

会議録

会議の名称	第8回子どもの権利に関する条例策定委員会
開催日時	平成20年9月29日（月）13時00分から16時00分まで
開催場所	202・203会議室
出席者	（出席委員）野村委員長、猪原副委員長、梅村委員、嶋田委員、神山委員、木曾委員、石田委員、小林委員 （欠席委員）安部委員、古川委員 （関係部署）保育課長、児童青少年課長、子ども家庭支援センター長、教育企画課長、教育指導課教職員指導係星川主任、企画政策課企画政策担当掛谷主任、総務法規課長、市民課長、生活文化課生活文化係 （事務局）西東京市子育て支援課（二谷部長、森下課長、鈴木主幹、萩原課長補佐、倉本主査、矢部主事）
議題	（1）アンケート調査について （2）講義 子どもの権利に関する条例について ・ 条例をつくることの意義・メリット ・ 条例に基づく救済機関をつくることの意義
会議資料の名称	（1）アンケート調査について （2）川崎市の子どもの権利条例の概要 （3）「川崎市の子どもの権利に関する条例」策定までの流れ （4）川崎市子どもの権利条例 子ども版 （5）11月20日はかわさき子どもの権利の日 （6）子どもの人権侵害・男女平等にかかわる人権侵害についての相談・救済申し立ては川崎市人権オンブズパーソンへ （7）川崎市人権オンブズパーソン平成19年度報告書 （8）子どもの権利に関する条例について
記録方法	全文記録 発言者の発言内容ごとの要点記録 会議内容の要点記録
会議内容	
<p>・ 発言者名 発言内容</p> <p>・ 野村委員長 第8回子どもの権利に関する条例策定委員会を開催する。始めにアンケート調査について検討する。</p> <p>・ NPO子どもの権利条例研究所 調査票別の結果は、前回の集計速報から数字が動いている。 全てのデータを使って報告書をつくると電話帳のような分厚いものになる。一つの見本としてこのような形にしたらどうかというものを示した。</p> <p>・ 嶋田委員 例えば自己肯定感と他の問いとの間で、クロス集計はできるか？</p> <p>・ NPO子どもの権利条例研究所 可能である。</p> <p>・ 野村委員長</p>	

データをもとに相関関係の有無を分析する。どこのところのクロス集計結果に関心を向けているのかご意見を伺いたい。

・ 嶋田委員

問12まではクロス集計の結果が欲しい。

・ 野村委員長

自由記述の欄で、皆様の目から見てこれは特定に関わると思われる点があればご指摘いただきたい。

今日は中間報告ということで、これをもとにまとめに入りたい。

第2部

・ 森下子育て支援課長

本日は、子どもの権利に関する条例の先進自治体である川崎市で条例策定に関わった小宮山先生にお越しいただいた。子ども福祉審議会委員及び庁内検討会のメンバーにも出席いただいている。

・ 小宮山先生

私は、最後は市長部局で仕事をしたが、もともとは中学校の教員で、社会科と生徒指導を担当していた。教育委員会に転任になる前は、川崎市でも最も困難校といわれるところで生徒指導担当をしていた。

川崎市では、1998年に条例制定に着手するための庁内組織を作り、議会に報告した。1998年以前には、国連で子どもの権利条約が批准された後、子どもの権利条約を紹介するパンフレットを教育委員会で作り配布をしていた。条例に取り組む前段で、約4年ほど準備期間として市民や子ども達に広報をしていた。また、子どもの権利条約をどう考えたらいいのか、教員の研修や校長研修、教頭研修を実施していた。この頃、教育委員会生涯学習部では、毎年12月に子ども集会を開催していた。1回だが子ども議会も行った。こういった取り組みをしていた後、関係局で集まり、総合企画局を中心として条例策定に向けた動きが進んだ。全国でどこも作っていない、雛形もない状態からのスタートであった。

1999年には法律が改正され、地方分権の流れが大きくクローズアップされてきた。90年代後半は、地方分権の流れのなかで自治体独自の施策の展開について議論された時代だった。そこで、子どもの権利に関する条例については、市民参加型で条例をつくることのできないかということがもうひとつ大きな課題となった。市民と一緒にやっていくにはどこの部署が中心となって進めるのがいいのかといったときに、学校、子ども、保護者、地域の関係機関、PTA、町会の組織と一緒に子ども達のことに取り組んでいるところで実施すればいいのではないかとということで、教育委員会が担当することになった。最終段階では、教育委員会と総合企画局が一緒になって条例を議会に上程した。

1998年に審議会をつくって、まず、市民の声を聞きながら、市民と一緒にやって、できるだけ多くの人意見を取り入れながら、どんなものを条例としたらいいのかということ2つの審議会に諮問した。

何度も何度も市民集会を開いたり、さまざまな集会を開きながら、それを骨子案としてまとめていただいて答申をいただき、行政サイドが条例の形にして議会上呈した。条例制定までに、審議会ができてから2年間、準備期間1年間を含めると足掛け3年ほどになった。途中経過も含め公開の形ですすめた、川崎市でもはじめての条例づくりのスタイルだった。そういった意味で難しさもあった。

川崎市の条例は、全部で8章立てとなっている。前文で権利をどう考えたらいいのかという考え方を置いたうえで、第1章で言葉の定義のような総則を置いて、第2章で川崎の子どもたちの実態や、川崎の子どもたちがそれまで関わって声を上げてきた、子どもたちにとって最も大切な権利とは何なのかということ、できる限り子どもたちの実態に即して取りまとめをしている。ある意味では子どもたちの宣言にあたるような部分になっている。第3章は子どもが生活している家庭、学校、施設、地域、こういうところで子どもたちの権利をどう考えていったらいいのかについて書いている。第4章は子どもの意見表明、参加の部分。第5章は現実に権利侵害がある子どもたちをどう支えていったらいいのかということで救済機関について。第5章を受ける形で、川崎市では別途人権オンブズパーソン条例を作っていた。第6章は行政にとって課題となる子どもの行動計画をつくっていかねばならないということ。第7章で、現実にどういう状況に子どもたちがなっているのか評価・検証していくしくみを入れ込んでいった。前段が理念規定、後段がいくつかの制度をその中に盛り込んだ条例となっている。

条例が施行されてすでに8年目に入っている。

1 川崎市子どもの権利に関する条例

この条例は、平成12年12月に市議会に上程し全会一致で可決成立した。表向き全会一致というと大変喜ばしいことだが、水面下では大変な議会との折衝が続いた。なぜ条例なのか、条例として作っていくことの意義のひとつは、策定から丸2年間審議会にお願いして取りまとめてもらい、それから条例に切り替えて議会に上程していく、その途中途中で、途中経過が市民にもわかるし、議会にもわかるようになっていた。委員会で細かい質問も受けた。そういった議会とのやり取りを2年間かけてやっていながら、議会に上程をしておき、ポンと出て行った条例ではない。途中途中も大変だったが、いよいよ本体の条例をあげるときはもっと大変だった。

2 庁内の推進体制

条例に着手するときから、関係局の部課長級の職員に最後まで逃げるな、出来上がった後も逃げるな、この条例は子どもに関わるすべての部署が一緒にならなければできないし、その後も推進していけないと繰り返し言っていた。審議会は、子どもたちも入っていたので、ほとんど土日で開催された。関係局の職員も土日に出勤していた。関係部署の職員と一緒に作っていくということが、出来上がった後の条例の推進体制の前提になっており、これは大きな効果があった。現在も庁内の全局調整の会議はある。

3 条例施行後の主な事業の現状

(1) かわさき子どもの権利の日

条例では、11月20日（国連で条約採択された日）を「かわさき子どもの権利の日」としており、毎年市民が主体となって事業が催されている。11月20日の前後1週間は、各学校一斉に授業公開をし、一緒に子ども達と考えあう週間として位置付けている。

(2) 広報

条例パンフレットは、小学校高学年用、中学生用、高校生用があり、現在は小学校6年生、中学校2年生、高校1年生の全員に配布している。公立学校のみならず、私立学校、各種学校等の子ども達にも配布している。これらの学校には、条例ができる前から出向いて協力依頼をしてきており、条例ができた後も広報活動は継続して行っている。

(3) 権利学習支援

かわさき子どもの権利の日に関連して、教育委員会で子どもが権利について学習するときの教材を作って配布している。授業としてワークショップのような形式のものも組

み入れている。

(4) 子どもの居場所

平成15年に川崎市子ども夢パークという公園、条例に基づく9900平方メートルの子ども達の居場所を開設。指定管理者制度を導入している。

(5) 子ども参加

条例で子どもの参加を確保していくためのしくみとして「川崎市子ども会議」を設置している。これは条例で設置している子ども会議である。子どもたちが自分たちでテーマを決めて話し合いをし、その中身を直接市長に報告会で報告し、うまく取り入れられるものは施策に生かしていくという取り組みである。これとは別に、川崎市には7つの区があり、地域の教育力を高めるために地域教育会議を設置している。その地域教育会議の中にもそれぞれ子ども会議がつくられて話し合いをしている。また、51の中学校区に地域教育会議がつくられて、そこにもだいたい子ども会議がつくられている。

もうひとつ、学校教育推進会議というものがある。子どもと大人がほぼ同数の委員として入っており、年間2~4回程度、学校の運営やもっと活動しやすい学校にするにはどうしたらよいかについて各学校で話し合いが進められている。

(6) 子どもの相談・救済

人権オンブズパーソン制度は7年目に入るところである。

(7) その他

市内に2箇所ある児童相談所の一時保護所に学習講師（学習専門指導員）を派遣している。児童相談所は学習を教える場所ではなく、一時保護所も同様である。一時保護所は次の処遇が決まるまでの間、いるだけの場所となっている。しかし、長い子どもだと半年近く一時保護所にいるケースもあり、その間の子どもの学習をどうするのか以前から問題になっていた。今は一時保護所に学習講師（学習専門指導員）を派遣するようになったが、このとき、子どもの権利に関する条例がその根拠となった。

また、こども文化センター（児童館）等の子ども達が集まる施設には、子ども運営会議が必ず作られており、利用者である子どもたちの声を聞きながら施設の運営の改善をしていくことが今は当たり前になってきているが、これも条例の効果と思う。

4 行動計画（子どもの権利に関わる行動計画）

子どもの権利に関わる行動計画を3年スパンで作っている。福祉分野から学校まで含めたトータルな行動計画になるようにしている。

5 検証・答申・措置

川崎市子どもの権利委員会という3年任期の審議会を設置し、諮問事項について検証をし、答申を出している。第1期目は子どもの参加について。これが一番子どもの権利の中で意識が低いということで子どもの参加からスタートした。第2期目は子どもの居場所について。現在、第3期目に入っているが、子どもの相談救済の現状について検証をしている。

条例として定めることの意義は、条例を定めようとしている自治体が必死になって考えなければならないことである。内容が「子どもの権利」である。どういう中身を条例にしたらいいのか市民と一緒に考えてもらう、一緒になって作り上げていく条例になる。したがって何年かかるかわからない。一緒になって考えてもらって中身を積み上げていくものになる。したがって行政も市民も議会も一緒になって考えながら、川崎ではこういう考え方でいこうということを取りまとめていく。それが形として最後に条例

になる。市民自治という観点からすれば本来、自治の主体者は市民自身なのだから、市民自身がどういう街にしていきたいのかということがベースになるべきである。

国は子どもの権利条約を批准したが、条約の中身を誰が地域の中に生かしていくのか？条約の中に考えられているような内容とか子どもが現実に置かれている状況を地域の子供達に合わせながら噛み砕いていく作業は誰がやるのか？その作業をやるのが自治体の役割である。毎日市民と接し、顔を合わせる中で、地域の市民の生活向上のために一体何ができるのか、子どもの権利とは何なのかということ、意見を出し合って、ぶつけあって、考え合っていく、その作業をこまめに積み上げていくことが自治体に求められているのではないか。それが結果として、まとまった段階で条例になると考えている。

当事者参加ということで、条例を作る段階から子どもに参加してもらってつくっていった。

条例という形をとれば安定性も継続性もあり、それが裏づけや根拠になる。

組織横断的、総合的な施策が推進できる。新しい施策も推進できる。

条例になれば評価・検証の仕組みが必要になる。

行政と市民、子どもたちとの協働について。お互いに協力しあっていく協働作業がなければ子どもの権利保障はできない。役所だけで子どもの権利保障などできるわけがない。したがって、家庭、地域、学校などが一緒になって取り組んではじめて子どもの権利保障が進んでいく。だとしたら初めから役所の限界を見極めて、子どもに関わるどころとどうやって一緒になって進めていくのか考えたほうがよい。

子どもたち自身が内容を学習しながら、内容をよく理解したうえで、子どもたち同士の関係とか、大人との関係とか、いわゆる関係をつくりだしていく。

学校が懸念していたことは、学校を外から条例でしばりつけて、学校がだらしがないからこういうことをやらせる、そういうことになっているのではないかということだった。川崎市の権利条例は体罰問題、情報公開を含めて学校に関わる規定をいろいろと設けている。しかし中身はそれまで川崎市で実施済みの内容が整理されているものだ。本来この条例は、しばりつけて何かをやらせる条例ではなく、この条例を根拠にしながら、新しい関係をつくりあげていくときの考えの根拠だ。よく学校の先生は子どもがつけあがるのではないかという不安や危惧を持つ。私は川崎市でナンバーワンの難関校にいたが、子どもに権利を保障することで、子どもがつけあがるというようなことはない。

子どもの権利保障の権利の中に、他者を傷つけていい権利保障はありえない。安心して生きる権利という権利を噛み砕いていったら、隣の子どもに暴力をふるうことは絶対にありえない。

今、いろいろなことが学校現場になだれこんできていて、学校側は子どもの問題、親の問題など、かなり苦慮している現状がある。その苦しい中でもっとやりづらくなるのではないかという不安や危惧を持つのは当然のことだ。そこはしっかりとやり取りをしていく必要がある。

相手の安心を奪ういじめという権利保障はありえない。しかし、なかなかそれがわかってもらえない。では条例を作ったからといって、川崎市でみんなわかってもらえたかという、そんなことはない。今も繰り返し繰り返しである。

条例を根拠にして、いろいろと議論をして、考え合って、良い方向を見出していくというためのものとして条例が利用されていけば、それはそれで大きな効果があるのでは

ないかと考えている。

学校で条例をどう生かすのか？という課題がある。これは校長会を含めて相当な議論を重ねてやってきた中で、ある学校長が書いた資料がある。4点ほどある。

(1) 保護育成の対象としてとらえてきた子どもを、子どもを主体にとらえていくということを、どういうふうに考え合っていたらいいのか？

(2) 権利行使を強調するとわがままな子どもになってしまうのではないかとということ、学習して、先生も生徒もいろいろな場面で考え合っていく必要がある。

(3) 子どもの意見表明というものをどういうふうに考えていったらいいのか。学校はこれまでも運動会や遠足など、できる限り子どもが中心になるように行事を組んできている。しかし、児童会、生徒会が形骸化していないのかどうか、もう一度本当に子どもたちがどう学校生活を考えていくのか、子どもたちの意見表明、参加のあり方を考える必要があるのではないか。

(4) 条例は学校をいきいきとするために制定されたもの。つまり学校をしばるために条例が作られたのではないということ。子どもたちも、子どもたちに関わる先生方もみんなが元気になって、一緒になって、より良い学校を作っていくためにこの条例ができたんだということを考えれば、条例の中に組み込まれた学校教育推進会議の中で、子どもたちの意見を聞きながら、どうやってそれを具現化していけばいいのか、それが自分たちに試されている時期に来ている。このようなまとめになっている。

救済機関（オンブズパーソン制度）について

川崎市で2期6年間オンブズパーソンをつとめた弁護士の方が退任にあたってオンブズパーソン制度について書かれたものがあるので参考にしてもらいたい。

オンブズパーソン制度を条例の中にどう位置づけていくかについて話をするときに、いろいろな相談機関が他にもいっぱいあるじゃないか、また新しい相談機関をつくるだけにならないかという議論もあった。オンブズパーソンの性格はこれらと違う。児童相談所は子どもが直接相談できる機関とは想定されていない。オンブズパーソンは調査・調停をしながら被害にあった子どもを支えながら、場合によっては加害者側との間の調整も進めていく。相談機関ではこの機能は持てない。オンブズパーソンは、オンブズパーソンに入った相談の中で、まずは受け止める。大半は電話相談の段階で解決するが、そうではない場合は、オンブズパーソンも直接面会などしながら、打開策を考えていく。場合によっては加害者側も呼んで、そこで話し合いをしながら、次の方向を考えていく。オンブズパーソンは裁判所ではないので黒白つけることはしない、関係の修復はするが。現実の子どもたちは生きてそこで生活しているわけで、関係がこじれたところでうずくまってしまっている。その関係を解きほぐしながら、次の一歩へ向けてやらなければならない。オンブズパーソンは、学校とも相談をするし、児童相談所とも相談をしながら進めていくが、内容によっては学校に入って調査をする必要も出てくる。内容によっては児童養護施設に入って調査をする。場合によっては児童相談所も調査の対象になることもありうる。それでもオンブズパーソンは条例で設置されているということが大きな力になっている。川崎市は過去10年間オンブズマン制度が既に動いていた。オンブズマン制度というのは行政を市民が監視するために作った組織である。行政がしている施策とか、行政職員がやった対応で問題があれば、市民が異議申し立てできる。これをオンブズマンが調べて、行政側に問題があれば、それを改善しなさいと勧告することができる。川崎市でオンブズマンに一番はじめに勧告を受けたのが教育委員会、体

罰問題であった。その10年間の地ならしがあったうえで、人権オンブズパーソンになったわけだが、人権オンブズパーソンは、市民対行政だけではなく、市民対市民の間に入って調整をしていく。個人と個人の間の調整に裁判所以外の者が入っていくのは並大抵なことではない。その時にその裏づけとなる根拠がなければ、非常に難しい。個人と個人の間に入っていけない。民間の施設に入ることもある。川崎市のエリアを超えて川崎市の子どもが入っている養護施設にオンブズパーソンが直接調査に入ったこともある。私立の学校に入ることもある。公立の学校に入ることもある。その時に、一緒に協力しながら、子どものことで、どうやって今の環境を改善していったらいいのかという話し合いのテーブルについてくれる根拠は、条例だ。市民や議会も一緒になってつくりあげてきた制度の中で自分が働いている、そういうことで協力してもらえないだろうかということが後押しとしては非常に大きな力になっている。あくまでも関係を打開する、子どもが一步前に踏み出せるように、関係を修復しながら支えていく。できる限りそれを子ども自身が本人の力でできるのを待ちながら支えていく。条例が根拠になっていればオンブズパーソンが活動する時の非常に大きな力になるということだ。

・野村委員長

ありがとうございました。小宮山先生には、条例を作ることの意義と救済機関を条例で定めることの意義について、お話いただいた。川崎市のしくみを作るまでのプロセスをご紹介いただく中で行政職員の方にも参考になることが多くあったと思う。質問があればお願いしたい。

・嶋田委員

条文の中で、他の自治体に比べて、虐待や体罰の「禁止」など、強調された表現が多いが、どういう過程、経緯でそうなったのか？

・猪原委員

条例23条に、施設関係者が子どもに対して虐待や体罰を行ってはならないとある。他の自治体の条例をみるとこのようにずばりと書いていない。虐待や体罰を行ってはならないのは当たり前のことで、わざわざ条例に書くべきものなのか。虐待や体罰を行わないように誰々が何々をしなければならぬという表現の方がいいのか疑問を持った。

・市民課長

条例の制定過程の話の中で、川崎市はとても大きなうねりの中で条例が制定されてきたとのことだが、西東京市において、こうしたうねりを生み出す仕掛けについてアドバイスをお願いしたい。

・小宮山先生

1点目の虐待や体罰禁止の規定については、法的に定められている中身である。川崎市では権利条例の検討委員会での議論よりも、児童福祉審議会の中で虐待問題は相当地に議論されてきていたので、児童福祉審議会の意見もかなり参考とさせていただいた経緯がある。

条例を作るにあたって、法律的に規定されている中身で、子どもに関わるもので重要なことはここでしっかりと整理をするということで、それがこの規定の中に入っている。子どもに関する条例として、ほんの少数の例であっても、子どもの権利規定からははずせないだろうという判断になった。虐待問題は川崎でも結構あり、子どもが亡くなっているケースもある。条例をつくったから虐待が減るかということそんなことはない。虐待問題は極めて重大な権利侵害である。子どもが本当に安心して生きていくことができるようにしなければならない。大人になくて、子どもにしかない権利保障として「守

られる権利」がある。子どもは自分で自分の身を守ることができない。ここが大人と異なる権利保障の規定内容である。子どもの時期にしか保障しえない権利の内容があるということをおわせて考えていく必要がある。その際に虐待問題は避けて通れない。体罰問題も皆無ではない。体罰の問題を考えると愛のムチだという考え方はきっちり否定しなければならないということで、体罰の規定を入れ込んでいる。他の自治体でもいろいろな議論があったと思うが、川崎はそれまでの積み重ねでこういう中身だ。オンブズマン制度ができて、オンブズマン勧告第1号が教育委員会の体罰問題だった。ひとつの学校の体罰問題はひとつの学校の事例であるとは捉えきれない。他の学校にもそういう要素があるのではないか、だとすればそういうものはきっちり改善すべきではないかという勧告を受けたことも背景にあったのではないかと思う。

条例策定のときのうねりについて。条例策定を担当部署だけでやりきれというのは、極めてきつい。役所の内部を巻き込んでいくことが大事だし、また、役所だけが子どもの権利保障をできるわけではないのだから、それは権利保障という言葉でなくても、子どもに関わるいろいろな取り組みが地域でもなされている、そういう人たちと一緒にやっていく必要がある。行政内部だけで考えないで、できるだけ多くの人たちに考えてもらえるようなそういう場を積み重ねていくことが重要だ。

・梅村委員

この委員になったとき、権利条約を抽象的なスローガンとしてとらえていたが、各関係部署を巻き込んでとことんやってこられたという経緯を伺い、それが肉になってきているという川崎市の話聞くことができよかった。例えば議会やPTAなどの親の側からのうねりというものは、自発的なものとしてあったか？

・小宮山先生

川崎市の場合は行政主導であった。本当は民間から盛り上がってきて、行政が引っ張られながらつくっていければよかったのかもしれないが、仕掛け役は、行政サイドが仕掛けて仕掛けて、一緒になって考えてほしいということで取組みを進めていったというのが実態であった。議会のほうにも最後はある会派には三日間位通い詰めて話をしたりした。

・猪原委員

オンブズパーソンの権限について。個人と個人の関係にも介入する、私立の学校にも介入する、その根拠は条例であるとのことだが、それはあくまでも任意の介入であって、介入される側の同意の上での介入であるという理解でよろしいか？つまり、介入される側が嫌だと言えば介入できないのか？

もうひとつは、勧告の権限について。市とか市の関係機関に対する勧告ならわかるが、私人、個人に対する勧告というのはありうるのかどうか？

・小宮山先生

個人と個人の関係に介入する場合は、介入される側の同意は必要になる。そのときにオンブズパーソンも罰するためではなく、状況をどうか打開したい、一緒になって考えてもらいたい、協力してもらえないだろうかということをお話して、同意してもらったうえで、調査をしたり、次の方向をどうしたらいいか一緒になって考えていく。したがって権力的介入ということではない。それに徹していくことが大切だと思う。

それから勧告は行政側に対するものと考えてもらってよい。民間人に対してそこまではしない。指導的に介入するのは行政サイドに対してである。

・嶋田委員

1点目、オンブズパーソンはソーシャルワーク的な動きもされているということか？

2点目、なぜそこまで、条例策定に、小宮山先生は熱くなれたのか？

・小宮山先生

オンブズパーソンはソーシャルワーク的機能が非常に重要だ。いろいろな分野が分かっている、あわせて調整をしていきながら、次の一步をできれば本人自身が踏み出せるように、今傷ついている子どもがいたら、その子どもが一步踏み出すことができるまで関係をうまく調整していくのがオンブズパーソン。調整にたどりつくまでに大体は頑張ってみますということで終わっていく。その次がソーシャルワーク的機能を含めた関係の修復だ。それには被害にあって動けなくなっている子どもだけを後押ししてもなかなか動けないので、相手側も合わせて調整していく。いじめの問題はその典型。場合によっては、学校は当事者になるから、被害者も、加害者も、間に入った学校も身動きがとれなくなってしまうことがある。そういう時に、学校とは距離を置いて、第三者の立場でオンブズパーソンが入ってきて、両者の言い分を聞きながら、現実はどうだから解決していくにはどうしたらいいか考えましょうというように調整をしていく。

私は生え抜きの行政マンではなく、元々中学教師だったので、条例に縁がなかった、前例にこだわらなかつた、こだわられなかつたということだろうか。

・小林委員

子どもは、いろいろな権利侵害を受けても分からないことがあるので、相談しようとするところまで行くのが大変だと思うが、そういう子どもの状態や、条例をつくるにあたって子どもたちの意見を聞く中で出てきた問題について、また、条例が施行された後、子どもに相談する気持ちを起こさせるのに一番必要なことは何かをお聞きしたい。

・小宮山先生

親から虐待を受けていて、親を訴える子どもは極めてまれである。自分が悪いから殴られているのだと我慢してしまう。いじめられても自分が何かへまをしているから、殴られているのだと我慢してしまう。内にこもっていくというのが一般的な傾向であって、声を上げていいんだ、というところまでなかなか行き着かない。オンブズパーソン制度を動かしてきて、オンブズパーソンが建物の中にいて子どもが相談にくるのを待っていないで、外に打って出て、子どもたちにもっといろんな話し掛けをしていくべきじゃないのかというのがひとつは背景にあった。救済のしくみを考えたときに、相談や救済だけでは完結しない。子どもが当事者として声を上げていける道筋をつけていく、子どもの参加とか意見表明の道筋が大切にされてきており、声を上げていいんだ、ということがある程度わかるようになってきていて、相談機関にたどりつく。そういう意味では救済機関が単に待って相談を受け付けるのではなく、子どもたちがいろいろなことを考えたり、自分なりに声を上げて、意見を言ってもいいんだという、それを後押ししていくことが、救済の方につながっていく非常に重要な要素としてあるのではないかとということが平行して議論されてきた。オンブズパーソンが学校に出向いて、いろいろなケースをわかりやすく説明しながら、本当につらい時には声を上げていいんだよということをメッセージとして伝えていくことが救済のしくみとしても重要なことである。川崎ではオンブズパーソンのカードを配布したりしてきている。オンブズパーソン制度があるのに、それが知られていなければならないことと同じ。それを認知させていくことも重要な取組みのひとつである。

・石田委員

子どもの問題を解決していくのに、大人への働きかけとして、学校や保護者、PTAで勉強会をしていくと、大人が変わる。それが子どもの救済につながるのではないかと思う。条例策定の中では、大人への働きかけはどうか？

・小宮山先生

PTAの会合とか、地域の子ども会の会合などにも顔を出して、一緒になって考えましょうということで、意見交換をやってきている。

大人の側の課題というのもあるが、条例ができたからといって、みんなこの考え方になるかというところではない。異論がある人もいると思うが、異論があってはいけないのではなく、いろいろと意見を出し合い、基本的にはこの考えでいくのがいいということと落ち着くのが一番いい。そのきっかけとしてもらえればいいと思う。

条例策定後8年経ち、条例策定前後の大きなうねりは沈静化したので、今何をしたらいいのか担当職員は悩んでいるようだ。新しい戦略を考える必要があるだろう。

・嶋田委員

子どもの権利と青少年健全育成との関係をどのように考えているか？

・小宮山先生

川崎市にも青少年問題協議会はある。青少年健全育成については川崎市も青少年健全育成に関するプランをつくっている。川崎市では整合性をもたせるために青少年問題協議会に諮ってまとめている。川崎の場合には青少年プランと言っているが、いわゆる健全育成の基本計画である。児童福祉審議会の方は、次世代育成の基本計画の評価をしている。そして子どもに関わる部分で、子どもの権利に関する行動計画がある。これらの計画をそれぞれ連動させながら、それぞれの計画が、主に関わる役割、力点の置き方の比重を変えていることになる。今、青少年プランを見直しているが、青少年問題協議会からも意見をもらって、今年中にまとめられる。

青少年健全育成には大きく4つの柱があり、その柱のうちのひとつは、子どもの権利の尊重という柱だてである。その柱だてにぶら下がってくるものとして、子どもの権利条例の具体化を進めていく必要があるとしている。青少年健全育成、青少年プランの中にも柱として子どもの権利の尊重をしっかりと位置づけて取組みを進めていくという形をとっている。

また、次世代育成計画の中にも、子どもの権利を尊重した街づくりというのが柱として入りこんでいる。そういう形で横のつながりをつけている。

・猪原委員

オンブズパーソン制度がどの程度機能しているか。いじめ相談などは、子どもからの相談なのか、それとも親からの相談なのか？子ども自身からの相談が少ないのであれば、どのように改善すればいいのか。

・小宮山先生

オンブズパーソンへの相談は、他の相談機関とくらべれば、圧倒的に子どもからの相談が多い。全体の半数程度である。ただ、虐待問題は子ども自身からというよりも、関係者、大人からの相談のケースが多い。他の相談機関とくらべれば、圧倒的に子どもからの相談が多いが、それでもまだ少ないので、オンブズパーソンが学校に出向いて、子どもたちに直接、一人で悩まなくてもいいんだよということを話している。いじめの問題がなぜいけないのか、どんなことで友達が傷ついているのかを分かりやすく話して、そういうときに相談があれば一緒になって考えることができるんだよということをやっている。子どものところへ直接出向いているいろいろなところで話をしたりすることも子ども

もからの相談をさらに増やしていくための取組みとして、現在広げてきている。

憲法改正問題に絡んで参議院の参考人質疑があって川崎のオンブズパーソン制度についてやりとりをしたことがある。国の仕組みではなくて、自治体がこういう仕組みを持っているというのは極めて有効ではないか、こういう自治体が是非広がってほしいというのが、その時の参議院の憲法調査会の大多数の意見であった。否定的な意見は全くなかった。国のレベルでも憲法に関わるような人権保障規定をどういふふうにか考えていったらいいのか議論をされているが、この部分はあくまでも自治体が独自に、自治体としての判断や責任のもとに進めていくことが重要なテーマなのではないかと思う。

・野村委員長

川崎の権利条例は、1998年に制定されたが、1994年の子どもの権利条約の批准の影響が大きかった。特に他の自治体でこの種の条例がなく、どういふふうにつくっていったらいいのかモデルがなかったのも、そこに可能性もあり、ある種の限界もあったのかもかもしれない。子どもの権利条約を重く受け止めるということの意味は、子どもを権利の全面的な主体として考えるということと、それからとりわけ子どもの意見表明とその意見の尊重ということを大変重要な権利のひとつとしている。そのうえで、生命、成長の権利、差別の禁止などいくつかの権利を設けている。そういうことを自治体の中でどのように考えていったらいいのかということ非常に重く受けとめた。このように考えたときに、自治体で行っている施策は、国の法律に基づくものがほとんどで、そこには所管官庁があって、必ずといっていいほど縦割りになっているのだが、自治体の場合には、そういった縦割りでなくて、すべての権限は市長に集まってきていて、そこから本来総合的に行われるべきであるという原点があったと思う。子どもを子どもを主体とした権利保障、総合的な行政ということ考えたときに、いろいろな法律を見てみると、子どもそのものに対して権利保障するという法制度はあまりない。子どもを中心にみたときに、しかも総合的にそれを行う自治体はどういふ条例をつくるべきかということが、問題になったのだらうと思う。

この条例の仕組みの部分も、子どもの観点から見たときにどのようにまとめたらいいのかということが当時議論になったと思う。例えば、育ち学ぶ施設における子どもの権利保障というと、育ち学ぶ施設というのは学校もあれば児童養護施設もあるし、そのほか児童館も保育所もすべて含んでいる、それぞれの個別の縦割り法制で見ると、児童福祉施設であるとか、学校教育施設であるとかに位置づけられている。これを自治体としてどうみたらいいのかというのがここの出発点だった。地方自治法には公の施設という規定があって、市民の利用のために供する施設だが、公の施設という観点でこの施設をひとくくりにして、そして子どもの権利の視点を入れて、まとめてみたらどうだろうかというのが、この施設の規定の仕方になっている。その中で権利保障を考えたときにまず何が必要かと考えると、体罰の問題は決して欠かすことのできない問題であり、体罰の禁止をうたう以上は、行政として何ができるのかということはずその規定の中に入れるということで、行政の規定が行動計画も含めて含まれているという仕組み立てになっている。

川崎の条例のつくり方は行政主導であるとのことだったが、川崎の行政主導は閉じた行政主導ではない。開かれた行政主導である。川崎は以前から市民参加、市民との協働ということを大きなテーマとして行政運営をしてきた。そういうことからすると行政主導といっても必ずからそこには市民参加を含んでいた。連携、協働、共有というキーワードを使って非常に大きなうねりをつくっていった。むしろ連携、協働、共有とい

うことを前提として、何ができるのかという次に進めるメリットになるとも感じた。

オンブズパーソンのしくみについては、ありとあらゆる問題が子どもの関係性の中で生じてくる問題なので、一見、民と民の関係に見える問題であったとしても、それは必ず公の機関が何らかの形でそこに関与している場合がある。そうすると、その調整の中でオンブズパーソンが行政に対して勧告などをする役割はある。私の私見だが、子どもの権利保障をするときは、しくみで権利保障をすることが非常に重要だと考えます。

小宮山先生は、非常に調整力に長けている方で、小宮山先生がいなければ、川崎での子どもの権利条例はできなかつたろうといわれるほどの活躍をなさった方だ。それほどに関係部署との関わりが大きくて、それを切り盛りしていく職員の役割は大変に大きい。それを生きたしくみにするためには、関係機関がいかにかにその責任をもって、これを動かしていくかというのはとても重要であって、そここのところで大変な尽力をされた方である。

川崎の権利条例は、市民と行政と地域と研究者らのコラボレーションとして非常に熱心に200回くらい会議をやったが、そういう結果として出来上がったものだ。そういう意味では特殊な部分もあるかと思うが、ひとつの参考例として、御紹介をいただいた。

以上にて終了