

子どもの安心のための政策研究

1 「子どもの安心」にかかる課題認識

2006(平成18)年7月に経済協力開発機構(OECD)が「対日経済審査報告書2006」の中で、日本の子どもの相対的貧困率は上昇傾向にあり、2000(平成12)年には約14%になったこと、この数値がOECD諸国の平均より高いこと、母子世帯の相対的貧困率が突出して高いことなどを報告した。「子どもの安心」をめぐる問題については、社会的関心が高まっている状況を踏まえて、行政としても新たな課題として受け止め、改善に向けた何らかの対応が必要な時期にきている。

2 研究の目的

人口の増加が続いている神奈川県においても、2019年をピークに人口が減少に転じることが予測されており、少子高齢化の進展や生産年齢人口の減少が避けられないなかで、神奈川の未来を担う子どもたちの健やかな育ちを支え、「子どもの安心」を実現することは、子ども個人の利益だけでなく、社会全体の利益につながる。

「子どもの安心」が実現した社会とは、すべての子どもが公平な(フェア)機会を得る(スタート)ことができる社会である。本研究では「神奈川子どもフェア・スタート」と名づけた。それは、子どもたちが多くの挑戦をして、たとえ失敗をしても多くのことを学ぶ＝“トライ&エラー”をしながら成長できる、そしてそれを温かく見守る地域社会のことである。

本研究は、「神奈川子どもフェア・スタート」が実現する社会に近づくことを目的とする。具体的には、自治体、民間団体等が行っている取組みなどを紹介し、今後の施策に結びつく政策提言を行い、進むべき方向性を探る議論の題材を提供する。

3 研究の視点

(1) 支援が必要な子どもの「気づき」

「貧困」の状態にあるなど、支援が必要な子どもがどこにいるのか、という「気づき」がなければ支援がスタートしない。支援制度を積極的に活用するためにも支援が必要な子どもの「気づき」、「気づいた」うえで「支援制度につなげる」という視点が重要となる。

(2) 支援制度

支援が必要な子どもへの「支援制度」については、行政機関等が実施する支援制度が整えられている。制度を検証したうえで、今後の必要な制度のあり方について考える。

(3) 支援制度、関係機関のネットワーク

「子どもの安心」を実現するために対応すべき課題は多様化、複雑化しており、一元的なアプローチでは改善していくことが難しい。支援制度や実施する行政機関、民間団体、地域社会が連携して課題に対応していくことが必要である。制度間、関係機関の連携はどうあるべきか、どのような「ネットワーク」を形成すれば効果があるのかを考える。



4 研究報告書の構成

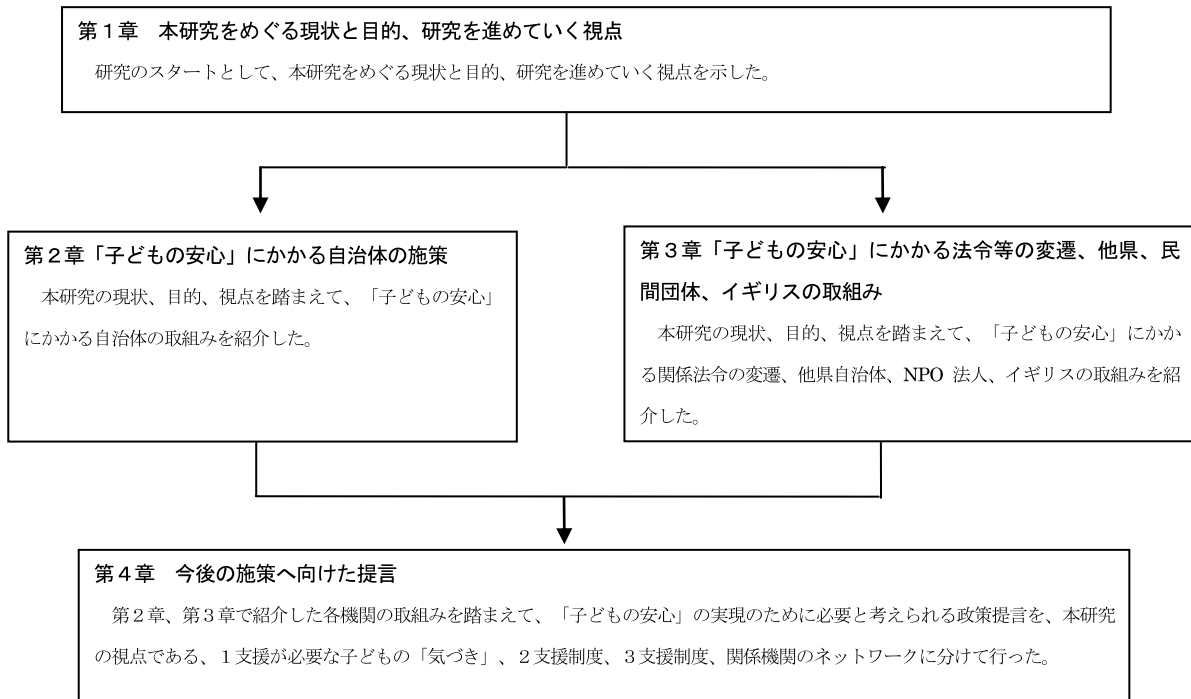
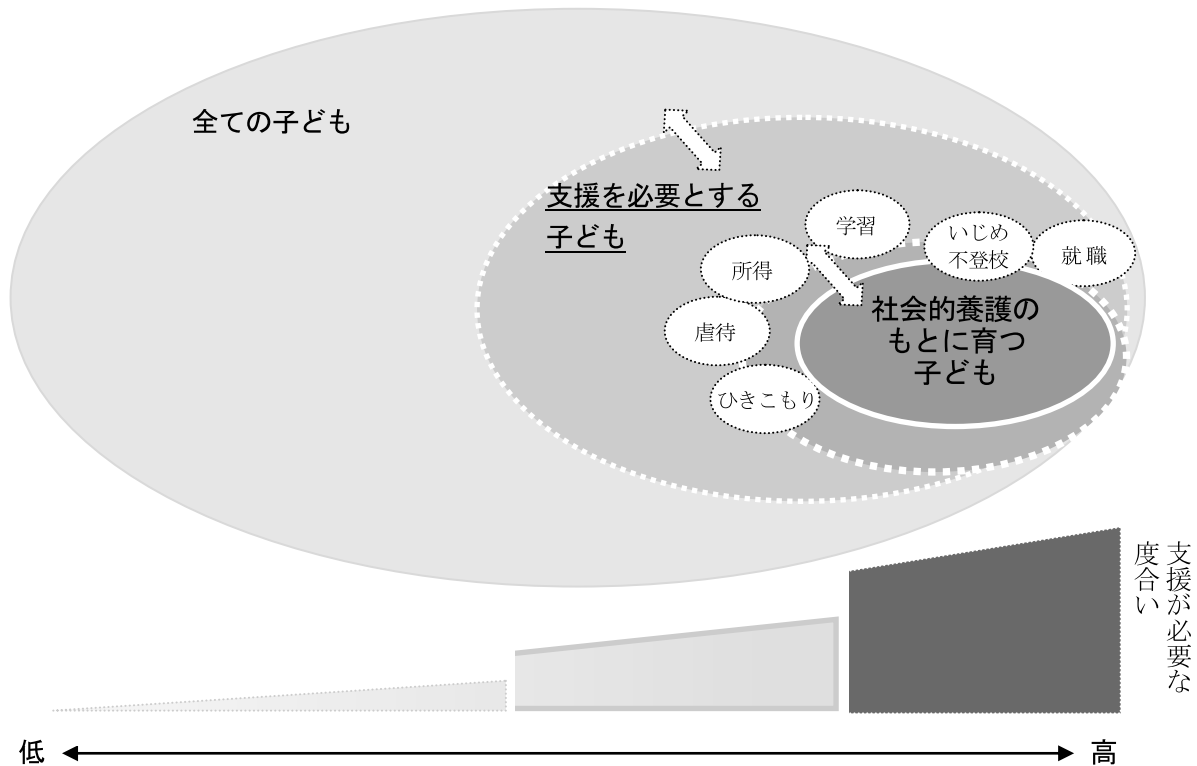


図1 子どもの安心をめぐる問題イメージ図



資料：筆者作成

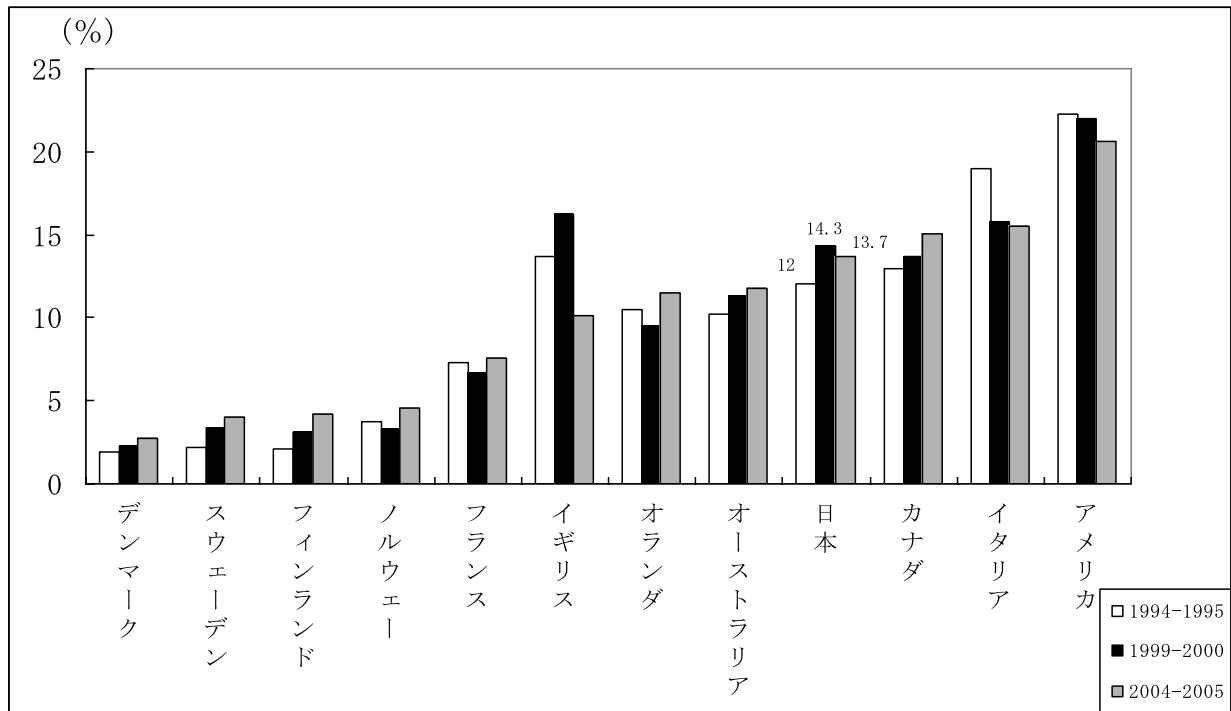
5 内容

第1章 本研究をめぐる現状と目的、研究を進めていく視点

「子どもの貧困」をめぐる問題については、社会的関心が高まっている状況を踏まえ、行政としても新たな課題として受け止め、改善に向けた何らかの対応が必要な時期にきていることを指摘する。

1 OECD主要国の子どもの貧困率の推移

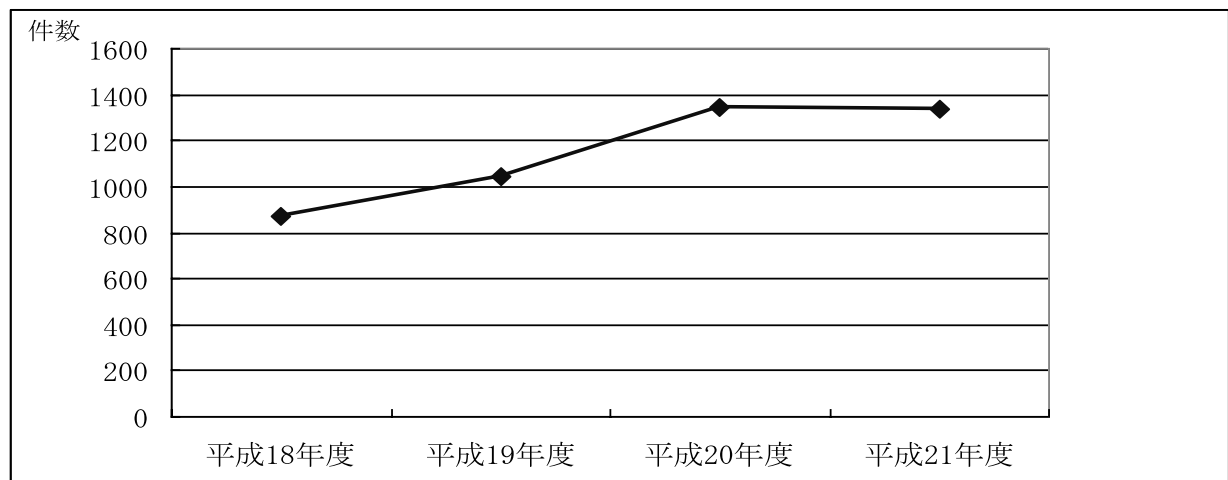
図2 OECD主要国の子どもの貧困率の推移



資料：OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries より筆者作成

2 神奈川県所管児童相談所年度別虐待相談取扱い状況

図3 神奈川県所管児童相談所虐待通告件数の推移



資料：『神奈川県平成21年度児童相談所概要』より筆者作成

第2章 「子どもの安心」にかかる自治体の施策

「子どもの貧困」をめぐる現状、本研究の目的、視点を踏まえて、「子どもの安心」にかかる自治体の取組み状況を紹介する。第1節では都道府県、市町村の取組みと児童相談所の取組み、第2節では神奈川県の特徴ある取組み、第3節では県内市町村の特徴ある取組みを紹介する。

第1節 「子どもの安心」にかかる自治体の取組み状況

- 1 都道府県で行われている施策
 - ・神奈川県で行われている事業の紹介を通じ、都道府県が行っている事業の状況、課題等を示した。
- 2 市町村の取組み状況
 - ・県内全市町村にアンケート調査を行い、要保護児童対策地域協議会の活動状況など「子どもの安心」にかかる施策の状況を調べた。
- 3 神奈川県中央児童相談所ヒアリング
 - ・子どもに関するあらゆる相談を受け、改善・解決に導くための機関である児童相談所の状況を把握するために神奈川県中央児童相談所にヒアリングを行った。

第2節 神奈川県で行っている特色ある取組み

- 1 ファミリーグループカンファレンス（FGC）
 - ・神奈川県所管児童相談所で実施されている児童虐待が起きた家族への再統合・再構築支援の取組み。
- 2 神奈川県中央児童相談所が提供する情報
 - ・ホームページ上で児童虐待の初期対応やアセスメントに必要な情報収集を行うための「児童虐待初期対応プログラム」などの提供をしている。
- 3 子どもの健全育成プログラム策定推進モデル事業
 - ・生活保護世帯の子どもが健全に育成される環境を整備するために、「子ども支援員」の配置や、関係機関が組織的に支援する「子ども健全育成プログラム」の策定・実施の取組み。

第3節 神奈川県内市町村の特色ある取組み

- 1 横須賀市の「子どもの安心」にかかる取組み
 - ・母子保健（保健師）を中心とした、家庭訪問を重要視した取組みなど「子どもの安心」にかかる特色ある取組み。
- 2 茅ヶ崎市の「コモンセンスペアレンティング」の取組み
 - ・暴力や暴言を使わずに子どもを育てる技術を親に伝え、児童虐待の予防や回復を目指す取組み。

第3章 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷、他県、民間団体、イギリスの取組み

本章では第1節で「子どもの安心」にかかる法令等の変遷、第2節で神奈川県外の市区町村の特色ある取組み、第3節でNPO法人「日向ぼっこ」の取組み、第4節でイギリスの子どもの貧困削減への取組みを紹介する。

第1節 「子どもの安心」にかかる法令等の変遷

「子どもの安心」にかかる取組みの歴史を踏まえることを目的に、国の法令、指針、プラン等の変遷、国連の動きを中心に国際的な動向の紹介。

第2節 他県市区町村の特色ある取組み

- 1 町田市の「子どもの安心」にかかる取組み
 - ・町田市子ども家庭支援センターを中心とした、「子どもの安心」にかかる市内9地域に分割した要保護児童対策地域協議会（地域ネットワーク会議）の活動や民生委員・児童委員及び主任児童委員と連携した特色ある取組みを行っている。
- 2 足立区子ども家庭支援センターの「ほっとほ一む」事業
 - ・地域のボランティアを活用した、子どもに対する家庭支援を中心とした取組み。公的な行政支援の隙間を埋めることを目的としている。
- 3 福岡県久留米市のドメスティックバイオレンス（DV）被害者へのワンストップサービス
 - ・DV被害者支援に対する久留米市役所のワンストップサービスの取組み。「子ども」にかかる取組みに関してもワンストップサービスを行うことは検討に値する。
- 4 埼玉県教育支援事業
 - ・生活保護世帯の中学生や親の相談に対応するとともに、県内大学と連携した学生ボランティアを活用した学習教室を開設し、高校入学までの支援を実施。

第3節 NPO 法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」の取組み

特定非営利活動法人社会的養護の当事者参加推進団体「日向ぼっこ」では、社会的養護のもとで生活した人が気軽に集まれるサロンを開設している。社会的養護のもとで生活してきた人たちの孤立防止やエンパワーメントとその当事者の声を集め、行政や住民に発信していく取組みを行っている。

第4節 イギリスでの取組み

イギリスでは2010（平成22）年3月25日に子ども貧困法（Child Poverty Act）が制定された。この法律は、子ども（法律には16歳未満と記載）の貧困をなくすための数値目標を定め、その達成のために政府に対して、貧困根絶戦略の立案・実施を義務づける内容となっている。「子どもの貧困」を特定した法律は先進国でも初めてである。この法律制定以前にも、イギリスでは1997（平成9）年以降の労働党政権の取組みにより、子どもの貧困率の改善に成功している。この法律を含めたイギリスでの取組みは、今後の日本における取組みの参考になるとと思われる。

第4章 今後の施策へ向けた提言

「子どもの安心」をめぐる問題は複雑、多様化しており、本章で示した政策提言だけでは改善していくことは難しいと考えられる。また、本章で取り上げる政策提言を実行するには、法令等の改正、財源や人員の確保、また、社会意識の形成などの課題があるが、「子どもの安心」の実現のために必要と考えられることを示したものである。

【提言のポイント】

- 1 提言について、本研究の視点である「気づき」「支援制度」「ネットワーク」に分けて示したこと。（第4章全般）
- 2 支援を必要とする子どもについて具体的な実態調査が必要であること。調査結果の分析・検証を行い、改善すべき問題を客観化した上で支援制度を検討すること。（第4章第1節、第2節1）
- 3 全ての子どもが支援を必要とする可能性を持っていること。また、子ども自身は声をあげることができないため、社会の「気づく力」（発見力・共感力）が重要であること。「気づき」には、「子どもの発達段階で利用する制度からの気づき」「関係機関による気づき」「人による気づき」等があること。（第4章第1節2～4）
- 4 支援が必要な「気づいた」子どもについて、その情報をデータベース化し、漏れることなく支援制度へつなげること。（第4章第1節2）
- 5 支援制度は、支援を受ける子どもなど、当事者の視点を反映させること。（第4章第2節2）
- 6 厳しい経済情勢など、社会環境の変化にも揺らぐことのない「子どもの安心」の実現に向けて、これまでの制度を検証し、さらなる充実を図るとともに、制度を越えた横断的な取組み（第二のセーフティ・ネットの構築など）が必要であること。（第4章第2節）
- 7 支援は、ネットワークによる支援が重要であること。特に、支援を必要とする子ども及びそのおそれがある子どもの見守りや支援のため、行政機関、民間団体、地域社会が連携したネットワークづくりを進める必要があること。（第4章第3節）
- 8 「子どもの安心」の実現のために、「地域社会の見守り機能」の維持、再構築が必要であること。（第4章第3節4）

6 研究に助言をいただいた方々

氏 名	職 名
阿 部 彩	国立社会保障・人口問題研究所社会保障応用分析研究部長
山 野 良 一	千葉明德短期大学講師
湯 澤 直 美	立教大学コミュニティ福祉学部教授

（敬称略・50音順）

報告書執筆担当：岸本啓（政策研究・大学連携センター）