

関係資料

1. 子どもの権利条例委員会委員名簿

役職	名前	プロフィール
会長	吉永 省三	千里金蘭大学生生活科学部教授
副会長	山下 裕子	公益社団法人子ども情報研究センター 常任理事(事務局長)
条例委員	浜田 進士	子どもの権利条約総合研究所関西事務所長
条例委員	青木 桃子	市民委員
条例委員	前田 百合子	市民委員

2. 改正子どもの権利条例委員会要綱

子どもの権利条例委員会要綱 改正案

2021(R3)年8月4日

子どもの権利条例委員会

子どもの権利条例委員会要綱第2条の次に、下記条文を第3条として挿入し、現行第3条を第4条、現行第4条を第5条とする。

(分科会)

第3条 委員会は、規則第2条の検証を行うに当たって、専門的で技術的な事項に関する調査研究等の必要が認められる課題については、当該事項の調査研究等を行うための分科会を一定期間において設けることができます。

2 分科会は、会長及び会長が指名する委員1名ないし2名をもって構成します。

3 分科会は、当該事項の調査研究等において、より専門的で技術的な知見を得るために必要なときは、外部の有識者等を招いて意見を求めることができます。

4 分科会は、可能なかぎり短期集中的に当該事項の調査研究等を行い、その結果を委員会に報告します。

5 委員会は、前項による分科会の報告を踏まえ、規則第2条の検証を行います。

提案理由

本委員会は、「行政執行機関に対して一定の独立性を保持する、公的第三者機関としての意義を持つもの」(ハンドブック p.82)として、条例第16条に基づいて市が行う条例運営状況の検証及び条例に基づく事業等実施状況の検証に資するため、必要な審議等に鋭意取組、これまで既に8次にわたる市長報告(第16条第4項)を行ってきました。

こうした経過の中で、本委員会の審議対象となる諸課題が、以前にもまして、より専門的で技術的な事項を多く含むものとなってきました。これは子どもの権利条例に基づく施策等の進捗を示すものでもあり、積極的に捉えることができるものですが、その結果として、より高度な対応能力が本委員会に求められていると申せます。

例えば、第6条(子どもの相談と救済)、第7条(子どもの居場所づくり)、第8条(子どもの権利に関する学習と教育)等に関する制度上の諸課題は、国における「子ども基本法」等の動向とも相まって、より専門的で技術的な知見等を要するものになってきたといえます。また、第11条(せんなん子ども支援ネット)、第12条(施策等における子どもの安全)等は、これらに基づく具体的な事業等が未実施のまま経過しており、これら諸課題を今後において具体的に推進していく上でも、上述とほぼ同様のことが考えられます。

ついては、こうした経過と状況を踏まえ、条例がめざす「子どもにやさしいまち」をさらに推進していく観点から、本委員会の専門的・技術的事項に対する審議等に係る機能をより高めていくため、上記の改正を提案するものです。

以上

子どもの権利条例委員会要綱

○泉南市子どもの権利条例委員会の運用に関する要綱

平成26年4月18日泉南市子どもの権利条例委員会制定

最終改正：令和3年8月4日

(趣旨)

第1条 この要綱は、泉南市子どもの権利条例委員会規則（平成25年泉南市規則第34号。以下「規則」といいます。）第10条の規定に基づき、泉南市子どもの権利条例委員会（以下「委員会」という。）の運営に関し必要な事項を定めます。

(委員会が担う検証)

第2条 委員会は、規則第2条の検証を行うに当たっては、次の各号を基本として行います。

(1) 条例の運営状況の検証は、条例が目的とする「子どもにやさしいまち」の実現に係る条例の運営状況について、総合的かつ重点的な観点から行うものとします。

(2) 条例に基づく事業等の実施状況の検証は、それら事業等の評価について、その成果と課題を可能な限り明らかにする観点から行うものとします。

2 前項の検証は、泉南市子どもの権利に関する条例（平成24年泉南市条例第26号。以下「条例」という。）第1条及び第3条に基づいて適切に行うものとします。

(分科会)

第3条 委員会は、規則第2条の検証を行うに当たって、専門的で技術的な事項に関する調査研究等の必要が認められる課題については、当該事項の調査研究等を行うための分科会を一定期間において設けることができます。

2 分科会は、会長及び会長が指名する委員1名ないし2名をもって構成します。

3 分科会は、当該事項の調査研究等において、より専門的で技術的な知見を得るために必要なときは、外部の有識者等を招いて意見を求めることができます。

4 分科会は、可能なかぎり短期集中的に当該事項の調査研究等を行い、その結果を委員会に報告します。

5 委員会は、前項による分科会の報告を踏まえ、規則第2条の検証を行います。

(市長に対する報告等)

第4条 条例第16条第4項の規定による市長に対する必要な報告等は、翌年度における市の子ども施策等に活かされるよう、毎年度、原則として翌年度の予算が調製されるまでに行います。

2 前項の規定にかかわらず、委員会が特に必要と認めるときは、適宜、市長に対して報告等を行うものとします。

3 前2項の市長に対する報告等は、原則として書面の提出及び口頭説明の方法により行うものとします。

(会議の公開)

第5条 委員会の会議は、公開します。ただし、委員会の会議が次のいずれかに該当する場合は、当該会議を公開しないことができるものとします。

(1) 会議において泉南市情報公開条例（平成11年泉南市条例第17号）第9条又は第10条の規定に該当する情報に関し審議する場合

(2) 会議を公開することにより、公正・円滑な審議が著しく阻害され、会議の目的が達成できないと認められる場合

2 前項ただし書の非公開の決定は、会長が委員会に諮って行うものとします。

附 則

この要綱は、平成26年4月18日から施行します。

附 則

この要綱は、令和3年8月4日から施行します。

3. 2021年度子どもの権利条例委員会第9次報告までの会議開催の概要

第9次 泉南市子どもの権利条例委員会開催の概要

回	日時	場所	内容
1	5月28日(金) 10時～11時 ※オンライン会議	オンライン会議	(1)第8次市長報告の提言事項に関する各実施機関における今後の対応等について ① 第7条「子どもの居場所づくり」に基づく施策の一層の推進を ② 第6条「子どもの相談と救済」に基づく施策のより効果的な実施を ③ 第7条及び第6条をより効果的に推進するための子どもの支援のネットワークを (2)第8次市長報告のフォローアップについて (3)本年度条例委員会の活動及び市長報告について
2	7月2日(金)10時～12時	市民交流センター2F大会議室	(1)第8次市長報告の提言報告事項Ⅱに関する事務局レポートについて (2)第8次市長報告のフォローアップについて (3)令和3年度条例委員会の活動及び市長報告について
3	8月4日(水)10時～12時	泉南市役所2F第1委員会室	(1)子どもの居場所づくりの推進に関する指針及び実施計画等 (2)本年度における市民モニターの活動予定について (3)子どもの権利条例委員会要綱の改正について(別紙改正案) (4)第9次市長報告の論点整理及び審議計画について
4	9月22日(水)13時30分～15時30分	市民交流センター2F大会議室	(1)子どもの権利条例委員会分科会の設置について (2)「今後の青少年センターのあり方に関する基本方針」について (3)本年度における市民モニターの活動予定について (4)子どもの権利条例委員会分科会からの報告と審議 (5)第9次市長報告の論点整理及び審議計画について
5	10月27日(水)13時30分～15時30分	市民交流センター2F大会議室	(1)本年度における市民モニターの活動について (2)第9次市長報告の論点整理及び審議計画について
6	11月10日(水)12時45分～13時20分	市役所本庁市長室	◆市長報告予定 ◆第9次報告書提出予定
	11月10日(水)13時30分～14時30分	市役所本庁多目的会議室	市長報告後、振り返り及び来年度に向けて

4. 「第6条分科会で実施した審議について」及び審議概要報告

2021年9月22日

泉南市子どもの権利条例委員会
各委員の皆さま

泉南市子どもの権利条例委員会
会長 吉永省三

第6条分科会で実施した審議について

標記の件について、これを報告するにあたり、以下のことを申し添えます。

記

1. 第6条分科会の委員 吉永省三 山下裕子 浜田進士 田中文字子
2. 第6条分科会の開催 第1回審議 2021.8.25 13:30-15:30
第2回審議 2021.9.8 13:30-15:30
3. 第6条分科会における検討課題と本報告の位置づけ

下記の論点を確認し、そのうち主として(1)(2)(3)について、2回にわたり審議した。

- (1) 泉南市が設置する公的第三者機関の基本的な枠組みと必要な機能・役割
- (2) 当該機関が主として担う職務とその実効性を担保する職務権限
- (3) 当該機関の公的第三者機関としての独立性と専門性を担保する組織と組織運営
- (4) 当該機関の事務局の位置づけとその機能及び役割
- (5) 前各項に対応または関係する市の実施機関の役割等
- (6) 前各項を総合して制度設計を具体化する上で必要となる条例等にかかわる諸課題

もとより、①本分科会の審議はいわば「ラフなデッサン」であって、新たな制度の設計に向かうために、その制度の骨組みを、あくまで試行的に組み立てて全体構造を考えようとするものである。②したがって細部にわたっては、全体構造の骨格が概ね出来上がったところで改めて検討することになる。③本分科会の審議は、上記の(1)から順に組み立てていくことにより、次に続く論点の課題や方向性を見極めようとするものであり、(1)(2)(3)の検討を通して、(4)(5)(6)における課題や方向性も一定見えるものになるといえる。が、その後半部分については、今回は検討審議するだけの時間がなかった。

以上

泉南市子どもの権利条例委員会 第6条分科会 審議概要報告

第1回審議 2021.8.25 13:30-15:30

第2回審議 2021.9.8 13:30-15:30

子ども情報研究センター/オンライン

(子どもの相談と救済)

第6条 子どもは、いじめや虐待、体罰その他の人権侵害を受けたとき、または受けそうな状況に置かれたとき、自己の権利として、その子ども自身が必要としている相談と救済を受けることができます。

2 市は、前項に定める子どもの相談と救済について、これを子どもが享受することができるよう、必要な仕組みを整えます。

3 子ども施設の職員及び親その他の保護者、子どもの身近にいる市民等は、子どもが必要な相談と救済を受けることができるよう、その子どもの最善の利益を第一に考慮して支援に努めます。

4 子どもや保護者等から相談を受ける立場にある市及び子ども施設は、その相談に際しては、子どものプライバシーの権利等を保護するとともに、子どもの意見表明と参加の権利を尊重し、その子どもの最善の利益を具体的に実現できるよう救済に努めなければなりません。

1. 本分科会における検討課題

泉南市が子どもの権利条例に基づいて、とりわけ条例第6条が第2項で定める「子どもの相談と救済」にかかわる「必要な仕組み」の具体化を図るために、一般にオンブズパーソンまたはコミッショナーと呼ばれるところの子どもの権利擁護機関(子どもの権利のための公的第三者機関)を設置する場合のその制度モデルについて、昨年度までの子どもの権利条例委員会の審議及び市長報告の経過等を踏まえ、これを検討する。

なお、本分科会での検討をもとに、子どもの権利条例委員会での審議を深め、そこから得られた見解は、これを原則として本年度の市長報告における提言として位置づける。

2. 課題検討の前提となる基本事項

- (1) 検討する制度モデルは、第一に、泉南市子どもの権利条例が掲げる子どもの権利条約に基づく「子どもにやさしいまち」を具体的に実現していく上で、より積極的な役割を期待することのできるものでなければならない。
- (2) そこで、検討する制度モデルは第二に、第6条(子どもの相談と救済)が第1項で定める子どもの権利を子どもに保障するものであり、かつ第2項で定める「必要な仕組み」の重要な核となる制度でなければならない。
- (3) 第三に、とりわけ「子どもの権利の尊重」(第3条)、「子どもの意見表明と参加」(第4条)、「子どもの居場所づくり」(第7条)、「子どもの権利に関する学習と教育」(第8条)などの推進に積極的に貢献できる制度でなければならない。
- (4) また、子どもの権利条例委員会は、既にこれまで第6条(子どもの相談と救済)等のより積極的な推進を図る観点から、関係する市の実施機関に現状報告等を求め、それらを踏まえて市長報告で提言を行ってきたところであり、今回の制度モデルの検討においては、それら市の実施機関からの報告、それに基づく審議、そして市長提言の内容等に十分に留意しなけ

ればならない。

- (5) 前各項は、つまるところ子どもの権利条約に基づく子どもの権利基盤アプローチを具体化しようとするものであるから、本分科会が検討する制度モデルは、国連子どもの権利委員会が一般的意見や総括所見で明らかにしてきた公的第三者機関の定義及び基本的な考え方を十分に踏まえたものでなければならない。

3. 課題検討において見出される論点

上述の前提となる基本事項を踏まえるならば、上記1「本分科会において検討する課題」の調査研究上に捉えられる論点として、次の諸点が挙げられる。

- (1) 泉南市が設置する公的第三者機関の基本的な枠組みと必要な機能・役割
- (2) 当該機関が主として担う職務とその実効性を担保する職務権限
- (3) 当該機関の公的第三者機関としての独立性と専門性を担保する組織と組織運営
- (4) 当該機関の事務局の位置づけとその機能及び役割
- (5) 前各項に対応または関係する市の実施機関の役割等
- (6) 前各項を総合して制度設計を具体化する上で必要となる条例等にかかわる諸課題

4. 泉南市が設置する公的第三者機関の基本的な枠組みと必要な機能

この論点にかかわる検討及び報告としては、既に2018年の市長報告（第6次報告）において、「『子どもの相談・救済』にコミットする子どもオンブズパーソンの制度化」として提起している（別添資料）。

そこでは、それまでの審議と市長報告の経過を踏まえて、「子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組みと機能・役割」及び「子どもオンブズパーソン制度の『泉南市モデル』の設計に向けて」として、当該機関の基本的な枠組みと必要な制度上の機能や役割を明らかにしている。

つまり、上記3で挙げた論点の第一については、条例委員会としては既に一定の検討を試みて、市長報告において提言している。

そこで、泉南市が設置する公的第三者機関の基本的な枠組みについて、また必要な機能について、第6次報告（p.15）から再掲する。

●子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組み

- 1) 子どもの権利条約に対するコミットメント(誓約、約束、責任)を負う公的機関として、とくに子どもの権利条約第12条「子どもの意見の尊重」を通して、同第3条「子どもの最善の利益」を図ることを推進し、かつ促進する機関であること。
- 2) そのために、第1に子どもの権利擁護の専門性、第2に第三者としての独立性、第3に調査等に必要の権能・権限が、法制度上の基盤により確保されていること。

●子どもオンブズパーソン制度に必要な機能・役割

- 1) 独立した立場で子どもの権利や利益を監視すること(モニタリング)
- 2) 子どもの代弁者として必要な法制度の改善等を提言すること(制度改善)

- 3) 個々の子どもの苦情申立て等に対応して、必要な救済を提供すること(個別救済)
- 4) 子どもの権利に関する広報や啓発、教育や学習を促進すること(広報・教育)

5. 「泉南市モデル」としての制度設計に向かうイメージ

日本で最初の子どもオンブズパーソン制度は1999年に川西市で創設された。そこを起点とする制度モデルは既に20年を経過し、その間全国30余の自治体で設置されてきたが、運営上の問題や課題も明らかになりつつある。こうした経過を踏まえるならば、従来モデルにこだわることなく「泉南市モデル」として、泉南市の実情に対して積極的かつ効果的に対応することのできる新たな制度モデルを構想することが求められる。

その際、泉南市の実施機関との効果的な連携や相互補完等を制度の実施・運営において図ることを視野に入れ、泉南市全体として子どもの権利を推進・促進する、そのシステム全体の重要な一角を占める制度として、公的第三者機関を構想する必要がある。

それはイメージとして述べれば、**泉南市のシステムの全体が、子どもにとっての最善の利益を実現していくための、子どもにとっての豊かなリソースとなるように、その全体の網の目の要として機能するような、新たな子どもの権利擁護機関だといえるだろう。**

このイメージを制度として具体化していくには、その新たな子どもの権利擁護機関には、どのような「職務」が期待されるのか——これが、何よりも第一に検討すべき論点となる。すなわちそれが、上記3の(1)及び(2)の論点である。再掲する。

- (1) 泉南市が設置する公的第三者機関の**基本的な枠組みと必要な機能・役割**
- (2) 当該機関が主として担う**職務**とその実効性を担保する**職務権限**

これらを検討する上では、やはり子どもの権利条例委員会の9年に及び審議を通しての蓄積と経験をもとに、とりわけ泉南市の子どもたちの現状、子どもたちの置かれている社会的環境や市の人口規模、また財政状況等を含めた諸条件を視野に入れ、実際の制度化と制度運営が可能と考えられるモデルを検討することが肝要である。

以上を踏まえるならば、条例第16条(条例の実施に関する検証と公表)が第2項で設置を定める本委員会(市長の附属機関としての子どもの権利条例委員会)の職務及び機能との関係を十分に考慮し検討することが必要となる。

6. 子どもの権利条例委員会が実質的に担ってきた機能

子どもの権利条例委員会は、条例第16条第2項により設置されており、**市長の附属機関として「行政執行機関に対して一定の独立性を保持する、公的第三者機関としての意義を持つもの」**(「子どもの権利に関する条例ハンドブック」p.82)とされている。すなわち、子どもの権利条例委員会も、公的第三者機関としての意義を付与され、その使命を果たすべく職務を担ってきたわけである。

ただし、同条は子どもの権利条例委員会の職務及び職務権限をあまり詳細には規定しておらず、上述の子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組みや機能・役割を十分に備えるものとはなっていない。

しかしながら、これまでの本委員会の運営を通しては、子どもオンブズパーソン制度が担う4

機能のうち、調査的(モニタリング的)な機能、制度改善的な機能、子どもの権利の広報・教育にかかわる機能については、実質的に一定程度の範囲において担ってきた側面が認められる。

それら本委員会がこれまでに担ってきた実質的な機能を、国連子どもの権利委員会が定義する子どもオンブズパーソン制度の4機能に即して、改めて位置づけ直してみると下表のようになるだろう。

表 1

機能	本委員会が実質的に果たしてきた機能	条例上の規定
モニタリング	報告事項Ⅱ(実施機関からの検証報告) 市民モニターからの意見集約 コロナ禍子どもの状況レポート	□16条1項により市が検証を行うために市長が設置。 □4項により「検証するための活動」を担う。 □6項で市機関に積極的協力援助義務を課す。
制度改善	市長報告における提言(報告事項Ⅰ)	□4項による検証と報告
個別救済		
広報・教育	市民モニター会議 職員研修等	□15条2項による市の職務への補助

このように整理してみると、子どもオンブズパーソン制度の4機能のうち、個別救済を除く3機能については、内容的には十分とまでは言えないものの、既に子どもの権利条例委員会において実質的に担われてきたものといえる。

ただし、条例上の職務としては、市長に対する報告が義務付けられている(16条4項)以外には、かなり包括的な規定となっている。そのために、条例委員会自らの自律的な創意工夫の試みを通して、その市長報告の責務を遂行するものとなっている。

また、そのような自律的な活動の実質を成り立たせてきた基盤として、同条6項で市の機関に対して、子どもの権利条例委員会の活動に対する積極的な協力援助義務が課せられていることは、極めて重要だといえる。

7. 新たな子どもの権利擁護機関の制度設計に向かうアプローチ

以上のことから、子どもの権利条例委員会のこれまでの活動の実績と経験は、新たな子どもの権利擁護機関を泉南市で創設するための重要なアプローチとして、これを改めて捉えなおすことが必要だといえる。

すなわち、子どもの権利条例委員会がこれまでに担ってきた実質的な機能を条例上の職務規定等として改めて明確に位置づけ直すなどして、より明確な公的第三者機関としての機構改編を図り、そこに新たな子どもの権利擁護機関を連結的に位置づける、という制度設計が考えられる。

他方で、条例委員会とは別途に新たな子どもの権利擁護機関を位置づける制度設計も考えられなくはない。が、その場合には、①これまでの条例委員会が担ってきた役割や機能、経験を継承

し、それらを積極的に活かしていくという点において、また、②泉南市の人口規模で、子どもの権利擁護にかかわる二つの公的第三者機関を効果的に運営していくという点において、かなりの困難が予想されるものといえる。

さらに、③これまでの条例委員会の活動に実際にかかわってきた市の実施機関には、条例委員会に対する積極的な理解と認知が一定培われてきたところであり、それら実施機関における経験をより発展させ、条例の目的実現により一層つなげていく観点も重要である。

こうしたことから、条例委員会のより効果的な機構改編を図る中から、新たな子どもの権利擁護機関を創設するアプローチが妥当なものといえる。

その際、特に個別救済機能をどう位置付けるか、また市民モニター及び子ども支援ネットワークとの関係をどう構想するかなどが、付帯する検討課題となる。

8. 子どもの権利条例委員会の機構改編による新たな機関の職務と機能

前掲の表1をもとに、新たな子どもの権利擁護機関にはどのような職務が考えられるか。試みに列挙したのが下表である。Aは、これまでの子どもの権利条例委員会が実質的に担ってきた機能をもとに、それらからの発展として、新たな機関において必要となる職務(下線部)を位置づけることになる。それらを子どもの権利擁護機関の職務として成り立たせるために、どのような条例上の規定が必要かを示したのがBである。

表2

機能	A 新たな機関に想定される職務	B 条例上に必要な規定
モニタリング機能 (調査機能)	(1) 条例運営の重点課題の検討 (現報告事項Ⅰをもとに数年度毎) (2) 条例に基づく事業等実施状況の検証 (現報告事項Ⅱをもとに数年度毎) (3) <u>申立て/自己発意に基づく調査</u>	<input type="checkbox"/> 第三者機関としての調査 <input type="checkbox"/> 市民モニター制度の活用 <input type="checkbox"/> 実施機関の一定年度毎の報告 <input type="checkbox"/> 条例に基づく市民の申立て <input type="checkbox"/> 市の機関の積極的協力援助
制度改善 提言機能	(1) 市長に対する意見表明 (2) 実施機関に対する意見表明 (3) 条例の解釈・運用に関する補説 (4) <u>重点課題等の公表</u>	<input type="checkbox"/> 意見表明に対する尊重(意見の積極的活用と公表等) <input type="checkbox"/> 意見表明を受けた実施機関の履行と報告 <input type="checkbox"/> 子どもの代弁と公的良心の喚起
個別救済 機能	(1) <u>6条に基づくガイドラインの策定</u> (2) <u>6条に基づく民間相談窓口の認証</u> (3) <u>相談窓口からの相談対応</u> (4) <u>相談窓口の紹介、利用者からの相談</u>	<input type="checkbox"/> 個別救済への関与の原則とガイドラインの効果的運用 <input type="checkbox"/> 相談窓口との関係 <input type="checkbox"/> 子どもの救済申立て
子どもの権利に関する 広報・学習機能	(1) 年間計画に基づく広報・学習の活動 (2) <u>子どもの権利学習プログラムの集積</u> (3) <u>ホームページの運営・管理</u> (4) <u>市民に対する年次的活動報告</u>	<input type="checkbox"/> 子ども支援ネットワーク・子ども会議等との連携 <input type="checkbox"/> 公的第三者機関独自の市民や市の機関に対する広報・教育活動(人権侵害の予防的活動の意義等)

このように試みに描いてみると、4 機能はそれぞれが並列的にあるのではなく、相互に関係して発展する、構造的な機能として捉えられる。つまり、まずモニタリング機能が基盤となって、そこからの発展的な機能として制度改善機能が、そしてそれらのいわば投影的な機能として個別救済機能が、それぞれ捉えられるものとなる。

さらにこの構造においては、これら 3 機能を子どもを含む市民から確かに視えるものとするこゝと、すなわち可視化していくことが極めて重要である。なぜなら、子どもを含む市民がそれら 3 機能に関与・参加することを通して、より実効性の高い子ども支援の機能——別言すれば、子どもの権利を基盤とする、子どもとおとなの相互的で共同的な関係性(パートナーシップ)を不断に目指し、かつ具体的に生み出していく機能——を、子どもたちの身近に生成していくことが可能になると考えられるからだ。

もとより、こうした地域・市民社会における可視化を具現する機能として、4 つめの広報・学習機能が位置づくものとなる。したがって、この子どもの権利に関する広報・学習にかかわる機能は、他の諸機能との相関的な関係構造を持ちながら、子どもの権利擁護の公的良心を喚起し、その市民社会における共有化を推進する機能、つまりは子どもの権利の具体的かつ積極的な実現を不断に提起していく機能として、新たな子どもの権利擁護機関の最も重要な特質の一つをなすものになるといえる。

9. 新たな子どもの権利擁護機関における個別救済の機能と職務

これら 4 機能の中でも、個別救済機能は、これまでの子どもの権利条例委員会では直接に関与することはなかった。これを新たな子どもの権利擁護機関において、どう位置づけるか。十分な検討を要する課題である。

川西市の子どもオンブズパーソン制度は、1994 年の子どもの権利条約批准とともに制度化の検討が始まったものだが、その当時の公設相談窓口では「子どもの権利として子どもの話を聴く」という視点や仕組みを見出すことは殆ど不可能であったし、期待すること自体困難であった。また学校では、子どもの話を聴くことは「教育の方法」としては捉えられても、「子どもの権利」としてはなかなか理解されてはこなかった。

こうした当時広くみられた状況から、川西市をはじめとする制度モデルでは、主として個別救済にかかわって子どもの話を直接、子どもの権利として聴くことのできる、そのための公的第三者機関である——というところに重要な存在意義が捉えられてきた。そうした個別救済のアプローチを通して把握された制度上の課題や問題について制度改善機能を発揮し、その反射的効果としてモニタリング機能を具現するものであった。

こうした開拓的な取組の 20 年余を経て、2016 年に児童福祉法の総則が改正された。そこでは、子どもの意見表明の尊重を通して子どもの最善の利益を目指すという子どもの権利基盤アプローチが位置づけられた。これを踏まえ 2019 年の法改正でも家庭等における体罰の禁止とともに、「子どもの権利擁護」が最重要課題として明示され、その中では「児童の意見表明を保障する仕組みの検討」が位置づけられた。

つまり、現在においては、〈子どもの権利として子どもの話を聴くことを通して子どもの最善の利益を目指す〉というアプローチは、児童福祉法に基づいて、すべての子どもにかかわる機関等——もとより児童相談所であれ、学校であれ、その他の相談窓口であれ——において、子どもたちに対して制度的に保障されなければならない、具体的に実践されなければならない、最も根幹をなすところの原則となったわけである。

以上に概観した経過と現状を踏まえ、とともに泉南市の人口規模やこれまでの子どもの権利条例に基づく9年余の諸取組の成果等を視野に入れるならば、子どもの個別救済にかかわる公的な相談やケースワーク等の機能——とりわけ子どもの権利を基盤に子どもの話を聴く仕組みとして——は、市の実施機関において、具体的な実践を伴うものとして、専ら担われなければならないといえる。

既述の通り川西モデルでは、公的第三者機関は個別救済の主たる入り口として相談窓口を独自に持ち、必要な調査とともにケースワーク的な調整活動をも担うものとされてきた。しかし、これに対して新たに構想する泉南モデルでは、公的第三者機関は、市の実施機関が個別救済にかかわる機関として子どもの話を直接聴く相談やケースワークを児童福祉法等に基づいて担うことができるよう、そのために必要な支援等——モニタリングや制度改善提言、広報・学習等の機能を通して——に当たるものとなる。

そのような新たな子どもの権利擁護機関の職務として、表2の個別救済機能に係る職務事項が位置づけられる。その中でも「6条に基づくガイドラインの策定」は、泉南市の子どもの権利条例と、そして児童福祉法とに基づいて、つまりは子どもの権利条約に基づく権利基盤アプローチとして、市の実施機関が子どものSOSに実践的に対応するためのガイドラインの策定を、新たな子どもの権利擁護機関の職務と位置づけるものだ。これは従来の川西モデル等には見られなかった職務であり制度機能といえる。

もとより、そのガイドラインの実効性は、モニタリング機能や制度改善機能、さらに広報・学習機能との相関を通して制度的に、かつ構造的に担保されることが目指される。また、そうした枠組みの一環として、「6条に基づく民間相談窓口の認証」など、個別救済機能に係る他の職務事項が位置づけられるものとなる。

10. 子どもの権利条例委員会と新たな子どもの権利擁護機関との連結関係

条例改正によって、子どもの権利条例委員会は、新たな職務及び職務権限が付与されることになる。新たな組織に改編、すなわち生まれかわるわけである。

どう生まれかわるのか。表2に基づけば、連続する一連の活動として〈調査権-意見表明権-公表権〉が捉えられる。これは、公的第三者機関が子どもの権利擁護の実効性を持つために必要な、最も基盤的な権能である。これを条例上の職務及び職務権限に位置づけることによって、子どもの権利擁護の実効性が制度的に担保された新たな組織が産み出される。こうして、子どもの権利条例委員会は、法制度上の実効的な権能を相応に有するところの、新たな子どもの権利擁護機関として改編されることになる。

ここで検討を要するのは、上記3で挙げた論点の三つ目の課題、すなわち、

(3) 当該機関の公的第三者機関としての独立性と専門性を担保する組織と組織運営

である。

この「独立性と専門性を担保する」という課題に対しては、

第一には、上述のとおり、公的第三者機関に必要な一定の独立性や自律権を付与するところの法制度上の権能を、より明確に位置づけるための条例改正が不可欠である。

第二には、その法制度上の権能が、子どもの最善の利益に積極的に貢献しうるものであることを、誰よりも子どもを含む市民から、そして市の実施機関から、確かに見えるものとするところである。つまり、子どもの権利擁護を担う公的第三者機関としての組織を、その名称をも含めて、どう造り込むかという課題である。

第三には、その造り込みにおいては、前述の「泉南市のシステムの全体が、子どもにとっての最善の利益を実現していくための、子どもにとっての豊かなリソースとなるように、その全体の網の目の要として機能するような、新たな子どもの権利擁護機関」というイメージを具体化するために、ことに「市民モニター」や「子ども支援ネットワーク」など、地域の市民社会とどのような関係を持つ組織とするのか、そこを十分に留意しなければならない。

そして第四として、子どもの権利擁護のための公的第三者機関に求められる「専門性」とは、単に「大学教授」や「弁護士」といった職業上の地位や肩書によって担保されるものではなく、単に「専門性」という言葉に十分留意する必要がある。それら社会的に「専門家」とみなされ得る人々の知識や経験を子どもの最善の利益のために適切に生かすことのできる、より創造的な仕組みを構築していかなければ、真に必要な専門性を引き出すことは、じつのところ困難である。

専門性とは、現実状況から遊離した独善的な知見をもって自足するものではなく、現実状況の中で鍛えられ、他者との相互的で共同的な対話の関係を通して、いわば間主観的な認識の共有を豊かに生み出していく中から、獲得されていくものだといえる。

とりわけ子どもの権利擁護機関に求められる専門性は、第一に子どもの権利条約に対するコミットメントを明確に持つものである。それゆえ第二に、あくまで子どもの権利基盤アプローチをとるものである。そして第三に、子どもとおとなのパートナーシップに根差した「子どもにやさしいまち」を不断に実現していこうとするものである。

つまるところ、そのような子どもの権利にかかわる専門性は、専門家の個人的な帰属物や所有物ではなく、人間的な対話に根差して社会に活かされ得る経験であり、人々の相互的共同な関係性を通して継承・発展され得る、生きた知識だといえる。そのような専門性を子どもの最善の利益のために引き出していく仕組みが、必要なのである。

このように、公的第三者機関に求められる専門性を理解するならば、それを担保するためには、上述の第三の課題すなわち「地域の市民社会とどのような関係を持つ組織とするのか」という問いを通して、その中から真に求められる「専門性」を不断に追求し、生み出していくことのできる仕組みが必要となる。

以上を踏まえ、試案的には、新たな組織の造作として次のような骨格が考えられる。

- (1) 子どもの権利条例委員会は、子どもの権利条例に基づいて子どもの権利の擁護に当たるための公的第三者機関として、表2で想定される職務を担う。この機関は従前どおり地方自治法上の附属機関として設置されるが、改めて市長と教委の共管条例により設置するもの

- とする。委員は、これまでの子どもの権利条例委員会の活動実績等から見ても、泉南市内在住の市民3名と市外在住の有識者4名をもって構成することが妥当なものと考えられる。
- (2) この機関の構成員7名の互選により2名を選出し、これを市長が「子どもの権利条例委員会コミッショナー(子どもの権利コミッショナー)」に任命する。ただし、2名の選出は、利益相反を予め回避するため市外在住の有識者等から選出する。なお、「コミッショナー」とは、当該機関の「最高権威者」と解せられるもので、選任された2名は子どもの権利条例委員会の共同代表としての実質を持つ。
 - (3) コミッショナーは、〈調査権-意見表明権-公表権〉の行使について2名の一致を原則として専決権を持つ。ただし、意見表明権の行使は事前または事後において子どもの権利条例委員会の承認を、公表権は事前の承認を要する。これらコミッショナーの専決事項にかかわる手続き上の規程を設けることにより、子どもの人権案件に対する迅速な対処を可能とするとともに、公的第三者機関としての説明責任の遂行を担保できるようにする。
 - (4) コミッショナーは条例が定める子どもの権利条例委員会の職務の遂行について、委員に対して、必要な合議を提起し、必要な職務分担を求めることができる。そのために、子どもの権利条例委員会は定例会を原則として毎月1回開催することとし、その合議を基盤にして、コミッショナーは5名の委員に対して必要な職務分担を求める中で、専決事項に対処する。またそのために、コミッショナーが専決事項等に対処するための出務日が、定例会とは別に相応の日数必要となる。
 - (5) コミッショナー及び子どもの権利条例委員会は、とくに「子ども支援ネットワーク」との協同や連携による、「子どもの権利に関する広報・学習及び支援者養成のための中長期的計画」を策定するなどして、子どもの人権・権利の擁護と侵害予防の取組として、公的第三者機関の広報・学習の機能を積極的に発揮できるよう組織運営を行うものとする。その際には、市民モニターや子ども会議との積極的な関係に留意する必要がある。
 - (6) 子どもの権利条例委員会の委員及びコミッショナーの任免権は市長に属するものとなる。その枠組みにおいて、コミッショナーの職務遂行に対して、子どもの権利条例委員会の市民委員3名(またはコミッショナーを除く委員5名のうち4名)が一致して重大な職務違反等の問題を認める場合は、必要な手続きを経て、連名でコミッショナーの解職等を市長に提起することができる。
 - (7) 以上を基本的枠組みとして制度名称は「子どもの権利条例委員会を基盤とする子どもの権利コミッショナー制度」(通称「子どもの権利コミッショナー」)とする。

11. 子どもの権利コミッショナーの職務と職務遂行の方法を考えるにあたって

この課題については、前掲「3. 課題検討において見出される論点」のうち、特に次の4つを総合する観点から検討する必要がある。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 泉南市が設置する公的第三者機関の基本的な枠組みと必要な機能・役割(2) 当該機関が主として担う職務とその実効性を担保する職務権限(3) 当該機関の公的第三者機関としての独立性と専門性を担保する組織と組織運営(4) 当該機関の事務局の位置づけとその機能及び役割 |
|--|

したがって、上記 10 までの検討内容を十分に踏まえて、改めてコミッショナーの職務事項を規定し、その職務遂行の方法は「条例の解釈と運用」（「子どもの権利に関する条例ハンドブック」所収）の枠組みに位置づけて、一定程度のシミュレーションを試みる中から明らかにしていかなければならない。これは本分科会の今回の審議では、十分に扱うことができていない。本分科会の第 3 回目以降を設定するか、あるいは別途に審議の場を設けるか、いずれかを判断する必要があるだろう。

なお、上記 10 までの検討を通して浮かび上がってきた論点として、表 2 に示した中でも特にモニタリング機能に関係して、次の諸点が捉えられる。

① 「条例運営の重点課題の検討」及び「条例に基づく事業等実施状況の検証」は一定年度にわたるタームをもって計画的、発展的に実施されるものと考えられる。

② それらは制度改善機能と直接的に連結される職務になるとともに、広報・学習機能としての年次的報告等の主たる内容を構成するものともなるだろう。

③ それに対して、「申立て/自己発意に基づく調査」は、とりわけ個別救済機能との関係において、やや個別的な課題にかかわって制度改善機能もしくはそれに準ずる機能を実施機関に対する意見表明を通して発揮することが意図されることが考えられる。したがって、実施機関の具体的な対処等をもって問題の打開や解決を志向するものであるから、コミッショナーが行う調査は、簡易迅速を旨として、可能な限り速やかに実施、完了して、関係する実施機関等に対して意見表明を行うことが原則になると考えられる。

④ 公的第三者機関としてのモニタリング機能を実効あるものとしていくには、事務局の位置づけとその機能・職務が極めて重要である。既述のとおり、市長と教委の共管条例により設置する機関の事務局として、条例上に明示することが不可欠である。

以上

5. 泉南市子どもの権利条例第8条第2項の解釈と運用に関する補説

2021.5 子どもの権利条例委員会

(1) 第2項の解釈・運用における原則

(子どもの権利に関する学習と教育)

第8条 市は、市の職員及び子ども施設の職員が子どもの権利条約についての認識と理解を深め、この条例の具体的な実施に主体的に取り組む、もって子どもの最善の利益の実現に不断に努めることができるよう、子どもの権利に関する職員の積極的な学習及び研修等の機会を計画的に設けるものとする。

2 子ども施設は、当該施設を利用する子どもたちに子どもの権利条約を伝え、子どもが権利の主体として、子どもの権利条約を日々の生活に生かすことができる知識、スキル及び態度を身につけていくことができるよう、子どもの権利に関する積極的な教育及び啓発活動を教育課程等に位置付けて実施するものとする。

3 市及び子ども施設は、親その他の保護者及び市民等が子どもの権利条約に関する積極的な学習の機会を持つことができるよう、子どもの権利に関する社会教育、生涯学習及び地域福祉活動等を奨励し、必要な条件整備を図ります。

第2項は、**第一に「子どもたちに子どもの権利条約を伝える」こと、第二に「子どもが権利の主体として、子どもの権利条約を日々の生活に生かすことができる知識、スキル及び態度を身につけていく」こと、第三に「子どもの権利に関する積極的な教育及び啓発活動を教育課程等に位置付けて実施する」こと**、これら三つを規定しています。

この条文の解釈・運用において踏まえるべき重要な原則は、条例の第1章「目的と基本原則」から既に明らかですが、子どもの権利条約に基づいて、とりわけ一般原則を十分に踏まえて、これらの解釈・運用を図ることです。

一般原則は、条約の全ての条文の前提として踏まえなければならない原則です。第2条(差別されない権利)、第3条(最善の利益原則)、第6条(生命、生存・発達の権利)、そして第12条(子どもの意見の尊重)の4か条が、そこに位置づけられています。

これらに関係して、国連子どもの権利委員会はこれまでに何回かにわたって一般的意見を明らかにしています。その中では、とりわけ第12条即ち子どもの意見表明と参加をより積極的に、かつ具体的に確保することを通して、第3条即ち子どもの最善の利益を不断に実現していくことが繰り返し述べられています。第12条から第3条を実現していくものとして、これが子どもの権利を基盤とするアプローチとして示されてきました。

(2) 第2項を具体化するための視点とプロジェクト単元

そこで、前述の条例第8条第2項を構成する三つは、第12条から第3条を実現していく子どもの権利基盤アプローチとして、解釈・運用することが求められます。

つまり、前述の第一と第二は、条約の第12条を具体的に確保する視点から、**一体的な学習活動として捉える**ことが重要です。別言すれば、従前往々にして見られた「子どもに教える」そして

「身に付けさせる」といったパターンリスティックな教員主導の「知識伝達」を専らとする課程ではなく、学ぶ主体(学習課程に参加して意見表明する主体)として子どもを確かに受け止め、その学習活動を支援し保障する、子どもとともに創る「プロジェクト単元」の視点と構想をもって具体化していくことが極めて重要です。

このプロジェクト単元とは、「主題－探究－表現」から成る「生活経験カリキュラム」(「登山型カリキュラム」とも呼ばれます)といわれるもので、子どもの学びの発展性を重視するカリキュラム(教育課程)です。他方で、一般に教科学習では「目標－達成－評価」から成る「教科カリキュラム」(「階段型カリキュラム」とも呼ばれます)が多く見られ、これは学習の効率性を追求する課程としては一定有効といえますが、条例第8条第2項に根ざした子どもの権利学習としては、必ずしも有効とはいえません。子どもの権利学習の特質からすれば、学習の効率性よりも、子どもたち自身による学びの発展性をこそ、追求することが重要であり、必要不可欠だからです。

したがって、上述の第一と第二を子どもの権利の視点から一体的に捉えて、第三でいう教育課程に位置づけて実施するには、基本的には生活経験カリキュラムの視点をもって、プロジェクト単元として子どもの権利学習を構想することが大切だといえます。

(3) 子どもの権利学習を教育課程にどのようにして位置づけるか

以上のことから、条例第8条第2項に基づいて、ことに学校において実施する子どもの権利学習は、一部に教科カリキュラム的な単元構成があり得るとしても、基本的には生活経験カリキュラムのプロジェクト単元として、全体を構想することが重要です。すくなくとも「教える-教えられる」という固定的な枠組みによる座学主体の「人権学習」に終始することのないよう、より積極的なカリキュラム・デザインの試みが期待されます。

そこで、条例第8条に基づく子どもの権利学習を、学校の教育課程のどこに位置づけて実施するかが極めて重要です。小学校の教育課程は5領域をもって構成することとなっていますが、子どもの権利学習を、そのどこに位置づけるか、重要な論点となります。

現状の学習指導要領等を踏まえれば、まず特別活動に位置づけることが必要だといえます。とりわけ、特別活動の学級活動や児童会活動、学校行事、クラブ活動は、まさに子どもの権利条約第12条を具体化する自治的な活動として、そこに子どもの権利基盤アプローチを具体的に位置づけることにより、子どもたちにとって意味のある学習活動にしていくことが(学習指導要領が述べる目標達成の観点からも)期待できるでしょう。子どもたち自身の意見表明と参加で学校生活の諸課題を打開し、また解決していく中から、発展的な学びの課程(プロジェクト単元)を構想することが可能だといえます。そしてそれは「子どもとともに創る学校」の具体的な実践へとつながるものだといえます。

(4) 「子どもの意見表明と参加」を確保・保障する教育課程を

このように考えてくると明らかになることとして、特別活動の中でも、とりわけ学級活動と児童会活動には、泉南市の条例が第4条に掲げる「子どもの意見表明と参加」が具体的に保障されていなければなりません。そこで、この第4条を特に学級活動や児童会活動等において、より積極的に保障するモデルプランやガイドライン等が必要となります。

つまり、条例第8条第2項が定める「子どもの権利に関する積極的な教育及び啓発活動を教育

課程等に位置付けて実施するものとします」とは、単に授業プログラム案の策定を求めるものではなく、各学校の教育課程——各学校の教育目標と教育計画、教育内容等——の編成・実施において、条例第4条を具体的に確保し、実現していくことを強く求め、これを各学校に義務付けたものだといえます。ここは十分に留意すべき点です。そのモデルプランやガイドライン等の策定は、教育委員会の担う教育条件整備の一環としても考えられる必要があるものといえます。

こうした特別活動の生活経験カリキュラムやプロジェクト単元を教育課程に位置付けて実施することにより、これを基本的な枠組みとして、子どもの権利学習をより一層深め発展させていく観点から、総合的な学習の時間のより積極的な展開も考え得るものといえます。もとより、こうした教育課程の編成・実施の枠組みを構想することにより、その他の各教科等における子どもの権利学習の具体化が期待できるものになるといえます。

(5) 「子どもにやさしい学校」を実現するための権利学習を

条例が第8条で定める「子どもの権利に関する学習と教育」は、いうまでもなく、条例第1条が掲げる目的「泉南市を『子どもにやさしいまち』としていく」ことを具体的に実現していくためのものです。したがって、各学校においては、この第1条に基づいて「子どもにやさしい学校」を具体的に実現していくためにこそ、より積極的な子どもの権利学習を創意工夫して実施することが求められています。

つまり、第8条が定める子どもの権利学習は、既述の通り、まず何よりも第4条「子どもの意見表明と参加」を実際に学校において確保・保障するものとならなければなりません。そして、そこから第7条「子どもの居場所づくり」、第6条「子どもの相談と救済」などの具体的実現が図られ、そうして第3条「子どもの権利の尊重」、即ち子どもの最善の利益を不断に実現していくことが、より期待できるものとなるでしょう。

第8条第2項は、以上に述べた視点に立って、子どもの権利学習を教育課程に位置付けて実施することを定めたものです。

以上