

子ども・子育て家庭をとりまく環境と課題

1 昨今の子ども・子育て家庭をめぐる課題

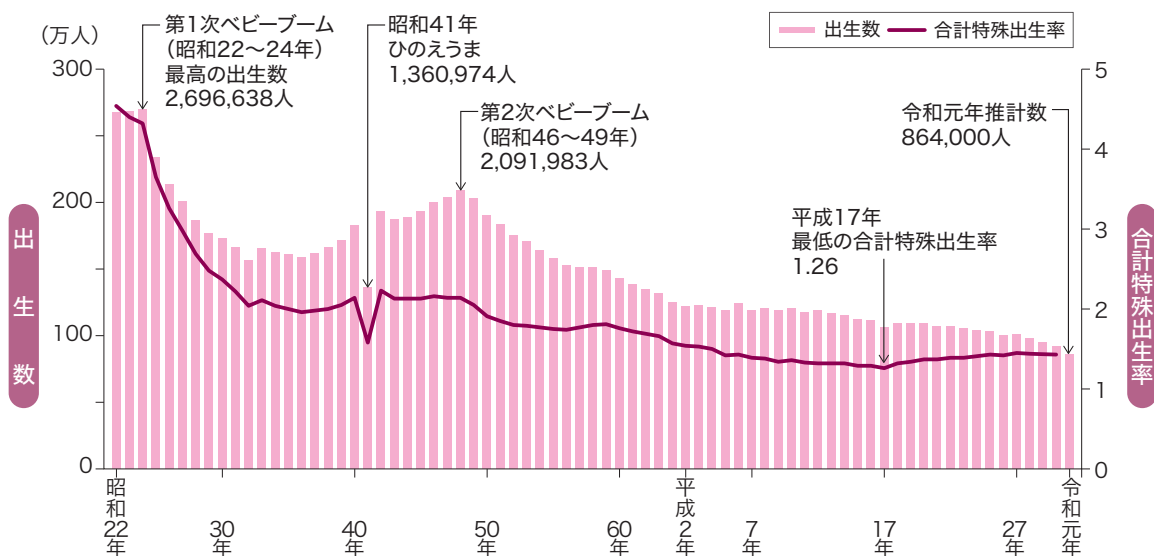
① 少子化の状況

近年、子どもをめぐる状況は児童虐待の増加や連れ去り等の犯罪被害、貧困やいじめ、不登校、ひきこもり、自殺などさまざまな課題が顕在化しています。

また、令和元年の出生数は86万4,000人と、初めて90万人を下回りました。少子化により、地域の住民相互のつながりの希薄化や核家族化の進行など子育てをめぐる環境の変化に伴い、保護者の子育てへの負担感や孤立感が増しています。

出生数低下の要因は、晩婚化の進行や夫婦出生児数の減少のほか、子育てや教育にお金がかかりすぎることから、子どもを産み育てることに躊躇していることが理由としてあげられています。こうした状況をふまえ、国では「働き方改革・子育てと仕事の両立支援」と「総合的子育て支援」を車の両輪として推進しています。具体的には、働き方の見直しや時間外労働の上限規制の導入、育児休業制度の見直しや幼児教育の無償化、待機児童対策などに取り組んでいます。

図1 出生数および合計特殊出生率の年次推移



出典：令和元年（2019）人口動態統計年間推計（厚生労働省）

② 子どもの貧困の現状

「平成 28 年国民生活基礎調査」によると、子どもの貧困率は 13.9%であり、前回の調査（平成 24 年）の 16.3%と比べると 2.4 ポイント改善されました。しかし依然として 7 人に 1 人が貧困状態にあるとされ、とくにひとり親家庭（おとな 1 人で子どもがいる現役世帯）の貧困率は 50.8%に上ります。また、母子世帯の母親自身の平均年間収入は 243 万円で、児童のいる世帯の 1 世帯当たり平均所得金額 673 万円と比べて大きく下回る水準となっています。父子世帯の父自身の平均年間収入は 420 万円で、母子世帯より高い水準ではありますが、300 万円未満の世帯も 43.6%となっています（「平成 28 年度ひとり親世帯等調査結果の概要」〈厚生労働省〉）。子どもの将来が生まれ育った環境に左右されることのないよう、必要な環境整備が急務です。

③ 子どもの貧困対策

国は、子どもの貧困対策として、以下の取り組みを進めてきました。

- 平成25年6月「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の成立
- 平成26年8月「子供の貧困対策に関する大綱」の策定

ひとり親家庭の子どもの学習支援の充実やひとり親家庭の親の学び直しや就業支援など、すべての子どもたちが夢をもって成長していける社会の実現に向けた取り組みの推進（5 年を目途に見直しを検討する）

- 平成30年6月「生活困窮者の自立を促進するための生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律」

生活困窮世帯における子ども等の生活習慣・育成環境の改善に関する助言、生活困窮者世帯における子ども等の教育および就労（進路選択）に関する相談に対する情報提供、助言、関係機関との連絡調整など、子どもの学習・生活支援事業をさらに強化

そして、令和元年 6 月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が一部改正され、目的や基本理念が見直されました。その後「子供の貧困対策に関する大綱」が 5 年ぶりに見直され、11 月に閣議決定されました。子どもの現在から将来にわたり、すべての子どもたちが夢や希望をもてる社会をめざすことが主な内容です。子育てや貧困を家庭のみの責任とせず、子どもを第一に、地域や社会全体で課題を解決していこうとする姿勢を打ち出しています。

また近年活動の広がりをみせている「子ども食堂」は、全国で 3,718 か所となり、一昨年に比べて 1,432 か所増えました。（令和元年 6 月現在：「NPO 法人全国こども食堂支援センターむすびえ」調査）。各地の民児協においても子ども食堂の実施団体等と連携・協力した取り組みを行っているところもあります。食事の提供だけでなく子どもの居場所となるなど、具体的な活動を検討してみましよう。

子供の貧困対策に関する大綱のポイント

(令和元年11月29日閣議決定)

子供の貧困対策に関する大綱

- 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(平成25年成立、議員立法)に基づき策定
- 今般の大綱改定は、
 - ①現大綱(平成26年8月閣議決定)において、5年を目途に見直しを検討するとされていること、及び②議員立法による法律改正(令和元年6月)を踏まえて実施。
- 平成30年11月の子どもの貧困対策会議(会長:内閣総理大臣)において、令和元年度中に新たな大綱を策定するとされている。

目的

現在から将来にわたり、全ての子供たちが夢や希望を持てる社会を目指す
子育てや貧困を家庭のみの責任とせず、子供を第一に考えた支援を包括的・早期に実施

基本的方針

- ①親の妊娠・出産期から子供の社会的自立までの切れ目のない支援
→子供のライフステージに応じて早期の課題把握
- ②支援が届かない又は届きにくい子供・家庭への配慮
→声を上げられない子供や家庭の早期発見と支援の多様化
- ③地方公共団体による取組の充実
→計画策定や取組の充実、市町村等が保有する情報の活用促進

指標

ひとり親の正規雇用割合、食料又は衣服が買えない経験等を追加(指標数25→39)

指標の改善に向けた重点施策(主なもの)

1. 教育の支援

- 学力保障、高校中退予防、中退後支援の観点を含む教育支援体制の整備
少人数指導や習熟度別指導、補習等のための教職員等の指導体制の充実、教育相談体制の充実、高校中退者への学習支援・情報提供等
- 真に支援が必要な低所得者世帯の子供たちに対する大学等の授業料減免や給付型奨学金を実施

2. 生活の安定に資するための支援

- 妊娠・出産期からの切れ目ない支援、困難を抱えた女性への支援
子育て世代包括支援センターの全国展開、若年妊婦等へのアウトリーチ、SNSを活用した相談支援、ひとり親支援に係る地方公共団体窓口のワンストップ化・民間団体の活用等
- 生活困窮家庭の親の自立支援
生活困窮者に対する自立相談、就労準備、家計改善の一体的な支援の実施を推進

3. 保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援

- ひとり親への就労支援
資格取得や学び直しの支援、ショートステイ(児童養護施設等で一時的に子供を預かる事業)等の両立支援

4. 経済的支援

- 児童扶養手当制度の着実な実施
支払回数等を年3回から6回に見直し(令和元年11月支給分~)
- 養育費の確保の推進
養育費の取決め支援、民事執行法の改正による財産開示手続の実効性の向上

施策の推進体制等

- 地方公共団体の計画策定等支援
- 子供の未来応援国民運動の推進
子供の未来応援基金等の活用

2 いじめや不登校など学校関係者との連携による支援

いじめや不登校など、複雑化・多様化した課題を抱えている子どもの支援には、不安や悩みを打ち明けることができる相談体制を整備することが何よりも重要です。

文部科学省では、平成29年2月に「児童生徒の教育相談の充実について」（通知）を発出しました。通知には、貧困・虐待対策のために、心理的、経済的に困難を抱えている児童生徒に対して、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーなど、教員以外の学校内の関係者がチームとなり情報を共有し、教育相談にチームとして取り組むことが盛り込まれています。子どもの健やかな育ちを支えるためには、子どもたちが多くの時間を過ごす学校と地域との連携を深めることが必要不可欠です。

① おとなが気づきにくい「いじめ」の問題

平成25年9月に「いじめ防止対策推進法」が成立し、はじめて「いじめ」の定義が示されました。いじめ防止等のための基本理念やいじめの禁止、国や地方公共団体、学校がいじめ防止等のための対策に関する基本的な方針を策定することが定められています。「いじめは絶対に許されないことである」という意識を社会全体で共有し、子どもを「加害者にも、被害者にも、傍観者にもしない」ことへの取り組みが重要です。とくに学校がとるべき対策として、道徳教育や早期発見のための措置、相談体制の整備等が示されています。

文部科学省が令和元年10月に公表した「平成30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」（以下、「児童生徒の問題行動等調査」）によると、全国の小中高等学校および特別支援学校において平成30年度に認知したいじめの件数は、54万3,933件（前年度12万9,555件増）で、過去最多を更新しました。平成29年3月からは「けんか」や「ふざけあい」もいじめの調査対象に含めるよう集計方法が改められ、小さな兆候もいじめとして認知し、対処することとしています。

学校でもいじめへの対策が進められています。児童生徒の問題行動等調査によれば、いじめ発見のきっかけは、63.9%が教職員等によるものです。そのうち、子どもに対するアンケート調査などの取り組みによって発見されたものが約半数となっています。

いじめは放置すると、不登校さらには自殺にまでつながることもあります。いじめは重大な人権侵害であるということに関係者が意識し、学校のみならず、子どもたちの周囲にいるおとなが積極的に関わるのが重要です。

② 不登校児童生徒への支援

児童生徒の問題行動等調査によると、平成30年度の全国の国公立私立の小中学校の不登校児童数は16万4,528人に上っています。

平成28年12月に不登校児童生徒等のための「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」（教育機会確保法）が成立しました。この法律は、不登

校の児童生徒に国や地方自治体が支援すべきことを初めて明示した法律です。そして、不登校の児童生徒が学校以外の場で行う多様で適切な学習活動の重要性や、不登校となった児童生徒に対する休養の必要性が明記されました。さらに、国や地方自治体に対し、本人および保護者に情報提供等の支援を行うことが定められています。不登校児童生徒への支援には、児童生徒が社会的に自立することができるよう、フリースクールなどの民間団体との連携など、個々の状況に応じた必要な支援の広がりが求められます。

3 児童虐待をめぐる現状とその対策

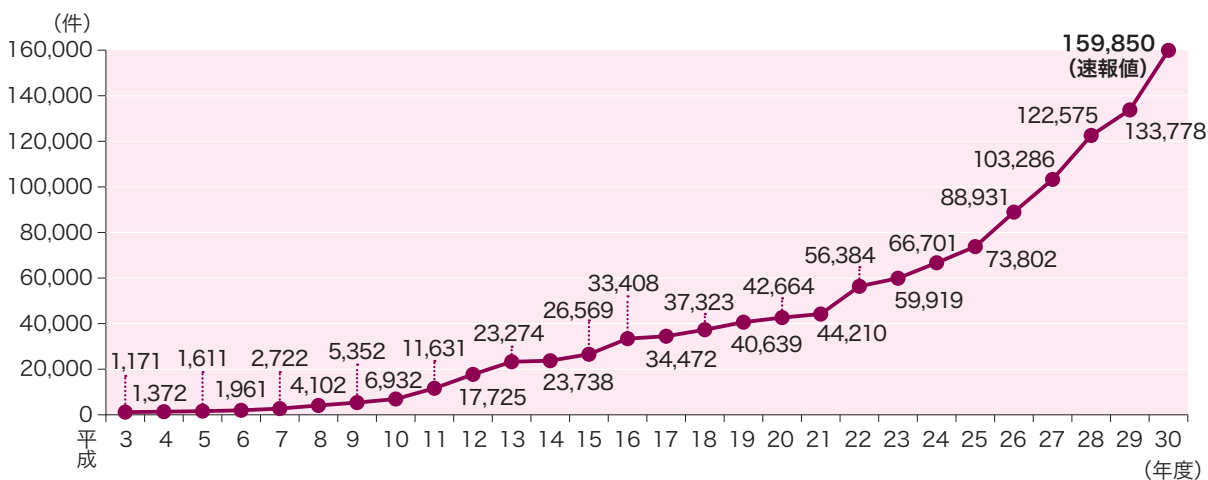
① 児童虐待をめぐる状況

児童相談所における児童虐待相談対応件数は年々増加し、平成30年度は15万9,850件（速報値）と過去最多を更新しました。児童虐待により子どもの命が犠牲になるなど痛ましい事件が後を絶たず、深刻な状況が続いています。

虐待の類型では「心理的虐待」が増加しています。その理由としては、子どもが同居する家庭で配偶者に対する暴力（面前DV）を心理的虐待と位置づけるようになったことや、警察から児童相談所への通告が増加したことが要因とされています。また、児童虐待の通告や子育てに関する相談など幅広く対応する児童相談所虐待対応ダイヤル「189」が令和元年12月から通話料が無料化され、利便性の向上が図られました。

子どもに関するさまざまな相談を受けつける児童相談所相談専用ダイヤル「0570-783-^{なやみ}189」^{いちやく}もあります。

図2 児童虐待相談対応件数の推移



※平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値

出典：厚生労働省

表1 児童相談所での虐待相談の内容別件数

	身体的虐待	ネグレクト	性的虐待	心理的虐待	総数
平成30年度 (速報値)	40,256 【25.2%】 (+7,033)	29,474 【18.4%】 (+2,653)	1,731 【1.1%】 (+194)	88,389 【55.3%】 (+16,192)	159,850 【100.0%】 (+26,072)

出典：厚生労働省

表2 市町村児童虐待相談対応の経路別件数の推移

	家族親戚	近隣知人	児童本人	都道府県 指定都市・ 中核市	市町村	児童福祉 施設	保健所・ 医療機関	警察等	児童委員	学校等	その他	総数
平成 26年度	7,722 (8.8%)	8,613 (9.8%)	336 (0.4%)	21,545 (24.5%)	12,763 (14.5%)	7,026 (8.1%)	3,380 (3.8%)	3,068 (3.5%)	1,382 (1.6%)	14,547 (16.7%)	7,312 (8.3%)	87,694 (100.0%)
平成 27年度	8,074 (8.6%)	7,871 (8.4%)	368 (0.4%)	23,648 (25.3%)	13,721 (14.7%)	7,365 (7.8%)	3,796 (4.1%)	3,439 (3.7%)	1,278 (1.4%)	15,923 (17.1%)	7,975 (8.5%)	93,458 (100.0%)
平成 28年度	8,561 (8.5%)	7,267 (7.3%)	360 (0.4%)	26,886 (26.8%)	14,031 (14.0%)	7,005 (7.0%)	3,835 (3.8%)	5,263 (5.3%)	1,077 (1.1%)	16,679 (16.6%)	9,183 (9.2%)	100,147 (100.0%)
平成 29年度	9,142 (8.6%)	6,823 (6.4%)	389 (0.4%)	29,909 (28.1%)	14,284 (13.4%)	7,040 (6.6%)	3,852 (3.6%)	6,227 (5.8%)	942 (0.9%)	17,663 (16.5%)	10,344 (9.7%)	106,615 (100.0%)

出典：福祉行政報告例

② 児童虐待防止に向けた国の取り組み

ア) 児童虐待防止対策の経緯

平成28年5月に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」は、初めて子どもを権利の主体として位置づけ、子どもの最善の利益の保障が明記されました。また、子育て世代包括支援センター（法律名称：母子健康包括支援センター）の全国展開、市町村および児童相談所の体制強化など、児童虐待発生予防に向けた改正が行われました。

しかしながら、その後も児童相談所の児童虐待相談対応件数の増加、子どもの命が犠牲になる事案が相次いだことをふまえ、国は緊急対策や強化施策を打ち出しました。

- 平成30年7月「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」
 - 子どもを守るルール徹底、子どもの安全確認の実施 など
- 平成30年12月「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」(新プラン)
 - 児童相談所および市町村の体制と専門性の強化(児童福祉司の増員) など
- 平成31年2月「緊急総合対策の更なる徹底・強化について」
 - 児童相談所および学校における子どもの緊急安全確認の実施、要保護児童等の情報の取り扱い・関係機関の連携による新ルールの設定および児童相談所等の抜本的な体制強化 など
- 平成31年3月「児童虐待防止対策の抜本的強化について」
 - 東京都目黒区、千葉県野田市の事案等をふまえ、児童虐待防止対策の抜本的強化を図る。児童虐待防止に向けて児童福祉法等の改正法案を提出 など

そして、令和元年6月「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」が成立しました。改正法には、児童虐待防止対策の強化を図るために、児童の権利擁護と児童相談所の体制強化および関係機関間の連携強化等が明記されました。

児童の権利擁護については、親権者がしつけに際して子どもに体罰を加えることを禁止し、児童福祉施設長等も同様としました。厚生労働省は、令和2年4月の本格施行に向けて、「体罰等によらない子育ての推進に関する検討会」を設置し、体罰の範囲や体罰禁止に関する考え方などについて検討を重ね、令和2年2月に国民に分かりやすく説明するガイドラインが示されました。

また、施行後2年を目途に児童の意見表明権を保障する仕組みとして、児童の意見を聴く機会や児童自らが意見を述べる機会の確保、その際に児童を支援することや児童の権利を保障する仕組みの構築に向けた検討も進められています。

イ) 市町村における児童虐待防止等に向けた取り組みについて

● 子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）

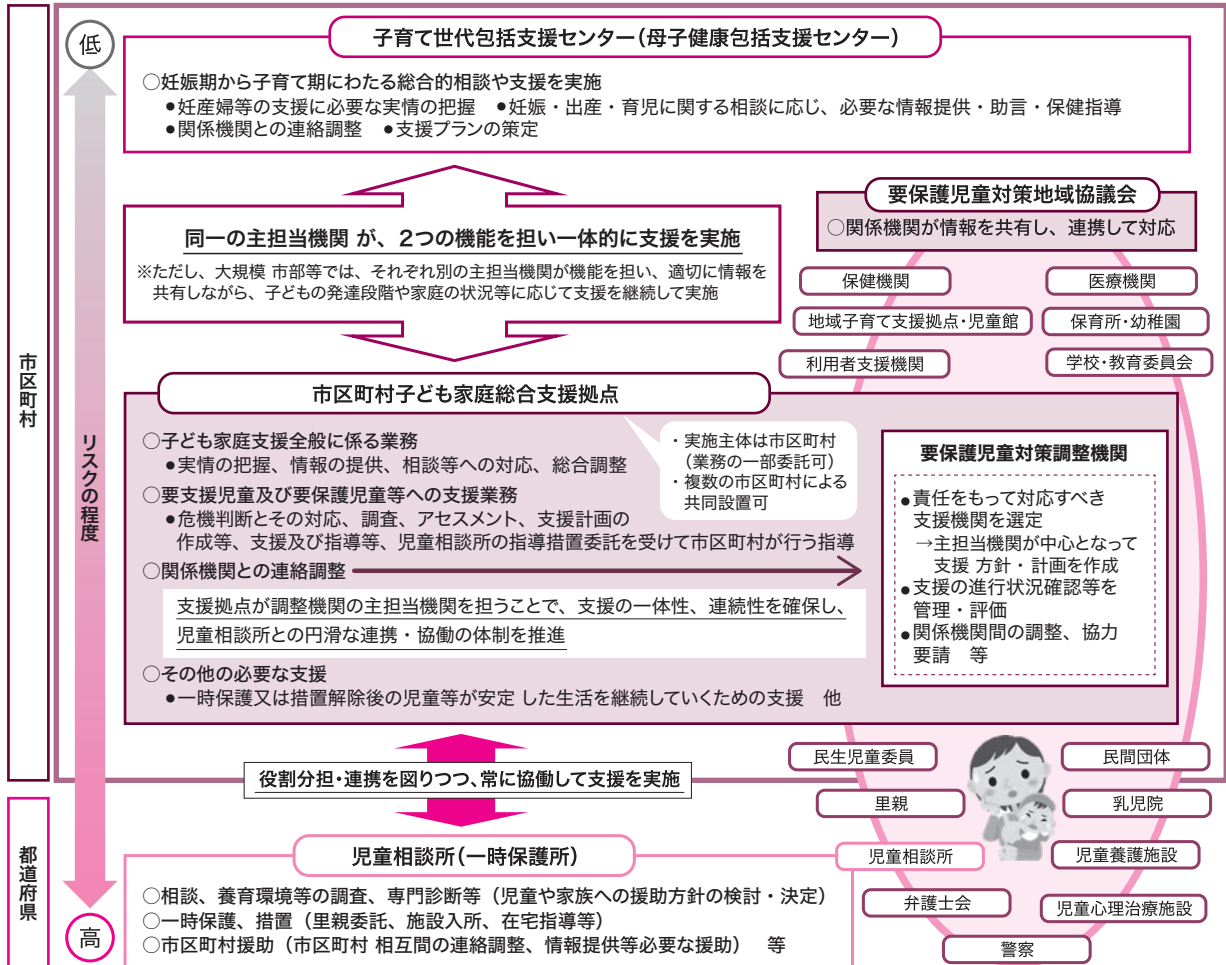
平成28年の児童福祉法の改正により、妊娠期から子育て期までの切れ目のない支援を行うために市町村における「子育て世代包括支援センター」の設置が進められました。子育て世代包括支援センターは保健師や看護師などの専門職を配置して妊産婦等からの相談に対応し、支援プランの作成や必要なサービスを円滑に利用できるよう関係機関との連絡調整を行うなど、きめ細かな子育て支援サービスを一体的に提供するものです。2019（平成31）年4月1日時点での設置状況は983市区町村、1,717か所となっています。国は令和2年度末までにすべての市町村に設置することをめざしています。

● 市区町村子ども家庭総合支援拠点

都道府県（児童相談所）が虐待相談を受けて対応した件数のうちの多くは、一時保護等の親子の分離を伴わない在宅指導が中心となっています。そして、子どもの最も身近な市町村で、相談支援体制を強化することを目的に「市区町村子ども家庭総合支援拠点」の設置が努力義務化されました。平成31年4月1日現在283市区町村、332か所に設置されており、国は2022（令和4）年度までにすべての市町村への設置をめざしています。

子ども家庭総合支援拠点は、すべての子どもとその家庭および妊産婦等を対象に、実情の把握、子ども等に関する相談全般から通所・在宅支援を中心としたより専門的な相談対応や必要な調査、訪問等による継続的なソーシャルワーク業務などを行います。児童虐待の通告先となるほか、子どもや家庭の状況に応じて、さまざまな社会資源に結びつける役割を担います。設置されている市区町村では支援が必要な子どもや家庭に気づいた際には、状況を伝えるなどして連携しましょう。

図4 市区町村における児童等に対する必要な支援を行う体制の関係整理（イメージ図）



※子育て世代包括支援センターや市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置に当たっては、同一機関が2つの機能を担うなどの設置方法を含め、各市区町村の母子保健及び子ども家庭相談の体制や実情に応じて検討すること。

出典：厚生労働省

3 全民児連の取り組み

全民児連では、令和元年5月に「全民児連における児童虐待防止の取り組みについて」(改訂版)を示し、都道府県・指定都市市民児協、市区町村民児協、単位民児協それぞれが児童虐待防止に取り組むことを呼びかけました。あわせて地域住民に向けた呼びかけ文も作成しています。

また、同年9月に「児童虐待防止緊急アピール2019」を採択し、民生委員・児童委員が地域住民、関係機関とともに子どもの命を守る活動を推進することを宣言しました。

民生委員・児童委員一人ひとりが、地域の「子育て応援団」であることを意識し、子育て、子育てを応援する地域づくりのため、さまざまな機関・団体と連携・協力した民児協活動を展開しましょう。