

第2章 子どもを取り巻く状況

1 実態・意識調査から

第7期権利委員会では、市長からの諮問、「子どもから見た子どもの権利条例の検証とおとなの子どもへの関わり方」を受けて、令和2（2020）年9月に、家庭・学校・地域の子どものおとな、職員に対して、第7回実態・意識調査を実施した。今期は、過去6回継続して調査・経年比較してきた内容に加え、①条例に対する市民の意識②子ども・おとな・職員のそれぞれから見た意見表明権の実態③新型コロナウイルス感染症による休校の影響についても、調査を行った。

ここでは、令和3（2021）年8月に公表された『第7回川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査報告書』から、答申内容につながる実態を抜粋して紹介する。調査対象者は、子ども（11-17歳、有効回答数604、回収率28.8%）、おとな（18歳以上、有効回答数322、回収率35.8%）、職員（市立施設等の職員、有効回答数344、回収率68.8%）である。

(1) 分析の視点と枠組み

条例を実生活で生かし、おとなが子どもと関わる時、第一に問われることは、子どもやおとな、子どもに関わる施設の職員が条例の内容についてどのくらい理解できているのかという点である。何よりもまず知っていなければ、生かすことはできないからである。さらに、子どもの権利内容は多様であることから、条例に掲げる7つの権利内容について、本人がどの権利内容を大切であるかによって、実生活における生かし方や子どもへの関わり方も異なってくるのである。

第二に問われることは、条例が子どもの実生活において、どのように生かされているのかという点である。子どもの権利内容は多様であり、子どもの生活場面や人間関係も一様でないことから、実際に生かされているかどうか確認する際にも、必然的に多様な側面に目を配る必要があると思う。

一つ目として着目したのは、子どもは気持ちや悩みを話すことができているのか、おとなは子どもの気持ちを受け止めることができているのかという点である。さらに、おとなは子どもの話を聞きっぱなしにするのではなく、子どもの望み等を実現する努力をしているのかという点である。

二つ目として、子どもは遊んだり休んだり、自分の好きなことのできる時間や場所をもっているのかという点である。日々の生活の中で、ホッとできる時間や場所、人間関係はもとより、地域という場が子どもにとって有意義な場となっているか問われてくる。

三つ目として、条例を具体化するための仕組みである相談機関等について、子どもが実際にそれらを活用したいと考えているのかという点である。また、

学校やその他の施設など子どもに身近な支援機関において、子どもの参加の取組が定着しているのかという点も問われてくる。

第三に、権利委員会では、条例の成果を測るため、子どもの自己肯定感（自分のことが好きか）、生活の満足度（毎日が楽しいか）、さらに、子どもの多様性の尊重（文化・国籍等のちがいを、障がいのあるなしにかかわらず、子どもは大切にされているか）についての経年変化を確認している。

川崎市が今回の実態・意識調査項目を検討しているときに、新型コロナウイルス感染症の日本における感染が拡大し、政府による緊急事態宣言の発出や突然の休校措置が取られることになった。こうした状況下において、子どもに休校中の過ごし方や気持ち、おとなには子どもと関わるときに難しかったこと等について、質問事項として加えた。

そこで、第四に、こうした緊急事態下において条例を生かすために何が必要なのか、一人ひとりの経験を分析することで新たな問題提起を導き出したいと考えている。

なお、実態・意識調査の詳細については、『第7回川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査報告書』川崎市（令和3（2021）年8月）を参照していただきたい。

(2) 条例の内容は、どのくらい認知されているのか

条例の認知度について、第6期（平成29（2017）年）と第7期（令和2（2020）年）の実態・意識調査結果を比較すると、子どもはほぼ横ばい、職員は向上しているが、おとなによる認知度は悪化している（おとなの結果として、「知っている」は10.3%から9.6%に低下、「聞いたことはあるが内容はよくわからない」は28.0%から23.6%低下、「知らない」は60.6%から65.9%に増加している）。

表1. 子どもの権利条例の認知度

| | | 第7期（2020年実施） | 第6期（2017年実施） |
|-----|---------------------|--------------|--------------|
| 子ども | 知っている | 14.9% | 16.4% |
| | 聞いたことはあるが内容はよくわからない | 37.6% | 33.3% |
| | 知らない | 46.3% | 48.0% |
| おとな | 知っている | 9.6% | 10.3% |
| | 聞いたことはあるが内容はよくわからない | 23.6% | 28.0% |
| | 知らない | 65.9% | 60.6% |
| 職員 | 知っている | 85.4% | 76.8% |
| | 聞いたことはあるが内容はよくわからない | 12.8% | 20.8% |
| | 知らない | 1.5% | 1.8% |

条例では、子どもの権利の内容を7つの柱に分けて示している。そこで、今回

新たに、子どもとおとな、職員それぞれに対して、7つの「子どもの権利の中で、最も大切だと思うもの」について調査した。表2は子ども・おとな・職員の結果を比較したものである。

表2. 子どもの権利の中で、最も大切だと思うもの（最大3つまでの選択）

| | 子ども | おとな | 職員 |
|--|-------|-------|-------|
| 安心して生きる権利 ～子どもは、愛情と理解をもって育てられ、あらゆる差別を受けず、安全・安心に生活できる～ | 55.1% | 73.9% | 89.4% |
| ありのままの自分である権利 ～他の人との違いや個性が大切にされ、秘密が守られる また、ホッとできる場所で楽しく遊んだり、体を休ませたりできる～ | 41.6% | 32.6% | 57.8% |
| 自分を守り、守られる権利 ～いじめ、虐待、体罰などから逃れたり相談したりできる 他の人が子どものことを決めるときに自分の意見が大事にされる～ | 28.6% | 52.2% | 55.5% |
| 自分を豊かにし、力づけられる権利 ～遊んだり学んだり活動したりする中で、成長や自身につながるように励まされ、力づけられる～ | 10.9% | 20.8% | 9.3% |
| 自分で決める権利 ～自分のことを自分で決めたり、決めるときにおとなに助けを受けたり、必要な情報が得られる～ | 30.6% | 16.1% | 16.0% |
| 参加する権利 ～自分を表現したり、自分の意見を言ったり、仲間をつくるなど、社会で活動することができる～ | 14.2% | 7.1% | 3.2% |
| 個別の必要に応じて支援を受ける権利 ～国の違いや障がいなどで差別されず支えられ、社会に参加して交流ができるように、その子どもにあわせて助けてもらえる～ | 12.6% | 21.4% | 21.5% |
| 無回答 | 12.7% | 12.4% | 2.6% |

今回明らかとなったことは、子ども・おとな・職員によって、大切だと思う権利内容として、共通点のみならず、いくつかの違いも認められた点である。まず、三者に共通していたことは、「安心して生きる権利」の割合がもっとも高かった点である。

次に、違いの認められたことを2点指摘したいと思う。第一に、子どもは7つの権利すべてについて、少なくとも10%以上の割合で大切であると回答しているように、大切な権利内容が分散している（≡いずれの権利内容も大切であると考え）傾向が認められる。その一方で、おとなや職員には大切であると考えられる権利内容に偏りが認められる。おとなは「安心して生きる権利」73.9%に対して「参加する権利」7.1%、職員は「安心して生きる権利」89.4%に対して「参加する権利」3.2%という結果であった。

第二に、子どもは比較的大切であると考えているが、おとなや職員は子どもほど大切であると考えていない権利内容が認められた点である。一つは「参加する権利」(子どもは14.2%であるのに対して、おとなは7.1%、職員はわずか3.2%)であり、いま一つは「自分で決める権利」(子どもは30.6%であるのに対して、おとなは16.1%、職員は16.0%)である。特に、おとなと職員は、子どもが自分の意見を言ったり、社会で活動したりできる参加する権利の割合が、他の権利内容に比べて特別に低かったところは気になる点である。

(3) 条例の考え方は、実生活においてどれくらい生かされているのか

ア 気持ちや悩みを話すこと・受け止めること等はできているのか

子どもが自分の気持ちや悩みを話すことができているか見ていく前に、子どもがどのようなことに疲れや不安を感じているのか確認しておく必要がある。子どもが疲れたり、不安に思うことに関する実態・意識調査結果について、その内容を勉強／学び、活動／規則、からだ、人間関係、家庭の5項目に分類し、小学生・中学生・高校生ごとに示したものが表3の結果である。

表3. 子どもが疲れたり、不安に思うこと (あてはまるものすべて選択)

| | | 小学生 | 中学生 | 高校生 |
|-------|----------------|-------|-------|-------|
| 勉強／学び | 学校の勉強・宿題 | 36.8% | 60.1% | 51.1% |
| | 塾の勉強・宿題 | 22.5% | 22.8% | 8.9% |
| | 受験・進路 | 21.4% | 52.2% | 52.2% |
| | おけいこ・習いごと | 8.6% | 3.1% | 2.2% |
| 活動／規則 | クラブ活動・部活動 | 19.3% | 32.0% | 24.4% |
| | 学校の規則 | 12.5% | 17.5% | 16.7% |
| からだ | 自分の身体のこと | 10.0% | 13.2% | 10.0% |
| | 性のこと | 1.4% | 2.6% | 4.4% |
| 人間関係 | 親・保護者との関係 | 7.1% | 14.9% | 15.6% |
| | 兄弟姉妹との関係 | 12.9% | 7.0% | 10.0% |
| | 先生との関係 | 5.4% | 6.6% | 6.7% |
| | 友だちや先輩との関係 | 12.9% | 21.5% | 18.9% |
| | SNS上の人間関係 | 2.1% | 3.9% | 6.7% |
| | アルバイト・仕事先の人間関係 | 0.0% | 0.9% | 4.4% |
| | 彼氏・彼女との関係 | 0.7% | 2.2% | 3.3% |
| 家庭 | 家のお金のこと | 4.3% | 9.6% | 15.6% |

小学生、中学生、高校生に共通して高い割合を示した項目は、「学校の勉強・

宿題」「受験・進路」など、勉強や学びに関する事柄であった。また、小学生の2割以上が「塾の勉強・宿題」「受験・進路」に疲れたり、不安に思うと回答している。

「クラブ活動・部活動」「学校の規則」については、小学生・中学生・高校生を問わず、一定の割合で疲れを感じている。「自分の身体のこと」も小学生・中学生・高校生を問わず1割以上、「性のこと」は年齢が上がるにつれて不安を高める傾向がある。

人間関係については、「兄弟姉妹との関係」を除くと、年齢が上がるほど疲れや不安が増加する傾向にある（なお、「友だちや先輩との関係」は、高校生よりも中学生のほうが高い割合を示している。）。「家のお金のこと」は、小学生も4.3%不安に感じているが、年齢が上がるほど不安に思う割合は高くなり、高校生は15.6%（約6人に1人）を占めている。

子どもたちが、以上のような疲れや悩み抱えていることを念頭に置きながら、子どもが自分の気持ちを話すことができるかどうか確認していく。

最初に、安心して自分の気持ちや悩みを話せるおとなの有無について、91.2%の子どもが「いる」と答えているが、8.1%の子どもは「いない」と回答している。前回の調査では、85.7%の子どもは「いる」、9.6%の子どもは「いない」と回答していたため、若干の改善が認められる。

次に、子どもは家で過ごしているときに自分の気持ちをおとなに話すことができるか、もう一方のおとなは子どもの話を聞くこと（気持ちを受け止めること）ができるか、子どもとおとなを対比させて示したものが表4である。

表4. 自分の気持ちを話すことができるか（子ども）／子どもの話を聞くことができるか（おとな）

| | | 「できている」と「だいたいできている」の割合 | 「ほとんどできていない」と「できていない」の割合 |
|-----|-----------|------------------------|--------------------------|
| 小学生 | 子ども（話すこと） | 90.3% | 9.7% |
| | おとな（聞くこと） | 73.7% | 24.6% |
| 中学生 | 子ども（話すこと） | 84.3% | 15.8% |
| | おとな（聞くこと） | 68.5% | 26.3% |

※ 小学生・おとなは小学生の子どものいるおとな、中学生・おとなは中学生の子どものいるおとな

まず、子どもから見ると、気持ちを話すことが「ほとんどできていない」「できていない」子どもが10名中1～2名いることを確認できる。おとなから見ると、子どもの話を聞くこと（気持ちを受け止めること）が「ほとんどできていない」「できていない」と感じている小中学生の子どものいるおとなは、4人に1人いることが確認できる。

子どもにとってできない理由として、「話したいと思うことがないから」が半数（51.9%）を占めており、続いて「どのように話してよいかわからないから」（38.0%）、「おとなが話を聞いてくれないから」（12.7%）、「おとなと話す時間がないから」（6.3%）という結果であった。なお、「その他」を選んだ子どもは19.0%を占め、理由として、「話す内容が学校のいやなことだからあまり話したくない」「話を聞いてくれると考えない。よい返事がくると考えないから」等が挙げられた。

イ 自分らしく過ごせる居場所はあるのか（ホッとできる時間・場所、地域の場所）

自分らしく過ごせる居場所について、ここでは、「ホッとできる時間・場所」と「地域の居場所」の2点から確認していきたいと思う。子どもにとって「遊んだり休んだり、自分の好きなことをする」ことは、“生きることそのもの”であると考えられる。しかし、子ども全体としてそうした時間が「ある」と回答した子どもは52.9%、「ときどきある」が35.8%、「あまりない」が8.3%、「ない」が1.2%であった。

このように、遊んだり休んだり、自分の好きなことをする時間の十分ある子どもは半数に止まっている。「ホッとできる場所」については、小学生では「リビング・居間」が、中学生・高校生では「自分の部屋」がもっとも高くなった。また、中学生や高校生になるにしたがい、ホッとできる場所や場面が限定されていく傾向にある。

同じような傾向は地域の居場所にも認められる。子どもとおとな双方に、子どもには「地域に、遊んだりスポーツをしたり安心して自分が好きなことをする場所」があるかたずねているが、子どもの回答もおとなの回答も共通して、高校生（又は、高校生の子どものおとな）になるにしたがい「ない」の割合が上昇している（表5、表6を参照）。以上の結果、中高生世代にとっての地域の居場所づくりを検討する必要性がある。

表5. 地域における子どもの居場所について（小学生・中学生・高校生）

| | 小学生 | 中学生 | 高校生 |
|----|-------|-------|-------|
| ある | 85.4% | 70.2% | 66.7% |
| ない | 13.9% | 28.9% | 31.1% |

表6. 地域における子どもの居場所（おとな）

| | 乳幼児の子ども のいるおとな | 小学生の子ども のいるおとな | 中学生の子ども のいるおとな | 高校生の子ども のいるおとな |
|---------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| あると思う | 72.4% | 61.4% | 36.8% | 35.3% |
| あると思わない | 10.3% | 35.1% | 42.1% | 52.9% |

ウ 条例を具体化する仕組みの活用や子ども参加は進んでいるのか

子どもは困ったり悩んだりしたとき、誰かに相談したいと思っているのであろうか。どのような人に相談したいと思うのであろうか。子ども全体としての回答結果を前回の調査と比較してみると、「したいと思う」が83.2%から78.3%に減少、「したいけどできない」が4.2%から8.6%に増加、「したいと思わない」が11.1%から12.4%とほぼ横這いであった。次に、困ったり悩んだりしたとき、川崎市にある子どもの相談・救済機関に相談したいかたずねた結果、子ども全体として「したいと思う」が35.3%であるのに対して、「したいけどできない」が7.5%、「したいと思わない」が半数を超える56.1%に及んでいる。

どのようなところなら相談しようと思うかたずねた結果、「同じような年代で話が合う人が相談相手のところ」「話をじっくり聞いてくれて有効な解決策まで提示してくれるような信頼できそうなおとながいるところ」「日頃から親しい身近な他人」「自分のプライバシーが守られているところ」「直接や電話は相手になれてからで、文字を通してほしい」「親にれんらくがなくて、あんしんして、そうだんできるところ（じょうほうがもれないところ）」「少しでも自分のことを知ってくれている人のところに行く」「自分の話を聞いてくれて、否定されないところ」などの回答が寄せられた。

次に、子どもに身近な場面における、子どもの参加の状況について確認していく。子どもに対して、家庭と学校と地域それぞれの場で、「何かをしたり、決めたりするとき、おとなはあなたの意見を聞いているか」たずねている。前回の調査と併せて示した結果が表7である。

表7. 何かをしたり決めるとき、おとなは子どもの意見を聞いているか（カッコは前回の調査結果）

| | 聞いている | だいたい聞いている*前回は「ときどき聞いている」 | ほとんど聞いている*前回は「あまり聞いている」 | 聞いている |
|----|--------------|--------------------------|-------------------------|-------------|
| 家庭 | 50.0 (83.9%) | 40.9% (11.0%) | 5.1% (1.4%) | 2.0% (0.3%) |
| 学校 | 66.1 (87.1%) | 27.0% (9.3%) | 3.8% (2.3%) | 1.8% (0.6%) |
| 地域 | 38.5 (41.0%) | 33.4% (21.1%) | 13.5% (9.0%) | 9.6% (7.7%) |

このうち、さらに「聞いている」と「だいたい聞いている」と回答した子どもに、「子どもの意見が実現されているか」たずねた結果が表8である。

表8. 子どもの意見は実現されているか（子どもの回答）

| | 実現されている | だいたい実現されている | ほとんど実現されていない | 実現されていない |
|----|---------|-------------|--------------|----------|
| 家庭 | 27.1% | 61.0% | 9.3% | 1.1% |
| 学校 | 37.0% | 51.4% | 10.1% | 0.9% |
| 地域 | 32.0% | 48.4% | 14.8% | 3.1% |

子どもの権利条約第12条、及び条例第15条の「意見表明権」を保障するには、子どもの意見を聴くことが大切であるが、前回の調査と比べ、家庭・学校・地域すべてにおいて、「ほとんど聞いていない」「聞いていない」と回答した子どもの割合が増加している。子どもの意見が実現されているかどうかに関して、家庭・学校・地域のいずれも8～9割の子どもは実現されていると回答しているが、一方で1～2割の子どもは「ほとんど実現されていない」もしくは「実現されていない」と回答している。

(4) 自己肯定感・生活の満足度・多様性の尊重と、子どもの自己肯定感に影響する環境要件

委員会では、条例の成果を測るために、子どもの自己肯定感（自分のことが好きか）、生活の満足度（毎日が楽しいか）、さらに、子どもの多様性の尊重（文化・国籍等のちがひ、障がいのあるなしにかかわらず、子どもは大切にされているか）について、子ども自身を対象にして継続的に調査している。これら3点の結果について、前回の調査結果と比較して示したものが表9と表10である。

表9. 「自己肯定感」「生活の満足度」（カッコは前回の調査結果）

| | | 小学生 | 中学生 | 高校生 |
|---------------------|----------------------|------------------|------------------|------------------|
| 自分が好きか (自己肯定感) | 「好き」と「だいたい好き」 | 76.1% (81.4%) | 61.8% (65.0%) | 74.5% (66.3%) |
| | 「あまり好きではない」と「好きではない」 | 22.5% (14.8%) | 37.3% (31.9%) | 23.4% (32.0%) |
| 毎日が楽しいか (生活の充実度) | 「楽しい」と「だいたい楽しい」 | 94.0% (95.5%) | 88.6% (90.4%) | 90.0% (87.6%) |
| | 「あまり楽しくない」と「楽しくない」 | 5.7% (3.8%) | 11.4% (9.1%) | 8.8% (11.8%) |

表10. 「多様性の尊重」（カッコは前回の調査結果）

| | | 子ども | おとな |
|---|-----------|---------------|---------------|
| 生活のなかで文化・国籍等のちがひ、障がいのあるなしにかかわらず、子どもは大切にされているか | そう思う | 39.4% (45.4%) | 12.7% (35.5%) |
| | だいたいそう思う | 46.9% (34.9%) | 62.7% (39.7%) |
| | あまりそう思わない | 9.6% (11.7%) | 14.0% (17.4%) |
| | そう思わない | 3.3% (3.9%) | 4.7% (4.3%) |

前回の調査と比較すると、小学生と中学生の「自己肯定感」が低下傾向にあること、また、「多様性の尊重」に関して子どもとおとな双方で「そう思う」という回答が低下していることを確認できる。

それでは、自己肯定感の高い子どもと低い子どもとでは、どのような環境条件が影響しているのでしょうか。今回は、話すことのできるおとなの有無について、確認したいと思う（表11参照）。

表11. 子どもの自己肯定感と話せるおとなの有無

| 子どもの自己肯定感 話せるおとなの有無 | 好き | だいたい好き | あまり好きではない | 好きではない | 無回答 |
|------------------------|-------|--------|-----------|--------|------|
| いる (551人、91.2%) | 30.7% | 43.0% | 20.3% | 4.7% | 1.3% |
| いない (49人、8.1%) | 16.3% | 16.3% | 34.7% | 32.7% | — |

「安心して自分の気持ちや悩みを話せるおとながいる」と回答した子どもは、自己肯定感が高い（自分のことを「好き」「だいたい好き」と回答）傾向があることを確認できる。その一方で、「安心して自分の気持ちや悩みを話せるおとながない」と回答した子どもは、数が49人と限られるため参考値とはなるが、自己肯定感が低い（自分のことを「あまり好きではない」「好きではない」と回答）傾向にあることを確認できる。

(5) 新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う休校期間中の過ごし方から見出される課題

新型コロナウイルス感染症等への対応として国の方針を踏まえ、川崎市の決定により市立小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校等が一斉休業となったのが、令和2（2020）年3月4日のことである。当初1か月ほどを予定していた臨時休業期間はその後、延長を重ね、学校が再開したのは約3か月後の6月であった。その間、学校施設の開放は中止となり、「児童生徒の居場所」「わくわくプラザ」の利用も緊急事態宣言下において運営上の制約が設けられた。3か月もの間、学校が休校になり、子どもの居場所の利用が制限され、外出自粛を求められるという未曾有の事態の中で、子どもたちは何をして、どのような気持ちで過ごしていたのであろうか。

回答からは、主に学校の宿題や課題、オンラインでの学習などの「勉強」をしながら、他の時間はゲームや読書、テレビや映画、YouTubeなど動画の視聴、習い事の練習、スポーツや料理、お菓子づくりなど、それぞれが楽しみや息抜きをしながら過ごしていたことが読み取れる。

「どんな気持ちで過ごしたか」には、「やる気が起きなかった」「友達に会えず寂しい」「学校に行きたい」「早く学校が始まってほしい」と回答する子どもがいる一方、「学校に行かなくてよい安心感」「すごく気持ちが楽で、この時間が続けばいいのと思った」との声もあった。それまでの学校との関わり方や、子どもにとって学校や家庭がどのような場所であるか、（安心・安全の場所であるか）により、子ども一人ひとりが違った感じ方をしていたと思われる。子どもの居場所が、ほとんど家のみで制限される中で、「休みになって『やったー』という気持ちがあったが外に出れず。制限されたことが多く、『休み』というよりも家にかくりされたという気持ちでした」という、「隔離」という言葉はこの時期の子どもたちにピッタリだったのではないかと思う。そのため、「感染して大変だと騒いでい

る割にも集団で外に出かけたりしているおとながいるために子どもたちの夏休みなどが削られてしまったのは酷いと思います。おとなが全て悪いわけではありませんがもう少し新しい生活に向けて考えていく必要があると思います」という声を、私たちおとなは真摯に受け止めなければならないであろう。その他には、外出自粛で家族みんなが家にいるため、一緒にゲームをしたり、ランニングをしたり、兄弟で遊んだり、今まで以上に家族で過ごす時間が増えて「きずなが深まった」という声や、「自分の趣味を見つけるチャンス」など、この休校期間を肯定的にとらえた回答もあった。

では、休校期間中の子どもたちに、「おとな」そして学校や施設等の「職員」はどう関わっていたのであろうか。おとなが「子どもとの過ごし方について悩んだこと」として、主に子どもの学習の停滞や体力の低下、他者とのコミュニケーション不足を心配していたことがわかる。そして、子どもの自発的な学習、体力づくり、子どもと一緒に時間を充実したものにするために、楽しみながら親子で工夫している姿も浮かび上がってきた。

しかし、「子どもと自宅で過ごす時間が増えたために親子で対立しがちな時期があった」「子どもと二人で過ごすことが多く、孤立してしまった」という回答も見られ、この時期に家族以外の人、友だちや地域との繋がりが薄れていたことのマイナスの影響も感じられる。

他にも、「保育園が登園自粛になり、仕事を休まねばならない罪悪感」「一時保育を利用することへの不安」「売り上げ減少で生活の不安」など、子どもを抱えて働く保護者の切実な悩みからも、コロナ禍によりおとなが精神的・経済的・体力的に不安定になることの子どものに及ぼす影響についても深く考えたいところである。また、オンライン授業などで必要なタブレットやWi-Fiなど、経済的に環境を整えることが困難な家庭に対しては、個別の支援が必要不可欠であろう。

市立施設等の職員の方々は、通常の業務に加え、新型コロナウイルス感染症防止のさまざまな対応に追われる中で、大変なご苦勞をされていたと思われる。特に、学校関係や児童に関わる施設では、年度がわりの大切な時期であり、新入・進級した子どもたちとの関係をつくり、まだ顔も合わせたことがない子ども同士をつなげていくために職員の方々が心を砕いていたことが、それぞれの回答からうかがうことができる。

また、「学校として求められる様々な対応について、ハード面とソフト面のギャップの大きさ」「保護者の要望と公的機関として取り組めることとの狭間での葛藤」などが、心理的なストレスとなることは容易に想像がつくことである。「教師自身が笑顔でいること、楽しいことを見つけようとする態度でいることが第一かと思っています」との学校関係職員の回答には胸を打たれる。しかし、個人の態度、努力だけに頼っていてよいとは思わない。子どもたちに日々接する、学校や施設関係職員の職場環境が子どもの学び・育ちに大きく影響を与えうるこ

とを、私たちは常に意識しておかねばならないであろう。「まず、おとなが幸せでいてください」という条例の制定時に子どもたちからおとなに向けられたメッセージを、私たちは常に心にとめておく必要があるのではないだろうか。

2 権利委員会による対話から

従来、権利委員会では諮問事項を検証するに当たり、行政職員及び子どもを含む市民から意見を求めるために、一方的にヒアリングするのではなく、「対話」という対等の立場で意見を交わすという手法を用いてきた。今回は、令和3（2021）年6月から9月にかけて、この検証活動としての対話を実施した。

(1) 対話の目的

条例第38条第2項の規定に基づき、「子どもからみた子どもの権利条例の検証とおとなの子どもへの関わり方」の検証を行なうに当たり、川崎市及び権利委員会が令和2（2020）年9月に「川崎市における子どもの実態・意識調査」（11～17歳2,100人、18歳以上のおとな900人を住民基本台帳から無作為抽出及び職員500人を対象にした実態・意識調査）を実施した。

そして、権利委員会が市長からの諮問に基づく検証を行うときは、市民からの意見を求めるものとされている（条例第39条第3項）。

そこで、第7期権利委員会は「子どもからみた子どもの権利条例の検証とおとなの子どもへの関わり方」について市長から諮問されたことを踏まえ、実態・意識調査だけでは十分に把握しきれない子どもたちの実態や意識及び個別施策について確認を行う必要性があることから、次のとおり、子どもを含む市民及び関係機関との対話（意見交換）を行った。

(2) 対話の実施概要

ア 対話の対象

(ア) 子どもを含む市民

- ・ 川崎市こども会議の子ども ※2回実施
- ・ 児童養護施設の子ども
- ・ 不登校の子ども
- ・ 総合型地域スポーツクラブの子ども
- ・ こども文化センターの子ども

(イ) 行政及び関係機関

- ・ 川崎市人権オンブズパーソン
- ・ 教育委員会事務局 教育政策室の職員
- ・ 市民文化局 協働・連携推進課の職員

(ウ) 条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等

- ・ 条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等
※ 詳細は16ページ<別表1>参照

イ 対話の実施について

対面又はオンラインで、質問票をもとに権利委員会委員と各関係者が対話（意見交換）を実施した。

(7) 実施時期

令和3(2021)年6月～令和4(2022)年3月

(イ) 対話方法

a 子どもを含む市民

- ・ 対話は、権利委員会委員のうち、1名以上が、対象者一人当たり20分程度行い、事務局職員が記録する。
- ・ 施設の職員又は保護者は、原則として立ち会わない。(介助者等は除く)
- ・ 対象となる子どもには、事前にお問い合わせ文の配布や、直前のオリエンテーションを行い、子どもにも理解できるように配慮する。
- ・ 対話の記録等は、子ども個人が特定できないようにするため、実名等での取扱いを行わない。

b 行政、関係機関、

条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等

- ・ 対話は、権利委員会委員複数名及び対象者で行い、事務局職員が記録する。
- ・ 対象者には、事前に依頼文及び確認項目を配布し、対話が円滑にすすむよう考慮する。
- ・ 対話にあたっては、社会的状況を踏まえて、対面ないしオンライン(同時双方向型)で実施する。

(ウ) 対話における確認項目

a 子どもを含む市民

- (a) 条例について
- (b) 自分の気持ちについて
- (c) 居場所について
- (d) 自己肯定感について
- (e) 緊急事態宣言による休校中の過ごし方について
- (f) 答申案について(川崎市こども会議の子どものみ)

b 行政及び関係機関

- (a) 条例に関する①教職員及び②児童生徒、それぞれを対象とした学習の取組について
- (b) 条例学習の成果と課題及び成果の評価方法について
- (c) かわさきワカモノ未来Projectについて
- (d) 若者の社会参加について

c 条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等

(a) 条例制定によって及ぼされた影響や効果

(b) 条例の先進性とマンネリ化について

(c) 条例のこれからのあり方について

<別表1>

| 対象 | 会場 | 参加人数 |
|---------------------------|----------------------|----------------------|
| a 子どもを含む市民 | | |
| 川崎市こども会議の子ども | 市内フリースペース | 10人（1回目） 12人（2回目） |
| 児童養護施設の子ども | 市内児童養護施設 | 3人 |
| 不登校の子ども | 市内フリースペース | 5人 |
| 総合型地域スポーツクラブの子ども | 市内スポーツクラブ | 8人 |
| こども文化センターの子ども | 市内こども文化センター | 9人 |
| b 行政及び関係機関 | | |
| 川崎市人権オンブズパーソン | 第3庁舎 会議室 | 2人 |
| 教育委員会事務局教育政策室の職員 | 第3庁舎 会議室 | 2人 |
| 市民文化局協働・連携推進課の職員 | 第3庁舎 会議室 | 2人 |
| c 条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等 | こども未来局会議室 及びオンライン | 7人 |

(3) 対話から見えてきたこと

ア 対話にあたって

今回の対話は、冒頭の「1 対話の目的」に記したように、令和2(2020)年9月に実施した実態・意識調査（11～17歳2,100人、18歳以上のおとな900人を住民基本台帳から無作為抽出及び職員500人を対象にした実態・意識調査）だけでは十分に把握しきれない子どもたちの実態や意識及び個別施策について確認を行う必要性があり、なにより「子どもからみた子どもの権利条例の検証とおとなの子どもへの関わり方」という諮問をより充実させることを目的として実施したものである。

そこで、「子どもからみた子どもの権利条例の検証」として、①子どもを含む市民として、原則11歳から17歳までの「川崎市こども会議の子ども」「児童養護施設の子ども」「不登校の子ども」「総合型地域スポーツクラブの子ども」「こども文化センターの子ども」と対話を行った。また、今回の諮問を踏まえて、権利委員会による「答申案」がひととおりとまとまった時点で、その「答申案」について子ども自身の声を反映するために、「川崎市こども会議の子ども」と、2回目の対話を実施した。

また、権利委員会での議論を踏まえて、「おとなの子どもへの関わり方」の視

点から、②行政及び関係機関として、「川崎市人権オンブズパーソン」「教育委員会事務局教育政策室の職員」「市民文化局 協働・連携推進課の職員」と対話を行った。

さらに、条例制定20年の節目という観点から、条例の策定過程から条例制定20年の取り組みを振り返るために、③条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等とも対話を行った。

イ 対話をふまえて見えてきた成果と課題

(7) 全体を通じて

既に述べているように、令和3（2021）年は、条例が制定されて、20年の節目という年である。他の自治体に先駆けて条例を制定した川崎市は、この間、国内の自治体のみならず海外の自治体からも多くの視察等を受け入れ、「子どもの権利保障」「子どもの意見表明・参加」に取り組んできた。

対話においても、条例があるからこそ、「子ども会議を通じて川崎市の子どもが毎年市長に提言・報告を行う」「公設民営の子どもの居場所を運営する」「条例の学習教材を教育委員会が作成する」「市民と行政機関の連携協働がすすむ」といった成果が挙げられた。

その一方で、「子ども自身が、日常の中で“権利”を実感できる機会が不十分」「条例がおとなに普及していない」「“子ども”と“おとな(特に教員)”の、権利保障に対する認識に差がある」「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が不十分」「子ども参加がまだうまくいっていない」といった課題も、対話の中でそれぞれから指摘があった。今回の対話における一つの象徴として、「答申案」について子ども自身の声を反映するために、「川崎市子ども会議の子ども」との2回目の対話を取り上げることができる。

2回目の対話は、参加者が子ども会議のメンバー同士だったからこそ、ある程度の本音（権利委員と十分な信頼関係が醸成されているわけではない）ベースの意見が活発に出ており、権利委員側が圧倒されていた。しかし、「子ども会議だから言えるが、学校では言いにくい／言えないこともある」と子どもが語っていた。学校がどうしても、評価される場、(友達含めた)周りの目を気にする場に終始してしまうのであれば、学校は「子どもの権利が保障されている場」と言い切ることはできない。もちろん、おとな・教職員側の想いや考えが、子どもにきちんと伝わっておらず、十分な意思疎通が図れていないこともありうるが、であればこそ、子どもとおとな・教職員が、相互理解のために丁寧に話し合う機会を設けることが不可欠であろう。「自分の思っていること、考えていることをきちんと話せるのが凄い」のではなく、「自分の思っていること、考えていることを、評価やおとな・教職員の目を気にすることなく、安心して話せる場所・環境があるかどうか」が大事な

である。

果たしてこの20年間で、子ども自身が「自分の思っていること、考えていることを、評価やおとな・教職員の目を気にすることなく、安心して話せる場所・環境」を、どれだけ生み出すことができたのか。「安心して話せる場所・環境」とするためには、どのような取り組みが必要なのか。おとな・教職員は、そのための努力をどれだけ積み重ねてきたのか。

条例制定20年による成果は成果としてさらに充実していくとともに、見出された課題について、丁寧に取り組んでいくことが求められている。

(イ) 対象別に見出された成果と課題

a 子どもを含む市民との対話について

<条例について>は、条例の内容についてそれぞれ共感を抱いていたが、条例の名前を知っているだけで中身を知らない子が多かった。条例のパンフレットを学校で配布していることを認識している子もいるが、学校で条例についてきちんと学んでいる子はほとんどいなかった。むしろ、学校よりも対話先の施設内に掲示されている条例ポスターを見ていたり、条例について説明を受けたことがある子が多かった。条例の認知度や理解度は、過去に行ってきた対話(ヒアリング、意見交換等)とも同じような傾向であり、取り組みが十分ではないことが明らかとなった。

<自分の気持ちについて>は、「悩みは友達のほうが話しやすい」子どももいれば、「自分の気持ちを話すことが苦手」「重たい話は相手を暗い気持ちにさせてしまうかもしれないため話しにくい」子どももいた。悩みを一人で抱え込まずに、安心して吐き出せる場所を設ける工夫が求められている。

<居場所について>では、「部活でも、委員会でも、自分の打ち込めることをやっている素の自分でいられる」一方で、「まだ出会えていない」と答えた子どももいた。

<自己肯定観について>は、「好き+だいたい好き」と答えた子どもが半数近くであった。「フリースペースに来るようになって自分のことが好きになった」「自分のことを大切にしてくれる親やおとながいる」「友だちが大切にしてくれる」を挙げている子どもが多かった。子どもが安心して居られる場所においては、子ども自身を尊重する雰囲気認められた。

<緊急事態宣言による休校中の過ごし方について>では、「学校が休校となって、レポート等の質問ができずに困った」「人とのつながりが減った」「最初は学校に行かなくてよかったけど、だんだんと仲良くなった友だちと会えなくなってつらかった」など、友だちとのコミュニケーションがとりにくくなったことによる不安の声が多く聞かれた。

<答申案について>は、川崎市こども会議の子どものみであるが、概ね

その内容について賛同を得た。そのうえで「(ア)全体を通じて」で指摘したように、子ども自身が「自分の思っていること、考えていることを、評価やおとな・教職員の目を気にすることなく、安心して話せる場所・環境」の整備に向けた取り組みがどれだけ行われているのかが、課題として挙げることができる。

b 行政及び関係機関との対話について

(a) 川崎市オンブズパーソンとの対話

担当者から「令和2年度の相談件数は減少している」「虐待の相談件数が減っているが、コロナ禍で在宅時間が増え、SOSを出しにくくなっているのではないか」「子どもの相談内容で、権利侵害があると思われる相談が半分程度であり、オンブズパーソンのことを知らない人が多いからではないか」「学校に出向いて子どもの権利について話す際、オンブズパーソン制度についても説明している」「子どもの権利＝ありのままの自分でいる権利と説明すると、子どもに伝わりやすい」と報告があった。

人権オンブズパーソンの認知度を高め、少しでも子ども自身が相談しやすくしていくことが不可欠である。また、条例の浸透度や重視すべき権利の動向等を把握するために、権利委員会とオンブズパーソンとの定例的な情報交換の機会を設けることの検討が必要である。

(b) 教育委員会事務局教育政策室の職員への対話

条例に関する研修については、教職員向けとして「毎年、人権尊重教育担当者研修を行っている」「研修に出席するのが各学校の担当者1名だけのため、研修内容を校内に広げることが課題として挙げられる。対策として、研修内容をサイト配信するようになった」とのこと。児童生徒向けは、「毎年11月の子どもの権利の日に向けてしている学校が多い」「学習資料として小学校1年生向けに「かがやき」、小学5年生向けに「みんな輝いているかい」、中学校1年生向けに「わたしもあなたも輝いて」を作成し、9月末から10月上旬にかけて配布している」といった取り組みをしている。

また、条例学習の成果と課題及び成果の評価方法としては、「権利学習を終えた12月頃に、小学校、中学校の人権尊重教育担当の教員向けにアンケート調査を実施し、それを基に資料の見直しをしたり、好事例を聞く機会としている」とのことであった。

「子どもの権利学習の時間が十分に確保できず(とれて1時間)、さらに学校現場はコロナのこともあり忙しい状況にある」とのこと。子どもの権利を教育課程の中に位置付けていくために、例えば、SDGsに絡めて子どもの権利を学んでいくように、より学習目標を達成しやすくなる

ようにする等、効果的な学習の仕方を工夫していく必要があるのではないかといった意見が出た。

子どもとの対話の中で、自分で決める権利について、「学校の中では、生徒が主役で先生はナレーターのはずだけど、先生は自分が思うように子どもを動かしていると思う」「学校では先生が一番強い、子どもは従うしかない」といった意見に対しては、「教員の人権感覚が大切。これを磨くことが大事。子どもの意見に耳を傾けることの大切さに先生が気付く機会を持っていただく必要がある」「条例について知らせる研修だけではなく、教員としての人権感覚を磨くことを柱として研修を行っていくべき」「子どもの権利に関わる先生たちに自分たちの態度を確かめてほしいということから、子どもの権利と普段の業務はどのようにリンクしているか示したチェックシートを作った。先生が子どもの意見を聴かずに普段業務を行っているのであれば、普段業務に追われている可能性がある。そこも含め、教育政策室に働き方改革を担当しているところがあるので、そこと連携していく必要がある。」とのことであった。

また、条例の普及推進について、「学校だけの発信では届かない。町にポスターを貼り、親子で共有する機会を作る等、啓発の仕方を工夫する必要があると思う。」と担当者の想いが伝えられた。

(c) 市民文化局 協働・連携推進課の職員

「川崎ワカモノ未来PROJECT」は、ある高校生が市長に「高校生の意見を市政に反映できる仕組みが欲しい」と言ったことがきっかけで始まった。自治基本条例にも市政への参加について書いてあり、自治基本条例所管課が担当となった。

担当者からは、「川崎ワカモノ未来PROJECTをきっかけに、自分に市政への参加の権利があることを知ってもらうのは大事なこと。行政が関わらなくても自発的に取り組む団体が増えるとよい。」「自治基本条例では、市民の定義を市内で学ぶ人も対象としている。このPROJECTの大学生版があると面白いのではないか。」「今の若者はオンデマンドで、今やりたいことで、わかりやすいと思う情報を拾っている。その若者たちに響くことをやりたい。」という今後の展望も出された。

c 条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等との対話について

条例による成果として、「行政間、市民間の連携がすすんだ」「学校教職員、行政職員の施策への意識が浸透し、教材が充実するとともに、「子どもの権利」が話しやすくなった」「首長や教育長の交代があっても、条例の意義が引き継がれている」「条例作成時に子どもの意見が反映された」「条例による象徴的な居場所、公設民営のフリースペースができた」「条例の検証、評価が継続されるとともに、「子どもの権利の集い」も毎年開催されて

いる」といったことが挙げられた。

一方、「行政職員の異動に伴い、担当者の意識も変わる」「“子ども”と“学校現場”に、認識のずれがある」「子どもの意見を聴く実践経験が不足している」「市民間のつながりが意外と無く、市民を応援する仕組みが少ない」「障がいのある子どもにとっては、居場所が夢パークだけで、非行状態の子どもの居場所が無い」「“子ども参加”がうまくいってなく、おとなのアリバイ作りに使われている側面がある」など、20年の取り組みを踏まえながらも、多くの課題が指摘された。

今後に向けて、「他自治体の子どもの権利委員同士の交流、情報交換」「子どもが声をあげやすいようにするために、子どもの意見の聴き方の実践を積み重ねる」「親、保護者に向けての発信」「後継者養成、次世代育成や次世代へのつながりを意識した取り組み」「市民の力を活用した検証」等があるであろう。

(4) 今後に向けて

今から20年以上も前に、環境心理学者のロジャー・ハートは「子どもたちは、直接に参画してみてはじめて、民主主義というものをしっかり理解し、自分の能力を自覚し、参画しなければいけないという責任感をもつことになる」（ロジャー・ハート（著）、木下勇他（監修）『子どもの参画-コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際』平成12（2000）年10月、萌文社、p2）と言っている。

既に18歳選挙権時代が始まり、令和4（2022）年4月1日から18歳成年時代を迎えた。子どもたち自身が一人の主権者としての当事者意識を持ち、主体的に社会・政治に参加することの自覚を深めることが不可欠となる。だからこそ、主権者・市民として求められる力の育成が、家庭、学校、地域において十分に意識されて取り組まれるべきである。

子ども自身が地域社会を担う一員と実感することが社会参画の一步となる。特に、日常を過ごしている学校や地域の中で、民主主義とは何かを考え、子どもの声が反映された学校運営、行政施策の運営がされることは当然のことである。

3歳は3歳なりに、小学生は小学生なりに、それぞれ自分の考えや思いを抱いている。「子どもはこう思っているに違いない」と決めつけてしまうのではなく、子どもたち一人ひとりが自分の思いを「安心して話せる場所・環境」を創っていくことを、おとな・教職員は、今以上に意識して取り組むべきである。

そして、そのためにも、おとな・教職員自身も、主権者として民主主義に向き合い、実践することも重要となる。

コロナ禍で対話を実施したため、十分な時間を確保できなかつたり、実施場所の制約や、限られた人との対話となった。しかし、直接話を聴くことによって、アンケート調査だけでは十分に把握しきれない子どもたちの実態や意識及び個

別施策について、確認することができた。

この場を借りて、対話に参加・協力していただいた皆様に、感謝の意を表する。

3 川崎市子どもの権利に関する条例の検証について

(1) はじめに

第7期権利委員会では、市長からの諮問に鑑み、また令和3（2021）年に条例が施行20年を迎えたことを踏まえ、子どもの実生活と条例とがどのようなかかわりを有し、条例が子どものためにどう生かされているのか及び、おとながどのように子どもと関わっているかについて検証を行った。

検証は、主として第7期権利委員会開催期間にて実施された第5次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。）の評価、第7回川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査、並びに行政職員及び子どもを含む市民との対話結果（以下「対話結果」という。）をもとに、条例を逐条的に検討する方法にて行われた。

(2) 検証結果

条例の検証結果としては、各条項に共通する点（総論）と、各条項に特に関係する点に分けられ、その中でも、特に検討を要するものを次に記載する。

ア 総論

(ア) 全国に先駆けて条例が制定されたことによる他自治体への影響

条例は、日本における「児童の権利に関する条約」批准を背景として、日本で最初の子どもの権利に関する総合的な条例として、平成12（2000）年12月21日に制定・平成13（2001）年4月1日に施行された。その後、北海道奈井江町（平成14（2002）年3月26日制定）、岐阜県多治見市（平成15（2003）年9月25日制定）、東京都目黒区（平成17（2005）年12月1日）等の他の自治体が子どもの権利に関する条例を制定するに至っている。

条例案づくりにあたっては「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」とその作業委員会にあたる「川崎市子ども権利条例調査研究委員会」が設置され、市民・子ども参加の中で進められたものであって、子どもの権利の保障を総合的にとらえ、権利の保障を実効性のあるものにしていけるように具体的な制度や仕組みを含んだ内容構成となっている。そのような取り組みを経て制定された条例は、日本で最初の子どもの権利に関する総合的な条例としての立ち位置も踏まえ、他の自治体が子どもの権利に関する条例を制定する際には必ずと言っていいほど参照されていることが、対話結果（特に川崎市条例策定に関わった方及び歴代権利委員会委員長等との対話結果）からも明らかとなっている。この点で条例は一定の成果を挙げたものといえる。

(イ) コロナ禍における居場所の確保

新型コロナウイルス感染拡大に伴う令和2（2020）年の緊急事態宣言下においても、子ども夢パーク、ふれあい館・桜本こども文化センター及びわくわくプラザについては、運営継続がされていた。これについては、担当者からの聴き取りを踏まえると、条例等を念頭に、子どもの居場所を守るために運営継続が決定されたものと考えられる。

このように、条例が制定されていることによって、市政内部において、子どもの権利を念頭において行動をとることとされ、非常時においても子どもの最善の利益を踏まえた施設運営がなされることの一因となったと考えられる。この点は条例の評価すべき点として挙げられる。

他方で、こども文化センターの中で運営継続されたのはふれあい館・桜本こども文化センターのみであって、他の子ども文化センターにおいては運営継続されていなかった。また、わくわくプラザにおいては利用対象者が一部制限されていた。このように子どもの居場所に関する施設運営のあり方が統一されていない点も見られ、この点は課題となる。

(ウ) 行動計画が条例において求められる施策を網羅していないこと

川崎市子どもの権利に関する行動計画は、条例第36条に基づいて、川崎市の子どもの関する施策の推進にあたって策定されているものであり、原則として、子どもに関する施策がひとまとめになったものである。そのため、行動計画は条例において求められる施策を網羅していることが求められるが、実際はそうになっていない。

例えば次の点が挙げられる。

- ・ 条例第3条第4項において、事業者の雇用される市民が養育する子ども及び雇用される子どもの権利保障のための市の施策への協力の努力義務が定められ、第18条第3項において、事業者の雇用される市民が養育する子ども及び雇用される子どもの養育への配慮義務が定められ、第6条において、市民への広報が定められている。このことからすれば、市としては、事業者が当該義務を全うするために、事業者に対する子どもの権利保障に関する案内（市民への広報とは別の案内）を行うべきであるが、行動計画においてそのような施策は策定されていない。
- ・ 条例第4条は、市外でも子どもの権利が保障されるよう、国や他の公共団体等に対する協力の要請につき定めるが、行動計画においてそのような施策は策定されていない。
- ・ 条例第9条ないし第14条は、条例の根幹である7つの権利のうち5つ（安心して生きる権利・ありのままの自分である権利・自分を守り、守られる権利・自分を豊かにし、力づけられる権利・自分で決める権利）に関わるものであるが、行動計画は同条を参照しておらず、少なくとも行動計画上は、市として、どのような施策がこれらの権利と関わるもの

と把握しているのか不明なものとなっている。なお、条例第15条の参加する権利及び第16条の個別の必要に応じて支援を受ける権利については行動計画に関連施策が位置付けられている。

その他にも、詳細に見れば、条例の求める施策が行動計画において策定されていない点が数多く認められる。また、仮に、市として条例の求める施策を行っていたとしても、それが行動計画に反映されていないということも考えられる。

以上のとおり、子どもの権利に関する行動計画が条例において求められる施策を網羅していない。そのため、市の施策が条例を十全に反映していないものとなっていると言わざるを得ない。

(I) 子どもの権利を横串として見る視点の不十分さ

条例第3条は、市があらゆる施策を通じて子どもの権利の保障に努めることを定めており、これは子どもの権利の保障が市の施策の様々な場面に横断的に、いわば横串のように関わることを前提とするものである。

上述の行動計画が条例において求められる施策を網羅していないこととも関わるが、市政の全ての部署において子どもの権利保障が行われているとは言いがたい状況にある。その原因としては、行政の縦割りによる弊害や、市職員に対して条例の理念が十分に浸透していないということが考えられる。

以上のとおり、市政内部において子どもの権利を横串として見る視点は不十分であり、子どもの権利に関する総合的な内容を定める条例の理念が全うされているとはいえない現状にある。

イ 各論

(7) 子どもの権利に関する広報

a 根拠となる条文

「子どもの権利に関する広報」にかかわる内容は、条例の第5条・第6条・第7条に規定されている。

b 行動計画に基づく広報活動・事業展開

以上の条文に基づき、広報に関する数多くの事業とその評価がおこなわれている。そこで、広報に関する事業を3つに分類し、令和2（2020）年度行動計画進捗状況報告書を通して各事業内容について確認しておく。

| 広報の仕方 | 事業内容 |
|---------------------------|---|
| 1 かわさき子どもの権利の日事業の実施 | <ul style="list-style-type: none"> 令和2年度は多摩市民会で開催した。新型コロナの感染対策として事前申込制で21名の参加（後日、講演会動画をYouTubeチャンネルに投稿）。「市民企画事業」では12団体の参加を得ることができた。 |
| 2 子どもの権利条例に関する資料や教材の作成と活用 | <ul style="list-style-type: none"> 子どもの権利に関する条例のパンフレットやリーフレットを市内の全児童生徒に配布している。 「子どもの権利学習の実践報告」記事を含む「人権尊重教育実践集録」を作成し、各学校に配布している。 子どもの権利学習資料として小学生版・中学生版の資料を作成し、市内公立学校の教職員（小1・小5・中1担当）に配布している。 |
| 3 学習活動や研修事業とその支援策の展開 | <ul style="list-style-type: none"> 市民を対象とする学習機会として、かわさき子どもの権利の日事業以外にも、家庭・地域教育、平和・人権学習等を実施している。 子どもを対象とする学習機会として、川崎市子ども会議の一連の活動、子どもの権利に関する週間を中心とする学習等を実施している。 福祉施設、学校など多様な専門職を対象とした研修において、子どもの権利について理解の深まる内容を盛り込んでいる。 |

以上のうち、令和2（2020）年度事業において、唯一目標を下回った事業（4「目標を下回った」）として、事業No.29「教職員研修（子どもの権利）」（その理由として、オリンピックやコロナ感染症防止のため実施しなかった）を挙げることができる。

c 実態・意識調査、子どもへの対話、歴代委員へのヒアリングより

条例の認知度について、第6期（平成29（2017）年）と第7期（令和2（2020）年）の実態・意識調査結果を比較すると、子どもはほぼ横ばい、職員は改善しているが、おとなは悪化している点を確認できる。（P2表1参照）

条例の認知度について子どもとの対話においては、「学校で条例のパンフレットは配られるが、配られるだけだったり、一通りの説明のみで内容をじっくり教わったり考える時間はなかった」「知らなかった」「条例を知らないおとながたくさんいる。関心がないのでは…」「小学校で配られる細長いパンフレットで知った。これは何だろう、と思っていた。学校で配るときに、先生からの説明があればいいのに、と思う」「こども会議に入って知った」「フリースクールに来るまで知らなかった」「オンブズパーソンへの相談をきっかけに知った」等の意見を聞くことができた。

歴代委員へのヒアリングでは、「子どもの権利学習の教材は充実してきている」「学校における権利学習も大事だが、学校を支えていく仕組みも大事」「条例制定時に比べると認知度は下がっていくだろう。広報啓発は大きな課題である」「子ども参加を促進するコーディネーターづくりも必

要では」「権利学習に取り組んでいる人は確実にいる。そうした人とつながる必要がある」「何よりも、条例があることによる数多くの成果を確認すること。条例に基づき何をしているか・していくか考えることが大切」といった意見を聞くことができた。

d 子どもの権利に関する広報の促進に向けて

条例の条文に基づき、「子どもの権利の日事業の展開」「パンフレットや教材の作成と配布」「市民や子ども、教職員に対する学習・研修機会」など、各種事業を継続的に実施してきた成果を確認したうえで、より効果的な広報活動の展開も求められる。

広報活動の目的は、子どもやおとな、さらに教職員が、条例の内容を理解し、その内容に基づき行動できるようになることである。内容面での充実を図ってきたパンフレットや教材を生かすことのできる場をつくり出す必要がある。生かし方として、配布するだけでなく効果的な権利学習を行うことと、教職員をサポートする体制をつくり出すこと等が求められる。

子どもの権利内容や条例は子どもの生活と密接に関係していることから、すべての子どもの学びの場である学校（公立・私立を問わず、特別支援学校、フリースクールなど多様な場）に子どもの権利学習を組み込んでいく必要がある。そのために「教職員研修（子どもの権利）」の拡充などをおして、子どもの権利学習の実践的な方法を学ぶ機会を設け、実践的な子どもの権利学習を促進していく必要がある。

子どもとの対話において、次のような意見が寄せられた。「フリースクールの壁に貼られていたので、子どもの権利条例の存在に気づいた。子どもの権利の大切さについては、スタッフによる普段の接し方や、フリースクールでの過ごし方など経験を通して気づくことができたと思う」。条例の内容を知識として知ることも大変重要だが、子どもが普段の生活の中で、子どもの権利に基づくおとなによる関わりを経験することで、その大切に気づかされていくことを示唆する内容である。

(1) 市民活動への支援等

a 根拠となる条文

「市民活動への支援」は第8条に規定されている。その他、「市民活動」に関係する条例としては主に、第3条、第26条2項、第27条2項、第28条があげられる。

b 「市民活動」についての行動計画

「市民活動」に関する行動計画は、次のとおりである。

- | |
|---|
| <p>(3) 市民活動団体との連携・支援：第8条 子どもの権利の保障に努める市民及びNPO等の市民活動団体の活動に対し、連携の促進等の支援を行います。 ⑥子どもに関わる活動をしている市民活動団体及び関係機関による地域のネットワークを構築し、子育て関連イベント等における連携を進めます。</p> <p>(14) 地域における子育て及び教育環境の整備等：第26条 子どもの育ちの場である地域において、子どもの活動が安全の下で行なわれるよう配慮し、地域における子育て及び教育環境を整備します。また、子どもについての適切な情報共有と連携を行い、子どもを切れ目なく支援します。 ⑲子どもにとって安全・安心なまちづくりに向け、防犯や交通安全等の対策事業を実施します。また、各種活動団体や地域教育会議等により、地域の子育てや教育環境を整備します。 ⑳地域の関係機関が子どもの支援に関わる適切な情報共有と連携を行い、子どもの各成長段階を通して、子どもの抱える課題が引き継がれるよう、切れ目のない支援を行います。</p> <p>(15) 子どもの居場所の確保：第27条 地域における子どもの居場所を確保し、地域全体で見守ります。 ㉑地域において、子どもがありのままの自分でいられ、休息して自分を取り戻すことができ、安心して人間関係をつくり合うことができる、こども文化センター事業等の子どもの居場所づくりを行います。</p> <p>(16) 地域における子どもの活動の支援：第28条 地域における子どもの自治的な活動を奨励し、その支援に努めます。 ㉒行政区、中学校区の子ども会議により地域における子どもの自治的な活動を奨励し、その支援に努めます。</p> |
|---|

以上のうち令和2（2020）年度の達成状況として、新型コロナウイルス感染症対策のため「目標を下回った」事業として、事業No. 54「あさお子育てフェスタ」があげられ、その他の多くの事業でも新型コロナウイルス感染症拡大防止対策によりイベントや会議の中止や延期、規模を縮小しての開催など、大きな影響を受けたことが報告されている。

c 条例が市民活動に果たした役割と意義

条例が制定されたことにより、条例が市民活動に果たしてきた役割と意義として、次のことがあげられる。

- ・ 第8条により、子どもの権利保障のための活動を進めている市民、民間NPOやNGOとの連携の促進と支援につき定めている。それにより、市は市民団体の活動場所や情報の提供、広報、人材、財政的な支援を行うとともに、子育て支援ネットワーク事業、子育てフェスタなどのイベントとの連携・協力事業において、子どもに関わる市民活動団体のネットワークづくりも行なってきた。
- ・ 第26条2項により、地域において市民、施設関係者がそれぞれ主体となっていく子育てや教育環境の組織づくりやその活動に対して、市

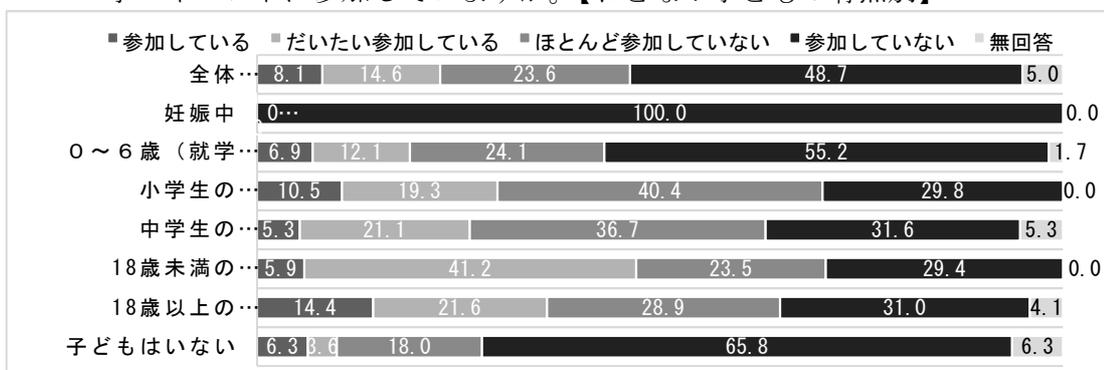
は支援を行うと定めている。これにより、地域教育会議や、地域の寺子屋事業、総合型地域スポーツクラブ等、地域の施設や関係機関、市民がそれぞれ協働しながら、子どもの支援に関わる情報共有と連携を行うことができている。これは第27条2項の「子どもの居場所」づくり等を行う市民団体への支援とも関連している

- ・ 第28条により、市は地域における子どもの自治的な活動を奨励し、その支援に努めると定めている。条例の前文で子どもを「大人とともに社会を構成するパートナー」と定義していることから、子どももおとなと同じ川崎市民として、市は「川崎市子ども会議」を始め、行政区・中学校区の子どもの会議等の子どもの自治的な活動の支援に努めてきた

d 実態・意識調査、子どもへの対話、歴代委員へのヒアリングより

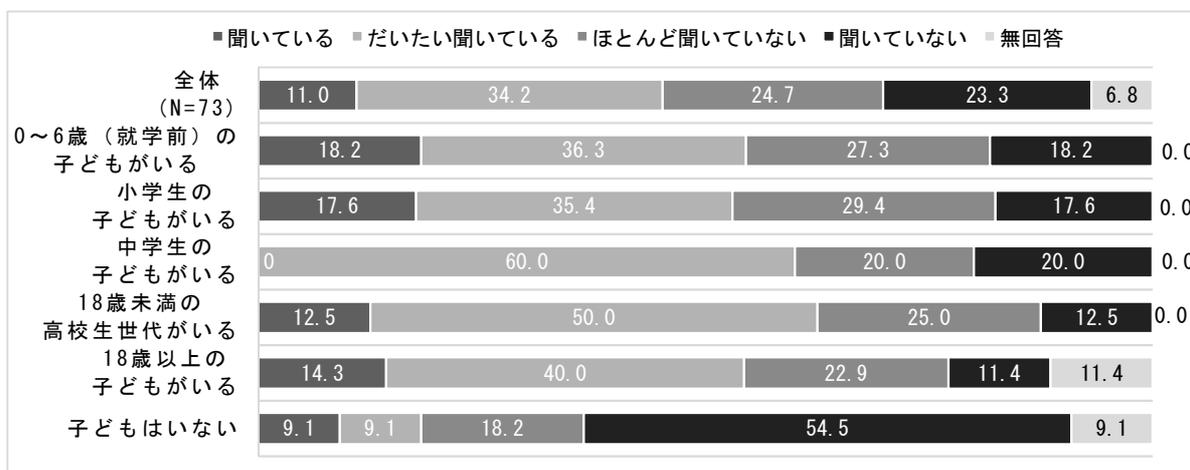
第7期（令和2（2020）年）の実態・意識調査で、ボランティア活動や町内会・自治会活動などの地域の活動や行事・イベントに参加しているかを子どもとおとなそれぞれにたずねた。そのうち、おとなの調査結果として「参加している」「だいたい参加している」と回答した割合がもっとも高かったのは高校生世代の子どもがいるおとなで47.1%であった。

Q23 あなたは、ボランティア活動や町内会・自治会活動など、地域の活動や行事・イベントに参加していますか。【おとな：子どもの有無別】



また、「参加している」「だいたい参加している」と回答した人に地域でなにかを決めるときに子どもの意見を聞いているかをたずねた結果も、「聞いている」「だいたい聞いている」と回答する割合がもっとも高かったのも高校生世代の子どもがいるおとなで47.1%であった。

Q24 Q23において、「1参加している」または「2だいたい参加している」を選んだ人にお聞きします。あなたは、地域で何かを決めるとき、子どもの意見を聞いていますか。【おとな：子どもの有無別】



そして、「聞いている」「だいたい聞いている」を選んだ人に対し、子どもから聞いた意見を実際に反映させたり、実現したりすることができているかをたずねた際、「できている」「だいたいできている」と回答する割合は全体で84.9%であった。

Q25 Q24において、「1聞いている」または「2だいたい聞いている」を選んだ人にお聞きします。子どもから聞いた意見を実際に反映させたり、実現したりすることができていますか。【おとな：全体】



「できている」「だいたいできている」を選んだ人に対し、印象に残っていることをたずねたところ、次のような回答がなされた。（抜粋）

- ・ 清掃活動を行う際に、どのように取り組んでいくか子どもの意見を聞き、それを実際に行なった。
- ・ 子ども会の神社のお祭りは私も役員になり、子どももお店のお手伝いでいろいろな方々と交流ができたのはよかった。

逆に「ほとんどできていない」、「できていない」を選んだ人からは以下のような回答がなされた。（抜粋）

- ・ 地域での活動は回覧板で知るが、すでに申し込みの期限が切れている物ばかりで参加は難しい。子どもにも決まったことは事後報告で伝えている。
- ・ 地域のイベントなどは、あまり新しい意見は取り入れられづらい

これらの結果から、ある程度子どもの手が離れ、自分の時間がとりやすくなったことで地域活動に参加している保護者が多いと考えられる。「印象に残っていること」の回答からは、子どもとともに地域活動に参加した

おとなが地域の人々との交流の機会を得て、活動の担い手になっていく可能性も読み取れる。

また、子どもの意見をおとなが「聞いている」「だいたい聞いている」と思うと答えたおとなの8割がそれを実際に反映・実現することが「できている」「だいたいできている」と回答している。おとなが聞いた子どもの意見が地域で実現されるかは、おとなの聞く姿勢に大きく関わっていると言える。

このことと関連して、子どもに対して、家庭と学校と地域それぞれの場で「何かをしたり決めたりするとき、おとなはあなたの意見を聞いているか」をたずねた結果を前回調査と比較した表を次に示す。平成29（2017）年調査と比べ、家庭・学校・地域のいずれも「ほとんど聞いていない」「聞いていない」と回答した子どもの割合が増加していることには注意を払う必要がある。

表7. 何かをしたり決めるとき、おとなは子どもの意見を聞いているか（再掲）
（カッコは前回の調査結果）

| | 聞いている | だいたい聞いている*前回は「ときどき聞いている」 | ほとんど聞いていない*前回は「あまり聞いていない」 | 聞いていない |
|----|--------------|--------------------------|---------------------------|-------------|
| 家庭 | 50.0 (83.9%) | 40.9% (11.0%) | 5.1% (1.4%) | 2.0% (0.3%) |
| 学校 | 66.1 (87.1%) | 27.0% (9.3%) | 3.8% (2.3%) | 1.8% (0.6%) |
| 地域 | 38.5 (41.0%) | 33.4% (21.1%) | 13.5% (9.0%) | 9.6% (7.7%) |

また、子どもの権利委員会と総合スポーツクラブの子どもとの対話においては、子どもたちにとってのスポーツクラブが、地域とつながり自己実現できる場であるとともに、子どものたちの大切な「居場所」になっていることがうかがえた。それは同様に、こども文化センターの子ども、不登校の子どもとの対話の中でも、それぞれが利用している施設が、自分の大切な居場所であることが語られている。

「子どもの居場所」については、条例が制定されたことにより平成15（2003）年に誕生した「子ども夢パーク」が条例第27条、第31条等の事業の大きな成果としてあげられる。しかし歴代の委員とのヒアリングでは、条例第27条第2項「市は、子どもに対する居場所の提供等の自主的な活動を行う市民及び関係団体との連携を図り、その支援に努めるものとする」について、まだ十分とはいえないとの指摘があり、市内の子どもの居場所づくりに関わる市民団体への支援が求められる。

e 今後に向けて

令和2（2020）年3月から2年以上にわたるコロナ禍が市民活動に与えた影響は大きく、子どもの権利に関する行動計画の令和2（2020）年度の進捗状況報告書からも、事業を中止または規模を縮小して開催せざるをえなかった事業が多くみられた。ほとんどの事業では感染対策として、書面開催や、オンライン、ハイブリッド開催やYouTubeやSNS等での配信など、さまざまな工夫の中で実施されていたことがわかる。

令和2（2020）年春から夏にかけての休校期間中には、活動をストップせざるをえなかった子育て広場や地域の寺子屋、スポーツクラブ、子どもの居場所などの市民活動があった。現在その多くが子どもたちの最善の利益とコロナ感染のリスクとの間で葛藤を抱えながら活動を続けている。

市は、それらの活動に関わる市民の声を真摯に聞きながら、市民それぞれが活動のモチベーションを保つことができるよう、支援していくことが大切である。

また、令和2（2020）年度の進捗状況報告書からは、事業の運営を担うコーディネーターや寺子屋先生などの人材確保、団体の構成員の減少に伴う指導者等の後継者不足、参加者の高齢化による担い手不足、イベントに関わる団体の固定化等の課題もあげられている。

子どもの権利の保障のための様々な市民活動において、新たな人材を集め次世代の育成につなげるために今後どのような方策や支援が必要なのか、市と市民とが共に考え、協働していくことがさらに求められている。

(ウ) 子どもの参加

a 根拠となる条文

「子どもの参加」にかかわる内容は、条例の第14条、第15条、第29条、第30条、第31条、第32条、第33条、第34条に規定されている。

b 行動計画に基づく子どもの参加

「子どもの参加」にかかわる行動計画は、次のとおりである。

(17) 子どもの参加の促進：29条

子どもが市政等について意見を表明する機会や、育ち・学ぶ施設や地域での活動に参加する機会等、子どもの参加を支援します。

③④子ども会議を開催し、市政等について子どもが市民として意見表明することを支援します。

③⑤地域において、文化、スポーツなど、さまざまな社会体験ができるように、各種子ども教室や施設見学等の子ども向け事業を実施し、子どもが活動に参加することを支援します。

③⑥子どもが育ち・学ぶ施設や地域での活動に自主的に参加できるよう、子ども向けの市政情報やイベント情報をホームページ等を通じて分かりやすく提供します。

- (18) 子ども会議の開催と支援：30条
 市政について、子どもの意見を求めるため、川崎市子ども会議を開催します。また、子ども会議が、子どもの自主的及び自発的な取組により円滑に運営されるよう支援します。
 ⑳市政について、子どもの意見を求めるため、川崎市子ども会議を開催します。また、子ども会議サポーターの養成等により、子どもの自主的、自発的な活動を支援します。
 ㉑川崎市子ども会議と、行政区、中学校区子ども会議との交流を支援し、活動の促進を図ります。
- (19) 地域における子どもの参加活動の拠点づくり：31条
 子どもが安心して自由に利用できる拠点施設において、子どもの自主的、自発的な参加活動を支援します。
 ㉒子どもが安心して自由に利用できる子ども夢パークにおいて、こどもゆめ横丁など子どもが自主的、自発的に参加する活動を支援します。
- (20) 自治的活動の奨励：32条
 育ち・学ぶ施設における子どもの自治的な活動を支援し、子どもの意見等については、施設の運営に配慮されるよう努めます。
 ㉓学校における生徒会活動等、子どもの自治的な活動を支援し、子どもの意見等が学校運営に反映されるよう努めます。
- (21) より開かれた育ち・学ぶ施設：33条
 育ち・学ぶ施設が子どもとその親等、その他地域の住民にとってより開かれたものとなるよう配慮します。
 ㉔学校教育推進会議等、学校や保育園等において、子どもと親等やその他地域住民に対し、施設の運営について説明し、定期的に話し合う場を提供し、開かれた施設づくりを推進します。
- (22) 子どもの意見の尊重：34条
 子どもの利用を目的とした市の施設の運営にあたり、子どもの意見を聴くよう努めます。
 ㉕育ち・学ぶ施設、その他子どもの活動の拠点となる場等、子どもが主に利用する施設の運営にあたり、子どもが構成員として参加する子ども運営委員会等を組織し、定期的に子どもの意見を聴くよう努めます。
- (23) 人権オンブズパーソンによる相談・救済：35条
 人権オンブズパーソンが、子どもの権利の侵害について相談及び救済を行います。
 ㉖人権オンブズパーソンが、子どもの権利の侵害に関する相談や救済の申立てを受け付けるとともに、子どもが気軽に相談できるよう制度の周知と利用の促進を図ります。
- (24) 関係機関と連携した相談・救済等：35条
 関係機関と連携し、子どもの権利侵害の特性に配慮した相談及び救済を行います。
 ㉗関係機関及び団体と連携し、子どもの権利侵害の特性に配慮した相談及び救済を行います。
 ㉘子どもが安心して気軽に相談できるよう、相談カードやホームページ等で広報し、相談・救済機関の周知と利用奨励を行います。

以上のうち、令和2（2020）年度の達成状況として、新型コロナウイルス感染症のため「目標を下回った」事業として、事業No. 289「こども防災

塾」、同No. 291「障害者スポーツ体験講座「パラスポーツやってみるキャラバン」、同No. 300「夏休みものづくり体験教室」、同No. 302「青少年フェスティバル」、同No. 311「こども議場見学会」、同No. 312「高校生議会」が挙げられる。

また、条例が、条例制定以後これまでに「子どもの参加」に果たしてきた役割と意義として、次のことが挙げられる。

- ・ 条例作成にあたっては、200回を超える会議、意見交換が行われた
- ・ 条例作成に向けた検討時点から、おとなだけではなく、条例の対象ともなる「子ども」が、その議論に参加してきた
- ・ 条例においても、第4章で「子ども参加」が規定されている
- ・ 条例の第30条で子ども会議が定められ、定期的に会合を重ねてきており、その成果はあるものの、「子ども会議」の参加者は年々減少している

第1期（平成14（2002）年）登録人数81人→第11期（平成24（2012）年）同30人→第20期（令和3（2021）年）同16人

- ・ 各行政区や地域教育会議の子ども会議が、地域における子どもの自治的な活動として継続している
- ・ こども文化センターにおいても、事業実施にあたっては、子ども委員会を開催するなど、子どもの参加を重視した取り組みが行われている
- ・ 条例第31条をもとに、子ども夢パークが設立され、以後運営が継続され、子ども参加型によるイベントが各種取り組まれている

このように、条例において「子どもの参加」が謳われていることにより、様々な場面で子どもの参加が取り組まれている。

c 実態・意識調査、子どもへの対話、歴代委員へのヒアリングより

第7回（令和2（2020）年）の実態・意識調査では、子どもとおとな、職員それぞれに対して、7つの「子どもの権利の中で、最も大切だと思うもの」について調査したところ、表2（P6）の結果となった。

この表において違いを認められたことについて、報告書では、次のように分析している。「第一に、子どもは7つの権利すべてについて、少なくとも10%以上の割合で大切だと回答しているように、大切な権利内容が分散している傾向が認められます。その一方で、おとなや職員には大切であると考えられる権利内容に偏りが認められます。おとなは「安心して生きる権利」73.9%に対して「参加する権利」7.1%、職員は「安心して生きる権利」89.4%に対して「参加する権利」3.2%という結果でした。第二に、子どもは比較的大切であると考えているが、おとなや職員は子どもほど大切であると考えていない権利内容が認められた点です。一つは「参加する権利」

(子どもは14.2%であるのに対して、おとなは7.1%、職員はわずか3.2%)であり、いま一つは「自分で決める権利」(子どもは30.6%であるのに対して、おとなは16.1%、職員は16.0%)です。特に、おとなと職員は、子どもが自分の意見を言ったり、社会で活動したりできる参加する権利の割合が、他の権利内容に比べて特別に低かったところは気になる点です。」(第7回実態・意識調査報告書 P79/下線部は本報告書作成者)

このように、「参加する権利」及び「自分で決める権利」に対して、“子ども”と“おとな・職員”とでは、大切と思う割合が、他の権利よりも差がある、という状況をあげることができる。

また、子どもとの対話においては、「学校では、先生が一番強い。子どもは従うしかない。」「学校において、主役は生徒で先生はナレーターのはずだが、子どもを扱いやすいように動かすことを考えているように思う。」「先生の意識が低い」という声が出されていた。

そして、歴代委員へのヒアリングにおいては、「学校における子ども参加は、十分に取組みられていない」「“子ども参加”がおとなのアリバイ作りに利用されている面もある。」「子どもの参加を促進するためのサポート体制や、実践の積み重ねが不足している」という意見が出された。「子どもの参加」と言っても、子どもの年齢や場面、環境によって、そのあり方は変わってくる。アンケートや投書箱での意見表明、会議への参加、事業の企画運営等、様々な形態があり、また、年齢/学年によっても、関わり方の度合いが異なる。何をもち「子ども参加」とするのか、「子ども参加の度合い」のあり方についての指標や目安が明確ではないのも事実である。

だからこそ、「参加する権利」を保障し、子どもの参加を促進するために何が必要なのか、どのような意識を持つことが大切なのか、どのような働きかけをすべきなのか、といったことを、改めて問い直し、実践につなげていくことが求められる。

d 「子どもの参加」促進のために

以上を踏まえて、今後、「子どもの参加」を促進するためには、次のような取り組みが求められるといえる。

まずは、「子どもの意見の聴き方の実践」である。子どもが参加するにしても意見を表明するにしても、子どもが発した声が、きちんと受け止められるような体制が不可欠なのは言うまでもない。おとな自身が、子どもの声をどのように受けとめるのか、子どもが安心して意見表明できる環境には何が必要なのかを明確にし、意識づけ、「子どもが声をあげやすい仕組みをつくる」ことが重要である。

そのためにも、「子ども参加の好事例、失敗事例の共有と、最適化に向けた働きかけ」を行うこと、「親、保護者に向けての発信」も必要となる。他

の自治体における子ども参加の事例について共有しあうことも、各地での子ども参加を促進することにもつながると考えられる。

そして、「子どもも川崎市民という意識を持つての行政運営、行政職員の意識啓発」が重要となる。その際、「子ども参加の経験が、おとなとなった時の社会参加につながる」ように、将来を見据えたうえで、今、できることに取り組む必要がある。

さらに、子どもの参加を継続し続けていくために、「後継者養成、次世代育成や次世代へのつながりを意識する」ことも重要となる。子ども会議の登録者数が減ってきているなか、川崎市において、子ども会議が果たす役割について改めて問い直し、魅力を高めていく工夫も求められている。

(I) 学校における子どもへの関わり方について

第7期の子どもの権利委員会への諮問事項が「子どもからみた子どもの権利条例の検証とおとなの子どもへの関わり方」であり、今回「子ども会議」、「こども文化センター」など幾つかの施設で、条例についての対話を行った。

これらの施設では、おとな（スタッフ、サポーター）が条例に基づき子どもに接していることが、「自分らしくいられる場所は川崎市子ども会議」「スタッフは優しい」「スタッフは話しやすい」など、大切な居場所になっていることが子どもの意見から察することができた。

その一方で、子どもたちの実生活の中で最も長く過ごす学校においては、日々の学校生活において子どもの意見が必ずしも尊重されていないのではと考えさせる以下の意見もあった。「学校では、先生が一番強い。子どもは従うしかない。」「学校において、主役は生徒で先生はナレーターの筈だが、子どもを扱いやすいように動かすことを考えているように思う」。

また、小学校低学年、高学年、中学生用、高校生用の「子どもの権利条例」の学習資料が用意されていますが、今回の子どもたちとの対話の中では、十分な時間をとって説明されたり話し合ったという意見はなかった。

教育委員会が行った令和2（2020）年度の「子どもの権利学習資料の活用に関する実態・意識調査」の自由記述欄に「私は人権意識を育むためには、やはり普段の生活が大切なんだと感じました。そのためには、私たち教員が人権意識をもって行動していることが大切だと改めて学びました。もう一度、自身の言動や学習形態、関わり方を見直していきたいと思います。」との声がかけていた。

条例制定に関わった山田雅太氏は「子どもの権利とは何か？と考える前に、学校で働く職員として、自分の意識の中で「子ども」をどのようにとらえているか。それが、まず、自分自身にとっての課題となります。「子どもに寄り添って考えることとはどういうことか」「子どもの意見を尊重した学校経営、学級運営とはどのようなことか」と述べている。（形成28号：『川崎の学校と

子どもの権利』平成31（2019）年）

『第7回川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査報告書』の中で、今回新たに調査した「子どもの権利の中で、最も大切だと思うもの」について、子ども・おとな・職員の回答の違いについて次のように分析している。P79「第一に、子どもは7つの権利すべてについて、少なくとも10%以上の割合で大切だと回答しているように、大切な権利内容が分散している傾向が認められます。その一方で、おとなや職員には大切であると考えられる権利内容に偏りが認められます。おとなは「安心して生きる権利」73.9%に対して「参加する権利」7.1%、職員は「安心して生きる権利」89.4%に対して「参加する権利」3.2%という結果でした。」

「第二に、子どもは比較的大切であると考えているが、おとなや職員は子どもほど大切であると考えていない権利内容が認められた点です。一つは「参加する権利」（子どもは14.2%であるのに対して、おとなは7.1%、職員はわずか3.2%）であり、いま一つは「自分で決める権利」（子どもは30.6%であるのに対して、おとなは16.1%、職員は16.0%。）です。特に、おとなと職員は、子どもが自分の意見を言ったり、社会で活動したりできる参加する権利の割合が、他の権利内容に比べて特別に低かったところは気になる点です。」

これらのことから、日常的に関わる学校生活において、教職員が「子どもを保護する対象として見るだけでなく、おとなとともに社会をつくる主体として捉える」視点と対応の改善が必要であると考えられる。昨今話題になっている校則問題も、この点が根底にあると考えられ、更なる調査をまっぴら、改めて検証を行うことが必要である。

(3) おわりに

以上のとおり、条例の逐条的な検証を行ったうえで、総論と各論に分けて検証結果を述べてきたものであるが、条例制定から20年以上経過した現在においては、条例の持つ意義が明らかになる一方で、条例において課題となる点も浮き彫りとなった。

20年間もの長期間において子どもの権利の観点から評価されるべき活動が継続してきたことは望ましいものである。他方で「決められたことだからやる」といった一種のマンネリ化が生じている状況も見られる。改めて条例制定の原点に立ち返り、更なる検証を行い、子どもの権利保障を実効あらしめるために何ができるかを絶えず検討し続けることが必要である。