

# 市民厚生常任委員会行政視察報告書

市民厚生常任委員長 南 まゆみ

【視察日程】平成28年7月19日（火）～21日（木）

【視察委員】南まゆみ委員長，伊藤健太郎副委員長，志田常佳委員，  
山田洋子委員，阿部松雄委員，渡辺有子委員，平あや子委員，  
小柳聡委員，佐藤豊美委員，石附幸子委員，佐藤誠委員，  
中山均委員，小野清一郎委員

【視察地】さいたま市，千葉県，名古屋市

【調査事項】さいたま市：「さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」について  
千葉県：「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」について  
名古屋市：「なごや子ども条例」・子ども青少年局・子育て総合相談窓口について

## ○「さいたま市誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」について【さいたま市】

### 1 さいたま市について

さいたま市は平成13年5月1日に浦和市，大宮市，与野市が合併して誕生した都市であり，平成15年4月1日には全国で13番目の政令指定都市に移行した。また，平成17年には岩槻市とも合併をし，平成22年の国勢調査によると，人口は122万人である。

交通の要所として栄えてきた街でもあり，大宮駅は，上越，北陸，東北，山形，秋田新幹線が乗り入れている。また，高速道路も東北自動車道，東京外かく環状道路などが整備されている。

現在は「多彩な都市活動が展開される東日本の交流拠点都市」「見沼の緑と荒川の水に象徴される環境共生都市」「若い力の育つゆとりある生活文化都市」の3つの都市像を掲げ，まちづくりを進めている。

### 2 条例の概要について

「誰もが共に暮らすための障害者の権利の擁護等に関する条例」は，ノーマライゼーション条例として「障害のある人に対する差別や虐待を禁止するとともに，自立と社会参加を支援することで，誰もが安心して生活できる地域社会の実現を目指す」ものである。平成23年4月1日に一部施行され，翌年には

全部が施行されている。

条例の特徴として（１）障害者への差別と虐待を禁止した政令市初の条例であること（２）障害の定義に社会モデルを取り入れていること（３）合理的配慮に基づく措置を定義していることなどが挙げられる。

（２）の社会モデルとは、障害を定義する上で医学的な見地だけでなく、「日常生活または社会生活を営む上で社会的な支援を必要とする状態」とすることで、より当事者が社会の中で生活していく上での実情に沿ったものとなっている。

また、（３）の合理的配慮に基づく措置とは、「障害者が障害を原因として日常生活を営む上で不可欠な活動を行うことができず、または制限されているときに、当該活動を行うことができるようにし、または当該活動の制限を緩和するために、用具または機器の提供、建築物または設備の改修その他の当該障害者の環境を調整する措置」として条例には定義されている。

以上のような画期的な条例が制定された背景には、清水市長が掲げたマニフェスト「しあわせ倍増プラン 2009」に条例が位置づけられ、具体的に検討されたことが挙げられる。また、条例制定を事務局主導で行うのではなく、当事者をはじめ、多くの意見を取り入れ、障害者施策推進協議会に諮問され、答申されており、より当事者目線での条例となっている。

### 3 条例に基づく具体的な施策について

具体的な施策としては、条例に基づき、市長は「さいたま市の障害者支援総合支援計画」を策定し、計画の進捗状況については、さいたま市障害者政策委員会がチェックすることとなっている。

また、条例に基づき、関係条例等の改正の実施や、インフラの整備、シンポジウム等を通じた周知、広報の実施、教育の実施、虐待事案等についての対応等が挙げられる。

### 4 現状及び今後の課題について

現状と課題について（１）周知啓発（２）障害者差別（３）障害者虐待（４）市民会議の４つについて、それぞれさいたま市障害者政策委員会から報告が上がってきている。

#### （１）周知啓発の状況

市は周知啓発のため、シンポジウムの開催、専用Webページの作成、イベントをとらえての周知活動、小学6年生全員に簡易版冊子の配付などを実施してきた。

しかしながら、調査によると平成26年度の認知率は28%となっている。当事者以外の市民への周知が、条例が目指す社会実現の上では必要不可欠であることから、今後も継続的な周知啓発活動に取り組むとのことであった。

## (2) 障害者差別

条例には、差別にあった場合の相談窓口を設置するとしているが、課題として、相談件数が少ないことが挙げられる。しかし、実態としては、深刻なケースがあることも確認されており、切実な現場の実態をいかに相談機関につなぐかが、今後の課題といえる。

## (3) 障害者虐待

権利侵害に対して、通報窓口の設置、対応機関による立ち入り調査等の仕組みも条例に規定してある。相談、通報件数は平成23年には31件、平成27年には71件と増加している。今後は増加に対して適切に対応していくことが求められている。

## (4) 市民会議

市民会議とは、条例制定の過程で「100人委員会」として機能した市民参加の場を、条例制定後に引き継いだものである。公募により誰でも参加が可能で、年3回程度条例等の課題について話し合いが行われており、年間約200人の市民が参加している。様々な参加者が参加することで、意見を吸い上げる重要な役割を果たしてきたことは評価されている。一方、参加者の固定化などの課題も浮き彫りになってきており、市民に幅広く参加してもらうための取り組みが市に求められている。

## 5 所見

平成28年度から障害者差別解消法が施行され、本市でも「障がいのある人もない人も共に生きるまちづくり条例」が施行された。そのポイントは、障がいの定義と、合理的配慮である。その先進自治体であるさいたま市に行き、感じたことは、条例制定後、粘り強く対応することの重要性である。市民会議、周知、広報など、この条例の目指す社会は、障がいのある人だけでは実現には至らない。障がいのない人とある人がいかに暮らす社会を実現していくか、と



ともに考え、行動することが重要である。

認知度、携わる市民の固定化が5年経過したさいたま市の課題であるとするならば、本市は、まず条例制定とともに歩みだした動きを形にしていく作業が求められている。

## ○「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり条例」について【千葉県】

### 1 条例の概要について

障害のある人への差別を解消することを目的に平成18年10月に制定された全国初の条例。当事者・家族から条例づくりが提案され、当時の知事も賛同し事例募集、研究会での議論、タウンミーティングの開催を経て成立。

#### 【基本理念】

- ・障害を克服した上ではなく、障害のある人が、障害を理由として差別を受けることなく、ありのままに、その人らしく地域で暮らす権利があることを明らかにする。
- ・障害のある人に対する差別の多くは、障害のある人に対する誤解と偏見を含む理解の不足から生じていることを踏まえ、差別をなくす取組みは障害のある人に対する理解を広げる取組みと一体のものとして行われなければならない。
- ・差別をなくす取組みは、差別をする側、される側という対立構図を克服し、障害のある人もない人も、それぞれの立場を理解し、協力し合って進めることが重要である。

#### 【特徴】

- ・何が差別に当たるか具体的に定める
- ・差別の解消のための3つの仕組みを設ける
- ・罰則はなく話し合いでの解決を通じて障害への理解を促す

### 2 条例に基づく具体的な施策及び施策の評価・検証について

差別を解消するための3つの仕組み

#### ① 個別事案解決の仕組み

全県に配置されている地域相談員（584名）及び広域専門指導員（16名）が差別事例の相談受付、内容の把握を行い、双方から事情を確認、双方に対し助言・調整を行い合意に至るという流れ。（合意が困難な場合、障害のある人の相談に関する調整委員会への申立）

「障害のある人の相談に関する調整委員会」について

知事の附属機関で19名の委員からなり、申立事項に対する助言あつせん、重要事項の調査審議などを行う。過去に申立が3件あったが、いずれも内容が審議対象にならなかった。

条例施行後の相談件数（平成19年7月～平成27年3月）は、1,845件に達し、障害種別では、精神障害が637件と全体の約35%を占めている。平成27

年度の相談・調整活動については、前年度から継続した事案を含めた総計 161 件について相談活動を実施し、144 件について終結した。終結した 144 件の活動回数は、延べ 1,213 回で 1 件当たり平均活動回数は 8.4 回。

## ② 誰もが暮らしやすい社会づくりを議論する仕組み

社会的慣習やルールによって構造的に生じている差別の解消を目指し、官民様々な関係者が集まり、差別の背景となる問題の解決に向けて議論・周知する会議を設立。

⇒「障害のある人もない人も共に暮らしやすい千葉県づくり推進会議」

障害当事者や支援者のほか、福祉サービス、医療、教育、雇用、公共交通、不動産取引、情報提供等の事業者など、各界の代表者 33 名で構成。座長は知事。

「預金の引き出し等を行う際の金融機関の配慮」など 13 の課題を設定し、関係機関と障害者団体との懇談などを設定し、差別解消に向けた具体策を講じている。

## ③ 障害のある人にやさしい取組みを応援する仕組み

障害のある人への理解を広げる「やさしい取組み」を応援し、これを広く紹介していくことにより、誰もが暮らしやすい社会の実現を目指す。

(具体例) 障害のある人に賃貸物件をあっせんし、入居後も相談に応じる不動産業者

## 3 市町村との連携について—障害者差別解消法との関係

平成 25 年 6 月「障害者差別解消法」が公布、平成 28 年 4 月から施行されている。今まで千葉県では、障害者条例により 3 層構造の相談対応体制があったので、県のみが障害のある人に対する差別の相談を受け付けてきた。「障害者差別解消法」の施行により、県のみならず市町村も相談先として対象となる。法律では、元からある既存の相談窓口を活用していく。

県 …… 障害者条例の 3 層構造の相談体制を維持

市町村 …… 法の施行により障害者差別に関する相談窓口を設置

千葉県では …… 相談窓口が広がり、県の障害者条例の窓口、市町村の窓口それぞれに相談が可能。なお、県と市町村は事案に応じ、適宜連携を図る。

地域における連携（障害者差別解消法第 17 条）⇒地域協議会の設置

- 千葉県における市町村の状況
  - 平成28年度4月1日設置済み 3市
  - 本年度上半期設置予定 15市
- 対応要領の策定状況
  - 平成28年度4月1日策定済 7市町
  - 本年度上半期策定予定 17市

#### 4 現状及び今後の課題について

##### 1 相談活動の強化

これまで差別に関する相談は直接、広域専門指導員に寄せられることが多く、地域相談員に寄せられる相談は1割に満たない。障害のある人が地域相談員の存在すら知らないという状況もある。一方、問題解決に向けた調整活動においては、広域専門指導員が地域相談員と連携を図りながら対応することが増えており、地域相談員の専門性を活かした活動が展開されている。今後は条例の趣旨や相談窓口の周知に努めるとともに、地域相談員の能力が十分発揮できる活動のあり方について検討し、相談活動の強化につながる取り組みを行っていく必要がある。

##### 2 障害に対する理解の促進

広域専門指導員は機会をとらえては障害のある人が日常生活の中で利用することが多い事業所等（公共交通機関、スーパーマーケット、医療機関等）に対し、障害への理解を促す働きかけ（調整活動）を行っており、学校に対する啓発活動も続けている。

##### 3 地域の関係機関との連携

差別に関する問題は、障害当事者だけでなく家族全体が生活上の問題を抱えている場合もある。条例における相談活動では単に当事者間の調整にとどまらず、生活上の問題を整理し、必要な福祉サービスが受けられるよう、適切な支援機関へつなぐことが必要である。そのためには、日頃から行政や地域の様々な関係機関と顔の見える関係を築き、問題解決のための連携を図っていくことが必要。

##### 4 障害者差別解消法の施行

障害者差別解消法では、紛争解決・相談体制について、新たな組織の設置を規定しておらず、既存の組織の活用を図ることとしている。千葉県にはすでに条例をもとに構築した相談体制や問題解決の仕組みや相談活動の実績がある。広域専門指導員等は、法制度の知識を備え、相談援助技術の向上に努めていく。

## 5 所見

条例に対する認知度が 27.7%と高くなっている背景には、広域専門指導員による丁寧な相談・調整活動の積み重ねがあると感じた。条例における相談活動では、差別をしたとされる相手方に対して単に差別を指摘するのではなく、障がいへの理解を促し、話し合いを通じて共通理解を図り、双方が納得して解決が図られるよう活動している。障がいのある人への理解を広げるためには、個別事案を解決していくだけでは不十分であり、より多くの人に対し、日頃から正しい知識を伝え、偏見をなくし、差別を防止するための取り組みが必要であるが、千葉県のように、差別の相談を受けた広域専門指導員が直接現場へ入



って調整活動を行うことは、市民の中に条例を意識づける大きな力になることを感じた。本市も平成 28 年 4 月から「新潟市障がいのある人もない人も共に生きるまちづくり条例」を施行しているが、より実効性のある条例にするためには、専門指導員の配置や、条例推進会議の具体化を急ぐ必要があると考える。

### ○「なごや子ども条例」・子ども青少年局・子育て総合相談窓口について【名古屋市】

#### 1 子ども青少年局について

##### (1) 主要事業について

##### ○予算規模について

一般会計全体における「子ども青少年費」の割合は、子ども青少年局を設置した平成 18 年度が 8.8%だったのに対し、平成 28 年度当初予算では 13.9%と高くなっている。

##### ○重点的な取り組み

##### ・待機児童対策

賃貸方式による民間保育所の設置…倉庫等の物件を借り上げ、保育所用に改修して開所。地域で偏るニーズの変化に対応できることに加え、借用から半年程度で開所できるメリットがある。

- ・利用保留児童数の把握と対策

国の定義に基づく待機児童数はゼロであるが、特定の保育所等のみの申込を受け、対応できていない数などを「利用保留児童数」として把握し（平成28年度585人）、改善に向けて対策を講じている。なお、平成24年度においては、待機児童数が全国ワースト1であった。

〈主な取り組み〉

- ・保育案内人の配置

16区役所及び6支所に保育サービスの内容や幼稚園などの情報を幅広く提供し、個々のニーズに即したきめ細やかな対応を専門的に行う嘱託職員を配置

- ・延長保育事業、一時保育事業の充実

- ・児童虐待対策

児童相談所の体制強化（定員17人増）

区役所に児童相談所との兼務の児童福祉司を配置

- ・子どもの貧困対策

中学生の学習支援を子ども青少年局、健康福祉局、教育委員会が連携して実施している。

## 2 なごや子ども条例について

### （1）条例の概要について

#### ○制定の経緯

平成17年3月に策定した「なごや子ども・子育てわくわくプラン～名古屋市次世代育成行動計画～」の推進のため「こども条例（仮称）」の制定を掲げる。その後、8回の「子ども条例（仮称）検討会」実施などを経て、平成20年4月に「なごや子ども条例」を施行。

#### ○条例の概要

##### ◇目的

子どもの権利を保障し、子どもの健やかな育ちを社会全体で支援するまちなの実現を目指す。

##### ◇構成

#### 第1章 総則

#### 第2章 子どもの権利

#### 第3章 子どもの権利を保障する大人の責務

#### 第4章 子どもに関する基本的な施策等

#### 第5章 子どもに関する施策の総合的な推進

#### 第6章 雑則



## ◇性格

以下の2つを併せ持つ

- ①子どもの権利にかかわる総合条例
- ②総合的に子ども施策を推進していくための原則条例

(2) なごや子ども・子育てわくわくプラン 2015 及び具体的な施策について  
〈特徴的な取り組み〉

「なごっちフレンズ」について

子ども目線で名古屋の施策や課題に意見を言える子どもたちを育てるために、名古屋市が行う子どもが社会参画する事業の情報を集約し、子どもたちに提供するもの。年に2回、会員（市内在住または在学の小学5年生から高校3年生までの申し込みをした子ども、平成28年7月現在546人）限定のワークショップも行っている。

(3) 現状と今後の課題について

○平成25年度に行った実態調査では、5年前と比較して条例に対する認知度が低下していることから、より一層の周知・啓発に努める必要がある。

○条例の理念を踏まえた子育て支援等の各施策について、条例20条第1項に基づく子どもに関する総合計画である「なごや子ども・子育てわくわくプラン2015」の進捗管理を通じて点検・評価していく。

### 3 子育て総合相談窓口について

(1) 業務内容について

国の取り組みに先駆けて、平成13年度から事業を開始している。

(2) 成果と今後の課題について

平成27年度に67,495件もの相談が、電話、面接を通じて寄せられている。予防接種や乳幼児健診の受診状況の共有化など、関係部署間の連携が課題である。

### 4 所見

- 1 少子化対策や子育て支援施策の必要性が認められ、国策もめまぐるしく展開される中、本市にも専門の部局が必要であると考え。特に、名古屋市のように、「子ども青少年費」という費目があることによって（本市では主に「民生費」）、子ども関連施策のインプットが明確になり、評価指標として市民への透明性の確保にもつながる。

- 2 名古屋市の保育所運営における「利用保留児童数」という概念は、本市でも採用すべきと考える。国が定義する「待機児童」がゼロであることは、もはや当たり前であり、今後保育ニーズが一層大きくなることを勘案すれば、年度途中でも、きょうだいと同じ保育所を利用できるなど、特定の保育所が利用できているかどうかの指標を設定し、市民ニーズに対応していくべきである。
- 3 名古屋市における保育士給与の官民格差是正のための私立保育所への補助は画期的であり、本市としても検討が必要である。また、本議会として改めて子ども・子育て新制度についての調査研究が必要であり、国策を活用できているのかという検証と、市単独の取り組みの必要性の確認に取り組むべきであると考ええる。
- 4 名古屋市では、なごや子ども条例とは別に、「名古屋市児童を虐待から守る条例」が議員提案で制定されている。条例の有無と市の子どもに関する取り組みの姿勢とが相関関係にあるとは断定できないが、少子化対策や子育て支援、子育て世代の労働環境の整備、子どもの健全育成などがほぼ恒久的な本市の課題であると仮定すれば、総合計画策定時や、国の関連施策の展開時などに基軸となる子ども関連条例制定を議論することは一定の価値があるのではないかと考える。
- 5 子育て総合相談窓口について、平成13年度から実施している名古屋市でも、保健担当部局と福祉担当部局との連携に課題があるとのことであった。本市においても、保健衛生部が担当する相談業務で得られた情報が迅速的確に福祉部及び区役所と共有され、児童虐待対策や生活困窮者対策、女性関連



施策などと連動する体制づくりが必要であり、議会としてのチェックも不可欠である。また、このことは、厚生労働省内の連携が図られているかどうかにも注視していく必要があり、必要に応じて自治体側から法整備等の意見を発信していく必要があると考ええる。