

2023年7月25日

こども家庭審議会 基本政策部会 第5回

「こども大綱」における『基本的な施策』への意見書

岸田雪子

## 【基本的な問題認識】

## 1：こどもの“生きづらさ”は高まっている

年間500人以上のこどもが自ら命を絶ち、いじめや虐待が深刻化するなど、こどもの生存や発達の権利が守られているとは言い難い。「こどもの精神的幸福度38か国中37位」(UNICEF)と指摘される中において、今後のこども施策は、これまでの延長ではない転換が必要。批准から29年目にして国内法として明文化されたこども基本法の理念を、発達段階に合わせて実現することが急がれる。

## 2：こどもの権利は脅かされやすい

こどもは発達の特性上、弱い立場にあり、育ちや学びの環境を自ら選択したり、裁判に自ら訴えるなどの救済を求める手段もアクセスも限定的で、多くは選挙権もない。地域や経済状況の環境等に関わらず、すべてのこどもたちがこども基本法の理念を享受できるよう、社会のあらゆる場面でこどもの尊厳を守るという価値の共有を目指す必要がある。同時に権利が脅かされた時、こどもにわかりやすい救済の保障と、脆弱な立場のこどもの意見を代弁する者の確保が必要である。

## 3：“子育てすると損する”社会からの脱却

こども基本法で「こどもの育ちの第一義的責任は保護者にある」とされ「養育への十分な支援の確保」が明示されているが、現状の支援は十分とはいえず、「自国はこどもを産み育てやすいと思うか」との問いに日本では6割が「思わない」と答え、「日本社会が結婚、子ども・子育てにわたる社会の実現に向かっているか」との問いには7割が「思わない」と回答している(内閣府調査)。家事や子育ての女性への偏重や、出産後のキャリアの変更、出産後の女性の所得が欧米と比較して減少幅が大きいなど、特に女性の負担感・孤独感は大きい。こどもを産み育てることで“損をする”社会構造は少子化社会を形成する要因の一つであり、こどもと保護者の「Well-being ウェルビーイング(身体的・精神的・社会的に良好な状態)・幸福」を阻害するものとして脱却が必要である。

## 4：こども時代の重要性と社会的合意

人生をスタートさせる“こども期”は発達上極めて重要であり、その養育・教育環境は人の生涯に大きく作用する。また乳幼児教育・保育は、学習面のみならず、社会情動的スキルや生涯にわたる心身の健康、貧困の削減等にも効果があることが、国内外の調査研究で明らかになってきている。現状、保育園・幼稚園・こども園等、施設類型が多岐にわたる乳幼児期の保育・教育の統合と就学前教育の義務化、義務教育年齢の引き下げ、及び格差なく全てのこどもに質の高い公教育を無償で提供する議論も前進が必要である。その際、こども期への人的投資は社会全体の利益に還元するものであり、次の世代に残すことのできる価値ある遺産であるという社会的合意形成と、施策全体の適切な予算執行が前提となる。

## 【こどものライフステージに共通する施策】

### ○こども自身が、こどもの権利を学ぶ

こども権利条約及びこども基本法が示す原則（「差別の禁止」「こどもにとっての最善の利益」「生存と発達の権利」「こどもの意見表明と参加」）について、こども自身が学び、感じ取ることのできる機会が、保育施設や幼稚園、小中高校生活の中で一貫して確保されることが必要である。知識としての学習のみならず、日常の遊び等、生活の中で、「話を聞いてもらえる」「自分で選ぶ」「自分で決める」主体として人格が尊重される環境を作る。同時に、他者の権利も尊重し合意形成する、「民主的な対話の力」を身につけることを目指す。権利の学習と対人コミュニケーション力を育てることは、いじめ防止教育にもつながるものである。

### ○健康と性の学びの刷新

こどもが自分の権利を学ぶ中で、自らの存在の基盤となる性について学ぶ機会を公教育の中で確保し、命の価値や、健康、また性的搾取や暴力や望まない妊娠などから自らを守る教育が必要である。

上記のこどもの権利教育と合わせて、例えば、教科として「生きる科」を創設し、自らの権利と他者の権利尊重、対話の紡ぎ方、生命の尊重とライフデザイン、心と身体の守り方の学びを統合した、カリキュラムの刷新を検討する必要がある。また児童ポルノ被害は未就学児から見られる。保育や幼稚園等は家庭と連携し、プライベートゾーンを見せない、触らせない、SOS の出し方、こどもからの聞き取り方等について全てのこどもと保護者が習得できる整備が必要である。

### ○こどもと関わる大人が、こどもの権利を学ぶ

こども権利条約及びこども基本法が示す原則について、こどもと関わる全ての大人が深く理解し、こどもとの対話や関わりを通じて、自己選択や自己決定の機会作り、好奇心や探究心を育てるよう、こどもとの向き合い方の知識やスキルを習得することが重要になる。

保育士や教員等の養成課程、資格取得時、保育や教育の指針、研修の機会等で、その機会の確保が必要となる。これらは、不適切な保育や、体罰等の行きすぎた指導の予防につながるものであり、実施状況については保護者アンケートの公表等でも確認されることが望ましい。また、国・自治体には、人員の確保等により、精神的時間的に余裕のある、落ち着いた保育・教育環境作りが求められる。

### ○子育て家庭への十分な経済的・制度的支援

子育ては経済的負担も大きく、十分な経済的支援と、制度的支援が欠かせない。少子社会が30年以上継続してきた阻害要因を取り除くことに主眼を置き、「経済的負担を削減し、公教育無償化に近づける」「子育てを親だけに背負わせずに社会で支える」「子育てでキャリアの不利益を作らない」ことを基本理念に掲げた施策の推進が必要であると考え。加速化プランで児童手当の所得制限撤廃と高校までの延長が盛り込まれたことは望ましい一方で、扶養控除縮小が検討されることについては、0歳から18歳まで一貫して経済支援をするという少子化対策の方針との一貫性と、子育てする未来への安心感という大切な効果を失わせるものであり、控除は維持すべきであると考え。

(※その他子育て支援制度は、p.8のライフステージの項目にも記します)

#### ○子育て家庭への十分な情報提供

妊娠・出産・子育ては親の人生に大きな影響を与える。家庭が孤立しやすい環境下で、命を預かることの重みを背負った緊張感を抱えながら子どもと向き合い、“反抗期”や思春期などを経て変化することの育ちを成人まで責任を持って成し遂げるとき、情報の支援も欠かせない。「子どもの気質や発達の知識」や「発達段階に応じた子どもとのコミュニケーションの取り方についての信頼できる情報」や、「健康・医療情報」、「犯罪・事故予防情報」「無料のワンストップの相談窓口」などの情報が、一元的に得られるプッシュ型の情報支援の創設が必要である。

子どもの気質や発達、コミュニケーションの取り方についての情報提供は、不適切な養育や虐待の予防にもつながる。虐待は誰にでも起こりうるものであり、その予防は法律で禁止するだけでは充分でなく、「暴力に頼らないで子どもとの関わる方法を知る」ことも重要である。現状、「子ども政策 DX」として行政手続きサービスのデジタルによる簡便化が図られているが、それに加え、上記情報もデジタルツールによる格差なく、全ての家庭に確実に提供されることが望まれる。

情報は妊娠期から、父母双方へ提供されること。また、「ペアレントトレーニング」について、現状では対象を限って実施する自治体もあるが、全ての家庭が受ける機会が得られるよう整備することも必要である。また将来的には、今後整備が進められる CDR（チャイルド・デス・レビュー）で得られた情報の提供も検討されたい。

#### ○子どもがアクセスしやすい救済機関の創設

子ども基本法が示す権利擁護の理念の実現には、権利が脅かされる事態に対して予防する措置とともに、救済する措置が必要である。国連子どもの権利委員会は日本に対し子ども基本法や子ども庁の創設とともに「独立した子どもの権利を監視する機関」を求めている。イングランドでは虐待事案を契機に「子どもコミッショナー」を設置するなどヨーロッパを中心に設置が進み、調査・監視・救済機能、また政策提案や、コロナ禍では子どもたちへのメッセージを発信するなど積極的に活動している。

日本では埼玉県や兵庫県川西市など一部自治体が独自に設置しているが、全国規模の広がりではなく、国レベルには設置されていない。また、子どもが救済を求める窓口としては、行政区分や民間など多岐に渡っているのが実情である（例：児童相談所、子どもの人権 110（法務省）、性犯罪・性暴力被害ワンストップ支援センター（内閣府）、性犯罪被害相談電話（警察）、警察相談専用電話（警察）そのほか、民間主体の SNS や電話相談窓口等）。

子どもの SOS を、子どもがアクセスしやすい形で受け付け、助言や救済にあたる機関の創設は日本にも必要で、国と自治体の双方への設置が望ましい。いじめや虐待、性的搾取、犯罪など、相談内容に関わらずワンストップで受け付け、必要な部門に繋いだり、調査や救済にあたること、また必要な政策を国や自治体に提言することのできるなど、機関のあり方についての検討が急がれる。

#### ○脆弱な立場の子どもたちについて

社会的養育や矯正施設で過ごす子ども、また虐待や搾取の被害を受けている可能性のある子ども、家族のケアを担う子どもなど対して、常に子どもの側に立ち、意見を代弁し、支援する者（アドボケイト等）の確保が必要。上記の救済機関創設と合わせて、全ての自治体への設置に向けて検討が急がれる。

#### ○いじめ認定と調査を担う、第三者組織

SNS を使ったいじめは発覚が遅れやすく、学校だけでは対応が難しい場合もある。また学校にとっては被害者も加害者も育てるべき児童生徒であるという教育的役割もあり、いじめの認定が難しく「解消」を急いで逆に悪化する場面も少なからずある。こうしたことから、いじめを認定し調査する機関を、学校外に、より第三者性の高い機関が担うよう組織づくりが急がれる。前述の救済機関が担うことも検討すべき。ワンストップで全ての子どもと保護者がアクセスしやすい形で創設されることが重要である。

#### ○いじめ重大事態事例の共有

いじめ被害が深刻化し、重大事態にあたる事例も高止まり傾向が続く。これは大人が、過去の事例の中にある「教訓」を学びとれていないということを示しているとも言える。過去の事例には、いじめの起きやすい場面や、集団の環境、深刻化しやすい要因、SOS の発せられ方の傾向、教員が避けるべき態度など、学びとるべき「教訓」は多く見られる。そうした事項を抽出し、教員への研修に活かすなど習得を促す施策が必要である。

#### ○自殺の予防

こども基本法に基づき権利擁護を考えたとき、命をたつまでに子どもの権利が侵害され、介入も救済もなされない自殺は、こども大綱の中で重大な事態として捉えなければならない。日本では15歳以上の死因のうち半数を自殺が占め、死因の第一となっていることは危機的である。

自殺事案の検証によれば、サインが発信されている場合も多く、未遂行為が見られたり、死にたいとつぶやいたり、周囲が気づいているものの関わり方がわからなかったというケースもある。文科省は自殺の危険因子、サイン、対応の原則としてTALK（心配していると伝える、どんな時に死にたいと思ってしまふのと尋ねる。気持ちを傾聴する。安全を確保する、一人にしない）を示しているが、こうした情報が学校現場や、保護者に共有されることが肝要である。

前記「生きる科」を提案しているが、命と権利を守ることを学び、その権利が脅かされた時に、救済できる手段が、こどもにとってわかりやすく、アクセスしやすい形で日常の中にあることは重要である。

#### ○安全で安心な学びの環境

こどもの数が減る一方、小中学生の「不登校」は増加傾向にある。学校にとっては「不登校」でも、個々の子どもたちにとっては、それぞれに適した「安全で安心な学びと居場所」を求めての一時的、あるいは長期的な選択であり、「登校すること」だけが解決ではない。「安全で安心な登校」を阻害する要因を取り除く救済措置を、前記の第三者組織と学校が連携して行うことが重要である。同時に、こどもひとりひとりを生涯にわたって主体的に学び続ける存在と捉え、安全で安心なこどもの育ちと学びの環境づくりを、家庭とともに構築する視点が必要である。

#### ○暴力からの保護と警察。こどもの声を聞くこと

いじめ、虐待は犯罪にあたるものも多い一方、「教育機関で発生している」「家庭で発生している」という理由から警察との連携に躊躇し、判断の遅れが重大な事態につながるケースが後を絶たない。

いじめも虐待も、こどもの権利を侵すものと捉えて毅然として対応にあたることが求められる。例えば虐待発生時の一時保護の判断の際にはこどもの安全確認が極めて重要だが、保護者等から確認を拒否される場合もあり、それ事態がリスクが高いと判断することが必要。安全確認ができない場合は「必要に応じて警察への援助要請」ではなく「基本的に警察と連携」して確認し、見守りを続けられるよう、一時保護時について再検討が必要。また、こども本人の言葉に耳を傾け「こどもの真意」を聞き取ることができるよう、専門性の向上に向けた整備が必要。

#### ○家庭的な環境で育つことの保障

児童虐待等により、親子が分離されたあとの、こどもたちの育ちについて。施設よりも家庭での養育を優先することが原則とされながらも、里親等のもとで暮らすこどもは2割程度で、欧米と比べても低い割合にとどまる。一方、里親制度に関心を持つ一般世帯は多いという調査もあり、里親とこどもの縁を結ぶ人員の確保、積極的な情報発信など、国の責務として環境整備を急ぐ必要がある。

#### ○遊びの環境の確保

こどもは本来、主体的に遊び、他者との関わりながら感情を獲得し、失敗体験を積み重ねて心身を成長させてゆく。少子社会が30年以上継続する中で遊び場や失敗する機会の減少が指摘される中、その影響を検証し、こどもの声を騒音とは見做さない法整備を含む遊び環境の確保について、こどもたち自身の声を反映しながらの検討が必要。

#### ○デジタル社会での育ち

デジタルネイティブ世代のこどもたちの育ちを支える上で、メリットのみならず、リスクがより身近に、直接的にこどもに影響しやすいことを、こどもが具体的に学ぶ機会の確保が必要。例えばSNSがメンタルヘルスに及ぼすリスク、性的搾取、経済的搾取、犯罪の入り口につながるリスク、いじめや誹謗中傷に使われ加害のエスカレーションにつながるリスクなど。親のデジタル理解の推進支援も求められる。

#### ○達成度を測る指標の必要性

こども・子育て施策の実際の遂行は自治体が担うものも多く、地域差も大きい。一方、こどもの命や教育、権利救済に関わる施策は、すべてのこどもが格差なく享受できることが必要で、その責任は国にある。よって、こども・子育て施策の結果についての評価・検証をし、救済できることが必要で、その担い手として前記の第三者機関が行い、国に対し政策の改善を求めることができることが望ましい。また評価の基準は、支援相談件数の増加等の行政側の指標ではなく、受益者の視点で測られることが重要であり、例えば“こども Well-being (ウェルビーイング) 指標”を創設し、その検証結果をもとに、こども・子育て施策を迅速に改善することは国の責務であることを明示する必要がある。

#### ○すべての大人が、“こども”を知る

こどもの発達への理解は社会にも求められる。普段こどもと関わることの少ない人も含めた全ての大人が、こどもを個人として尊重し、意見を聞いたり社会に参加する機会を確保したりすることの大切さについて十分に理解できるよう、国がその周知に努める。同時に父母・保護者等が安心して、社会から応

援されていると感じられることが、こどもの育ちに大きな影響を与える。日本には“社会人”という言葉があるが、こどももまた、社会を構成する個人であり、“新しいひと”の育ちを温かく迎え、支える社会づくりが求められる。

#### 【ライフステージごとの施策（1）幼児期まで】

○この時期のこどもは、人の生涯にわたる発達と「Well-being」の基礎を育てる重要な時を過ごしている。ありのままの自分が認められ、受け入れられ、安心できる環境が必要であるのと同時に、自分の関わりに対して「応答してもらえる」ことで特定の大人（親とは限らない）との間に「愛着」を形成することが重要である。

○児童虐待の頻出期でもある。死亡事例の6割が0歳児（うち5割が0ヶ月児）であり、孤独な育児に陥らせない家庭への「関わり」が妊娠期から肝要である。

フィンランド発の「ネウボラ」を取り入れる自治体の増加など、保護者への伴走型支援の効果は期待される一方、特定の保健士に直接つながることが難しかったり、相談の窓口が複数あるなど、保護者の側の目線に立った改善が望まれる。

○乳幼児期の保育・教育の統合と、無償の就学前教育の義務化や義務教育年齢の引き下げは、こどもの育ちの質の確保と格差の解消、子育て支援にも資するものと考えられ、議論前進のための追跡調査研究の実施が望まれる。

#### 【ライフステージごとの施策（2）学童期】

○この時期のこどもは学校空間で過ごす時間が増え、遊びや学びの中で主体的に自己を成長させる重要な時を過ごしている。教師、友人からの影響を強く受ける。自尊感情の育ちとともに他者との衝突を通して対話で解決することを学ぶ。

○こども権利擁護や意見表明、参画の機会が日常の学校生活の中でも守られ、子どもが自身の働きによって「周囲に影響を与えることができる体験」を積むことが重要である。

○男女別室での着替えや、健康診断の際等にジェンダーやプライバシーを配慮することも、こどもの権利擁護の観点からすべてのこどもたちについて守られる必要がある。

○保護者にとっては乳幼児期に比べて支援が希薄になりやすい時期でもある。相談窓口もたとえば「子ども家庭支援」「発達支援」「保健相談」などから「教育相談」が中心になるなど、行政の縦割り区分の影響を受けやすい。ワンストップの相談窓口を地域格差なく整備することが必要であり、前記の第三者的な救済機関の整備が望ましい。

○都市部を中心に塾に通うこどもが増え、家庭環境による教育格差が生まれやすい。過度な受験競争により、教育虐待というべき事態に気付かないままに陥る場合もある。公教育の充実によって、公教育のみ

で十二分に選抜ができる中学・高校・大学入試のあり方の検討が必要。

○学校は学習の保障とともに、セーフティネットとしての機能が期待され、その役割は膨大である。教員の担務の仕分けや学外の人材、デジタルの活用により「教員でなければならない」業務に特化できる環境整備が必要。

○スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーの配置が進み、歓迎する声上がる一方で、子どもや保護者からは「匿名性が守られるか心配」「学校に対して批判的な相談がしにくい」などの声依然として上がる。第三者性の高い、前記の救済機関を窓口として浸透させることが望ましいと考えられる。

○いじめ、不登校については共通項目に記載（p.4）。

### 【ライフステージごとの施策（3）思春期】

○心と体が大きく成長し、不安定さも増しやすい時期。自己の存在への葛藤を抱えたり、進路や学業、異性との関係に、悩みや心細さを感じるなど、頼もしくも繊細な時代をきている。

○進路やキャリア選択で地域や家庭環境による格差なく、等しく機会が得られるように無料の習い事や無料のキャリア教育の場、情報提供の拡充が求められる。

○こどもの自殺のうちもっとも多いのが思春期の高校生である。心の健康を守る医療へのアクセスのしやすさや、大人側の気づく力をつけることに力点を置く必要がある。自殺予防については前掲（p.4）。

○健康や妊娠について知るプレコンセプションケアについて、前記の「生きる科」（p.2）など性や権利の学びの中で知識の習得する機会を確保することが必要である。

### 【ライフステージごとの施策（4）青年期】

○自身の希望と適性を活かして、自立した社会生活の基盤を作る時期。自己決定が尊重され、自身が望む人生を選択できる支援が求められる。

○大学入試選抜での過度な集中と競争を緩和し、公教育のみで選抜できる入試改革と、社会と接続した高等教育内容の充実が求められる。また入学時期の多様性を広げるなどライフコースの選択肢を増やし、生涯にわたって主体的に学び続けることを支える環境が必要。

○奨学金の返済等、経済的な苦境を抱えて将来を描きづらい若者への支援として、「出世払い型奨学金」の拡大について、大学教育内容の改革と併せて検討が必要。

○幼い頃から積み重ねられた主体的な自己決定や意見表明の経験は、シティズンシップ教育へと繋がり、青年期から成人期に至る若者の意見表明や主体的な社会参画、社会の構築に繋がる。少子社会であるからこそ、選挙権年齢にとどまらず、被選挙権年齢の引き下げも前向きに検討すべき。

○リプロダクティブヘルスライツを守り、健康と自己決定の権利を学び、相談できる体制の整備が必要。

予期しない妊娠は虐待のリスクとなることも考慮する必要がある。

【ライフステージごとの施策（5）子育て支援】

○基本的な理念は前述「経済的負担を削減し、公教育無償化に近づける」「子育てを親だけに背負わずに社会で支える」「子育てでキャリアの不利益を作らない」と考える(p. 2)。

○給食費も含めた公教育無償化を目指す方向性は、経済的支援であると同時に、すべてのこどもの生育環境等の格差をなくすものとして検討すべきである。

○保護者を孤独にさせない伴走型の支援として、妊娠期の母子手帳の配布時などのタイミングから行政サービスと繋がり、すべての家庭がワンストップで保健師など専門家から直接のアドバイスを得られたり、プッシュ型の支援も受けられることが重要。「こども政策 DX」のデジタルツールを使った情報支援により、初めての子育てでも孤独や不安を解消し、こどもと向き合うための必要な知識が得られることで、安心して産み育てられる、という実感が持てることが大切である。

○「こども誰でも通園制度」で未就園児の通園が可能になることは方向性として望ましい。将来的には、すべてのこどもが質の高い公教育を幼児期から受けられる環境整備の観点からも、現場の負担に十分に配慮し人員の確保に向けた一層の整備が求められる。

○子育てや家事に対する性的役割分業が脱却できていないため、女性の負担感とキャリアの変更、経済的コストの増大が、出産の意欲を削ぐ阻害要因になっていると考えられる。父親の育児休業取得促進に加えて、父母ともに育児休業後に復帰する際、同じ条件でキャリアを続けられる機会が確保されるよう国の主導で企業に働きかけることは、阻害要因の除去につながる。その後も親が育児時間を確保しながらキャリアアップすることでき、女性に偏ることなく父母協働の養育が実現されるよう、多様な生き方と働き方が尊重される経済社会への変革を、国・自治体・企業がともに推進することが求められる。

○自治体が行う「男女の出会いの機会創出」などの結婚支援策は、効果の検証が必要ではないか。不足しているのは若年層の所得の向上や雇用の安定性、子育てをする将来像への安心感である。独身者への調査でも「結婚してもこどもは持たない方がいい」と回答する女性が半数を超えるなど、結婚支援ではもはや少子化解消には至らない段階にある可能性もあり、予算の最適な配分という観点から検証が必要。

以上