

第七章 少子高齢社会下の福祉・保健医療の拡充

第一節 子育ての困難に応じた子ども・家庭支援の展開

一 少子化対策から子ども・子育て支援へ

子ども・子育て新制度 平成に入り常態化した少子化現象は改善を見ることはなかった。全国で一・二六（平の本格施行までの経緯 成十七（二〇〇五）年）、兵庫県で一・二四（十六年）と史上最小値となった合計特殊

出生率（十五歳から四十九歳までの女性の年齢別出生率を合計した値）は、それぞれ一・四五（二十七年）と一・四九（二十八年）にまで回復するものの、これが出生数自体の増加にはつながらず、全国では二十八年以降“一〇〇万人／年”を下回り、兵庫県では三十年以降“四万人／年”を下回る。

平成十八年六月、「少子化社会対策基本法」（十五年九月施行）によって設置された少子化社会対策会議は、出生数減及び合計特殊出生率低下を受けて、「新しい少子化対策」を決定した。

この「新しい少子化対策」を受けて、内閣府に「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」「子ども・子育てビジョン検討ワーキングチーム」が立ち上げられ、これらを通して、平成二十二年一月に少子化社会

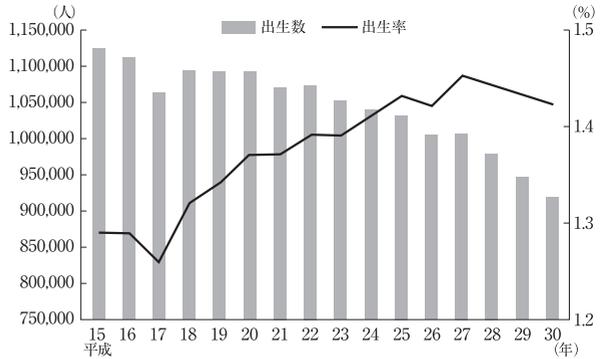


図75 出生者数及び合計特殊出生率の推移(全国)
〔「人口動態調査」より作成〕

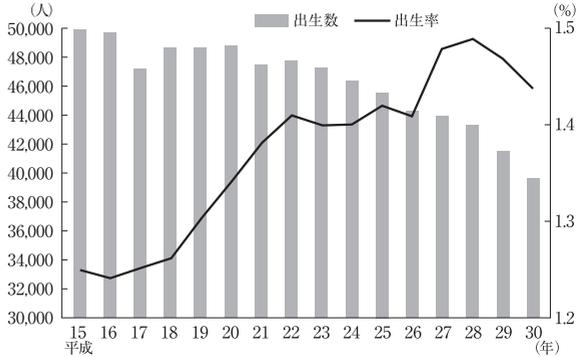


図76 出生者数及び合計特殊出生率の推移(兵庫県)
〔「人口動態調査」より作成〕

の決定を受けて、少子化社会対策会議の下に、子ども・子育て支援新制度(新システム)に関する基本制度として平成二十四年三月に少子化社会対策会議で決定された。これに基づいて、子ども・子育て関連三法(子ども・子育て支援法、認定こども園法の一部改正法、子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律)の法案が国会に提出された。これら三法は平成二十四年八月に成立し、平成二十七

対策基本法に基づく新たな大綱である「子ども・子育てビジョン」が閣議決定された。このビジョンの大きな特徴は、社会全体で子育てを応援する・支えるという方針を打ち出した点にある。言い換えれば、従来の「少子化」という問題の解決を中心とした対策から「子どもの健全な育ち」を中心とした対策へと舵を切ったのである。

「子ども・子育てビジョン」

年四月から子ども・子育て支援新制度が施行された。

子ども・子育て支援新制度における

二つの柱…保育の給付と地域での支援

子ども・子育て支援新制度を運用するのは、国主体で運用される企業主導型保育事業等を除き、主に市町村である。この制度は乳幼児の保

育に係る給付制度と地域の実情に応じて実施される地域子ども・子育て支援事業という二本柱で構成されている。平成期の後半は前半と同様に少子化が進行するものの、その一方で乳幼児の保育に対する需要は高まっていく。そこで、保育または教育を希望する家庭のニーズに柔軟に 대응することができる認定こども園の増設が図られるとともに、子どもを一号認定（三歳以上で教育を希望）、二号認定（三歳以上で保育を希望）、三号認定（三歳未満で保育を希望）に分類して、それらに対応する給付システムが整えられた。すなわち、この新制度の枠組みに移行した保育所（〇歳～五歳）、認定こども園（〇歳～五歳）、幼稚園（三歳～五歳）を利用する家庭は施設型給付を、小規模保育や家庭的保育など（〇歳～三歳未満）を利用する家庭は地域型保育給付を受けることとなった。

子ども・子育て支援新制度の「給付」には、児童手当も含まれている。表57は、平成十八年からの平成年間における児童手当・子ども手当制度の変遷を整理したものである。平成二十二年に民主党政権によって所得制限及び子どもの年齢による支給額の違い等が撤廃されたものの、自民党政権に戻った後（二十三年の途中から）は、子どもの年齢による支給額の違いが復活し、二十四年の途中からは所得制限が復活した。

本制度のもう一つの柱は、すでに述べたように、地域レベルで子ども・子育てを支援するサービスである。それらを列挙すると、「利用者支援」「地域子育て支援拠点」「妊婦健康診査」「乳児家庭全戸訪問」「養育支

表 57 児童手当・子ども手当制度の変遷（平成18年以降）

		平成18～21年	平成22年4月～23年9月	平成23年10月～24年3月	平成24年4～5月	平成24年6月～
根拠法		児童手当法	子ども手当の支給に関する法律	子ども手当の支給等に関する特別措置法	児童手当法	
支給額	0～3歳未満	10,000円	13,000円	15,000円		15,000円
	3歳～小学生	8,000円		10,000円		10,000円
	中学生			10,000円		10,000円
	第3子以降	10,000円		15,000円		15,000円
所得制限		あり (年収860万円まで)	なし		あり(年収960万円まで) 特例給付5,000円あり(1,200万円以上は2022(令和4)年9月で特例給付廃止)	

※支給額は月額

(厚生労働省資料他より作成)

援訪問」「子どもを守る地域ネットワーク機能強化」「子育て短期支援」「子育て援助活動支援」「一時預かり」「延長保育」「病児保育」「放課後児童健全育成」「実費徴収に係る補足給付」「多様な事業者の参入促進・能力活用」の十三の事業である。妊娠期から児童期までの子どもを育てる家庭への多様な支援が選択されている。

県では、平成十七年八月に庁内横断組織として設置した少子対策本部の下で策定された「ひょうご子ども未来プラン」を引き継ぎ、次世代育成支援対策推進法第九条に基づく都道府県後期行動計画として、平成二十二年三月に「新ひょうご子ども未来プラン」(二十二～二十六年度)を策定する。県民のニーズを受けて取りまとめた六本柱の施策を掲げ、計二五のアクション(支援項目)によって施策を推進した。

この計画の中で特徴的な事業の一つとして、「ひょうご出会い支援事業」を取り上げる。この取組は、少子化の大きな要因の一つである晩婚化・未婚化を踏まえて、社会全



写真 183 ひょうご出会いサポートセンター開所式

体で結婚を応援し男女の新たな出会いを支援するものであり、前計画である「ひょうご子ども未来プラン（平成十七年度～二十一年度）」の中で位置づけられ、十八年度から開始された取組である。この事業は同年に兵庫県青少年本部に開設された「ひょうご出会いサポートセンター」を中心に展開され、平成二十二年には、地域別の対応を強化するため県内一〇カ所に「地域出会いサポートセンター」が、二十七年には、将来兵庫県に移住することに關心のある関東在住の独身男女にも出会いの機会を提供するため「ひょうご出会いサポート東京センター」が開設されている。平成三十年八月時点での成婚者数は累計で一五〇〇組を越えた。

この後、県は、子ども・子育てに関する複数の法定計画を総合的・体系的に盛り込み推進する基本計画として「ひょうご子ども・子育て未来プラン」（平成二十七～三十一年度）を二十七年三月に策定した。このプランの大きな特徴は、若者が就業を通して経済的に安定した生活を送ることが、次世代育成支援の要であるとし、施策体系のトップに「若者の自立支援による未来の親づくり」を位置づけた点、さらに、児童虐待（社会的養護）、ドメスティック・バイオレンス、子どもの貧困、ひとり親家庭、障害児、外国人児童生徒への支援が明確に位置づけられた点である。また、平成二十八年より始まった「地域祖父母モデル事業」も特徴的な取組である。子育て支援に携わりたいシニア世帯と支援を受けたい家庭とを個別にマッチングし、シニア世帯が実の祖父母のように、子どもの日常的な見守りや相談、緊急時の一時預かり等を担うという内容で

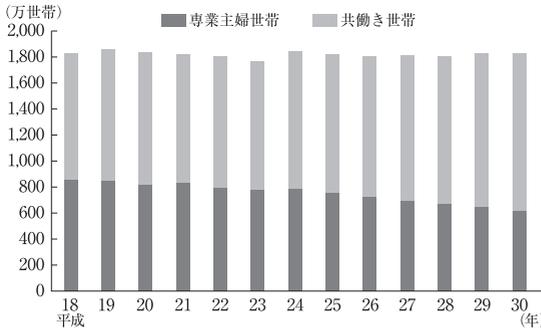


図 77 専業主婦世帯と共働き世帯 (全国)
(労働政策研究・研修機構ホームページより作成)

二 待機児童対策の強化

あり、県内四〇地区において成立したマッチング組数は、平成二十八年度は三九八、二十九年度は四五七であった。平成三十年度は実施地区を五五地区に拡大し、マッチング組数八九二と着実に伸びた。

乳幼児期の保育ニーズの高まりと待機児童対策

平成四年から八年頃にかけて、共働き世帯数と専業主婦世帯数とが拮抗していたものの、九年以降は明らかに共働き世帯が増加に転じた。この傾向は平成の後半

になると更に明確になった。これに伴い、就学前の子どもの保育に対するニーズも高くなる。そこで、この時期の保育所(認定こども園や地域型保育も含む)に関する状況を見てみると、保育所数を増加させ、需要に見合う定員数を確保しようとする方策を講じており、平成十八年の数値を「一」とした場合、三十年には、保育所数が全国で一・四四倍、兵庫県で一・六〇倍となっている。これに対し、待機児童数は全国で一・〇一倍、兵庫県で二・二八倍となっており、人口の多い指定都市及び中核市を比較的多く抱える兵庫県における待機児童問題がより深刻であったことがうかがえる(平成二十九年の全国の待機児童数は一・三二倍であり、この年までは全国でも待機児童数は増加していた)。待機児童数がピークであった平成二十三年には四十一市町中一〇市(神戸、尼崎、西宮、芦屋、宝塚、川西、三田、明石、加古川、

第七章 少子高齢社会下の福祉・保健医療の拡充

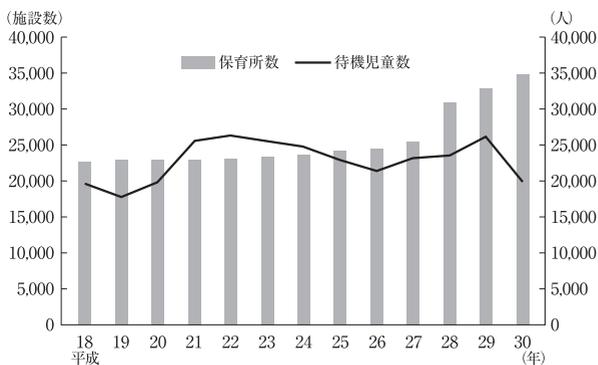


図 78 保育所数、入所待機児童数の推移(全国)
 (『保育所の状況等について』『保育所等関連状況とりまとめ』より作成)



図 79 保育所数、入所待機児童数の推移(兵庫県)
 (『保育所の状況等について』『保育所等関連状況とりまとめ』より作成)

姫路)において待機児童が生じていた。

このような都市部を中心に深刻になっていった待機児童問題を解消するべく、国は、平成二十年二月に「新待機児童ゼロ作戦」を、二年後から施行される子ども・子育て支援新制度を待たずに、「待機児童解消加速化プラン」を二十五年四月に策定する。前者は、保育所等の受け入れ児童数を平成二十九年までの一〇年間で二〇〇万人増やすことを中心とした政策であり、後者は、平成二十五・二十六年年度の二年間の緊急プロジェクトとして二〇万人分の受け皿を、二十七・二十八年度の二年間で新制度等による取組として更に二〇万人分の受け皿を整備する計画であった。その後、さらに「子育て安心プラン」が平成二十九年六月に公表された。これは、平成三十年度から三十四(令和四)年度の五年間で三十二万人分を整備する計画であったが、二十九年十二月に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」

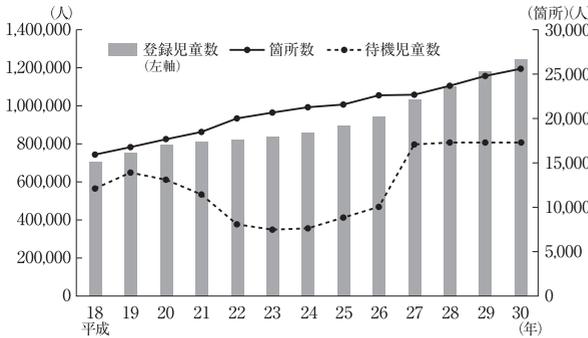


図80 放課後児童健全育成事業の実施箇所数などの推移(全国)

(『放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況』より作成)

「ケージ」では、この時期が前倒しされ、平成三十二(令和二)年度末までに三二万人分が整備されることとなった。

児童期の保育ニーズの高まりと放課後対策の拡がり

幼児期の保育に対するニーズが高まれば、やがてそれは小学生の保育に対するニーズ増につながっていく。小学校への就学以後も、放課後における子どもの

安全・安心な居場所を求める保護者は増加していき、平成十年度から法制化された放課後児童健全育成事業

(いわゆる、放課後児童クラブ)だけでは放課後の居場所対策として十分に対応しきれないことが平成の後半期には明らかとなった。特に、子ども・子育て支援新制度によって、放課後児童クラブの対象年齢が従来の小学三年生までから小学校六年生にまでに拡げられた平成二十七年以降、全国の待機児童数は一万五〇〇〇人を超えた。

こうした状況を見通して、待機児童の解消という目標に加えて、次代を担う人材育成という観点から、全ての児童が保護者の就労形態にかかわらず放課後に多様な体験・活動を行えるという総合的な放課後対策として、厚生労働省と文部科学省との連携の下で「放課後子ども総合プラン」が平成二十六年七月に策定される。このプランは、平成三十一年度末までに、放課後児童クラブに関しては約三〇万人分の受け皿を整備するのに加えて、国内全ての小学校区において放課後児童

クラブ及び放課後子供教室を一体的にあるいは連携的に実施する（うち一体型については一万余カ所以上で実施する）ことを目指すものであった。

この「放課後子ども総合プラン」を受けて、兵庫県も、「ひょうご放課後プラン事業実施要綱」によって、市町が直接または委託によって実施する子ども教室型及び児童クラブ型の事業に対して補助金交付を開始した。放課後児童クラブに関する成果を平成二十七年から三十年までの県の事務事業評価一覧で確認すると、開設クラブ数及び利用児童数が順に、九九〇カ所、四・一万人、一一九五カ所、四・四万人、一二七八カ所、四・八万人、一三五一カ所、五・〇万人と着実に増加した。それでもなお、一部の市町において入所できない待機児童が生じており、県全体では、平成二十七年から三十年にかけて順に、八〇五人、七三

五人、八九七人、八五一人と推移した。



写真 184 子どもの冒険ひろば（兵庫県青少年本部提供）

兵庫県では、放課後の子どもたちの遊びを支援する取組として、「子ども冒険ひろば」事業が平成十五年から県内一〇団体（各県民局に一カ所ずつ）が委託を受けて運営され始めた。平成十七年度以降は、兵庫県青少年本部から各冒険ひろば運営団体への運営費助成、年間二〇回程度のプレリーダー養成研修会、多様な広報活動などを通して、本事業の充実が図られた。さらに、プレリーダーの確保のため、平成二十二年度には、子ども冒険ひろばが持つ「場」と「ノウハウ」を学生の実地研修の場として大学に提供するとともに、二十三年度には、「冒険遊び場体験教育プログ

ラム」普及啓発資料（DVD）を作成し、県内の大学などに配付するなど、大学生を冒険ひろばというフィールド体験活動へ誘う取組も展開した。その結果、平成二十九年度には、県内四七団体が子ども冒険ひろばを開設するようになり、年間参加者も五万三八一七人に達している。

三 児童虐待の増加と社会的養護の質的転換

児童相談所における児童虐待 相談対応件数の増加と対策

児童虐待の状況を示す指標としてよく引き合いに出されるのは、都道府県・指定都市および一部の市が設置する児童相談所における相談対応件数である。こ

れは児童相談所が援助方針会議の結果により指導や措置等を行った件数であり、相談だけではなく通告によるものも含まれている。また、平成十六年に改正された児童福祉法により、十七年度から子ども家庭相談に応じることが市町村の責務として明確に規定されたため、児童虐待に関する通告・相談にも、児童相談所と互いにケースを送致し合うなど連携しながら市町村が対応することとなった。

そこで、児童相談所における児童虐待相談対応件数（平成十八年度以降）と市町村における児童虐待相談対応件数（十九年度以降）を見てみると、いずれも大きく増加している。また、相談内容（相談の内訳）別の推移に着目すると、心理的虐待の増加（件数の大きな増加に伴い構成比も明確に増加）が顕著である。留意しなくてはならないのは、ここで紹介している数値は虐待が実際に起きていたと認定された虐待認知件数ではない点である。さらに、心理的虐待の増加は、平成十六年に改正された児童虐待防止法において「児童が同居する配偶者に対する暴力を見ること」「きょうだい間の差別的扱い」が児童虐待の定義につけ加えられたため

国は多様な対策を講じた。表58は、児童虐待防止対策に関する法改正の変遷及び概要を整理したものである。こうした流れの中、県も、児童虐待への取組を強化していった。平成期後半での県内の児童相談所（こども家庭センター）における相談受付数の推移を確認すると、どのセンターにおいても相談受付数は増加傾向にあるが、とりわけ二十七年以降の増加が著しい。

こうした状況の中、児童虐待への予防・対応等として県がどのような事業を平成期後半に実施してきたか

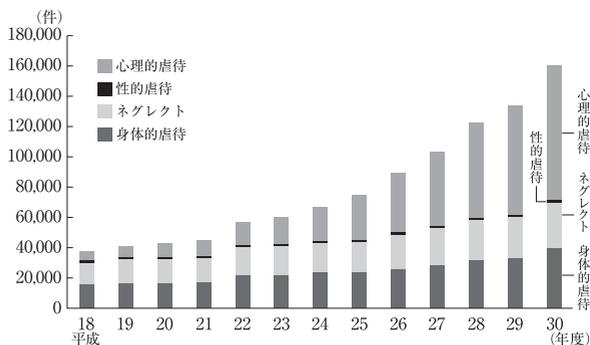


図 81 児童相談所における児童虐待相談対応件数・内訳の推移 (全国)

(『福祉行政報告例』より作成)

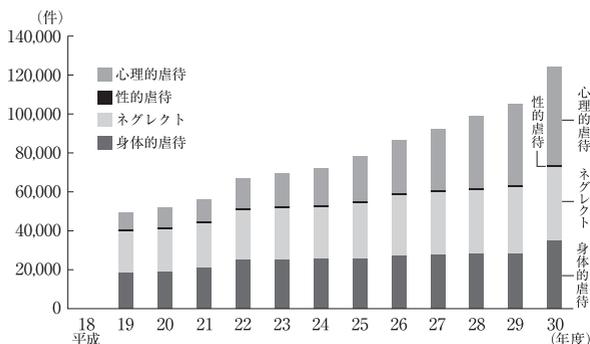


図 82 市町村における児童虐待相談対応件数・内訳の推移 (全国)

(『福祉行政報告例』より作成)

である点にも留意が必要である。また、この改正によって、通告の対象が「児童虐待を受けた児童」から「児童虐待を受けたと思われる児童」に拡大されたことも、児童虐待相談対応件数を押し上げているとされる。いずれにしても、児童虐待という現象は社会的に大きな関心事になったとともにも焦眉の急であることは間違いない、この問題に対して

表 58 児童虐待防止対策に関する法改正の変遷及び概要

施行年月日	法律名	概要
平成12年11月20日	児童虐待の防止等に関する法律	【制定】児童虐待の定義（4分類）／住民の通告義務／立入調査／児童虐待の早期発見／警察官による援助を明記
平成16年10月1日	児童虐待の防止等に関する法律	児童虐待の定義の見直し（同居人が虐待を放置することはネグレクトと、子どもがDVを目撃することは心理的虐待）／通告義務の範囲の拡大（被虐待と思われるケースも対象）／面会や通信の制限
平成17年1月1日	児童福祉法	市町村の役割の明確化（相談対応を明確化し虐待通告先として追加）／司法関与の強化（家庭裁判所の承認を得ておこなう強制入所措置の有期限化、保護者指導の勧告）／要保護児童対策地域協議会の法定化（平成17年4月1日より施行）
平成20年4月1日	児童虐待の防止等に関する法律	子どもの安全確認義務（安全確認に必要な措置を講ずることを義務化）／出頭要求・再出頭要求、立入調査等の強化（解錠を伴う立入調査を可能とする新制度＝臨検・搜索）／保護者に対する面会・通信等の制限強化／指導に従わない保護者の措置の明確化
平成20年4月1日	児童福祉法	要保護児童対策地域協議会設置の努力義務化
平成21年4月1日	児童福祉法	乳児家庭全戸訪問事業、養育支援事業等子育て支援事業の法定化および努力義務化／要保護児童対策地域協議会の機能強化（協議対策を要支援児童、その保護者、特定妊婦にまで拡大）／被措置児童等に対する虐待対応の明確化／里親制度の改正等家庭的養護の拡充（平成21年1月より施行）
平成24年4月1日	民法	親権の停止制度の新設／親権喪失等に関する家庭裁判所への請求権者の見直し／法人または複数の未成年後見人の許容
平成24年4月1日	児童福祉法	親権喪失等に関する家庭裁判所への請求権者の見直し／施設長等の権限と親権との関係の明確化／里親等委託中および一時保護中の子どもに親権者がいない場合の児童相談所長の親権代行に関する規定
平成29年4月1日	児童虐待の防止等に関する法律	児童福祉法の理念、国・都道府県・市町村の役割の明確化／措置等の対象を満20歳未満へと拡大
平成29年4月1日	児童福祉法	児童福祉法の理念、国・都道府県・市町村の役割の明確化／措置等の対象を満20歳未満へと拡大／市町村・児童相談所の体制強化（子育て世代包括支援センターの法定化（←母子保健法の改正）、市町村における支援拠点の整備（努力義務）／要保護児童対策地域協議会の機能強化（専門職の配置等）、児童相談所を設置する自治体の拡大（特別区を追加）、児童相談所への①児童心理司②医師または保健師③指導・教育担当児童福祉司の配置、弁護士配置またはこれに準ずる措置）／都道府県（児童相談所）の業務として里親支援、養子縁組に関する相談：支援を位置づけ

（『児童虐待防止対策の取組状況について』より作成）

図られてきたことが読み取れる。

こうした取組を実施していくためにはマンパワーの強化も必要となってくる。こども家庭センターに勤務する専任職員数（非常勤職員、臨時職員等を除く）を確認してみると、平成十八年度では、中央五六名、西宮四一名、姫路二六名、豊岡一五名であったものが、三十年度になると、中央五八名、西宮三四名、川西（二一一年度に西宮から独立）二七名、姫路二七名、豊岡一三名となっている。図83で示したように、相談受付

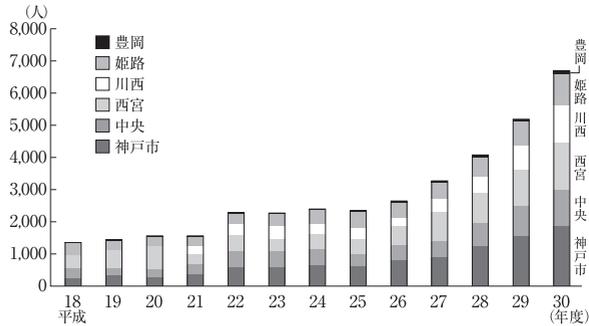


図83 こども家庭センター別・年度別の児童虐待相談受付数の推移 (兵庫県)

(『ひょうごの児童相談』より作成)

を見てみる。十八年度の段階では、「児童虐待防止対策推進事業」として児童虐待防止推進協議会の開催、児童虐待二四時間ホットライン設置事業、こども家庭センターによる市町への技術的相談事業、児童虐待等対応専門アドバイザーによる支援、虐待をした親等への家族再生支援事業（個別面接事業、家族合同面接指導、ペアレントトレーニング）が実施されたのに加えて、「職員研修等関連事業」として主任児童委員等連携事業がなされた。平成三十年度には、「児童虐待防止対策推進事業」として、前述の取組のほか、児童虐待防止に向けた地域連携強化事業、ひょうごオンラインネット推進事業が実施されたのに加えて、「職員研修等関連事業」さらには「児童虐待防止に向けた児童相談体制強化事業」として警察との連携強化、相談機能強化、被虐待児を支援する関係機関連絡事業が展開された。ここから、地域や関連機関との連携と相談機能の充実が

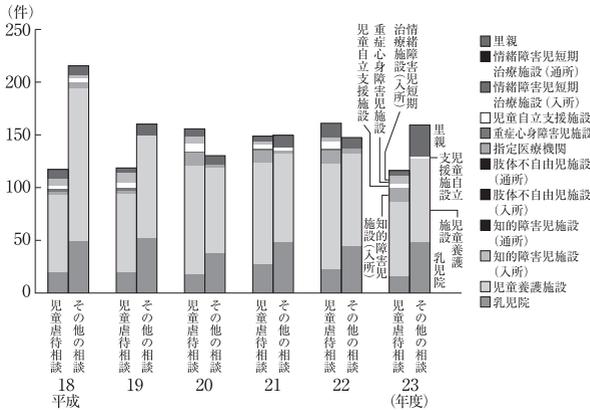


図 84 養護相談内容別の施設措置及び里親委託の状況(兵庫県)

(「ひょうごの児童相談」より作成)

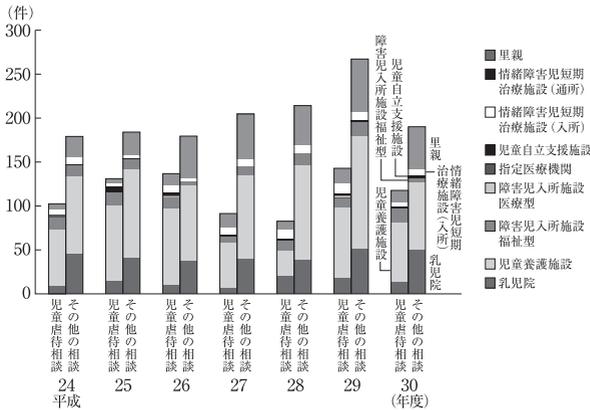


図 85 養護相談内容別の施設措置及び里親委託の状況(兵庫県)

(「ひょうごの児童相談」より作成)

と区別するとともに、養育里親に研修を義務づけるなど、里親制度の拡充が推進された。

さらに、平成二十九年から施行された児童福祉法では、この観点が一押し広げられた。子どもが権利の主体であることを明確化し、家庭

数が大きく増加している西宮と川西のスタッフ数の増員が顕著である。

施設養護中心から 虐待を受けた子どもなど、家庭において養育を受けられない子どもは、可能な限り家庭 家庭養護中心へ 的な環境の下で実親に代わる大人と愛着関係を形成しつつ養育を受けることが不可欠であるという観点からすると、里親制度は社会的養護の諸施策の中でも極めて重要な仕組みである。平成二十一年から施行された児童福祉法では、社会的養護の担い手としての「養育里親」を養子縁組を前提とした里親

養育優先の理念を規定し、実親による養育が困難であれば、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することを定めた。また、施設での養育であっても可能な限り家庭的養育を提供するという理念の下、小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）が里親委託や施設入所に加わる新たな社会的養護の場として位置づけられた。また、同法では、里親に対する相談支援等の業務を施設やNPOなどに委託して総合的に行う「里親支援機関事業」も引き続き推進することとされた。

このように施設養護中心から家庭養護中心へと政策の転換が図られる中、兵庫県における養護相談内容別の施設措置及び里親委託の状況（図84、85）から、相談内容が虐待かそれ以外かにかかわらず、各年度において里親に委託される子どもの比率を算出すると、平成十八年度に五・四%であったものが、三十年代には一九・六%となり、徐々にではあるが、施設措置の割合が減り里親委託の割合が増えていった。

四 障害児施策体系の改革と発達障害児支援の拡大

障害児支援 平成二十四年四月一日から施行された改正児童福祉法により、これまで以上に障害児に対する**の体制改革** 支援を強化することとされた。その主な内容の一つ目は、同法第四条第二項にあった障害

児に関する定義規定の見直しである。これは従前の「身体に障害のある児童及び知的障害のある児童」に「精神に障害のある児童（発達障害者支援法第二条第二項に規定する発達障害児を含む）」を加え、発達障害児についても障害児支援の対象として位置づけるという内容であった。二つ目は、障害児施設の一元化であり、従前の障害種別による支援から、身近な地域で支援を受けられることなどを目指して、通所による支援を「障害

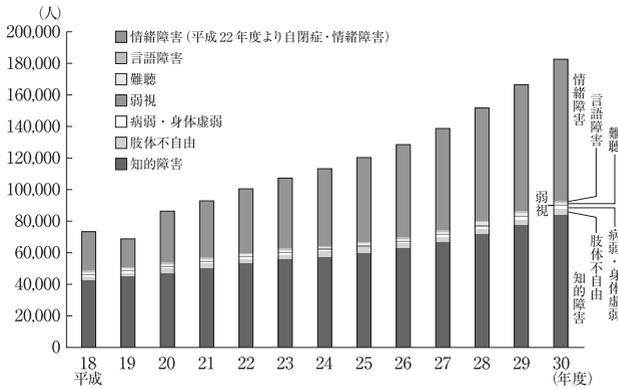


図 86 小学校における特別支援学級在籍児童数の推移 (全国・障害種別)

(「学校基本調査」より作成)

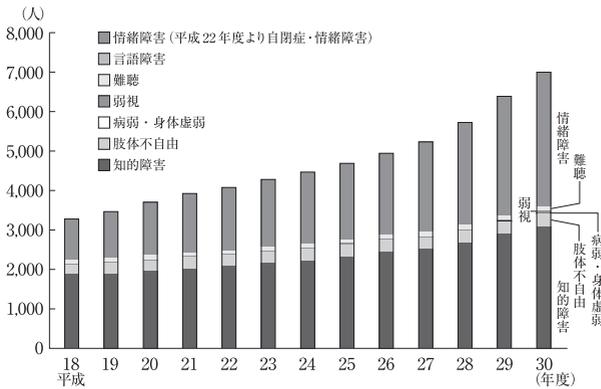


図 87 小学校における特別支援学級在籍児童数の推移 (兵庫県・障害種別)

(「学校基本調査」より作成)

児通所支援」に、入所による支援を「障害児入所支援」にそれぞれ利用形態別に一本化された。三つ目は、放課後等デイサービスの創設であり、学齢期における障害児―対象は学校教育法第一条に規定する学校(幼稚園及び大学を除く)に就学している障害児―の放課後等対策の強化を図るものであった。

このような障害児施策体系の大きな変更に伴って、兵庫県においても、従前の四三障害児施設(国公立二七、民間一六)が、箇所数に増減はないまま、福祉型障害児入所施設(公立一カ所・民間立一〇カ所)、医療型障害児入所施設(公立二カ所・民間立五カ所)、児童発達支援センター(公立一〇カ所・民間一カ所)、医療型児童発達支援センター(公立九カ所)という形で入所施設及び通所施設へと再編された。

平成十四年の調査に引き続いて、文部科学省が二十四年二月～三月に全国の小・中学校（各六〇〇校）を対象に実施した「通常の学級に在籍する発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒に関する調査」によると、知的発達に遅れは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

く。

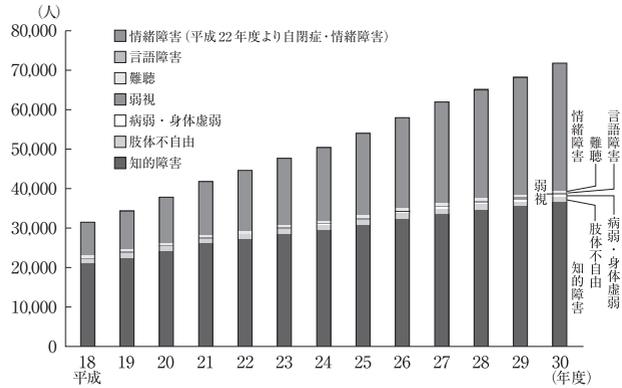


図 88 中学校における特別支援学級在籍児童数の推移 (全国・障害種別) (「学校基本調査」より作成)

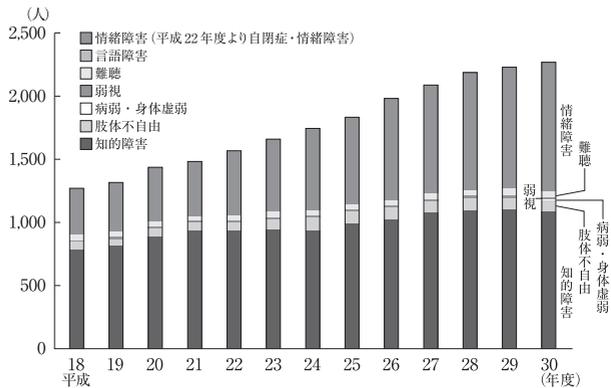


図 89 中学校における特別支援学級在籍児童数の推移 (兵庫県・障害種別) (「学校基本調査」より作成)

発達障害児 平成二十
支援の強化 四年 四月
施行の改正児童福祉法に
おいて、障害児の定義に
「発達障害児」が加えら
れた背景には、平成時代
に入ってから継続して
見られた発達障害と診断
を受ける子ども、あるい
は発達障害が疑われる子
どもの増加がある。そし
て、平成期の後半におい
てもこの傾向は続いてい

が回答した児童生徒の割合は全体の六・五%であることが明らかにされている。平成十四年度の結果は六・三%であったので、ここからだけでは、発達障害が疑われる子どもはこの一〇年間で大きく増加しているとは言えない。一方で、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、広い意味での発達障害である知的障害のクラスで学ぶ子どもの数及び狭い意味での発達障害である自閉症・情緒障害のクラスで学ぶ子どもの数は、その他の障害種のクラスで学ぶ子どもの数に比べるとその増加率は明らかに高くなっている。

平成十七年四月より施行された「発達障害者支援法」によって、都道府県知事及び指定都市の長は「発達障害者支援センター」を指定し、発達障害者に対する支援業務を委託できる（または、自ら行うことができる）ことになった。これを受けて、兵庫県内では、本編第七章第二節で記されている取組が展開されていった。

五 子どもの貧困への着目

平成二十年頃から「子どもの貧困」が少しずつ社会から着目されはじめる。阿部彩あべあやは「二〇〇八年は、日本の社会政策学者の間で『子どもの貧困元年』といわれる年である。この年から子どもの貧困問題が始まったということではない。この年に初めて、日本で子どもの貧困がマスメディアや政策論議の机上にのった、という意味である」と述べている（『子どもの貧困Ⅱ―解決策を考える』）。子どもは自分が生まれ育つ家庭を選べないので、家庭間の格差が子どもたちの発達に与えるネガティブな影響は極力抑えられなくてはならない。国民の間の経済的な格差の実態を見る指標としてジニ係数がある。所得再分配によるジニ係数の改善の推

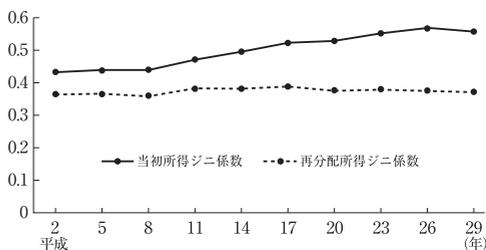


図90 所得再分配によるジニ係数の改善の推移
 (『厚生労働白書』を参照して作成)

移をみると、当初所得から算出されるジニ係数は平成十一年から二十六年にかけて増加していることが分かるが、所得再分配によるジニ係数(当初所得から税金や社会保険料を差し引き、社会保障給付を加えた再分配所得から算出)の増大は抑えられている。

また、格差に関する別の指標である相対的貧困率などの貧困率の推移を見ると、平成二十四年まで徐々に相対的貧困率が高くなっており、三十年には若干の改善傾向が確認できる。また、相対的に貧困な状態にある子どもの比率も平成二十四年に最も高くなっており、その後改善している。さらに図には示されていないが、世帯主が十八歳〜六十五歳で子どもを育てている家庭のうち、大人が一人の場合(おおむねひとり親家庭に該当)の貧困率は、昭和六十(一九八五)年以降、常に五〇%を超えていたが、平成三十年に初めて五〇%を下回っている。

以上のように、平成の終わりになって子どもの貧困率などの改善が見られたのは、議員立法として平成二十五年六月に成立(翌年一月より施行)した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の影響があると考えられる。また、この法律の第八条によって別途閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」では、重点施策として、「一、教育の支援(学校をプラットフォームとした対策推進/幼児教育の無償化と質向上/就学支援の充実/大学等進学に対する教育機会の提供/生活困窮世帯等への学習支援/その他の教育支援)」「二、生活の支援(保護者の生活支援/子供の生活支援/関係機関が連携した包括的な支援/子供の就労支援/支援する人員の確保等/その

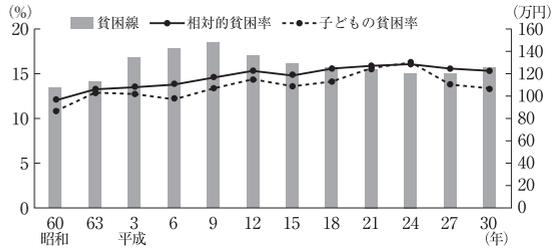


図 91 貧困率等の年次推移(昭和60～平成30年)
(「国民生活基礎調査」より作成)

他の生活支援」「三、保護者に対する就労の支援」「四、経済的支援」「五、その他(国際化社会への対応)」が位置づけられている。

この法律及び大綱をきっかけに、全国各地で様々な支援の輪が広がっていくが、食の提供を通じた子ども・青年の居場所づくり(いわゆる子ども食堂)、学習支援を通じた子ども・青年の居場所づくりに大きな注目が寄せられるようになった。

子ども食堂の数は、平成三十年四月時点で全国に二二八六カ所に上っている(全国子ども食堂支援センター・むすびえにホームページ「新着情報 調査・研究」。兵庫県では、平成二十八年度より、「子ども食堂応援プロジェクト」を立ち上げ、新たに「子ども食堂」を開設しようとする団体に対し、事業の立上げに必要な経費の補助を開始した。平成二十八年度～三十年度には一三団体ずつ計三九団体が交付を受けている。

学習支援を通じた子ども・青年の居場所づくりは、平成二十七年から厚生労働省が実施する「生活困窮者の支援制度」の一つとして位置づけられた「生活困窮世帯の子ども学習・生活支援事業」に該当する。これは、子どもの学習支援をはじめ、日常的な生活習慣、仲間と出会い活動ができる居場所づくり、進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に必要な支援を市町村による直営あるいは市町村が社会福祉協議会・社会福祉法人・NPO法人などへの委託によって提供するものである。平成二十九年七月時点においてこの事業が実施されている箇所数は、全国で一〇八九、兵庫県では三〇となっ

第七章 少子高齢社会下の福祉・保健医療の拡充

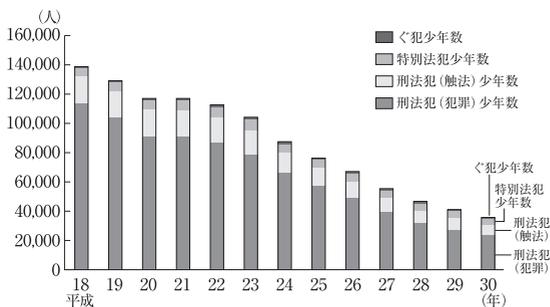


図 92 警察が検挙・補導した刑法犯少年数・特別法犯少年数・ぐ犯少年数の推移(全国)
(『犯罪白書』より作成)

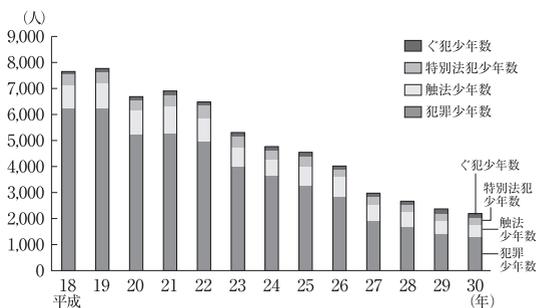


図 93 警察が検挙・補導した刑法犯少年数・特別法犯少年数・ぐ犯少年数の推移(兵庫県)
(『兵庫県警察本部事務概要』『兵庫県下の少年非行等』より作成)

ている。

なお、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」第九条で、都道府県には、当該都道府県における子ども
の貧困対策についての計画を定めるといふ努力義務が課せられた。平成二十七年から全国の都道府県にお
いて計画が策定されるようになったが、兵庫県は、子ども・子育ての総合計画である「ひょうご子ども・子
育て未来プラン」に「子どもの貧困対策計画」を組み込んだ。

六 ICT環境に翻弄される青少年

少年による 平成期に入り、刑法犯
犯罪の動向 等によって検挙・補導

される少年数は減少していったが、平
成十八年から三十年までについても、
こうした少年が更に減っていったこと
が統計資料で確認できる。

全国の動向を見ると、刑法犯少年数
及びぐ犯少年数は、この一三年間で約
四分の一にまで減少している。ただし、
特別法犯(道路交通法違反、覚せい剤取

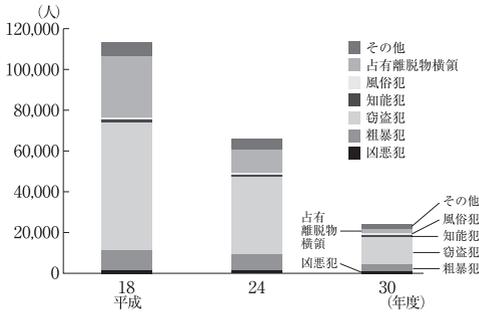


図 94 刑法犯として検挙された罪種別少年数 (全国)
 (『犯罪統計資料』より作成)

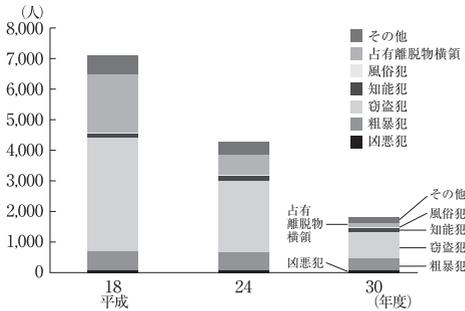


図 95 刑法犯として検挙された罪種別少年数 (兵庫県)
 (『兵庫県警察本部事務概要』
 『兵庫県下の少年非行等』より作成)

締法違反、売春防止法違反など)の少年数は増減を繰り返しており明確に減少してはいない。兵庫県については、刑法犯少年数が約四分の一にまで減少し、特別法犯少年数は約二分の一にまで減少しているものの、ぐ犯少年数は年次によって変動が大きくなっている。

また、刑法犯に関して罪種別の少年数の推移を平成十八年・二十四年・三十年の三時点を取り出して比較すると、全国については、検挙少年数は全体として大きく減少している中で、窃盗犯の比率が約五五%強でほぼ横ばい、粗暴犯の比率がやや増加、占有離脱物横領の比率が減少している。兵庫県においても、全国の傾向とほぼ同様で、刑法犯少年の検挙数者はこの一三年間で約四分の一と大きく減少しており、窃盗犯の比率が約五五%強でほぼ横ばい、粗暴犯の比率がやや増加、占有離脱物横領が明確に減少している。

以上のよう、少年犯罪は平成期を通して明らかに減少しており、刑法犯によって検挙された少年の人口比(少年人口一〇万人当たり、小数点以下四捨五入)は、昭和五十年九三九人、六十年一三一五人、平成十年一二四六人、十五年一二六五人、二

十年八九五人、二十五年五八四人、三十年二七〇人と推移しており、平成期の後半になってからは特に大きく減少している。

一方、平成二十七年七月～八月に実施された調査（内閣府「少年非行に関する世論調査」）では、おおむね五年前と比べて少年による重大な事件が増えていると思うと回答した者の比率は七八・六%（かなり増えている）四二・三%と「ある程度増えている」三六・三%の合計）と高くなっている。また、おおむね五年前と比べてどのような少年非行が増えていると思うかという問いに対し、「掲示板に犯行予告や誹謗中傷の書き込みをするなどインターネットを利用したもの」を挙げた者の比率が六三・〇%と最も高くなっている。

ICT環境の浸透による
 平成十八年版『警察白書』の第一章では、「安全・安心なインターネット社会を目指す
 青少年の加害・被害
 して」と題する特集が組まれている。その理由として、情報通信ネットワークが私

たちの個人的な暮らしや社会の活動にとつて極めて重要なインフラとなっている一方で、それがもたらす様々な弊害―年々増えるサイバー犯罪、インターネット上で氾濫する違法・有害情報、我が国の社会・経済活動の基盤を揺るがす可能性の高いサイバーテロの脅威―が顕在化してきたからであると記されている。

こうした状況の中で、子ども・青年たちは、実際にどのような犯罪に巻き込まれていったのであろうか。まずは、加害について、不正アクセス禁止法違反（SNSへの不正ログイン、個人情報流出、スマホ決済やクレジットカードの不正使用など）の被疑者数を見てみると、十四～十九歳の世代が他のどの世代よりも被疑者となっている比率がもつとも高くなっている。また、SNSに起因する事犯の被害児童数を見てみると、SNSを通じて見知らぬ他者と接触することで性被害に遭っている子ども・青年が増加していることが分かる。

兵庫県においては、兵庫県青少年本部が中心となり、関係機関や団体などとの連携・協働の下、平成二十六年年度から、青少年のインターネット利用対策を重点事業に掲げ、以降、県民運動として「青少年のネットトラブル未然防止大作戦」（二十八年度以降は「青少年のネットトラブル防止大作戦」（へと名称変更）を展開している。具体的には、同作戦推進会議を設置し、「ネットトラブル防止！メッセージコンテスト」の実施や、小中高生による先進事例発表・公開討論会・「びょうごスマホ宣言」発表などで構成される「スマホサミツ

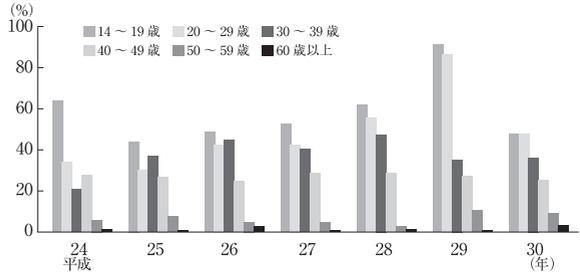


図 96 不正アクセス禁止法違反で検挙された年齢層別被疑者数(比率)の推移
(総務省ホームページより作成)

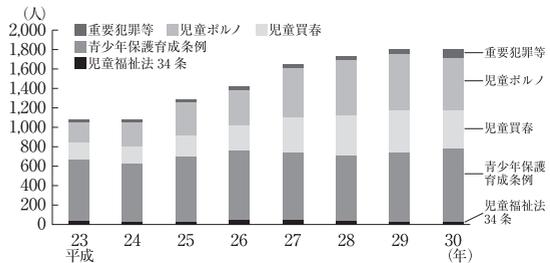


図 97 SNSに起因する事犯の被害児童数の推移(全国)
(警察庁ホームページより作成)

こうしたICTの発展によって青少年が加害者にも被害者にもなりやすい社会が到来したことを受けて、「青少年が安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律」（平成二十年六月成立）が二十一年度より施行され、その後、二十九年六月に改正（三十年二月より施行）される。この法律では、国・地方公共団体、関係事業者、保護者の責務及び連携協力体制の整備を定めるとともに、子ども・若者育成支援推進本部が、青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本計画を定め、その実施を推進するとされた。

ト・in ひょうご」の開催である。さらに、県は「青少年愛護条例」について、「青少年のインターネットの利用に関する基準づくり（第二四条の五）〈新設〉（平成二十八年四月施行）」「インターネット上の有害情報等への対応の強化（第二四条の四）〈改正〉（三十年二月より施行）」「児童ポルノ自画撮り勧誘行為の禁止（第二一条の三）〈新設〉（三十年四月施行）」など条文の新設・改正を通して、青少年のインターネット利用の健全化を図ってきた。

第二節 地域で支え合う福祉の深化

一 被災高齢者の自立支援に向けて

平成十八（二〇〇六）年には、兵庫県の人口や総生産、有効求人倍率などの指標は阪神・淡路大震災前の水準にほぼ回復した。しかし、被災した高齢者の生活再建は困難な状況であり、単身高齢者のひきこもり、自治会活動等の停滞など、「高齢者の自立支援」は依然として大きな課題であった。

平成十八年二月、震災一〇年以降も継続して復興のフォローアップを行うため設置された阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会（座長：室崎益輝むつみきよしひろ消防研究所理事長）は、これまでの復興一〇年の取組を総括検証し「阪神・淡路大震災フォローアップ 高齢者自立支援への提言」平成十八年度の施策展開に向けて」を取りまとめた。この提言書では、推進施策として①高齢者が安心して暮らせる仕組みづくり、②高齢者の