

第3章 子どもに関する施策における子どもの権利の保障の状況について

1 提言に当たって

第7期を迎える今期の委員会は、2019（令和元）年に、市長から、「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」をテーマとして諮問を受けた。先の第2章で触れてきたように、実態・意識調査、各種の組織や団体との対話、条例の検証によって課題や展望の析出に務めてきた。

実態意識調査では子どもの置かれた実情の把握とともに、子どもの視点での課題を見いだせる質問等にも留意してきた。建設的対話による条例の理念の浸透度や実情の把握については、行政はもとより市民、関係団体等の子どもとの関わり及びその協働のあり方について確認・検証を行ってきた。コロナ禍で活動は制限されたが、その事態のなかで子どもの置かれた実情等は社会的関心を呼び、委員会の問題意識も深まった。また、条例の個別条項についてそれらの内容が子どもやおとなの間でどのような役割を果たしているのか検討も行ってきた。

こうした活動から見えてきたいくつかについて、提言とした。なお、今回の諮問にあわせ、提言案について子どもとの意見交換の機会を創った。そこでは、先生との関係、校則などのルール、友達との関わりなど子どもたちからの話題はつきなかつた。「学校」という場・空間が、子どもたち自身の権利や他者の権利を考えやすい場であることをあらためて確認する機会にもなった。子どもたちとの自由な意見交換という協同も含め、次の提言となっている。

【提言 1】

子どもの参加・意見表明の機会・実情を再確認しつつ、より積極的な支援策を

- ・ 子どもに関わることを決める際は、できるかぎり、当事者である子どもの意見が反映できるように努めること。特に、学校における子どもの参加・意見表明の機会については、おとな・職員が感じている以上に、より丁寧な対応を行うこと。
- ・ 子どもが自ら参加し、意見表明できるために、子どもに対するトレーニングを行うとともに、子どもの声をおとなが聴くトレーニングを行うこと。
- ・ あらゆる場面で、子どもの参加・意見表明を促進するために、子どもの参加・意見表明の必要性を市民に広く伝えること。また、特に学校・行政組織においては、子どもの参加・意見表明を有効的に実施するための実施ガイド(マニュアル)を整備すること。

第7期(2020年)の実態・意識調査の結果から、子どもは7つの柱となる権利について、少なくとも10%以上の割合で大切であると回答しているが、おとな、職員が大切であると考えた権利内容には偏りが認められた。特に「参加する権利」について、子どもは14.2%が“大切である”と答えているのに対して、おとなは7.1%、職員はわずか3.2%となっている。これは「自分で決める権利」も同様に、子どもが大切であると思う割合に比べ、おとなと職員の割合が低くなっている。このように、子どもが自分の意見を表明する、参加する権利について、“子ども”と“おとな及び職員”の意識の差が明らかに現れている。

また、子どもとの対話を行った「不登校の子ども」「川崎市子ども会議」では、参加・意見表明の機会が十分に保障されているとのことであったが、学校では十分に保障されていないと答える子どもが多かった。

このことから、子どもたちが多くの時間を過ごす学校で、子ども一人ひとりが自分の意見を表明できているか、学校自体が、子どもが主体的に参加する学びの場になっているのか、実態意識調査における“子ども”と“おとな及び職員”の意識の差を踏まえ、実情をきめ細かに確認したうえで、丁寧な対応をとることが求められる。特に、児童会や生徒会組織が、教職員による伝達組織ではなく、子ども自身の手によって民主的に運営される組織であることは不可欠である。そして、学校におけるルールにおいても、学ぶ主体である子ども自身が納得できるように、子どもとともに検討することが求められる。

子どもが参加・意見表明の機会を十分に得られていないのであれば、「子どもの権利条例」をまずはおとなが知り、実行することが大事だという子どもたちからの意見に真摯に耳を傾けることが不可欠である。子ども自身が、自分の考えや思いを伝えることができる機会をきちんと設けること、そして、子どもの声をおとなが聴くトレーニングを行う必要がある。特に教育委員会は、人権教育担当教職員対象の研修を実施するだけで現場の教職員任せにしてしまうのではなく、実際に学校現場でどのような対応をとっているのかを定期的にチェックすることが大事である。なにより、すべて

の子どもが安心して自分の考えや思いを発信し行動する機会が得られるよう、すべての教職員が子どもの参加に取り組む姿勢を持つために、より積極的な役割を果たすことが求められる。

このことは、学校だけでなく、就学前の子どもに対しても同じである。子どもは生まれた時から一人ひとりが権利を持っていることをすべての市民が自覚するために、子どもの権利を尊重した関わり方を、保護者、市民団体、施設職員、行政職員などがともに学び合える場づくりがさらに必要となる。

新型コロナウイルス感染症拡大防止対策として、突然の休校措置、居場所の利用制限、各種行事の中止など、子どもの活動にも様々な制限が行われてきた。その多くが、おとなによる判断であり、実際に当事者である子どもに意見を聴く機会はほとんどなかったのが現状である。最終的におとなが判断するにしても、子どもの意見表明の機会を保障し、判断した理由を説明する場を設けることが必要である。

参加が可能となった(他自治体を含めた)好事例の周知なども検討されて然るべきである。特に学校・行政組織においては、子どもの参加・意見表明を有効的に実施するための実施ガイド(マニュアル)を整備するなど、参加の機会の確保のために何ができるか、「子どもの参加」の意義や価値を踏まえて、改めてその定義を確認する必要がある。

【提言 2】

地域の「居場所」の充実等子ども・子育て支援の推進と情報の共有促進を

- ・ 家庭や学校以外に、子ども自身が「居場所」と感じることのできる空間の必要性を広く伝えていくこと。
- ・ 地域における「子どもの居場所」を充実させるために、サポート(資金面、ソフト面)を充実するとともに、行政内部の関係部署との連携強化を図ること。
- ・ 地域における「子どもの居場所」に取り組む人・事業者の連携・協働を促進すること。

第7期の子どもとの対話において、子ども夢パーク・こども文化センター・子ども会議の場・総合型地域スポーツクラブ等が、地域とつながり自己実現できる場であり、大切な居場所になっていることが、子どもたちの意見からうかがえた。

「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、条例第27条、第31条等の事業の大きな成果として、平成15(2003)年に「子ども夢パーク」が誕生したことがあげられる。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。

それは、今期の実態・意識調査結果からも読み取ることができる。「自分らしく過ごせる居場所」について、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が確認されており、中高生世代にとっての地域の居場所を再考する必要がある。そして、子ども夢パークやこども文化センターの拡充・充実が求められる。

コロナ禍において、どのようにして子どもの居場所を守っていくかが課題となっている。また、川崎市は広く、それぞれの地域によっても求められる「居場所」の形態も異なる。市は地域で活動する市民団体の課題を丁寧に聞き取り、利用目的や年代ごとに地域のニーズを把握し、地域の実情に合わせた居場所づくりの推進が求められる。その際、「かわさきSDGsパートナー」のような取り組み(SDGsに取り組む団体に登録を促し、お墨付きを与えるとともに、団体同士の交流の場を設ける)を参考に、活動を行う市民同士のネットワークを作るなど積極的な対応が求められる。そして、行政内部においても意識共有を図り、関係部署間の連携を強化すべきである。

なお、子どもとの関わりにおいては、「子どものため」との題目で手を差し伸べすぎてはいないか、あるいは、虐待に繋がる状況を見過ごしていないかなど、必要に応じた介入のあり方を考慮する必要がある。

【提言 3】

広報や権利の学びを含め相談・救済のいっそう利用しやすくする取組の拡充を

- ・ 相談担当者に親近感をもってもらうこと。
- ・ 相談日程を増やし、テキストベースの相談を増やす等の相談機会の更なる拡充を行うこと。
- ・ 周囲が頼られることを受容するとともに、子どもも自発的に相談ができるよう多方面への取り組みを行うこと。

川崎市においては、人権オンブズパーソンによる相談や、様々な手段で、様々な内容に対応した相談窓口が設置されており、権利侵害の特性に配慮した対応が行われている。

もっとも、今期の実態・意識調査によれば、川崎市にある子どもの相談・救済機関に相談したいかに関する質問項目について、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56.1%と消極的意見が半数を超えている。

子どもからしてみれば、知らないおとなに対して相談をすることはハードルが高く、相談窓口の存在を知っていたとしても、実際に相談することができない子どもも多く存在する。子どもが相談に至るまでには、その前提として、子ども自身が相談相手や相談の場に対して、実感を伴う形で信頼できるようになるプロセスが大切である。

例えば人権オンブズパーソンの相談事業であれば、これまで以上に相談事業の周知の際に担当のオンブズパーソンの紹介も合わせて行い、相談相手に親近感をもってもらうことが考えられる。その他の相談事業においても、相談者の顔を想像してもらえ周知をすることが考えられる。

この点についてさらに敷衍すると、居場所事業を拡充し、子どもが相談に来るのを待つのでなく、子どもが相談することも可能な場としての居場所を作ることも求められる。子どもにおいてはLINEやメール、インターネットの利用履歴等について保護者に確認される場合があり、そのような方法での相談にはハードルを感じる子どももおり、また電話相談についても電話代がかかるといったハードルを感じる子どももいる。このような場合、子どものもとへアウトリーチして相談を受けることや、居場所にて相談を受け取る取り組みが必要となる。

なお、相談事業の周知については、今後も子どものみならずおとなに対しても一層の取り組みが求められるが、子どもに対しては、学校での広報が重要である。もっとも、学校においては教師が相談事業等の条例を踏まえた事業をよく知らず、同事業に関するパンフレットを配る際にその意義を十分に説明できないことや、私立学校によっては他自治体在住の子どもに配慮して同パンフレットがそもそも配布

されないといったこともあるようだ。これらについては、教師への周知を一層行うとともに、私立学校においてもパンフレットが配られるよう、より配慮した取り組みが求められる。

また、相談へのハードルを下げるためには相談機会の拡充も求められる。人権オンブズパーソン相談は月水金曜日の午後1時から午後7時及び土曜日の午前9時から午後3時と毎日開設されてはいない。人権オンブズパーソンは川崎市の人口約154万人うち子ども約23万人（令和3年10月1日時点）に対して2人と、市民の数に比べて少なく、人員を増やし、相談機会を増やすことが求められる。

その他の相談事業においても、子どもが相談しやすい環境を作るため、相談日程の拡充が考えられる。従来の対面や電話での方法のみならず、既に現在行われているようなLINE及びメールを用いたテキストベースの相談の更なる拡充も求められる。

加えて、相談に対するハードルとして、相談自体への意識も挙げられる。一般的に、誰かに相談を行うということは弱みを見せることとされ、子どもからすれば（子どもに限らないことでもあるが）、相談をして「弱いやつ」「だめなやつ」と見られたくないという意識を持ちやすいことが懸念される。権利の救済が行われるためには、相談をはじめとして周囲に頼ることが必要となる。そのためには、当事者が自発的にSOSを出すことに加えて、周囲の人間が頼られることを受容することが欠かせない。

子どもの周囲の人間としては、親や学校の教職員が大きな割合を占める。例えば、親を含む子どもと関わるおとなに対しては、これまで以上に子どもの権利に関する広報が求められ、学校の教職員であれば、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーなどとともに、子どもの権利学習を行って、子どもたちにとって利用しやすい相談とはどのようなものかをともに考え、話し合う場を継続して持つことが考えられる。その他にも、塾や習い事、地域のスポーツクラブ等の子どもと関わる教室・施設に向けた子どもの権利の広報・研修も考えられる。子どもの周囲においては、子どもが声を上げたくてもできないといった状況が生じることにも思いを致し、積極的にアウトリーチを行い、声を上げる手助けを行うことも求められる。

他方で、子どもにおいては、実際に相談をする練習をしてみることを通じ、SOSを出しても良いのだという学習を行っていくことが有意義だと考えられる。この場合、自己の相談でなく、教室事例を用いての相談や、友人や家族の困りごとを代弁しての相談をするといったことから練習を始めてもいいかもしれない。

このような、子どもとその周囲への多面的な働きかけによって、子どもの周囲の人物が頼られることを受け止める自覚を有するとともに、「困ったときは一人で抱え込まず、相談する、人に頼ることをしてほしい」というメッセージを発し続け、子どもがそのことを当然のこととして実感することが求められる。

さらに、相談のみで終わるのではなく、相談が救済につながる仕組み作りが求められる。特に、いじめ問題や教師の子どもへの対応の問題は、相談しても救済につながらないと考える子どもも散見されるところであり、相談を受けた部署においては、相談を受けて終わりにせずに救済に向けて適切な場所につなぐ等の取り組みが欠かせない。

【提言 4】

子どもの権利条例を学ぶことと生かすことを一体化した、実践的な子どもの権利学習と広報活動を展開すること

- ・ 子どもの権利は子どもにとって最も身近なものであるから、条例に基づくおとなの関わりや環境づくりを推進し、子どもが日々の生活経験をとおして権利を実感できるようにすること。
- ・ そのために、おとなは子どもの権利内容と実践方法を学ぶ必要がある。学校や施設の教職員に対する実践的な研修活動を強化し、市民を対象とした広報活動や学習の機会を拡充すること。
- ・ 学校における子どもの権利学習を教育課程に位置付けることによって、子どもの権利学習を全ての学校において最優先に行うこと。条例を子どもの生活に根づかせるために、児童生徒が条例を身近に感じる啓発資料により、さらに周知を図ること。

条例を子どもの実生活において生かすためには、何よりもまず、おとなと子ども双方が条例の内容を知っていることが必要である。知るためには、学習することが求められる。そして、もっとも有効な学習の方法とは、経験や実践を伴う学びであると考えられる。実際に条例の前文には、「子どもの権利について学習することや実際に行使することなどを通して、子どもは、権利の認識を深め、権利を実現する力、他の者の権利を尊重する力や責任などを身に付けることができる」と明記されている。

しかしながら、条例の認知度について、前期（平成29（2017）年実施）と今期の実態・意識調査結果を比較すると、子どもはほぼ横ばい、学校や施設の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（具体的には、「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%に低下、「知らない」は60.6%から65.9%に増加している）。

令和2年度「行動計画」進捗状況報告書を確認すると、市内全児童生徒に対する条例のパンフレットとリーフレットの配布、市内公立学校における子どもの権利学習資料の活用も行われている。多様な専門職や子どもを対象にした子どもの権利学習や研修も行われているが、このうち年1回開催されてきた「教職員研修（子どもの権利）」は、オリンピックやコロナ感染防止のため実施されなかった。

次に、対話において語られた子どもの意見を紹介する。条例について、「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、教職員からの説明があればいいのに、と思う」「前の施設にいた時と、学校でやったことがある」「知らない、聞いたこともない（複数名）」などの意見が寄せられた。

さらに、子どもの権利の学び方に関して、「子どもの権利が体験、体感できる場があった方がよい。権利が守られている場であれば、後々、認識できるようになる。当然のこととして体験してみないと実感できない。実感できれば広まっていく。自分も最近、自分が通っているフリースクールは『こういう場だ（子どもの権利に基づき話し合える環境が整っている場）』と意識した」という意見も語られた。

子どもにとって、日々の生活において子どもの権利が守られ、権利の主体として権利を行使できている経験そのものが、子どもの権利の最大の学びの機会になるということである。また、条例のパンフレットや学習教材は、市内の小中学校や教職員に配布されているにも関わらず、パンフレットについて「これは何だろう、と
思っていた」といった子どもの意見が示唆するように、十分に活用されていない状況も見受けられる。資料はあるが、必ずしも教職員による活用や子どもの理解に結びついていない（なお、教職員による活用に、ばらつきが認められると考えられる）。条例を子どもの実生活において生かすために、どのような取り組みが求められるであろうか。

第一に、全ての学校（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）において、子どもの日々の生活に関わる子どもの権利学習を最優先におこなう必要がある。学校における子どもの権利学習を教育課程に位置付けることによって、子どもの権利に対する認識の深い教職員の実践と、子どもの主体的な育ちや学びの好循環を生み出す必要がある。

第二に、学校や施設、地域社会における子どもの権利学習を促進していくために、パンフレットや教材の実践的な活用方法を学ぶ研修や支援を拡充する必要がある。従来、教職員研修（子どもの権利）を充実し、教職員が子どもの権利学習の教材を使いこなすことができるようになる必要がある。さらに、地域社会における市民や子ども自身による、自主的な子どもの権利学習を後押しする支援も求められる。

第三に、子どもの権利は子どもにとって最も身近なものであるから、条例に基づくおとなの関わりや環境づくりを推進し、子どもが日々の生活経験を通して権利を学んでいくことが大切である。そのために、子どもが自分の気持ちや考えを表現できるように、すべてのおとなが子どもとの向き合い方を改善すると同時に、条例を生活に根づかせるために、児童生徒が条例を身近に感じる啓発資料により、さらに周知を図ることが求められる。

子どもを取り巻く課題が深刻化しているが、子どもの権利や条例に基づく支援を知ることによって救われる生命があることを肝に銘じ、子どもの権利学習を着実に進めていく必要がある。

【提言 5】

条例の根拠に遡り、条例の根拠を明示して、各部局・各現場の職員が職務遂行すること

- ・ 市の施策が、条例が定めている「一人一人の子どもを支援すること」に繋がっているか、日常的な遡りを行うこと。
- ・ 市の施策遂行の根拠として、常時条例の具体的条項をあえて示すこと。
- ・ 市職員（教育・福祉・医療含む。）が、子ども、親等、施設関係者、市民活動団体等に関わるときに、条例が定める子どもの「7つの権利」を示して、関わる（支援）理由と具体的内容を説明すること。

川崎市は、全国で初めて子どもの権利に関する条例を制定した自治体である。その意味で市民は誇らしい気持ちをもっていただいていると思われる。先人がこの条例を守り続けてきて、昨年度は20年の節目、この条例は、子どもたち一人ひとりを守るためのものである。

この理念を理念で終わらせないために、ここでは、3つの具体策を提言する。

まず、第一点目であるが、「条例」とは自治体の中で最も上位の決まりごとである。そのため、例えば、学校の校則や施設のルールなどは、必ずこの条例に照らして、そのルールの効力を認めてよいものなのかが検討されなければならない。職場の上司が、又は学校の教職員が決めたからルールになるということではない。条例では、「一人一人の子どもを支援すること」を掲げているので、多様な背景を持つ一人ひとり、保育園児、小学生、中学生、高校生、あらゆる世代の一人ひとりが尊重されているか、人種や信条や社会的身分や門地などによって、差別的対応がなされていないか、周囲をよく目を凝らして見ていかねばならない。そして、疑問が生じたら、勇気をもって指摘することが求められる。ルールは、条例に照らして、常に一人ひとりが尊重される形に変えて行かねばならない。不断に条例に遡って思考していくことが求められるのである。

第二点目であるが、この条例は、お題目ではなく、子どもたちの命がどの環境においても脅かされず、毎日楽しく生きていけるように作った、子どもたちへの約束である。条例は、「子どもにとって、人間として育ち、学び、生活をしていくうえでとりわけ大切なものとして保障されなければならない」（第9条）と定めている。そして、安心して生きる権利（第10条）、ありのままの自分である権利（第11条）、自分を守り、守られる権利（第12条）、自分を豊かにし、力づけられる権利（第13条）、自分で決める権利（第14条）参加する権利（第15条）、個別の必要に応じて支援を受ける権利（第16条）という7つの権利を具体的に書き込んでいる。もう一度繰り返すが、川崎市は、他の自治体と異なって、特別にこうした子どもの権利を守ることを条例で具体的に定めたのである。そのため、学校・保育所・施設等で、こうした子どもの権利と

対立・矛盾するようなルールが定められようとしたときには、この条例の第〇〇条に定められている権利と対立・矛盾しないように、調整が必要となる。そのためにはそれぞれの施策の担当者が、具体的に子どもに関する条例の条文の条項・文言（言葉）を頭に思い浮かべて仕事をするのが求められている。行政の様々な部局間でそうした条文解釈が会話としてかわされることが求められている。

例えば、今コロナ禍で日常の生活が制限されることが起きている。全国では感染防止対策として公園の利用制限や子どもの集まる施設が閉鎖された。しかし、子どもの権利に関する条例がある川崎市では、例えば、公園施設を閉めることは子どもの権利を過度に制限しすぎて、子どもの発達や心を壊してしまうのではないか、こうした観点から具体的な条例の文言を基にした行政内部での徹底的な話し合いがなされること、これが、条例のある川崎市の在り方である。こうしたことが日々の行政の内部でできているであろうか。そうした仕事の仕方がわかるような文書・資料・運用がなされているか、仕事の進め方や部局間での交渉の過程等を振り返り、確かめてみることを提言する。

第三点目は、第二点目と関連しているが、子どもたちには、日々施設関係者、市民活動団体等様々な人達関わっている。条例を制定した川崎市は、こうした団体の活動を応援し、一緒に相談して子どもに良い環境を作っていこうとしている。どうしたら一人ひとりが生き生きと生活できるか、どの程度や関わっていくのか、その対象範囲はどうしたらよいのか考えあっており、いろいろな考え方がぶつかることもある。条例が定める子どもの「7つの権利」に照らし合わせながら、どんな具体的な施策や事業や決まり事を作っていくのか、どうやって実現していくのか、その事業や決まり事を変更した方がよいかもしい、常に子どもの権利の主体は子どもたちであるという観点から、関わる（支援）理由と具体的内容が説明されること、それこそが、条例の求めていることである。条例で保障されている「遊ぶこと」「学ぶこと」「文化芸術活動に参加すること」、「役立つ情報を得ること」、「幸福を追求すること」など果たしてどの条文に基づく説明なのか。こうしたやりとりが行政職員と関係者、そして子どもたちとできること、行政の担当職員には、この説明ができるようにすることを提言する。それが条例を制定した川崎市が市民や子どもたち一人ひとりへの約束を履行するということである。

地域や家庭環境などによって、一人ひとりの安全で安心な暮らしの程度が異ならないように、川崎市は日々具体の生活を、条文に照らし合わせて、子どもたちを守っていくことを宣言している。子どもの権利委員会としては、その宣言の履行を子どもの立場からもチェックし続けることが大切であると考えている。