

令和5年6月27日

丹波市議会議長 埞内 廣明 様

こどもの権利に関する理念条例調査研究特別委員会  
委員長 前川 進介

委員会行政視察報告書

本委員会において実施した行政視察について、視察結果を別紙のとおり、丹波市議会基本条例第19条第2項の規定により報告します。

1 観察日程

令和5年5月23日（火）

2 観察先及び観察内容

（1）兵庫県尼崎市

「校則の見直しに関するガイドライン」について  
「尼崎市ユースカウンシル事業」について

3 観察者

委員長 前川 進介

副委員長 小橋 昭彦

委員 小川 庄策、須原 弥生、大西ひろ美、山名 隆衛、  
広田まゆみ、西脇 秀隆、酒井 浩二、足立 嘉正

4 同行者

まちづくり部長 福井 誠、市民活動課長 山内 邦彦

教育部次長兼学校教育課長 池内 晃二、学校教育課副課長 小森 真一

社会教育・文化財課長 小畠 崇史、社会教育係長 足立 恵一

5 随行者

書記 福垣 恵介、書記 小谷本 梓

6 観察地の概要及び観察内容

（1）尼崎市の概要

尼崎市は、兵庫県南東部に位置する中核都市である。市域の東は神崎川、左門殿川を隔てて大阪市と、猪名川を挟んで豊中市と接し、北は伊丹市と、西は武庫川を境に西宮市と接し、南は大阪湾に面している。南部に工業地域、中央部に商業地域、北部に住宅地が広がっている。

総面積は50.71平方キロメートル、人口はおよそ45万8,500人。

（2）観察内容

ア こどもの権利を守る「尼崎市子どもの育ち支援条例」と、それに基づき設置された組織等

（ア）条例制定の背景や経緯

- ・子育てに不安や負担を感じる家庭が増え、家庭の子育てを支える地域の力が弱くなっている。
- ・子どもの豊かな人間性や社会性などをはぐくむ機会が地域の中で減っている。
- ・児童虐待やいじめ、不登校、非行などの要因が複雑になっている。

以上の課題に市全体で取り組んでいくために、平成21年12月に条例制定された。

（イ）理念の実効性を担保するために設置された組織等

条例理念に基づき、子どもの育ちを支える組織等が設置されている。

a スクールソーシャルワーカー（SSW）、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）の設置

注目すべきは、スクールソーシャルワーカー（以下「SSW」という。）だけではなく、子どもコミュニティソーシャルワーカー（以下「CSW」という。）を設置している点である。

「地域社会の子育て機能向上支援事業」として、平成22年度にこども青少年課にCSWを配置し、関係機関が相互に繋がりながら、子どもの社会環境の改善に取り組んでおり、地域社会の子育て力を向上するという視点で条例の理念を担保していると推察される。

また、「スクールソーシャルワーク推進事業」は、教育委員会こども教育支援課にSSWを10名配置し、学校現場において支援を必要とする子どもの支援方針の調整を行っており、SSWが関係機関や地域住民と関わることで、連携体制が構築され、支援の早期発見に繋がっている。

b 「子どものための権利擁護委員会」の設置

令和元年以降、重篤な体罰・いじめ事案が出たことにより、令和3年に「子どもの育ち支援条例」を改正し、「尼崎市子どものための権利擁護委員会」が設置された。

活動の基本は、子ども一人ひとりが諸権利を自分の力で行使できるようにサポートをすることで、当委員会は、①子どもの人権擁護について専門的な知識経験を有する弁護士、大学教員、心理士などの委員2名、②専門の事項を調査させるため専門的な知識経験を有する専門員1名、③相談窓口における子どもの人権擁護に係る相談員4名で構成されており、相談窓口は子どもや若者が自由に集まれる尼崎市立ユース交流センターアマブラリの2Fにある。

市の附属機関ではあるが、市役所、教育委員会、学校等から独立した位置づけとなっていることが特徴的で、執行部に対する提言はもちろん、勧告も可能となっており、強い権限を持っている。

【子どものための権利擁護委員会が持つ3つの機能】

- ①調査調整機能…学校などの関係機関や関係者に対する調査を行い、問題の解決に向けて、関係機関や関係者へ協力を依頼することができ、必要に応じ、子どもの代わりに子どもの気持ちや意見を伝えることができる。
- ②提言機能…問題解決のため、関係機関や関係者に対して対応や制度の改善を求めることができる。
- ③広報・研修機能

この委員会が設置されていることは、当局に対して人権擁護の牽制効果も期待でき、問題が深刻化する前に改善が望めると考えられ

る。

### c 基金の設置

条例に基づいた事業を展開するための基金として、青少年健全育成基金を「子ども・若者応援基金」として活用し、ふるさと納税の一部を「教育振興基金」に充て、財源確保の体制整備ができている。また「子ども・若者応援基金」は、子どもたちのやりたいを応援する事業の助成に活用され、こども本人又はおとなこども応援（例；こども食堂）に補助される。

補助金審査には市民委員若者限定枠があり、高校・大学・社会人3名も審査する。

## イ 校則の見直しに関するガイドライン

### (ア) ガイドライン作成の背景

文部科学省が生徒指導提要を12年ぶりに改定する情報が入ってきていたため、令和4年の前半にはガイドラインを発表する予定をしていたが、文部科学省が生徒指導提要を改定するのが12月まで遅れたため、尼崎市としても発表を12月に遅らせたとのことで、時代の流れを先読みして、先手先手の取組であったことがわかる。

実際に、ガイドラインの見直しを行う2～3年前より中学校の生徒指導の教員間では毎月の情報交換の中で校則の見直しについて議論しており、教育委員会以外にも、各小中学校校長会等と一緒にになってこのガイドラインを作り上げている。

### (イ) 文部科学省：生徒指導提要（改訂版）による校則の見直しに係る4つの観点を踏まえた、尼崎市の校則の見直し3本柱

生徒指導提要では、①意義・位置付け、②校則の運用、③校則の見直し、④児童生徒の参画の観点が示されており、それらを踏まえて尼崎市では以下の3項目を掲げ、校則の見直しに取り組んでいる。

#### a 児童生徒等が、校則の見直し過程に参画できるような仕組みを構築する。

校則について教職員と児童生徒がともに話し合うことができるよう、児童会や生徒会等が主体となって、見直しに取り組む仕組みを作る。全校児童生徒が協議に参画できる仕組みを構築し、少なくとも年1回は、校則について協議する場を設ける。また、校則の見直しに際してPTAや学校運営協議会等から意見を聴取する。

#### b 必要かつ合理的な範囲内で学校や地域の実情に合わせて制定する。

校則を「必要かつ合理的な範囲内」で制定するという視点から、以下の内容に留意する。

- ・生まれ持った性質や性の多様性を尊重していない内容
- ・健康上の配慮がない内容

- ・その他合理的な理由を説明できない内容
- c 校則（学校の決まり等）を公表する。
- 学校の校則（学校の決まり等）を広く周知し、児童生徒・保護者・地域から理解と協力を得るため、各学校のホームページに掲載すること。また、今回の校則見直しを契機として、校則（学校の決まり等）の標記方法についても、児童生徒・保護者に分かりやすく、説明できるように整備すること。

#### （ウ）子どもの権利を守る校則に変えるための取組

教員だけで校則の見直しをするのではなく、児童生徒が主体となって校則を変えていくことを推進させるためには、作成において教員の関わり方、ファシリテーションが重要になってくる。そこで令和4年12月15日の尼崎市生徒指導推進協議会において、NPO法人カタリバが講師となって「ルールメイキング」の研修会を現場の教員に対して実施した。

さらに令和5年6月の中学校校長会では、弁護士からの法的助言も得る予定をしている。

また、教職員の人権意識を高めるため年2回、すべての学校で研修が行われている。教員には教科ごとの研修もあり多忙であろうが、人権は全ての根幹に関わる要素であり、必要不可欠な研修であると言える。

### ウ ユースカウンシル事業～若者が気兼ねなく社会に参画できるまち～

#### （ア）ユース交流センター

若者の「やりたいをやろう」をキャッチコピーにした尼崎市立ユース交流センターは、聖トマス大学の廃校施設を改裝（事業費 15.6 億円）した「あまがさき・ひと咲きプラザ」内に令和元年10月に開設。

ネット完備のオーブンラウンジや180人収容可能なホール、バンド練習に適した防音完備の音楽スタジオ、イベント会場にも利用できる多目的室、図書コーナーや学習室など、青少年のさまざまな活動をサポートする環境を整えており、青少年の居場所、活動の拠点となっている。利用者数は約3万人／年。

#### 《主な機能》

- ・若者の居場所、活動拠点
- ・ユースワーク（若者のウェルビーイング向上、ユースカウンシル等）の推進拠点
- ・市全域でのサテライト活動拠点

本施設の運営のために4団体が共同で設立した尼崎ユースコンソーシアムに管理委託されている。年間4,800万円の予算で、スタッフ7名と非常勤10名余りで運営、権利の主体としての若者が交流する場と位置付けられている。主なターゲットは14歳から20代までの若者。

「あまぼーと」の施設見学の際には、大画面でゲームをしたり、隅

っこで麻雀をしたり、ソファーで寝そべったり…。若者が自由に過ごせる空間となっていた。居場所も自分たちで作るため、ラウンジの配置も若者の意見によってレイアウト変更される。

「遊ぶ」という権利を確保する場所でありながら、職員が遊びにともに参加し、子ども・若者の声を聞き拾っていくという役割を果たしている。またそこから「ユースカウンシル事業」に繋げ、政策提言にも結び付けることもできる。

#### (イ) 尼崎市におけるユースカウンシル事業

ユースカウンシルとは、若者会議、若者評議会と言った意味で「若者が自分たちで自分たちのまちをつくるための仕組み」のこと。子どもや若者の発言力の弱さに視点をおき、それをサポートして、発言しやすい環境を市がつくり、行政と繋がる仕組みや運営を若者が主体で考える事業。その提案が市政に活かされることもあり、若者の能動的なまちづくりの意識を醸成している。

尼崎市では「Up to You!」と銘打って、14歳から29歳までの若者が主体的に活動している。年に1度の政策提言を行う発表会に向けて、毎月1回ほどのペースでユース交流センターの職員がフォローをしながら進めている。

これまでに、「説明責任の果たせない校則を見直す取組」、「尼崎市にスケートパークを作る取組」などの政策提言がなされてきたが、活動内容は何も真面目なことに限ったわけではなく、各自がテーマを持って活動している。

世間にありがちな、たくさんの声を集めてそれを市政に届ける、というスタイルではなく、一人が課題だと思うことがテーマになり、そのテーマに助言し政策提言をするという考え方なので、一人ひとりの意見が尊重される。一人ひとりの意見を重視するので、活動の幅は無限に広がり、参加者の成長にも繋がるという波及効果が期待できる。

令和2年に始まった事業で、高校時代から活動していた若者が大学生になっても活動を続けていることもある。こうした継続しての参加も含めて毎年20人前後が活動している。

また、「ヤングケアラー」について政策提案した学生が、こども家庭庁の審議会委員に就任し、国をも動かす活動をされている事例があるなど、関わる大人が子どもをエンパワーメントすることの重要性が理解できる。

### (4) まとめ

#### ア 理念条例を形骸化させない取組

こどもの権利に関する理念条例調査研究特別委員会では、条例制定のみならず、その条例を形骸化させない取組も併せて議論してきた。

今回、尼崎市の条例及び施策を視察する中で、条例を形骸化させないための3つの取組が確認できた。

- ①理念（子どもの権利）を実感できる「場」があること
- ②必要に応じて組織を再編すること
- ③基金など必要な事業費を予算化すること

これらは条例の中で明文化されていることを根拠に実施できるものであり、丹波市において条例を制定するにあたっては、これらの項目を明記しておく必要性を感じる。

(ア) 理念（子どもの権利）を実感できる「場」があること

ユースカウンシルとは、若者会議、若者評議会と言った意味で「若者が自分たちで自分たちのまちをつくるための仕組み」のこと。子どもや若者の発言力の弱さに視点をおき、それをサポートして、発言しやすい環境を市がつくり、行政と繋がる仕組みや運営を若者が主体で考える事業。その提案が市政に活かされることもあり、ユースカウンシル事業は、参政権のない子どもを含む若者の声を市政に反映させる「参加する権利」を保障する取組である。

また、若者の「やりたいをやろう」をキャッチコピーにした尼崎市立ユース交流センターは、自由に勉強したり遊んだりして、もって生まれた能力を十分に伸ばしながら成長できる「育つ権利」を保障する場として、年間3万人もの若者が利用している。

市内の児童生徒が通う学校においては、ガイドラインに、「校則を見直す際に児童生徒が主体的に参加することは、学校のルールを無批判的に受け入れるのではなく、自身がその根拠や影響を与え、身近な課題を自ら解決するといった教育的意義を有するものである。」との記載があるように、校則を検討すること自体を教育活動の一環としている。さらに校則を毎年度見直すことが定められているため、学校に通う全ての児童生徒が自分たちの権利を自覚することができる仕組みになっている。

「ブラック校則」と言われる理不尽な人権侵害が発生せず、学校の校則について生徒・教師がそれぞれの校則の規定理由を理解し、校則に納得することは、児童生徒のいきいきとした学校生活に繋がり、不登校数の減少も期待できるのはもちろん、「変わらないと思っていたら変わった」、「声を上げたら社会が変わった」という実感は、子どもにとってその後の大きな力になると考えられ、子どもに対する主権者教育の一環として捉えることもできる。

(イ) 必要に応じて組織を再編すること

尼崎市では「こども政策監」の役職があり、福祉・保健・教育分野などを結び調整し、全体を見渡しスピード感を持って対処することができているように見受けられる。こうして各部局が一体となって子ども・若者の支援をワンストップで行える体制を整えることは、子どもの権利を守るために必要だと感じる。

また、尼崎市では、平成21年に条例が制定された後、令和3年に条例改正してまで「子どものための権利擁護委員会」を設置された。

この経緯を踏まえると、組織再編の中でも特に行政に対する指導・勧告権を持つ独立した専門機関の設置は必須と考えられる。

丹波市にある「人権啓発センター」はまちづくり部の所管であり、「広報・研修機能」しかない。そのため、子どもや保護者からの相談や救済申し立てを受け、改善させていくアプローチが保障されていない。子どもの権利を守るためにには、当市においても市長部局に設置する「人権啓発センター」ではなく、独立した機関としての「人権擁護センター」の設置が求められるのではないか。

#### (ウ) 基金など必要な事業費を予算化すること

尼崎市では、子ども・若者応援基金を活用した子ども・若者応援補助金などの補助的支援がある。丹波市でも子ども・若者のやりたいことを応援するためには、こうした基金等を設置することが求められるのではないか。

また、子ども・若者の応援であれば、ふるさと納税を充当することで理解・支援が得られやすいと考えられる。

#### イ 条例並びに施策の方向性と条例制定の主体

子どもの権利には、「生きる権利」、「育つ権利」、「守られる権利」、「参加する権利」の4つがあるが、尼崎市のこれまでの取組は「育つ権利」、「参加する権利」を具現化してきたようで、人材育成の側面が強調されているように感じられる。

兵庫県下で「子育て支援」と言えば明石市が有名であるが、「人材育成」という観点で捉えると、尼崎市の方がリードしているのではないか。

丹波市において、子どもの権利に関する理念条例を制定するに当たっても、当市における課題を明確にしたうえで、条例の方向性を明確にしていく重要性を感じた。

また、丹波市においては、現在特別委員会を設置し、議会が中心に調査研究をしているが、理念に留まることなく、子ども施策を前進させるためには、行政が主体的に取り組む必要があることが、今回の視察で感じることができた。

そのため、今後条例化に向けては行政が主導して取り組むことも視野に入れて議論すべきである。