

## 文教厚生委員会 行政視察報告書

1. 視察地      1) 大分県別府市（10月2日）  
                  2)     "   大分市（10月3日）
2. 視察項目    1) 別府市   「障がい者計画」、「障がい者福祉計画」  
                  「別府市障害のある人もない人も安心して安全  
                  に暮らせる条例の制定について」  
                  2) 大分市   議員発議による「子ども条例」の制定

### 3. 視察結果報告（別府市議会）

（応対者） 障害福祉課長 岩尾 邦雄  
                  管理係           吉村 昌子           支援係 水口 雅之  
                  議会事務局長 檜垣 伸晶

#### （3-1）視察地概要：

別府市は、九州の北東部、瀬戸内海に面した大分県の東海岸のほぼ中央に位置し、阿蘇くじゅう国立公園に属する由布・鶴見岳の麓で裾野をなだらかに別府湾へと広がる扇状地特有の地形により、緑豊かな山々や高原と波静かな別府湾に囲まれた美しい景観を誇り、大地から立ちのぼる「湯けむり」は親しまれている。

市内には、八つの温泉エリアが点在し、毎分8万7,000リットルを越える温泉は、日本一の湧出量と源泉数を誇る。市民生活はもとより観光、産業などにも幅広く活用され、古くから日本を代表する温泉地である。年間観光客数は1,100万人を超え、歴史と文化あふれる国際観光温泉文化都市である。

人口は、大分県内で大分市に次いで多く12万人を越えている。市内の大学では約4,000人の留学生が勉学に励んでおり、一般市民30人に対し1人の留学生が暮らす日本でも有数の異文化あふれる国際交流都市としても成長を続けている。

昭和48年に「身体障害者福祉モデル都市」、平成4年には「住みよい福祉のまちづくり」の指定を受け、障がいのある人のため、生活環境の改善等に取り組み、平成10年に第1期「別府市障がい者計画」、平成17年には第2期「別府市障がい者計画」を策定し、ライフステージのすべての段階において、障がいのある人もない人も快適に生活し、活動できる社会をめざすノーマライゼーションの理念のもと、各般にわたる障がい者施策の総

合的推進を図った。

国において、「障害者自立支援法」を抜本的に見直され、新たな「障害者総合支援法」の制定について検討が続けられるなど、障がい者施策の大きな転換期において、多岐にわたる施策を横断的に実効性のあるものとして推進するため、障がいのある人を特別な人と見ず、普通に快適な生活ができるように、そして共に生きることは当たり前であるノーマライゼーションの理念のもと、平成23年3月、新たな「別府市障がい者計画」を策定した。また、平成25年9月議会で「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」を制定し、平成26年4月に施行予定である。

### **(3-2) 視察目的**

橋本市、三つの都市宣言「人権擁護都市宣言」、「核兵器廃絶平和都市宣言」、「世界連邦平和都市宣言」を掲げている。主に本委員会の所管である「人権擁護都市宣言」で、厚生分野では障がい者関係の「橋本市地域福祉計画」、「橋本市障がい者計画・障がい福祉計画」及び、児童養護の「橋本市次世代育成支援対策行動計画」がある。

今回の視察は、別府市の障がい者計画及び施策に加え、制定されたばかりの先進的な条例について、説明を受けた。

1. 「障がい者計画」、「障がい者福祉計画」
2. 「別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例」

### **(3-3) 視察内容：『別府市障がい者計画』**

#### **【計画の位置づけ】**

障害者基本法第9条で規定する障がい者基本計画及び都道府県障がい者計画を基本とした市の障がい者施策に関する基本的な計画であり、基本方針である。別府市障がい者計画は、国の障がい者基本計画及び大分県障がい者基本計画を基本に、総合計画や福祉分野関連計画との整合性を保っている。

#### **【計画期間】**

平成23年度から26年度までの4年間

#### **【基本理念】**

- ・ 自立生活の実現  
障がいのある人が、身近な地域で安心していきいきと生活し、希望、夢、生きがいを持って暮らせるよう、一人ひとりの自立生活の実現を目指す。
- ・ 共生社会の実現  
物理的なバリア、制度的なバリア、情報のバリア、心のバリア」を取

り除き、障がいのある人もない人も、社会の一員として、互いに尊重し、支え合いながら、地域でともに生活する社会こそ当たり前の社会であるというノーマライゼーションの理念を更に浸透させ、共生社会の実現を目指す。

#### 【施策展開の基本的指針】

- ・相互理解と権利擁護の推進
- ・環境整備と住まい・働く場の確保
- ・健康づくりと充実した教育の推進
- ・人生の各段階・生活の各場面における総合的支援

#### 【計画の推進】

- ・内部連携  
多岐にわたる分野の施策を横断的に実効性あるものとして推進するために関係各課の連携を強化
- ・外部連携  
県、関係機関、事業所などとの連携を強化
- ・次期計画へ反映  
別府市障害者自立支援協議会が報告や意見を踏まえ、次期計画へ反映
- ・見直し  
国の施策の見直しなど、状況変化に応じ見直し

### 『別府市障がい福祉計画』

障害者自立支援法において、地方自治体に対して障害福祉サービス、相談支援及び地域生活支援事業の提供体制の確保に関する障害福祉計画の策定を義務づけている。橋本市も策定済みである。

### 『別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例の制定』

#### 【条例制定の趣旨】

人々の障害に対する理解の不足や、社会にある様々な障壁により、障がいのある人に対する差別や偏見は依然としてなくなり、障がいのある人は生活のしづらさや不安を抱えている。これらの改善に別府市全体で取り組み、障がいの有無にかかわらず、お互いを認め合い、思いやり、支え合う社会をつくるために、条例を制定した。

#### 【条例の目的】

- 共生社会の実現
  - ・障がいを理解
  - ・障がいのある人への差別・虐待をなくす

#### 【条例の主な内容】

- ・差別・虐待を禁止
- ・障がいに対する理解を深める
- ・合理的配慮（社会的障壁を取り除く）
- ・差別や虐待と思われる事案を解決するための仕組みを用意  
（相談、助言又はあつせん、勧告）
- ・「親亡き後等の問題」の解決に取り組む  
（総合的な施策を策定し、これを実施する）

#### 【条例の特徴】

- ・第12条 防災に関する合理的配慮
- ・第23条 親亡き後等の問題を解決するための取り組み

### （3-4）考察（まとめ）

「身体障がい者福祉モデル都市」等、自治体で本条例を制定しているのは1道4県3市で、別府市は8番目に制定し、平成26年4月1日から施行予定である。障がい者割合7.14%（橋本市5.33%）は、本市と比較すると高いが、和歌山県全体が10.1%（全国平均6%）であるため、県全体の意識啓発の必要性があると思われる。

また、国が義務づける計画だけでなく、理念啓発の目的で条例を制定し、市民に「ノーマライゼーション」普及を図る先進的な取り組みは検討に値する。また、理念に止まらず差別や虐待を受けた障がい者の申立て等で、市長が対象者に勧告できる実効抑止効果も期待できると思われる。

### （3-5）説明資料

1. 別府市の概要
2. 別府市障がい者計画、障がい福祉計画、平成25年度事務概要説明資料
3. 別府市障害のある人もない人も安心して安全に暮らせる条例
  - ・条例の概要
  - ・条例制定までの経過
  - ・障がいのある人への差別または虐待に該当すると思われる事案を解決するための仕組み

## 4. 視察結果報告（大分市議会）

（応対者）	大分市議会議員	松下	清高
	大分市議会議員	藤田	敬治
	議会事務局議事課	上杉	幸喜
	議会事務局議事課	山口	英俊

#### (4-1) 視察地概要：

大分市は、7世紀頃から豊後の国と呼ばれ、国府が置かれ中央との海路往来も盛んで、約450年にわたって政庁所在地として栄えた。明治44年4月に市政施行。大分県下最大の人口（48万人：県人口の40%）を有し、中核市に指定されている。年齢別人口構成比は、0～14歳14.4%、15～64歳65.1%、65歳以上20.4%（橋本市23.6%）である。高度経済成長期に鉄鋼業、化学工業などの重化学工業の進出に伴い工業都市として急成長し、近年は電子工業の立地が進んでいる。大分駅周辺整備事業が進展し、新しい大分の顔として変貌を遂げようとしている。

市議会は、議員数44人で7会派に分かれ、現議員の任期は、平成25年3月10日～29年3月9日の4年である。政務活動費は、月額10万円（本市は月額2万円）で、視察旅費も個人、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会、海外視察など充実している。議会事務局は23人体制で、総務課、議事課、政策調査室の体制で運営されている。

#### (4-2) 視察目的：

「橋本市次世代育成支援対策行動計画」を平成17年に策定し、後期計画を平成22年から5年間実施している。しかし、昨今の児童人口減少と相反し児童虐待、いじめ、不登校が増加し、ますます社会全体で児童養護の意識を高める必要性が認識されている。地方分権推進法（1995）、地方分権一括法（1999）の成立により、国からの機関委任事務が廃止され、地方自治の再構築と地域に見合った子ども施策が求められるようになった。

「子ども条例」は、地方自治における子ども施策を遂行するのにふさわしい法的な基盤として必要とされるようになり、条例制定のきっかけも多様化している。首長公約、行政内部からの発議、市民や団体からの要望、議員質問に加えて議会提案で制定する動きがある。

今回の視察は、議員発議により主導的に条例整備した『大分市子ども条例』制定について、説明いただいた。

#### (4-3) 視察内容：

##### 【議会の状況】

大分市議会では、市民に聞かれた議会を目指して議会改革に取り組む中、会派を超えた政策提案に向け、議員全員による「大分市議会議員政策研究会」を平成19年3月に発足した。政策課題を全議員から募集し（要項・応募用紙を準備）、最初のテーマは議会基本条例であった。

議員政策研究会の実働部隊である推進チームは、各会派から選抜された議員で構成しているが、議会事務局政策調査室（平成18年4月設置7人体

制) と二人三脚で条例制定に取り組んでいる。議会基本条例では、市民が参加する議会として、市民の意見を踏まえて政策提案することを定め、政策研究会を改めて条例で位置づけた。政策研究会は、子ども条例の制定を経て、地域で市民の声を直接聞き、政策提言を行い、精力的に取り組んでいる。現在は、東日本大震災を受け、災害対策に関する調査研究が行われている。

#### 【条例化の背景：子どもを取り巻く現状と課題】

- ・子どもを取り巻く環境の変化  
少子高齢化、晩婚化、核家族化、家庭形態の多様化、共働き家庭の増加、就業形態の変化、親の意識の多様化、地域とのつながりや人間関係の希薄化、情報化の進展など
- ・子どもを生み、育てることが難しい状況
- ・子どもに関する相談件数の増加
- ・子育てに対する関係者（家庭、学校、地域、職場、市民、市、市議会など）の役割

#### 【条例制定の必要性】

- ・子どもや子育てに関する基本理念の明確化
- ・子どもに関する施策根拠、継続的な推進
- ・大人の行動が子どもに大きな影響を与えることを認識し子育てに参加
- ・関係者の役割明確化、相互協力
- ・子どもに関する社会問題や環境の変化に対応
- ・市民を巻き込んだ子育て支援の推進

#### 【条例の基本方針】

市民、子どもの関係者、子どもの意見・要望項目を尊重し、条例の基本理念を明確に掲げ、子どもの権利（他者の権利への配慮）を含み、市民を巻き込み、社会全体で子育てや子どもの育ちを支援する施策推進の根拠を目指す。

#### 【条例制定の流れ】

平成 21 年 8 月	全体会議で政策課題の選定、推進チームメンバー発表
9 月	研究者を講師に招き全体研修会
11 月	市内 13 ヲ所で市民意見交換会を開催 (延べ 141 名参加)、意見集約、条例化の検討
平成 22 年 2 月	子どもに関する関係者と意見交換 (15 団体 290 人)
～ 6 月	子どもと意見交換 (1 小学校 8 人、1 中学校 20 人、 1 高校 6 名)
	アンケート査 (小学生 300 人、中学生 337 人、高校生 176 人) ⇒意見集約

平成 22 年 6 月	全体会議にて基本方針決定
8 月	研究者を講師に招き全体研修会
10 月	全体会議で骨子(案)決定、パブリックコメント募集、市民意見交換会実施
12 月	条例(素案)作成
平成 23 年 3 月	全体会議で最終(案)決定、議運に報告し議案提出・可決(3月11日) 子ども育成・行政改革推進特別委員会設置
4 月	解説書作成、執行部へ事務引継ぎ、条例施行(5月5日)、条例説明会、広報パンフレットの作成
平成 24 年 12 月	子ども育成・行政改革推進特別委員会が市に提言、「子ども育成の施策等に関する提言書」を提出

#### (4-4) 考察(まとめ)

議会が市民の意見をまとめ、市の主要施策の基盤となる条例を制定、提言することは、制度の持続性を高め、議会優位の二元代表制に近づいている。意見交換会 → 関係者アンケート → 骨子パブリックコメント → 条例化の流れは、丁寧で緻密に市民を巻き込む手法であり、条例制定がゴールではなく、市に対して提言を行うことで実効性を担保している点が注目に値する。

#### (4-5) 説明資料

- ・議会要覧(平成25年度)
- ・「大分市子ども条例」制定の経緯
- ・大分市子ども条例視察関係資料
- ・古戸の条例に基づく推進計画(案)
- ・大分市子ども条例解説書
- ・大分市子ども条例を制定(パンフレット)
- ・読んでみよう大分市子ども条例(パンフレット)

### 5. 最後に

別府市、大分市を視察し、障がい者政策と子育て政策の支柱となる条例の制定により、市民理解と意識を高め、自治に対する行政と議会の自己責任意識が高いことを実感した。橋本市議会と比べ、大分市議会では事務局職員が多く議会活動をサポートする環境に恵まれている。しかし、橋本市議会でも議員が発議し、先進市の事例に学び、行政担当部課の知識向上、市民協力者など多くの関係者団体を巻き込む手法を用い、事務局と委員会が力を合わせれば、障がい者政策、子育て政策の向上を図ることができると

わかった。

別府市、大分市の議員及び職員の皆様には並々ならぬご厚情を賜り、真摯に行政視察にご対応いただいたことに改めて感謝の意を表します。

以上、概要を報告します。なお、詳細については、議会事務局に資料を保管していますので、ご覧ください。