

子どもオンブズ・レポート2004

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の第6年次運営に関する報告
(2004.1～12)

2005(平成17)年3月

川西市子どもの人権オンブズパーソン

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の 第6年次運営に関する報告

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例（以下、「条例」とします）第 20 条により、2004 年 1 月から 12 月までの第 6 年次における条例の運営状況等について、本報告書をもって市長に報告するとともに、これを公表します。

条例第 1 条はこの条例の目的を「一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保すること」と定め、第 2 条は市および市民が担うべき「子どもの人権の尊重」について定めています。

それらの、より一層の実現に向けて、本報告書が積極的に活用されることを、私たちオンブズパーソンは子どもの権利擁護の第三者機関として、心より期待するものです。

2005(平成 17)年 3 月 10 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 田中 文子

代表代行オンブズパーソン 石田 文三

オンブズパーソン 川端 利彦

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例 [平成 10(1998)年 12 月 22 日 川西市条例第 24 号]

(目的)

第 1 条 この条例は、すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対するおとなの責務であるとの自覚にたち、かつ、次代を担う子どもの人権の尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを深く認識し、本市における児童の権利に関する条約(以下「子どもの権利条約」という。)の積極的な普及に努めるとともに、川西市子どもの人権オンブズパーソン(以下「オンブズパーソン」という。)を設置し、もって一人一人の子どもの人権を尊重し、及び確保することを目的とする。

(子どもの人権の尊重)

第 2 条 すべての子どもは、権利行使の主体者として尊重され、いかなる差別もなく子どもの権利条約に基づく権利及び自由を保障される。

2 本市及び市民は、子どもの権利条約に基づき、子どもに係るすべての活動において子どもの最善の利益を主として考慮し、子どもの人権が正当に擁護されるよう不断に努めなければならない。

3 本市は、子どもの権利条約に基づき、子どもの教育についての権利及び教育の目的を深く認識し、すべての人の基本的人権と自由を尊重して自己の権利を正当に行使することができる子どもの育成を促進するとともに、子どもの人権の侵害に対しては、適切かつ具体的な救済に努めるものとする。

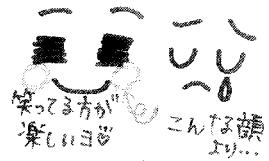
第6年次運営(2004. 1～12)に関する報告

第6年次(2004年)の条例運営の報告にあたって	p4
I. オンブズパーソンの相談活動	p9
179案件で、延べ504件の相談	p10
助けを必要としている子どもたち	p12
相談受付の方法や場所など一子どもとおとなの違い	p16
相談の風景—自ら回復していく子どもたちの姿	p18
II. オンブズパーソンの調査活動	p21
5案件で、延べ77件の調査を実施	p22
第6年次に扱った調査案件のあらまし	p24
III. オンブズパーソンの広報・啓発活動(予防的活動)	p33
子どもたちへの広報・啓発	p34
おとなたちへの広報・啓発	p37
制度に関する問合せ・視察等の受付	p40
オンブズパーソン制度の浸透状況	p42
IV. オンブズパーソンの会議等と情報公開	p45
オンブズパーソン会議の開催状況	p47
個々の事例に関する研究協議	p48
情報公開の対応	p49
V. 補章	p51
子どもの人権とオンブズパーソン活動	
代表代行オンブズパーソン(弁護士)石田文三	p52
今の子どもたち・その心の育ちを考える	
オンブズパーソン(児童精神科医)川端利彦	p58
参考資料	p63

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例／川西市子どもの人権オンブズパーソン制度のしくみ／
第6年次・川西市子どもの人権オンブズパーソン等名簿／申立案件・自己発意案件の処理状況一覧
(1999. 6～2004. 12)／「子どもの実感調査(抜粋)」／「次世代育成支援に関するアンケート調
査」(抜粋)

悲しんで泣いてるより... 楽しんで"

笑ってる方が

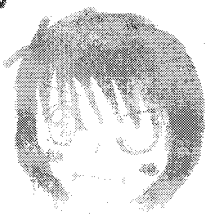


いいじゃんっゆ
気軽に話して見ようっゆ



相談員の人
すごく優しいヨ

ひとりで
悩まないで"
悩んだって
苦しいだけ
だよ...ゆ



思いきって
オンズに電話
してみようよゆ



フリ→ダイヤル

0120-197-505

君には絶対話す勇気が
あるはずだよ
がんばってゆ

相談に通ってきた子どもが描いてくれました。

第6年次(2004年)の条例運営の報告にあたって

はじめに

第6年次(2004年1月～12月)の条例運営の概況は、**図1**のとおりでした。子どもの人権オンブズパーソン制度の主な活動には、電話や面談による「相談活動」と申立て等による「調査活動」がありますが、相談活動は179案件・延べ504件、調査活動は5案件・延べ77件で、今年次扱った総活動数は184案件・延べ581件でした。年次毎に比べれば活動件数の推移には増減が認められ、第6年次は前年次よりも微減していますが、この数量のみでオンブズ制度の効果を一概に論じることはできません。マスコミにも取り上げられるような大きな案件にひとつ取り組むと、一挙に相談・調査件数が増えることもあります。けれども、相談・調査件数のみで、重大さを判断するものではないと考えます。たとえば、子どもとその子どもにかかわるおとなとゆっくりと打開・解決に向けて対話を重ねていくことが必要なケースもあれば、1、2回の相談で、すみやかに解決に向かうケースもあるからです。しかし、そのいずれのケースについても、オンブズパーソンは公的第三者の立場から、次の三つの役割と効果を大事にすすめてきました(注1)。

- (1)「子どもの視点に立ち、子どものエンパワメントを支援」
- (2)「関係機関の理解を得て、子どもの最善の利益の実現／制度の改善等の提言」
- (3)「子どもの救済と安心のまちづくりへの貢献」

今後とも、このような役割と効果は、市内の子どもや市民が、また、行政関係者がどれほどオンブズパーソンの存在を知っているか、そして、オンブズパーソンに関わった子どもやおとながどれほどオンブズパーソンがあってよかったと感じることができたか、ということの積み重ねのなかでつくりあげられ、検証されていくものでしょう。その意味では、今年次も、多くの子どもやおとなたちに、オンブズパーソン活動の役割と効果を実感してもらえたり、それにもとづく信頼関係を広げていくことができたと感じています。

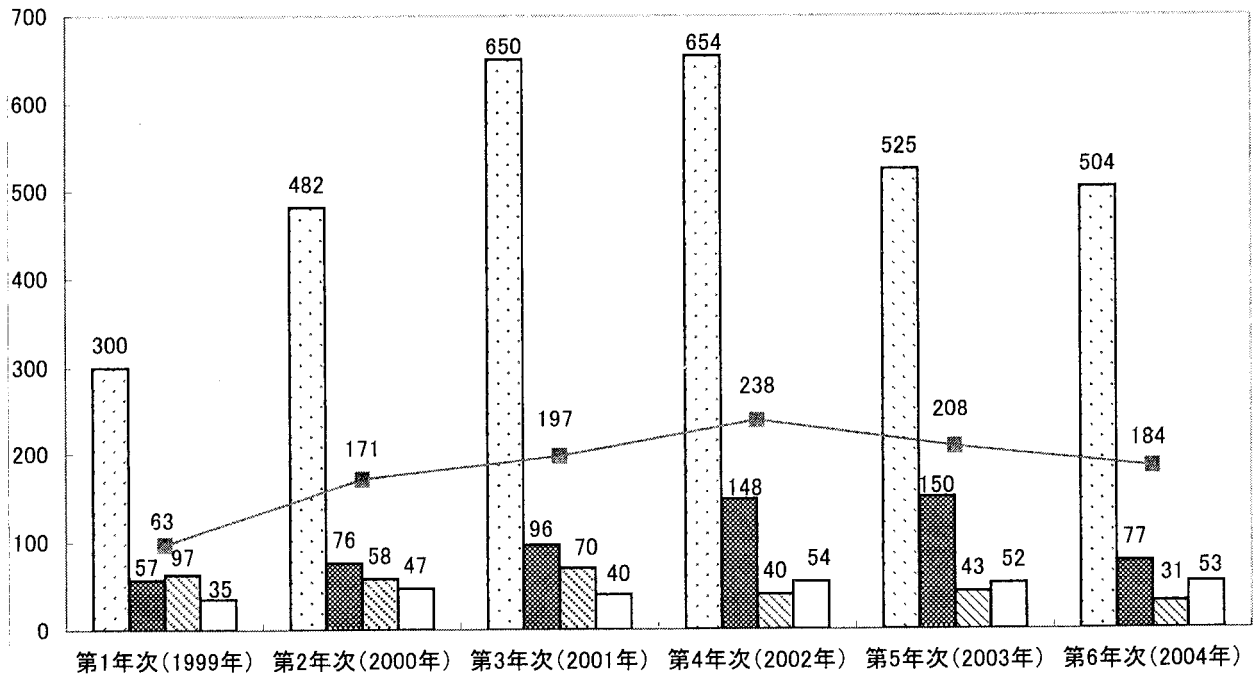
新しい体制に一「第三者性」の重要性

これまでオンブズパーソン制度は、民間から登用されるオンブズパーソン3名と調査相談専門員3名、事務局として行政職員2名で運営されてきましたが、今年度から行政職員が1名に減員され、調査相談専門員が4名に増員されました。その中からチーフ相談員が選任されて、行政職員とチーフ相談員で事務局が担当されることとなりました。この変更によって、オンブズパーソン活動のケースワークに直接かかわる事務については、行政職

(注1)「子どもオンブズパーソン制度の役割と効果」の詳細については第5年次報告書を参照。

(件・回)

図 I 条例運営の概況(活動件数など)



- 相談活動(受け付けた相談の延べ件数)
- 調査活動(実施した調査の延べ件数)
- 広報・啓発・予防的活動(オンブズパーソン等が参加して実施された研修会・学習会等の回数)
- オンブズパーソン会議・研究協議(開催回数)
- 案件数(相談・申立・自己発意の案件の合計)

(注1) 第1年次の相談・調査活動は6月から12月までの7ヶ月間の集計

(注2) オンブズパーソン会議は条例にもとづく原則公開の会議

研究協議はオンブズパーソンとスタッフによる原則非公開のケース会議

員に代わってチーフ相談員が主として担うことができる体制となり、これまでより制度の第三者性がさらに明確にされたと言えます。

オンブズパーソン制度は、「市長の付属機関」（条例第 4 条）として、市の条例に基づいて活動する公的機関です。であると同時に、オンブズパーソンには本市とのあらゆる利害関係を有しない者を民間から選任し、「その独立性の尊重」（同第 8 条）が市の責務として定められた第三者機関です。そのような点からも、オンブズパーソンに求められている役割は、実施機関や当事者と利害関係を持たない第三者として、「子どもの最善の利益」の観点を堅持しての課題解決に向けて取り組み、子どもの権利の保障を進めていくことです。

第 6 年次のオンブズパーソン活動では、この第三者性を活かして、当事者間で対立的になってしまった関係を調整し、子どもの最善の利益の整理に寄与することが求められたケースが目立ちました。担任の先生や保護者など、当該の子どもに直接関わっているおとなは、子どもに対する自分の期待感が優先したり、おとな自身の問題を抱えていたり、現場である学校や家庭での諸条件に埋没して、当該子どもの最善の利益の観点を失ってしまうことがあります。そこでオンブズパーソンは、置き去りにされてしまった子どもの心情をしっかりと聴き、受けとめ、関係するおとなに代弁していきました。それは、おとなを追及したり断罪したりするというのではなく、どうすれば、子どもの最善の利益を守ることができるか、ともに考えようとすることです。

その際、おとなたち、つまり、担任の先生をはじめとする市の関係機関や保護者などの方々のオンブズパーソンへの信頼が土台となります。今年度より、オンブズパーソン体制がより第三者的になったこともあり、とりわけ、第三者として関係機関と相互に連携して、互いの機能と役割を効果的に発揮していくよう、関係者との対話に努めました。ただし、オンブズパーソン制度の根本は、子どもの権利保障であり、子どもの権利の立場に立つことがあいまいになってしまえば、制度の存在意義が崩れてしまいます。当事者の置かれている立場や状況を理解しつつ、子どもの権利への共感をどう形成していくか、という視点を持ち、制度の運営の充実に努めていくことが今後とも必要です。

「いじめ」の訴えー子どもの SOS を受けとめて

第 6 年次において、延べ 504 件の相談活動のうち 82 件（全体の 16.3 %）、また、5 件の調査案件のうち 2 件が「いじめ」にかかわる案件でした。1 年を振り返って感じることは、オンブズパーソン活動において、「いじめ」を訴えとする子どもの救済・擁護にあたる場面が多く、そして、「いじめ」にかかわる子どもの SOS がとても切実なものであった、ということでした。

川西市教育委員会は、1995 年度から、「子どもの実感調査」を実施しており、そこに「いじめ」に関する質問がいくつかあります。2003 年度の調査結果によると、「心身に苦痛を感じるいじめを受けたことがある」と答えた子どもは、「よくある」「少しある」の合計

で、小学生 48 %、中学生 25 %でした (70 ページ参照)。さらに、「いじめを受けたことがある」と答えた子どもにとって、その苦痛が「生きていくのがつらく思えるほど」であるのは、小学生 4 %、中学生 5 %。「学校に行くのがいやになるほど」であるのは、小学生 10 %、中学生 6 % (70 ページ参照)。このことから、「いじめ」は誰にでも起こりうるという現状であり、少なくない子どもたちが「いじめ」に苦しんでいることが分かります。

オンブズパーソンの活動をとおして見えてきたことは、子どもにとって「いじめ」のつらさは、友だちからのひどい仕打ちに傷ついているという側面とともに、思い余って先生に訴えたときに、先生が十分に受け止め守ってくれなかったことで傷ついているという側面が大きいということです。これは、おとなが想像している以上に、子どもにとって大きな恐怖感、絶望感となります。日常的に子どもと関わっているおとなは、その子どもの性格や行動等の課題への指導であるとか、おとなから見ると事象的にはもっと深刻な「いじめ」が他にあることだとか、加害の側にいる場面もあるだろうとか、さまざまな判断が働き、被害の子ども、今の苦しさやつらさといった心情を受け止めることが困難になる傾向が認められます。しかし、「いじめ」は、おとなの目に見えない形でも進行していくので、問題の解決には、おとなの客観的判断の前に、まず、被害の子どもの心情をよく聴くことが重要なのです。

子どもの人権—エンパワメント・アプローチ

第 6 年次、延べ 504 件の相談活動のうち、子どもとの相談は 173 件 (34.3 %) でした。他の公的な相談窓口では、このように、子どもの相談件数の割合が比較的大きいことは珍しいことだと思われます。さらに、第 6 年次における 3 件の申立ては、すべて、子ども自身が申立人となっています。また、直接子どもから相談が寄せられるだけでなく、おとなからの相談においても、当事者である子ども自身の意思を尊重するという姿勢のもとに、できるかぎり子どもに出会ってきました。

子どもはどのように感じたり、考えたりしているのか知りたいと願って、子どもとの対話を続けていくと、子どもがいろいろと考え、迷い、おとなや周囲の人のことも思いやったり、腹を立てたりしながらも、子ども自身で解決への道を一所懸命探していることが分かります。悩んだり、怒ったり、迷ったりしている自分を受け止め、共感してくれる他者がいることで、人は自己を見つめ、見失っていた自分のなかの力への信頼を取り戻していくことができます。自分ひとりでは限られている情報や知識を他者から提供されて、解決への道を自ら選び取っていきます。他者の支援を受けながら、自分の課題を自ら越えていくことを「エンパワメント」と言います。「エンパワメント」は、ひとりひとりの尊厳や力を尊重する人権の思想であり、子どもの人権を保障するためには、「エンパワメント・アプローチ」が大切なのです。

オンブズパーソンに関わった子ども 3 人への聞き取り調査の結果があります(注2)。そこには、当初、自分のことを理解してくれるわけではない、あるいは、秘密が守られないだろうというおとなへの不信感やあきらめを抱いていた子どもが、オンブズパーソンと関わるなかで、自分の話をこんなに真剣に聴いてくれる、そして、自分のことを考えて動いてくれる人がいるのだという、人への信頼感から自信を回復していく姿がありました。オンブズパーソン制度は、子どものSOSを受けとめ、子どもの代弁者として個別救済を行い、その活動をとおして関係する機関に制度改善等を提言し、子どもの最善の利益を図るという独自の機能を持っています。そのことから考えれば、オンブズパーソンに相談した子どもにとって「よりよくなっていくという感覚」は、オンブズパーソン制度とのつながりのなかで生まれているのでしょうか。そして、このような感覚のなかであって、子どもは権利行使の主体者として問題の打開・解決に向かっていきます。こうした子どもたちの姿に、私たちオンブズパーソンもまた力をもらっているのです。

おわりに—子どもの救済と安心のまちづくりをめざして

2004 年は、「子どもの権利条約」が国内批准されて 10 年の年でした。この 10 年、子どもの権利は、私たちの社会にどれほど根付いたのでしょうか。

子どもが最も信頼すべき身近なおとなに殺されてしまうという児童虐待死の事件が相次いで報道された 1 年でした。虐待は、子どもへの人権侵害の最たるものです。また、子どもが被害者、加害者となる事件も多い 1 年でした。いじめ、不登校、体罰、家族関係、病気等々、オンブズパーソンに寄せられる相談からも、子どもの生きがたさがさまざまに伝わってきます。2005 年 3 月には、これからの 10 年の子ども政策の土台となる「川西市次世代育成支援行動計画」が策定されます。この行動計画の進捗状況は 1 年ごとに点検されることになっています。この中で、子どもの権利保障がどのように進められていくか、今後モニタリングも行っていかなければならないでしょう。

「次世代育成支援に関するアンケート調査」からは(71～74 ページ参照)、就学前・小学生の子どもと同居する親(保護者)等のおとなのオンブズパーソン制度の認知度や利用意向が、他の子育て支援サービス施策と比べてもかなり高いことがわかりました。川西市で子どもが安心して元気に育ち、また子どもを支えるおとなが安心して子どもとかわることができる、自治体独自の子育て・子育てにかかわるセーフティネットの一環として、オンブズパーソン制度が引き続き貢献しうるものであると感じるところです。

(注2) 2004 年 2 月、子どもの権利総合研究所(代表:喜多明人 早稲田大学教授)が「自治体子ども施策・子どもの救済制度に関する研究調査団」として、川西市の子ども、学校・保育所関係者、民生児童委員等に、子どもオンブズパーソン制度についての調査を実施。