

# 行政視察報告書

<b>1. 委員会または会派等</b> 社民・民進・護憲クラブ
<b>2. 視察期間</b> 平成30年1月30日から平成30年1月31日までの2日間
<b>3. 視察先</b> 兵庫県明石市 兵庫県川西市
<b>4. 視察項目</b> (明石市) 無戸籍者支援、離婚前後のこども養育支援、第2子以降の保育料完全無料化について (川西市) 子どもの人権オンブズパーソン条例について
<b>5. 参加者</b> 〔委員(議員)〕 松尾哲也、平山光子、古庄和秀、平嶋慶二、森田義孝 〔同行〕 古庄議員の介添人 〔随行〕 なし
<b>6. 考察</b> 別紙のとおり  以上のとおり、報告いたします。  平成30年2月26日  報告者 <u>松尾 哲也</u>  大牟田市議会議長 殿

【別紙】

6. 考察

I. 兵庫県明石市

【視察事項】

- (1) 無戸籍者支援について
- (2) 離婚前後のこども養育支援について
- (3) 第2子以降の保育料完全無料化について

■兵庫県明石市（【人口】296,707人 【面積】49.42km<sup>2</sup>）

議員数 30人（条例定数） H30.2.1現在

※明石市では「子ども」を「こども」と表記することから、本報告書の明石市の取り組みに関する箇所については、同様の表記とする。

【説明の概要】

(1) 明石市における無戸籍者支援について

①取り組みに至る経緯

- ・平成26年7月 国として無戸籍者についての実態調査を開始。
- ・平成26年8月 国の動きを受け、明石市においても実態調査を開始。
- ・平成26年9月 少なくとも4名の無戸籍者がいることが判明。
- ・平成26年10月 無戸籍者に対する支援の取り組みをスタート。

②支援体制の構築

（支援相談室での対応）

- ア 相談窓口の開設 イ 民間支援団体による相談  
ウ 無戸籍者総合支援コーディネーターの設置

\*これまでの実績

相談窓口での相談 件数14件、  
相談者＝戸籍のない人やその親、妊娠中の母親など

主な内容＝戸籍をつくるための手続き、国民健康保険の加入手続き、予防接種  
を受けるための手続き

戸籍取得＝5名（ほか手続き中、4名）

（庁内の連携強化）

- ア 情報の集約 イ 庁内研修会の実施 ウ 庁内専門チームの設置  
（早期把握の推進）

- ア 妊娠届出書の様式の変更 イ 相談窓口のチラシの配布 ウ 妊婦全数面接  
（関係機関との連携）

ア 明石市無戸籍者総合支援検討会議の開催

参加者＝当事者、支援者、有識者（大学教授、弁護士）、関係機関（法務局、日本弁護士連合会、法テラス）及び市関係部署

③総合支援の実施

（生活支援）

ア 「戸籍がない方のためのサポートパンフレット」の作成・配布

イ 国民健康保険料の遡及分減免 ウ サポートナンバーカードの交付

（法的支援）

ア 民間支援団体を通じての精通弁護士の紹介

（教育支援）

ア 初歩的な読み・書き・計算等の教育支援

\*これまでの実績

市内在勤の無戸籍者男性に教育支援を実施（2週間×5回）

④市民への広報・啓発

（広報・啓発）

ア 広報紙での特集 イ ホームページへの掲載

⑤検討中の施策

\*戸籍取得手続きに要する費用（印紙代、弁護士費用、DNA鑑定費用）

\*生活の支援（就労、住宅、教育など）

(2) 明石市が取り組む離婚前後のこども養育支援について

①基本理念

\*こどもの立場で＝親の離婚はこどもに与える影響が大きい

＝まちの未来であるこどもの成長を支援

\*基礎自治体の責務＝親だけでなく、社会（行政）が支援することが必要

＝こどもに最も身近な基礎自治体として寄り添った対応が可能

\*普遍性 ＝全国どこでも当たり前を実施することが重要

＝低予算など、他の自治体でも実現が可能な施策を意識

②実施中の施策

（関係機関との連携）

ア 明石市こども養育支援ネットワーク連絡会議

\* 関係機関との意見交換及び情報共有の場として、連絡会議を開催＝市施策の検討

・ 関係機関＝日本司法支援センター（法テラス）兵庫地方事務所、公益社団法

人家庭問題情報センター（FPIC）大阪ファミリー相談室、兵庫県  
社会福祉会、明石公証役場、公益財団法人あすのば

- ・有識者＝弁護士、大学教員
- ・オブザーバー＝神戸家庭裁判所

(啓発)

ア こどもの養育に関する合意書・こども養育プラン

- \*養育費・面会交流などの取り決めに関する合意書や手引きを離婚届とともに配布。

イ 親の離婚とこどもの気持ち（パンフレット）

- \*こどもの気持ちを父母に伝える冊子を配布し、こどもへの配慮を促す
- ・養育費の取り決めが全国では6割、明石市では7割に！（平成27年度）

(心理ケア)

ア 離婚後の子育てとこどもの気持ち（離婚前講座）

- \*こどもの気持ちを考えるワークショップ（FAITプログラム）を実施

イ こどもふれあいキャンプ

- \*親の離婚等を経験したこどもを対象とするキャンプ
- \*同じ経験を持つ者との交流、個別カウンセリングやメンタルセミナーなど。

(相談)

ア こども養育専門相談

- \*専門相談員（FPIC）による相談を月に1回市役所で実施

イ 専門職総合相談

- \*常勤の専門職職員（弁護士、社会福祉士、臨床心理士）がチームで対応

ウ 離婚後の子育てガイダンス@ひとり親家庭総合相談会

- \*児童扶養手当現況届の提出者を対象に実施したひとり親家庭総合相談会で開催

- \*養育費・面会交流・こどもの成長について考えるガイダンスを開催

(面会交流支援)

ア こどもと親の交流ノート（養育手帳）

- \*父母間でこどもの情報を共有するためのノートを希望者に配布

イ 親子交流サポート事業

- \*面会交流の場として利用する場合、市立天文科学館の入館料を無料化

ウ 面会交流のコーディネート

- \*非常勤職員として面会交流支援の豊富な経験を持つ親子交流支援アドバイザーを配置し、事前面談や交流日程などの連絡調整を実施

- \*市職員によるこどもの受け渡しやプレイルームでの付き添いを実施（付き添いの一部は、委託により実施）

(養育費確保支援)

ア 養育費確保支援のモデル実施

- \* 養育費の取り決めや受付に関する支援を試行的に実施
  - ・ 取り決め支援（調停申立や公正証書の作成を支援）
  - ・ 受け取り支援（家庭裁判所による履行勧告や給料差押えなどの強制執行手続きを支援）

イ 養育費確保に向けた講座の開催

- \* ひとり親家庭を対象に、市の弁護士資格を持つ職員による講座を実施

ウ 検討中＝養育費立替払制度

(関連施策)

ア 戸籍のない子どもに対する支援

- \* 相談窓口の開設 \* 戸籍がない方のためのサポートパンフレットの配布
- \* サポートナンバーカードの交付など

### (3) 第2子以降の保育料完全無料化について

明石市は、「明石市まち・人・しごと創生総合戦略」の人口ビジョンにおいて、平成31年度までに、人口30万人、1年間の出生数を3,000人とする目標を掲げられ、その実施に向け様々な取り組みを進めている。

人口増には、転入による社会増に加えて、出生増への取り組みが必要になることから、明石市では、「子どもを安心して産み育てられるまち」として、子育て世帯の経済的な負担を軽減し、2人目を出産する後押しとなるように、保育所や幼稚園等の施設を利用する第2子以降の保育料を無料とされている。

#### ①事業内容

第1子の児童の年齢や保護者の所得にかかわらず、第2子以降が保育所や幼稚園等の施設を利用する場合の保育料（延長保育料や給食費、教材費、文房具代等は除く）を無料化。

#### ②対象者

ア 明石市に居住している第2子以降の児童

- \* 平成28年9月実績数＝保育所2,548人、幼稚園1,402人、認定こども園363人、地域型保育事業所10人、合計4,323人（入所児童8,366人中、52%が対象）
- \* DVなどの理由で住民票を移さずに市内に居住している場合も対象。

#### ③対象施設

ア 子ども・子育て支援新制度における特定教育・保育施設（保育所、幼稚園、認定こども園）及び特定地域型保育事業所（家庭的保育、小規模保育、事業所内保育、居宅訪問型保育）

#### ④実施期間

ア 平成28年9月以降の保育料無料

⑤予算措置等

ア 平成29年度予算は、年間771,152千円の歳入減（H29.4～H30.3の12か月分の保育料が対象）

イ 平成28年度決算額は、432,414,900円の歳入減（H28.9～H29.3の7か月分の保育料が対象）

(4) その他（～今、明石市が熱い～明石市の5つのV字回復について）

1. 来る人も

- ・ 明石駅前の歩行者通行量が4割増加
- ・ その理由は（①B-1グランプリ日本一&西日本大会開催、②日本一の本のビル誕生、③こどもと遊びに行くなら明石）

2. 住む人も

- ・ 人口減少から一転して4年連続増加（平成29年8月には過去最高人口を突破）
- ・ 大都市からの転入増が特徴で子育て層が増加
- ・ その理由は（①3つの無料化＝保育料、医療費、遊び場、②本気のこども総合支援、③比較広報＝官民連携のシティセールス）

3. 赤ちゃんも

- ・ 社会贈のみならず自然増も  
（合計特殊出生率＝1.58 子育て層の増加×出生率の上昇）

4. 税収も

- ・ 人口と地価の回復により税収もV字回復、市の基金残高も4年連続増加
- ・ その理由は（①納税者増で個人市民税6億円増、②住宅需要増で固定資産税・都市計画税12億円増、③さらに来年度からは、事業者税も）

5. まちの笑顔も

- ・ 市民サービスの向上と1～4のV字回復により、まちの笑顔も回復

**【感想】**

今回、明石市を視察するにあたり、明石市長の泉房輔氏から挨拶と市政に対する想いを、総務省自治大学校「首長講演（泉市長）」（平成30年1月25日）の資料をもとに聞くことができた。

内容としては、『こどもを核としたまちづくり（こどもの未来を守るための社会

の責任)』を市長2期目の7年間で取り組んできた、『市長の施策方針と取り組みの実践』についてであった。

その中でも、『①今、明石市が熱い(5つのV字回復)＝来る人も、住む人も、赤ちゃんも、税収も、まちの笑顔も、②発想を転換し、自治体の経営を(公務員のあるべき姿)、③明石市は本気＝すべてのこどもたちを まちのみんなで応援、障害者が暮らしにくいのは行政の責任、被害者支援と更生支援は車の両輪、④やさしい社会を明石から』で市長の本気度と思い、実践に感銘を受けた。

その後、視察項目である3項目を行政当局から説明を受けたが、その内容は、真新しく斬新な内容であり、取り組みの真剣さが伝わるものだった。

特に、『明石市が取り組む離婚前後のこども養育支援』の施策は、法務省が「子どもの養育に関する合意書作成の手引きとQ&A」を作成した平成28年10月から全国の自治体で配布が開始されたモデルで、啓発事業の「親の離婚とこどもの気持ち」のパンフレットなどは明石から全国へ発信されたもの。

このように、明石市の取り組みと市長の市政方針に対する実践の姿勢は、大牟田市政においても大いに学ぶ必要があると感じた。

また、『こどもを核としたまちづくり』に向けて、こどもの立場に立った子育て支援と施策をしっかりと打ち出して取り組む必要があるとあわせて感じた。

## II. 兵庫県川西市

### 【視察事項】川西市子どもの人権オンブズパーソン制度について

■兵庫県川西市 (【人口】158,873人 【面積】53.44km<sup>2</sup>)

議員数 26人(条例定数) H29.12月末現在

#### 【説明の概要】

##### (1) 制度の趣旨

いじめ・体罰・差別・不登校・虐待などに悩む個々の子どものSOSを受け止め、人権侵害からの擁護・救済を図るために、全国で始めて市の条例により創設された公的第三者機関。相談、調整活動、調査活動を行い、見えた課題は、「子どもの最善の利益」(子どもの権利条約第3条)を確保するため、市の機関などに対し、是正・改善勧告や意見表明、提言を行う。

##### ① 制度成立に至る経緯

背景

～全国～

- ・昭和55年以降 いじめを背景とした子どもの自殺が全国各地で起こる
- ・平成1年11月 「子どもの権利条約」が国連で採択される

- ・平成6年4月 日本が同条約を批准する  
～川西市～
- ・平成7年4月 市教育委員会が「子どもの人権と教育検討委員会」設置  
6～7月 同検討委員会が「子どもの実態調査」（小6・中3）実施  
10月 同検討委員会が「子どもの人権と教育についての提言」第  
三者機関等の仕組みの創設を提起
- ・平成9年5月 市教育委員会「子どもの人権オンブズパーソン制度検討委  
員会」設置  
9月 川西市における子どもの人権オンブズパーソン制度のあり  
方について」答申  
10月 「オンブズパーソン制度例規等検討委員会」設置
- ・平成10年11月 「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例案」市教育委  
員会定例会で可決
- ・平成10年12月 「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例案」市議会に  
上程、一部修正後（「市教育委員会に置く」から「市長の  
付属機関にする」に）全会一致で可決制定
- ・平成11年4月 制度の運営開始（相談・申立は6月より受付）

## ② 条例の目的（条例第1条）

- ・全ての子どもが人間として尊ばれる社会を実現するのは大人の責務である。
- ・次代を担う子どもの人権尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを認識し、子どもの権利条約の積極的な普及に努める。
- ・子どもの人権オンブズパーソンを設置し、一人ひとりの子どもの人権を尊重し確保する。

## ③ オンブズパーソンの職務（条例第6条）

### 〈個別救済〉

- ・子どもの人権侵害の救済
- ・子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止

### 〈制度改善〉

- ・子どもの人権の擁護に必要な制度改善等の提言

## ④ オンブズパーソンの責務（条例第7条）

オンブズパーソンは、子どもの利益の擁護者、代弁者、公的良心の喚起者として、相談に応じ、調査し、公平・適切に職務を遂行する。

## (2) 人員体制

- ・オンブズパーソン（非常勤特別職）3名  
法曹界、学識経験者、子どもの人権関係のNPO関係者等から、市長が委嘱
- ・調査相談専門員（通称：相談員）（非常勤嘱託職員）4名  
日常的かつ継続的な活動に従事、相談や申し立てを最初に受け、調査活動に

も携わり、オンブズパーソンに報告

- ・調査相談専門員（通称：専門員）9名

オンブズパーソンや相談員を助ける専門家（法律、医療、学校教育、福祉等）で、オンブズパーソン経験者等から選任。専門的知見や情報提供を求められたときに活動

- ・事務局職員（行政職）1名

事務局の庶務等を担当

### (3) 活動内容

#### ①相談活動

18歳未満の子どものことであれば誰でも相談でき、市民が容易にアクセスできるようにしている。電話受付は平日の10時から18時、その他の時間帯は留守電やFAXで対応。できるだけ相談者を介して当該の子どもに会って話を聞く。子どもをエンパワーメントできるよう援助する。

面談は、事務局内の相談室か駅前の「子どもオンブズクラブ」、子どものニーズによっては自宅や地域に訪問することもある。

#### ②調整活動

相談者の了解を得て関係者間の調整を図る。建設的な対話に努め、「子どもの最善の利益」の実現のために、「橋渡し役」を担う。

「対決」型、「告発」型の対応ではなく、子ども自身が立ち直り成長していく関係づくりを調整する取り組みを重視。

#### ③調査活動

相談の中で必要な場合や擁護救済の申立てが時に関係機関に聞き取りを中心とした調査を行う。

オンブズパーソンが、「自己発意」により調査する権限も有している。

行為の是正や制度の改善を必要とする場合などは、関係する機関に対し条例上の対処（勧告、意見表明、提言等）を行う。

#### ④広報・啓発活動

制度とその活動を周知し、制度が効果的に活用され子どもの利益と権利が守られ、市全体で子どもの権利条約を活かしていくことを目的に行われている。

具体的には、リーフレットや電話カードの配布、オンブズ通信の配布、子ども達の事務局見学、職場体験の受け入れ、人権講演会や研修会での講師、「年次活動報告会」の開催等。

#### ⑤オンブズパーソン会議と研究協議

- ・オンブズパーソン会議（原則公開）

条例の手続きに基づき開催。重要事項を決定する。

- ・「研究協議（ケース会議）」（非公開）週1回

相談等の案件への対応について、オンブズパーソンや相談員が話し合う。

#### (4) 予算

平成 29 年度当初予算額

歳出 子どもの人権オンブズパーソン事業 2,922 万 7,000 円

歳入 平成 28 年度より文科省から補助金 465 万円 (補助率 1 / 3 以内)

#### (5) 制度の効果と課題

##### ①効果

・子どもに対する施策を「市の機関」とは独立し、「常設の第三者機関」(地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に基づく市長の附属機関)として設置し、オンブズパーソンには法曹界や大学・研究関係者等を、相談員・専門員には高い専門性や経験有する人材は配置されている。そして、「子どもの最善の利益」(子どもの権利条約第 3 条)を実現できるよう、当事者である子どもの意見を代弁し、子どもとその子どもに関わる大人を支援していることで、次のよう効果があらわれている。

・オンブズパーソン活動が子どもの人権擁護活動・救済のセーフティーネットとして機能し、子どもが元気を取り戻し、安心して通学できる環境づくりに寄与。

・個別救済過程で、子どもの救済が図られ、子どもや保護者などがエンパワメントされる。

・オンブズパーソンの提言等により、制度や行為などに対する改善や見直しがなされる。

・公的第三者機関としての調整機能が子どもの救済につながる。

・人権講演会や学習会、研修会などの講師を務めることで、子どもの人権啓発が図られる。

##### ②課題

・市教委や学校との協力関係や制度理解の促進

・市機関以外の機関(県・民間等)の事案にかかる調整・調査活動の円滑化(条例上の課題)

・相談受付時間帯と方法の検討(平成 29 年 4 月からインターネット相談受付を開始)

・制度の認知度の向上と利用促進

#### **【感想】**

1989(平成元)年「子どもの権利条約」が国連で採択され、日本でも 1994(平成 6)年に同条約を批准している。当初は、条約の批准によって、国内法が成立し、子どもの権利が大切にされる教育や子育て環境へと西欧先進諸国並に進んでいくのかと期待されたが、日本では、子どもの権利に関する基本法は未だに制定されず、都道府県や市町村での条例づくりも進んでいないという期待外れの状況にある。

そのような中、川西市において、「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約第3条）を尊重するという視点を持ち、少数でも生きづらさを抱える子どもがいることを見過ごさず条例化が進められたのは、当時の市教育委員会が設置した「子どもの人権と教育 検討委員会」の中で、「子どもの実態調査」をもとに検討された提言に、子どもの人権を守る第三者機関等の仕組みの創設が提起されたことによる。

背景に、当時のトップに子どもの人権への熱い思いがあったことも伺い、1日目に視察した明石市の泉市長の子ども支援の思いに通じるところがあると感じた。

また、子どもの権利条例とせず、子どもの人権オンブズパーソン条例とされ、子どもの権利擁護等を図る仕組みが条文に詳しく書き込まれることとなり、本気度がうかがえる。

日本政府は、国連子どもの権利委員会から、過度の競争教育、子ども施策の見直しや権利尊重の立場での取り組みを進めることなど、何度も勧告を受けているが改善に取り組まず、不登校や引きこもりの増加、体罰、自殺、子どもの貧困、虐待など、近年はますます厳しい状況の子どもがふえ、学ぶ権利や生きる権利すら保障されない状況がある。

そのような中で、「子どもの権利条例」が県内で最初に制定された志免町（2007年制定）の「子どもの権利条例から10年」の研修、そして今回の川西市の視察研修で、条例化に向けた取り組みや条例の制定によって、様々な子どもの課題解決と権利擁護、子どもの権利についての啓発が進む大きな一歩になることを改めて学ぶことができた。