

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	子供及び若者に関する施策の現状
著者 / 所属	上田 倫徳 / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	440号
刊行日	2021-11-1
頁	14-28
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211101.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211101.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

# 子供及び若者に関する施策の現状

上田 倫徳

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 子ども・若者育成支援推進法及び子供・若者育成支援推進大綱
3. 子どもの貧困対策の推進に関する法律及び子供の貧困対策に関する大綱
4. 少子化社会対策基本法及び少子化社会対策大綱
5. おわりに

## 1. はじめに<sup>1</sup>

子供に関する施策を一元的かつ総合的に対応するための新たな行政組織の創設について、政府・与野党で検討が進められている<sup>2</sup>。

子供及び若者に関する施策については、所掌に応じて内閣府、厚生労働省、文部科学省等、各府省で実施されているものの、子供・若者育成支援、子供の貧困、少子化問題のように複数の府省の所管に関わる課題が数多くある。こうした課題に関する施策を政府全体として共通の方向性の下で統一的・体系的に実施するため、法律で施策の基本理念などが定められ、その実現に必要な取組を総合的に推進するための大綱を作成し、それらに基づいた個別の施策が各府省において実施されている。

本稿が取り上げる内閣府には子ども・若者育成支援推進本部や少子化社会対策会議等が特別の機関として設置され、子供及び若者に関する行政事務について、分担管理する各省庁より一段高い立場から企画立案・総合調整等が担われており、各施策の連携が図られている<sup>3</sup>。

新たな行政組織の創設に関しては、内閣府に設置されている各会議等が現状担っている

<sup>1</sup> 本稿における「子供」の表記については、漢字表記を原則として用いるが、法律や施策などの名称として「子ども」の表記が使用されているものに係る場合はこの限りではない。

<sup>2</sup> 詳細は本号掲載の石川怜「子供に関する施策を総合的に推進するための新たな国の行政機関の創設に関する議論の整理—いわゆる「こども庁」(仮称)構想を題材として—」を参照。

<sup>3</sup> 内閣府の創設の経緯等は瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化—内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査』No. 364 (平27. 5. 12) 参照。

企画立案・総合調整等についてどういった課題が散見されるのか、新組織の創設によらなければ対応できない課題なのかをしっかりと検討する必要がある。

本稿では、子供及び若者に関する様々な施策のうち、特に今日様々に議論されている児童虐待、自殺、いじめ、子供の貧困、子育て支援等を扱う三つのもの、すなわち子供・若者育成支援推進大綱、子供の貧困対策に関する大綱、少子化社会対策大綱に基づく施策を取り上げ、その現状を簡潔に示し、行政組織の創設も含む、子供の施策の展開の議論に資することを旨したいと考える。

## 2. 子ども・若者育成支援推進法及び子供・若者育成支援推進大綱

### (1) 子ども・若者育成支援推進法

我が国においては、若年無業者やひきこもりなど若者の自立をめぐる問題の深刻化や、児童虐待、悪質ないじめが表面化するケースが増えていたことから、政府として、二次にわたる青少年育成施策大綱の策定（平成 15 年及び 20 年）等を通じて、施策の総合的推進を図ってきた<sup>4</sup>。その後、平成 21 年 3 月、政府は、次代の社会を担う青少年の健やかな成長が我が国社会の発展の基礎を成すものであることに鑑み、関連分野における知見を総合して諸課題に対応していくことが必要であるとして、「青少年総合対策推進法案」を提出した。本法律案の審議過程で与野党間の修正協議が実施され、衆議院修正<sup>5</sup>を経て、同年 7 月、「子ども・若者育成支援推進法」（平成 21 年法律第 71 号）が成立し、翌年 4 月 1 日に施行された。

同法第 8 条は、子ども・若者育成支援施策の推進を図るための大綱を作成しなければならないとし、その案は、同法第 26 条の規定により内閣府に特別の機関として設置される「子ども・若者育成支援推進本部」（本部長：内閣総理大臣、以下「推進本部」という。）が作成することとしている。

### (2) 子供・若者育成支援推進大綱

推進本部において、同法第 8 条に基づく大綱として平成 22 年 7 月に「子ども・若者ビジョン」が、平成 28 年 2 月には「子供・若者育成支援推進大綱」が決定されている<sup>6</sup>。

現行の第 3 次大綱は、令和元年 4 月に推進本部の下に設置された「子供・若者育成支援推進のための有識者会議」が令和 2 年 12 月に取りまとめた報告書を踏まえつつ、長期化するコロナ禍の影響を含め、政府内で総合的な見地から検討・調整等が行われ、令和 3 年 4 月、推進本部において決定された（図表 1）。以下で、同大綱に基づく各府省の主な施策を

<sup>4</sup> 内閣府「ユースアドバイザー養成プログラム第 1 章子ども・若者育成支援推進法について」を参照。

<sup>5</sup> 衆議院修正により、「青少年」に代えて「子ども・若者」という言葉が使用され、法律の題名も変更された。なお、「子ども・若者」の年齢範囲については、従前の青少年育成施策大綱における「青少年」と同様に、乳幼児期から 30 代までが広く対象とされているが、育成と支援をともに推進するという目的を明確に示すために使用された。

<sup>6</sup> 詳細は内閣府ウェブサイト「子供・若者育成支援施策の総合的推進」〈<https://www8.cao.go.jp/youth/wakugumi.html>〉の各大綱等を参照。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 3 年 10 月 13 日である。

概説する。

## ア 子供・若者に関する相談体制の充実等

子供及び若者が、自身の不安・悩みや身の回りのトラブル等を独力で全て克服していくことは非常に困難であり、発達段階に応じ、主体的に他者に相談し支援を求めることができるよう、必要な体制を整備することが重要とされる。

内閣府では、同法第13条の規定に基づき、子供・若者育成支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供及び助言を行う拠点として地方公共団体に設置される「子ども・若者総合相談センター」の整備及び機能の向上に資するよう、アドバイザーの派遣、優良事例の紹介、関係者への研修等の支援を行っている。

また文部科学省では、いじめの重大事態の発生件数の増加を踏まえ、「いじめ防止対策推進法」(平成25年法律第71号)等を通じ、学校において、未然防止、早期発見・早期対応につながる効果的な取組や、教育センター、警察、医療機関等の関係機関等と連携した取組等を促進している。

図表1 子供・若者育成支援推進大綱の概要

子供・若者育成支援推進大綱 ～全ての子供・若者が自らの居場所を得て、成長・活躍できる社会を目指して～ (令和3年4月6日子ども・若者育成支援推進本部決定)	
子ども・若者育成支援推進法(H22年施行)に基づき、総理を本部長とし全閣僚で構成する本部で策定。H22,27年度に続く第3次の大綱。要旨は以下のとおり	
<b>1. 子供・若者を取り巻く状況</b>	
<b>[1] 社会全体の状況</b> (子供・若者の健全育成に関連する主な社会課題)	
生命・安全の危機	孤独・孤立の顕在化
低いWell-being	格差拡大への懸念
持続可能で多様性・包摂性ある社会づくり	リアルな体験の充実とデジタル・トランスフォーメーション(DX)の両面展開
成年年齢の引下げ	人権・権利の保障
	ポストコロナ時代における国家・社会の形成者の育成
<b>[2] 子供・若者が過ごす「場」</b> 一家庭、学校、地域、ネット空間、働く場一ごとの状況 虐待、貧困、ヤングケアラー、自殺、いじめ、不登校、近所付き合い、SNS被害、ニート、ひきこもりなど、場ごとの現状と課題を整理。	
<b>2. 子供・若者育成支援の基本的な方針・施策</b>	
<b>① 全ての子供・若者の健やかな育成</b> 幼年・若年期を健やかに過ごすことができ、かつ人生100年時代を幸せ(Well-being)に生き抜く基盤を形成できるよう、育成	自然・文化体験の充実と1人1台ICT環境の有効活用、少人数学級の実施、健康・安全教育、消費者教育の推進、社会形成に参画する態度、若者の雇用安定化 等
<b>② 困難を有する子供・若者やその家族の支援</b> 困難な状態を速やかに克服・軽減しつつ成長していけるよう、家族を含め、誰ひとり取り残さず、非常時にも途切れることなく支援	担当大臣のリーダーシップの下での孤独・孤立対策、自殺、虐待、貧困等への対策、複合的課題への包括的支援、SNS相談やアウトリーチの充実、SOSを出し、受け止める力の育成 等
<b>③ 創造的な未来を切り拓く子供・若者の応援</b> 長所を伸ばし、特技を磨き、才能を開花させ、世界や日本、地域社会の未来を切り拓けるよう、応援	STEAM (Science, Technology, Engineering, Art, Mathematics) 教育、起業家教育、“出る杭”の応援、地方移住、地域貢献活動の促進 等
<b>④ 子供・若者の成長のための社会環境の整備</b> 家庭、学校、地域等が、Well-beingの観点からより良い環境となるよう、支援の機運を高め、ネットワークを整え、活動を促進	多様な居場所づくり、子育て支援、家庭教育支援、地域と学校の協働、ネット利用の適正化、働き方改革、テレワーク、子供・若者への投資の推進 等
<b>⑤ 子供・若者の成長を支える担い手の養成・支援</b> 専門人材から身近な大人、子供・若者自身や家族に至るまで、多様な担い手を養成・確保し、支援	企業等の参画促進、教師の資質能力の向上、専門や地域を超えた共助の推進、先端技術・データ活用 (Child-Youth Tech) 等
<b>3. 施策の推進体制</b>	
▶ 子供・若者の多様化や課題の複雑化、孤独・孤立やWell-beingの観点等を踏まえ、多様なデータからなる参考指標(子供・若者インデックス)を新たに設定。それらを可視化した子供・若者インデックスボードを作成し、総合的・多面的な評価を充実、社会全体での支援推進に活用。	
▶ 総理のリーダーシップの下、縦割りを超え、関係行政機関・組織相互間の緊密な連携・協力、施策相互間の十分な調整を図る。	
▶ 大綱の期間はおおむね5年(令和3~7年度)としつつ、社会情勢、政策動向等に応じ適時改定。	
(出所) 内閣府資料	

## イ 困難を有する子供・若者やその家族に対するその他の支援等

### (ア) ひきこもり対策

内閣府「若者の生活に関する調査」(平成27年)によると、若者(15~39歳)のうち、ひきこもり状態(普段は家にいるが、趣味に関する用事や近所のコンビニ等には出かけ

る者を含む)にある者は1.57%、そのうち、ひきこもり状態になってからの期間が7年以上の者は15~39歳で34.7%に上った(平成21年の調査では16.9%)。内閣府「子供・若者白書」(令和元年版)では「平成21(2009)年度と平成27(2015)年度に、満15歳から満39歳までの者を対象にひきこもりの実態調査を実施してきているが、両調査の結果を比較したところ、ひきこもりの状態となってから7年以上経つ者の割合が増加しており、ひきこもりの長期化傾向がうかがわれた。」とされている。

厚生労働省では、ひきこもり等児童福祉対策事業として、学生等のボランティア(メンタルフレンド)によるひきこもりの児童の家庭等の訪問や、ひきこもりの子供を持つ保護者を対象とした講習会等を実施している。

また、都道府県及び指定都市に設置されているひきこもりの専門的な相談窓口である「ひきこもり地域支援センター」<sup>7</sup>が民間支援団体、医療機関等と連携して相談及び支援を実施する体制を整備している。

新型コロナウイルス感染拡大に伴い、保健師等による訪問相談が困難となり、実態が一層把握できなくなっている恐れがあり、ひきこもり期間の長期化、高齢化、経済的な困窮化が更に進んでいる懸念がある。これに関連して、長年ひきこもってきた子供が50歳代になり、80歳代の親が面倒を見ることができなくなる、いわゆる「8050問題」が喫緊の課題となりつつあるとされる。

#### (イ) 就労支援

厚生労働省では、就労等支援の充実のため、新卒応援ハローワーク等において、就職支援ナビゲーターによる担当者制の個別支援、各種セミナーを開催するとともに、大学・専修学校等との連携による学校への出張相談等、就職に向けたきめ細かな支援を行っている。あわせて、経済団体等に対し「青少年の雇用の促進等に関する法律」(昭和45年法律第98号。いわゆる「若者雇用促進法」)に基づく指針を踏まえ、少なくとも3年内既卒者が新卒者の採用枠に応募できるよう改めて周知徹底するなどの取組を進めている。

また、各人の置かれた状況に応じた専門的な相談、地域の若者支援機関のネットワークを活用した誘導等、多様な就労支援メニューを提供している同省の「地域若者サポートステーション事業」は、同省から全国のNPO法人、株式会社等に委託して運営されることを通じて、幅広く全都道府県に設置されている。具体的には、働くことに悩みを抱えている15~49歳までの者に対し、コミュニケーション訓練などによるステップアップ、協力企業への就労体験等を通じて就労に向けた支援を行っている。

#### (ウ) 児童虐待への対応

児童虐待については、厚生労働省において、地域社会から孤立している家庭へのアウトリーチを積極的に行うことや、支援を要する妊婦<sup>8</sup>を把握し、妊娠期から子育て期まで

<sup>7</sup> 平成21年度から段階的に設置され、令和3年4月時点で全ての都道府県・指定都市に設置されている。

<sup>8</sup> DV被害等による予期せぬ妊娠の相談件数の増加、妊娠中に早産等何らかの問題が発生したことによる胎児の受容への影響、妊娠中又は出産後の子供の長期入院により子供への愛着形成が十分に行われず、母親が妊娠、出産を通してマタニティブルーや産後うつ病等精神的に不安定な状況に陥る事例等が確認されており、妊娠期からの支援が求められている。

の切れ目ない支援を提供する仕組みを構築すること等により、妊娠や子育ての不安、孤立等に対応し、児童虐待のリスクを早期に発見・逡減するよう努めている。また、令和元年6月には、児童相談所における弁護士等の配置促進、DV対策との連携強化等を内容とする「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」（令和元年法律第46号）が成立するなど、更なる対策強化に取り組んでいる。

### （エ）孤独・孤立への対応

様々な社会問題に共通する背景として指摘されている孤独・孤立問題について、令和3年2月、菅内閣総理大臣（当時）が孤独・孤立対策担当大臣を新設し、担当大臣の下、内閣官房に孤独・孤立対策担当室を設置して対応している。同室では、現場で活動するNPO法人等と密接に連携・協働しつつ、実態把握を含め、総合的な対策を企画・立案し、推進するとしており、令和3年3月、関係府省の連携により、自殺対策防止、生活困窮者支援、子供の居場所作り等、孤独・孤立対策に取り組むNPO法人等に対する約60億円の緊急支援策を取りまとめている。

### ウ 課題（自殺をめぐる動向を中心に）

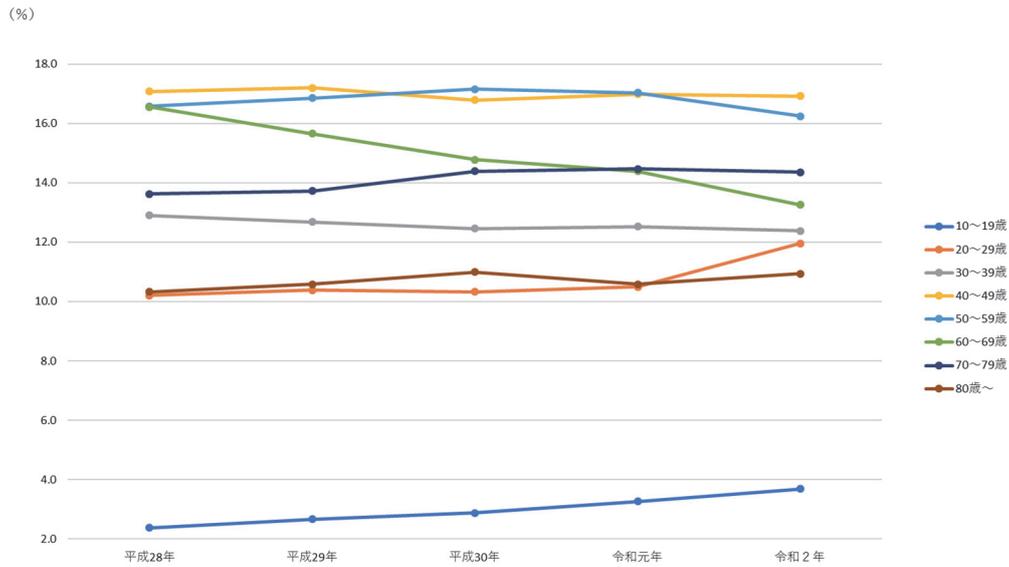
各府省の実施している施策の多くが、医療機関やNPO法人等とも連携しており、複雑な事情を抱えている子供及び若者に配慮した対応を行っている。しかし、近年減少傾向にあった自殺について、全自殺者数のうち10代及び20代の自殺者数が占める割合が増加傾向にある（図表2）。

厚生労働省・警察庁「令和2年中における自殺の状況」（令和3年）によると、令和2年の自殺者数は10代で777人（対前年比118人増）、20代で2,521人（対前年比404人増）となり、特に20代は対前年比で全年代のうち最も自殺者数が増加するという結果となっている。また、同資料によれば、自殺の多くは単一ではなく多様かつ複合的な原因及び背景を有しており、連鎖的な問題の複雑化・深刻化の結果として生ずることが多いとされている（図表3）。

2.（2）ア、イで述べたように、自己に係る様々な問題の解決力に乏しい10代及び20代の者に対しては、経済面・精神面・健康面など多様な側面からの総合的な助力が求められており、各府省の個別の施策がより強く連携され効果的に実施される必要がある。平成19年度から27年度まで自殺対策は内閣府が所管しており、平成28年度以降は厚生労働省の所管となったが、近年、内閣府が所管していた期間に比べ、全体の自殺者数の減少ペースが落ちている<sup>9</sup>。その原因については様々な要因が考えられるが、各施策の連携について内閣府の総合調整機能が果たしていた役割を検証することも必要であろう。その上で、2.（2）アで述べたように若者が抵抗なく利用できる相談体制を一層整備する必要がある。

<sup>9</sup> 厚生労働省・警察庁「令和2年中における自殺の状況」によると、内閣府が自殺対策を所管し始めた平成19年の自殺者数は33,093人であり、平成27年には24,025人となった。一方、厚生労働省が自殺対策を所管し始めた平成28年の自殺者数は21,897人、令和2年は21,081人である。なお、新型コロナウイルス感染症の影響を受けていない令和元年の自殺者数は20,169人である。

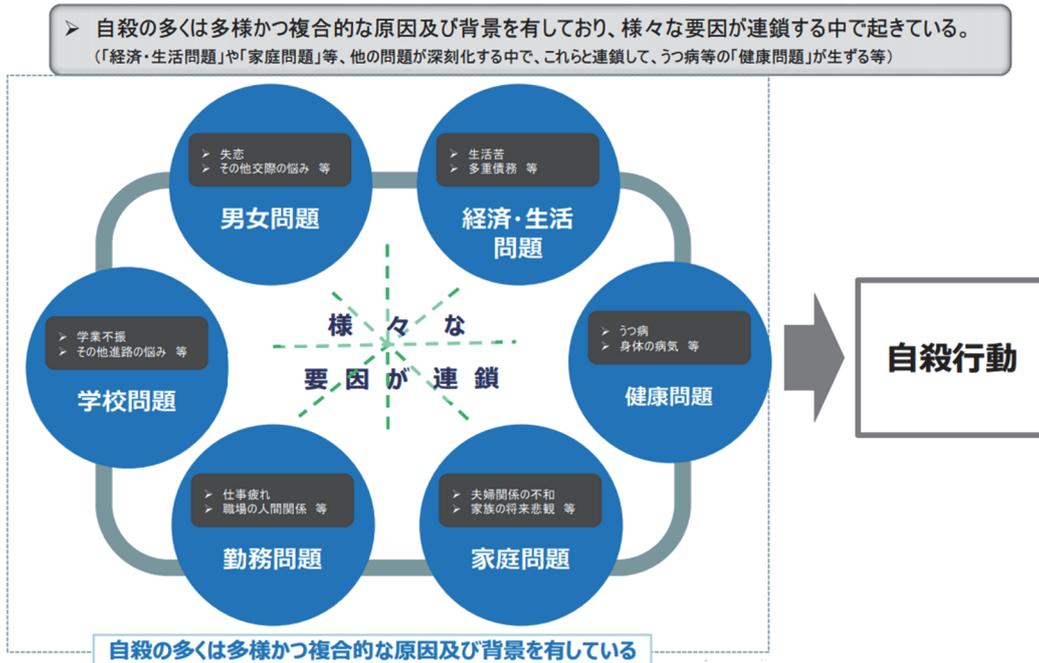
図表2 全自殺者数の年代別割合の推移



(出所) 厚生労働省・警察庁「令和2年中における自殺の状況」

図表3 自殺の原因・背景のイメージ

### 自殺の原因・背景について



(出所) 厚生労働省・警察庁「令和2年中における自殺の状況」

内閣府が13～29歳までの男女を対象に実施した「令和元年度子供・若者の意識に関する調査」(令和2年)では、公的な支援機関や専門家から受けた支援の形について、最も多かったのが「メールで相談する」(30.8%)、次いで「SNSで相談する」(26.4%)

だった。厚生労働省は令和2年度から自殺防止対策を行うNPO法人等への助成等を通して、自殺を考えている者に対する電話、SNS等を活用した相談支援体制の拡充に努めている。また、例えば神奈川県は「かながわ子ども・若者総合相談LINE」にて、県内に在住、在学、在勤の子供・若者（おおむね39歳まで）、その保護者等を対象に、コミュニケーションアプリ「LINE（ライン）」を活用した相談窓口を開設し、相談内容に応じて適切な支援機関と一緒に探す取組を行っている。こうした好事例を参考に、全国どこでも相談可能な窓口を設けること及びSNS等を通じた相談体制の構築が求められる。

一方、内閣府「子ども・若者育成支援推進法に基づく子ども・若者総合相談センター設置状況」（令和3年）によると、同センターは令和3年1月時点で22都県にしか設置されておらず、更なる展開が求められている状況である。

### 3. 子どもの貧困対策の推進に関する法律及び子供の貧困対策に関する大綱

#### （1）子どもの貧困対策の推進に関する法律

厚生労働省「国民生活基礎調査」は「子どもの貧困率」（17歳以下の子ども全体に占める、貧困線（等価可処分所得の中央値の半分の額）に満たない17歳以下の子どもの割合）を公表しており、昭和60年には10.9%であったものが、平成21年には15.7%にまで上昇した<sup>10</sup>。

こうした状況を受け、貧困の状況にある子供が健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的として、平成25年6月、議員立法で「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成25年法律第64号）が成立し、平成26年1月に施行された。

同法第8条は、政府は、子どもの貧困対策に関する大綱を定めなければならないとし、その案は、同法第15条の規定により内閣府に特別の機関として設置される「子どもの貧困対策会議」（会長：内閣総理大臣）が作成することとしている。

同法の施行後5年を経過した場合の検討規定を踏まえ、令和元年6月、子どもの貧困対策の一層の推進を図るため、目的及び基本理念を見直すほか、大綱の記載事項を拡充すること等を内容とする「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年法律第41号）が議員立法で成立し、同年9月に施行された。

#### （2）子どもの貧困対策に関する大綱

平成26年8月に初めて閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」については、5年ごとを目途に見直しを検討することとされており、令和元年の法改正の内容及び同年8月に公表された「子供の貧困対策に関する有識者会議」の提言を踏まえ、同年11月、新た

---

<sup>10</sup> 平成24年に16.3%と過去最高を記録したが、その後は減少傾向にあり、平成27年は13.9%、平成30年は旧基準で13.5%である（新基準では14.0%）。しかし、平成29年のOECD加盟国の平均12.8%よりも高い水準にある。

な「子供の貧困対策に関する大綱」(以下「新大綱」という。)が閣議決定された<sup>11</sup>(図表4)。新大綱では、生活保護世帯の子供の高等学校等進学率や、ひとり親家庭の親の就業率といった39の指標が定量的に定められており、各府省においてそれらの指標の改善に向けた重点施策が実施されている。以下で、各府省の主な施策を概説する。

図表4 新大綱のポイント

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前大綱(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たこと、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こととされた。	
目的	現在から将来にわたり、全ての子ども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た早期の課題把握 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)	
<b>1. 教育の支援</b> ○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 <small>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</small> ○真に支援が必要な低所得者世帯の子供たちに対する <b>大学等の授業料減免や給付型奨学金</b> を実施	
<b>2. 生活の安定に資するための支援</b> ○妊娠・出産期からの切れ目のない支援、困難を抱えた女性への支援 <small>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</small> ○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	
<b>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</b> ○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	
<b>4. 経済的支援</b> ○児童扶養手当制度の着実な実施 支払回数を年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	
<b>施策の推進体制等</b> ○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	

(出所) 内閣府資料

## ア 教育の支援

文部科学省では、経済的理由により小学校・中学校への就学が困難と認められる子供の保護者に対して、各市町村を通じて学用品の給与などの就学援助を行っているほか、高等学校等に通う所得等要件を満たす世帯の生徒に対し、授業料に充てるため高等学校等就学支援金を支給している。

また厚生労働省は、新大綱にも記載されているとおり、「生活困窮者自立支援法」(平成25年法律第105号)に基づき、生活保護受給世帯の子供を含む生活困窮家庭の子供に対する市町村の学習支援事業に対する支援を制度化し、市町村への補助を通じて貧困の連鎖の防止のための取組を強化してきた。その中で、学習面の支援はもちろん、子供の居場所づくり・日常生活の支援や家庭訪問、進路相談、親への養育支援等、地域の実

<sup>11</sup> 詳細は内閣府ウェブサイト「子供の貧困対策」<<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/index.html>>の各大綱を参照。

情に応じた支援事業が実施されている<sup>12</sup>。

## イ 生活の支援

厚生労働省では、ひとり親家庭への総合的な支援のための相談窓口の強化事業<sup>13</sup>等の展開に取り組んでいる。また、生活困窮家庭の親に対し、上述した生活困窮者自立支援法に基づき、就労の前段階の支援や家計改善等の支援を実施しており、令和2年度からは若年妊婦へのアウトリーチやSNSを活用した相談支援の実施等、社会的孤立に陥ることのないような支援を実施している。

また法務省では、養育費の取り決め方やその実現方法等について説明したパンフレットを作成し、市区町村の窓口で離婚届用紙を取りに来た人に対して交付するなどの取組を行っている。

## ウ 保護者に対する就労の支援

厚生労働省では、母子・父子自立支援プログラム策定事業を実施し、ハローワーク等との連携の下、きめ細かな生活支援や就業支援等を実施している。具体的には、福祉事務所等に母子・父子自立支援プログラム策定員を配置し、児童扶養手当受給者に対し、個別に面接を実施し、本人の生活状況、就業への意欲、資格取得への取組等について状況把握を行い、個々のケースに応じた支援メニューを組み合わせた自立支援プログラムを策定するとともに、策定後の状況も継続的にフォローして自立促進を図っている。

また、ひとり親家庭の親及びその子供の学び直しを支援することにより、より良い条件での就職や転職に向けた可能性を広げ、安定した雇用につなげていくため、高等学校卒業程度認定試験合格のための講座を受講する場合に、その費用の一部を支給する高等学校卒業程度認定試験合格支援事業にも取り組んでいる。

## エ 経済的支援

厚生労働省では、ひとり親家庭等の生活の安定と自立の促進に寄与するため、児童扶養手当を支給するほか、母子・父子家庭や寡婦に、経済的自立や子供の福祉向上を図るため、「修学資金」を始め各種資金を貸し付ける母子父子寡婦福祉資金貸付金の貸付けを行っている。

## オ 住宅の支援

国土交通省では、ひとり親世帯・多子世帯等の子供を育成する家庭など、住宅の確保に特に配慮を要する者の居住の安定確保を図るため、低廉な家賃での公的賃貸住宅の供給の促進、公的賃貸住宅の建替えや改修と併せて子育て支援施設等を導入する取組への支援を実施している。

---

<sup>12</sup> 同法は「生活困窮者等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」（平成30年法律第44号）により改正され、平成31年4月1日から、生活習慣・育成環境の改善に関する助言や、教育及び就労（進路選択等）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を加えた「子どもの学習・生活支援事業」が実施されている。

<sup>13</sup> 行政のひとり親家庭の相談窓口において、母子・父子自立支援員に加えて、就業支援専門員を配置することにより、子育て・生活に関する内容から就業に関する内容まで、ワンストップで個々のひとり親が抱える課題に対応した寄り添い型支援を行うことができる体制の整備等を行う事業。

## カ 官公民の連携した取組

内閣府、文部科学省、厚生労働省及び独立行政法人福祉医療機構は、子供の貧困対策が国を挙げて推進されるよう、官公民の連携・協働プロジェクトとして「子供の未来応援国民運動」<sup>14</sup>を推進している。主な事業としては、各種支援情報の発信や支援活動を行う団体とその活動をサポートする企業等とのマッチングの推進、草の根で支援を行うNPO法人等に対する民間資金を活用した「子供の未来応援基金」<sup>15</sup>による支援等がある。

## キ 課題

平成27年以降、子どもの貧困率は低下しているが、新型コロナウイルス感染拡大に伴う経済活動の停滞に伴い、非正規雇用労働等の仕事で家計を支える世帯では、離職を余儀なくされたり、労働時間が短縮され収入が減少したりする例も多く<sup>16</sup>、今後、子どもの貧困率は再び上昇して各種の支援策が更に必要とされていくことが推測される。

しかし、そもそも支援制度の存在を知らなかったり、制度を利用できることを把握していなかったりする人も多い。三重県の「第二期三重県子どもの貧困対策計画」（令和2年）によると、三重県が児童扶養手当の受給者とその子供等を対象として令和元年に実施した調査では、母子父子寡婦福祉資金貸付金について、「利用したことがある者」は3.5%、「知っているが利用したことがない者」が40.0%、「制度を知らない者」は54.2%であった。

大綱を制定して各種の支援策を実施するに当たり、まず制度の趣旨、対象者、必要な手続等について十分な普及啓発を行った上で、簡素な手続で利用しやすい制度とする必要があることは言うまでもない。令和2年11月の行政事業レビューでは「子供の貧困・シングルペアレンツ問題」がテーマとなっており、その中で、支援対象であることに無自覚な人や潜在的に支援が必要な人のため、1か所で手続が終了するワンストップ化を進めることや、給付金を手続不要で振り込む等のプッシュ型の支援の実現が必要と指摘されている<sup>17</sup>。

また令和3年9月に発足したデジタル庁には、施策を所管する各府省と緊密に連携し、給付金の支給を始め各種の行政手続等のデジタル化を通じた迅速な対応を実現し、新大綱が掲げる目標の達成に大きく貢献することも期待されていると言えよう。

## 4. 少子化社会対策基本法及び少子化社会対策大綱

### (1) 少子化社会対策基本法

平成2年のいわゆる「1.57 ショック」<sup>18</sup>は、我が国が少子化対策を行う必要性を大きく

<sup>14</sup> 内閣府ウェブサイト「子供の未来応援国民運動」<<https://kodomohinkon.go.jp/hinkon/movement/>>を参照。

<sup>15</sup> 企業や個人に協力を呼び掛けてきた結果、令和2年度末時点で約15億200万円の寄付が寄せられ、4回にわたって、子供たちに寄り添った活動を行う延べ333のNPO法人等に支援を行っている。

<sup>16</sup> 山田久「コロナ危機で露呈したわが国雇用安全網の欠陥～アクティベーション型セーフティーネットの強化を～」(令2.3.22)<<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/12499.pdf>>を参照。

<sup>17</sup> 詳細は内閣官房行政改革推進本部事務局ウェブサイト「秋のレビュー2日目（令和2年11月13日開催）取りまとめ」<[https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R02/img/torimatome\\_1.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R02/img/torimatome_1.pdf)>を参照。

<sup>18</sup> 厚生労働省「人口動態調査」（平成2年）により、平成元年の合計特殊出生率が1.57と、昭和41年の「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したときの

認知させたとされる。このような中、政府により、平成6年12月にエンゼルプラン<sup>19</sup>、平成11年12月に新エンゼルプラン<sup>20</sup>等が策定された。

与野党からは、総合的な施策の推進の観点から、政府決定ではなく法的枠組みとして少子化社会対策に関する基本法を制定する必要性が主張されていた。平成11年1月に超党派の議員による「少子化社会対策議員連盟」が設立され、平成15年7月、議員立法として「少子化社会対策基本法」(平成15年法律第133号)が成立し、同年9月から施行された。

同法第7条では、政府は、少子化に対処するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱を定めなければならないと規定され、その案は同法第18条の規定に基づき内閣府に特別の機関として設置される「少子化社会対策会議」(会長：内閣総理大臣)が作成することとしている。

## (2) 少子化社会対策大綱

少子化社会対策基本法に基づく「少子化社会対策大綱」は、平成16年6月に第1次、22年1月に第2次、27年3月に第3次の大綱がそれぞれ閣議決定された。現行の第4次大綱は、有識者による「第4次少子化社会対策大綱策定のための検討会」が令和元年12月に取りまとめた提言を踏まえ、令和2年5月に閣議決定された<sup>21</sup>(図表5)。同大綱では、若い世代における、結婚、子供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である「希望出生率1.8」の実現を掲げている。以下で、第4次大綱に基づく各府省の主な施策を概説する<sup>22</sup>。

### ア 結婚支援

国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査」(平成27年、以下「基本調査」という。)によると、独身でいる理由として25～34歳の年齢層では「適当な相手にめぐり合わない」が最も高くなっている。また、1年以内に結婚するとしたら何か障害となることがあるかという問いには、「結婚資金」を挙げた人が最も多い。

こうした状況もあり、内閣府は、地域少子化対策重点推進交付金<sup>23</sup>を活用し、結婚に対する取組等を支援する「地域少子化対策重点推進事業」<sup>24</sup>を実施する地方公共団体及び結婚に伴う新生活のスタートアップに係るコスト(新居の家賃、引越費用等)を支援する「結婚新生活支援事業」<sup>25</sup>を実施する地方公共団体を支援している。

---

衝撃を指す。

<sup>19</sup> 「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(文部、厚生、労働、建設4大臣合意)」のこと。

<sup>20</sup> 「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治6大臣合意)」のこと。

<sup>21</sup> 詳細は内閣府ウェブサイト「関係法令・大綱」<<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/index.html>>を参照。

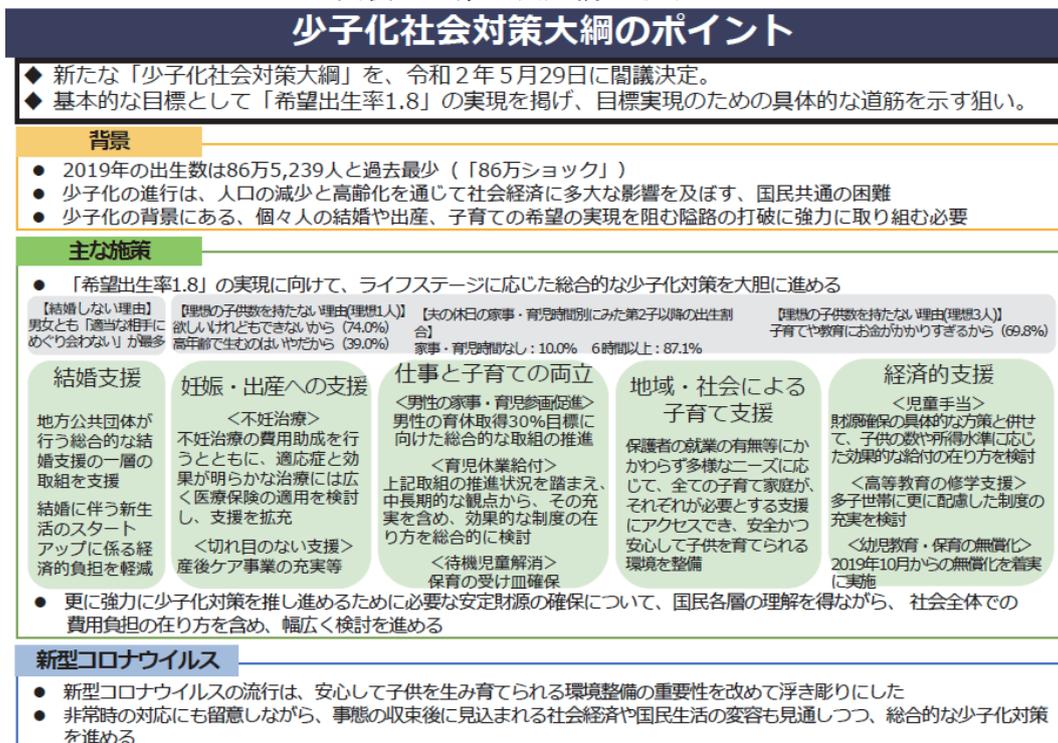
<sup>22</sup> 内閣府『令和3年版少子化社会対策白書』、内閣府「少子化社会対策大綱の推進について<令和3年度における主な取組>」等を参照。

<sup>23</sup> 結婚・妊娠・出産・育児の「切れ目ない支援」のための、地域の実情に応じたニーズに対応する地域独自の先駆的な取組を行う地方公共団体を支援し、地域における少子化対策の推進に資することを目的とする。

<sup>24</sup> 結婚支援センターの開設・運営、配偶者の出産直後の男性の休暇取得、男性の家事・育児参画の促進セミナーの開催、AIを始めとするマッチングシステムの高度化、相談員による支援を組み合わせた結婚支援等が行われている。

<sup>25</sup> 夫婦ともに婚姻日における年齢が39歳以下かつ世帯所得400万円未満(世帯年収約540万円未満に相当)の

図表5 第4次大綱のポイント



(出所) 内閣府資料

## イ 妊娠・出産への支援

基本調査によると、「理想の子ども数を持たない理由」として、「高年齢で生むのはいやだから」、「欲しいけれどもできないから」といった年齢・身体的理由が特に高くなっている。

こうした状況もあり、厚生労働省は、不妊治療のために利用できる特別休暇制度を新たに導入する中小企業や、時差出勤・フレックスタイム制等の不妊治療を受けやすい職場環境の整備に取り組む中小企業に対する助成等<sup>26</sup>を実施している。

また、「母子保健法」(昭和40年法律第141号)に基づき市町村が設置する「子育て世代包括支援センター」では、保健師等の専門スタッフが妊娠・出産・育児に関する様々な相談に対応し、必要に応じて支援プランの策定や地域の保健医療福祉の関係機関との連絡調整を行うなど、妊娠期から子育て期にわたる切れ目ない支援を一体的に提供しているが、さらに令和3年度では、困難事例への対応等支援に要する人員を追加配置することとしている。

あわせて、「産後ケア事業」として、産後に家族等から十分な育児等の支援が得られず、

新規に婚姻した世帯を補助対象とし、1世帯当たり30万円を上限に、婚姻に伴う住宅取得費用又は住宅賃借費用、引越費用を補助対象としている。

<sup>26</sup> 「両立支援等助成金(不妊治療両立支援コース)」や「働き方改革推進支援助成金(労働時間短縮・年休促進支援コース)」が該当する。詳細は厚生労働省「不妊治療と仕事の両立を支援する助成金のご案内」<<https://www.mhlw.go.jp/content/11909000/000764627.pdf>>を参照。

心身の不調や育児不安等を抱える母親とその子を対象に、母親の心身のケアや育児サポートをし、産後も安心して子育てができる支援体制の確保を図っているところ、現在、その実施は全市区町村に努力義務として課されているが、令和6年度末までに全国に展開することを目指している。

#### ウ 仕事と子育ての両立支援

出産・育児等による労働者の離職を防ぎ、希望に応じて男女ともに仕事と育児等を両立できるようにするため、子の出生直後の時期における柔軟な育児休業の枠組みの創設、育児休業を取得しやすい雇用環境整備及び労働者に対する個別の周知・意向確認の措置の義務付け、育児休業給付に関する所要の規定の整備等の措置を講ずることが規定された「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律」（令和3年法律第58号）が令和3年6月に成立したこともあり、厚生労働省は、男性の育児休業の更なる取得促進に取り組んでいる。また、待機児童の解消を目指し、女性の就業率の上昇を踏まえた保育の受皿整備、幼稚園やベビーシッターを含めた地域の子育て資源の活用を進めるために令和2年12月に取りまとめられた「新子育て安心プラン」に基づき、3年度から6年度末までの4年間で約14万人分の保育の受皿整備に加え、地域の特性に応じた支援、魅力向上を通じた保育士の確保、地域のあらゆる子育て資源の活用を柱として、各種の取組を推進している。

#### エ 地域・社会による子育て支援

内閣府は、市町村が地域の実情に応じ、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って実施する「地域子ども・子育て支援事業」の一環として、令和3年度は、利用者支援事業<sup>27</sup>において地域の支援員が各事業所等を巡回し、連携・協働の体制づくり等を支援することや、ファミリー・サポート・センター事業<sup>28</sup>において安心して子供の預かり等を実施するため、厚生労働省が所管し、市町村が実施している地域子育て支援拠点<sup>29</sup>等との連携を強化することとしている。

#### オ 経済的支援

内閣府は、家庭等の生活の安定に寄与すること、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的として、国内に住所を有する中学校修了までの児童を対象に児童手当を支給している<sup>30</sup>。また、結婚・子育て資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置<sup>31</sup>

<sup>27</sup> 子供又はその保護者の身近な場所で、教育・保育施設や地域の子育て支援事業等の情報提供及び必要に応じた相談・助言等を行うとともに、関係機関との連絡調整等を実施する事業。

<sup>28</sup> 乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の保護者を会員として、児童の預かり等の援助を受けることを希望する者と、当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行う事業。

<sup>29</sup> 乳幼児及びその保護者が相互の交流を行う場であり、子育てについての相談、情報の提供等を行っている。なお、運営主体は市町村であるが、社会福祉法人、NPO法人等への委託等も可能である。

<sup>30</sup> 高所得の主たる生計維持者（子供2人と年収103万円以下の配偶者の場合、年収1,200万円以上の者）について令和4年10月支給分から児童手当の特例給付の対象外とすること等を内容とする「子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部を改正する法律」（令和3年法律第50号）が令和3年5月に成立したが、今後の出産・育児の動向にどの程度影響するのかが注視する必要がある。

<sup>31</sup> 将来の経済的不安が若年層に結婚・出産を躊躇させる大きな要因の一つとなっていることを踏まえ、両親や祖父母の資産を早期に移転することを通じて、子や孫の結婚・出産・子育てを支援するため創設された制度。受贈者の結婚に際して支出する費用（婚礼、家賃等）及び受贈者（当該受贈者の配偶者を含む。）の妊娠、出産又は育児に要する費用について一定額を非課税とする。

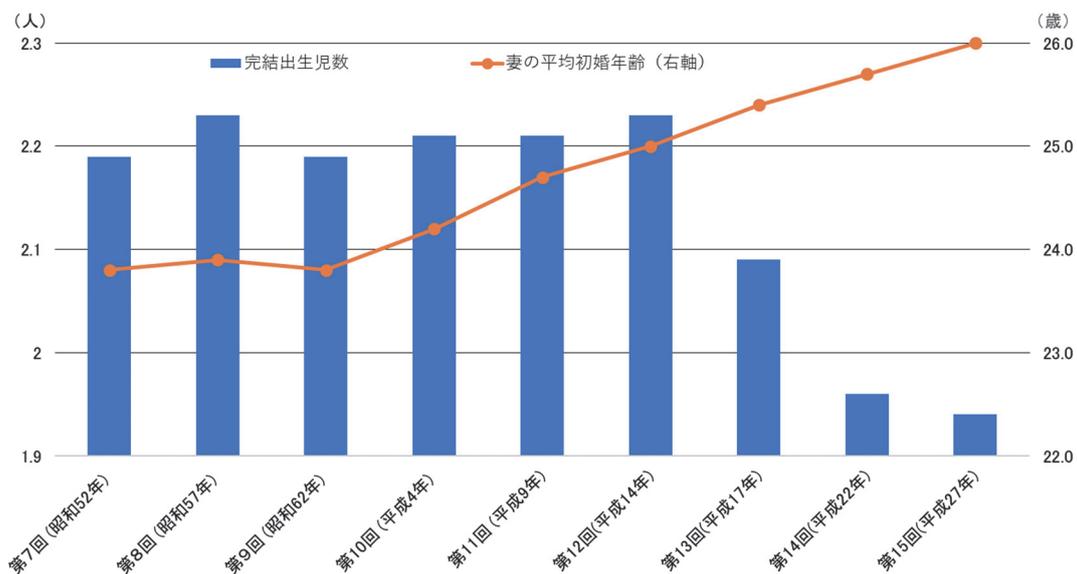
の延長や、国や地方公共団体の実施する子育てに係る助成等の非課税措置<sup>32</sup>の実施など、税制上の取組も推進されている。

さらに、令和元年10月から、3～5歳までの子供及び0～2歳までの住民税非課税世帯の子供についての幼稚園、保育園、認定こども園等の費用の無償化も行われている。

## カ 課題

図表6は、基本調査に基づき、妻の平均初婚年齢と完結出生児数（結婚持続期間（結婚からの経過期間）15～19年夫婦の平均出生子ども数であり、夫婦の最終的な平均出生子ども数とみなされる）の推移をグラフにしたものである。これによると、妻の平均初婚年齢の上昇と、完結出生児数の減少が進行していることが分かる。これまでも同大綱に基づき各府省において様々な取組が進められてきたにもかかわらず、少子化対策として具体的な効果はいまだに表れていない。

図表6 妻の平均初婚年齢と完結出生児数の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」

さらに、基本調査によると、夫婦の理想的な子どもの数（理想子ども数）の平均値が2.32人であるのに対し、夫婦が実際に持つつもりの子どもの数（予定子ども数）の平均値は2.01人とかい離が見られる。その理由としては、「子育てや教育にお金がかかりすぎる」が56.3%と最も多く、特に妻の年齢が35歳未満の若い層では8割前後の高い選択率となっている。また、30歳代では「自分の仕事に差し支える」、「これ以上、育児の心理的・肉体的負担に耐えられない」という回答が他の年齢層に比べて多くなっており、結婚支援のみならず、結婚後の支援をいかに実施するかが少子化対策の課題と言えよう。

こうした状況を打開するため、4.（2）アからオまでにおける支援策の連携を取り、

<sup>32</sup> 国・地方公共団体からの助成のうち、ベビーシッターの利用料に対する助成、認可外保育施設等の利用料に対する助成、病児保育などの子を預ける施設の利用料に対する助成等について非課税としている。

各府省の事業内容の整理及び一元化、効率化を図るとともに、手続の簡素化を進めることが求められる。

手続の入口である窓口について、令和3年4月に施行された「地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第52号）では、子育てに限らず介護や障害も含めたあらゆる相談をワンストップで受け付ける窓口の設置を推進することを規定している。これは、市町村の任意事業のため、国は交付金を新設して設置を後押しすることとしているが、例えば福島県では「ふくしま結婚・子育て応援センター」を整備・運営し、ネットワークを構築して社会福祉にとどまらず、結婚、妊娠・出産、子育てのライフステージに応じた各種支援事業を一元的に実施している。各府省の所管の垣根を越えて利用者の利便性を実現した好事例とされる。

## 5. おわりに

2. から4. まですり上げた子供及び若者に関する施策の基本理念を定めた内閣府所管の各法律では、各大綱で規定されることにより政府全体の施策の総合的な推進が図られるものとされている。一方、具体的な施策は各府省が個別に実施しており、施策の内容が類似したり重複したりしているとも評価できる。

また、地方公共団体の中には、窓口を集約して一元化を積極的に進める等の好事例が見られるところもあり、こうした地方公共団体の取組も国の支援により発展させる必要がある。府省間で縦割りとなっている施策を緊密に連携させながら円滑に実施するため、各会議等が設置されている内閣府において各施策の総合調整に取り組んでいるのは事実であるが、各大綱の掲げる目標等の実現には至っていないのも事実である。また、職員を内閣府に出向させている省庁における恒常的な人員不足や関係府省間での責任の所在が不明確になるといった事態の発生も懸念されており<sup>33</sup>、そうした課題の検討も求められよう。新たな国の行政組織の創設に関しては、そうした内閣府の取組状況及び現状を十分踏まえ、真に子供や若者の視点に立った支援や取組が求められている。

### 【参考文献】

瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化—内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案—」『立法と調査』No. 364（平27.5.12）

柏女霊峰『子ども家庭福祉論 第4版』（誠信書房、平成27年）

山田昌弘『日本の少子化対策はなぜ失敗したのか？結婚・出産が回避される本当の原因』（光文社、令和2年）

（かみだ ともりの）

---

<sup>33</sup> 前掲脚注3では各省との併任者の増加傾向を指摘している。