

令和 4年 12月 2日

石巻市議会議長 安倍 太郎 殿

会派名 日 高 見 会
代表者氏名 星 雅 俊

研究研修会等参加報告書

研究研修会参加の結果について、次のとおり報告します。

記

- 1 研究研修会名
(テーマ)
 - ① 「子ども」に関する各種施策の現状と課題
 - ② 「人口維持・増加のための視点」講師 : 関東学院大学法学部地域創生学科
教授 牧瀬 稔
- 2 場 所 リファレンス新有楽町ビル2F
- 3 期 間 令和4年 11月25日(金)
- 4 参加者氏名 星 雅俊、都甲マリ子
- 5 参加費用 60,000 円
- 6 参加目的
人口減少、少子高齢化が進む中で、今後の「子ども」に関する各種政策と「人口の維持・増加」について研究するため。

テーマ：「子ども」に関する各種施策の現状と課題

講師：牧瀬稔 関東学院大学法学部地域創生学科准教授

(目次)

- (1) 子どもを取り巻く課題
- (2) 子どもに関する条例
- (3) 子どもに関する総合的な条例
- (4) 個別課題に対応した条例

(1) 子どもを取り巻く課題

・ 地方自治体の目的は何か

根拠法→地方自治法 第一条の2 「住民の福祉の増進」 = 「住んでいる者の幸福感」

・ 地域のコミュニティを形成する役割 「子ども」 「祭り」 「ペット」

→子どもは「夫婦の宝」と同時に「地域の宝」

・ 子どもを取り巻く課題

子どもの貧困 子どもの犯罪被害 子どもの虐待 いじめや不登校 学力格差による貧困の連鎖 子どもの自殺 など
--

貧困・虐待・いじめについては議会質問も多い

・ 主要4紙（朝日・読売・毎日・産経）に掲載された「子ども」というワードは

1日あたり118回（1紙平均約30回）

2006年をピークに増え続け、高止まり傾向

～2000年代前半	「犯罪被害者」としての記事が多い ※子どもに限らず2002年が犯罪認知件数のピーク
2000年代後半	「いじめ」や「虐待」の記事が増加
2010年代～	「子どもの貧困」の記事が増えている

・ 国の子どもに関する法律は少なく、地方自治体は国に先駆けて子どもを襲う課題の解決に取り組んできた。 →政策条例の制定

・ 子どもに関する主な法律

子どもの貧困対策の推進に関する法律	2013年	条例の設置 努力義務
いじめ防止対策推進法	2013年	条例の設置 努力義務
子ども・子育て支援法	2012年	条例の設置 努力義務

子ども・若者育成支援推進法	2009年	条例の設置 努力義務
就学前の子どもに関する教育・保育等の総合的な提供の推進に関する法律	2006年	
次世代育支援対策推進法	2003年	
少子化対策基本法	2003年	
子どもの読書活動の推進に関する法律	2001年	条例の設置 義務
児童虐待の防止等に関する法律	2000年	

その他、児童福祉法や学校教育法など

・子どもの定義

「子どもの権利条約」→18歳未満

批准した条約は国内法に準じるため、国内でも同様。

「子ども基本法」→心身の発達の過程にある者

(2) 子どもに関する条例

・子どもを対象とした条例の形態2パターン

子ども条例	子どもに関連した規定のみ（特化型）	
条例	子どもに関する規定を盛り込んだもの（包摂型）	生活安全条例や交通安全条例の中に子どもの記述が盛り込まれているパターン

・子どもに関する条例の2種別

総合的な条例	「子どもの権利」「施策推進（条例を法的根拠として、当該分野に関する多様な施策・事業を推進する）」
個別課題に対応した条例	「権利救済」「学校運営」「財源確保」「虐待」「いじめ」「受動喫煙」「体罰」「性被害」...etc.

(3) 子どもに関する総合的な条例

「川崎市子どもの権利に関する条例」

2000年12月制定。

1980年金属バット殺人事件が契機となる。

条例名に初めて「子どもの権利」が記された。

子どもの権利に関する理念、市・市民・施設管理者・事業者の責務、家庭・地域の役割を明記

虐待や体罰の禁止、いじめの防止、子どもの居場所の整備など具体的な施策も明記

奈井江町合併問題に関する住民投票条例

2002年 「子どもの権利に関する条例」制定

2003年 「奈井江町合併問題に関する住民投票条例」制定

小学5年生以上を対象とした住民投票（子ども投票）が行われた。

有資格者は516人、投票数450人（投票率87.2%）「合併しない」が84.19%

3ヶ月以上住んでいる者が該当。

公職選挙法の適応は受けない。当該事案に関してのみ有効な投票権。

子どもに関する宣言

- ・群馬県高崎市「こども都市宣言」
- ・神奈川県秦野市「子ども平和宣言」「はだの子ども人権宣言」

子どもの条例が制定されているのは、1741団体のうち43団体。

条例のハードルが高い時には「宣言」を行うことも一案。

- ・宣言＝特定のテーマに関する自治体の姿勢を内外にアピールするもの。
具体的な制度には言及していない。

子どもに関する憲章

東京都町田市「町田市子ども憲章」

京都市「子どもを共に育む京都市民憲章」

条例のハードルが高ければ「憲章」を用意することも一案。

- ・憲章＝住民の心構えや自主的行動の規範
一定の行動規範の行為を求めるが、法的拘束力は伴わない。

施策推進に関する条例

「世田谷区子ども条例」2001年

「いしかわ子ども総合条例」2007年

「子どもを共に育む京都市民憲章の実践の推進に関する条例」2011年

↓

「子ども基本法」2023年4月施行

地方自治体が率先して子どもに関する施策を総合的に進めるための条例を制定してきた。

「いしかわ子ども総合条例」

全99条。子どもに関する事項のほぼ全てを網羅。

「子どもの健全な育成」

「若者の自立に向けた支援」

「子育て支援」

「食育の推進」

「子どもの権利擁護」

罰則がある。

「みだらな性行為等の禁止（2年以下の懲役または100万円以下の罰金）」

「入れ墨等の禁止（1年以下の懲役または50万円以下の罰金）」

条例の罰則：行政罰（条例の実効性を担保するための罰則）

行政刑罰	禁錮・懲役	：2年以下
	罰金	：100万円以下
	拘留	：1日以上30日未満
	科料	：1000円以上1万円未満

警察の守備範囲→都道府県。警察と協議しなくてはならないので大変。

秩序罰	過料	：5万円以下
-----	----	--------

市区町村で設定できるが、氏名公表の方が手間なく実効性がある。

（4）個別課題に対応した条例

子どもの犯罪被害の防止（特化型）

生活安全条例は多くの自治体で制定されているが、子どもの犯罪被害の防止に特化した条例は少ない。

奈良県「子どもを犯罪の被害から守る条例」

宮城県「子どもを犯罪の被害から守る条例」

栃木県「栃木県子どもを犯罪の被害から守る条例」

滋賀県長浜市「長浜市子どもを犯罪の被害から守る条例」

奈良・宮城・栃木県条例は罰則規定がある。

長浜市条例は罰則規定はない。

子どもの犯罪被害の防止（包摂型）

多くの場合は別の条例の一規定として用意されている。

秋田市「秋田市未来を築く子どもを育む市民や社会の役割に関する条例」の第9条に「子どもの安全確保」の条文がある。

子どものいじめへの対応

- ・兵庫県小野市「小野市いじめ等防止条例」（2007年）

小野市は2007年に教育委員会の人権教育課を廃止

→

市長部局に人権問題を扱う「ヒューマンライフグループ」を新設。「いじめ担当」が配置されている。

いじめ防止の所掌事務は教育委員会であることがほとんど。対応が遅れる。

- ・大津市「大津市子どものいじめの防止に関する条例」（2013年）

2011年 中2いじめ自殺事件→教育委員会の隠蔽体質が大きく報道される。

2013年 条例の制定、国による「いじめ防止対策推進法」の制定

全国的にいじめ防止条例が増加（現在では約280条例）

子どもの虐待への対応

児童相談所における児童虐待相談対応件数

2000年度1万7725件→2020年度20万5029件 20年前の11.5倍以上

1990年代 議会質問の増加

2000年 「児童虐待の防止等に関する法律」制定

2004年 三重県「子どもを虐待から守る条例」制定

2005年 東大阪市「東大阪市子どもを虐待から守る条例」制定

現在では条例は50件ほど

多くの場合は子どもの権利条例の一規定として虐待への対応が記載されている（包摂型）

子どもの体罰への対応

体罰の禁止の特化条例は少ない。

子どもの権利条例やいじめ防止条例の一規定になっている場合が多い。

佐賀県みやき町「みやきまち子どものいじめ・体罰等の防止条例」

徳島県石井町「石井町いじめ・体罰等防止条例」

学校教育法第11条「校長及び教員の」体罰の禁止

改正児童虐待防止法・改正児童福祉法 2020年4月から親の子どもへの体罰も禁止に

その他の子どもの安心・安全に特化した条例

「東京都子どもを受動喫煙から守る条例」子どもに特化したものは少ない

「長野県子どもを性被害から守る条例」→被害者支援、被害者を生み出さない

「大阪府子どもを性被害から守る条例」→加害者に重きを置き、犯罪を起こさせない

性犯罪前歴者の届出を義務付け。公開。

基本的人権の尊重より公共の福祉に重きを置いたもの。グレーではある。

他自治体に引っ越していった。

「大阪府安全なまちづくり条例」

生活安全条例は自治体行政から始まっている。警察行政の要素も見られる。

第19条「鉄パイプ等使用犯罪による被害の防止」鉄パイプ、バット、木刀、ゴルフクラブ、角材など棒状の器具の携帯の禁止。

10万以下の罰金。同規定を根拠に暴走族等を取り締まる。3万件犯罪が減った。

「大阪府薬物の濫用の防止に関する条例」

薬事法の禁止する指定薬物のほか、脱法ドラッグを取り締まる。

子どもの読書

国立青少年教育振興機構

「子どもの読書活動の実態とその影響・効果に関する調査研究報告書」(2013)

子どもの頃の読書量が多い成人ほど「未来志向」「社会性」「自己肯定」「意欲・関心」

「文化的作法・教養」「市民性」の全てにおいて意識や能力が高い。

2001年「子どもの読書活動の推進に関する法律」制定

これを受けて国会質問が2010年に向けてピークに。

都道府県・市町村に「子ども読書活動推進計画の策定」の努力義務を課している。

市町村の80.3%が読書活動推進計画を策定している。

政策法務の4視点

自治立法	自治体の独自の政策を実現するための手段として、条例・規則を制定
自主解釈	既存の法令について自治体として地方自治の本旨に基づいた運用や解釈を行う
訴訟法務	訴訟されないようにするためのもの
国法変革	国の法令に対し、自治体の意向を反映させる →「鶴田町朝ごはん条例」国が後追いで法令制定

政策法務

地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために、法令を地域適合的に解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例を作ること

根拠

- ・法解釈権（地方自治法第2条12項）法令を地域総合的に解釈運用
- ・条例制定権（日本国憲法第94条）地域特性に応じた独自の条例を作る

子どもの学力

釧路市条例（2013年）と池田市条例（2016年）のみ

住居選択の理由に「教育」があるか？

全市民対象のアンケート調査では、優先順位が低くなる。

子育て世帯を対象にすると上がる。

学力テストの高い自治体では人口増減率が上昇する。（埼玉県の国勢調査結果を元にしたデータ）

子どもの財源確保

「千代田区子育て施策の財源の確保に関する条例」

特別区民税歳入見込み額の約1%の額を子育て環境の整備・充実のための経費に当てる
2010年度～2014年度末までの時限条例。

東京都内での子育て環境が劇的に改善した。

秋田では挫折。

子どもの貧困防止

条例がどこにもない。これからの課題。

7人に1人が貧困状態。

厚生労働省「世帯収入から税金などを引いて計算した可処分所得を高い順に並べ、中央の額の半分に満たない相対的貧困世帯の17歳以下の子ども」

中央値は244万円なので、122万円未満の世帯。

(所 感)

子どもの課題に関しては、地域ごとの実情に合わせて自治体に対応を行い、国が後追いで制度化する例が多いことを知ることができた。先例や国の通達を待たずに対応することが可能だということで、今後、本市においても必要に応じて自信を持って対応していきたい。

また、子どもの貧困については現在全国的に問題となっているが、各自治体での条例の制定などがないということを知った。問題の解決のために、法の整備を待つより先に政策の根拠となる条例の制定が必要となる局面も出てくると考えられるので、引き続き問題に対する理解と条例制定についての知見を深めていきたい。

テーマ 「人口の維持・増加のための視点」
講師 : 牧瀬稔 関東学院大学法学部地域創生学科准教授

(目次)

- (1) 日本の将来人口推計
- (2) 人口減少を勝ち抜く視点
- (3) シティプロモーションとは何か
- (4) 苦悩するシティプロモーション
- (5) 終わりに

(1)日本の将来人口推計

○消滅可能性都市の各県の該当自治体割合

北海道 81%、青森県 81% 岩手県 81.8% 宮城県 65.7%
秋田県 96% 山形県 80%

*消滅可能性都市

「2010年から2040年にかけて、20～39歳の若年女性人口が5割以下に減少する市区町村」日本創成会議（座長・増田寛也氏）が2014年に指摘

全国の市区町村1,799のうち、896が該当。

(宮城県内該当市)

1 石巻市 2 塩竈市 3 気仙沼市 4 白石市 5 角田市 6 登米市 7 栗原市

○日本の将来推計人口

日本人口は、2004年ピーク 12,784万人（高齢化19.6%）
2055年 9,000万人（高齢化40%越え）

・国政調査の比較

2015年～2020年で人口増加都道府県 8自治体だけ（47都道府県中）
東京都・沖縄県・神奈川県・埼玉県・千葉県・愛知県・福岡県・滋賀県

○人口減少時代の中の政策づくり

- ・自治体は、どの様に勝ち残っていくのか？（「勝たなくてもよい」という選択肢ある。）
- ・多くの自治体が人口維持（増加）、減少速度を落とすことを前提とした政策づくり
- ・地方創生の1側面は、人口を奪い合う競争でもある。

(2)人口減少を勝ち抜く視点

○誰に選ばれるのか？

（*ピーター・ドラッカー）

*1909年にオーストリアで生まれた経営学者で、人類史上初めてマネジメントという分野を体系化した人です。それゆえに「マネジメントの発明者」とか「マネジメントの父」とかと呼ばれている。

- ・経営の目的 「顧客の創造」
- ・この顧客が自治体にとっては「住民」であり、自治体経営の目的は、「住民」の創造
しかし、「住民」も多々いる。
ターゲットを絞る必要がある。

人口減少に対処するキーワード・・・

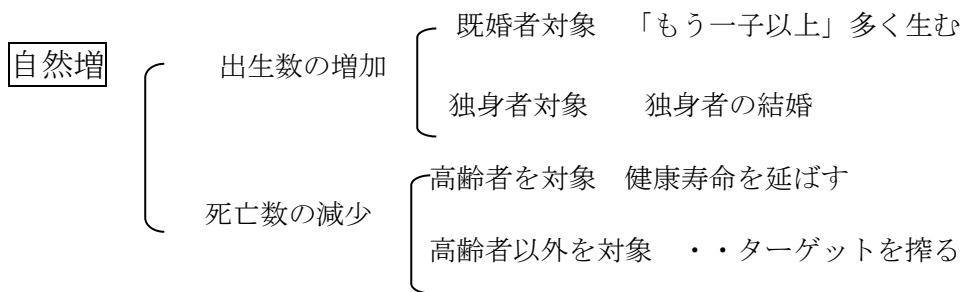
住民の創造

どのような視点で住民を創造していくか？

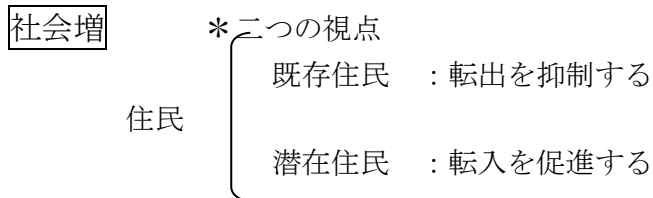
○人口（住民）を増やす取組

*自然動態（出生・死亡）

自然増を達成するには、①出生数の増加 ②死亡数の減少 が基本



*社会動態（転入・転出）

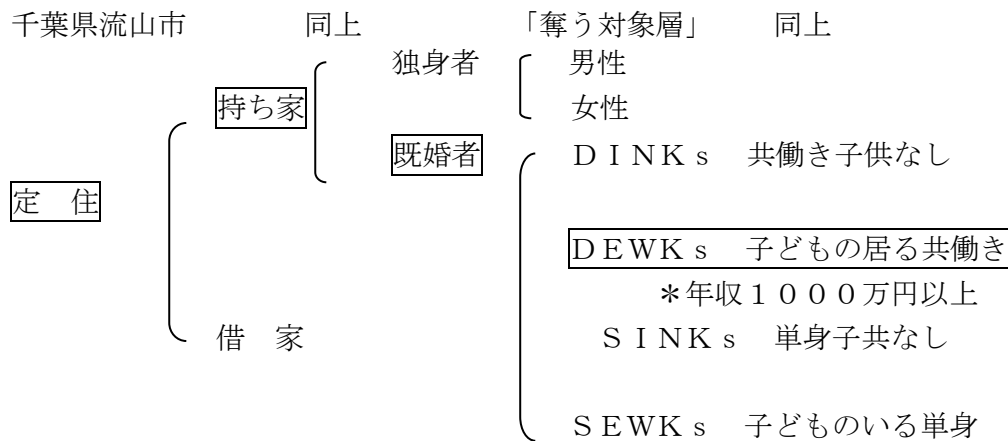


【転入増加事例】

- ① 埼玉県戸田市 人口を獲得するために「奪う地域」を明確にして地方創生
 - ・引っ越してくる「地域」を絞り込む。その地域に市ポスターを張り。タウン誌に自治体の住宅情報を掲載。住民基本台帳をデータベース化
 - ・移転した住民にアンケート調査し、上位の理由は、勤務先の変更や結婚。
 - ・行政サービスに不満という回答は殆どなかった。
 - ・国政調査から自分たちの市に通う通勤地がわかる。その地域に対して、自分たちの地方自治体の良さをアピール。
- ② シティセールス戦略（2011～2015）
定住促進を中心としたが、住民を奪う地域を設定した。
対象は、隣接する市区で、転入者が転出者を上回る市区～板橋区、北区を明記
同時に、認知度・都市イメージの向上・市民の誇り、愛着心の向上も視野
2015年国勢調査（H27）（H22年との比較）
人口増加数の多い市町村 戸田市 15位 136,083人（13,004人増）
率 同上 戸田市 7位 10.6%

【社会増・転入者増】

③ 千葉県流山市



流山市は、住宅開発を利用し、年収1000万円以上の「子どもの居る共働き」にターゲットを絞り、実効した。

ターゲットを搾る（何もかにもできない）

「対象層」や「対象地域」

なにを提供（行政サービス）し、どこに絞るか。そのための優先順位を付ける。

*政策研究が必要

【自治体間競争の幕開け】

- ・地域のそれぞれの地域性や空間的特徴を生かし、創意工夫の政策開発し、他地域から住民等を獲得
- ・マーケティングやブランド化 民間企業的手法

【絞る事の重要性】

- ・メインターゲット（対象層）を決定
 - *老弱男女すべてを対象としている事が多いため効果が出ない
- ・「子育て世代」との回答は最悪。3歳刻みで考える。
- ・潜在住民の獲得が重要。どこから持ってくるか？（対象地域）
- ・民間企業のようなターゲット戦略が求められる。

【(3) シティプロモーションとは何か】

○自治体におけるシティプロモーション

- ・福岡市が1986年シティセールス。
 - 1989年福岡市東京事務所にシティセールス担当課長の配置
- ・1999年和歌山市でシティプロモーション推進課うい市長公室に設置。
- ・2000年代半ば 政令市を中心に シティプロモーションに関する行政計画の策定
 - *2013年8月 シティプロモーション自治体等連絡協議会が設立

各自治体の定義

- ・熱海市：市が有する地域資源や優位性を発掘・編集し、価値を高め、市内外に効果的に訴求し、ヒト・モノ・カネ。情熱を呼び込み、地域経済の活性化を図る一連の活動。
- ・八王子市：市の魅力を市内外に積極的に発信し、一人でも多くの方に本市に「住み続けたい」「住んでみたい」「このまちが好き」と思ってもらえる事をめざす。

民間の組織 : 営業部

○ これからは「営業」が必須

- ・自治体運営に営業マインドが求められている。
- ・「営業」の前提に「住民の福祉の増進」がある
- ・今後の時代の中で、勝ち抜くためには、職員一人ひとりの営業マインドが求められる。

○シティプロモーション 「都市・地域の売り込み」

- ・売り込むためには、「誰」（対象層）を設定し「何」コンテンツを売り込む。
- ・「誰」は、どの「地域」に多いのか
- ・「誰」は、どうゆう「メディア」を見ているのか。
- ・「誰」の持つ特徴を把握（戦略性が必要）
- ・誰・何・地域・メディアの明確化が大切

○相次ぐ営業課

- 箕面市「箕面営業課」： 「箕面に住む？」キャッチフレーズ 子育てしやすさ日本1」
- 武雄市「営業部」： 「わたしたちの新幹線課」 「いのしし課」 「フェイスブック・シティ課」
- 高槻市「営業広報室」、三浦市「営業開発課」
- 福井県の「ブランド営業課」

○相次ぐマーケティング課

- 流山市「マーケティング課」 マーケティング組織 「奈良県、静岡県、横手市」
- 横手市「マーケティング推進課」：売れるまちづくりを目指す
地域の中からヒット商品やニーズの高い商品が生まれ、ブランド化

達成したい政策目標

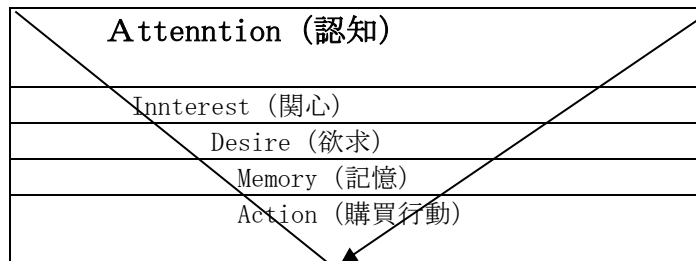
手段	目標
地域ブランド	<ul style="list-style-type: none"> ・認知度拡大（自治体名向上） ・情報交流人口増加 ・交流人口増加 ・定住人口獲得 ・シビックプライド醸成 ・スタッフプライド育成 ・協働人口拡大 ・人口還流実現 ・関係人口開拓 ・企業誘致進展
シティプロモーション	
シティセールス	

+

地域活性化 等

- シティプロモーションの第1歩
 - ・ 認知度がなければ始まらない

Attention (認知) を大きくすることが大事
一番でなくてはいけない



- シティプロモーション自治体等連絡協議会
03・5909・8760
[Http://www.citypromotion.jp/](http://www.citypromotion.jp/)

(4) 苦悩するシティプロモーション

- 多角化戦略か集中化戦略か？

- ・ 新しい対象・地域を広げていく・・・多角化戦略
- ・ 対象・地域を特化していく・・・集中戦略
- ・ 多くが価値を見出さない対象・地域に絞った・・・ニッチ戦略
明確にする必要がある。

- 何を達成したいのか？？

アウトカムは何なのか？

- 子育てファミリーのメリットは、??

- ・ 担税力あるか？
- ・ 留まってくれるか？
- ・ 賑わいって創出されるのか
- ・ 行政投資は多いんじゃないのか？ 回収できるか？

*通説を疑い、しっかり政策研究する必要がある。(実際は、自治体により異なる)

- シティプロモーション3点セットをどうする？

- ・ ブランドメッセージ ・ ロゴマーク ・ プロモーション動画
- ・ 差別化が求められる。

終わりに

自治体は、*ゆで蛙にならないように」

*「カエルは、いきなり熱湯に入れると驚いて逃げ出すが、常温の水に入れて徐々に水温を上げていくと逃げ出すタイミングを失い、最後には死んでしまう…」

(所 感)

1993年以降、東京一極集中是正のため、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を作る事をテーマに、「地方分権の推進に関する決議」また、「地方分権法」、「文獻一括法」など改革は、進んだが目標には程遠い。

その間、人口減少や少子高齢化が進展し、人口増加自治体（2015と2022国調）は、8自治体に留まり、20万人以上の中核都市以外の市町村は、人口流出が顕著であり、地域活力を失いつつある。

人口減少は、過疎化現象を促進させ、働き手の減少による産業衰退、コミュニティの崩壊など様々な問題が顕在し、益々、人々は、収入が高く住みやすい大きな町へ移動している現状である。

地域間競争は、総合力で強い都市が勝つので、行き過ぎの感はある。

とは言っても「地方創生」と言い名の「人口分捕り合戦」に遅れたのでは、足元から地域づくりは崩れる。石巻市も隣接市に企業の移転が見られる。

市の生き残りをかけた「地域間競争」にしっかりと目標を決め取り組まなければ、ならないのではないか。と思う。

今回の研修は、ある意味啓発研修であり他市町村の取組事例など大変参考になった研修でした。

お問い合わせ

石巻市議会事務局 議事調査係

〒986-8501 宮城県石巻市穀町14番1号

Tel : 0225-95-1111

Fax : 0225-96-2274

Mail : assesc@city.ishinomaki.lg.jp