

「子どもを守る条例」の審議に係る最終報告書

1. 背景

枚方市では、国のエンゼルプラン（子育て支援のための総合計画（平成7年））に基づき、平成10年に、「枚方市子ども育成計画」を、その後、5期にわたる発展的改定を重ね、令和2年3月には「第2期枚方市子ども・子育て支援事業計画」を策定し、子ども・子育て支援施策に関する様々な施策を展開している。

しかし、近年の子どもと子育て家庭を取り巻く環境は、少子化・核家族化など、急激な社会変化の中で、人々の価値観が多様化する一方、家庭と地域とのつながりの希薄化が進行し、間違いなく子どもが抱える課題は、複雑多様化・深刻化している。

基礎自治体として、今一度、原点に立ち返り、子どもとその家庭に一番身近な行政であるという認識を強く持ち、直接、子どもや子育て家庭に、適切な福祉を、的確に届ける責任を深く自覚しなければならない。

これからの子ども・子育て支援は、いわゆる平均的な画一的な支援施策を超え、さらに子ども一人ひとりのケースに寄り添った、よりきめ細やかな支援施策の推進が求められている。

全国的には、依然として幼い尊い命が奪われる虐待事件が起きており、子どもが加害者になる事件も数多く報道されている。枚方市においても決して例外ではなく、子どもや子育て家庭に寄り添い、的確に必要な支援を届ける「子ども家庭総合支援」の強化は急務となっている。

これらへの対応、未然防止において、従来の支援施策が効果的で、的確なのか、幅広く検証することが必要であるとの考えの下、令和元年11月に庁内に「子どもを守るプロジェクトチーム」を設置し、検証を進め、令和2年4月に子どもに関するソーシャルワークの拠点として、「子どもの育ち見守りセンター」を再編し、取り組みを進めてきた。

検討にあたっては、支援施策を一層推進するため、「(仮称) 子どもを守る条例」を制定することとしており、今般、子ども・子育て支援に関する広範な意見を参考にすべく、令和2年6月に「枚方市社会福祉審議会子ども・子育て専門分科会」に条例制定について諮問がなされたところである。

2. 諮問内容

近年、子どもの貧困、いじめ、虐待、ひきこもり、不登校など、さまざまな子どもの課題が深刻化しており、全国的にも、子どもの生命や心身の発達に重大な影響を及ぼす事案が多数報告されています。さらには、少子化や核家族化、家庭と地域とのつながりの希薄化など、子どもや家庭を取り巻く環境が大きく変化している中で、より一層、行政、保護者、地域、関係機関など、さまざまな主体が連携し、社会全体で子どもの成長を支えていくことが強く求められています。

このような現状を踏まえ、本市では、子どもの人権を尊重することを基本に、すべて

の子どもが健やかに育つ社会を実現するため、「(仮称) 子どもを守る条例」を制定し、子どもの成長を地域社会全体で支えるとともに、子どもに関する各計画等に基づき、本市の現状に即した実効性のある支援策を総合的に推進していきます。

つきましては、本条例の制定について、子ども・子育て支援に関する分野をはじめとした貴審議会の広範なご意見をいただきたく、諮問します。

3. 審議会の審議状況等

○第1回審議会 令和2年6月11日

- ・会長の選出および副会長の指名について
- ・「(仮称) 子どもを守る条例」の制定について諮問
- ・会議の運営について
- (案件1) 「(仮称) 子どもを守る条例」制定の基本的な考え方について
- (案件2) 「(仮称) 子どもを守る条例」制定のスケジュールについて

○第2回審議会 令和2年8月6日

- (案件1) 「(仮称) 子どもを守る条例」の骨子案について
- (案件2) 「(仮称) 子どもを守る条例」制定に係る市民意見聴取について

○市民意見聴取の実施 令和2年9月～10月

○第3回審議会 令和2年11月6日

- (案件1) 「(仮称) 子どもを守る条例」に関する市民意見聴取結果について
- (案件2) 「(仮称) 子どもを守る条例」の素案について

○第4回審議会 令和2年12月7日

- (案件) (仮称) 子どもを守る条例(案)について

4. 条例の必要性

すべての子どもは、かけがえのない存在であり、性別、国籍、障害の有無、家庭の形態等を問わず、人としての尊厳を生まれながらに有している。子どもの尊厳を守り、健やかな成長を支えることは、社会を構成する大人全体の責務である。

そうした理念の下、枚方市では、「子ども・子育て支援事業計画」(法定計画)の改定を重ね、子ども・子育て支援施策を推進してきたところであり、今何故、条例化が必要か。審議会においては、理念や方針に大きな変更がないのであれば、事業計画を改定すればいいのではないかとの議論があった。

しかし、市の支援施策の基本姿勢や方針を広く市民に示すとともに、社会総がかり

で取り組む仕組みを一層整備し、さらには効果的に運用するためには、条例による法的な整備が特に求められるところであり、ここに、これまでの基本理念を踏襲しつつも、「(仮称) 子どもを守る条例」を制定し、あらためて子ども・子育て支援施策の基本姿勢や方針を広く市民に示すものとする。

5. 条例の目的

子ども・子育て支援ニーズがますます多様化する中、子ども・子育て支援に関し、基本理念を定め、市の責務並びに保護者、地域住民、学校園等及び事業者の役割を明らかにするとともに、子どもを守る仕組み及び子ども・子育て支援に関する施策の基本事項を定めることにより、「一人ひとりの子どもが笑顔で健やかに成長できるまち枚方」の実現に資することを目的とする。

6. 基本理念

目的の実現に向け、子どもの生きる力と個性を育み、子どもを安心して生み育てることのできるまちづくりを進めるとともに、医療・保健・福祉・教育など各分野の一層の連携の下、一人ひとりの子どもをひとりの人間として、子どもが持つ権利や自由を尊重し、子どもの最善の利益を第一に考慮して支援を推進する。

この基本理念については、15年前に策定した「新子ども育成計画」から子どもへの私たちの在り方、ぶれない理念として位置付けてきたものであり、条例における基本理念においても踏襲するものとする。

(1) 子どもの権利

「一人ひとりの子どもの最善の利益を第一に考慮すること。」

児童虐待、いじめなどの問題、また、子どもの生活や成長にさまざまな影響を及ぼす子どもの貧困問題など、子どもを取り巻く課題が深刻化する中で、子どもを保護の対象としてのみとらえるのではなく、子ども一人ひとりを権利の主体としてその人権を尊重し、子どもの生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利などを定めた「児童の権利に関する条約」の趣旨を踏まえて、具体化を図っていく必要がある。

子どもの人権を尊重し、子どもの最善の利益を第一に考慮することを、すべての子ども・子育て支援策の基本として施策を推進する。

(第2期枚方市子ども・子育て支援事業計画より)

(2) 子育て支援

「一人ひとりの子どもが主体的に生きる力を育むこと。」

少子化により、子どもの数や家庭における兄弟姉妹の数が減少し、異年齢のなかで育つ機会も減少しているなど、子どもの育ちをめぐる環境も大きく変化し、子どもの自主性や社会性が育まれにくくなっている。

子育てについての第一義的な責任は保護者が有するという基本認識を前提としつつ、子どもの特性に応じて、調和のとれた一人の人間として、将来にむけ自己を確立するために、自ら判断する力や、豊かな人間性、健康と体力を備えた生きる力、個性や創造性を発揮する力を、家庭、行政、学校園、地域、事業者が相互に連携・協力し、社会全体で育む環境づくりを推進する。

(第2期枚方市子ども・子育て支援事業計画より)

(3) 子育て支援

「一人ひとりの子どもに寄り添い家庭を丸ごと応援すること。」

核家族化、人間関係の希薄化といった社会状況の変化に伴い、家庭の子育て力や地域の子育て機能が低下しており、保護者の子育てに伴う負担や不安、孤立感が高まっている。また、近年の厳しい社会経済状況の影響から共働き家庭の増加や就労形態が多様化している。

多様な家庭形態に配慮しつつ保護者の気持ちを理解し、親の育ちや子育てに喜びを感じることができるよう取り組みを進める。また、医療・保健・福祉などさまざまな分野の関係者がそれぞれの役割を果たすとともに、相互に連携・協力し、出産から子育てまで、仕事の両立支援ができるよう、子ども・子育て支援サービスの安定的な提供を行うなど、子どもを安心して生み育てることができる環境づくりを推進する。

(第2期枚方市子ども・子育て支援事業計画より)

7. 基本方針

条例の必要性や設置目的を議論する中で、設置目的が分かりづらい、また、誰が中心となってこの条例を推進していくのかが分からないといった議論があった。

市は、条例設置の目的として、市の子ども・子育て支援施策の基本姿勢や各主体の役割を広く市民に示すとともに、社会総がかりで取り組む仕組みを一層整備し、さらには効果的に運用するためとしているが、子どもを誰一人取り残さない、一人ひとりの子どもに寄り添った仕組みを構築するために、今ある課題を直視し、市がリーダーシップをとっていくという、決意表明を込めた基本方針を追加することとする。

また、関係団体からは、子どもに関する情報について、個人情報取り扱いに課題があり、複数機関による連携が難しいことがある、子どもに関わる機関が変わると情報が伝達されない、各機関によって子どもとの関わり方や支援の在り方に温度差があるとい

う意見が多く、このような意見も踏まえ、共通の方針による理解のもとで子ども・子育て支援施策を推進していくために、以下のとおり基本方針をまとめることとする。

枚方市の子ども・子育て支援施策は、いわゆる平均的な支援施策の枠を超えて、よりきめ細やかな支援施策を推進することが必要であり、そのためには、行政内部の連携促進に加え、地域総がかりの支援をさらに推進しなければならない。

このような子ども・子育て支援施策を推進するためには、①医療・保健・福祉・教育の各分野が総合的に支える仕組みであること、②子どもの誕生から18歳まで切れ目なく継続的に支える仕組みであること、③国・府・市・地域住民・学校園等・家庭という社会が総がかりで重層的に支える仕組みであることが必要である。

こうした総合的・継続的・重層的な支援体制の構築とその効果的な運用を実現する。

<総合性>

行政内部においては、従来からの医療・保健・福祉・教育等の分野の縦割り行政の弊害を克服できている状況になく、さらなる総合的支援の推進を図る。

<継続性>

乳幼児期、学齢期、青年期等の子どもの年代によって施策や担当部署が違い、ひとりの人間として育ち成長するという観点からの施策の継続性が確保しづらくなっており、成育歴の把握など、継続的支援の推進を図る。

<重層性>

子どもを支える取り組みは、行政だけでなく、家庭・学校園等・地域住民、事業者など、社会総がかりで取り組むものであり、さらなる地域ネットワークの強化に取り組み、重層的支援の推進を図る。

また、この条例の設置目的は、（仮称）子ども見守りシステムを運用させるためなのかという議論、あるいは、子どもの権利、利益を守るために予防的支援、各機関との連携をするために必要な情報を活用するのは当然という議論もあった。

関係団体からの意見の中には、一人の子どもについて切れ目のない、継続した支援が必要であり、また、課題のある家庭こそ早期の支援につなげるべきであり、そのための仕組みづくりが必要であるといった意見も複数あった。

これらの議論を踏まえ、基本方針の2点目として、総合的・継続的・重層的な支援を行うために、子どもとその家庭の情報を集約・活用し、課題の早期対応、予防的支援の充実を図ることを盛り込むこととする。

8. 多様な主体の役割

子どもは、様々な体験の中で豊かな人間性を育み、経験を積み重ねる中で、社会的自立を果たす。次代を支える担い手である子どもが心身ともに健やかに生まれ育ち、社会的に自立した若者に成長できるよう、その育ちを見守り支えることを基本として、関係団体の意見や子どもアンケートの結果、ワークショップでの意見を踏まえ、市、保護者、地域住民、学校園等、事業者それぞれに、その特性に応じた役割を定める。

<市の責務>

先ほどの基本方針とあわせて、社会総がかりで一人ひとりに寄り添ったきめ細やかな支援を行うために、市がしっかりとコーディネート役を果たし多様な主体との連携強化を図ることを明確化する。

あわせて、この条例の趣旨について市民全体の理解を深めるため、広報活動していくことを盛り込み、条例制定後においても条例の周知をたゆまず進めていく。

<共通の役割>

昭和22年に制定された児童福祉法の理念規定は、子どもが権利の主体であること、子どもの最善の利益が優先されること等が明確でなかったため、平成28年の改正児童福祉法において、子どもは適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立が図られること等を保障される権利を有することを総則の冒頭（第1条）に位置付け、その上で、国民、保護者、国、地方公共団体がそれぞれこれを支える形で、児童福祉が保障される旨が明確化された。

「子どもを守る」ことを趣旨とするこの条例の主体は大人（市、保護者、地域住民、学校園等、事業者）であるが、大人は常に子どもの安全・安心・快適の確保を念頭に置くことはもちろんのこと、子どもの最善の利益を優先して考慮すべきである。

また、関係団体からは、子どもの最善の利益を考慮して、子どもが主体的に生きる力を育むためには、自己肯定感を育むことや、自分の考えや意見を発信すること、社会のルールを守ること、多様な経験をすることが大切であるという意見が多くあった。一方、子どもアンケートでは、「みんなが笑顔で過ごすことができ、つらい思いをしないために、大切なこと・自分にできることは何ですか。」という質問に対して、「思いやりを持ち、人にやさしくすること」「人が傷つくことをしないこと」の回答が多くあり、また、ワークショップでは、子どもの主体性を育むために子ども自身にできることとして、他人の個性を尊重することや、困ったことがあれば相談することという意見があった。

これらを踏まえ、子どもの最善の利益を優先して考慮すべきこととして、以下のとおりまとめることとする。

子どもは、成長過程において人権が尊重されていることから、自分を大切にするとともに、人を大切にすることを理解し、人への配慮を重んじるようになり、それぞれの権利を調整する責任感を育む。大人は、子ども自身が次の観点を身につけながら、主体的に生きる力を育むことができるよう取り組まなければならない。

- (1) 自分の権利が尊重されるものであることを認識し、自分自身を大切にすることを育む。
- (2) 悩んだり困ったりしたときは、自分の思いを伝えたり相談したりする。
- (3) 社会の決まりを守りながら、他者の権利を尊重し、他者を大切にすることを育む。
- (4) 多様な経験を積み重ねていながら、社会的に自立していく主体性を持つ。

<保護者の役割>

子どもの健やかな成長に関し、第一義的な責任があること及び困ったときや悩んだときは一人で抱えまないことが大切であり、周囲に必要な協力を求めることができることを認識し、子どもの年齢及び成長に応じた養育を行い、子どもが安心して生活することができる家庭環境づくりや子どもの生きる力を育むとともに、子どもが生きる力を育むことができるよう、その育ちを支えること。

<地域住民の役割>

地域社会が子どもの豊かな人間性及び社会性を育む場であること並びに地域社会に家庭における子育てを補完する機能があることを認識し、子どもが安全に生活できる地域づくりを行うとともに、子どもの生きる力を育むことができるよう、地域活動や交流の機会づくりを促進し、あらゆる場面で子どもやその保護者をはじめ子育て家庭を支えること。

<学校園等の役割>

子どもの健やかな成長にとって重要な役割を果たすことを認識し、子どもが主体的に学び、生きる力を育むことができるよう、子どもの年齢及び及び成長に応じ、その育ちを支えるとともに、子どもの安全の確保や、支援を必要とする子どもに早期に気付き、必要な支援を行うこと。

<事業者の役割>

社会的な影響力及び責任があることを認識し、子どもが安全に生活することができる地域づくりや子どもの育ちに関する活動に協力するとともに、雇用する従業員の仕事と子育ての両立支援など、子育て環境の整備等を通して子どもの育ちや子育てを支えること。

9. 子どもを守る体制づくり

子どもやその家庭が抱える社会的課題にかかる相談対応件数は、一貫して増加しているほか、痛ましい事件も後を絶たない深刻な状況となっている。このような状況を踏まえ、市としても対応に当たって必要となる情報を速やかに把握することや、関係部局間における情報共有を徹底し、適切な支援につなげていくことが何より重要となる。

子どもの最善の利益を尊重し、市として子どもの福祉に関する支援を適切に届ける目的に限定して、活用する「(仮称) 子ども見守りシステム」を市内に構築し、総合的・継続的・重層的な子ども支援の構築とその効果的な運用を実現する。

また、そうした体制の下、有効に個人データを活用し、理念に基づきそれぞれの施策の充実を図ることとする。以下、関係団体からの意見や子どもアンケートの回答、ワークショップでの意見も踏まえ、それぞれの基本理念に応じた体制づくりとして条例に盛り込む内容及び必要な機能の一例を記すこととする。

<基本理念1> 子どもの権利

関係団体からは、「子どもの最善の利益を第一に考慮するための必要なこと」として、子どもの思いに寄り添うことや、子どもが自分の意見を伝えることができる環境づくりに関する意見が多く、そのために、子どもの思いを聞くことや、意見を言える場の創出、それぞれの子どもの年齢や個性にあった関わり方をすることが大切であるという意見が多かった。また、保護者や、周りの大人への支援・啓発も必要であるという意見が多かった。

子どもアンケートでは、「困ったときや悩んだときに一緒に考えてくれる大人の人がいれば、いてほしいと思いますか。」という質問に対して、「思う」「まあまあ思う」と回答した子どもの割合が多かった。また、「困ったときや悩んだときに、どこかに相談するとしたら、どの方法が利用しやすいですか。」という質問に対して、「LINEなどのSNS」と回答した子どもの割合が多かった。

ワークショップでは、子どもの健やかな成長のために必要なこととして、相談窓口の充実や、相談しやすい場所をつくることという意見があった。

[条例に盛り込む内容]

・相談体制等の充実

市は、子どもの最善の利益を尊重するため、子どもからの相談はもとより、広く子どもに関する相談について、安心して相談をすることができる相談窓口の設置その他の相談体制の充実を図るものとする。

[必要な機能の一例]

(1) 多様な相談チャネル

- ・子どもや保護者の悩みをいち早くキャッチするため、訪問や電話よりア

クセスのしやすい相談ツールの活用を検証する。

(2) 相談体制の充実

- ・子どもが言いたいことや相談できる環境づくり、子どもの声なき声を聞き取り、キャッチする人材育成、必要な支援につないでいくための機関連携
- ・人権教育の促進と相談制度の周知
- ・国の子どもの権利擁護の取り組みを注視し適切に対応

<基本理念2> 子育て支援

関係団体からは、幼少期から、大切にされることや、ほめられることにより、自己肯定感を育むことが必要であるという意見が多かった。そのためには、職業体験など多様な経験をすること、地域活動等により他の子どもと交流すること、また、そのような経験から協調性を育むこと、社会のルールを理解すること、自分で考え行動し決めること、自分の考えや意見を発信することが必要であるという意見が多かった。

一方で、子どもアンケートでは、「みんなが笑顔で過ごすことができ、つらい思いをしないために、大切なこと・自分にできることは何ですか。」という質問に対して、「自分の意見や考えをきちんと言うこと」と回答した子どもの割合は少なく、特に、「自分自身を大切にしていると思いますか。」という質問に対して、「あまり思わない」「思わない」と回答した子どもの中で、「自分の意見や考えをきちんと言うこと」と回答した子どもの割合は特に少なかった。

ワークショップでは、子どもの健やかな成長のために必要なこととして、自分の意見や考えを言える機会をつくることという意見があった。

[条例に盛り込む内容]

・子どもの社会参加等の推進

市は、子どもの生きる力を育み、社会的自立を促すため、他の子ども等との交流及び子どもの社会参加や意見表明を促進するための機会及び仕組みの整備の推進その他の必要な措置を講ずるものとする。

[必要な機能の一例]

(1) 社会参加の促進

- ・子どもが実際の社会に関わりながら、社会への関心や具体的な行動につなげていくことは、自己肯定感の向上や社会的自立などに欠かせない営みであることを認識し、その機会の創出を図る。

(2) 意見表明の促進

- ・積極的に子どもが意見表明できるよう、また、一人ひとりの子どもの意見が尊重されるよう、意見しやすい方法・場の創出を図る。

＜基本理念3＞ 子育て支援

関係団体からは、保護者が地域との連携や関わりを持つこと、地域活動を活性化すること、そのために日ごろからの声かけや、地域で子どもを育てるという意識を持つことが大切であるという意見が多かった。また、保護者自身がしんどくならないために、子育ては市や周りに頼ったり相談していいんだという環境をつくることや相談支援機関の周知・情報提供、人材育成が必要であるという意見が多かった。

ワークショップでは、子どもの健やかな成長のために必要なこととして、保護者へのケアや、地域で家庭を支援していくことが必要であるという意見があった。

[条例に盛り込む内容]

・子育て支援の推進

市は、妊娠、出産から子育て期までの切れ目のない支援を推進するため、相談・支援体制の充実、地域における子育て家庭の相互の交流の場の提供その他の必要な施策を講ずるものとする。

[必要な機能の一例]

(1) 切れ目のない支援

- ・妊娠、出産から子育て期までの切れ目のない支援を推進するため、訪問・相談、情報提供ほか、医療対策、保育等各種施策を推進する。

(2) 子育てを支える地域、居場所づくり

- ・子どもが生まれ、育つ場としての地域がその機能を十分に果たせるよう、次世代を育む場としての地域再生に向けて取り組む。
- ・子どもやその保護者の居場所づくりはもちろん、参加や交流も生み出すなど、それを支える人材の確保・養成を促進する。

10. 子どもを守る施策の推進

市は、理念を実現していくため、基本方針の下、次世代育成支援対策推進法の市町村行動計画（第2期枚方市子ども・子育て支援事業計画）を基幹計画に位置付けるとともに、地域の多様な関係機関、社会資源と連携して、子ども・子育て支援施策を総合的かつ計画的に推進する。

計画の進行管理にあたっては、「枚方市子ども・子育て支援事業計画推進委員会」で庁内横断的に審議するとともに、関係機関などで構成する第三者機関である「枚方市社会福祉審議会子ども・子育て専門分科会」にて審議・評価し、市民ニーズの変化や国の動向など社会状況の変化に柔軟かつ速やかに対応できるよう、計画の改定を図る。

11. おわりに

子ども・子育て支援施策については、これまで次世代育成支援対策推進法などにより、総合的に進めることを基本としてきたが、これまではいわゆる平均的で画一的な子育て支援施策の色合いがあったことは否めず、今後はさらに、子ども一人ひとりのケースに寄り添った、よりきめ細やかな支援施策の推進が求められている。

時代は、誰一人取り残さないSDGsの理念の下、Society 5.0社会の実現に向け進んでおり、AIやIoTなど、最新テクノロジーの活用により、少子高齢化、地域間格差、貧富の差などの社会課題を解決し、一人ひとりが安全・安心・快適に暮らせる社会を目指すところである。

健康分野では、成育基本法が成立し、データヘルス時代の母子保健情報の利活用が進み、教育分野では、個別最適化された学習の提供がスタートしようとしている。福祉分野においても、個人データの活用は欠くことのできない要件であり、さらに丁寧な支援を届ける改革・仕組みづくりが求められているところである。

子ども・子育て支援施策にも、例外なく通ずるもので、イノベーションから新たな価値を生み出し、子どもやその家庭が質の高い生活を送ることができる人間中心の社会を目指す必要がある。

枚方市が、「(仮称)子どもを守る条例」の制定を機に、地域社会総がかりで、何より、子どもの最善の利益の実現のため、さらに踏み込んだ子ども・子育て支援施策を展開されることを期待する。