

子どもオンブズ・レポート2002

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の第4年次運営に関する報告

(2002.1～12)

2003(平成15)年3月

川西市子どもの人権オンブズパーソン

はじめに

1999年4月に川西市子ども的人権オンブズパーソン条例が発効し、3人のオンブズパーソンと3人の調査相談専門員が任命され、子どもオンブズパーソン活動が始まりました。日本初の類例のない公的第三者機関の活動は当初手探りの連続でもありましたが、一つひとつのケースに丁寧に対応していく中で一人ひとりの子どもの姿、親や家族の置かれている現状、また学校園や保育所・行政機関のかかわりなどが、たしかに見えてきました。

子どもの話に耳を傾け、何がその子どもにとっての最善の利益になるかを一緒に考えていくと、多くの場合、子ども自身が打開や解決に向かう意欲と力をもっていることに気づかされます。あらためて、子どもの思いの豊かさと回復力の大きさに目を開かされます。そのようにして、子どもを助けようとして私たちも子どもたちから助けられ、また親や家族、学校園・保育所の先生たち、行政機関の職員など、さまざまな皆さんからご理解とご支援をいただき、4年を経過してきました。それはまさに日本の子どもオンブズパーソン制度を開拓する4年間でもありました。私事ながら、私は創設当初より2期4年をオンブズパーソンとして務め今春任を辞すこととしましたが、それは日本最初のこの制度について、及ばずながらも相応の開拓をなしたと思うところ少なくないからでもあります。

この4年間で、オンブズパーソンに寄せられた相談は延べ2,086件、オンブズパーソンが実施した調査は延べ377件、案件数では703件になります。それらの打開や解決のために私たちはほぼ毎週木曜日の午後、毎回5時間以上をかけて、一つひとつのケースについて、どうすることが子どもの最善の利益になるか、オンブズパーソンとスタッフ各自の専門性と経験を総動員して検討し、これを基礎に子どもの擁護・救済の活動を展開してきました。さらに、予防的な活動では、行政や学校等の職員研修、PTAや地域での学習会などに可能なかぎり参加し、また学校園・保育所の訪問や子どもとの交流、自ら主催する座談会なども時間の許すかぎり実施し、それらは4年間で延べ231回に及びました。

このようにして、人口15万9千人の川西市の中で、オンブズパーソンはさまざまな機会をとおして多くの人々に出会ってきました。それらのすべてが、子どもの最善の利益をめざす活動でした。「オンブズパーソンは子どもに関係するすべてに関心をもつ。しかし、それ以外には関心をもたない」というノルウェー初代オンブズパーソン、フレッコイの言葉を、私たちも実践してきました。そして川西の子どもたちの中には、この制度によって、悩みや苦しみを確実に軽減してきた子ども、支援を得て自ら問題を打開し解決していった子どもたちがいます。さらに、それらの子どもの声を代弁するなかから、子どもの利益をより良く具体化する改善等に資する影響を市の施策にも及ぼし得たものと考えます。

年次報告は4回を重ねることとなりました。あらためて、子どもオンブズパーソンの必要性和有効性と、そして今後の課題とを読み取っていただき、何よりも子どもたちの最善の利益のために、この制度をさらに創造していただきたいと切に願うところです。

2003(平成15)年3月27日

川西市子ども的人権オンブズパーソン
代表オンブズパーソン 瀬戸 則夫

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の 第4年次運営(2002.1～12)に関する報告

2003(平成15)年3月27日 川西市子どもの人権オンブズパーソン

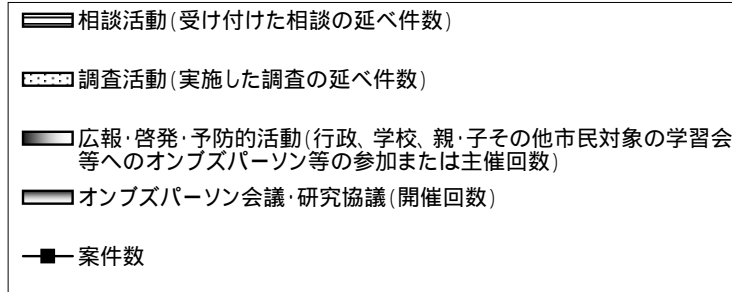
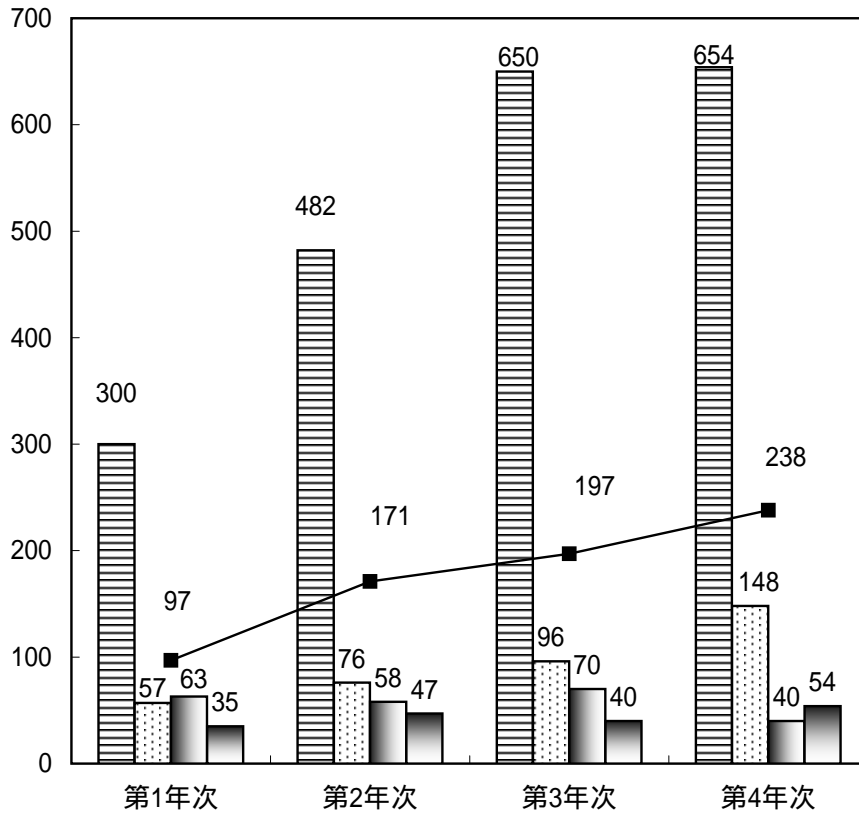
第1章 第4年次条例運営の概況	p5
1. 延べ654件の相談活動	p6
(1) 相談受付の概況	
(2) 相談者の内訳とアクセスの傾向	
(3) 相談受付の形態	
(4) 相談内容の傾向と特徴	
(5) 相談への対応と相談者のようす	
(6) 相談をとおしての調整活動	
2. 延べ148件の調査活動	p18
(1) 第4年次に主要な処理を終えた調査案件	
(2) 調査は実施せず調整活動で対処した申立て案件	
(3) 第4年次において調査打ち切りとした調査案件	
3. 広報・啓発と予防的活動	p29
(1) 印刷物の配布等による広報・啓発	
(2) 学習会等による広報・啓発と予防的活動	
(3) 広報・啓発と予防的活動 - ネットワークづくり	
(4) 制度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	
(3) 情報公開(公文書公開)請求受付の状況	
第2章 勧告・意見表明その他条例上の対処(公開案件分)	p41
1. 2002年申立第2号に係る条例上の対処	p42
2. 2002年申立第6号第8号に係る条例上の対処	p44
3. 2002年発意第1号に係る条例上の対処	p74
4. 2002年発意第2号に係る条例上の対処	p92

第3章 子ども施策の現状と課題

～子どもの権利状況の検証および問題提起として～	P101
1. 川西市「児童育成計画」に寄せる期待と提言 田中文子(オンブズパーソン) 森澤範子(調査相談専門員)	p102
2. 川西市での「不登校」をめぐる現状からの問題提起 瀬戸則夫(オンブズパーソン) 横井真(調査相談専門員)	p113
3. 「おちつきがない」とみられがちな子どもの教育と医療をめぐって 川端利彦(オンブズパーソン)	p124
4. 子ども議会に関する第1年次提言のその後 瀬戸則夫(オンブズパーソン) 福田みのり(調査相談専門員)	p128
補章 公的子どもオンブズパーソンの4年間 オンブズパーソン(弁護士) 瀬戸 則夫	P135
1. はじめに(条例による制度の発足と4年間)	P136
2. 条例にもとづく調査活動 - 4年間の概観	P137
3. 子どもの人権問題の課題と他制度との対比	P145
4. 任を終えるにあたって	P148
参 考 資料：川西市子どもの人権オンブズパーソン条例施行規則新旧対照表	P153

(件・回)

図1-1 条例運営の概況(活動件数等)



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) 案件数は相談・申立・自己発意の案件の合計

注3) 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

第 1 章

第 4 年次条例運営の概況

1 . 延べ 6 5 4 件の相談活動	p6
2 . 延べ 1 4 8 件の調査活動	p18
3 . 広報・啓発と予防的活動	p29
4 . オンブズパーソン会議等と情報公開	p36

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例(以下「条例」と略)の運営におけるオンブズパーソンの主たる活動は、調整活動を含む相談活動、申立て受付・自己発意と調査活動(および勧告・意見表明等)、広報・啓発・予防的活動、である。また、それらの職務をオンブズパーソンが第三者機関として自律的に遂行するために必要な合議や事務として、オンブズパーソン会議・研究協議(ケース会議)の開催と情報公開への対応がある。本章では、これら 4 事項についての第 4 年次(2002 年 1 月～12 月)での概況を報告する。

第 4 年次では、上記の活動で扱った相談案件は 228 件で、延べ 654 件の相談が寄せられた。

の活動では、申立て案件が 8 件、自己発意案件が 2 件、うち 6 件について延べ 148 件の調査を実施した。を合わせると計 238 案件、延べ件数では計 802 件になる。延べ件数、案件数ともに前年次に引き続き増加する傾向にある。

一方、上記では、第 4 年次にオンブズパーソン等が子どもの人権に関する広報・啓発・予防的活動の一環として参加(一部主催)した市内での学習会等は計 40 回であった。また、では、第 4 年次は会議 6 回、研究協議 48 回、計 54 回であった。(図1-1参照)

第1章 第4年次条例運営の概況

1. 延べ654件の相談活動

第4年次(2002年1月～12月)にオンブズパーソンが受け付けた相談は、延べ654件(第3年次:650件)相談の案件数では228件(第3年次194件)であった。案件数は前年比18%増(第3年次は前年比16%増)となっていた。

第4年次に受け付けた相談の延べ654件の相談者の内訳(図1-2)は、子どもからの相談が181件(全体比27.5%)、親や祖父母など保護者からが369件(同56.4%)、教職員などその他のおとなからが104件(同15.9%)であった。これら三者の割合をみると、第2年次・第3年次ではおおむね2:6:2であったが、第4年次は子どもからの相談がやや増加して、3割近くになっている。

相談者から寄せられる相談内容の大半は複数の問題事項や人間関係から成り立つものであるが、各相談での主訴を一つだけ取り上げて集計すると(表1-1)、子どもでは「いじめ」

(20.4%)、「教員等の指導上の問題」(17.4%)、「家族関係の悩み」(16.8%)、おとなでは「教員等の指導上の問題」(16.9%)、「不登校」(12.9%)、「家族関係の悩み」(10.6%)が、それぞれの上位3項となる。前年次と比較すると第4年次では、子どもでは「教員等の指導上の問題」と「いじめ」が増加し、「交友関係の悩み」や「学級崩壊」が減少している。おとなでは、主訴の上位3項は前年次と変化はなかったが、いずれも相対的にはやや増加傾向にある。

ただし、相談の多くが複数の問題事項から構成されており、右の表1-1を見るに際しては、この点に十分な留意を要する。

表1-1

第4年次相談(子ども181件、おとな473件)での主訴(%)

主訴となった事項	子ども	おとな
いじめ	20.4 (15.7)	8.5 (8.1)
交友関係の悩み(いじめ除く)	10.2 (17.9)	3.2 (4.8)
子ども同士の暴力(いじめ除く)	1.2 (1.5)	1.9 (1.2)
金品等の被害	1.8 (0.0)	1.3 (0.0)
不登校	6.0 (8.2)	12.9 (10.3)
異性問題	0.6 (1.5)	0.8 (0.0)
その他心身の悩み	4.2 (5.2)	3.6 (1.7)
教員等の暴力	3.0 (4.5)	3.6 (4.3)
教員等の暴言や威嚇	4.2 (7.5)	4.0 (4.8)
セクハラ	0.0 (0.0)	0.6 (1.0)
校則など学校のルール	0.0 (0.0)	0.4 (1.2)
「学級崩壊」	0.6 (13.4)	1.1 (6.6)
学校事故	0.0 (0.0)	0.2 (1.2)
その他教員等の指導上の問題	17.4 (5.2)	16.9 (14.9)
子育ての悩み	0.0 (0.7)	7.4 (9.3)
家族関係の悩み	16.8 (10.4)	10.6 (9.7)
家庭内虐待	1.8 (0.7)	4.2 (5.4)
子どもの福祉的処遇	3.6 (0.0)	6.3 (7.9)
行政施策等	0.0 (0.0)	0.2 (0.8)
その他	8.4 (7.5)	12.3 (6.8)
合計(%)	100 (100)	100 (100)

* ()内は第3年次(子ども134件、おとな516件)での%

(1) 相談受付の概況

第4年次も、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

図1-2 第4年次の相談者の内訳

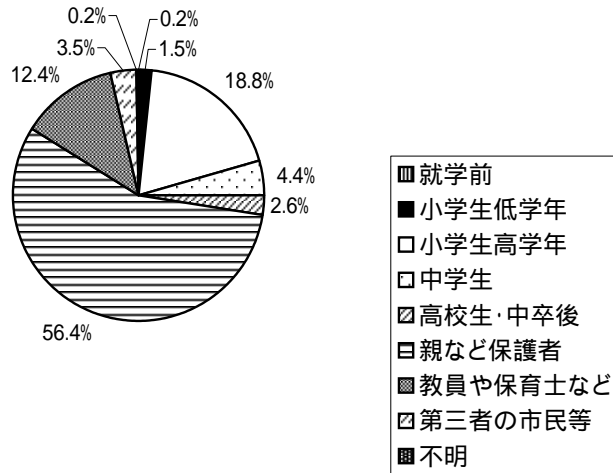


図1-3 第4年次の相談延べ件数と相談受付案件数(月別)

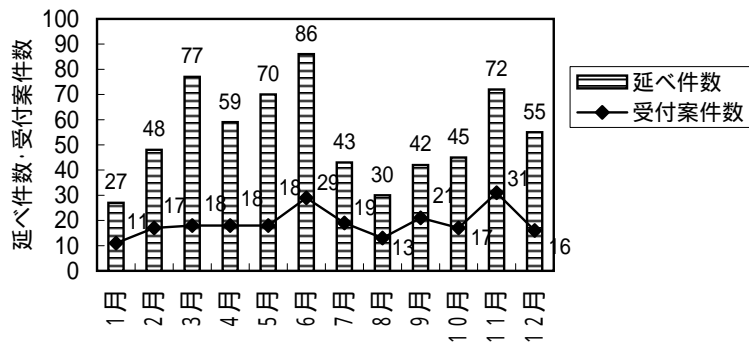
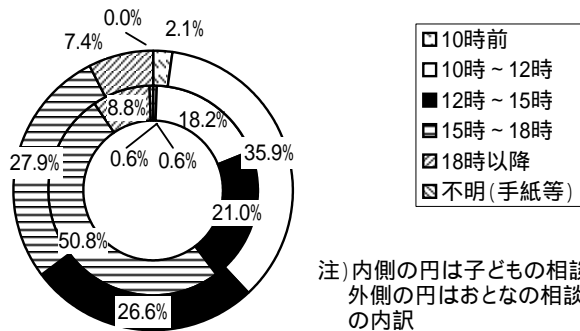


図1-4 第4年次に相談を受け付けた時間帯(相談者別)



注) 内側の円は子どもの相談(延べ181件)
外側の円はおとなの相談(延べ473件)
の内訳

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 4 年次に受け付けた相談の延べ件数と案件数(各月で新規に受け付けた案件数)を各月ごとに示したものである。相談が多いのは 3 月、5 月、6 月、11 月で、いずれも 1 ヶ月間に延べ 70 件以上の相談が受け付けられた(前年次では 1 ヶ月で 70 件を超える相談は 7 月と 11 月、ついで 60 件を超えるのが 2 月、6 月、12 月)。相談は各学期の後半になるにつれて増加する傾向が第 4 年次でも読み取れる。また、第 4 年次では新規の相談案件数でも、学期の後半にあたる 6 月や 11 月の増加傾向が見られる。逆に、もっとも相談の少ないのは正月の 1 月と夏休みの 8 月で、これは前年次までと同じ傾向である。

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相談が寄せられた時間帯、外側の円はおとなからで、それぞれを百分率で示した。

子どもからの相談では、もっとも多いのは 15 時～ 18 時の放課後にあたる時間帯で、子ども全体の半数を占めている。また一日の全体で見ると、やはり正午から夕方 6 時までの時間帯に相談の 7 割が寄せられている。前年次でもこの時間帯で子どもからの相談全体の約 8 割を占めていたが、第 4 年次では他の時間帯でも相談が少しずつ増える傾向(午前中と午後 6 時以降のそれぞれで 3 %ずつ増加)が見られる。

一方、おとなからの相談でも、子どもの場合とほぼ同様に午後に寄せられる相談のほうが多いが、正午から夕方 6 時の時間帯は 6 割程度で、同じ時間帯の子どもからの相談に比べ 1 割ほど少ない。その分、午前中に寄せられる相談が子どもに比べると多く、4 割近くになっている。これは前年次に比べると約 7 %増になる。とくに母親などの保護者から、子どもが学校に行っている時間帯に寄せられる相談が増える傾向にある。

なお、曜日ごとの相談受付状況では、前年次までと大きくは変わるものではなかった。すなわち第 4 年次でも、土曜日の相談がもっとも少なく相談全体の 9.3 % (第 3 年次 8.2 %、第 2 年次 8.1 %)、ついで火曜日が少なく 13.4 % (同 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、比較的相談が多いのは水曜日(25 %)と木曜日(21 %)であった。

(2) 相談者の内訳とアクセスの傾向

第 4 年次に受け付けた相談者の内訳は、すでに図1-2で示したとおりである。また、右に掲載の表1-2は、過去三ヵ年との比較のために作成した。

表1-2 各年次の相談者の内訳(件)

年次	子ども	保護者	教員等	計
4	180(27.5)	369(56.4)	104(15.9)	654
3	134(20.6)	382(58.8)	134(20.6)	650
2	99(19.1)	326(62.8)	94(18.1)	519
1	92(30.7)	208(69.3)		300

注)上の()内は%。第 1 年次は 6 月から 12 月まで 7 ヶ月間の受付回数。

子どもから寄せられる相談は、実数としては年々増加する傾向が認められる。また、その全体に占める割合は、第 1 年次で 3 割だったが、第 2 年次で 2 割になり、その後徐々に増加して、第 4 年次では再び 3 割近くになってきている。

子どもの中では、相談を寄せてくるのは小学生高学年がもっとも多く(子ども全体の 67.4

%)、ついで中学生(同 16.6 %)、高校生・中卒後の子ども(同 8.8 %)、小学生低学年(同 6.1 %)という順になっている(図1-5参照)。この順序はこれまでの傾向と大きく変わるものではないが、第4年次では、やや小学生高学年の相談の増加傾向がみられた。

一方、保護者からの相談は親のほかに祖父母等も含んでいるが、圧倒的に母親から寄せられる相談が多い。これは制度設置以来4ヵ年の間、変わらない。第2年次から第4年次までの3ヵ年で見ると、割合としては保護者から寄せられる相談は少しずつ低くなる傾向にあるが、これは上述のように、子どもからの相談が増加傾向にあるためである。オンブズパーソンは子どもの相談や救済の機関であるから、このような傾向は今後とも継続されることが望ましいといえる。これまでの状況からいえば、おおむね子どもからの相談で3割、保護者から5割程度が、ひとつの目安になるようにも考えられる。

また、表1-2に示す教員等の中には保護者以外のおとなが含まれる。そのうち第4年次でもっとも多いのは教員や保育士など(おとな全体の12.4%)で、他に第三者市民等から(3.5%)相談が寄せられている(図1-2参照)。これも過去4年間で大きく変化はしていない。

さて、図1-5は、「擁護・救済その他の支援を必要としている子ども」が、どの学齢段階に分布しているかを見るために作成したものである。内側の円は子どもから寄せられた相談の中での内訳、外側の円はおとなから寄せられた相談の中での内訳で、それぞれ百分率で示した。この図からは、オンブズパーソンへのアクセスの仕方が子どもの学齢や発達段階によって、少しずつ異なることが一定読み取れる。

おとなからの相談では、支援を要すると思われる子どもの学齢段階を相談(延べ件数)の多い順に並べると、1)小学生高学年の子ども(おとなからの相談の29.2% : 138件)、2)中学生の子ども(同27.7% : 131件)、3)就学前の子ども(同18.2% : 86件)、4)小学生低学年の子ども(同16.5% : 78件)、5)高校生や中卒後の子ども(6.6% : 31件)、となる。

これに対して子どもからの相談では、1)小学生高学年の子どもがほぼ自分のことに関係して相談してくるのが圧倒的に多い(子どもからの相談の67.4% : 122件)。あとは、2)中学生(同16.6% : 30件)、3)高校生や中卒後の子ども(同8.8% : 16件)、4)小学生低学年の子ども(同6.1% : 11件)、5)就学前の子ども(同0.6% : 1件)、となっている。

これらから見てくるアクセスの傾向では、小学生高学年の子どもの問題はおとなからも子ども本人からも相談が多いのに対して、中学生や就学前、小学生低学年の子どもに関する問題は、周辺のおとなを経由してオンブズパーソンに届けられるケースの割合が相当に高いといえる。いいかえれば、就学前や小学生低学年、中学生の子どもに関しては、保護者や教員・保育士などおとな側の子育てや教育にかかわる悩みや課題として、相談が多く寄せられている側面も認められる。

ただ、子どもの発達・成長段階から考えると、とくに中学生以降の子どもたちが自分自身でオンブズパーソンにアクセスしてくることもできるように、学校はじめさまざまな場での広報・啓発その他の取り組みが、今後さらに必要だと考えられる。

図1-5 第4年次の相談の中で擁護・救済その他の支援を必要としている子どもの内訳
(相談者別)

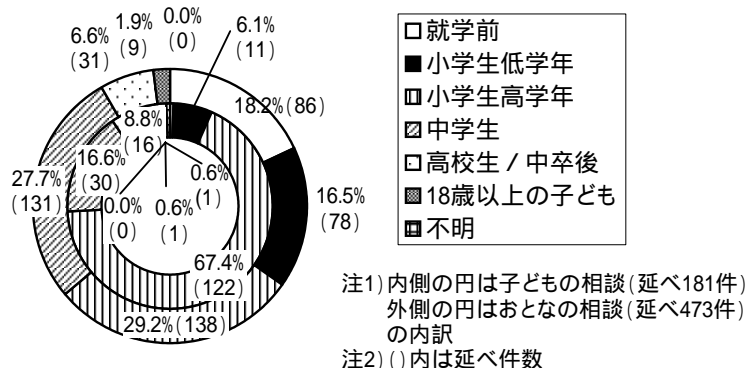
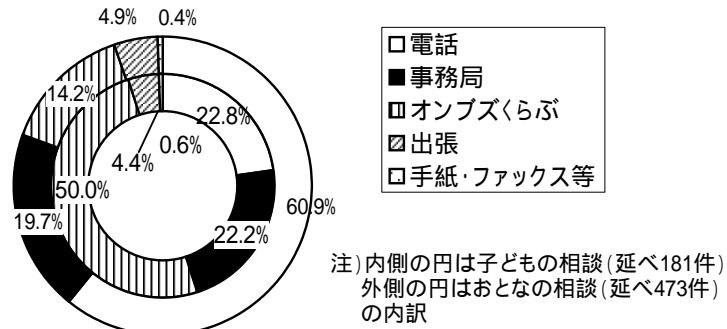


図1-6 第4年次相談受付の形態 (相談者別)



(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、外側の円はおとなからの相談で、それぞれ百分率で示して比較している。おとなからの相談では電話によるものもっとも多く、6割をやや超える。逆に子どもからの相談では電話によるものが2割程度で、直接の面談によるものが7割以上になっている。前年次と比べると、おとなではほぼ変化はないが、子どもでは電話による相談が1割程度減り、代わりに直接面談による相談が1割程度増加していた。

直接の面談がおとなよりも子どもで多いのは、一つには小学生の子どものケースでは親など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比較的多くあることと、もう一つには、とくに第4年次になってからは、子ども自身が直接オンブズパーソンや相談員との面談を希望するといったことも、比較的多く見られるようになってきたことが挙げられる。まる三年を経過して、オンブズパーソンなどの顔写真が入ったリーフレットや電話カードをとおして、オンブズパーソンの存在が子どもたちにとって、比較的身近なものになってきているとも思われる。

相談受付の形態について過去三カ年の変化をみると、寄せられる相談は年々増加している一方で、相談全体に占める電話相談は、第2年次で62.0%、第3年次で55.0%、第4年次で50.4%と、年々減少する傾向にあり、その分、直接の面談による相談が増え続けている。

また、子どもからの相談を受ける場所としては、図1-6に示すとおり、もっとも多かったのが「子どもオンブズくらぶ」(50%)で、次に事務局(22.2%)となっている。前年次は「子どもオンブズくらぶ」(29.1%)、「訪問」(25.4%)、事務局(11.2%)の順であったが、第4年次では、とくに「子どもオンブズくらぶ」の利用が増加しており、全体としてはオンブズパーソンが子どもたちの訪問を(「くらぶ」または事務局で)受けるというスタイルが7割を超えている。この点でも、子どもたちが次第にオンブズパーソンや相談員に興味や関心をもちはじめてくれているとも思われる。

ちなみに、「子どもオンブズくらぶ」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駅前のビルの一室だが、相談の中ではそれらも活用してリラックスした雰囲気や、とくに相談員に対してかなりフレンドリーに接してくる子どもたちの姿が多く見られるようになっている。また、「事務局」は市役所3階のオンブズパーソン事務局である。

子どもオンブズパーソンの相談活動は、子どもに寄り添い、子ども自身の課題整理や問題の打開・解決への取り組みを支援するというものであるから、自ずと子どもやその保護者と直接面談するなかで相談者への理解と受容に努めることが重要となる。このような子どもオンブズパーソンに固有な相談活動の手法が、上述の結果からすると、3年を経過して徐々に相談者に受け入れられ定着してきているとも考えられる。

(4) 相談内容の傾向と特徴

相談者から寄せられる相談の内容は、さまざまな問題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」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も語られたり、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」、というように4つほどの問題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、その時々の子どもの自身の状況や人間関係などによっても異なってくる。

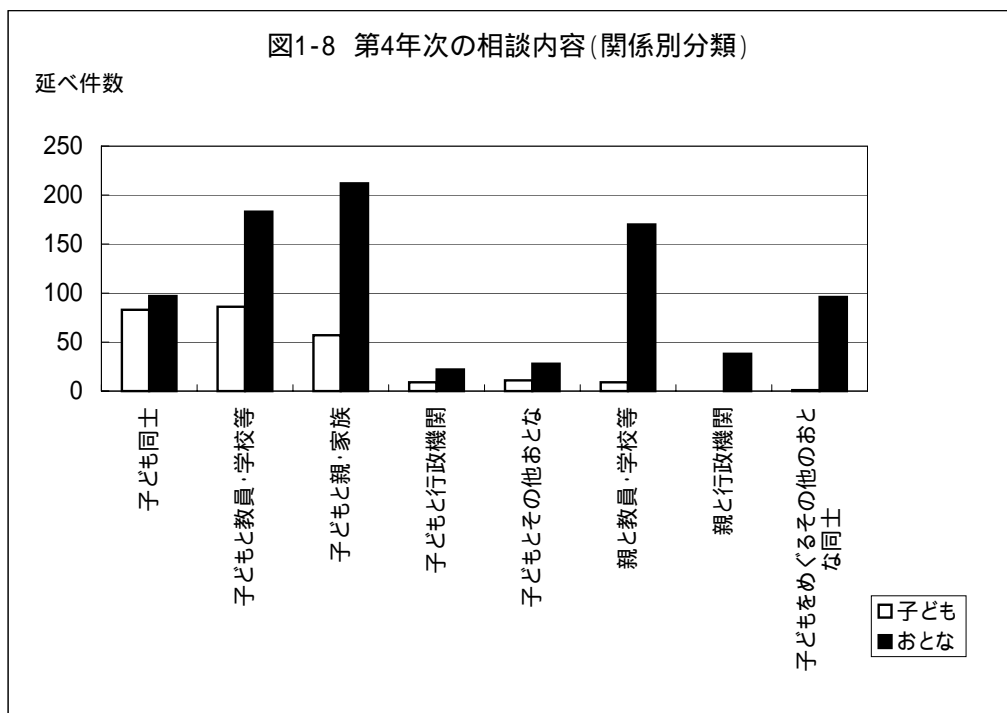
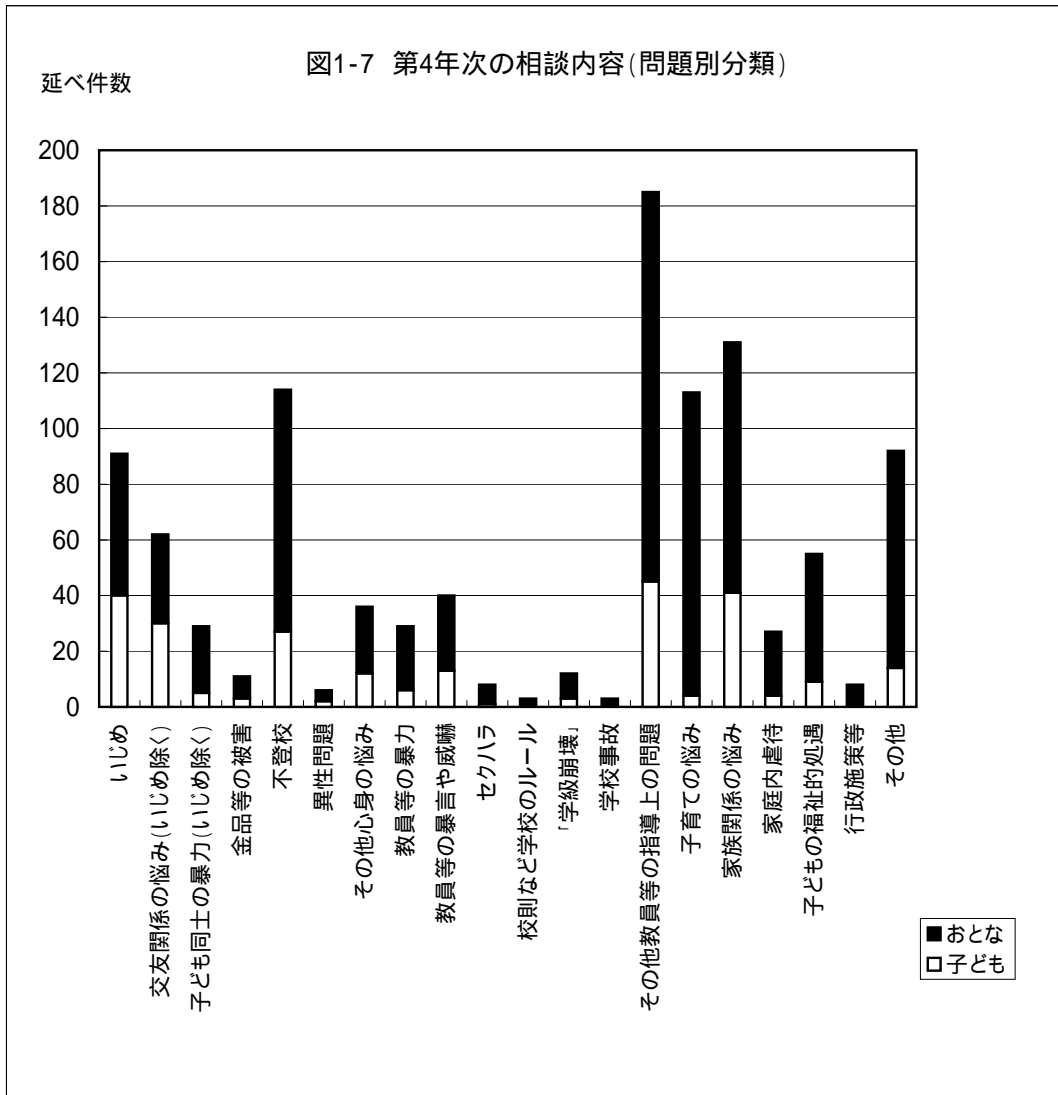
このように、相談者から寄せられる相談の内容は、複数の問題事項が複合的、または重層的に関連しあって構成されていることが少なくない。したがって、1回の相談を単一の問題事項だけで捉えて類型化してしまうと、相談者の訴える内容やその子どもが置かれている実情をゆがめて理解してしまうことにもなりかねない。

そこで、相談者の訴える内容や子どもが置かれている実情について、その傾向や特徴を可能なかぎり客観的に把握する統計処理として、二つの方法をとっている。一つは相談者が抱える問題別の分類、もう一つはその問題がどのような人間関係等から生じているかという関係別の分類である。

問題別分類：各回ごとの相談事項の統計処理に際しては、予め分類された20項目の問題事項の中から相談者の「主たる訴え」に該当する一つをチェックし、その他にも具体的な訴えの事項が認められる場合は、それを「副次的な訴え」として同じ20項目中から一つだけをチェックすることになっている。図1-7はそれらを問題別に合算してグラフ化したものである。このグラフには相談者の「主たる訴え」と「副次的な訴え」の両方が含まれており、記載されている延べ件数の合計は実際の相談受付延べ653件を上回ることになるが、どのような問題で相談が寄せられているかという実態に、より近い把握が可能になると思える。ただし、「副次的な訴え」は相談によっては明らかでない場合もあり、これが認められるケースは子どもの相談中55%、おとなの相談中68%になっている。これらはあくまで相談者自身の訴えにもとづくもので、その他に対応者(オンブズパーソンや相談員)から見た相談者のやや潜在的な訴えが認められる場合もあるが、これは図1-7には含まれていない。

関係別分類：相談者が抱える問題が子どもをとりまくどのような関係において生じているのかを見るために作成したのが、図1-8である。この関係別の分類でも、予め設定した8項目の中から問題を生み出している「主たる関係」の一つをチェックし、その他に「副次的な関係」が認められる場合は同じ8項目の中からさらに一つをチェックしている。いずれも相談者が訴える内容からチェックしたものである。図1-8はそれらを合算してグラフ化した。なお、「副次的な関係」が認められるケースは、子どもの相談中53%、おとなの相談では79%になる。これからすれば、子どもに比べおとなの相談の中では、やや複雑に交叉する人間関係の中での問題が、より多く伝えられてくる傾向にもある。

さて、あらためて図1-7を見ると、第4年次に受け付けた相談全体(延べ654件)の中で、



「教員等の指導上の問題」については、延べ 185 件の相談で取り上げられており、これが最も頻繁に訴えられていた事項となる。2 番目に「家族関係の悩み」が同 131 件、3 番目に「不登校」が同 114 件、4 番目に「子育ての悩み」が同 113 件、5 番目に「いじめ」が同 91 件、と続いている。

これらを子ども・おとなの相談者別で見直すと、すでに本節のリード文中で報告(表1-1 参照)したように、子どもの主訴では、1)「いじめ」(20.4 %)、2)「教員等の指導上の問題」(17.4 %)、3)「家族関係の悩み」(16.8 %)が上位 3 項となる。これに対しておとなの主たる訴えでは、1)「教員等の指導上の問題」(16.9 %)、2)「不登校」(12.9 %)、3)「家族関係の悩み」(10.6 %)が上位 3 項である。子どもでもおとなでも、「教員等の指導上の問題」と「家族関係の悩み」が一定の割合を占めている。

上述の問題別分類で見られる傾向は、図 1-8 の関係別分類でも読み取ることができる。子どもからの相談では、その問題をもたらしている関係の第 1 は、「子どもと教員・学校等」の関係(86 件)である。続いて第 2 が「子ども同士」の関係(83 件)、第 3 が「子どもと親・家族」の関係(57 件)となっている。親や家族との関係以上に、先生や学校などとの葛藤関係が、子ども間での葛藤関係とほぼ同じくらいに、子どもたちの中には見られる。

これに対しておとなからの相談では、問題をもたらしている関係の第 1 は「子どもと親・家族」の関係(212 件)、第 2 は「子どもと教員・学校等」の関係(183 件)、第 3 は「親と学校・教員等」の関係(170 件)となる。子どもの相談で 2 番目になっている「子ども同士」の関係は、おとなからの相談では 4 番目(97 件)になり、おとなからは子ども同士の葛藤関係はやや見えにくいものになっているともうかがえる。逆に、親と学校・教員との関係、つまり子どもを間に置いたおとな同士の葛藤関係が、おとなからの相談では相当認められる。これはおとなからの相談の一つの特徴となっているが、上述の子どもの先生との関係や子ども同士の関係にかかわる背景を構成しているものと考えられる。

(5) 相談への対応と相談者のようす

第 4 年次もオンブズパーソンの相談対応における原則をもとに、相談者や子ども自身のエンパワメントをより積極的に支援することをめざして相談活動が展開されてきた(*1)。

相談が継続されていく過程で相談者が希望して必要な場合は、次項に述べる調整活動に入るか、あるいは救済の申立てを受け付けて、調査を実施することになる。前年次までは、相談を経ずに当初から申立てが行われるようなケースも見られたが、第 4 年次では、申し立てられたケースはすべて何回かの相談を経た上で申立てが行われるようになっていた。第 4 年次では、受け付けられた相談 228 案件(延べ 654 件)のうち、調整活動や申立てになった案件は計 32 件で、相談案件全体の 14 %ほどになる。

このように相談を受け付けて対応していくプロセスでは、必要ならばオンブズパーソンの調整を希望したり、または申立てを行うことのできる立場が、相談者には保障されている。それが相談者の能動性や主体性をより高め、相談者自らによる打開や解決をつくりだ

すことにつながっていく。オンブズパーソンの相談活動はこういったアプローチをめざすものであるから、1回あたりの相談も相応の時間がかけられていた。

図1-9をみると、おとなからの相談1件に要する時間は30分以上が過半数で、1時間を越える相談も25%を占めている。それに対して子どもからの相談では、1時間を越える相談が65%を占めており、さらに90分以上は全体の40%を占めている。子どもからの相談では、「子どもオンブズクラブ」などで相談員が子どもと一緒にゲーム的な活動をしたりする中でコミュニケーションを深め、子どもの話に耳を傾けていくといった相談活動が多く展開されているためである。

以上のような相談のなかで、対応者(相談員等)が受け止めた相談者のようすは図1-10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、相談者のうち子どもでは92.8%が、おとなでは85.0%が、一定満足してその回の相談を終えている。相談者のようすが「不満足」と見られたものは子どもの相談では計0.6%、おとなの相談では3.8%となっており、「不明」は子ども2.8%、おとな1.7%となっている。

また、子どもからの相談では80.6%が次回に継続される相談となっており、おとなからの相談では62.8%になっている。いったん相談の入口に入ると、子どものほうがリピーターになりやすいともいえるだろう。

なお、図1-10の中の「報告的事項」(子ども3.9%、おとな9.5%)は、相談を継続するなかで解決が図られ一定期間を経た後、相談者からオンブズパーソンに寄せられた、「その後子どもは元気にしています」「子どもが卒業しました」などの内容である。

(6) 相談をととしての調整活動

受け付けた相談は228案件になるが、それらのなかでオンブズパーソンによる調整活動(*2)を開始したものは24案件であった。受け付けた相談案件のうち約1割で、調整活動が実施されたことになる。

表1-3に示すとおり三カ年で比較すると、受け付けた相談の案件数は年々増加してきているが、それに対する調整実施件数の比率は年々減少してきている。

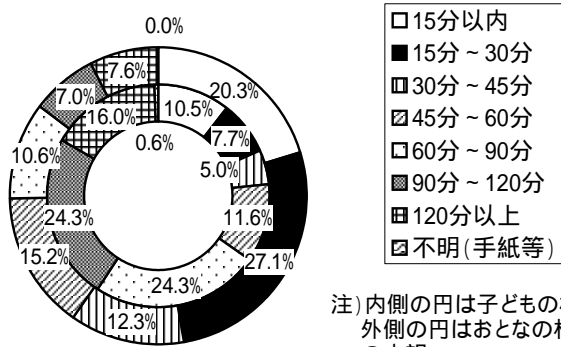
これはすでに述べたように、オンブズパーソンが受け付ける相談では、相談者や当事者の子どものできるだけ自分自身で問題の打開や解決に取り組めるよう、その個々のエンパワメントに、より重点をおいた相談対応に努めてきたことが考えられる。制度創設後4年間の活動の積み上げをとおして次第に、相談を継続することによって相談者や当事者の子ども自らが何らかの打開や解決をつくっていくケースが比較的多く見られるようになってきた、ということである。またこれは、どのケースでも相談の継続過程では相談者が選択可能な選択肢として調整や調査が常に用意されており、そのような制度上の

表1-3 3カ年の調整実施件数等

年次	調整実施件数	相談案件数	調整 / 相談
4	24件	228件	10.5%
3	22件	194件	11.3%
2	32件	167件	19.2%
1	-	92件	-

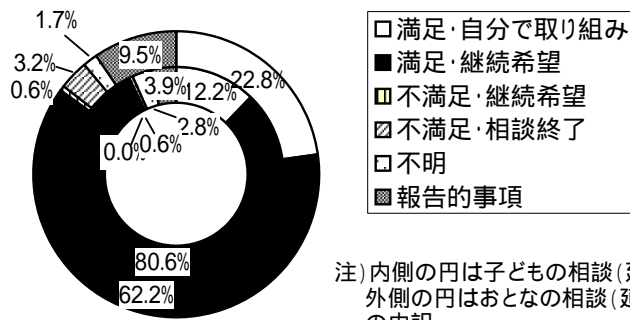
* 調整 / 相談は相談件数に占める調整実施件数の比率。第1年次(89.6~12)は調整実施件数の統計はとっていないので相談に含まれる。

図1-9 第4年次相談受付の所要時間(相談者別)



注) 内側の円は子どもの相談(延べ181件)
外側の円はおとなの相談(延べ473件)
の内訳

図1-10 第4年次相談で対応者からみた相談者の様子(相談者別)



注) 内側の円は子どもの相談(延べ181件)
外側の円はおとなの相談(延べ473件)
の内訳

効果の発揮としても考えられる。

なお、次節で述べるように、第4年次では継続相談を経て申立てによる調査を実施するケースがそれまでと比べるとやや多く見られた(*3)。調整案件の相対的な減少傾向は、他方で調査案件の微増傾向とも関連するところは認められる。

第4年次の調整活動の内容としては、大部分が学校や保育所(無認可も含む)にかかわるケースであった。すでに触れた相談事項の関係別分類でいえば、子どもと教員・職員、保護者と教員・職員、保護者と関係機関における関係調整が多く見られた。また、相談事項の問題別分類でいえば、不登校、体罰、その他教員等の指導上の問題、そして虐待などがあげられる。

注(第1章第1節)

*1 相談への対応では、個別化 - 傾聴 - 受容 - 自己決定というソーシャルワークのエンパワメント・アプローチが原則としてとられる。相談者の話に十分に耳を傾け、その心情を受容していくことを基本とする。またその中では問題の打開や解決に向けた課題整理が図られていく。子ども自身が担うことのできる課題もあれば、親、教員、その他の関係者等の取り組みを期待する課題もある。それらが一定整理されていけば問題の打開や解決に向けた選択肢も自ずとみえてくる。その段階で対応者(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、さらに問題の打開や解決に向けた道筋を相談者とともに探っていく。道筋が見えてくるなかでどんな選択をするかは、基本的に相談者の自己決定に委ねられる。

したがって、相談者に一方的な指示を与えたり解決法をあてがったりはしない、というのが原則となる。また、相談者が子どもであれおとなであれ、その要求を単に代行するといった対応もとらない。それらは、相談者や子どもに「あなたには何もできない」というメッセージを送ることにもなり、エンパワメントにつながるからである。当事者自らの打開や解決に向けた具体的な動きを支援していくことが原則である。

*2 調整活動とは、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)に努めること、また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にあたることであり、それらをとおして相互の関係のつくり直しを支援したり、また関係機関をコーディネートしたりする活動である。この調整活動は、相談が複数回にわたって継続される中で、相談者自身が打開や解決に向かう選択として希望する場合、実施される。

したがって調整活動は、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やや異なり、相談者の意向をもとに、また関係機関・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開始される。ほとんどの場合、この活動の後半過程で相談者または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打開や解決が図られ、そして調整活動は終了する。

*3 ただし、申立てを受けて審査の結果、申立人の意向を確認して調査不実施とし、調整活動をとおして打開や解決を図るケースもあった(本章第2節参照)。また、逆に調整活動から申立てに至り、調査を実施するケースもまれにみられる。

2. 延べ148件の調査活動

第4年次(2002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8件であった。申立て事項の審査の結果、うち4件は調整活動による対処が適切なものと判断されたため調査不実施として調整活動を実施し、残る4件について条例にもとづく調査(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2件について実施した。

第4年次では、これらの6案件について、延べ148件の調査を実施した(表1-2)。前年次(7案件、延べ96件)と比べ調査の延べ件数は54%増になっていた。

表1-2 申立案件・自己発意案件の処理状況(1999.6～2003.3)

* 案件番号	調査開始等	関係機関への条例上の対処	調査回数	備考
1 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)	公開
2 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)	(33)	公開
3 1999年申立第3号	99.6受付	調査不実施・調整処理	-	-
4 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)	公開
5 1999年申立第4号	99.9	02.2結果通知(市教育委員会)	(9)	公開
6 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)	公開
7 2000年申立第2号	00.5	01.10調査打ち切り・結果通知(教育委員会)	(13)	非公開
8 2000年発意第1号	00.11	00.11勧告(教育委員会・当該学校) - 継続 02.12調査打ち切り	(15)	非公開
9 2000年申立第3号	00.12	02.3意見表明(教育委員会)	(12)	公開
10 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)	公開
11 2001年申立第2号	01.7	01.8是正等申入(教育委員会) - 経過観察 02.12調査打ち切り	(38)	非公開
12 2001年発意第1号	01.12	02.3第3年次報告書第3章で報告 02.12調査打ち切り	(1)	公開
13 2002年申立第1号	02.4.15	02.8調査打ち切り	5	非公開
14 2002年申立第2号	02.3.26	03.3結果通知(市教育委員会・市保健福祉部・当該学校)	23	公開
15 2002年申立第3号	02.4受付	調査不実施・調整実施	-	-
16 2002年申立第4号	02.4受付	調査不実施・調整実施	-	-
17 2002年申立第5号	02.4受付	調査不実施・調整実施	-	-
18 2002年申立第6号	02.6.3	02.8.15～申立第8号と一体的に扱い対処	3	公開
19 2002年発意第1号	02.6.24	02.8.24勧告(教育委員会)	64	公開
20 2002年申立第7号	02.7受付	調査不実施・調整処理	-	-
21 2002年申立第8号	02.8.15	02.9.17是正等要望(当該施設) 02.11意見表明(保健福祉部) 02.11結果通知(県民生活部監査指導課) 03.3是正等要望(当該施設設置者) 03.3意見表明(保健福祉部)	28	公開
22 2002年発意第2号	02.9.18	02.10.31意見表明(教育委員会)	25	公開

注)上の表中*欄の太字番号は、第4年次に調査実施または調査打ち切りとしたケースを示す。
調査回数は第4年次に実施した聴き取り調査の回数。ただし、()は前年次までの聴き取り調査の回数。
備考欄では、「非公開」は個人情報保護等による非公開。「公開」は年次報告書への掲載その他による公開(部分公開、全文公開の両方を含む)。

なお、これらのほかに第4年次では、前年次から継続されていた3案件について、いずれも調査打ち切りの処理をした。

(1) 第4年次に主要な処理を終えた調査案件

主要な処理を終えた案件とは、主要な調査をおおむね第4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(*4)、条例上の対処を行った案件である。

ただし、第4年次中に主要な調査を終え、勧告その他の条例上の対処の一部が第5年次当初(3月末日まで)にずれ込んだものもある。それらも含め表1-2に掲載している。

第4年次では、調査を実施した6案件のいずれについても、それぞれの主要な処理は第4年次中に、または第5年次当初に終えている。そのそれぞれの「調査開始の時期」および「主たる関係機関への対処」については表1-2に記載のとおりであるが、それぞれのケースの概要について以下に述べる。

なお、それぞれの案件で実施した勧告・意見表明その他の条例上の対処のうち、公開可能な内容については次の第2章に掲載する。

2002年申立第1号(非公開)

本件は高校生の子ども本人から申し立てられた。申立て事項の趣旨は、申立人が希望する高校転学に関して、当該子ども(申立人)の権利と利益が損なわれるような状態に置かれているとのものであった。この申立て事項を審査した結果、オンブズパーソンは調査相当と判断し、本件にもっとも関係しうる市の機関として、市教育委員会に調査実施を通知し、必要な関係機関等(当該県立高校を含む)からの聴き取り調査を実施した。

調査を実施する中では、転学の扱いについては県の関係機関(当該県立高校)において法令等にもとづく対処がなされていたと判断されるところであり、さらに調査を継続するか否かについて、あらためて申立人の意向も聴取して検討することとなった。

その結果、オンブズパーソンは条例施行規則第13条第3項の規定(オンブズパーソン会議の全会一致により調査の中止または打ち切りを決することができる)により、本件調査の打ち切りを決定し、この旨申立人および市教育委員会に通知した。

なお、本件については、当該子どもの個人情報保護の観点から、以上に報告したほかには非公開の扱いとする。

2002年申立第2号(主文のみ公開)

本件は、中学生の子ども本人から申し立てられた。申立人が申し立てた事項の趣旨は、県および市の福祉機関その他の関係機関が当該子ども(申立人)の意見を十分に聴取することなく、また当該子どもへの説明も十分に行わないまま、当該子どもの児童福祉施設への

措置をその家庭事情を理由に一方的に行おうとして、当該子ども(申立人)の権利と利益が著しく損なわれている、というものであった。

この申立て事項を審査した結果、オンブズパーソンは調査相当と判断し、本件に関係する市の機関として市教育委員会および市福祉事務所に調査実施を通知し、関係機関等からの聴き取り調査を実施した。

調査を実施する中では、当該子どもが置かれている現状は福祉的措置を受けることが必要なものと判断されたが、それを行うに際して、子どもの意見表明・参加の権利や教育への権利をはじめ、子どもの最善の利益原則が関係機関において十分に尊重されているとはいえない状況も認められた。

そこで、オンブズパーソンは当該子どもの児童福祉施設への措置に関して、当該子どもが必要とする情報を収集して提供するとともに、また当該子どもの意見を可能なかぎり聴取して関係機関に代弁することに努めた。これらをとおして、当該子どもの利益にかなう方法と当該子どもの意思決定等により、その福祉的措置がとられることとなった。

これらの調査経過を踏まえ、本件においてみられた子どもの意見表明・参加の権利等にかかわる教訓が今後に生かされるよう、オンブズパーソンは市教育委員会および市福祉事務所に対して本件調査の結果および判断についての「結果通知」(条例第 16 条第 2 項)を 2003 年 3 月に行った(県西宮子どもセンターについても、その後に必要な通知を行うこととした)。

なお、本件については、今後に生かすべき教訓事項が認められることから、「結果通知」本文については第 2 章に掲載し、その他は個人情報保護の観点から非公開とする。

2002年申立第 6 号・第 8 号(全文公開)

本件は、第 6 号は第三者市民から、第 8 号は当事者の保護者複数名から、それぞれ申し立てられた。申立て事項の趣旨は、いずれにおいても兵庫県が認可する市内の民間保育所(以下「当該保育園」とする)の保育に関して、子どもへの「虐待」あるいは「不適切な保育」が危惧・懸念される状況にあり、保護者が安心できる状態の速やかな回復を求める、というものであった。

この申立て事項をそれぞれに審査した結果、オンブズパーソンはそれぞれの申立てについて調査相当と判断し、本件に関係する市の機関として市保健福祉部に調査実施を通知し、関係機関等からの聴き取り調査および必要な文献調査を実施した。当初、第 6 号についての調査を実施したが、その後第 8 号の申立てを受けるとなり、その時点で両者を一体的に扱い対処することとした。

条例はオンブズパーソンの調査等に対する積極的な協力援助義務を市の機関には課している(第 8 条、第 12 条第 1 項、第 15 条第 3 項)が、市の機関以外については、オンブズパーソンが調査に際して「資料の提出、説明その他の必要な協力を求めることができる。」(第 12 条第 2 項)と定めるほかにはとくに義務規定を設けていない。そこで、本件では市の関

係機関(市保健福祉部)のほかでは、当該保育園の設置者・施設長・職員・保護者に任意の協力を求め、調査を実施することとなった。

調査の当初段階では当該保育園の設置者(社会福祉法人)からは必要な協力が得にくい状況もみられ、本件で申し立てられた事項のすべてを的確に把握することは困難であった。しかし把握できた内容からみれば、児童虐待防止法に抵触するまでの事態とは判断できないものの、厚生労働省「保育所保育指針」に反するような「子どもへの不適切なかかわり(チャイルド・マルトリートメント)」は感じられるところであった。また、それらに関係して保護者が抱いている具体的な危惧や懸念に対して、法令等によって児童福祉施設に課せられている説明責任および苦情解決責任、さらに情報公開の責任が、当該保育園においてほとんど果たされていない状態が認められた。

これらの調査結果にもとづき、オンブズパーソンは当該保育園長に是正等の要望(条例第 16 条第 1 項)を実施し(2002 年 9 月 17 日付)、とくに保護者に対する説明責任および苦情解決責任の速やかな遂行を求めた。しかし、その後も改善が見られないことから調査を継続し、当該保育園への行政指導について市保健福祉部に意見表明(条例第 15 条第 2 項)を実施する(同 11 月 8 日付)とともに、当該施設の認可権をもつ県の機関(県民生活部監査指導課)に対しても同日付で結果通知(条例第 16 条第 2 項)を行った。

これらの経過の中で、2002 年 11 月末頃より、当該保育園による保護者への説明責任および苦情解決責任その他の改善努力が一定なされようとする状況がみられるようになった。オンブズパーソンはそれらの取り組みを一定期間見守った上で、翌年 2 月段階では当該保育園の改善状況等について、あらためて調査することとした。これは、当該保育園に子どもを預ける全保護者と当該保育園のフルタイム職員全員を対象としたアンケート調査の実施により、当該施設の現状についての第三者評価を行うものであった。

この調査の結果にもとづいて 2003 年 3 月、オンブズパーソンは当該施設の設置者たる法人役員全員に対して是正等の要望を実施し、また市保健福祉部に対しても意見表明を実施した。

以上に述べた条例上の対処に関する書面は第 2 章に掲載する。また、本件については、上述の対処の後もさらに状況を見守る必要があると判断されることから調査終結を保留し、第 5 年次に継続するものとした。

2002年発意第 1 号(全文公開)

本件は条例第 11 条第 3 項により、オンブズパーソンが自己発意により調査を実施したものである。自己発意の対象となった独自入手情報は、2002 年 6 月 12 日から 13 日にかけての新聞報道と、その前後から寄せられていた匿名による相談とによるものであった。それらを要約するとオンブズパーソンが入手した独自情報の内容は次のことであった。

2002 年 6 月 3 日から 8 日まで兵庫県青垣町「丹波少年自然の家」にて実施された市立多田東小学校(以下「当該学校」という)5 年生全 4 学級の自然学校実施中の入浴指導におい

て、相当数に上る男子児童が罰として施設内廊下を全裸で走らされたり立たされたりした。また、この問題に関する新聞報道の中では、子どもたちへの人権侵害の事実をほぼ認める当該学校長のコメントもみられた。

これについてオンブズパーソンは検討した結果、オンブズパーソンの職務事項(条例第6条)の第1号(子どもの人権救済に関すること)、第2号(子どもの人権擁護および人権侵害の防止に関すること)、第3号(子どもの人権擁護のための制度改善の提言に関すること)に該当するものと判断し、調査の実施を決定した。条例規定にもとづく調査実施の通知は市教育委員会および当該学校長に対して6月13日付で行った。

調査を実施した結果、男子児童の入浴指導に際して、当該学校が自然学校の期間中だけ雇用した指導補助員の一人(男子学生アルバイト)により、延べ20人を超える男子児童が2回にわたって宿舎内廊下を全裸で走らされ、また10人以上が廊下に全裸もしくは下着姿で立たされていた。それは入浴のルールを守らなかったといったことを理由に、入浴待ちの男女児童等が相当数いる中で強いられたものであった。

さらに関係する事実経過および事実関係を調査・分析した結果、オンブズパーソンは次のことから、子どもたちに対する重大な人権侵害行為があったと判断した。

第一。衆目の十分に注がれる施設内を子どもたちに全裸のまま走る(立つ)ことを命令して、それを無理やりに実行させたという人権侵害行為(教育法上も決して容認されない子どもを辱める罰＝「贖罪の罰」)であり、子どもの名誉権や人格権(憲法第13条)を明らかに侵害する行為である。

第二。教育の営みにおいて罰を与えてはならない種類のルールで、一方的に罰を与えたという点、とりわけ子どもの参加・参画や主体・能動による体験的な学びを重視する自然学校の趣旨や目的に反して、子どもたちの学習機会と学習権とを一方的に奪うという意味での権利侵害行為である。

第三。上の第一の「贖罪の罰」を連帯責任の名のもとに連帯罰として、子どもたちに強制するという人権侵害行為である。連帯罰という手法は、集団内での相互の監視や規制を強めさせることで集団を管理し操作しようとするものであって、そのために集団内の相互不信をあい、少数者への差別やいじめを助長することにもなり、教育の目的に著しく反する行為である。この問題はさらに子どもたち同士の葛藤関係を直後に引き起こすことにもなり、その対応の不適切さにおいては当該学校教員側からも子どもへの人権侵害が行為される結果にもなっていたと考えられる。

これらは総じて、子どもの権利条約が定める「子どもの性的虐待からの保護」(34条)、「子どもの非人道的な取扱いからの保護」(37条)に明らかに反するものであり、その違反行為が学校の教育活動の中で行われたところに問題の重大性が認められた。すなわち、「締約国は、学校の規律が人間の尊厳に適合する方法で、及びこの条約に従って運用されることを確保するためのすべての適切な措置をとる」(子どもの権利条約28条2項)と定められた子どもの教育への権利が、ほとんど考慮されていなかったという現状が認められる。

本件の調査においては、オンブズパーソンは当該学校 5 年生の全保護者に調査実施と協力依頼の書面を配布(6 月 18 日)し、子どもや保護者からの任意の協力を得て調査をすすめた。そのなかでは当該学校 5 年生 4 学級のうち了解が得られた 3 学級の保護者懇談会(6 月 25 日)、ならびに当該学校が 5 年生全保護者を対象に開催した説明会(6 月 28 日)に傍聴参加し、また 2 学級には学級訪問して子どもたちと交流し、希望する子どもたちからの聴き取り調査を実施した(7 月 2 日)。また、他方で当該学校の学校長、当該学年教員、当該の指導補助員、市教育委員会関係者などからの聴き取り調査を実施した。

さらに、これらにもとづいて、当該学校の全教員を対象にした調査結果報告と意見交換の機会をもち(7 月 16 日)、当該学年保護者対象にも同様の機会を設け(7 月 18 日)、さらに市教育長はじめ本件に関係する教育委員会担当者とも報告と意見交換の機会をもった(7 月 22 日)。

以上の調査の経過をとおして、オンブズパーソンが本件における子どもへの人権侵害として把握した上述の三点については、おおむねのところは市教育委員会および当該学校においても認識されるところとなった。しかし 1 学期末段階においても、深刻な人権侵害を受けた子どもたちに対するケアや教育的かかわりは十分に図られているとはいえず、また問題事象が発生した原因等の究明とそれにもとづく再発防止策の確立も、いまだ十分になされているとはいえない状態であった。とりわけ子どもの傷つきからの回復を支援する取り組みはもっとも重要な課題であり、また本件により学校への不信を深めている保護者に対して適切な説明責任を果たし信頼関係を回復するためにも、原因究明と再発防止策は同様に重要な課題といえた。これら二つの残された課題について、夏季休業中から 2 学期にかけての取り組みが市教育委員会と当該学校には強く求められるところであった。

以上にもとづいて、オンブズパーソンは市教育委員会および当該学校のその後の対応経過等も見守りつつ、それらも踏まえて 8 月 26 日付で、市教育委員会に対して勧告(条例第 15 条第 1 項)を実施し、あわせてこの勧告に関する措置報告を求めた。その勧告事項は、上記 2 点についての速やかな対応を求めるものであった。またオンブズパーソンは、当該学校 5 年生全保護者に対しても、9 月 3 日付で「オンブズパーソンが実施した『勧告』に関する報告」を書面で配布し報告した。

その後、市教育委員会からの措置報告は 9 月 10 日付と 10 月 3 日付の 2 回にわたってオンブズパーソンに提出された。それらによれば、子どもたちに対するケアや教育的かかわりについては当該学校の取り組みとして夏季休業中から 9 月当初にかけて、具体的な対応努力がなされてきたものといえる。また、原因究明と再発防止策については、市教育委員会の今後の自然学校実施に向けた改善計画として一定内容が認められるところであった。オンブズパーソンはこれらを受けて、市教育委員会・当該学校が保護者や子どもの不安や不信を払拭できるだけの最終的な報告その他の対応に努め、その説明責任等が適切に果たされるよう、市教育委員会に対してあらためて要請し、本件調査をひとまずは終えることとした。

なお、本件は当初段階から新聞報道されるなどして社会的な関心の高い問題であることを踏まえ、オンブズパーソンは市教育委員会からの1回目の措置報告を受けた後、オンブズパーソンの勧告(全文写し)とそれに対する措置報告(概要)、9月3日付当該学校5年生保護者宛報告について、川西市役所記者クラブに書面をもって公表した。

また、同様の観点から、本件で実施した条例上の対処に関する書面等については、可能な限り一般にも公表して今後の教訓としていくことが、子どもの最善の利益および公共の利益にかなうものと考えるところであり、これを第二章と、また巻末資料編においても掲載する。

2002年発意第2号(全文公開)

本件は条例第11条第3項により、オンブズパーソンが自己の発意により調査を実施したものである。自己発意の対象となった独自入手情報は、2002年9月13日から14日にかけての新聞報道と、それに関係する裏づけとしてオンブズパーソンが関係者から収集した情報とによるものであった。そのうち神戸新聞9月13日付夕刊は次のように報道した。他紙報道およびオンブズパーソンが関係者から収集した情報もほぼ同様のものであった。

川西市立中学校で、赤く染めていた2年生の女子生徒(14)の髪を、教諭が市販の染毛剤で黒く染め直した結果、薬品アレルギーで全治1週間の接触性皮膚炎を発症していたことが13日、分かった。「安全性への配慮を怠った」という保護者の抗議を受け、学校はこれまで続けていた学校内での髪染めをやめることにし、校長が生徒本人に謝罪した。/また、保護者から相談を受けた大阪のNPO法人「子どものための民間教育委員会」は同日、同市教育委員会に、この件や過去の体罰問題についての情報公開を請求した。/学校や保護者らによると、生徒の髪の色が夏休みから変色していたため、担任教諭が新学期に向けて黒くするように指導。生徒は同様に髪を染めていた友人とともに学校で髪を染め直すことに同意し、担任が保護者の了解を得た上、今月3日、別の女性教諭が市販の染毛剤で染めた。しかし、翌4日、女子生徒は顔や手足をはじめ全身に皮膚炎を発症、髪染めの当日、保護者が担任に「地肌に薬品が接触しないように」などと手紙で注意を伝えていたが、女性教諭には知らされていなかったという。/校長は「学校の知識不足で、生徒にかわいそうなことをした。今後、髪染めは保護者の責任でお願いする」としている。(末尾略)

独自入手情報についてオンブズパーソンは検討した結果、次のことから、それらの情報はオンブズパーソンの職務事項(条例第6条)の第1号(子どもの人権救済)および第2号(子どもの人権擁護・人権侵害防止)に該当するものと判断した。

一つに、本件は校則に関する生徒指導上の問題とともに、学校事故の要素が認められるものであり、当該学校には被害者たる当該の子どもと保護者への謝罪のみならず、問題発生状況および再発防止策等に関して、子どもの最善の利益を図る観点からの究明と説明

の責任遂行が求められる状況にある。二つに、学校側が謝罪の努力を一定果たそうとしたことはうかがえるが、本件が新聞やテレビで報道されるなかで(一般の保護者・生徒の中に風説・風評が流れる現状もみられ)、学校側が必要な一連の対応を実行していくことがやや困難な状況も感じられる。三つに、このようななか、当該学校はじめ関係機関や関係者には、とくに当該子どもその他関係する子どもたちが現在と今後の学校生活を安心して過ごせるよう、子どもの人権を擁護しその最善の利益を図る特段の配慮が求められる。

これらの判断をもとに、とくに「接触性皮膚炎の発症」という事後の経過において、子どもが安心して学校生活を過ごすことのできる状態の回復・確保を図る観点からも、オンブズパーソンは調査実施を決定した。条例規定にもとづく調査実施の通知は、市教育委員会および当該学校長に対して9月18日付で行った。

本件に必要な調査として、オンブズパーソンは次の3点を考えた。第一に、当該学校の教員が生徒の髪を黒く染めることは、当該の生徒と保護者の同意のもとで行われたとのことであるが、これに関する事実経過等を明らかにするための調査。第二に、本件において問題となっている接触性皮膚炎の発症は、当該学校教員において予見しうるものであったか否か、また、その発症を回避することが可能であったか否かを中心に本件における問題性を検討するための調査。第三に、本件の問題に関して当該学校長は当該生徒に謝罪し、かつ今後学校で生徒の髪を黒く染めることは行わない旨を表明していたが、それらを含め当該学校が子どもの人権を尊重し確保するために必要な再発防止策その他に関する調査。

以上にもとづいて、本件調査を実施した。調査では、当該子どもの保護者の代理人となったNPO「子どものための民間教育委員会」にも積極的な協力を求め、当該保護者、代理人、当該子どもから聴き取り調査を実施し、また当該学校の学校長はじめ関係教員、市教育委員会関係者からも聴き取り調査を実施した。

調査を実施した結果、上述の第一から第三に対応していえば、第一に、染毛は当該の生徒と保護者の同意のもとで行われていたと客観的には理解されるものであった。第二に、少なくとも当該学校が染毛剤使用に際して子どもの健康・安全についての注意を怠っていなければ、本件事故は回避できた可能性が高いといえた。とくに、当該子どもの頭髪を校則違反と判断するに際して、および当該子どもの染毛を実施するに際して、子どもの意見表明・参加の権利を十分に尊重していなかったことに大きな問題が認められた。

そして第三に、当該の子ども・保護者に対する謝罪と再発防止策の重点(今後学校では染毛剤を使用しないなど)については、すでに当該学校の改善努力が認められるものであった。とくに当該の子どもその他の子どもたちにおいては、日常の学校生活を回復しつつある現状が見受けられた。ただし、染毛剤が及ぼす子どもの健康被害についての認識は学校関係者全体としては必ずしも十分とはいえないし、また他校でも類似の事故が今後発生することも懸念された。さらに、本件の背景的もしくは派生的な課題として、学校における生徒の頭髪規制における子どもの人権尊重の課題や、また学校の職務責任と家庭の養育責任との関係をめぐる課題も感じられた。そして本件では、当該保護者その他の保護者と学

校との信頼回復を今後を図る課題も認められた。

これらにもとづいてオンブズパーソンは、市教育委員会には当該学校に対する必要適切な指導助言に努めるとともに、本件の背景等として考えられる「校則をめぐる教育指導上の課題」について、あらためて本市の現状を把握し、その検討にもとづく教育指導の方向性を適切に指し示していく役割があらためて求められるものと判断した。

以上により、オンブズパーソンは市教育委員会に対して、10月31日付で意見表明(条例第15条第2項)を実施し、あわせて、この意見表明に関する措置報告を請求した。

その後、市教育委員会の措置報告は12月9日付でオンブズパーソンに提出された。それによれば、同日付で教育委員会管下のすべての学校園に対して、教育長通知「園児・児童・生徒の安全確保について(通知)」が行われた。学校園での子どもに対する染毛剤の使用を子どもの健康・安全の観点から明確に禁止するものであり、また子どもの人権を大切にしたい指導の充実などを求める内容となっていた(第2章参照)。また、事後経過として、被害を受けた当該子どもは元気に学校生活を過ごしているとのことが確認された。

そこで、オンブズパーソンは以上をもって本件の調査をすべて終結させることとした。

なお、オンブズパーソンは11月1日付で本件の意見表明と同別紙を川西市役所記者クラブに公表した。本件が当初段階から新聞報道されるなどして社会的な性質をもつものとなっていたためである。同様の観点から、本件で実施した条例上の対処に関する書面等については、可能なかぎり一般にも公表して今後の教訓としていくことが、子どもの最善の利益および公共の利益にかなうものと考えるところであり、これを第二章と、また巻末資料編においても掲載する。

(2) 調査は実施せず調整活動で対処した申立て案件

第4年次では、4件の申立てについて条例に定める審査の結果、調査不実施とし申立人との相談を継続して調整活動を実施した。うち1件については第4年次内で解決を得て調整活動を終了した。残る3件については一定進捗をみたが、調整活動の終了は保留されている。

2002年申立第3号・第4号・第5号

これらはいずれも子どもの不登校に関係して、保護者から申し立てられたものである。しかし次のことから、オンブズパーソンはこれらの申立てに係る調査を不実施と決定した。

一つには当該子どもからの聴き取り調査がやや困難な状況であったこと、二つには申立人からは匿名の扱いが求められていたが、申立て事項の性質から匿名扱いでの調査になれば申し立てられた問題が一般化されることになり、条例第6条第1項および第2項の「解釈と運用」に示されている「個別具体の子どもの人権救済・擁護」の活動としての調査が成り立ちにくいと判断されたためである。

そこで、条例第6条第2号の「一般の子どもの人権侵害の予防」、同第3号の「子ども

の人権擁護のための制度改善等の提言」に関するオンブズパーソンの職務として、相談の一環である調整活動において可能なかぎりの対応を図ることとした。具体的には相談者と市教育委員会担当者との対話をオンブズパーソンが斡旋し、それを重ねるなかで申し立てられていた事項に関する今後の改善が図られるよう期待するものとなった。

また、この申立ておよび相談・調整の主たる課題事項となった、不登校の現状にある子どもたちへの公的な支援のあり方については、オンブズパーソンは本報告書の第三章でも可能なかぎり取り上げ、市教育委員会の今後の取り組みを促し、その後においてもモニタリングなどの対応にあたるものとする。

2002年申立第7号

本件は、学校での不適切な教員の指導について当該の子どもと保護者から申し立てられたものである。

が、申立て事項の審査をオンブズパーソンが行う間に、当該学校の積極的な対応等により、申立人との間で建設的な対話が始まるようになった。オンブズパーソンは申立人と当該学校長の意向を確認し、独自の判断として調査不実施を決定した。

その直後より相談の一環としての調整活動をすすめた結果、双方の対話の深まるなかで当該子どもに対する学校側のあらためての謝罪、理解と受容が図られることとなり、問題の解決が図られた。

(3) 第4年次において調査打ち切りとした調査案件

第4年次では、前年次から継続していた3案件について、調査打ち切りを決定し、それぞれの案件を処理した。

2000年発意第1号・2001年申立第2号

これらについては、いずれも第6回オンブズパーソン会議(10月24日開催)において、条例施行規則第13条第3号(「オンブズパーソン会議において、全会一致で調査の継続が相当でない」とされた場合)により、調査を打ち切ることとした。

2000年発意第1号は、同年11月10日付で調査実施を通知し、11月30日付で教育長・当該学校長に勧告を実施し、12月5日付で教育長および当該学校長からの措置報告を受理したものである。

また、2001年申立第2号は、同年7月30日付で申立て受理、8月3日付で調査実施を通知、8月30日付で教育長宛に是正等申入書提出、8月31日付で当該学校長に処理通知したものである。

これら2案件は上述のとおり条例上の対処を一定行い、その後は経過観察としてきたものであるが、いずれも当該の子どもが当該学校をすでに卒業したことから、調査打ち切りを決定し、2002年12月12日付でその旨を市教育委員会および申立人に通知した。

2001年発意第1号

本件は、所謂「学級崩壊」状況に関する調整活動の後、それまでにオンブズパーソンが扱った同様のケースをも参照しながら、「学級崩壊」といわれる状況についての主として文献調査を実施し、「学級崩壊」にかかわるオンブズパーソンとしての理解と認識、今後に必要な対応のあり方等について、市教育委員会に意見表明等を予定したものであった。したがって、表 1-2 に掲載のとおり、本件に係る聴き取り調査は 1 回を実施したのみで、主として文献調査を行ってきた。

その後、2002 年 1 月から 3 月の間に 2001 年(第 3 年次)の条例運営に関する報告(子どもオンブズ・レポート 2001)を執筆・作成するに際して、その第 3 章第 3 節(70 ~ 81 頁)において、他の類似ケースをも含めたやや一般化した内容をもって「学級崩壊」について取り上げることとなった。

これは当初に予定していた意見表明等ではないが、条例上の定めによる市長への報告と一般への公表を行うものであることから、これをもって一旦は本件調査を終結させることが相当なものと判断し、上記 の案件と同様に、オンブズパーソン会議において調査打ち切りを決定し、2002 年 12 月 12 日付でその旨を市教育委員会に通知した。

注(第1章第2節)

*4 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関係機関に求めるものであり、是正等申入はそれを書面のみで行うもの。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で行うもの。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る場合、これを書面にて行うもの。

3. 広報・啓発と予防的活動

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は、条例第 21 条により、市の機関の役割として課せられている。

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 号で「(個別具体の)子どもの人権の擁護」および「(一般の子どもの)人権侵害の防止に関すること」を定めており、とくに後者の一般の子どもに対する予防的活動の一環としては、オンブズパーソン自身による広報・啓発等の取り組みも求めている。

第 4 年次においても、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 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	4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	-	20,000	市教委・福祉事務所等
	電話カード(同上)	17,000	13,000	13,000	20,000	市教委・福祉事務所等
一般市民等	市広報紙(年1回)	68,000	68,000	68,000	68,000	広報広聴課
	市広報紙人権特集号(同上)	68,000	68,000	68,000	68,000	人権推進課
	市人権デー街頭啓発ビラ(同上)	2,000	2,000	-	-	人権推進課
	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	2,500	市教委・福祉事務所等
	子どもの人権オンブズパーソンハンドブック	1,000	200	-	1,000	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。

表 1-3 に記載のうちリーフレットや電話カードには、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、オンブズパーソンにつながるフリーダイヤルとともにオンブズパーソン・相談員の顔写真も記載されている。これらは他の広報ツールと異なり、大部分は学校等で直接子どもたちに届け、また子どもたちから親に届けられるものであり、それらの配布自体がひろく一般の子どもにかかわる予防的活動と位置付けられる。

第 4 年次では、無認可保育所など配布対象の拡大にも努めてきた。その結果、市内の公立保育所、公立幼稚園、小中学校・養護学校、県立高校のほか、市内の私立幼稚園(8)や民間保育所(認可 1・無認可 16)にも配布し、また、公民館など公共施設でも来館者の持ち帰り用として置かれている。

他方、よりひろく市民等を対象とした広報としては、市広報紙や同人権特集号などでオ

ンズパーソンの活動を知らせるよう努めてきた。ただし第4年次は、表1-3中の街頭啓発ビラや「子どもオンズクラブ通信」は配布していない(子どもの人権に関する幅広い内容で広報された)。また、「子どもオンズクラブ通信」は、「オンズパーソンと語る会」(第1年次から第4年次の3月まで毎月第三木曜日に開催)の様子を伝えるためのものではあったが、相談や調査のケースが増加する中でケース対応を優先する観点から第4年次の4月からは「語る会」を休会としたため、発行していない。

年次報告書は、第3年次の年次報告書「子どもオンズ・レポート2001」約1300冊を市内の小中学校・養護学校・幼稚園・保育所等の職員、市の行政職員、議員等を対象に配布し、それぞれの研修等の機会に積極的に活用してもらえよう要請してきた。また、残り約1200冊については、8月に川西市で開催された「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウムで資料配布し、その他に事務局が資料請求を受けた全国の自治体、研究機関、市民、マスコミ等に提供した。

第4年次に作成した「子どもの人権オンズパーソンハンドブック」は、2002年に行った関係要綱等の制定に伴う改訂版として発行した。市の行政機関その他関係機関に配布した。また市外からの資料請求を受けての提供では実費頒布としている。

(2) 学習会等による広報・啓発と予防的活動

オンズパーソン等が参加して、市内で実施された学習会等は表1-4のとおりである。第4年次では40回、延べ参加人数895人となっている。これらは、子どもの人権侵害の予防的活動の一環としてオンズパーソンが参加し、または自ら主催したものである。

実施形態としては、条例第21条により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、もしくはオンズパーソンが独自に主催して実施したもの、などがある。それぞれを対象別に整理すると、下の(A)から(C)までの3つになる。

そのほか、市外の団体等からの要請を受けてオンズパーソン等が参加したものがほぼ市内と同数程度あるが、表1-4では省略した。

- (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PTA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、オンズパーソンが独自に主催した座談会等

これらの研修会・学習会・座談会等は、オンズパーソン制度の仕組みやこれまでの運営状況をはじめ、各オンズパーソンの専門分野に関する子ども理解や子育て、教育や福祉・保育、心理や医療、法律など、かなり幅広いテーマや分野により、いずれもオン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。そこで

は、「子どもオンブズ・レポート」や第3年次に完成した広報ビデオ「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)なども積極的に活用されていた。

表1-4

学習会等の参加・主催状況(回数・延べ参加人数)

対 象	第1年次		第2年次		第3年次		第4年次	
	回数	参加人数	回数	参加人数	回数	参加人数	回数	参加人数
(A)市機関職員等対象	30	1133	15	481	20	781	11	406
市長部局職員	6	174	2	43	7	242	5	235
市教委職員	9	269	5	155	3	85		
市学校園教職員	12	637	4	195	4	106	6	133
その他関係者	3	53	4	88	6	348	1	38
(B)市民等対象	29	950	25	714	26	619	14	412
民生児童委員	2	228			4	75	1	19
人権擁護委員	1	9	1	15	1	10		
補導委員	1	40						
P T A関係	5	192	3	116	5	280		
子どもの人権フォーラム実行委員	2	22			2	39	2	31
市人権教育推進委員	1	32	2	62				
市同和・人権教育協議会	3	57	3	56	2	64	1	34
小学校区人権啓発推進委員会	11	282	7	242	9	114	2	65
人権学習グループ	2	16	6	70	3	37	2	23
公民館講座			2	121			4	158
民間企業	1	72	1	32				
その他							2	82
(C)市民等対象	4	104	18	191	24	166	14	77
市内合計	63	2187	58	1386	70	1566	40	895

表1-5

02年「育児・育自サロン」テーマ

月	テーマ
1	「子どもの時間」(ビデオ鑑賞と懇談)
2	「幼稚園ってどんなところ」
3	「子育てにつまるとき」
4	「テレビと子ども」
5	「男性の子育てを考える」
6	「公園遊びに思うこと」
7	「子どもの心とつきあう」
9	「子どもの環境を考える」
10 ～ 12	「子どもの遊びを考える」 ～

注) 上の(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が含まれる。また(B)のうち、「その他」には、幼稚園や保育所主催の子ども・保護者との交流、学校でのゲストティーチャーとしての参加なども含まれる。

第4年次の(A)(B)(C)の全体で、オンブズパーソン等が参加することのできた学習会等は例年と比べるとかなり減少している。第3年次から相談や調査などのケースが増加し相当なオーバーワーク状態であったため、第4年次はケース対応を優先することとし、学習会等への参加には十分な時間を割くことができなかつたからである。上の(C)に含まれる「オンブズパーソンと語る会」についても、第4年次では3月まで3回開催し、4月からは休会とした。

限られた人員と時間の中で、擁護・救済の活動(相談・調整・調査のケース対応、勧告・意見表明等の対処)と予防的活動(「語る会」等の開催、学習会等への参加・主催)とをどう両立させるかが、新たな課題となっている。

その一方で、(C)に含まれる予防的活動として「お母さんのための育児・育自サロン」(金曜午前、「子どもオンブズくらぶ」)については、野澤正子さん(前代表オンブズパーソン。龍谷大学教授)の支援を得て、第4年次もほぼ毎月開催された。各回のテーマは表1-5のとおりである。開催内容は次項で述べることとする。

(B)の「その他」に含まれるものとしては、相談員がサンタさんになって保育所の子どもたちと交流したり、幼稚園の餅つきに参加し交流するといったことも見られた。これらは第3年次までは(A)の「その他関係者」に含んでいたが、子どもたちとの交流を中心に今後の継続が考えられることから、第4年次では(B)に位置付けることとした。同じく(B)では、子どもの人権フォーラム実行委員会の子どもたちとの交流が引き続き開かれた。

また、第4年次の新たな試みとしては、同じく(B)の「その他」に含まれるが、オンブズパーソンが小学校の教室にゲストティーチャーとして参加し、授業を行うとともに子どもたちと交流するといった取り組みも見られた。

(3) 広報・啓発と予防的活動 - ネットワークづくり

ここでいう「ネットワークづくり」は、広報・啓発をとおして情報を受信した人々が、それぞれに可能な範囲で子どもへの擁護や支援の活動を能動的につくっていきけるような、相互のつながりや関係づくりを促進していこうというものである。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)]は、こういったネットワークづくりの試みとしても行われてきた。

そこでこれまでは、「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)をそれぞれ定例的に開催してきたが、記述のとおり第4年次では、前者については4月から休会とし、後者についてのみ継続開催してきた。

この「お母さんのための育児・育自サロン」は、主として就学前から小学校低学年の子どもをもつ母親を対象に、参加者の仲間づくりも視野に入れ、子育て支援の活動として実施してきた。参加者の話し合いで各回のテーマ(表 1-5 参照)を予め設定し、オンブズパーソンや調査相談専門員からの話題提供と参加者の懇談とですすめられてきた。また、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が行われていた。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継続的な参加者もみられ、「サロン」は参加者が子育ての悩みなどを何らか相談できる仲間と出会える場となりつつある。

今日の社会では少子化とともに核家族化や地域の人間関係の希薄化もすすむ中で、子育てにかかわるお母さんの負担やしんどさは、さまざまに強まる傾向にもある。わが子だけでなく家族や地域や学校園などとの関係で、不安を抱えたり袋小路に行き当たったりしているお母さんが子どもとともに孤立化しがちな状況もうかがえる。しかし多くは、身近で愚痴を語れる仲間や親身に相談できる人間関係、また子育てに関する確かな知識や情報を

提供してくれる場所がもてれば、元気になっていけるお母さんでもある。そういったお母さんたちが地域を越えて、ゆるやかでも相互につながりあえることの大切さが、第4年次の「サロン」での取り組みからも感じられた。

このような「子育て支援のネットワークづくり」の取り組みが、行政とNPOなどとの「協働」として、さまざまなところでつくられていくことが必要だといえる。

他方、第4年次の3月まで定例開催してきた「オンブズパーソンと語る会」は、中学生や高校生、大学生、教員、学童保育の指導員、子どもサポーターなど多彩な人々の参加が見られた。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、それらの対話が重ねられてきた。「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、「語る会」は子育て支援のネットワークづくりともいえる。第5年次では、今後に再開していく検討もすすめることになるだろうが、NPOなど民間との連携や協力の関係をとおしてネットワーク促進を試みていくことが必要なものと考えられる。

(4) 制度に関する問い合わせ受付状況

表1-6は、子どもオンブズパーソン制度に関する問い合わせを受けた件数(視察受け入れも含む)を示している。第4年次は139件であった。全体としては第1年次・第2年次に比較すれば減少傾向にあるが、北海道から沖縄まで、全国にまたがっている。

その中で、行政機関や個人からの問い合わせは前年次と比べるとやや増加している。

第4年次の特徴としては、次の諸点が挙げられる。一つは、とくに行政機関からは、多くは福祉関係機関や教育委員会で、類似制度の具体化を検討する一環としての問い合わせが次第に増加する傾向が感じられる。

二つは、第3年次からは、事務局対応の効率化を図るため川西市ホームページで「子どもの人権オンブズパー

表1-6 制度に関する市外からの問い合わせ受付件数

問い合わせのあった機関等	第1年次	第2年次	第3年次	第4年次
行政機関	79	77	51	56
自治体議員・国会議員等	20	33	37	11
市民団体・マスコミ等	46	24	42	22
個人(市民・研究者等)	59	80	35	50
合計件数	204	214	165	139

表1-7 子どもオンブズ広報ビデオ頒布状況(本数)

頒布先の機関等(市外)	第3年次	第4年次	計
行政機関	1	17	18
自治体議員・国会議員等		5	5
学校園・福祉団体等	1	15	16
市民団体・マスコミ等		14	14
研究機関	1	11	12
民間企業		10	10
個人		38	38
合計本数	3	113	116

注)第2年次(2001年)は12月のみ。

ソン」の情報発信を始めたが、それを見てあらためて資料請求等の問い合わせを受けるケースも次第に増えてきている。

とくにそれらのうち、市民団体や個人(市民・研究者)からは、公的第三者機関の制度内容や仕組みだけでなく、子どもの人権救済の基本的な考え方や具体的な方法論についての関心が感じられる。本市の子どもオンブズパーソンの経験を他の地域や異なる制度でも、それぞれにどのように生かしていけるかといった点に注目が集まりつつあるといえる。

三つとして、市民団体等の問い合わせでは20～30人程度の団体で研修としての視察訪問を受ける機会が増えつつあることも、第4年次になってからの傾向の一つといえる。

表1-7は、第3年次に完成した子どもオンブズ広報ビデオ『きみがたいせつ～子どもオンブズパーソンからのメッセージ』(35分)を第2年次(2001年)の12月から一般にも実費頒布(*5)してきたが、その市外での頒布状況である。頒布先は東北から九州までの範囲に及んでいる。頒布先がとくに個人で多くなっており、またこれまでにほとんど制度の問い合わせを受けることのなかった民間企業でも一定見られる点は、この制度への関心がさまざまにあり、公的機関だけにとどまらないことを感じさせる。

これら頒布状況と問い合わせ受付件数とをあわせて考えると、子どもオンブズパーソン制度に関する注目や関心が官民を問わず広がりつつあることがうかがえる。

他方、第4年次は、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「『地方自治と子ども施策』全国自治体シンポジウム2002」が本市で開催された。これはオンブズパーソン制度を契機としたものであるが、市の実施機関で主催したものであるので、ここでは詳細報告を省略する(同シンポジウム「報告集」参照)。なお、2003年度は10月に川崎市で同シンポジウムが開催の運びとなっている。とくに自治体間の情報交換をとおして、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、本市の子どもの人権オンブズパーソンの制度運営の一環として今後とも全国に向けた発信に努めていくことが必要といえる。

(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気軽に利用できるものとして、どの程度に浸透してきたか。これは制度運営を振り返るに際して、相当に重要なところといえる。

これについては、市教育委員会の実施による「子どもの実感調査」の調査結果から一定程度にうかがい知ることができるが、ただ、第4年次に重なる2002年度ではこの調査が実施されていない(同年度より隔年実施となった)ので、第3年次に報告した以上には新たな統計資料は現在のところはない。そこで、本報告でも第3年次段階までの調査結果を再掲しておくこととする(表1-8)。この第3年次段階では、小学校高学年と中学校1、2年生での子どもオンブズパーソン認知率は過半数を超えていたが、その内容としては、本来のね

らいとする「気軽に相談できるところ」という認知はまだ2～3割程度にとどまっていた。

このようなことも踏まえ、第4年次から市内小学校3年生の庁舎見学の際に、子どもオンブズパーソン事務局の見学受入を始め、相談の合間をぬって可能なかぎり子どもたちに相談員が直接メッセージを届けるようにしてきた。その結果、子どもから受ける相談の中で、庁舎見学の際に相談員から話を聴いていて子どもオンブズパーソンの制度内容を知っている、といった子どもの反応もいくつかみられた。直接相談員に会えたことで、オンブズパーソンに相談を寄せる際の敷居がかなり低くなったようでもある。

このように第4年次では、「子どもから顔が見えるオンブズパーソン」は統計数字によるものではないが、相談員個々の実感として、少しずつの手応えが感じられるところでもあった。リーフレットや電話カードなど印刷物の配布による広報・啓発、予防的活動とともに、やはり上述のような、普段の状態の中で直接子どもたちと出会っていくことが、子どもたち自身が必要としたときに、さらにより身近に気軽にアクセスできる制度となっていく上で、きわめて重要なものといえる。

したがって、今後さらに、できるだけ普段の状態の中で、1人でも多くの子どもたちとオンブズパーソン・相談員が出会っていくような取り組みが必要なものといえる。そのためにも、市の教育委員会や福祉機関等の積極的な機会提供その他の支援を期待し要請していきたい。

表1-8 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

注(第1章第3節)

*5 川西市と兵庫映画センターとの委託契約により、同センターから単価5000円で頒布。

4 . オンブズパーソン会議等と情報公開

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案件処理では独任制をとるが、案件の公表その他の機関運営に関する重要事項については合議を定めている。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 4 年次(2002 年 1 月～ 12 月)では 6 回のオンブズパーソン会議が開催された。その一方で、具体的な相談・調整・調査の案件にかかわっての検討や、各オンブズパーソン・調査相談専門員(相談員・専門員)の専門性の交流、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 48 回に及んでもたれた。

また、情報公開については、任意的公文書公開の申出が市外の 1 人からあった。

(1) オンブズパーソン会議の開催状況

第 4 年次でのオンブズパーソン会議の開催状況は、表1-9に示すとおりである。

その中に記載する議案第 1 号から第 10 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 3 年次報告書について、とくに個人情報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が行われ、全員一致で年次報告の内容が最終確認された。

議案第2号：野澤正子代表オンブズパーソンの退任に伴い、条例第 5 条第 2 項にもとづき、第 2 期の残任期間について、代表オンブズパーソンに瀬戸則夫氏、代表代行に川端利彦氏が、それぞれ互選により選任された。

議案第3号：事務局の事務分掌について(「地方自治と子ども施策」自治体シンポジウム 2002 の開催に関することは市の実施機関の職務であることから、これを除き)審議の結果、原案どおり可決された。

議案第4号：「子どもオンブズ・アドバイザーの指名に関する要綱」(案)について、「調査相談専門員の任用等に関する要綱」(巻末資料参照)が 2002 年 4 月 2 日に制定されたことから、廃案とすることが確認された。

また、これに関係して報告事項「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の解釈と運用(逐条解説)」の改訂についての中で、「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例施行規則」の 2002 年 3 月 28 日および 4 月 2 日の改正の内容(巻末資料参照)とこれに伴う「調査相談専門員の任用等に関する要綱」があらためて確認された。

これらにより、従前「調査相談専門員」としていたものについて、週4日勤務の地方公務員法上の嘱託員となる「相談員」と、必要に応じて職務を要請する地方自治法上の専門委員となる「専門員」との二つにより構成することが確認された(*6)。

表1-9 第4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	2002(平成14)年 3月7日	(報告事項) 第3年次条例運営の報告について オンブズパーソン候補者名簿作成委員会開催の報告について
第2回会議	2002(平成14)年 3月28日	(議案第1号)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について (報告事項)オンブズパーソンの退職および欠員補充について
第3回会議	2002(平成14)年 4月18日	(議案第2号)代表オンブズパーソンの互選について (議案第3号)2002(平成14)年度子どもの人権オンブズパーソン事務局事務分掌について (議案第4号)「子どもオンブズ・アドバイザーの指名に関する要綱」(案)の取り扱いについて (議案第5号)子どもオンブズ・アドバイザーの指名について (報告事項)「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例の解釈と運用(逐条解説)」の改訂について 調査の委託について
第4回会議	2002(平成14)年 7月4日	(議案第6号)2002年申立第1号案件の処理について
第5回会議	2002(平成14)年 9月12日	(議案第7号)案件の公表その他の処理について
第6回会議	2002(平成14)年 10月24日	(議案第8号)案件の公表その他の処理について (議案第9号)調査の中止または打ち切りその他の処理について (議案第10号)調査相談専門員のうち専門員の選任について (報告事項) 2002(平成14)年度上半期における相談・申立て受付の状況について 2003(平成15)年度事務局予算について

議案第5号：子どもオンブズ・アドバイザーの指名については、新たに定めた「調査相談専門員の任用等に関する要綱」の規定により、調査相談専門員のうち専門員をもって従来の子どものオンブズ・アドバイザーの役割を担うこととなったため、この指名を今後は行わないこととした。また、2001年オンブズパーソン会議議案第7号により子どもオンブズ・アドバイザーに指名されている住友剛氏については、従前の任期(2002年12月末日)まで引き続きその役割にあたることを確認された。

議案第6号：2002年申立第1号案件に関し、その調査打ち切りについて審議され、全員

一致で調査の打ち切りが可決された。

議案第7号：2002年自己発意第1号案件に関し、その公表について審議され、全員一致で公表の方法および内容が決定された。

議案第8号：2002年自己発意第1号および同第2号の案件に関し、その公表について審議され、全員一致で公表が決定され、その方法等については代表オンブズパーソンが決するものとして可決された。

議案第9号：2000年自己発意第1号、2001年申立第2号および同年自己発意第1号の案件に関し、その調査の中止または打ち切りについて審議され、全員一致でその調査の打ち切りが可決された。

議案第10号：調査相談専門員(専門員)の選任について審議され、候補者としての資格を有する者のうち野澤正子(前代表オンブズパーソン)、塚野喜恵(元調査相談専門員)の両氏について市長に対し、代表オンブズパーソンが判断する適切な機会において意見具申を行うことが決定された。

(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(相談員)・事務局による研究協議が非公開でもたれた。

第4年次では、ほぼ毎週木曜日(原則として午後1時30分～6時)に定期的にもたれ、48回を数えた。そのうち何回かについては、調査案件の申立人その他の関係者によるオンブズパーソンへの意見陳述の機会としてもたれた。

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、あらかじめオンブズパーソン会議が召集され審議された。

(3) 情報公開(公文書公開)請求受付の状況

第4年次では、学術研究を目的とする任意的公文書公開(川西市公文書公開条例第15条)の申出が市外在住者1人により、12月段階でオンブズパーソン事務局に提出された。

事務局はこれを受理し、代表オンブズパーソンに諮った上、すでにオンブズパーソン会議において川西市子ども的人権オンブズパーソン条例第18条により公開決定がなされている次の8件について、それら公文書写しの申出人への提供をもって公開した。

2000年申立第1号 2000年7月13日付「勧告及び意見表明」(市教育委員長宛)

同 2000年7月17日付「調査結果通知」(市長宛)

同 2000年7月17日付「調査結果通知」(当該学校長宛)
平成12年8月22日付「2000年申立第1号に係る勧告及び意見表明」に関する報告(市教育委員長発 オンブズパーソン宛措置報告)
2000年申立第1号 2000年9月1日付「2000年申立第1号に係る教育委員会の措置等の報告について」(オンブズパーソン発 市教育委員長宛)
平成12年12月28日付「2000年申立第1号に係る勧告及び意見表明」に関する報告(市教育委員長発 オンブズパーソン宛措置報告)
平成13年2月27日付「2000年申立第1号に係る勧告及び意見表明」に関する報告(市教育委員長発 オンブズパーソン宛措置報告)
1999年申立第4号 2002年2月27日付「結果通知」(オンブズパーソン発 市教育長宛)

注(第1章第4節)

*6 これにより、従前の調査相談専門員の日常業務は公募で選任された相談員が担うこととなった。なお専門員は、オンブズパーソンまたは相談員の経験を有する者のなかからオンブズパーソンの意見を参考に、地方自治法第174条の専門委員として市長が選任する。