

令和7年度文教厚生常任委員会管外視察報告書

- 視察年月日 令和7年7月8日（火）
- 目的 本委員会が所管する事項に関する先進地の取組みの調査
- 実施方法 オンライン会議形式（Zoom）
- 視察先 三重県桑名市
- 受入機関 三重県桑名市議会
- 視察者 橋本委員長、池田副委員長、
松本委員、小牧委員、佐久間委員、山本委員
議会事務局議会総務課 梅田 以上7名

○三重県桑名市

視察日時：令和7年7月8日（火）13時30分～15時00分

【桑名市の概要】

三重県の北部、揖斐川・長良川・木曾川の木曾三川が注ぐ伊勢湾最奥部に位置している。西に鈴鹿、北に養老の山並み、東に濃尾平野が広がる、水と緑豊かな自然環境のもと、江戸時代から東海道五十三次の宿場町・城下町・港町として栄え、高速道路や国道、鉄道など主要幹線が集中する交通の要所となっている。愛知県と岐阜県に接しており、名古屋市から25km圏に位置し、名古屋市のベッドタウンとして住宅土地開発が進んでいる。

面積は平成16年12月に桑名市、長島町、多度町が合併し136.65平方キロメートルとなり、人口は137279人（令和7年6月末）となっているが、平成20年代の約14万人からは若干減少傾向となっている。また、地場産業においては、桑名鋳物として全国的に高い知名度を持ち、全国でも有数の規模を誇っている。製造される鋳物製品は多種にわたっており、日用品、土木建築用資材（マンホール、グレーチングなど）、産業機械器具部品、電動機器部品などがある。

【視察内容】

■進行について

1. 桑名市からあいさつ
桑名市議会 副議長 森下 幸泰 様
（前 教育福祉委員会委員長）
2. 京丹後市あいさつ
文教厚生常任委員会 委員長 橋本 まり子
3. 桑名市担当 副議長 森下幸泰 様より パワーポイントによる説明
事業説明及び事前質問に対する回答、詳細は質疑応答にて
4. 当部局に対する質疑（進行は橋本委員長）
5. 池田副委員長あいさつ

■京丹後市から事前質問内容

(1) 条例制定の経過について

- ① 条例制定に至る背景や経緯は？
 - ・どのような課題目的があって、条例制定を検討し始めたのか？
- ② 議会（教育福祉委員会）と市の役割分担は？
 - ・委員会はいつ、どのように市へ条例制定を要請したのか？
 - ・市長部局との連携や調整の方法はどうだったか？
- ③ 条例策定のプロセスの進め方は？
 - ・役割分担や関係機関との連携はどうなっていたか？
- ④ 制定に際して特に留意した点は？
 - ・法制度との整合性、財政面、今後の運用上の課題など

(2) 市民・子どもの参画と意識醸成について

- ① 検討会議（全 25 回）の開催目的と工夫は？
 - ・どんな方法で市民・子どもの意見を引き出したのか？
 - ・参加状況や効果はどうだったか？
- ② 市民アンケートの内容と結果は？
 - ・どんなテーマで実施し、どのような意見が多かったか？
- ③ 小中学生との意見交換の状況は？
 - ・参加方法、参加基準、意見の取り扱われ方はどうだったか？
- ④ パブリックコメントや市民意見交換会の評価は？
 - ・参加状況、意見の反映度、今後の改善点はあるのか？
- ⑤ 条例の周知・教育現場での取り組みは？
 - ・子どもたちへの認知をどう進めているか（授業や教材）
 - ・教職員や保護者向けの研修や周知はどう行っているか？

(3) 条例制定における施策（予定）について

- ① 条例に基づいた市の具体的な施策（予定）は？
 - ・教育や福祉分野でどのように活用、連動させてゆくのか
 - ・PDCA サイクルによる評価制度の導入予定はあるのか。
- ② 「意見表明の権利」（第 16 条）の具体化（予定）は？
 - ・川崎市のような「子ども会議」の設置など、子どもの意見を反映する常設制度は検討しているか？
- ③ 多文化共生やインクルーシブ教育の視点は？
(桑名市は三重県市長村で第 4 位の外国人住民増加率となっている)
 - ・外国籍や障がいのある子どもへの合理的配慮は、条例の中でどのように定められているか。
 - ・今後の支援体制の整備はどう考えているか？

【質疑応答】

(1) 条例制定の経過について

① どのような課題や目的があって、条例制定を検討し始めたのか。条例制定に至る背景や経緯は。

→ きっかけは政策提言のテーマ選定で、複数の委員から「こどもの権利条例」の策定に関する提案があった。市当局は「こどもの権利条例」の策定に積極的でなかったが、策定されるまでに相当の期間を要するため、議員提案で条例を制定することにした。市内の認定こども園で不適切保育が発覚し、行政や議会・保育関係者は「こどもの権利条例」制定の必要性を痛感させられることになり、保育士配置基準の設定・権利擁護機関の設置・第三者評価の導入を行い「こどもの権利条例」を策定するに至った。

② 市長部局との連携や調整の方法はどうだったか。委員会はいつ、どのように市へ条例制定を要請したのか。議会(教育福祉委員会)と市の役割分担は。

→ 教育福祉委員会9名と、議会事務局職員2名で対応。議会では「こどもの権利条例」策定検討会議の設置を行い具体的な協議を開始し、市議会 HP で進捗状況の公開を行った。市当局との調整は、条例施行後の施策等は当局が実施するため、実効性のある条例を目指し何度か調整を行った。定例議会に委員会提出議案として上程し、即決議案として可決した。

③ 条例策定プロセスの進め方は。関係機関との連携はどうなっていたか。

→ 条例案を作成する上で、多様な意見聴取を行うための取組として、意見募集・アンケート調査・小中学生との意見交換会・対象を設けない意見交換会・先進地自治体への視察・こども支援団体との意見交換・NPO 法人代表や大学准教授の参考人招致・パブリックコメントの実施を行い、既存の条例を参考に議員自らが素案作成し、様々な意見聴取を繰り返し行った。

④ 法制度との整合性、財政面、今後の運用上の課題など制定に際して特に留意した点は。

→ 条例の見直し・改正の取組と、市の財政負担について条例に明記。こどもの多様な居場所づくりの推進と支援・多様な窓口の設置・自由に意見を表明することができる環境整備・市民団体との協働・こどもの権利擁護委員会設置を義務付けし条例に明記。

(2) 市民・子どもの参画と意識醸成について

① どんな方法で市民・子どもの意見を引き出したのか。検討会議(全 25 回)の開催目的と工夫や参加状況や効果はどうだったか。

→ 小中学校に回答フォームが入ったチラシを配付した。市当局が実施するアンケート調査やワークショップ等の内容に「こどもの権利」に関する項目を追加した。県が実

施した「三重県子ども権利条例に基づくアンケート調査」の他5件の調査結果を収集し、どのように条例に反映していくかを協議した。市内の公立小中学生との意見交換・対象を設けない誰でも参加できる意見交換会（9名参加）をワークショップ形式で実施。先行してこどもの権利条例を制定している県内に行政視察。子ども支援団体（9団体）との意見交換。NPO 法人代表、大学准教授の参考人招致。パブリックコメントの募集。様々な意見聴取を行うたびに検討会議を繰り返した。

② 市民アンケートはどんなテーマで実施し、どのような意見が多かったか内容と結果は。
→ こどもの権利に対する認知状況、幸せに感じる事、困っている事など、こどもを中心に259件の意見があった。

③ 小中学生との意見交換の参加方法、参加基準、意見の扱われ方はどうだったか状況は。
→ 小学校9校は6年生、中学校3校は生徒会を中心に、2つのテーマ（子どもの権利の中で守ってほしいものは・それを守るためにはどうしたらよいか）を班別で意見交換を行うワークショップ形式で開催した。

④ パブリックコメントや市民意見交換会の参加状況、意見の反映度、今後の改善点はあるか。
→ 個人・団体合わせて20件、項目としては269件の意見があった。いただいた意見等を踏まえ条文の点検・見直し、中には条文の修正につながることもあった。パブリックコメントを実施する段階で、逐条解説まで作成して一緒に提示すれば良かった。

⑤ 条例の周知・教育現場での取り組みは？
・子どもたちへの認知をどう進めているか(授業や教材)。
・教職員や保護者向けの研修や周知はどう行っているか。
→ 条例制定に関して、校長会議等を通じて、学校へも周知している。リーフレットを作成したり、1人1台のタブレットで配信している。教職員も様々な研修を通じて周知が図られているので、教育に関しても反映されていくとみている。

(3) 条例制定における施策(予定)について

① 条例に基づいた市の具体的な施策(予定)は？
・教育や福祉分野でどのように活用・連動させていくのか。
・PDCA サイクルによる評価制度の導入予定はあるか。
→ 現在、各校で行っている子ども参画や課題解決の主体者としての視点を持った教育活動や学校行事等について、改めて子ども条例の内容と関連性を持たせながら工夫して取り組んでもらうよう依頼している。また、令和9年度策定予定の次期教育振興基本計画において、条例の趣旨も取り入ながら改訂作業を進めている。

②「意見表明の権利」(第 16 条)の具体化(予定)は?

・川崎市のような「子ども会議」の設置など、子どもの意見を反映する常設制度は検討しているか。

→ コミュニティスクールにおける学校運営協議会の場において、直接的・間接的に子どもの意見が届くような機会を設定するよう努めている。令和 6 年度に市内中学校間の意見交流会である市主催の中学生議会を開催した。そこで提言された内容について、令和 7~8 年度の 2 年間をかけて、中学生の具体的な動きにつなげている。

小学校と中学校でそれぞれ「人権フォーラムくわな」を実施している。身近な人権問題について子どもたちが自分の思いを出し合い、自分にできることを考え合っている。令和 9 年度策定予定の次期教育振興基本計画において、改訂作業の段階で、児童生徒に内容に関わるアンケートの実施を予定している。

障がいのある子ども等、本来個々の人が持つ権利を様々な理由で行使できない状況にある人に代わり、その権利を代弁・擁護し、権利の実現を支援する機能を念頭に置いた条文となっている。

③ 多文化共生やインクルーシブ教育の視点は?

(桑名市は三重県内の市町村で第 4 位の外国人住民増加率と理解している)。

・外国籍や障がいのある子どもへの“合理的配慮”は、条例の中でどのように定められているか。

・今後の支援体制の整備はどう考えているか。

→ 第 13 条(療育・発達支援等)、第 14 条(学びの機会)、第 16 条(こどもの意見表明)では、国籍や障害の有無に関わらず、一人ひとりに適した環境整備や必要な配慮を行うことを規定している。

今後の支援体制については、議会としては、こどもそれぞれの状況に合わせた支援が受けられるよう、学校等と関係機関の更なる強化体制の充実や、外国籍の子どもがスムーズに学校生活を送ることができるよう日本語教室等の充実を目指し、支援体制の強化を求めている。

[以下 当日質問]

1. 市民の皆さんに、こどもの権利について概念が十分育ってきたというような認識をお持ちか。

→ 議論を通じてもっと市民に、こどもの権利という考え方を浸透させた上で条例を作ったほうがいいのかという意見もあったが、委員会の中で、最終的にはこどもの権利が認識されていない中で、これ以上条例制定を先延ばしにしてもその状況が長引いてしまうだろうと急いで作ったという部分はある。

2. こどもの権利が守られているのか、保障されているのかという調査みたいなことがあるか。

→調査に関してはアンケート、意見募集であったり、子供たちと直接ワークショップをしたりで把握をしたというところで、制定に際して特別に何か個別で調査をしたかというとしていない。

3. 子どもの権利の日の制定であったり普及活動について、いつからどのように行われているのか、いつ決めたのか。

→子どもの権利の日は、この条例制定で設定をした。もともと 11 月に子ども虐待防止月間があり、子どもの権利擁護を行っている団体や子育て支援団体のイベントも市内で様々行われており、子どもの権利日はこの条例をもって定めた。

4. 子供の話を聴取する中での内容について、職員・保護者・児童相談所などの関係者の情報共有基準、守秘義務を設定しているか。

→条文の 15 条の第 6 項に、相談を受けた内容、こどもの生命に関わるような内容、いじめ問題であったりは、法令すでに規定されているものが多い。基本的に本人の同意なしには他者には解除はまず基本的にはしない。例えば犯罪情報であれば、警察に当然通報する。法令に従う形にしている。

5. 議会が条例を作ったということですが、その過程において執行部側からサポートなり、アドバイス相談があったか。

→アンケートを一緒にというところで、こども計画策定のアンケートの中に質問項目を加えてもらったが、当局側はこの条例の制定には積極的ではない事実がある。こちらから相談はした。

6. 権利擁護委員会の体制等も含めて、どのような状況か。

→人選などもあるので、条例の施行から 2 年以内に設置をすることにしている。まだ設置はできていなく、人選をしている段階。

7. こどもが育ち学び活動する施設の表現の中に民間の施設が含まれるか。

→まさに議論のところ、当然民間も含まれる。民間の中でも放課後デイサービスは含まれるが、公共性の高さというところで判断をすべきと考えている。民間の例えば、学習塾は違う。

8. 児童福祉法に該当しないような、守り・育ち・学ぶ施設の扱いの整理はどのようになっているか。

→ここは 21 条 1 項では、その育ち学ぶ施設に関しては不適切な相談体制であったり、不適切な関わりの防止体制を構築しなければならないということですので対象としている。2 項 3 項では、その内部的な評価ではなく、第三者の体制等に関する外部評価を

受けるように努めてくださいと言っており、義務づけるにあたってやはり対象を、児童福祉法の対象施設に絞ったほうがいいだろうと、やはり義務づける以上はある程度もう少し絞ろうということで、参考で分けている。

9. 市が行ったこども計画のアンケートの対象者と追加質問の内容は何か。

→対象に関しては複数に分かれており、就学前の子供の保護者・小学生の保護者・子ども若者を対象ということで13歳から29歳。内容についてはこどもの権利についての認知度で、どのくらい認知されているか理解されているか、それぞれ対象ごとに言葉は違うが設問を入れてもらった。

10. 例えば特別委員会を作ったという動きはなかったか。

→特別委員会を作ったらと意見はあったが、最終的に常任委員会の中でやった。

11. 26条の条例の見直しについては、25条のところに書いてありますが、桑名市子ども子育て会議の中で、評価をして見直しを行っていくということですが、条例の今後を育てていくということで、議会の関わりを明確に条例の中にうたい込んで。そのような議論はこの条例を作る中であったか。

→あった。この26条の中にも、議会で見直しを、明確に議会という文字を入れようと、あくまでも市の機関の中に議会も含まれているので、そういう意味であえて議会がつくるものとして体制を作っていくというコンセンサスはとってはいるが条例の中に、条文の中には盛り込まなかった。

12. 12条こどもの居場所でこどもの年齢発達に応じた多様な居場所づくりを推進するとあるが、特に今年度、予算措置との関係或いは今後の見込みについて、執行部側はどのように考えているか。

→前向きに進めている。具体的には、新たに組織条例が出来て場所としては300万円あった。新たにということではないが条例ができる前から、例えば夏休みの居場所を、ショッピングセンターに作ったり、団体に対する支援をかなり積極的にやってきたのでそこが拡充はされてはいる。評価としてはその前から、当局として力を入れてやってきている。民間ではこの条例ができた直後にユースセンターを設立された団体がある。

【所見】

この度の三重県桑名市への視察は、本市における「こどもの権利条例」制定に向けた議論を深める上で、極めて有益であった。以下にその内容を述べる。

まず、「桑名市こどもの権利に関する条例」は、議会発議により制定された先進的な総合条例であり、地方自治体における子どもの権利保障推進の模範的事例として高く評価する。市内の認定こども園における不適切保育事案を契機に、当初は条例制定に積極的でなかった執行部に対し、議会が主体性を発揮して政策提言から条例の直接提案へと方針を転換し、9

名という限られた人員でこれを成し遂げた実行力と政策形成能力には、深く敬意を表したい。

条例の内容は、国連「子どもの権利条約」や国内の「こども基本法」の理念を具体化し、子供を権利の主体として明確に位置付けている。特に、①こどもの意見表明・参加の権利保障、②多様な相談・救済体制の整備、③独立した第三者機関である「こどもの権利擁護委員会」の設置義務付け、④実効性を担保するための市の財政的支援の明記など、先進的な権利保護措置が網羅されている。さらに、施行後の課題に対応するための見直し条項を設けるなど、現実的な運用面にも十分な配慮がなされており、本市が目指す条例においても大いに参考とすべきである。

また、条例制定の過程において、小中学生へのアンケートやワークショップ、有識者ヒアリング等を積極的に実施し、当事者である子供や市民の多様な意見を丁寧に反映させた参画型のプロセスは、条例への市民理解を深め、その実効性を担保する上で極めて重要であると認識した。

今回の視察を通じ、本市の課題も明確になった。桑名市の事例は、議員提案におけるマンパワー不足や執行部との調整といった困難を乗り越え、議会が主体的に政策を形成することの重要性を示唆するものであった。本市が執行部へ提言するにあたっては、桑名市の経験を参考に、より丁寧な協議と調整が求められる。さらに、市民の「こどもの権利」に対する理解度の醸成は、桑名市においても未だ途上にあるとのことであり、これは本市にとっても共通の課題である。アンケート実施に留まらず、条例制定の機運を高めるための継続的な周知・啓発活動が不可欠であり、今後の委員会活動でその手法を議論・実行していく必要がある。

総じて、今回の視察は、桑名市の先進的な取り組みから多くの学びを得る貴重な機会となった。この成果を最大限に活かし、本市においても子供が権利の主体として尊重される社会の実現に向け、実効性のある条例制定の議論を一層精力的に進めていきたい。