

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等の状況

(1) 子どもの権利侵害の現状

いじめや虐待等の権利侵害の現状

近年、全国的にも、いじめや児童虐待などといった、子どもに関する様々な問題が取りざたされている。そして、このような状況は、札幌においても例外ではない。

いじめについては、札幌市教育委員会が、平成 18 年 12 月に「いじめの状況等に関する調査」を行っている。その結果、小学 1 年生から高校 3 年生までの全体で、「今、いじめられていると思う。」と回答した子どもの数は 13,740 人、割合は 10.3% (小学生 13.3%、中学生 5.1%、高校生 0.8%) という結果であった。本調査は、それまでの文部科学省のいじめの定義 (自分より弱い者に対して、一方的に、身体的・心理的な攻撃を継続的に加え、相手が深刻な苦痛を感じているもの。) によらず、いじめ問題の早期発見、早期対応の観点から、子ども自身の受け止めに重視して行ったものである。調査結果には、ちょっとしたいたずらやちょっかいなど、一過性のトラブル等も含まれているが、子どもの思いをきめ細かに把握した結果であり、現状を把握するうえで、参考になるものと考えられる (参考資料 p.34 「平成 18 年度いじめの状況等に関する調査結果」参照)。

児童虐待の現状については、札幌市児童相談所が、平成 18 年度に児童虐待として取り扱った件数は 310 件、通告件数は 398 件と、それぞれ、前年度比 65 件 (26.5%)、87 件 (28%) の増であり、過去最多であった。また、札幌市における児童虐待の特徴としては、ネグレクト (養育の怠慢・拒否等) の占める割合が全体の 67.1% と、全国平均と比較して高いことが指摘できる (参考資料 p.36 「児童虐待相談の状況」参照)。

さらに、昨今、子どもの性的被害に関して、出会い系サイト等へのアクセスの問題も指摘されている。例えば、北海道青少年健全育成条例⁷違反、児童買春・児童ポルノ禁止法⁸違反などの「少年の福祉を害する犯罪⁹」、いわゆる「福祉犯罪」について、平成 18 年の北海道全体の被害少年数は 363 人であり、前年に比べ 43 人 (13.4%) 増加

⁷ 北海道青少年健全育成条例：青少年 (小学校入学時から満 18 歳に達するまで) が、健全に育成される社会の実現を目的として、昭和 30 年 (1955 年) に制定された (当時は、「北海道青少年保護育成条例」という。平成 19 年 4 月に条例の名称が改正。)、青少年に対する淫行やわいせつ行為の禁止、有害図書類の販売の禁止等を規定している。

⁸ 児童買春・児童ポルノ禁止法：正式名称は、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」。児童 (18 歳未満) に対する性的搾取、性的虐待が、子どもの権利を著しく侵害するという重大性に鑑み、児童買春、児童ポルノに係る行為を処罰することなどを目的として、平成 11 年 (1999 年) に制定された。児童買春をした者、周旋、勧誘をした者のほか、児童ポルノを提供した者等に対し、刑罰を科している。

⁹ 少年の福祉を害する犯罪：児童買春や年少者雇用といった「少年の福祉を害する犯罪」を、いわゆる「福祉犯罪」という。このなかには、北海道青少年健全育成条例違反、児童買春・児童ポルノ法違反のほか、児童福祉法違反、労働基準法違反等が含まれる。なお、ここで用いている「少年」という用語は、「少年法」における定義と同一であり、20 歳に満たないすべての者をいう。

している。この被害少年のうち、テレフォンクラブ（以下「テレクラ」という。）出会い系サイトの利用は、テレクラが16人、出会い系サイトが72人で、前年に比べ、テレクラが3人減少しているものの、出会い系サイトが22人増加していることは見逃せない事実である（参考資料 p.38「福祉犯罪の状況」参照）。

なお、一言で権利侵害といっても、ここに挙げた例は一部であり、いじめ、児童虐待あるいは、福祉犯罪にかかわるものだけではなく、他のものにも目を向ける必要がある。

子どもの安心と救済に関する実態・意識調査の実施

このように、数値として現れるいじめや虐待等の権利侵害の実態を把握するとともに、救済制度の検討に当たっては、実際に子どもたちがどのようなことに悩んでいるのかなど、現状を的確に認識する必要がある。このことから、札幌市では、文部科学省から補助を受けた民間の研究機関（NPO法人子どもの権利条約総合研究所¹⁰）と共同で、平成19年7月から8月にかけて、「子どもの安心と救済に関する実態・意識調査（以下「意識調査」という。）」を、5,000人の子ども（11歳～17歳）に対して実施しており、1,313人（26.3%）から回答を得ることができた（参考資料 p.39「意識調査結果」参照）。

意識調査の内容としては、子どもの自己肯定感や子どもの権利条約の認知度のほか、「いやな思い」を経験したことの有無、その内容、既存の相談機関等の認知度、相談機関等に対して望むことなどであった。

その結果、例えば、大人から、たたかれたり、傷つく言葉をいわれたりするなどにより、「いやな思いをしたことがある。」と答えた子どもは34.8%、また、友達や先輩などからの行為により、「いやな思いをしたことがある。」と答えた子どもは38.8%であった（p.41〔問9〕、p.42〔問10〕参照）。実に、4割近くの子どものは、何らかの「いやな思い」をした経験があるということになる。また、「ほかの子どもが、つら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%に上っていることも注目される（p.43〔問11〕参照）。

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、いじめや虐待等の深刻な権利侵害のみならず、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ておく必要があるだろう。

¹⁰ 子どもの権利条約総合研究所：子どもの権利条約に関する総合的、実践的研究を発展させるとともに、日本、アジアにおける子どもの権利条約の実施と普及に貢献することを目的として、平成14年（2002年）に設立された研究機関。年2回の総合的研究誌「子どもの権利研究」の発行、全国各地の自治体との共同による年1回の「地方自治と子ども施策・全国自治体シンポジウム」の開催など、子どもの権利に関する様々な取組を行っている。

(2) 子どもの権利侵害の特徴

それでは、子どもの権利侵害は、大人の権利侵害と比べて、どのような違いがあるだろうか。人権に関する分野は数多くある中で、なぜ、「子ども固有の救済制度」が求められるかを明らかにするためにも、子どもの権利侵害の特徴として、下記の4点を確認しておきたい。

権利侵害の事実の無自覚

一点目として、大人も子どもも、そして、加害者の側も被害者の側も、「権利侵害をしている。」あるいは「権利侵害を受けている。」ということ意識しにくいことが挙げられる。例えば、虐待を行った保護者から聞かれる言葉として、「しつけのつもりであった。」ということをよく耳にする。はじめは虐待のつもりではなくても、結果として行き過ぎになってしまい、権利侵害となる場合である。逆に、子どもの側も、「自分はたたかれても仕方がない。」と思込んでしまうケースがあるなど、権利侵害されていることを意識しにくいことが挙げられる。

成長・発達段階による表現の難しさ

二点目に、子どもの成長・発達段階によっては、被害が表面化しにくいことが挙げられる。子どもといっても、0歳から18歳未満と幅広いので、例えば、乳幼児などは声に出して被害を訴えることは難しいということも考慮する必要がある。

被害が表面化しにくい権利侵害

三点目に、子どもが生活している場所の密室性、閉鎖性といった点が挙げられる。子どもの権利侵害は、家庭のなか、施設のなか、あるいは子ども集団のなかという限られた空間で起こることが多い。そして、このような密室性、閉鎖性を有した環境下で起こる権利侵害は、被害が表面化しにくいということを認識する必要がある。

また、自分が訴えることで、家庭、学校など全体の利益が損なわれると感じてしまい、被害が表面化しにくいことも考えられる。一般に、子どもは、周囲の環境に対して必要以上に配慮してしまう傾向がある。「自分さえ我慢すれば、みんなに迷惑がかからない。」などと考える子どもがいることも認識する必要がある。これは、大人と子どもとの間の権利侵害だけでなく、子ども同士の権利侵害でも同様に考えられるだろう。

依存関係から生じる権利侵害

四点目に、子どもが依存せざるを得ない者から権利侵害を受ける場合があることが挙げられる。例えば、親と子ども、施設職員と子どもという依存関係から生じる権利侵害は、圧倒的な力関係の差があり、子どもにとっては、被害を訴えることが難しい

ということがいえる。

(3) 既存の相談機関等の現状と課題

それでは、札幌市には、子どもにとって、どのような相談機関等があり、それは、どのような役割を果たしているのだろうか。新しい制度を考えるに当たっては、既存の相談機関等の現状と課題も把握しておく必要がある。

現在、札幌市にも、官民を含めて多くの相談機関等がある（参考資料 p.48「市内の主な相談窓口一覧表」参照）。市立の窓口を見ても、札幌市教育委員会、札幌市子ども未来局などで相談機関を有しているし、政令指定都市として児童相談所も設置している。また、札幌市教育委員会では、スクールカウンセラー活用事業も実施し、市立の小学校、中学校及び高等学校に、それぞれカウンセラーを派遣している。さらに、市立以外でも、警察、法務局などの公的機関や、チャイルドラインをはじめとした民間の相談窓口も数多く存在しており、それぞれの役割を果たしている。

しかし、一方では、その役割には自ずと限界もある。例えば、これらの相談機関等の多くは、勧告などの強い権限を有しておらず、また、あったとしても、子どもにとって身近な相談機関としての周知が必ずしも十分ではないなど、これらの機関によりすべてのケースで実質的な救済が図られているかは疑問の点もある。

さらに、一般的には、既存の相談機関では、子どもからの相談が少ない、相談後のフォローが十分ではないなど、子どもの立場に十分に立つことができていないといった課題が挙げられる。例えば、意識調査の結果、「大人から、いやなことをされたときに、誰に相談したか。」「友達や先輩から、いやなことをされたときに、誰に相談したか。」という問いに対し、それぞれ 63.9%、55.8%の子どもが、「友達」と答え、1.9%、2.8%にとどまっていた（p.41〔問9 - 3〕、p.43〔問10 - 3〕参照）。また、「相談機関は知っているが、実際に利用しなかった理由は何か。」を尋ねた結果、「相談してもよくなると思ったから。」と答えた子どもが 13.4%、「ちゃんと相談にのってくれるのか不安だったから。」と答えた子どもが 6.8%いたという事実も考慮しなければならない（p.47〔問17 - 2〕参照）。

これらのことに加え、子どもからのアクセスのしやすさという点を考慮すると、例えば、フリーダイヤル化がされていない相談窓口があること、休日や平日夜の時間帯に開設している相談窓口が十分にあるわけではないこと、さらに、財政的な限界などから生ずる広報面での課題なども現実には挙げられるだろう。

2 救済制度の必要性

(1) 救済制度の必要性

これまで述べてきた「子どもの権利侵害の現状」のとおり、ここ札幌市においても現に権利侵害に悩み苦しんでいる子どもがいるという状況にある。

意識調査の結果、「友達や先輩などから、いやな思いをされたときに、誰か他の人に相談した。」と答えた子どもが 35.6%、「ほかの子どもがつらい目にあっているときに、誰か他の人に相談した。」と答えた子どもが 28.9%いたものの、「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、それぞれ 19.3%、33.6%という結果であった（p.43〔問 10 - 4〕参照、p.44〔問 11 - 3〕参照）。このことから、いやな思いをしたときに、残念ながら解決していない可能性が存在していることも事実である。

これらの結果から、子どもがつらい目にあっているときに、既存の相談機関だけで必ずしもすべてが解決できているとはいいい切れないことが明らかになる。また、子どもの権利の問題に関しても、他の人権問題と同様に、最終的には裁判所による解決にゆだねる方法はあるが、その場合、訴訟能力の問題や費用の面を考えると、子どもにとって利用は困難である。

さらに、さきに述べたような子どもの権利侵害の特殊性もあわせて考慮すると、こういった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、下記の位置付けと性格を有した、子どもの立場に立った専門の救済機関が必要であるといわざるを得ない。

(2) 救済機関の位置付けと性格

新たに設置する救済機関は、まずは、子どもたちが今受けている権利侵害から、迅速かつ適切に救済するための機能を持たなければならない。それと同時に、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なく、さらに、子どもが自らの力で次のステップを踏めるよう、対決型、告発型ではなく、関係者が協力して子どもに対して支援をするような救済機関の制度設計を行う必要がある。

また、子どもの権利侵害は、民間人同士の場合もあれば、行政機関が当事者になることも考えられる。したがって、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となるよう検討する必要がある。

また、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（制度改善）等の権限を有する必要があるだろう。完全な強制力は持たないまでも、一定程度の権限を背景にした機能を有することは、実際にはかなり効果的であるといえる。

また、子どもの問題は、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

である。行政内部だけではなく、官民含めた他の機関、地域との連携なども考慮し、札幌市全体で子どもの権利侵害の問題を考えていく姿勢を明らかにする必要がある。

さらに、新たな救済機関は、条例設置が不可欠である。条例により規定することで、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る。

3 救済機関の制度設計

(1) 子どもの範囲

子どもの年齢

救済機関が対象とする子どもの範囲としては、当初の条例案第2条（p.30 参照）に定めている「子どもの定義」と同様、子どもの権利条約を踏まえ、18歳未満の子どもを原則とする必要がある。

しかし、例えば高等学校の場合、18歳に達した者と18歳未満の者との両者がともに同じ施設に在学していることも考えられ、この両者が相互に関係する場合は、公平性に欠く扱いになることも予想される。また、民法をはじめ、満20歳未満を未成年者として定めている国内の法体系を考慮する必要がある。

したがって、原則は18歳未満とし、高等学校等に在学する18歳、19歳の者については、必要に応じて弾力的に対応できるようにすることが望ましい。

子どもの居住地等

札幌市に在住する子どもはもちろん、札幌市以外の市町村から、札幌市に通勤、通学する18歳未満の子どもについて、該当する権利侵害が札幌市内で発生した場合は、救済機関で扱う対象にすべきである。

また、札幌市から札幌市以外の市町村へ通勤、通学する18歳未満の子どもについても、条例の属地性との関係はあるが、当初の条例案第3条第2項（p.30 参照）で示すように、「市外においても子どもの権利が広く保障されるよう、他の自治体に協力を要請し、働きかけを行う」ことが求められる。

いずれにしても、はじめの相談の段階では、幅広く受け付け、その後の調査、調整等についても、札幌市として可能な限りアプローチを行う姿勢が重要であろう。

(2) 救済機関に求められる機能と権限

救済機関には、「相談機能」、「調査機能」、「調整機能」、「勧告機能」、「意見表明機能」、「是正要請機能」、「公表機能」の大きく7つの機能が求められる。この機能をわかりやすくまとめると、p.27に記載の「別紙・救済機関のイメージ図」のように考えられる。以下、具体的に各機能の概要、求められる権限を記述する。

相談機能

相談機能は、子どもにかかわる権利侵害に関する相談を受け、必要な助言、支援を行うものである。

ア) 相談機能の対象

子どもが持つ悩みは、多様である。いわゆるいじめや虐待などはもちろんであるが、それだけではなく、家庭環境をはじめとした周囲の状況と密接に関係したなかで、つらい思いをしている状況も考慮すべきである。

したがって、いじめや虐待だけではなく、当初の条例案の第3章に掲げる「子どもにとって大切な権利」、つまり、「安心して生きる権利」、「自分らしく生きる権利」、「豊かに育つ権利」、「参加する権利」の侵害も対象とすべきである。この子どもにとって大切な権利は、子どもの権利条約や日本国憲法などによって、子どもに保障されている権利のなかから、「子ども委員会」の提言をもとに、札幌の子どもの状況を踏まえ、特に大切にす必要があるものとして考えられた基本的な権利である。

なお、相談段階では、ただちに権利侵害と断定することは困難な場合も考えられることから、現に悩み苦しむ子どもの状況を解決するために、権利侵害を限定的ではなく、できるだけ幅広く捉えるべきであろう。

イ) 相談機能の役割

相談機能では、子ども本人や、子どもにかかわる大人、第三者の子どもなど、匿名相談も含め、様々な立場の人から相談を受けることになる。

その際に、求められることは、まずは相談者の気持ちを受け止めることである。そのうえで、関係する子どもの視点に立ち、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て、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を行う必要がある。

子どもが相談するということは、大人が考えている以上に勇気のいることである。そのときに、上からの目線で子どもに接しては、子どもは「怒られてしまった」と感じ、安心できないであろう。一人で悩むことなく相談してくれたことに感謝の気持ちを示し、そして子どもの気持ちを受け止め、適切な助言等を行うことで、子どもたちが元気と安心を取り戻していくことができるように支援すべきである。

ウ) 相談の方法

相談は、誰でも行うことができるが、とりわけ、子ども自らが利用しやすいものにするための工夫が求められる。

したがって、様々な状況に置かれた子どもの実情に即した形で、相談に応じることができるよう、一般的に相談窓口で利用されている、電話や面接による相談の方法は

もちろんのこと、ファックス、手紙、さらには、電子メールによる相談等の対応についても検討すべきである。

調査機能

調査機能は、権利侵害からの救済の申立てを受け、事実確認の調査を行うものである。必要に応じて、救済機関の自己発意により、調査を行う場合もある。

ア) 申立てについて

相談については、子どもの悩みなどを幅広く扱うことになるが、申立てができる事項は、子どもの権利にかかる個別救済に関する事項を原則とする必要がある。

また、申立てをできる人として、子ども本人や保護者はもちろん、施設職員、関係者なども含めるべきである。

申立ての方法としては、文書によることを基本とするが、口頭によることも可能とするなど、子どもが申立てを行うことも想定した配慮が必要である。

イ) 調査の方法について

市の権限が及ぶ市の機関に対する調査と、権限が及ばない市の機関以外に対する調査とをわけて考える必要がある。まず、市の機関に対しては、関係部局に事前通知をして、調査を行う。また、資料の提出及び説明を求めることができるようにすべきである。

一方、市の機関以外（国立、道立、民間等）に対して調査の必要があるときは、資料の提出等についての協力を求めることとし、その際には、調査の目的、調査内容の取扱いなどを十分説明し、理解を得る必要がある。

ウ) 調査の対象外について

調査することが適当ではない場合として、裁判や札幌市オンブズマン¹¹など他の制度を利用している場合、議会に請願や陳情を行っている場合、正当な理由を除き、人権侵害行為があった日から3年を経過している場合などが考えられる。

ただし、裁判の判決等があり確定した事項であっても、社会情勢の変化により新たに調査の必要があると判断される場合等には、その確定した事実に基づいたうえで、異なる視点で子どもにとって次のステップに結びつくような救済であれば、調査を行うことがあってもよいであろう。

¹¹ 札幌市オンブズマン：市民の権利利益を擁護し、市政を監視し、市政の改善を図ることにより、開かれた市政を推進することなどを目的に、平成13年（2001年）に発足した制度。市民の市政に対する苦情を調査し、必要に応じて勧告、是正要請等を行っている。平成18年度の苦情申立て件数は115件である。

エ) 自己発意の調査について

申立てがされない場合でも、マスコミ等の情報や、相談を受ける過程での情報をもとに、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については、自己発意により調査ができるものとする。

調整機能

調整機能は、当事者間で解決困難な場合を含め、間に入って相互理解を深め、話し合いなどにより解決を図るものである。

問題解決に向けて、当事者双方に助言や代弁を行い、また、あっせんや仲介を行うなど、状況に応じた援助を行いながら解決を目指し、そして、この活動を通して、傷ついた子どもの立ち直りにつなげていくこととなる。

調整機能の後は、勧告、意見表明、是正要請等の権限の行使に移行する可能性があるため、この調整機能は、非権力的な解決を目指すうえで、とりわけ重要な役割を担っている。

なお、申立てがなくても、比較的簡易と考えられるケースなど、必要に応じて相談の段階から事実上の調整活動を行い、子どもに寄り添った機能となるよう配慮すべきである。

勧告機能、意見表明機能、是正要請機能

勧告機能は、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、意見表明機能は、市の機関に対し、制度改善を求めるための意見を表明するもの、是正要請機能は、道立や民間、個人など市の機関以外の者に対し、是正その他の必要な措置を講ずるよう要請するものである。

このうち、勧告機能及び是正要請機能は、相談や調査・調整活動を行っても解決されない場合に、個別救済における最終的な判断として発動される手法と捉える必要がある。

また、意見表明機能は、個々の案件をきっかけとして調査を進めた結果、不特定多数の子どもが不利益を被っていると考えられるときに、関係する市の機関の仕組み等を見直すことが望ましい場合に発動される機能である。このような制度改善の提言は、申立てに係る事案を、個別救済だけにとどめるのではなく、それを生かして制度改善につなげることによって、より広く子どもの権利の保障が進み、また、権利侵害の防止に大きな効果が期待できる。さらには、当該子どもにとっても、自分の悩みや苦しみを解決することが、他の人の役に立つという社会的な意識を醸成することにつながることも、意義がある機能といえる。

これらの勧告や意見表明を受けた市の機関については、それを尊重することを義務

付ける必要がある。また、市の機関については、勧告、意見表明を受けた場合、救済機関に措置した結果について報告をしなければならないものとする必要もある。

ところで、当初の条例案第7章に定めている「札幌市子どもの権利委員会」も同様の政策提言の機能を有している。仮に、子どもの権利委員会に対し、救済制度に関する諮問がなされた場合は、お互いの連絡調整を十分に行い、必要に応じて共同で意見表明を行うことなども検討する必要があると考えられる。

なお、勧告や是正要請などを受ける立場の市の機関、あるいは市の機関以外の者については、救済機関の従事者の業務遂行に協力、援助を行う旨の規定を条例に設けておくことも効果的であろう。

公表機能

市の機関に対する勧告、意見表明の内容、さらにその結果措置した状況については、市民に公表できるものとする必要がある。

これらの内容は、それを公表することによって、子どもの権利侵害の問題について一定の解決が図られるほか、他機関も含め、抑止効果も期待できる。さらに、子どもの権利保障に関する市民意識の醸成にも寄与することができるだろう。

また、市以外の機関の者に対しての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には、特定の個人・施設を明示しない方法で、救済機関の運営状況報告書等を市長に報告する際に、是正要請の全般の概要について盛り込むことで、公表できるものとする必要があるだろう。

いずれにしても、公表に際しては、個人情報保護に十分な配慮が求められるのはいうまでもない。

4 組織のあり方

(1) 基本的な組織の概要

独任制からなる救済機関の設置

これまで、救済機関の必要性と、この機関の核となる相談、調査、調整、勧告、意見表明等の各機能について、その考え方を示してきた。以下では、これらの各機能を有効に発揮させるために、制度全体の組織をどのような体制にするべきか、という点について、検討した結果を明らかにしよう。まず、組織の概要を考えるに当たって、相談から救済に至るまでの流れを確認しておきたい（p.27「別紙・救済機関のイメージ図」参照）。

第一段階として、子どもをはじめとした相談者は、悩んだり苦しんだりしたときに、この機関に相談することになる。まずは、この相談段階において解決が図られるように支援する必要があるが、案件によっては、第二段階として、相談者は、申立てを行

い、調査を求め、また、調整活動を希望することもある。もっとも、この調整活動は、必要に応じて第一段階の相談の時点において実施する必要があるかもしれない。さらに、これらの段階を経ても解決が難しいときに、第三段階として、勧告、意見表明、是正要請といった権限の行使が考えられる。

この救済機関は、何よりも、子どもをはじめとした相談者にとって、安心感を持って相談、救済の申立てができ、また、救済機関の従事者が、子どもに寄り添って、子どもの最善の利益のために行動することが求められる。そして、この子どもの最善の利益の実現のためには、子どもの意見を踏まえたうえで、親でも教師でもない、いわゆる第三の大人として、子どもの思いを代弁できる仕組みを構築することが求められる。さらに、相手方や関係機関等にとっても、この機関は権威を持ったものとして迎えられようとする必要があると考えられる。

かくして、この救済機関は、高い専門性と公平性を確保して、問題解決を図ることが求められる。また、さきにも述べたとおり、札幌市の行政権に対して、一定程度の独立性を有した第三者的な機関の設置を検討する必要があるということになる。

次に、この救済機関については、委員会方式¹²と独任制方式¹³の二つの方式が考えられるが、個別救済により対応するという原則と、迅速性、専門性等が求められることからして、独任制の公的第三者機関を設置するべきであるといえる。本答申では、この公的第三者機関を、「子どもの権利救済委員（以下「救済委員」という。）」と呼ぶことにする。

なお、現行の地方自治法の枠組みから、完全に独立した機関を設置することは困難であることから、この機関は、地方自治法上の附属機関¹⁴と位置付ける必要がある。

基本的な組織の概要

これまで述べてきたことから明らかとなるように、救済委員の職務としては、「相談を受け、必要な助言や支援を行うこと。」「救済の申立てや自己発意に基づき、調査、調整活動を行うこと。」「必要に応じて勧告、意見表明、是正要請を行うこと。」「さらに、「勧告、意見表明等の内容を公表すること。」が挙げられる。

そこで、組織を考えるに当たっては、救済委員が、相談から勧告等に至るまで、す

¹² 委員会方式：複数の委員の合議により最終的な物事が決定される方式であり、札幌市の行政機関では、教育委員会や選挙管理委員会のほか、多くの附属機関において、委員会方式が採用されている。より多くの視点で慎重な判断ができることが利点として挙げられる。他の自治体における子どもの権利侵害からの救済制度では、埼玉県などで採用されている。

¹³ 独任制方式：原則として、一人の人により最終的な物事が決定される方式であり、札幌市の行政機関では、監査委員のほか、札幌市オンブズマンで採用されている。他の自治体における子どもの権利侵害からの救済制度では、兵庫県川西市や神奈川県川崎市などで採用されている。

¹⁴ 附属機関：専門家や市民の意見を行政に反映させるため、審査、諮問、調査、計画策定、連絡調整等を目的として、地方自治法第138条の4第3項、第202条の3の規定により、法律又は条例に基づいて設置される機関である。平成19年12月現在、札幌市では60の附属機関が設置されている。

すべての段階において責任を持つことを明らかにしたうえで、その統括のもと、相談を主に担当する「相談部門」、調査を主に担当する「調査部門」、事案を最終的に審査し、勧告、意見表明、是正要請等を主に担当する「審査部門」のそれぞれを置き、この三層にわけて組織をどういったものにするか考える必要があるだろう。

なお、検討会議では、このように三層にわけて組織を考えるか、あるいは、「相談部門」「調査部門」を一括した二層にわけて組織を考えるかの議論があったが、札幌市の人口規模¹⁵、また、相談機能の制度設計で述べたように、相談を限定的に捉えるのではなく、幅広く受け付けることを考慮すると、相談機能に数多くの件数が寄せられ、相当の人的資源が必要になると想定される。さらに、調査機能、勧告等の機能の専門性をより明確にすべきという考えから、三層にわけて組織を考えることにした。

その場合、組織の構築に当たっては、それぞれの機能が十分効果を発揮することができ、また専門性や迅速性も確保されるよう、制度の運用面で配慮が必要であろう。

(2) 各部門の人員体制等

相談部門の人材

相談部門を主に担当する相談員は、救済委員の統括のもと、電話相談を中心に面接相談等を実施する。また、必要に応じて、後述の「調査部門の人材」に示す調査員とともに、調整活動を行う場面が生じることも考えられる。

寄せられた相談のうちの多くは、この相談部門において対処し解決に導くことが求められる。その際には、子どもが自らの力で、次のステップを踏めるよう支援する必要があることも重要なポイントである。これらのことから考えると、相談員としては、子どもの相談業務についての専門的知識と豊富な経験を有した職員を配置する必要があるだろう。

一方で、意識調査の結果から、例えば、「自分が話したいことを何でも話せる人は誰か」という質問に対し、「友達」が73%と最も多かったこと（p.45〔問13〕参照）、表現能力が十分ではない子どもにとって、親しみやすい相手が求められることから、比較的若い世代の相談員の配置も望まれると考えられる。

なお、相談員の人材について求められることとしては、後述の「5(1)子どもにとって利用しやすい制度の構築」においても触れているので、参考にしていきたい。

¹⁵ 札幌市の人口規模：札幌市の総人口は約188万2千人（平成20年1月現在）、18歳未満の人口は約28万3千人（平成20年1月現在）である。同様の救済制度を設置している他の市町村として、兵庫県川西市、神奈川県川崎市が挙げられるが、川西市の総人口は約16万1千人（平成19年12月現在）、20歳未満の人口は約2万9千人（平成19年12月現在）、川崎市の総人口は約136万4千人（平成19年12月現在）、18歳未満の人口は約21万6千人（平成19年12月現在）である。

調査部門の人材

調査部門を主に担当する調査員は、申立てに基づいて、相談員から引き継いだ事案を調査、調整し、問題解決を図ることになる。また、調査や調整に当たり、事案によっては、救済委員と行動をとるともするというところもあると考えられる一方、相談段階から相談員とともに調整活動を行うケースがあることも考えられるだろう。

このことから、調査員には、子どもの権利に関することについて、優れた識見を有する人材が求められ、教育、福祉、臨床心理の有資格者など、一定程度の知識、経験を有している者を配置する必要があると考えられる。

審査部門の人材

審査部門を主に担当する救済委員は、相談員、専門員を統括するなど、救済機関を代表するとともに、勧告、意見表明、公表等の最終的な決定を行う権限を有する。

したがって、救済委員は、人格が高潔で、社会的信望が厚く、子どもの権利に関することについて、優れた識見を有することが不可欠であるといわざるを得ず、このことから、臨床心理学などの学識経験者や法律の専門家であることが求められる。

選任に当たっては、中立性、権威性を持たせるために、議会の同意事項とするなどの配慮も必要であると考えられる。

その他留意すべき点

これまで、各部門についてはどのような人材が担うべきかを述べてきたが、これらすべての部門において、共通して留意しなければならない点がある。

まずは、就任中、退職後も含め、職務上知り得た秘密を漏らしてはならないということである。救済委員等は、その職務遂行に当たって、個人のプライバシーに関する事項について相談を受け、調査等を行うことになる。救済委員に対する子どもや市民等からの信頼を確保するためにも、地方公務員と同様に守秘義務を明確に定めておくことは当然のことである。

次には、権利侵害を受けている子ども本人が、相談や救済の申立てをする場合もあることから、相談者である子どもの精神的な負担を鑑みると、救済委員、調査員、相談員のそれぞれについて、連携、協力体制を十分確保しなければならないということである。例えば、相談員から調査員に引き継ぐ際に、子どもが繰り返し同じ説明を行うということにならないようにすることは、いうまでもない。

さらに、後述するが、関係機関等と相互に連携、協力を行う必要があることも、大事なポイントになるだろう。

(3) 事務局体制

附属機関の庶務を担当し、救済委員、調査員、相談員の活動を支援するために、札幌市に事務局を設置する必要がある。

なお、事務局の設置に際しても、公平・中立性といった第三者機関としての特徴が発揮されるように考慮しなければならない。その意味からすると、子どもが毎日の生活を多く過ごす学校を所管する教育委員会に設置するのではなく、市長部局に設置することが望ましい。

(4) 他機関等との連携

既存の相談機関等との連携について

札幌市にも、官民含めて既存の相談機関が複数ある（参考資料 p.48「市内の主な相談窓口一覧表」参照）。新しい救済機関の運用に当たっては、これらの関係機関等との連携や役割分担について十分に考慮しなければならない。

例えば、札幌市子ども未来局が所管する「子どもアシストセンター」は、19歳以下の子どもの対象に、いじめ、不登校、子どもの問題行動などについて、相談を行っている。本答申で示している救済機関の相談機能と、アシストセンターの相談機能とは、相談対象や相談内容が重なる部分もあることから、このアシストセンターのこれまで積み重ねてきたノウハウを取り入れるとともに、具体的な連携や役割分担について、十分に考慮する必要がある。

さらに、札幌市教育委員会では、スクールカウンセラー活用事業として、平成17年度から、市立の全98中学校と8高等学校に対し、臨床心理に関して高度に専門的な知識、経験を有するスクールカウンセラーを、それぞれ年間210時間、280時間派遣しているほか、市立全小学校に対しても、平成19年度から年間18時間の派遣を行っている。子どもにとって、スクールカウンセラーは、毎日の生活の多くの部分を過ごす学校のなかにいる、意義のある存在ということができよう。救済機関においても、必要に応じてカウンセラーと連携を図りながら、問題解決に向けてさらなる支援をしていくことが求められる。

また、国や道の相談機関、民間の各種相談機関との連携も必要であろう。このなかで、札幌法務局が所管する子どもの人権110番は、電話のほか、インターネット、SOSミニレターなどで相談を受け付け、問題解決に当たっている。相談後の調査、勧告等の流れも、本答申が示す救済の流れとほぼ同様であり、必要に応じて情報交換等を行い、連携することが求められる。

このほか、24時間相談を受け付けている興正こども家庭支援センターや羊ヶ丘児童家庭支援センターなどとの連携や、意識調査の結果からも多くの子どもたちに認知されているNPO法人チャイルドラインさっぽろなど民間の相談機関等との連携も期待

される。また、虐待の問題については、虐待が疑われるような相談がある場合には、児童虐待防止法¹⁶に基づき、児童相談所への通告を行うなど、特に、緊張感を持った連携対応をする必要がある。

こうした既存の機関との連携は、守秘義務の関係などから難しい面もあるが、虐待への対処に当たっては、札幌市児童虐待予防・防止連絡会議¹⁷を設置し、日ごろからお互いの顔を見あわせての情報交換や研修等を実施し、通告があった際の円滑な対応を行うための対策を講じているなどの例もある。

救済機関がより有効なものとなるためには、このようなことを踏まえ、各関係機関相互間で、この救済機関の意義が認知されるとともに、具体的な事例が生じた際に速やかな連携のもとでの対応ができる体制を作っておくことが重要である。

調査等の実施に当たっての留意事項について

他機関との関係では、調査や調整の実施に際して、教育委員会をはじめとする関係機関と緊密な連携を図ることも重要な視点である。

この救済機関の目的は、子どもに寄り添い、子どもの最善の利益を探りながら解決に向けて支援することである。そして、子どもにとっては、一方の当事者や関係機関の職員を裁くことが、問題の解決に直結するとは限らない。むしろ、救済機関と関係機関とが、当事者の状況を少しでもよい方向に向かうことができるよう、お互いに協力し合うことが必要である。その意味からすると、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ことから、事前の調整や連絡をしっかりと行うなど、お互いの信頼関係を築くことが求められる。また、救済機関の意義や目的等について、正しい理解が得られるよう、各学校・施設関係者に対する日ごろからの広報活動が重要であり、さらに、関係機関との定期的な情報交換の機会を設けることも効果的である。

このようなことを通して、お互いの信頼関係を醸成することにより、実際に、いじめなどの対応を一身に背負って苦慮している各学校・施設の現場等の職員が、この救済機関を活用するケースもあるのではないかと考えられる。連携機能が十分に発揮されることで、現場にとっても、この救済機関の設置が、意義のあるものとして認識されると考えられる。

¹⁶ 児童虐待防止法：正式名称は、「児童虐待の防止等に関する法律」。児童虐待が、著しい人権侵害であり、児童の心身の成長、人格の形成に重大な影響を与えることに鑑み、平成12年（2000年）に制定された。同法第2条では、児童虐待として、保護者による4つの行為（身体的虐待、性的虐待、心理的虐待及びネグレクト）を規定しているほか、同法第6条では、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに児童相談所等に通告しなければならないことが定められている。

¹⁷ 札幌市児童虐待予防・防止連絡会議：虐待予防・防止に関して活動を行っている関係機関によって、情報の共有化、事例検討等を行い、連携の強化を図ることを目的として、平成12年3月に設置された。平成19年9月現在、36の機関・団体で構成されている。なお、児童福祉法の一部改正（平成19年6月）に伴い、平成19年度中に「札幌市要保護児童対策地域協議会」へ再編、移行される。

5 制度導入に当たっての留意事項

(1) 子どもにとって利用しやすい制度の構築

子どもとの意見交換等の実施

これまで述べてきたように、新たに設置する救済機関は、いじめや虐待等の明らかな権利侵害だけではなく、子どもに関するどのような悩みでも、広く受け付けるという姿勢を示す必要がある。また、この救済機関は、保護者など大人からの相談も受け付けるが、とりわけ子ども本人が利用しやすい、子どもの視点に立った機関とする必要がある。

そのためには、この救済機関自体を子どもたちに広報・普及することはもちろんであるが、特に、子どもにとって最初の入口である「相談機能」をいかに利用しやすく、馴染みのあるものにするかがポイントになると考えた。

そこで、検討会議では、これらの検討を行うに当たって、実際に利用する立場の子どもの意見を聞くことは欠かせないと考え、市立小学校、中学校、高等学校の子どもたちと、直接、意見交換を行う機会を設けるとともに、かつて条例の検討を行った「子ども委員会」の子どもたち、「平成 19 年度札幌市子ども議会」の活動を行っている子どもたちのそれぞれに対して、救済制度に関するアンケート調査を行った。

調査項目としては、主に、「どのような人が相談員であれば、悩みを話しやすいか。」「どのような方法で相談したいか。」「相談する日時は、いつであればよいと思うか。」「相談できる場所は、どのようなところを望むか。」の 4 点を中心に、直接の意見交換の参加者を含め、計 66 人から回答を得ることができた（参考資料 p.49「子どもへのアンケート調査結果」参照）。

子どもにとって利用しやすい制度

ア) 相談員の人材について

はじめに、「どのような人が相談員であれば、悩みを話しやすいか。」という点についてである。

アンケートの結果からは、年齢については、「同年齢か少し上の、子どもと年齢の近い若い人。」と答えた子どもが多かった。また、性別については、女性の希望が多かったが、相談する子どもと同性の相談員を求める声も多く聞かれた。一方では、経験豊富なベテランの相談員を求める声や、親身になってくれる人であれば、どのような人が相談員であってもかまわないという意見も出されるなど、子どもたちの相談員に対するニーズは多様であることがうかがえる。

これらのことから、相談機能には、様々なケースに対応できる多様な人材の確保が求められ、検討会議としては、比較的若い世代の相談員、ベテランの相談員、さらには、男性、女性の相談員がすべて配置できるようにすべきと提言する。

イ) 相談の手法について

次に、「どのような方法で相談したいか。」という点についてである。

子どものニーズとしては、電話、メールを中心に、面接、手紙などを求める声が多くみられた。本答申では、このなかで、「メール相談」について触れることにしたい。

昨今、メール、特に携帯電話のメール機能は、アクセスが容易であり、手軽な媒体として、多くの子どもたちに認知されている。直接の意見交換においても、「初対面の相手には、電話や面接よりメールの方が、自然と言葉が出て、相談しやすい。」という意見などが出されていた。また、子どもアシストセンターでは、電話、面談のほか、メール相談も実施しているが、平成 18 年度は、前年度と比べてメールによる相談が約 1,800 件増加しており、また、子ども自身の相談割合も比較的高い数値となっている¹⁸など、メール相談の実施が、子どもに認知されているという結果がうかがえる。

一方で、メールを相談媒体の一つとして活用することに伴う負の影響もあることを認識しなければならない。例えば、メール機能の活用により、この利用が、いわゆる闇サイト、出会い系サイトなどへ、子どもが侵入してしまうきっかけとなってしまうのではないかという懸念もある。さらに、気軽に相談できるというメリットがある反面、即時性に難点があることや、特に携帯電話のメールの場合、一回当たりにやり取りできる情報量に限界があることなどのデメリットもある。

これらの課題はあるにしても、やはり、メール機能の活用は身近で利用しやすい手段として意義があるので、例えば、継続相談の際の活用や、電話・面接などの予約といった相談の入口段階としての活用など、固定的に考えず、柔軟にメールという媒体を検討していく必要があることを指摘する。

ウ) 相談の日時について

次に、「相談する日時は、いつであればよいと思うか。」という点についてである。

子どものニーズとしては、平日の夕方から夜の時間帯を希望する声や、土曜、日曜、祝日など休日の相談を希望する声が多く聞かれた。例えば、直接の意見交換においても、「比較的時間が作りやすいのは、休日や平日の夜の時間帯である。」という意見などが出されていた。

相談する日時は、24 時間、365 日が理想であるが、これには、当然に人的、財政的限界があり、現実的ではないと考えられる。しかしながら、子どものニーズを考慮すると、平日の夕方から夜の時間帯、休日の活用は、大いに検討に値する。前述の他の

¹⁸ アシストセンターにおける相談受付状況：平成 18 年度のアシストセンターにおける相談案件数は、延べ 3,766 件であり、前年度比 2,094 件の増であった。このうち、メール相談の受付件数は延べ 2,217 件(前年度比 1,767 件増)と、全体の相談受付件数の 58.9%を占めていた。また、子ども本人からの相談割合は全体の 59.2%と、前年度比 28.9%の増であった。メール相談の受付件数の増加とともに、子ども本人からの相談割合も大幅な増加となった。

機関との連携等のあり方を含め、柔軟に相談の日時等について設定することが望まれる。

エ) 相談室の場所や雰囲気について

次に、「相談できる場所は、どのようなところを望むか。」という点についてである。

子どもからのアンケート結果、直接の意見交換においては、家や学校からの近さを希望する声と、少し離れている場所への設置を希望する声の、双方の意見が出された。相談する立場に立つと、近所にあるという手軽さを求めるとともに、相談室に入るところを、友達などからできる限りみられないようにしたいという思いは、当然のことであるだろう。

こういった点を踏まえると、検討会議としては、例えば「出前相談」の実施の検討などを強く希望する。子どもたちのニーズにあわせて、必要に応じて自宅や近隣の児童会館、区役所等を活用して、相談員自らが出向き、話を聞くということを実現してはいかがであろうか。

また、相談室の雰囲気として、個室があり、明るい雰囲気を希望する意見が多く出されていた。子どもの特性を考慮すると、これらに対する配慮は当然のことであるが、このことに加え、例えば、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を行うなど、子どもの視点に立った相談室の開設の方向で、今後、検討を進めるべきである。

オ) 救済機関の広報等について

直接の意見交換においては、テレビコマーシャルやウィズユーカードの活用、児童会や生徒会といった学校の場でのPRなど、広報面での工夫について様々な意見が寄せられた。

また、他の自治体においても、例えば、兵庫県川西市では、相談員の顔写真をプリントしたリーフレットを作成し、配布するなど、子どもが気軽に相談機関を利用できるように工夫している例がみられる。

子どもにとって身近で利用しやすい機関とするためには、こういった広報面の努力を欠かすことができないと考えられることから、札幌市として有効な手段を積極的に検討することが必要である。

カ) 救済機関の名称について

救済機関の名称を検討するに当たって、他の自治体における救済機関の名称の採用状況を見てみると、「オンブズマン」や「オンブズパーソン」、「子どもの権利擁護委員」

など、様々である。しかしながら、子どもにとってこれらの名称は、必ずしも親しみやすいというわけではない。

このことから、検討会議としては、これまで述べてきたように、「子どもの権利救済委員」という名称として仮置きしているが、実際の運用に当たっては、利用する立場である子どもから愛称を募集するという形を取ってはいかがであろうか。

そうすることで、子どもは、自分たちの相談機関という愛着を持ち、気軽に相談ができるようになると考えられるからである。

(2) その他留意点

子ども自身が参加する救済のあり方について

当初の条例案の大きな特徴の一つに、「子どもの参加・意見表明」を保障するための仕組みを具体的に明記していることが挙げられる。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つとともに、まちづくりの担い手として、健やかに成長していくであろう。

その意味から、検討会議では、この新しい救済機関のなかに、子ども同士で考え、解決を目指すような工夫ができないものかと考えた。子どもからのアンケート結果でも示されているように、比較的若い世代の相談員を望んでいる子どもたちもいることから、相談や調査、調整の一翼を子ども自身に担ってもらうことは可能かという問題について、検討することが必要であると考えられたからである。

この問題についていえば、確かに、子ども同士で調整しながら解決することが望ましいような事例について、相談者が第三者の子どもとの話し合いを通じて、エンパワメント¹⁹を実現できるような形で、子どもの力がかかわらせることも意義のある考え方である。

しかしながら、現段階で、直接的にこの機関に対して子どもをかかわらせることは、相談を受けるという精神的な負担や守秘義務の問題等、難しい面が課題としてあることも事実である。

したがって、救済機関に持ち込まれる前の段階で、学校内、施設内、あるいは地域等の場で、子ども同士が、自分たちにかかわる問題について真剣に考え、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ことから始めていくことが必要であると考えられる。

検討会議では、この救済機関のみならず、様々な子どもの相談や救済にかかわる場面において、このような子ども同士で考える、子どもが参加するという視点を今後の

¹⁹ エンパワメント：本来持っている力を引き出し、社会的な権限を与えること。前者を「能力開花」、後者を「権限付与」「権限委譲」などと訳される。ここでは、当事者自身が、自己の潜在能力に気づき、自立への力を身につけていくという趣旨で用いている。

検討課題として挙げることにしたい。

子どもの権利条例の広報について

これまで、救済機関の制度設計や組織のあり方等について、検討項目を詳しく述べてきた。しかしながら、この救済機関は、万が一権利侵害が起こってしまった場合における、いわば社会のセーフティーネットの制度であって、本来は、そういったことが起こらないような対策が何にもまして重要であることはいうまでもない。このことから、未然防止策として考えられる最も重要なことは何かを述べて、本答申を終えることにしたい。

これまでも札幌市では、子どもの権利条約の批准後、小・中学生向けの条約のパンフレットを作成し配布するなど、子どもの権利の普及啓発に努めてきた。また、昨今、いじめが社会問題化している状況を踏まえ、いじめに関するリーフレットを作成するなどの取組を進めてきた。今後とも、引き続き子どもたちに対して意識啓発を図ることが重要であろう。

そして「子どもの権利条例」は、こうした取組を一層進めていくうえで、大きなきっかけになるものであり、その意味では、条例の制定を契機として、子どもの権利条約に基づく子どもの権利の理念を、子どもを含めた市民全体に広め、いかに実際に生活する家庭や学校、地域等の場面で根付かせていくことができるかが課題になるのではないかと考えられる。

そうである以上、まずは、子どもたちには、当初の条例案の第3章「子どもにとって大切な権利」に規定する、「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ことを強く求めたい。それによって、子どもたちは、権利を学び、行使し、自分の権利が尊重される経験を通して、他人の権利を尊重することの大切さを理解していくことができるとともに、権利行使に伴う責任も身につけていくことができるからである。

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、意義といったものをしっかりと認識し、子どもの成長を社会全体で支えることができる環境づくりを進めることによって、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る。

子どもが、権利行使の経験の積み重ねを通して、自分で考え、判断し、自分の行動に責任を持ち、そして、自分のことだけではなく、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、本答申が生かされ、子どもの権利条例が早期に制定されることを強く望むものである。

別紙 救済機関のイメージ図

