

第3章 子どもに対する支援の協働・連携について

権利委員会に対する市長の「子どもに対する支援の協働・連携」についての諮問は、推進ビジョンがまちづくりに関する方針の一つとして位置付けられていることを踏まえると、地域包括ケアシステムの取組状況をこどもの権利の視点から検証することでもある。

川崎市は、推進ビジョンを策定し、高齢者をはじめとした「全ての地域住民」を対象に、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への取組をはじめた。核家族化、情報社会化の進展や都市化の進行などにより、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、孤立感が高まる中、児童虐待、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。こうした課題に対し、推進ビジョンが示すように、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それぞれの緊密な連携が欠かせない。

しかし、市民との意見交換会等においては、推進ビジョンの目的や理念について、住民への浸透がまだ十分ではなく、地域全体で共有されている段階には至っていないようにも思われた。引き続き、推進ビジョンの理念や内容の周知について、徹底した取組が必要である。なお、地域づくりの多様な担い手のなかで、子どももその主人公の一人である。川崎市における地域包括ケアシステムが、全ての地域住民を対象としている取組であることも踏まえると、周知にあたっては、子どもがいきいきとおとなとともに考え、関われる機会の確保にも留意しておく必要があると思われる。地域づくりでの多様な担い手の参加を促す政策推進にあたっては、すべての子どもにとって意義があり、その力を伸ばすような参加のあり方を促進することが肝要である。

この点については、子どもの権利条例において、子どもを権利の主体ととらえ、子どもはおとなとともに社会を構成するパートナーであると明記している。子どもの権利条例第2章「人間としての大切な子どもの権利」の第15条（参加する権利）で、子どもにとって、人間として育ち、学び、生活していくうえで、とりわけ大切な権利として、①自分を表現すること ②自分の意見を表明し、その意見が尊重されること ③仲間をつくり、仲間と集うこと ④参加に際し、適切な支援が受けられることを掲げている。特に、子どもの参加については、子どもの権利条例第4章において、市は、市政について子どもの意見を求めるために「川崎市子ども会議」を開催し（第30条）、「子どもの自主的・自発的な参加活動を支援するために、子どもが子どもだけで自由に安心して集まれる拠点づくりに努め（第31条）、子どもが育ち・学ぶ施設の設置管理者に対して、「構成員としての子どもの自治的な活動を奨励し、支援するよう努めなければならない」（第32条）こと、施設の運営等について、定期的に話し合う場を設け（第33条）、市は、市の施設の設置・運営に関して、子どもの意見を聴くよう努める（第34条）ことを規定して

いる。川崎市は、今の社会の中で、子どももおとなとともに社会を築いていく「市民」の一人であるとの認識にたち、子ども自身がそれに気づき成長していく子ども参加の場を保障する施策を展開してきていると述べている。

今後、さらに子ども・子育て支援活動を進めるためには、行政だけではなく、事業者や町内会・自治会等の地縁組織、地域・ボランティア団体、住民など地域内の多様な主体が子どもの権利に関する理解を深めるとともに、社会を構成するパートナーとして、子どもの参加を推進するという理念を共有しなければならない。

こうした視点を前提としながら、今回の諮問のテーマである「子どもに対する支援の協働・連携」に対する権利委員会の考え方について、次のとおり提言をまとめた。

【提言 1】

- 子ども参加の仕組みの活動実態を調査し、課題解決のために必要な支援をすること
- ・川崎市子ども会議等の実態を調査し、子どもとの話し合いのもとに課題解決の方策を講じること
- ・他自治体の子ども会議との交流を推進すること
- ・子ども同士の情報共有や活動交流がしやすいように、SNSなどのツールを積極的に活用すること
- ・調査する過程で、子ども自身が子どもの権利について詳しく知ることができるように、情報提供すること

平成 12（2000）年に制定された子どもの権利条例は、国連子どもの権利条約で規定されている権利を、自治体における子どもたちの実際の生活の場面に即してかみくだき、行政と市民と子どもが、地域に根ざした共通の子どもの権利観を共有するために、協働でつくられたものである。そこで大切にされていることは、国連子どもの権利条約と同様、子どもを単に保護する対象としてのみとらえるのではなく、子どもも権利の主体として、子どももおとなとともに社会を構成するパートナーであるという子どものとらえ方である。具体的には、子どもの権利条例は、それまでの川崎市の取組を踏まえて、第 4 章子どもの参加（第 29 条～第 34 条）を中心に、子どもの権利保障に関わるいたるところで、市や子どもに関わるおとなに対して、子どもの意見表明を尊重・支援し、子どもの意見を学校づくりや地域づくりに活かしていくことを求め、川崎市子ども会議や川崎市子ども夢パーク、学校教育推進会議をはじめとした子ども参加の仕組みを整備している。このほかにも、子どもの権利条例制定以前から活動が続けられている地域教育会議の子ども会議など、川崎市には様々な子どもの意見を聴いて反映させるための仕組みが設置されている。

しかし、子どもの権利条例制定から約 20 年が経過し、この間、いくつもの痛ましい事件が起き、子どもと子どもを取り巻くおとなの社会環境は大きく変化した。実態・意識調査にもあるように、学校や地域の話し合いの場に参加した経験のある子どもは少なく、子ども会議のメンバーがなかなか集まらない地域もある。これから子どもの権利条例制定 20 年という節目を迎えていくにあたり、川崎市の子どもにやさしいまちづくり・コミュニティづくりの中核であるべき子ども参加の現状と課題を、子どもとの話し合いにより把握し、改善に向けた取組をしていかなければならない。

具体的には、川崎市子ども会議や地域教育会議の子ども会議であれば、メンバーと話し合ったり、会議に参加していない地域の子どものヒアリングを実施したりするなかで、課題が見つければ、課題解決に向けて、行政として必要な支援を行っていくことが求められる。必要な支援とは、例えば、元子ども委員を会議での話し合いを支える同年代サ

ポーターとしたり、会議メンバーが他自治体の子ども会議の活動を学びに行ったりといったこと等が考えられる。特に、他自治体では、子ども会議同士の交流が行われ、子どもがそこで活動のヒントを得て、子ども会議の活動が充実するような事例もみられる。

また、活動する子ども同士の情報共有や活動交流がしやすいように、川崎市子ども会議、地域教育会議の子ども会議の他、学校教育推進会議や、その他育ち・学ぶ施設における子ども参加による運営協議会等の活動同士をつなげる支援もあってよい。そのために、SNSなどを活用することは大変有効である。SNSなどの活用にあたっては、利点を最大限に活かすためにも、トラブル管理について、子どもと話し合いながら利用する体制を整えることも重要である。

さらに、調査を実施する過程で、子ども自身が子どもの権利について詳しく知ることができるように情報提供することも重要である。

実態・意識調査の子どもの自由記述には、「おとなは『まだ子どもだから』『心配だから』『あなたのためだから』とって、子どもの意見を聞いてくれない」「子ども扱いせずに、子どもの意見をきちんと聞いてほしい」というメッセージがとても多く寄せられていた。しかしながら、意見を表明する場への参加経験のある子どもはとても少ない。子どももまちづくりの主体であり、社会を構成するパートナーとして位置づけてきた川崎市だからこそ、今ここで子ども参加の実態と課題を把握し、子どもが持てる力を発揮できる子ども参加の場の整備を行っていくことが緊急に求められていると思われる。

【提言 2】

相談機関や救済制度を、子どもやおとなにとって利用しやすいものとなるよう取組を進めること

- ・メールやSNSによる外国語対応を含む相談などの導入を検討すること
- ・不登校の子ども、外国につながるの子ども、障がいのある子どもについて、一人ひとりの状況をとらえながら支援等を行うこと
- ・居場所型の支援の仕組みの身近な地域ごとへの設置を検討すること
- ・利用者に寄り添う相談支援ができるよう、相談者の研修において、子どもの権利の周知を行うこと

子どもや保護者が、困ったり悩んだりしたときに、相談できる窓口や救済機関は、地域みまもり支援センター、児童相談所、総合教育センター、教育相談室、人権オンブズパーソン等数多くある。その他、不登校の子どもに対して、安心してくつろげる居場所の支援として、川崎市子ども夢パーク内フリースペースえん、また、登校支援をするゆうゆう広場（適応指導教室）やNPO法人教育活動総合サポートセンター等がある。

相談機関や救済制度の認知度や利用度については、第1期権利委員会による検証の開始以来、毎年調査を行っているところであり、特に第3期権利委員会においては、「川崎市における子どもの相談及び救済について」が市長の諮問事項であった。しかし、今期の実態・意識調査においても、疲れや不安感、困りごとや悩みは子ども・おとなともに約9割あり、それぞれ8割～9割が「誰かに相談したい」と思っているものの、誰にも／どこにも相談しない／できない人が子ども・おとなともに約1～2割ある。

課題を抱えながら、誰にも相談できずに孤立し、支援のための施策やサービス・制度とつながっていない、つながれない人がいることが、毎回の実態・意識調査で明らかになっており、子ども・おとなの声を反映させ、既存の相談機関や救済制度を早急に改善していかなければならない。

具体的には、①既存の相談機関や救済制度がより利用しやすくなるための工夫 ②フリースペースえんのような、居場所型の支援の仕組みを身近な地域ごとに設置することの両者が必要である。

①については、他自治体ですでに実施が広まりつつあるメールやSNS等による相談を試行すること、相談可能曜日・時間の拡大、どのような人が相談にのるのかを情報として公開して相談者の顔が見えるような広報活動を行う、相談窓口・救済制度の周知にもSNSを積極的に活用するといった利用者の声を活かした具体的な改善策を早急に行う必要がある。

同時に、実態・意識調査から、「たらい回しにしない」「教科書通りのみの返事をしない」「解決策を具体的に言ってくれる」相談者を望む多くの声を受けて、子どもの権利の

視点から、利用者の気持ちに寄り添う相談支援ができるよう、相談者の研修を定期的に行うことで質の向上に努めることが重要である。特に、不登校の子どもへの対応については、社会とのつながり方が多様な今、親と子どもに対して、登校再開だけを前提とするのではなく、成長に応じた多様な学びの選択肢を提示していくことが重要であるという意見があった。従来行われてきた児童・生徒指導や支援のほか、例えば、地域社会や市民団体と連携した柔軟な対応や、不登校経験者から話を聞けたり、協力を得られたりするような仕組みをつくるなどの検討を進める必要がある。

また、外国につながるのある子どもへの支援においては、日本語が話せないことで相談に行くことに消極的になる実態があることから、外国語対応のできる相談者を多く配置していくことも必要である。

②については、面談や電話による従来型の相談スタイルになじめない利用者を想定し、身近な地域に、いつでも立ち寄れる居場所を設置し、常駐するスタッフと顔見知りになり、信頼関係を築く中で、相談支援に結びつけていくようなスタイルを想定したものである。このような場所を各地域に置き、同じ悩みをもつ人同士、あるいは経験者とともに、悩みを共有していくような方法で、話を聞いてもらえる仕組みを増やしていくことが、大変重要である。外国につながるのある子どもや障がいのある子どもも相談がしやすいよう、一人ひとりの状況に対応できる体制づくりも重要である。

フリースペースえんや、川崎市立川崎高校定時制（同市川崎区）の校内にあるフリースペース「ぼちっとカフェ」などは、その好例である。このような居場所を、川崎市内に増やしていくことは、非常に重要である。外国につながるのある子どもへの支援としては、言語支援のみならず、学習支援も重要であることから、居場所の中に学習支援も組み込んだスタイルを追求することも必要である。

なお、今回、市民との意見交換会で、参加者から、「相談をしたいと思っても「支援」という言葉を使うと、敷居が高くなるためか、相談しにくくなるのではないか」との意見があった。相談窓口・救済機関においても、「支援」という言葉がなじまない場合がある点には注意が必要である。

【提言 3】

地域における子ども・子育て支援活動の推進に向けた連携及び情報発信等への支援を進めること

- ・町内会・自治会、地域活動団体、社会福祉協議会、区役所等の連携を進めること
- ・団体同士の情報交換の場の設定や「情報発信」に関する研修会の開催に取り組むこと
- ・活動場所に関する支援や運営に関する相談などの対応を検討すること

子どもたちの育ちを見守り支援するのは、家庭・学校等施設・地域である。地域は、町内会・自治会等の地縁組織が中心となって構成されており、その中で、様々な団体が子どもや子育ての支援活動に尽力している。

こうした地域による支援活動を推進するためには、町内会・自治会等からの理解や協力を得ることも大切であるが、新たに活動を始めた団体には、町内会・自治会等との関係性がほとんどないことも多く、アプローチすることも難しい。また、個別の団体による広報や情報発信をはじめとする活動には、人手や資金面の課題等もあり、効果的に行うには難しさがある。市民との意見交換会においては、団体事業への協力や後援をしている町内会・自治会等のことをどこで確認すればよいのか、なかなか分かりづらい状況であることもうかがえた。

このように、活動団体からは、広報をはじめとする必要な協力を町内会・自治会等から得られることを期待されているが、その一方で、町内会・自治会等には、これまで行政からの多くの依頼事務を担ってきたことでその負担が過重になるなど、本来の活動を阻害されているという状況もある。川崎市では、平成 27 (2015) 年 4 月に、「町内会・自治会の活動の活性化に関する条例」を施行し、「地域住民の交流を促進することにより地域住民が相互に協力しながら、自主的に町内会・自治会の活動が行われるよう」その活動の活性化に努めている。地域で子どもや子育ての支援活動を行っている団体への支援にあたっては、町内会・自治会、地域活動団体、社会福祉協議会、区役所等の連携が重要である。

また、子ども・子育て支援に関わる各種情報を必要としている人に届けるためには、団体活動の広報や情報発信も重要であり、「わかりやすい情報発信」が大切である。例えば、団体同士の情報交換の場を活用して研修会を開催するなどの取組を検討する必要がある。

さらに、子どもや子育ての支援活動の輪を広げていくには、新たな活動団体を増やすための工夫が必要である。もちろん、活動費の助成方法の検討も必要だが、併せて、活動場所に関する支援や、運営に関する相談などへの対応も必要であると考えられる。

【提言 4】

- 子ども・子育て支援活動団体と行政等との地域ネットワークの構築を進めること
- ・活動団体と行政等が定期的に情報交換や意見交換のできる場を設けるなど、団体同士のネットワークを形成するため、地域におけるコーディネーター役を担うこと
- ・地域における気になる子どもや家庭への支援を推進するため、必要な情報の取り扱いや共有方法についての検討、整備を進めること

今回、市民との意見交換会の実施にあたり、参加団体からは様々な視点から御意見をいただいたが、日頃交流のない子育て支援や子ども支援の活動をしている団体にとっても、いい情報交換や意見交換の機会になったように感じる。

この意見交換会では、地域団体それぞれが支援を必要としている子どもや親からの相談等を受けていること、専門性のある他の団体につなげたいと思っても、団体間の連携が進んでいないことなどから、必要な情報の流通が滞っている状況がうかがえた。

地域において、子どもに関する課題や支援内容などについて情報の連携や共有を進め、団体同士のネットワークが広がることで、妊娠中から乳幼児期、学齢期、青年期に至るまでの「切れ目のない支援」の推進はもちろん、各団体の組織力強化等にもつながるものとして期待できるのではないかと考える。さらに、このネットワークに行政が加わることで、質の高い支援につながるものとする。

こうした団体同士による顔の見える関係づくりを進めるためには、団体と行政等が集まり、定期的に情報交換や意見交換ができる場を設けるなどの取組が必要である。しかし、こうした役割を担い、地域の中で地域支援をコーディネートする人材の確保や育成は、希薄化が懸念される地域関係を考慮すると一朝一夕に実現するものではない。

まずは、行政がこうした状況を課題としてしっかりととらえ、地域におけるコーディネーター役を担いながら、ネットワーク形成のきっかけとなる取組や成功事例の発信等を進める必要がある。さらに、団体から得られる情報を施策に反映させる仕組みの構築にも期待したい。

また、行政と市民が協働・連携して子どもや家庭への支援を担っていくための大きなハードルとして、個人情報保護の問題がある。地域における気になる子どもや家庭への支援を推進するには、個人情報保護の仕組みの中で、支援を必要としている方々の情報をどのように取り扱うことができるのかについて検討しながら、地域ネットワークの構築を進める必要がある。

【提言 5】

児童虐待防止等子どもの権利保障を徹底するために、行政の専門性の確保と組織マネジメントに向けた取組を進めること

- ・子どもの権利保障の意識を持つことを徹底し、職員育成に向けた検討を進めること
- ・子どもに関わる行政機関その他の機関間の連携を強化すること
- ・地域包括ケアシステムの推進と児童虐待対応等との連関について、子どもの権利の理念をわかりやすく提示すること

川崎市の児童相談所等における児童虐待相談・通告件数は 3,263 件であり、平成 12 (2000) 年の児童虐待の防止等に関する法律施行以降、過去最高の件数となっている (平成 29 (2017) 年度実績)。

これまで川崎市では、平成 24 (2012) 年 10 月に「川崎市子どもを虐待から守る条例」(以下「虐待防止条例」という。)を策定し、子どもの安全と健やかな成長が守られる社会の形成に寄与することを目的とした施策を進めている。

また、国では、児童福祉法等の平成 28 (2016) 年改正において、市区町村の相談体制及びソーシャルワーク機能の充実を重点課題としてあげ、基礎自治体に対して、市区町村子ども家庭総合支援拠点を整備し、かつ、ネットワークとしての要保護児童対策地域協議会に専門調整機関としての役割を求め、継続的で切れ目のない在宅支援を求めている。一方、都道府県及び政令市の児童相談所に対しては、積極的介入・保護もいとわないう、子どもに関するより高度な専門的知識・知見を求めるようになっている。

川崎市は、こうした要請のもと、市区町村の立場と児童相談所の立場と両面を有しており、かつ、子どもの権利条例と虐待防止条例を制定している自治体として、子どもの命を守るための総合的かつ全国の模範となるべき体制強化を行っていかねばならない。

そのために以下の提言を行う。

第一に、子どもの権利保障に関わる行政職員には、何よりも子どもの権利保障の意識の徹底とその意識を自らの所掌事務に具現化していくことが求められる。抽象的な子どもの権利保障を文書にすることではなく、個々の子どもの意見をどのように施策に反映できるか、常に目の前の仕事と子どもの権利主体性を関連付けて考え続けられる職員を育てていかねばならない。

第二に、上記の意識を有する職員の育成のための人事組織マネジメントを徹底することである。この点、意見交換会では、住民等の相談対応においては、行政における組織力の低下を感じるとの意見が聞かれたところである。

特に、児童相談所の相談体制強化の視点から児童相談所職員の増員などを図ってはいるものの、職員育成は一朝一夕でできるものではない。児童虐待対応等においては、児童福祉、保健・医療、教育、臨床心理、法律等多方面にわたる知識・知見の修得と数多

くの現場経験が求められる。さらに、川崎市のように児童相談所機能も市区町村の拠点機能も担う子ども総合行政の対応を求められる自治体においては、子どもと家庭を支える継続的な支援を行いつつ、必要時には命を守るための強権的な介入をも行い、虐待に毅然と立ち向かうというように、状況に応じた適切な支援を児童相談所と区役所等とが円滑に連携しながら実施できることが必要である。そのような支援スキルの高い職員の育成をどのように図っていくのか。川崎市の人事採用、人事ローテーションによる児童虐待対応部門の人事マネジメントの強化が不可欠となる。

第三に、子どもに関わる行政機関その他の機関間の連携等の強化である。川崎市においては、虐待防止条例において、連携の強化と環境整備について定めている。意見交換会において、連携の不備の指摘もあり、区役所と区役所、区役所と局（室）、さらには専門機関との間の連携等をどのように行っていくのか検証と具体的改善が不可欠である。そのために、行政組織間が定期的な情報交換を行い、役割分担や連携の仕組みの構築に向け、急ぎ検討を進める必要がある。さらに、貧困やひとり親家庭の支援、外国につながりがある子どもの教育の問題、性的マイノリティ支援の問題等、今や地域の住民から求められる個々の課題は多様であり一層複雑化しており、行政職員には、国の法制度や社会的状況に関する知識や知見はもちろん、地域の様々な課題の深層をしっかりと理解し、的確に対応することが求められる。そのためには、より一層地域へのアウトリーチを行っていかねばなるまい。

第四に、地域包括ケアシステムの推進と児童虐待対応等を含む子どもの権利保障との連携について子どもの権利の理念をわかりやすく提示することである。

地域包括ケアシステムの推進において、共有すべき理念として大切なのは、行政だけではなく、事業者や町内会・自治会等の地縁組織、地域・ボランティア団体、住民など地域内の多様な主体が、地域の課題を共有し、どのように解決していくのかについて理解を深める必要があろう。特に、児童虐待対応では、関係機関間の隙のない役割分担と迅速かつ確実な行動が求められる。その場合に必要となる視点としては、子どもたちや保護者のSOSの声をいち早くキャッチすることであり、いかに住民からの通告を得られるかである。通告は、子どもと家庭を守るための互助の関わりであるとの意識を共有し、「決してためらわずに通告する」ということを住民に周知する必要がある。

また、市は現在、育ち・学ぶ施設の職員等に対して子どもの権利に関する講師派遣業務を行っているが、子ども・子育て支援活動を進めるためには、子どもに関わる機関・団体のみではなく、地域内の多様な主体が子どもの権利に関する理解を深める必要がある。例えば、活動団体を対象にした学習会を積極的に開催するなど、地域包括ケアシステムの取組とともに子どもに関する施策における重要な理念を周知する機会を増やす必要がある。