

## 厚生文教委員会行政視察報告書 (福岡県宗像市・岡山県総社市)

視 察 名	弥富市議会厚生文教委員会行政視察
日 時	令和4年10月6日(木)・7日(金)
視 察 先	【1日目】福岡県宗像市 【2日目】岡山県総社市
視 察 項 目	宗像市：宗像市子ども基本条例及びハッピークローバー（子どもの人権擁護のための公的第三者機関）について 総社市：障がい者千五百人雇用事業について
視察参加者	議会議員8名（江崎貴大、堀岡敏喜、平野広行、鈴木みどり、 那須英二、加藤克之、横井克典、加藤明由） 事務局2名

### ①10月6日(木)福岡県宗像市

#### 福岡県宗像市の概要

昭和56年に旧宗像市が誕生、平成15年に旧宗像市と旧玄海町が合併し、新しい宗像市が誕生した。平成17年には旧大島村と合併し、現在の宗像市となった。

宗像市は、面積119.94平方キロメートルで、北九州市と福岡市の両政令指定都市の中間に位置し、北を除く3方向を山に囲まれ、玄界灘に大島、地島、沖ノ島、勝島を有している。また、市の中心部には、水源でもある釣川が流れ、玄界灘に注いでいる。市内を東西に横断するJR鹿児島本線や国道3号および国道495号により二大都市への交通アクセスが充実し、住宅団地や大学、大型商業施設などが相次いで進出した。これに伴い、急激な都市化が進み、生活環境や都市基盤が整備され、教育や文化、子育て支援などが充実し、人口も増加してきた。人口減少時代に突入している現在においても、人口を維持し続けている。

人口（令和4年8月末日現在）

総人口	男	女	世帯数
97,177	46,548	50,629	44,391

## 宗像市視察目的

子ども政策の司令塔となる、こども家庭庁が来年4月に設置されることが決まった。少子化が進む中、省庁の縦割りを排し、これまで組織の間でこぼれ落ちていた子どもに関する福祉行政を担うとされている。

このような動きの背景には、現代において、子どもの貧困や児童虐待、ヤングケアラーなど子どもを取り巻く厳しい環境が顕在化してきていることがある。こうした状況下で、子どもたちが安全に育つ権利を保護することが、これからの大人がすべきであり、政治課題であると考えられる。

子どもの権利条約は1989年の国際連合総会において採択され、日本は1994年に批准した。しかし、日本には子どもの権利を包括的に定め、それを守るための国の理念、基本方針、必要な政策等を定めた法律が整備されておらず、令和4年6月15日ようやく「こども基本法案」が国会で可決成立し、令和5年4月1日に公布される。

そのような中、独自で子どもの権利を保証するための子ども基本条例を制定している自治体を視察し、本市での子どもの権利を守るための取り組みに活かしていきたい。

また、宗像市では、子ども基本条例に基づく公的第三者機関である、子どもの権利相談室「ハッピークローバー」が設置されている。子どもの相談窓口として、子ども本人からの相談、保護者等関係者からの子どもの権利に関する相談を受け付けている様子を伺いたい。

これらの先進地である宗像市の導入までの経緯、導入後の状況等を視察し、今後の本市の事業推進の参考とする。

## 宗像市視察の概要

### ○宗像市子ども基本条例について

条例の目的は、児童の権利に関する条約の理念にのっとり、子どもの権利を守るために、保護者、市民等、子ども関係施設及び市の責務並びに役割を明らかにするとともに、子どもにやさしいまちづくりの推進に関する施策の基本となる事項並びに子どもの権利侵害の救済及び回復に関する事項を定めることにより、将来にわたって子どもの権利及び健やかな成長が保障されることである。

平成22年に「子どもの権利に関する条例」制定を公約とした候補者が市長として当選し、その年に宗像市次世代育成支援対策審議会に条例案作成を諮問した。その後、子どもとの意見交換、子どもに関わる団体との意見交換、アンケート調査、パブリックコメントによる意見聴取・反映を行い、最終答申書として条

例案が提出され、平成 24 年に市議会において条例制定議案を全員賛成で議決し、条例の公布、施行がされた。

子どもの権利に関する総合的な条例の施行は、福岡県内では 4 番目であり、条例名に「基本」の文字が入るものは現在においても宗像市のみである。

「子どもの権利」について、子どもの認知度は 85.3%である。

「宗像市子ども基本条例」について、大人の認知度は 32%であるが、条例の中では知られている方であると分析している。

宗像市子ども基本条例の制定により、市の子ども・子育て施策に係る基本的な理念ができた。市民や職員や社会状況に変化があっても、理念は条例が廃止されるまで永続する。それにより、子どもに関する既存の事業も含めて、「子どもの権利保障」の観点から根拠づけができるようになった。

平成 25 年に、この条例により「子どもの権利救済委員」が任命され、子どもの権利相談室（ハッピークローバー）が開設された。

#### ○ハッピークローバー（子どもの人権擁護のための公的第三者機関）について

宗像市子ども基本条例の理念を確実にするため、子どもの権利が侵害されたときに、子どもや関係者がそれを相談し、必要に応じて子どもの権利を回復するための機関として設けた。子どもの最善の利益を目的に活動するために、他の機関と独立した第三者機関であることが特徴である。そのことは条例にも記載がある。市の職員が事務局職員として所属しているが、事務的な業務にとどまり、実際の活動や方針の決定には加わらない。虐待事案など生命に危険を伴う場合を除き、子どもの同意を得られない限り情報を共有することはない。

救済委員には、現在は、法律関係（弁護士）、教育関係（教育大学教授）、福祉関係（社会福祉士で大学講師）の 3 人が就任している。

「ハッピークローバー」について、子どもの認知度は 96.9%である。

相談方法は、電話相談、面談相談、手紙相談、オンライン相談を開設している。空き教室を利用した学校内での子どもとの面談や、校内でのお手紙相談ポストなど、学校に出向く機会も創出している。子どもが相談しやすいような環境を作るために、顔を見せながら広報をしている。

相談を受けてからの流れは、子どもから相談を受けてからは、本人と一緒に対応について考えながら、本人の希望があれば、周囲の人との連携・協働も行いながら、課題の緩和を目指していく。この流れの中で、「本人自身が」悩みや問題を乗り越えていく過程を支えていくような関わりを行う。相談後も、その環境の中で生活していかなければならないことがほとんどなので、気持ちを受け止めつつも、どうすれば問題が生じている関係が改善されるのかに主眼を置き、本人と一緒に考えている。加えて、相談回数等に制限は設けておらず、本人の心配がなくなるまで、本人とつながり続けながらフォローを行っている。

以上のような、説明、質疑応答を経て、実際にハッピークローバーの見学（相談中だったため外見のみ）をした。その後、委員全員で視察の振り返りをし、それぞれ視察報告を記入し、委員長に提出した。

## 宗像市視察所感

「子どもの権利条約」は1989年国連で採択、翌年発効され、以後、国連が作成した人権関連の条約では、歴史上最も多くの国や地域が参加している。その内容は、子どもの基本的人権を国際的に保障するために定め、18歳未満の子どもを、権利をもつ主体と位置づけ、おとなと同様ひとり人間としての人権を認めるとともに、成長の過程で特別な保護や配慮が必要な子どもならではの権利も定めている。過去の戦争により、多くの子どもが犠牲になった悲惨な現実を受けて、「いま目の前にいる子どもたちを救いたい」「もう二度と子どもを戦争・紛争の犠牲者にしたくない」という強い決意が原動力となって生み出された。しかし、現在も国家間、地域の格差による、子どもたちの貧困など、生活や教育の格差があり、条約の示す子どもたちを取りまく環境が保証されているとは言えない。

日本では1994年に批准し、これまでの教育や児童福祉に関する法律に関連付けられている。しかし、それは保護者としての義務や責任を規定したものであり、大人の価値観から子どもを守るためのものであり、子どもの権利が主体的に守られていないと感じる。そのために、家庭では虐待やネグレクト、ケアラー問題、学校ではいじめなど、不条理で理不尽な環境にさらされ、将来や命に係わる危険から守ることが出来ない事例が数多く発生していると考える。「子どもは未来の宝」であり、健やかな成長と、それぞれの個性を発揮しやすい環境を整えることは行政の責務であり、大人として当たり前である。そのような中、国内法の整備はされなかったところ、「国がやらないなら地方自治体が条例を」という強い意志で進められてきた様子がかがえた。

宗像市では平成24年、子どもの教育、福祉の向上を「子どもの権利」として示し、その環境整備に取り組んできた。宗像市子ども基本条例は、他自治体では「子どもの権利条例」など、権利に重点を置いたものであることが多い中、子ども施策の基本を定める条例となっている。このことが子ども施策を行うにあたって「子どもの権利を保障する」という観点から根拠づけができるようになった点が利点である。本市でも、子ども基本条例を策定することで、子ども施策を多角的、重層的に検討、実施ができるという点で有効な施策であると考えられる。

その際にも、宗像市では、子どもの意見を反映させることを意識的に行っているようである。条例案の作成を諮問された審議会と子どもたちの意見交換会

が実施されたり、子どもと関わる団体との意見交換会が実施されたり、子どもまつりで調査を行ったり、さまざまな機会を作って子供の意見を聞いている。また、条例制定後も、子育て施策の検討段階で子どもの意見を聞くことになっている。本市においても、子どもの意見を聞く機会を作り、誰のための支援になっているのかを確認しながら、施策を実施する意識が大切であると感じた。

教育としては、小中の一貫教育であり、過程の中で「子どもの権利」について学んでいる。子どもたちの認知率は85%以上であり、当たり前に近い。大人の認知率は、児童を持つ保護者世帯は同等に高いが、全体としてはまだ低い状況とのことだった。肝心なことは権利を知って行使できることである。宗像市では具体的にそれを可能とするため、教育から福祉、子どもと子育てに関係する部署で共有している。特筆すべきは公的な第三者機関で権利救済の窓口「ハッピークローバー」の設置である。

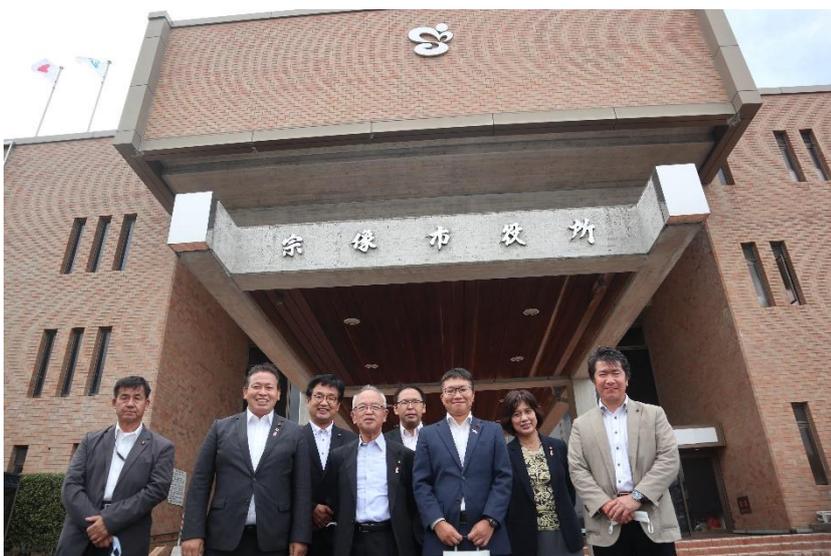
相談しやすい環境を作ることは必要なことであり、相談場所としては愛知県や弁護士会・国の出先機関等あらゆる内容の相談電話が紹介されているのが現状である。しかしながら、敷居が高く気軽に相談できる環境が整っている状況は必ずしもクリアされていない。身近に時間をかけずに相談できる場所の提供は必要である。

宗像市のハッピークローバーに関しては、子どもの認知度が高く100%に近く、子どもが相談しやすい環境づくりができていたと感じた。相談委員と子どもとが信頼関係を作っていくことを重要視し、相談体制を構築していた。このような事業に長けた専門家を集めてくることは、宗像市でも苦労されたことから、本市でも難しいかもしれないが、実施する段階では、子どもたちが本当に信頼でき、何かあればまた利用してもらえるような相談室にしていかなければならないと感じた。子どもが相談できるような窓口はとても有用であり、本市にとっても必要なものであると思った。また、行政だけでなく市民が一緒になって取り組んでいくのが大事なことであると感じた。スポーツ団体、文化団体等の指導者の方も、多く子どもと接しておりとても身近な存在であるので、その指導者の方々と情報を共有することも有効であると考えている。

毎年度、宗像市子ども権利救済・回復活動報告書を作成され、PDCAサイクルをまわして、次につながるふりかえりをされているのも参考になった。子どもの権利を守るための活動概況がしっかりと書かれており、今後弥富市においても導入の際には参考にしていきたい。この年度ごとに公表する報告書によると、子どもたちからの相談は非常に多様で、きめ細かく対応している。相談員がいくらでも信用がなければ子どもたちは来ない。どんな些細なことにも丁寧に対応していることが、ここ10年、重大事案に発展しない成果を生んでいる。「あそこに行けばなんでも相談できる、話を聞いてくれる」と子どもたちに認知、信用されることが重要であることを痛感する。「いじめ」や「虐待」

「子どもの自殺」など、重大事案にばかり目が行きがちだが、実は深刻な状況になる前には、きっかけや原因がある。それを未然に防ぎ、正しい方向を気付かせることも大切な教育の一つである。

将来的に少子高齢化社会で若年層の多くが、時間の余裕も心の余裕も少なく、情報を得る機会や相談窓口まで来る時間などを作ることで自体が難しくなっていくと想定される。何某かの相談機関が機能しておれば防げる重大事案もあるかもしれない。子どもの権利と共に周囲の大人の無関心も問題であるが、子どもの健やかな成長のために、子どもの権利+大人の責任⇒子どもに優しいまち弥富を目指して出来ることは何があるのか。市議会としても行政を後押しすることが大事であると感じた。



## ②10月7日（金）岡山県総社市

### 岡山県総社市の概要

総社市は、岡山県の南西部に位置し、東部は岡山市、南部は倉敷市の2大都市に隣接している。昭和29年3月31日1町6村が合併し、市政施行により総社市と称し、平成17年3月22日に総社市・都窪郡山手村・都窪郡清音村が合併して現在の総社市となった。総面積は211.90平方キロメートルで、地域の中央を北から南に岡山県の三大河川のひとつ高梁川が貫流している。年平均気温は16.5℃前後、雨量は1000mm前後で、瀬戸内海特有の温暖、少雨の恵まれた気候である。

総社市は、かつての古代吉備の国の中心として栄えた地域であり、縄文以前から人々が生活していた形跡が見られる。古墳時代には吉備の国の中心地として栄えたことをうかがわせる数多くの古墳が残されている。飛鳥・奈良時代には、備中の国府も置かれ、国分寺、国分尼寺も配置され、備中の政治・経済・文化の中心地として栄えた。平安時代には備中国内の神々を合祀した総社宮が建てられた。総社市の名称はこれに由来している。鎌倉時代以降は、地方政治の町から山陽道や高梁川の水運を生かした、門前町、宿場町的性格に様変わりするとともに、豊かな農村地域としても発展した。江戸時代には、岡山藩や足守藩などの複数の藩領や幕府領など複雑な統治形態となっていた。

高度経済成長期の昭和40年代頃からは、県南工業地帯の発展に伴い、宅地開発が進むとともに、その背後地として内陸工業も発展している。近年では、歴史に培われた吉備文化と、高梁川の恵みをはじめとする豊かな自然環境を背景に、住宅都市・学園都市としての発展もみせている。

人口（令和4年8月末日現在）

総人口	男	女	世帯数
69,660	33,899	35,761	29,214

### 総社市視察目的

現在、我が国では人と人とのつながりが希薄化してきている。そのような社会構造の変化や暮らしの変化を踏まえ、「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が、世代や分野を超えつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すものとして、共生社会という理念が生まれた。

この共生社会とは、すべての人がお互いの権利を尊重し、支え合う社会であり、少子高齢化が進む我が国において、これまで必ずしも十分に社会参加できるような環境になかった障がい者等が、積極的に参加・貢献していくことができる社会でもある。それは、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を相互に認め合える全員参加型の社会でもある。

この共生社会、あるいは一億総活躍社会の実現に向け、「支援学校を卒業した後の働く場所は総社市が担う」との考えのもと、障がい者就労の拡充を果たしたノウハウを学ぶ。

また、障害者差別解消法の改正により、民間事業者においても合理的配慮が義務化されることとなった。戸惑うことになるであろう民間事業者に対して、行政としてどのようなサポート体制が整備できるのかアイデアを伺い、共に考えながら解決策を模索していきたい。

## 総社市視察の概要

平成 23 年 4 月に 5 か年計画で障がい者千人雇用を開始した。ハローワーク、企業関係者などで組織する「障がい者千人雇用委員会」を設置して課題を抽出した。その後、ハローワーク総社と「福祉から就労」支援協定を締結し、ハローワークに設置した就労支援ルームに市職員 2 名を常駐させた。総社市商工会議所とも包括協定を締結した。

平成 23 年 12 月に「障がい者千人雇用推進条例」を制定し、市・企業・市民の役割を明文化した。

平成 24 年 4 月にはマッチングと生活支援の拠点として社会福祉協議会に委託する形で「障がい者千人雇用センター」を設置し、障がい者就業・生活支援センターとハローワークから職員が派遣された。

平成 25 年にはライフステージ支援として位置付け、就学前・就学時の支援、安心した老後のための居住支援を視野に入れて政策を検討することになった。これからの千五百人雇用が目指すものであり、障がい者一人ひとりが自立し、安心して地域で暮らせる社会の実現でもある。

平成 26 年には「就労移行支援金制度」を創設し、福祉的就労から一般就労へ移行して 6 か月以上経過した方に 10 万円を支給する市独自の政策を実施した。これは市の福祉サービスによる負担のことを考えると財政的にも貢献するものである。

平成 29 年 5 月には「障がい者千人雇用」事業による目標としている就労者 1000 人を達成し、「障がい者千五百人雇用」事業として進展させている。総社市外の圏域や手帳のない難病や発達障がいの方への波及、工賃の向上をはじめとする生活の質の向上、精神障がい者への対応を強化するなど課題やニーズに対

しての適切な支援をさらに続けていく。

## 総社市視察所感

担当者の「かなり前のめりに取り組んでいます！」との言葉通り、関連所課の事業に取り組む姿勢と連帯感に厚さを感じる。福祉先駆都市を目指す総社市における障がい者雇用のきっかけは、リーマンショックにより市内で多くの失業者が出た、こんな時こそ支援すべきは障がい者であるという片岡市長の強い思いに、発想のすばらしさを感じた。目標を設定し、それに向けてどのような課題解決があるのかを整理し、ひとつひとつ乗り越えていくことが素晴らしいと思った。総社市の場合、約 180 人の福祉事業所に通っている障がい者がおり、就業年齢の障がい者が約 1200 人いたことによって、5 年間で障がい者 1000 人雇用という目標を根拠をもって立てていた。

関係する部署それぞれが志を明確に持って取り組み、目標達成後も、目標人数を 1500 人とする「障がい者千五百人雇用」事業が再スタートされ、今日まで至って継続していることも印象的である。

総社市のすごいところは、雇用という市町村には権限がないものに対して、その壁を突破したところだと感じた。就労斡旋権は国（ハローワーク）の管轄だが、そこに踏み込み、ハローワークと協定を結び、市職員を派遣し常駐させ、市側とハローワークの架け橋になっている。さらにハローワーク内に「就労支援ルーム」を設置し、「福祉から就労」に向けてワンストップで付き添い型の綿密な支援を実施することで、就職希望者（障がい者）の一般就労への斡旋を行うことができるようになった点は特筆すべきである。また、障がい者就労人数が福祉事業所しか市役所では把握できていなかったが、ハローワークと協定を締結することで、一般事業所での障がい者雇用数を把握することができ、目標への道筋を一つ作ることができた。

市内に、障害者の身近な地域で就業面と生活面の一体的な相談・支援を行う障害者就業・生活支援センター（通称：なかぽつ）がないことから、なかぽつ機能を有するセンターを障がい者雇用センターとして整備したことも大きいと思う。障がい者が就職を希望する際に、一般的なハローワークだけだとうまくマッチングに結びつかなかったり、就労の定着がしにくいという現実があるが、そのあたりのカバーができていたと感じた。センター職員は企業訪問を毎年 100 社程度行い、企業のトップに働きかけ、事業内容を理解してもらうことの重要性を認識し、絶えず努力されていることに感心した。また法定雇用率が必要でない 50 人未満の企業でも障がい者の働けるところがないかと訪問し、事業の説明を行うたゆまない取り組みがなされており、事業の成功につながっていると感じた。そういった不断の努力が偏見を打ち破り、法定雇用率の適用外の企業にも雇用

が広がっている。また、職員が障がい者に寄り添い、個人の特徴を把握しているからこそ、就労支援や就労定着に結びついていると考える。

市役所や市民の理解度を高める取り組みとしては、市役所内で販売コーナーを設置したり、良質な商品を作ることで、まじめに働く障がい者や、障がい者でも強みを生かしながら働くことができると徐々に認知してもらったと仰っていた。弥富市でも認知をしてもらう取り組みは可能であると考えます。また、企業に対しての理解度を高める取り組みとしては、センターの職員さんが企業に足繁く通い、不足する人材を障がい者の特性も理解しながら紹介すること、また、企業が障がい者の施設を訪問する機会を作ったり、企業へのフォロー体制を整えて、障がい者の採用に不安がないようにする取り組みが紹介された。このような取り組みもハローワークなどに任せるのではなく弥富市として取り組んでいただきたいと感じた。本市でも障がい者雇用率の向上を目指していく事業への取り組みは今後重要である。幸い南部地区において多くの企業立地が進んでいる。このような企業への説明を立地から操業開始、操業を通して継続して熱意をもって取り組んでいくことが大事であると感じた。

障がい者の自立支援は大切な事業ではあるが、特定子会社視察でもそうだが、障がい者を個性として認識し、それが企業側の人材不足の穴を埋め、結果的に税収増、人口増という成果につながっている。障がい者が、出来ることを仕事として社会に貢献できるということは、健常者となんら変わりはない。障がい者雇用事業の必要性を市長及び行政にしっかりと説明して理解してもらい、熱意をもって事業展開することが大事であり、その役目は議会も担っている。弥富市でも多角的な目線で取り組んでいかなければならないと強く思う。総社市の取り組みは、壁は高くても、突破できると示してくれた。大いに参考になった。

