

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 小野 清一郎

【視察日程】平成29年8月1日（火）～3日（木）

【視察委員】小野清一郎委員長，志賀泰雄副委員長，山田洋子委員，
阿部松雄委員，吉田孝志委員，志田常佳委員，佐藤正人委員，
伊藤健太郎委員，飯塚孝子委員，南まゆみ委員，佐藤豊美委員，
石附幸子委員，中山均委員

【視察地】川西市，京都市，豊田市

【調査事項】川西市：「子どもの人権オンブズパーソン条例」について

独立行政法人国立病院機構京都医療センター：

「ポケットカルテ」及び地域共通診察券「すこやか安心カード」について

豊田市：「子ども条例」について

○「子どもの人権オンブズパーソン条例」について【川西市】

1 子どもの人権オンブズパーソン制度の制定と経緯について

1980年代以降，学校内外でのいじめ等を背景とした子どもの自殺が全国的に大きな問題となっていた。国際的には1989年に「子どもの権利条約」が採択され，日本も1994年4月に同条約を批准した。これらの状況を踏まえ，川西市教育委員会では，1994年度末より，抜本的ないじめ対策等のあり方について検討・協議を進めてきた中で，子どもの人権を守るための第三者機関等の仕組みの必要性が提起され，条例案の検討が積み重ねられ，1998(平成10)年12月の市議会にて全会一致で可決・制定された。その際，就学前や中学卒業の子どもも条例の対象とすることから「教育委員会に置く」から「市長の附属機関に置く」に一部修正の後，全会一致となった経緯がある。

2 条例の概要

・条例の目的(条例第1条)

この条例は，すべての子どもが人間として尊ばれる社会を実現することが子どもに対する大人の責務であるとの自覚にたち，かつ，次代を担う子どもの人権の尊重は社会の発展に不可欠な要件であることを深く認識し，本市における児童の権利に関する条約の積極的な普及に努めるとともに，川西市子どもの人権オンブズパーソンを設置し，もって一人一人の子どもの人権を尊重し，及び確保することを目的とする。

- ・オンブズパーソンの職務(条例第6条)

- 〈個別救済〉

- (1) 子どもの人権侵害の救済に関すること。
 - (2) 子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること。

- 〈制度改善〉

- (3) 前2号に掲げるもののほか、子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること。

- ・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及び代弁者として、並びに公的良心の喚起者として、本市内の子どもの人権に係る事項についての相談に応じ、又は子どもの人権案件を調査し、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

3 オンブズパーソンの制度運営について

- ・人員体制

- (1) オンブズパーソン(地方自治法上の非常勤特別職): 3名

法曹界、学識経験者、子どもの人権擁護関係のNPO関係者等から市長が委嘱。

- (2) 調査相談専門員(地方公務員法上の非常勤嘱託職員): 4名

平日週4日勤務し、オンブズパーソンのアシスタントとして、日常的かつ継続的な活動に従事する。子どもや保護者等からの相談や申し立てを最初に受け、オンブズパーソンに報告する。相談や調査等の関係機関との連絡調整を担当する。

- (3) 調査相談専門委員(必要時に活動): 10名

- (4) 事務局(行政職): 1名

- ・予算(平成29年度当初予算)

[歳出] 子どもの人権オンブズパーソン事業 29,227千円

(主な内訳 人件費 87.2%)

[歳入] 文科省からの補助金(補助率1/3以内) 4,650千円

4 制度の特徴・効果・課題等について

- (1) 制度の特徴

- ① 公的第三者機関と独立性(子どもに対する「市の機関」とは独立し、地方自治法第138条の4第3項に基づく市長の付属機関として条例設置)

- ② 専門性

- ・オンブズパーソン: 法曹界関係者、大学・研究関係者、NPO等の子

どもの人権に係る活動関係者などから、市長が委嘱する。

- ・相談員及び専門員は高い専門性や知識・経験を有する者。

③ 子どもに寄り添い、子どもの心情の代弁者

④ 制度の実効性の担保

- ・条例において、オンブズパーソンは「市の機関に」対する調査権、勧告及び意見表明等が付与されている。

(2) 制度の主な効果(役割)

実施機関や当事者と利害関係を持たない「常設の第三者機関」として、「子どもの最善の利益」を実現できるように、当事者である子どもの心情を代弁し、子どもとその子どもに関わる大人たちを支援することを役割としている。

- ①オンブズパーソン活動が、子どもの人権擁護・救済のセーフティネットとして機能し、子どもが元気を取り戻して安心して通学できる環境づくりに寄与している。
- ②個別救済過程の中で、実際に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ている。
- ③相談や調査から見えてくる課題に対して、オンブズパーソンが関係機関に提言等を行うことにより、制度や行為などに対する改善や見直しがなされた。
- ④オンブズパーソンが、「橋渡し役」として、子どもを取り巻く大人や関係機関を緩やかにつなぎ、各機関の役割と機能を発揮するよう働きかけており、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った。
- ⑤オンブズパーソンが、市内外での人権講演会や学習会、教職員向けの研修、子育て講座などで講師を務めることで、広く子どもの人権啓発が図られている。

(3) 制度の透明性について

- ①市への報告(条例)、「年次活動報告会」の開催
- ②市広報紙、ホームページで活動報告
- ③「活動報告書(オンブズ・レポート)」の作成と配布、市民への公表
- ④市のホームページによる情報発信
- ⑤必要に応じて、勧告・意見表明等の公表

(4) 今後の課題について

- ①市教委、学校におけるオンブズパーソン制度への理解と協力関係の促進
- ②「市の機関」以外の機関(県・民間等)の事案に係る調整、調査活動の円滑化。
- ③幅広い相談受付の時間帯と方法

平日 10 時～18 時以外の時間帯での限界

④子どもの人権オンブズパーソン制度の認知度の向上と利用の促進

市内保育園・幼稚園・小中学校・高校を通してのリーフレットや電話カードの配布により認知度は8割，相談・調整回数は年間600回から900回，年間利用ケースは70人台～130人台で，その内訳は子ども57%，保護者23.6%，教職5%，行政職9.3%，市民5.1%となっている。近年の傾向はいじめが減少し，家庭生活・家族関係が増加を呈している。

5 所見

子どもの人権オンブズパーソン制度を全国に先駆けて条例化するため，教育委員会で検討してきたこと，当初の条例案に対し，議会で「教育委員会に置く」を「市長の附属機関とする」に修正した経緯，子どもの声を聴き，寄り添った相談と関係機関への調整，調査，**それらの活動から制度改善を第三者機関とし**



て常設してきた実践を学ぶことができた。本市においても，いじめ，自殺など子どもを取り巻く人権侵害は看過できない状況にあることから，同様の条例制定が急務と考える。

○「ポケットカルテ」及び地域共通診察券「すこやか安心カード」について【独立行政法人国立病院機構京都医療センター】

1 事業の背景と経緯について

京都医療センターの医師であり医療情報部長の北岡氏は，平成7年1月17日に起きた阪神・淡路大震災を経験した。その復興の中で，医療機関の壊滅や火災による紙カルテの消失や焼失を経験し，「自らのデータは自ら守る」ことの重要性和，大規模災害時などを想定したセーフティネットの必要性を痛感した。この経験から，「患者中心の医療」を実現すべく構築したものが個人向け健康・

医療・福祉・介護履歴情報管理サービス「ポケットカルテ」である。

ポケットカルテは北岡氏が考案・開発し、特定非営利法人日本サスティナブル・コミュニティ・センターが運営主体となって、広く日本全国に無償でサービス提供をしている。

昨今の医療の高度化や患者ニーズの個別化、多様化により、医療機関への負担が増加しているにもかかわらず、全国各地で医療機関の減少が続いている。

また、地域には病院・診療所・保険調剤薬局など多数の医療機関が存在するが、その設立母体は民間や公立などさまざまであり、地域住民の医療履歴は個々の医療機関ごとに個別管理されている。このため、普段はかかりつけ医に受診する地域住民が、総合病院で専門医を受診することになった場合、既往歴や家族歴・アレルギー情報などの「予診・問診情報」の連携が不十分な事態が多々見受けられ、診療での説明や検査・投薬が重複したり、飲み合わせの問題や費用や時間の無駄などがあつた。

これらの課題を解決する仕組みづくりの中でポケットカルテは生まれてきた。

2 事業の概要

(1) 事業の柱について

本事業には2つの大きな柱がある。

①ポケットカルテ

ポケットカルテは個人向け健康・医療・福祉・介護情報履歴管理サービスで、自分自身の「健診履歴や受診履歴」などを生涯にわたり無料で管理できる。

病院や診療所、調剤薬局から地域住民のポケットカルテへ医療履歴情報を送信し、履歴情報の所有者は地域住民自身であるという原則のもと、地域住民は自身の履歴情報を自ら管理し、普段の生活の中や、緊急・災害発生時など必要なときに利活用できる。

現在の登録者数は48,000人（2015年10月1日現在）

②地域共通診察券「すこやか安心カード」

地域共通診察券「すこやか安心カード」は、受診歴のある対応医療機関の医療機関番号と、その医療機関における自分の患者番号をそれぞれ30医療機関分まで登録可能なICカードである。カード1枚で、自分の患者番号登録済の医療機関を、個々の医療機関が発行している診察券なしで受診できる。

(2) 他の診療情報共有と異なる点について

医療機関同士の診療情報共有を行うタイプと比べ、以下の点で唯一無二である。

①自己情報コントロール権を満たす唯一の生涯カルテ

- ②データは全て、実在する個人の生涯履歴で、医療行為を受けた結果、良くなったのかどうかといった介入効果などの判定が可能
- ③今後ポケットカルテの利用者数が100万人レベルになると、医療の質向上のための純粋な医学研究のみならず、医療費の適正化や、医療従事者、医療機器、医療機関など健康寿命延伸に必須な医療資源の適正配置・育成施策にもポケットカルテに蓄えられた情報＝ビッグデータの解析などによる新たなエビデンスを提供できる可能性がある。
- ④医療環境が過疎な地方でもよりの確な遠隔医療などを受けやすい。

(3) 費用負担について

事業の利用者である地域住民は無償で利用可能だが、対応する医療機関や団体は下記のメリットの対価として、わずかずつ費用を負担している。医療機関や団体にとっては一から情報システムを構築・運用しなくともポケットカルテを活用することで必要なツールを限られた予算内で調達可能となる。

- ・医療機関：患者との情報連携として利用，地域医療連携として利用
- ・医学系学会研究機関：臨床研究の情報基盤として利用
- ・地方公共団体：住民サービスの向上
- ・ベンダー：自社のサービスや機器と連携し商品の付加価値向上

(4) 事業実施への工夫点

利用者調査の中で「デジタルデータがもらえない医療機関やドラッグストアのデータを手入力しなければならず面倒」という意見があった。そこで、領収書にQRコードを印刷し、利用者が携帯電話などで読み取ることでデータ入力できる仕組みを考案した。

さらに、医療機関の領収書やヘルスケア関連の支出に関する領収書をデジタル化し、それを読み取ることで世帯全員の医療費の領収書を簡単に収集・管理できるサービスを考案した。これにより利用者が医療費控除の手続きがしやすくなるというインセンティブを構築した。

3 今後の展開と課題について

保険医療費のみならず、保険外医療費も含めた自身のヘルスケア関連支出をポケットカルテで時系列に一元管理することが可能となり、ポケットカルテに収集された個々の住民の履歴情報は当該個人にとって自らの生活史といえる。

これにより、現在の医療経済施策立案において基盤となっている国民医療費だけでなく、医療機関を受診する以前のいわゆる「未病」時点で購入される一般用医薬品（市販薬）の使用状況や、「未病」に至らないよう、フィットネスクラブで運動したり、サプリメントや特定保健用食品、漢方薬等を健康維持のために服用している状況までデータ蓄積できることを意味している。

また、ポケットカルテに集積された自分自身の健康・医療・福祉・介護履歴情報により、生涯にわたって健康を維持、増進するために支出している費用の総和も可視化できる。

この個々の住民単位の「健康維持のためにかかる総支出」と日本国民全体の「健康費の総和」の最適化を行うことで、個々の住民の生活の質向上と、医療経済施策の最適化という全体最適化基盤を構築することも可能となり、国民医療費や介護給付費の最適化につなげられる。

一方、課題としては現時点での登録者数では、解析結果は日本国民全体を反映しているとは言い難い。そのため、利用者数の拡大が最大の課題であり、母集団を 100 万人規模にするために全国のケーブルテレビ局に広くポケットカルテが利用できるように協力要請をするなど利用者拡大の取り組みを進めている。



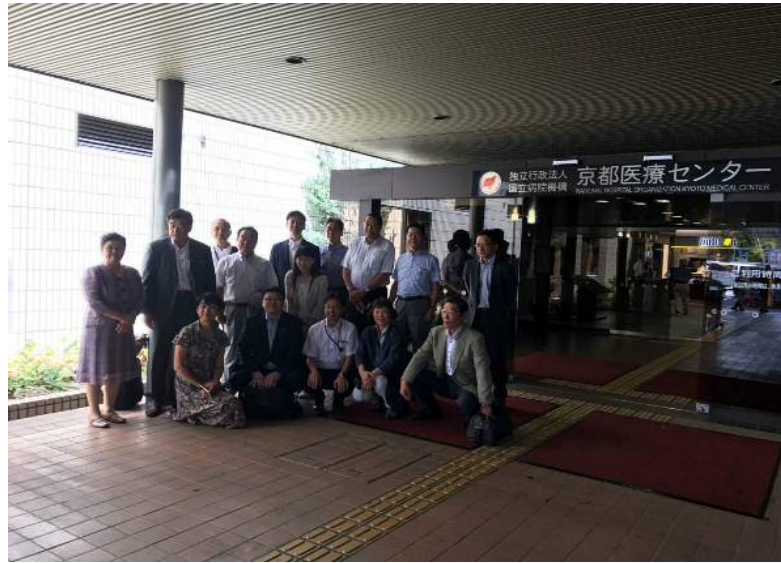
4 所見

厚生労働省統計「平成 27 年度医療費の動向」によれば、国民医療費は 41 兆 5,000 億円で、前年度に比べ 1 兆 5,000 億円、3.8%の増加となっている。厚生労働省はその最適化、ともすれば削減とも言われる取り組みのために、平成 12 年度より介護保険制度を施行し、入院患者を早期退院や在宅看護・介護へと誘導しているが、急速な高齢化に伴って、介護や高齢者福祉にかかる費用は高騰している。

今回視察をしたポケットカルテは、換言すれば地域住民が自ら自身の医療データを情報銀行に預ける事とも言える。個人で情報を預ける事が、個々の住民にとっては最良最適な医療を実現することに使え、国にとっては医療の質を向上しつつ、国民総医療費を適正化し、国民皆保険を維持することに大きく寄与することにつながる事ができる、非常に有効な手段である。

また、ポケットカルテは、総務省が平成 28 年 12 月に公表した「地域 I o T 実装推進ロードマップ」に先進事例として掲載されており、公共政策として活用をされている。本市においても国の補助を活用すれば導入ハードルも下がるが、最も大事なことは医療機関や医師が導入してくれるかであり、関係者が足並み

をそろえられるかである。そのためには医師会との関係がうまく構築できるかが鍵であると北岡氏も述べられていた。協議会を設置するなどシステム導入のために何が必要で、どのように行っていくべきなのか等議論の場がまず必要である。いずれにしても医療・介護分野へのIoT推進は取り組むべき課題である。



○「子ども条例」について【豊田市】

「豊田市子ども条例」は、子どもの権利を保障し、社会全体で子どもの育ちを支え合う仕組みを定めることにより、子どもが幸せに暮らすことのできるまちを実現することを目的として、平成19年9月に制定された。

1 子ども条例とは

「子ども条例」とは、次世代を担うすべての子どもが幸せに暮らせる地域社会を実現するため、子どもの権利を保障し子どもの最善の利益を図ることの重要性や共に社会を作る一員としての子どもの意見の尊重などについて規定するとともに、子ども施策の推進に関する地方自治体の基本方針を定めることを目的とした条例。

2 子どもの権利とは

1989（平成元）年に国連が採択した「子どもの権利条約」には、子どもが自分の意見を自分で表明できるひとりの人格であることや、自分に関する意思決定に参加する権利を持っていることを認めた重要なものであり、今日において子どもの権利を考える際の世界共通の基盤となっている。

3 豊田市子どもの権利擁護委員制度を設置

子どもの権利擁護委員制度は、子どもの侵害された権利の救済を図るととも

に、子ども自身が失った本来の自分を回復するためのしくみ。

本制度は、子どもが身近に感じている権利侵害の悩みや救済に対して、「子どもの権利擁護委員」が、子どもを取り巻くあらゆる関係者の連携、協力の中で、「子どもの最善の利益」を確保するために、現行制度の改善や子どもの権利保障に向けての解決を子どもとともに図っていく制度。

4 とよた子どもの権利相談室の設置

子どもの権利擁護委員への相談窓口として、とよた子どもの権利相談室が設置されている。電話や面談で相談に対応している。子どもスマイルダイヤル（フリーダイヤル）に電話をかけると、子どもの権利相談員が電話に出る。相談室では、擁護委員と相談員が協力して、嫌な思いをしたり、苦しんだり悩んだりしている子どもの気持ちや考えを受け止め、子どもと一緒に解決を目指している。

(1) 平成 28 年度の相談の状況

平成 28 年度に受け付けた新規の相談案件は 114 件で、平成 27 年度と比較すると 39 件減少している。子ども本人から直接相談があったのは、39 件で全体の 34%、親からは 54 件で全体の 47%だった。結果的に 1 回の電話や面談で終わる相談もあるが、何回か電話相談を重ねる案件や、必要に応じて面談をする案件もある。また、学校や関係機関への聞き取り等も合わせて延べ回数としている。相談の延べ回数は 932 回だった。平成 27 年度と比較すると、25%ほど減少している。平成 28 年度は相談者からの申立案件、擁護委員の判断で調査を開始する発意案件ともになく、情報収集のため関係機関へ調査・調整を行った案件は 19 件だった。なお、短時間であっても相談者と会話しただけのものは相談案件として扱っているが、性別や学齢、主訴が不明になっている場合がある。また、電話をとっても相手が無言のまま切れるものがあり、こうした無言電話は相談件数として扱っていない。

(2) 相談の特徴と傾向

平成 27 年度と比較して新規件数は 153 件から 114 件に、延べ回数は、1,226 回から 932 回とともに減少している。相談者が子どもの場合は、小学生高学年が 14 件と多くなっている。特に、小学生高学年女子（10 件）や小学生低学年の女子（6 件）からの相談が多く、高校生からの相談は 2 件だった。小・中学生に比べると明らかに少なく、高校生に対する啓発活動が課題と言える。

子どもからの相談では「いじめ」も含むと「交友関係の悩み」が 50%近くあった。分類上は「いじめ」に含まれなくても背景には「いじめ」が存在する場合もあるため、実際の割合はさらに高いことも予想される。また、「不登校」や「教職員等の暴力、暴言や威嚇」については当事者である子どもからの相談

が少なく、子どもが声を上げにくい状況だと考えられる。そのような子どもたちの声をどのように拾っていくのかが、今後の課題である。

親等からの相談も含め対象となる子どもは、小・中学生が大半を占めている。小学生低学年（30件）、と小学生高学年（30件）、中学生（25件）とともに平均的に相談があった。大人からの相談では「交友関係の悩み」や「子育ての悩み」「家族関係の悩み」が多い。どの年齢の場合も、その経過の中で子どもとつながるように働きかけていく。

1回の電話で終わる相談が半数以上だが、繰り返し電話で相談を受けたり、面談して話を聴いたり、必要があれば学校や関係機関に出向いて話を聴いたりすることもある。相談を継続する中で初回相談の主訴とは別の問題が見えてくることも多く、継続して相談することにより子どもをとりまく状況を理解し支援の方向性が明確になっていく。いじめや交友関係、教職員等の指導上の問題の場合など学校が関係することについては、学校での聞き取りや協力をお願いするために、継続回数が多くなる。情報収集のための調査や、申立、発意での調査、調整についても統計上は継続相談になっている。

新規の相談では金曜日が31件と多く、土・日曜日は少なくなっている。月曜日は基本的には電話相談の受付はしないが、相談者への電話や予約による面談を行ったり関係機関等への調査、調整等を行っている。時間帯については、大人からの相談は子どもが学校から帰ってくる前の時間（12時から15時）が多く、子どもからの相談は帰宅から夕食前まで（15時から18時）が多くなっている。相談の所要時間は、子どもの場合は30分以内がほとんどで、大人の場合もおおむね1時間以内で終了している。初回相談は電話がほとんどだが、直接来室し面談したものが6件あった。メールでの相談受付は、相談者が特定できないものを除くと、平成28年度は5件あり、その内の3件が電話や面談による相談につながった。

（3）広報・啓蒙活動

相談室は、仕事の一つとして、「条例の普及及び子どもの権利の啓発に関すること」が定められている。（豊田市子ども規則第15条第2項（4））条例や子どもの権利を知ってもらうことはもちろんのこと、相談室のことを知ってもらうためにさまざまな広報・啓蒙活動を行っている。

①子どもへの広報・啓蒙活動

I カード・リーフレットの配布

相談室のことをより多くの子どもたちに知ってもらえるように、小・中学校の学年別、高校生に解りやすい内容を色別して全児童・生徒対象に配布した。

II 「権利学習プログラム」への参加

小・中学校で行われている権利学習プログラムは、豊田市子ども条例と子どもの権利について学習するもの。子どもの権利相談室が参加する場合は、擁護委員制度や相談室について子どもたちと直接話をする貴重な機会となっている。平成 28 年度 から、擁護委員による講演や擁護委員、相談員による授業を 2 コマから 1 コマで実施できるように子どもの権利学習ノートが改訂された。

Ⅲ「子どもにやさしいまちづくりシンポジウム 2016」

子どもたちに相談室の活動内容を知ってもらえるように「子どもにやさしいまちづくりシンポジウム 2016」にて、“知っているかな？「豊田市子ども条例」”というテーマで擁護委員がミニ学習会を行った。たくさん子どもや保護者の方々に豊田市子ども条例について知ってもらう貴重な機会になり、相談室の啓発活動にも繋がった。

Ⅳ相談室だより

小学校低学年向け「すまいる」と、小学校高学年、中学生向け「Smile」を、市内各小・中学校に 6 月、10 月、2 月の年 3 回配布した。相談室からのお知らせのほかに、擁護委員から子どもたちへのメッセージなどを掲載している。毎号掲載されるクイズ（答えは、子どもの権利に関する言葉）が、子どもたちには好評なよう。また、平成 28 年度 10 月号からは、子どもたちが権利を身近に感じられるように、権利にかかわる絵本の紹介をしている。

②市民、大人への広報・啓発活動

I 擁護委員だより

先生や子どもにかかわる方への啓発活動として、擁護委員だよりを市内小・中学校、子ども園、幼稚園の教職員、放課後児童クラブ支援員、人権擁護委員等に配布した。

Ⅱ 広報等への掲載

広報とよたの各月 1 日号の相談窓口欄と豊田市くらしの便利帳、豊田市家庭教育手帳（親ノート）に、子どもに関する相談機関として掲載されている。

Ⅲ ホームページへの掲載

ホームページに相談室の説明や相談室からのお知らせ、擁護委員の紹介、擁護委員の写真を載せている。また相談室便りのバックナンバーも見るができる。活動報告会などのトピックスは、お知らせページに掲載し、随時更新している。

5 所見

「子ども条例」を平成 19 年 9 月に制定した豊田市は日本全国でも先進的だと

認識した。「子ども条例」制定にともない「豊田市子どもの権利擁護委員制度」を立ち上げ「とよた子どもの権利相談室」を設置した結果、児童虐待やいじめ問題等が明るみに出た。その一つひとつの問題を根気よく解決していった結果、相談件数の減少につながってきたと報告されていた。今本市では、いじめ問題も減少傾向ではあるが、根絶までには至っていない現状で、今後の児童問題の推移を見て「子ども条例」の制定を検討すべきだと思った。

