

第1章 第6期川崎市子どもの権利委員会の答申にあたって

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いて設置され、平成28（2016）年10月には、第6期権利委員会が発足した。

平成29（2017）年3月に、子どもの権利条例第38条第2項の規定に基づき、市長から、「子どもに対する支援の協働・連携について」の諮問がなされた。第6期権利委員会においても、第5期までの活動を継承しつつ、今回の諮問について検証等を行った。

1 権利委員会による検証について

権利委員会による検証は、人権、教育、福祉等の子どもの権利に関わる分野において学識経験のある者及び公募の市民で構成されるメンバーが、市長からの諮問を踏まえ、行政・市民とのパートナーシップに基づいて行っている。検証にあたっては、常に川崎市内の子どもと子どもを取り巻くおとなの現実から出発するため、実態・意識調査等の実施と行政や市民との「対話」をベースに行うことに特に留意してきた。

具体的には、これまでと同様、①子どもの現状把握に関する実態・意識調査等のアンケート調査と子どもや関係施設、団体等へのヒアリング調査の実施 ②関連する行政の事務事業の聞き取り調査 ③子育てや教育等に関わる施策（事業）を担当する行政の所管部署や、子どもに関わる活動を継続的に実施する市民やNPO等との「対話」を行い、それらを踏まえて、子ども施策の進展に向けた提言を行った。こうした検証のプロセスは、市の子ども施策全般が、子どもの最善の利益に基づいて推進されていくために、子どもの思いや考え、子どもを取り巻く課題を行政・市民間で共有しながら解決していくうえで、どれも必要不可欠なものである。

なお、子どもの権利条例は、平成元（1989）年11月20日に国際連合総会で採択された「児童の権利に関する条約」の理念に基づいて制定されたものであるが、権利委員会の検証は、国際連合の機関として子どもの生命と健やかな成長を守るために活動しているユニセフが「子どもにやさしいまち」として定義する「子どもの声やニーズが政策や計画の策定・推進に必要不可欠なものとなっているまち」に、川崎市が合致するための重要な取組であると考えられる。

権利委員会の検証や提言が、川崎市の子ども施策について、より子どもの権利に即し、これを保障するものとして、立案・実施されていくうえでの「要」になるものと期待している。

2 諮問の内容等について

今回の諮問は、「子どもに対する支援の協働・連携について」をテーマに、川崎市の課題が示されている。

【諮問事項】

子どもに対する支援の協働・連携について

【諮問の理由】

- 社会状況や経済状況など、子どもと家庭を取り巻く環境が変化し、様々な不安や地域における孤立感などが高まっているため、子どもと家庭を社会全体で支援していくことが必要である。
- 川崎市では、子どもを含めた全ての地域住民を対象にした「地域包括ケアシステム」を推進し、地域で暮らす多くの人たちと交流しながら、誰もが安心して暮らし続けることができる地域づくりを進めている。
- 一方、子どもの権利をめぐる課題として、児童虐待、いじめ、不登校、非行、家庭の貧困などがあり、これらの課題解決に向けては、行政、市民、関係団体・機関との協働・連携による一体的な支援が不可欠である。
- 地域包括ケアシステムを推進する中で、子どもの支援の主体は多様であり、行政と市民、関係団体・機関との協働・連携のあり方を多様な視点から検証する必要がある。

今回の諮問では、子どもの支援に関する多様な主体による協働・連携の検証が求められている。まず、その諮問の背景となっている「地域包括ケアシステム」の考え方を整理しておく必要がある。

川崎市では、平成 27（2015）年 3 月に「川崎市地域包括ケアシステム推進ビジョン」（以下「推進ビジョン」という。）を策定し、川崎らしい地域づくりを進めていくこととした。推進ビジョンは、川崎市における個別の行政計画の「上位概念」として位置づけられており、その策定の背景等は、次のように示されている。

- 平成 25（2013）年 10 月 1 日の推計人口によれば、日本の総人口に占める 65 歳以上人口の割合は 25.1%となり、初めて 4 人に 1 人が高齢者という時代を迎えた。日本は世界に類をみない超高齢社会に足を踏み入れたといえる。
- さらに、団塊の世代が後期高齢者となる令和 7 年（2025）年では、日本の高齢化率は、30.3%になるものと推計されており、その後も引き続き高齢化が進むことが予測されている。
- このような急激な高齢化は、医療・看護・介護・生活支援などの「ケアを必要とする人」の増加のみでなく、慢性疾患、さらには複数の疾病を抱えながら生活を送る高齢の患者数が増加することを意味することから、地域全体で必要とされるケアの「質」にも大きな変化を及ぼすと考えられる。
- すなわち、地域で疾患を抱えながら生活する高齢者等の増加に対し、医療のみではなく、看護、介護、福祉・生活支援などを含めた必要なケアが、地域において一体的に

提供されることが新たに求められ、そのための仕組みとして提唱されたのが「地域包括ケアシステム」である。

- そのためには、希薄化が懸念される地域のつながりを取り戻し、誰もが互いに助け合う関係であるという認識を共有し、地域による自主的な「助け合い」の活動を活発化させていくなどの取組が必要不可欠となる。
- また、行政においては、そのような地域活動を支えるとともに、どのような状況になったとしても、安全・安心な暮らしを保障するためのセーフティネットを、確実に整備していくことが求められる。
- 主として高齢者を中心に議論が展開されてきた「地域包括ケアシステム」であるが、実際には、障害者や子ども、子育て中の親など、その仕組みを共有できる部分は多い。
- 核家族化の進展や都市化の進行、就労環境の変化など、子どもと家庭を取り巻く環境は大きく変化しており、地域との関わりの希薄さと相まって、子育てに対する負担や不安、孤立感が高まっていることから、子育てを社会全体で支援していくことが必要となっている。
- このような状況の中、川崎市の地域包括ケアシステムにおいては、高齢者をはじめとした「全ての地域住民」を対象とし、次世代を担う子どもの育成や良質な子育て環境の整備による地域社会の活性化なども重要な視点とした。

このように、地域包括ケアシステムの構築にあたり、「子育てを社会全体で支援していく」とした点は、子どもの権利条例を制定した川崎らしい取組といえる。

川崎市は、推進ビジョンに基づく具体的な取組として、平成28(2016)年4月、区役所に地域みまもり支援センターを設置し、「個別支援の強化」と「地域力の向上」に取り組んでいる。具体的には、まず市内を40の地区に分け、保健師を地区担当制として対象分野横断的に、小地域ごとにアウトリーチ機能を充実させてきめ細やかな対応を図ることとした。また、「個別支援の強化」として、地区担当保健師と他の専門職が有機的な連携を図りながら、様々な職種の専門的な知見を活かせる体制を整備した。さらに、平成31(2019)年4月には、保健福祉センター全体を地域みまもり支援センターとして一本化し、地域におけるさらなる取組の周知と併せ、関係機関との連携強化を図ることとしている。

また、子ども・若者及び子育てに関する取組は、福祉・教育・保健・雇用等の多分野にまたがり、分野間の横断的な連携を図ることが重要であることから、施策の総合的な推進のため、平成30(2018)年3月に、「川崎市子どもの未来応援プラン」(市町村子ども・子育て支援事業計画等)、「川崎市子ども・若者ビジョン」(市町村子ども・若者計画)、「川崎市児童家庭支援・児童虐待対策事業推進計画」の3つの計画を一本化し、新たに「川崎市子ども・若者の未来応援プラン」を策定した。また、このプランにおいては、子どもの権利条例に定められた基本理念を踏まえて、「子どもの権利に関する行動計画」との連携を取りながら、施策の推進を図ることとしている。

国においては、児童福祉法等の一部を改正する法律が、平成 28（2016）年 6 月 3 日から順次施行され、児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されること等の権利を有することや、国・地方公共団体の役割・責務も明確化された。特に、児童虐待については、発生予防及び発生時の迅速・的確な対応を行うものとし、被虐待児童については、親子関係再構築支援を強化するとともに、施設入所や里親委託の措置を採る場合は、個々の児童の状況に応じた支援を実施し、将来の自立に結びつけるとされた。

現在、児童虐待の他、いじめ、不登校、問題行動、家庭の貧困など、ケアを必要とする子どもや子育て家庭に係る課題が懸念されているが、推進ビジョンでは、行政だけではなく、事業者や町内会・自治会などの地縁組織、地域・ボランティア団体、住民など地域内の多様な主体の取組と主体間の緊密な連携が必要であり、顔の見える関係を深めながら、地域における協働・連携の必要性等の基本的な考え方が地域全体で共有されることが重要であるとしている。

こうした推進ビジョンの取組をコミュニティ施策の視点から支え、多様な主体の連携により、「市民創発」による持続可能な暮らしやすい地域を実現することを目的として、川崎市は、平成 31（2019）年 3 月に、「これからのコミュニティ施策の基本的考え方」を策定した。「市民創発」とは、「様々な個人や団体が出会い、それぞれの思いを共有・共感することで生まれる相互作用により、これまでにない活動や予期せぬ価値を創出すること」としており、今後、この「考え方」に基づいて検討がなされることから、権利委員会としても、その推移を見守っていきたい。

なお、川崎市は全国に先駆けて子どもの権利条例を制定し、子ども施策の理念、政策指針としてきた。推進ビジョンにおいても、また、「川崎市子ども・若者の未来応援プラン」をはじめとする各個別の行政計画においても、子どもの権利条例の精神が活かされているものとする。子どもの権利が保障される社会は、おとなも生きやすい社会と考えている。

権利委員会では、今回の諮問に対して、子どもをめぐる課題は、行政だけで解決することはできず、市民、関係団体・機関との幅広い協働・連携が不可欠であり、こうした協働・連携のあり方を多様な視点から検証した。

3 今回の諮問に対する権利委員会の取組について

権利委員会は、子どもの権利条例のさらなる浸透を期し、子どもの置かれた実情を可能な限りの確に把握するよう努め、子どもや子どもに関わる人々の声を受け止めるべく、「対話」等を通じて検証を行うことに留意してきた。諮問の検証についても、子どもの権利の視点から、権利委員会・市民・行政のパートナーシップに基づいて行っている。

子ども施策・事業の多くは権利保障に関わることから、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る。そのため、この権利委員会による検証のプロセスは、多くの自治体が入り込んでいる PDCA サイクル（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ことを目的に実施するものである。

今回の検証では、子どもをはじめとする市民参加の視点を重視し、地域の中で子ども自身をはじめ、子どもに関わる人や組織の持つ力を一層伸ばすものとなっているかに注目するとともに、子育てや教育等に関わる施策(事業)の所管部署との「対話」等も重視しながら課題の把握に努めた。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ためのサイクルに重きを置くものである。

具体的には、権利委員会で3年毎に実施している「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。)において、川崎市の子どもの実態や意識について経年変化の状況を把握している。今回は、平成29(2017)年4月に実態・意識調査を実施し、これまでの調査結果との比較、今回の諮問との関連、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。

この実態・意識調査は、子ども・おとな・市立の施設等の職員を対象とし、無作為抽出法でアンケート調査を行っているが、併せて、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、乳幼児とその親等について、委員が出向いてのヒアリング調査を行った。この実態・意識調査については、平成30(2018)年3月に報告書にまとめて公表した。

また、平成30(2018)年7月から8月にかけて、川崎市内において活動している子育て関係団体との「対話」を実施し、同年9月から10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。

この「対話」は、従来から権利委員会が実施している手法で、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て子どもの権利の実態・意識、さらには子ども施策の成果や課題について共通認識を持ち、これを深めるものとして実施している。

こうした活動を行いながら、諮問について検証し、提言に向けて審議した。