

2018(平成 30)年 8 月 29 日

泉南市長 竹中 勇人 様

泉南市子どもの権利条例委員会

会 長 吉 永 省 三

副会長 田 中 文 子

委 員 青 木 桃 子

委 員 浜 田 進 士

委 員 前 田 百 合 子

第 6 次 泉南市子どもの権利条例委員会報告

泉南市子どもの権利条例委員会は、泉南市子どもの権利に関する条例（2012（平成 24）年 10 月制定。以下、「条例」とします。）第 16 条第 4 項に基づき、本報告を行います。

同条は、「条例の運営状況」と「条例に基づく事業等の実施状況」について、これを定期的に検証することを市に課しています。これを踏まえ、本委員会は発足以来、「報告事項Ⅰ：『子どもにやさしいまち』を実現するための子どもの権利条例の運営状況」および「報告事項Ⅱ：子どもの権利条例に基づく事業等の実施状況」の二つの柱を立て、報告を行ってきました。報告事項Ⅰは、私たち市民と外部有識者の視点から捉えた最も重点的な課題について、報告事項Ⅱは、条例に基づく事業等の全般にわたる実施・進捗および評価等の概況について、それぞれ審議し報告するものとしてきました。

今次は、本委員会が本年 4 月から都合 5 回にわたり鋭意検討を重ねてきた報告事項Ⅰについて、すなわち、現在において最も重点的な課題と考えられる「子どもの居場所づくり」（条例第 7 条）および「子どもの相談と救済」（同第 6 条）をめぐって、審議の結果を報告するものです。これを踏まえ、報告事項Ⅱに関する審議の結果は、改めて本年 11 月を目途に第 7 次として報告を行う予定です。

市長におかれましては、泉南市の「子どもにやさしいまち」のより一層の実現に向け、条例第 16 条第 5 項に基づき、本報告の積極的な活用を図っていただきますよう、心より期待するところです。

第6次 泉南市子どもの権利条例委員会報告

報告事項Ⅰ

「子どもにやさしいまち」を実現するための子どもの権利条例の運営状況

もくじ

1. 「子どもの居場所」の現状と新たな青少年センターの在り方
 - (1) 「子どもの居場所」の現状に関する本委員会の検討の結果（評価と提言）
 - (2) これからも大切にしたい「子どもの居場所」の機能と役割——事例を通して
 - (3) 青少年センターや子ども会議が果たしている役割とこれからの課題

2. 「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
 - (1) 「子どもの相談・救済」の施策等に関する市長報告の経過
 - (2) 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
 - (3) 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

関係資料：

- 1 2018年度子どもの権利条例委員会委員名簿
- 2 2018年度子どもの権利条例委員会第6次報告までの会議開催の概要
- 3 青少年センターの運営状況に関する条例委員会への報告（7.20会議資料）
- 4 子どもの権利条例市民モニター会議
「子どもの居場所づくり」（条例第7条）について
—新たな青少年センターに期待すること—
＜第1回会議（2017/12/16）・第2回会議（2018/8/20）まとめ＞

1. 「子どもの居場所」の現状と新たな青少年センターの在り方

本委員会は、泉南市子どもの権利条例が第 7 条で定める「子どもの居場所づくり」の現状について審議し、検討してきました。

(子どもの居場所づくり)

第 7 条 子どもは、休息と余暇、遊び、学び、文化的及び芸術的生活への参加の権利を持ち、そのために必要な居場所その他の環境の提供を受けることができます。

2 市は、前項に基づいて、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を策定します。

「泉南市子どもの権利に関する条例ハンドブック」は、この第 7 条の「解釈と運用」において、次のように述べています。少し長くなりますが、一部を抜粋します。

子どもにとっての「居場所」は、子どもが「生きる・育つ・守られる・参加する」ための時間と空間と関係（人や事物や自然との関係性）を自ら得る環境だといえます。

そこでは、子どもは休息をとり、余暇や遊びを楽しむことができ、文化や芸術に触れるとともに創造することができます。居場所とは物理的な空間を指すにとどまらず、「私が私として存在しうる場所」という意味を帯びています。自分自身が尊重される場所では、自分をありのままに語り、困っていること、悩んでいること、分からないことを、安心して相談することもできます。

(ハンドブック p.48)

同条は、このような「子どもの居場所づくり」を、家庭や学校等のほかに、地域社会においても推進していこうと定めています。現状においては、「常設施設型の居場所」として青少年センターやその他児童館等の施設が、また「活動参加型の居場所」として、せんなん子ども会議（以下「子ども会議」）が、考えられます。

そこで、これらの運営や活動に焦点を当てて、第 7 条「子どもの居場所づくり」のより一層の推進に資するため、以下を述べます。

(1) 「子どもの居場所」の現状に関する本委員会の検討の結果（評価と提言）

本委員会は、条例が第 7 条に定める「子どもの居場所」が、どのように具体化されているのかを把握するため、これまでの青少年センターの運営、子ども会議の活動、その他の子どもの居場所事業等の実施状況について、市の実施機関から報告や説明を受けてきました。中でも青少年センターは、現行施設を廃止して新たに施設を開設するとのことでしたので、実際に同センターを訪問して視察しました。

それらを通して、青少年センターと子ども会議のいずれにおいても、泉南市子どもの権

利条例の第7条（子どもの居場所づくり）をはじめ、それに付随して、第4条（子どもの意見表明と参加）、第8条（子どもの権利学習と教育）、さらに第6条（子どもの相談と救済）にコミットする運営や活動が行われてきたものと理解できました。

（評価）青少年センターは「常施設設型の居場所」として、子ども会議は「活動参加型の居場所」として、いずれも条例が定める「子どもの居場所」の機能と役割を積極的に果たしてきたものと評価できます。

ただし、青少年センターは市内に1か所しかなく、どの地域の子どもの身近に利用できるという現状にはなっていない点は、今後の重要な課題です。

（提言）そこで、本委員会は、青少年センターと子ども会議がそれぞれに担ってきた、これまでの機能と役割が、新たな青少年センターの開設を契機として、さらに発展的に継承されていくことを強く期待するものです。

とくに、新たな青少年センターが、今後の運営と活動において、子ども会議と積極的に連携することを通して、「子どもにやさしいまち」の推進拠点としての機能と役割——これについては次の（2）で事例を通して報告しています——を十全に発揮していくことができるよう、必要な施策等を求めるものです。

あわせて、青少年センター等の「常施設設型の居場所」が、どの地域の子どもの身近に利用できるものとなるよう、今後の積極的な工夫と条件整備を心から期待します。

（2）これからも大切にしたい「子どもの居場所」の機能と役割——事例を通して

本委員会は、本年度の審議を通して、青少年センターや子ども会議に集う子どもたちが、そこでどのように過ごしているのか、その居場所は子どもにとってどんな意味を持っているのか、具体的な事例を交えて市の実施機関から聴き取ることができました。

その中では、今後子どもの居場所づくりにかかわる人々に、是非共有してほしいと感じられる事例も少なくありませんでした。そこで、青少年センターと子ども会議それぞれの報告をもとに、いくつかの事例を取り上げ、個人情報等に配慮した編集を施したエピソードとして以下に紹介し、委員のコメントを添えます。

これらを通して、上述の第7条の「解釈と運用」に基づいて、今後とも泉南市において大切にしていきたい、「子どもの居場所」の機能と役割について、より一層の理解と認識が広く共有されていくことを心から期待します。

エピソード①：子どもの話を聴く支援者・代弁者となれる青少年センター

小学校中学年のAさんは、青少年センターを放課後や休日の居場所に行っている子どもです。ある日、センターの職員は、そのAさんが困ったような顔をしているのに気づきました。声をかけてみると、ポツリポツリ話してくれました。友達に自転車を貸したと

ころ、友達がうっかり倒してしまって部品が壊れてしまった、とのこと。Aさんの心配は、せっかくお父さんに買ってもらった自転車、それを壊してしまって、きっとお父さんに怒られてしまう——と、あかしてくれました。「なんか、助けてあげられること、あるかな？」と職員がAさんに投げかけると、学校の先生を通じて親にうまく話してくれたら——とAさんが思いを語ってくれました。早速、職員はAさんを代弁して、学校の先生に伝えました。翌日、Aさんはいつものようにセンターに遊びに来ました。「お父さんにもお母さんにも、怒られへんかったあ」。満面の笑みのAさんでした。

コメント：前田百合子（市民委員）

これまで青少年センターは泉南市の子どもたち、とくに近隣に住む子どもたちに親しまれてきました。その子どもたちのエピソードに触れて、子どもの権利条例が掲げる「子どもの相談・救済」（第6条）や「子どもの居場所づくり」（第7条）にどう役立ってきたか——子どもを育てる親の一人として、少し立ち止まって考えてみました。

友人とのちょっとしたトラブルやわだかまりをどうしたら解決できるのか、子ども同士で出来ればいいのですが、まだまだ人間関係のあれこれなど未経験な年齢の子どもたちには未知の分野かもしれません。そういう時、話を聴いてもらう、誰かに助けを求めたり一緒に考えたり、お知恵拝借したり、といったことで解決に結びつく経験を積むことは、生きていく中でとても大切なことだと思います。そして、そういう頼れる誰かがいつもそこに居るということが、子どもにとって安心できる居場所になります。その「頼れる誰か」は、親だけではありません。むしろ、子どもが育っていく中では、地域社会の中にそういう人の存在があることが、親にとってもまた安心できることです。

上のエピソードを通して、日常の何気ないひとコマかもしれませんが、その子どもの日常に寄り添うような、青少年センターの意義を感じました。子どもの話にじっくりと耳を傾けて聴いてくれる——子どもにとっても、親にとっても嬉しい存在だと思います。

エピソード②：青少年センターを居場所にして進路を切り拓いていった子ども

小学校高学年のBさんは、青少年センターに遊びに来て、ときおり職員と話をするうちに、「わたしも大きになったら、こんなところで、子どもに関係する仕事したいなあ」と話してくれました。「でも、そんなこと無理やなあ」ともいいます。学校の勉強に自信がないみたいです。Bさんが学習環境に恵まれていない様子は、職員にも受け止められました。職員は、子ども時代にこのセンターを利用していた人で、今は保育士として頑張ってるXさんのことを思い出しました。「こんな人がいるねんけど、Bさん、いちど会ってみる？」。ほどなく、BさんはXさんとセンターで出会いました。そして中学生になって、Bさんはセンターで学校の教科学習にも取り組むようになっていました。そして今、Bさんは保育士として、日々を子どもたちとともに過ごしています。

コメント：前田百合子（市民委員）

進路の悩みを聴いてもらうことに始まり、センターOGのXさんとの出会い、センターの学習環境を利用すること、といった心理的、物理的、人脈的な救済が得られた好例です。学校や家庭だけではない、人生のモデルケースに出会う場として青少年センターが果たした役割は大きかったと思います。

青少年センターは社会教育施設であると同時に、これまでは児童館としても、とくに小学生たちの居場所として、長年親しまれてきました。ただそれにとどまらず、青年にとって、つまり中学生・高校生くらいの大きな子どもたち、もう間もなくおとなになる年齢層の子どもたちにとっての、生涯学習の場でもあってほしいと思います。子どもを社会で育てていくためには、家庭や学校以外の居場所が大いに意味を持ちます。進学や就職などで生活が変わっても懐かしい仲間と集える場所、年齢や住む地域が違って興味を分かち合える場所、多様な人間、多様な文化に出会える場所、ほっとできる、自信をつけることもできる、そんな居場所としての役割を、これからの青少年センターに担ってほしいと思います。だからこそ、青少年センターの運営には中高生の子供たちや若者の意見を積極的に取り入れ、「子どもにやさしいまち」を実現してほしいと思います。

長年培ってきた信頼、安心感、人的交流は青少年センターの財産です。こうした事例を踏まえ、新しい青少年センターにもハード・ソフト双方の充実を今後もより一層望みます。

エピソード③：不安なこと・つらかったことを遊びながら話せる居場所

小学校低学年のCさんは、ほぼ毎日、青少年センターにやってきます。土曜日や日曜日は朝9時、センターの開館と同時にやってきます。職員とボール遊びをしたり、折り紙やカードゲーム、ブロックで遊んだりします。Cさんにとって青少年センターは、まさに毎日の暮らしの居場所となっています。そうやって遊びながら、家での出来事や家族のことなど、ポツリポツリと話す時もあります。楽しかったことだけではなく、不安なこと・つらかったことなども、つぶやくように話してくれます。日々の暮らしのかなり深刻な内容も含まれています。「そうなんやー」「いややったやろうなあ」職員はCさんへの共感を素直に表現します。そうした関係の中から、福祉的な支援にもつながっていききました。そうやってCさんは、いまでもセンターで日々を過ごしています。

コメント：青木桃子（市民委員）

このエピソードから察するところ、Cさんは青少年センターに家族との出来事などを相談しに来ているのでしょうか？ いえいえ、主たる目的は、楽しく遊びや時間を過ごすことにあるように思われます。では、なぜスタッフに家族のことを話してきたのでしょうか？ Cさんにとって、青少年センターは、どのような場所なのか考えてみました。

エピソードからは、Cさんはセンターのおとなと遊びながら話を始めており、受け止め手側の職員も、心から共感するなかで対応されている様子が伺えます。泉南市子どもの権

利に関する条例の前文、「泉南・子ども・憲章」で子どもたちは、
私たちの気持ちをきくときに大切にしてほしいことは
話を途中でさえぎらないでちゃんと聞いてください。
きいたあとは、やさしく接してください。
すぐに評価するのは待ってください。

と、表現しています。

市民モニター会議では、子どもにとって、より相談しやすい状況として「遊びながら」「特別な場所ではなく 普通の場所」という意見も、子どものモニターから出ていました（巻末資料参照）。Cさんにとって、青少年センターにはそのような環境が整っていたからこそ、ポロリと話せたのだと思えました。

このエピソードを聞いた時、これまで条例委員会で何度となく議題として取り上げてきた「相談・救済」の入り口のモデルとなるケースだと思いました。

ただ、ここで重要なのは、物理的に環境が整い、職員の姿勢が整っているだけでは不十分で、Cさん自身が「ここは安全」と「実感」したということだと思います。そのためには、職員の方との交流を深める時間もある程度必要であつただろうと思われまふ。毎日訪れることができる青少年センターという「居場所」は、物理的な意味以上に、Cさんにとって重要なものになっていると理解しました。

エピソード④：子どもの「勉強＋友だち＋遊び＝学び＝居場所」となる青少年センター

小学校中学年のDさんは、5月から青少年センターにほぼ毎日来るようになりました。センターに来るとまず宿題を広げて勉強を始めます。友達がくると、宿題を途中で置いたまま、多目的室へ行ってボール遊びをします。でもしばらくすると、ボール遊びをいったんはやめて、また宿題をしに戻ってきます。しばらく勉強に集中しています。そうして、少しやって、またボール遊びへと戻っていきます。学習して、ボール遊びして、また学習して、またボール遊びして、・・・と、これを繰り返しながら、Dさんは過ごします。宿題が終わるのは、たいてい閉館時間の5時ごろです。こうしてDさんは、青少年センターで、しっかり勉強して、しっかり遊んで、そうして家路につきます。

コメント：青木桃子（市民委員）

Dさんの様子が目に浮かびますが、ともすると、よくある日常の一場面と過ぎ去ってしまいそうです。しかし、Dさんにとって青少年センターは、とてもたいせつな居場所となっている。という視点で、センターの職員方が、この何気ない日常を切り取って報告くださったことが、泉南市において、子どもの権利についての積極的な理解や認識の広がっている表れだと、純粋に嬉しく思います。更にこの報告を細かく見てみたいと思います。

宿題をしながら遊んでいるなんて、家庭の親の立場からすれば「早く宿題をしてしまいなさい」「集中しなさい」と小言のひとつも言いたくなりそうですが、閉館時には宿題を

終わらせて帰るところを見ると、自分でペース配分をしているのでしょう。時間の上手な使い方を、体験を通して、学んでいるのでしょうか。Dさんにとっては、青少年センターに行けば、「宿題をする」「友達と遊ぶ」という目的——それも子どもにとっての「意見表明」であると思います——を、Dさんのペースで行える——つまり子どもにとって「参加する」ことのできる——環境がある、といえると思います。

この他にも、青少年センターでDさんが、友達やスタッフなどのおとなとの交流を通して、人との関係も学んでいることが想像できます。そして、Dさんの過ごし方を見守ってくれる——子どもの権利を尊重してくれる——スタッフの姿勢を通して、体験的に権利を尊重されること、そして自分も他者の権利を尊重することを学んでいると思います。

Dさんにとって青少年センターは、単なる物理的な「居場所」ではなく、①多様な学びを、②意見表明と参加が保障された中で体験的にできる「居場所」として、とても重要な空間なのだと理解することができます。

ただ、青少年センターのような、自分のペースで過ごせる場所を必要としているのは、Dさんだけではないはずです。でも泉南市では、地域によっては、気軽に訪ねていける場所がない子どもたちもいます。安心な居場所を、見つけれられていない子どもたちがいるのではないかと気がかりも残ります。「子どもの居場所づくり」の大切な課題だと思います。

エピソード⑤：子ども会議が開く「子どもの意見表明—先生たちとの対話—学校づくり」

EさんとFさんは、小学校高学年から子ども会議に継続して参加する、同じ中学校の生徒です。ある日、子ども会議が終了して、二人はもともと、事務局スタッフに相談を寄せてきました。中学校の数学の授業スタイルが変わって、質問しにくかったり、わかりにくかったりするのです。何とかならへんやろかあ——。話を聴くうちに、二人が意見表明してよかったと思えるように、学校につないでいけないだろうか、という話になりました。「学校に文句を言うみたいやし…」二人はややためらう感じでしたが、スタッフたちの調整により数日後、校長先生と数学担当の先生に会って話し合う機会をもてました。二人は思っていることを自分たちなりに表明できたようです。校長先生は、学習指導要領が変わるので、先生たちも新しい学習方法を模索しているところだから、どんどん意見を聴かせて——とおっしゃいました。1ヵ月後、スタッフが当該中学校を訪問した折、二人が駆け寄ってきて、「授業がとても変わった」「質問にきちんとこたえてもらえる」「わかるようになった」——と、喜んで報告してくれたとのことでした。

コメント：田中文子(有識者委員)

私は公益社団法人子ども情報研究センターで子どもの人権相談窓口を開設してきた経験から、子どもの意見表明・参加の権利がいかに踏みにじられているかということを感じてきました。そもそも、子どもは困っていることを自ら表明したり相談したり、してよい、とは思っていません。思い切って表明しても多くの場合、あなたにも悪いところがあるの

では？あなたの努力が足りないのでは？などと論されてしまうことが多いからです。それだけに、このエピソードは、子どもの権利についてさまざまに気づかされるものでした。

子ども会議は、泉南市で子どもの権利条例が制定されてすぐ 2012 年 11 月に準備チームがスタートして、今年で 7 年目を迎えます。条例は第 5 条で、子ども会議は「子どもにやさしいまち」の推進において、子ども自身が集まり、意見を出し合い、市に対して意見を表明し、市はその意見を尊重しなければならない、と定めています。これまで毎年度、その活動状況が条例委員会に報告されてきました。それによると、子ども会議は、その活動を通して、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）の具体化に、積極的な役割を果たしていると評価できます。このエピソードは、今年度の第 1 回子ども会議（5 月 20 日実施）の活動報告の事例をもとにしています。報告によると、今年度の登録子ども数は、52 人。第 1 回参加者は小学生 38 人（4 年生 11 人、5 年生 21 人、6 年生 6 人）、中学生 4 人（1 年生 1 人、2 年生 1 人、3 年生 2 人）。うち半数は継続参加者で、中学生 10 人はほとんどが継続者とのことでした。こうした子どもたちの継続的参加による子ども会議の活動の積み重ねがあったからこそ、生まれてきたエピソードだと受け止められます。

このエピソードには、子どもの相談・救済において大事なことが表れています。①子どもの権利について共通の理解をつくる努力が続けられてきた、子どもにとって自分が尊重される安心できる居場所があること、②信頼関係がつくられた第三者的おとなとの関係があること、③そのような環境において、子どもが自分の悩みを話すことができたこと、④おとなが子どもの声を聴き、尊重しようとする姿勢に立ったこと、⑤子どもの声を学校につないだこと、⑥子ども自身が自分の意見（気持ちも含めての意見）を学校の先生に表明したこと、⑦学校の先生たちは子どもの意見を積極的に受け止めたこと、⑧その結果、子ども自身が、自分が意見表明したことで授業が変わったと納得できたことです。

わからないことを質問しやすくなったこと、質問すればきちんと応答してもらえるという、子どもと先生の信頼関係に基づく授業の実現は、個人的な問題解決にとどまらず、学校全体の改革につながるものだといえます。E さん F さんは、もしかしたら最初は自分たちの個人的な問題と思って躊躇していたかもしれません。でも率直に正直に意見表明することによって、個人的な問題でとどまらず、他の子どもたちにとっても先生たちにとっても、より良い環境をつくっていくことにつながりました。つまり個人的な問題とっていたことが社会的に意味のある課題となって、そうして E さんと F さんは、社会をより良く変えていくことができるという、自己効力感や自己有用感、つまり自尊心をもつ主体を、自分に感じたのではないのでしょうか。二人のエンパワメントが生まれていたと思います。

子どもが意見表明と参加を通して、自己効力感や自尊心を豊かにしていく——こういうエピソードを、学校の先生たちも保護者を含む多くの市民も、互いに共有しあっていくことが大切だと思います。子どもたちへの理解と信頼が深められていくと思います。そこでこうしたエピソードは、さまざまな媒体を通して発信していただきたいと思いました。

これまでも、子ども会議の報告において、親子関係や友だち関係、進路等々に悩む子どものつぶやきが聴こえることがありました。子ども会議のような活動参加型の居場所であっても、子どもの権利を尊重するという基本的な観点に立ち、子どものつぶやきを受け止め、代弁、意見表明の機能を意識化すれば、第6条（子どもの相談と救済）の具体化につなげていくことができることを示すエピソードだと考えられます。

（3）青少年センターや子ども会議が果たしている役割とこれからの課題

上に取り上げた5つのエピソードを通して、これまでの青少年センターや子ども会議が、子どもたちにとって、とても大切な居場所になっていることが受け止められます。

子どもたちの日々の生活の中に、その居場所は不可欠なものとして位置づいている、と理解できます。また、青少年センターの職員や子ども会議事務局の職員においても、そのような居場所を子どもたちに提供していきたい、そうやって地域社会で子どもたちを大切に見守り、育てていきたい——その役割を自治体職員として最大限に果たしていきたい、という熱意のこもった思いや願いが感じられました。

いうまでもなく、子どもは、家庭や学校だけで育つものではありません。日々の暮らしの場である地域社会において、さまざまな人々と出会い、さまざまな体験や経験を通して、また見守られたり、支えられたりして、そして人々から寄せられる期待を喜びともして、自らの役割を果たしていこうとする中で、子どもたちは豊かに育っていくことができます。そうやって子どもは、他者と出会い、自然や事物と出会い、世界と出会い、さまざまな気づきや発見を通して学び、それを深めていくなかで、自らを豊かに育てていくのです。

したがって、学校教育（フォーマル教育）や家庭教育（インフォーマル教育）のほかに、子どもたちにも社会教育（ノンフォーマル教育）の場と機会が必要です。泉南市の青少年センターと子ども会議は、その社会教育の積極的な役割を具体的に果たそうとしているといえます。ことに青少年センターは、地域に位置づく常設施設として、そのような社会教育の場と機会を子どもたちに提供することのできる、きわめて重要な機能と役割を担う施設です。その重要性は、今日においては益々大きくなっています。

さらに、青少年センターのような社会教育施設は、児童館とともに、児童福祉や地域福祉を具体的に支える機能や役割も担っています。それは上に紹介したエピソードからも受け止められます。とりわけエピソード③では、具体的な福祉的支援を必要な子どもに届け、そして見守る、という役割を、青少年センターが果たしていることがうかがえます。いわば「子どもソーシャルワーク」ともいえる機能を発揮しているわけです。そこから地域社会が学校やスクールソーシャルワーク事業とも連携していく、子ども支援のネットワークが具体化していくことも十分に考えられます。これは是非、今後に具体化していくべき課題として、泉南市と同市教委の連携による検討と取り組みを期待したいところです。

青少年センターを利用した子ども（年間、延べ）は、平成25年度は7,179人、26年度は7,741人、27年度は7,332人にも上るとのことです（後掲資料参照）。まさに、子どもたち

が日常を過ごす地域社会にあって、きわめて重要な、不可欠の施設となっています。

この、地域に根差した常設施設である青少年センターは、従前の施設を廃止して新施設を泉南中学校敷地内に併設するとのことです。この新たなセンターの開設にあたっては、これまでの青少年センターの成果をしっかりと継承し、さらに発展させることのできる施設となるよう、必要な工夫と条件整備を切に求めるところです。

また、その際には、子ども会議との積極的な連携を図り「子どもの居場所づくり」のより一層の推進を期待するものです。

以上、「子どもの居場所づくり」に関する本委員会の検討は、条例第 15 条第 4 項に基づいて、子どもの権利条例市民モニター（同条第 3 項）の 2 回にわたる会議を通して表明された子どもを含む市民の皆さんの意見や提案を真摯に受け止め、これを述べるものです。

それらの意見・提案の概要は、巻末の関係資料に掲載しました。今後の青少年センターの在り方にかかわる市民の声として、積極的に参考とされますよう期待するところです。

2. 「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

本委員会は、昨年度の市長報告（第5次）を踏まえ、泉南市子どもの権利条例の専ら第6条（子どもの相談と救済）にコミットする公的第三者機関（子どもオンブズパーソン制度）について、これを泉南市において、どう具体的に構想することができるか、どんな制度設計が可能か、検討を試みました。

（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）「子どもの相談・救済」の施策等に関する市長報告の経過

「泉南市子ども・子育て支援事業計画」78頁には、4つ目の基本目標「IV 安全・安心のまちづくり」に係る実施事業の第一として、「子どもの権利擁護システムの整備」が掲げられています。その事業名は「子どもオンブズパーソン制度の研究」と明示され、事業内容では「子どもの権利侵害に対する救済のしくみとしての子どもオンブズパーソン制度について研究します。」と述べられています。

そこで本委員会においても、この課題について、第2次市長報告から継続して取り上げてきました。とくに一昨年度の第4次報告では、子ども計画に明示されている「子どもの権利擁護システムの整備」および本委員会が提案してきた「子どもの相談・救済の仕組みづくり」に関係して、次の二つを提起しました。①「子どもの相談・救済に関する現状制度について、条例第6条に照らして検証すること」、②「その検証を踏まえて、子どもオンブズパーソン制度など新たな仕組みづくりを進める施策・制度の具体化を図るべく検討に着手すること」。

こうした経過を踏まえ、昨年度の市長報告（第5次）では、第6条に基づいて「子どもの相談・救済」を担う制度の具体化に向けて、「既存制度の機能・役割をより明確にすると

ともに新たな仕組みの検討を」を図ることを提言しました。その際には、子どもの相談・救済や子どもの権利擁護にかかわる泉南市の事業等の現状について、本委員会として検証を試みました。下記の①②③は、その結論部分（昨年度報告書から抜粋、再掲）です。

①泉南市子ども総合支援センターについて：同センターの（家庭児童相談室での）相談業務は、基本的に子どもからの相談を想定したものではなく、子どもからの相談は極めて少ないのが現状です。上述で明らかにしてきた子どもの権利を基盤とするアプローチから考えると、同センターの相談業務はかなり不十分な現状にあるといえます。「子どもについてのおとなからの相談」としては先進的な役割を果たしつつも、市町村子ども家庭支援指針や泉南市子どもの権利条例に基づく「子どもの相談・救済」の事業、すなわち「子ども自身にとっての相談・救済」のための窓口としては、十分な制度になっていないということです。

②教育委員会が所管する相談業務について：特にSSWの配置では、「直接子どもが相談するケースは想定していない」との（市教育委員会の）説明でした。両者はいずれも学校長の服務監督を直接受ける立場にあり、いわゆる「チーム学校」の一員として職務を担当するものと理解されます。（中略）現状のSCとSSWは、学校外の専門職を活用する制度であることから一定の第三者性が期待されるものの、前述した子どもオンブズパーソンのような「子どものための公的第三者機関」に不可欠な三要件のうち、とくに第三者・独立性と必要な権能は、これを保持する制度にはなっていないといえます。また、市教委のその他の相談業務についても、行政執行機関が直接設ける窓口であり、かつ基本的に子ども自身からの相談が想定されていないという点で同様のことがいえます。

③人権推進課が所管する人権相談事業について：専門性、第三者・独立性、権能の三要件が担保された法制度とはいえ、民間委託などの現状では「子どものための公的第三者機関」には該当しません。実際、これまでの委託運営においても、子ども自身から相談が寄せられたことはないとのことでした。つまり、すでに見てきた他の相談事業とほぼ同様に、条例第6条が定めている「子どもの相談・救済」の制度にはなっていないものと理解されます。

第6条は「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。」と定めています。しかしながら条例制定後6年近くを経た現在においても、この第6条を具体化する施策等は、未だ十分なものになっているとはいえません。そこで、この「必要な仕組み」の具体化に資する観点から、子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組みや機能等について、以下に提言します。

（2）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

国連子どもの権利委員会は、子どもオンブズパーソンその他子どもの権利擁護機関につ

いて、その設置を各国に勧告する中で、その制度概念を明らかにしてきました。まず、子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組みについては、次のように捉えられます。

●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 に調査等に必要な権能・権限が、法制度上の基盤により確保されていること。

このような基本的な枠組みを持つ子どもオンブズパーソン制度を、泉南市においてどのように具体化できるか。まず、上の基本的な枠組みの 1) については、既に泉南市子どもの権利条例は、第 3 条（子どもの権利の尊重）をはじめとする諸規定を通して、泉南市（市、学校を含む市の実施機関、市民等）が子どもの権利条約に対するコミットメントを負うことを定めています。したがって、この条例の諸規定をもって、子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組みとすることが可能です。これを踏まえて、基本的な枠組みの 2) の要件——専門性、第三者としての独立性、調査等の権能・権限——について、これを条例の改正により新たに位置付けることができれば、子どもオンブズパーソン制度の基本的な枠組みが相応に形づくられることになると考えられます。

次に、どんな機能・役割を担うかが重要です。国連子どもの権利委員会は、子どもオンブズパーソンなど公的第三者機関に必要な制度上の機能・役割を次の 4 つとしています。

●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)

西欧等で見られる子どもオンブズパーソン制度では、モニタリングや制度改善が主たる役割となっていますが、川西市をはじめ日本では個別救済を主たる役割として、その事例を通して制度改善機能を発揮する制度となっています。とはいえ既に制度化から 20 年近くを経て、社会状況の推移とともに制度運営等をめぐる課題も見出されるところであり、これまでの経験を生かした新たな制度モデルづくりも必要となっているといえます。

とくに制度の基盤となる子どもの権利条約の市民的な普及と認知をどのように具体的に図るのか、という重要な課題が認められます。子どもの権利擁護は、まず何よりも「子どもの権利」についての積極的な理解と認識が、行政機関や学校等の子ども施設内はもちろん

ん、広く市民社会において形成されていかなければ、実効あるものとはなりにくいからです。また、公的な独立・第三者の専門機関をより効果的に運営する上で、財政上の課題も無視できません。オンブズパーソンの下で個別救済に当たる相談員や調査員等の専任スタッフを複数配置して独立機関を運営するコストは、ことに小規模自治体ではいささかハードルが高いかもしれません。こうした課題を見据えて、人口6万の泉南市のメリットを生かすことを視野に入れ、新たなモデルを検討することも必要だといえます。

そこで、上表の4機能のうち、**広報・教育の機能を中心に、モニタリングや制度改善の機能を積極的に発揮する子どもオンブズパーソン制度**が考えられます。そして**個別救済は、それら機能の反射的效果として、オンブズパーソンと既設の相談窓口等との子どもの権利条例に基づく積極的な関係構築を前提として、位置付ける**ことが考えられます。この新たな制度モデルについて、もう少し具体的に述べてみましょう。

(3) 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

上述の通り、川西市をはじめ日本の子どもオンブズパーソン制度は、個別救済を主たる役割として、その具体事例を通して制度改善機能を発揮する制度となっており、それらの付随的機能としてモニタリングや広報・教育等が必要な範囲で考えられてきました。

これに対して、**新たな制度モデルとしては、むしろ子どもの権利擁護を積極的に推進する広報・教育の機能を機関の活動の中心に位置づけ、その対話やコミュニケーションを通してモニタリングと制度改善の機能を積極的に発揮しようとする制度**が考えられます。

また、このような子どもオンブズパーソン制度を自治体で設置する方法としては、川崎市や川西市その他の先行自治体の例に見られるように、公的第三者機関に不可欠な独立性を可能なかぎり確保するために、地方自治法上の市長の附属機関として設置することが必要です。ちなみに、地方自治法上の附属機関は、行政機関に必要な専門的知識を導入すること、行政執行の民主化と公正化を図ることを目的として、条例により設置することのできる機関です。その目的の意義からも、附属機関は、設置者（首長）により委嘱された職務に関しては、独立・第三者の専門的立場を持って所掌するものであり、設置者をはじめ行政機関はその職務遂行の独立・第三者性を最大限に尊重しなければなりません。

そこで、「泉南市モデル」の制度設計に当たっては、泉南市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、すなわち条例上に新たに位置づける必要がある重要事項としては、次の諸点を挙げることができます。

- ① 条例第6条（子どもの相談と救済）第2項が定める「必要な仕組み」として、また同条第4項が「市及び子ども施設」に課するところの努力義務を独立・第三者の専門的立場から促進することを目的として、市長の附属機関として、子どもオンブズパーソンを設置する——という法制度上の枠組みが最も妥当なものと考えられます。

- ② オンブズパーソンは、子どもの権利擁護に関して、年間を見通した計画的な広報・教育活動に取り組むとともに、子どもの権利条例に基づく定期的なモニタリングと制度改善提言を実施します。また、これらの活動を効果的に推進するために、「子どもの居場所づくり」（条例第7条）を主として担う青少年センターおよび子ども会議、そして「子どもの権利条例の実施に関する検証と公表」（同第16条）に基づく子どもの権利条例委員会および子どもの権利条例市民モニター制度との、積極的な連携と協力の関係、また相互の役割の分担や調整に留意するものとします。
- ③ オンブズパーソンは、とくに子どもの個別救済に関係しては、市の実施機関が担う相談事業が「子どもの相談・救済」（条例第6条）にコミットする制度として運営されるよう、子どもの権利条例に基づくガイドライン——内容としては相談事業の基本的な枠組み、相談対応の原則と実施方法、相談員等スタッフの養成や研修、子どもたちへの広報、関係機関との連携等が、必要と考えられます——を提示して、必要なスーパーバイズに当たるとともに、適宜にモニタリングを実施するなどして、それら相談事業の運営上の改善や積極的な活用を促進します。
- ④ これら一連の機能の実効性を担保するために、オンブズパーソンには申立て——とりわけ上記③の機能・役割に関係して想定されます——や自己発意による調査権、それに基づく市の機関等に対する勧告・意見表明権、市民社会に対する公表権等が、条例で付与される必要があります。また、こうした権限が公的第三者機関としての独立性に根ざして有効かつ妥当に行使されるよう、とくにオンブズパーソンの庶務を担う事務局の位置づけは、川崎市や川西市等の先行制度の例——市長がオンブズパーソンに委嘱した職務事項に関係しては、事務局職員はオンブズパーソンの命に服して職務を担う。これを制度運営の原則とすることにより公的第三者機関に不可欠な独立性の実質を担保する——に倣って、これを行うことが重要です。
- ⑤ 子どもは、条例の第6条第1項に基づいて、その子ども自身の権利として、救済や支援をオンブズパーソンに対して申し立てることができます。つまり、前各項のオンブズパーソンの機能等について、これを子ども自身が必要ならば、条例の第4条（子どもの意見表明と参加）および第6条（子どもの相談・救済）等に基づいて、自らの最善の利益のために使うことができる、とするものです。その際、子ども自身による申立ては、可能なかぎり簡易迅速な手続きにより受け付けるものとして、子どものアクセス権を保障することが重要です。
- ⑥ 子どものほかに、関係するおとなや市の実施機関からの申立てについては、子どもの権利擁護のために必要な市と市民との連携、そして子どもとおとなのパートナーシップを促進する観点から、これを幅広く認める方向で検討することが妥当でしょう。
- ただし、それらオンブズパーソンに申立てを行う手続きは、条例施行規則で定めるものとして、次のことに留意することが必要です。すなわち、子どもが行う申立ては、条例の第3条（子どもの権利の尊重）第1項、同第6条（子どもの相談と救済）第1

項その他に基づく、あくまで子どもの権利として、とくに簡易迅速なアクセスを保障する観点から位置づけられなければなりません。他方、市民等が行う申立ては、同第3条第2項、第6条第3項、第9条（親その他の保護者の支援）第1項により、市民等の責務および保護者が受けることのできる支援として、これを位置づける必要があります。また市の実施機関が行う申立ては、同第3条第2項、第3項、第4項、同第6条第2項、第3項、第4項が課する責務として位置づけるとともに、学校その他の子ども施設職員については、あわせて第10条（子ども施設職員の支援）に基づいて求めることのできる支援として、これを位置づけることが重要だといえます。

この新しい制度モデルでは、

第1に、子どもオンブズパーソンは、

子どもの擁護者であり、かつ**子どもの代弁者**であり、そして子どもの最善の利益のみに関心を持って働く**公的良心の喚起者**として、条例上に位置づけられます。

これは、北欧に始まり、国連が世界の国や地方・地域に求める、子どもの権利ための公的第三者機関、すなわち子どもオンブズパーソン制度の基本理念に根ざしたものです。

第2に、子どもオンブズパーソンは、

泉南市子どもの権利条例の第3条「子どもの権利の尊重」を具体的実現していくため、子どもの権利に関する広報や宣伝、教育や学習（条例第8条他）を泉南市において促進し、また自ら推進するよう、必要な機能・役割を担います。

そのような子どもの権利擁護の広報や教育の媒体として、子どもの権利擁護に有効な地域の社会資源を掘り起こし、条例が掲げる「子どもにやさしいまち」の市民的社会的なネットワークを促進していくよう努めます。

これらを通して、地域社会に根ざした、子どもを含む市民の参加による広報や教育、そこから生まれるモニタリングや制度改善の効果を創出していくことを通して、子どもの権利を擁護する市民的社会的文化の醸成に努めます。

第3に、子どもオンブズパーソンは、

子どもの個別救済に関係する市の制度や相談事業等が、その制度や事業等の基盤および運営において、子どもの権利条約に対するコミットメントを着実に遂行できるよう、すなわち泉南市子どもの権利条例第6条「子どもの相談と救済」が着実に実施されていくよう、公的第三者機関として必要な機能・役割を担います。

この「必要な機能・役割」として、それら制度や事業等に対するモニタリング——そこでは、アンケート調査、ガイドラインづくり、スーパーバイズ、重篤ケースに関する調査等が含まれます——と、これに基づく制度改善等の提言（意見表明）が考えられます。

このモニタリングと制度改善の機能・役割を通して、個別救済に係る市の制度や相談事業等に対して、積極的な支援に取り組むことを基本に、条例第6条に対する自らのコミットメントを遂行します。

以上は、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、あくまでラフなスケッチとして描いたものです。これらを積極的な参考として踏まえて頂き、より具体的な取り組みが進捗することを期待するものです。