

子どもオンブズ・レポート2001

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の第3年次運営に関する報告

(2001.1～12)

2002(平成14)年3月

川西市子どもの人権オンブズパーソン

はじめに

第3年次の「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」の運営状況を報告します。

本報告は、4章から成ります。第1章は「第3年次条例運営の概況」、第2章は「勧告・意見表明その他の案件処理および提言の実施状況」、第3章は第3年次の活動からみえてきた諸課題として「子どもをとりまく現状」について、それぞれ報告します。そして第4章では、提言として、「障害をもつ子どもへの支援のあり方について」を述べます。

全国最初の子どもの人権オンブズパーソン条例が施行され、はや3年が経過しました。この第3年次は、子どもオンブズパーソンという新しい制度が、ようやく市民の生活のなかに根をもちはじめたと、実感できる1年でした。それは、子どもオンブズ活動をとおして、さまざまな人々に出会うなか、オンブズパーソン自身が確かに感じてきたことです。

たとえば、子育てを終えた年配のお母さんたちが、私たちの活動に共感してボランティアな協力を提供していただくようになってきました。そのような方々がオンブズパーソン主宰の座談会に参加するなかで、子育ての悩みをもつお母さんへの支援が進められました。また、学校の先生方や保育士の方々とも、具体的な子どもの相談をとおして、相互の理解がより深まりつつあります。その信頼のなかから、オンブズパーソンがゲスト・ティーチャーになって、小学校で授業をさせていただくという、新たな試みもみられました。さらに第3年次には、オンブズパーソンの広報ビデオも完成しました。その制作に際しては、市内の保育所、小中学校、高校の先生方、そして子どもたちの、あたたかい協力をいただきました。あらためて、心からお礼申し上げる次第です。

また、第3年次では、相談・調整活動の一環として、オンブズパーソンのスタッフが数週間にわたり、教室で子どもたちとともに授業を受け、放課後には子どもたちの話に耳を傾けるという取り組みもありました。スタッフは「留学生」として子どもたちに快く迎え入れてもらい、多くの子どもたちの心情に触れあうことができました。

一方では、子どもたちが置かれている現実には、やはり厳しいものがありました。それは、子どもと子ども、子どもと先生、子どもと親、親と先生の、そのそれぞれの関係において、相互的な信頼関係がなかなか豊かには創りにくいという現実、ともいえるでしょう。そのなかの誰かを責めるだけでは、決して打開できない問題と課題が感じられます。

そのような、いわば「関係障害」ともいえる状況は、第3年次の活動全体をとおして、強く感じられるものでした。その状況は、じつは学校、地域社会、家庭のそれぞれにおいて広範に潜在していて、それらが絡み合い、重層化しているとも感じられます。そんななかであって、子どもたちは、心から安心できる居場所と人間関係を求めています。けれども、それがもたらされないまま、孤立しがちななかで、苦しんでいる子どもの姿もみえます。

みなさまのご協力ご支援に深く感謝しつつ、子どもたちの最善の利益を具体的に実現していくために、本報告が広く活用されることを、心から願うところです。

2002(平成14)年3月28日

川西市子どもの人権オンブズパーソン
代表オンブズパーソン 野澤 正子

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の 第3年次運営(2001.1~12)に関する報告

2002(平成14)年3月28日 川西市子どもの人権オンブズパーソン

第1章 第3年次条例運営の概況	p5
1. 650回194件の相談活動	p6
(1) 相談受付の概況	
(2) 相談者の内訳とアクセスの傾向	
(3) 相談受付の形態	
(4) 主たる相談事項	
(5) 相談への対応と相談者のようす	
(6) 相談をとおしての調整活動(22件)	
2. 7件96回の調査活動	p17
(1) 第3年次に主要な処理を終えた案件	
(2) 第4年次に継続する案件	
3. 広報・啓発と予防等の活動	p25
(1) 印刷物の配布等による広報・啓発	
(2) 研修会・学習会等による広報・啓発	
(3) 広報・啓発から予防的活動 - ネットワークづくり	
(4) 制度等に関する問い合わせ受付状況	
(5) 「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」の浸透状況	
4. オンブズパーソン会議等の状況	p36
(1) オンブズパーソン会議等の状況と情報公開	
(2) 個々の事例に対応する研究協議	
第2章 勧告・意見表明その他の案件処理および提言の実施状況	p41
1. 1999年申立第4号に係る結果通知	p42
2. 2000年申立第3号に係る意見表明	p44
3. 2001年申立第1号に係る公表文書	p47
4. 条例第6条第3号にもとづく提言	p50

第3章	子どもをとりまく現状 - 第3年次活動からみえてきた諸課題	p59
	1. 学校の保護者対応をめぐる課題	p60
	(1) 保護者と学校の教育権限	
	(2) 学校に期待される情報発信・情報公開	
	(3) 学校の説明責任遂行の課題	
	2. 体罰の問題性の再確認を求めて	p67
	(1) 体罰の違法性	
	(2) 体罰の反教育性	
	(3) 体罰案件から導き出される子どもの意見表明権尊重の重要性	
	3. いわゆる「学級崩壊」をめぐる課題	p70
	(1) 「学級崩壊」にかかわる基本的な視点	
	(2) 第3年次での調整活動のプロセス	
	(3) 背景にあるもの - 子どもをとりまく人間関係の機能不全	
	(4) 子どもとの対話と子どもの参加の必要性	
	(5) 子どもたちの自己回復と問題解決の力 - エンパワメント	
	4. 子ども理解をめぐる課題	p82
	(1) 子ども理解にかかわる事例	
	(2) 子どもの「聴いてもらう権利」の尊重	
	(3) 聴き手となる教員等に対する支援	
	5. 地域での子ども家庭支援をめぐる課題	p85
	(1) 支援が求められる子どもの現状	
	(2) 教育・福祉の行政機関に期待されること	
	(3) 「地域子育て・子育て支援ネットワーク」に向けた課題	
第4章	提 言： 障害をもつ子どもへの支援の充実について	p93
	1. 障害児保育実施要項の見直しと障害児保育基本方針の策定	
	2. 障害児教育基本方針の策定	
	3. 保育所への相談指導体制の整備	
	4. 学校園への相談指導体制の整備	
	5. 職員研修の充実	
	6. 研究開発体制の整備	
参 考	資料1：川西市公文書公開審査会答申に関するオンブズパーソンの判断について	p101
	資料2：「子どもの実感調査」2001(平成13)年度集計(市教育委員会提供)	p111
	資料3：1999年申立第4号結果通知別紙	p117

第 1 章

第 3 年次条例運営の概況

1 . 6 5 0 回 1 9 4 件の相談活動	p6
(1) 相談受付の概況 (2) 相談者の内訳とアクセスの傾向 (3) 相談受付の形態 (4) 主たる相談事項 (5) 相談への対応と相談者のようす (6) 相談をとおしての調整活動(22 件)	
2 . 7 件 9 6 回の調査活動	p17
(1) 第 3 年次に主要な処理を終えた案件 (2) 第 4 年次に継続する案件	
3 . 広報・啓発と予防等の活動	p25
(1) 印刷物の配布等による広報・啓発 (2) 研修会・学習会等による広報・啓発 (3) 広報・啓発から予防的活動 - ネットワークづくり (4) 制度等に関する問い合わせ受付状況 (5) 「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」の浸透状況	
4 . オンブズパーソン会議等の状況と情報公開	p36
(1) オンブズパーソン会議の開催状況 (2) 個々の事例に対応する研究協議	

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例(以下「条例」という)の具体的な運営として実施される子どもの人権オンブズパーソンの活動(以下「子どもオンブズ活動」という)は、大きくは三つから成り立っている。一つは相談活動(調整を含む)、二つは調査活動(および勧告・意見表明等)、そして三つには広報・啓発活動(および予防等の活動)である。

第 3 年次では、相談(受付回数)650 回、調査(実施回数)96 回、広報・啓発(その一環としての研修会・学習会等)92 回、計 838 回であった。これは第 2 年次(637 回)の 32 % 増にあたる。1 回当たりに要する時間や内容などはその三つで同質とはいえないが、おおよその目安としてみれば三者の比率は第 2 年次と同様、8:1:1 となる。相談活動が、第 3 年次においても大きな比率を占めていた。

また、上の相談回数と調査回数だけを取り上げて増減をみると、第 3 年次は 746 回となり、第 2 年次(558 回)の 34 % 増となる(図1-1参照)。

本章ではこれらの概況を報告する。ただし、相談等はあくまで個人の秘密厳守を前提に受け付けるものであるから、個人情報に該当する可能性のある内容等については本報告に含まない。

第1章 第3年次条例運営の概況

1. 650回194件の相談活動

第3年次(2001年1月～12月)にオンブズパーソンが受け付けた相談(条例第10条第1項)の回数は、650回(第2年次482回)であった。これは前年の35%増にあたる。案件ごとに整理すると年間194件(同167件)となり、前年の16%増になる。月平均では、相談回数が54.2回(第2年次40.2回)、相談件数が16.2件(同13.9件)となる(図1-2)。また、1件あたりの相談回数は3.4回(同2.9回)となる。

650回のうち、子どもからの相談は約2割、親や祖父母など保護者からは約6割、教職員などその他のおとなからは約2割であった。これは第2年次とほぼ同じ傾向である。

子どもからの相談事項では、「教員等の指導上の問題」がもっとも多く、相談者の3割近くがこれについて相談してきている。つづいて「交友関係の悩み」、「いじめ」、「家族関係の悩み」(いずれも2割以上)などが比較的多い。また、親など保護者からの相談事項では、相談者の3割強が「子育ての悩み」を相談してきており、もっとも多い。つづいて「教員等の指導上の問題」(3割近く)、「家族関係の悩み」(2割以上)などがある。さらに、その他のおとな(教職員や行政職員、一般市民など)からの相談では、「教員等の指導上の問題」が圧倒的に多く5割強になる。

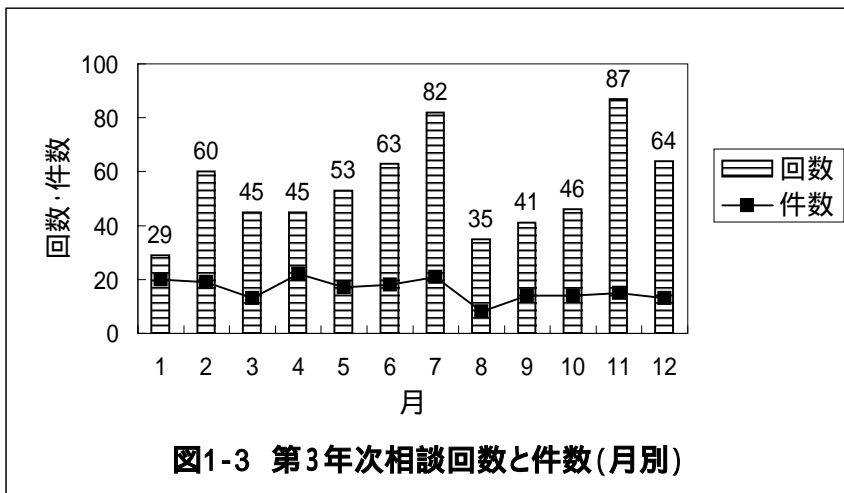
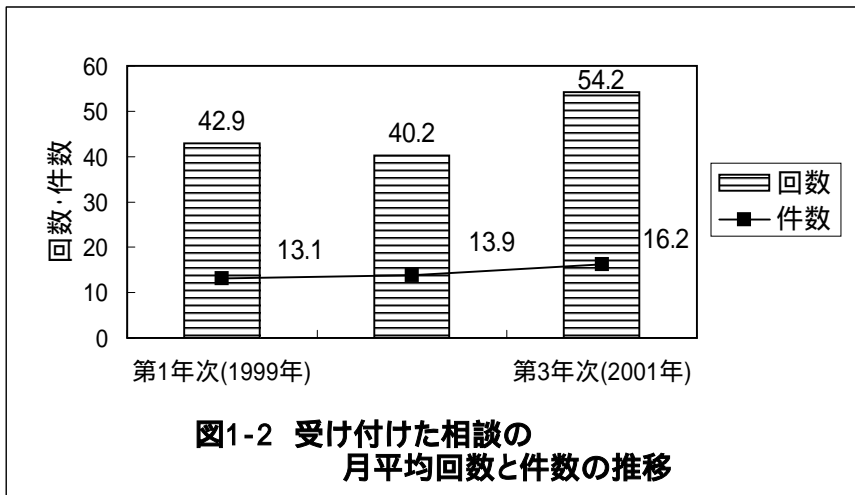
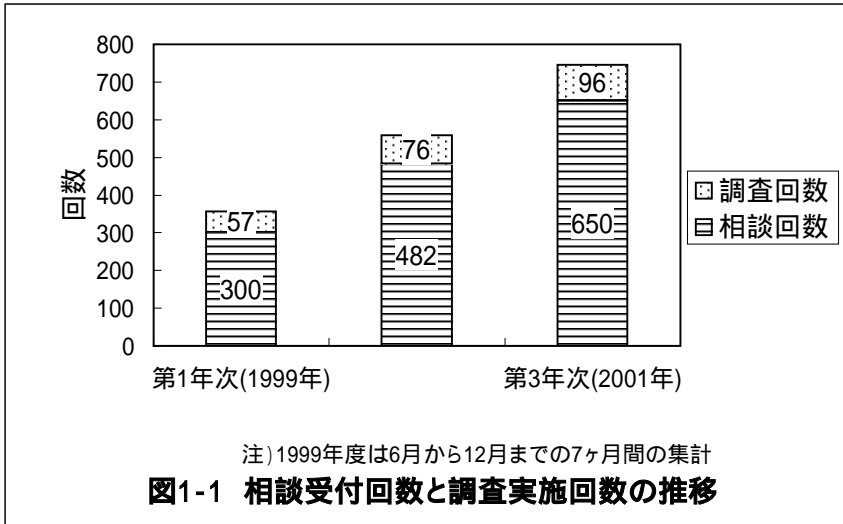
(1) 相談受付の概況

第3年次も第1、2年次と同様、日曜と祝日を除く毎日、原則として午前10時～午後6時までの間(土曜日は午前10時～午後4時)、相談等を受け付けてきた。

図1-3は、第3年次に受け付けた相談の回数と件数を各月ごとに示したものである。相談が多いのは2、6、7、11、12月で、いずれも1ヶ月間に60回以上の相談が受け付けられた。第2年次まででは1ヶ月間で60回を超える相談を受け付けたことはなく、相談回数の増加が顕著である。

このグラフからみると、学校の各学期末の時期に相談が増加している。しかし、相談件数は学期後半でとくに増加しているわけでもないから、各学期を通じての継続相談の積み重ねが、学期末の相談回数の増加につながっているとみられる。また、8月に相談回数が少ないことは、夏休みに入ったことで、子どもや親が学校に関係する不安や悩みからひととき解放されているとも考えられなくはない。

図1-4は、相談を受け付けた時間帯を示している。内側の円は子どもからの相談(134回)、外側の円はおとなからの相談(516回)で、それぞれを百分率で示して比較してみた。子どもからの相談はやはり放課後の12時～15時や15時～18時の時間帯が多い。お



となからは、18 時以降を除けばどの時間帯でもほぼ満遍なく相談が寄せられている。全体としては、15 時～18 時が比較的相談の多い時間帯となっている（36.8 %、巻末参考資料の付表 E 項目参照）。

なお、曜日ごとの相談受付状況については巻末参考資料(付表 D 項目)に掲載しているが、土曜日の相談が比較的少なく相談全体の 8.2 %（第 2 年次 8.1 %）、ついで火曜日が少なく 12.9 %（同 11.0 %）であった。その他の曜日(平日)では、ほぼ満遍なく相談が寄せられており、こういった傾向も第 2 年次とほとんど変わらない。

（２）相談者の内訳とアクセスの傾向

図1-5は相談者の内訳を示している。相談者全体の中で子どもの占める割合は 20.6 %（134 回）、親など保護者は 58.8 %（382 回）、その他のおとな(学校教員や行政職員、一般市民など)は 20.6 %（134 回）である。第 2 年次ではそれぞれ 19.1 %（99 回）、62.8 %（326 回）、18.1 %（94 回）であったから、おおむねのところでは、子ども：保護者：その他のおとなは、2：6：2 の比率になる。これも第 1 年次と同様の比率である。ただ、全体の相談回数そのものが第 3 年次では増加しており、子どもからの相談、その他のおとなからの相談は、いずれも 100 回を超える回数となっている。

相談者全体の中で小学生からの相談の占める割合は 12.0 %（第 2 年次 11.4 %）、中学生・高校生からの相談は 8.3 %（同 8.1 %）である。いずれも実数的には微増傾向にあるが、割合としては大きくは変化していない。ただ、小学生と中学生・高校生とでは、オンブズパーソンへのアクセスのスタイルにおいて、それぞれに異なる傾向がみられた。

それはひとつには、実際の相談者の内訳（図1-5）と、「相談の中で擁護・救済その他の支援等を必要としている子ども」の内訳（図1-7）とを比較することでも分かる。つまり、小学生自身からの相談は 12.0 %であるが、これに対して、支援等を必要としている子どもの中で小学生が占める割合は 55.6 %と相当に高い。この差 43.6 %が、おとなからの相談で寄せられた小学生に関する相談である。中学生・高校生でも同様に比較してみると、子ども自身からの相談 8.3 %に対して、支援等を必要としている中学生・高校生は 27.5 %、その差は 19.2 %である。おとなが中学生・高校生のことで相談を寄せてくる割合は、小学生に関する相談と比べると格段に低いといえる。つまり、小学生に関係する問題では、親や先生などおとなからの相談をとおして寄せられてくるケースが、子ども自身による相談の 3～4 倍にもなるが、中学生・高校生では 2 倍程度にとどまっているのである。

ただし、オンブズパーソンはおとなからの相談であっても、それを経て可能なかぎり当該の子どもの話を聴くことを実行してきた。その結果として、小学生の場合は、身近なおとなをとおしてオンブズパーソンにアクセスすることが多くなっている。それに対して中学生・高校生では、子ども自身が自分でアクセスしてくるケースが比較的多くみられる。また、中学生や高校生では、仲間内で相談したうえでオンブズパーソンに電話してくるといったケースも少なくない。このようなことから、子どもに身近な親や先生、そして友だ

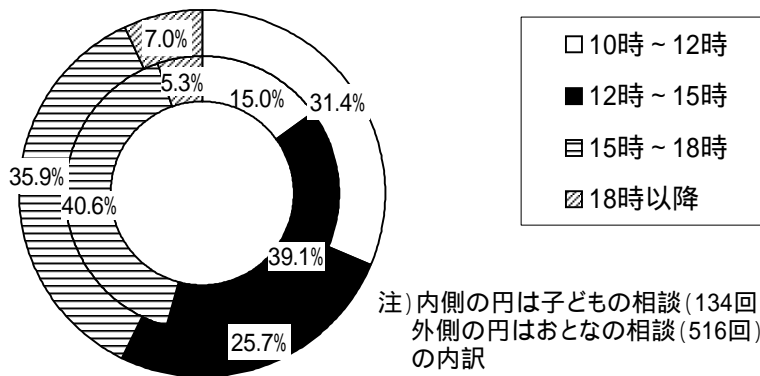


図1-4 第3年次に相談を受け付けた時間帯

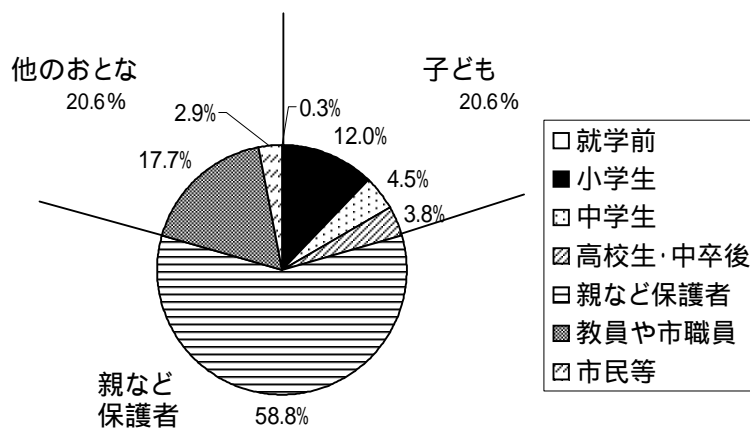


図1-5 第3年次の相談者の内訳

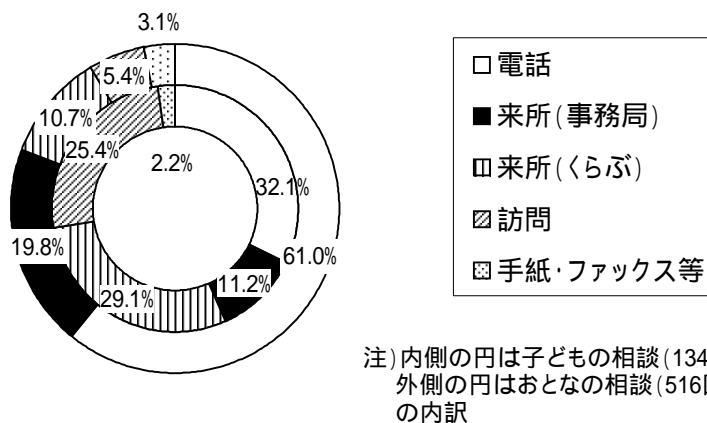


図1-6 第3年次の相談受付の形態(相談者別)

ちが、オンブズパーソンへの子どものアクセスに重要な役割を果たしうる存在だということが、あらため認識される場所である。

また他方では、小学生でも中学生・高校生でも、やはり相談相手が身近になく自分一人で悩むなかで、オンブズパーソンに電話してくるというケースがある。そういったケースでは、親や先生など誰にも内緒にしてほしいという思いが子どもから強く伝えられる。相談の電話を受け付けている最中に、「親が帰ってきたから」と突然電話が切られるというようなケースも少なくはなかった。子どもが秘密の相談を公的な第三者にすること自体が、まだ十分には尊重されていない環境に子どもたちが置かれているともいえる。このことは、孤立しがちな子どもへの支援を準備する際、とくに留意すべき点であろう。

(3) 相談受付の形態

相談受付の形態は、**図1-6**に示すとおりである。内側の円は子どもからの相談(134回)、外側の円はおとなからの相談(516回)で、それぞれ百分率で示して比較してみた。おとなからの相談では電話によるものがもっとも多く、6割を超えている。逆に子どもからの相談では電話によるものが3割程度で、直接の面談によるものが6割以上になっている。

これはひとつには、前述のように、とくに小学生の場合は親などのおとなからの電話で初回相談を受け、そのうえで子どもと直接会って話を聴くというケースが多いためである。さらにもうひとつには、オンブズパーソンの相談活動では、まず子どもの心情に寄り添うなかで子どもとともに課題整理に取り組み、そうするなかで子ども自らが問題の打開や解決に向かえるように支援していくことが原則である。そのために、オンブズパーソンやスタッフは子どもと直接会うこと、すなわち互いの顔や表情が見えるなかで子どもの話に耳を傾けるということに、とくに留意し努めてきたからでもある。これはたんなる電話相談とは異なる、子どもオンブズパーソン制度のひとつの特徴ともいえるだろう。

子どもと会う場所としては、**図1-6**に示すとおり、もっとも多かったのが「子どもオンブズクラブ」(29.1%)、次に「訪問」(25.4%)、事務局(11.2%)であった。「子どもオンブズクラブ」はカーペット敷きで本を読んだりゲームをしたりもできる場所で、そういったことも含め子どもにとってはゆったりとした気分で話ができ、有効に活用されていたといえる。「訪問」は子どもの家庭を訪問することが多いが、中学生などの場合は部活動を終えて塾に通うという多忙な子どもも多く、そのために相談者の学校に近い公民館の一室を借りて相談に応じるといったケースもあった。「事務局」は市役所3階のオンブズパーソン事務局である。

相談者全体としては、電話での相談は55.0%になり、第2年次(62.0%)に比べて減少している(付表G項目参照)。その分、直接面談して行う相談が増加しており、子どもオンブズパーソンに固有な相談活動の手法が、3年目を迎えて徐々に定着しつつあるともいえるだろう。

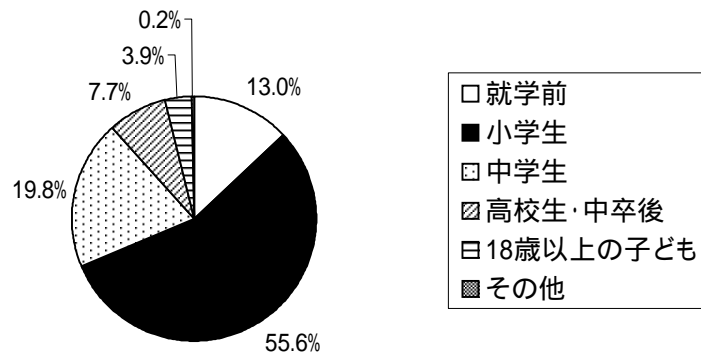


図1-7 第3年次の相談の中で擁護・救済などの支援を必要としている子どもの内訳

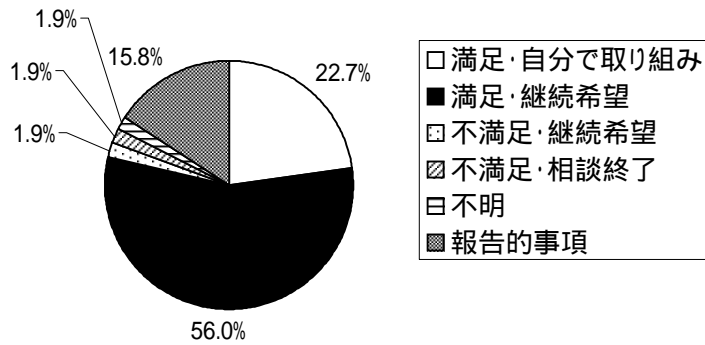


図1-9 対応者から見た相談者の様子 (第3年次)

(4) 主たる相談事項

相談者から寄せられる相談の内容は、さまざまな事項から成り立っている。たとえば、相談の入り口で「不登校」の問題が訴えられていても、話を聴いていくと、学校での「いじめ」や先生との関係でのしんどさが語られたり、さらに不登校の状態を親から理解してもらえないといった子ども自身の訴えがあったりもする。そういった相談では、「不登校」「いじめ」「教員等の指導上の問題」「家族関係の悩み」など、おおよそ4つほどの事項によって相談内容が構成されていることになる。また、それらのうちどれが主訴となるかは、その時々子ども自身の状況や人間関係などによっても異なってくる。

このように、相談者から寄せられる相談の内容は、複数の事項が複合的、重層的に関連しあって構成されている。したがって、たとえば「不登校に関する相談が何回あったか」という、おとなからみた類型的な分類だけでは、とくに子ども自身が訴えるところの現状については正確には把握しにくい。むしろ、「何回の相談で、不登校に関する事項が相談者から訴えられていたか」といった観点からの把握が、より妥当なものと考えられる。このような考え方にたって、1回の相談に含まれている相談事項を主たるものと副次的なもの、複数を記録して整理したのが図1-8である。

図1-8では「いじめ」から「その他」まで、相談事項として20項目をあげている。第2年次では13項目を設定していたが、第3年次当初にそれらを見直し、たとえば「学校への要望等」としていた項目は、「教員等の指導上の問題」「学校事故」「学級問題(「学級崩壊」等を含む)」と細かく分類し、「教員の体罰・暴言」は「教員等の暴力」「教員等の暴言や威嚇」「セクハラ」と細分化した。さらに「異性問題」「その他心身の悩み」なども新たな項目として追加した結果、20項目となった。それらの中から相談者が訴える問題を1または2項目程度に絞って、調査相談専門員などの対応者が1回の相談ごとに記録し集計した(付表J、K項目参照)。そのために、図1-8に記載する回数の合計は、実際の相談受付回数650回を上回る。また、以下に記すパーセンテージについても650回を100%として計算したものである。

相談者別に相談事項の上位を見ると、子どもからの相談事項では「教員等の指導上の問題」(26.9%)、「交友関係の悩み」(24.6%)、「いじめ」(23.1%)、「家族関係の悩み」(22.4%)があげられる。他方、親など保護者からの相談事項では「子育ての悩み」(33.5%)、「教員等の指導上の問題」(29.1%)、「家族関係の悩み」(22.5%)などが多い。また、その他のおとな(学校教員や行政職員、市民など)からの相談事項では、「教員等の指導上の問題」(53.0%)が圧倒的に多い。

このように、すべての相談者の相談事項の上位に「教員等の指導上の問題」があげられている。そこに含まれるものとしては、子どもや保護者からの相談では、たとえば不登校の子どもやいじめにあっている子どもに対して、もっと学校や教員が理解してほしい、子どもの立場になってもっと話を聴いてほしい、といった相談などである。とくに子どもへの理解、あるいは子どもの意見表明の尊重に関係する相談が比較的多いといえる。また、

その他のおとなからの「教員等の指導上の問題」では、ほとんどが学校教員や保育所職員などから寄せられたもので、子どもへの指導や保護者への対応に関する相談である。これらのことから、子ども・保護者・教員などが互いに信頼しあい支えあう関係にはなりにくい現状が、一定うきぼりになっているといえる。必要な場合は、それらの関係のつくり直しに向けて、オンブズパーソンが調整活動[後述(6)参照]に入ることもあった。

相談者間での違いに注目してみると、子どもに特徴的なのは、「交友関係の悩み」の割合がおとなと比べて高く、相談事項全体の24.6%（親等8.6%、その他おとな3.7%）を占めているということである。とくに、子ども自身が直接電話をかけてくるケースでは「交友関係の悩み」が多かった。他方で「いじめ」に関しては、相談者が子どもであれおとなであれ、ある程度の割合（子ども23.1%、親等11.5%、他のおとな16.4%）を占めている。

けれども、子どもから寄せられる「交友関係の悩み」には、「いじめ」の要素が感じられるケースもあり、「交友関係の悩み」には「いじめ」が潜在している場合も少なくない。そこで、この両者と、さらに「子ども同士の暴力」を加えた3つは、「子ども同士の人間関係の問題」として、互いに近接した位置関係で捉えることもできる。それら3事項の合計（「子ども同士の人間関係の問題」）は、子どもからの相談では50.7%を占め、子どもからの相談事項の中では最高の割合となる。また、保護者からは21.5%、その他のおとなからは23.1%となり、「子ども同士の人間関係の問題」は相談者全体でも「教員等の指導上の問題」の次に位置することになる。

一方、保護者からの相談では、「子育ての悩み」(33.5%)、「家族関係の悩み」(22.5%)、「不登校」(16.8%)が比較的高い割合を占めている。それらのほとんどは母親からの相談であったが、とくに前二者は「子どもに関する家庭内の問題」とも捉えられる。

以上のことから、寄せられた相談内容を大きく把握すれば、「子ども同士の人間関係の問題」、「教員等の指導上の問題」、そして「子どもに関する家庭内の問題」の三つとなる。

これらのほかでは、やや特徴的な点として、「その他のおとな」からの相談で「家庭内虐待」(17.2%)や「子どもの福祉的処遇」(16.4%)の割合が比較的高い。これらは被虐待や要保護の状態にあるとみられる子どもの、知人または近隣住民が相談を寄せてくるケースである。それらでは市の児童課に通知し、必要な場合は連携して対応にあたった。

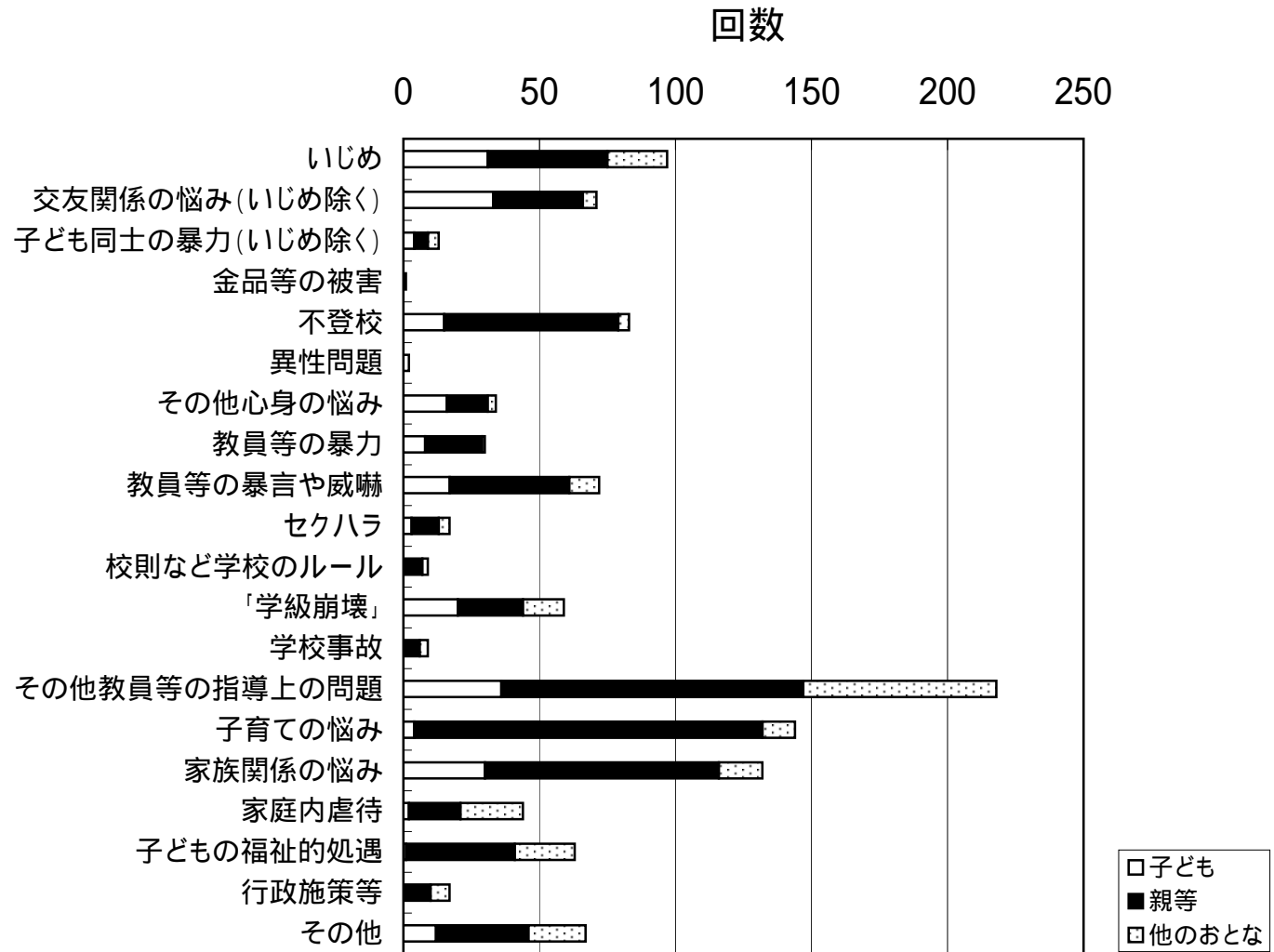
また、第3年次に新しく設定した項目「学級問題(「学級崩壊」等を含む)は、子ども全体の相談事項の14.9%、保護者全体の6.3%、「その他のおとな」全体の11.2%を占めている。これは多くの場合、保護者から寄せられた相談をきっかけに、教員や子どもからの相談を受け、それらをとおして調整活動に入ることも少なくなかった。これに関しては、第3章第1節であらためて取り上げる。

(5) 相談への対応と相談者のようす

相談への対応では、まず相談者の話にじっくりと耳を傾けること、そうして子どもに寄り添うこと、これがオンブズパーソンの原則である。したがって、相談活動の第一段階で

図1-8 第3年次の相談事項
(相談者別)

相談事項



はカウンセリングの要素が大きい。相談者の話を丁寧に聴くなかで、その傷つきや苦しみ、悲しみや怒りといった相談者の心情の受容に努める。とくに子どもは、自分が受けている人権侵害を必ずしも客観的に説明できるものでもなく、したがって苦しみや悲しみの心情をまず受け止めることが、子どもの人権救済において、もっとも重要な入り口となる。

相談者自身が十分に語り、その心情を受容されていくなかで、課題は一定整理されていく。課題が整理されていけば、それに対する解決や打開に向けた選択肢も自ずとみえてくる。その段階において、対応者(オンブズパーソンや調査相談専門員)は選択肢を補ったり、必要な情報を提供したりして、問題の解決や打開に向けた道筋を相談者とともに探っていくように努める。その道筋がみえはじめるなかで、どの選択肢を選ぶかは基本的に相談者の自己決定に委ねられる。したがって、オンブズパーソンは相談者に一方的な指示や指図を行うことはないし、また相談者が子どもであれおとなであれ、その要求などをオンブズパーソンがたんに代行するといった対応もとらない。むしろ、このようにして相談を継続していくなかで、相談者自らが、解決や打開に向けた具体的な動きを創りだしていくというケースが多くみられた。

上述の一連のプロセスは、ソーシャルワークにおけるエンパワメント・アプローチとしても理解できるものである。とくに第3年次では、そういった相談者自身のエンパワメントを、より積極的に支援していく観点から相談活動が展開されてきた。

また、相談継続の過程で必要な場合は、次項に述べる調整活動に入るか、または救済の申立てを受け付けてオンブズパーソンの調査を実施することになる。そういったケースは第3年次では相談件数全体の約12%ほどであった。実際に救済申立てが行われたのは、相談や調整だけでは解決などが困難と思われるケースで、件数としては決して多くはない(次節参照)。しかし、必要ならば救済申立ても行うことができるという相談者に一定保障された立場は、その相談者の相談への能動性・主体性をより高めうるものであり、結果として相談をとおしての解決や打開を創りだすことにつながっていたといえる。

以上のような相談のなかで、対応者が受け止めた相談者のようすは図1-9に示すとおりである。少なくとも対応者が感じているところでは、8割近い相談者は相談に一定満足しているとうかがえる。相談者のようすが不満または不明なものは計5.7%にとどまっている。また、受け付けた相談の6割近くが継続相談になっている。なお、図1-9の中の「報告的事項」(15.8%)は、相談を継続するなかで解決や打開が一定達成された後に、相談者からオンブズパーソンに寄せられた事後経過などの報告である。

(6) 相談をとおしての調整活動(22件)

受け付けた相談は案件ごとに整理すると194件になるが、それらのなかでオンブズパーソンによる調整活動を開始したものは22件であった(表1-1)。ただし、その内の8件は第2年次より継続して行ったものである。

調整活動とは、子どもに寄り添い、子どもの最善の利益を図ることを原則に、その子ど

もに関係する相談者以外の人々にオンブズパーソンが直接出会って、子どもの代弁(アドボカシー)にあたるなどして、関係のつくり直しを支援したり、関係機関をコーディネートしたりする活動である。

第3年次でも、調整活動を行った案件はすべて複数回にわたって相談が継続されたものである。相談を継続するなかで、解決や打開に向けた具体的なプロセスとして、相談者自身がオンブズパーソンに希望した場合にのみ実施した。調整活動は、条例(第11条及び第12条)の規定にもとづいて実施する調査とは異なり、相談者の意向をもとに、また関係者の任意の協力を得て、あくまで相談活動の一環として行うものである。したがって、相談者の要求などをオンブズパーソンがたんに代行することが目的ではなく、相談者や当該の子どもが関係者と建設的な対話に入れるよう、必要な環境づくりなどにあたるのが主たる目的となる。そうして、ほとんどの場合、調整活動の後半過程では相談者・当該子どもと関係者との対話の機会がつけられ、それらの人々自身による主体的・能動的な努力で、問題の解決や打開が図られていく。

ところで、第3年次の調整活動は第2年次と比べて減少している。第2年次では相談件数全体の約2割(32件)で調整活動が実施されたが、第3年次では前述のように1割強であった。これはひとつには、とくに第3年次では、相談者や当該子どもができるだけ自分自身で解決や打開に取り組むエンパワメントに、より重点をおいた相談対応に努めてきたことが考えられる。そのために、調整活動に入らずとも相談者や当該子ども自らが何らかの解決や打開を創っていくケースが比較的多くなっている。ただし、その分、1件あたりの相談回数は前述のとおり、第3年次では増加する傾向にある。

調整活動で取り上げた内容では、第2年次に引き続き子ども・保護者と学校・教員との関係調整が多くみられた。そこには、いわゆる「学級問題(「学級崩壊」等を含む)に

表1-1 第3年次での調整開始・終了件数

月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	合計
受付件数	20	19	13	22	17	18	21	8	14	14	15	13	194
内調整開始件数*1	8	1	0	1	3	2	3	0	1	0	3	0	22
調整終了件数*2	4	1	0	2	0	2	2	2	2	0	0	3	18

*1：当該月に開始した調整件数。ただし1月の8件には前年度から継続の8件を含む。 *2：当該月に終了した調整件数。

関係するものも含まれている。また、教育や福祉に関する個別具体の条件整備などについて、相談者と市の関係機関との調整にあたるケースもみられた。

なお、第3年次中に終了していない調整案件は4件あり、第4年次に継続される。

2. 7件96回の調査活動

第3年次(2001年1月～12月)にオンブズパーソンが受け付けた「子どもの人権の擁護及び救済の申立て」(条例第10条第2項)は2件であった。いずれも申立て事項の審査を経て調査(条例第11条第1項)を実施した。また、独自入手情報等にもとづく自己発意調査(条例第11条第3項)は1件について着手した。これらのほか、第3年次では、第1年次または第2年次から継続されていた4件について、引き続き調査を実施した。

以上により第3年次では、7件について、計96回にわたって、申立てまたは独自入手情報等にもとづくオンブズパーソンの調査を実施した(表1-2)。

表1-2 申立案件・自己発意案件の処理状況等(第1年次6月～第4年次3月現在)

* 案件番号	調査開始	主たる関係機関への対処	調査回数	備考
1999年申立第1号	99.6	99.12 結果通知(教育情報センター) 99.12 結果通知(福祉事務所)	(16)	主文掲載
1999年申立第2号	99.6	00.5 意見表明(教育委員会) 00.8 意見表明(福祉事務所) 00.8 結果通知(市長)	[5] (28)	主文掲載
1999年申立第3号	99.6 受付	調査不実施	-	-
1999年発意第1号	99.6	99.9 是正等申入れ(福祉事務所) 99.12 是正等申入れ(福祉事務所)	(12)	主文掲載
1999年申立第4号	99.9	02.2 結果通知(教育委員会)	5 [1] (3)	全文掲載
2000年申立第1号	00.2	00.7 勧告・意見表明(教育委員会) 00.7 結果通知(市長および当該学校)	[51]	全文公表
2000年申立第2号	00.5	01.10 調査打ち切り(教育委員会)	5[8]	非公開
2000年発意第1号	00.11	00.11 勧告(教育委員会・当該学校) - 継続	8[7]	非公開
2000年申立第3号	00.12	02.3 意見表明(教育委員会)	8[4]	主文掲載
2001年申立第1号	01.3	01.4 是正等申入(当該学校) 01.7 意見表明(教育委員会) 01.7 結果通知(市長)	31	概要公表
2001年申立第2号	01.7	01.8 是正等申入(教育委員会)	38	非公開
2001年発意第1号	01.12	継続	1	非公開

注)上の表中*欄の 囲み番号は、第3年次に調査を実施した案件を示す。

調査回数は第3年次に実施した調査の回数。ただし、()は第1年次に、[]は第2年次に実施した調査の回数。いずれも文献調査は含まない。

備考欄の非公開は案件の性質および個人情報保護等の観点から非公開とするもの。公表は勧告・意見表明等の書面を市役所記者クラブ等に公表したもの。掲載は年次報告書に掲載したもの。

(1) 第3年次に主要な処理を終えた案件

主要な処理を終えた案件とは、主要な調査をおおむね第3年次中に完了し、その調査結果にもとづく勧告または是正等申入れ(条例第15条第1項)、意見表明または改善等申入れ(同第2項)、結果通知(条例第16条第2項)など、必要な条例上の対処を行った案件である。ただし、第3年次中に主要な調査を終え、勧告その他の条例上の対処が第4年次当初にまでずれ込んだものも少なくない。それらも含め表1-2に掲載した。

なお、条例の規定により、勧告は関係機関の行為等の是正または改善をオンブズパーソンが直接書面を提示して関係機関に求めるものであり、是正等申入れはそれを書面のみにて行うもの。また、意見表明は制度等の改善または見直しをオンブズパーソンが直接書面を提示して関係機関に求めるものであり、改善等申入れはそれを書面のみにて行うもの。結果通知は、勧告等または意見表明等を行うまでの必要は認められない場合で、しかし関係機関にオンブズパーソンからの注意喚起または情報提供などが必要と認められた場合、これを書面にて行うものである。

第3年次に主要な処理を終えた案件は、以下の5件であった。それぞれについて実施した勧告・意見表明その他の対処内容については、公開可能なものについてのみ、次の第2章に掲載する。

1999年申立第4号

本件は第1年次からの継続案件で、第1年次報告書においては以下のとおり報告した案件である。

当該子どもと直接の利害関係を持たない第三者から申立てを受けた。

申立ての趣旨は、部活動での子どもの人権侵害の実態把握のために全市的に調査を行い、関係機関に対して今後の防止に必要な制度改善等の提言を行うことを求めるというものであった。

申立人は申立ての根拠等として、1999年7月に市内の中学校で部活動中に部員の中学生が熱中症で死亡するという事故が起きたこと、同年6月の教育委員会定例会で部活中の教員による生徒への体罰に関する報告がなされていたこと、市内の学校災害統計でも部活動中の事故発生率が40%前後と毎年最多であること等をあげ、これらの関係資料等をあわせて提出した。ただし、申立ては、これらの具体的事項(部活動中の死亡事故および体罰)にかかわる当該子どもの救済(条例第6条第1号)そのものを求めるものでなく、類似問題の再発防止を申し立てるというものであった。

審査では、申立て事項は条例第6条の「子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること」(第2号)および「制度の改善等の提言に関すること」(第3号)に該当するものと考えられた。しかし、「子どもの人権の擁護」は個別の子どもに関するもの、「人権侵害の防止」は一般の子どもに関するもので、また「制度の改善等の提言」は条例第6条の第1号(救済)や第2号に関連して行われる職務であり、さらに条例第10条第2項が定める「擁護及び救済を申し立てることができる事項」は原則的には個別の子どもにかかわる事項と解せられる。加えて、第三者申立てによる調査は、当該の保護者または子どもの

同意を原則とし、「オンブズパーソンが特別の必要があると認めるときは、この限りでない」と規定されている（条例第 11 条第 2 項）。これらのことから、この申立てによる調査実施が相当かどうかは、さらに慎重に検討する余地があった。

検討の結果オンブズパーソンは、本市中学校部活動における一般の子どもに対する人権侵害の防止（条例第 6 条第 2 号）を目的とする調査を、申立てにかかわって次のことから実施することが相当と判断した。第 1 には、申立人が提出した資料等にもとづけば、部活動中の事故や体罰等からうかがえる現状には、たしかに一定の制度改善等の必要があるものと考えられること。第 2 には、部活動における体罰等の問題はすでにオンブズパーソンが受け付けた相談のなかにも見られ、また 1999 年 7 月の死亡事故に見られるような事態の再発防止は子どもの人権をめぐる重大課題の一つといえること等から、本市中学校部活動の生徒にかかわる人権侵害防止を目的とする調査は、その不特定多数の子ども同意を得るまでもなく実施できる、「特別の必要があると認めるとき」に該当すると判断されること。

（中略）ただし、その後、第 2 年次に入った 2 月段階で、本件の主たる申立て根拠となっていた「熱中症死亡事件」で亡くなった当該子どもの両親より、オンブズパーソンへの申立てが行われた（2000 年申立第 1 号）。その結果、本件は 2000 年申立第 1 号との関連等を踏まえて第 2 年次に調査を継続するものとなっている。（以上、第 1 年次報告書 46～47 頁）

本件は、上にあるように 2000 年申立第 1 号との関連が深かったため、本件独自の調査としては頻回には実施していない。2000 年申立第 1 号での勧告・意見表明には本件申立ての趣旨（部活動における熱中症等事故の再発防止）が多分に含まれており、したがって本件での申立て事項の主要部分に係るオンブズパーソンの対処は、それらをもってほぼ達成されたものと第 2 年次末段階で判断した。そこで、本件申立ての事例として挙げられた部活動における体罰問題についてのみ、その検討を第 3 年次に持ち越した。

オンブズパーソンは、本件で例示された体罰問題について、当該学校が市教育委員会に提出した体罰報告書（写し）その他資料をもとに検討した。その結果、本件で例示された体罰問題は、部活動に固有の問題として発生したものともいいきれず、むしろ学校教員の指導一般に共通する問題とみるのが妥当なものといえた。すなわち、体罰の反教育性と違法性についての、さらなる学校教員の意識改革その他の取り組みが市教育委員会に求められるところといえた。

一方、第 3 年次には、個別具体の体罰問題等に関する申立て（2001 年申立第 1 号）が提起されており、これについてオンブズパーソンは調査を実施した結果 2001 年 7 月、市教育委員会に対して意見表明を行った。この意見表明は、本件申立ての趣旨をも達成するものであり、したがって、本件申立てに係る体罰問題についてのオンブズパーソンの対処は、上記意見表明において、これを達成しえたものと判断した。また、本件申立ては、個別具体の子ども救済または擁護を求めるものではなく、部活動をしている不特定多数の中学生を当該子どもとするものであったことから、上の意見表明に加えてさらに別途の条例上の対処を要するとまでは認められなかった。

以上により、オンブズパーソンは、本件については上の意見表明で市教育委員会に求めた体罰防止の取り組みの一層の推進について、あらためて市教育委員会に注意喚起する趣旨から、結果通知(条例第 16 条第 2 項)により、これを処理することが相当と判断した。

なお、本件申立ては、上記引用にもあるとおり、個別具体の子どもの救済または擁護を求めるものではなかったが、申立人が例示した子どもの死亡事故について、その再発防止をとくに重視した結果、条例運用の特例として、本件申立てに係る調査を実施したものである。本件に係る結果通知(主文)は、第 2 章に掲載する。

2000年申立第 2 号

本件は、DV(ドメスティック・バイオレンス)の被害を訴える申立人から、その子どもの擁護が申し立てられたものである。とくに当該子どもの通常的な通学が、その両親間の問題によって阻害されている現状がうかがえたことから、本件申立てに係る調査を実施することとした。

調査を進めるなかで、オンブズパーソンは当該子どもにかかわる問題状況の解消について、公的第三者として調整的な役割を果たしてきた。ただし、市の機関に対する勧告その他の対処を要するものではなかった。その後も経過を見守り、第 3 年次末段階において、当初申し立てられていた問題状況は解消できたと判断されたため、本件調査はオンブズパーソン会議の議決により打切り(条例第 11 条第 5 項)となった。その旨、市教育委員会に通知し、本件に係る調査を終えた。

2000年申立第 3 号

本件は、1998 年 7 月に市内での水難事故により死亡した子ども(小学 3 年生)が、その死亡直前の生前において、主として学校外において同級生や上級生との交友関係で深刻ないじめを受けていたとの疑いから、その保護者により 2000 年 5 月(第 2 年次)に申し立てられたものである。本件申立て事項を審査した結果、その申立て事項は、子どもの人権侵害の救済(条例第 6 条第 1 号)およびその他の子どもの人権擁護・人権侵害防止(同第 3 号)に関するオンブズパーソンの職務に該当するものと判断し、本件申立てに係る調査の実施を決定した。

本件は、第 2 年次段階の調査では、関係する子どもその他のプライバシー保護の観点から、第 2 年次報告では非公開の扱いとしていた。だが、その後、第 3 年次の調査を実施するなかで、学校外における子どもの居場所づくりなど、地域における子育て・子育て支援にかかわる公的・社会的な制度改善等の課題(条例第 6 条第 3 号)が相当に認められたことから、その必要な範囲において、これを年次報告で扱うこととした。

申立人においては、当該子どもが生前に受けていたいじめ被害が、その後の水難事故の何らかの原因や背景となっているのではないかとの思いがあった。突然わが子を奪われた親にとって、まして生前にいじめを受けていたという経緯があるならばなおさら、そのよ

うな思いを抱くことは十分に察せられるところではある。ただ、申立て時点においても、すでに事故発生から2年が経過しようとしており、本件申立てに係る調査の実施はきわめて困難が伴うものであった。

オンブズパーソンは、調査の結果、当該子どもがいじめによる人権侵害を受けていたことは、ほぼ申立人が申し立てた事実関係として、それが存在した可能性はきわめて高いと判断した。しかし、それが当該子どもの死亡の原因となっていたとまでは判断できなかった。また、当該子どもが在籍していた学校においては、当該子どもが学校外で同級生や上級生からいじめを受けていたことについては把握できていなかったが、その間の学校における教育指導は相応の配慮のもとに営まれており、また当該子どもの死亡後には、そのいじめ問題について学校教員側の一定取り組みがなされていたものと認められた。

本件は、子どもの育ちの場となるはずの地域が、子どもたち相互の豊かな人間関係づくりや、そのための子どもたちの安心できる居場所には、十分にはなっていない現実を示すものである。地域での子どもの活動について、その支援の役割を学校や家庭だけに求めることには限界があり、新たな公的・社会的な取り組みが求められるところといえる。とくに、児童館や学童保育その他の公的事業の一層の充実と、それらに根ざした地域社会のボランティアな子育て・子育て支援の取り組みなどにより、家庭と学校の狭間となっている地域を、子どもたちの豊かな育ちの場としていかなばならない。学校週5日制の完全実施にも関係させて、この課題への取り組みはきわめて重大なものとなっている。

以上の観点から、オンブズパーソンは本件申立てに係る調査の結果 2002年3月、市教育委員会に意見表明(条例第15条第1項)を行った。また、それに先立って、2001年12月には、本件にも関係して、児童館の充実などを求める「条例第6条第3号に基づく提言」を市長および教育委員会に対して提出した。これは、本件のほかにも、第1年次以来扱ってきた多くの案件をとおして、地域での子どもの安心できる居場所づくりが早急に求められる現状にあると判断されたからである。

なお、本件に係る意見表明(主文)および上記「提言」(全文)は、第2章に掲載する。

2001年申立第1号

本件は、2000年から2001年にかけての学校生活で教員から体罰等を受けたとして、当該子ども(小学5年生)とその保護者により、2001年(第3年次)3月に申し立てられたものである。オンブズパーソンは、本件申立て事項の審査の結果、とくに2001年に入ってから当該子どもに対する教員体罰、その後申立てに至るまでの当該学校の対応について、子どもの人権侵害(条例第6条第1号解釈)の疑いがあるものとして、これに係る調査の実施を決定した。

とりわけ本件申立人は、当該子どもがその年の3月に入って以降、安心して学校生活を送ることができないとの恐れを強く抱き、登校できていない現状があるとして、その状況の改善を強く訴えるものであった。オンブズパーソンは、主としてこれについて必要な調

査を実施した結果、ほぼ大筋において、申立人が申し立てた事実経過にそった現状を認めうるものであった。さらに、その主たる要因は教員の暴力その他当該小学校の対応によるものであるとも認めうるものであった。

そこで、オンブズパーソンは調査開始後約2週間後の4月上旬、新学期が始まるまでの間に当該学校に対して是正等申入書の提出(条例第15条第1項)を行い、当該子どもが新学期から安心して学校生活が過ごせるよう、必要な改善等に努めることを申し入れた。

その後、当該学校においても相応の改善等の努力が進められ、当該子どもは新学期より登校できるようになった。オンブズパーソンはこれらの情勢を踏まえ、新年度の1学期間の経過を見守りつつ必要な調査も継続するなかで、とくに教員との関係において当該子どもが学校生活に不安を抱くという状況は解消されたものと判断した。

オンブズパーソンはこれらをもとに、あらためて検討した結果、体罰の否定と子どもの意見表明権にかかわる課題等が、とくに市教育委員会においても認められるところから、同年7月、市教育委員会に意見表明(条例第15条第2項)を行った。

この意見表明では概要として次の4点を市教育委員会に求めた。1)体罰の違法性と反教育性についてすべての学校への指導を徹底し、とくに具体的事例から学ぶ教員研修等の充実を図ること。2)現状を十分に把握して、すべての学校・教員の子どもへの権利条約についての確かな理解と認識を深めるよう指導を徹底すること。3)保護者からの苦情等への学校の対応について、学校への適切な指導助言その他支援に努めること。4)学校からの体罰報告の適切な運用を図ること。

なお、本件は、申立人等からの情報を入手したマスコミにより、オンブズパーソンの調査開始時点でひろく社会に発信されるところとなった。その報道内容の一部には、オンブズパーソンの調査結果とは必ずしも一致しないところも感じられ、また報道をとおして本件が社会的な意味合いをより強く持つものとなったことから、オンブズパーソンは7月に実施した市教育委員会への意見表明その他の対処については可能な範囲で公表することが相当と判断し、それらの概要(次章参照)を川西市役所記者クラブに書面で公表した。この公表書面(全文)は、第2章に掲載する。

2001年申立第2号

本件は申立人たる保護者から申し立てられたものである。それによると、申立人の子ども(小学5年生)は過去に同級生からいじめを受けたことがあり、2001年の1学期後半にも学校で同じ子どもとのトラブルでケガをして帰宅し、申立人は強い衝撃を受けて当該学校に抗議した。しかし、適切な学校側の対応が得られないまま夏休みを迎え、2学期から子どもを学校に通わせることについて強い不安を抱いている、という申立てであった。

オンブズパーソンはこの申立て事項を審査した結果、申立人・当該子どもが2学期からの学校生活に不安を抱いているという現状は、オンブズパーソンの職務(条例第6条第2号。子どもの人権擁護等)に該当すると判断し、本件申立てに係る調査の実施を決定した。

当該子ども自身からの聴き取り調査では、過去にいじめ被害があったこと、その経緯から現状について少なからず不安を抱いていることが明らかになった。申立ての理由となった同級生とのトラブルは、過去のいじめ被害を当該子どもに想起させるものであり、そのために当該子どもは相当な不安や恐怖の心情を抱くようになっていた。しかし、そのような当該子どもの過去における心の傷つきについては、学校教員側には十分に受けとめられておらず、とくに申立人は学校側の一連の対応に強い不信を抱くことになった。そういった経緯から、申立人・当該子どもにおいては、学校生活への不安が強くなっていた。

そこで、オンブズパーソンの調査は、申立人と当該学校との関係改善のための調整的な活動にやや重点を置いて進めることとなった。その結果、当該学校としても申立人の訴えをあらためて受け止め、より積極的な取り組みを図ることとなり、少なくとも今後当面の学校側の取り組みについては申立人の一定理解が得られるところとなった。

以上の経過をもとに検討した結果、本件では、いじめを受けた子どもの心情理解について、また保護者の個別具体の訴えや苦情などに対する理解と認識、その具体的な対応について、学校管理職における課題が認められるところであった。また、本件では申立てられる以前の経過において、市教育委員会が学校側に一定かかわる場面もあったが、その対応も必ずしも十分なものとはいきれなかった。そこで、オンブズパーソンはこれらを中心課題として、2学期が始まる直前の同年8月末、市教育委員会に対して意見表明(条例第15条第2項)を行った。

この意見表明では、保護者からの苦情その他の意見表明に対する学校の対応のあり方について、とりわけ保護者の学校への信頼回復を図ることができるよう、市教育委員会が当該学校長への指導助言にあたり、当該子どもをめぐる現状の積極的な改善にあたることなどを求めた。

その後、オンブズパーソンは2学期以降の経過を見守ることとなったが、当該学級担任など教員側の努力もあいまって、当該子どもが安心して学校生活を送れないという申立人が当初に訴えていた状況はほぼ解消される状況が認められるところとなり、2002年の3学期末段階で本件を終結させることが相当と判断した。

なお、本件は、以上に述べるほかは関係する子どもなどの個人情報等が多分に含まれるものであり、これを非公開の扱いとすることが相当と判断した。

(2) 第4年次に継続する案件(2000年発意第1号/2001年発意第1号)

第4年次(2002年)にも継続する案件は、第2年次に着手した2000年発意第1号、第3年次に着手した2001年発意第1号の2件である。いずれも制度改善等(条例第6条第3号)に関する検討に相応の時間を要するところがあり、また前者では関係する状況を見守る必要が認められたことから、その主要な処理は第3年次中には行わなかった。

2000年発意第1号は、関係する子どもやその家族のプライバシー保護の観点から現段階では非公開が相当と思われる事項が多く含まれている。本件に関しては、調査着手後に

当該子どもの権利擁護のため緊急に必要な勧告(条例第 15 条第 1 項)を行ったという点についてのみ報告するにとどめ、その他については、現段階では非公開とする。

2001 年発意第 1 号は、小学校におけるいわゆる「学級崩壊」に関係する相談から実施した調整活動をもとに、「学級崩壊」といわれる状況について、あらためて子どもの人権救済・擁護の観点から調査する必要があると判断し、2001 年 12 月 28 日付で自己発意調査(条例第 11 条第 3 項)の実施を市教育委員会に通知したものである。本件では、オンブズパーソンは「学級崩壊」といわれる状況について、これまでに扱った相談・調整案件等をもとに可能な範囲において分析・考察して、関係する制度またはシステムの改善等が必要なものと判断されるときは、関係機関への意見表明を行うこととしている。なお、本件は調査継続中であり、かつ意見表明その他の条例上の対処を未だ実施しておらずオンブズパーソンの意思形成過程にあることから、現時点では非公開とする。

3. 広報・啓発と予防等の活動

条例第 21 条は、市の機関に次の二つを義務づけている。すなわち、条例の趣旨とオンブズパーソン制度のしくみ等を子どもや市民に積極的に広報すること、子どもがオンブズパーソン制度を身近に活用できるようにするため必要な施策の推進に努めること。

一方、オンブズパーソンの職務を規定する条例第 6 条は、その第 2 号に「子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること」を定め、とくに予防的表現活動の一環として、オンブズパーソン自身による広報・啓発等の取り組みを求めている。

そこで第 3 年次でも、とくに「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」をコンセプトに、オンブズパーソンは市の機関とも連携して広報・啓発の活動に努めてきた。

(1) 印刷物の配布等による広報・啓発

広報・啓発のための印刷物配布等の状況は、下の表1-3に示すとおりである。

表1-3 第3年次での印刷物配布等の状況

主たる対象	配布等された印刷物	1年次	2年次	3年次	実施機関
子ども・保護者	リーフレット(学校園等で配布)	23,000	15,000	-	市教委・児童課等
	電話カード(同上)	17,000	13,000	13,000	市教委・児童課等
一般市民等	市広報紙(年1回)	68,000	68,000	68,000	広報課
	市広報紙人権特集号(同上)	68,000	68,000	68,000	人権推進室
	市人権デー街頭啓発ビラ(同上)	2,000	2,000	-	人権推進室
	子どもオンブズくらぶ通信(毎月発行)	-	2,250	1,800	事務局
市職員・教職員等	年次報告書	-	1,850	1,500	市教委・児童課等
	子どもの人権オンブズパーソンハンドブック	1,000	200	-	事務局
公共施設等	ポスター	300	-	-	事務局

注)上の数字は配布枚数、実施機関の欄は配布等にあたった市の機関を指す。

子ども・保護者への広報

子ども・保護者を主たる対象とした広報では、リーフレットと電話カードがある(巻末資料参照)。いずれも「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」をコンセプトに、まずは子どもたちに配布し、子どもをとおして保護者にも伝わることをねらったものである。オンブズパーソン制度の第一の受益者として、とくに子どもに対しては十分な情報発信が重要・不可欠である。

第3年次では、電話カードは市教育委員会などに依頼して小中学校・幼稚園・保育所などで子どもたちに配布された。オンブズパーソンにつながるフリーダイヤルが記載されており、子どもが個々に常時携帯できるものとなっている。リーフレットについては、新たには制作できなかったため子どもたちには配布していない。ただし、小学校区人権啓発推進委員会や公民館、PTAの学習会、市の機関職員の研修会などでは、第2年次に作成され

たリーフレットが引き続き活用された。

第3年次は相談受付の件数・回数が増加しているものの、その一方で「子どもの実感調査」(2001年12月市教委実施)の結果では、子どもたちのオンブズパーソン認知状況は、第2年次と比べるとやや後退傾向にある(後掲表1-7参照)。子どもたちへの広報が電話カードの配布のみになったことが、多少なりとも影響しているとも考えられる。第2年次までは年間の前半と後半に、それぞれリーフレットと電話カードを配布してきたが、子どもたちへの広報では、やはりそのような複数回にわたる取り組みが必要なものといえる。

また、子ども向け年次報告の作成は第1年次からの課題であったが、第3年次では子どもを主対象とする広報ビデオの制作を優先させた。子ども向け年次報告は引き続き第4年次の検討課題となるが、その具体化には教育・福祉の実施機関の協力・連携を得ていくことが必要といえる。なお、オンブズパーソンの広報ビデオ『きみがたいせつ～オンブズパーソンからのメッセージ』(35分)は第3年次の12月に完成した。一部ではすでに活用を始めているが、第4年次の4月から、学校園・保育所その他の公共施設に配布する予定となっている。リーフレットや電話カードとあわせて、学校園での積極的な活用をとくに期待したい。

第3年次では、オンブズパーソンがゲスト・ティーチャーとなって学校で授業を行うという試みも検討され、これは第4年次の3月に小学校の2年生・5年生の3クラスで実施された。直接オンブズパーソンと触れ合うことで、オンブズパーソン制度や子どもの人権についての理解が深まるなど、多くの成果が認められるものであった。今後とも、このようなオンブズパーソンと学校との協力・連携による、子どもたちへの広報・啓発や人権学習の取り組みの発展が期待される。

以上に関係して、オンブズパーソン制度に対する子どもたちの認知状況については、あらためて後述する。

一般市民等への広報

一般市民等を対象としては、市広報紙をとおして広範囲にわたる広報が行われてきた。これはもっとも基本的な広報といえるが、それによってどの程度に市民等のオンブズパーソン認知が広がっているのかは、残念ながら確かめるデータはない。ただ、寄せられる相談が増加していることから、認知の広がりは一応うかがわれる。

そのほかに、第2年次から「子どもオンブズくらぶ通信」(B5判4頁)が毎月発行されるようになっている。主としては「オンブズパーソンと語る会」(毎月第3木曜日午後7時～9時。子どもオンブズくらぶ)や「お母さんのための育児・育自サロン」(毎月第1金曜日午前10時～12時。同)のようすを一般に発信している。第3年次では毎月150部を印刷、オンブズパーソン事務局前のパンフレット・コーナーなどに置かれており、一般市民が自由に持ち帰ることができる。

また、すでに触れたように、小学校区人権啓発推進委員会やPTA、公民館講座などで、

子どもの人権やオンブズパーソン制度にかかわる学習会・研修会などが開催される機会には、リーフレット・年次報告書などが適宜配布され、活用が図られた。さらに第3年次では、市のホームページに「子どもの人権オンブズパーソン」のコーナーを設けた。これにより、子ども向けリーフレット記載の情報のほか、第2年次報告書記載の「条例運営の概況」などに、誰もが直接アクセスできるようになった。これらに関して、今後は公民館や図書館など公共施設には、とくに一般市民に貸し出せる年次報告書の常備が必要といえる。

以上のほか、公刊書籍や新聞報道などをとおしても、一般市民等に子どもオンブズパーソン制度の存在が伝えられ相応の反響が感じられたことも、見落とせないところである。今後とも一般市民への広報を充実させていくには、ひとつにはマスコミなどにへの適切な情報発信に努めることが必要であり、また有効であるといえる。

市職員・教職員等への広報

市職員・教職員は条例の適用を直接受けて、子どもの権利条約を具体的に普及させる義務(第2条)とともに、オンブズパーソンへの積極的な協力義務(第8条)およびその制度に関する広報等の義務(第21条)を負う存在である。また、多くは何らかの点で子どもに直接かかわるか、間接的にしろ子どもの生活への影響を持つ職務に携わっている。それだけに、それらはたんなる広報の受け手ではなく、子どもの権利条約やオンブズパーソン制度についての情報を積極的に受信して自己啓発に努め、自らがそれらの広報主体となっていくものとして、条例において位置付けられている。

このような観点から、とくに「子どもの人権オンブズパーソンハンドブック(条例逐条解説)」は、第1年次・第2年次の2か年をかけて、市立学校園の教職員、市教育委員会・福祉事務所の職員、保育所職員には全員に配布されてきた。第3年次については、新たな増刷は行わず、残部数の範囲内で必要な補充等に対応した。年次報告書についても、上述と同様の観点から市職員・教職員に配布されてきた。第3年次では市立学校園の教職員、市教育委員会・福祉事務所の職員、保育所職員の全員に加え、市職員のうち職員同和研修に携わる課長級以上の職員全員に配布した。

市職員・教職員等への広報・啓発では、前述の印刷物等の配布だけでなく、それを活用した自己啓発や研修の機会が積極的に設けられなければならない。その意味において、第3年次の状況をふりかえるならば、さらに努力と工夫が求められるところといえる(後述)。とくに年次報告書については、これまでの配布対象にとどまらず、今後はすべての市職員に届けられるようにすることも検討する必要があるだろう。

なお、『子どもの人権オンブズパーソンハンドブック』と年次報告書については、市外からの資料請求も多く、ハンドブックと第1年次報告などを収録した単行本『ハンドブック・子どもの人権オンブズパーソン』(オンブズパーソン事務局編、明石書店)を第3年次の2001年3月に公刊した。今後は、ハンドブック掲載の情報については、一般向けには主として同書により提供されることとなる。

(2) 研修会・学習会等による広報・啓発

第3年次にオンブズパーソン等が参加して実施された研修会・学習会等は表1-4のとおりである。これらは広報・啓発の一環として実施されたもので条例第21条にもとづいて市の機関が主として実施したもの、または条例第6条第2号にもとづいてオンブズパーソンが市の機関や市民等と協力して、もしくはオンブズパーソンが独自に主催して実施したものである。そのほか、市外の団体等からの要請を受けてオンブズパーソン等が参加したのものもある。そのそれぞれを対象別に整理すると、下の(A)から(D)までの4つになる。

表1-4 第2年次に実施された研修会・学習会等(回数・延べ参加人数)

対 象	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	合計(回)	延べ参加人数
(A)市機関職員等対象													20(15)	781 (481)
市長部局職員		2	2			3							7	242
市教委職員	1											2	3	85
市学校園教職員		1					1		1		1		4	106
その他関係者	1	1						1				3	6	348
(B)市民等対象													26(25)	619 (714)
民生児童委員					4								4	75
人権擁護委員							1						1	10
補導委員														
P T A 関係	1										4		5	280
子どもの人権フォーラム実行委員										1		1	2	39
市人権教育推進委員														
市同和教育協議会		1							1				2	64
小学校区人権啓発推進委員会		1					1		1	2	4		9	114
人権学習グループ	1						1		1				3	37
公民館講座														
民間企業														
(C)市民等対象	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24 (18)	166 (191)
市内合計	6	8	4	2	6	5	6	3	6	5	11	8	70 (58)	1566 (1386)
													[63]	[2187]
(D)市外での研究会等		3			5	1	4	2	1	3	2	1	22 (21)	2050 (1680)
													[10]	[504]
総 合 計	6	11	4	2	11	6	10	5	7	8	13	9	92 (79)	3436 (3066)
													[73]	[2691]

注) 表中()内は第2年次00年1～12月、[]内は第1年次99年4～12月での回数と延べ参加人数。

(A)のうち、市教委職員には子どもサポーター等の研修が、その他関係者には幼稚園や保育所主催の子ども・保護者との交流、ファミリーサポートセンターの研修会、職員団体の学習会なども含まれる。

- (A) 市の機関職員や学校教職員を対象に、市の機関によって開催された研修会等
- (B) 市民等を対象に市の機関が実施する事業として、またはP T Aや小学校区人権啓発推進委員会など社会教育関係団体等の活動として、それぞれに開催された学習会等

- (C) 一般の市民等を対象に、オンブズパーソンが独自に主催した座談会等
- (D) 他の自治体や市外の民間団体、大学・研究機関等によって開催された研究会等

これらの研修会・学習会等は、オンブズパーソン制度の仕組みやこれまでの運営(子どもオンブズ活動をとおして見えてきた子どもたちの現状、制度の利用方法など)をテーマに、いずれもオンブズパーソンまたはそのスタッフ(調査相談専門員・事務局)が参加して、開催されたものである。また、オンブズパーソンそれぞれの専門分野からみた子どもをめぐる課題等についての提起、あるいは事例研究的な意見交流などももたれてきた。

これらの研修会・学習会等では、参加者がオンブズパーソンと直接交流してその人柄などを知り、制度への理解や子どもをとりまく現状認識などを深めるという点で、相応の効果と成果が認められるものであった。

市機関職員等対象

市の機関の職員等対象の研修会・学習会等は、第1年次では30回・延べ参加人数1133人であった。これに比して第2年次(15回・481人)はやや低調になっていたが、第3年次(20回・781人)では、ある程度定着した取り組みもみられるようになった。

とくに児童課が所管する保育所職員の研修会や、社会福祉事業団のファミリーサポーターの研修会などには、毎年度オンブズパーソンが参加するようになってきている。また、市教育委員会の子どもサポーターなどにも、新たにオンブズパーソンが参加するようになった。そのほか、教職員関係では市教育委員会主催の研修会、学校が単独で実施する校内研修会、教職員団体主催の研究会などへの参加要請があった。

これらは、いずれも子どもに直接かかわる職員や教員等を対象にしたもので、その主催者側の子どもの人権にかかわる問題意識や職務上のニーズに応えるかたちで、オンブズパーソンが参加したものである。しかし、とくに学校教職員対象の研修会等へのオンブズパーソンの参加は、全体からすればまだ部分的な取り組みにとどまっている。オンブズパーソンに寄せられる相談のほぼ8割程度が何らか学校にかかわるものであるだけに、オンブズパーソン制度をテーマとした教職員研修等の取り組みの充実がさらに求められる。

他方では、子どもに直接かかわる機会の比較的少ない、水道部や土木部などの市の機関においても、その職員研修にオンブズパーソン等の参加を要請する部局もみられた。ただ、そのような取り組みも市の機関全体からみれば、まだ一部にとどまるものといえる。

条例第21条の「解釈と運用」はオンブズパーソン制度への「全庁的なバックアップ体制の確立と職員研修」を述べている(ハンドブック122頁)。第3年次までの現状では、それらが十分に確立され実施されているとまではいえない。あらためて、この21条にもとづく市の機関の組織的で計画的・継続的な取り組みの充実と定着が、さらに求められるところである。

市民等対象

市民等対象 は、第 1 年次では 29 回・延べ参加人数 1054 人であった。それに比して第 2 年次、第 3 年次では減少傾向にある。制度設置当初の相応に積極的な広報・啓発活動が、その後に継続・定着しきれていない現状も感じられる。

ただ内容的には、一部ではかなり着実な取り組みも第 3 年次にはみられるようになった。とくに民生児童委員対象に 5 月に実施された研修会は、福祉事務所の計画的な取り組みとして連続講座的に 4 回にわたってオンブズパーソン等が参加した。このような計画的・継続的な取り組みが、さらに広がり、定着していくことが期待される。

同様に、やや定着してきたとみられる取り組みとしては、小学校区人権啓発推進委員会主催の学習会がある。16 小学校区のうち、第 1 年次では 11 小学校区で、第 2 年次では 7 小学校区で、そして第 3 年次では 9 小学校区で、それぞれオンブズパーソン等が参加する学習会等がもたれてきた。今後は、すべての小学校区で毎年度の取り組みとして恒例化されていくことが期待される。とくに次項に述べる予防的活動の観点もふまえ、関係機関における取り組みのいっそうの充実を期待したい。

他方、この市民等対象 のなかでは、とくに市同和教育協議会や P T A、公民館講座などでの取り組みが、第 3 年次においてもまだ一部にとどまる現状にある。それらはいずれも参加対象となる人数規模が相応に大きな団体や事業であるだけに、子どもの人権をテーマにした学習・研修等へのオンブズパーソンの継続的な参加の定着が、今後期待される。それらの団体・事業に関係する市教育委員会のさらなる尽力が望まれるところである。

市民等対象

市民等対象 は、オンブズパーソンが独自に主催して、子どもオンブズくらぶを会場に毎月定例的にもたれている座談会などである。第 1 年次では 4 回・延べ参加人数 104 人であったが、第 2 年次、第 3 年次と経るなかで、かなり定着した取り組みになってきた。

それに伴い、たんに広報・啓発というだけでなく、予防的な活動 - ネットワークづくりを志向する活動としての意味が深まりつつある。そこで、これについては次の(3)で、あらためて述べることとする。

市外での研究会等

市外の団体等からの要請をオンブズパーソン事務局が受けて、オンブズパーソン等が参加した子どもオンブズパーソン制度に関する研究会等は、第 1 年次は 10 回・延べ参加人数 504 人であったが、第 2 年次(21 回・1680 人)、第 3 年次(22 回・2050 人)では、さらに増える傾向にある。

これらは、いずれも事務局が直接受け付けた範囲での記録であるから、オンブズパーソン個々が学会や弁護士会などの関係で対応した部分は含まれていない。それらも含め、さらに後述の制度に関する問合せ件数ともあわせて考えれば、子どもオンブズパーソン制度

に対する市外からの関心は、年々全国的に高まる傾向にあるといえる。

第3年次では、参加要請があった地域は阪神間や近畿圏がもっとも多く、次いで関東圏となっている。全体としては九州から東北までの範囲になる。それらの多くは大規模な集会なども含まれており、延べ参加人数は市内でのそれをかなり上回るものとなっている。

(3) 広報・啓発から予防的活動 - ネットワークづくり

広報・啓発の活動は、まずは子どもの人権やオンブズパーソン制度にかかわる情報を広く発信して、多くの人々に伝えていくことではある。だが、第2年次からの課題としては、さらにその次の段階の取り組みが必要だと考えられてきた。つまり、広報・啓発をとおして情報を受信した人々が、それぞれに可能な日常の範囲で、子ども擁護の活動を能動的に創っていけるように支援し、また促していく働きが重要だということである。その段階において、広報・啓発活動はたんなる情報伝達にとどまらず、子どもの人権擁護のための予防的活動となり、また、そのためのネットワークづくりの活動となりうる。

このような観点から、とくにオンブズパーソンが独自に主催する座談会等(表1-4のC)が第3年次でももたれてきた。具体的には「オンブズパーソンと語る会」(毎月第3木曜日午後7時～9時。子どもオンブズくらぶ)と「お母さんのための育児・育自サロン」(毎月第1金曜日午前10時～12時。同)が、それぞれ毎月定例的に開催されてきた。

後者は、第2年次では「子どもの育ちを語り合う会」との名称で開かれていたが、第3年次からは子育て中の母親の悩みや体験交流にやや焦点化して開催するようになり、それに伴い名称も変更された。そこでは、子育てを終えた母親などのボランティア・グループの参加もみられ、子育てや子ども理解に関する知識・スキルの伝達や交流、ピア・カウンセリング的な仲間づくりなども試みられるようになってきている。そういったなかで、毎月の「サロン」を楽しみにしているというリピーターもみられるようになった。

そのような背景には、居住する身近な範囲では相互的な子育て相談を気軽にできるような人間関係がなかなかつくれないといった、とくに母親たちの置かれている現状も感じられる。一般に家庭での育児の不安や困難の多くは、子育てをする親や家族が地域で孤立していたり、適切な支援を得られない状態の中で起こりやすい。また、学校における問題でも、孤立しがちな親にとっては打開の方策が見えにくく、子どものより深刻な状況を生み出す結果にもなりかねない。それだけに、地域での学習会や研修会といった形態での広報・啓発活動も、子育てにかかわるおとなたちの仲間づくりや自助的な人間関係づくり、つまり子育て支援のネットワークづくりを視野に入れて進めていくことが重要であり、そうすることによって広報・啓発活動は、子ども擁護の予防的な活動となりうる。

他方、「オンブズパーソンと語る会」では、中学生や高校生、大学生、教員、学童保育の指導員など、多彩な人々の参加が見られた。「サロン」とはやや異なり、この会では主として子ども自身の意見表明や、子どもにかかわるおとなの体験交流、それらをとおしての子どもとおとな、おとなとおとな、子どもと子どもの対話が重ねられてきた。とくに第3年

次では、高校生や大学生などの若者たちが、おとなたちと交わりながら意見を深め合う場面も多く見られた。上述の「サロン」が子育て支援のネットワークづくりとするならば、この「語る会」は子育て支援のネットワークづくりともいえるだろう。

ただし、第3年次までにみられる予防的活動・ネットワーク促進の取り組みは、オンブズパーソン独自の広報・啓発活動の延長上で、試行的に実施されてきたものである。このようなオンブズパーソンによる子育て支援・子育て支援のネットワークづくりの試みも参考にしながら、親参加・子ども参加のネットワークづくりがさまざまな地域で促進されるよう、とくに教育・福祉の実施機関には必要な環境条件整備などの支援策が求められる。

なお、ネットワークという点では、オンブズパーソンが個別具体の相談や調整、調査活動にかかわるなかで強く感じられることとして、当該の子ども擁護・救済のために一定期間継続してその子どもや家族のサポートにあたる実施機関側のネットワークづくりが必要である。具体的には、学校・福祉事務所・教育委員会(とくに教育情報センターの相談部門)などの市の実施機関によるネットワークである。そのような実施機関側のネットワークに、上述の子育て支援や子育て支援のネットワークにつながる人々がボランタリーに参加して、必要な子どもへの支援を創出していくといった試みが今後には考えられる。これについては第3章であらためて取り上げることとする。

(4) 制度等に関する問い合わせ受付状況

第3年次でオンブズパーソン制度に関する問い合わせを受け付けた件数は、表1-5に示すとおりである。

表1-5 第3年次での制度等に関する問い合わせ受付件数

問い合わせのあった機関等	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	計
行政機関	4	1	9	5	4	6	4	4	4	2	3	5	51 (77)[79]
自治体議員・国会議員等	3	2	2	0	3	2	3	2	5	6	6	3	37 (33)[20]
市民団体・マスコミ等	1	3	2	3	6	4	8	2	4	3	2	4	42 (24)[46]
個人(市民・研究者等)	3	4	5	2	3	2	4	2	2	4	2	2	35 (80)[59]
合計件数	11	10	18	10	16	14	19	10	15	15	13	14	165 (214)[204]

注) 表中()内は第2年次00年1～12月、[]内は第1年次99年4月～12月の受付件数。

受付件数は、全体としては第1年次・第2年次に比較すれば減少してきている。とくに市民や研究者など個人からの問い合わせは、第2年次の半以下になっている。これはひとつには、第3年次からは事務局対応の効率化を図るために、川西市ホームページで「子どもの人権オンブズパーソン」に関する情報発信を始めたことが影響している。

その一方で、自治体などの議員による視察は増加傾向にある。第2年次まででも自治体議員からの問い合わせが多くあったが、第3年次では国会議員による視察もみられた。それにも関係して、教育三法改正審議に伴う参議院文教委員会にオンブズパーソンが招請さ

れ、意見陳述を行うということもあった。そのようなことも含め、第3年次では、子どもオンブズパーソン制度に対する地方議員や国会議員における関心が、相応に高まりつつあると感じられた。

また、行政機関からの問い合わせは件数としては減少傾向にあるが、第2年次までは電話等による資料請求が大半を占めていたのに対して、第3年次では直接オンブズパーソン事務局に訪問を受けることが多くなった。それらには関東・東北・九州など、かなり遠隔地の自治体も多く含まれていた。教育と福祉に係る自治体行政が大半であるが、そのなかでも福祉行政機関からの視察が多くみられた。こういった点でも、自治体行政における関心が、やや質的な面で深まりつつあると感じられるようになっている。実際、ここ数年の動向としても、川崎市、埼玉県、多治見市など、子どもオンブズパーソン制度の導入を具体的に進める自治体が徐々に増えつつある。

このような情勢も受けて、これまでに問い合わせを受けた自治体等に呼びかけ 2002 年 8 月には、仮称「『地方自治と子ども施策』全国自治体シンポジウム」を川西市で開催する予定となっている。とくに自治体間の情報交換などをとおして、地方における新たな子どもの権利擁護システムづくりの促進が期待される。そのような動向のなかで、本市の子どもの人権オンブズパーソン制度は、今後とも全国に向けた発信に努めていくことが、さらに必要となっている。

(5)「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」の浸透状況

「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」というコンセプトが、どの程度に具体化できてきたか。とくに子どもたちにとって、オンブズパーソン制度がより身近に利用できるものとして、どの程度に浸透してきたか。これは広報・啓発活動、あるいは制度運営そのものを振り返るに際して、相当に重要な観点といえる。

これに関して、第2年次に引き続き、市教育委員会「子どもの実感調査」(後掲参考資料参照)をとおして概観しておきたい。1999年12月に実施された「子どもの実感調査」では、オンブズパーソンのことをどの程度知っているかという問に対しては、表1-6に示す結果が出ていた。これに対して、2000年12月および2001年12月にそれぞれ実施された調査では、質問の仕方が1999年とは多少異なるものの、表1-7に示す結果となっていた。

表1-6 1999年度 小中学生のオンブズパーソン認知状況

学 年	知っている (うち「名前は聞いたことがある」)	知らない
小5	52 % (23 %)	48 %
小6	42 % (21 %)	58 %
中1	32 % (18 %)	68 %
中2	30 % (19 %)	70 %

川西市教育委員会「子どもの実感調査」集計より

表1-7 2001年度 小中学生のオンブズパーソン認知状況

学 年	気軽に相談 できるところ	よほど困ったとき 相談できるところ	子どもが相談できると ころとは知らなかった	名前も何をするとこ ろかも知らなかった
小5	24(32)%	19(22)%	8(9)%	46(37)%
小6	33(40)%	30(26)%	7(9)%	28(25)%
中1	30(33)%	25(22)%	11(9)%	32(36)%
中2	23(28)%	29(20)%	11(9)%	35(43)%

注)表中()内は2000年度集計。川西市教育委員会2001年度「子どもの実感調査」集計より

これらによれば、第1年次(1999年)と比較して第2年次(2000年)は小中学生の認知状況はかなりの程度まで進んできていたが、第3年次ではそれが若干後退した感もなくはない。第3年次では子どもたちへの広報は電話カードを一度配布しただけにとどまっており、ひとつにはその結果とも考えられる。また、たんに印刷物を配布するだけの一方的な情報伝達では、子ども個々の意識には届きにくい。子どもたちの日常生活に関係付けてオンブズパーソン制度が意識化されるような、情報発信の工夫がさらに必要なものといえる。

そこで、子どもたちへの繰り返し断続的な情報発信に努めることが必要だが、今後とはくに広報ビデオの積極的な活用を図ることが重要である。その際、それらの情報発信は学校を通じて行うことが大半であるから、制度に対する学校教員の理解と認識をさらに深めていけるよう、市教育委員会の取り組みを期待したい。また、学校外でも、地域の児童館や公民館、女性センターなどの事業をとおして、子どもや保護者に断続的に情報発信できるような環境や条件をつくっていくことが、市の関係機関には期待される。

ところで、子どもの実感調査では、上の認知状況に関する設問とは別に、「いじめや暴力を受けたときだれに相談をしますか」という設問もある。これは12の選択肢のうち5つまでを任意に選ぶものになっているが、そのちオンブズパーソンを選択した子どもの3カ年の比率を並べると、表1-8になる。

この設問で、子どもたちが相談しようと思う相手は、2001年度調査では、第一に「友だち」(小5で57%、小6で66%、中1で68%、中2で68%)、第二に「親やきょうだい」(上記の順で57、56、49、47%)、第三に「学校の先生」(同21、21、21、15%)であった。これらの順位は1995年度の実感調査実施以来一貫して変わっていない。2001年度調査でも「誰にも相談しない」という選択も7～11%あり、それは学年が上がるにつれて増える傾向にある。また、教育委員会などに相談しようと思うという選択は、どの学年でも2%にとどまっていた。

表1-8 いじめや暴力を受けたときオンブズパーソンに相談しようという子ども

学年	99年度	00年度	01年度
小5	9%	14%	5%
小6	8%	9%	7%
中1	6%	7%	4%
中2	5%	6%	3%

川西市教育委員会「子どもの実感調査」から

これらからいえば現在のところ、オンブズパーソンは、当事者となった場合の子ども個々にとっては、友だちや親・きょうだい、学校の先生よりも遠い存在で、教育委員会や塾

の先生などと比べるとやや近い存在、といえるだろう。

以上のことからいえば、オンブズパーソンが存在を知っているということと、自分が単独でそこに相談するということは、子どもたちの間では必ずしも一致するものではない、といえる。とくに当事者となった場合の子どもにとっては、日常的な接触の中にある友だちや親・きょうだい、先生と比べ、オンブズパーソンに直接アクセスすることは、相応の意識化や動機付けなどの準備が必要なものと考えられる。とするならば、当事者の子どもに日常的に接触できて比較的話しやすい関係にある友だちや親・きょうだい、先生などが、その子どもに支援的にかかわるなかで、オンブズパーソンに相談してくるというアクセスのスタイルが考えられる。実際、第3年次でも、本章第1節ですでに指摘したように、そういった経緯で親や子ども、あるいは学校の先生から、オンブズパーソンに相談が寄せられるケースが比較的多くあった。

公的第三者機関たるオンブズパーソンの場合には、そういった身近な人を介してのアクセスが今後とも基本的なスタイルになることも考えられる。とするならば、課題を抱える子どもの身近にいる友だちや親・きょうだい、そして教員や保育士などの人々に、「顔が見えるオンブズパーソン」の浸透をさらに図っていくことが、より重要になっているといえる。

4. オンブズパーソン会議等の状況と情報公開

条例施行規則第5条第2項にもとづいて、代表オンブズパーソンはオンブズパーソン会議を招集することができる。また、同項第3号の規定により、いずれのオンブズパーソンも、合議が必要と判断する事項について会議の招集を求めることができる。本市のオンブズパーソン制度は独任制を基本としつつ、案件の公表その他の重要事項については機関としての合議を定めている。これは市の行政機関等からの独立性・第三者性を不断に確保し、オンブズパーソンの自律的な職務の遂行を果たすためである。

この条例の趣旨により、第3年次(2001年1月～12月)では4回のオンブズパーソン会議が開催された。その一方、各オンブズパーソン・調査相談専門員の専門性の交流や条例の解釈・運用の研究など、合議を要しない協議については36回に及んでもたれた。

なお、情報公開に関しては、第2年次にオンブズパーソン事務局が処理した公文書非公開決定通知に関係して、第3年次の6月に川西市公文書公開審査会の答申があり、これをもとに事務局において必要な処理が行われた。

(1) オンブズパーソン会議の開催状況

第3年次でのオンブズパーソン会議開催の状況は、表1-9に示すとおりである。

表1-9 第3年次オンブズパーソン会議開催の概況

会 議	開催期日	議案及び報告事項
第1回会議	2001(平成13)年 3月29日	(議案第1号)第2年次報告書について (議案第2号)2001年申立第1号案件の処理について(非公開) (議案第3号)2001年4月1日以降の代表オンブズパーソンについて
第2回会議	2001(平成13)年 4月27日	(議案第4号)第2期代表オンブズパーソンの互選について (議案第5号)「オンブズ・アドバイザー」の指名等について (報告事項) 相談受付等の状況について 申立て受付・自己発意及び案件処理について 事務局事務分掌について
第3回会議	2001(平成13)年 6月15日	(議案第6号)川西市公文書審査会答申(答申第40号。平成13年6月11日)に関するオンブズパーソンの判断について (報告事項) 川西市公文書公開条例第12条の規定に基づく諮問に係る答申の受理について
第4回会議	2001(平成13)年 10月5日	(議案第7号)「子どもオンブズ・アドバイザー」の指名について (議案第8号)子どもオンブズ・ネット要綱について (議案第9号)2000年申立第2号案件の調査打ち切りについて(非公開) (報告事項) 相談・調整活動について 調査活動について 広報・啓発 - 予防的活動について

議案第1号から第9号までの審議の概要は次に述べるとおりである。なお、オンブズパーソン会議はオンブズパーソン会議会議公開制度運用要綱（1999年4月22日オンブズパーソン会議議決）に則り原則公開とし、その議事録は後日市政情報コーナーにて一般の閲覧に供されている。

議案第1号：第2年次報告書について、とくに個人情報保護・プライバシー保護の観点、および公益性確保のための情報公開の観点からの検討を行い、全員一致で年次報告の事項および内容を最終確認した。

議案第2号：2001年申立第1号はすでにマスコミで報道されていたことから、今後に予定する処理等の公開の可否について、非公開により審議した。その結果、申立て事項のうち調査事項となった問題が一定解消された段階において、あらためて検討するものとし、それまでの間はオンブズパーソンの処理等を行ったとしても非公開とする旨を全員一致で決した。（その後、同年7月段階でのオンブズパーソンの稟議により、概要のみ公開することとなった。）

議案第3号：オンブズパーソン第1期の任期終了（2001年3月末日）に伴い、第2期代表オンブズパーソンの選任について審議した。4月1日より全員再任が予定されていることから、再任後の代表オンブズパーソンについては4月最初の会議で互選するものとし、それまでの暫定期間は現代表が引き続きその任に当たるものとした。

議案第4号：条例第5条第2項にもとづき、第2期の代表オンブズパーソンに野澤正子氏、代表代行に瀬戸則夫氏が、それぞれ互選により選任された。

議案第5号：オンブズパーソンの職務の円滑な遂行を図るために必要な役割分担に関する事項（条例施行規則第5条第2項第1号）に関係して、とくに子どもの医療にかかわるオンブズパーソンの専門的機能の充実を図るため、川端利彦氏（児童精神科医）・塚野喜恵氏（小児科医）を「オンブズ・アドバイザー」に指名した。

なお、「オンブズ・アドバイザー」は、とくに子どもの医療分野での専門的技術的事項に関する情報提供や助言その他の協力をオンブズパーソンの求めに応じて提供するもので、これをオンブズパーソンが予め指名して、その職務遂行上に必要なときに、オンブズパーソンの責任において協力を求めることができるボランティアな個人、とされた。

議案第6号：川西市公文書審査会答申（答申第40号。平成13年6月11日）に関するオンブズパーソンの判断について審議した。

この答申は、2000年5月9日付で提出を受けた公文書公開請求に対して、オンブズパーソン事務局がオンブズパーソンの稟議を経て同年5月23日付で川西市長名による公文書非公開決定通知を請求人に行った（川西市公文書公開条例第10条第3項）ことについて、その請求人等により同年7月24日付で異議申立て（同第9条第1項）が川西市長に提起され、市長はこれに対する決定について、同年9月13日付で川西市公文書公開審査会に諮問、同審査会から2001年6月11日付で市長に提出されたものである。

市長の附属機関たるオンブズパーソン事務局は、この答申を尊重して本異議申立ての処理(市長名決定書の申立人への送付事務)に当たる立場にあるが、同時にその処理は先の公文書非公開決定通知の際と同様、川西市子ども的人権オンブズパーソン事務局事務分掌要綱第3条第7号(条例の運営並びに運営状況等の報告及び公表に関して、オンブズパーソンが事務局に指示する事項)に該当するものであることから、上記答申を尊重して事務局が作成した市長名の決定書文案について、これをオンブズパーソン会議の審議に付した。

その審議の結果、全員一致で文案どおりの決定が議決された(巻末参考参照)。

なお、上述の2000年5月9日付で提出を受けた公文書公開請求については、すでに第2年次報告書において次の引用のとおり報告している。

第2年次では5月に、オンブズパーソン事務局に対する公文書公開の請求が1件あった。その請求書によれば、請求を受けた公文書は「市・子ども的人権オンブズパーソン事務局へ教員暴力(体罰)にかかる苦情申し立て及び処理されたもの及び経過と結果が判るもの(1999年度～現在までのもの)」とあり、請求目的は「資料として」とのことであった。

一方、川西市子ども的人権オンブズパーソン条例は、「オンブズパーソン事務局」への「苦情申し立て」という規定は設けていない。条例は「オンブズパーソン」への「相談」(条例第10条第1項)および「擁護・救済の申し立て」(同条第2項)を規定したものである。また、オンブズパーソンは付属機関として自主性・自律性の高い一定独立した公的第三者であるが、その事務局は市公文書公開条例の適用を直接受ける実施機関に位置付けられる。

そこで、オンブズパーソン事務局は検討の結果、公開請求人がいう「苦情申し立て」等に該当するものとして、オンブズパーソンが受け付けた「相談」、「擁護及び救済の申し立て」、「調査」(条例第11条)のそれぞれに関して、オンブズパーソンまたは調査相談専門員が直接作成して事務局が保管している記録等を特定した。そのうえで、オンブズパーソン事務局は、これら相談・申し立て・調査に関する記録等は、「教員暴力(体罰)にかかる」ものか否かにかかわらず、概要次の2点から原則非公開である旨を回答した。

第一に、オンブズパーソンに寄せられる相談、申し立ておよび調査に関する記録等の扱いについては、オンブズパーソン条例第7条第4項により固く守秘義務が課せられており、現にこれにもとづいて、「名前とか、言いにくいときは、言わなくてもいいよ。もちろんヒミツは守ります。」(子ども・市民向けの広報リーフレット記載)として、相談や申し立て等にかかわる秘密厳守をひろく明示してきている。したがって、相談・申し立て・調査に関する記録等は、オンブズパーソン条例の運営においては、これを非公開とすることが不可欠の要件である。

第二に、一方では、子ども的人権を尊重し確保するという子どもオンブズ制度の目的達成には、あくまで公益性の観点から市民等への適切な情報公開等に努め、この制度への理解と協力を広げていくことが当然必要である。そこで、条例第18条は個別の調査案件についてオンブズパーソンの総意で公開が相当と決した場合には、これを公表できると定め、さらに条例第20条は条例運営に関する年次報告の公表を定めて個人情報保護のうえで、公益性の観点から可能なかぎりの情報公開に努めることをオンブズパーソンに課している。加えて、相談や申し立て等に関係する本人情報の開示や訂正請求に対応できるよう、「川西市子ど

もの人権オンブズパーソン制度個人情報保護要綱」が 1999 年 1 月 4 日のオンブズパーソン会議で議決されている。これらのことから、請求人が自己にかかわる以外の情報を公益性の観点から公開請求した趣旨は、すでに公表されている第 1 年次報告書等入手することにより、これをほぼ達成することができるものと考えられる。したがって、それを超える情報公開は個人情報の保護を侵しかねないものといえる。

主として以上の 2 点から、オンブズパーソン事務局は次のように判断したものである。すなわち、オンブズパーソンまたは調査相談専門員が作成した相談・申立て・調査に関する記録等は、川西市情報公開条例第 6 条が定める「公開しないことができる文書」のうち、「個人の情報に関するもので、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」(同第 1 号)、および「市の執行機関の附属機関、専門委員その他これに類するものの会議にかかる審議、調査、研究等に関する情報で、公開することにより、当該附属機関等の公正又は円滑な議事運営が損なわれると認められるもの」(同第 4 号)に該当する。

このような個人情報保護と情報公開との関係では、とくに個人の権利擁護を使命とする公的第三者機関にあっては、あくまで必要十分な個人情報保護を前提として、そのうえで公益性の観点からの情報公開に適切に努めることが求められる。第 2 年次では、その実際の事例がもたらされたわけである。

以上のことから、個人情報保護と情報公開の関係について、オンブズパーソンとしてもあらためて条例の運用面からの充実に努めていくものとした。(以上、第 2 年次報告書 26-27 頁より再掲)

議案第 7 号：議案第 5 号の議決に準じて、とくに不登校問題その他の教育にかかわるオンブズパーソンの専門的機能の充実を期するため、住友剛氏(京都精華大学教員。前調査相談専門員)を「子どもオンブズ・アドバイザー」に指名した。

なお、議案第 5 号の「オンブズ・アドバイザー」を「子どもオンブズ・アドバイザー」と読み替えることとし、また、議案第 5 号および第 7 号をもとに、今後の適切な時期に「子どもオンブズ・アドバイザー」の指名に関する要綱について検討を行う旨が確認された。

議案第 8 号：オンブズパーソンの職務の円滑な遂行を図るために必要な役割分担に関する事項(条例施行規則第 5 条第 2 項第 1 号)に関係して、オンブズパーソンが受け付けた相談案件のうち、とくにピア・カウンセリング的なかわりを要するケースについて、ボランティアな市民等によるピア・カウンセラー(仲間的な相談相手)の導入が提案された。審議の結果、その導入に際する条件整備について、さらに検討を要する課題が考えられたことから、本案は継続審議となった。

議案第 9 号：2000 年申立第 2 号の処理について、条例施行規則第 13 条第 3 号(オンブズパーソン会議の全会一致で調査継続が相当でないとした場合、調査の中止または打切りができる)の適用が考えられることから、これを非公開で審議した。審議の結果、申立て時点で申立人および当該子どもが被っていた問題はその後調査過程でほぼ除去され、また勧告その他の条例上の対処を要する対象機関の存在が認められないことから、本件の調査打切りを全会一致で決した。

(2) 個々の事例に対応する研究協議

受け付けた相談事例のうち、とくに各専門分野からの総合的な検討を要するもの、または相談者がオンブズパーソンの調整を希望するもの、さらに申立てや自己発意による調査の必要な事項について、それぞれにかかわる専門的技術的な意見交換などを目的に、オンブズパーソン、調査相談専門員、事務局による研究協議が非公開でもたれた。

第3年次では、ほぼ毎週金曜日(原則として午後1時30分～6時)に定例的にもたれ、36回を数えた。そのうち何回かについては、オンブズパーソンの判断により子どもオンブズ・アドバイザーの参加を得て研究協議がもたれた。

この研究協議では、条例の規定にもとづき開催するオンブズパーソン会議とは異なり、機関としての合議や議決は行わない。主としては、個々の事例や案件への対処に必要な専門的技術的事項を相互に提供しあう研究場面として設定されてきた。また、これをとおして条例にもとづくオンブズパーソンの合議等が必要と判断される事項については、あらためてオンブズパーソン会議が召集され審議された。