

Ⅲ 川崎市子どもの権利に関する行動計画に対する意見

1 第4次川崎市子どもの権利に関する行動計画の評価について

(平成29(2017)年11月)

「第4次川崎市子どもの権利に関する行動計画」に基づいて関係部署が3年間(2014年～2016年)取り組んできた施策について市が行った自己評価に関して、権利委員会による意見(総論的意見と施策に対する意見)を付して公表した。

<http://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000058090.html>

(1) 総論的意見

「川崎市子どもの権利に関する条例」を制定(2001年施行)して2017年で17年目、日本政府が条約を批准(1994年)して23周年になる。そして、昨年は我が国において、児童福祉法の大改正があり、第1条の目的規定に、子どもの権利条約に基づくことが明記された。川崎市が先鞭をとってきたこの条例が、児童福祉法改正にも影響を与えたといえよう。

川崎市並びに子どもの権利委員会は、今後も自治体の先頭に立って、子どもの権利の保障にむけた活動を行っていく。その重要な取組の一つが、この評価である。直近の取組を振り返り、評価し、課題を確認することで、条例をさまざまな場面でいっそう活かすことにつなげていきたい。

第4次行動計画に対する自己評価の検証にあたっては、前回の第3次行動計画と同様、以下の点に留意しつつ検証・評価作業を進めた。

- ・市(各所管部署)が行った自己評価に子どもの視点が入り入れられているか。
- ・理解しやすいか(わかりやすさ)。
- ・数値目標に対する実績評価が適確になされているか。
- ・条例条文との相関性を示す努力がされているか。
- ・子ども関連事業で子どもに成果がわかるよう努めているか。

特に、子どもを権利主体とする条例に基づく、事業の評価として、「子どもの目線からの自己評価」の視点から自己評価を行っているのかについて重点的に検証・評価を行うこととした。

(2) 重点施策に対する意見

[重点施策1] 子どもの権利の理解を広める取組

親、子どもに関わる教師・支援者、そしてすべての子ども自身が、子どもの権利主体性を認識すること、そしてその認識を土台として、個々の場面での具体的権利行使ができるようになること、そのための重点施策の41項目である。確かに、どの項目の事業も着実かつ継続的に行われ、特に条例のパンフレットの作成・配布や権利学習派遣事業のように量的増進が顕著な点は評価できる。しかし、41項目を通じて、果たしてそれぞれの所管課は、PDCAのサイクルを子ども視点で、質的な検証を行っているのか、重点に位置付けたという点からは、疑問なしとはいえない。理解を広めるといふ難しさはあるが、だからこそ、所管課自らが、自分たちの事業を子どもの視点から点検できるように見える化して組み立て改善していくことが求められる。子どもの権利の理解を広めることは、子どもの命を救うことにつながる重要な取組である。今後もあらゆるチャンネルを使って重点的に取り組んでいってほしい。

[重点施策2] 子どもを権利侵害から守る取組

虐待やいじめ問題などは増加傾向にあり未然防止に向けた取組の強化が課題である。権利侵害を受けながら子ども自らのSOS発信につながっていない実態があることから、子どもが相談しやすい環境の整備や、子どもの相談機関等による庁内ネットワーク会議の効果的な運営、子どもの権利に関する組織間連携の推進が必要であり、育ち学ぶ施設においても幼・保・小学校との情報共有や職員研修、小・中・高校での権利学習の一層の推進が求められる。「子どもは条例を知ることによって初めて自分の持つ権利に気づいて行動することができる」といったことから権利学習のための人員確保や育成を加速させることや、生まれる前から含めた子どもや親等を含むすべての人への、切れ目のない一体的な支援を実施するため、各施策や事業に地域住民や団体、民間事業者、NPO等との協力・連携による取組がますます必要である。

[重点施策3] 居場所を失った子どもへの支援の取組

中学生死亡事件を受けてまとめられた再発防止の取組にも子どもにとって安心して過ごせる場所を様々な形で提供できるまちづくりが望まれるとしており、こども文化センターや子ども夢パークなどの地域の居場所の提供、不登校児童生徒の居場所として適応指導教室などの取組の在り方が重要である。市内中学校における不登校生徒の割合は全国平均より高い水準にあることや、すべての子どもの居場所づくりとして居場所の拡大や機能の強化は課題である。加えて地域での孤立や貧困の問題等があがるなか、学校や地域の中での場所を活用した寺子屋事業等の取組も推進されているが、多様な主体による地域の実情にあった居場所の拡充と、おとなが子どもと向き合える意識を高めることが求められる。

2 第6次川崎市子どもの権利に関する行動計画策定に向けた意見

川崎市子どもの権利に関する行動計画（以下「行動計画」という。）は、条例第36条の規定に基づき、条例を具現化する子どもに関する施策の推進に際し、子どもの権利保障が総合的かつ計画的に図られるために策定されている。

条例第36条第2項では「行動計画を策定するに当たっては、川崎市子どもの権利委員会の意見を聴くもの」とされており、この場で意見を述べるものとする。

（1）計画策定にあたって

平成28年改正児童福祉法は、第1条で子どもの権利条約の引用を行った。令和元年の今年、子どもの権利条約が採択されて30年（日本批准25年）である。

いうまでもなく、川崎市は他の自治体に先駆けて子どもの権利条約の理念に基づき条例を制定した地域であり、これまでも子どもを中心とした様々な施策を展開してきた。しかし、昨今の虐待やいじめ等により命を落とす子どもの事件を踏まえ、次期の行動計画を策定するにあたっては、子どもの権利の主体性という原点に再び回帰し、子どもの視点から様々な施策の総点検を行い、行動計画の再構築を行っていかねばならない。

（2）子どもの権利をめぐる課題について

子どもの権利保障をめぐるっては、取組をすすめるべき課題として、次の7つの項目を指摘する。

①条例の認知度について（条例第6・7条関連）

条例の子どもの認知度が、第4～5回の調査から上がってきていることは喜ばしいことだが、年齢が上がるほど数値は下がる傾向にある。小中学校、市立高校においては、条例について公民・道徳・現代社会の授業等に取り入れているようだが、県立高校においては、条例の冊子等の配布にとどまっているのではないかと。

条例への理解を広めるうえでは、学習塾などの協力を得ながら、高校生が条例について再確認できる機会を与える等の工夫が求められる。

②子どもの養育の支援について（条例第18条関連）

非行、児童虐待やいじめ、子どもの貧困といった問題、不登校やひきこもりといった支援の必要な課題がある中、養育する親等が身近なところで相談する相手がいない、人との関わりがない、頼れる人や居場所がないなどといった状況にあることが考えられる。

安心して養育することができる相談・支援のあり方や、親等が気軽に集まれる場所などが求められており、実態に則した支援方法を検証した上で、地域と連携した具体策の検討が必要と考える。

③児童虐待について（条例第19・20・23条関連）

児童虐待対応において児童相談所及び子どもに関わる関係機関の専門性強化が求められている。

現場で子どもに関わる者が児童虐待の兆候を見逃さないこと、発見して迅速に関係機関につなげること、関係機関間で共通のリスク判断ができること、一時保護時又は解除時の

地域でのネットワークによる継続的な支えるシステム・運用等、子どもの命が関係機関の狭間に落ちないための一層の取組の推進が求められる。

④いじめについて（条例第 24 条関連）

一人ひとりとはかけがいのない存在であり、多数の理屈や物差しで優劣がつけられてよい存在ではない。子どもの苦しい状況や辛い状況の早期発見と対応が求められる。

特に、教職員にはこうした多様な個々の子どもへの理解が求められるが、担当者任せの対応とならないような組織マネジメントが発揮される必要がある。どんな大人と関わったかにより子どもの命や価値の扱われ方が異ならないような、具体的な施策展開が求められる。

⑤子どもの居場所について（条例第 27 条関連）

子どもが守られ、ありのままの自分でいられながらいきいきと過ごせ、自ら成長していく力を育んでいくことができる居場所の必要性が高まっている。居場所を失った子どもを含めた予防的な取組としての居場所づくり、新たな地域づくり、子どもにやさしいまちづくりの実現が求められる。

市はもとより地域住民や子ども自らが主体的に参加できるような居場所運営のあり方や取組に向け、関係団体や町内会・自治会と関係機関間の協働・連携がより必要と思われる。

⑥子どもの参加・意見表明について（条例第 29 条関連）

子どもは単に「保護の客体」ではなく、大人と同様の「権利の全面的な主体」である。子どもの参加・意見表明の機会の確保は、かかる権利の保障を実質的に担保するものであって、これを促進していくことの必要性・重要性は、条例制定から間もなく 20 年が経とうとしている現在も失われてはいない。

子どもが抱える課題の解決に向け、行政、市民、関係団体による協働・連携を機能させるためにも、これまでの参加形態や意見表明の方法の検証・見直しを含め、子どもがより主体的に参加し、自身の意見を安心して表明できる仕組みを構築することが必要である。

⑦相談及び救済について（条例第 35 条関連）

第 6 回の調査で、子どもに対して知っている相談・救済機関をたずねたところ、「児童相談所」、「24 時間子供 SOS 電話相談」、「かわさきチャイルドライン」、「子どもあんしんダイヤル」の回答の割合が高かった。相談・救済機関の周知の取組が効果を表していると推察される。

それとともに、どのようなところなら相談しようと思うかをたずねたところ、「話をちゃんと聞いてくれるところ」、「自分が相談したことを秘密にしてくれるところ」、「気軽に話せそうなおところ」、「親身に自分の相談を聞いてくれるところ」が回答の上位 4 件であった。ここに相談・救済機関に求められている姿が示されているのではないかと。子どもに寄り添った専門性の高い職員の育成や、外国語対応を含めたメール・SNS の導入などを整備することが求められる。

（3）重点的取組について

現行の第 5 次の行動計画においては、①子どもへの切れ目のない支援の取組、②困難を抱える子どもを支援する取組、③子どもの居場所を支援する取組の 3 つの項目が設定されてい

る。

このうち、①については、区役所地域みまもり支援センターにおける「こども総合支援ネットワーク会議」の開催など、③については、「子ども夢パーク」や「適応指導教室」等の施設の運営の充実など、具体的な施策への反映がみられており、権利委員会としては、今後もその推移を注視していくところである。②についても、これまで多くの施策が進められているが、児童福祉法等の改正において川崎市には基礎自治体としての役割をさらに求められるなど、条例第 19・20・23・24 条関連への要請は依然として高い。

昨今の事件を踏まえた以上の事柄と市長からの諮問「子どもに対する支援の協働・連携について」に対する権利委員会からの令和元年 5 月の答申に基づき、次期の行動計画において特に市が重点的に取り組む必要があるものとして、次の項目を指摘する。

①パートナーとしてつなぎ・つながる協働・連携づくりの取組

市民との意見交換会では、地域の様々な団体・NPO等をつなげる役割を行政に期待する声があげられた。川崎市が進める地域包括ケアシステムの核の一つとなる住民とのパートナー関係、その具体化としてのつなぎ・つながる関係のより一層の推進のためには、行政を含めた関係機関間で常に子どもの権利を中心に据え、どのような形で協働していけるのかが模索されなければならない。

協働・連携の一層の具体化という視点から、今一度施策づくり、施策点検を行っていくことが求められる。

②児童虐待・いじめ等に対する専門性を高める取組（条例第 19・20・23・24 条関連）

児童虐待・いじめ等を受け止める行政組織に専門的知見がなければ、子どもは声をあげることがやめてしまうことが一連の事件からも明らかとなっている。

児童虐待やいじめ等に対し、これまでも川崎市は各種対策をしてきているところ、その効果を個々の子どもたちがどの程度感じられているのか、信頼して相談できているのか、相談等の前提となる行政機関側の専門性の向上についての効果測定を行うとともに、職員に対する人材育成のさらなる推進などが求められる。

③子どもが地域づくりの主人公と実感できる参加の取組（条例第 29 条関連）

子どもの参加・意見表明は、子どもを大人と同様の「権利の全面的な主体」、「大人とともに社会を構成するパートナー」と捉え、かかる主体的な地位を実質的に保障するためにその機会の確保が要請されたものである。

第 6 回の調査では、学校、地域その他の話し合いの場に参加した経験のある子どもは少数にとどまり、条例に基づいて開催・運営される子ども会議のメンバーを集めることに苦慮する地域も存在することが明らかとなった。こうした現状は、地域・社会の主人公であるはずの子ども自身が、上記のような主体的な地位を有していることを実感できていないことにその遠因があるものと思われる。

間もなく条例制定から 20 年を迎えるこの時期に、再度条例制定の原点に立ち戻って、より子どもが地域づくりの主人公と実感できるような参加の仕組みを構築することが期待される。

（４）その他

令和元年 5 月 28 日、川崎市多摩区の登戸駅付近の路上において、小学生の児童や保護者らが相次いで刺されるとい痛ましい事件が発生し、社会に大きな衝撃を与えた。川崎市は、現場の近くの小学校にスクールカウンセラーを派遣するなど、児童に配慮した対応を行ったが、日頃から地域で行われている通学路の見守りといった活動などは、子どもが安心して生きることができるまちづくりの実現にあたってとても重要な役割を果たして

いる。

権利委員会による答申では、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ると提言した。行政と地域が連携し、子どもの権利保障の空白を生じさせないことは、すべての課題解決に関わっている。