

「名古屋市における子どもの権利擁護機関のあり方」について

平成 30 年 10 月 31 日

なごや子ども・子育て支援協議会
子どもの権利擁護機関検討部会

子ども期は人生の出発点である。子ども期という固有の発達段階のなかで、自分を大切にされ、権利を護られた経験をもつ子どもが育ち、やがて、子どもの権利を大切にする大人になる。こうして社会に子どもの権利擁護の循環が生まれる。子どもの声に耳を傾ける社会のあり方を考えることは、かつて子どもであった大人たちの仕事である。

「なごや子ども条例」が平成 20 年に制定されて今年で 10 年が経過した。条例には、「市は、保護者、地域住民等、学校関係者及び関係機関と連携し、及び協働し、虐待、体罰、いじめ等の防止、相談及び救済のために必要な措置を講じなければならない」（第 14 条）とある。なごや子ども・子育て支援協議会子どもの権利擁護機関検討部会（以下「当部会」という。）においては、子どもの権利擁護の実施機関として、子どもや保護者などからの相談を受け、公平・中立かつ専門的な立場から、子どもの権利の擁護・救済を図る独立性が担保された第三者機関の設置が急務であると考えているものである。

これまで、当部会において「名古屋市における子どもの権利擁護機関のあり方」を検討し、次のように意見を取りまとめたので報告する。この子どもの権利擁護の実施機関を新たな出発点として、ここ名古屋市から子どもの権利を護る社会を構想し、発信したい。

なお、名古屋市においては、アンケート等により広く聴取した子どもの意見を尊重するとともに、本意見を踏まえて、子どもの権利擁護機関の設置に向けて推進されることを望むものである。

1 子どもの権利擁護機関の基本的な考え方

- 子どもの権利擁護機関は、子どもの最善の利益を確保するための機関であり、子どもに関わる様々な機関や当事者（以下「関係機関等」という。）と利害関係を持たない独立した第三者機関として設置することが必要である。

また、子どもやその保護者（以下「子ども等」という。）が、不安を抱かず相談することができるよう、子どもの権利擁護機関は、子どもの気持ちを無条件に受容する大人の存在を保障する仕組みとして機能するものでなくてはならない。

- 子どもの権利擁護機関は、子ども等からの相談を受け、子どもの権利を擁護するために問題解決を図るものであるが、そのプロセスにおいては、子どもが自ら考え、意見表明することや、子ども自身の選択による子どもの権利の実現を基本的な枠組みとするべきである。

但し、子どもが積極的に自己決定できないような場合については、子どもの権利擁護機関が、丁寧に子どもの声に寄り添いながら、「子どもの最善の利益」に向け、子どもと一緒に考え、その声を代弁することによって、子どもの権利の実現を図ることも重要である。

- 以上のように、子どもの権利擁護機関は「子どもの最善の利益の確保」及び「子どもの権利」の擁護のための機関であり、その位置づけを明確にすることが重要であると考えられる。

2 子どもの権利擁護機関の機能

<機能>

○ 先行する他自治体の子どもの権利擁護機関においては、子ども等からの相談を受け、関係機関等と調整し、子どもの権利擁護のために問題解決を図る「個別救済」機能、子どもの権利擁護のために子ども等からの「申立て」に基づき関係機関等に対して「制度改善」を要請する機能及び子どもの権利擁護機関が自ら権利救済や制度改善を求める「自己発意」の機能を有しており、名古屋市の子どもの権利擁護機関においても、これらの機能を有するものとする必要がある。

また、子どもの権利擁護機関が迅速かつ適切に「個別救済」、「制度改善」及び「自己発意」を行うためには、必要に応じて、関係機関等を始め広範に情報収集し、子どもの権利の状況をモニタリングするといった「予防的調査」を行うことができるようにすることが必要である。

○ 子どもの権利擁護機関は、子どもが権利侵害されていると感じた時に気軽に相談できること、実質的に問題解決が図られることが大切である。このような観点から、子どもの権利擁護機関は、まずは「個別救済」を図るために、子どもの気持ちを中心にしながら、双方の意識を解きほぐす「調整」を中心的な活動として位置づけることが望ましいと考える。

但し、実質的な「調整」により子どもの権利が回復されない場合には、子ども等の「申立て」に基づき、制度的に「調査・調整」、「是正等の勧告、要請、意見表明」及び「公表」を行うという、権利救済をするためのプロセス（※）を、条例において規定することが適当であると考えます。

○ 「制度改善」は、広く子どもを取り巻く環境の改善にも寄与する重要な機能である。まずは、関係機関等との信頼関係に基づく「意見交換」を行い、自発的・自律的な改善が図られることが望ましいが、必要に応じて、適切な「制度改善」が行われるよう、個別救済の場合と同様に、「申立て」に基づく一連のプロセスを、条例において規定することが適当であると考えます。

- 「自己発意」は、子どもの意見を代弁し、子どもの権利擁護を図るための仕組みである。子ども等の相談に基づき個別救済を図る中で、調整不調となっても子ども等が、その後に与える影響を考え、申立てをすることを望まないような場合や、権利侵害の内容が当事者以外の子ども全体の権利に関わるものであるような場合において、子どもの権利擁護機関が「自己発意」を行うことができるよう、条例において規定することが適当であると考ええる。

- 「予防的調査」は、子どもの権利が侵害されている状況の早期発見、拡大・再発防止、また、未然防止を図り、「個別救済」、「制度改善」及び「自己発意」へつなげるために、子どもの権利擁護機関の独立性と専門性に基づき行うものであり、条例において規定することが適当であると考ええる。

- 子どもの権利擁護をより実効性のあるものとするためには、権利擁護機関は関係機関等に対して、調査に協力することや個人情報を含む情報提供を求めることができるように、守秘義務や個人情報保護等に関する他の法令等との関係を整理し、条例において規定することが適当であると考ええる。
また、関係機関等が名古屋市の権限の及ばない民間機関等である場合においても、子どもの権利擁護機関の活動に対する協力に努めることを条例において規定することが適当であると考ええる。

- 子ども等からの相談案件によっては、子どもの権利擁護機関のみで対応できない場合も想定される。必要に応じて、専門機関に対して意見聴取を依頼することができる仕組みを設けるようにすることが望ましい。

<効果的に機能を発揮するための仕組み>

- 子どもの権利擁護機関は、その独立性を堅持しつつも、子どもの権利擁護のために学校や児童相談所等の関係機関等と信頼関係を形成し、協力・連携を図ることが必要であると考ええる。関係機関と、「個別救済」や「制度改善」のプロセスに限らず、子どもの権利という観点から定期的に意見交換や情報共有ができるような仕組みを設けることが望ましい。

- また、名古屋市には、子どもの相談等を目的とする様々な既存の機関や施設（以下「既存相談機関等」という。）がある。子どもの権利擁護機関と既存相談機関等が、それぞれ子どもの権利擁護の活動を効果的に行い得るよう、権利擁護機関の設立準備段階から、情報共有や意見交換を行いつつ、十分な連携を図るための仕組みを設けることが望ましい。
- 関係機関等や既存相談機関等との連携・協力体制が円滑に機能するようにするためには、例えば、権利擁護機関の活動の流れ等について理解・共有しやすいようにガイドラインで定めること等についても、併せて、検討されたい。

※ 先行する他自治体の子どもの権利擁護機関に係る制度改善の各プロセスの定義は、概ね以下のとおりである。

- 「申立て」とは、子どもの権利侵害に関する個別の事情について、条例上の「調査・調整」等の権限を行使することを期待する場合に、子ども等から子どもの権利擁護機関に対して「調査・調整」を行うことを申し立てること。
- 「調査・調整」とは、子ども等からの「申立て」に基づく調査や調整が必要と判断された場合、関係機関等に対して説明や資料の要求を求め、事実確認等を行うこと。
- 「是正等の勧告、要請、意見表明」とは、「調査・調整」の結果、必要があるときに、是正等の措置を講ずるよう勧告または要請（民間機関等に対する場合）することや、制度改善を求める意見表明を行うこと。
- 「公表」とは、必要に応じて、「是正等の勧告、要請、意見表明」の内容を公表すること。

3 組織・体制

(1) 組織

- 先行する他自治体の子どもの権利擁護機関においては、組織を「相談員」「権利擁護委員」の「2層制」としている自治体と、「相談員」「調査員」「権利擁護委員」の「3層制」としている自治体がある。

2層制を採る自治体においては、「相談員」は、相談の受け付け、面接による聞き取り及び、権利擁護委員の指示を受け調査を行い、「権利擁護委員」は、相談員の報告に基づき、聞き取りや関係機関等への調査や調整を直接行い、対応方針等の決定を行っている。

3層制を採る自治体においては、「相談員」は、相談の受け付け及び面接による聞き取りを行い、「調査員」は、申立てがあった場合に聞き取りや関係機関等への調査や調整を行い、「権利擁護委員」は、相談員、調査員の報告に基づき対応方針の決定や調査員等のスーパーバイズを行っている。

- 名古屋市においては、権利擁護委員が子どもの個別救済、制度改善及び自己発意に向けて、より能動的かつ主体的に活動できるようにすることが適当であり、相談員と密接に連携を取りながら、相談者からの聞き取りや関係機関等への調査や調整を直接行うことができる「2層制」を採ることが望ましいと考える。

但し、名古屋市は、先行する他自治体に比べて都市規模が大きいことから、権利擁護委員が、全ての相談案件について直接、相談者からの聞き取り等を行うことは困難である。2層制のメリットを活かすことができるよう、例えば、権利擁護委員が直接関わる相談案件についての仕分けのルール化等について、権利擁護委員及び相談員自らが検討し、より効果的かつ効率的な活動を行うための仕組みを設けるようにすることが望ましい。

(2) 権利擁護委員

<権利擁護委員の選任>

- 先行する他自治体においては、権利擁護委員には、大学教授、弁護士、臨床心理士等の子どもの権利に関する学識経験者が選任されており、常に子どもの立場に立って、丁寧に関係機関等と調整するといったスタンスで臨むことができる者を選任することが適当であると考える。
- 権利擁護委員の選任要件については、子どもが安心して、より相談しやすくするという観点が重要である。例えば、先行する他自治体の中には、子どもの権利擁護機関に相談していることを学校等に知られたくない子ども等がいることへの配慮として、教職員OBを権利擁護委員とする場合は、退職後一定期間を置いてからとするといった仕組みとしている自治体もあるように、子どもが安心できるための工夫等についても検討されたい。
- 権利擁護委員の選任方法については、行政を含む関係機関等からの独立性が確保され、権利擁護委員一人ひとりがその職責が確実に果たしうるような仕組みとなるよう検討されたい。

また、そのためには、併せて、適正な解職要件や手続についても検討することが必要であると考える。

<権利擁護委員の人数>

- 先行する他自治体においては、権利擁護委員の人数は2～3人としているところであるが、名古屋市においては都市規模を踏まえ、遅滞なく子どもの権利擁護のための活動を行いうるよう、適切な人数を設置することが必要であると考える。

権利擁護委員の役割は非常に重く、2層制を採った場合、相談者の聞き取り等を始め様々な活動を権利擁護委員自ら行う場合があることから、条例上は定員上限を定めるなど人数に幅を持たせた規定とし、相談件数等の実績を踏まえながら、柔軟に増員できるように規定することが望ましい。

- 権利擁護委員については、例えば、個別救済を主に担当する委員と予防的調査及び調査に基づく制度改善等を主に担当する委員を置く等、必要に応じて役割分担を図る

ことが適切であると考え。但し、役割分担をした場合においても、全ての権利擁護委員が互いに情報共有を図りながら、連携を採れるような仕組みを設けることを検討されたい。

<権利擁護委員の処遇等>

- 権利擁護委員がその職責を十分に果たすための活動をした場合、ケース会議への出席、相談員へのスーパーバイズ及び関係機関等との調整など、相当の時間を拘束され、精神的・肉体的に多大な負担がかかることが想定される。権利擁護委員の人材確保のためには、その役割の重さを踏まえ、従事する時間の考え方や相当の処遇について検討されたい。

(3) 相談員

<相談員の選任>

- 2層制を採った場合、相談員は相談の受け付け、面接による聞き取り及び権利擁護委員の指示に基づき調査を行うこととなるため、相談員の質を確保することは非常に重要である。

相談員は、子どもの権利についての積極的な理解と認識を基盤とした専門性を有すること、子どもの権利を基本として相談対応ができるスキルが求められることから、社会福祉士や精神保健福祉士といった有資格者等から選任することが望ましい。

また、子どもと年齢の近い相談員のほうが、子どもが相談をしやすい場合もあるため、相談員の年齢層のバランス等についても配慮することが望ましい。

<相談員の人数>

- 相談員についても、権利擁護委員と同様、名古屋市においては都市規模を踏まえ、遅滞なく子どもの権利擁護のための活動を行いうるよう、相談拠点のか所数や開設日時、巡回相談の頻度等を踏まえつつ、適切な人数を設置する必要があると考える。

また、相談員についても、例えば、個別救済のための相談対応等を主に担当とする相談員と予防的調査を主に担当する相談員を置く等、必要に応じて役割分担を図ることを検討されたい。

<相談員の処遇等>

- 相談員の質を確保するという観点からは、その役割の重さを踏まえ、勤務日数、勤務時間、相当の処遇等について慎重に検討されたい。

また、選任後においても、相談員がスキルアップするための研修及びスーパーバイズを受ける機会を十分に確保することや、継続的に深刻な相談を受ける相談員の心のケアができるような仕組みが必要であると考えます。

(4) ケース会議

- 子どもの権利擁護のためには、権利擁護委員と相談員が、相談案件についてそれぞれの専門性に基づき、子どもの最善の利益のために、様々な観点から課題整理や見立てを行い、対応方針を決定するための「ケース会議」を、極力、頻繁に開催することが適当であると考えます。

- ケース会議には、原則、権利擁護委員と相談員が全員参加し、すべての相談案件について検討することが望ましい。但し、名古屋市の都市規模は大きいため、相談案件が非常に多くなった場合等には、例えば、権利擁護委員の全員参加を必須とする重要相談案件の選定ルールや、相談員が、相談案件の主訴や内容等に基づき、ケース会議で検討する相談案件を選定するような仕組み等の工夫が必要であると考えます。

また、ケース会議までの間に、緊急の対応が必要となるような場合には、相談員は速やかに複数の権利擁護委員のスーパーバイズを受けて対応するというように、どのような場合においても適切な対応を採ることができるような仕組みについても検討されたい。

- 子どもの権利擁護機関が活動を行う中で、特定の権利擁護委員や相談員が何等かの関係性を有する子ども等からの相談があることも想定される。権利擁護委員・相談員は、関係性を有する相談案件については担当から外れることやケース会議に参加しない等、子どもの権利擁護機関の公平性を担保するための制度運用を図ることが必要であると考えます。

但し、担当から外れた権利擁護委員の専門性が必要となる場合は、同様の専門性を有する臨時権利擁護委員を委嘱すること等、適切な制度運用のための仕組みも併せて必要であると考えます。

4 相談対象

○ 子どもの権利擁護機関が対象とする「子ども」は、なごや子ども条例第2条の規定に準じ、原則、18歳未満の者とするのが適当であると考えます。

但し、18歳到達後においても高校等に在学しているような場合や子どもが18歳到達前から子どもの権利擁護機関が係わってきた相談案件について18歳到達以降も継続して対応することが適当であるような場合については、その例外として相談対象とすることが望ましい。

○ 子どもが名古屋市民ではなくても、名古屋市内にある関係機関等において権利が侵害されたような場合においては対象とするべきであると考えます。

5 相談拠点等

(1) 相談拠点

- 相談拠点は、子どもが相談に来やすく、安心して相談できる環境であり、かつ、子どもの権利擁護機関の独立性が保たれるようにすることが重要である。
- 子どもが相談に来やすくするためには、支部を設置することが望ましいと考えるが名古屋市の都市規模を踏まえつつ、既存の相談機関等の配置やか所数、また、それらとの連携等といった点を考慮して検討されたい。
また、既存の相談施設や、図書館、児童館等の子どもの集まる場所を巡回拠点として決まった日時に相談員が出向いて巡回相談を行うことも併せて検討されたい。
- 子どもは、安心して相談するために「ひみつが守られる」こととともに、「どんな話でもしっかりと最後まで聞いてくれる」ことを重視していることを踏まえ（※）、子どもたちがふらっと来て、気軽に相談できるように、相談拠点や巡回拠点には、子どもがほっとできるような居場所機能を併設する等の工夫をすることも検討されたい。

※ 『子どもの権利に関するアンケート』の結果（速報）（第4回部会参考資料）より。

(2) 開設日時

- 開設日時を平日昼間のみとすると、子ども等が相談に来にくいことが想定される。先行する他自治体においては、子ども等が相談に来やすくするために、土・日曜日や平日夜間（20時頃まで）において開設している例がある。
名古屋市においても、部活動やトワイライトスクール、塾などを利用している子どもが相当数いる実態を踏まえ、土・日曜日の開設や平日夜間の開設等についても検討されたい。
但し、先行する自治体においても、土・日曜日や夜間における相談員の確保に苦勞している状況に鑑み、例えば、土・日曜日いずれかの開設にする等、子ども等が相談に来やすく、かつ、相談員が確保できるような工夫をする必要があると考える。

(3) 相談方法

- 子どもが相談したいと考えた時に相談方法が、面接及び電話のみであると、子ども等が相談しにくい場合があるため、相談の入口としてメールや手紙など、様々なチャンネルを検討し、より子ども等が相談しやすい環境を整備することが必要であると考ええる。

(4) 子どもの権利擁護機関の周知

- 子どもに、子どもの権利、「なごや子ども条例」及び子どもの権利擁護機関について知ってもらう必要がある。例えば、「子どもの権利の日」の制定、SNSを活用した情報発信やイメージキャラクターによる広報活動など、子どもたちに届きやすい方法で、周知をしていくことが必要であると考ええる。
- 子どもたちに子どもの権利等について知ってもらうためには、学校との協力関係が大切である。先行する自治体で行っているように、権利擁護委員が、学校で子どもの権利についての訪問授業を行うことを始めとして、学校教員に権利学習の授業を行っていただけるよう「子どもの権利」を教員研修のカリキュラムに組み込んでいただくこと等を検討されたい。
- 全市的に子どもの権利を推進し、子どもに関する施策・事業の充実を図っていくためには、全ての市職員が子どもの権利等について理解を深めることが重要である。市職員に対して、子どもの権利等についての研修等を行うとともに、市職員が様々な機会や場を活用して周知、啓発を行うことが必要と考える。
- 併せて、より多くの子どもたちや市民に、子どもの権利についての普及・啓発を図るため、名古屋市において子どもの権利に関する取り組みを行っている民間団体等との連携・協力等についても検討されたい。

6 なごや子ども条例との関係

○ なごや子ども条例は、名古屋市の「子どもの権利」について規定する、子どもの権利擁護の拠り所となる非常に重要な基本条例である。

子どもの権利擁護機関の設置及び活動に関する基本的事項は、条例で定める必要があるが、相談件数、相談内容、子ども等が権利擁護機関に望むこと等、その活動の中において、なごや子ども条例第14条(※)の規定に基づき、適宜、改正することが望まれることから、なごや子ども条例とは別の個別条例において定めることが適当であると考ええる。

○ 子どもたちや家庭、社会の変化に合わせ、子どもの権利擁護機関の組織のあり方や制度の運用方法等を定期的に見直し、改善していくことについて、条例において規定することが適当であると考ええる。

○ また、当部会においても、同条例が、市や保護者等の大人に「子どもが他者の権利を尊重し、社会の責任ある一員として育つために必要な支援」を行うことを求めつつ(第8条第1項)、併せて、子ども自身にも「他者の権利を尊重するよう」求めていること(第3条第2項)についての意見もあった。

なごや子ども条例の施行から10年が経過し、子どもを取り巻く環境は目まぐるしく移り変わっており、また、平成28年改正児童福祉法においては、子どもの権利を保障することが明確に位置づけられたところである。このような状況を踏まえ、子どもの権利擁護機関の設立に際して、「なごや子ども条例」が、子どもの権利に関する基本条例であることを尊重しつつ、今一度、見直すべき個所がないか検討することについても、考えられたい。

※ なごや子ども条例第14条 市は、保護者、地域住民等、学校等関係者及び関係機関と連携し、及び協働し、虐待、体罰、いじめ等の防止、相談及び救済のために必要な措置を講じなければならない。

