

平成30年度
子どもの権利擁護委員制度
子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」
事業報告書



令和元年8月

目黒区子どもの権利擁護委員

目次

1 子どもの権利擁護委員として活動を振り返って

「子どもの権利擁護といじめ・虐待」

片岡 玲子 1

「親権と子どもの問題」

相原 佳子 2

2 事業概要

(1) 目的 4

(2) 内容 4

(3) 相談対象者 4

(4) 相談日及び相談時間 4

(5) 申立て 5

(6) 子どもの権利擁護委員名簿 5

3 子どもの権利擁護委員制度活動状況

(1) 相談活動 6

(2) 委員活動 6

(3) 啓発活動 7

4 平成30年度子どもの権利擁護委員制度実施状況

(1) 相談員による電話相談等の実施状況 8

(2) 相談員による対応（他機関への連絡） 9

(3) 子どもの権利擁護委員との面談等の実施状況 10

(4) 相談事例 11

参考資料

目黒区子どもの権利擁護委員制度実施要綱

1 子どもの権利擁護委員として活動を振り返って

「子どもの権利擁護といじめ・虐待」

片岡 玲子

平成の最後となった30年度、子どもの権利擁護相談の内容はいじめに関する問題と学校や幼稚園、保育園など子どもが通う場所についての悩みなどが半数を占めました。

いじめの問題については被害者と加害者の関係がなかなか難しいことが多く、どちらが加害者・被害者と一概には決めつけられないこともあります。それにしても毎日通う学校が子どもにとって心落ち着ける場所ではなく、いつも緊張を強いられ、学校に行くのがつらいという子どもがいるということは何とかなければならぬことです。

学校や教育委員会の先生方も一生懸命対処してくださっているのに問題がこじれるのをみると、最初の対応で子どもたちの声をしっかり聞くことが大事だと改めて思います。安心して学校に行き、教育を受ける権利はどの子どもにも保障されなければなりません。

この冬、千葉県野田市で大きな虐待事件が起きました。父親からの体罰で10歳の娘がいのを落とされたということです。児童相談所や教育委員会が関わっていたのに、この少女のいのちを救えなかったということは、何ともつらい思いがします。この事件を受けてようやく体罰禁止が東京都の条例となり、さらに国会でも審議されて児童虐待防止法が改正されることになりました。諸外国に比べて体罰を禁じる規定のなかったわが国の子どもへの体罰防止が進むとよいと願います。

国連子どもの権利条約では、子どもの「生きる権利」、「育つ権利」、「守られる権利」、「参加する権利」が基本に掲げられています。この理念を取り入れて2016年児童福祉法が70年ぶりに大幅に改正されました。でも虐待では「生きる権利」すら侵害されてしまいます。

目黒でも親の離婚にまきこまれ、傷つく子ども、子どもの貧困など、子どもの権利が守られない事例があり心が痛みます。

父母が離婚等にいたる過程で、子どものころは引き裂かれ、不登校になったり、話ができなくなったり（場面緘黙）することもあります。子どもには丁寧に事情を話し、父母の不和が子どものせいでないことをちゃんと伝えてほしいと思います。そして子どもの選択に耳を傾けてください。

目黒の子どもたちが、しっかりと生きる権利を保障され、元気に育っていけるよう、これからも応援していきたいと思います。

「親権と子どもの問題」

相原佳子

弁護士という仕事をしながら子どもの権利の問題に関わる中で、親権について、多くの人に考えていただきたいと思っている。

昨今、いわゆる民事事件の件数は減少傾向にある中で、家事事件は微増の状況にあり、その中でも、子どもを巡る事件は顕著に増加の一途をたどっている。少子化と言われながらも、子どもに関しては、年々大きな問題となっているのであるが、特に親権者の決定と、面会交流の場面については検討すべき課題が多い。

まず、前提として、親権について簡単に概説しておきたい。

親権は、未成年の子を健全な一人前の社会人として育成すべく養育保護する職分であり、そのために親に認められた特殊な法的地位と言われている（於保不二雄＝中川淳編『新版注釈民法（25）53頁』（明山和夫＝國府剛）。「親権」という法律の条文に書かれた言葉からして、親の子に対する権利というような理解をしている人がいるが、それは違う。「親権」は、父母が、自分の子どもを一定の裁量・判断を持って養育でき、理由もなく国家や他人から干渉されないという点では権利を有しているものの、親が子どもを適切に世話し、大人になるまで育てる責任・義務を明示したものである。したがって、私見であるが、将来的には親権という言葉が別の適切な言葉に置き換える、修正することが適当なのではないかと感じている。

なお、親権の内容として、現在の民法が定めているのは、監護教育権（民法820条）、居所指定権（民法821条）、懲戒権（民法822条）、職業許可権（民法823条）、財産管理権および代表権（民法824条）である。いずれも、子どもを健全な社会人として育成するための手段としての権利であり、特に、懲戒権という名称であっても子どもに加害行為を親ならしても良いというような権利ではない。平成23年の民法改正において児童虐待防止法の改正とともに、条文として『子の利益のために』という文言が追加されたのであるが、それでも、近時、目黒区も含め、子に対する虐待により痛ましい事件があった。令和元年5月28日に成立した児童虐待防止法の一部改正がなされ体罰禁止を明示するとともに、付帯決議において、『民法の懲戒権のあり方については、児童の権利の用語に関する国際的動向を踏まえ、規定の削除を含め、早急に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。』とした。

そもそも、児童虐待事件が相次いだことから平成23年の民法改正において検討された際にも「懲戒権」が存置されたのであり、現在の痛ましい事件や児童虐待の件数を見るにつけ、可及的速やかに削除すべきであろう。懲戒権の行使、いわゆる躰と称して、体罰により幼い命が失われことからして当然の帰結と考える。なお、誤解されては困るのであるが懲戒権の規定の削除の検討や体罰の禁止が法的に定められたからと言って、子どもにわがままの言い放題を認めるべきことになったということではない。あくまで、社会内で生きていける大人になるべく養育される権利を子どもは持っているのであって、その中には適切に、時には厳しい叱責を受け

ることも子どもの権利である、良い躰を受けることは子どもの権利であることは言うまでもないことを付言しておく。痛い目に遭わせるという恐怖心によって言うことを聞かせるということは、人を成長させないし、人権侵害であるということなのである。

話は離婚時の親権者の指定の問題に戻るが、離婚に際しては、上記のような権限を持つとされる親権者をどちらか一方と定める（単独親権）とするのが我が国の規定であり、両親の間で親権者としての適格が争われることになる。

本来的には、両親が離婚したとしても、つまり親権者であろうと、非親権者であろうと、子どもが父母の子どもであることに変わりはないのであり、双方の親と接触する権利を有している（子どもの権利条約9条3項）。しかし、現実の日本社会では、離婚に際して一方を親権者とするのが規定されており、一度非親権者となってしまうと、子どもの養育には関われないこととなる。例えば、非親権者から子どもが通う学校等に子どもの状況を聞こうとしても「親権者でなければ教えません」と言われるのが通常であり、子どもの養育にもほぼ関われないという事態となる。

いわゆる先進国と言われる諸国では、単独親権ではなく共同親権制である。もちろん、DVなどがあり、子どもに対する親権を取得させておくことが適当ではないと判断される場合は、両親の協議で一方とすることの合意があれば単独親権とすることもあるが、それ以外であれば共同親権とするのである。

日々養育する監護者をどちらにするかという問題は残るが、父母が成人まで養育する義務があるという前提であることから、両親のいずれとも接触することが当然のことであり、面会交流も、非監護親と会うことが原則とされなければならないとされる。（もちろん、DVや児童虐待等が認められる事案においても同様にすべきというものではない。）

それに反して、日本では、日々、離婚事件を扱っていると、両親の不和があつて、夫と妻という関係を解消することで、子どもがそれをもって、「片親」になると認識する人が多いように感じる。事故や病気で死亡したのであれば親権者が一人になることは残念ながらやむをえない事態であろうが、離婚に際しては、両親は、夫婦でなくなっても、最後まで父母であるということを、もう少し、当事者及び、子どもの問題に関わる人達が認識すべきなのではないかと思う。

そういう意味で、私は将来的には、父母としての適格性に欠く場合でなければ、離婚後も原則として共同親権とすることが制度としては適当であると考えてるのである。

親権と直接関係する問題というわけではないが、子どもの年齢が低い場合、比較的母親が親権者となるケースが多いが、その場合の子どもの貧困が大きな問題となっている。母子家庭の平均年収は180万円を下回るとの調査が出ているといわれ、非監護親の養育費の支払いについては、支払いが継続している割合が低いのである。

このような現実を避けるためにも、「親権」を、子どもの両親が責任を持って成人まで養育するという責務と明記すべきであり、社会(国や自治体を含む)もそのように認識して父母に対して各種の支援をしていくべきなのではないだろうか。

2 事業概要

(1) 目的

目黒区では、平成 17 年 12 月に、子どもたちが元気にいきいきと過ごすことのできるまちを目指し、「目黒区子ども条例」を施行しました。さらに、子どもをいじめや差別・暴力等の権利侵害から守る仕組みとして、目黒区では平成 20 年 1 月に「目黒区子ども条例」のもと、子どもの権利擁護委員制度を設置しました。子どもの権利擁護委員制度では、子どもにとっての最善の利益を実現するために、子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」を運営しています。

(2) 内容

子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」では、子どもや保護者および、関係者から子どもにかかわる相談をフリーダイヤルで受け付けています。相談員は常勤 1 名・非常勤相談員 1 名の 2 名体制となります。

「こんなことを相談してもいいのかな」と相談をためらったり、「これは権利侵害といえるのかな」などと、子ども自身が権利侵害に気がつかず、助けを求められずにいる場合があります。相談室として、子ども自らが安心して相談できること、保護者が気軽に相談できること、関係者が他人の子育てにためらうことなく相談できることを常に心がけています。

相談には電話で話を聴かせていただく相談と、直接お会いして話を聴かせていただく来所による相談の 2 つがあります。何れの相談も子どもの心理に詳しい者が十分に話を聴き一緒に考えたり、内容によりアドバイスをしたりします。相談を受ける中で子どもの権利侵害だと思われる場合や、相談者である子どもや保護者、関係者が権利擁護委員との面談を希望される場合には、権利擁護委員面談につながります。その中で、子どもたちの想いを受けとめ、権利侵害が疑われる場合には、解決に向けた対応を行います。緊急性や相談者の意向を踏まえ、必要に応じて関係機関に連絡をとるケースもあります。また必要と思われる支援に応じ、より専門的なサポートが受けられる他の支援機関への紹介も行います。

(3) 相談対象者

子どもや保護者及びその関係者(目黒区子ども条例第 2 条第 1 項:「子ども」とは、目黒区に住んだり、目黒区で学んだり、遊んだり、働いたりする 18 歳未満の人のこと)。

(4) 相談日及び相談時間

電話・来所相談	毎週水曜日・金曜日	午後 1 時から午後 6 時まで
	毎週土曜日	午前 10 時から午後 4 時まで
委員面談(予約制)	月 4 回 土曜	午前 10 時から午後 4 時まで
	土曜以外	午後 3 時から午後 6 時まで

(5) 申立て

子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」では権利侵害を受けている子どもについて、子ども本人またはその関係者から救済の申立てをすることができます。権利擁護委員は、子どもの権利侵害についての事実調査や関係者間の調整を行います。また、調整がつかないなど、場合によっては権利擁護委員が、意見の表明や改善の要請を行います。

(6) 子どもの権利擁護委員名簿

氏 名	所属等	任 期
片岡 玲子	公認心理師 臨床心理士 東京公認心理師協会 理事	平成 30 年 1 月 9 日 ～令和 2 年 1 月 8 日
相原 佳子	弁護士 第一東京弁護士会所属	平成 30 年 1 月 9 日 ～令和 2 年 1 月 8 日

3 子どもの権利擁護委員制度活動状況

(1) 相談活動

平成 30 年度の相談総受付件数は前年の平成 29 年と比べて倍になりました。相談者割合は、子どもからは 14.5%、大人からは 81.4%、不明が 4%でした。子どもの内訳としては、小学生 83.8%、中学生 0%、高校生 0%、年齢不明 16.6%でした。受け付けた相談は相談内容の緊急性や相談者の意向を踏まえ、必要に応じて教育委員会や、学校、目黒学校サポート、子ども家庭支援センター係、保健予防課、児童相談所など、他の関係機関に連絡をとったものもありました。

相談内容として顕著だったものは“いじめ”、“SNS に関連したトラブル”“子ども同士の悩み”でした。

相談の特徴としては保護者からの再相談が多くありました。これは保護者が悩みや心配事について気軽に相談できる場として、子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」が機能しているからではないかと考えます。

一方で、中学生以上の子どもからの相談がなかったのは、子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」の認知度が低いためと考えます。今後、中学生以上の子どもに対する周知活動に力を入れる必要があると考えています（相談件数等は P8～P9 の相談実績表を参照）。

今後も、子ども相談室「めぐろ はあと ねっと」は直接子ども自身が気軽に相談できる専門性の高い相談窓口として、相談活動を行うとともに一人でも多くの区民の皆様にとって身近なものとなれるよう、普及啓発に努めていきます。

(2) 委員活動

平成 30 年度の委員活動は臨床心理士と弁護士委員が専門性の高い資格と経験を活かして相談者の意向を聴きながら、面談を行いました。相談者の中には、面談で話をする中で相談内容の整理ができ、今後の方向性を見出しお帰りになられる方、また見通しがもてるまで継続して相談される方もいらっしゃいました。

平成 30 年度は“いじめ”“SNS に関連したトラブル”“教育機関とのトラブル”に関する委員への相談が多くあり、関係機関との連携のもと対応をしました。

また、委員はスーパーバイザーとして、相談員が受けた相談内容について、専門的な立場から指導、助言を行いました。

今後も、子どもたち一人ひとりの大切な命を守り、そして心の健康を支えていくためにも、子どもたちの声を直接受けとめることのできる身近な場所として、その役割を果たしていきたいと考えます。

(3) 啓発活動

子ども相談室「めぐろ はあと ネット」を紹介するポスターとパンフレット、カードを保育園・幼児の保護者・小・中・高校生へ配布しました。

また、相談日周知のため、毎月「月の予定表」を区立小・中学校と各住区センター、児童館、図書館、学童保育クラブへ配布し、併せてホームページからも情報を発信していきました（表1参照）。

(表1)

時期	啓発内容	時期	啓発内容
4月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館)	10月	ちらし配布(区内小・中学校、高校) 月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)
5月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館)	11月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)
6月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)	12月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童) 子ども条例啓発カレンダー配布(区内子ども関連の施設) パネル展示・ちらし・カード配布(ティーンズフェスタ)
7月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童) ちらし・カード・ポスター配布(目黒区内保育園・幼稚園、小・中学校、高校)	1月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童) ちらし・カード・ポスター配布(目黒区内保育園・幼稚園、小・中学校、高校)
8月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)	2月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)
9月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)	3月	月の予定表配布(区立小・中学校、住区センター、児童館、図書館、学童)

4 平成30年度子どもの権利擁護委員制度実施状況

(1) 相談員による電話相談等の実施状況

(表2)

主たる相談内容	平成30年度										
	平成29年度										
	子ども						大人			不明	計
	年齢不明	幼児	小学生	中学生	高校生	小計	保護者 (親族含む)	その他	小計	(無言 電話)	
いじめ	1	0	2	0	0	3	44	0	44	0	47
	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1
子ども同士の悩み	0	0	11	0	0	11	4	0	4	0	15
	0	0	8	0	0	8	0	0	0	0	8
学校・幼稚園・保育園についての悩み	0	0	1	0	0	1	14	0	14	0	15
	0	0	2	0	0	2	4	0	4	0	6
不登校	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1
虐待や虐待につながるおそれ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
家庭内暴力	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	3
	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	3
家族についての悩み	0	0	1	0	0	1	4	0	4	0	5
	0	0	0	0	0	0	5	0	5	0	5
子育てについての悩み	0	0	0	0	0	0	7	0	7	0	7
	0	0	0	0	0	0	10	0	10	0	10
性に関する悩み	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	2
その他	1	0	0	0	0	1	23	2	25	5	31
	0	0	1	1	0	2	5	3	8	7	17
合計	3	0	15	0	0	18	99	2	101	5	124
	0	0	11	3	0	14	29	3	32	7	53

(2) 相談員による対応（他機関への連絡）

(表 3)

平成30年度	
機関名	件数
保健予防課	1
子育て支援課（ほ・ねっとひろば）	7
子ども家庭課（子ども家庭支援センター）	17
教育委員会	36
めぐろ学校サポートセンター（教育相談）	2
公立小学校	4
品川児童相談所	3
合計	70

(3) 子どもの権利擁護委員との面談等の実施状況

(表4)

平成30年度		()内は平成29年度件数
主たる相談内容	件数	
いじめ	6 (0)	14 (27)
子ども同士の悩み	0 (0)	
学校・幼稚園・保育園についての悩み	4 (1)	
不登校	0 (7)	
虐待や虐待につながるおそれ	0 (2)	
家庭内暴力	1 (0)	
家族についての悩み	1 (8)	
子育てについての悩み	0 (5)	
性に関する悩み	0 (0)	
その他	2 (4)	
申し立て受理	0 (0)	
調査・調整	1 (1)	
他機関への連絡 子ども家庭支援センター 子ども家庭係 教育委員会 児童館 他	1 (2)	

(4) 相談事例

(表5)

事例1 相談者	小学校女子児童
相談内容	女の子の仲良しグループで困っていることがある。 A子ちゃんと遊ぼうとすると、B子ちゃんが時間制限をしてくる。 C子ちゃんも私も「嫌だよね～」って話している。
対処方法	女兒の話を30分にわたり傾聴し、一緒に問題の整理をする。 →相談員は本相談を女子児童にみられる友人関係の問題として見立て、学校における身近な相談者としてのスクールカウンセラーへの相談をすすめる。

事例2 相談者	小学校児童の母親
相談内容	息子の交友関係でトラブルがあった。登校渋りがある。先生にどう話したらいいのか？
対処方法	トラブル内容詳細について確認をする。 →相談員から、学校側との話し合いの方法について助言をする。

目黒区子どもの権利擁護委員制度実施要綱

平成19年12月3日付け目子政S第385号

(目的)

第1条 この要綱は、子どもへの権利侵害について、子どもやその関係者が直接相談できる目黒区子ども条例(平成17年12月目黒区条例第63号。以下「条例」という。)第16条の規定に基づく目黒区子どもの権利擁護委員(以下「委員」という。)の設置について、必要な事項を定めるものとする。

(相談対象者)

第2条 相談対象者は、子ども及びその関係者とします。

2 前項に規定する「子ども」とは、条例第2条第1項に規定する子どもをいう。

(委員の相談日及び相談時間)

第3条 委員の相談日及び相談時間は、原則として毎週水曜日(1月2日及び同月3日、12月29日から同月31日まで並びに国民の祝日に関する法律(昭和23年法律第178号)に定める休日を除く。)の午後3時から午後6時までの間とする。

2 前項の規定にかかわらず、調査等を行うに当たり必要があると認める場合には、前項に定める日以外の日又は前項に定める時間以外の時間に調査等を行うことができる。

3 前2項の規定にかかわらず、申立て等がない場合は、委員の相談日及び相談時間を変更することができる。

(申立て方法)

第4条 子ども又はその関係者が申立てをしようとする場合は、子どもの権利擁護委員制度申立書(別記第1号様式。以下「申立書」という。)を委員に提出するものとする。ただし、申立書を提出することができないと認められる場合は、この限りではない。

(申立て事項の審査等)

第5条 委員は、前条の申立てがあった場合には、必要な審査を行い、子どもの権利擁護委員申立受付処理台帳(別記第2号様式。以下「台帳」という。)に申立ての受付処理の状況を記録する。

2 委員は、前項の審査の結果、その申立てが条例18条各号に該当すると認められる場合は、その申立てのあった日から30日以内に、申立者に調査等を行わない旨を、書面により通知する。

(申立て事項の調査)

第6条 委員は、前条第1項の審査の結果、その申立てが条例18条に該当すると認められる場合には、その申立ての相手方となる関係機関、関係者等に対して調査等を実施することを通知した上で、必要な調査等を行う。

2 委員は、前項の調査等の処理経過を書面により記録し、これを台帳に添付して保管する。

(申立て事項の処理)

第7条 委員は、前条の調査等の結果、必要があると認めるときは、関係機関、関係者等への必要な助言、支援、意見の表明、改善の要請その他の処理を書面又は口頭により行う。

2 委員は、前項に定める処理を行ったときは、申立て事項の調査の結果及び処理の結果を、速やかに申立者に通知する。

3 委員は、第1項に定める処理を中止したときは、処理を中止した理由を速やかに申立者に通知する。

(合議)

第8条 委員は、条例第19条第1項第1号ただし書の規定に基づき、合議による決定を行った場合その他調査等を行うため合議による決定を行った場合には、その内容を書面に記録し、これを保管する。

(年次報告及び公表)

第9条 委員は、申立件数、処理件数、処理結果の主な内容その他の毎年度の事業の運営状況を、申立者が特定されないよう必要な配慮をして、書面により区長に報告を行う。

2 前項の運営状況は、区が発行する広報紙への掲載その他の方法により公表を行うものとする。

(身分証明書)

第10条 委員は、その職務を行う場合においては、身分証明書(別記第3号様式)を携帯し、関係人から請求があったときは、これを提示しなければならない。

(その他)

第11条 この要綱に定めるもののほか、事業の実施に必要な事項については、別に定める。

付 則

この要綱は、平成20年1月9日から施行する。