

# 市政

令和4年6月号

# 特集

## 独自条例を核とした地域づくり

多様化する住民ニーズや社会的課題に対応し、自律的で持続可能な地域社会を形成するためには、地域の実情を踏まえた政策を立案・推進していくことが重要です。その観点から、多くの自治体が地域の課題や特性に応じた条例を制定しています。

特集では、学識者から法定事務における条例の在り方を中心に、条例の実効性などについてご寄稿いただきました。また、不当な差別のない人権尊重のまちづくりの推進に向けた条例制定の取り組み、無秩序な土地の埋め立て防止を目的に、条例や施行規則の改正を重ね、規制を強化した取り組み、ケアラーが孤立することのない社会の構築に向けて、条例を制定し、諸施策を展開した事例など、地域の実情を踏まえた独自条例を制定した都市自治体の取り組み事例を紹介します。

寄稿 1

### 法定事務における条例の在り方について

関東学院大学法学部教授 出石 稔

寄稿 2

### 「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」とヘイトスピーチへの対応

川崎市長 福田紀彦

寄稿 3

### 「条例改正による違法行為の抑止」 ～豊かな自然環境を次世代に引き継ぐために～

常陸大宮市長 鈴木定幸

寄稿 4

### 「ヤングケアラーの孤立ゼロ」の実現に向けて ～「総社市ケアラー支援の推進に関する条例」の制定～

総社市長 片岡聡一



# 法定事務における条例の在り方について

関東学院大学法学部教授

いずいし  
みのもる  
出石 稔



## はじめに

条例は、自治立法といわれる通り、法律と並ぶ自治体の法規範として位置付けられる。しかし、一般的には法律に比べ実効性に欠けると認識されている。

その理由として、条例は法律の範囲内で制定できる(憲法94条)ことから、自治体現場では「条例制定権」の限界として、法律を超えられないものと捉えられてきたことが挙げられる。さらに、地方自治法では、条例は法令に違反しない限りにおいて制定できるとされ(14条1項)、かねてより機関委任事務には条例制定権が及ばないとされてきたことと相まって、自治体現場では「法律先占論」を前提としつつ、法令の隙間を埋める「落穂拾い条例」などと揶揄されてきた。

これを打破したのが、平成12(2000)年に実現した地方分権である。地方自治法が抜本改正され、機関委任事務制度が廃止されるとともに、「地域における事務」全般に条例が制定できることが明確に示された(同14条1項)。

もとより、日本の自治体の事務は多くが法

定化され、地方分権後も法律の範囲内という制約が解消されたわけではない。しかし、分権時代に入り、自治体の条例制定権についてさまざまな論が展開され、実務においても多方面で条例制定が進んでいる。しかし、筆者が見る限り、必ずしも条例の実効性が高まっているとはいえない。

本稿では、法定事務における条例の在り方を中心に、筆者が考える条例の実効性などについて検討してみたい。

## 法律の補充条例

自治体では、さまざまな法律が執行されている。しかし、既存の法律のみでは自治体独自の行政課題の解決が困難な場合がある。特に規制法が地域で十分に機能しないとすると、法定事務であっても自治体の事務である以上、その保護法益を守るため、自治体自らの課題として捉え、対応する必要がある。そして、法改正が望めない場合、課題解決のため、自治体が独自に法律を補う形で条例を制定することは意義があると考えられる。

法律の補充条例の制定に向けては、以下の

ような論点が挙げられる。

### (1) 課題解決志向

法律の執行のみでは当該自治体の課題を十分に解決できないときに、法律の限界をやむを得ないものと諦めてしまうと、思考停止となりそれ以上対応を進めることはできない。「法律の補充条例」を制定する前提として、当該法律の自主解釈により課題の解決を図ることができないか模索するなど、法定事務であっても日頃から課題解決の意識を持つことが不可欠である。

### (2) 法律抵触問題と立法事実

法律の補充条例は、一般的に規制法を補充するものであることから、条例もまた住民の権利を制限し、または義務を課す内容となることが多い(地方自治法14条2項に該当)。

この場合、法律に抵触しないかどうか、精緻な検討をすることが求められる。具体的には、条例の法律適合性の判断基準を示した徳島市公安条例事件判決(最大判昭50・9・10)を踏まえることになる。すなわち、条例による規制の必要性、目的の正当性、目的と手段の合理的関連性について、立法事実を踏まえて説明でき

なければならぬ。また、法律の規制との均衡を失しないように十分に検討する必要がある。

法律の補充条例は、「自主条例（並行条例）」と「法令事務条例（法執行条例）」の二つのタイプに区分することができる。

### 自主条例（並行条例）

前者の自主条例（並行条例）を概説する。

自主条例は、さらに「独自事務条例」と「並行条例」の二つのタイプに区分できる。

独自事務条例は、前述した、かつて落穂拾い条例ともいわれた法律とは切り離されて法律の空白領域に制定される条例である。もちろん、このタイプでも地方自治法14条2項の規定により権利・義務規制条例としての制定は可能である。

具体的に挙げれば、空き缶・タバコなどのポイ捨て禁止条例、路上禁煙条例などを含む生活環境保全条例や、ペット霊園規制条例、近年では大都市を中心に制定が進むいわゆるごみ屋敷条例などがある。

ごみ屋敷条例について若干触れると、ごみであれば廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）に基づき、一般廃棄物（家庭ごみ）として市町村が処理することができるが、ごみ屋敷の原因者（自宅や敷地にごみとおぼしき物を堆積している者）が不要物と認識していないことから、同法が適用にならない。しかし、周辺の生活環境が大きく悪化するなどの社会問題に発展していることから、財産権を制限する条例として制定し対処している。

独自事務条例は、法律とは関わらない独自

事務を制定するものであるから、規制条例の場合、憲法への抵触性が主な論点となる。

一方、自主条例のうち並行条例は、法律の対象となる事項に対して、法令事務とは別個の事務を条例で創設し、法令事務と条例事務がパラレルに進められるものである。この条例が、まさに法令の基準より厳しい上乗せ条例や、法令にない基準を加える横出し条例として位置付けられるものである。一見法令の基準を強化しているが、法令の基準を満たせば法律上は許可等が得られ当該行為は認められる。他方で、条例基準が不適合なので、条例上の行為が認められないというロジックである。

法定許認可権限を持たない市区町村などが制定しているほか、法定権限を有する自治体でも、別の立法事実を立てるなどして制定し、いわゆる二枚舌的な運用をすることも少なくない。ある意味、法律を補充する常とう手段として、地方分権以前からこのタイプの条例が制定されてきた。実は、徳島最判以降、法律と条例の関係を争った訴訟はほぼこのタイプである。

しかし、罰則がなかったり、法律より軽かったりする条例が多いこともあってか、順法意識の観点からも実効性が必ずしも伴っていない条例も少なくないと思われる。

このタイプの条例は、徳島市公安条例事件で争われた道路交通法との規制重複となる「公安条例」のほか、都市計画法や建築基準法などと対象が重複する「まちづくり条例」や「土地利用調整条例」、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（風営法）の規制と並行する「パチンコ店規制条例」などあまたの事例が

ある。

また、各地で制定されているラブホテル規制条例は、旅館業法の対象となるホテルへの規制という点で並行条例であり、風営法の対象（店舗型性風俗特殊営業）に該当しないホテルへの規制という点では独自事務条例に該当する。

### 法令事務条例

次に、後者の法令事務条例（法執行条例）を概説する。

法令事務条例は、文字通り、法令に基づく事務を執行するために制定する条例である。一般的には、条例を制定することが個別法令に明文化されている「委任条例」が当たるといえるであろう。近年の累次の地方分権改革で進められている義務付け・枠付けの見直しに伴い制定される「施設・公物の設置管理条例」もこの類である。

ここでは、法令から委任されることなく、法律に基づく事務の基準や手続などを条例化する「法執行条例」を取り上げる。

このタイプの条例は、ともすると法律やこれに基づく政省令が予定していない基準や手続を付加（上乗せ・横出し）することから、あたかも条例で法令改正して当該自治体のみの独自の法執行につながるようになるため、違法性を問われかねない。しかし、基準を強化する上乗せ（書き換え条例）は厳しいと思われるが、法令の基準を踏まえつつ、地域独自の基準や手続を横出しとして追加したり（書き加え条例）、法令の基準などを詳細化したりする（具体化条例）ことは、立法事実にかなう限り許されるも

のと考える。

とは言いつつも、委任条例が多数存在するとは、法令から委任を受けていない限り、法を執行するための条例は制定できないという反対解釈が、やはり行政実務では根強い。

ところが、全国各地で法執行条例が制定されている事例がある。「墓地経営許可条例」である。墓地、埋葬等に関する法律（墓理法）10条では、「墓地、納骨堂又は火葬場を経営しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならぬ。」と規定されている（同許可権限は、現在は同法で市長まで移譲され、県によっては事務処理特例条例により町村への移譲も進んでいる）。

この墓地経営の許可基準は同法には置かれていない。さらには、同法には施行令（政令）が制定されておらず、施行規則（省令）は存在するが、許可申請書の記載要件やその他様式程度しか定められていない。従って、行政庁は、同法の制定趣旨に鑑み、広い裁量権の下、自ら審査基準を設定することになる。

これに対して、実務では、墓地が迷惑施設あるいは嫌悪施設として周辺住民から懸念が示されたり反対運動が展開されたりすることが少なくないこともあってか、行政庁の審査基準ではなく、行政主体として墓地経営許可条例を制定している自治体が多数存在する。同条例には、墓地経営主体を自治体内に所在する宗教法人に限定したり、住宅からの距離制限、墓所の面積基準と目隠しなどの住民に配慮し

た立地基準や技術基準が網羅されたりしている。実際に自治体の実情（立法事実）により基準がまちまちとなっているのも特徴である。従って、この条例は、具体化条例といえよう。

書き加え条例の例としては、横須賀市の「宅地造成に関する工事の許可の基準及び手続に関する条例」（平成18/2006年制定）が挙げられる。

宅地造成等規制法（宅造法）は、水害の多発に伴い昭和37（1962）年に緊急に制定された防災法である。盛土や切土による宅地造成の安全性を確保するのが目的であるが、同法の宅地造成工事許可は都市計画法の開発許可に比べ必ずしも十分とは言えなかった。横須賀市は谷戸など崖地が多い同市の地形的特質を踏まえ、宅造法の許可基準にない独自の基準や手続を条例に盛り込み、これを満たさないと同法の許可を与えないこととした。

土地利用調整行政では、前述の並行条例としてのまちづくり条例のほか、都市計画法29条の開発許可について「開発許可基準・手続条例」を制定している自治体も少なくない。同法33条3項・4項からの委任に基づく技術基準の強化規定に加え、同法33条1項の開発許可基準に自治体独自の規定を加えたり、詳細化したりする条例も見受けられる。

例えば、流山市は平成22（2010）年に開発事業の許可基準に関する条例を制定し、①100戸以上の住宅開発に対し、事業者などに子育て支援施設設置を義務付け、②100

戸以上の分譲マンションの場合は、平均占有面積を80平方メートル以上にすることを求めている。

法執行条例はまだまだ少数であるが、条例の規定が許可・不許可などの法律上の効果に直結することから、実効性は、自主条例（並行条例）よりはるかに高い。ただし、立法事実を踏まえた精緻な検討を尽くさないと違法のそしりは免れない。

## おわりに

「法律の補充条例」を制定した場合、当該法律と条例は、それぞれ独立して機能するものではない。条例を制定したことにより法律の役割が軽減するのではなく、むしろ当該法律の規制の意義（限界も含め）が浮き彫りになる。

法律は地域にとってベストのものとは限らない以上、条例制定権を駆使して、法律自体を地域にマッチさせるものにできるのではないかと。

### 参考文献

- 自治体法務検定委員会編『自治体法務検定テキスト・政策法務編2022年度検定対応』第1章（2022年、第一法規）
- 北村喜宣ほか編『自治体政策法務―地域特性に適合した法環境の創造』第5章（2011年、有斐閣）
- 兼子仁・北村喜宣・出石稔共著『政策法務事典』Chapter II（2008年、ぎょうせい）
- 出石稔編著『条例によるまちづくり・土地利用政策―横須賀市が実現したまちづくり条例の体系化』（2006年、第一法規）
- 山本博史・出石稔「法律の補充条例」月刊ガバナンス173号、108〜109頁（2015年、ぎょうせい）
- 出石稔「政策法務先進自治体探訪⑦―千葉県流山市」月刊ガバナンス251号、68〜69頁（2022年、ぎょうせい）

# 「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」と ヘイトスピーチへの対応

かわさき  
川崎市長(神奈川県)

ふくだのりひこ  
福田紀彦



## はじめに

川崎市は、横浜市と東京都に挟まれた神奈川県の北東部に位置し、多摩川に沿って南北に細く伸びる七つの行政区からなる、人口約154万人の政令指定都市である。本市は京浜工業地帯の中核として、臨海部に工場が立地し始めた1900年代初頭から今日に至るまで、国内および国外から多くの人が移り住み、新たな市民として地域に根付く中で多様な文化が交流する「多文化のまち」として発展、成長してきたという背景を持つ。

令和4年3月末現在、本市に暮らす外国人住民人口は4万3760人で、市の総人口の約2・9%を占めており、出身の国籍・地域数は137に及んでいる。

## 多文化共生社会の実現を目指して

本市では、国籍・民族・文化の違いによって社会的な不利益を受けることがないよう、市内在住外国人への国民健康保険の適用(昭

和47年)や市営住宅入居資格における国籍条項の撤廃(昭和50年)、児童手当の支給(昭和50年)、在日外国人教育基本方針の制定(昭和61年)、地域に住む日本人と外国人が交流する「ふれあい館」の開設(昭和63年)、市職員採用における国籍条項の原則撤廃(平成8年)といった諸制度の改善と、差別や偏見を解消するためのさまざまな取り組みの推進に努めてきた。

さらに、外国人市民と共に生きる地域社会のパートナーとして位置付けた上で、外国人市民が抱える問題を自ら調査審議し、市に意見を申し出るための仕組みとして、平成8年に、条例で外国人市民代表者会議を設置した。また、全ての人が互いに認め合い、人権が尊重され、自立した市民として共に暮らし、尊厳を認め、自立した市民として共に暮らしていくことができる多文化共生社会を実現するため、全国に先駆けて、平成17年に「多文化共生社会推進指針」を策定し、多文化共生社会の実現を目指してきた。

## 条例制定の背景

平成20年頃から、特定の国の出身者であることやその子孫であることのみを理由に、日本社会から追い出そうとしたり危害を加えようとしたりするなどの一方向的な内容の言動が、デモや街宣というかたちで、日本各地で行われるようになった。

本市においても、平成25年頃から、JR川崎駅前の繁華街を中心として、本邦外出身者の排斥を訴える内容のデモが繰り返されるようになり、平成27年11月と平成28年1月のデモは、戦前から在日韓国・朝鮮人が多く居住している地域を標的として、在日韓国・朝鮮人の排斥を訴える内容のデモへとエスカレートし、抗議活動も激しくなった。

平成28年5月に、同じ地域を標的に同様のデモを行う目的で公園の使用許可申請がなされたため、市は、「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律(ヘイトスピーチ解消法)」が同月



侵害しないように配慮しつつ、本市の実情に応じた実効性(法的強制力)のある仕組みを設けることができたと考えている。

条例案は、市の顧問弁護士や検察庁の意見、パブリックコメント手続きで寄せられた市民の意見などを踏まえて必要な修正を加え、市議会へ提案した。市議会では、出席議員の全員が賛成して条例案が可決され、令和元年12月16日に「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」は公布された。

### 条例に基づき取り組みの実施

#### (1) 不当な差別のない人権尊重のまちづくりの推進

本条例は、ヘイトスピーチ対策に特化した条例ではなく、「人権尊重のまちづくりを総合的かつ計画的に推進し、もって人権を尊重し、共に生きる社会の実現に資すること」を目的とした人権全般を見据えた条例であり、本市では、条例に基づき、次のような取り組みを推進している。

- ・ 人権施策推進基本計画に基づく人権施策の計画的な実施
- ・ 人権教育および人権啓発の推進(児童生徒用リーフレットの作成など)



条例啓発パンフレットより抜粋

・ 人権侵害による被害に係る支援(かわさき人権相談ダイヤルの新設など)

#### (2) 本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取り組みの推進

公共の場所における本邦外出身者に対する不当な差別的言動については、条例の禁止規定に違反し、市の勧告、命令にも従わずに同様の違反行為を繰り返した者に対し、刑事罰(罰金50万円)が科される仕組みになっている。

条例の施行後、公共の場所において、条例の禁止規定に違反する言動は一度も確認されず、一定の成果があったと考えている。

また、インターネット上の本邦外出身者に対する不当な差別的言動については、本市の特定の市民などを対象としたSNSの投稿や、本市の区域内で行われたデモの動画を拡散する投稿を対象に、市が拡散防止措置(プロバイダーに対する削除要請など)を講ずる仕組みになっている。

条例の施行から令和4年3月末までに、56件のインターネット上の投稿を本邦外出身者に対する不当な差別的言動に該当すると認定し、川崎市差別防止対策等審査会の意見を聴いた上で、SNS、電子掲示板、ブログサーバーなどの事業者に対して削除要請を行い、啓発のために事案の概要などを公表した。その結果、これまでに43件の投稿が事業者によって削除され、インターネット上で差別的言動が拡散することを防止した。

#### おわりに

本市では、本邦外出身者が多く居住する地域を標的としたデモは行われなくなりましたが、JR川崎駅前で、特定の団体などによる街宣活動とそれに対する抗議活動が依然として続いており、条例に基づく取り組みは引き続き必要と考えている。これからも、不当な差別のない人権尊重のまちづくりの推進に取り組み、互いの人権を尊重し、共に生きる社会の実現を目指して取り組みを進めていきたい。

# 「条例改正による違法行為の抑止」 豊かな自然環境を次世代に引き継ぐために

ひたちのおみや  
常陸大宮市長（茨城県）

すずきさだゆき  
鈴木定幸



## はじめに

常陸大宮市は、茨城県の西北部、八溝山地および阿武隈山地南端と関東平野周縁台地北端の境界部に位置し、久慈川・那珂川の二つの清流とそれが作り出した台地上の山間地に展開する自然豊かなまちである。市の中央部に位置する野上地区内では、約1650万年前の古代ゾウ「ステゴロフォドン」の頭蓋化石が平成23年に発掘され、世界的にも屈指の発見として注目されている。



常陸大宮市地図

さらに、久慈川に面した泉坂下遺跡では、弥生時代の再葬墓遺跡から国内最大の人面付壺型土器が発掘され、その特徴的な造形とともに、およそ2000年前の人々の葬送の在り方を教えてくれる遺跡として、平成29年に遺跡が国史跡に、出土遺物は国重要文化財にそれぞれ指定された。同年度内のダブル指定は全国的に見ても極めてまれである。

また、江戸時代には庶民の娯楽として地芝居や人形浄瑠璃が全国各地で行われたが、その一つとして、西塩子地区に残る「西塩子の回り舞台」は、江戸時代後期の道具をも備えた、全国的に見ても貴重な組み立て式歌舞伎舞台で、平成9年の復活以後、役者の育成や組み立て技術の継承などを通じて、地域の大きな求心力となっている。

市の面積は、東西約20・8km、南北約26・4kmに及ぶ348・45km<sup>2</sup>で、茨城県内では2番目となっており、土地利用の状況を見ると、

農用地が約17%、森林原野面積が約60%を占めていて、市の北部はとりわけ緑豊かな自然環境となっている。

人口は、令和2年10月1日現在で約3万9000人（茨城県常住人口より）と、今後も減少傾向で推移していくことが避けられず、同時に少子高齢化もさらに進行していくことが予想されている。そのため、令和2年4月に私が常陸大宮市第三代目市長に就任してから、人口減少対策を本市における最重要課題と捉え、人口流出を防ぐためのダム（政策）を構築するための、さまざまな施策を全庁横断的に展開している。直近では、令和4年3月に常陸大宮市総合計画「ひたちのおみやや未来創造ビジョン」を改定し、「常陸大宮市に『住みたい』魅力あるまちづくり」、「育てたい」子育て支援と教育の充実、「来たい」新たな魅力の創出と磨き上げ」の三つの戦略を推進しているところである。

条例改正の取り組み状況

本市では、茨城県条例による規制面積（5000㎡以上）に達しない土砂等の埋め立てに関して、平成16年に制定した「常陸大宮市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例」を適用し、無秩序な土地の埋め立て防止に努めてきたが、近年悪質な不適正残土が搬入されるケースが他市町村においても見受けられることから、同条例および施行規則の改正を重ね、生活環境の保全と災害防止に、より一層力を入れて取り組んでいるところである。

まず、令和2年6月1日施行の改正条例では、計画時期からの指導・監督体制を確立する目的で、許可申請前に市と事前協議を義務付けるとともに、土地の埋め立ての計画について周辺住民の理解を得るため、当該土地のおおむね300m以内の住民などを対象とした説明会の開催を義務付けた。また、「埋立て等に用いる土砂等の制限」として、県内で発生した土砂を用いることを定めたり、「欠格要件の創設」や「名義貸しの禁止」など、新たな規定も盛り込んで規制を強化した。

次に、令和3年7月1日施行の改正条例規則では、土地の埋立て等の施工に関する計画の技術上の基準を見直し、土地の埋立て等の高さをこれまでの10mから5mまで

とした。また、埋立て等区域周辺の地域保全および災害の防止のために必要な措置の基準を見直し、土地の埋め立て期間は6カ月以内にするなどの内容を盛り込んだ。

さらに、令和3年7月に熱海市で発生した土石流災害の際に、条例などの盲点をついた悪質で巧妙な手口により不適正残土が搬入されるケースが明らかになったことを受け、令和4年4月1日施行の改正条例では、埋め立てに対するより一層の規制を強化した。

その主な改正内容は次の2点である。まず1点目は、適用範囲の下限値面積を撤廃し、埋め立て面積500㎡未満の案件についても規制の対象としたことである（従来の条例では500㎡から5000㎡未満が対象であった）。その理由としては、埋め立て面積を小分けにして市の立ち入り検査を免れようとする不正行為が過去にもあったことと、適正に処理されていない建設発生土などの搬入を防止し、土壌汚染のリスクを軽減させるためである。

そして2点目は、土地の埋立て等の適正な履行、土地の埋立て等の区域およびその周辺地域における災害発生の防止ならびに生活環境の保全などを保証するため、「保証金制度」

を導入したことである。保証金は、土地の埋立て等が適正に行われない場合に、市が代行して行う災害防止もしくは生活環境の保全などのため必要な措置を取る際と、土地の埋立て等により市の財産に損害があった場合における損害回復のための必要な措置をとる際の費用に充てられる。金額は、土地の埋立て等に用いる土砂等の量1㎡当たり1000円と、土砂等の搬入搬出に使用する市道の面積1㎡当たり5000円を



小祝地内の現場

合計した額となる。

本市ではこのような条例改正を行い、規制を強化することにより「本市での不適切な埋め立てをさせない」という抑止力としての効果を期待するものである。

### 残土の適正な埋め立て事業の推進に向けて

上記のとおり、土砂等の埋め立てに関しては、適正に処理されていない建設発生土の搬入を防止するため、改正条例において規制をかける一方で、適用範囲の下限値撤廃に伴い、適正に処理された建設発生土処理を妨げないため、次の適用除外規定を設けている。

- ・農地改良協議に際し用いることとした土砂のみで行う土砂等の埋め立て
- ・市内において発生した土砂等で、当該場所から直接搬入され、かつ埋立て等の区域面積が500㎡未満の土砂等の埋め立て
- ・宅地の分譲または集合住宅などの建築を目的とした土砂等の埋立て等であって、平均的な高さが50cm未満のもの
- ・宅地の分譲または集合住宅、事務所、商業施設、工業施設、医療施設、福祉施設、教育施設、宿泊施設その他これらに類する施設

設の建築を目的とした土砂等の埋立て等であって、事前協議の結果、周辺環境に影響を及ぼさないと市長が認めるもの

これらのような、市民の住宅建築や民間事業者による市の発展に寄与するような開発行為などについては、適用除外としている。

しかしながら、条例上でいくらか規制をかけても、巧妙な手口により不適正残土が市内に搬入されるケースが考えられる。そのため、今後は茨城県や警察、近隣市町村などと連携を強化し、監視・指導体制を確立するとともに、悪質な事業者への行政処分の徹底などを図ることが大切であると考えられる。また、市民への周知を定期的に行い、どんなに小さな情報でも提供してもらえるような体制をつくり、提供された情報に対して調査を行い、不適正残土の搬入を未然に防ぐことができるよう働きかけていくことも必要である。

最後に、これらの取り組み



小場地内の現場

により本市の豊かな自然環境を保護し、次の世代に引き継ぎながら、市街地と森林や清流など豊かな自然からなる本市の空間構造を基本に、総合的かつ計画的な土地利用を推進していきたいと考える。

# 「ヤングケアラーの孤立ゼロ」の実現に向けて 「総社市ケアラー支援の推進に関する条例」の制定

総社市長(岡山県) 片岡聡一



## はじめに

総社市は、岡山県の南西部に位置しており、長い歴史に培われた吉備文化と高梁川の恵みをはじめとする豊かな自然環境に恵まれた、人口約7万人のまちである。

本市は、第2次総社市総合計画の将来都市像である「全国屈指の福祉文化先駆都市」の実現に向けて、子ども、障がい者、高齢者、ひきこもりの状態にある方など、社会的に弱い立場の方々を徹底して寄り添った福祉施策を展開してきた。このことが、全ての方々にとって住みやすいまちにつながると考えており、同時に移住者が増え企業誘致のみに頼らない、人口増加を成しとげてきた。

## 条例制定の背景

私は、政治は社会的に弱い立場の方々のためにあるとの信条で、市長就任以来、全力で頑張ってきた。特に、障がいのある方々に係る政策については思い入れが深く、政治生命

を賭けて闘ってきた。

市長就任当初、人口約6万8000人の本市で、障がい者を千人雇用することを目標とした「障がい者千人雇用」政策を立ち上げた。誰からも「できっこない」と言われ、反対の嵐の中での船出となった政策であった。議会も最初は及び腰であったが、全人口の約4%の障がいのある

した。1000人目の方は、知的障がいのある20代の女性であり、そのときの彼女のうれしそうにはにかんだ顔は、今でも深く脳裏に焼き付いている。市を挙げて全力で「障がい者千人雇用」政策に取り組んできたことにより、転入超過が進み本市の人口が増えてきたことも確かである。

方々のために、全力を尽くそうという私の考えに賛同をいただき、平成23年に「総社市障がい者千人雇用推進条例」を制定した。当時の180人の雇用からスタートし、6年間で、障がい者千人雇用を達成

### 総社市ケアラー支援の推進に関する条例 概要版

目的 (第1条)	全てのケアラーが自分らしく、健康で文化的な生活を営むことができる社会の実現に寄与する
定義 (第2条)	・ケアラー 高齢、身体上若しくは精神上の障がい、疾病等により援助を必要とする親族、友人その他の身近な人に対して、無償で日常生活上の世話その他の必要な援助を提供する者 ・ヤングケアラー ケアラーのうち、18歳未満のもの
基本理念 (第3条)	・ケアラー支援は、全てのケアラーが個人として尊重され、健康で文化的な生活を営むことができるよう、ケアラーが孤立することのないよう、社会全体で支えるように行われなければならない ・ヤングケアラーに対する支援は、適切な教育の機会を確保し、心身の健やかな成長、発達、その自立が図られるように行われなければならない
市の責務 (第4条)	ケアラー支援に関する施策の実施
市民・事業者・関係機関の役割 (第5-7条)	・市の施策への協力(市民) ・従業員の勤務への配慮、支援(事業者) ・ケアラー本人の意向を尊重しつつ、健康状態、生活環境等を確認し、支援の必要性を把握 ・支援を必要とするケアラーに対し、情報の提供、適切な他の関係機関への案内や取次ぎ等、必要な支援に努める(関係機関)
学校等の役割 (第8条)	・ヤングケアラー本人の意向を尊重しつつ、教育の機会の確保状況、健康状態、生活環境等を確認し、支援の必要性を把握 ・支援を必要とするヤングケアラーからの相談に応じ、ヤングケアラーに対し、情報の提供、適切な他の関係機関への案内や取次ぎ等、必要な支援に努める
基本方針等 (第9条)	ケアラー支援に関する基本方針、具体的施策等
広報・啓発 (第10条)	広報・啓発活動の実施

「総社市ケアラー支援の推進に関する条例」概要版

そして、そのいきおい余る活動の中で、われわれの目に飛び込んできた社会的問題がいくつかあった。ひきこもりの状態にある方や不登校の問題。さらに、その先に、ヤングケアラーの存在が見えてきた。私が、実際にヤングケアラーに遭遇したのは、ある悲しい事件からだった。中学生の女子生徒が、家族のために一切合切の家事をつかさどり、ある日、疲れたという遺書を残して、自ら命を絶った。衝撃が走った。私は、深い悲しみを覚え、ひそかに泣いた。そしてそれが、世に騒がれる以前のヤングケアラー支援への強い思いにつながり、令和3年9月9日に「総社市ケアラー支援の推進に関する条例」を制定した。

ヤングケアラーに該当し、その苦労から、学校に行けない、勉強が遅れる、そして、その末に自殺……ということにならないことを願い、本市にヤングケアラーに特化したセクションも素早く設けた。

### ヤングケアラー支援施策の展開について

#### ■実態把握

われわれが最初に行ったのは、ヤングケアラーに関するアンケート調査を、市内の小学生（4～6年生）、中学生（1～3年生）を対象に実施したことだ。これは、保護者に同意を得て、また、教育委員会や学校の先生方一人一人の理解の下に実施したアンケートである。

その結果、総社市内の小学生（4～6年生）においては、全2015人に対し、31人が、また、中学生（1～3年生）においては、全1863人に対し、26人がヤングケアラーであると回答した。この結果を目の当たりにし、「こんなにも多いのか」とがく然としたのが率直な感想である。さらにヤングケアラーに全力を尽くすことが間違いでなかったと確信した瞬間でもあった。そして、守るべき生徒・児童が特定できた以上、家庭の中にも入り込んで、彼らを守っていくことを、全力で行っている。

#### ■支援体制の強化・具体的支援の開始

ヤングケアラー支援を行うに当たり、いくつかのテーマに出くわした。例えば、子どもが祖父母のオムツの交換をしているケース。

日々の負担軽減を図るために、介護保険サービスへと結び付け、介護保険適用として

#### ヤングケアラーに関する小・中学校のアンケート調査の結果をとりまとめました ～自身のやりたいことができていない子への個別支援の検討を開始します～

##### ■これまでの対応

- 令和3年 9月 条例制定（全国4例目）
- 10月 地域などへ呼びかけ  
教職員向け研修会を開催
- 12月 小・中学校への具体的なアンケート開始

##### ■小・中学校でのアンケート結果概要

アンケート対象 中学生（1～3年生）：1,863人、小学生（4～6年生）：2,015人

○「ヤングケアラー」をこれまでに知っていたか

	聞いたことがあり 内容も知っていた	聞いたことがあるが 内容は知らなかった	聞いたことが なかった
中学生	12.7%	15.1%	72.2%
小学生	11.8%	20.5%	67.7%

○自身が「ヤングケアラー」に当てはまるか

	あてはまらない	あてはまる
中学生	95.1%	4.9%（91人）
小学生	93.8%	6.2%（125人）

##### このうち、やりたいけれど、できていないことがあるか

	特にない	ある
中学生	65人	26人（全体の1.4%）
小学生	94人	31人（全体の1.5%）

（登校、勉強、睡眠などの制約）

ホームヘルパーを導入する。

あるいは、子どもが生活の中で幼いきょうだいを支えて、親代わりで育てているケース。このケースについては、保育士の資格を持つ訪問支援員を派遣していく。また、障がいがあるきょうだいを親代わりで育てているケースについては、看護師の資格を持つ訪問支援員を派遣していく。このように、本市では、さまざまな職種、職能を持った方々にサポートしていただきながら、ヤングケアラー支援を実行している。



教職員に向けた「ヤングケアラー支援研修会」

関係機関が連携し、個々の家庭に寄り添った支援を行うことで、子どもの負担軽減が図られ、効果が上がったケースが随所に見られるようになった。そして、その重い負担を担っていた子どもたちから、笑顔が戻りそうな状況を見ると、ほっと胸をなで下ろし、さらに頑張ろうと勇気が湧いてくる。

■地域と共に全世代型の対応へ

そして、もう一つの問題は、本当にそれがヤングケアラーなのか、という問いに直面することだ。家庭の中で、子どもが祖父父母や幼いきょうだいで、障がいのある家族の世話をすることが悪いことなのか。家族を慈しみ、愛していくのが本来ではないか。それをヤングケアラーと決め付けて、排除していくのであれば、日本人の良さというものは、一体どこにいつてしまうのかという強い意見が、一方であることも確かである。

ヤングケアラーなのか、あるいは家族愛なのか、それを見分ける力を、われわれのセクション、チームが持つていないと、大きく間違った方向に進む危険性ははらんでいる。そこを見分ける側に、まず、学校の先生という存在が考えられる。ただし、学校の先生は、子どもたちを見る視点が、普段の家庭環境ではなく、主に学校現場であるため、そのジャッジに、誤りがある可能性も秘められている。

そこで、サポートを求めたのが、民生委員・児童委員の方々である。これまで、民生委員は、高齢者の見回りや安否確認、さらには、弁当の配達など、高齢者を中心とした役割を担っていたが、本市の場合、ヤングケアラーをも含めた全世代型の対応をお願いすることに

している。そして、ヤングケアラーとおぼしき家庭の普段の様子を知っている彼らが、早期発見のチームに加わることにより、このヤングケアラー支援は、より精度を増していくと信じている。

ひきこもり、不登校、そして、ヤングケアラーの問題は、国としての明確な指針がある訳ではなく、基礎自治体任せになっている最たるテーマである。このテーマに敢然と立ち向かっていきたいという思いをもって、これからも全力で取り組んでいく。

今後に向けて

令和5年4月から「こども家庭庁」が創設される。「こども家庭庁」の中で、ヤングケアラー支援の対応が、全国一定レベルの施策を持ち、自治体間で差が出ないように、一律的に彼らを守る仕組みができることを、深く望んでいる。

さらには、地方自治体の権限について、明確な議論がなされることを希望する。現場の最前線で懸命に対応している市役所チームとして、私は、この権限を児童相談所だけでなく基礎自治体へ下ろしていただくことを切望している。

われわれは、一人でも多くの子どもたちの幸せをつかむために、これからも地域と共にヤングケアラー支援にまい進していく。