効果的に実施していくかという観点の重要性が改めて認識された。

- ③ これらをもとにして、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。「子どもの成長に応じた育ちの支援」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を行えるようにした。市民との対話では、子どもと保護者が集まる場所に委員が訪れ、対話形式で意見を聞くことができた。市民が子ども施策をどのように受け止めているかについて、行政が予想、予定しているものとは一致しないことも明らかになり、市民の声に耳を傾けるとともに、より積極的に参加に基づく施策の実施の必要性も意識されたところである。子どもとの対話は、委員会の検証への子どもの参加、意見表明という点で、とりわけ重要な意義がある。今期の子どもとの対話は、子どもが集まる場所で実施し、自身のこと、そして、関心のある範囲で市の施策について、高校生の意見を聞くことができた。

市民との対話、子どもとの対話では、それぞれ集まる場所に委員が訪れる形で実施したが、どのようなやり方で、誰に、どのようなテーマでこれを実施するかは、これまでの各期の委員会でも常に問題になってきたところである。今後も試行錯誤が続くと思われるが、検証への参加の意義とともに、条例への関心、検証活動または委員会への関心、さらに子どもの権利への関心を持つことにもつながることを踏まえて、多様な形で実施されることが望まれる。

また、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。限られた範囲ではあったが、障がいのある子ども、多様な文化的背景を持つ子どもとの対話も行えたことは成果であった。

- ④ これらの結果を踏まえ、子どもの権利委員会で審議し、「子どもの成長に応じた育ちの支援」について市長へ答申した。
- ⑤ さらに、「第5次川崎市子どもの権利に関する行動計画」に関する審議を行った。第1期から第4期、そして今期の子どもの権利委員会の検証結果および第1次から第4次までの行動計画の実施状況を踏まえながら、第5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る。

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。

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、国内の多数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、平成28(2016)年に韓国・光州市の教育監が川崎市に視察に訪れた。また、平成27年(2015)年にはインドネシアから子どもの権利に関わる担当の副大臣が視察に訪れた。さらにはユニセフ「子どもにやさしいまち」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のしくみ

子どもの権利条例では、第7章で「子どもの権利の保障状況の検証」として、本委員会の設置と検証についての流れを規定しており、それによって検証作業を進めた。

(1) 子どもの権利委員会の条例における位置づけ

- ア 子どもの権利に関する行動計画への意見具申（条例第36条第2項）
- イ 市長その他の執行機関の諮問に応じて、子どもの権利の保障の状況について調査審議（同第38条第2項）
- ウ 市長その他の執行機関に対し、諮問事項に係る施策について、評価等を行うべき事項を提示（同第39条第1項）

- エ 評価に際しての市民意見の聴取、特に子どもの意見聴取への配慮義務（同第39条第3項、第4項）
- オ 市長その他の執行機関からの評価及びエの意見を総合的に勘案した、子どもの権利の保障の状況に関する調査審議（同第39条第5項）
- カ 調査審議により得た検証結果を市長その他の執行機関に答申（同第39条第6項）

(2) 検証イメージ

