

富山県知事

新田 八朗 殿

子どもや成育過程にある者
への支援に関する提言

令和3年3月19日

自由民主党富山県議会議員会政務調査会
子どもの権利や安全・安心を守る施策を
推進するプロジェクトチーム

前 文

児童の権利に関する条約は、1989年国連で採択され、1990年に国際条約として発効された。

日本はその4年後、1994年4月22日に批准、同年5月22日に発効しており、2019年2月現在、196の国と地域がこの条約を締約している。

日本では児童の権利に関する条約の批准から26年余りが経過しているが、条約で謳われている「子どもを権利の主体と位置付け、大人と同じくひとりの人間として持っている権利を認める」という理念は、未だ浸透しているとは言い難いのが現状である。

特に近年、虐待被害や貧困、不登校や引きこもりによる教育機会の減少等、深刻な問題が浮き彫りとなっており、富山県においても、富山・高岡両児童相談所をはじめ関係機関への相談対応件数は増加の一途を辿っている。

また昨年春先からの新型コロナウイルス感染症の拡大により、虐待事案の深刻化や経済的な格差の拡大に加え、既存の支援活動が積極的に実施できない状況も散見されており、早急な対策が求められている。一方、教育機会の確保という点においては、オンラインを活用した支援が、不登校や引きこもりの子どもたちの社会参加の第一歩として効果が認められる等、ICTの利活用の推進が期待される。

富山県においても、児童の権利に関する条約の精神に則り、子どもの成育過程において健やかな成育環境を構築するとともに、困難や課題を抱えた子どもたちを政策対象の中心に据えた包括的な支援を求める。富山県の宝である子どもたちが安心安全の中、健やかに育つために以下のとおり提言する。

【提言骨子】

- 「子どもを権利の主体と位置づけ、大人と等しく人間として持っている権利を認める」理念を、富山県の子育て施策の基本姿勢と位置付け、子ども成育関連施策の根拠規定となる「子どもの権利条例（仮称）」の策定に取り組むこと。
- 縦割りの弊害が顕著な子ども成育関連の組織体系を見直し、子ども関連施策を包括的に担う部局横断的な庁内組織整備の推進を図ること。
- 富山児童相談所の複合拠点化に向けた整備方針を、県が主体的に取り組むこと。

令和3年3月19日

自由民主党富山県議会議員会
会長 鹿熊 正一

自由民主党富山県議会議員会政務調査会
子どもの権利や安全・安心を守る施策を
推進するプロジェクトチーム
座長代理 永森 直人

子どもを取り巻く現状及び課題

児童虐待の相談件数や見守りが必要な親子が年々増加しており、家族関係の複雑化や貧困などにより、児童相談所だけの対応は不可能な状況にある。近年、児童虐待とDVの関連性および同時支援の重要性が指摘されており、重大な死亡事例を契機に子どもに関する相談援助活動や一時保護・措置のみならず、DVの存在を含めたアセスメントや特定妊婦の支援なども求められるようになり、また見守りが必要な親子の転居に伴うフォローアップの困難さなどの要因から、負担と責任は増大している。

支援には児童相談所のみならず女性相談センターや福祉事務所、市町村、警察、学校など、複数の機関の連携が必須であり、子ども期に支援につながることができず、成人後に引きこもりや薬物依存、自傷・自殺などの課題として見えてくるものにも目を向ける必要がある。

小児期にネグレクトを含む虐待、DVの見聞き、親の精神疾患やアルコール依存などの薬物乱用、貧困等、逆境におかれた子どもは、神経発達の混乱を来すことで脳に「傷」ができ(右図②)、トラウマによる社会不安障害や情動・認知の障害による「生きづらさ」を抱えることになり(③)、いじめ加害・被害、不登校やひきこもり、薬物乱用や飲酒・喫煙、ゲーム等への依存症、危険な性行動、自傷・自殺念慮など、健康を害する



行動により心の傷を埋め(④)、適応しながら生きている。結果として肥満、うつ、がん、糖尿病、脳卒中、そして自殺企図などを来し(⑤)、約20年寿命が短縮する(⑥)。

健康を害する行動や疾病・障害・社会的問題に至ってからの支援は非常に困難であり、それぞれの課題ごとに政策を割り当てることには大きな費用と人員を要する。一方、虐待、DV、親の精神疾患、ひとり親、貧困などへの支援は一見莫大なコストがかかるように見えるが、費用対効果は大きい。

子どもが出すサインを拾い上げ、小児期、思春期、遅くても25歳以下の若年成人期に確実に厚い福祉や支援につなぐことは、将来的に確実にセーフティーネットへの負荷を軽減することになると考えられる。

子どもの見守りには、市町村の要保護児童対策地域協議会(以下要対協)および個別ケース会議を活用した見守りと連携が重要な役割を果たすと考えられるが、市町村の要対協の活動には温度差があり、公的機関のみによる見守りには限界がある。ひきこもりや薬物乱用など、生きづらさを抱えたまま成人した若者に対しても、支援が必

要である。したがって、母子保健、保育所、学校、医療機関など公的な入口や支援のみならず、フリースクールや放課後等デイサービスなど生きづらい子どもや若者の居場所や支援を含め、民間も含めた見守りと連携が強く求められる。

小児期の逆境体験に起因する生きづらさや暴力、結果としての貧困や健康の喪失、およびその世代間連鎖を止めるためには、個々の社会的課題に対して縦割りや場当たりの対応での政策では費用対効果が薄い。

このような現状を鑑み、子どもにかかわる政策の立案に際しては、児童の権利に関する条約の精神に則り、子どもの最善の利益を優先し、子どもの意見を聞き、積極的に子どもの参加を求めることがまず重要となる。そのためにも、条約の精神の実現に向けた県の基本姿勢を示し、かつ子ども関係の施策・事業の推進に向けた根拠規定となる「子どもの権利条例(仮称)」の制定が必要であり、その際には、以下の事項に留意すべきと考える。

まず、組織体制の整備である。子どもの成育には家庭、地域、教育、医療、福祉のかかわりが欠かせない。しかしながら、現状では子どもに関する施策の担当が県の中でも複数の部局・課室にまたがり、結果的に各主体の連携が十分に取られているとは言い難い状況である。子どもの最善の利益を優先するのであれば、単独の課題のみの解決を目指すのではなく、子どもや家庭施策に特化した部局(例:子ども家庭部)の新設や子ども関連施策に取り組む部局横断的なプロジェクトチームの設置など、子ども関連施策に系統的に取り組めるような庁内組織の整備や、法令において県と市町村に割り振られた役割の中で、最大限効果的な施策が実施されるよう、県がリーダーシップを発揮し、県と市町村の連携強化や人的支援などに取り組むことなどにより、縦割りを廃し、系統的、包括的な政策を行うことが必要である。

第二に、子どもの権利に関する県民意識の醸成である。子どもの権利条例で掲げられている子どもの成育過程に必要な4つの柱について、県民の理解を深め県民ワンチームとなって胎児期から若年期までの子どもの福祉向上に取り組む機運を醸成するよう、取組みを強化すべきである。

第三に、エビデンスに基づく政策の実施についてである。子どもの置かれた状況の収集・分析については、公的機関に集められる情報に偏ることなく、子どもにかかわる民間支援団体等からの幅広い情報を取り入れ、課題解決や支援においても民間との協働を図り、科学的根拠に基づいた政策を行うべきである。

以上を踏まえ、我々自民党子どもPTは、成育過程における子どもの権利の4つの柱に従い、年代に応じて系統的な政策を実行する(具体的政策は下記)ことを要望する。



子どもの権利の4つの柱及び成育過程以降において求める具体的政策

この提言書では、子どもの権利の4つの柱に沿って、胎児期、新生児期、乳幼児期、学童・思春期、それぞれの成育過程における課題や対策をまとめるとともに、成育過程において適切な環境に置かれなかったこと等による困難や課題を抱えた子どもたちに対しては、個別事例を丁寧に拾い上げ、成育過程以降の支援充実についても併せて触れることとする。

①「生きる権利」のための包括的支援について

令和元年度、「成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律(略称:成育基本法)」が施行された。

すべての子どもの命を守るため、子育て世代、次世代の成育に生ずる心身の健康に関する問題を包括的に捉え、医療・保健・福祉・教育等の支援を連携して提供し、次世代の健やかな成育が保障されることを求める。

- 成育基本法の定めるところでもある、胎児期の虐待防止および出生直後の虐待予防のため、予期せぬ妊娠や若年妊娠などに対する相談体制の拡充及び周知
- 親やパートナーに頼ることのできない妊婦への支援の検討
- 若年での出産や未婚のひとり親は、貧困に陥りやすく、子どもの虐待死のリスクが高いため、その支援にはスピードが求められることから、既存の公的給付や貸付制度を補完する速やかな現金・現物給付の制度の検討
- 全ての市町村における新生児聴覚スクリーニング検査費用の公費負担の検討
- 液体ミルクの防災備蓄および備蓄品を定期的に消費できる仕組みの構築
- 困難を抱える母子は援助希求能力が低いことが多い現状を踏まえ、身近な市町村での母子支援の質を向上させるため、既存の貸付制度の運用や公営住宅の提供、婦人保護事業など、県がイニシアティブ発揮し、市町村間で格差のない支援が行われるような取組みの実施
- 本県においてはネグレクトの占める割合が高く、かつ支援が必要な貧困家庭においても、生活保護受給などの既存の福祉や支援を拒む県民性が伺えるなど、援助希求がしにくい風土であることを認識し、身近な市町村窓口での支援に馴染まないケースに対しても、学校や保育所などを入り口として県および市町村から直接の支援を行うなど、柔軟なアウトリーチや運用ができる仕組みの検討
- 本県における子どもの貧困の実態調査の実施
- 貧困家庭に対する福祉と教育の連携支援の構築
- 外国人児童生徒の生活や進学状況などを把握するための実態調査の実施

- 義務教育の修了や高等学校への進学など、国籍を問わず外国人も日本の子どもたちと同様の教育を受けることができるような支援体制の構築
- 外国人児童生徒の親に対する日本語教育を含めた生活支援

②「育つ権利」のための包括的支援について

子どもが育つ過程の中で、人間関係を円滑に構築していく基礎となる愛着形成には、母親をはじめ特定の大人との関わりが重要とされている。この愛着形成がうまく成されないで自己肯定感が低下または欠如し、非行やひきこもり、自殺等の深刻な事態に繋がると指摘されている。親子間の愛着形成を阻害する要因となる「しつけ」という名の体罰は、平成28年に改正された児童福祉法において禁止する旨が盛り込まれた。

子どもの愛着形成は、大人になるにつれ顕在化する問題に繋がるとの視点を持ち、愛着形成の重要性の啓発やその支援のほか、困難や課題を抱えている子どもたちについても、官民が連携して社会的養育の観点から誰ひとり取り残さない施策の充実を求める。

- 医療的ケアを必要とする子どもとその親への支援の充実
- 改正児童福祉法による体罰禁止規定の周知と、体罰以外のしつけについての普及啓発
- 特別な教育支援を必要とする子どもたちへの支援拡充
- 保健室登校やひきこもりの実態把握のための調査実施
- 多様な発達特性を持つ子どもの増加に鑑み、従前の学校には馴染めない子どもの学びの権利を保障するため、定時制・通信制高校教育を充実させ、学校復帰を前提とせず民間のフリースクールと連携するなど、多様な学びの場の提供および柔軟な運用
- 民間フリースクールや放課後等デイサービス事業所への支援拡充及び利用のための財政支援の検討
- 要保護児童の社会的養護において、子どもの脳発達への影響を考慮し家庭に近い形の成育環境を提供するため、児童養護施設の小規模化などの社会的養育にかかる子どもの環境整備および速やかな里親委託推進のための体制強化
- 要保護児童は虐待や離別等によりトラウマを受けていることから、一時保護または社会的養護において十分な心理的ケアの実施、またそのために必要な人員および治療にかかる費用の確保
- 不登校など問題を抱える児童生徒が自宅や保健室でも授業に参加できるようにするなど、オンライン等を活用した双方向による多様な教育機会の確保
- 民間フリースクール等における学習実績を義務教育の単位として認めることができるような判断基準の策定

- 地域協働や地域共助による子どもの成育支援事業の展開強化(富山型地域協働児童育成事業～寺子屋サロン～の拡充)
- 子どもだけでなく母親を支える仕組みの構築
- 成育基本法の定めるところにより、科学的知見に基づいた愛着形成を目的とした、母親の孤立や負担軽減に向けた政策の充実
- 液体ミルクの普及や働き方改革の推進など、父親の積極的な育児参画を促す施策の展開
- 外国人児童生徒の生活や進学状況などを把握するための実態調査の実施(再掲)
- 義務教育の修了や高等学校への進学など、国籍を問わず外国人も日本の子どもたちと同様の教育を受けることができるような支援体制の構築(再掲)
- 外国人児童生徒の親に対する日本語教育を含めた生活支援(再掲)

③「守られる権利」のための包括的支援について

近年、児童虐待に関する相談対応件数が増加しており、なかでも心理的虐待が急増している。その原因は、子どもがDVを目撃する面前DVが心理的虐待と定義されたこと、および警察への深刻なDV相談事案の増加などである。また発達の遅れや発達障がいを含む様々な障がいと虐待との関連も指摘されている。

本県の特徴は、全国の傾向に比べネグレクト(育児放棄)の割合が高く、シングルマザーや共働き家庭の割合等との相関関係等、本県独自の実態調査が急がれる。

またスマートフォンやタブレット端末の普及により、SNS等を通じて性暴力被害に遭う事例も後を絶たないことから、幼児期からの性教育についても十分検討する必要がある。

さらに富山児童相談所は、老朽化・狭隘化に加え、併設されている一時保護施設においては、男女別スペースの確保や個室がない等の課題が多く、早急な改築が求められる。

多様化・複雑化する子どもと家庭を取り巻く問題に対し、専門スタッフがワンストップで対応できる体制の構築に加え、関係機関が連携して取り組む仕組みの構築と児童相談所等の拠点整備と拡充を求める。

- 富山児童相談所の複合拠点化に向けた整備方針の検討
- 児童相談所における弁護士、警察官の常駐化の検討
- 児童福祉司、児童心理司等の専門人材の増員および専門人材の育成強化
- 児童相談所と婦人相談所(配偶者暴力相談支援センター)の連携には課題があることから、アセスメントにおいて支援員の質や顔の見える関係が重要であることから、両者および警察、学校の連携を強化するために、職員の人事交流も含めた大胆な組織の見直しを検討
- 要対協機能の充実強化を図り、幅広い見守りが可能となるよう、要対協への民間

団体の参入を促進するとともに、フットワークの良いケース会議の開催に向け関係構築を行うよう、市町村への働きかけの実施

- 国に対する児童入所施設の設置における国庫補助率の引き上げ要請の実施
- アウトリーチを強化するため、支援の入口となることが多い福祉事務所における虐待やDVへの理解を深めるための働きかけの実施
- ネグレクトとシングルマザーや共働き家庭の割合等との相関関係等、本県独自の実態を把握するための調査の実施
- 改正児童福祉法による体罰禁止規定の周知と、体罰以外のしつけについての普及啓発(再掲)
- 性暴力被害の予防のための幼児期からの性教育の在り方の検討
- 子どもの保護および支援にあたっての子どもの意見表明の仕組みの構築
- 子ども施策を中心に据えた大胆な組織改編の検討
- 警察のサイバー犯罪対策課や通信事業者、ネットサービス提供事業者などと連携したネットトラブル対策の強化

④「参加する権利」のための包括的支援について

児童の権利に関する条約では、自由に意見を表明することやグループを作って自由な活動を行うことが権利として保障されている。しかし、日本では子どもは大人に従うべきという社会通念が強く、子どもたちが自由に意見を述べたり、活動したりする環境が十分整えられているとは言い難い現状にある。

子どもの成長過程においては、意見を聞いてもらった経験がないと他者の意見を聞く力が育たないといった指摘もあり、子どもの意見を聞くことや心の声に耳を傾けることが社会参加へ繋がることから、子どもと大人は同等の権利を有するという認識のもと、子どもが主体的な活動ができる環境整備を求める。

特に医療現場では、子どもが自分の罹患している病気や病状、治療方法やそのリスクについて自ら判断できるようわかりやすい情報提供に努める必要があるほか、児童虐待の事例把握等についても、子どもの負担が少ない意見表明の仕組みを構築する必要がある。

- 被虐待児に対する負担を減らし、的確に被害内容を把握するために、虐待を疑う事例には児童相談所、警察、検察が連携した全件協同面接の実施
- 小児期に既存の福祉や支援が届かない事例が多いことから、学びの場や居場所を失った若者に対する、当事者の意見や民間のアイデアを取り入れた多様な居場所の提供やアウトリーチの充実による入口支援、および個々のニーズに寄り添った自立支援の実施
- 児童相談所や学校等において、子どもの意見表明を尊重し、子どもが意思決定に参加できるような体制の構築

- 学校の校則について、意見や改善点の検討を自発的に行う機会の提供

⑤成育過程以降のキャッチアップについて

困難や課題を抱えたまま成長した者や大人になるにつれ問題が顕在化した者に対しては、成育過程以降のキャッチアップの仕組みの構築が急務である。特に長期間にわたるひきこもりに関しては、十分なコミュニケーションが取れない場合が多く、高齢の親が中年のひきこもりの子の面倒を見ている8050問題が社会問題化している。8050問題への対策として官民が連携したアウトリーチ等の早期対応を求める。

また義務教育の過程から全く登校していない事例もあり、年齢を問わず学び直しができる場の確保や居場所づくりが必要である。

- アウトリーチ等の早期対応の強化
- 年齢を問わず学び直しができる仕組みや環境の整備促進
- 就労支援施設の運営及び入所者への支援の充実