

安倍政権下の子ども政策

Child policy under the Abe administration

鷹 咲 子
Sakiko GAN

要 旨

我が国では、人口政策としての少子化政策が先行し、その中で家族政策としての子育て支援政策が注目されるようになった。

安倍政権下の少子化政策は、従来の「子育て支援」及び「働き方改革」に加えて、「結婚・妊娠・出産支援」を新たな内容として「希望出生率1.8」の実現を掲げている。待機児童問題は保育所においては減少傾向にあるが、放課後児童クラブでは今後の課題となっている。

子どもの貧困対策のうち就学援助には所得制限があり、支援を必要とする家庭は支援を受けていることを知られたくないという気持ちがあったり、申請が必要な個別な子どもの貧困対策には、制度の周知が難しかったりという課題がある。給食費の無償化には、子どもの貧困対策を個別な対策から普遍的な子育て支援策に転換し、直接子どもに給食を現物給付するという意義がある。子供の貧困対策大綱は、学校を地域に開かれたプラットフォームと位置付けて、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーが機能する体制の構築を目指している。貧困家庭の子供たち等を早期の段階で生活支援や福祉制度につなげていくためには、配置するスクールソーシャルワーカーの増員を急ぎ、勤務もフルタイムにすることが求められる。

キーワード：少子化 子育て支援 子どもの貧困

はじめに

本稿では、子どもに関わる政策のうち、少子化政策、子育て支援政策、子どもの貧困政策をまとめて子ども政策と呼んでいる。2013年以降の第2次安倍政権下を中心に、子ども政策について、

第1章では政策形成の背景、第2章では政策の動向と現状、第3章で政策の課題と展望について述べる。

我が国では、人口政策としての少子化政策が先行し、その中で家族政策としての子育て支援政策が目立つようになった。政府の政策では、少子化政策に子育て支援政策が含まれる場合が多いが、本稿の整理では、少子化政策として、子育て支援政策を除いて述べる。

第1章 子ども政策形成の背景

1. 少子化政策の経緯

前年の合計特殊出生率¹がそれまでの過去最低となった1990年の「1.57ショック」は、出生率の低下や子どもの数が減少傾向にあることが社会問題として認識される大きなきっかけとなった。1994年の「エンゼルプラン」、2001年の「仕事と子育ての両立支援等の方針（待機児童ゼロ作戦）」等の施策を経て、2003年に地方公共団体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するため、「次世代育成支援対策推進法」（平成15年法律第120号）が制定された²。

2003年には、議員立法により、「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）が制定された。同法に基づき、全閣僚によって構成される「少子化社会対策会議」が設置され、「少子化社会対策大綱³」が閣議決定された。「少子化社会対策大綱」は、2010年に新たな大綱（子ども・子育てビジョン）となり、2015年、2020年にも見直しが行われ、少子化対策の基本方針となり、子育て支援施策の充実も重点課題となっている。

2013年の「少子化危機突破のための緊急対策」では、従来の「子育て支援」及び「働き方改革」に加えて、「結婚・妊娠・出産支援」を新たな内容とし、結婚・妊娠・出産・育児の「切れ目ない支援」を目指すこととされた。

2015年に閣議決定された「第3次少子化社会対策大綱」でも、従来の少子化対策の枠組みに結婚の支援を加え、1) 子育て支援策の充実、2) 若い年齢での結婚・出産の希望の実現、3) 多子世帯への一層の配慮、4) 男女の働き方改革、5) 地域の実情に即した取組強化の5つの重点課題が設けられた。

1 15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したものであり、一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとした場合の子どもの数に相当する。近年2.07程度の人口置換水準を下回ると人口が減少する。

2 2014年の法改正により有効期限が更に10年間延長され2025年までとなっている。

3 政策課題について決められた大きな方針が大綱と呼ばれる。国の場合は、閣議決定されることにより、各府省の施策・予算要求などの拠り所となる。

2016年には「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定された。このプランでは、経済成長という観点から少子高齢化をとらえ、「希望出生率1.8」⁴の実現に向け、1) 若者の雇用安定・待遇改善、2) 多様な保育サービスの充実、3) 働き方改革の推進、4) 希望する教育を受けることを阻む制約の克服等の対応策が掲げられ、2016年度から2025年度の10年間のロードマップが示された。

2. 子育て支援政策の経緯

わが国の就学前教育は、文部科学省所管の幼稚園と厚生労働省所管の保育所に制度的に二元化されており、幼保一元化が議論されてきた。近年の女性の就業率の向上や少子化により、保育所には待機児童が生じ、幼稚園は定員割れにより経営難に陥るといった状況が生じていた。2006年に幼稚園の教育と保育所の保育を一体的に提供する「認定こども園」制度がつくられ、待機児童の解消のために幼稚園が「認定こども園」に移行することも期待されてきた⁵。

「少子化」、「子育て家庭の孤立化」、「待機児童問題」などの課題に対応し、子どもや子育て家庭を支援する環境を整えるため、2012年に「子ども・子育て関連3法」が成立し、2015年から本格施行された。「子ども・子育て関連3法」は、「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）、認定こども園法の一部改正法⁶、両法の関係法律整備法⁷から成る。社会保障・税一体改革において、社会保障に要する費用の主な財源となる消費税⁸の使いみちが、従来の高齢者向けの3経費（基礎年金・老人医療・介護）から、少子化対策を含む社会保障4経費（年金・医療・介護・少子化対策）に拡大された。

2013年には、都市部を中心に深刻な問題となっている待機児童の解消を目的とする「待機児童解消加速化プラン」が策定された。女性就業率の上昇に伴い、保育の利用申し込み率も伸びることが見込まれることから、2017年の「子育て安心プラン」では、2020年度末までに待機児童の解消を図るとともに、女性就業率80%に対応できる32万人分の保育の受け皿を整備するとされた⁹。

また、共働き家庭等においては、子どもの小学校入学後、放課後等の居場所の確保という課題があり保育所時代よりも仕事と子育ての両立が難しくなる、いわゆる「小1の壁」対策として、

4 若い世代の結婚、子どもの数に関する希望がかなうとした場合に想定される出生率。

5 内閣府（2019）「認定こども園の数等について」によれば、2011年に762園だった園数は、2019年に7,208園に増加した。

6 「就学前教育の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」（平成24年法律第66号）。

7 「子ども・子育て支援法及び就学前教育の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成24年法律第67号）。

8 消費税率が引き上げられたことに伴い、10%のうち国分の6.28%が充当される。

9 スウェーデンの女性就業率82.5%（2016）を参考に設定された。平成30年の25～44歳の女性就業率は76.5%であった。

2014年に「放課後子ども総合プラン」が策定された¹⁰。

2015年には、安倍内閣の経済財政政策である「新・三本の矢」に「子育て支援」も掲げられた。また、2017年に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」には、1) 幼児教育の無償化、2) 待機児童の解消、3) 高等教育の無償化などが盛り込まれた。幼児教育の無償化は、2019年10月から実施された。これらの政策の現状については、第2章で述べる。

3. 子どもの貧困対策制度化の経緯

2008年頃から子どもの貧困に関する出版や雑誌における特集が増え、我が国の子どもの貧困の問題がクローズアップされはじめた（鷹 2013）。子どもの貧困に関する主な研究のうち、阿部は、子どもの貧困改善策として主に普遍的金銭給付に着目していた（阿部 2008）。山野は、児童相談所勤務の児童福祉士という経歴から実践に基づく提言を行った（山野 2008）。ここで両者が共通して議論の前提としたのは、他の先進国と比較して日本の子どもの貧困率¹¹が高いという、それまでほとんど注目されていなかった事実だった。特に母子家庭など、ひとり親家庭の貧困率¹²がOECD 諸国最下位の水準である。

バブル崩壊後1995年から増え続けていた生活保護受給者の人数が、2008年のリーマンショック後、さらに急増した。第2次安倍政権発足後の2012年に、生活保護の受給者数の抑制を目的として給付水準の大幅な引き下げ方針を示されたことから、生活保護給付厳格化の緩和策として、与野党ともに子どもの貧困対策に関する議員立法の気運が高まった。議員立法に先立って、子どもの貧困対策法の制定を求める市民団体の世論への働きかけがあった（鷹 2017a）。

子どもの貧困対策法は、民主党を中心とする野党案と自民党を中心とする与党案が、それぞれ国会に提出された。与野党協議により両案が一本化され、「子どもの貧困対策の推進に関する法律（以下、子どもの貧困対策法）」（平成25年法律第64号）が2013年6月に成立し、2014年1月から施行された。2019年に法の附則に規定される法施行後5年の検討が国会及政府において行われ、「子どもの貧困対策法」の改正が行われた。

10 2018年には、2019年度から5年間についての「新・放課後子ども総合プラン」がつけられた。

11 厚生労働省「国民生活基礎調査」によれば、2006年14.2%、2018年13.5%となっている。子どもの貧困率は、17歳以下の子ども全体に占める、貧困線に満たない17歳以下の子どもの割合をいう。貧困線は、等価可処分所得の中央値の半分の額をいう。等価可処分所得は、所得のない子ども等を含め、すべての世帯員について、総所得から税金・社会保険料などを差し引いた額を世帯人員数の平方根で割った額である。

12 厚生労働省「国民生活基礎調査」によれば、2006年54.3%、2018年48.1%と、2人に1人が貧困にある状態が続いている。

第2章 子ども政策の動向と現状

1. 少子化政策

2013年度補正予算で創設された「地域少子化対策強化交付金」(2015年度補正予算より「地域少子化対策重点推進交付金」に名称変更)事業では、結婚支援とともに、男性の家事・育児への参画を促進する取組や、乳幼児との触れ合い体験、「子育て支援パスポート事業」などを地方公共団体がやっている。結婚、妊娠・出産、乳児期を中心とする子育て支援を進めている。

第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2019年12月20日閣議決定)では、「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」ことを基本目標の一つに掲げ、1)結婚・出産・子育ての支援、2)仕事と子育ての両立、3)地域の実情に応じた取組(地域アプローチ)の推進に取り組むための施策を、内閣府子ども・子育て本部等と内閣官房まち・ひと・しごと創生本部が一体となって少子化対策を総合的に推進するとしている。各地方公共団体が、結婚、妊娠・出産、子育てに関わる地域の課題を明確化し、地域の実情に応じて分野横断的な取組を行うことを「地域アプローチ」と呼んでいる。この取組の推進のため、国は、地域特性の見える化、具体的な取組の検討等の一連のプロセスをまとめた「少子化対策地域評価ツール」を2019年度に策定した。

2019年の出生数は、統計が取られて以降過去最少の86万となり、合計特殊出生率も1.36と前年から0.06低下し、人口減少が加速している。2020年に策定された新たな少子化社会対策大綱は、基本的な目標として「希望出生率1.8」の実現を掲げ、そのための具体的な道筋として、1)結婚支援、2)妊娠・出産への支援、3)男女共に仕事と子育てを両立できる環境の整備、4)地域・社会による子育て支援、5)多子世帯への支援を含む経済的支援など、ライフステージに応じた総合的な少子化対策に取り組むとしている。妊娠・出産に関する支援として、妊婦に対する健康診査費、出産費用、不妊治療費についての助成が拡充されている。

図表1 「少子化対策地域評価ツール」作成のプロセス

STEP1	分野と、分野ごとの指標の選定	結婚、妊娠・出産、子育てに関連する特徴をできるだけ広く把握・分析できるような分野を設定し、地域の特性を客観的に把握するための指標を選定。
STEP2	比較対象の選定	都道府県平均や同一都道府県内の他市区町村等、比較対象を選定。
STEP3	データの収集	国の統計等から、選定した指標の最新データを収集し、適宜加工。
STEP4	見える化のための数値の加工・図化	各指標を偏差値化するなどして、レーダーチャート等で図表化。

(出所) 内閣府(2020)「令和2年版少子化社会対策白書」、109ページより作成。

妊婦に対する健康診査については、14回程度の受診回数の検査費用を市町村が負担することが望ましいとされている。また、2015年より、妊婦健康診査を「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）に基づく「地域子ども・子育て支援事業」に位置付けている。

出産は一般的な疾病とは異なるため、健康保険を使うことができず本来であれば全額自己負担になるが、出産費用については健康保険から原則42万円の「出産育児一時金」が支給されている。また、社会保険の加入者は、産前産後休業をしている期間について、事業主が申出をすれば、健康保険及び厚生年金保険の保険料の免除を受けることができる。2019年以降、国民年金の第1号被保険者についても、産前産後の休業期間について、保険料の免除を受けることができるようになった。

また、2004年度から、配偶者間の不妊治療に要する費用の一部が助成されるようになった。2017年度の支給実績は、13万9,752件である（内閣府2020b）。

2. 子育て支援政策

本項では、多岐にわたる支援策のうち、保育所・学童保育の待機児童の現状、子育て世帯に対する給付である幼児教育・保育の無償化、児童手当、子どもの医療費への助成について述べる。

2017年の「子育て安心プラン」では、2020年度末までに待機児童の解消を図るとされていたが、2020年4月時点において保育所待機児童数1万2,439人（対前年比4,333人減）となっている。全体として待機児童は減少しているものの、都道府県別に見ると、待機児童ゼロが10県、100人未満19府県、100人以上18都道府県と自治体によって状況に差がある（図表2）。

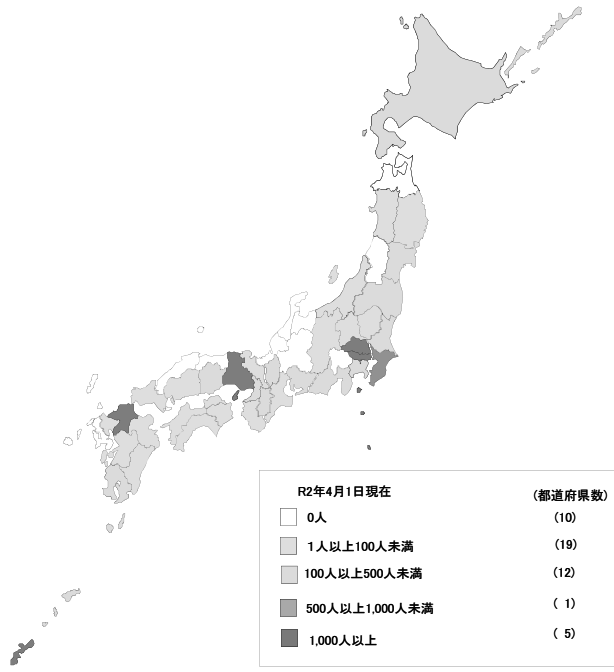
放課後児童クラブの待機児童数は、2019年5月1日現在で1万8,261人となり、増加傾向にある（厚生労働省2019）。放課後児童クラブについては、「新・放課後子ども総合プラン」に基づき、2023年度末までに約152万人分の受け皿整備に向け、国は施設整備費の補助率^{かさ}高上げ¹³によって、放課後児童クラブの受入児童数の拡大を図っている。保育所では減少傾向にある待機児童の問題が、放課後児童クラブでは今後の課題となっている。

幼児教育・保育の無償化として、2019年10月からの消費税率引上げによる財源により、3歳から5歳までの子ども、及び0歳から2歳までの住民税非課税世帯の子どもについて幼稚園、保育園、認定こども園等の費用が無償化された。無償化に要する費用は、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1を負担している。

子育て世帯に対する現金給付として、2012年に改正された「児童手当法」（昭和46年法律第73

13 国庫補助率高上げにより、公立の場合、従前の国1/3、都道府県1/3、市区町村1/3の負担割合が、国2/3、都道府県1/6、市区町村1/6となり、都道府県・市区町村の負担を減らし、整備を促進する。

安倍政権下の子ども政策



都道府県	待機児童数	待機児童率	参考	
			(H31) 待機児童数	増減
北海道	134	0.15	152	▲ 18
青森県	0	0.00	0	0
岩手県	58	0.19	175	▲ 117
宮城県	340	0.76	583	▲ 243
秋田県	22	0.10	65	▲ 43
山形県	0	0.00	45	▲ 45
福島県	141	0.40	274	▲ 133
茨城県	193	0.32	345	▲ 152
栃木県	34	0.08	52	▲ 18
群馬県	14	0.03	21	▲ 7
埼玉県	1,083	0.80	1,208	▲ 125
千葉県	833	0.70	1,020	▲ 187
東京都	2,343	0.73	3,690	▲ 1,347
神奈川県	496	0.29	750	▲ 254
新潟県	3	0.00	2	1
富山県	0	0.00	0	0
石川県	0	0.00	0	0
福井県	0	0.00	10	▲ 10
山梨県	0	0.00	0	0
長野県	46	0.09	80	▲ 34
岐阜県	0	0.00	2	▲ 2
静岡県	122	0.18	212	▲ 90
愛知県	155	0.09	258	▲ 103
三重県	81	0.20	109	▲ 28
滋賀県	495	1.34	459	36
京都府	48	0.08	86	▲ 38
大阪府	348	0.18	589	▲ 241
兵庫県	1,528	1.31	1,569	▲ 41
奈良県	201	0.76	198	3
和歌山県	35	0.17	54	▲ 19
鳥取県	0	0.00	0	0
島根県	0	0.00	0	0
岡山県	403	0.82	580	▲ 177
広島県	39	0.06	128	▲ 89
山口県	17	0.06	40	▲ 23
徳島県	61	0.36	73	▲ 12
香川県	64	0.28	182	▲ 118
愛媛県	55	0.21	103	▲ 48
高知県	28	0.13	35	▲ 7
福岡県	1,189	0.94	1,232	▲ 43
佐賀県	49	0.20	24	25
長崎県	0	0.00	70	▲ 70
熊本県	70	0.12	178	▲ 108
大分県	10	0.04	25	▲ 15
宮崎県	14	0.04	43	▲ 29
鹿児島県	322	0.75	349	▲ 27
沖縄県	1,365	2.19	1,702	▲ 337
計	12,439	0.44	16,772	▲ 4,333

(注) 各都道府県には指定都市・中核市を含む。

(出所) 厚生労働省 (2020)「保育所等関連状況取りまとめ (令和 2 年 4 月 1 日)」

図表 2 令和 2 年 4 月 1 日 全国待機児童マップ (都道府県別)

号) により、中学校修了まで所得制限 (960 万円) 未満の場合、児童 1 人当たり月額、3 歳未満一律 15,000 円、3 歳以上小学校修了前 10,000 円 (第 3 子以降は 15,000 円)、中学生一律 10,000 円が支給される。所得制限以上の場合は、当分の間の特例として一律 5,000 円が給付される。児童手当の財源は、国、地方 (都道府県、市区町村)、事業主が拠出している。2020 年度当初予算ベースの給付総額は、約 2 兆 929 億円である。

地方自治体独自の少子化対策・子育て支援策として、予算規模が大きいものに、子どもの医療費への助成がある。すべての都道府県・市区町村で独自の助成が行われており、都道府県では「就学前まで」、市区町村では「15 歳の年度末 (中学生) まで」の助成をしている自治体が多い (厚生労働省 2020)。また一部負担をゼロとしている自治体は、都道府県では通院 10 県・入院 12 県に留まっているが、市区町村では 6 割強と多い。一方、所得制限を課している自治体は、都道府県では 6 割弱であるが、市町村では 15% 以下となっている。市町村による助成は、所得制限がなく、一部負担もない場合が多い。

医療費の自己負担割合が下がると医療費の増加度合いが大きくなるとして、自治体がこのような独自の助成を行った場合には、国民健康保険への国費減額措置が従来講じられていた。しかし、子どもの医療費助成に対し国庫負担金の減額というペナルティを課すことは、少子化対策に反するとの自治体の強い要望により2018年度より廃止された。

3. 子どもの貧困対策

「子どもの貧困対策法」には、子どもの貧困対策に関する大綱を国が定めること、都道府県が子どもの貧困対策計画を策定する努力義務、教育・生活・保護者の就労・経済の四つの分野を中心とする国及び地方公共団体の主な支援の内容などについて規定されている。2019年の法改正で市町村による貧困対策計画の策定が努力義務とされた。「子供の貧困対策大綱」には、子どもの貧困対策に関する基本的な方針と子どもの貧困に関する39の指標が定められている。本項では、教育の支援を中心に説明する。

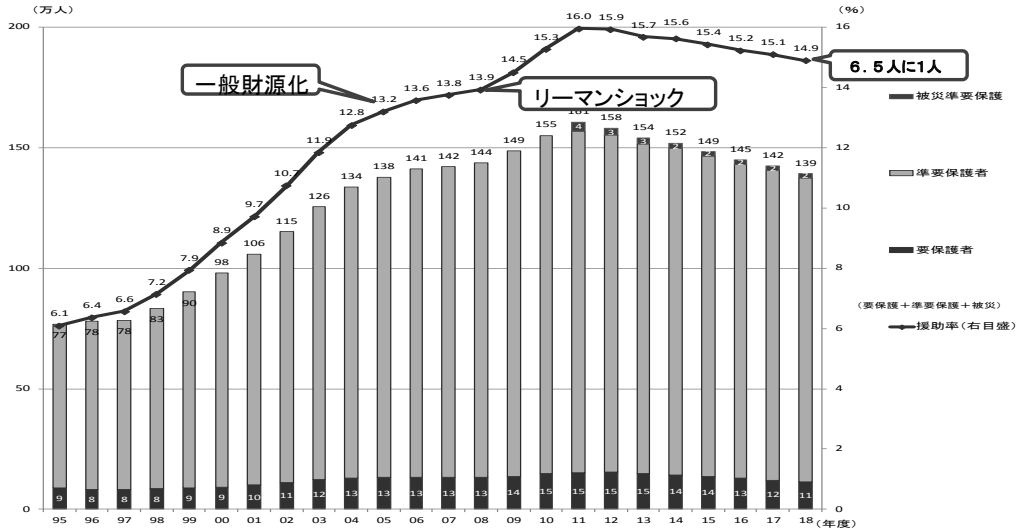
小中学生に対して、学校教育法第19条の規定に基づき、市町村が就学援助を実施している。子供の貧困対策大綱の「教育の支援」では、就学援助について国が「就学援助の実施状況等を定期的に調査し、公表することで、就学援助の適切な運用を促し、各市町村における就学援助の活用・充実を図る。また、就学援助が必要な世帯に活用されるよう、各市町村におけるきめ細かな周知・広報等の取組を促す」こととされている¹⁴。公立小中学生の約6.5人に1人の子どもが就学援助によって給食費などの支援を受けている。就学援助を受ける小中学生は、全国で約139万人にのぼる（図表3）。

高校生等が安心して教育を受けることができるよう、授業料に充てるための「高等学校等就学支援金」が支給されている。就学支援金の額は、保護者等の都道府県民税所得割額及び市町村民税所得割額の合算額が50万7,000円未満（年収910万円程度）の世帯の生徒で受給資格要件を満たす場合には、年額11万8,800円となっている。私立高校等に通う生徒には、世帯所得に応じて就学支援金を最大2.5倍した額を上限としている。さらに、2020年から、年収590万円未満世帯を対象として私立高等学校授業料が実質無償化された。

大学等高等教育段階においては、2020年度から住民税非課税世帯等が経済的に修学困難な学生を対象とした、授業料等の減免措置と給付型奨学金の拡充を行う高等教育の修学支援新制度が実施された。

14 文部科学省「就学援助ポータルサイト」(http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm) 2020年10月30日アクセス。

安倍政権下の子ども政策



(注) 援助率は、生活保護を受ける要保護者、就学援助を受ける標準保護者、被災標準保護者（国費：東日本10/10、熊本2/3）が公立小中学校児童生徒総数に占める割合である。

(出所) 文部科学省 (2020) 「要保護及び標準保護児童生徒数の推移」。

図表3 援助を受ける小中学生の推移

第3章 子ども政策の課題と展望

1. 食生活への支援

小中学生にとって、学校に通うために必要な費用のうち金額の大きなものは、学校給食費である（文部科学省2019a）。しかし、公立中学の生徒の約15%は、主食とおかずのそろった完全給食を実施していない中学校に通っている（文部科学省2019b）。公立中学で完全給食の無い市町村は、神奈川県67%を筆頭に、京都府・高知県・佐賀県・滋賀県・広島県など同じ県に集中している。公立中学で完全給食を実施していない場合、就学援助費・生活保護費とも給食費相当額分が支給されないため、支援に不公平が生じている。

子どもの貧困対策法成立後、各地でいわゆる子どもが無料あるいは100円以下など安い値段で食事ができる「子ども食堂」をつくる動きが拡大した。「子ども食堂」だけでなく、既存の「学童保育」「放課後教室」「児童館」「子ども会」でも給食が食べられるよう制度の工夫が望まれる。親と一緒に過ごす時間が少ないひとり親家庭・共働き家庭のみならず、親からの養育が十分に受けられない子どもを支援するために、公立中学における完全給食の実施をはじめ、子どもの食のセーフティネットを充実する必要がある。

埼玉県越谷市では、2006年から学童保育に給食センターから配食して夏季給食を実施した。このノウハウを活かして、2020年にコロナ対策で休校となって学童保育などへ通う小学生に主食の提供を行った。

2. 給食費無償化

幼児教育の無償化、高等学校等就学支援金は全国的な基準で行われているが、小中学生の教育費負担の軽減として主要な事業である就学援助は、全国的な基準がなく、市町村の裁量に任されている。市町村独自の基準と方法で行われているため、就学援助制度には、大きな市町村格差が存在する。市町村毎に受給できる所得水準や受給した場合の支給額などが異なっており、地域による制度の運用方法の差が大きい。経済的理由で給食費の滞納や未納が多い自治体でも、支給対象者が厳しく限定されていたり、学校における周知への取組の差などによって就学援助制度自体があまり知られていないことがあったりする。

東日本大震災で被災した石巻市では、被災した子どものほとんどが申請する被災枠の就学援助ができて、大幅に給食費未納が減った（塙 2016）。規模の小さな自治体では、特定の子どもに対する就学援助による給食費支援より、子ども全員の給食費を無償にする方が地域住民の理解を得られやすい場合がある。限られた家庭の支援を行う就学援助ではなく、全家庭の給食費補助制度を設けている自治体は、全国の約3割、506自治体に及ぶ（文部科学省 2018）。町や村など規模が小さい自治体を中心であり、「消滅可能都市」に挙げられたことが導入のきっかけとなった青森県南部町の例もある。

2016年に政府の経済財政諮問会議では、給食費の無償化には年間5,120億円が必要と試算した。現在の就学援助による給食費支援は、所得などの支給基準が設けられているため支援を必要とする家庭が支援を受けていることを知られたくないと申請をためらったり、制度の周知も不十分だったりという大きな問題がある。給食費の無償化は、個別家庭への支援の持つ、こうした課題を解消し、個別的な対策を普遍的な子育て支援策に転換し、直接子どもに給食を現物給付するという意義がある。

3. 子どもへの支援に関する連携

自治体のひとり親家庭の相談窓口において、ワンストップで寄り添い型支援を行うことができる体制を整備することが進められている。忙しいひとり親家庭にとって、支援の申請手続きがワンストップで行えるよう制度を工夫することが重要である。全国の市町村の7割以上で、児童扶養手当¹⁵を受給している家庭の子どもが小中学生であれば、就学援助も受給できる¹⁶。しかし、児

図表4 スクールカウンセラーとスクールソーシャルワーカーの違い

名称	スクールカウンセラー (SC)	スクールソーシャルワーカー (SSW)
求められる能力	児童生徒の心理に関して専門的な知識・経験を有する者	福祉に関して専門的な知識・経験を有する者
資格	公認心理師、臨床心理士等	社会福祉士、精神保健福祉士等
手法	悩みのある児童生徒へのカウンセリング	児童生徒が置かれた様々な環境（家庭、友人関係等）の問題への働き掛け
配置目標	全公立小中学校に対する配置 (27,500校)	全中学校区に対する配置 (10,000中学校区)
国の補助制度	補助率：1 / 3 補助対象：都道府県・政令市	補助率：1 / 3 補助対象：都道府県・政令市・中核市

(出所) 文部科学省資料

童扶養手当は福祉部局、就学援助は教育委員会と、同じ役所内でも担当課が異なり、手続を別々に行う必要がある。どちらかを申請したひとり親家庭が、もう一方の申請をしたかどうか漏れがないかなどのチェックが行われることも少ない。申請手続の一本化が望まれる。

「子供の貧困対策大綱」は、「学校を地域に開かれたプラットフォームと位置付け」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が機能する体制の構築」を目指している(図表4)。前述の「ニッポン一億総活躍プラン」では、2019年までに全中学校区にスクールソーシャルワーカーを配置する(1万人)目標を掲げている。しかし、国の補助率は3分の1で自治体負担も必要なことから、1万人まで増員することは相当に困難である。大綱に書かれた「貧困家庭の子供たち等を早期の段階で生活支援や福祉制度につなげていく」ためには、配置するスクールソーシャルワーカーの増員を急ぎ、勤務もフルタイムにすることが必要である。

4. ユニセフ「子どもの幸福度」調査

2020年9月、ユニセフ(国連児童基金)が「子どもの幸福度」調査を発表した。「子どもの幸福度」は、子どもの「精神的な幸福度」「身体的健康」「スキル(能力)」3つの分野について、国連やOECDが行っている統計調査に基づいてユニセフが行った各国のランキング評価である。我が国は肥満の子供が少ないなど「身体的健康」の分野は1位だったが「精神的な幸福度」はワースト2位で、成績の良い指標と悪い指標が混ざっていた(図表5)。「精神的幸福度」は、生活満足度と自殺率の少なさの指標で決まり、「身体的健康」は死亡率の少なさと肥満度の少なさの指標

15 児童扶養手当は、離婚による母子世帯等に対して支給される。

16 文部科学省(2020)「『平成30年度就学援助実施状況等調査』等結果」。

図表5 「子どもの幸福度」の分野別順位（38か国中）

総合	分野	指標
日本 20 位	精神的幸福度 (日本 37 位：1 位オランダ)	生活満足度が高い 15 歳の割合（日本 32 位：1 位オランダ）
		15～19 歳の自殺率（日本 30 位：1 位ギリシャ）
1 位オランダ	身体的健康（日本 1 位）	5～14 歳の死亡率（日本 9 位：1 位ルクセンブルグ）
2 位デンマーク		5～19 歳の過体重／肥満の割合（日本 1 位）
3 位ノルウェー	スキル (日本 27 位：1 位ノルウェー)	数学・読解力で基礎的習熟度に達している 15 歳の割合（日本 5 位：1 位エストニア）
		社会的スキルを身につけている 15 歳の割合（日本 39 位：1 位ルーマニア）

（出所）UNICEF Innocenti（2020）, ‘Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries’, Innocenti Report Card 16, UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence.

で決まり、「スキル」は学力と友だちを作る社会的スキルの指標で決まる。

我が国は、子どもの生活満足度が低く自殺率が高いという課題を抱えている。日本も韓国も学校への帰属意識¹⁷の低い子どもの生活満足度が低かった。学校への帰属意識は、学力の低い子どもに低い傾向がある。社会経済的に恵まれている生徒の方が学校への帰属意識が高いこともわかっている¹⁸。

おわりに

第1章で述べたように、安倍政権下の少子化政策は、従来の「子育て支援」及び「働き方改革」に加えて、「結婚・妊娠・出産支援」を新たな内容として「希望出生率1.8」の実現を掲げている。第2章で述べたように、少子化の進行もあって、保育所の待機児童問題は解消に向かってはいるが、放課後児童クラブでは今後の課題となっている。

第3章で述べたように、就学援助には所得制限があり、支援を必要とする家庭は支援を受けていることを知られたくないという気持ちがあったり、申請が必要な個別的な子どもの貧困対策には、制度の周知が難しかったりという課題がある。給食費の無償化には、子どもの貧困対策を個

17 学校への帰属意識は、「学校ではよそ者だ（またはのけ者にされている）と感じる」「学校ではすぐに友達ができる」「学校の一員だと感じている」「学校は気後れがして居心地が悪い」「他の生徒たちは私をよく思ってくれている」「学校にいて、さみしい」という学校生活に関する質問への回答による。

18 国立教育政策研究所（2017）「PISA2015年 調査国際結果報告書 生徒のwell-being」29頁。

安倍政権下の子ども政策

別的な対策から普遍的な子育て支援策に転換し、直接子どもに給食を現物給付するという意義がある。子供の貧困対策大綱は、学校を地域に開かれたプラットフォームと位置付けて、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーが機能する体制の構築を目指している。貧困家庭の子供たち等を早期の段階で生活支援や福祉制度につなげていくためには、配置するスクールソーシャルワーカーの増員を急ぎ、勤務もフルタイムにすることが求められる。

謝辞

本研究の一部は、JSPS 科研費 20H01610 の助成を受けたものである。

引用・参考文献

- 阿部彩（2008）『子どもの貧困』岩波書店、223 ページ。
- 阿部彩ほか編著（2018）『子どもの貧困と食格差』大月書店。
- 鳥咲子（2013）『子どもの貧困と教育機会の不平等：就学援助・学校給食・母子家庭をめぐる』明石書店、64 ページ。
- 鳥咲子（2016）『給食費未納 子どもの貧困と食生活格差』光文社、53～54 ページ。
- 鳥咲子（2017a）「安倍政権下における子どもの貧困対策」『大原社会問題研究所雑誌』700号、28 ページ。
- 鳥咲子（2017b）「子どもの貧困対策—制度化の経緯と今後の課題」『日本労働年鑑』第 87 集、38～66 ページ。
- 鳥咲子（2020）「子どもの貧困対策のセカンドステージ 法改正による市町村計画の導入」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』第 29 号、19～29 ページ。
- 子どもの貧困白書編集委員会編（2009）『子どもの貧困白書』明石書店。
- 厚生労働省（2019）「令和元年（2019 年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（令和元年（2019 年）5 月 1 日現在）」。
- 厚生労働省（2020）「令和元年度「乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」について」別紙 1。
- 柴田悠（2016）『子育て支援が日本を救う』勁草書房。
- 内閣府（2020a）「令和 2 年版子供・若者白書」。
- 内閣府（2020b）「令和 2 年版少子化社会対策白書」、122 ページ。
- 文部科学省（2018）「平成 29 年度の「学校給食費の無償化等の実施状況」及び「完全給食の実施状況」の調査結果について」。
- 文部科学省（2019a）「平成 30 年度子供の学習費調査」。
- 文部科学省（2019b）「平成 30 年度学校給食実施状況調査」。
- 山野良一（2008）『子どもの最貧国・日本』光文社、256～258 ページ。
- 山野良一ほか編著（2019）『支える・つながる—地域・自治体・国の役割と社会保障（シリーズ・子どもの貧困 5）』明石書店。

UNICEF Innocenti (2020), *Worlds of Influence: Understanding what shapes child well-being in rich countries*, Innocenti Report Card 16, UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence.