

札幌市子どもの権利条例検討会議 答申書〈概要版〉

札幌市子どもの権利条例検討会議では、札幌市が検討を進めている「子どもの権利条例」について、子どもの権利侵害からの救済制度を含め、条例全体について審議を重ね、「答申書」を作成しましたので、その概要をご紹介します。一緒に、「子どもの権利」について考えてみませんか？

札幌市では、市民と市が一体となって、子どもの権利の保障をより一層推進するため、子どもの権利条例の制定に向けて取組を進めています。そして、平成19年2月に、札幌市議会に条例案を提案しましたが、審議の結果、「市民への理解が十分とはいえないなかで条例が制定されることで、家庭や学校に混乱が生ずる懸念がある」などの理由により、成立には至りませんでした。

検討会議では、この結果を踏まえ、条例をより良いものにするための工夫や、当初の条例案には具体的に示していなかった救済制度の枠組みについて、審議しました。



1. 当初の条例案に対する基本的な考え方

当初の条例案の内容は、子どもの権利条約に基づき、子どもにとって大切な権利やそれを保障するための大人の役割などをしっかりと定めており、あとは、そこに、救済制度の具体的な内容を盛り込むことで、総合条例としての枠組みができあがります。また、当初の条例案は、最終的に成立には至りませんでした。その主な理由は、子どもの権利そのものの否定にあつたのではなく、市民に子どもの権利が十分に理解されないなかで条例化することへの懸念が中心でした。

したがって、検討会議では、条例案の見直しを行うに当たっては、当初の条例案を最大限尊重したうえで、条例の基本的な部分について、修正あるいは新たな視点を加える必要がある項目を中心に審議をしました。その結果、条例の全体にかかわる基本的事項として、下記4点について考え方を示します。

● 条例の名称

条例の名称に、「権利」だけに重点を置くのではなく、「育成」や「成長」の大切さをあわせて表現できないかという意見、「権利」と「育成」を併記することは、子どもが権利の主体であるという条例の趣旨から考えると馴染まないなどの意見が出されました。

条例の名称は、条例の内容を簡潔かつ的確に表すことが要請されるので、当初の「子どもの権利条例」という名称を変更する必要はないと考えます。

● 権利行使に伴う制限

第7条第2項の「他人の権利を尊重しなければなりません。」という表現では、公共に対する配慮が読み取りにくいという意見が出されました。

もちろん、社会のルールを守らなくてもよいわけではなく、むしろ、こうした規範意識というべきものを、権利行使の経験を通してより一層育んでいくことが大切です。したがって、条例全体の理念を表す前文にこの趣旨を表現することが考えられます。

● 子どもの権利を保障する大人の役割

子どもの権利を保障するうえでの大人、特に、第一義的な責任者である保護者の役割を強調してはどうかという意見が出されました。

大人が自らの役割を果たさずしては、子どもの権利を保障するという条例の目的は達せられません。

したがって、保護者の役割を規定している第12条について、「支援」の言葉に、「指導」「助言」等の具体的な文言を例示的に表現する工夫が必要です。

● 意見表明権の規定

第11条に定める意見表明権の規定に、「意見を表明することで不当な不利益を受けない」との趣旨を盛り込むべきという意見が出されました。

しかし、そもそも子どもの権利を保障すること自体、不当な不利益を受けない趣旨であることなどから、文言の追加はあえて行う必要はないと考えます。今後、様々な媒体を用いて、市民に意見表明を保障する大切さについて周知するべきです。

2. 子どもの権利侵害からの救済制度の設置

1. 子どもの権利侵害と既存の相談機関の現状

● 子どもの権利侵害の現状

近年、全国的にも、多くの場面で問題が取り上げられているように、いじめや児童虐待など深刻な権利侵害により、悩み苦しむ子どもたちがいます。

また、平成19年7月から8月にかけて、札幌市では、「子どもの安心と救済に関する実態・意識調査」を実施しました。その結果、例えば、「ほかの子どもが辛い目にあっているところを目にしたことがある。」と答えた子どもは、57.3%います。さらに、「ほかの子どもが辛い目にあっているときに、他の人に相談した結果、変わらなかった。」と答えた子どもは、33.6%にのびりました。

毎日を生き生きと過ごしている子どもたちがいる一方で、このように、様々な悩みや苦しみを抱えている子どもたちもいることは、紛れもない事実として認識しなければなりません。

● 子どもの権利侵害の特徴

子どもの権利侵害の特徴として、子どもも大人も、権利侵害をしている、あるいはされていることが意識しにくいこと、成長・発達段階によっては表現が難しいこと、子どもが生活している密室性、閉鎖性という環境で生じた侵害は被害が表面化しにくいこと、子どもが依存せざるをえない者から侵害を受ける可能性があること、などが挙げられます。

● 既存の相談機関等の現状と課題

札幌市にも、官民含めて既存の相談機関等が多く存在し、それぞれの役割を果たしています。

その一方で、例えば、多くの相談機関等では、勧告などの強い権限を有しておらず、また、子どもからの相談が少ないなど子どもの立場に十分に立つことができているといった課題も挙げられます。

これらの現状を踏まえると、悩み苦しんでいる子どもたちの声を早期に受け止め、相談から実際の救済までを行う子どもの立場に立った専門の救済機関が必要です。

2. 救済機関の位置づけと性格

下記の5点を踏まえた機関となるよう制度設計を行う必要があります。

子ども自らの成長を支援する機関

日々成長・発達する過程にある子どもの特性に配慮すると、単に今の権利侵害の状況を解決するだけではなく、子どもが自らの力で次のステップを踏めるような支援をするための制度設計を検討する必要があります。

第三者性を有した機関

行政から独立した立場が尊重された、第三者性を有した機関になるよう検討する必要があります。

一定程度の権限を有した機関

既存の相談機関等ではあまりみられない機能として、調査、調整、勧告、意見表明等の機能を有する機関となるよう検討する必要があります。

他機関等との連携を考慮した機関

当事者となる行政機関の一つの部署だけでは、対応が困難であり、官民含めた他の機関、地域との連携なども考慮し、札幌市全体で権利侵害の問題から解決を目指す姿勢を明らかにする必要があります。

条例で設置する機関

条例で救済機関を規定することで、勧告や意見表明等の一定の権限を法的に持たせることができるとともに、制度の安定化を図ることができます。



3. 救済機関の機能と組織のあり方

● 相談機能

原則として 18 歳未満の子どもを対象とし、いじめなどの深刻な相談はもちろん、現に悩み苦しむ子どもの状況を解決するため、できるだけ相談の対象を幅広く捉えて対応します。

ここでは、子どもの最善の利益を目指して、子どもたち自らが問題解決に向け自信を持って取り組んでいくことができるようにアドバイスする必要があります。

● 調査機能

個別救済に関する申立てに基づき、関係資料の提出や説明を求めることなどにより、事実確認の調査を行います。

なお、申立てがされない場合でも、救済機関の判断として調査する必要があると認める場合は、自己発意で調査を行う場合があります。

● 調整機能

申立てに基づき、当事者双方に対し、助言や代弁、あっせんや仲介を行うなど、当事者の間に入って相互理解を深め、解決を目指します。

なお、申立てがなくても、必要に応じて相談の段階から事実上の調整活動を行う場合もあります。

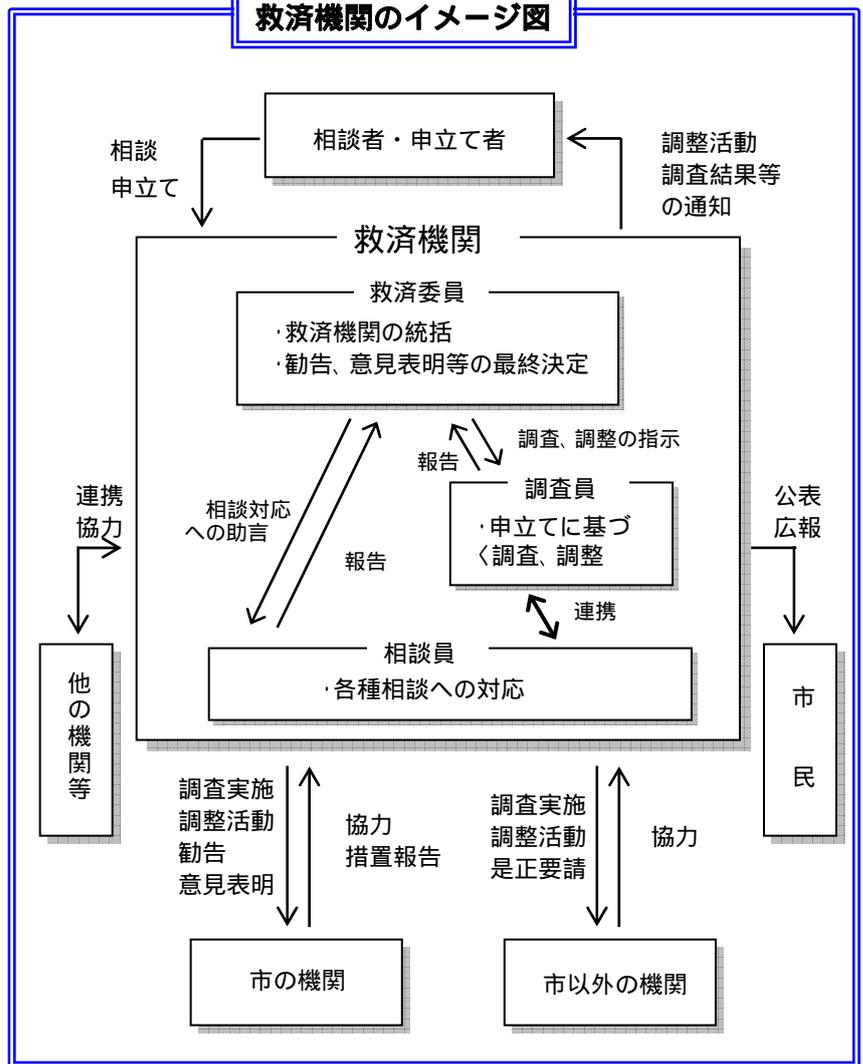
● 勧告・意見表明・是正要請機能

勧告機能とは、市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告するもの、意見表明機能とは、市の機関に対し、制度や仕組みの改善を求めるもの、是正要請機能とは、市の機関以外の者に対し、必要な措置を講ずるよう要請するものです。勧告や意見表明を受けた市の機関は、救済機関に対し、措置した結果について報告をしなければなりません。

● 公表機能

市の機関に対する勧告や意見表明の内容等については、市民に公表することができます。また、市以外の機関に対する是正要請については、社会的に影響があると判断される場合、特定の個人・施設を明示しない方法で、公表することができます。

救済機関のイメージ図



● 救済機関の組織のあり方

救済機関は、高い専門性と公平性を確保して、迅速に問題解決を図ることが求められます。したがって、札幌市の行政から一定程度の独立性を有した、独任制からなる機関を検討する必要があります。

また、組織を考えるに当たっては、「子どもの権利救済委員」が、相談から勧告等に至るまで、すべての段階に責任を持つことを明らかにした上で、その統括のもと、相談を主に担当する相談員、調査や調整を主に担当する調査員を配置する必要があります。これら三者については、連携、協力体制を十分確保しなければなりません。



● 他機関等との連携

札幌市にも、官民含めて既存の相談機関があり、それぞれの役割を果たしています。救済機関がより有効なものとなるため、各関係機関に救済機関の意義が認知され、具体的な事例が生じた際に、速やかな連携のもとで対応ができる体制を作っておく必要があります。

また、調査の実施段階から関係機関等の協力、援助は欠かすことができないため、事前の調整や連絡をしっかりと行うとともに、定期的な情報交換の機会を設けることも必要です。

4. 制度導入に当たっての留意事項

● 子どもにとって利用しやすい制度の構築

検討会議では、救済機関を実際に利用する立場である子どもの意見を聞くことが欠かせないと考え、直接の意見交換やアンケート調査を実施しました。その結果などを踏まえると、身近で利用しやすい制度にするため、下記の点などの検討が必要です。

相談員の人材

子どもの悩みは一樣ではないため、様々なケースに対応できるよう、年代や性別など多様な人材の配置ができるよう検討するべきです。

相談の手法

電話や面接などのほか、今後はメール相談の検討が必要です。メールは、即時性や情報量の限界などの課題もありますが、身近で利用しやすい手段として意義があります。

相談の日時

子どもからのアンケートでは、休日や平日の夜の時間帯の開設希望が多くあり、柔軟に相談日時を設定することが望まれます。

相談室の場所や雰囲気

子どものニーズに合わせ、必要に応じて自らが出向き話を聞くという「出前相談」の実施を検討するべきです。また、友達同士で気軽に訪れることができるような雰囲気づくりも必要です。

救済機関の広報

子どもにとって利用しやすい機関とするためには、広報面の努力が欠かせません。有効な広報手段を積極的に検討するべきです。

救済機関の名称

実際の運用の際は、子どもたちから愛称を募集するなど、愛着が持てる機関になるよう工夫する必要があります。

● 子ども自身が参加する救済のあり方

子どもは、自分にかかわることに参加し、意見を表明することで、自分の行動に責任を持ち、まちづくりの担い手として健やかに育っていきます。このことから、救済機関に子ども自身がかかわることができないか議論しました。現段階で、直接的にこの機関に子どもをかかわらせることは難しい面もありますが、例えば、学校、施設、地域等の場で、自分たちにかかわる問題について、子ども同士で真剣に考え、議論し、解決を目指す場を設けることで、仲間意識の醸成が図られるような取組を進めていく必要があると考えます。子どもの相談や救済にかかわる様々な場面で、子ども同士で考え、参加することができるよう検討するべきです。



● 子どもの権利条例の広報

救済機関を設置し、現に悩み苦しんでいる子どもたちを救済することも大切ですが、未然に権利侵害を防止するために、子どもたちには「安心して生きる権利」をはじめとする権利があることを、しっかりと広めていく必要があります。そして、子どもにかかわる大人一人ひとりが、子どもの権利の理念、意義をしっかりと認識し、子どもの成長を社会全体で支えるための環境づくりを進めることで、真に子どもの人権が大切にされる社会をつくりあげることが可能になります。

子どもが、自分のことだけでなく、他者のことも考えることができる人へと健やかに成長・発達していくことができるよう、子どもの権利条例が早期に制定されることを強く望みます。