

第 13 次 泉南市子どもの権利条例委員会報告 (第 2 回)

第 4 子どもの権利救済委員の制度の 創設に向けての報告と提案

1. 検討のための分科会の設置
2. 検討の視点と論点：制度設計の基本的な考え方(コンセプト)
3. いま必要な条例改正の内容：制度設計の内容(コンテンツ)
 - (1) 第一のコンセプト(現行条例との整合性)からの検討
提案Ⅰ：条例第 16 条に必要な改正案
——条例と条例委員会と新たな救済制度との整合性
 - (2) 第二のコンセプト(子どもの権利救済制度の実効性)からの検討
提案Ⅱ：新たに「第 4 章 子どもの権利の救済」を位置づける条例改正の提案
——子どもの権利救済制度に期待される実効性を確保するための制度設計として
 - (3) 第三のコンセプト(立法事実の認識と共有化)からの検討
提案Ⅲ：なぜ条例を改正するのか(立法事実)を子ども若者の言葉で綴る前文を
——再び子どもの自死を産み出さない決意と願いを広く共有していくために

2024(令和 6)年 10 月 18 日
泉南市子どもの権利条例委員会

2024(令和 6)年 10 月 18 日

泉南市長 山本 優真 様

泉南市子どもの権利条例委員会

会 長	吉 永 省 三
副会長	山 下 裕 子
委 員	青 木 桃 子
委 員	前 田 百 合 子
委 員	横 井 真

第 13 次 泉南市子どもの権利条例委員会報告（第 2 回）

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。

本年度の第 13 次報告は、複数回にわたり重要事項を優先して順次に報告させて頂くこととして、その第 1 回を 7 月 22 日に市長に提出させて頂きました。

本報告は、それに続く第 2 回として、これを行うものです。前回の第 1 回では、報告の第 1 から第 3 までを行いましたので、これを踏まえ本報告は、報告の第 4 として、以下の通り「子どもの権利救済委員の制度の創設に向けての報告と提案」を行うものです。

泉南市の「子どもにやさしいまち」の実現に向け、条例第 16 条第 5 項に基づく市長のご尽力により、本報告の積極的な活用が図られることを、切に要望するものです。

記

第 4 子ども権利救済委員の制度の創設に向けての報告と提案

1. 検討のための分科会の設置

本委員会は、今次報告(第 1 回)の第 2 において、「子どもの人権機関の制度設計に必要な条例改正等に関する提言」を行いました。その後本委員会は、市担当課(子ども政策課)からの要請を受け、より具体的な条例改正の在り方について、専門的技術的事項を扱う分科会(要綱第 3 条第 1 項)を設け、都合 4 回にわたって検討を重ねました。〈後掲資料〉

この分科会では、それまでの市の行政内での検討経過を受け、新たに子どもの権利救済のための公的第三者機関の制度を設置することを目的として、現行「泉南市子どもの権利に関する条例」の改正をどのように行うことが望ましいかについて、鋭意検討しました。

2. 検討の視点と論点：制度設計の基本的な考え方(コンセプト)

分科会では最初に、検討に必要不可欠な視点と論点として、次の 3 点を確認しました。

第一に、現行条例の目的と原則、諸規定をより具体的に実現し発展させる視点と方向性をもって、すなわち現行条例との整合性を十分に留意して、条例改正を検討すること。

第二に、新たな子どもの権利救済制度が、子どもをはじめ市民の積極的な支持と信頼を得

ることのできる仕組みと方向性を持つものとなり、これにより制度の実効性が十分に発揮されるものとなるよう、条例改正を検討すること。

第三に、現行条例は、子どもの相談と救済を子どもの権利と定めているが、2022 年 3 月の子どもの自死を防ぎえなかったこと。この事実を深く胸に刻み、不幸な事態を再び繰り返さない反省と決意、確かな認識のもと、これを立法事実として条例改正を検討すること。

本委員会・分科会は、これらを子どもの権利救済のための公的第三者機関を新たに設置するための基本的な考え方(コンセプト)とし、これに基づいて必要な条例改正の内容、すなわち制度の内容(コンテンツ)を検討していくこととしました。

3. いま必要な条例改正の内容：制度設計の内容(コンテンツ)

(1) 第一のコンセプト(現行条例との整合性)からの検討

現行条例は第 16 条において、条例の運営状況と条例に基づく事業等の実施状況の検証を市に課しています(第 1 項)。この市が行う検証に資するため、有識者等で構成される公的第三者機関「子どもの権利条例委員会(条例委員会)」が市長により設置されます(第 2 項)。さらに市は「子どもの権利条例市民モニター制度(市民モニター)」を設けます(第 3 項)。条例委員会と市民モニターとは協力・連携して条例検証の活動を行い、条例委員会は市長に対して報告等を行います(第 4 項)。市長は、その報告等を広く公表するとともに、その内容を検討して市の施策に活かすことが義務付けられています(第 5 項)。こうした一連の検証活動が実効的に行われるよう、市と子ども施設(学校等)には、条例委員会と市民モニターの活動に対して積極的に協力し援助することが義務付けられています(第 6 項)。

これが、現行条例の定める条例検証の仕組みです。この仕組みが、これまでの条例運営において、①十分に機能し効果が発揮できるものになっていたか、②とりわけ第 6 条が定める「相談と救済を受ける子どもの権利」にかかわって有効な検証活動が行われてきたか、③子どもを含む市民等にとって条例は見えるもの・分かるもの・使えるものとなっていたか。

子どもの権利救済制度の設置を目的に条例改正を行おうとするにあたっては、これら三つの問いが自ずと生じてきます。2022 年の子どもの自死をめぐる経過においては、この①②③のいずれの問いについても少なからぬ課題が見出されます。特に②は、子どもの自死を防ぎえなかった事実からして、有効な検証活動が行われてきたとは決していえません。①に関しても、条例委員会の事務局だとして教育長名公文書によって本委員会の会議の開催や市長報告書の提出が妨げられるという事態が起きました。これは、条例第 16 条第 6 項が課している義務規定が、当の市の機関において尊重されていない、という現実にはかなりません。加えて、それは未だに明確な是正がなされることなく現在に至っています。

こうした経過と現状を踏まえるならば、条例改正にあたっては、まず第 16 条「条例の実施に関する検証と公表」の規定について、これを上記①②③の視点や観点から必要な見直しを図り、第 1 条(目的)、第 3 条(子どもの権利の尊重)、第 6 条(子どもの相談と救済)等との整合性のもと、同条を有効に機能させるための改正が必要です。この第 16 条(第 3 章 条例の実施と検証)を有効に機能させることが前提となって、新たな子どもの権利救済の制度を条例に位置づけることが可能となります。第 16 条が有効に機能しないならば、新たな子どもの権利救済の制度もまた、機能するものとはなり得ません。

以上の検討を踏まえ、本委員会・分科会は第 16 条について、少なくとも下表に示すところの改正が必要なものと結論に至りました。同条第 2 項の条例委員会は、10 年以上にわたる事実上の行為として「調査、審査及び審議」を実施し、その中では市民委員が重要な役割を果たし、また市民モニター制度の有効性も明らかになっています。これら長年にわたる条例運営の積極的な成果、とりわけ市の条例検証に資する子どもの権利条例委員会の活動の実質を反映させ、以て条例全体における新たな制度との整合性を図る改正案です。

提案 I：条例第 16 条に必要な改正案——条例と条例委員会と新たな救済制度との整合性

現行規定	改正案(下線部)
第 16 条 市は、この条例が子どもの権利条約に基づいて、本市における子どもの最善の利益の具体的な実現に貢献していくことができるよう、この条例の運営状況及びこの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します。 2 市長は、前項に定める検証を行うため、子どもの権利に関する識見を持つ有識者等で構成する、子どもの権利条例委員会（以下「条例委員会」といいます。）を設けます。 3 市は、広く子ども及び市民等から意見、提案を募る子どもの権利条例市民モニター制度を設けます。 4 条例委員会及び市民モニターは、相互に協力及び連携して、この条例の運営状況を検証するための活動を行い、条例委員会は市長に対して必要な報告等を行います。 5 市長は、前項により受けた報告等を広く市民等に公表するとともに、その内容を検討し、これを市の子ども施策等に活かすものとします。 6 市及び子ども施設は、本条で定める検証の実施にあたって、条例委員会及び市民モニターの活動に対して積極的に協力し援助するものとします。	第 16 条 市は、この条例が子どもの権利条約に基づいて、本市における子どもの最善の利益の具体的な実現に貢献していくことができるよう、この条例の運営状況及びこの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します。 2 市長は、前項に定める検証を行うため、子どもの権利に関する識見を持つ<u>有識者と市民の 5 名からなる委員により</u>構成する子どもの権利条例委員会（以下「条例委員会」といいます。）を設けます。 3 <u>条例委員会は、調査、審査及び審議その他第 1 項により市が行う検証に資するための活動を行います。</u> 4 市は、<u>第 1 項により行う検証の一環として、</u>広く子ども及び市民等から意見、提案を募る子どもの権利条例市民モニター制度を設けます。 5 <u>条例委員会は、前項の市民モニター及び次条第 1 項の救済委員と相互に協力、連携して、第 3 項の活動を行い、</u>市長に対して必要な報告等を行います。 6 市長は、前項により受けた報告等を広く市民等に公表するとともに、その内容を検討し、これを市の子ども施策等に活かすものとします。 7 市及び子ども施設は、本条で定める検証の実施にあたって、条例委員会及び市民モニターの活動に対して積極的に協力し援助するものとします。

このような第 16 条の改正を行うことを前提に、新たに「第 4 章 子どもの権利の救済」を設け、その第 17 条として「子どもの権利救済委員の制度」を位置づけることが、最も適切妥当なものと考えます。なぜなら、この第 17 条と第 16 条とが——つまりは、新たな子どもの権利救済委員の制度と子どもの権利条例委員会とが——相互補完の関係を持つ中で、相互の積極的な機能が引き出されるよう制度設計することにより、10 年にわたる条例運営の積極的な成果を発展的に継承していくことが可能になると考えられるからです。

もとより、この新設する第 4 章(子どもの権利の救済)においても、第 1 条(目的)、第 3 条(子どもの権利の尊重)、第 6 条(子どもの相談と救済)等との整合性が、十分に考慮されなければなりません。とりわけ第 3 条と第 6 条を主軸として、現行条例の諸規定が持つ積極的な機能を引き出す工夫のもと、子どもの権利救済の制度を設計することが重要です。

敷衍すれば、新たな子どもの権利救済の制度は、何よりも子ども自身によって広く知られ、また子どもにかかわるおとなたちによって広く理解され、そうして子どもの身近にある公的社会的な仕組みとして、それらの人々によって信頼され支持されて、積極的に活用されること——何か困ったことがあれば相談や救済申立てができるんだと、子ども自身が日々の生活を少しでも安心して過ごせるようになること——を目的とするものです。

したがって、新設する第 4 章(子どもの権利の救済)は、新たな制度が、何よりも子どもを含む市民等にとって見えるもの・分かるもの・使えるもの、すなわち信頼・安心・期待できるものとなるよう、必要な条文構成を工夫しなければなりません。

そのためには、特に第 1 条(目的)、第 3 条(子どもの権利の尊重)、第 6 条(子どもの相談と救済)との整合性のもと、子どもの権利救済にかかわって必要な条例上の権利・義務の関係について、これを可能な限り市民等から見て明確なものとなるよう——行政的法制の形式主義に徒に陥ることなく——位置づけなければなりません。

(2) 第二のコンセプト(子どもの権利救済制度の実効性)からの検討

新たな制度の実効性を条例上において担保するには、上述の通り、子どもをはじめ市民等の積極的な理解と信頼を得ることができるだけの、その仕組みと方向性を条例上に可能な限り明確に位置づけることが必要です。

この条例上に位置づけるべき「仕組みと方向性」に関しては、既に本委員会の第 13 次市長報告(第 1 回)に記載の第 1 の 2 (p. 3-p. 5)および第 2 (p. 8-p. 10)において提言いたしました。本分科会においても、それらを改めて踏まえ、検討いたしました。

その結果、新設する第 4 章(子どもの権利の救済)には、新たな第 17 条として「子どもの権利救済委員の制度」を定めるとともに、この制度を実効あるものとして実施していくために必要な「救済委員の制度に関する職務研修等」を第 18 条に、そして「救済委員と市民等のパートナーシップ」を第 19 条に位置づけることが、何よりも制度の実効性を担保する観点から、必要かつ重要であるとの結論に至りました。

以下、新設する第 4 章の第 17 条(子どもの権利救済委員の制度)、第 18 条(救済委員の制度に関する職務研修等)、および第 19 条(救済委員と市民等のパートナーシップ)について、本委員会・分科会の検討による条文案を枠組みに提示し、子どもの権利救済の実効性を確保する視点から、必要な解説を行います。

提案Ⅱ：新たに「第 4 章 子どもの権利の救済」を位置づける条例改正の提案
——子どもの権利救済制度に期待される実効性を確保するための制度設計として

第 17 条 第 1 項（子どもの権利救済委員の制度の設置）

第 17 条 市長は、泉南市のすべての子どもの尊厳と権利が不断に尊重され、及び擁護され、救済される「まちづくり」を改めて推進するため、子どもの権利とその擁護及び救済に関して優れた識見と経験を持つ 2 名ないし 3 名の有識者による子どもの権利救済委員（以下「救済委員」といいます）の制度を設けます。

第 4 章(子どもの権利の救済)の最初に、2022 年 3 月の子どもの自死を受けとめ、その不幸な事態を再び繰り返さないために、市長が子どもの権利救済のための制度を設置すること、すなわち条例改正の立法事実を明示して、これを踏まえ「子どもの権利救済委員の制度」を地方自治法上の市長の附属機関として設けることを定めます。

その際、この新たな制度を市長と教育委員会が協同して設置することも本来であれば考え得ることですが、既述の通り 2022 年 3 月の子どもの自死をめぐる経過においては、第 16 条に基づく条例委員会の活動が事務局を名乗る教育長名公文書によって、大きく阻害される事態が生じています。ところが、その 2 度にわたる公文書は撤回されることなく必要な是正がなされぬまま現在に至っています。このような前例が残されたままでは、新たな制度においても同様の事態が生じるとの懸念が否めず、制度の実効性が危ぶまれます。

したがって、新たに設ける子どもの権利救済委員の制度は、第 16 条第 1 項に定める条例委員会と同様に、市長の附属機関として設置し、教育委員会は市長の附属機関に対する自らの責務——その公的第三者機関としての独立性と自律権への尊重義務、その活動に対する積極的協力援助義務——を教育委員会規則に明確に定め、その際には上に指摘した公文書の撤回をも明らかにし、それらを以て、市長と協同して新たな制度の実効性を高め、子どもの権利救済への責務を明らかにすることが、より適切であり妥当であると考えます。

また、新たな制度を「委員会」ではなく「委員」とするのは、第 6 条第 1 項が定める「その子ども自身が必要としている相談と救済」に可能な限り迅速に、かつ適切に対応するためには、ことに個別救済事案においては、人権機関としての「委員」の一定独任的な実践的機能の発揮が、委員の合議に先行して必要になることも考えられるからです。ただし、地方自治法上の付属機関は合議の機関であることから、制度運営の原則的事項や重大事項に関しては、委員の合議により検討し決定していくことが必要です。

第 17 条 第 2 項（子どもを含む市民等による相談・救済申立て）

2 市民等は、子どもであるかおとなであるかを問わず何人も、この条例が第 3 条に定める「子どもの権利の尊重」の原則にのっとり、子どもの権利が侵害されている疑いがもたれるとき、これについて第 6 条第 1 項に定める子どもの権利に根差して救済委員に相談し、または救済の申立てを行うことができます。

前項で設置する「子どもの権利救済委員の制度」に対して、子どもを含む市民等は、子どもであるかおとなであるかを問わず何人も、第 3 条と第 6 条に根差すならば、救済を求め

相談することができる、と定めます。これは、子どもが自らの権利として「相談と救済」を求めることができると定めた第6条第1項を具体的に保障するための規定です。

一般に、子どもは困難な状況に置かれていても、その子ども自身が自分の置かれた現実を人権や権利の侵害と認識して第三者等に相談し、また訴え出たりすることは、必ずしも容易ではありません。それゆえ、第6条第1項が定めるところの「相談と救済を受ける子どもの権利」の具体化は、当事者の子ども自身による権利に根差す中で、その身近にいる他の子どもや若者、おとなたちなど、さまざまな人々の支援や応援を必要とします。

こうした子どもの置かれている現実状況に対する洞察と認識に基づけば、相談し救済を申し立てることのできる入り口は、子どもにかかわる人々に対して、出来るだけ広く開かれている必要があります。「子どもであるかおとなであるかを問わず何人も」とは、そのような子どもの置かれている現実状況に有効に対応する視点をもって定めるものです。

ただし、ことに「救済の申立て」に関しては、子どもの人権や権利から明らかに乖離した意図や内容から濫用されると、制度の実効性が損なわれることにもなり得ます。そこで、相談や救済の申立ては、この条例のとりわけ第3条が定める「子どもの権利の尊重」の原則にのっとるとともに、第6条が定める「子どもの権利としての相談と救済」に根差すことを前提として、これを行うものである旨を明示しておくことが必要といえます。

こうした相談や申立てにかかわる手続等については、本項が規定する権利-義務関係を基本的な枠組みとして、規則や要綱等で明らかにすることが必要です。またその際には、救済委員の合議により要綱等を定めることにより、救済委員の自律権に根差した制度の独立性と第三者性、専門性を担保する内容をもって、必要な手続等を定めることが重要です。

第17条 第3項（子どもの権利救済委員の責務）

3 救済委員は、自らを子どもの権利の擁護者、代弁者、そして公的良心の喚起者として深く認識し、第3条に定める「子どもの権利の尊重」が泉南市において具体的に実現されるよう、必要な役割を果たすべく努めなければなりません。この場合において、救済委員は、互いに子どもの権利のための公的第三者機関として、前条に定める条例委員会に協力し、及び必要な連携に努めるものとします。

救済委員の責務は、第3条に照らして、すなわち子どもの権利条約に基づいて、さらにはこども基本法の基本理念(第3条)に根差して、これを定めなければなりません。

そこで、「子どもの権利の擁護者、代弁者、そして公的良心の喚起者」とは、スウェーデンやノルウェーなど北欧発祥の子どもオンブズマン制度に共通して見られる理念です。それら北欧の国家任命の制度では、子どもオンブズマンは子どもの最善の利益の他には関心を持ってはならないとされ、あくまで「子どもの権利の擁護者・代弁者・公的良心の喚起者」に徹する公的第三者機関であると規定されています。

こうした子どもオンブズマン制度の歴史的過程をも踏まえ、国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約に基づいて、子どもオンブズマンはじめ子どもの権利擁護のための公的第三者機関が担う機能や役割として、次の4つを提示しています。①子どもの権利のモニタリング、②子どもの権利に関する制度改善等の提言、③子どもの個別救済、④子どもの権利に関する教育や啓発、学習や広報等。

子どもの権利にかかわる「擁護者・代弁者・公的良心の喚起者」とは、これら4つの機能や役割を担う公的第三者機関の積極的な意義と理念を端的に示すものであり、泉南市が設置しようとする子どもの権利救済委員の責務の中核をなすものといえます。その際、特に留意すべきは、救済委員は北欧の子どもオンブズマンと同様に、子どもの最善の利益の他には関心を持たない原則、すなわち子どもの最善の利益を第一に考慮する原則に立つものであって、いわゆる「公正かつ中立に」といった裁判官のような判断権者の立場に立つものではないということです。あくまで子どもを擁護・代弁する公的良心の喚起者なのです。

このような子どもの権利に対する責務を、救済委員が自ら深く認識して、必要な役割を果たすべく努めるとの規定は、救済委員が子どもの権利条約とともに、自らの人間としての良心と倫理に深く根差して、不当な支配等に服することなく、第一に子どもの最善の利益を考慮し追求する、人権機関としての自律権を有するものであることをも意味しています。

このような救済委員の責務のゆえに、救済委員は、この条例に基づいて条例委員会に協力し連携することを自らも自らの責務とすることになります。

第16条が定める条例委員会は、条例運営と条例に基づく事業等の実施状況の検証に資する公的第三者機関です。上述の4つの機能や役割のうち、主として①や②を担ってきました。それに対して救済委員は、主として③や④を担うことを通して、②や①にも効果をもたらすものです。つまり、子どもの権利に関する全体的なモニタリング(①と②)は主として条例委員会が担い、個別具体の子どもの現状にかかわるモニタリング(①と③)は主として救済委員が担うことになります。この両者の役割分担と双方の働きを通して、子どもにかかわる環境や制度をより良いものへ改善していくこと(②)、子どもの人権・権利の侵害の予防的活動を推進すること(④)、すなわち子どもの最善の利益の原則に根差す社会モデルアプローチの具体的な推進や促進が、期待できるものとなります。

したがって、救済委員の責務は、子どもオンブズマンの歴史過程と国連子どもの権利委員会が提起する子どもの権利のための公的第三者機関の役割や機能を条例委員会とともに分担しあうことを基本的な枠組みとして、条例委員会との協力と連携により成り立つものです。ただし、連携の具体的な在り方は、ことに個別救済にかかわっては、それを主として担う救済委員の自律権に委ねられるものと考えられることから、「(救済委員にとって)必要な連携に努める」と定めることが妥当です。

第17条 第4項（子どもの権利救済委員の職務）

- 4 救済委員は、前項にのっとり、次の各号を自らの職務として担います。
- ① 第2項に基づく相談または救済の申立てを市民等から受けること
 - ② 前号の申立てを受け、または第6条第1項の子どもの権利にかかわって必要と判断する自己の発意により、必要な調査を市の実施機関等に対して実施すること
 - ③ 前号の調査の結果、第3条に照らして必要な行為等の是正を求める勧告、制度等の改善を求める提言、その他必要な意見表明を行うこと
 - ④ 前各号に関係して、第3項により、子どもを代弁し、および公的良心を喚起することが必要と認められるとき、第3条に照らして必要な事項を公表すること

- ⑤ 子どもに対する人権侵害の予防的活動として、この条例が定めるところに基づく学習や広報、啓発等に係る活動について、これを第3項に照らして担うこと
- ⑥ 前各号に関する活動の総括等を行い、これについて原則として年次的に、市長に対して報告し、および市民等に報告すること
- ⑦ 前号の総括等に係る内容について、条例委員会との共有化に可能な限り努め、第16条第1項の市の検証および同第3項の条例委員会の活動に資すること

前項に定める責務に根差して、救済委員に求められる職務について、特に条例で定めるべき必要がある、権利-義務関係にかかわる事項について、精選して7項目を定めます。

これらは子どもを含む市民等から見て、救済委員には何が期待できるのか、どのように子どもの最善の利益のために制度を利用することができるのか、相談と救済に関する子どもの権利がどのように保障されるのかを可視化するうえで、極めて重要な規定です。

1号にいう「相談」は、第6条第1項に定める子どもの権利——とりわけ子どもの意見表明と参加の権利(子どもの権利条約第12条)を通して、子どもの最善の利益を(同第3条)を実現していく子ども固有の権利——の行使として、またそれに根差して関係する人々が行う子どもへの支援や応援として、これが位置づけられます。また「救済申立て」は、市民等が2号に定める「調査」を求め、または促すことを前提とするもので、これもまた子どもの権利の具体的行使として、またその支援や応援として位置づけられるものです。

他の自治体の条例等では、「相談」とともに「調整」や「助言」「支援」などの言葉も見られますが、それらはいずれも、「相談」の中から発して、関係当事者の任意の協力等が得られた場合に成り立つものです。それゆえ権利-義務関係に位置付くよりも、むしろ「相談」の内容を構成する任意の活動として捉えられます。ただし、条例に基づく実施の手続きを定める規則や要綱において、必要ならば「調整」を位置付けることは考えられます。

2号の「調査」は、いうまでもなく後掲の第6項(救済委員の事務局)および第7項(救済委員に対する市や子ども施設等の責務)によって、その実効性が具体的に担保され、以て実際上において成り立つものとして位置づけられます。

それにも関連して、4号にいう「公表」は、2号の調査、3号の意見表明等の実効性を担保するうえで必要不可欠な救済委員の権能です。その実施に当たっては、救済委員の責務規定に照らして必要かどうかを慎重に判断すべき性質のものであり、独任ではなく合議によって行うことなどの手続きを規則等において明らかにしておくことが必要です。

6号の「報告」は、原則として年次的に行うものと義務付けられて履行する点において、4号の「公表」とは異なるものです。ことに市民等に対する「報告」では、子どもの権利救済委員に課せられた職務に関して、子どもを含む市民等への説明責任を果たすべき意味合いが大きく、よって市民等の検証を受ける機会としても位置づけられます。

7号は、6号の「報告」、とりわけ市民等に対する年次報告会等を、条例委員会と協力・連携して、より効果的に実施することも可能とするものです。またそこから6号と7号は、後掲の第18条(救済委員の制度に関する職務研修等)および第19条(救済委員と市民等のパートナーシップ)の効果的な実施とも関連付く職務とも位置づけられます。さらに6号や7号の職務は、救済委員の制度を市民から見える・信頼できる・使える制度としていくためにも、ことに3号や4号にも関係して、より実効的な実施が求められるものといえます。

第 17 条 第 5 項（子どもの権利救済委員の研究協議と制度運営上の合議）

5 救済委員は、前項の職務を担う中では、個別具体の課題およびそれに伴う制度改善等の課題について、子どもの人権機関として必要な研究協議を継続して行うとともに、それら職務遂行の計画その他の制度運営に関する合議は、これを定例的に行うものとし、この場合において、原則として、研究協議は非公開とし、制度運営に関する合議は公開するものとし、

救済委員は、子どもを含む市民等から相談を受け、また救済申立てを受けた場合、それをどのように扱って当該子どもの最善の利益を追求するのか。その相談等を寄せた市民等から見て、そのプロセス——当該子どもの最善の利益を救済委員が目指すアプローチ——が、一定程度において可視化されることが必要です。なぜなら、その可視化によって、当事者である子ども自身が、問題の打開や解決に参加する主体の一人となり得るのであり、それを通して権利の主体としての自己を回復していく、そこに「救済」が成り立つからです。

既に第 3 条等から明らかなように、この条例がめざすところの「救済」は、もっぱらおとなが判断する「解決」を子どもに一方的にあてがおうとするものではありません。子どもが権利の全面的主体として、自らの意見表明と参加（相談、救済申立て）を通して、自己の人間としての主体を回復するなかから、自らの最善の利益を目指そうとする、そのような子ども自身のエンパワーメントによって、「救済」は成り立ちます。

したがって、相談や救済申立てをしたその先には、どのような道筋（アプローチ）が開かれ得るのか、これを相談や申立ての当事者に対して一定明らかにすることが、救済委員の制度においては求められます。と同時に、もとより相談等の秘密は守られなければなりません。さらに救済委員の制度は、子どもの人権にかかわる公的第三者機関として、子どもにかかわる制度等の改善を求める社会モデルアプローチを使命とするものであり、それゆえ市民社会に対する説明責任の遂行も求められます。子どもの権利の「擁護者・代弁者・公的良心の喚起者」という救済委員が担う責務の意義が、まさにそこに捉えられます。

こうした諸点を踏まえ、救済委員の制度においては、子どもの最善の利益を第一に考慮する原則に立って、人権機関としての協議や議論、審議等が、非公開原則の「研究協議」と公開原則の「制度運営の合議」の両面から成り立つことを明らかにしておかねばなりません。

さらに、こうした仕組みによって、公的第三者機関として必要な独立性と第三者性を担保するうえで不可欠な、救済委員の自律権が、具体的に確保されることになります。

第 17 条 第 6 項（事務局の位置づけと担当職員の責務）

6 救済委員の事務局を担う市の機関の職員は、第 4 項各号に定める救済委員の職務に係る事務について、これを救済委員の命に服して所掌し、及び必要な補佐を務め、以て第 3 項に根差す公的第三者機関としての制度の充実に不断に努めなければなりません。

本条で設置しようとする救済委員の制度は、単なる審議会ではありません。子どもをはじめとする市民等、さまざまな人々からの相談や救済申立てを直接に受け付けるという実体的な機能を前提とする、独自固有の公的第三者機関です。一方で、救済委員は地方自治法上

の付属機関の委員(非常勤特別職)であり、その職務のみに専念する常勤者ではありません。

したがって、救済委員に課せられる極めて実体的な責務と職務の実効的な遂行を期するには、非常勤の救済委員の職務を補完し、また必要な補佐に務めるなどして、日常的な制度運営を担う常勤職員の配置と、その条例上の位置づけが、極めて重要になります。

何よりも子どもの権利救済にかかわって一定の独立性と第三者性を有するべき人権機関に相応しい、常勤職員の配置とその条例上の位置づけが求められます。

とりわけ、常勤職員と救済委員との職務上の関係を公的第三者機関の制度として、どのように確立するのか、これが最も重要な課題となります。その在りようによっては、救済委員がいわば名誉職化したり、常勤職員の対処が恣意的に流れたりして、条例が定める原則や規定から逸脱していくなど、制度の形骸化や空洞化を産み出していく可能性もあります。

さらに、救済委員に寄せられる相談や救済申立てでは、子どもと密接にかかわる学校や教育委員会、児童福祉に係る行政機関等に関係する事案が想定されます。それだけに、それらの行政機関の中に事務局を置くことになれば、調査等の対象とそれを実施する主体とが重なる(利害が一致する)ものともなり、利益相反に陥ることになります。繰り返し指摘すれば、2022 年の子どもの自死にかかわって教育長が条例委員会の事務局だとして条例委員会の会議や報告を阻止しようとしたのは、まさにこの利益相反に当たる典型的な事例です。

したがって、「救済委員の命に服して所掌し、必要な補佐に務めなければなりません」との、この規定が客観的に——つまりは子どもを含む市民等から見て——十分に成り立ち得る行政機関を選んで、そこに事務局を置かねばなりません。利益相反が生じ得る行政機関内に事務局を置くならば、その担当職員が深刻な苦悩に追い込まれることにもなります。

留意すべきは、常勤職員の役割は決して単なる「庶務担当」ではないということです。子どもの権利にかかわる公的第三者機関の実質を日常的に担う事務局として、職員にはこの制度に精通する一定程度の資質と能力が求められますし、それを培う研修等が制度的に保障されることも必要です。そして職員が条例に忠実に職務を果たしていけるよう、必要な環境条件を整えて、何よりも利益相反に陥らない、事務局の位置取りが不可欠です。

さらにまた、事務局の職員は「相談」を最初に受け付ける立場にはありますが、単なる「相談員」ではありません。救済委員の制度のスタッフとして、この制度がどのような制度で、どのようにすれば効果的に利用できるか等々、相談者等のニーズを受け止め傾聴する中で制度を的確に説明し問題の打開や解決に向かう入り口を担うとともに、救済委員の命に服する中で案件をフォローしていくのが、事務局の職員です。また、救済委員の職務の 6 号「この条例が定めるところに基づく学習や広報、啓発等に係る活動」についても、その年間活動計画や実施上の準備や調整等の役割が、事務局の職務には求められます。

第 17 条 第 7 項 (救済委員の職務に対する市や子ども施設等の責務)

7 市及び市の子どもの施設は、第 4 項各号に定める救済委員の職務の遂行に対し、その公的第三者機関としての独立性と自律権を尊重するとともに、第 3 条が定める子どもの最善の利益を第一に考慮する原則に根差して、積極的に協力し援助しなければなりません。また、民間の子どもの施設や市民等においても、これに準じて積極的に協力し、援助するよう努めるものとします。

この規定は、救済委員が自らの職務を実効あるものとして実施していくための基本的な枠組みを示すものであり、この制度の成り立ちにおいて絶対的に必要不可欠な規定です。

ことに救済委員の調査等の対象となり得る、学校や教育委員会、児童福祉にかかわる行政や施設等には、この規定を遵守する特段の意識と仕組みづくりが求められます。

とりわけ教育委員会は、一般行政権からの分離独立原則に立つ行政委員会であることから、その主体的かつ真摯な合議により、子どもの権利の救済を改めて定めるこの第4章、なにかんづく本項に定める「救済委員の独立性と自律権を尊重し積極的に協力・援助する義務」に対して、これを自らの規則に改めて定めることが求められます。

こうした制度設計は、日本で最初の子どもオンブズパーソン制度となった川西市の条例制定(1998年12月)にも見られるものです。市長の附属機関としてオンブズパーソンを設置する条例の施行と同時に、同市教育委員会は「川西市子どもの人権オンブズパーソン制度の推進等に関する規則」を制定し施行しています(1999年4月)。

ここで留意すべきは、教育委員会規則は、教育委員会の職務に関する必要な事項を自ら定めるものであることから、市長と教育委員会が共同して救済委員の制度を設置する、いわゆる「共管条例」と呼ばれる建付けに比べて、一つは、分離独立原則に立つ教育委員会のより主体的かつ積極的な姿勢を示すものとなり、さらにもう一つは、上述来の「利益相反」に陥る懸念を取り除く上において、有効な制度設計の在り方だといえることです。

子どもを含む市民等にとっては、この「救済委員の独立性と自律権を尊重し積極的に協力・援助する義務」が、とりわけ教育委員会や学校において確かに尊重され遵守されていると理解できなければ——繰り返しますが2022年の子どもの自死にかかわっては第16条が第6項で教育委員会に課しているはずの条例委員会に対する積極的協力援助義務が完全に無視された事実は、市民的視点からしても、未だ看過することはできないでしょう——、この救済委員の制度を信頼して相談を寄せることは、難しくなるでしょう。

これは、第1項に定める救済委員の制度の設置者にもかかわって、特に留意しなければならない問題であり、制度の実効性を左右する極めて重要な論点です。

第17条 第8項（アドホックな専門委員の配置）

8 救済委員は、第4項の第2号および第3号の職務にあたって、子どもの最善の利益を図る観点から、高度に専門的な鑑識や鑑定その他必要な専門的知見等を得ることが必要と判断する場合は、その案件にかかわって有効な外部の専門家を救済委員の職務を助ける専門委員として委嘱するよう市長に求めることができます。

救済委員の制度に不可欠な、子どもの権利救済に積極的に関与し得る専門性について、これを事案に応じて必要な場合には、アドホックに専門家を登用することを可能とし、以て子どもの権利救済のための実効性を担保しようとする規定です。

第 17 条 第 9 項（設置者による恣意的解職の禁止）

9 市長は、救済委員が心身の故障のため職務不能と認められる場合または職務上の義務違反その他第 3 項に照らして明らかに相応しくない行為があると認められる場合を除いては、その救済委員を解職することができません。

第 7 項が市の機関に課するところの、救済委員の職務の独立性と自律権への尊重、子どもの最善の利益の原則に根差した積極的協力援助の義務に根差して、設置者による恣意的解職がなされることがないよう、これを禁ずることを定めます。

第 18 条（救済委員の制度に関する職務研修等）

第 18 条 市及び市の子ども施設は、前条第 7 項に定める積極的協力援助義務その他救済委員の制度に関して、所属職員の積極的で実践的な理解と認識を深めていくことができるよう、所属職員の職務研修を計画的、継続的に実施するものとします。民間の子ども施設においても、これに準じて職務研修の実施に努めるものとします。

2 学校をはじめ市の子ども施設は、第 6 条第 1 項に基づく子どもの権利として救済委員の制度が子ども自身によって利用することができるものとなるよう、子どもを対象とする教育や学習、啓発の活動を計画的、継続的に実施するものとします。民間の子ども施設においても、これに準じて必要な活動に努めるものとします。

3 市は、救済委員の制度が市民等において積極的に理解され、有効に活用されるものとなるよう、市民等を対象とした広報啓発、学習機会の提供等について、これを計画的、継続的に実施するものとします。

救済委員の制度を真に子どもにとって意味のある、実効あるものとしていくためには、この制度を子どもたち自身が自らの権利として利用できるものとして、その子どもたち自身において積極的に理解され認識されるものにしていくことが必要です。

そのような子どもたちの実践的な理解と認識を育てていくためには、まず市及び市の子ども施設の所属職員において、救済委員の制度に対する積極的かつ実践的な理解と認識を深め、それをそれぞれの職場の共通・共有の理解・認識として培っていくことが重要です。

こうした視点と観点から、本条の第 1 項では、市や子ども施設の職務研修を定め、これを前提として第 2 項で子どもに対する教育や学習等について定めています。

これらの市や子ども施設の取り組みと相まって、広く市民等に対して、この制度についての広報啓発や学習機会の提供等が、市の様々な機関において工夫される必要があります。

これら 3 項は、救済委員の制度の実効性を高めていくとともに、子どもに対する人権侵害の予防的活動としても積極的な意味を持つもので、救済委員の職務 5 号にも関連付けられます。そこで、これらを市の全体を通して計画的に推進し、また様々な機会を設けて促進していく調整的な役割が、救済委員の事務局において担われることが求められます。

その際には、第 6 条(相談と救済)と密接にかかわる第 8 条(子どもの権利に関する学習と教育)、第 9 条(親その他の保護者の支援)、第 10 条(子ども施設職員の支援)とも積極的に関連付けて、必要な年間計画の策定や調整に当たり、また関係機関・施設に対する働きかけに努めていくことが期待されます。

第 19 条 （救済委員と市民等のパートナーシップ）

第 19 条 市は、第 5 条の「せんなん子ども会議」の設置者として、及び第 11 条の「せんなん子ども支援ネットワーク」の組織者として、それらをはじめとする子どもや市民等の自主・自発の活動において、救済委員の制度が積極的に理解され、相互に有効なパートナーシップが育まれ、以て、この条例が目的とする「子どもにやさしいまち」を不断に実現していくことができるよう、必要な条件整備に努めるものとします。

本条は前条とともに、救済委員の制度を実効あるものとしていくために必要な施策です。前条は主として市の実施機関や子ども施設等において求められる施策であるのに対して、本条は、子どもの最善の利益の原則を共通の基盤とする市民社会の文化や風土を救済委員の制度を媒介して醸成し、と同時に救済委員の制度を公的社会的に有効な資源として、広く市民社会において共有されるものにしていくことを目指すものです。

これはまた別の言い方をすれば、救済委員の制度は、条例委員会や市民モニター制度の仕組みとともに、すべての人の人権・権利を互いに尊重していこうとする、より豊かな人権文化の風土を泉南市の市民社会、地域社会に醸成していくための、その媒体（メディア）としての機能や役割が、期待されるともいえるでしょう。

その際、具体的な端緒としては、第 5 条(子ども会議)および第 11 条(支援ネットワーク)との積極的な関係によって、救済委員の制度の機能や役割の発揮が期待されます。そこで本条は、救済委員と子どもを含む市民等とがどのような関係を持つのかについて、これを条例の第 3 条(子どもの権利の尊重)および第 4 条(子どもの意見と参加)に照らして、「子どもの権利を基盤とするパートナーシップ」として明らかにしています。

ここで留意すべきは、救済委員は、決して裁判官や検察官のような司法的判断権者ではないということです。あくまで子どもの最善の利益を第一に考える原則に立って、子どもに寄り添おうとする存在です。その子どもを含む市民等との関係性を、本条は端的に「パートナーシップ」と定めています。

（３）第三のコンセプト(立法事実の認識と共有化)からの検討

泉南市子どもの権利に関する条例は、10 年にわたって実施されてきました。

その中では、子ども会議をはじめ積極的な成果が認められます。が、一方で、子どもの自死を防ぎ得なかった厳然たる事実があります。事実から目を逸らすことはできません。

この現実状況を踏まえるなかから、実効的な子どもの権利救済制度を設置することを目的に、条例改正が検討されることとなりました。

この立法事実——なぜ条例改正をするのか、つまりは、なぜ子どもの権利救済制度をつくるのか——を、新たに改正する条例上において、明らかにすることが必要です。

またそれは、10 年にわたる条例実施の歩みを糧として、事実に対する深い反省と課題への確かな認識、そこから目指す方向を改めて明らかにするものとならねばなりません。

そして何よりも、この立法事実を教育委員会や学校など市の機関と、そして広く泉南市の市民社会において、たしかに共有していくことが求められます。

そこで、次のことを提案します。

**提案Ⅲ: なぜ条例を改正するのか(立法事実)を子ども若者の言葉で綴る前文を
——再び子どもの自死を産み出さない決意と願いを広く共有していくために**

2012年に制定された現行条例の前文は、当時子どもたちが話し合い、ともに考え合
って起草した「泉南・子ども・憲章」によって成り立っています。

この子どもたちによる憲章が、2002年国連子ども特別総会に寄せられた世界の子ど
もたちによるメッセージ「私たちにふさわしい世界」と響き合う中で、泉南市の子ど
もたちは「私たち子どものことを大切にしてください」と、心からの思いを訴えています。

しかし、私たちは、2022年3月、子どもの自死を防ぐことができませんでした。

学校や教育委員会に信頼と希望を持つことがかなわず、おとなたちのつくる社会に失
望して、中学1年生の子どもは、自死を決意するに至ったのです。そのかけがえのない
生命と尊厳が喪われてしまったのです。

私たちはこの眼前の、極めて重大な事実とその課題から決して目を逸らさない、その
視座と視点をもって、なぜ条例改正が必要であるかを明らかにしなければなりません。

条例の前文は、条例の精神です。それは条例を真に生かしていくために、市の行政と
学校と市民等が、共に指針として分かち合うべきものです。泉南市が、子どもの権利に
関する条例を糧にして、つまりは子どもたちとともに、子どもの最善の利益を具体的に
目指し、そして実現していく道筋を拓いていく、その指針とすべきものです。

なぜいま、条例を改正して子どもの権利救済のための新たな制度を設置しようとする
のか。これを条例の精神として前文に書き継ぎ、改めて位置づけねばなりません。

条例制定から既に10年が経過しました。

この条例によって育ってきた子どもや若者たちがいます。

その市民たちの手によって、泉南市子どもの権利に関する条例の前文が——決して事
実から目を逸らすことなく、その事実を胸に刻み、亡くなった子どもの尊厳を受け止め
る中から——書き継がれていくことを私たち子どもの権利条例委員会は願っています。

再び子どもの自死を産み出さない決意と願いが、広く共有されていくよう、そして後々
までも継承されていくよう、そうして自死した子どもの尊厳を私たちの社会の中で回復
していくことができるよう、本委員会は、これを提案するものです。

以上

〈資料〉 子どもの権利条例委員会要綱第3条に基づく分科会の設置

2024年9月13日

泉南市 子ども政策課長 様

泉南市子どもの権利条例委員会会長

子どもの権利条例委員会要綱第3条に基づく分科会の設置について

標記の件について、子ども政策課の要請を受け、本委員会の全委員による協議を本年9月8日オンラインにて行いました結果、次の通り分科会を設置するものとし、お知らせいたします。

記

1. 要綱第3条第1項により、この分科会において行う調査研究等
2022年3月の子どもの自死を受けて本委員会がこれまでに数次にわたって行ってきた条例に基づく市長報告、とりわけ第13次第1回報告(本年7.22)を踏まえ、泉南市が条例により設置しようとする子どもの人権機関の制度設計に関する専門的技術的事項について
2. 要綱第3条第2項により、この分科会に参加する本委員会の委員
吉永省三 (会長)
山下裕子 (副会長)
横井 真 (委員)
3. 要綱第3条第3項により、この分科会に参加する外部有識者
田中文字子 (公益社団法人子ども情報センター共同代表)
4. 要綱第3条第4項により、この分科会が予定するとりまとめと報告の時期
2024年9月20日を第1回会議とし、10月上旬を目途として検討内容をとりまとめ、本委員会に報告するものとします。

以上

分科会の開催 (*は条例委員会事務局担当行政職員も参加)

回	開催日時等	検討課題等
第1回	9/20(金) 20:00-21:30 オンライン*	検討のための視点と論点について
第2回	9/29(日) 17:00-19:00 オンライン 10/1(火) 13:00-15:00 オンライン*	制度設計の在り方と改正文案検討 改正文案に関する質疑等
第3回	10/4(金) 10:00-12:00 対面会議*	改正文案検討と分科会報告のまとめ
第4回	10/15(火) 13:00-15:40 対面会議*	分科会報告内容に関する質疑・意見交換