

こどもまんなか社会の実現に むけた現状と課題

聖隷クリストファー大学 准教授 泉谷 朋子

令和4（2022）年の出生数は77万747人で、初めて80万人を下回りました。国立社会保障・人口問題研究所が平成29（2017）年に発表した「日本の将来推計人口」では、出生数が80万人を割るのは令和15（2033）年と予測されていました。予測より10年以上早く出生数が80万人以下となったことに国は危機感を示し、子ども・子育て支援に集中的に取り組むと表明しました。

1 子ども・子育てをめぐる現状と課題

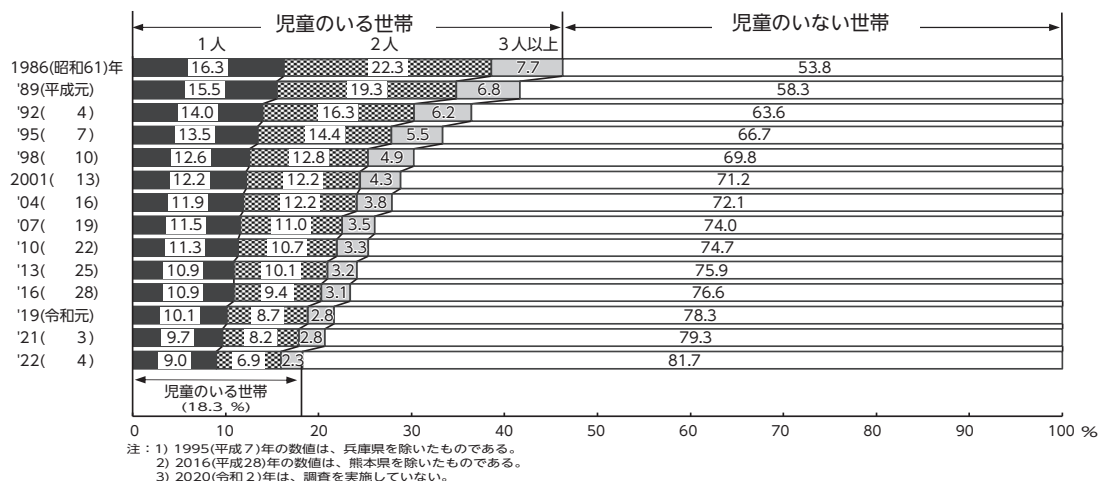
（1）少子化の状況

少子化の背景には、社会・経済状況の変化、晩婚化・未婚化、ライフスタイルの変化、女性の社会進出など、さまざまな要因があると言われています。

出生数の減少は昭和48（1973）年頃から始まっていました。国民生活基礎調査によると、子どもがいる世帯は、昭和50（1975）年には全世帯数のうち53%を占めました。昭和55（1980）年になると、子どもがいる世帯といない世帯がほぼ同率になり、昭和61（1986）年には、子どもがいる世帯といない世帯の割合が逆転します。平成12（2000）年には、全世帯数のうち子どもがいる世帯は30%を下回り、令和4年になると、18%まで減少します（図1）。子どもを見かける機会がない、子どもに関わる機会がない人が増えたことで、「子どもの声がうるさい」という苦情や、保育施設の建設反対といったことが起こると指摘されています。

子どものいる世帯の子ども数は、昭和50年2人が46.4%で最も多く、次いで1人が37.7%でした。1世帯あたりの子どもの数は平均1.81人でした。平成17（2005）年に、子どもの数が1人の世帯が43.3%となり、2人の世帯43.0%と逆転します。令和4年になると、子どもの数が1人の世帯が49.3%、2人の世帯が38.0%となり、1世帯あたりの子どもの数は平均1.66人となっています。ひ

図1 児童の有（児童数）無の年次推移（「令和4年度 国民生活基礎調査」より）



とりっ子が増え、きょうだいと遊ぶ、きょうだいの面倒を見る、保護者がきょうだいに関わる様子を見て育児を学ぶことを経験したことがない子どもが増えています。

『令和2年度版少子化社会に関する国際意識調査』によると、調査対象者（20～49歳）の約78%は子育てに楽しさを感じると回答しています。しかし、スウェーデン・ドイツ・フランスと比較すると、その割合は最も低く、子育てがつらいと感じる人の割合は約20%で4ヶ国中最も多くなっています。子育てをされていて負担に感じることとして、「子育てに出費がかさむ」ことを挙げる人が最も多くなっています。3歳児から5歳児の保育料の無償化、要件を満たす世帯の生徒に対して授業料に係る費用を支給する高等学校等就学支援金制度など、子育て家庭の経済的負担軽減が図られています。妊娠期からの支援、保育所待機児童の解消、子どもに関する手当の増額や医療費助成など、さまざまな対策が取られていますが、前述の調査では、日本では約61%が「子どもを生み育てやすい国だと思わない」と回答しています。

日本では、結婚したら子どもをもつという考え、子どもに質の高い生活を保障したいという思いが強く、それゆえ負担を感じやすいと指摘されています。保育所は利用してもベビーシッターなどのサービスを利用する家庭は少ないと言われます。子育て支援サービスを利用することで子育てしていない親と見なされるのではないかという不安や、サービスを利用することを父親が認めず、母親が面倒を見ればよいという考え方の家庭も少なくないようです。現在、子育て家庭の多くは共働きです。日本では、収入が減少する、職場での立場や昇進に影響が出るといった不安から、子どもの成長に関わらず父親が働き方を見直すことは少ないと指摘されています。一方、母親は時短勤務を選択するなど、子どもの成長に合わせて働き方を変更する割合が高いと言われます。

平成6（1994）年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が策定されてからさまざまな少子化対策がとられていますが、少子化は加速する一方です。日本は、子ども・子育て支援の財源を確保するために国民の負担を増やすべきでないと考えた人の方が多いと報告されています。そのようななか、合計特殊出生率が驚異的に伸びた自治体が注目を集めています。子育て支援が充実している自治体を選んで転居する子育て家庭もあり、「制度やサービスが充実している」「子どもと一緒に出かけることができる場所が多い」等、子育てのしやすさに満足している様子が見られます。

子育てサロンなどに関わっている民生委員・児童委員（以下、児童委員）、主任児童委員も多いと思います。皆さんが活動を通して保護者と一緒に子どもの成長を喜ぶことが子育て家庭にとって「この地域で子育てできて良かった」と思うきっかけになると思います。

（2）新型コロナウイルス感染症と子ども・子育て家庭

新型コロナウイルス感染症（以下、新型コロナ）は、子どもの出生、成長発達、子どもと家族の生活にさまざまな影響をおよぼしていると指摘されています。

新型コロナに感染した妊婦が産気づいたにもかかわらず救急搬送先が見つからず、生まれた赤ちゃんが死亡したことが報道されました。また、感染防止のため、父親や親族が出産に立ち会うことができない、生まれた子どもが退院するまで会うことができないという報告もありました。ひとりの女性が15～49歳までに産する子どもの数を示す合計特殊出生率は、令和4年は1.26でした。厚生労働省が統計を取り始めて最も低かった平成17年の合計特殊出生率に並びました。前述した

ことを受け、出産を控えた女性もいたかもしれません。

人との関わりや言葉を身につける乳幼児期にマスク生活が続き、子どもの発達に影響が出ることが懸念されています。学齢期の子どもたちは、一斉休校のため学校に行くことができない、友だちに会うことができない、給食は黙食など、生活面でさまざまな制約を受けました。子どもの遊びに関して、遊ぶ「時間」、外で遊ぶ「空間」、一緒に遊ぶ「仲間」が大事といわれます。高度経済成長期に社会環境が大きく変化し、3つの間が失われ、「三間の喪失」と表現されます。新型コロナは子ども達に、家庭以外の「居場所」、家族以外の人との「つながり」、友だちと遊ぶ、修学旅行に行くなど「子どもとして過ごす時間」の喪失をもたらしました。

コロナ禍において在宅勤務が急速に広がりました。家にいても会社にいるのと同じように働かなければならないプレッシャーや、24時間家族でいることから生じるストレスなどにより、コロナ禍では子どもへの虐待やドメスティック・バイオレンス（以下、DV）が増加しました。暴力被害から逃れたくても、つねに加害者がおり、逃げられず、深刻な被害を受けた子どもや女性が少なくないと指摘されました。コロナ禍で母親の家事・育児負担の増加が指摘される一方、在宅勤務になったことで父親の家事・育児時間が増え、子どもと過ごす時間が増えた等の回答もありました。

コロナ禍でさまざまなイベントや活動が中止、延期になりました。そのようななかでも、子育てサロンをオンラインで実施したり、人数制限・感染対策を徹底して活動された児童委員、主任児童委員もいらっしゃるでしょう。ある主任児童委員からクリスマス会開催を告知したら申し込みの電話が鳴り続いたと聞きました。コロナ禍で人とつながることの大切さを実感した子どもや子育て家庭も多いと思われます。どのような状況下でも子どもや子育て家庭との「つながり」が途切れない工夫をすることが大事であることをコロナ禍での活動を通して実感された児童委員、主任児童委員も多いでしょう。

（3）子どもの貧困、社会的孤立

令和3（2021）年の子どもの貧困率は11.5%で、前回調査（平成30〔2018〕年）の14.0%から2.5%減少しました。ひとり親世帯の子どもの貧困率も48.3%から44.5%に減少しました。貧困状態にある子どもの割合が減っていることは喜ばしい限りです。しかし、新型コロナの影響を受け、母親の勤務日数・収入が減少し、生活に困窮したひとり親世帯、とくに母子世帯の状況が繰り返し報道されました。学校が休校となり、子どもを置いて仕事に行けず収入が減った、一日三食準備しなければならず食費が家計を圧迫した、オンライン学習用にWi-Fiを使えるようにするため出費がかさんだなど、新型コロナは経済的に困窮している家庭により大きな影響をもたらしました。

新型コロナの拡大前、子ども食堂が急増していました。コロナ禍で対面での食事提供が難しくなり、活動を休止するところが続出しました。食事提供からお弁当配布や食料支援に変更し活動を継続された児童委員、主任児童委員もいらっしゃるでしょう。子ども食堂を運営されている方から「貧乏なのはその子の親の責任なのに、なぜ食べ物を与えるのか」と言われたことがあるとお聞きしたことがあります。お弁当や食料をもらい本当に助かったという声を聞きますが、食事・食料をもらう側はどのような思いで受け取っているのでしょうか？最近では、高齢や障がいのある方も参加できる食堂もあると聞きます。困った時はお互いさま、年代に関係なく支え合うことの大切さを、子ども食堂のような活動を通して地域のなかに浸透させることが児童委員、主任児童委員に求められています。

(4) 子どもへの虐待

平成12年に「児童虐待の防止に関する法律」(児童虐待防止法)が成立・施行され、日本でも子ども虐待対応が本格化しました。令和4年度中に全国の児童相談所で受けた児童虐待相談対応件数は、約219,179件(速報値)でした。さまざまな虐待対応策がとられていますが、相談件数は増加の一途をたどっています。

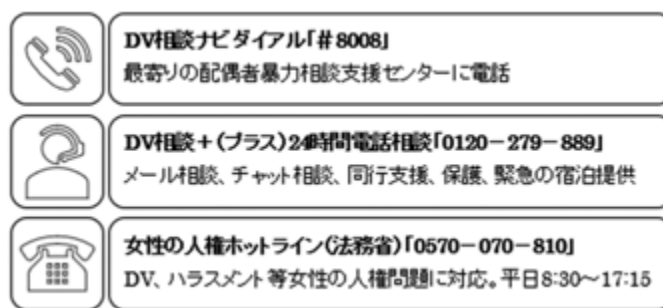
虐待相談の内容を見ると、心理的虐待が129,484件(59.1%)で最も多くなっています。これは、警察から、DVを目撃したことによる心理的虐待の通告件数が多いためです。児童虐待防止法では、児童が生活している家庭で配偶者に対する暴力が発生し、子どもの心身に有害な影響を及ぼすものも児童虐待と定義されています。DVが起こっている家庭で生活している子ども自身が心理的虐待以外の暴力被害を受けている場合もあります。かつて起きた千葉県野田市の小学生が死亡した虐待事例では、父親から母親にもDVがあったことが報告されています。DVは年代・職業・収入に関係なくどの家庭にも起こりうる問題です。児童虐待防止のシンボルマークであるオレンジリボンと女性に対する暴力根絶のシンボルマークであるパープルリボンを組み合わせて啓発活動を行う自治体も増えてきました。児童委員、主任児童委員には、子どもへの虐待だけでなく、DVの知識やDV被害者の状況や思いを知ること求められます。

国は毎年、「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」という報告を出しています。令和5年に公表された第19次報告では、心中以外の虐待死事例で死亡した子どもの48%が0歳と報告されています。「予期しない妊娠」で誰にも相談できないまま出産した、「育児不安」や「養育能力の低さ」から子どもを死なせてしまった事例が多いと報告されています。一方、心中による虐待死事例では、心中に至った動機として「保護者自身の精神疾患、精神不安」が最も多く、加害者の75%は実母でした。

妊娠・出産に伴いマタニティブルーや産後うつで苦しんでいる女性・母親は少なくありません。厚生労働省が実施した「令和3年度母子保健事業の実施状況等調査」によると、全国約96%の市町村で「エジンバラ産後うつ病自己評価票(EPDS)」などを用いて産褥期にある女性のメンタルヘルスの状況を確認しています。母親の10人に1人は、産後1か月までにうつ病になる可能性が高いと報告されています。市区町村から乳児家庭全戸訪問事業を委託されている児童委員、主任児童委員もいると思います。就業している母親が増え、児童委員、主任児童委員が関わる子育てサロンに参加する子どもは0~1歳が多いようです。行政の保健師から産後うつなどに関してレクチャーを受け、母親に声をかける時の配慮点などを知っておくと活動をするうえで役立つでしょう。

平成28(2016)年の児童福祉法改正では、市町村が児童虐待の第一義的な相談窓口の役割を担うとされました。これに伴い、市町村では学校や保育園、子どもに関わる関係機関などからの相談、児童相談所では、警察からの通告、虐待対応ダイヤル189に寄せられた通報に対応することが多くなっています。令和3年、市町村で受けた児童相談受付件数のうち、児童虐待に関する相談は163,997件でした。児童相談所と市町村で同じ子どもの相談を受けている場合もあり、数が重複し

図2 DVの相談先



※内閣府男女共同参画局のホームページを参照し筆者作成

ているかもしれませんが、児童相談所・市町村双方で40万弱の相談に対応していることとなります。子どもへの虐待は表面化しにくく、統計数値に表れている件数は氷山の一角という指摘もあります。児童委員、主任児童委員が、児童相談所や市区町村から虐待ケースへの見守りを依頼されたら、どのような点を見ればいいのか、どのようになったら連絡・対応が必要なのか、いつまで見守り続けるのかなど、児童相談所や市区町村の担当者に具体的な内容を確認することが必要です。

(5) いじめや不登校

新型コロナによる行動制限が緩和され、学校もコロナ前の状況に戻りつつあるようです。子どもたちは「コロナだから仕方ない」と我慢することが当たり前の生活を送ってきました。小・中学校入学時がコロナ禍だった子どもたちは、コロナ以前の学校生活を知りません。行事などが復活し、これまでと違う学校生活に戸惑っている子どももいるかもしれません。

文部科学省が令和5(2023)年10月に発表した「令和4年度 児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」では、学校内での暴力行為、いじめ、不登校、自殺した児童生徒数が増加したことが報告されました。

暴力行為の発生件数は小学校から高等学校まで合わせて95,426件でした。前年度が76,441件のため2万件近く増えています。学校別にみると、小学校(61,455件)が最も多く、学年別では、中学1年生(13,028件)、中学校2年生(9,472件)、小学5年生(8,292件)で発生件数が多くなっています。生徒間の暴力(69,580件)、器物破損(12,695件)、対教師暴力(11,973件)が多くなっていますが、コロナ禍で人との関わりを学ぶ機会が減り、言葉で表現することができず暴力行動に出してしまうのではないかと分析する自治体もあります。

いじめの認知件数は小学校から高等学校まで合わせて681,948件、いじめを認知した学校は29,842校で、全学校数の82.1%にあたります。いじめを発見したきっかけは、「アンケート調査など学校の取組」(51.4%)が最も多く、子ども「本人からの訴え」は19.2%しかありません。いじめの態様は「冷やかしゃからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる」(57.4%)が最も多く、「軽くぶつかられたり、遊ぶふりをして叩かれたり、蹴られたりする」(23.4%)、「仲間外れ、集団による無視をされる」(11.7%)となっています。いじめのなかに「叩かれる」「蹴られる」といった行為が含まれていますが、暴力行為といじめの相関関係を見ることも必要です。児童委員、主任児童委員は暴力行為やいじめの問題には関わりにくいと思われるかもしれません。登下校のあいさつ運動の際、他の子どもの荷物を持たされている、からかわれている子どもを見かけることがあったら、「どうした?」「大丈夫?」と声をかけることが大切です。困っている・嫌だなと感じている子どもは気づいてもらえたことに安堵するでしょう。

令和4年度中に小・中学校で不登校となっている児童生徒数は299,048人、前年度が244,940人でしたので5万人近く増加しています。文部科学省は、不登校を「何らかの心理的、情緒的、身体的あるいは社会的要因・背景により登校しないあるいはしたくともできない状況」にあり、「年間30日以上欠席した」状態と定義しています。不登校児童生徒の約半数は、「無気力・不安」のため不登校になっていると報告されていますが、調査のなかで「無気力・不安」になった原因は明らかにされていません。令和3年10月に発表された「不登校児童生徒の実態把握に関する調査」によると、行きづらいつ感じ始めたきっかけは、小学生では「先生のこと(先生と合わなかった、先生

が怖かった、体罰があったなど)、中学生では「身体の不調(学校に行こうとするとお腹が痛くなったなど)が最も多くなっています。一方、不登校児童生徒の2割強は「きっかけは何か自分でもよくわからない」と回答しています。

令和元(2019)年には文部科学省から「不登校児童生徒への支援の在り方について(通知)」が発出されました。不登校の児童生徒の意向を尊重し、不登校特例校や教育支援センター、ICTの活用やフリースクールなどを利用し、児童生徒の社会的自立を支援することが示されました。また、令和5年には「誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策COCOLOプラン」が発表されました。90日以上欠席している不登校児童生徒165,669人のうち46,000人が学校内外の専門機関などで相談や指導を受けていないため、不登校特例校の設置や学校内に分教室を設置する、校内外に教育支援センター(Special Support Room)を設置し、対応を強化するとしています。

小・中学校にはスクール・カウンセラー(SC)やスクール・ソーシャルワーカー(以下、SSW)の配置がすすめられています。SSWが対応する相談では不登校に関するものが最も多くなっています。学校教員は多忙を極め、SSWは複数の学校を担当している場合が多く、毎日学校にいるわけではありません。今後、学齢期の子どもの支援に関して、SSWと児童委員、主任児童委員の連携が期待されており、不登校の子どもやその家族、学校を支援することも増えると思われます。

不登校の子を抱える母親が、「平日の昼間、子どもと一緒に出かけると、今日学校はどうしたの?と聞かれることが多い。創立記念日なんですと答えるようにしているが、聞かれることがつらい」と話していました。不登校の子どもがいる家族は、子どもを学校に行かせなければと焦ったり、育て方が間違っていたのかなど不安を感じているといわれます。ひきこもりの方とその家族への支援同様、不登校の子どもの家族支援も大事です。直接、不登校の子どもやその家族に関わらなくても、研修等で不登校を経験した人やその家族の話聞き、不登校の子どもやその家族が地域のなかで孤立しないために何ができるか、民児協や地域の人たちと一緒に考えることも必要です。

国は、これらの状況から子どもと子育て家庭をとりまく環境が深刻化しているとし、こども家庭庁を中心に「こどもまんなか社会」をめざすという考え方を示しました。

2 「こどもまんなか社会」をめざす新たなこども政策の内容

「こどもまんなか社会」とは、「全てのこども・若者が身体的・精神的・社会的に幸福な生活を送ることができる社会」と説明されます。「こどもまんなか社会」を実現するためにはさまざまな取り組み・対応が求められ、その基盤となる法律が必要になり、こども基本法が制定されました。

(1) こども基本法とは

こども基本法は、こども家庭庁設置法、こども家庭庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律とともに令和4年6月に成立、令和5年4月に施行されました。こども基本法は日本国憲法と児童の権利に関する条約(以下、子どもの権利条約)の精神にのっとり作成されました。子どもの権利条約では、子どもには基本的な人権があり、国際的に保障されると規定されています。平成元(1989)年、第44回国連総会で採択され、日本は平成6年に批准しています。子どもの権利条約を批准した国には、子どもの権利を擁護する法律の整備が求められますが、日本は、児童福祉

法、母子保健法、教育基本法等で子どもの権利を保障しているという立場を取ってきました。

平成 28 年に児童福祉法が改正され、児童福祉法第一条には「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」、子どもは権利をもつ主体であると示されました。児童福祉法は、子どもと家族の福祉に関する法律であり、子どもの権利条約に規定されている子どもの権利を包含する法律の必要性が指摘されました。

こども基本法第一条には目的が書かれています。すべての子どもや若者が生涯にわたり幸せな生活を送るためには、心身の状況や生活環境に関わらず、健やかに成長することが望まれます。子どもを自立した個人ととらえ、子どもの権利を擁護するために、社会全体でこども施策に取り組み、将来にわたって子どもや若者が幸せな生活を送ることができる社会の実現をめざすと示されています。

こども基本法には6つの基本理念があり、こども家庭庁が出しているこども基本法のパンフレットには次のように書かれています。

- ① すべてのこどもは大切にされ、基本的な人権が守られ、差別されないこと
- ② すべてのこどもは、大事に育てられ、生活が守られ、愛され、保護される権利が守られ、平等に教育を受けられること
- ③ 年齢や発達の程度により、自分に直接関係することに意見を言えたり、社会のさまざまな活動に参加できること
- ④ すべてのこどもは年齢や発達の程度に応じて意見が尊重され、こどもの今とこれからにとって最もよいことが優先して考えられること
- ⑤ 子育ては家庭を基本としながらそのサポートが十分に行われ、家庭で育つことが難しいこどもも、家庭と同様の環境が確保されること
- ⑥ 家庭や子育てに夢を持ち、喜びを感じられる社会をつくること

子どもの権利条約や児童福祉法では、子どもを18歳未満の者と定義していますが、こども基本法では、18歳や20歳など年齢で定義するのではなく、子どもを心身の発達の過程にある者にとらえ、必要なサポートが年齢によって途切れないようにするとしています。また、子どもや子育て家庭の意見をこども施策に反映することを重視すると書かれています。

(2) こども大綱とは

令和5年12月22日、こども政策を総合的に推進するために政府全体のこども施策の基本的な方針などを定めた「こども大綱」が閣議決定されました。

こども大綱では基本的な方針として、①こども・若者は権利の主体であり、尊重され、権利を保障される対象であり、現在、将来において最善の利益を検討される対象である、②こどもや若者、子育て当事者の視点・意見を尊重し、一緒にこども施策を検討・推進する、③こどもや若者、子育て当事者のライフステージに応じて切れ目なく支援する、④すべてのこどもと若者が貧困や格差の影響を受けることなく、成長できるよう保障する、⑤若い世代の生活基盤が安定し、若い世代が望む家族形成・子育てが実現できるよう取り組む、⑥さまざまな省庁・関係団体が関与しても政策が総合的に推進される、という6つの柱※を打ち出しました。「こどもまんなか社会」実現に向けて、「生

活に満足している」と思う子どもの割合、「こども政策に関して自身の意見が聴いてもらえる」と思う子ども・若者の割合などの数値目標が設定されました。

※6つの柱の内容は、筆者が要約したもの

3 児童委員、主任児童委員に期待されている役割や活動におけるポイント

こども大綱が閣議決定され、令和5年から「こどもまんなか社会」実現に向けた取り組みが本格化します。その舵取りを行うこども家庭庁は、発足にあたり、①子どもの視点、子育て当事者の視点を政策に反映する、②地方自治体との連携を強化する、③NPOをはじめとする市民社会との積極的な対話・連携・協働する、という3つの基本姿勢を打ち出しています。令和4年に児童福祉法が改正され、地方自治体、とくに市区町村にはこども家庭センターの設置が努力義務化されました。子どもや子育て家庭に最も身近な市区町村が中心となり、子育て支援制度・サービスを充実すること、専門職の質を向上させることが喫緊の課題となっています。しかし、それだけでは「こどもまんなか社会」は実現できません。民間団体や児童委員、青少年相談員、保護司等とのネットワークを強化することが必要とされています。地域共生社会の実現に向けた取り組みでは、専門職による伴走型の支援（寄り添い型の支援）と地域住民の気にかけて関係性（つながり・支え合い）、2つのアプローチが必要とされています。「こどもまんなか社会」実現に向けても同様です。

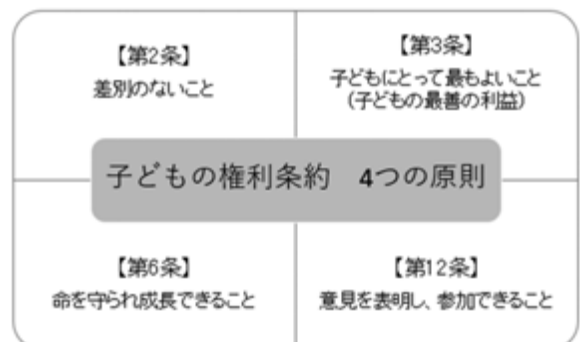
児童委員、主任児童委員は、活動をとおして、人と人、人と機関、人と制度やサービス、人と地域を「つなぐ」ことができます。児童委員、主任児童委員は、子どもや子育て家庭の「身近な大人」「応援団」ですが、「つなぐ」ことによって地域のなかに子どもや子育て家庭の応援団が増え、地域ぐるみで子どもの成長を支援し、子育て家庭をサポートすることができます。「つなぐ」という児童委員、主任児童委員の強みが地域でのつながり・支え合いの「核」になります。

子どもはひとりでは生活していません。大人と一緒に生活しており、その大人の生活に影響を受けます。子どもだけでなく、保護者など一緒に生活している大人、家族全体を見る必要があります。アフリカには「子どもひとりが育つには村がひとつ必要だ」ということわざがあるそうです。子育ては家族だけではできません。児童委員、主任児童委員には、子どもと家族が地域に「包摂」されるきっかけを作り、子どもが育つことを応援する地域づくりが期待されています。少子化がすすみ、子どもがほとんどいない地域もあると聞きます。地域全体で子どもを育てるという風土を作ることは容易ではないかもしれません。そのためには、まず児童委員、主任児童委員自身が、子どもの権利条約を学び、4つの原則（図3）と子どもがもつ「生きる権利」

「育つ権利」「守られる権利」「参加する権利」を活動する際に意識することが必要です。地域住民と一緒に子どもの権利条約を学ぶことが、子どもの育ちを応援する地域づくりの第一歩になるかもしれません。

地域の人たちに育ててもらった、支えてもらったと感じた子どもや子育て家庭が、支えられる側から支える側になったという話をよく聞きます。子どもや子育て家庭のこともわがことと思い活動していきましょう。

図3 子どもの権利条約 4つの原則



※筆者作成