

## 第二節 少子化対策の強化と広がり

### 一 少子化の進行と少子化対策の強化

少子社会 平成七（一九九五）年から十七年までの一一年間は、既にそれまでに明確となった少子化が更に常態化 進行した。この傾向は、県においても同様であった。また、平成十七年の合計特殊出生率（全国）

は一・二六と過去最小値となる。その後、この比率は少しずつ持ち直していき、現在までこの最小値を下回することはないものの、出生数は、その母数である子どもを産む可能性のある女性総数が減少したため、持ち直すことなく減少し続け、平成二十八年には年間一〇〇万人を割り込むことになる。一九九〇年代半ばから二〇〇〇年代半ばは既に少子化が常態化していたと言える。

少子化対策 少子社会の深刻化を抑えるために、国はエンゼルプラン―今後一〇年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた計画―を平成六年十二月に策定した（第二編第五章第四節一の「エン

ゼルプランの策定」参照）。しかし、図68及び図69に示したように、少子化は更に進行していった。こうした状況を受け、国は、もともと一〇年間の計画であったこのエンゼルプランを再考する必要性に迫られた。

平成十一年度中に開催された少子化対策推進関係閣僚会議において「少子化対策推進基本方針」が提示され、これに基づいて、「新エンゼルプラン」（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）が、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の六大臣合意の下、十一年十二月に策定された。このプランの推進期間は、

## 第六章 被災者の生活復興と災害救急医療の構築

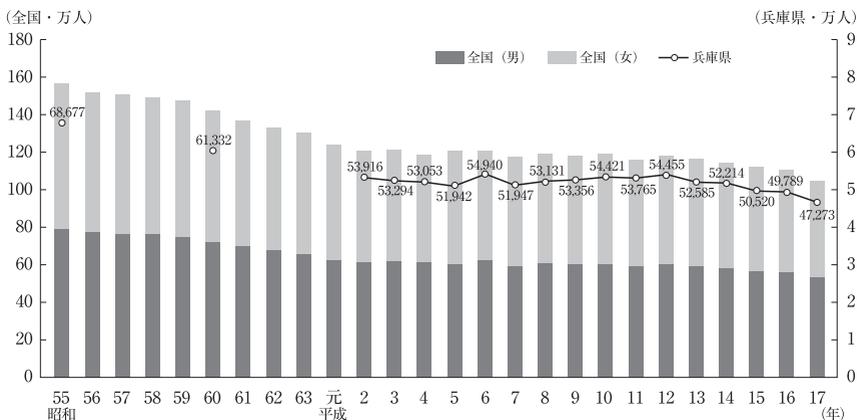


図 68 全国の出生者数及び性別出生者数と兵庫県の出生者数  
 (「人口動態調査」より作成)

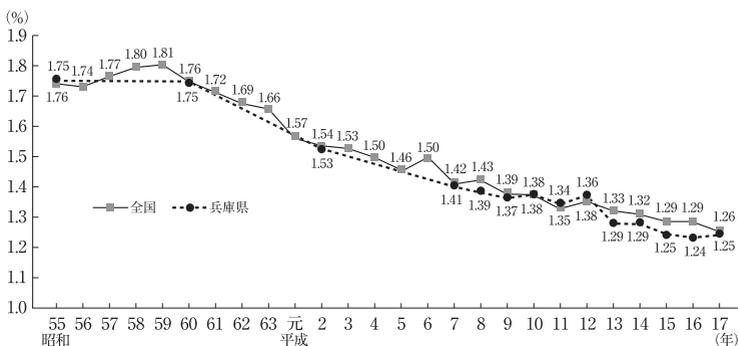


図 69 合計特殊出生率の推移(全国、兵庫県)  
 (「人口動態調査」より作成)

平成十二〜十六年度の五年間である。

この「少子化対策推進基本方針」では、晩婚化や非(未)婚化

が少子化の直接の原因だとし、その背景には、保育ニーズへの供給不足だけではなく、女性が子育てと仕事を両立しづらい雇用環境や職場風土、さらには子育てを負担と感じる女性の増加などがあると結論づけられた。これに基づいて策定された新エンゼルプランは、①保育サービス等子育て支援サービスの充実、②仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、③働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、

④母子保健医療体制の整備、⑤地域で子どもを育てる教育環境の整備、⑥子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現、⑦教育に伴う経済的負担の軽減、⑧住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援、という八つの柱で構成されていた。

県は、国のエンゼルプランとの整合を図りながら、平成十年度から十六年度までの七年間にわたる行動計画「兵庫県少子化対策総合推進計画」（すこやかひょうご 子ども未来プラン）を十年三月に策定した。このプランの施策体系は、大きく「I子育てが社会的な営みであることを理解する」「II子どもを安心して生み育てられる環境を整備する」「III子どものこころを育む教育活動を進める」という三つの柱で構成されており、それぞれに複数の施策群が位置づけられている。表67に、このプランの概要を示す。

以上のように、国においても、県においても、平成十六年度末に向けて積極的に少子化対策が推進されたが、出生数の減少及び合計特殊出生率の低下に歯止めがかからなかった。そこで、少子化に関する施策を更に総合的に推進するため、国は、平成十五年七月に「次世代育成支援対策推進法」と「少子化社会対策基本法」を制定した。

次世代育成支援対策推進法は、主務大臣が策定する「行動計画策定指針（平成十五年八月告示）」に即して、全国の地方公共団体が地域における子育て支援、親子の健康の確保、教育環境の整備、子育て家庭に適した居住環境の確保、仕事と家庭の両立等について、それらの目標及び目標達成のために講ずる措置の内容等を記載した行動計画を策定すること、全国の事業主（一般事業主と特定事業主）が従業員・職員の仕事と家庭の両立等に関して、それらの目標及び目標達成のために事業主が講じる措置の内容等を記載した行動計画を策

民の意識を変える目的で制定され、この法律に基づいて平成十六年六月に「少子化社会対策大綱」が策定さ

定することを求めるものであった。

少子化社会対策基本法は、出生数の減少や合計特殊出生率の低下を受け、少子化の流れを変えるために国

表 67 『すこやかひょうご。子ども未来プラン』の施策体系

<b>I. 子育てが社会的な営みであることを理解する</b>
・少子化の現状と将来の影響を知る…少子化対策推進協議会の設置 等
・しつけや家庭のあり方を問い直す…新時代の家庭づくりの推進 等
・男性も女性も共に責任を果たす…県立女性センターの運営 等
・企業も家庭や子育てをバックアップする…ひょうご雇用均等推進事業 等
・負担と給付のあり方を考える…少子化問題に係る社会的公平性に関する調査・研究
<b>II. 子どもを安心して生み育てられる環境を整備する</b>
・経済的な負担を軽減する…児童手当・児童扶養手当・特別児童扶養手当の支給 等
・親になることを自覚する…高校生・ふれあい育児体験の推進 等
・母と子のいのちと健康を守る…1歳6か月児・3歳児健康診査事業／未熟児訪問指導事業 等
・子育ての悩みを相談する相手や学習機会を増やす…児童委員・主任児童委員活動の推進 等
・多様な保育サービスを提供する…乳児・低年齢児保育の充実／障害児保育の実施 等
・働きながら子育てができるようにする…育児休業・介護休業生活資金融資 等
・快適な住まいやまちをつくる…県営住宅における多子世帯優先入居の実施 等
<b>III. 子どものこころを育む教育・活動を進める</b>
・遊び場を整備する…こどもの館の運営／児童館・児童センターの整備 等
・地域や自然の中で新しい体験をする…自然学校の推進／社会教育施設の無料開放 等
・家庭に恵まれない子どもの成長を応援する…養護施設等の整備／里親制度の推進 等
・子どもを非行から守りこころの悩みを解決する…心の教育総合センターの設置 等
・被災した子どもの健やかな成長を見守る…被災児童メンタルケア充実事業 等
・個性を大切にした学校教育を進める…心の教育推進のための教員配置 等
・ボランティア活動を推進する…県ボランティアセンター活動事業／ボランティア教育の推進 等
・いろいろな国の子どもたちと交流する…アジアの子ども野外ミュージアム創造事業 等
・地域のだれもが子育てに参加する…健康づくり声かけ運動推進事業 等

(『すこやかひょうご。子ども未来プラン』より作成)

れる。この大綱では、まず少子化の流れを変えるための視点として、「自立への希望と力」「不安と障壁の除去」「子育ての新たな支え合いと連帯―家族のきずなと地域のきずな―」が置かれ、こうした変化をもたらすための四つの重点課題として、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支え合いと連帯が掲げられ、これらの重点課題を実現するための二八の行動が定められた。

この大綱に基づいて、「子ども・子育て応援プラン」（少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について）が平成十六年十二月に少子化社会対策会議で決定された。これは、既に述べたエンゼルプラン及び新エンゼルプランの後継計画であり、十七年度から二十一年度までの五年間に講ずる具体的な施策内容と目標を掲げたものであった。なお、このプランは、少子化社会対策基本法の趣旨や少子化社会対策大綱の内容に加えて、次世代育成支援対策推進法において、行動計画の策定等が事業主（市町村と都道府県、従業員三〇人以上の企業等）に対して義務づけられたこととも関連づけて策定された。

県においても、「次世代育成支援対策推進法」の制定と国の「子ども・子育て応援プラン」の策定を受けて、「ひょうご子ども未来プラン」（兵庫県次世代育成支援行動計画）が策定される。本計画の策定は平成十八年三月であるが、計画期間は十七年度から二十一年度までの五年間とされている。このプランでは、取組の四本柱として、「Ⅰ未来の親づくりへの支援」「Ⅱ子どもを生み育てることへの支援」「Ⅲ子どものすこやかな育ちへの支援」「Ⅳ社会システムの再構築」が提示され、表68に示すとおり、それぞれの柱に複数のアクション（計一〇の行動）が位置づけられた。

## 第六章 被災者の生活復興と災害救急医療の構築

表 68 ひょうご子ども未来プランの施策体系

<b>I. 未来の親づくりへの支援</b>
<アクション1> 未来の親への支援
① 家庭親・子育て親の醸成の推進…次世代の親学習支援事業等
② 男女の新たな出会いへの支援…ここのとりの会の運営／ひょうご出会いサポート事業
③ 不妊治療にかかる支援…不妊専門相談事業／特定不妊治療費助成事業
④ 妊婦健康診査などにかかる支援…妊婦健康診査にかかる費用の助成等
<アクション2> 若者の自立支援
① 若者の自立に向けた職業観の醸成の推進…高校生就業体験事業等
② 就業に向けた支援…若者しごと倶楽部による就業支援等
<b>II. 子どもを生み育てることへの支援</b>
<アクション3> 家庭の子育て力の再生
① 親力・家庭力の向上に向けた子育て講座・相談や情報発信の充実…親講座、祖父母講座の開催／こどもの館三世代ふれあい交流事業／父親子育てフォーラムの開催等
② 孤立しがちな家庭の子育て負担軽減などの支援…一時保育事業／つどいの広場事業等
③ 祖父母との三世帯同居や近居への支援…住宅取得支援など三世帯同居や近居への支援の検討
④ 親と一緒に暮らすことのできない子どもへの支援…里親制度の推進事業等
⑤ 子育てにかかる経済的支援…児童手当の支給／私立高等学校生徒授業料負担軽減
<アクション4> 保育サービスの充実
① 待機児童対策や保育時間延長の推進…保育所の整備推進／放課後児童健全育成事業等
② 親の就労形態にかかわらず保育・幼児教育サービスの推進…一時保育事業／特定保育事業等
③ 心身の発達に合わせた幼児教育の提供…わくわく幼稚園、わくわく保育所の開設等
④ 企業・NPOなどによる保育サービスの充実…事業所内小規模保育施設設置促進等
<アクション5> 地域ぐるみの子育て支援の充実
① 地域の子育て支援の人・場所・情報などの連携の支援…子育て応援ネットの充実等
② 高齢者による子育て支援のしくみづくり…ファミリーサポートセンターの設置推進等
③ 広域かつ専門的な機能を有した拠点施設の整備・運営…こどもの館による先導的な子育て支援等
<アクション6> 子育てと仕事の両立支援
① 子育てと仕事の両立に向けた職場環境づくり…子育て応援企業との協定締結制度の推進等
② 子育てをしながら働き続けやすい環境づくり…企業における両立推進後援事業等
③ 女性の再就業に向けた取り組みの推進…ひょうご女性再チャレンジ支援システム等
<b>III. 子どものすこやかな育ちへの支援</b>
<アクション7> 子どもを守る基盤づくりの推進
① 小児救急医療や健康づくりなどの保健医療体制の充実…「まちの保健室」事業の推進等
② 児童虐待やDVなど家庭内暴力への対応…児童虐待24時間ホットライン設置運営事業等
③ 発達障害の早期発見・早期支援のための体制整備…発達障害者支援体制の整備等
④ 子どもの悩みへの支援…ひょうご親子悩み相談センターの運営／神出学園の運営等
⑤ 犯罪などからの子どもの安全確保の推進…青少年を守り育てる県民スクラム運動等
<アクション8> 豊かな人間性を育む環境の充実
① 様々な体験学習を通じた豊かな心の育成…「トライやる・ウィーク」の推進等
② 食育を通じたこころと身体の育成…「食育推進計画」の策定等
③ 道徳観・公共心などの育成…道徳教育実践推進アクションプランの実施等
④ 基礎・基本の定着と「個」に応じた教育の推進…「いきいき学校」応援事業の実施等
⑤ 仲間との交流などを通じた成長の推進…子どもの冒険ひろば事業の推進等
<アクション9> すこやかに育つためのまちづくりの推進
① 子どもがいきいきと楽しく暮らせるまちづくりの推進…子育てを支援する県立都市公園づくり等
② 子育てにやさしいユニバーサル社会の推進…公共交通機関におけるバリアフリー化の推進等
③ 子育て世帯向けの優良住宅の確保…新婚世帯・子育て世帯の公営住宅への優先入居等
<b>IV. 社会システムの再構築</b>
<アクション10> 社会システムの再構築による子育て支援の強化
① 子育てにかかわる経済的支援のしくみの拡充（事業なし／社会システム全体の見地から財源配分等を見直す等）
② 協働による取り組みの推進…NPOと行政の協働会議での子育て支援の検討等
③ 社会の変化に伴う既存制度などの見直し（事業なし／新たな発想・枠組みから制度やシステムを見直す等）

（「ひょうご子ども未来プラン」より作成）

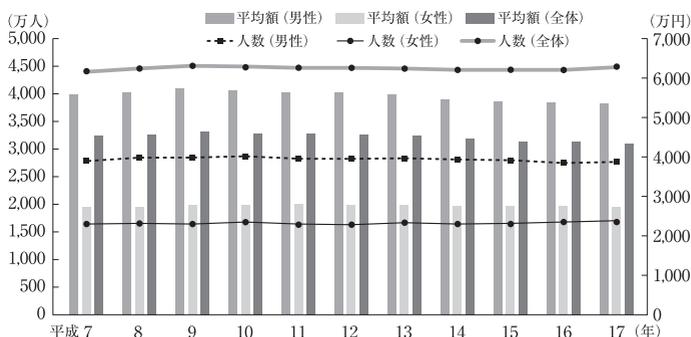


図70 民間事業所に従事する1年勤続者の人数と給与所得の推移  
 (「民間給与実態統計調査」より作成)

## 二 保育ニーズの高まりと待機児童対策

女性の社会進出と  
 保育利用の高まり

女性の社会進出の様相を示す専業主婦世帯数と共働き世帯数の推移をみると、平成九年に共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回って以降、少しずつその差は開いていく。

また、国税庁による「民間給与実態統計調査」結果のうち、給与所得者の人数及び平均給与（賞与も含む・年収）の推移（平成七年～十七年）をみると、女性勤労者の年収にはあまり変化が見られないものの、男性勤労者の年収（及び全体の年収）は、平成九年をピークに約一〇年間で約三八万円（約三〇万円）減少している。さらに、この一〇年間で男性勤労者数は約六三万人減少しているのに対し、女性勤労者は約七〇万人増加している。これは、男性の給与所得が減った分、共働きでないと生活が厳しい家庭、すなわち専業主婦（片働き）という選択肢を取りにくい家庭が増え、それが結果的に女性の社会進出に結びついていることを示唆している可能性もある。

こうした共働き世帯数の増加とともに、我が子の保育を必要とする家庭の保育ニーズは確実に高まっていったはずである。本節で既に述べたエンゼルプラン及び新エンゼルプランが展開されるにつれて、保育所への入所児童数が増え始めている（図71、図72ともに、それ以前の状況と比較で

〇〇〇年代に入るまで、待機児童の定義が「入所・利用資格があるにもかかわらず、保育所が不足している、傾向にあるが、全国では十五年度以降、県では十六年度以降、待機児童数は減少に転じている。これは、二〇〇〇年代に入ると、増加とその対策

この時期における保育所の待機児童数の推移をみると、全国においても県においても、年度ごとに若干の増減が見られるものの、平成十四年度までは全体としては徐々に増加

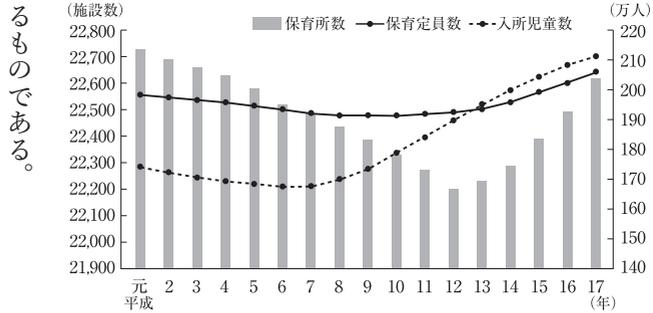


図 71 保育所数、保育定員数、入所児童数（全国）  
 (「社会福祉施設等調査」より作成)

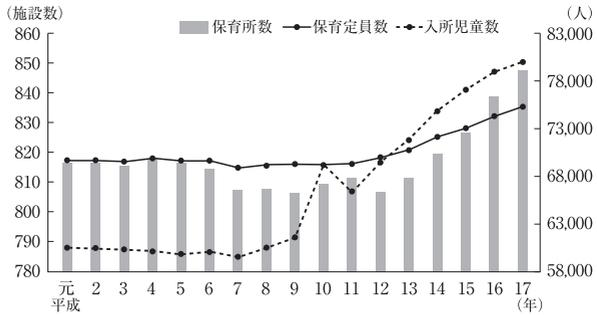


図 72 保育所数、保育定員数、入所児童数（兵庫県）  
 (「社会福祉施設等調査」より作成)

また、平成十三年以降は、全国においても県においても、入所定員数よりも入所児童数が上回っている。これは、平成十年度から待機児童解消等のため保育所定員の弾力化の範囲が広がられたことによるよう、平成元年から十七年までのデータも併せて載せておく。

平成十七年度時点での全国の保育所数は、元年の保育所数に近い値まで伸びていった。県においては、いったん減少した保育所数が平成十四年には元年の保育所数を超え、その後大きく増加している。

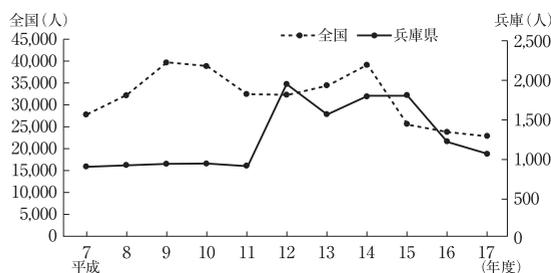


図73 保育所入所待機児童数の推移  
(全国、兵庫県)

(『保育サービス受給・待機の状況』  
『保育所の状況等について』より作成)

あるいは、定員が充足しているために入所を待っている児童」とされているものが、平成十五年度からは「他に入所可能な保育所があるにもかかわらず、第一希望の保育所に入所するために待機している児童、地方単独保育事業を利用しながら待機している児童については、待機児童とはカウントしない」と変えられたためである。したがって、この数値の減少傾向から、保育所入所へのニーズが減少したとは判断できない。

いずれにしても、平成七年度からの一〇年間は、エンゼルプランにおける「緊急保育対策等五か年事業」や新エンゼルプランにおける「保育サービス等子育て支援サービスの実施」（特に、低年齢児受入枠の拡大）が推進されたものの、これらの対策によって待機児童数が減少したとはいえない。

平成十三年に、小泉純一郎内閣は「待機児童ゼロ作戦」（保育所、自治体単独施策、幼稚園預かり保育等によって受入児童を二五万人増やす）を掲げ、次年度から実施したものの、これによって待機児童数が明確な解消に向かうことはなかった。また、「小さな政府」を目指す小泉内閣の三位一体改革によって、公立保育所運営費の国庫補助が平成十六年度から一般財源化されると、公立保育所の廃止や公立保育所の民営化という流れが生まれてきた。

図74から、全国及び県において、公営の保育所が徐々に減少する一方で、民営の保育所が徐々に増加していくことが確認できる。ただし、全国においては、平成十七年になっても両者の数が逆転していな

庭の小学生に、放課後などに適切な遊びなど安全な生活の場を提供することを目的とした取組であった。発足当初は、全国で一万人未満、登録児童数約三五万人であったが、毎

放課後の子どもの居場所  
—  
児童保育とプレーパーク  
—  
(児童保育、放課後児童クラブなどと呼ばれる)は、おおむね十歳未満の留守家庭の小学生に、放課後などに適切な遊びなど安全な生活の場を提供することを目的とした取組であった。発足当初は、全国で一万人未満、登録児童数約三五万人であったが、毎

支援策として、民間保育所への助成制度(県単独)創設、保育所の分園設置の促進、事業所内保育施設の整備に対する支援、保育士・幼稚園教諭双方の資格・免許取得を促す講演会等を相次いで実施する。

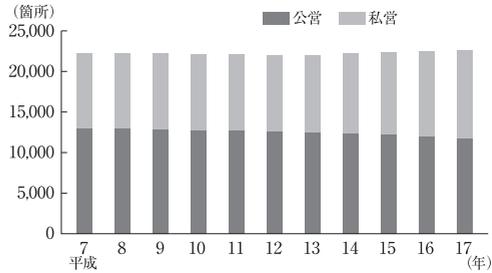


図74 公営・民営別保育所数の推移 (全国)  
〔「社会福祉施設等調査」より作成〕

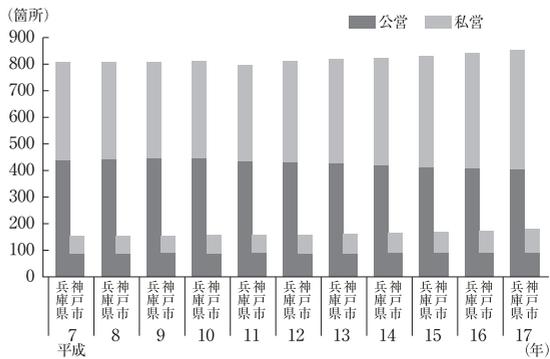


図75 公営・民営別保育所数の推移  
(兵庫県、神戸市)  
〔「社会福祉施設等調査」より作成〕

の対し、県においては十五年の時点で、早くも民営の数が公営の数を上回る。この背景には、平成十年度に県が単独で創設した「乳児保育促進整備補助制度」の影響があると考えられる。また、図75から、神戸市では、都市部において深刻であった待機児童問題に対処するため、公立園を減少させることなく私立園を大きく増やしていたことがうかがえる。その後も、この待機児童問題に対応するために、県は、平成十七年度に保育所への

「冒険ひろば」事業が、地域のNPO団体や青少年団体・グループとの協働により、平成十五年度から始まっている。このひろばは、幼児や小学生を中心とした子どもたちが、公園や空き地などで禁止事項をできなくして遊べる居場所であり、平成十五年度から十七年度までの箇所数は、六四、一四一、二一一と大きく増加していった。

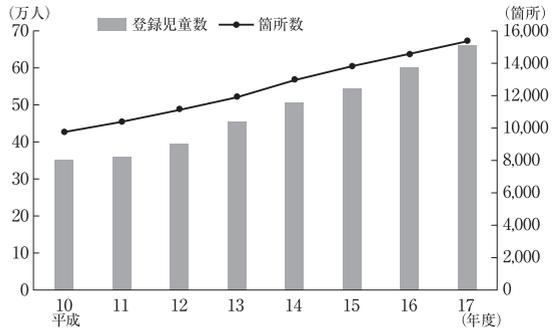


図 76 放課後児童健全育成事業の実施箇所数などの推移 (全国)

(社会保障審議会児童部会資料より作成)

年少しずつ開設箇所数・登録児童数が増加していき、平成十七年度には約一万五〇〇〇カ所・六五万人超にまで増加した。県においても、登録児童数は把握できないものの、実施箇所数は大きく増えていき、その増加率(約二・三倍)が全国の増加率(約一・六倍)よりも高くなっている。この背景には、県が平成十年度より、放課後児童クラブへの運営助成を開始したことがあると思われる。

放課後の子どもの居場所としては、子どもたちの遊びを支援する取組として、プレーパーク(冒険遊び場)も挙げられる。我が国初の冒険遊び場としては、東京都世田谷区で昭和五十四(一九七九)年に開園した羽根木プレーパークがあるが、県では、「自分の責任で自由に遊ぶ」ことを基本に、何でも自由な遊びができる場である「子どもの

## 第六章 被災者の生活復興と災害救急医療の構築

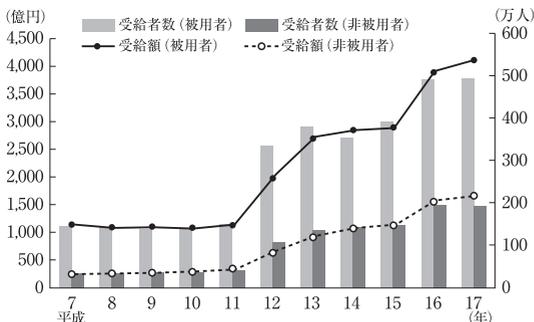


図77 児童手当の受給者数と支給額（全国）  
 (『児童手当事業年報』より作成)

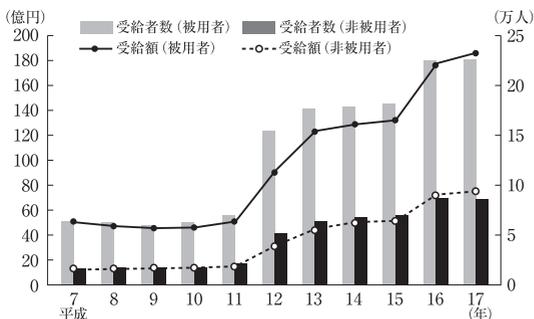


図78 児童手当の受給者数と支給額（兵庫県）  
 (『児童手当事業年報』より作成)

### 三 子ども家庭福祉施策としての地域子育て支援

児童手当一支  
 給期間の拡大

平成三年の児童手当制度改正（四年度より実施）では、第一子・第二子の支給額が月五〇〇〇円、第三子以降の支給額が月一万円となり、支給対象が第一子まで拡大されたものの、支給期間が三歳未満とされ、それ以前の期間から短縮された。こうした内容が約一〇年続いた後、平成一二年度からは、金額はそのまま、支給期間が小学校入学前までに就学前特例給付として延長される。平成十六年度からは、この支給期間が小学校第三学年の修了前までに大きく拡大され、さらに、この二年後の十八年度以降は、支給期間が小学校第六学年の修了前までに拡大される。支給対象の拡大に伴って、図77及び図78に示すように、国・県ともに被用者・非被用者の受給者数とその支給額が平成十一年から十二年にかけて、さらに平成十五年から十六年にかけて、大きく増加していることがうかがえる。

育見不安 大阪府内のある市で昭和

の深刻化 五十五年に生まれた全て

の子どもとその親（約二〇〇組）を

対象とした大規模な縦断的調査研究「大阪レポート」の公表から約二〇年後、平成十五年から翌年にかけて、県内のある市における四カ月児健診、一〇カ月児健診、一歳六カ月児健診、三歳児健診の場で大規模な横断的調査「兵庫レポート」が実施された（「大阪レポート」については第二編第五章第四節一の「育児の孤立や育児不安への対応」参照）。この調査で収集されたデータ（約八〇〇〇組分）の内容は多岐にわたるが、保護者である母親の育児不安に焦点を当てて両レポートの結果を比較すると、子どもの年齢（月齢）によって若干の幅があるものの、「育児のことで心配なことがあった」とする比率は、約六〇～六五％（大阪レポート）から約七二％（兵庫レポート）に増加していた。このうち、「心配なことが、グッしょつちゅうう あった」とする比率は、約六〇～六五％から約一三～一四％と増加（四カ月児を育てている母親を除けば、約二倍に増加）していることが明らかにされた。つまり、この二〇年間で育児不安は深刻化していったと言える。

「育児不安」によって生じるストレス状態から母親たちを解放する必要性がこれまで以上に強く認識されたため、後述するように、育児の仲間づくり、子どもの遊び場、情報提供、育児相談などの機会を幼い子どもを育てる保護者に提供することを中心とした地域子育て支援の取組が、以前にも増して充実していった。

地域における子 平成四年、「常設（いつでも開いていて、行きたいと思った時に利用できる）」を旨とし「自由に、育て支援の充実 何を、いつまでもしてもよい」を理念とした「子育て広場武蔵野市立0123吉祥寺」が開

設される。これをモデルとして、子育ての当事者や当事者に近い立場の人々を中心となって、こうした子育てひろばが全国に開設されていく。これは、主たる利用者を就園・就所（三歳頃）までの乳幼児とその保護者と想定し、各家庭がそのペースやニーズに合わせて主体的に活用できる「場の提供」を目指しており、利

用者のエンパワーメント(人が持つ潜在能力を最大限に引き出すこと)やレジリエンス(自分に不利な状況やストレスを跳ね返す力)を目指すというカナダ等におけるドロップインセンターやファミリーリソースセンターといった取組と一脈通じる点が特徴である。

また、平成七年度から、それまでの「保育所地域子育てモデル事業」(五年創設)の後継事業である「地域子育て支援センター事業」が市町村を事業主体として始まる。子育て家庭に対する支援活動の企画、調整、実施を担当する職員が主に保育所に配置され、育児不安等についての相談指導、子育てサークル等の育成・支援、特別保育事業等の積極的实施・普及促進の努力、ベビーシッターなど地域の保育資源の情報提供等、家庭的保育を行う者への支援などの事業が実施されるようになった。これは、職員である保育士が地域に向いて支援を展開するアウトリーチ型の取組である点が特徴的である。

県においても、「県民の子育て支援ニーズに関する調査」(平成八年度実施)において、回答者の八〇%以上が、地域で育児を助け合えるような環境の整備や子育てについての相談や学習ができる場所の整備を「出産や育児をしやすくするために必要なこと」として選択している。こうした動向の下、県では、「すこやかひょうご」子ども未来プラン」のⅡ(子育ての悩みを相談する相手や学習機会を増やす)において従来からなされてきた一五事業に加えて、平成十年からの新規事業として子育て経験の豊富な女性を子育て協力委員(すくすくアドバイザー)として委嘱し、保育所等において母親の抱える様々な問題について相談できるような体制を事業化している。ここには、保育所等の身近な場所で当事者に近い立場の支援者が子育て家庭に寄り添うという視点が反映されている。

また、同プランの策定当初には事業化されていなかった「まちの子育てひろば」が、平成十四年度より開設され始めている。これは、保育所、幼稚園、児童館などの施設や自治会、子育てサークル、ボランティアグループなどが、子育て中の親子が気軽に集い、仲間づくりを通して子育てに関する相談や情報交換等ができるひろばを開いて登録をすれば、「動く・こどもの館号」の派遣、「ひろばアドバイザー」の派遣、「まちの子育てひろばコーディネーター」による支援といったサービスが県から提供されるという仕組みであった。平成十四年度から十七年度までの「まちの子育てひろば」箇所数は、九五七、一三六〇、一五八三、一六一一と着実に増加した。

さらに、平成十六年度の半ばからは、地域団体等の連携組織（市町単位）を推進母体とし、地域（各小学校区）選出の推進員を中心に地域の子育てネットワークを構築して、子育て家庭を応援し、子育て家庭のＳＯＳをキャッチして適切な支援につなぐ取組「地域子育てネットワーク事業」が開始される。事業の発足当時（平成十六年九月末）、一二市町に推進母体が立ち上がり、五九校区でネットワークが構築され始めた。

#### 四 発達障害への着目と法整備及び家庭支援

平成十六年十二月に成立（翌年四月より施行）した「発達障害者支援法」は、我が国で初めて発達障害者（児）を法的に定義したものであり、全ての発達障害児・者が社会参加する機会を確保すること、どこで誰と生活するのかを選択する機会が確保されること、地域社会において他の人々と共生することを妨げられることなく諸支援が提供されることを目的とするものである。

## 第六章 被災者の生活復興と災害救急医療の構築

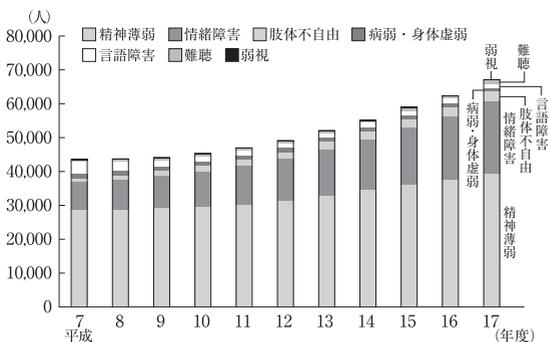


図79 小学校における特別支援学級在籍児童数の推移 (全国・障害種別)  
〔「学校基本調査」より作成〕

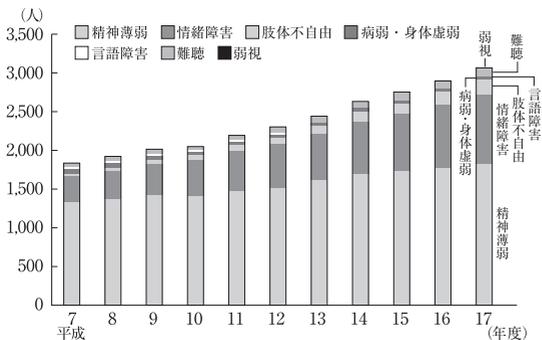


図80 小学校における特別支援学級在籍児童数の推移 (兵庫県・障害種別)  
〔「学校基本調査」より作成〕

これに先立つ平成十四年、文部科学省は、全国の小・中学校を対象（対象校は三七〇）として「通常の学級に在籍する特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する全国実態調査」を実施している。この調査から、知的発達に遅れないものの学習面や行動面で著しい困難を持っていると担任教師が回答した児童生徒の割合は全体の六・三％であることが明らかにされた。換言すれば、義務教育段階において発達障害の可能性のある子どもは、四〇人学級で考えれば、一クラスに二〜三人いることになる。

また、一般の小・中学校に設置されている特別支援学級に在籍する児童生徒数を見ると（図79、80、81、82）、平成七年度の合計人数を基準とした場合、十七年度には、全国では小学校で一・五三倍、中学校で一・六六倍、中学校で一・三倍と増加している。障害の種類別で見ると、この一年間に小学校・中学校及び全国・県に共通して明確に増加しているのは「情緒障害」の特別支援学級に在籍する児童生徒数であり、

支援事業や十五年度から始まった支援費制度（措置制度から利用制度への変更）に伴う相談支援事業の充実が図られた。児童相談所以外にも相談の場が増えたことにより、児童相談所における受付件数が減少した障害種もあるものの、発達障害とほぼ同義である「自閉症等」に関する受付件数は、この一一年間で全国では二倍以上、兵庫県では一〇倍以上となっている。

このように、発達障害を疑われるいわゆる気になる気になる子どもや発達障害との診断を受けた子どもは、この時期に増加していったと考えられ、こうした子どもの早期の発見や早期からの療育等の支援の充実が求められ

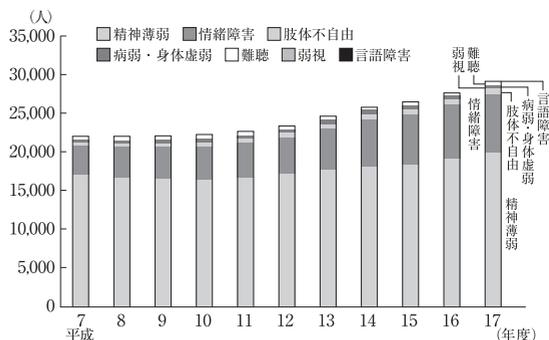


図81 中学校における特別支援学級在籍生徒数の推移 (全国・障害種別)  
〔「学校基本調査」より作成〕

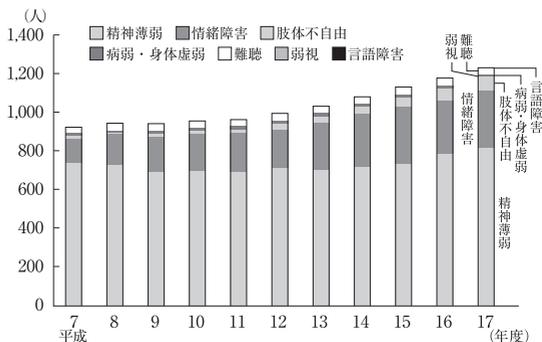


図82 中学校における特別支援学級在籍生徒数の推移 (兵庫県・障害種別)  
〔「学校基本調査」より作成〕

全国では小学校・中学校ともに約二・六倍に、県では小学校が約一・九倍、中学校が約二・二倍に増えている。この学級には、発達障害（主に自閉症の子ども）も在籍している。

さらに、この時期に児童相談所が受け付けた相談のうち、心身障害相談に焦点を当てると、平成十二年に法制化された身体障害・知的障害・障害児の相談

るようになった。

こうした背景もあり、学校教育の分野では、平成十七年十二月に中央教育審議会が「特別支援教育を推進するための制度の在り方について」の答申を提出し、十八年六月には「学校教育法等の一部を改正する法律案」が可決・成立、十九年度より、それまで特殊教育が対象としてきた障害だけでなく、知的な遅れのない発達障害も含めて、特別な支援を必要とする幼児・児童生徒が通う全ての学校において実施される「特別支援教育」制度の運用が新たに開始されることとなった。

発達障害児の増加を受けて、平成十四年に、全国の都道府県・指定都市に「自閉症・発達障害者支援センター事業」が創設されたが、発達障害者支援法の成立により、「発達障害者支援センター」と名称が変更される。このセンターは、発達障害に関する様々な問題について発達障害児・者及びその家族からの相談に応じて指導・助言するとともに、発達障害児・者及びその家族の福祉向上を図ることを目的とした地域（広域）の拠点である。県内には「ひょうご発達障害者支援センタークローバー」と「神戸市保健福祉局発達障害者支援センター」が設置された（第六章第一節三の「発達障害者支援の取組」参照）。

また、既に述べた「ひょうご子ども未来プラン」（平成十七年度～二十一年度）では、「子どもを守る基盤づくりの推進（アクション七）」内に「発達障害の早期発見・早期支援のための体制の整備」が位置づけられており、具体的には、「発達障害児の支援体制の整備」として、健康福祉事務所における発達障害療育相談、私立幼稚園における発達障害児の受入促進、民間保育所における発達障害児の受入拡充、発達障害児の療育支援、発達障害児に対する療育手帳の交付、保育所等における発達障害巡回相談が、さらには「就学サポー

ト連携推進事業」「学校生活支援教員の配置」が進められることとなった。

## 五 児童虐待の顕在化と社会的養護への負担増

児童相談所における虐待相談の増加

児童相談所に対応する相談は、「養護相談」「保健相談」「障害相談」「非行相談」「育成相談」「その他」に分類されてきた。虐待など不適切な養育に関する相談は従来から「養護相談」の中に含まれていたが、平成二年度より、「虐待相談」だけを単独に取り出して集計・公表するようになった。平成二年度の全国における児童虐待相談対応件数は一一〇一件であったが、この件数は増加し

続け、七年度から十七年度までに、二七二二件、四一〇二件、五三三二件、六九三三件、一万一六三二件、一万七七二五件、二万三二七四件、二万三三七八件、二万六五六九件、三万三四〇八件、三万七三三三件と推移する。平成七年度の相談対応件数を基準とすると、この一一年間で約一三・七倍に増加している。

この期間における養護相談対応件数（全国・兵庫県・神戸市）、このうち虐待相談対応件数（全国・兵庫県・神戸市）の推移を相談内容の種類別に見てみる。養護相談に占める虐待相談の比率（全国）がこの一〇余年で一〇％程度から四〇％以上に増加していること、平成七年度の虐待相談対応件数を基準とすると十七年度の件数は約一二・七倍になっていること（全国）が分かる。また、種類別（全国）では、いずれも増加しているものの、その増加率には違いがあり、平成九年度の件数を基準とすると、身体的虐待が約五・三倍、養育の放棄・怠慢が約七・二倍、性的虐待が約三・四倍、心理的虐待が約一二・七倍となっており、心理的虐待の相談対応件数の増加が顕著である。平成十二年度以降の増加が顕著となっているが、これは、十一年三

## 第六章 被災者の生活復興と災害救急医療の構築

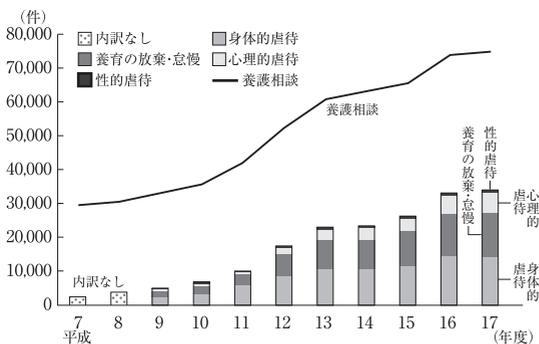


図83 児童相談所における養護相談及び児童虐待(相談種別)の相談対応件数(全国)  
〔福祉行政報告例〕より作成

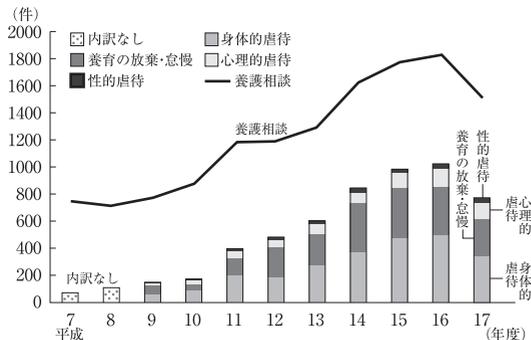


図84 児童相談所における養護相談及び児童虐待(相談種別)の相談対応件数(兵庫県)  
〔福祉行政報告例〕より作成

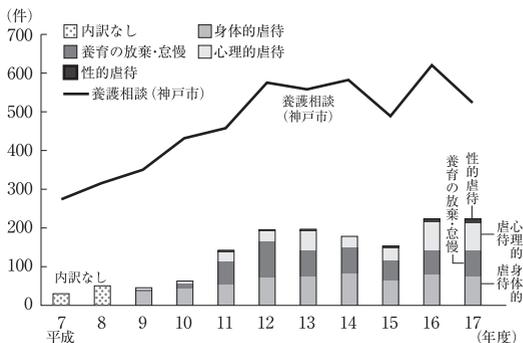


図85 児童相談所における養護相談及び児童虐待(相談種別)の相談対応件数(神戸市)  
〔福祉行政報告例〕より作成

月に、児童相談所などの専門機関が虐待事例に適切に対処するため、支援段階別及び事例の特徴別に整理した「子ども虐待対応の手引き」が厚生省から通知されたこと、十二年十一月に施行された「児童虐待の防止等に関する法律」において、DV(配偶者に対する暴力)が心理的虐待に加えられたことが関係している。県においては、身体的虐待と養育の放棄・怠慢に関する相談対応が平成十一年度から、心理的虐待に関する相談対応が十三年度から増加していくが、神戸市においては、こうした傾向はそれほど明確に見られない。相談件

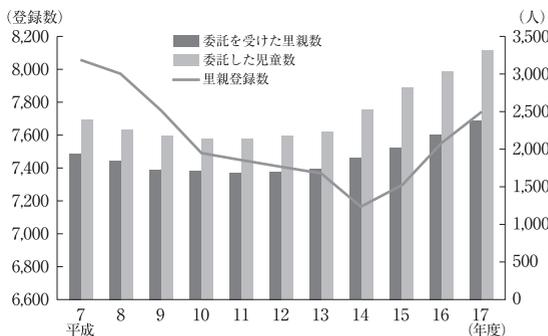


図86 里親委託の状況(全国)  
〔『福祉行政報告例』より作成〕

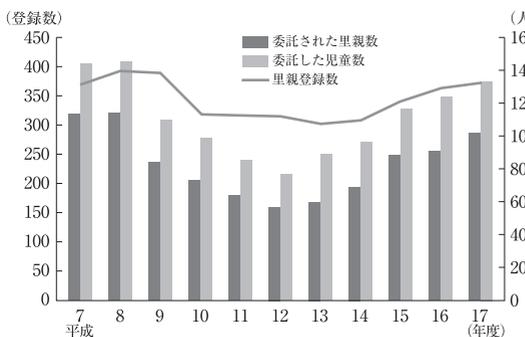


図87 里親委託の状況(兵庫県)  
〔『福祉行政報告例』より作成〕

数の増加に対応するためには、児童相談所のマンパワーの充実が必要である。そこで、この時期の県内四カ所における専任職員数(非常勤職員、臨時職員等を除く)をみると、平成七年度では、中央児童相談所四六名、西宮児童相談所三三名、姫路児童相談所二四名、豊岡児童相談所一七名であったものが、十七年度になると、中央こども家庭センター(十年度に児童相談所から改称)五五名、西宮こども家庭センター四二名、姫路こども家庭センター二六名、豊岡こども家庭センター一六名となっている。図84によって確認できるように、県における虐待相談対応件数が、平成七年度から十七年度にかけて約九・八倍に増えている一方で、児童相談所のスタッフの増員は、中央と西宮では明確に見られているが、姫路と豊岡ではほぼ横ばいである。これは、相談対応件数の地域差に対応した結果であろうと推測される。

社会的  
養護 虐待を中心とした養護相  
談が増加すると、相談を  
受ける児童相談所だけでなく、そこ  
に併設されていることの多い一時保  
護所や一時保護委託先、さらには、  
一時保護が終わった後の子どもの委



た児童養護施設が平成十年に三〇カ所ほど増加しているが、乳児院数はほとんど変わらない。

以上から、里親委託及び施設委託される児童数は年々少しずつ増加しているが、児童虐待に関する相談対応数の増加に比べれば明らかに少ない。もちろん、相談対応の全てが実際に虐待として認知された数ではないが、こうした状況から、委託先を急激に増やすことがいかに難しいかがうかがえると同時に、委託先が増やせないことによつて、以前であれば委託相当のケースが「委託はせずに家庭復帰(引き取り)」となる危険性が伴ってきたと言えよう。

## 六 青少年問題の多様化・複雑化と地域づくり

少年による 第二編第五章第四節四「青少年問題」で示したように、昭和五十八年の「少年非行第三のピーク」犯罪の動向 (検挙者数・約一九万七〇〇〇人)以降、刑法犯で検挙される少年数は減少していく。

全国の刑法犯少年数については、平成七年の約一五万人が十年には約一八万四〇〇〇人に増加していき、その後増減を繰り返しながら十七年には約一四万四〇〇〇人に落ち着いていく。また、特別法犯(道路交通法違反、覚醒剤取締法違反、売春防止法違反など)の少年数については、平成七年の約一万人が、十七年には約五六〇〇人とほぼ半減している。また、ぐ犯少年(一定の不良行為を行い、将来罪を犯すおそれのある二十歳未満の少年で、家庭裁判所の審判に付される)数については、平成七年以降徐々に増加していき、十三年及び十四年に一〇〇〇人を超えるものの、それ以降は八〇〇〇人、九〇〇〇人台へと減少している。県においても、この時期、刑法犯少年数については、平成七年の約七〇〇〇〇人が十年には約一万人に増加していき、その後増減を

等と住居侵入であり、十二年では、恐喝、凶器準備集合、窃盗、横領、盗品譲受け等であり、十七年では、凶器準備集合、住居侵入となっている。この期間、恐喝、窃盗、横領が少年に特徴的な犯罪ではなくなっていく傾向が見られた反面、凶器準備集合罪（二人以上の者が他人に対して害を加える目的で凶器を準備した場合等に成立する罪）及び住居侵入は、その比率は若干減少するものの少年特有の犯罪であると言える。一方で、殺人及び詐欺は、少年にはほとんど見られない犯罪である。同じような基準（少年が占める割合を四〇%以上）で県について見ていくと、平成七年では恐喝、窃盗、放火、十二年では強盗、恐喝、窃盗、十七年では、恐

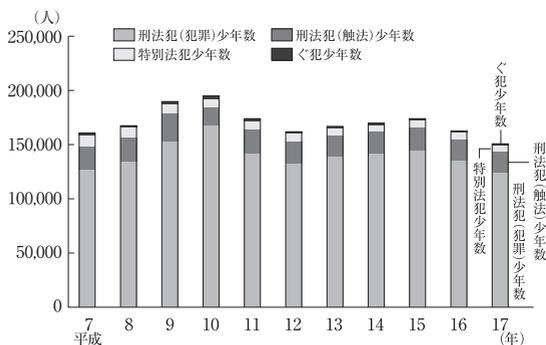


図90 少年補導状況の推移（全国）  
（『犯罪白書』より作成）

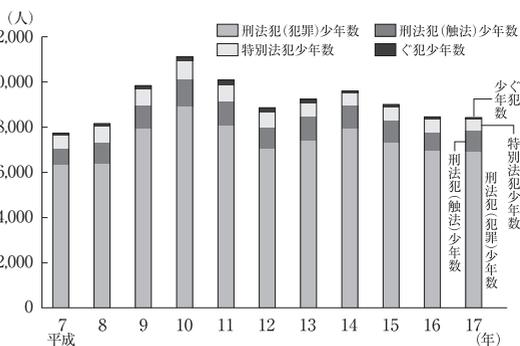


図91 少年補導状況の推移（兵庫県）  
（『兵庫の少年非行』より作成）

繰り返しながら十七年には約八〇〇〇人に落ち着いていく。また、特別刑法犯少年数、ぐ犯少年数に関しては、平成十年まで増加し、この年をピークにその後は増減を繰り返しながら緩やかに減少していくという傾向が読み取れる。

全国の刑法犯検挙者に占める少年の比率が五〇%以上の罪種名を見ていくと、平成七年では、恐喝、凶器準備集合、窃盗、横領、盗品譲受け

喝、窃盗となる。恐喝と窃盗が一貫して兵庫の少年に多く見られる犯罪であるものの、全刑法犯に占める少年の割合は、この時期、小さくなっていることも看取できる。

#### 特異な少年事件の発生

少年による非行は統計上ある程度の落ち着きを見せるものの、一九九〇年前後から、少年による特異な殺人等の事件が目立つようになってくる。九〇年代に入って起きた二つの事件――千葉県市川市で一家四人が犠牲となった強盗殺人・強盗強姦等の事件（平成四年）、関西と中部で起きた連続リンチ殺人事件（六年）――では、加害者の中に、戦後初の死刑囚となった少年も含まれている。

こうした少年による特異な殺人等の事件は、平成十七年までも次々と起こるが、私たちの記憶に強く残っているものだけを挙げて、山口・男子学生殺害致死事件（八年）、神戸連続児童殺傷事件（九年）、光市母子殺害事件（十一年）、西鉄バスジャック事件（十二年）、岡山金属バット母親殺害事件（十二年）、大分一家六人殺傷事件（十二年）、歌舞伎町ビデオ店爆破事件（十二年）、河内長野市家族殺傷事件（十五年）、佐世保小六女児同級生殺害事件（十六年）、飯館村出会い系サイト強盗致傷事件（十七年）などがある。

前記のうち、神戸連続児童殺傷事件は、兵庫県民・神戸市民に極めて大きな衝撃を与えたと同時に、これまで何度も検討されてきた少年法の改正論議を再燃させる契機の一つとなった。平成十二年に改正された少年法（十三年四月より施行）では、刑事罰対象の年齢が「十六歳以上」から「十四歳以上」に引き下げられるとともに、十六歳以上の重大犯罪に関しては、それを原則として逆送（悪質な事件の場合に、少年を刑事処分に付すべく家庭裁判所が検察官に事件を逆に戻す手続き）すると定められた。

家庭内暴力・  
学校内暴力  
この時期に起きた家庭内における少年による暴力、学校内における少年による暴力の動向を整理する。

警察が関わった全国の家庭内暴力の総件数は、平成七年を基準とすると十七年には約一・八倍に増加している。そして、この暴力によって被害を受けている対象の約六〇％は母親となっている。父親が被害者となる比率が一〇％程度であることから、家庭内で接触することが多く体力・腕力の弱い女性である母親が少年による攻撃の対象となりやすいことがうかがえる。

全国の学校内暴力の総件数は、平成七年度を基準とすると十七年度には約三・八倍に増加している。特に、平成九年度からは、小学校における暴力件数もカウントされるようになったが、この年度から中学校・高等学校における暴力件数も徐々に増えていく。この年度以降、小学校・中学校・高等学校それぞれが総発生件数に占める比率に大きな変動はないが、件数の増減に着目すると、平成十四年度以降中学校・高等学校は微減しているのに対し、小学校は増加傾向を示している。県内の学校内暴力の総発生件数は、平成十三年以降少しずつ減っていくが、これに対応して警察に検挙された校内暴力数も徐々に減少している。

不登校児童生徒の推移  
と引きこもりへの支援  
平成七年から十七年の時期に、全児童数が全国において約一四％減、全生徒数が全国において約二一％減という状況の中、同じ期間に全国の不登校児童数が約三七％増（出現率では一〇〇〇人当たり二・〇人から三・二人に増加）、不登校生徒数が約五三％増（同一四・二人から二七・五人に増加）となっていることから、不登校の問題はこの時期に更に深刻化したと言える。

こうした不登校児童生徒のうち、その一部は引きこもりの状態に移行すると言われており、この問題は徐々に

## 七 青少年の健全育成

阪神・淡路大震災、神戸連続児童殺傷事件と青少年の心のケア

平成七年一月に起きた阪神・淡路大震災は県民のあらゆる生活面に深刻な影響を及ぼしたが、被災者の「心の問題」も惹起した。青少年もその例外で

はなく、子どもたちへの「心のケア」が喫緊の課題となる。兵庫県青少年本部は、いち早く被災青少年を対

つについては第八章第二節二「学校教育の課題解決に向けて」参照。

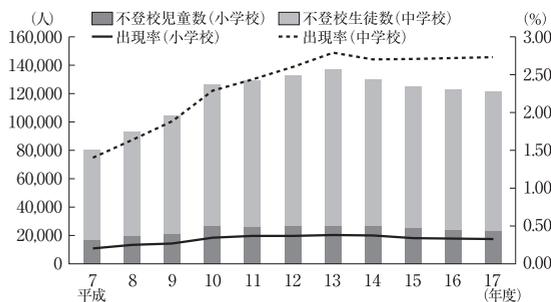


図92 不登校児童生徒数の推移(全国)  
 (『生徒指導上の諸問題の推移とこれからの生徒指導』より作成)

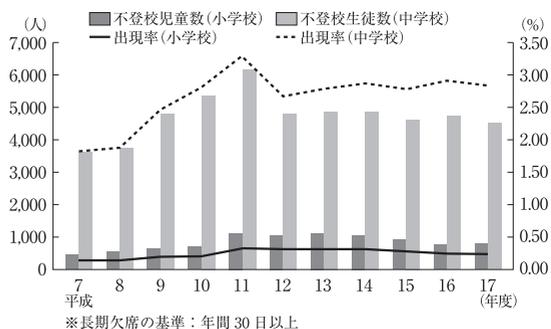


図93 不登校児童生徒数の推移(兵庫県)  
 (『学校基本調査』より作成)

に社会的な関心を呼ぶようになっていた。こうした不登校児童生徒及びひきこもり者への支援の必要性は県内においてこの時期から十分に認識されており、五年には、山崎町(現宍粟市)に「県立山の学校」が、六年には、神戸市西区に「県立神出学園」が、そして八年には、山東町(現朝来市)に「県立但馬やまびこの郷」が相次いで創設された(「県立山の学校」等に



写真141 青少年を守り育てる県民スクラム運動



写真142 レインボーハウス（あしなが育英会提供）

象としたボランティア活動への助成など（平成七年）を開始し、その後も、青少年や団体の交流・研修の場としての「青少年交流プラザ」の開設、青少年団体などの若手中堅リーダーを対象とした「青少年活動アドバイザー養成研修」の実施、被災した子どもたちへのボランティア活動を行う「ユースサポート隊」「すこやか活動隊（高校生・大学生など）」の組織化（いずれも八年）、「青少年を守り育てる県民スクラム運動」の推進（九年）と、次々に青少年への支援を展開した。

また、この震災によって保護者を失った子どもたちの心のケアを主な目的として、あしなが育英会（本部は東京）が神戸市東灘区に建設した「レインボーハウス」による支援活動が平成十一年一月にスタートしている。

加えて、平成九年二月～五月に神戸市須磨区で起きた神戸連続児童殺傷事件は、犯人が中学生であったことや、この犯罪の特異性・残忍性から社会に大きな衝撃を与えた。この事件もまた思春期・青年期の「心の問題」を惹起し対応策が様々な議論・実施されていった。

県では、教育の基調を「教える」から「育む」へと移し、心の教育の充実を図るために



写真 143 若者ゆうゆう広場（兵庫県青少年本部提供）

中学生を対象とした「トライやる・ウィーク」推進事業が平成十年度から開始される。

さらに、兵庫県青少年本部においては、それまでの青少年育成の指針であった「兵庫県青少年憲章」（昭和五十八年制定）の見直しを図られ、「自尊・自立」「協力・公正」「思いやり」「寛容・共生」「畏敬」「創造」という六つの理念を柱とする「ひょうご青少年憲章」が平成十二年に新たに制定されるとともに、学校週五日制の完全導入に併せた「ウィークエンド・子ども・いきいき体験」事業（十四年）、若者の居場所づくりとしての「若者ゆうゆう広場」事業（十六年）を開始した。

この「若者ゆうゆう広場」は、地域の中・高校生など十代の若者が、学校帰りなどに気軽に立ち寄り、集まった仲間たちとのんびりおしゃべりなどを楽しむ「たまり場活動」をベースに、音楽やスポーツなどの「サークル活動」や「ボランティア活動」など、自分がやりたいことに思いきり・のびのびと取り組める場所として開設され、平成十五年度から十七年度までの箇所数は、一〇、二〇、三〇と着実に増加していく。前述した「まちの子育てひろば」「子どもの冒険ひろば」と併せて「子育て三ひろば」と位置づけられており、県における子どもの健全育成の推進に大きく寄与する取組となっていた。