

特集 個性を認め合える社会とは

02

子どもオンブズパーソンで子どもの人権を守る
—兵庫県川西市の取り組みから—

小田 巻 友子 (立命館大学経済学部 准教授)

1. 子どもオンブズパーソンとは

子どもオンブズパーソン¹は、子どもの人権救済と子どもの人権擁護にかかわる制度改善の提言を行うために、行政とは独立して権限を行使することができる第三者機関である。世界では1989年に「子どもの権利条約」が国際連合によって採択され、日本は1994年に同条約を批准した。同条約では、4つの原則として「生命、生存及び発達に対する権利」「子どもの最善の利益」「子どもの意見の尊重」「差別の禁止」が掲げられている(日本ユニセフ協会,2022)。同条約の革新性は、子どもが愛され、保護される対象としてだけでなく、自らに影響を及ぼす事柄について自由に意見を表明する権利をもつ能動的な権利の主体として子どもを位置づけている点にある(佐藤,2019)。日本では国家レベルで子どもの権利を擁護するための独立した機関はないものの、子どもの権利条約の理念を具現化するために、複数の自治体において子どもオンブズパーソンが設置されている。

本稿では、日本で初めて同制度を条例で制定した兵庫県川西市の「子どもの人権オンブズパーソン」の取り組みを紹介し、子どもオンブズパーソンの役割や意義について考察していく。

2. 川西市での制度開始から現在まで

1990年代に学校でのいじめが社会問題化される中で、川西市教育委員会では、1995年に「子どもの人権と教育」検討委員会を立ち上げ、市内の小・中学校に通う子どもを対象にアンケート調査を行った。その結果、クラスで1～2人の子どもが「生きているのがつらい」と感じるほどのいじめを受けた経験があることがわかった。そこで、川西市では1998年12月に市の条例として日本初の「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記す。)を制定した。オンブズ

パーソンは、同条例にその根拠を持ち、子どもの人権に関する様々な法令を参照しながら、子どもの人権救済を進めていく。同条例では、オンブズパーソンに選任されるのは「人格が高潔で、社会的信望が厚く、子どもの人権問題に関し優れた識見を有する者で、次条に規定するオンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有しないもののうちから、市長が委嘱する」(第5条3項)と定められており、法曹界、学識経験者、子どもの人権関係のNPO関係者等から選ばれる。

オンブズパーソンの職務は、個別救済と制度改善の2つに大別される。前者は①子どもの人権侵害の救済に関すること、②子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関することとされており、子どもに対する直接的な救済を行うことを指す。他方、後者は子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること、とされており、子どもの人権の擁護及び侵害を防止する上での社会制度上の問題を見つけた場合に、制度そのものを変革させるといったソーシャルアクションを含んでいる。利用対象者は、川西市内の(在住、通学・通勤者を含む)18歳未満の子どもであり、対象の子どものことであれば大人も相談が可能である。2022年5月現在、オンブズパーソン3名、窓口で最初に相談を受け付ける調査相談専門委員4名(通称、相談員)、オンブズパーソンや相談員を助ける専門家である調査相談専門委員(通称、専門員)11名、事務局職員2名による運営体制である。

3. 相談から解決までの一連の流れ

オンブズパーソンへの初回相談は、電話

や面談、手紙、FAXといった方法がある。初回相談ではまず相談員が相談者から話を聞く。相談を継続する場合には、面談を設定し、さらに詳しく話を聞いていく。大人の面談は事務局で、子どもの面談は「子どもオンブズくらぶ」で行うことが多い。子どもオンブズくらぶは、オンブズパーソンの事務局が設置されている市役所ではなく、川西能勢口駅近くに建つ、低階層に店舗があるマンションの4階にある。部屋には絨毯が敷かれ、玩具が用意されるなど、子どもがリラックスして話せる工夫がほどこされている。

オンブズパーソンに寄せられた相談については、相談員が相談記録を作成し、原則週1回開催される「研究協議」の場でオンブズパーソンに報告を行う。研究協議の場では課題整理と案件の対応の検討がなされ、①相談継続(当事者自身による問題解決の支援)、②調整(当事者間の関係調整の支援)、③情報提供・他機関紹介等、④擁護・救済の申立て等→調査等→制度改善への提言等、のいずれかの選択がなされる。

では、オンブズパーソンはいかにして問題解決にあたるのだろうか。ここでは、川西市のオンブズワークを象徴するケースを紹介する。2001年、ある小学校で学級崩壊状態にあったクラスについてオンブズパーソンに相談が舞い込んだ。オンブズパーソンが時間をかけて学校と調整を行う中で、「留学生」として相談員2人が毎日学級に入ることとなった。相談員は当初子どもたちに対してレクリエーション的なワークをしつつも、子どもに注意をしたりするのではなく、ただ子どもたちと共に過ごすことを通じて、信頼関係を作ることに専念した。次第に子どもたちは相談員に心を許し、自らの考えを話してくれるようになった。そこで見えてきたことは、クラス

が荒れていても子どもの心までが荒れているのではないということ、一見クラスに迷惑を掛けているような子どもであっても様々な事情や苦しい気持ちを抱えていること、一人一人の子どもが現在の状況をきちんと受け止め、クラスをどうしていきたいかについて意見を持っているということであった。そこで、子ども同士がざくばらんに話し合える場をもったり、子どもの意見をオンブズパーソンを通して学校に伝えたり、オンブズパーソン主催の保護者会を開催し、子どもそれぞれの思いを大人に伝える場をつくった。このように、子どもの声をベースにして保護者や学校と協議を重ねていく構図を作り上げていった。その結果、相談員が学級に入ってから徐々に事態は収束にむかった。

全てのケースが本ケースと同様にスムーズに解決するわけではない。しかしながら、本ケースが、今日の川西市のオンブズワークに与えた影響は大きく、子どもと信頼関係をきちんと築いた上で、子どもの声

を聞き、それを軸にして問題解決を目指していくという基本姿勢は、川西市のオンブズワークに今なお引き継がれている。



写真2 研究協議の風景

4. オンブズパーソンへの 相談内容の変化

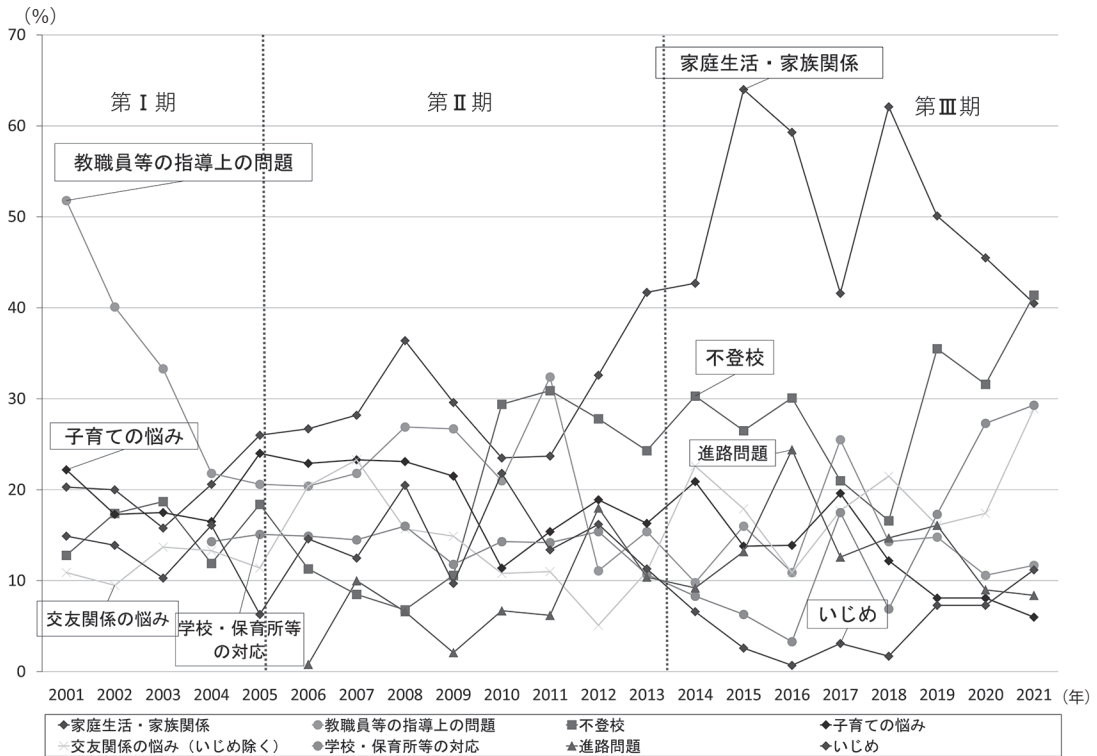
オンブズパーソンが取り扱う子どもの問題の射程範囲は幅広く、学校から家庭問題まで多様である。川西市で制度が開始されてから 24 年になるが、この間いくつかの変化がみられている。

1 つ目は、相談内容の質の変化である。図 1 は、問題の種類ごとの年間の相談・調整回数に占める割合の推移を示したものである。相談内容の移り変わりの特徴から大きく第Ⅰ期、第Ⅱ期、第Ⅲ期に区分される。第Ⅰ期はオンブズパーソン制度創設初期にあたり、学校現場で教職員が子どもの人権を侵害するような言動をとる、といった「教職員等の指導上の問題」に関する相談が多数であった。この点は、学校現場で子どもの人権救済を行う、人権意識を高める、といったオンブズパーソン制度を作るに至った社会的な背景と合致していた。その後、「教職員等の指導上の問題」が減少していき、第Ⅱ期では、多様な問題が交じり合う形ではあるものの、「家庭生活・家族関係」



写真1 子どもオンブズくらぶ

図1 問題となっている事項の年間相談・調整回数に占める割合の推移 (2001～2021年)



(出所) 川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局提供。

に関する相談・調整回数の割合が増加していくのがわかる。そして第Ⅲ期に入ると、「家庭生活・家族関係」が突出して増加する。オンブズパーソンに持ち込まれる相談の性質としても、様々な要因が絡まり合った複雑な問題が増えた。例えば、不登校や進路問題などの問題を深堀していくと、最終的に家庭生活や家族関係の問題に行き着くということが多くみられた。ところが、直近の2～3年では、これまで圧倒的に多かった「家庭生活・家族関係」に代わり、「不登校」が割合を伸ばしてきており、2021年は不登校の問題に関する相談・調整回数の割合が最も多いという結果になった。この背景には、新型コロナウイルス感染症の影響があるのかは現時点で定かではない。

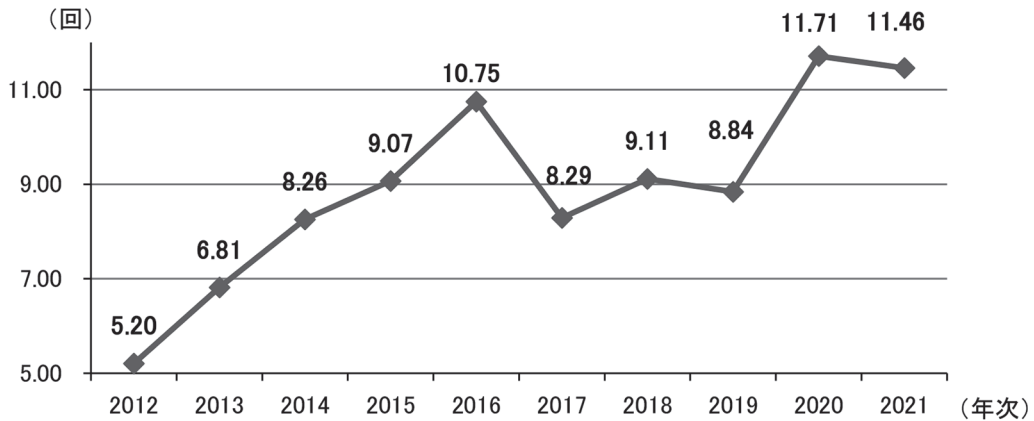
2つ目の変化は、1ケース当たりの相談・

調整回数²が増えていることである。図2に示されるように、1ケース当たりの相談・調整回数は2012年の5.2回から2021年は11.46回へと約2倍に増加している。制度創設初期は単発的な相談があり、シンプルな図式のなかで問題解決につながるケースもあった。しかし、近年は一筋縄ではなかなか解決に至りにくく、長期にわたって相談を重ねながら解決に導く複雑なケースが増えている。

5. 子どもの意見表明権の尊重 —直近のオンブズワークの ケースから—

ここまで見てきたように、子どもの人権

図2 1 ケース当たりの相談・調整回数の推移 (2012～2021 年)



(出所) 川西市子どもの人権オンブズパーソン (2022) ,p.23

の中でも、とりわけ核となるのが子どもの意見表明権である。しかし、子どもに対していくら「君たちに権利があるのだ」と説明しても、子どもからのアクションを待つだけでは、実質的な権利の保障にはつながらない。大人の責務として、子どもが意見を表明しやすい環境を整えることが必要である。本節では、そのヒントとなりうる事例として、小学校でのいじめに対する学校の指導について保護者から相談があったケースを紹介する。

川西市のある小学校で、学校の帰り際に1人の子どもの複数人の子どもので取り囲んで1人ずつ蹴ったことが発覚した。そこで、学校は加害児童を1人ずつ呼び出して、管理職を含む教員3人対子ども1人の形式で指導を行った。その指導がきっかけとなり、加害児童側が教員に対して恐怖心や不信感をもち、学校の対応に憤慨した加害児童の保護者らにより、オンブズパーソンへ相談がもちこまれた。相談開始当初、保護者たちは学校の対応への不満を露わにしていたものの、オンブズパーソンはまず、子どもに話を聞くことから始めた。はじめは、子

どもの気持ちを代弁できるとしていた保護者を説得し、相談の場に子どもを連れてくることを要請した。次に、親と子どもが同席してではなく、子ども一人一人から話を聞けるように、相談員が子どもとの信頼関係を築いていった。オンブズワークで子ども一人一人から話を聞く理由は、相談者同士が互いに煽り立ててしまったり、他者の意見に引きずられたり、子どもが親の顔をうかがい本音を話してくれなくなることを避けるためである。そして、子ども一人一人と相談員、オンブズパーソンが対話を重ねる中で、子ども各自が望むことが少しずつ異なることが分かってきた。そこで、オンブズパーソンが子どもと学校の橋渡しをしたり、子どもが保護者や学校に直接思いを伝えるサポートをする中で、なぜ友人を蹴るといった行為につながってしまったのか、今後学校生活を送る上で学校にどのような配慮を求めたいのかが整理され、子どもたち自身が納得感を持つ結論に達することができていった。その様子を見た保護者も、子どもの様子に安堵し、問題は解決へと向かった。

本ケースからは、いじめは必ずしも二項対立で単純に割り切れるようなものではなく、問題が複雑に絡み合って生じるものであり、解決のためには子ども一人一人の声にきちんと耳を傾けることの重要性が明らかになった。この川西市の経験は、2018年12月のオンブズパーソンによる「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」へとつながった。同提言は、2021年4月に施行された「川西市のいじめ防止基本方針」における「いじめの防止等の対策に関する基本理念」にも次のように反映されている。

いじめは「人として決して許されない行為」であるが、人としてのかかわりの中で起こり得るものであることから、「いじめはどの学校でも、どの子どもにも起こりうる」ことを教育に携わる者すべてが改めて認識し、教育委員会、学校はもとより、家庭、地域が一体となって、未然防止、早期発見、早期対応に取り組まなければならない。誰もが重篤な事態と認識するであろう深刻な事案を含む社会通念上のいじめの概念より、法で定義されるいじめの概念の方がより広範であることを鑑み、いじめ事案が発生した際には、いじめの被害者とされる子どもの安全を確保した上で、まずはその事案が発生するに至った背景的状况を慎重に調査し、その行為が重大事態や犯罪に結びつく可能性のある「悪質ないじめ」であるのか、いじめられたとされる側といじめたとされる側双方の主張にそれぞれ一理あるような子ども同士のトラブルであるのか等、事案の性質をよく見極めた上で、適切な教育的対処を行うことが重要である。(pp.1-2)

すなわち、いじめが起こった際には、性急に指導に向かうのではなく、事象の性質をよく見極めた上で、調査を行い、その結果必要であれば指導を行う。どんなときでも子ども双方の言い分をしっかりと聞き、対処をするということが記されている。

6. おわりに

日本では子どもは長らく庇護の対象とされてきた。そのため、子どもにかかわる問題が発生した際に、大人による問題の背景認識と解決が優先され、まず子どもの話を聞いてみる、あるいは子どもに問いかけてみるという姿勢が、家庭でも教育現場でも社会的な認知としても十分に浸透していないのが実情である。そのような中、子どもオンブズパーソンは、大人の視点での問題解決ではなく、子どもの視点からの解決を図るため、子どもの声を徹底的に聞いた上で、子どもの潜在的な願いを引き出すことを通じて、「子どもの最善の利益」を追求していく機関である。

一方で、コロナ禍の中で子どもの意見表明権が抑制されているという報告もある。2021年度に実施された川西市子どもの人権オンブズパーソンによる子どもたちへの聞き取り調査では、コロナ禍での変化の中で子どもたちが我慢することに慣れていく様子が見られたという。感染症の流行により、子どもたちは、体験が大きな価値を生む貴重な時期に、学校生活や課外活動を制約された。大人が「コロナ禍だから仕方ない」「皆が我慢している」を繰り返す中で、子どもは思いを吐き出す場を奪われ、あるいは自ら意見を押し込めてしまっている。代表オンブズパーソンの大倉氏は「元気に通学しているように見える一般の生徒たち

も、十分に自分たちの意見を聞いてもらう体験が乏しいのではないか。あるいは、自分の意見を言ったときに、きちんと大人が聞いて受け止めてくれるという感覚があまり育ってないのではないかと感じられる場面がある」と指摘している。新型コロナウイルス感染症が子どもたちに与えた影響の分析はこれからであるものの、大人は今こそ子どもの声に耳を傾けなければならない。それは子どもだけでなく、大小さまざまな度合いがあるにせよ、自らの意思を表明し意思決定を行うことに困難を抱える人々が自分らしい生き方を選択できる社会の構築に向けた一歩となるはずだ。

謝辞

本稿の執筆にあたり、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大倉得史様、子どもの人権オンブズパーソン相談員平野裕子様、中村誠吾様に聞き取りへのご協力をいただきました。心より感謝申し上げます。

参考文献

- 川西市 (2021)「川西市いじめ防止対策基本方針」, https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page/001/000/829/ijimekaitei.pdf, (2022 年 5 月 16 日最終閲覧)。
- 川西市子どもの人権オンブズパーソン (2022)「子どもオンブズレポート 2021」, https://www.city.kawanishi.hyogo.jp/_res/projects/default_project/_page/001/001/742/325.pdf, (2022 年 5 月 16 日最終閲覧)。
- 佐藤桃子 (2019)「子育て支援と地域福祉」上 野谷加代子・松端克文・永田祐編『新版 よくわかる地域福祉』ミネルヴァ書房, pp.124-125。

日本ユニセフ協会,「こどもの権利条約」, https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html, (2022 年 5 月 17 日最終閲覧)。

注

- 1 子どもオンブズマン、子どもコミッショナーなど呼称が複数ある。本稿では、子どもオンブズパーソンを使用する。
- 2 「相談・調整回数」とは、当該子どものケースに関わった相談・調整の回数を表す。例えばある子どもについて、子ども本人と 2 回、保護者と 1 回、学校関係者と 1 回面談をした場合、ケース数は 1 件、相談・調整回数は 4 回となる。