

子ども・子育て家庭をめぐる動向

1 子ども・子育て家庭をとりまく環境

(1) 子ども・子育て家庭の抱える課題

日本の少子高齢化の進展には、子どもの出生数減少が大きく影響しています。1人の女性が一生に産む子どもの平均数を示す合計特殊出生率は2015（平成27）年には1.45であり、2016（平成28）年には初めて年間出生数が100万人を下回りました。

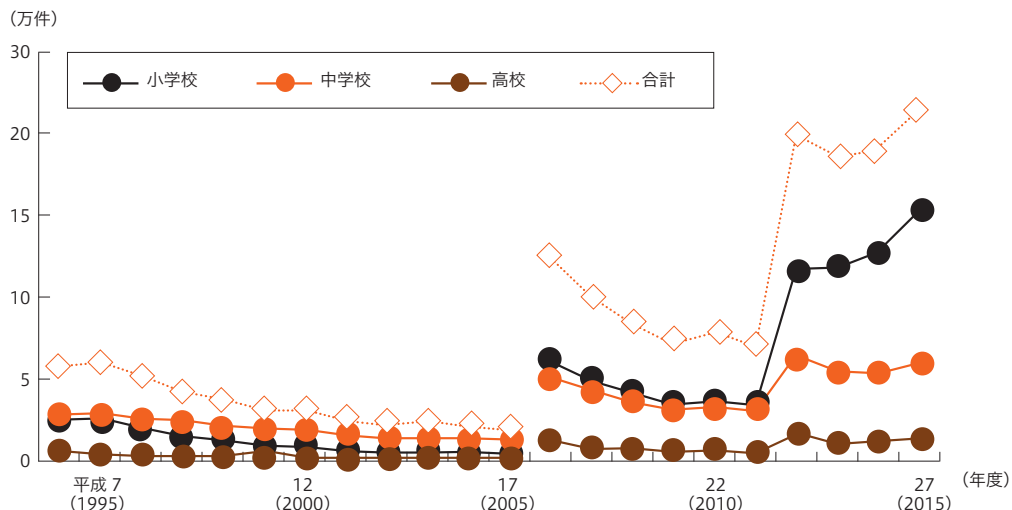
子どもが家族や親族、地域社会のなかで愛情をもって育まれる環境の実現を考えれば、単に子どもの数が多いことを良しとするのではなく、少子社会も一定の意義があるかもしれません。しかし、現代の日本の子どもたち、そして子育て家庭は、決して望ましい状況に置かれているとはいえないのではないのでしょうか。

子どもの「生きづらさ」は、いじめ、不登校、児童虐待などに象徴されます。

いじめの認知件数は、2015（平成27）年度で約22.4万件（小中高校、特別支援学校）と、過去最高になっています（図1）。しかも、この数値はあくまでも学校が把握した件数であり、いじめを原因とした自殺報道にみられるように、把握されていないいじめが存在することもうかがわれます。虐待同様、子どもがSOSを出しにくい状況にあることも知っておく必要があります。

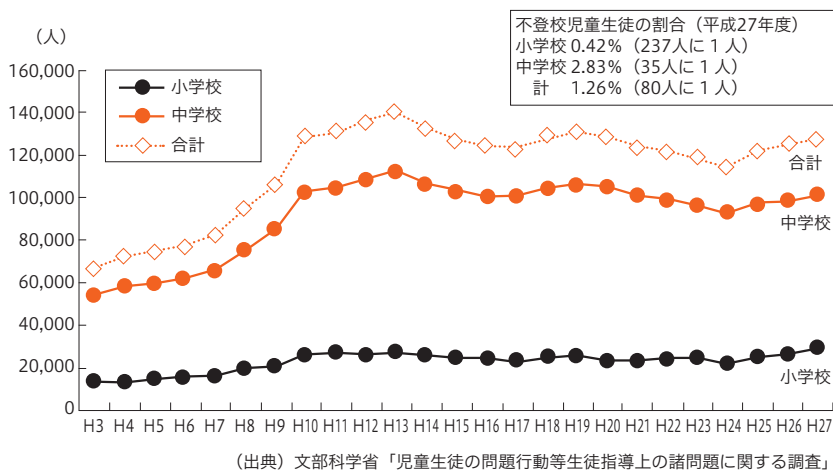
平成27年度の全国の小中学校における不登校児は12.6万人を数え、前年度に比べ約2.5%増加しています（図2）。不登校となる要因は多様で、家庭内の課題が原因となることや、いじめを除く友人関係の課題などの要因が多くなっています。

◆図1：いじめの認知件数の推移



(出典) 文部科学省「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

◆図2：不登校児童生徒数の推移グラフ



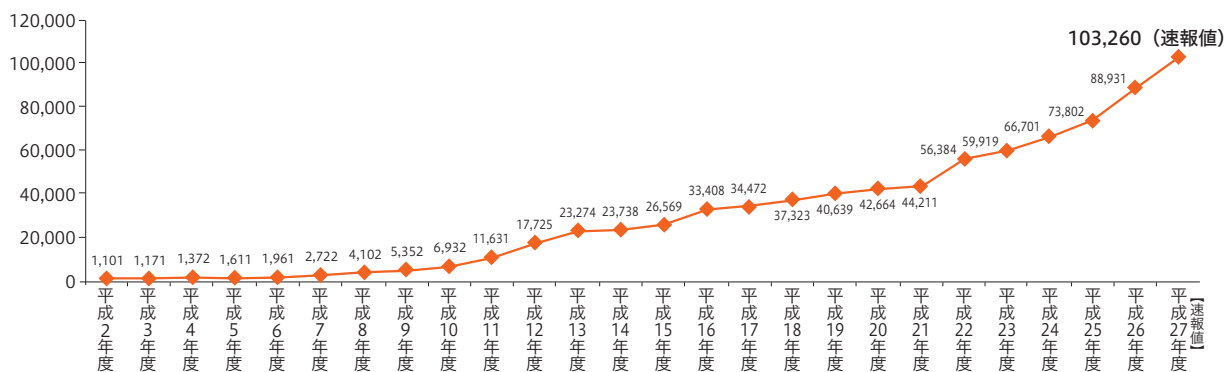
さらに、児童虐待も把握件数が年々増加しています。平成27年度中に全国208か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は10万3,260件（速報値）（図3）で、過去最多を記録しました。なかでも心理的虐待が増加しています。相談件数増加の背景には、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力事案（面前DV）について、夫

婦間のDV行為を子どもに見せて苦痛を与えてしまう心理的虐待を警察も虐待として取り扱い、児童相談所等に通告することが定着してきたことによること、また児童相談所全国共通ダイヤルの3桁化（189）の広報、マスコミによる児童虐待の事件報道等により、国民や関係機関の児童虐待に対する意識が高まったことに伴う通告の増加が考えられます。

ただし、この数値にも、その背後に未だ把握されていない虐待が存在することに留意しなければなりません。子ども自身による相談は全体の約1%であり（平成27年度）、このことは周囲の大人が虐待を発見し、早期に対応することの重要性を示唆しています（表1）。

また、それ以上に、虐待の発生予防が必要であり、「予防」はいじめや不登校という課題にとっても重要になります。

◆図3：児童虐待相談対応件数の推移



◆表1：児童相談所での虐待相談の経路別件数（平成27年度）

	家族	親戚	近隣知人	児童本人	福祉事務所	児童委員
平成27年度 (速報値)	8,872 (8.6%)	2,059 (2.0%)	17,406 (16.9%)	929 (0.9%)	7,131 (6.9%)	246 (0.2%)
保健所	医療機関	児童福祉施設	警察等	学校等	その他	総数
192 (0.2%)	3,078 (3.0%)	1,725 (1.7%)	38,522 (37.3%)	8,180 (7.9%)	14,920 (14.4%)	103,260 (100.0%)

（出典）厚生労働省「平成27年度児童相談所での児童虐待相談対応件数（速報値）」より

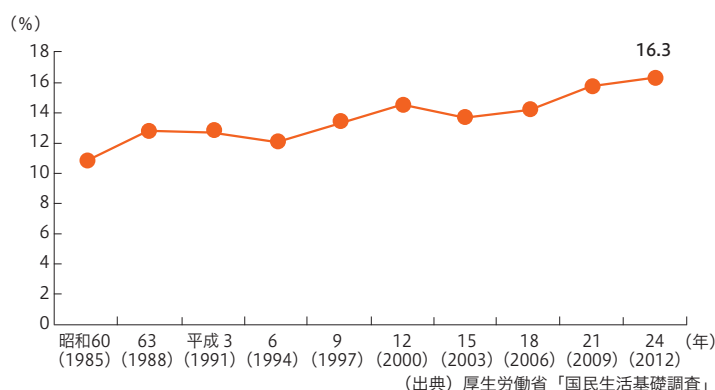
(2) 子どもの貧困をめぐる状況

子どもの貧困も、今日、社会的に取り組むべき課題となっています。平成24年度の子どもの貧困率は16.3%であり、子どもの6人に1人が貧困状態にあります（図4）。この数字は1990年代半ばから上昇傾向にあります。注目すべき点は、子どもがいる現役世帯の相対的貧困率（国民の所得を低いほうから順に並べ、その中央値の50%を下回る所得しか得ていない人の割合）は15.1%ですが、そのうち、大人が1人の世帯（ひとり親家庭）の相対的貧困率は54.6%と、非常に高い割合となっていることです。

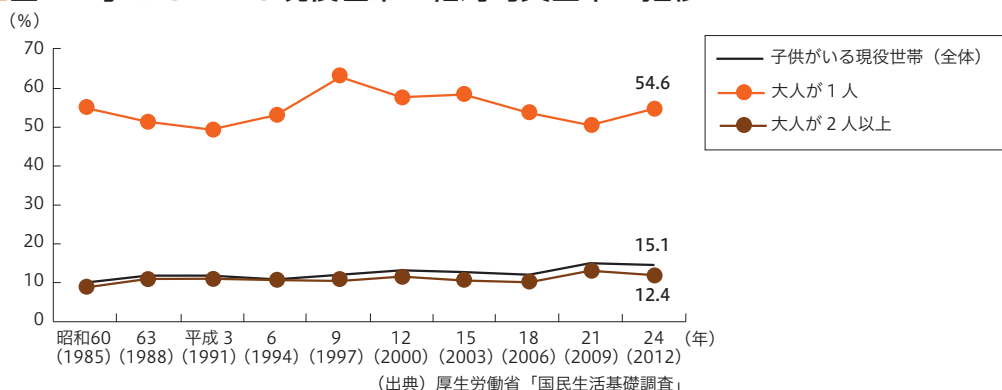
国際的にみても、2010（平成22）年の日本の子どもの相対的貧困率は、OECD（経済協力開発機構）加盟34か国中10番めに高く、OECD平均を上回っています。さらに、子どもがいる現役世帯のうち、大人が1人の世帯の相対的貧困率はOECD加盟国中最も高い状況です。ひとり親家庭など、大人1人で子どもを養育している家庭が特に経済的に困窮している状況がうかがわれます。日本における相対的貧困率の推移は図5のとおりです。貧困は、単に衣食住が不充足であるということだけではなく、情報や社会資源からの隔離、孤立をもたらす要因ともなります。このような状況は、子どもの成長発達にとっても良い影響を与えません。

孤立は、貧困世帯だけの課題ではありません。地域社会とのかかわりが家族は、他者からの支援を期待することはできません。子どもを育てる家庭が地域から「孤立」してしまえば、生活・養育上の課題やストレスが増大し、場合によっては子どもへの虐待も懸念されるリスクをはらんでいます。

◆ 図4：子どもの相対的貧困率の推移



◆ 図5：子どもがいる現役世帯の相対的貧困率の推移



(1) 平成28年児童福祉法等の改正

こうした状況に対応して、社会的な取り組みが進められています。

2016（平成28）年6月に児童福祉法が改正され、児童虐待の発生予防から自立支援までの一連の対策が強化されることになりました。この法改正により、すべての児童が適切な養育を受けること、健やかな成長と発達、自立等が保障されることが法律上明記され、これまでの「児童はひとしく愛護されなければならない」という受動的な表現から、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること」と能動的な表現に改められました。これは、子どもの基本的人権を国際的に保障するために定められた国連の「子どもの権利条約」にそったものといえます。

そして、地域における虐待対応力強化のため、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を担う「母子健康包括支援センター（子育て世帯包括支援センター）」の設置を促進することとしています。少子化に対処するための施策の指針である「少子化社会対策大綱」（平成27年3月20日閣議決定）や、人口問題に関して今後の取り組むべき方向を示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015年改訂版）」（平成27年12月24日）においては、おおむね平成32年度末までに、地域の実情等を踏まえながら全国展開をめざすこととされていましたが、この児童福祉法改正により、その設置に関する努力義務が市町村に課されました。

さらには、児童相談所の専門性を強化するため、児童心理司や医師、保健師等の専門職が配置されるとともに、法的側面からの対応力強化のために弁護士等の配置も進められることとなりました。

これに先立ち、2012（平成24）年には民法が改正され、親権喪失に加え、親権の一時停止が規定されるなど、児童相談所等における虐待への介入や、対応力が徐々に強化されています。

(2) 子ども・子育て支援新制度の施行

2015（平成27）年4月、幼児期の学校教育や保育、地域の子育て支援の拡充や質の向上を進めていくことをめざす「子ども・子育て支援新制度」が施行されました。

この新たな支援制度では、質の高い幼児期の教育や保育の提供、市町村を実施主体とした計画的な保育の量的拡大・確保などをめざしていますが、とくに注目されることとして、「地域子ども・子育て支援事業」の整備があげられます。これは、すべての子どもと子育て家庭を対象として、市町村が地域の実情に応じた子育て支援の充実をめざして市町村子ども・子育て支援事業計画に従い実施するもので、きめ細やかな子育て支援につながることを期待されています。

【地域子ども・子育て支援事業（抜粋）】

①利用者支援事業

子どもや保護者の身近な場所で、教育・保育施設や地域の子育て支援事業等の情報提供、相談・助言、関係機関等の連絡調整等を実施する事業

②地域子育て支援拠点事業

乳幼児やその保護者が相互交流を行なう場所を開設し、子育ての相談、情報提供、助言、その他の援助を行なう事業

③乳児家庭全戸訪問事業

生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を行なう事業（こんにちは赤ちゃん事業）

④養育支援訪問事業

養育支援が特に必要な家庭を訪問し、養育に関する指導・助言等を行なう事業

※要保護児童対策地域協議会の機能強化に関する事業を含む

⑤放課後児童クラブ（放課後児童健全育成事業）

保護者が就労等により昼間家庭にいない小学生に対し、授業終了後に小学校の空き教室や児童館等を利用して遊びや生活の場を提供する事業

(3) いじめや不登校に関する対策の強化

いじめに関しては、2013（平成25）年6月、「いじめ防止対策推進法」が成立しました。この法律では、「いじめの防止等のための対策に関し、基本理念を定め、国及び地方公共団体等の責務を明らかにし」たうえで、その対策の基本的な方針などが定められています。このなかでは、いじめの事実確認など、学校がとるべき対策も具体的に示されています。

不登校については、2016（平成28）年12月に不登校児童生徒等のための「教育機会確保法」が成立しました。この法律は、不登校の児童生徒を国や地方自治体が支援すべきことを明示した初めての法律です。ここでは不登校児童生徒を「相当の期間学校を欠席する児童生徒であつて、学校における集団の生活に関する心理的な負担その他の事由のために就学が困難である状況として文部科学大臣が定める状況にあると認められるもの」と定義しています。そして「不登校児童生徒が学校以外の場において行う多様で適切な学習活動の重要性」、「個々の不登校児童生徒の休養の必要性」を明記し、国や地方自治体に本人および保護者への情報提供等の支援を行なうべき旨を定めています。とくに注目すべき点は、法律の附帯決議で学校以外の場（フリースクール等）における教育を受けるための家計負担軽減策の検討を求めており、今後、具体的な財政支援の拡充につながることも期待されます。

不登校への対応に関しては、学校におけるスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの配置が進められてきています。スクールカウンセラーは教育相談にあたる臨床心理士などの専門職で、スクールソーシャルワーカーは社会福祉士や精神保健福祉士など、福祉に関する専門的な資格を有している者や、教員免許、心理に関する資格を保有している者が担っています。両者は、不登校だけではなく、いじめや虐待への対応も行なっています。

国は、平成31年度までにスクールカウンセラーを全公立小中学校に、またスクールソーシャルワーカーをすべての中学校区に配置することを目標としており、関係機関との連携のもと、子どもたちの抱える課題等への働きかけを行なうこととしています。

◆いじめ対策・不登校支援等総合推進事業

■早期発見・早期対応（外部専門家を活用した教育相談体制の整備・関係機関との連携強化等）

【学校等の取組に対する支援】

①スクールカウンセラーの配置拡充

- ・全公立中学校の通常配置に加え、週5日相談体制を実施
- ・公立小学校の通常配置に加え、小中連携型配置の拡充による公立小中学校の相談体制の連携促進
- ・貧困対策・虐待対策のための重点加配
- ・教育支援センター（適応指導教室）の機能強化等、不登校支援のための配置
- ・連絡協議会の開催等を通じた質向上の取組の支援



②スクールソーシャルワーカーの配置拡充

- ・スクールソーシャルワーカー配置の増
- ・貧困対策・虐待対策のための重点加配
- ・スーパーバイザー（47人）の配置、連絡協議会の開催
- ・研修を通じた質向上の取組の支援

【目標】

平成31年度までに、スクールカウンセラーを全公立小中学校（27,500校）に配置
H29：26,000校（ニッポン一億総活躍プラン）
（ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト）

【目標】

平成31年度までに、スクールソーシャルワーカーを全中学校区（約1万人）に配置
H29：5,000人（ニッポン一億総活躍プラン）
（ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト）

（出典）文部科学省「平成29年度概算要求主要事項」抜粋

(4) 子どもの貧困問題への対応

子どもの貧困に関しては、平成25年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、翌年には政府としての取り組みの基本方針を定めた「子供の貧困対策に関する大綱」が定められました。この法律は、「子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため」、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的としています。この法律によって、国は「子どもの貧困対策会議」を設置することになりました。また、都道府県は子どもの貧困対策計画を立案することが求められています。

国は子どもの貧困状況および貧困対策の実施状況を毎年公表していますが、前記の子どもの貧困率の状況に照らしても、社会的に取り組むべき大きな課題となっています。

子どもの貧困対策としては、2013（平成25）年12月に成立した生活困窮者自立支援法においても、生活困窮世帯の子どもの学習支援事業について盛り込まれており、国をあげて対応が図られているところです。

以上のような課題への対応は、民生委員・児童委員をはじめ、国や地方自治体、関係機関・団体等が連携、協力し、社会全体で取り組んでいくべきものといえます。国においても、地域における住民主体の課題解決力強化、包括的な相談支援体制の構築を進めているところであり、さまざまな課題を抱える住民の相談相手として、また支え手としての民生委員・児童委員にも期待が寄せられています。

（松原 康雄 明治学院大学 学長）