

子どもの権利擁護機関に関する制度的検討

— 条例に基づく子どもの権利擁護制度の特徴と課題 —

An Institutional Study of the Children's Rights Commissioner
— Issues of Children's Advocacy System Based on Ordinance —

伊藤健治*

Kenji ITO

キーワード：子どもの権利、自治体条例、権利擁護制度、オンブズパーソン

Keywords : rights of the child, advocacy system, children's rights commissioner

要約

地域社会において子どもの権利を実現するための取り組みとして、自治体条例を設置根拠とした「子どもの権利擁護機関」に着目する。「子どもの権利擁護機関」の役割としては、権利侵害に対する個別的な救済活動だけでなく、子どもの権利に関する独立した監視機関となることが期待されている。子どもの権利が尊重される社会を実現するためには、子どもが抱える困難に寄り添いながら、地域の支援ネットワークを有効に機能させるよう働きかけるとともに、必要に応じて制度改善に取り組むことが求められる。本稿では、「子どもの権利擁護機関」に関して制度的な視点から検討することを通して、より豊かな実践として全国に展開するための課題を明らかにする。

Abstract

The purpose of this study was to find the significance and issues of the children's rights commissioner. In some municipalities, ordinances for the children's rights are enacted based on the philosophy of Convention of the Rights of the Child. The children's rights commissioner, based on ordinance, are expected to play a key role in creating a society where children's rights are respected. This paper discusses institutional issues needed for children's rights commissioners to play the role of ombudspersons.

* 東海学園大学教育学部教育学科

はじめに

現代社会において子どもの権利に関する問題は多様化・複雑化しており、子ども期の困難が生活や学習に影響を与え、将来に向かって不利益が積み重なるようにキャリア形成を大きく制約してしまう状況が生じている。すべての子どもに成長や発達の権利を保障するためには、困難を抱えた子どもの実態に基づいて社会の構造的問題に取り組んでいくと同時に、学校や家庭などの生活や学習の場において子どもが権利の主体として尊重される関係性が形成されなければならない。しかしながら、子どもの権利条約が国連で採択されて30年を経た現在においても、子どもの権利に対する認識は十分に浸透していない。特に、教師と子ども、親と子どもなどの関係において、子どもの権利に関する意識が希薄であることが、体罰や虐待といった深刻な権利侵害を引き起こしている。

学校や家庭において“抑圧的”ではなく“支援的”な関係性を形成していくことが求められるが、そのためには、個人の意識変容を促すだけでなく法制度を含めた社会のあり方を見直していくことが必要となる。2016年に改正された児童福祉法では、第1条に「子どもの権利条約」が基本理念として明記されたが、教育分野などを含めた子ども関連の法体系全体で子どもの権利を明確に位置付けることが求められている。実行力を伴った法制度を整備することによって、家庭や学校などの子どもの日常的な生活において子どもの権利保障を実現することが課題となっている。

本稿では、子どもの権利保障を社会的に実現するための取り組みとして自治体条例に基づく子どもの権利擁護機関の実践に着目して、制度的な観点から意義と課題を検討する。その際に、制度理念の前提となる関係的な子どもの権利観を確認した上で、先進的事例として川西市の実践を参考にしながら子どもの権利擁護機関の法制度的な特徴を明らかにする。

1. 子どもの権利とは

(1) リベラルな権利概念から関係的な子どもの権利論へ

子どもの権利条約では、子どもを権利の主体として明確に位置づけ、成長・発達の過程にある子どもに対しておとなとは異なる固有の権利とその保障のあり方を定めている。しかしながら、条約が採択されて長い期間を経た現在に至ってもなお子どもの権利に関する認識は十分には深まっていない。その要因の一つに、人権理論における子どもの権利の特殊性があげられ、それゆえ子どもの権利に関する法整備が進んでこなかったと考えられる。

一般的な人権理論とは、政治的・社会的な支配や抑圧から個人を開放することを目的とした近代リベラリズムに基づく権利概念であって、権利の主体として「自律的な人間像」が想定され、「自発的に目的適合的な行為をなし得る者」ではない未成熟な子どもは権利の主体とはみなされてこなかった。そのため、近代的な権利概念は、個人の自由と平等な社会の実現を理想として掲げながらも、現実においては、子どもだけでなく、人種や性別、障害、財産の有無など様々な要

因によって権利が制限されてきた。子どもの権利を考える際には、近代リベラリズムの権利概念を乗り越え、現実生きる人間を権利の主体に想定することが求められる。つまり、権利の主体を関係性の中で生きる存在として捉えること、特に子どもは、他者との依存的な関係性の中でしか生きられず、なおかつ依存的な関係性によってこそ成長発達していく存在であるということ为前提とすることで、正当な権利の主体として捉えることが可能となる。

関係性の概念を権利論に取り込む試みは、1990年頃からアメリカの法学者であるマーサ・ミノウ (Marth Minow) によって先駆的に展開されてきた (Minow 1990, 1995)。ミノウによる関係的な権利論とは、「差異のジレンマ」を解消することを目的として、従来の自由権中心の権利アプローチに対して関係性アプローチを統合することによって権利を再構成するというものである。「差異のジレンマ」とは、人種や性別など様々な社会問題に対して平等を追求しようとする際に生じる問題である。ミノウは、学校教育制度における「差異のジレンマ」の一例として、アメリカにおいて英語を第一言語としない少数民族の子どもたちに対する言語教育の問題を挙げている。ここでのジレンマとは、英語の補習プログラムによって通常の英語授業を受けさせた場合には、少数民族の子どもたちは母語ではない英語でしか教育の機会を享受できず、母語を用いた二カ国語教育を行うと少数者としてのカテゴリー化が強調されて差別や抑圧の危険性が生じてくる、といった問題である。日本においても外国籍の子どもに対する学習権保障は重要な課題となっているが、公教育において言語に対する特別な配慮が十分ではないため、学力や人間関係において困難を抱え、結果として学校教育から排除されてしまう子どもは少なくない。

ミノウによると、関係性アプローチは、本質的で自然な区別として自明視されてきた「正常－異常」「有能－無能」といったような「差異」に対して、それが社会的な文脈や環境、条件によって作り上げられたものであることを明らかにする。例えば、眼鏡を使うことで視力を補うことができればそれが教育を受ける上での障害とはならないように、手話が共有されているならば聴こえないことはコミュニケーションにおいて障害とはならない。また、多様な言語文化背景を持つ子どもたちが共に学ぶことを想定していない学校教育制度の課題やマイノリティに対する社会的問題に目を向けることで、言語の習得といった特定の子どもの個人的な問題が社会的な問題として捉え返される。

ミノウが提起した関係的な権利論とは、従来の権利概念が前提としてきた「自律的な個人」という権利主体像に対して、それが結果として特定の人々を排除してきたことを明らかにするものであった。ミノウは、権利の主体像に対話的で関係的な人間像を想定することで、個人主義的な権利主体の想定に関する問題—すなわち普遍主義を徹底すればかえって子どもは必要な援助を受けられず、他方、特殊主義を徹底すると子どもへの抑圧が生じるという「差異のジレンマ」—に対して突破口を見出していったのである。また、自律的な個人とは、人々が生活する共同体があればこそ成立するのであって、自律も社会的に成立する概念であることから、関係的な権利は既

存の共同体における固定的で抑圧的な関係性を捉え直すことで、新たな共同体のありようを模索するものとして位置づけられる。

(2) 共生社会における子どもの権利の保障

子どもの権利を保障することは、子どもを社会の周縁から正当な構成員として位置づけ直すことである。そのためには、子どもの権利条約の一般原則として位置づけられている意見表明・参加の権利(条約第12条)が保障されていることが重要である。国連「子どもの権利委員会」が2009年に採択した一般的意見第12号では、自己に影響を与える広範な問題について自分の意見を表明し、かつその意見を正当に考慮される子どもの権利の実践が広まり、それが子どもの「参加」として概念化されてきたことを高く評価した上で、それらの実践が長年にわたる多くの慣行及び態度、並びに政治的及び経済的障壁によって阻害されていることに対して懸念が示されている。

子どもの権利条約が規定する意見表明と参加の権利は、自律的な権利観に基づいた自己決定権や社会的参加権とは異なり、おとなと子どもの日常的で豊かな人間関係において子どもの意見が尊重されることを求めるものである。しかしながら、子どもの参加の実践では、暗黙の内に自律的権利観に基づいている場合も多く、子どもを取り巻く社会の構造的な問題に対して、子どもの声に寄り添いながら社会の文化や制度の改善に取り組んでいくことが課題となっている。ただし、実際の社会において子どもの声に寄り添いながら社会システムを問い直していくことは容易なことではない。たとえば、一般的にはユニバーサルなシステムと考えられてきた義務教育制度においても、様々な背景によって子どもたちの学ぶ権利が十分に保障されていない実態が存在している。しかし、当事者である子ども自身から社会に向けて声をあげていくことは困難であるため、社会システムにおける排除の実態とは非常に見えにくいものになってしまう。子どもの参加が実現されるためには、発言の機会があるといった形式的な参加ではなく、おとな(社会)の側が子どもの声に耳を傾けながら子どもを取り巻く諸課題を繰り返し問い続け、すべての子どもたちが共に暮らす社会の一員として生活できるように、漸進的に社会システムを改善していくことが求められている。

2. 子どもの権利擁護機関の意義

(1) 自治体条例による子どもの権利擁護機関

子どもの権利を実現する社会を創り出していくためには、子どもたちの生活と学習の場である学校・家庭・地域社会を中心として、関係的な子どもの権利観に基づいた社会システムを形成していくことが求められる。地域社会には、学校を含めた教育・保育関係機関、自治体子ども行政(子育て支援、児童家庭福祉、母子保健等)、児童相談所、社会的擁護の施設、子ども支援NPO等

の民間組織など、子ども支援のための組織が多く存在している。このような子どもと関わる組織による連携・協力が求められているが、地域社会の支援ネットワークを有効に機能させるためには、子どもが抱える困難の複合性・複雑性の実態を踏まえた支援システムの構築が課題となっている。

そこで、地域社会において総合的な子ども施策を積極的に展開していく取り組みとして、子どもの権利条例による実践の更なる進展が期待される。子どもの権利条約総合研究所によると、子どもの権利を総合的に保障しようとする「総合条例」は2019年4月時点で48の自治体が制定している。さらに、権利救済や虐待防止、意見表明・参加システムなど子どもの権利保障に関わる施策を個々に定めた「個別条例」、子ども施策を推進するための原則を定めた「施策推進の原則条例」を含めると、全国で100を超える条例が存在する。ただし、全国の自治体の数からすると条例を制定した自治体はなお限定的で、理念的な条例が制定されても具体的な施策が伴っていないなど取り組みの内実に関しても課題がある。しかし、自治体条例という法的な枠組みに基づいて子どもの権利を保障する社会システムを創り出していくことには大きな意義がある。

条例制定の広がりや、急速な少子化の進行ならびに家庭及び地域を取り巻く環境の変化による子育て・子育ての困難化に対して、積極的な自治体施策によって子どもが育つ環境の改善を図ろうとする動きの現れである。しかし、それぞれの条例に反映されている子ども観は必ずしも子どもの権利条約とは同一のものではなく、子どもを保護の客体として捉える青少年健全育成的な子ども観に立った条例も含まれている。多くの自治体における子ども条例の制定の動きは、子どもの権利保障の精神と自治体施策推進の思惑とが交錯する形で広がっており、複数の潮流を有する子ども関連条例の現状を理解するためには、それぞれ分類・整理して分析することが必要になる⁽¹⁾。

本稿では、子どもの権利条例の中でも、子どもを取り巻く困難な状況を明らかにして、制度改善や社会構造の変革に取り組んでいく実践として権利擁護機関に着目する。子どもの権利条約の実施状況を国際的に審査する機関である国連・子どもの権利委員会では、日本政府に対する総括所見において、子どもの権利に関する独立した監視機関の設置を繰り返し求めてきた。政府による法整備等の全国的な対応が遅れているのに対して、全国で30あまりの自治体において子どもの権利擁護機関の取り組みが行われている。

近年でも虐待事件やいじめ事件における学校や教育委員会の対応に不十分さが指摘されている中で、子どもの権利を独立した立場からモニタリングし、権利の救済を図るシステムを構築することは全国的な課題となっている。子どもの権利擁護機関の役割としては、権利侵害に関する個別事例の救済だけでなく、子どもの権利に関する独立した監視機関として、子どもが抱える困難に寄り添いながら、地域の支援ネットワークを有効に機能させるよう働きかけるとともに、必要に応じて制度改善に取り組んでいくことが求められている。

(2) 子どもの権利擁護機関の特徴

本節では、兵庫県川西市の「子どもの人権オンブズパーソン」に着目して子どもの権利擁護機関の特徴を確認する。オンブズパーソン（オンブズマン）とは、行政機関を外部から監視し、市民の代弁者として中立的な立場から調査や勧告などを行う公的第三者であり、19世紀初めにスウェーデンで創設された仕組みである。子どもの権利に関わるオンブズパーソンには、①子どもの権利状況をモニタリングする役割、②子どもが人権を侵害された場合の救済を図る役割、③これらに基づいて制度改善の提言を行う役割、が期待されている。国連・子どもの権利委員会の第1回日本政府報告に対する総括所見（1998年）においても、「子どもの権利の実施を監視するための権限を持った独立機関が存在しないことを懸念する」として、「オンブズパーソン又は子どもコミッショナーを創設することにより、独立した監視機構を確立するために必要な措置をとることを勧告」している。1998年に制定された川西市の「子どもの人権オンブズパーソン条例」では、こうした勧告の内容も踏まえた上で、設置過程における検討委員会の答申において、「いじめ問題等が深刻化する現状の中では、第二の点を中心にした役割がまず当面において求められます」として「子どもの権利の相談・救済」の役割を強調しながら、「一人ひとりの子どもが人として大切にされるまちづくりを推し進めるには、第一および第三の役割も強く期待されてきます」として、「子どもの権利の擁護者」及び「公的良心の喚起者」としてのオンブズパーソンの役割が示されている⁽²⁾。

子どもの権利を実際の社会において実現していくためには、子どもの声に耳を傾けて社会のあり方を問い直し、子どもの権利に無関心であった既存の社会構造を組み替えていくことが求められる。

川西市の子どもの人権オンブズパーソン制度は、年次活動報告（子どもオンブズ・レポート2018）によると、「個々の子どもの人権救済を図るために、相談・調整活動、調査活動に取り組むとともに、子どもの救済から見えてきた課題については、『子どもの最善の利益』（子どもの権利条約第3条）を確保する観点から、市の機関（市立の学校・園や保育所、市教委等の行政機関）などに対し、行為等の是正や制度の改善を求めて、勧告や意見表明などの提言を行います」と説明されている。川西市の条例では、オンブズパーソンの職務（条例第6条）として、個別事案のケースワークによる「個別救済」（第6条第1号・第2号）と、子どもの人権の擁護のために必要な制度の改善等に関する提言を行う「制度改善」（同条第3号）という2つの役割が規定されている。また、条例第7条では、オンブズパーソンの責務として、「子どもの利益の擁護者及び代弁者として、並びに公的良心の喚起者として、本市内の子どもの人権に係る事項についての相談に応じ、又は子どもの人権案件を調査し、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない」と定められている。制度運用が開始された1999年からの20年間で、「個別救済」として調査・提言が行われた案件（申立て及び自己発意）の処理件数は53件にのぼり、「制度改善」に関する市長や教育長あての

提言は13件ほど行われている⁽³⁾。なお、近年の「制度改善」の提言としては、2017年に「義務教育修了後の子どもへの支援体制の推進に関する提言」、2018年に「いじめ防止等の対策をより実効的に推進するための提言」などが行われている。

次に、運営体制に関しては、3名のオンブズパーソン（法曹界・学識経験者等、身分は地方自治法上の非常勤特別職）に加えて、オンブズパーソンのアシスタントとして平日週4日勤務して日常かつ継続的な相談・調査活動に従事する相談員、オンブズパーソンや相談員からの求めに対して専門的知見や情報提供を行う専門員（オンブズパーソン経験者から選任される専門委員）、事務局の庶務等を担当する事務職員（行政職員）によって構成されている。個別救済や制度改善までの主な流れとしては、子どもや保護者・教職員などからの相談を受けると、オンブズパーソンと相談員による「研究協議（ケース会議）」（週1回）で対応方針が検討されて、A：相談継続（当事者自身による問題解決の支援）、B：調整（当事者間の関係調整の支援）、C：情報提供・他機関紹介など、D：擁護・救済の申立て、といった対応がとられる。そして、D：擁護・救済の申立ての場合、あるいはオンブズパーソンが必要と判断した場合（自己発意）に、子どもの人権の擁護及び救済に必要な調査が実施され、勧告や提言などが行われる。条例には、市の機関に対する調査権（条例第11条）や、勧告及び意見表明の権限（条例第15条）がオンブズパーソンに付与されており、市の機関に対しては、「オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない」（条例第8条）と規定し、さらに、勧告・意見表明の尊重義務（条例第15条第3項）を課している。

2019年3月に発行された「20周年記念誌」のオンブズ・レポートによると、オンブズパーソンに寄せられる相談の内容は、「家庭生活・家族関係」・「教職員等の指導上の問題」・「不登校」・「子育ての悩み」・「交友関係の悩み」・「学校・保育所等の対応」・「進路問題」・「いじめ」などが多くなっており、年間の相談・調整件数は平均で650件ほど、1ケースあたりの相談・調整回数は近年では平均10回程度となっている。ケースによっては1回で終わる場合もあれば、多いものでは年間100回を超える場合もある。特に、近年の特徴として「家庭生活・家族関係」に関する相談が増加しており、家庭の生活基盤が脆弱な子どものケースでは、相談期間が長期にわたり、学校だけでなく複数の関係機関と連携しながら調整活動を行うことが必要になる場合も多くなっている。オンブズ・レポートにおいても、子育て世代の親たちの多くが余裕をもちにくくなっている社会状況の中で、「学校にも家庭にも居場所が見いだせず、じっくりと話を聞いてもらえる機会がないまま、問題をひとり抱え込んでしまっている子どもたちの姿」が浮かび上がってくると指摘している。

川西市の条例が1つのモデルとなって、全国の自治体において公的第三者機関による子どもの権利に関する相談・救済制度が広がってきた。条例制定が比較的多い東海地域では多治見市（2003年）や豊田市（2007年）、名古屋市（2019年）などがあげられ、全国では30余りの自治体が擁護

機関を設置している。条例に基づく救済機関を設置している自治体の中には、独立した常設の相談窓口を持っていなかったり、子どもたちに認知されていなかったりと、有効に機能しているとは言い難い自治体も含まれる。しかしながら、川西市では、歴代のオンブズパーソンによる精力的な活動に支えられて、現在まで全国で最も活発な取り組みが行われてきた先進的モデルの1つとなっている。また、川西市では市内の子どもの認知度が高く、2017年度の「子ども条例にもとづく実感調査」では、小学校5年生の81%、中学校3年生の73%がオンブズパーソン制度を知っていると答えており、相談件数の半数以上が子どもからの相談であることも特徴である。

(3) 子どもの権利擁護機関の意義

子どもの権利擁護機関の意義としては、次の3点があげられる。第1に、子どもの権利擁護機関は、単なる相談機関ではなく、相談を入り口としながら個別事案に関する調整・調査・勧告等によって権利救済を図る点である。第2に、子どもの権利侵害の背景にある学校や家庭の問題、さらには社会構造の問題を捉えて制度改善を志向して社会に働きかける役割を担っている点である。そして第3に、子どもの権利擁護の実践において、徹底して「子ども中心」に対応する点である。保護者からの相談であっても可能な限り子ども本人の声に耳を傾けることが大切にされており、オンブズ（擁護・救済委員）によるケース会議では、弁護士や臨床心理士など異なる専門分野に基づきながら、子ども本人の意思を尊重して「子どもの最善の利益」に沿った解決が目指される。川西市のオンブズを務めた桜井智恵子氏は、「子どもの意見をスタートに、敵対するのではなく、対話を積み重ね、関係に働きかけ、衝突を解決するために、子どもの傍らに立つ」ことがオンブズの思想であると説明している（桜井2012）。

子どもの権利に関する独立した監視機関としての子どもの権利擁護機関の役割では、家庭において適切なケアが提供されていない場合に地域社会の支援ネットワークに繋げたり、学校での困難に福祉的な視点からアプローチしたりするなど、従来の社会構造の中で潜在化していた子どもの困難を明らかにすることによって、既存の支援システムを有効に機能させることも期待されている⁽⁴⁾。

3. 子どもの権利擁護機関の法制度的な特徴と課題

(1) 子どもの権利擁護機関に求められる社会的役割

子どもの権利擁護機関の取り組みによって子どもの最善の利益を実現する社会を形成していくためには、制度改善に向けた役割をどのように果たしていくかという点が課題となる。「公的良心の喚起者」と位置付けられている川西市のオンブズパーソン制度においても、個別事案のケースワーク実践と制度改善への模索・推進との連動が課題であるとされる（浜田2016）。個別事案の背景に潜んでいる社会構造上の問題は丁寧なケースワークがあってこそ見えてくるものである

が、個別事案に深入りしてケースワークに終始すると制度改善の視点を見失ってしまう。また、困難を抱えた子どもほど声をあげること自体が難しくなっている現実に向き合っていくためには、相談にあがってこない子どもの困難に対してどのようにアプローチしていくかが課題となる⁽⁵⁾。権利擁護機関の役割として、子どもの権利に無関心であった既存の社会構造の問題点を明らかにして、子どもの権利を実現する社会へと組み替えていくことが期待される。

こうした点を踏まえて子どもの権利擁護機関の役割を整理すると、次の4点がある。第1に、個別事例に関する権利救済である。権利侵害の相談にあたって、子どもの声をしっかりと聴き取りながら、「子どもの最善の利益」の確保のために、子どもを取り巻く関係性を修復することが期待される。その際に、対話による調整や適切な支援機関との連携を図ることで問題の解決が目指されるが、必要に応じて勧告や是正要請を出して強く改善を求めるといった対応がとられる。第2に、制度改善に向けた提言機能である。個別事例をきっかけとしながら、社会システムや学校文化の構造変容を促していくことが期待される。第3に、子どもの権利に関する状況を把握するモニタリング機能である。相談に対応するだけでなく、子どもの実態を把握するための調査研究や、NPOなどの子ども支援者との連携によって、社会構造に「埋め込まれた差異」としての不平等や不公平な状況を顕在化させる役割が期待される。そして、第4に子どもの権利に関する広報・啓発、教育の機能である。子どもに向けた権利教育だけでなく、それ以上に子どもと接するおとなに向けて子どもの権利に関する理解を深めていくことが子どもの権利を実現する上で重要となる。

(2) 子どもの権利擁護機関の制度的な特徴と課題

子どもの権利擁護機関は、学校や行政機関内にある既存の相談機関とは異なり、子どもが安心して気軽に相談し、救済を求めることができる、行政からの独立性が尊重された公的第三者機関である。子どもの権利擁護委員（オンブズ・パーソン）が「子どもの最善の利益」の代弁者として、子ども施設等に対して調査、調整、勧告等を行うためには、行政からの独立性が尊重されることは極めて重要である。しかしながら、国連・子どもの権利委員会による2019年の総括所見でも指摘されているようには、国レベルでの子どもの権利に関する救済機構がないこと、地方レベルでの取り組みにおいても公的第三者機関として活動する上での財政面や人事面の独立性が確保されていないことが課題となっている。また、人権擁護や行政監視のための法制度が十分に整備されていないため、条例に基づく制度改善に向けた働きかけには自ずと限界が生じてしまうなど、制度上・運営上の課題も多く残されている。子どもの権利擁護機関は、条例を設置根拠とするため自治体ごとに法制度的特徴や運用実態も様々であるが、以下では代表的な設置形態をもとに特徴と課題を整理する。

子どもの権利擁護機関は、多くの自治体条例で市長の附属機関として位置付けられている。例

例えば、「名古屋市子どもの権利擁護委員条例」では、第1条で「子どもの権利を守る文化及び社会をつくり、子どもの最善の利益を確保するため、本市に市長の附属機関として、名古屋市子どもの権利擁護委員（以下「委員」という。）を置く。」として、第4条第2項で「委員は、人格が高潔で、子どもの権利に関し優れた識見を有し、かつ、第三者として独立性を保持し得る者のうちから、市長が委嘱する。」と定めている。また、他の自治体条例の多くは、子どもの権利擁護委員の委嘱にあたって、「市長が議会の同意を得て選任する」とされている。子どもの権利擁護委員には、子どもの権利に理解や豊かな経験がある者として弁護士や大学教員などが選任されている。独立した相談窓口を設けている全国各地の擁護機関では確認できる限りすべての自治体で弁護士が含まれている。第三者機関として責任のある活動をするためには法的専門性に基づく事実認定が不可欠であり、相談の段階においても法的な視点による調整・調査の判断が必要となることから、独立した第三者機関の委員として弁護士が担う役割は極めて重要となっている。

また、多くの自治体では、子どもの権利擁護委員の下に、日常的に相談業務を行うための相談室が設置され、相談員によって相談への対応が担われている。相談員は、擁護委員の職務である相談業務を補助するために置かれていることから、子どもの権利と擁護機関の役割に関する深い理解が求められる。相談員による日常の相談業務は、子どもの権利擁護活動において重要な役割を担っていることから、相談室の運営を含めて一定の独立性が保障されることが求められる。子どもの権利擁護機関の課題とされる人事や財政面での独立性に関しては、相談員の人事や相談室の運営を含めた制度的な独立性が課題となっている。

（3）地方自治法における執行機関と付属機関

子どもの権利擁護機関の独立性が課題となるのは法的な設置形態が付属機関であることが1つの要因となっている。地方自治の法制度では、首長の直属の指揮監督下にある首長部局だけではなく、首長から自律性を持った組織として教育委員会や選挙管理委員会などの行政委員会が執行機関として置かれている。一般的に行政委員会とは、教育や選挙管理、人事行政など政治的中立性の確保が求められる領域において、職務権限に関する独立性が保障された複数の委員からなる合議体の組織であり、行政権限とともに準立法的な規則制定権と争訟判定的な準司法的権限を併せ持つ場合がある。地方自治法では、「普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く」（第138条の4第1項）と規定されており、地方自治法を根拠法とした選挙管理委員会や監査委員、警察法を根拠法とした公安委員会などが置かれている。行政委員会とは、法律に基づいて設置される機関であるため、法律が整備されていない子どもの権利擁護機関は行政委員会として設置することはできない。そのため、多くの自治体では、市長の付属機関として設置されている。

市長の付属機関とは、地方自治法において「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるとこ

ろにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる」(第138条の4第3項)と規定されており、また、「普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関」(第202条の3第1項)とされている。つまり、付属機関とは、市長などの執行機関から直接の監督を受けず、委員の自由な審議に基づいて執行機関とは独立して「調停、審査、審議又は調査等を行う」ものであるが、附属機関には最終的な意思決定を行う権限はなく、調査等に基づいた答申の採否は執行機関の裁量となる。付属機関が設置される目的としては、複雑化・高度化する行政需要に対して専門的な知識、技術を導入し、あるいは第三者の視点を取り入れることによって、中立・公正な行政執行を図ることにあるとされる。自治体では、この付属機関として、さまざまな審議会が置かれている。審議会とは、学識経験者、団体関係者、公募住民などから構成された合議制組織であるが、自治体が具体的な施策について意思決定をする際に審議会に諮問をして、審議会では会議で意見を取りまとめて答申するのが一般的な役割である。自治体の関係部局が事務局となって会議の運営を補佐するため、関係部局の「隠れ蓑」となっており、執行機関の判断を追認する御用機関であるといった批判がある。

子どもの権利擁護機関は、行政からの諮問に応じる審議会とは異なる役割が期待されており、行政機関から一定の独立性が保障された立場で権利擁護活動を行う公的第三者機関であることが重要とされている。そのため、全国的な法整備に先駆けて条例で実施されてきた意義と法制度的な制約を踏まえた上で、実践を豊かにするための制度的保障を検討することが必要となっている。

4. まとめ

子どもをめぐる様々な課題に対して権利保障の視点から取り組んでいくためには、子どもの成長発達に影響を与えている社会の構造的問題を明らかにして、その改善を図っていかねばならない。子どもの権利条例に基づく権利擁護の実践を通して、子どもの生活と学習を支える地域社会の仕組みを創り出していくことが期待される。しかし、子どもの権利擁護機関の仕組みは法制度的な基盤が十分に整備されていないこともあって、個別事案の救済活動だけでなく、子どもの権利の状況をモニタリングして、社会制度の改善に取り組んでいくといった包括的な役割を果たしていく上では課題も多いのが現状である。

最後に、現在の法制度における制約を踏まえた上で、自治体条例による子どもの権利擁護機関の実践を豊かにするための制度的条件について確認する。まず、子どもの権利擁護機関の実践に不可欠な点は、子どもの権利に関する理解を深めることである。首長の付属機関として設置される子どもの権利擁護機関では、事務局となる首長部局の理解がなければ第三者的な機関として独立性を有した活動を行うことが困難である。子どもの権利擁護機関にとって独立性が尊重される

ことは特に重要であることから、自治体の職員に子どもの権利に関する理解が深まることによって、行政組織において一般的な仕組みである審議会や第三者調査委員会とは異なる性格を有した組織として位置づけられる必要がある。また、権利擁護機関の専門性と独立性にとって擁護委員の選任は重要である。擁護委員に求められる子どもの権利とその擁護活動に対する知識と経験を有する者は残念ながら多くないのが現状である。そのため、首長が委嘱する際に、実践を担うことができる人材を選任する仕組みとして、擁護委員による候補者のリストの作成や弁護士会による推薦を求める方法をとる自治体もある。また、相談室の運営や相談員の採用等に対しても擁護委員の意見が反映される仕組みを整備していくことが重要である。

本稿では、自治体における子どもの権利擁護機関について検討したが、条例を設置根拠とすることから自治体ごとに制度的な特徴や運用の実態は様々である。制度的な基盤を確かなものにするためには、自治体間の交流を通して実践を豊かにするとともに、制度研究の視点から実践を支えるとともに、全国的な法整備のあり方を検討していくことが課題となる。

注

- (1) 子ども関連条例の分類は、前述の子どもの権利条約総合研究所のほかに、野村武司（1996）、荒牧重人（2008）、横井敏郎・安宅仁人・辻村貴洋（2006）により行なわれている。これらの類型の中で、横井らは実質的・機能的な面から把握するために、条例に含まれる子どもの権利観（権利行使主体性の強さ）、権利保障システム、自治体の方針という3つの視点から分類し、「子どもの権利性の強い条例と自治体の方針の強い条例とが、いわば対照的な関係の傾向にある」と指摘している。
- (2) 1997年に川西市教育委員会が設置した「子どもの人権オンブズパーソン制度検討委員会」により「川西市における子どもの人権オンブズパーソン制度のあり方について」（答申）が示され、教育委員会を中心に条例案が策定されたが、1998年の議会での審議過程で、オンブズパーソンを「市の教育委員会に置く」から「市長の附属機関とする」に一部修正の後、全会一致により可決・制定されている。
- (3) 調査・勧告及び提言の件数・内容については、川西市子どもの人権オンブズパーソンによる『20周年記念誌&子どもオンブズ・レポート2018』の「オンブズ20年の調査と提言」による。
- (4) 子どもの権利に関する状況を把握し、社会構造の変容を図っていくための実践として、イギリスやカナダなど欧米諸国における国家・州レベルでの子どもコミッショナー制度があげられる。子どもの権利条例の実践においても子どもコミッショナー制度などを参考に、アドボカシーの視点から声にならない子どもの声に丁寧に耳を傾け、地域の支援ネットワークによって困難を抱えた子どもの状況を明らかにするなど、積極的に子どもの権利にアプローチしていく仕組みを構築して、理念条例の制定に留まらない実効性ある実践にしていく必要がある。
- (5) オンブズパーソン制度の認知度が高い川西市でも2~3割の子どもには制度が知られていないことを踏まえると、権利救済を必要としている子どもたちに届く制度にしていくことが課題となる。また、子どもや周囲のおとなの認識として、子どもが抱えている困難を権利問題として捉えにくい現状も課題となる。不平等な社会構造に関わらず、個人や家族の責任が強調される現代社会において、子どもの困難

な状況を権利に関わる社会的な課題として捉え返していく視点が重要である。

<参考文献>

- ・ 荒牧重人, 2008. 子どもにやさしいまちづくりと条例. 子どもの権利研究 12号
- ・ 伊藤健治, 2012. 子どもの権利論の展開と課題—関係的権利としての子どもの参加に着目して. 北海道大学教育学研究院紀要. 第117号
- ・ 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局編, 2001. ハンドブック 子どもの人権オンブズパーソン. 明石書店
- ・ 川西市子どもの人権オンブズパーソン, 2019. 20周年記念誌&子どもオンブズ・レポート 2018. 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局 (川西市市民環境部人権推進課内)
- ・ 子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議編, 2011. 子どもの権利条約から見た日本の子ども—国連・子どもの権利委員会第3回日本報告審査と総括所見. 現代人文社
- ・ 桜井智恵子, 2012. 子どもの声を社会へ—子どもオンブズの挑戦. 岩波新書. P.33
- ・ 浜田寿美男, 2016. 子どもオンブズワークの意味と実際—川西市子どもの人権オンブズパーソン. In: 荒牧重人・半田勝久・吉永省三編. 子どもの相談・救済と子ども支援. 日本評論社. p.193
- ・ 堀正嗣編著, 2018. 独立子どもアドボカシーサービスの構築に向けて. 解放出版社
- ・ 横井敏郎・安宅仁人・辻村貴洋, 2006. 子どもの権利に関する条例の制定・実施過程と内容分析. 北海道大学大学院教育学研究科紀要. 第98号
- ・ 吉永省三, 2008. 今日的状況における子どもの「救済」へと向かうための子どもの主体と権利をめぐる一考察. 大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 第34号
- ・ Minow, Marth, 1990. *Making All the Difference: Inclusion, Exclusion, and American Law*, Cornell University Press.
- ・ Minow, Marth, 1995. What Ever Happened to Children's Rights?. *Minnesota Law Review*, Vol.80, No.2.

※本研究は、JSPS 科学研究費・若手研究 (B)「子ども条例による関係的権利の保障と包摂的自治体行政システム構築に向けた実証的研究」(課題番号 JP17K14005、2017～2020 年度)による研究成果の一部である。