

2 川崎市子どもの権利委員会の答申・意見

I 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（答申） ＜概要＞（令和4年6月）

【第7期川崎市子どもの権利委員会の答申にあたって】

◎川崎市子どもの権利委員会による検証について

行政の自己評価のみならず子どもをはじめとする当事者参加の下でなされることが重要であり、子どもの置かれた実情を可能な限りの確に把握するよう努め、実態・意識調査や子どもを中心とした市民との対話等をベースに検証することに留意した。

◎諮問の内容とそれをどう受け止めたか

子どもの権利に関する条例制定以降、社会経済状況等の変化に伴い、子どもと家庭を取り巻く環境は複雑かつ多様化している。そうした中、あらためて条例の理念を確認し、条例が子どもの実生活の中でどう関わっているのか、子どものためにどう生かされているのか、おとなは条例の理念を踏まえ、どう子どもと関わっているのか、検証を求められている。

諮問後には、新型コロナウイルス感染症拡大により、学校や家庭等での活動の制限など状況が大きく変わり、子どもと保護者等との関わりの変化や子ども同士が関係を結ぶ機会の縮小等につながった。また、保護者も経済的負担や就業環境の変化等により子どもとの関わり方に余裕を持ちにくくなったと思われる。

このような中、諮問が求めた検証の意義はいっそう重くなっており、条例の理念を子どもやおとなへ浸透させる観点だけでなく、条例本文そのものについても現状から再確認（検証）することとした。

【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の提言】

（1）子ども参加・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。

（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。
- (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。
- (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。
- (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時に、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。

答申の詳細は、市ホームページをご覧ください。

「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（答申）」

URL <https://www.city.kawasaki.jp/450/page/0000141225.html>

II 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〈抜粋〉

(令和4年7月)

(1) 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、令和4（2022）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、部署連携による間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、学校の場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のかを個人・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なければならない。

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られる。

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がったので、好事例・課題事例含めて最後に参考として、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ると思うが、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。