

# 令和3年 社会委員会行政視察報告

## 〔参加委員〕

委員長 小林歳春

副委員長 三石知志

委員 清水秀三郎 高橋良衛 木内義春 塩川浩志 小金沢昭秀 城田領

1 視察日時 令和3年 11月 17日（水）～ 11月 19日（金）

## 2 視察先及び視察事項

・京都府亀岡市 「亀岡市子どもの権利条例」について

子どもの権利に関する条例制定に向け、亀岡市の条例制定までの取り組みを参考とするため、先進事例を調査する。

・大阪府豊中市 「豊中市子ども健やか育み条例」について

子どもの権利に関する条例制定に向け、豊中市の条例制定までの取り組みと子育て支援センターを参考とするため、先進事例を調査する。

・兵庫県明石市 「明石市子ども総合支援条例」について

子どもの権利に関する条例制定に向け、明石市の条例制定までの取り組みと子育て支援センター等を参考とするため、先進事例を調査する。

「手話言語・障害者コミュニケーション条例」について

佐久市手話言語条例を豊かで当事者に寄り添ったものにするため、明石市の条例と現状、課題等を調査する。

## 3 視察概要

(1) 京都府亀岡市 「亀岡市子どもの権利条例」の制定までの経緯と制定後の取り組みについて

全国的に、学校等でのいじめに係る問題が増加傾向にあるばかりか、虐待相談件数も増加し、その他にも子どもたちは様々な悩みを抱えている状況にある。

日本は1994年に、国連子どもの権利条約を批准しているが、この条約の理念に基づく法律は整備されておらず、子どもの権利条約を独自に制定する自治体が増えている。

長野県は「長野県の未来を担う子どもの支援に関する条例」を2015年に制定しているが、佐久市としては制定していない。

各市の「子どもの権利条例」の取組みから、制定過程をはじめ、条例内容、制定後の効果を研究することで参考とするものである。

ア 日時 日時 令和3年11月17日（水）午後14時から午後16時

イ 対応 亀岡市議会副議長、亀岡市会議員2名、事務局3名

## ウ 内容

佐久市と人口が同規模の亀岡市（約8万9千人）。生活困窮家庭の子どもへの支援は行われていたが、生活困窮状態に陥らないような対策が必要と「子どもの貧困」をテーマにした条例制定への研究を開始した。

子どもの貧困を取り巻く問題について学び深める過程で、虐待やいじめなど諸問題も含めた対応が必要であるとの認識となり、テーマを「子どもの権利」とすることを決定した。

委員会では、「子どもの権利条約」や「京都子どもの貧困対策推進計画」、「過去の一般質問での答弁」を根拠に問題提起を行った。

その中で「当時、子どもの権利に関する包括的な条例がなかったこと」、「『子育て支援事業計画』や『地域福祉計画』の中に、子どもを権利の主体とし、その権利を保障する考えに至っていないこと」の2点を確認し、関連部署や関連委員会等と意見交換を行いながら平成30年12月に条例化した。

委員の中には「教育部局」と「福祉部局」の連携を緊密におこない、子どもへのより良い施策展開をおこなうべきとの思いが強くあった。

内容は、条例に書いてあることだけでなく、広くとらえ今後発生する問題にも対応し、課題解決をしていけるように、理念的内容にした。

子どもの権利条例の制定後、子どもの持つ権利を知ってもらう啓発や教育を基礎とし、「子どもの権利」を根付かせることを意識して行政が事業展開をおこなっている。

令和2年には「子どもの貧困実態調査」を実施し、「子どもの貧困（対策の）計画」の策定をおこなっている。また、条例の内容や考え方を子ども達自身に理解してもらうために、小学校低学年用、小学校高学年用、中学生用の3種類の「子どもの権利周知パンフレット」を作成し、今後学校の授業で活用をおこなう予定。（視察時点）

なお、子どもの意見を反映させる方法として、アンケートだけではなく「子ども議会」を開催し、子どもが意見を表明する機会を作り、その意見を反映させている。

条例制定によって、保護者などが一方的に子どもの意思を決定するのではなく、子ども本来の権利が尊重されるようになったとの事。また、当局も条例制定に伴い、担当部署を課から子ども未来部へ昇格させたほか、各部局や教育委員会事務局各課長でプロジェクトチームを結成し、議会や「教育部局」と「福祉部局」の連携を密に取り組めるようにした。なお、亀岡市議員から二つの部局の連携が良くなったとの感想もよせられた。

## エ 考察

亀岡市の条例は、生活困窮家庭への支援の必要から始まり、子どもの貧困を防ぐ対策に取り組む中で、子どもの権利全般をテーマにしたこともあり、「子どもの権利」を焦点にしている。

「子どもの権利」については「助長させるのではないか」との異論もあったが、協議の中で「子どもが当たり前を持って生まれた権利を守ろう」という認識で一致した。

亀岡市の条例は、理念を基に、子どもの立場に立って施策を展開していくことに重きを置いている事は注目に値する。

「子どもの貧困実態調査」は、佐久市でも行う必要がある。

子ども自身が自分の持つ権利を学び理解するために、分かりやすく書かれた「子どもの権利周知パンフレット」は大切だと感じた。

亀岡市では「子ども議会」を小・中・高校生の各年代別に 20 人以上で開催し、再質問や自由討議もおこない、子ども達が決議書をまとめている。議論の中で合意形成を図る場として議会を身近に感じる素晴らしい取り組みである。

議員自身が学校へ出向いて中・高校生と意見交換や、街中でアンケートをおこない、子どもの意見を聞く具体的な行動をしていることも素晴らしいと感じた。

部署ごとの縦割り感が強いと言われる中で、部と部の連携を密にして横断型の対応にしていく事は、子どものためにも重要だと考える。

この条例の制定によって、子どもの本来の権利に注目されるようになってきているとの事は、素晴らしいと感じる。

子ども自身が、小さいころから自己と他者の権利について考え、正しく認識し、発達段階に応じて自分の頭で考え行動し、成長していく環境を形成する事こそ大切。この条例が一つのきっかけ、一助になる事を期待する。



亀岡市 行政視察の様子（清水議員ブログより）



亀岡市 子ども議会の様子（市 HP より）

## （2）大阪府豊中市「豊中市子ども健やか育み条例」の制定までの経緯と制定後の取り組みについて

ア 日時 令和3年11月18日（木）午前10時から午後12時

イ 対応 豊中市議会議長、こども未来部次長、こども政策課課長、課長補佐、こども相談課係長、主幹、子育て支援センターほっぺ所長、議会事務局

ウ 内容

豊中市でも、少子化と核家族化の下で、地域の関係性の希薄化やインターネットの普及により情報があふれ、①「子ども同士の間関係の形成が難しくなる事や、主体的に学ぶ機会が減少するなどの子どもへの影響」、②「保護者が気軽に相談や手助けしてくれる人が居らず、孤立からくる子育てへの影響」、この2点を確認する中で、地域社会全体での子どもや子育て家庭を支えていく必要性が高まり、子育てに関する理念等を定めた条例の制定を平成25年4月におこなった。

制定に向けて子どもや保護者、子育て支援にかかわる人々（延べ33回294人）からヒアリングをおこなった。

子どもからは「友達に本当の自分を出せない」、「大人の都合で子ども扱いするのではなく、思いや意見を尊重してほしい」などの意見が出された。保護者や子育て支援関係者からは「子ども自身がストレスを抱えているのではないか」、「悩みを1人で抱え込んでいて、中には暴力に訴えてしまうのではないか」との意見などがあつた。

この意見を参考に懇談会で、条例の目的を「すべての子どもの人権が尊重され、健やかに育ち、社会全体で子育て家庭を支え、子どもを愛情深く育む地域社会を実現する事」とした。

この条例で大切にしている事は、「大人が子どもの声に耳を傾け、子どもと向き合い、その思いや意見を尊重し、子どもにとって最も良い事は何なのかを子どもと大人が共に考えること」である。

条例制定後、小学校低学年用、小学校高学年・中学生用、一般用の3種類のリーフレットを作成し、児童・生徒への配布や学校での出前講座、研修等で使用・配布をおこなっている。

条例第10条では「こども審議会」を設置するとしている。学識経験者や市民、保護者、福祉関係団体の代表などで審議会を構成し、5年を1期とする行動計画「こどもすこやか育みプラン・とよなか」を策定し、その後も毎年審議会を開催して、行動計画の進行管理や評価、策定をしている。

条例第12条では「子ども社会参加の促進」を謳っている。「子どもヒアリング」として、毎年、小・中・高の2～3校へのヒアリングや、「子どものつぶやき」として、未就学児の声を集めて共有する事、困ったり悩んだりしている子どもたちのため「とよなかつ子ダイヤル・とよなかつ子ライン」を実施している。

条例によって、「子育て支援」を中心としたが、こども審議会での活発な議論などにより「子育て支援」（子どもを主体として、子どもの人権尊重、子どもの最善の利益の実現、機会の提供）を中心とした支援方針に変化している事、また、しっかりと子どもたちへの意見聴取の実施を行えるようになったとの事である。

## エ 考察

子どもや保護者、子育て支援にかかわる約300人の方へヒアリングをおこない、徹底して当事者や現場の声を聞いて目標を設定し、条例制定後も毎年ヒアリングを基に、行動計画評価や策定をおこない、当事者・現場の方の思いに寄り添い、市民と行政が一体になって実効性あるものに行っていることが素晴らしいと考える。

なお、当事者である子ども自身からのヒアリングは、リアルな不安や困難な事をどう把握するかという点で簡単ではないと感じる。リーフレットや出前講座、研修等で周知を広げる事と共に、出前講座で子どもたちから出た意見もリーフレットの内容に入れ紹介する事で、子ども自身が抱えている悩みを話しやすい環境に整えているのだと考える。佐久市でも、子ども自身が話しやすい環境をつくるため、参考にすべきと考える。

また、子どもから要望で、昨年から出前講座の中でLGBTQの講義の実施している事や、「電話での相談はハードルが高い」との中高生の声を基に「とよなかつ子ライン」を昨年実施し始めた事など、子どもの声にスピード感を持って丁寧に対応していると感じた。

今回、「子育て支援」という言葉を初めて聞き、子どもや子育て世帯は支援を受けるだけの客体ではなく、支援により、自らの意思決定により自発的に行動していく主体としての考え方が「子どもの人権」を保障するという観点から素晴らしいと考える。

豊中市には、子どもの家庭総合支援拠点という、佐久市が計画している子ども・子育て支援拠点施設の参考となる施設がある。親子で絵本を読んだり、おもちゃで遊んだりできる無料のプレイルームがあるほか、地域支援保育士などの子育てに関する相談支援があり、佐久市の子育て支援施設と提案予定の子どもの権利条例との双方が子どものより良い施策として相乗効果になることを目指して取り組みたい。

なお、豊中市で先進的な取り組みが実現したのは、①先代の市長は学校教員から教育長を経験し、現在の市長は子育て支援部長を経験しており、歴代の二人の市長が、子育て支援に長けており、思いも強かった事、②子ども未来部という子育てに特化した部が平成16年以前からあり、こどもや子育て世代への支援が充実していった事、の2点が先進的な取り組みになった要因の一つと考える。先進的な事例を佐久市に生かしより良い子育て政策の実現に向けて進めていけたらと考える。



豊中市 行政視察の様子



豊中市 とよなかつ子ライン

### (3) 兵庫県明石市「明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例」制定後の取り組みと「明石市子ども総合支援条例」制定までの経緯と制定後の取り組みについて

#### 佐久市の現状と選定理由

この間、佐久市でも「佐久市手話言語条例」を制定しており、明石市で手話言語条例と、多様なコミュニケーション手段を促進するための情報コミュニケーション条例の2本の条例を盛り込んでいる「明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例」の取組みを研修し、条例内容、制定後の効果を研究することで今後の参考にする事。

明石市の「明石市子ども総合支援条例」の取組みを研修し、制定過程をはじめ、条例内容、制定後の効果を研究することで参考とするものである。

ア 日時 令和3年11月19日(金) 午前9時30分から午後11時

イ 対応 明石市議会副議長、こども局子育て支援部長、子育て支援課長、明石こどもセンター総務課長、事務職員、議会事務局

## ウ 内容

明石市では、障がいのある人もない人も分け隔てなく理解しあい、お互いに尊重することを大切にしよう共生のまちづくりのため「明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例」を平成27年4月に施行した。

この条例を障がい者差別の解消に向けた施策の一環として位置付け、平成28年4月に施行した「障害者配慮条例」制定へのステップとした。

「障害者配慮条例」では、誰でも「差別はダメ」な事は認識しているが、「何が差別なのか」を理解してもらう必要性があり、条例化をおこなった。

「明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例」を制定後、市内小学校での手話教室開催、手話通訳士資格者を正規職員に採用、手話検定等を活用した職員手話研修の実施、タブレット端末を使った遠距離手話通訳サービス、点字による市役所の情報発信などと共に、合理的配慮の提供を支援する助成制度として、民間の事業者の点字メニューの作成費用、チラシ等の音訳にかかる費用、コミュニケーションボードの作成費用など、コミュニケーションツールの作成費に上限額5万円までの全額助成などをおこない、協議会での当事者の意見を反映する取り組みを推進している。

また、「明石市子ども総合支援条例」は、子どもを核としたまちづくりを、総合的で継続的に推進し、より効果的な支援を図るために制定したものである。

この条例制定に向けて、①子どもに関わる各主体の果たすべき役割等を明確にするため、幅広い関係機関の意見を聞きながら策定する事、②当事者も含め様々な方面からの意見を取り入れた条例にする事を目標に、子ども・子育て会議を開催して意見聴取、また、小・中・高校生からの聞き取りやパブリックコメントをおこなった。

明石市の条例は、「すべてのこどもの健やかな育ちを地域みんなで本気で応援する事」と「市ができる事は全てやる事」を目標に作られた。特徴として、①妊娠期からの切れ目のない子ども・子育て支援(第20条)、離婚前後のこどもの養育支援(第16条)や戸籍のない子どもへの支援(第17条)、②こどもの定義を20歳までに拡大し(第2条第1号)、支援対象はすべてのこどもにする事(第18条)、③支援の主体は全ての大人とし、連携協力すること(第4~8条)、④子どもが相談できる機会を確保し(第10条)、支援方法をこどもの環境に合わせて幅広くする事(第19条)などがあげられる。

その中で、離婚前後の子どもの養育支援とは、離婚届に合わせて養育費や面会交流などの取り決めに関する合意書を配布し、離婚後に養育費を確実に受け取れるように、養育費の取り決めの調停調書や公正証書などの公的な書類として作成を支援する事や、大人の希望ではなく、子どもが会いたいと思ったら会えるように、面会交流のコーディネートを市がおこなうなどである。

また、ひとり親家族への支援として、2ヵ月に一回支給される児童扶養手当8万円を、ひと月4万円ずつ支給の実施や、就業や家事などの不安や悩みを抱えるひとり親家庭への毎月訪問相談を、対象者の都合に合わせて、夜も含めて対応を行っている。

その他、すべてのこどもの健やかな育ちのために、妊婦と乳幼児に対し、妊娠届け出時と4カ月、1歳6か月、3歳の検診時に全数面接し、来られないほうには保健師が家庭に訪問し、子育ての不安に寄り添う事と共に、全てのこどもが健康に育っている事を、目視による100%の確認をおこなっている事。全ての小学校区にこども食堂を設置し、食をきっかけにこどもたちが地域のさまざまな人とつながる新たな居場所をつくる事。学校になじめないこどもが自分のペースで学び育つこと

ができる「こどもの居場所」としてフリースペースの設置などが実施されている。

「あかし里親 100%プロジェクト」として、ひとり一人にとって望ましい環境で暮らすことができるように里親推進事業も行っている。

すべてのこどもを支援するために子育て支援の所得制限を無くし、現金でなくサービスで提供するとし、保育料の第2子以降無料、給食費を中学生無料、医療費を高校3年まで無料、おむつを1歳まで無料とするなど独自の施策をおこなっている。

「支援が必要なすべての人に、その人が必要とする支援をみんなで」を合言葉に、様々な施策をおこなっている。条例の制定後、明石市は、交流人口の7割増、定住人口の8年間連続増、出生率・出生数の回復、さらに人口増により税収入が増加し、地域経済も活性化したとの事である。

## エ 考察

「明石市手話言語・障害者コミュニケーション条例」は、「手話言語条例」と「障害者コミュニケーション条例」の2本の条例を盛り込み施策を展開している。聴覚障がい者や視覚障がい者だけではなく全ての障がいのある人が自分らしく生きていける事を目的とした施策を行っている事と、障がい者同士のコミュニケーションも含めて施策展開しており画期的であると考ええる。

また、民間の事業者の点字メニューの作成費用などに助成をおこなっている事は、障がい者の社会参加と、共生社会の実現にもつながるものと考ええる。

そして、「何が差別なのか」を認識するための「障害者配慮条例」の制定をおこない、障がい者の意見に寄り添い、差別を撲滅しようとしている事が伺える。

佐久市でも手話言語条例から、聴覚障がい者の方が生きづらさを感じない地域づくり、そして、障がいの有無に関わらず暮らしやすい街づくりへの足がかりとして発展させていきたい。

「明石市子ども総合支援条例」から行われている施策は、合言葉の「支援が必要なすべての人に、その人が必要とする支援をみんなで」を具現化する施策を行っていると考ええる。

「離婚届に合わせ養育費や面会交流などの取り決めに関する合意書の配布」や子どもを主体とした「面会交流のコーディネート」を先進的におこなった事は、子どもにとって非常に大切な事柄である一方、当事者の事情に介入する事とも考えられ、行政が深く立ち入らないという今までの固定観念を捨て、子どもを第一に考えて必要な支援を行っていると言える。

問題を抱えている家庭ほど検診から足が遠のいてしまう傾向のある中で、不安に寄り添いつつ目視による100%の確認をしている事が、誰一人置き去りにしないという強い思いが感じられる。

なお、現在児童福祉法が原則18歳までとなっている中で、こどもの定義を20歳までとしているところは注目すべき点である。

また、こども食堂の設置を子どもへの支援にとどまらず、地域とのつながりの形成も重視し、一体で施策展開をしており先進的と言える。

「明石市子ども総合支援条例」は、子ども総合支援条例を基本に、すべての子どもを支援するために子育て支援の所得制限を無くし、当事者の不安や困りごとの解消に本気で取り組んでおり、その事が子育て世帯が生活しやすい街という評価となり広がっている。

だからこそ、明石市は、交流人口の7割増、定住人口の8年間連続増、出生率・出生数の回復、そして人口増により税収入が増加し、地域経済も活性化したのだと考える。



明石市は当初、高齢者への財源を削り、子育て世代への財源を作ろうとしたが上手く行かず、職員への給料と下水道事業などハード面への予算を削って財源としており、財源確保に苦勞していた。

だが、人口が30万人を超える事によって、事業所税と交付金が増えた事と、駅前の地価上がりにより固定資産税も増加し、収入が増えていったとの事、泉市長も著書の中で「子どもへの支援を始めて、成果が出るまで一定期間が掛かった」と書かれていた。明石市の施策をそのまま行う事は不可能ではあるが、「子どもの権利条例」を制定しつつ、明石市の施策を研究し、佐久市に何を参考にし、何をすべきか研究していきたい。

明石市にも、あかし子育て支援センターという佐久市が計画している子ども・子育て支援拠点施設の参考となる施設があった。この施設は駅前の一等地にあり、子どもと保護者が約200種類のおもちゃで遊べる「プレイルーム」や8000冊以上が並ぶ「こども図書館」、子育てに関する相談をおこなえる「相談ルーム」があり、所得に関係なく利用料は無料にしていた。

その他、同じ建物の中に、市立図書館や子ども向け室内アスレチック、一時保育、中高生のための音楽スタジオやダンススタジオなどもあった。

明石市の場合、人が一番集まる駅前に、子育て支援の拠点や市立図書館を置いており、誰でもアクセスしやすい事を第一に考えられている。

佐久市でも、誰でも使いやすく、困った時だけではなく、気軽に子ども・子育て支援拠点施設に行く事の出来る施設になるように期待したい。



明石市 行政視察の様子



明石市 あかし子育て支援センター  
プレイルームの様子(市HPより)