

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5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

(1) 総論的意見 (2021(令和3)年1月 公表)

「第5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(平成29(2017)年度～2019(令和元)年度)取り組んで来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。

URL <https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000087123.html>

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5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4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を取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] 子どもへの切れ目のない支援の取組

切れ目のない支援を行う場合に、幼・保と小学校、小学校と中学校との引継ぎが課題であった。この点で連絡会や懇談会の実施、小中連携教育推進事業の実施は評価できる。

しかし、こうした引継ぎがどの程度具体的であるか、また一人ひとりの子どもたちにとって必要な配慮事項が現場の担当教員にまできちんと届いているのか、その点の評価を十分に行っていく必要がある。

地域の関係機関・団体との情報共有と連携については、これまでの委員会によるヒアリング等において不十分であるという声も聞かれた。市が進める地域との協働の観点からは子どもの課題を地域と常時共有し相互の見立ての交換などを行うことが定例化される必要がある。

[重点施策2] 困難を抱える子どもを支援する取組

多言語対応、性的マイノリティ人権事業、子育てにかかる講座、教職員への研修・啓発等を着実に進めていることは評価できる。しかし、困難を抱える子ども支援という項目をあえて重点施策として盛り込んだ意味からすれば、事業・講座等を増加させる以上に大切なことは、その効果測定を子ども側から行っているかということである。例えば、地域療育センターの相談事業や障害福祉サービスによる支援は、利用者が十分な満足を得られるものとなっているのか、また、い

じめ等を受けている子どもたちに対して教員はどのような声掛けをしているのか、すべきなのか等、市は指導力の向上について評価を十分に行っていく必要がある。

また、学校運営支援については、保護者や地域との連携が挙げられているが、困難を抱える子どもと保護者との情報共有を一層進めていくことを期待したい。なお、コロナ禍において、困難を抱える家庭・子どもの増加が顕著であり、市としてはそのキャッチアップに力を入れる必要がある。

[重点施策3] 子どもの居場所を支援する取組

子ども夢パーク、適応指導教室（ゆうゆう広場）など市が子どもの居場所を整備している点は従前どおり評価したい。しかし、この居場所支援を重点施策としたときに強調されたのが、「ありのままの自分でいられること」ということと心の面の安全安心な居場所の重要性である。その意味では、どこかに行ける居場所とともに市のどこにいても心の平穏が得られる居場所づくりのため、市が掲げる多様性の尊重が成長段階ごとに保障されるようハード面・ソフト面での一層の環境整備を期待する。なお、コロナ禍において、物理的居場所の利用の制約が生じる中、心理面での支援のアウトリーチが一層望まれる。

2 第7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、川崎市こどもの権利に関する条例（以下条例という）第36条第1項の規定に基づき、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。

同第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こととする。

（1）行動計画策定にあたって

今期の行動計画策定に当たって本委員会として、子どもの権利をめぐる課題として、「ア 子どもの養育の支援」、「イ 児童虐待」、「ウ 学校での安心・安全」、「エ 子どもの参加・意見表明」、「オ 相談・救済の利用」、「カ 条例及び子どもの権利に関する意識の普及」、「キ 子どもの居場所」、以上7つの項目を立て、さらに重点的取組として、「ア 長期化するコロナ禍による子どもの権利に関する課題への対応」、「イ 学校での子どもの権利保障」、「ウ 居場所」の3項目を挙げることにした。

なお、重点的取組については、委員間での率直な意見交換を基に現状分析及びいくつかの具体的提言も含めて提示することとした。

（2）子どもの権利をめぐる課題について

ア 子どもの養育の支援

子どもの権利、特に育ちを保障するうえで、身近な養育者（子どもの保護者や施設の職員等）の果たす役割はたいへん大きい。したがって、養育者の生活が安定していて、幸福であることはもとより、身近に悩みを相談できる人がいること、子どもの権利に基づく関わり方を知っていることなどが求められる。

コロナ禍によって、養育者を支えるつながりにも相当なダメージがもたらされている。養育者が気軽に悩みを相談できる場や、養育者同士で気持ちを共有して学び合える場、さらに課題に直面している一人ひとりの養育者に寄り添い、支援していく仕組みの充実が求められている。

イ 児童虐待

まず、児童虐待対応組織及び所掌全体の見直しである、2022（令和4）年改正児童福祉法は、従前の子育て世代包括支援センターと子ども家庭総合支援拠点の一元化（同センターの役割の明確化含む。）を謳っており、本庁・児童相談所・区役所における役割分担と連携の明確化が求められる。

次に、子どもの意見・意向を勘案しつつ措置等を含めた対応を徹底することである。コロナ禍の長期化等により、社会的孤立に陥っている子どもや養育者が増加し、児童虐待はもとより、子どもの貧困、引きこもり、ヤングケアラーなど、子どもを取り巻く課題は潜在化しつつ深刻度を増している。これらの状況に対し、包摂的な地域づくりや居場所づくりなどの第一次予防策、問題の早期発見と早期対応などの第二次予防策、問題に直面している一人ひとりの子どもや養育者を支援する第三次予防策に関する有効な仕組みづくりと実践の充実が求められ、部署連携による隙のない重層的対応を求める。

最後に、上記に対応できる児童虐待対応職員の知識・技術力の向上である。国の認定資格導入に先駆けて子ども権利条例実現のために職員の知識・技術力向上に不断に努めることが必要である。

ウ 学校での安心・安全

「いじめ」については、多くの自治体・教育委員会において、「いじめはなかった」から「(実は)いじめがあった」と報道されるケースも多く、学校で担任個々の問題としてではなく組織的な検討が必要である。そして、その検討を通してどのようなスキルが必要なかを個人・組織が認識した上で、座学だけではない研修が必要と考える。子どもの居場所という点から見ても、日常的に最も長い時間を過ごす（過ごさなければならない）学校が精神的にも安全で安心な場所であればならない。

エ 子どもの参加・意見表明

条例の前文は、「子どもは、それぞれが一人の人間である。」という一文から始まり、次の段落においても「子どもは、権利の全面的な主体である。」とある。そもそも条例制定に向けた話し合いの時から、おとなだけではなく、当事者である子どもとともに条例を創りあげてきた歴史があり、それが今につながっている。

しかし、20年の歩みにおいては、権利の主体であるはずの子どもに対して、必ずしも参加の促進がなされていないことや、学校など子どもが主体である場所において子どもの意見が十分に反映されていない状況は、実態・意識調査で明らかになっている。さらに、おとな・職員自身が子どもの参加・意見表明のあり方について十分に理解できているとはいえないことが、この間のアンケート調査、対話等で浮き彫りとなっている。

自分から主体的に参加しにくい子どもが、学校を含めたあらゆる場面で、少しでも自分の意見を安心して表明し、参加できるように努めるとともに、子どももおとなとともに、意見表明を促進するためのトレーニングの機会が求められる。

そのために、特に学校・行政組織において、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)を整備することが必要である。

オ 相談・救済の利用

第7回実態・意識調査結果をみると、前回調査結果と比較し、児童相談所、スクールカウンセラー、24時間子供SOS電話相談等、子どもの相談・救済機関の周知については、数値が増加している。一方で、相談・救済機関に相談したいかをたずねたところ、「したいと思う」と回答した子どもが35.3%だった。対話における子どもの意見からは、知らないおとなに相談することはハードルが高いことが伺われた。

確かに、学校、施設の中には、子どもからの相談を受けるだけでなく、悩みを引き出すことに積極的に取り組んでいるところもある。こうした好事例を分析・参考にしたうえで、今後、子どもが相談できる場としての居場所事業を拡充することや、子どものもとへアウトリーチして相談を受ける等、悩みを引き出す仕組みづくりが求められる。

カ 条例及び子どもの権利に関する意識の普及

条例の認知度の向上と条例をどう生かすかとの視点が重要であると考ええる。

実態・意識調査において、条例の認知度が、子どもではほぼ横ばいの一方、おとなは低下していることが明らかになっている。子どもが子どもの権利について意識を向けるためには、子どもの権利が保障された場の中で生活し、経験や実践を伴いながら子どもの権利を学ぶことが重要な意味を持つ。そうである以上、条例の認知度向上及び子どもの権利への意識の向上のためには、子どもと接するおとなが条例及び子どもの権利について理解を深めることが大前提となる。おとなに対する広報・理解促進にもより一層力を入れるべきである。

加えて、市職員においては、市の施策遂行に際して、根拠条文として条例を必ず示すようにするとともに、子どもや保護者、施設関係者、市民団体等と関わる際に、条例を基礎として条例を示しながら支援内容を検討していくことで条例を生かしていく取組が求められる。

キ 子どもの居場所

子どもたち一人ひとりが、自分らしく安心して過ごすことができる地域の「居場所」の必要性が、長期化するコロナ禍の中で更に高まっている。

市は、学校、子ども夢パーク、こども文化センターなど、市内で子どもたちが利用する既存の施設を子どもの「居場所」として積極的に活用し、充実させるとともに、居場所に関わる職員・支援者を対象に「子どもの権利条例に基づく子どもたちへの関わり方」を学ぶ研修の機会を継続的につくっていかなければならない。

また市は、条例第27条第2項の規定に基づき、地域で子どもたちの居場所づくりを行っている市民団体と連携し、その地域の実情に応じた支援を継続して行うことが求められる。

(3) 重点的取組

ア 長期化するコロナ禍による子どもの権利に関する課題への対応

長期化するコロナ禍は、子どもとおとなの日常生活を激変させた。子どもに関わる行事の中止や縮小、黙食給食、マスク着用でのコミュニケーションなど、子どもの権利が制限される場面が増えた。また、仕事スタイルや生活様式の変化は、おとなたちの精神的不安、経済的困難、体力低下等をもたらし、こうしたおとなの不安・不安定さは、子どもにマイナスの影響を及ぼした。このことは実態・意識調査からも明らかである。

こうした中で、重点的に行わなければならないことは、第一に、こうしたコロナ禍での子どもの行動制約的な学習スタイルや生活様式（マスク着用や黙食等）の変更による（ア）発達への影響、（イ）子どもの心理面での影響、（ウ）子どもの能力向上への影響等をきちんと調査し、分析把握することである【課題の抽出】。

第二に、こうした課題に対して、影響を低減させるために重点的に部局横断的に取り組むことである【低減対応】。

第三に、調査を待つまでもなく従前から指摘されている課題であり、コロナ禍で課題が一層顕在化している次の事項に重点的に取り組むべきである。一つは、（ア）虐待件数の増加等に対するキャッチアップの手法の改善・多様化あり、もう一つは、（イ）子どもに関わる施策・行事の変更（中止）等の場合に、（a）その過程に子どもを参画させているか、（b）十分な説明をしているか、（c）子どもの気持ちはどのように汲んだのか（既存の子ども会議等も十分活用したのかも含む。）、（d）その手続過程を踏んだことを行政側が、子どもにはもちろん、地域ごとに住民に広く周知しているか（子どもの権利主体性の手続的担保）、こうした手続手法の実行化の不断の検証が求められる。

イ 学校での子どもの権利保障

学校において子どもの権利が侵害されるようなことはあってはならない。子どもたちは、自らの意思如何、好むと好まざるを問わず、一日の大半を学校等で過ごすことを事実上求められてきた。その学校等で、条例が守られるべきことは大前提であり、おとなが整備すべき土台であるはずである。

しかし、現実には学校において、個々の子どもの権利が十分に尊重されていない事実が子どもたちから語られる。

子どもに意見表明を求めても、おとながその声に耳を傾け、その声に対応してくれるという信頼がなければ、子どもは声を上げなくなっていくのは道理である。

当然のことながら、すべての学校職員が、条例を学び、常に意識して子どもに関わる必要がある。学校において子どもの権利が侵害されるようなことが行われていないか、職員、関係機関は常に把握するよう努めなければならない。特に条例第 23 条、第 24 条において、虐待及び体罰の禁止等、いじめの防止等は明確に定められている。学校でこれらの問題が起こった場合は当事者同士だけでの解決に頼らず、必要な機関や支援者を交えて対応し、子どもの最善の利益を考え再発防止に努めなければならない。

当委員会としても、市に重点的な取組を求める以上、いくつかの具体的事例・指針・基準を提示しておく。例えば、制服・水着・髪型その他の決まり事や持ち物など、管理面で子どもたちの多様性を制約する、行き過ぎた画一化・統一化のルール設定ないし運用がなされているとの声が上げられている。今一度子どもたちとともに見直しが求められる。

おとなが子どもを管理するという発想をなくし、子どもが教員やおとなにも意見を言える雰囲気醸成すること。そして、こうした身近なルール等の改善を通して、子どもたちは学校等で主体的に意見を表明し、学校等が子どもが主体的に参画する学びの場であることを理解していくものである。

そのために、(ア) おとなが子どもの声を聞くトレーニング、(イ) 条例を具体的場面に照らし合わせた教職員向け研修、(ウ) 条例と照らし合わせて抽出した課題解決に向けた行動計画の策定、(エ) 現場と教育委員会との一体的な取組が求められる。本委員会としては、むしろ教育委員会がリーダーシップをとることが必要であると考えている。

なお、教育委員会は個々の教員の労働環境整備もあわせて配慮していくことが求められる。

ウ 居場所

多様な背景をもつ子どもや、家庭環境により支援が必要な子どもにとって、学校や家庭以外の「居場所」が果たす役割は大きい。

子どもたちが権利の主体であることを、居場所での実体験を通して知ることにより、自らの大切さに気づくことができると考えている。そのため、子どもの居場所に関わるおとなは、子どもの権利条例を常に意識して子どもに関わることが大切である。

また、子どもの SOS をキャッチする場としても居場所は重要なのである。市は子どもたちの年齢や、それぞれの環境において必要な「居場所」のありかたを、市民とともに考え、地域の実情に合わせ、ハード面及びソフト面の両面において、支援し充実させていく必要がある。条例第 13 条、第 15 条に掲げられた権利を保障するための選択肢の多様化も求められる。

こうした観点からすれば、現状の市の居場所は、地域での偏りや不足が指摘され、一層の充実が求められる。

なお、充実していくためには、地域コミュニティと共同した取組が求められる。市が地域や民間団体に任せきりにせず、ネットワークの拡充や好事例の周知をするなどして積極的かつ精力的なバックアップ活動が求められる。

【付記】

本委員会において、いくつかの具体的名称等が挙げたので、好事例・課題事例含めて最後に参考して、例示付記しておく。

- ・ 総合型地域スポーツクラブなどはまだまだ地域で偏りがあり、地域によって問題はあと思うが、うまく根づいているところを参考にして支援すること。
- ・ 各行政区において居場所を拡充し子ども世代が、その地域の生活者として関われるよう既存の施設の転用や利用条件の拡充、地域団体への資金的支援、団体間のネットワーク形成等、ハード面・ソフト面の両方から実施する。

- 各中学校区にある「こども文化センター」（指定管理者）での取組が大切である。
- 市の定時制高校で行われている「ぽちっとカフェ」などの取組が、更に広がることが望まれる。
- 市の適応指導教室「ゆうゆう広場」などの既存の施設が、子どもにとって利用しやすい場所として機能しているかを見直す。
- 高校内居場所カフェのように子どもの生活圏内に居場所をつくる取組や、フリースペースのように生活圏外に居場所をつくる取組など、様々な方面での居場所づくりの取組を進める。