

平成 27 年度 6 月盛岡市議会定例会

次世代健全育成特別委員会調査報告書

平成 27 年 6 月 30 日提出

平成 26 年に厚生労働省が発表した国民生活基礎調査によれば、日本の子どもの相対的貧困率は 16.3%と過去最悪を記録しました。それと同時に少子高齢化の進行、産業構造やライフスタイルの変化などによって子どもたちを取り巻く環境も大きく変わっています。平成 25 年度の「末子の年齢階級別に見た、仕事を持つ母親の割合」は 6 割を超え、盛岡市でも年度初頭の認可保育所待機児童数は 50 人以上となっています。

このような社会状況の中、非常に過酷な生活環境に置かれている子どもたちが増えています。平成 25 年度中に、全国 207 か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は速報値で前年度から 7,064 件増の 73,765 件と過去最多、小中学校の不登校児童生徒数は前年度から 6,928 人増の 119,617 人と 6 年ぶりに増加、同じくいじめ認知件数は 174,053 件で、中学校では減っていますが小学校では増加しています。

子どもの健全育成は各々の家庭だけではなく、社会全体が担っているという考えの下、平成 21 年には「子ども・若者育成支援推進法」、平成 24 年には「子ども・子育て支援法」が制定されました。盛岡市でもそれぞれ支援計画または事業計画が策定され、今後の子ども・若者施策の充実が課題となっています。

以上のようなことから、盛岡市議会としても「待機児童解消」、「少人数学級」、「学校施設等の教育環境整備」、「いじめ、体罰、不登校など学校内の事」、「虐待、貧困など家庭や地域に関わる事」などについて調査研究を行いたいという希望があり、平成 25 年 9 月議会において将来を担う子どもたちに関する項目を一新くりとした「次世代健全育成特別委員会」を設置しました。当委員会では「環境整備も含めた子育て支援」、「子どもたちを取り巻く、体罰・虐待・不登校・貧困の問題」の 2 点を大きな柱とし、さらに「子どもたちの社会参加の促進」を加えた 3 点を調査項目といたしました。先進地である大阪市、兵庫県、神奈川県、金沢市、奈良県、荒川区を視察すると共に、盛岡市内で「子ども支援」に関わる「もりおか若者サポートステーション」や「インクルいわて」など民間団体の方々からお話しを伺い、子どもたちの置かれている現状の理解を深めながら、盛岡の施策の在り方について調査活動を行って参りました。

調査活動を進めていく中で、調査項目とした「子どもたちの社会参加の促進」については、子ども支援・子育て支援の施策を推し進めた結果として成立するものと考えられましたので、今回の報告書は「子どもの健やかな成長と可能性を伸ばすための取り組みについて」と「子育て環境改善の取り組みについて」という二つの軸でまとめました。

未来を担う子どもたちの健やかな成長を育む地域社会は、一朝一夕に出来上がるものではありません。子ども支援に第一線で関わる行政職員や支援団体の方々のみではなく、全ての盛岡市民が積極的に関わる中で実現するものです。当委員会の報告が、その一助になることを願いまして、次のとおり報告いたします。

記

1 子どもたちの健やかな成長と可能性を伸ばすための取り組みについて

(1) 現状の把握と課題の整理

前述したように児童虐待の増加は全国的なものであり、都市と地方の差異はないと考えるべきでしょう。日本では貧困と児童虐待の関係についての調査はあまり行われていませんが、関連性が強いとも言われています。貧困や社会的孤立を原因とした児童虐待は、十分な支援があれば未然に、あるいは軽度のうちに防ぐことができる可能性があります。岩手県福祉総合相談センターによれば、平成 25 年度の盛岡市分児童虐待相談受理件数は 178 件にもものぼっています。なお、この数値は岩手県内の児童虐待相談受理件数（415 件）の 43%にもあたります。

平成 16 年に行われた児童虐待の防止等に関する法律の改正により市町村も虐待の通告先となりましたが、児童相談所の運営を行っていない盛岡市の取り組みは必ずしも充分であるとは言い難い状況です。中核市で児童相談所を設置している金沢市の「こども総合相談センター」によれば、児童虐待防止と被虐待児の支援のためには教育と福祉の連携が不可欠で、子どもが誕生してからライフステージが変更しても一貫とした「切れ目のない支援」を行う体制の構築が必須のものです。盛岡市の場合、まず最初に行わなければならないのは市内での子どもを抱える貧困世帯の実態把握と考えられます。このことは、貧困とストレスが重なった場合に児童虐待の危険性が一層高まるという側面があるからです。特に相対的貧困率が 50%を超えるとと言われるひとり親家庭への見守りや支援は欠かせないものであり、実態把握は必須と言えるでしょう。

子ども・若者の気質も大きく変わっています。内閣府が実施した「平成 25 年度我が国と諸外国の若者の意識に関する調査」の結果によれば、自己肯定感・自己効力感が低い、抑鬱傾向が強い、学校や職場への満足度が低いなどが示されています。また、自尊感情が不安定で、他者からの評価に著しく敏感な若年層が多いことも以前から指摘されていました。これらの傾向が極端に現れ、その攻撃が自己に向かった場合は「不登校・ひきこもり」として現れ、他者に向かった場合は「いじめ」や「非行」となって現れます。どちらの形で現れたにせよ、これらは子どもたちの孤立を深め、社会との健全な関わりを阻害するものに他なりません。早期発見と様々な機関が連携した支援を行う必要があります。特に、子ども・若者気質の変化は、即戦力を重視する企業採用や地元企業の減少、地方における地域コミュニティの縮小など日本の社会構造が変化したことにより、以前であれば子どもが成育する中で接することができた多様な生き方・暮らし方を知る機会が減少していることも一因と考えられることから、これらの子どもたちへの対応は、学校のみで行うものではないことを認識する必要があります。実際、現代社会も決して画一的ではなく、様々な仕事や役割を持つ多様な価値観の人々で構成されています。変化に富み、魅力的な個人が地域社会を支えている現実を知り、「こんな人になりたい」「こんな生き方をしてみたい」という「生き方モデル」を形成していくことが、子どもたちの自己肯定感と他者への尊重を大きく向上させることにつながると考えます。また、子どもたちの持っている力を、地域社会の中で発揮できる機会を作ることを積極的に行い、自己効力感を強化する視点も重要です。

(2) 今後の方向性と政策提言

貧困世帯は社会的に孤立する傾向が強く、その実態を把握することが困難であることから、問題が起きていても早期発見が難しい状況にあります。これは「ひきこもり」も同様のことが言えます。適切な支援を実施するためにはまず、その世帯を認定すると共に、各々の抱えている問題を把握することが必要です。

東京都荒川区では「あらかわシステム」と呼ばれる画期的な子どもの貧困対策を実施しています。区のシンクタンクが子どもの貧困が発生する主たる原因を具体的な事例を通して研究し、その対策を区に提言することにより、養育支援訪問支援や学びサポートなど、区独自の事業の実施により成果を上げています。

子どもの貧困対策及び児童虐待防止に向けて、まず、盛岡市が行わなければならないことは、子どものいる貧困世帯の実情の把握を行うことだと考えます。すでに盛岡市の施策として貧困支援の活動を行っている「盛岡市くらしの相談支援室」、「女性センター」、「もりおか復興支援センター」や「インクルいわて」などの行政機関や民間団体から情報提供を受けるのと同時に、地域住民からの協力も仰ぐために、児童虐待防止「オレンジリボン運動」などの市民に対する啓発事業の実施に力を入れていただき、困難をかかえる世帯を社会的孤立に陥らせない地域作りに取り組む必要があります。その後、提供された情報の具体的な事例について研究に着手し、実現可能な部分から施策化をしていくという、荒川区のシステムを導入することを提言いたします。

また、子どもの貧困対策として、すでに生活保護世帯へは実施しており、生活困窮世帯に対しては今年度から開始をしている学習支援事業の充実を図ること、就学援助の「クラブ活動費」、「生徒会費」、「PTA会費」の3費目の早期実施を求めます。

「不登校・ひきこもり」や「いじめ」、「非行」については、現在すでに実施されておりますが、子どもが社会と関わる教育の実践をさらに推し進める必要があります。地元の商店や企業への訪問や社会人講師による授業は、子どもたちに多様な生き方を指し示すことであると同時に、各々の生活が地域社会とつながっていることの理解に効果があります。

神奈川県では高校で「シチズンシップ教育」を実施しています。社会参加、及びキャリア教育の一環として「政治参加教育」、「司法参加教育」、「消費者教育」、「道徳教育」の四つの課題で、実際の現場の見学や模擬裁判等を行う生きた教育として、教育課程に位置づけています。この考え方は、子どもが大人に庇護されるだけのものではなく、共に社会をつくる一市民としての位置づけから生まれたものだと考えます。盛岡市でも「除雪ボランティア」など地域協働の試みの中で、子どもたちの参加が活動の一部を担っている実践もあり、盛岡市は子どもの社会参加をさらに推進するよう、より一層、具体的な提案を子どもたちに投げかけていただきたいと思います。また、「いじめ」や「体罰」は他者に対する暴力という犯罪であり、法令遵守は市民が果たさなければならない義務であるという観点で教育を行うべきです。学校内でも地域でも、子どもを単に庇護すべき存在としてではなく、社会の構成員として位置づける視点が求められています。

子どもの健全育成のためには「誕生前からの切れ目のない支援」とい

う視点が必要です。乳児期，幼児期，学齢期と子どもたちは成長するに連れて，一日を過ごす場所や関わる人たちが変わっていきませんが，ステージの変更と共に支援が途切れてしまうことのない体制を構築していかなければなりません。そのために，乳幼児期の保健師訪問などのアウトリーチによる貧困世帯や養育困難児，及び養育を困難としている保護者の世帯を発見し，早い段階で支援機関へのつながりが行われる仕組みを作っていたくよう，要請をいたします。

問題を抱える子どもたちへの支援は，保健・医療・福祉・教育・矯正・更生保護・雇用・相談等の各機関が連携して行われなければなりません。すでに盛岡市では「もりおかユースネット」による連携が行われていますが，一般的な情報共有だけではなく，具体的かつ個別のケースにも対応できるネットワークとして充実を図っていくことが必要でしょう。また，同様の観点から行政の組織体系も縦割りの弊害を廃し，子どもに係る総合的な支援を行いやすい体制に整備していただきたいと考えます。最も望ましいのは，子どもに関わる部署である「(仮称)子ども・青少年局」の設置を行うことです。この「(仮称)子ども・青少年局」が中心となって関連各機関の連携を強化，「もりおかユースネット」参加の民間団体も含めた，いわば「子ども版地域包括ケアシステム」とも言える広いネットワークを形成し，貧困や虐待，いじめなど，課題を抱える子どもの早期発見と適切な支援の実施を行える体制を構築していただきたいと考えます。

同時に，重大な問題が発生してからその対処にあたるのではなく，問題発生理由や解決の方法を検討することで，問題そのものの発生を減らす，あるいは早期発見により問題の重篤化を防ぐための施策提言を行う研究機関の設置をご検討下さい。

2 子育て環境改善の取り組みについて

(1) 現状の把握と課題の整理

今年度から始まる「盛岡市子ども・子育て支援事業計画」では，子どもは社会の希望であり，未来を創るかけがえのない大切な存在と位置づけ，子どもの健やかな育ちと，保護者の子育てを支えることが社会の担い手を育成するための重要な「未来への投資」としてしています。しかし，核家族化や共働き世帯の増加，労働の長時間化等により，本来，楽しいものである子育てに負担を感じる保護者が増加しています。育児ストレスの増加が保護者や子どもに悪影響をあたえることがないように，

積極的な子育て環境改善が望まれています。

平成 26 年 4 月 1 日現在の盛岡市の保育所待機児童数は 54 人で、北海道・東北の中核市の中では、旭川市の 86 人に次いで多い状況でした。平成 27 年 4 月 1 日現在の保育所待機児童数は 9 人と大幅に減少しました。保健福祉部や関係機関のご尽力は理解いたしますが、残念ながら目標であった「保育所待機児童ゼロ」には届かず、また、昨年までの傾向から推測すると、今後、保育所待機児童は増えていくと予測されますので、より一層の努力が求められています。盛岡市の保育所待機児童は、住宅地の造成が続く盛南地区や都南地区で多いのが特徴です。子ども・子育て支援法に基づくニーズ調査の結果は、認可保育所への入所の要望が最も多いため、この地域での整備が求められています。

放課後児童クラブは、新年度から「子ども・子育て支援新制度」に位置付けられ「量の確保」と「質の改善」に向け、市の責任のもとに進められることになりました。保育所同様、平成 27 年 4 月に放課後児童クラブにも待機児童が生じることが危ぶまれましたが、地域の放課後児童クラブの協力により待機児童は生じなかったとうかがっています。しかし、このままでいくと平成 28 年 4 月には放課後児童クラブにも待機児童が生じることが確実視されており、早急な対策が必要です。施設の狭隘化・老朽化も問題です。開所時間の延長や障がいのある児童の受け入れについての要望も高いことから、職員配備の基準を手厚くすることが必要と考えられます。

平成 25 年版厚生労働白書によれば、平成 23 年の調査で、理想とする子ども数と同じか、それ以上の子どもを産んでいる女性は 7 割程度しかおらず、理想子ども数を実現できない理由に「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」と答えた人が最も多く、6 割以上となっています。特に、妻の年齢が 30 歳未満の若い世代では 8 割以上にものぼります。ここから考えても、子育て中の多くの保護者が経済的な負担軽減の拡充を求めていると言えるでしょう。保育料の軽減は子育て支援施策として歓迎されており、特に多子世帯への軽減が重要です。放課後児童クラブの保育料も同様のことが言えます。また、子どもの医療費の負担軽減も要望の高い課題です。厚生労働省によれば、平成 26 年 4 月 1 日現在で、全ての市区町村が子どもの医療費の援助を行っており、岩手県内の市では通院・入院とも 12 歳年度末までの実施が多く、通院に対する援助が盛岡市同様に就学前までとしているところは、平成 27 年 4 月 1 日現在で盛岡市を含めて 2 市しかありません。今定例会において、盛岡市でも平成 28 年

度から 12 歳年度末までの通院費に対する助成を実施するとの発言が市長からあり、当委員会としては心から歓迎するものですが、全国的には通院・入院ともに 15 歳年度末まで実施している市区町村が最多となっており、更なる努力が求められています。

（2）今後の方向性と政策提言

これからの人口減少による様々な問題が懸念される中で、子育て環境の整備が整わないままでは、少子化の進行をくい止めることはできません。盛岡市が新総合計画の中で子育て支援施策を戦略プロジェクトの一つに位置付けられたことは、その点から大いに評価するものです。

「盛岡市子ども・子育て支援事業計画」では、平成 27 年 4 月時の保育所待機児童ゼロと平成 29 年度までには年間を通してゼロをめざし、5 年間で 500 人の定員増を図る計画が示されましたが、特に盛南・都南両地区での定員増は喫緊の課題と捉え、計画を達成するようにお願いいたします。

保育所待機児童の解消は、認定子ども園の普及や私立保育所の新設・改修、地域型保育事業の導入や認可外保育施設の認可保育所への移行支援等を実施することで行っていく方向ですが、保育の質を高め、子育て支援の充実を図るために市立保育所の役割を明確にし、位置づけるべきと考えます。横浜市では市立保育所 54 園を「市立保育園を活用した保育資源ネットワーク構築事業事務局園」に指定し「各保育資源と連携して保育資源全般の保育の質の維持・向上を図る」、「育児相談や育児講座の実施で、育児不安の解消等を図る」、「児童虐待等への対応や障害児保育、養育支援家庭への支援を進める」、「地域の教育・保育施設のつなぎ役となる」という役割を持たせています。盛岡市では段階的に保育所の民営化を進めていますが、今まで構築した市立保育所のノウハウを全ての保育資源に還元し、保育の質を高めることに貢献すべきではないでしょうか。市立保育所を盛岡市での子育て施策展開の最前線と位置づけていただきたいと考えます。また、待機児童解消のための緊急対策として、当面、市立保育所での未満児保育の定員拡充を求めます。

放課後児童クラブに対しては、ニーズの高まりに対しての対応が求められています。待機児童が予測される地区での増設を要望します。また、全市の放課後児童クラブについて施設点検を実施し、危険箇所の改修を行うと同時に、子どもたちが放課後を過ごすために十分な広さを確保できるよう、施設整備をお願いいたします。同時に、開所時間の延長や障

がい児の積極的な受け入れを実施し，そのための人員配備を行って下さい。

子育て世帯に対する経済的負担軽減については，保育料の軽減はもとより，子どもの医療費への援助を早急に拡充する必要があります。医療機関での窓口負担がようやく現物給付化される見通しですが，特に多子世帯への援助の拡大を早急に実現すべきです。

最後に，保育所などの子どもを預ける施設の環境改善だけでは，子育て環境の充実はなし得ないと考えます。長時間にわたる労働や人員配置の不足で子どもが病気になっても休むことのできない状況など，仕事と育児が両立できない労働環境が存在することが問題です。盛岡市は，子育てに対して配慮することは企業の社会的役割の一つであるという考え方に立ち，企業に対する「ワーク・ライフ・バランス」の啓発・啓蒙に力を注ぐべきだと考えます。

1. 結び

平成 27 年 4 月 1 日現在の 15 歳未満の子どもの推計人口は，前年より 16 万人少ない 1,617 万人で，昭和 57 年から 34 年連続の減少となりました。総人口に占める子どもの割合も 12.7% となり，41 年連続の低下です。人口減少による自治体消滅が不安視される中，子どもたちも，子を持つ世帯も確実に社会的少数者となっていることから，行政や政治の場に彼らの声が届きづらくなっている可能性があります。子どもたちの保護者や子どもたち自身の声を受け止めるためには，今以上に，彼らの要望に注意を払い，敏感にならなければなりません。

現在の子どもたちの姿は，10 年後，20 年後の日本の姿に他なりません。未来を担う子どもたちが健やかに成長していくために，子育て環境の充実と，子どもたちを見守り，育む地域社会の構築のために，盛岡市が最大限の努力を行うよう要望して，報告書の結びといたします。