

子ども施策検証の方法に関する研究

——第一期川崎市子どもの権利委員会による「実態・意識調査」を事例に——

金 炯 旭

はじめに——研究の目的及び意義

1989年に国連で採択された「子どもの権利に関する条約」(以下、条約とする)では、各国の条約の普及や実現に向けての積極的な取り組みが求められている^①。しかし、条約の実現に向けた政府の取り組みも重要ではあるが、一方では、子どもの身近な生活空間としての自治体の役割についても再考しなければならない。

そのひとつの役割として近年注目され始めているのが自治体における「子ども支援」である。これを具体化するために、自治体は子ども条例や子どもの権利条例といった法的な環境整備を進めている^②。そのなかで子ども支援の具体的な場面として取り上げられているのが、子ども参加や子どもの居場所、子ども救済制度等である。

特に、子ども参加に関しては、子ども関連施設運営への子ども参加や地域の特色ある学校づくりとしての子ども参加、あるいは、子どもの意見を行政に活用することなど、従来考えられなかった動きがあちこちで見受けられるようになったのである。つまり子ども参加が地域の子どもの権利保障のための施策目標として捉えられ、自治体独自の施策や事業として行われているのである。

しかし、これらの施策が必ず子どもの権利保障につながっているとは言いがたい。実際の現状を踏まえてない行政側の一方的な計画や実施は批判されるばかりか、何の効果も得ることができないだろう。ひいてはそれによる権利侵害のおそれも考えられる。

したがってこのような問題を解決するためには、まず、子どもの権利の視点から施策を見直す施策検証が必要なのである。そのなかで、今までの施策からどのような効果が得られているのか、子どもの日常生活の中で施策がどの程度活用されているのかなどといった「実態・意識調査」は施策検証の第一歩であろう。

特に、それが現代社会の課題とも言える子ども参加に関する施策であれば、子どもの権利の視点、つまり、「権利としての子どもの参加」の本質を踏まえた調査の方法や、施策評価としての項目づくりなどの調査のあり方を問わなければならない^③。それは、現在、自治体において行われている子ども関連条例や施策を豊かなものにすると同時に、施策の実効性を担保し、また、そ

れ自体が子どもの権利保障につながっているためである。

しかし、子どもの権利が社会の中で注目されることになったのは近年のことであり、子どもの権利の観点から施策を見直し、改善を図るということはいままで行政側の視野にはなかったと言える。また、これまで、自治体における子ども関連条例の制定の流れの中においても施策を子どもの権利の観点から検証する努力が足りなかったのではなかろうか。

このような状況のなかで、神奈川県川崎市では、子どもの権利を実現するための総合条例として「川崎市子どもの権利に関する条例」（以下、「条例」とする）を全国に先駆けて制定した。また、この条例によって、市の諮問機関として「川崎市子どもの権利委員会」（以下、「委員会」とする）が設置された。川崎市における子どもに関連する施策を子どもの権利の視点から検証していく第三者的な機関が設けられたのである。

委員会における施策検証のプロセスは子どもの権利を保障することを念頭に置きながら、行政・市民の意識向上につながる方法で行われている。第一期の委員会は、市長により、「子ども参加」についての施策検証が諮問され、3年間（2001年9月～2004年8月）の活動を行った。

本稿においては、委員会における施策検証のプロセスの最初の段階である「実態・意識調査」がどのように行われたのか、その分析を試みる。なお、「子ども参加」について施策評価を行う際に、子どもの参加がどう位置づけられているのかなど、子どもの権利保障という観点からの調査のあり方について追究していきたい。そしてまた、本研究が今後自治体において行われる子ども施策や子ども参加施策の計画や実施の際に有効に活用されることを期待する。

I 川崎市子どもの権利委員会における子ども施策検証とは何か

1 条例上の位置づけ

委員会は、「子どもに関する施策の充実を図り、子どもの権利の保障を推進するため」（第38条1）に設置された第三者的な施策検証機関である。

委員会の役割は、①「市長その他の執行機関は、行動計画を策定するに当たっては、市民及び第38条に規定する川崎市子どもの権利委員会に意見を聴くものとする」（第36条2）と②「第36条第2項に定めるもののほか、市長その他の執行機関の諮問に応じて、子どもに関する施策における子どもの権利の保障状況について調査・審議する」ことである。つまり、委員会は、川崎市における子どもの権利に関する行動計画作成に意見を具申するとともに、市長その他の執行機関の諮問に応じて施策を調査・審議する役割を持っている。

第一期の委員会は、市長から「子どもの参加」についての施策の検証及び「子どもの権利に関する行動計画」への意見が求められ、第三者的な立場から子どもの権利保障の状況や施策を調査・

審議した。

委員会は、市長の付属機関として、市長の諮問に応じて活動を行うが、調査・審議に当たっての検証の視点やプロセスなどは委員会の議論のなかで決められ、第三者的な立場から答申や意見具申を自主的に行っている。しかし、委員会は、第三者的な立場から市における施策の検証を行うが、子どもの権利条約や条例に定められている「子どもの最善の利益の確保」を最優先としていたので、従来の政策評価論でいう「中立性」とは異なる面がある⁽⁴⁾。つまり、子ども施策の検証は子どもの権利保障という観点から子どもに寄り添い、子どもの意見を尊重しながら、子どもの最善の利益が保障される方法で行われているのである。

2 第一期委員会における「子ども参加」についての施策検証

委員会における「子ども参加」の施策検証は次のような目的で行われた⁽⁵⁾。ひとつは、検証を通して子どもの参加の権利に対する職員、市民（子ども、おとな）の関心と理解を得、子どもの参加の権利の認知度を高めることである。もうひとつは、この検証が子どもの参加の権利保障の視点を施策全般に導入する契機となり、川崎のまちづくりの新たな展望へとつながっていくことである。

市長から「子ども参加」について諮問された委員会は、子ども参加に関する施策の検証にとどまらず、検証そのものが子どもの参加を保障するものになろうとしたのである。そのために委員会は施策検証に当たって次のことに留意しながら検証作業を行った⁽⁶⁾。

まず一つ目は、「子どもの参加を促進するための条件整備等の課題を明確にする」ことである。委員会は「子どもの参加は、参加システムをつくるだけでは終わらないし、単にシステムをつくただけでは機能しない。子どもが参加しやすくするための様々な条件を整備し、子どもが意見表明できるよう様々な工夫や配慮をするなど子どもの主体的な参加を支えていくことがおとな側に求められる。ただ、行政ができる限界もあり、その守備範囲を踏まえたうえで行政課題として考えられる点を明らかにする」ことを試みたのである。

二つ目は、「子どもの参加の行政手法の改善・発展につながる具体的な方策を現場から掘り起こす」ことである。そのために委員会は、実態・意識調査をもとに行政に自己評価を依頼し、さらに対話を通じて現場の声を施策検証に活かす努力を行ったのである。委員会は「条例事業で行われている子どもの参加の支援策を具体的に検証するなかで、現場で子どもの参加をさらに促進するために求められる視点や手法等を提示すること」を試みたのである。

三つ目は、「子ども参加によって得られた成果・効果を把握し、確認する」ことである。委員会は「子どもが参加し、意見表明をすることで、子ども自身が力をつけていたり、おとな、職員が子どもの見方・捉え方を変えたり、また事業そのものが質の高いものに向上しているというよ

うな効果（子ども、おとな、職員のエンパワーメント、事業執行上の効果）を点検することで、子ども参加の有用性を確認し、あらゆる施策・事業への子どもの参加の可能性を拓いていくことを試みたのである。

3 施策検証のプロセス

委員会は、「子ども参加」の施策検証の目的を達成するために条例および「川崎市子どもの権利委員会運営要綱」に基づいて活動を行った。条例第39条ではその手続きを「検証」と位置づけている⁷⁾。

委員会は、諮問に対する調査・審議をするにあたり、川崎市における子どもの権利の状況に関する「実態・意識調査」を行う。そしてこの調査の結果に基づき、行政の各担当部署に「自己評価」の実施を求める。その際の施策の評価の視点や考え方は委員会で検討され市に提示することになっている。市は自己評価の結果を文書で委員会に報告しなければならない。

この報告書は委員会で検討され、さらに、市民の意見を求めるために公表される。そして行政側で行われた自己評価の内容は委員会と担当部署との対話の重要資料となる。また、委員会の施策検証はここで止まるのではなく、行政の自己評価の内容をもとに市民や市民団体からの意見を求める。手法としては委員会と直接に意見交換できる場として「対話」の時間が設けられている。さらに、委員会は市民と同様に行政の行った自己評価の内容等について子どもからの意見を求めるために「対話」手法を用いた。

これらの意見を総合的に勘案して、子どもの権利の保障の状況について調査・審議し、その結果を市長その他の執行機関に答申することが委員会の役割である。これに対して、市長その他の執行機関は、委員会からの答申を尊重し、必要な措置を講じ、それを公表しなければならない。

このような一連の流れが委員会における「検証」の手続きである。荒牧重人は、委員会が「単なる第三者評価機関ではなく、子どもの権利や権利条例についての意識・実態調査等により現状を把握し、また行政の自己評価に基づいて行政・市民との対話を行い、それらの結果を踏まえ、子ども施策の進展に向けた提言を行う」ものであるため、この一連の過程を『検証』と位置づけている。さらに、「そこでは委員会と行政と子どもを含む市民とのパートナーシップという視点や手法としての建設的な対話が重視されている」⁸⁾と指摘している。

続いては、施策検証のプロセスの中で、「実態・意識調査」がどのように行われたのか、また、「子ども参加」に関する施策検証の中で、調査自体が子どもの参加の権利保障にどのように貢献したのかを分析していきたい。

II 第一期委員会における「川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査」の実際

1 実施の概要

川崎市の子どもの権利に関する施策検証の第一段階として、2002年3月から12月にかけて調査が行われた。しかし、委員会としては調査の実施の前に、今回の諮問事項である「子ども参加」について委員同士の共通理解を図るために事前研究会が設けられ、質疑及び協議が行われた⁽⁹⁾。

(1) 調査の目的

調査は、①川崎市子どもの権利に関する条例の実施状況と検証するための必要な基礎資料として、特に、第一期委員会のテーマである「子ども参加」に関する施策を審議するために、②川崎市における子どもの権利に関する実態および意識を把握すると同時に川崎市の今後の子ども施策に生かしていくことを目的に行われた。

(2) 調査の方法

委員会としては、3年に一度変わる委員会の体制に従って、今回の調査が子どもの実態・意識の変化、あるいは子ども・おとな・市施設職員の意識の比較が可能な内容上の工夫を図った。調査項目づくりや方法の視点については、「①条例づくりの過程では川崎の子どもたちの現実から出発しようといういろいろな調査を行ったが、その成果をふまえること、②その他、川崎市の様々な調査、他の自治体の調査をも踏まえること、③権利意識、侵害状況を把握するとともに、どうすれば子どもの権利保障が進展するかという観点で項目を考える」必要があると委員会で議論された⁽¹⁰⁾。

このようなことを踏まえながらアンケート調査の他に、参加しにくい状況下で置かれている子ども（障がいのある子ども、外国籍の子どもや児童擁護施設に入所している子ども）を対象に別途のヒアリングの調査が行われた。委員会では、今回の調査が「『参加』に着目するのであれば、参加しにくい状況下の子どもの把握が難しいからといってネグレクトにしてはならない」と調査の目的を再確認したのである⁽¹¹⁾。

2 アンケート調査

(1) 調査対象

調査は、川崎市全域とし、子どもは市内に居住する満11歳～17歳までの男女個人に実施した。

委員会の議論の中では、子どもの年齢を10歳からとするという話もあったが、「10歳ではアンケートは無理で、親などに聞いて答えることも予想される」ことから11歳からとした⁽¹²⁾。標本数は、11歳～12歳、13歳～15歳、16歳～17歳のそれぞれ1,500人とおとな一般の調査は1,500人、市立施設等の職員調査は1,086人にした。抽出方法は、住民基本台帳からの無作為抽出であり、市の職員に対しては抽出した施設・学校などの職員とした。

(2) 調査方法

委員会は、調査の実施等に向けて、委員会の調査審議を円滑に進めるため、また、調査実施にかかわる課題を検討し、原案の作成・整理を行うために「調査委員会」を設置した⁽¹³⁾。アンケートの調査方法は、調査委員会で検討され、委員会で再度検討し決定することになっている。

調査は、子どもが参加しやすい、回答しやすい方法に工夫された。まず、子どもが参加しやすく、率直に調査に応じられるように郵送調査法（はがき督促一回）を用いた。その理由は、他の自治体の例を参考に、委員会で議論され、学校などを通じて調査を行うと子どもや保護者の本音や叫びがうまく引き出せないことから、無作為抽出かつ直接郵送による方法をもちいたのである。そして、子どもやおとなが回答しやすくするために、基本的には、選択方式をとり、さらに自由記述も入れる方法が並行された⁽¹⁴⁾。

(3) 調査項目の選定に関する議論

調査項目は、調査の目的に沿ってつくられた。川崎市子どもの権利に関する状況と諮問事項である「子ども参加」の実態や意識を把握するための項目である。つまり、実態面の調査と意識面の調査を組み合わせられてつくられた。そして、今回の調査が継続的な実施を視野に入れていることから、項目は大きく三つに分けられている。一つ目は、条例の認知度や権利保障の状況について、二つ目は、子どもの生活全般について、三つ目は、家庭・学校・地域での子どもの参加の状況についてである。

調査において、いかに子どもの権利保障の状況を浮き彫りにし、子ども参加の状況を把握するか、委員会の会議で議論された⁽¹⁵⁾。

委員会の議論の中では、今回の調査が「事実をおさえるだけでなく、権利についての受け止め方や子ども、保護者、住民の参加意識のような認識の部分をおさえることが重要」とされた⁽¹⁶⁾。

特に、子ども向けの調査は、条例第2章に掲げられた「人間としての大切な子どもの権利」の理念が権利評価の出発点とされた。条例15条「参加する権利」⁽¹⁷⁾の確保と前文で示されている子どもの権利観、子ども観も含めた項目選定が議論されたのである。そして条例の普及状況や、権利意識の源になっている自己肯定感・他者尊重意識、学校や地域社会における存在感とそれへの参加意識が議論された。このように子どもの権利保障という観点から子どもが感じている権利と

おとなの認識のズレなどの意識の比較も視野に入れた項目選定が試みられた。

おとな一般の調査では、権利の普及状況全般の問題、権利と責任との関係、子どものとらえ方、つまり、パートナーシップがどの程度前進しているのか、学校や施設等における子ども参加の意識がどこまで進んでいるのかなどが項目として求められた。

職員向けの調査でも、おとな一般の調査と同様に意識のズレが把握できるような項目選定が求められた。

委員会では、このようなことを視野に入れながら「権利意識、侵害状況を把握するとともに、どうすれば子どもの権利保障が進展するかという観点」から項目がつけられた⁽¹⁸⁾。

特に、子ども参加に関する項目では、「現状認識として、子どもが今の社会に参加することがめったにないということもあり、99%参加してこない子どもたちの思い、一なぜ参加してこないのか、何が壁になっていて参加してこないのか、そこを明らかにすること—これらが今回の諮問事項の中心部分になるのではないか」ということも問われた。これは、川崎市において子どもの参加の権利を保障していく上での実践課題として位置づくだろう。

(4) 調査の結果から見えてきたもの

① 子どもとおとなの意識のズレ

子どもの権利保障の実践的な課題としておとなの子ども観や子どもとおとなの権利意識の温度差などがしばしば取り上げられている。ここでは、具体的な権利の内容についておとなと子どもとの意識の差を確認する。

調査では、「条例で定められた子どもの権利のなかで、大切だと思うものはどれですか?」という質問項目があった。これに対して子どもは「安心して生きる権利」(60%)を一番とした。学校や地域で起きている様々な事件など安全なが脅かされている状況を端的に示しているであろう。これは、おとなや職員にとっても同様である。

この質問項目の特徴は、子どもとおとなの意識の差がはっきり見分けられたことである。条例で定められた子どもの権利のなかで、「ありのままの自分である権利」は子ども全体で第2位(34.3%)を示している。しかし、おとなの場合は第4位(18.4%)になっている。なお、「自分を守り、守られる権利」は、子どもの場合は第6位(16.3%)と低いのに対して、おとなの場合は第3位(25.2%)と高くなっている。

また、「あなたは、自分が話したいことを何でも話せる人が身近にいますか」という質問に対して、子どもは「友人」が大勢(81.7%)を示しているのに対して、おとなは「親」(83.6%)を選んでいる。調査の結果、「親」を選んだ子どもは全体のなかで55.3%にすぎなかった。そして、職員では、「学校の教職員」が28.9%と高く、子ども(12.4%)、おとな(8.1%)との意識のズレが大きかった。

このような意識のズレは、子どもの権利を保障していく上で、行政やおとな側の支援による子どもの最善の利益の実現を困難にしてしまうのであろう。したがって今までの子ども観の転換や子どもとおとなの意識の差をどのように縮めるのか、その支援策として子ども参加が求められている。子ども参加はこれからの自治体における子ども支援の実践的な課題になっているのである。

② 子ども参加に対する支援のあり方

川崎市は条例で子ども参加を権利として認め、積極的に施策に取り組んでいる。しかし、川崎市の努力とは裏腹に調査では子どもの参加に対する消極的な姿勢が明らかになった。

このことの原因には、条例の制定がごく最近のことであるため、施策を運営する上で経験がまだ未熟であるという点が考えられる。けれども、この調査の結果はどのように子ども参加を支援すべきなのかということについて非常に多くのことを示唆している。特に、調査によって、子どもが「参加する権利」について低い関心しか示していないことや、子どもの「参加する意欲」が低下しているということが明らかになったが、そのような中で自治体が今後どのように子ども参加支援を行っていくのかということについて多くの問題点を提示しているといえよう。

まず、条例で定めている「参加する権利」についてである。「参加する権利」を子どもやおとながどのように思っているのか確認したい。調査では、子どもにとって大切だと思う権利のなかで、「参加する権利」が一番低く10.6%にすぎなかった。また、おとなの場合も子どもの「参加する権利」が一番低く、職員に対する調査結果も同じである。子どもを取り巻く社会的な環境が影響した結果であるにしても、このような比率から子ども参加に関する子どもやおとなの関心の低さをみることができる。

次は、子ども参加の「少数固定化」の傾向である。「参加する権利」が一番低いという現状のなかで、「あなたは、児童会や生徒会などの活動に参加したいと思っただけですか」という質問をした。これに対して、「ある」と答えた子どもは34.9%を示している。

なお、条例を知っている子ども(45.2%)のうち、児童会や生徒会などの活動に参加したいと答えた子どもは43.5%であるのに対して、条例を知らない子どもの場合には27.8%に留まっている。さらに、児童会や生徒会への参加意欲を示している子どもは地域での参加も積極的である(60.7%)。

つまり、条例を知っている子どもや児童会、生徒会への参加意欲や参加の経験がある子どもの参加率が高くなっているのである。このように参加する子どもの「少数固定化」傾向は今後子ども参加を促す上でのひとつの課題になっていくだろう。学校や地域での子どもの参加経験を豊かにすることなどが子ども支援の方法として求められるのではなかろうか。

最後は、子どもの「参加意欲」についてである。児童会や生徒会などの活動に参加したいと思っている子どもは34.9%である。そして、参加したいと思って「ない」と答えた子どもに対してその理由を尋ねてみると、子ども全体の56.5%が「めんどくさい」を理由としてあげた。その次

が「目立ちたくない」(22.3%)という理由である。殆どの子どもが自分の学校生活への参加について消極的で、否定的な考えをもっている。前述したように今回の調査で「少数固定化」が課題となっているが、「めんどくさい」派に対する支援の課題はさらに大きいと考えられる。

しかし、参加したいと答えた子どもに「それはなぜですか。あなたの気持ちに近いものを選んでください(○は2つまで)」という質問をした。これに対して「おもしろそう」が44.9%を占めており、「学校生活をよくしたい」(32.7%)と答えている。

このような調査の結果からみると、「めんどくさい」派が多数を占めているが、逆に、参加することによって子どもが楽しみを感じたり、面白さを感じるとより参加を促すことができるのではないかと考えられる。

そして、「めんどくさいという言葉で表現されている子どもの様々な思いを受けとめていく」必要がある⁽²⁰⁾。

「あなたは、学校生活を楽しいと感じていますか」という質問に対して、85.9%の子どもが学校生活は楽しいと答えている。しかし、「あなたは、学校に行きたくないと感じたことはありますか」という質問に対して、「ある」(67.1%)と答えた子どものうち、61.5%が「疲れ」を理由としてあげている。その次が「学校がつまらないから」(33.4%)と答えている。これについては、職員も同様の理解を示している。調査では、「あなたは、職場で子どもが学校(園)を休みたいと感じていると思ったことはありますか」という質問に対して86.7%の職員が「ある」と答えた。その理由を尋ねると51.8%が「疲れていたから」と答えており、子どもの「疲れ」現状を裏付けている。

子ども参加を「めんどくさい」と思っている子どもの意識の裏では、学校生活への「疲れ」が作用しているのである。したがって、このような現状を乗り越えるためには、「子どもの過密な生活の見直しや子どもの休息・余暇権の保障」などを検討する必要がある⁽²¹⁾。

以上、述べてきた様々な課題を自治体や学校がどう受けとめ、今後の子ども参加支援につなげていくのか、子ども参加支援の必要性和総合的な子ども支援の実践的な課題が問われているのである。

3 ヒアリング調査

(1) 調査の目的と対象

「実態・意識調査」は、川崎市における子どもの権利に関する状況の把握と「子ども参加」についての調査・審議する目的で行われたものである。しかし、アンケート調査は、無作為に抽出して行ったため、条例第16条に定められている「個別の必要に応じて支援を受ける権利」の保障が課題となった⁽²²⁾。それは、少数者の子どもの意見が十分に反映されなかったということであっ

た。

したがって委員会は、①親が異文化を背景として持っていて、日本語による会話又は調査表への記入ができる市内に居住する子ども、②市内の聾・養護学校又は障害児学級に通う障がいのある子ども及び障がいのある子どもの保護者、③施設等に入所している子どもを対象にヒアリング調査を行った。

ここには川崎市の子どもの権利に関する実態・意識をより包括的に把握しようとする委員会の狙いがあった。

(2) 調査の結果から見えてきたもの

ややもすると子ども関連の調査の中に少数者の子どもの声や実態調査がないがしろになってしまう傾向もあるが、委員会が条例の精神に基づいて個別の支援が必要な子どもに対する調査を行ったことの価値は大きいと考えられる。

親が外国人の子どもの場合には、日本語のわからない子どもに対しての支援の問題、異文化に対する理解不足や思いやりの欠如がもたらしたいじめの問題、参加しにくい外国人の子どもに対しての支援の問題が浮き彫りにされた。

障がいのある子どもの場合には、「障害のある子どもがづらい体験をしながらがまんしていること、また家庭や学校に比べると地域での参加が少ないとともに家庭や学校に多くの点で強いつながりを持っている」現状を把握することができた⁽²³⁾。

児童養護施設等に入所している子どもの場合には、特に、「施設で生活する子どもたちが置かれている状況は、現在の周りの専門職に問題があるとは限らず、入所前の親を中心とした大人との不幸な関係性が現在のその子どもの心性を形成・規定している」ことから、「信頼関係の構築にさらなる努力」の必要性和「権利擁護システムの重要性」が浮かび上がった⁽²⁴⁾。

アンケート調査とは違って、時間の制約などといったヒアリング調査の難しさや手法の問題もあったが、一人ひとりの子どもの声や保護者の声を丁寧に受け止めていこうという委員会の努力は、今後子ども支援施策に活かされていくと考えられる。

III 「実態・意識調査」の今後のあり方について

(1) 「実態・意識調査」の成果と意義

川崎市において行われた子どもの権利保障のための条例づくり、そして、条例をより進展させるために施策検証システムを設けたことは、国際的にもまれな取り組みである。そのため、委員会が他の自治体の先行事例を参考することなどはできず、常に、活動の中で試行錯誤を繰り返しながら少しずつ成果を積み重ねている。

今回の調査も施策検証という大きな流れのひとつとして位置づけられ、調査が基礎資料という

役割だけでなく、川崎市における様々な施策を子どもの権利の視点から見直す契機をつくったのである。また、委員会が「子ども参加」を施策の実践課題とした検証に携わったため、質問項目や調査方法にも子どもの参加の権利の視点が重要視された。

このような性格をもつ調査が行われたことによって、いくつかの成果を取り上げることができる。一点目は、子どもの権利保障に関する総合的な調査が行われたことである。つまり、条例に関する事項、子どもの生活の実態や意識を把握するための事項、子ども参加についての状況と権利意識等の事項を選定し、子ども、市民、職員を対象に総合的な調査が行われたことである。そうすることによって子どもの権利に関する子どもとおとなの意識の相違が明らかになったのである。ひいては、「調査自体が条例の啓発にもつながった」ということである⁽²⁵⁾。

二点目は、参加しにくい状況に置かれている子どもに対する調査が行われたことである。前述したように、少数者の子どものなかで調査に参加できなかった子どもの実態についての調査方法面での課題は残されているが、委員会が子どもの元へ足を運び積極的に調査を行ったことは評価すべきことであろう。

三点目は、調査実施に関する工夫はもちろん、子どもの権利の視点からの調査項目づくりが試みられたことである。条例で定められた子どもの権利や子ども観が調査に当たって委員会の中で常に意識されていたことである。また、「子どもの参加」については、子ども参加の状況把握だけでなく、子ども参加の実現に向けた課題を見出す項目がつけられたのである。これは、委員会が子どもの権利に関する様々な分野の専門家で構成され、調査方法に関する議論がなされた結果でもあろう。

このように川崎市における子どもの権利保障のために行った委員会の「子ども参加」に関する施策検証のプロセス、特に、「実態・意識調査」は、子どもの権利保障の国際的な流れの中でも意義を持つものである。

これは、ユニセフが展開している「子どもにやさしいまち；Child Friendly City」づくりの国際戦略としても意味を持つものである。条約の実現にむけて自治体の責任と役割を明確にしてきたユニセフは、「子どもにやさしいまち」づくりの推進に当たって九つの条件を提示している⁽²⁶⁾。その中には、「市内の子どもの状況分析」が求められている。これは、「市内の子どもの状況について定期的にデータを収集することは計画立案の前提であり、優先順位や目標の設定に関する決定でも参考にすることができる」という意義を持っているのである。

そして今回の調査の意義は、条例の推進に当たって子どもの権利、参加の権利の視点から施策を総合的に検証するための基礎データをつくったことである。このような調査は全国的にも類例をみることのできない開拓的なものであり、蓄積された資料と調査の方法は今後の委員会の活動はもちろん、他の自治体の施策検証の際に有効に機能すると考えられる。

(2) 今後の課題

今回の調査が国際的・国内的な意義や価値のある成果を残したにもかかわらず、今後の実施に当って残された課題もある。ここでは、施策検証の諮問事項である「子ども参加」が調査実施の視点でもあったことに注目したい。

委員会の活動は条例の精神に基づいて行われる。条例の前文には、「子どもは、大人とともに社会を構成するパートナーである。子どもは現在の社会の一員として、また、未来の社会の担い手として、社会の在り方や形成にかかわる固有の役割があるとともに、そこに参加する権利がある。そのためには社会は、子どもに開かれる」と定められている。

言うまでもなく子ども参加は単なる施策検証の方法ではなく、権利として認められたものである。委員会の活動と子ども参加は不可分の関係になっている。

そして委員会における施策検証は、条約・条例の精神および国連子どもの権利委員会が条約を実施していく際の方法として示した「権利基盤型アプローチ」(The Rights-Based Approach)に基づいて行われた活動であったと考えられる。

具体的にいえば、「①国際人権法の目的及び諸原則を十分に踏まえ、②条約締約国としての実施義務・説明責任を前提として、③条約及び関連の国際人権文書の規定をホリスティックにとらえながら、④権利の保有者を軸とした対話、参加、エンパワメント、及びパートナーシップの精神に則って、⑤子どもの人権及び人間としての尊厳の確保につながる変革をもたらそうとするアプローチ」のことである⁽²⁷⁾。

特に、その中に示された④は、「権利の保有者を軸としたという言葉を加え、対話やパートナーシップの中心があくまで権利の主体である子ども自身であることを明確にした」のである⁽²⁸⁾。したがって、このような意味から考えると委員会における調査のプロセスと「子ども参加」は十分に考慮されなければならないのである。

しかし、調査のプロセスにおける子どもの参加は委員会の議論の中にはあったものの、実際には、委員会独自の調査になってしまったのである。3年間の活動を終えた時点で行われた委員会の自己評価の報告書の中にもこのような反省が書かれていた。報告書では「子どもが調査の受け手のみという発想は今後見直していく必要がある。少なくとも、調査の質問項目の作成過程、分析作業、ヒアリング過程などにおいて、今後は子ども自身が何らかの形で参加することを検討する」ことの必要性が求められたのである⁽²⁹⁾。

そしてアンケート調査と少数者の子どもに対するヒアリング調査が十分ではなかったことについては委員会自らも自己評価している。特に、少数者の子どもに対する調査では、保護者も含まれた調査が問題把握を深めることにつながるということや、今回のような限られた調査対象は今後改善する必要があるということが自己評価されたのである⁽³⁰⁾。

現在、委員会は市長から「子どもの居場所」について諮問され、第2期の活動を行っている。今後継続して子どもの権利の視点に基づいた調査のあり方について研究を進めていくこととした。

注

- (1) 条約第4条では、「締約国は、この条約において認められる権利の実現のためのあらゆる適当な立法上、行政上およびその他の措置をとる。経済的・社会的および文化的権利に関して、締約国は、自国の利用可能な手段を最大限に用いることにより、および必要な場合には、国際協力の枠組の中でこれらの措置をとる」とされている。
- (2) 子ども（の権利に関する）条例の動向については、子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究、第8号』日本評論社、2006年2月、参照。
- (3) 喜多明人は、「権利としての参加」とは、「権利の本質に含まれた、当然に社会的に認められるべき人間的意欲や要求の反映という性質をもつ参加であり、参加の対象としての社会的行為、事業、制度等の中の意思決定に関与する行為である」としている。喜多明人「学校運営参加を支援する自治立法—川崎市子どもの権利条例を中心に」、日本教育法学会編『講座現代教育法3、自治・分権と教育法』三省堂、2001、251頁。
- (4) 半田勝久「子どもオンブズにおける第三者性の法的構造—ノルウェー・日本における制度を手がかりとして」、子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究、第3号』日本評論社、2003、28～39頁、参照。
- (5) 川崎市子どもの権利委員会「子どもの参加に関する検証結果について（答申）」2003年11月11日、2～3頁、参照。
- (6) 同上。
- (7) 詳しくは、「川崎市子どもの権利委員会運営要綱」参照。
- (8) 荒牧重人「子どもにやさしいまちづくりの視点と課題」、喜多明人ほか編『子どもにやさしいまちづくり—自治体子ども施策の現在とこれから』日本評論社、2004、13頁。
- (9) 平成13年度第2回川崎市子どもの権利委員会会議録（2001年11月2日）参照。
- (10) 平成13年度第4回川崎市子どもの権利委員会会議録（2002年1月26日）参照。
- (11) 同上。
- (12) 平成13年度第5回川崎市子どもの権利委員会会議録（2002年3月13日）参照。
- (13) 「調査委員会」は、委員会の幹事会および調査関係の専門家2名によって構成される。専門家2名は条例38条7に規定されている臨時委員として加えられ、必要に応じて委員会に出席できるが議決権は持たず、定足数にも入らない。任期は調査結果の分析が終了するまでとする。
- (14) 委員会では、アンケートの回収率を高くするために「フリーアンサー式ではなく、セレクト式。3～5の中から選択するのが答えやすい。また、全体の分量が多すぎると答えること自体がいやになる」などの調査方法面での工夫がなされた。前掲（10）、参照。
- (15) 前掲（10）、参照。
- (16) 同上。
- (17) 条例第15条では、子どもの参加の権利保障と関連して「①自分を表現すること、②自分の意見を表明し、その意見が尊重されること、③仲間をつくり、仲間と集うこと、④参加に際し、適切な支援が受けられること」が確保されることを定めている。
- (18) 前掲（10）、参照。
- (19) 前掲（12）、参照。

- (20) 川崎市子どもの権利委員会「子どもの意見表明・参加―第一期川崎市子どもの権利委員会報告書」2004年9月、9頁。
- (21) 同上。
- (22) 条例では、「子どもが置かれている状況に応じ、子どもに必要な情報の入手の方法、意見の表明の方法、参加の手法等に工夫及び配慮がなされること」(第16条5)が定められている。
- (23) 川崎市・川崎市子どもの権利委員会「川崎市子どもの権利に関する実態・意識調査報告書」2003年7月、117頁。
- (24) 前掲(23)、121頁。
- (25) 前掲(20)、47頁。
- (26) 条件としては、①子どもに優しい法律、②都市レベルの子ども計画、③子どもに優しい制度的枠組み、④事前および事後の子ども影響評価、⑤子ども予算、⑥市内の子どもの状況分析、⑦子どもの権利の周知、⑧子どものための独立したアドボカシ、⑨子ども参加と子どもの意見の尊重が示されている。エリアナ・リッジオ・チョードリ「子どもが市民になるとき―子どもに優しい都市のイニシアチブ」、子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究、第4号』日本評論社、2004年2月、5～6頁。
- (27) 平野裕二「子どもの権利条約の実施における『権利基盤型アプローチ』の意味合いの考察」、子どもの権利条約総合研究所編『子どもの権利研究、第5号』日本評論社、2004年7月、参照。
- (28) 同上。
- (29) 前掲(20)、47～48頁。
- (30) 同上。