



様式第4号（第6条関係）

令和4年6月29日

富士見市議会議長 齊藤 隆浩 様

会 派 名 草 の 根  
代 表 今 成 優 太

行政視察・研修（政務活動）報告書

下記のとおり、行政視察・研修（政務活動）を実施しましたので、報告いたします。

記

- 1 期 間 令和4年6月28日（火）  
午前10時から午後5時
- 2 参加者名 加賀 奈々恵
- 3 研修場所 剛堂会館・会議室（東京都千代田区紀尾井町3-27）

4 調査・研修事項

地域科学研究会研修会

こども家庭庁の役割と自治体子ども政策

～こども基本法（案）、こども家庭庁設置法（案）と自治体の子ども支援方策～

（1）講義内容

【野澤祥子氏 東京大学大学院教育学研究科附属発達保育実践政策学センター  
准教授 「保育の質の保障・向上への自治体の取組み—現状と期待」】

（発達保育実践政策学センターとは？）

野澤氏が所属する発達保育実践政策学センターは乳幼児の発達や保育・幼児教育の実践、そのための政策に係る研究を推進する「発達保育実践政策学」という新たな統合学術分野の確立をめざして、2015年に設立された。

（保育の質が子どもの発達に与える影響は大きい）

保育の質が子どもの発達に与える影響については諸外国のエビデンから明らかである。

ペリー就学前計画という研究がある。ペリー就学前計画は、貧困系のアプリ

カ系アメリカ人に対して質の高い幼児教育プログラムを提供したグループと提供していないグループを長期に渡って調査した研究である。

5歳の時点ではIQに差が出るが8歳で差がなくなる。

しかし40歳になった時点で年収・雇用の点で幼児教育プログラムを受けたグループが優位となる。また逮捕歴は、幼児教育プログラムを受けていないグループが多いという結果となる。

また、イギリスEPPSE調査という研究もある。3,000人以上の子どもを対象に、幼児教育を追跡した研究である。質の高い幼児教育を受けた場合、認知能力だけではなく、14歳時点での自制心や思いやりをより高める効果が見られた、という研究である。

乳幼児期の教育とケアは家庭環境外での最初の経験であり、豊かな発達の基盤である。アクセスを保障するだけでなく質を保障する責任がある。

保育の質の保障とは、先生と子ども、子ども達同士が豊かに関わり合いながら成長する環境を政策的に保障することを指す。

日本では乳幼児期において、「保育」は厚生労働省、「教育」は文部科学省と分かれているが、世界的には「保育」ではなく「教育」に一元化していく流れが多い。

(そもそも保育の質とは何か?)

基盤となるのは、子ども達の幸せ(well-being)が保障されている状態である。子ども達にとって衣食住など安心、安全な環境を整えた上で、子ども達の興味や関心の方向を満たすような学びやレクリエーションを提供することが必要である。

保育の質を保障するために5つの重要な柱がある。1点目は保育従事者の養成、研修、能力開発です。2点目は幼児教育・保育の中で実際に行われる学びのカリキュラムの設定。3点目はカリキュラムが、こういった形で子どもとのやり取りに反映されているかのモニタリングとデータ収集。4点目は家庭、地域と幼児教育・保育の施設との連携。そして、5点目は資金調達などマネジメントに関わる質の側面がある。

(保育の質に対する日本の自治体の状況はどうか?)

発達保育実践政策学センターは、2015年11月から2016年3月に「全国基礎自治体調査」を実施した。全国の基礎自治体の首長及び子ども・子育て支援担当部局担当者を対象とし、577名の首長と811名の担当者から回答を得た。

半数以上の首長が子ども家庭福祉・乳幼児期の施策に一定の関心を持っているという結果になるという一方で、自治体の担当者レベルでは重要視するものを「保育士の確保」とし、「保育の質」を重視している担当は少ないという結果となった。具体的には、保育施設等を支援する「保育・幼児教育アドバイザー」が自治体は約3割に過ぎず、今後の課題であると考えられる。

(今後の自治体の取り組みに期待をすること)

子どもの最善の利益を第一に考えた、保育の質の保障・向上に資する取り組みの検討を行っていただきたいと考える。

実施運営の質を向上するために、それぞれの園に任せるのではなく研修の充実や、研修費に対して必要な助成を行っていただきたい。

また、幼保小の接続については、多くの保育園・幼稚園、子ども園が課題と感じているところであり、連携してカリキュラムを策定するなど、今後、文科省「幼保小架け橋プログラム」も参考にしながら検討を進めていただきたい。

幼保小の連携として、栃木県佐野市が先進事例として挙げられる。全園（保育園、小規模保育園、幼稚園、認定こども園）で公開保育を行っている。小学校も含めた意見交換のためのネットワークがあるため、多くの自治体の参考事例となると考える。

【安井飛鳥氏 社会福祉士・精神保健福祉士・弁護士・一般社団法人子どもの声からはじめよう監事・ちば子ども若者ネットワーク代表

「子どもの声を尊重する社会の実現に向けて～施設や里親家庭を要する子ども・若者が直面している課題と対策～」】

(児童虐待と社会的養護)

児童虐待の通告については全国的には増加傾向だが、自治体ごとに見ると増減傾向にばらつきがあり、自治体ごとの状況、課題を正確に把握していく必要がある。

社会的養護とは保護者のない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うことである。

社会的養護に関する制度は様々あり、施設名としては、児童養護施設、乳児院、母子生活支援施設、児童自立支援施設、児童心理治療施設、障害児施設、自立援助ホーム、里親・ファミリーホームがある。

(社会的養護に関する政策の動向)

社会的養護制度が「子どもの権利」視点に立って見直しが行われようとしている。具体的には2022年6月の改正児童福祉法の制定がある。改正児童福祉法では、一時保護や施設入所といった措置の際に子どもの意向を確認し、勘案することを義務づけられた。

また、政府は施設養育中心から家庭養育優先への転換を目指している。そもそも、日本は家庭養育率がOECD諸国の中で最低の水準である。

日本にいる約42,000人の社会的養育の子ども達の内、約32,000人が児童養護施設や乳児院で暮らしており、里親家庭で暮らしている子どもたちは約10,000人に過ぎない。日本の里親家庭の数は、まだまだ不足しており、厚生労働省は令和4年度で積極的に予算付けをしている。

厚生労働省は各都道府県に対して、里親のリクルート、里親に対する研修、

子どもと里親家庭のマッチング、里親養育への支援に至るまでの一貫した里親養育支援を総合的に行っていただくよう令和3年度から毎年度、「里親委託・施設地域分散化等加速化プラン」の提出を求めている。

フォスタリング機関に連携コーディネーターの配置の補助を創設していたり、国の補助によって行える事業も増加しているため、都道府県の予算付けに注目する必要がある。

【末富芳氏 日本大学文理学部教育学科教授・内閣府「子供の貧困対策に関する有識者会議」構成員・衆議院内閣委員会参考人「こども基本法・こども家庭庁設置法への自治体政策対応」】

#### （こども基本法のポイントと論点）

「基本法」とは「国政に重要なウエイトを占める分野についての国の制度、政策、対策に関する基本方針・原則・準則・大綱を明示するもの」である。

例えば、日本では障害者の権利には「障害者基本法」、女性の権利には「男女共同参画社会基本法」があり、これらの基本法では、障害者や男女の人権の尊重、国や地方公共団体の責務、基本計画の作成、法制上・財政上の措置、年次報告の国会への提出等が定められている。

しかし子どもについては、子どもの包括的な権利や国の基本方針を定めた基本法が存在しておらず、子ども政策が後回しにされる一因となっていた。

こども基本法のポイントは3つある。

1点目のポイントは、日本国憲法第11条（基本的人権）、第13条（幸福追求権）に定める権利の保障が、子どもにも適用されるという条文に記したということである。

本来であれば、日本国憲法第11条に当然子どもも含まれていると考えられるが、今まで十分に子どもの権利が保障されてこなかった実態がある。

今回、法律として位置づけることによって、今後子どもの権利の保障を予算付けも含めて保障していこうという狙いがある。

2点目のポイントは日本が1994年に批准した児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）の最も重要な規定とされる4つの一般原則を条文に記したということである。

#### 4つの一般原則

・生命、生存及び発達に対する権利（命を守られ成長できること）  
すべての子どもは命を守られ、もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できるよう、医療、教育、生活への支援などを受けることが保障される。

・子どもの最善の利益（子どもにとって最もよいこと）  
子どもに関することが決められ、行われる時は、「その子どもにとって最もよいことは何か」を第一に考えられる。

・子どもの意見の尊重（意見を表明し参加できること）

子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、おとなはその意見を子どもの発達に応じて十分に考慮される。

・差別の禁止（差別のないこと）

すべての子どもは、子ども自身や親の人種や国籍、性、意見、障がい、経済状況などどんな理由でも差別されず、条約の定めるすべての権利が保障される。

3点目のポイントは、18歳という年齢で区切らず、心身の発達の過程にある人を「こども」と定義としていることである。

こども基本法第12条において、こども施策について切れ目なく行われるように必要な措置を講ずるもの、とある。今まで中学校までは市町村の管轄だが中学校を卒業すると都道府県の管轄となり、継続してこどもの支援を行うことが難しいという現状があった。不登校児童生徒が中学校を卒業した後の進路など、こども家庭庁設置後は義務教育修了後のこども支援についても方向性が定められていくため、担当者は注目する必要がある。

（子ども家庭庁はどのようなことを行う省庁になるか）

国が今後、子ども大綱（案）を策定する。その後、都道府県はこども大綱を勘案して当該都道府県におけるこども施策についての計画を定めることが努力義務となる。市町村も、都道府県のこども計画を勘案して計画を定めることが努力義務となる。

子ども家庭庁の業務は、「子どもと守る」・「子どもと進む」省庁となることが想定される。

「子どもと守る」ための施策は子どもの自殺対策、貧困対策、いじめ隠蔽や虐待死など悪質な人権侵害の検証と再発防止、日本版 CDR（子どもの死の検証改善）、日本版 DBS（性犯罪者から子どもを守る）、子どもセーフガーディング指針の整備、子どものケア（いじめ・虐待・性暴力被害の継続ケア）、子ども若者ワンストップ窓口が挙げられる。

「子どもと進む」ための施策は、子どもの権利養護（子どもが相談しやすい仕組み）、子どもの意見表明権の保障、子どもの権利を学ぶ教育、子どもの幸せ（well-being）の実現が挙げられる。

具体的な施策は、今年度8月の国の概算要求の段階にならないと分からない状況ではある。

（自治体の政策対応）

子どもの基本法の理念に則った取り組みをすでに行なっている自治体もある。

山形県遊佐市では少年議会を開いて、中学生・高校生の政策を議論して決めている。「こども議会」を行う自治体は多くあるが、ほかと決定的に違うところは選挙を実際に行い、自分たちの政策を実現するための独自の予算を持っている点である。

また、熊本市では子どもの権利の実践として、「校則見直し」のプロセスを

定めている。校則を決める権限は教育委員会ではなく、校長（学校現場）にあり、校則は、子ども・保護者・教職員で決める。

子どもは自分たちのルールを自分たちで決めていく過程を通して、民主主義を身に付けていくことも出来ている。

自治体の担当者は、十分に子どもの権利が尊重されてこなかったということでも基本法制定の背景を鑑みて、今できる施策から着手をしていただきたい。

【小澤さおり氏 豊島区子ども家庭部子ども若者課長「豊島区子どもの権利に関する条例の制定と子ども若者施策の取組み」】

（条例の制定・施行の経緯）

豊島区では、平成18年に「豊島区子どもの権利に関する条例」を制定した。

条例では、「子どもの権利」を定めるとともに、「子どもの権利」を守るために子どもに関わる人たちが果たすべき役割を定めている。

平成15年に豊島区青少年問題協議会が「子どもの権利擁護の仕組みづくり」をするべきであると答申をしたことがきっかけの一つである。

（条例の現実的な意義）

条例制定の意義として「行政の姿勢」、「自覚の促進」、「関係の再構築」、「救済根拠と手立て」という4つの現実的な意義があった。

「行政の姿勢」について、児童の権利条約を条例として制定をすることで当たり前に子どもの権利を尊重するという行政の姿勢を明確にすることができるようになった。

「自覚の促進」について、子どもに責任を持った発言や行動を促すとともに、大人に子どもの意見や行動を尊重するという自覚を促すことができるようになった。

「関係性の再構築」について、虐待などにより健全な親子の関係が崩壊しているようなケースについて、家庭の問題だけではなく、子どもの社会的養護という観点から解決の方向を見出すことができるようになった。

「救済根拠と手立て」について、子どもの利益が損なわれているときに、その救済の根拠と手立てを明確にすることができた。

（具体的な若者子ども施策の取組み）

「豊島区子どもの権利に関する条例」では、子どもが友達を集まったり、遊んだり、学んだりするなど「かけがえのない時を過ごすこと」を権利として保障している。豊島区では条例に基づき子どもの遊び場や居場所を確保する取組みを行っている。

・プレーパーク事業

プレーパークとは、「冒険遊び場」とも呼ばれ、「自分の責任で自由に遊ぶ」

をモットーにした遊び場である。池袋本町プレーパーク・池袋本町プレーパークのほか、身近な地域で自由な遊びなどを体験できるよう、「出張プレーパーク」を実施している。

#### ・子どもの居場所

小学生の居場所である「子どもスキップ」、中高生の居場所である「中高生センタージャンプ」を運営している。

#### ・子どもの学習支援

豊島区では、子どもの学習支援団体が活動しており、区はとしま子ども学習支援ネットワーク「とこネット」を設立し、団体が運営のノウハウを共有する場を設けるとともに、活動を支援している。

また、条例では子どもが自分の「思いを伝えること」や「社会の中で育つこと」を権利として保障している。

豊島区では、子どもが社会活動に参加したり、自分に関わることに意見が言えるように、子どもの参加を進める取り組みを行っており、毎年「としま子ども会議」を開きテーマを決めて子ども達で区政について話し合い、施策に反映するよう努めている。

他にも条例では「支援を求めること」を権利として保障しているため、子ども若者総合相談や、子ども専用のフリーダイヤル、子どもの権利擁護委員が子どもからの相談を受け付ける取り組みを行なっている。

【梶山浩氏 戸田市市民生活部参事「子どもを誰一人取り残さないための取り組み～子ども「第三の居場所」事業を中心として～】

#### (戸田市子どもの実態調査)

戸田市では2018年に「戸田市子どもの実態把握調査」を実施。子育て世帯の経済状況、子どもへの影響、支援ニーズ等について現状を把握して、家庭が抱えている問題について顕在化させるための基礎資料とした。

結果は、約13人に1人が生活困窮層に該当するという現状があった。

#### (子どもの居場所事業)

2016年、戸田市に「第三の居場所」を開設。全国初の1号拠点として日本財団が戸田市と協力して設立し、その運営をNPO法人「Learning for All」に委託をし、学童保育と学習支援事業を行なっている。

「子ども第三者の居場所事業」は、困難を抱えている家庭の子どもが孤立しがちな状況を改善するために行われている。放課後の居場所、食事、学習機会の保障を専門機関と連携し、「誰一人取り残されない地域子育てコミュニティ」のハブとしての機能を担っている。

効果としては、子どもが居場所に通う前と比較して、保護者が子どもと会話を  
する頻度が増えたことや学習に前向きになるなどの改善が見られた。

(要支援児童のアウトリーチについて)

戸田市の特徴は、要支援の児童に対してアウトリーチが出来ているという点  
である。

まずは行政が、就学援助、生活保護、児童扶養手当、ひとり親医療手当のデ  
ータを集約し、アウトリーチ対象者リストを作る。

データベース提供のために個人情報保護運営審議会の承認を得る必要がある。

次に、アウトリーチ業務を民間(NPO 法人「Learning for All」)に委託し  
アウトリーチの順番や方法を決定。子どもの居場所事業などの支援につなげて  
いる。

(2) まとめ

講師の方達が共通しておっしゃっていたことは日本で子どもの権利条約の一  
般原則である、差別の禁止、子どもの最善の利益の優先、生命・生存・発達の  
権利、子どもの意見の尊重など子どもの権利が明記された基本法が制定された  
ことは画期的なことであるということであった。

今後、子ども家庭庁が設置され大綱が示されるが、富士見市でも社会的養護  
など子どもの権利が守られるための具体的な取り組みが行われるよう、国の動  
向を見て提案をしていきたい。