

特集①

いじめ問題と子どもの権利

いじめと第三者機関

子どもオンブズからの提案

- I ある地方都市の挑戦
- II 川西市のオンブズパーソン制度
- III さまざまな第三者機関
- IV いじめに対応する第三者機関のあり方
- V 第三者機関の課題
- VI 第三者機関における弁護士の役割



大阪弁護士会会員

宮島 繁成

Miyajima, Shigenari

I ある地方都市の挑戦

兵庫県川西市は大阪や神戸のベッドタウンとして発展してきた人口16万人の中規模都市である。1998年、この街で全国で初めて子どもの人権救済を目的とする公的第三者機関——「川西市子どもの人権オンブズパーソン」——が誕生した。

全国各地でいじめ事件の報道が絶えないが、その中で改めて川西のモデルが注目されている。以下その取組みを伝えながら、いじめ問題に対応する第三者機関のあり方と弁護士の役割について簡単に検討してみたい。

II 川西市のオンブズパーソン制度

1 制度の特徴

(1) 条例に基づく設置

川西市子どもの人権オンブズパーソン条例

(全22条)、同条例施行規則(全23条)、同条例の推進等に関する規則(全5条)の三つの条例と規則から構成されている。要綱や規程など行政機関の内規を根拠としていないため、首長の交替などによる政治の影響を受けにくい。

(2) 附属機関

当初は教育委員会の附属機関とされる予定だったが、市長の附属機関として修正され成立した経緯がある(地方自治法138条の4第3項)。

(3) 専門性と利害関係の排除

オンブズパーソンは、法曹関係者や大学の研究関係者であって子どもの人権活動に携わる者から指名される。現在は、私のほか心理学の研究者1人、教育学・保育学の研究者1人の計3人が就任している。そのほか心理や保育、福祉などを専門とする相談員4人が常駐して日常の相談業務に携わっている。

また、市と取引がある企業の役員や市が出資や補助をしている団体の関係者など川西市に利害を有する者、教職員を辞めて一定期間を経過しない者などは除外される。

(4) 広範な権限と実効性の確保

相談にとどまらず個別救済や制度改善を行っている。そのため、市の機関に説明を求めたり、書類や記録を閲覧することができるし、調査の結果、必要があると認めるときは是正勧告を行ったり、制度改善を提言することができる。是正を申し入れた後、報告書を提出させて経過を確認する制度もある。

2 活動の実際

そのほか以下の特徴がある。

まず、子どもからの直接の相談が多いことである。2010年の子どもからの相談(のべ)は54.6%、2011年は43.8%に上っている。

先日は小学3年生の女の子が1人で突然事務局を訪れてきた。家族のことで悩んでいるので相談に乗ってほしいというものだった。広報活動の成果もあろうが、子どもの声を直接聞きたいという姿勢が子どもたちに浸透してきたためではないかと思われる。

いじめに限らずあらゆるケースで子どもの話を直接聞くことを必須としている。事務局には簡単な相談スペースがあるが、年少の子どもの面談には適していない。このため、ビルの一室を借りて「子どもオンブズくらぶ」と名付け、そこで専門相談員がおもちゃで遊びながら話を聞くこともある。それも1回や2回ではなく、5回、10回と続き、期間も半年や1年を超えることもめずらしくない。

週に一度、市役所の一室にオンブズパーソンと専門相談員の全員が集まってケース検討を行っている。そのほか、毎週のように子どもや親から直接話を聞いたり、学校や教育委員会に出向いて管理職や担任、学年主任などと面談するなどしている。

III さまざまな第三者機関

いじめ事件の報道に対応するように全国の自治体でさまざまな対策が検討されている。第三者機関の設置もその一つである。

1 調査委員会

従来から企業の不祥事や重大事故などに対して調査委員会(第三者委員会と呼ばれることもある)が設置されることがある。

いじめに関してだけでも、2012年は、大津市立皇子山中学校、札幌市立柏丘中学校、兵庫県立川西明峰高校、浜松市立曳馬中学校などで設置されており、それ以前も愛知県立刈谷工業高校(2011年)、桐生市新里東小学校(2010年)などの例がある。

ただし、委員会によっては学校側の人間が入っていたり、十分な調査が行われていないという報告もある。委員が「第三者」であれば学校側が設置したものも「第三者」といえるのか、遺族や被害者にとっては「第三者」性が標榜されることによってかえって真相究明が妨げられるのではないかという不信感が依然残っている。また、調査委員会の第一の目的はいじめの事実や因果関係の調査であって、子どもの権利救済や関係調整は必ずしも主たる目的ではない。

今後もいっそう選任や調査の中立性、透明性を高め、できるだけ子どもの権利の視点から調査が進められることが望ましい。

2 常設の第三者機関¹⁾

一般に第三者機関というときは、事故や事件が発生した後に設置される調査委員会ではなく、常設の第三者機関を意味している。

1) 自治体に応じて、オンブズパーソン、権利委員会、権利擁護委員、権利救済委員などと呼ばれている。川崎市は相談・救済を担当する「川崎市人権オンブズパーソン」と制度や施策のモニタリングを担当する「権利委員会」が別に設置されている。

文部科学省は、2012年9月5日に『『いじめ、学校安全等に関する総合的な取組方針』の策定』を発表した。その中で「幅広い外部専門家を活用したいじめの問題等の解決に向け調整・支援する取組の推進」として「各地域における、いじめの問題等を第三者的立場から調整・解決する取組を促進する」と提唱しており、今後も第三者機関の設置を検討する自治体が増えていくものと予想される。

新聞報道や自治体のホームページによると²⁾、兵庫県赤穂市は「いじめ問題等再発防止に係る第三者委員会」を設置し、大学教授や弁護士など5人を選任している。特定のいじめ事件やいじめの相談を行うのではなく、市教委の諮問に基づき、再発防止策や学校教育の改善策なども検討することとなっている。鳥取県では「いじめ問題調査委員会」の設置が予定されている。大学教授、弁護士、臨床心理士などが委員となり、県内の学校すべてを対象に、いじめが原因で自殺または心身への重大な障がいが発生したケースについて事実関係の調査及び検証を行う。佐賀県嬉野市は「いじめ問題等発生防止支援委員会」を設置し、弁護士や大学教授らを委員とし、いじめ問題の予防対策提言を行いながら、実際にいじめ事件が発生した場合には調査、分析することも予定している。岐阜県可児市は「可児市子どものいじめ防止に関する条例」を制定し、通報や相談があった場合「可児市いじめ防止専門委員会」が調査や関係調整等を行うこととしている。滋賀県でも「滋賀県いじめ対策研究チーム会議」が常設の第三者機関の設置を検討している。そのほか、福岡県北九州市、長崎市、東京都世田谷区などでも検討中という報道がある。

子どもの権利全般を取り扱う第三者機関は従来からあり、川西市以外にも、岐阜県岐南町、

神奈川県川崎市、埼玉県、北海道奈井江町、岐阜県多治見市、東京都目黒区、愛知県豊田市、北海道札幌市など多くの自治体で設置され、これまで成果を上げている。

3 ささまざまな機能と権限

このように、一言で第三者機関といってもさまざまな形態があり、これに応じて機能や権限もさまざまである。

特定のいじめ事件の調査のためにその都度活動を開始するもの(鳥取県や長崎市)は常設型ではあるものの活動の実態は調査委員会に近い。

常時活動を行っている機関を対象で分類すると、いじめに特化したもの、子どもの権利一般を対象とするもの、おとなの人権も取り扱うものがある。また、機能や権限の視点で見ると、相談や助言を行うもの、関係調整を行うもの、是正勧告や意見表明を行うもの、制度改善などの政策提言を行うもの、諮問を受けて答申するものがあり、このうちの一つまたはいくつかを行っている。

たとえば、埼玉県の第三者機関(埼玉県子どもの権利擁護委員会)は、子どもの権利全般を対象とし、相談・助言と是正勧告・意見表明を行っている。可児市の第三者機関(可児市いじめ防止専門委員会)は、いじめのみを対象とし、関係調整や諮問への答申を行っている。

IV いじめに対応する 第三者機関のあり方

以下、川西市の制度や現状を紹介しながら、いじめに対応する第三者機関のあり方について検討してみたい。

2) 2012年12月上旬現在

1 オンブズマン型の第三者機関

川西市のオンブズパーソンは、「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約3条）を実現するため、子どもに寄り添い子どもの参加を促しながら解決を図る機関として設置されている。これを条例は「子どもの利益の擁護者及び代弁者」と表現している（7条1項）。

参考としているのは1809年にスウェーデンで創設され、その後各国で展開されたオンブズマン(ombudsman)制度である。オンブズマンの「マン」を「パーソン」に変えた用語がオンブズパーソンであり、最近はこちらの方が主流のようである。本稿では「オンブズマン」は一般的な制度理念を表す言葉として用いている。

オンブズマン制度については、本稿の目的ではないので詳細は差し控えるが、独立性と専門性に依拠した公的機関が、市民の苦情を聴いて、非司法的な手段で市民の権利回復を図ったり、制度改善を申し入れる制度である。このため、紛争当事者との距離は等距離ではなく、第三者とはいっても裁判所をイメージすると正しくない。

いじめの案件では、いじめがあったことをはっきりさせて、学校に責任を認めさせたいという要望が、とくに親からは多い。しかし、子どもの気持ちは親の気持ちと同じとは限らない。子どもは「いじめ」に当たるかどうかおとなに決めてほしいと思っているわけではなく、たいていの場合は安全に楽しく学校に通いたいと思っているのである。

したがって、子どもの視点に立ったとき、子どもの日常生活の中の特定の部分を切り抜いて、それが「いじめ」に当たるかどうか認定することにさほど大きな意味があるわけではない。そもそも、「いじめ」という言葉も、一般的な日

常用語と文部科学省の定義と民事上の不法行為成立の要件はいずれも同じではない。

子どもの誇りや自信を取り戻すために、子どもの意見表明や自己決定を最大限尊重しながら、子どもの生活全般を通して権利侵害に当たる事象がなかったかを考え、侵害の程度や子どもの課題整理に応じて、さまざまな選択肢を子どもといっしょに相談しながら実践していくものである。

2 独立性と附属機関

オンブズパーソンは、学校や教育委員会に対して独立した立場で調査協力や是正を求めることができるが、これは教育委員会の附属機関ではなく市長の附属機関として設置されていることが大きい。

附属機関は地方自治法138条の4などに定めがある。執行機関の行政執行のため、または行政の執行に伴い必要な調停、審査、審議または調査などを行うことを職務とする機関であり、自治紛争処理委員や審査会などが例示されている。

附属機関という枠組みは、現行法上オンブズマン制度に最も適合した条項がないため、やむをえず採用したという一面もある。本来は地方自治法180条の5に類した独自の機関の創設が望ましく、この点は今後の立法的な課題といえる。しかし、現行法を前提にすれば、独立性を担保するための最善の選択といえる。

また、川西市では、制度運用上、調査も勧告もオンブズパーソンの名前で実施している³⁾。諮問機関の場合は、現実にはまれと思われるが、答申や報告を受けた首長や教育委員会の判断次第で執行されないという事態が理論上は起こりうる。

3) 地方自治法138条の4第3項は自治紛争処理委員を例に挙げており、自己の名で活動することを認めている。

このように、組織上独立した立場にあり、自らの名前で活動できるということは第三者機関がいじめに取り組むための重要なポイントといえる。

3 救済の対象

川西市ではいじめに限定せず、子どもの人権に関わる一切を対象としている。実際の相談も、2011年は、家族関係の悩み(17.5%)、交友関係の悩み(いじめ除く)(15.0%)、いじめ(12.5%)などさまざまである。

もともと、これらは初回の訴えをもとにした分類であって、悩みの本体は往々にして別のところにある。最初は不登校や教師とのトラブルだったものが、話を聞くうちにいじめがあるとわかってくることもある。また、当事者いずれにも言えることだが、いじめの根の部分には、発達や家庭問題、学力問題などさまざまな課題がからみあっていることも少なくない。

このため、間口をいじめに限定すると、表面化しないものは第三者機関に入っていないことになる。したがって、いじめ防止のためにこそ、いじめ以外も対象とするのが望ましい。

4 機関連携のコーディネーターとして

いじめの原因が複合していると考えられるときは、関連する機関と連携したうえで横断的な対応をとる必要が出てくる。

川西市でも、教育情報センター、適応指導教室などの教育関連機関、福祉事務所、保育ないし福祉の部署、民生委員や児童委員、保育所、児童相談所などと連携することがある。

オンブズパーソンはどの部署にも属しておらず、いわば「縦割り行政」の外に位置している。

しかも子どもと直接つながっているため、関連機関の調整役を務めたりケース会議を主宰するのに適した存在といえる。

5 権利救済のさまざまなツール

一言でいじめと言っても、友だちとのいざかいに近いものから生命や身体の安全に関わるものまでさまざまなレベルがある。

川西市では、可能な場合はアドバイスによって子どもが自分で主体的に解決すること(エンパワメント)を原則としている。ただし、いじめの程度や本人の状況に応じてはオンブズパーソンが調整を試みることもあるし(関係調整)⁴⁾、さらには正式な申立てを受けて調査を実施し、学校や教育委員会に是正勧告や意見表明を行うこともある。

さらには、第三者機関の権限ではないが、いじめによっては民事裁判や警察の対応が相当なケースもある。

このようにいじめに対応するためにできるだけ多くのツールを備えていることが望ましい。

V 第三者機関の課題

オンブズパーソンもちろん万能の機関ではない。できることできないこと、得手不得手を意識しておく必要がある。以下は川西市の場合であるが、おそらく他の第三者機関も同じような悩みを抱えていると思われる。

市の第三者機関は市の機関に対しては調査を行い是正勧告することができ、市の機関もそれに従う義務がある。しかし、市の機関でないものの、たとえば県立高校は調査や勧告を受ける法

4) 前オンブズパーソン桜井智恵子は「関係に働きかける」と表現している。「私たちが力を失っている子どもや大人の傍らで気づかされたことは、人が生きる力を取り戻すためには、本人ばかりを励ますよりはむしろ、本人が力を失う元になっている関係に働きかけつつ、その関係が回復するように支援することが最も有効だということなのだ。」(『子どもの声を社会へ—子どもオンブズの挑戦』(岩波新書、2012年)39頁)

的義務はない。県の第三者機関と市の機関も同じ関係になると思われる。私立学校や学習塾に対しても強制力はない。実際には一定の協力に応じてもらえることが多いが、十分とはいえない。

また、いじめの場合は子どもの側の言い分と学校の言い分が食い違うことはまれではない。その場合も、正式に申立てがあれば何らかの事実認定を行わざるをえない。事実認定は活動の出発点となる大事な作業ではあるが、制度上は証人尋問のような緻密な証拠調べ手続が用意されているわけではなく、事実認定を再審査する不服申立てのシステムもない。何より、主張を排斥した当事者との間では信頼関係を維持できなくなり、関係調整を円滑に進めることが難しくなる。

もっとも、初代オンブズパーソンの弁護士の瀬戸則夫は次のように述べる。事実経過は、双方の認識の相違部分を明らかにすることに力点を置いており、「どう思い、どう受け取ったかが重要であるので、パーソンが、認識に対立がある事実経過について、真実がどうであったかを断定することはそう多くない」⁵⁾。

そのほか、実務的には司法手続との競合が議論になることがある。川西市では裁判係属中の案件は申立てを受け付けないという条項があり、川崎市や東京都目黒区にも同様の条項がある。しかし、弁護士に依頼しているがいじめの裁判は検討中という場合はどうなるか、さらに言うと、将来のいじめの裁判の証拠とするため、あらかじめオンブズパーソンの判断を得ておきたいという場合はどうなるかなど、現実には線引きに苦慮するケースが予想される。

VI 第三者機関における 弁護士の役割

第三者機関は、計画中のものも含め、弁護士を構成メンバーとして想定しているものがほとんどである。前述の文部科学省の提言も弁護士が第三者機関の主力として働くことを期待している。弁護士としては今後とも第三者機関に積極的に参加すべきだろうし、弁護士会もこれを支援していく必要がある。

なぜ弁護士の関与が必要なのか。言うまでもなく、いじめは人権を侵害する違法な行為であり、いじめ被害の救済は弁護士の使命である基本的人権の擁護を全うする職務である。

のみならず、弁護士の関与は学校に法的な視点を持ち込む契機となる。

学校現場に入ると、生徒管理や組織維持のため、法や人権の普遍的な価値観と相容れない指導が教育的配慮の名目で容認されていることをしばしば目にする。

「自由と公正を核とする法(秩序)が、あまねく国家、社会に浸透し、国民の日常生活において息づく」社会の実現(『司法制度改革審議会意見書』)という司法制度改革の理念は学校にもそのまま妥当する。正義や衡平、個人の尊厳などの法的価値観は、いじめの解決と再発防止の過程ではなおのこと強く意識されなければならない。

また、昨今は首長の教育への政治的介入が議論されている。しかし、いじめや体罰に関する学校や教育委員会の対応をチェックする任務は、首長自らではなく子どもの人権を専門に扱う公的第三者機関が担うべきであり、このことによって政治的介入の防波堤として事実上機能することも期待される⁶⁾。

5) 瀬戸則夫『子どもの人権弁護士と公的子どもオンブズ』(明石書店、2003年)67頁

6) 市長の附属機関である第三者機関が教育委員会をチェックすることについて、地方教育行政の組織及び運営に関する法律との関係が問題になりうる。川西市は、その根拠を子どもの権利条約4条に置いている(吉永省三『子どものエンパワメントと子どもオンブズパーソン』(明石書店、2003年)165頁)。そのほか同書は制定の経緯や条例の解釈などを詳しく解説している。

日弁連人権擁護大会は1991年に次のような決議を行っている。

「子どもの権利保障を最優先の課題とするためには、国・地方公共団体に子どもの権利保障の状況を監視し、勧告・提言などの活動を行う独立の行政機関である『子どもの権利オンブズマン』（仮称）を設置するなどして子どもの権利の確立とその侵害の監視・救済に積極的に取り組む必要がある。」

決議から20年以上を経過した今もいじめや体罰は後を絶たない。一刻も早く公的第三者機関——オンブズマン型の第三者機関——の導入を検討するよう改めて提言したい。