



子ども関連行政の課題

財務総合政策研究所

2023年1月11日

株式会社日本総合研究所

池本 美香

■本日の内容

1. 子ども・子育てに関する政府のこれまでの取り組み
2. 子ども・子育ての現状
3. 子ども関連行政の課題
 - (1)子どもコミッショナー
 - (2)インクルーシブ教育
 - (3)保育制度
4. これからの子ども関連行政

■参考資料

『保育の質を考える—安心して子どもを預けられる保育所の実現に向けて』（共著・2021年・明石書店）

『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』（2014年・勁草書房）

『子どもの放課後を考える—諸外国との比較でみる学童保育問題』（2009年・勁草書房）

「ニュージーランドのインクルーシブ教育とわが国への示唆」2022年4月12日／JRIレビュー

「子どもの権利保護・促進のための独立機関設置の在り方」2022年2月3日／JRIレビュー

「子ども庁構想への期待—求められる国際水準の子ども政策への転換」2021年9月13日／リサーチ・フォーカス No.2021-027

「認可外保育施設の側面から保育制度の在り方を考える」2021年4月28日／JRIレビュー

「諸外国で進む学校の第三者評価機関の設置とそこから得られる示唆—子どもの権利実現に向けた学校参加・学校選択・学校支援」2020年7月2日／JRIレビュー

「放課後児童クラブの国の整備目標の妥当性—2045年までの利用ニーズの試算をふまえて」2020年7月2日／JRIレビュー

その他関連資料は <https://www.jri.co.jp/staff/detail/ikemotomika/> で紹介しています。

1. 子ども・子育てに関する 政府のこれまでの取り組み

この30年あまりの政府の取り組みは「少子化対策」「女性の活躍推進」中心 「子どもの権利」については十分に考慮されてこなかった

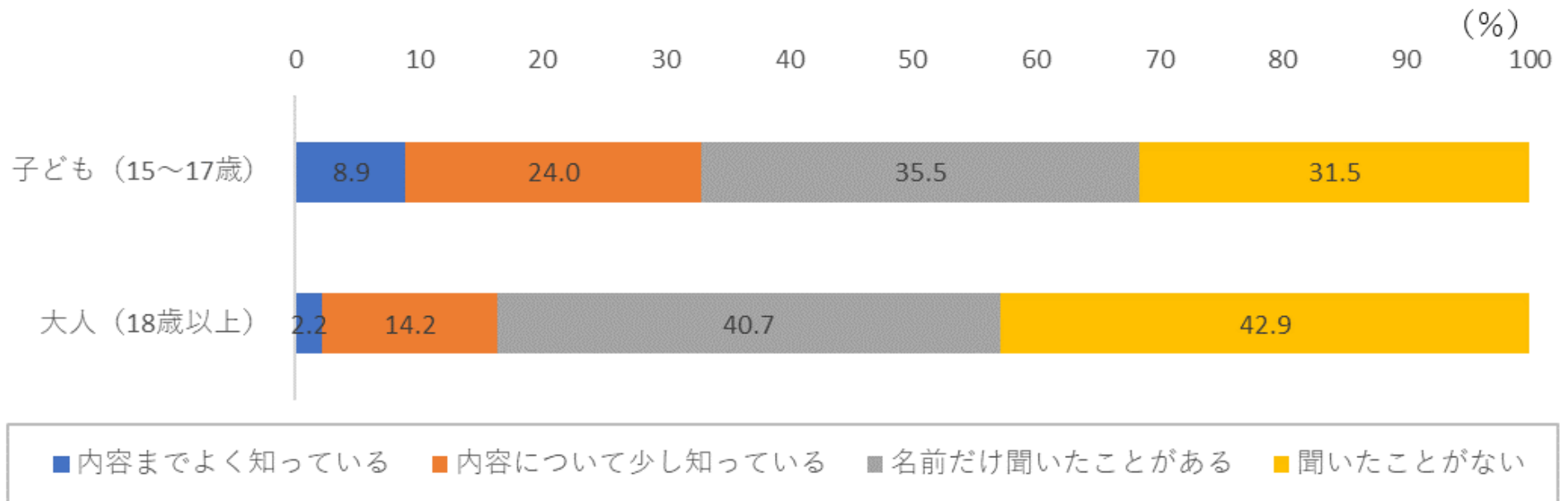
少子化対策・女性の活躍推進

1986年 男女雇用機会均等法施行
 1990年 前年の合計特殊出生率が過去最低に 1.57ショック
 1992年 育児休業法施行
 1994年 「緊急保育対策等5か年事業」（低年齢児保育、時間延長保育、病児保育など）
 2001年 保育所の待機児童ゼロ作戦
 2003年 少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法（自治体・企業が行動計画策定）
 2005年 出生率過去最低の1.26に
 2007年 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（仕事と生活の調和）
 2013年 少子化危機突破のための緊急対策（結婚・妊娠・出産支援）
 2015年 子ども・子育て支援新制度（保育需要を調査し必要量を整備）
 2016年 女性活躍推進法施行
 2019年 幼児教育・保育無償化
 2022年 不妊治療の保険適用
 2023年 出産準備金10万円

子どもの権利

1990年 子どもの権利条約発効
 1994年 子どもの権利条約批准
 1998年 第1回国連勧告
 2004年 第2回国連勧告
 2010年 第3回国連勧告
 2016年 児童福祉法に権利条約明記
 2019年 第4回国連勧告
 2022年 国連障害者権利委員会勧告
 2023年 こども基本法施行

子どもの権利条約の周知度

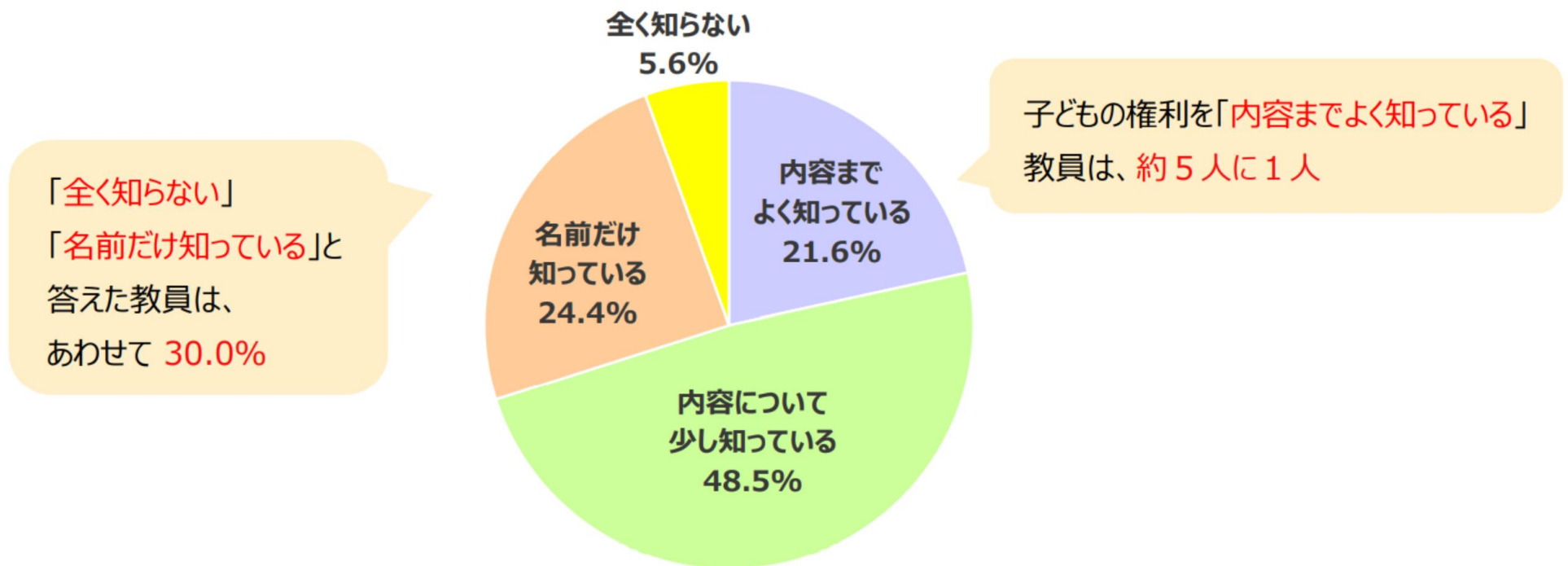


(資料) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「子どもの貧困と子どもの権利に関する全国市民意識調査」

(注) 調査時期は2019年8月。

学校の教員の子どもの権利条約の周知度

Q 子どもの権利を知っていますか？（単一選択、n=468）



（出所）セーブ・ザ・チルドレン「学校生活と子どもの権利に関する教員向けアンケート調査」2022年

2. 子ども・子育ての現状

保育施設が増え、女性の就業率は急上昇したが、出生率は低迷
子ども・子育て家庭の状況も改善されていない

保育所等利用児童数 2012年 218万人 → 2022年 273万人 10年で25%増
1, 2歳児の保育所等利用率 33.0% → 56.0%

25～44歳女性就業率 2011年 67.0% → 2021年 78.6%

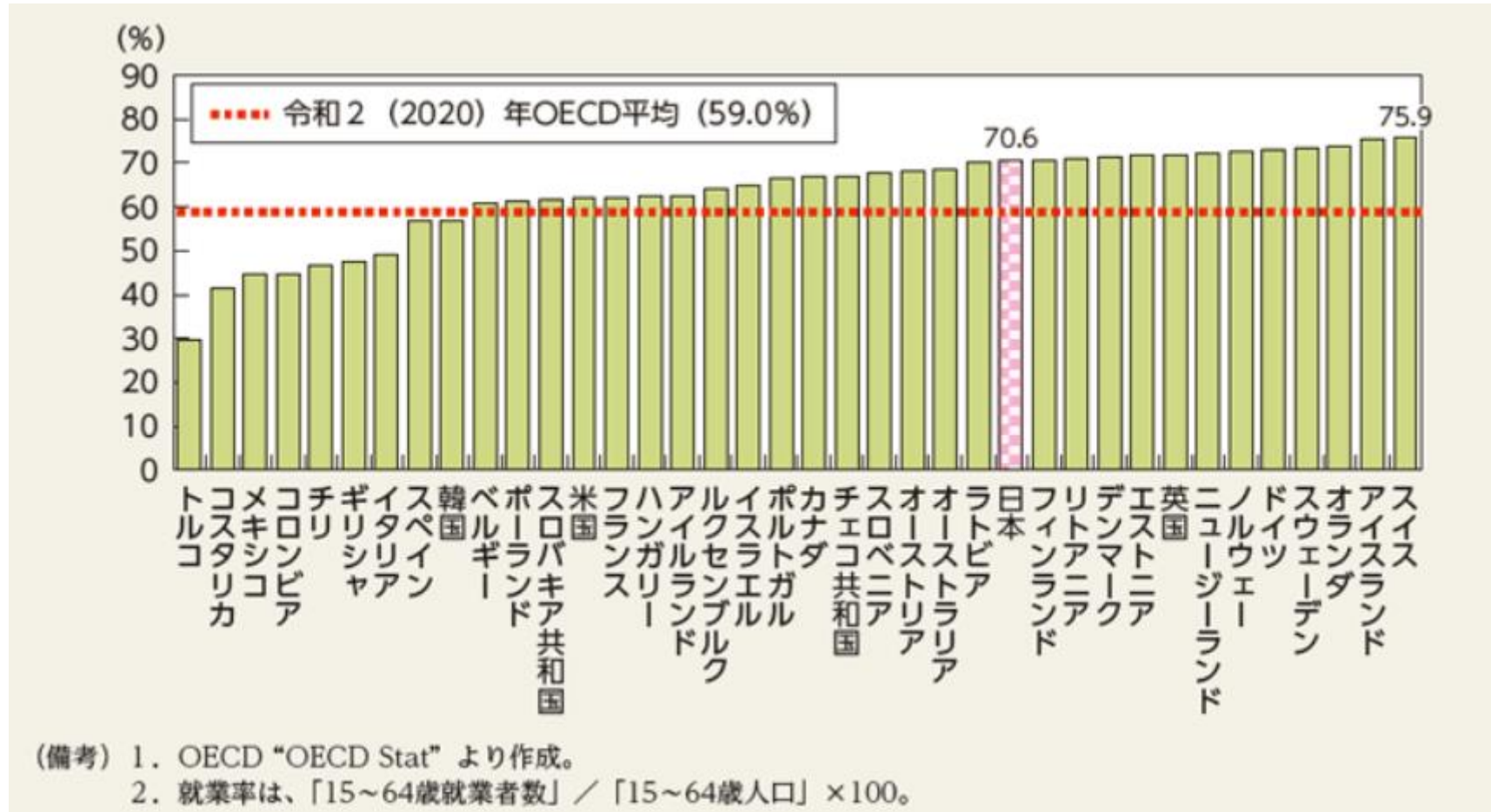
男性の育児休業取得率 2011年度 2.63% → 2021年度 13.97%
(ただし取得日数は「5日未満」25.0%、「5日～2週間未満」26.5%)

子どもの貧困率 13.5% ひとり親世帯は48.1%(2019年)

教育格差拡大 幼児教育無償化は高所得層に恩恵

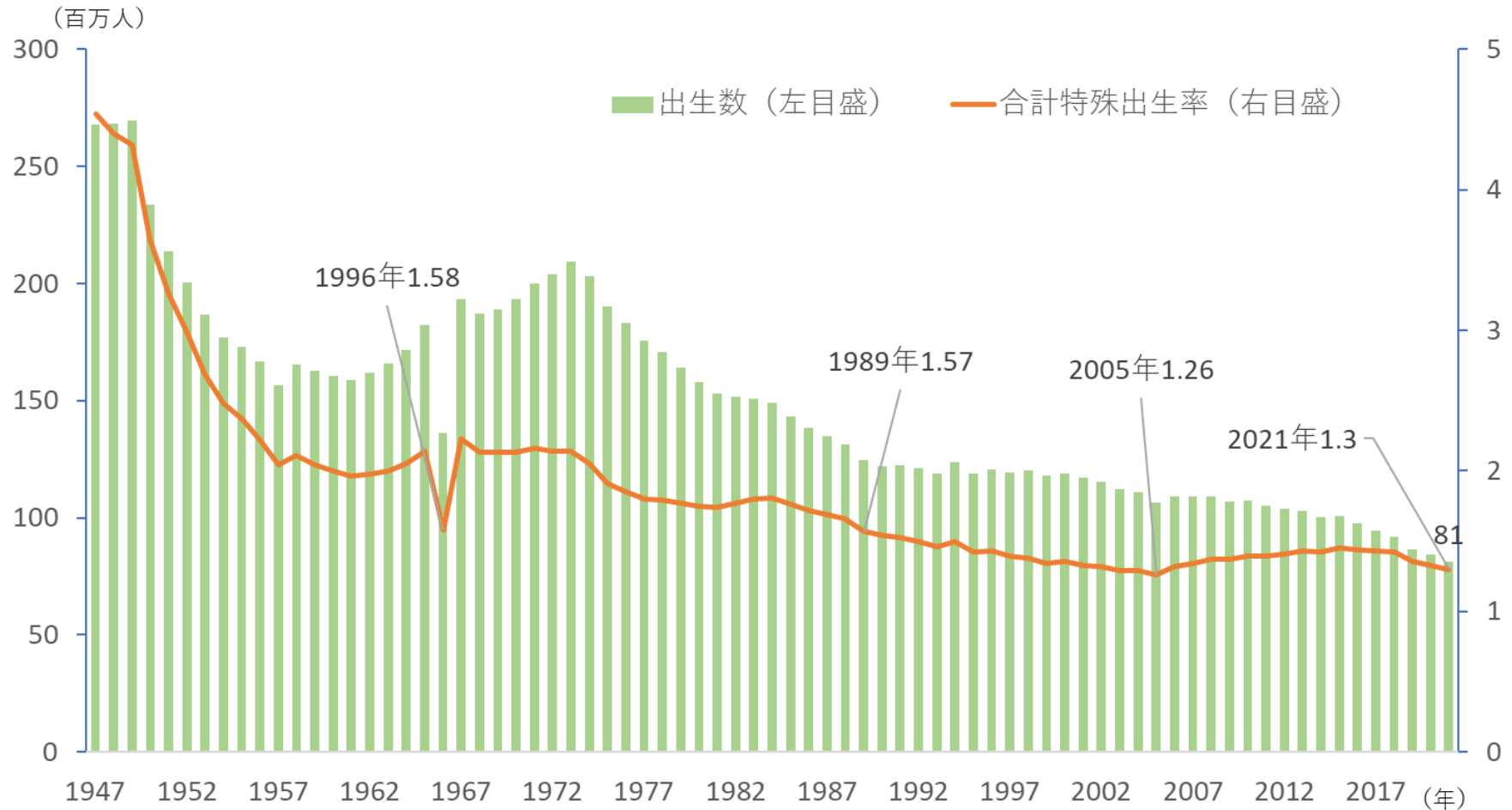
保育施設・学校の安全性 置き去り事故、保育者・教員による体罰・性被害など
コロナ禍も加わり親も子も孤立が深刻化

OECD諸国の女性(15～64歳)の就業率(2020)年



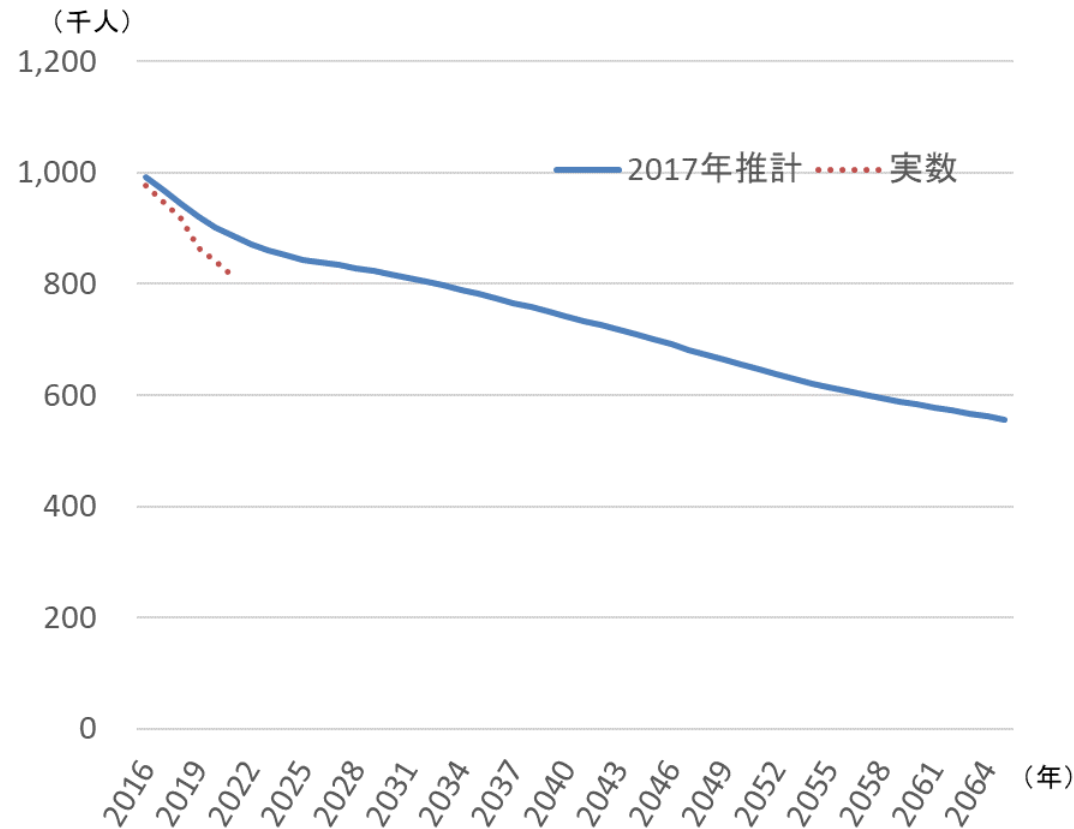
(出所)内閣府「令和4年版男女共同参画白書」2－3図

出生数と合計特殊出生率の推移



(資料)厚生労働省「人口動態統計」

出生数の将来推計と最近の出生数の動向

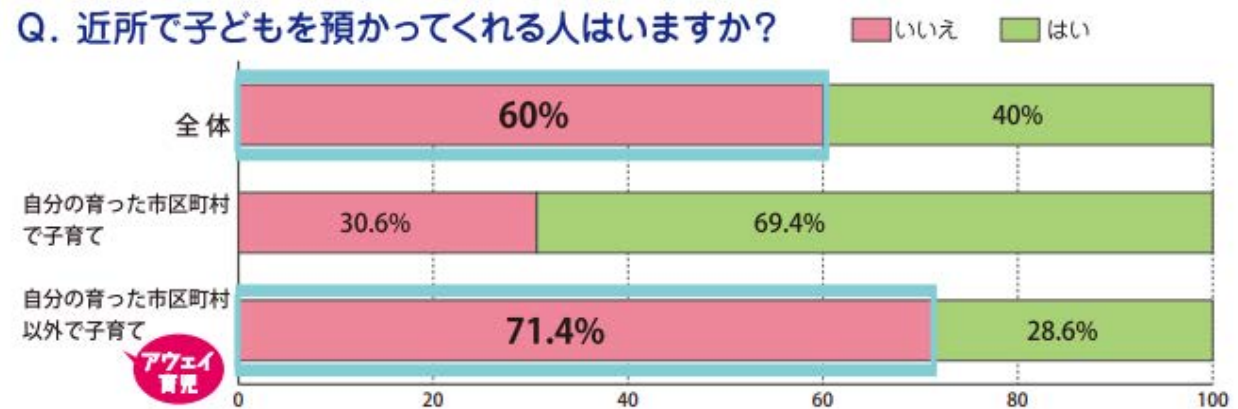
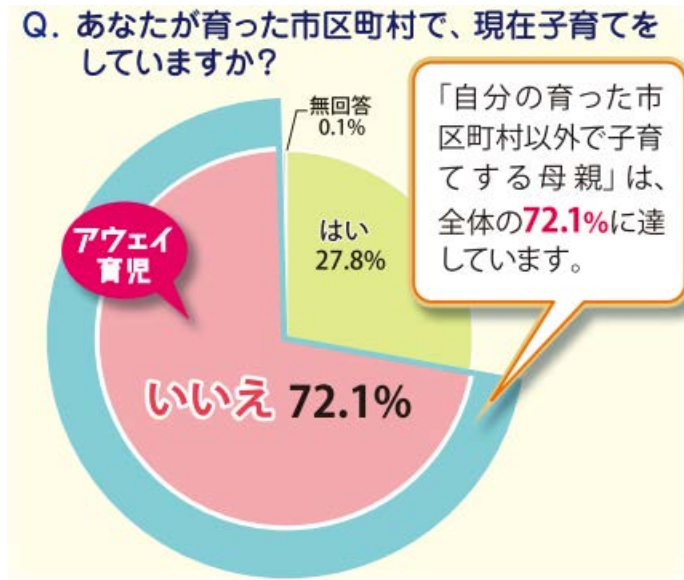


(資料)国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」

(注)出生中位・死亡中位。合計特殊出生率が1.42～44で推移すると仮定。

母親の孤立の問題

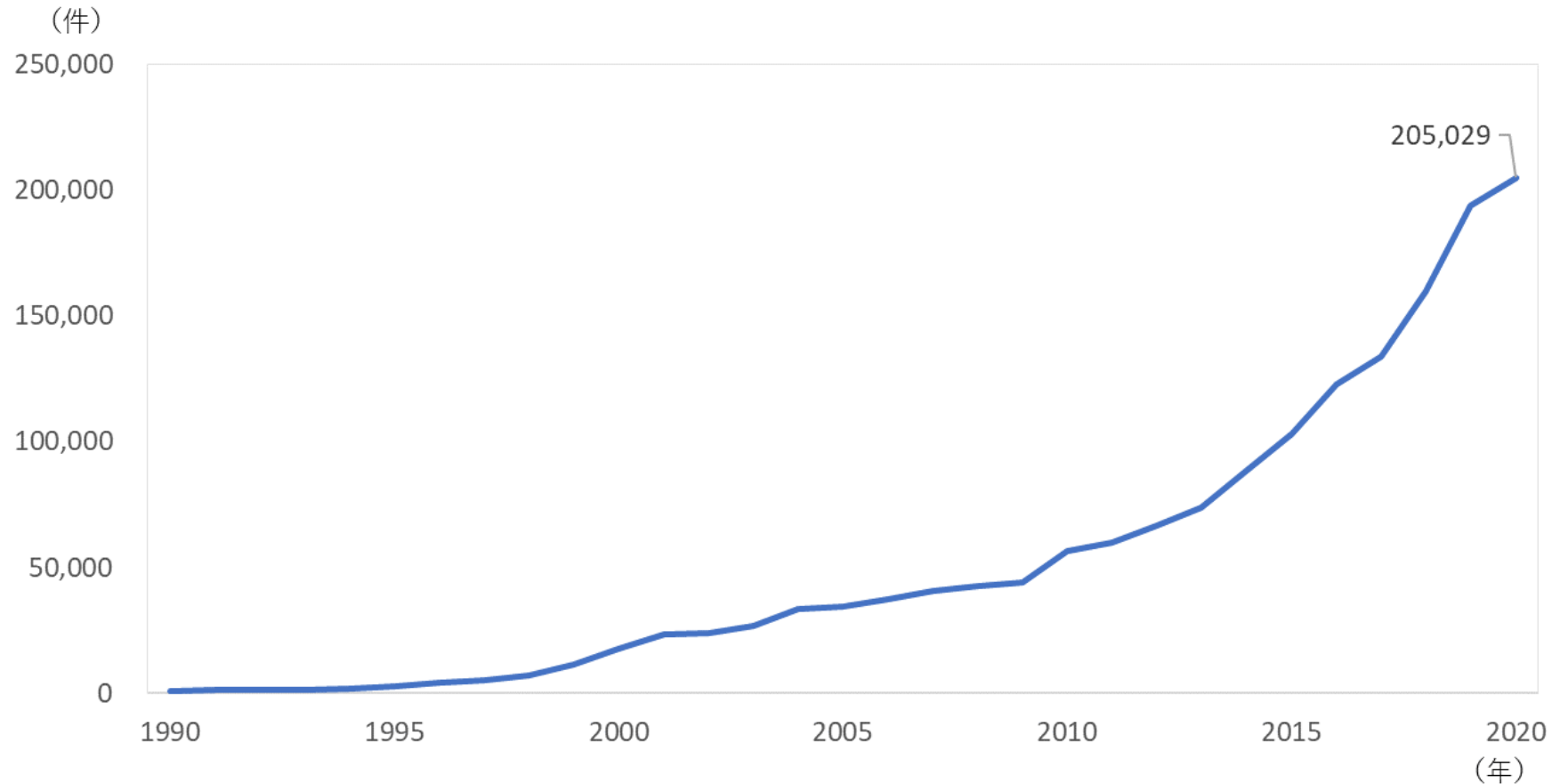
女性の就業率（25～44歳） 2011年 67.0% → 2021年 78.6%



(出所) NPO法人子育てひろば全国連絡協議会
「地域子育て支援拠点事業に関するアンケート調査2015」
<https://kosodatehiroba.com/136away.html>

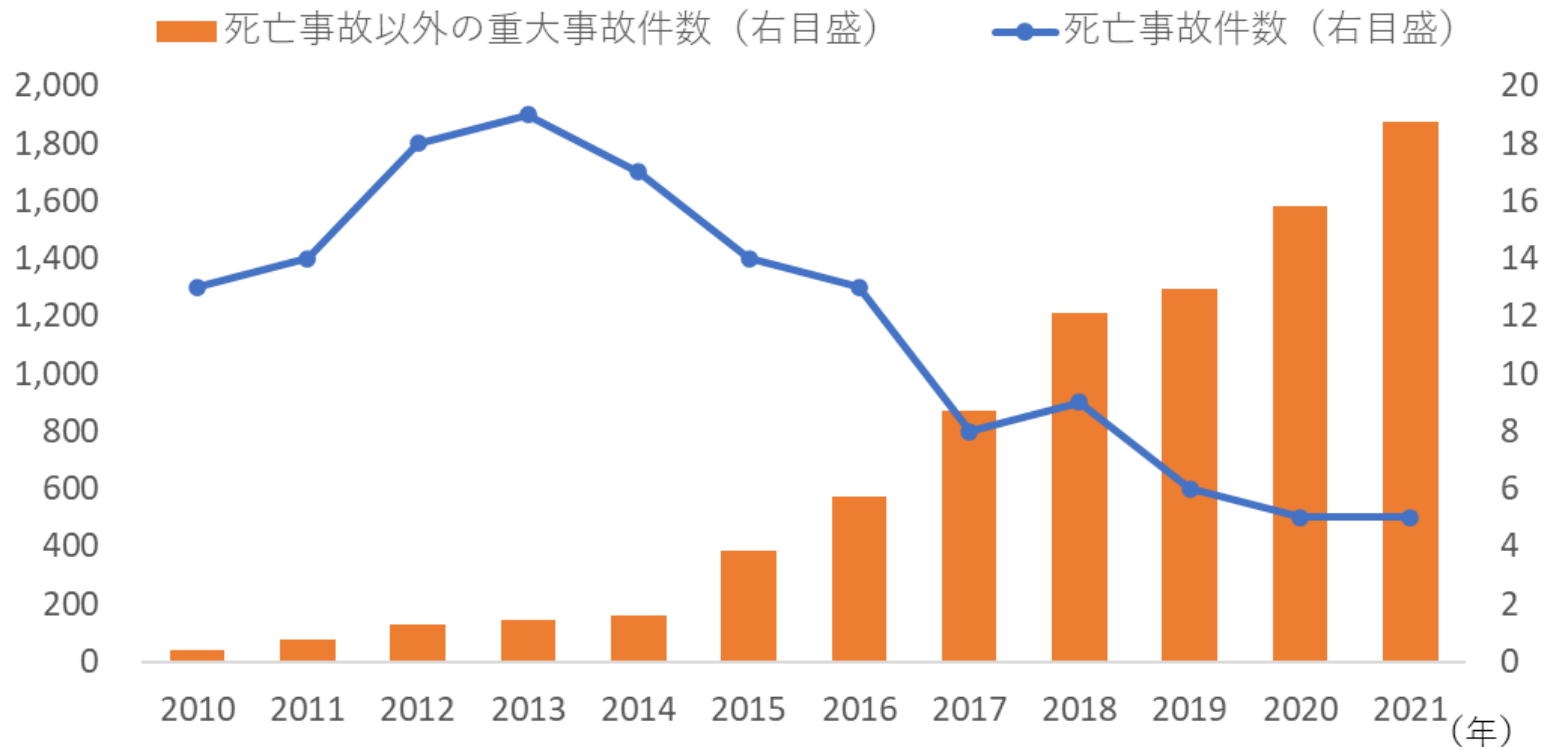
児童相談所における児童虐待相談対応件数

虐待による死亡事例が年間50人を超える状況



(資料) 厚生労働省「福祉行政報告例」

保育施設における死亡事故・重大事故件数

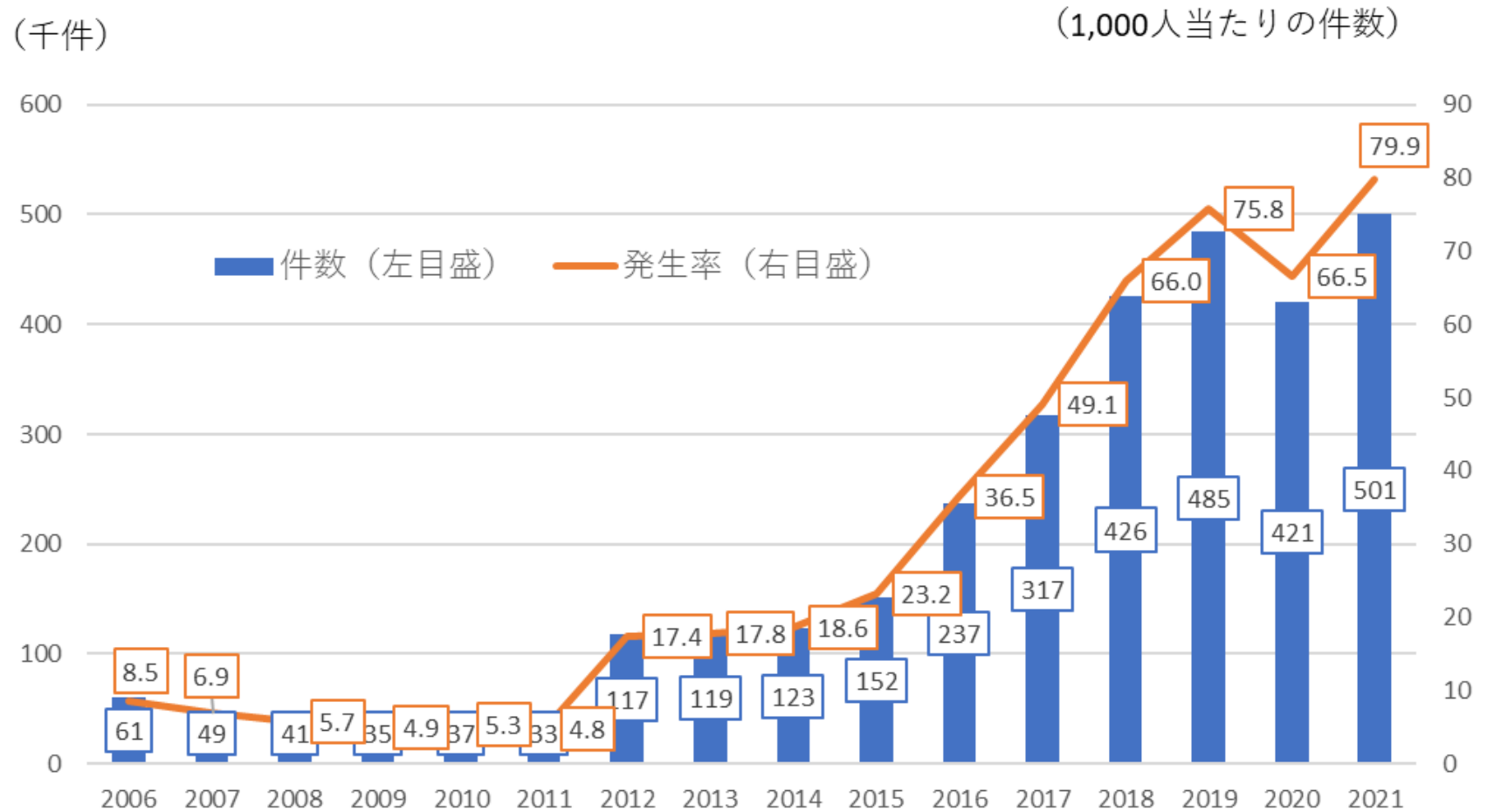


（資料）内閣府子ども・子育て本部「教育・保育施設等における事故報告集計」

（注）2015年からは幼稚園、認定こども園、地域型保育事業、認可外保育施設を含む。

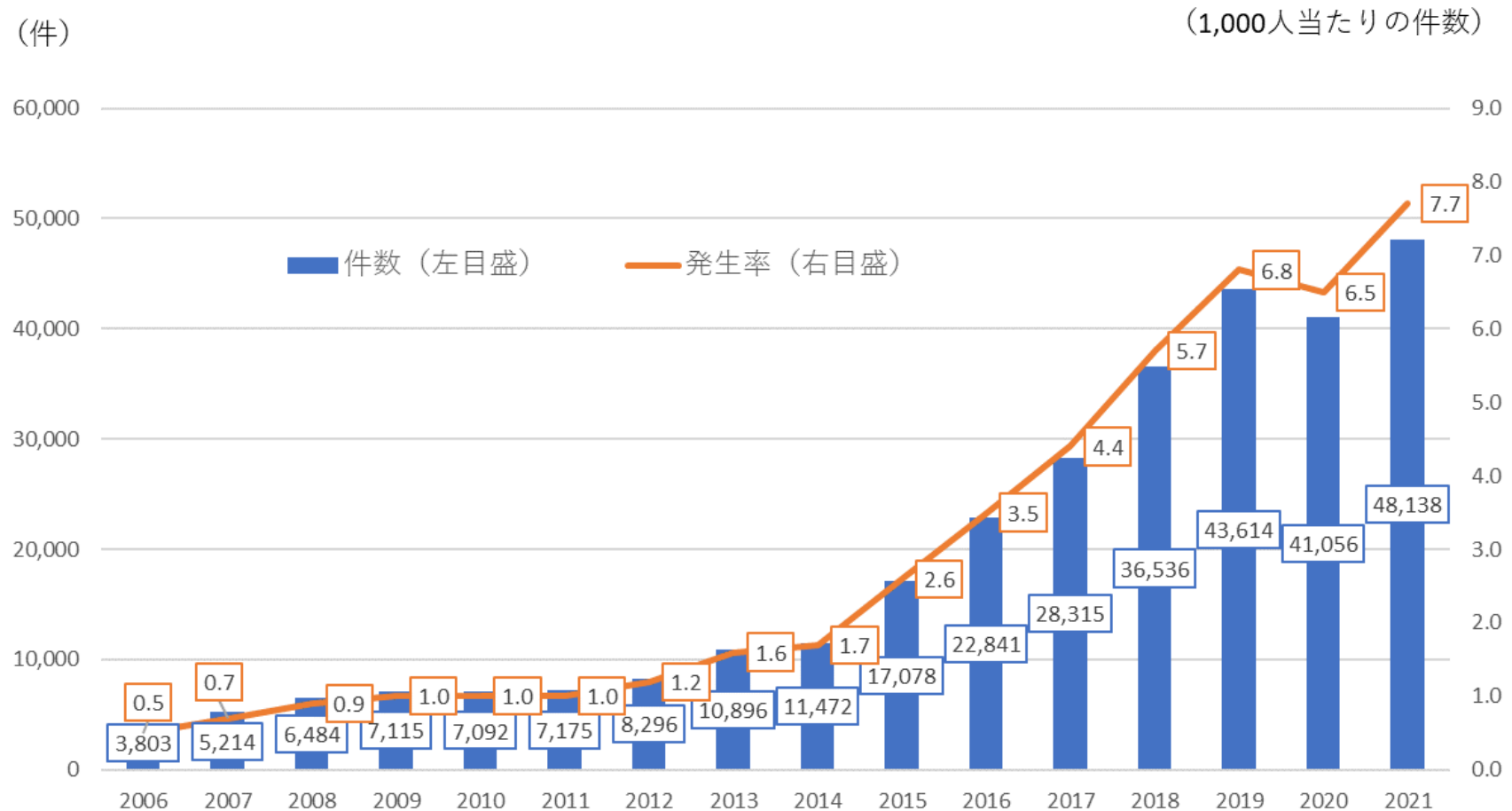
重大事故は治療期間が30日以上のものである。

小学生のいじめの認知（発生）件数・率



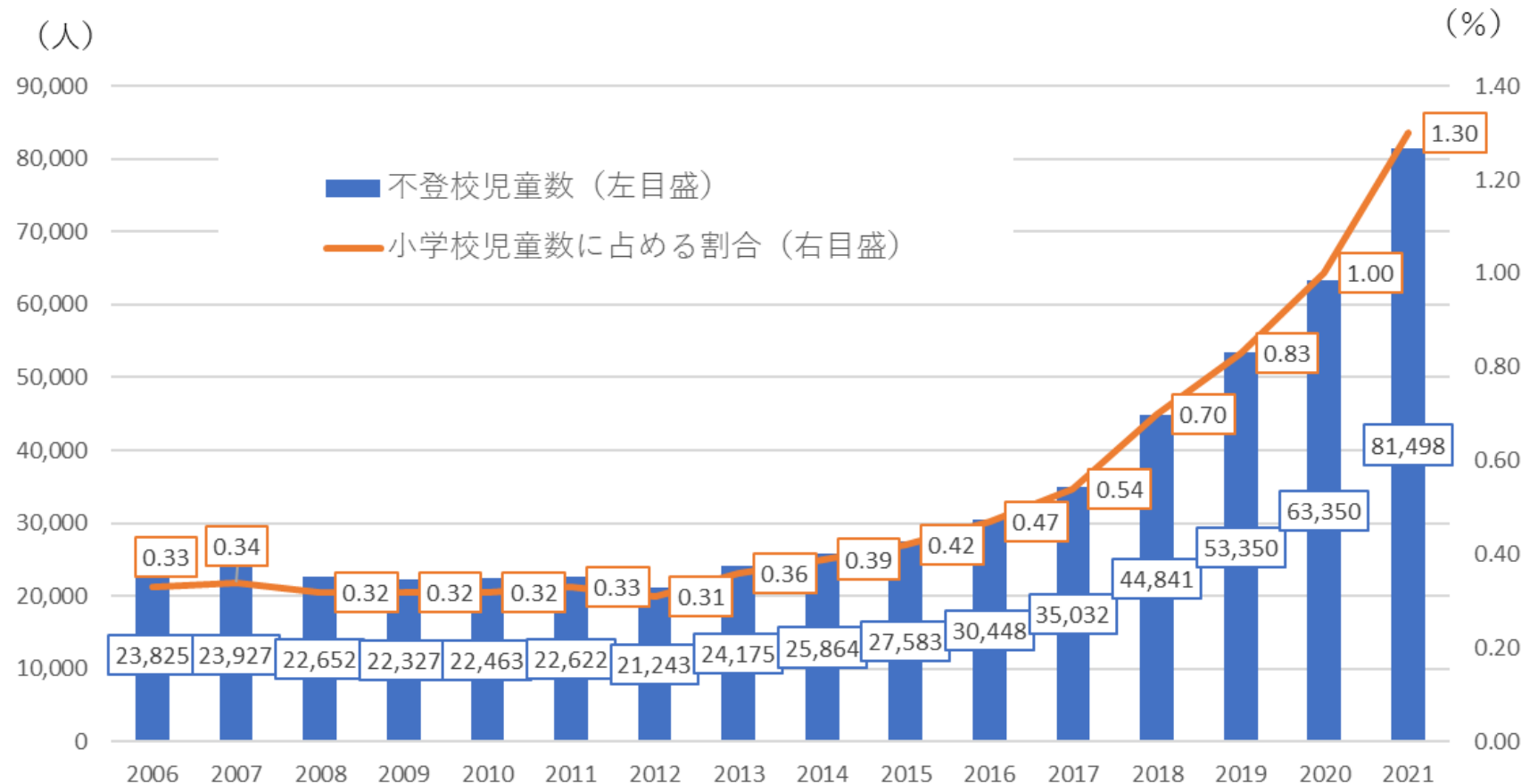
（資料）文部科学省「平成30年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

小学生の学校管理下・管理下以外における暴力行為発生件数



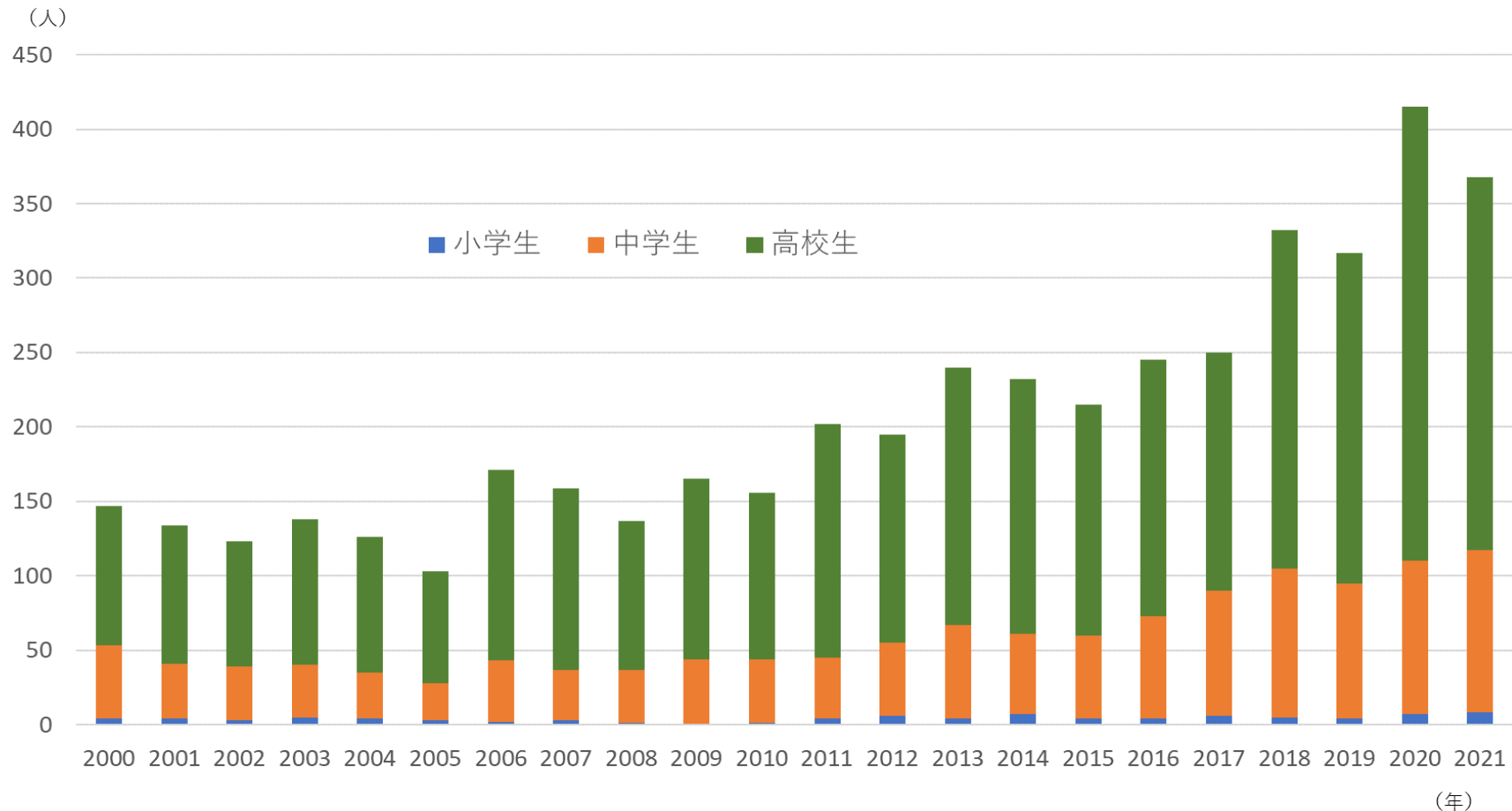
(資料) 文部科学省「令和3年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

小学生の不登校の状況(年間30日以上欠席)



(資料) 文部科学省「令和3年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」

児童生徒の自殺者数



(資料)文部科学省「令和3年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」

3. 子ども関連行政の課題

(1) 子どもコミッショナー

2002年 **国連子どもの権利委員会**(批准国を定期的に審査し改善を勧告)

子どもは大人に比べ権利侵害を受けやすく、救済機関へのアクセスも難しいため
子どもの権利条約の実施を促進し、監視する独立機関が「**すべての国に必要**」

(一般的意見2号「子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権
機関の役割」)

しかし、わが国にはこうした**人権機関(=子どもコミッショナー)**が設置されていない
国連から何度も設置が勧告されたが、政府は**人権擁護委員制度**で十分と主張

1948年に「世界に比類のない独特の制度としてスタートした」、一般市民から法
務大臣によって委嘱された人権擁護委員が、ボランティアの立場で人権相談な
どの活動を行う制度。

1994年度には委員約14,000人のうち515名を「子どもの人権専門委員」に指名
されたが、2008年に子どもの人権専門委員廃止。

⇒ 子どもや親に知られていない上、予算もスタッフも権限もない

◆「子どもコミッショナー」とは何か

国際人権条約に認められている権利実現のために、
国連は**人権の促進・擁護のための国家機関(国内人権機関)**の設置を求めており、
「**子どもの権利条約**」も国際人権条約の一つ

国内人権機関の主な役割 ①**人権教育**、②**人権救済**、③**政策提言**

1993年 国連総会決議「国内人権機関の地位に関する原則」(パリ原則)

政府、議会その他関連当局に意見、勧告、提案するため、調査などの権限、
財政上の自立、公的な任命手続きにより、**独立性**を確保することが重要

国内人権機関の国際的なネットワーク GANHRI(Global Alliance of National Human Rights Institutions)参加国 2021年**118** ← 日本は不参加

ヨーロッパは子どもの権利擁護のための人権機関のネットワークを1997年に結成
ENOC(The European Network of Ombudspersons for Children)

◆海外の子どもコミッショナーの具体的な活動

人権教育：子どもと子どもと関わる大人に対する**権利条約の周知**

人権救済：最終的な相談窓口、情報提供

政策提言：コロナ禍の影響調査、病院の子ども調査、いじめ調査、ICT影響調査等
犯罪歴チェック制度も子どもコミッショナーの調査・提案がきっかけ
議会や行政への働きかけ、年次報告書(子ども版も)
メディアで積極的に発信(コメント、プレスリリース)

ニュージーランド <https://www.childrenandyoungpeople.org.nz/>

イングランド <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/>

スコットランド <https://www.cypcs.org.uk/>

アイルランド <https://www.oco.ie/>

フィンランド <https://lapsiasia.fi/en/front-page>

ノルウェー <https://www.barneombudet.no/english/>

スウェーデン <https://www.barnombudsmannen.se/>

◆日本には行政監視機関「オンブズマン」もない

海外の多くの国には、国内人権機関とは別に、
行政機関に対する市民からの苦情に基づく調査や、独自調査をもとに、
必要な勧告を行う「オンブズマン」と呼ばれる機関がある

1987年 国際オンブズマン協会(International Ombudsman Institute: IOI)設立

2021年 100か国以上200を超えるオンブズマン機関が参加

国によってはこの行政監視機関以外に「オンブズマン」という名称の使用を禁止
例えば、ニュージーランドでは、オンブズマンが自治体、児童養護施設、学校理事会
に対する苦情を受け付け、調査・勧告を行うことに加え、子どもコミッショナー
が民間の活動に対しても苦情を受け付け、調査・勧告を行う

わが国は「オンブズマン」も未設置

総務大臣から委嘱される無報酬ボランティアの行政相談委員が、行政に関する
苦情や相談を受け付け、助言や関係行政機関に通知などを行っている

子どもの権利の保護・促進のための独立機関を設置した自治体

設置時期	自治体数	自治体名
2000年以前	1	兵庫県川西市
2000～2004年	3	神奈川県川崎市、埼玉県、岐阜県多治見市
2005～2009年	8	秋田県、福岡県志面町、東京都目黒区、愛知県豊田市、三重県名張市、北海道札幌市、福岡県筑前町、愛知県岩倉市
2010～2014年	13	東京都豊島区、愛知県日進市、福岡県筑紫野市、愛知県幸田町、福岡県宗像市、北海道北広島市、愛知県知立市、東京都世田谷区、青森県青森市、長野県松本市、北海道士別市、栃木県市貝町、兵庫県宝塚市
2015～2019年	8	長野県、栃木県那須塩原市、神奈川県相模原市、三重県東員町、北海道芽室町、東京都国立市、福岡県川崎町、東京都西東京市
2020年以降	5	愛知県名古屋市、山梨県甲府市、兵庫県尼崎市、福岡県那珂川市、東京都江戸川区
計	38	

(資料) 子どもの権利条約総合研究所 (<http://npocrc.org/data>)

(注) 2021年10月現在。設置時期は条例における子どもの相談・救済機関条項の施行日。

※市町村数は1,724(2022年11月18日現在)

(2) インクルーシブ教育

日本は2014年に障害者権利条約を批准

9月、日本は国連の初の審査で、インクルーシブ教育に逆行していると勧告された

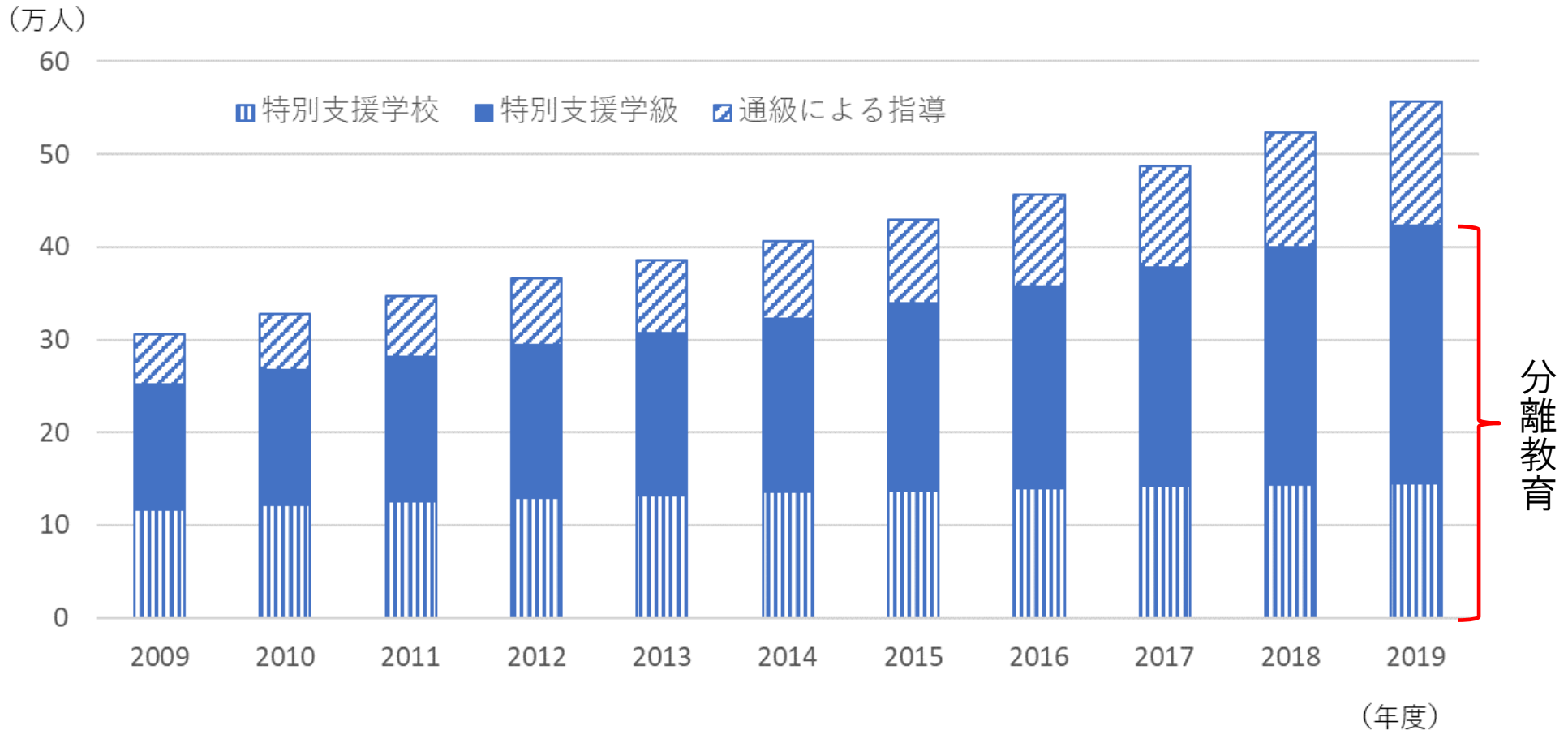
障害のある子どもだけを対象とする学校・学級・施設の利用(=分離教育)が急増
分離教育の方が職員の配置が手厚い、通常学級ではいじめが心配
などの理由で障害児のみの制度が選択される傾向も

障害のある子どもの支援の質の問題

特別支援学級の教員の質、暴言や体罰
子どもの向精神薬の服用増加

障害のある子どもの親の負担の重さ
施設探し、送迎、付添などの負担
心理的負担、孤立

特別支援教育を受けている児童生徒数



(資料) 文部科学省

◆ニュージーランドのインクルーシブ教育

1989年 教育法

障害のある子どもにも**通常の初等中等教育学校に通う権利**を保障

2001年 ニュージーランド障害戦略2001

2008年 障害者権利条約批准

2009年 国内人権機関および知的障害者団体の報告書が問題提起

2010年 教育評価局の調査でほとんど実現していない学校が20%

2014年 0%にする目標をほぼ達成

障害のある子どもだけを対象とする学校に通う子どもの割合が0.5%と低い

通常の保育施設や学校で支援を受けている子どもが10人に一人と高い割合

◆障害のある子どもの権利に配慮したニュージーランドの制度

通常の学校・保育施設に通うことが原則

保育施設も障害を理由に入園を拒否できない

教育省の学習支援チームが、必要な改修、スタッフの雇用、支援技術の提供

2020年からは国の予算で専任のコーディネーターを配置

障害のある子どもの支援の質の確保

保育施設・学校の評価の際、必要な支援が行きわたっているかをチェックする

保育者・教員に対する情報提供

インクルーシブ教育に特化した国のウェブサイト <https://inclusive.tki.org.nz/>

障害だけでなくアレルギー、先住民マオリ、ギフテッドなど**幅広く支援**

<https://gifted.tki.org.nz/>

◆特別な配慮が必要な子どもの親の負担や孤立への配慮

ニュージーランドでは親を孤立させないこと、親の声を聴くことを重視

家庭医、支援センターなどの伴走型支援

教育省の親向けホームページ「学習支援(Learning Support)」に情報一元化

制度の内容、支援団体リスト、苦情を伝える方法など

「学校が受け入れを躊躇したり、親が学校から歓迎されていないと感じたら教育省の担当者に知らせること」

教育省の苦情解決プロセス+オンブズマン、子どもコミッショナーにも相談可能

親の参画

子どもの個別教育計画づくりに親が参加、参加メンバーも親が決める

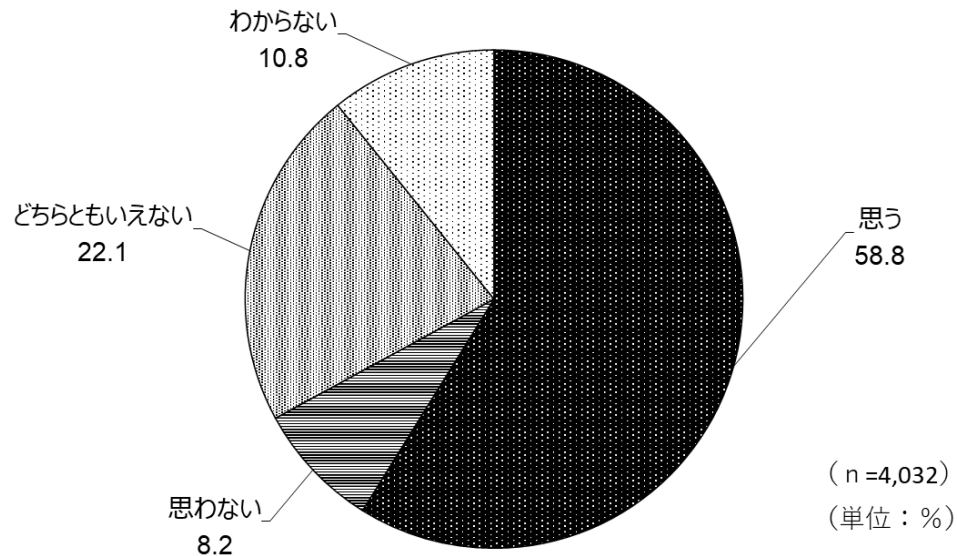
親の満足度を毎年国が調査

発達障害の子どもに親向けに国が連続講座を提供

(3) 保育制度

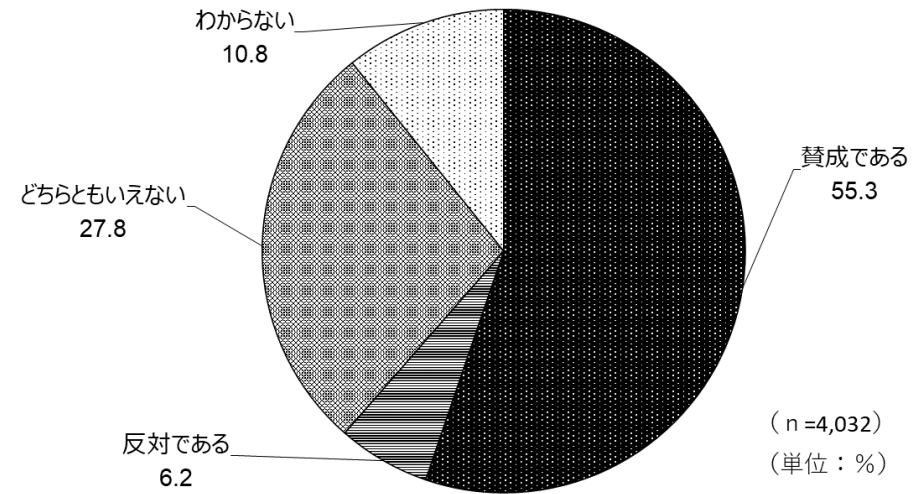
日本版DBS (イギリスのDisclosure & Barring Service)

保育者による性犯罪等を予防するために、
 保育者の安全性について照会できる機関の設置が必要だと思うか



保育の質評価機関

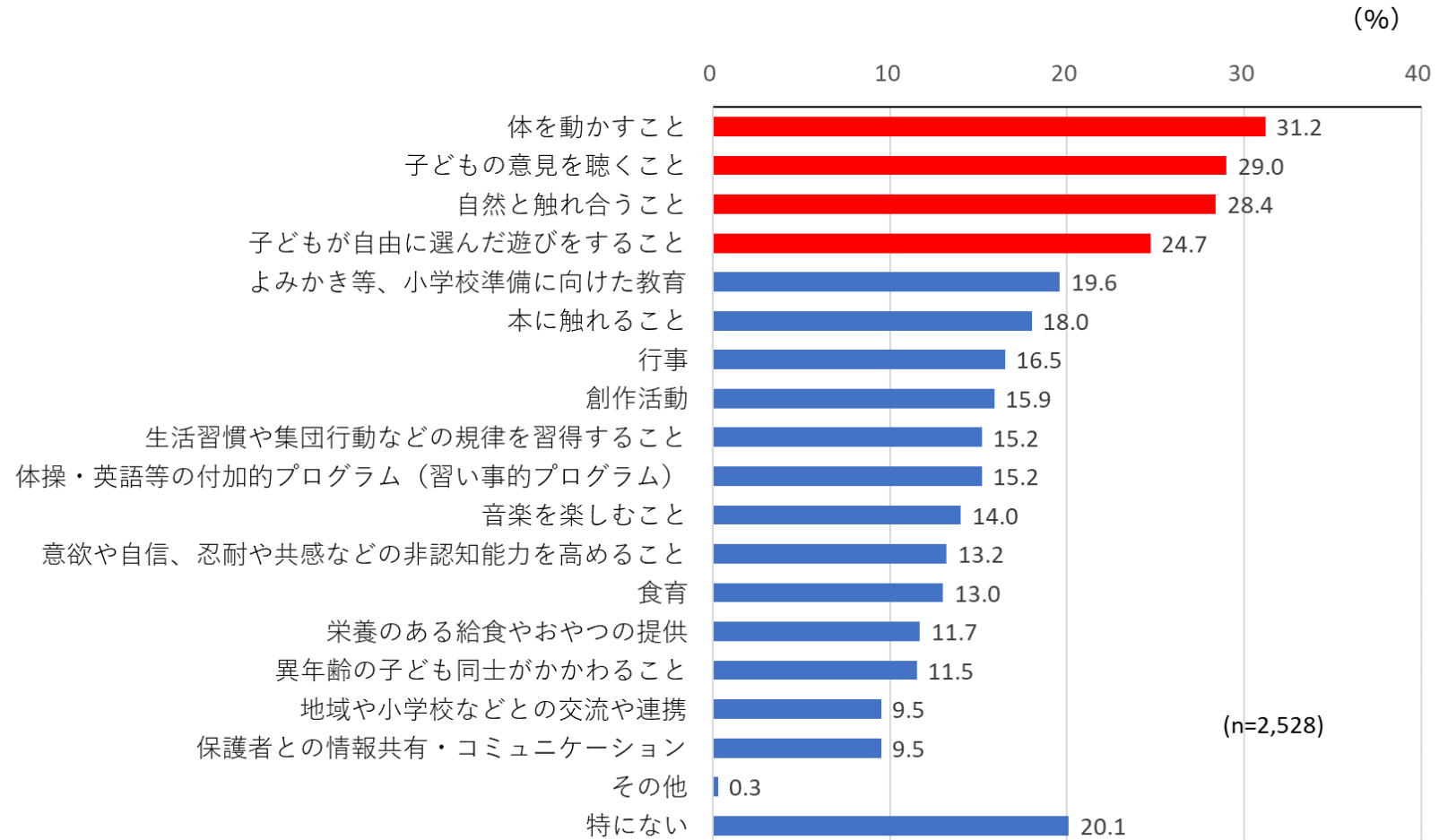
国の機関が全国の施設を定期的に訪問してチェックし、
 その結果をホームページで公表する制度の導入について



(資料) 日本総合研究所「保育の質に関するアンケート調査報告書」

(注) 全国の0歳から小学校4年生の子を持つ親4,032人を対象に2022年3月に実施。

子どもが通う施設にもっと増やしてほしいと思うこと



（資料）日本総合研究所「保育の質に関するアンケート調査報告書」

（注）現在通う施設および通っていた施設についての回答。複数回答（いくつでも）。

◆子どもの意見の尊重

子どもの権利条約をふまえれば、保育施設においても、
子どもの意見を尊重し、子どもの最善の利益を優先的に考慮する必要

ノルウェーでは、幼稚園教育法で、子どもの参加の権利が強調されている。

◆幼稚園の子どもは、幼稚園の日々の活動について自分の意見を表明する権利をもっている。

◆子どもは、幼稚園の活動の計画作成と評価に積極的な役割を果たす機会を定期的に与えられる。

◆子どもの意見は、その年齢および成熟度にしたがって相当の重みを与えられる。
(『OECD保育白書—人生の始まりこそ力強く:乳幼児期の教育とケア(ECEC)の国際比較』p.255)

子どもや親の不満が施設や行政レベルで解消されない場合の相談先も必要
ニュージーランドには、子どもコミッショナー、オンブズマン、教員登録機関など

◆質の確保には保育者の処遇改善が不可欠

海外では保育者と学校教員の給与格差が小さい

ニュージーランドでは、犯罪歴チェック義務化、保育者の免許更新制、資格に応じた最低賃金設定により公費投入に正当性

給与以外の処遇にも課題

保育者一人が担当する子どもの数が多い

70年以上変わらない4, 5歳児1:30

保育時間が長い

研修時間の確保が難しい

離職が多く、保育士確保が困難

愛知保育団体連絡協議会が「**子どもたちにもう1人保育士を！**実行委員会」を立ち上げ、保育士配置基準の改善を求めて声を上げている

◆親の参画を通じた保育の質向上も課題

海外では親を保育サービスの「消費者」ではなく「生産者」と位置づける動き
親のアイデア、ボランティア、意見などを保育に活かす
親はいつでも予告なしに保育の様子を見ることができる
韓国では、親の代表と運営の在り方を話し合う運営委員会の設置義務化
および親が運営する保育施設の制度化(満足度・質が高いという評価)

⇒ 日本では保育の質向上の手段として親の参画が注目されていない
女性の活躍推進に重点が置かれ、親が働きやすい、負担をかけない保育推奨

海外では子どもの権利実現には親への支援が不可欠と考え、保育施設も
親同士で支え合う関係づくり
親のレクリエーションの機会づくり
親の居場所づくり(ペアレントルーム、カフェコーナーなど)
必要な支援につなぐ役割 に力を入れるが、日本では子どもの預かり中心

親と保育者はパートナーという考え方で、保育施設には親にも居場所がある

親のリフレッシュや親同士の交流も保育の質向上策の一つ

【ドイツ】 保育施設における親の居場所



入口近くにある親のためのカフェコーナー



お迎えの時に森のような園庭でくつろぐ親たち

◆すべての子どもへの保育保障

全ての子どもに保育を受ける権利が保障されていないという問題

親の就労等の利用要件

3歳未満の専業主婦(夫)家庭は保育所を利用できない

多くの国では「保育は教育施設」との位置づけで全ての子どもが利用可能

ノルウェーでは1998年に1, 2歳児への在宅育児手当を導入したが、
母子の孤立が問題となり、保育施設に通う権利付与へ転換

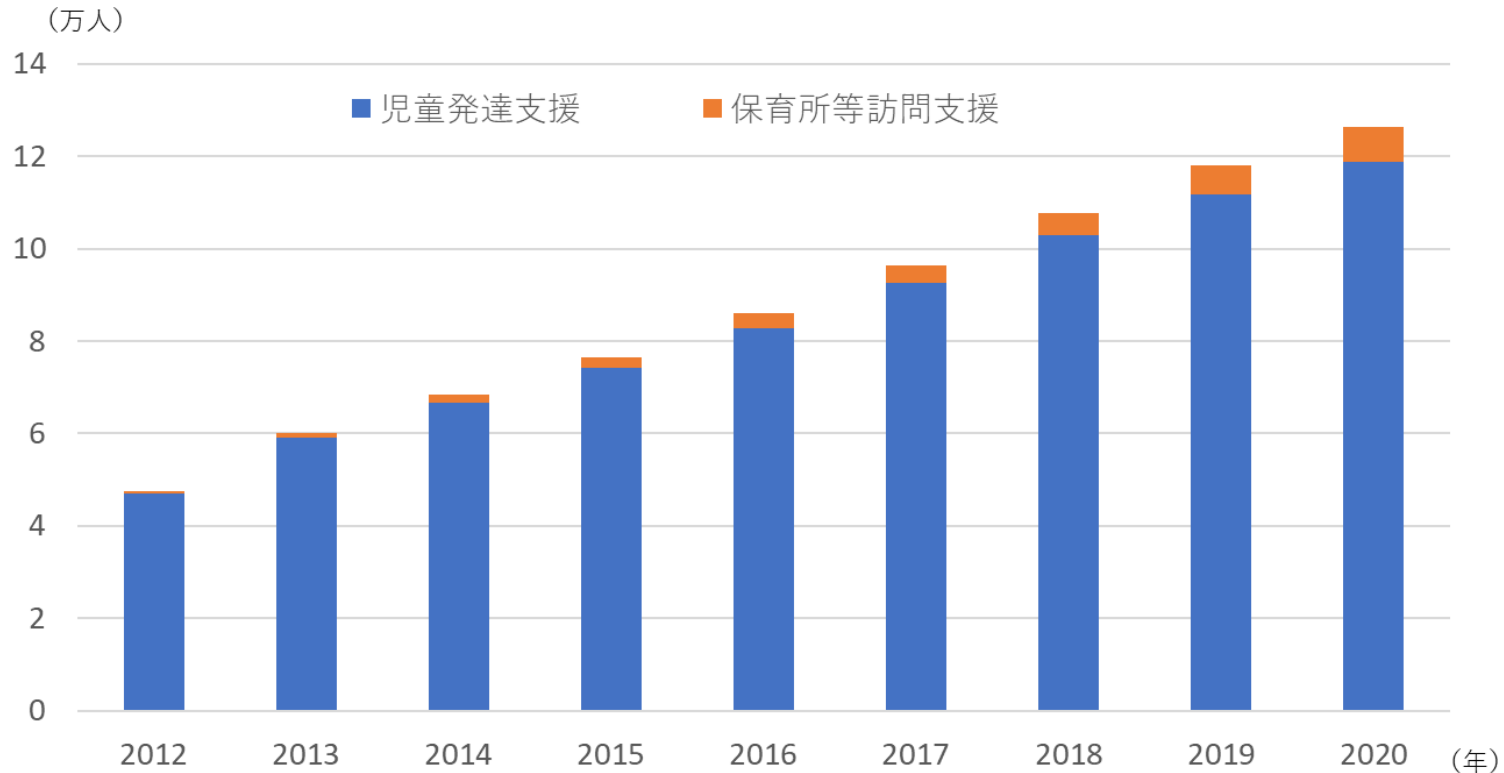
20年続く待機児童問題

スウェーデンでは申し込みから4か月以内の保育提供を自治体に義務付け

障害等の理由で利用できない

20カ所、30カ所に入園を断られるケース、児童発達支援の利用が急増

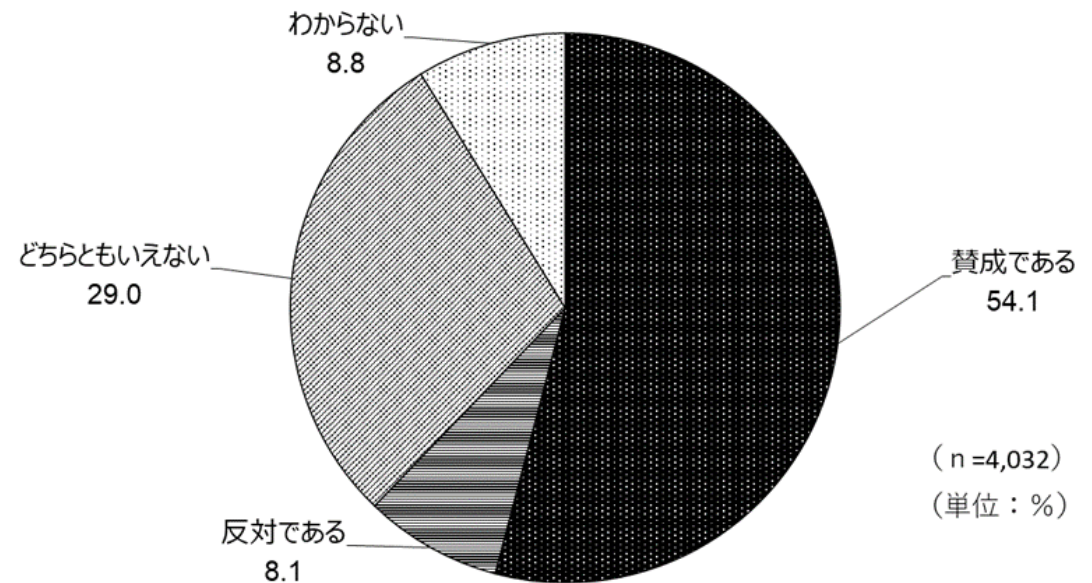
児童発達支援と保育所等訪問支援の利用者数(年度平均)



(資料) 厚生労働省

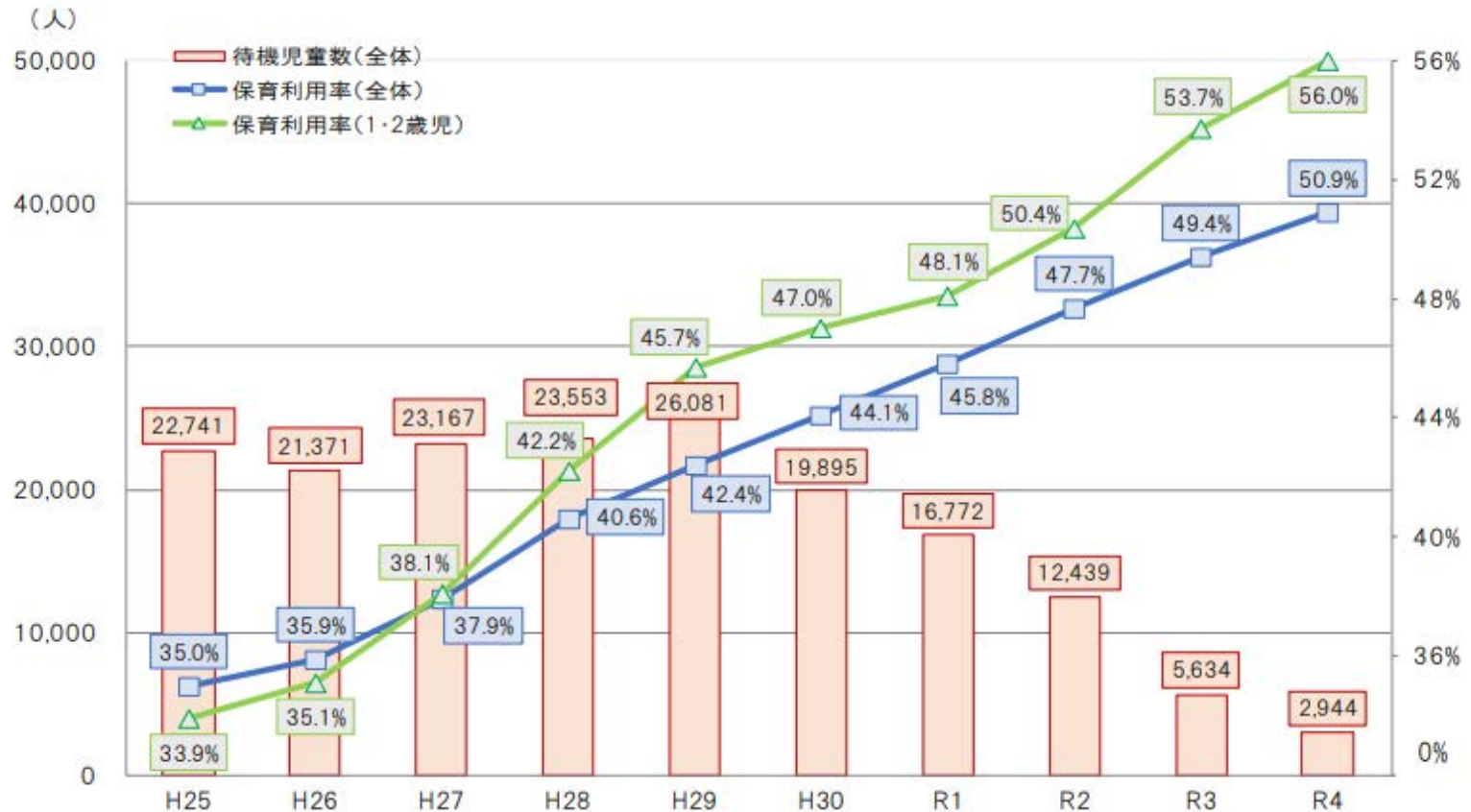
少子化で定員割れ施設も増加するなか、3歳未満に週数時間などの利用促進を

「親の就労等の状況によらず
3歳未満の子どもは希望すれば
保育所に入れるようにすべき」



日本総合研究所「保育の質に関するアンケート調査報告書」

保育所の待機児童数の推移



(資料)厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」

◆財源の効果的使用

親の働き方を見直し、保育時間を適正化、保育需要そのものを抑制

保護者アンケート結果 「子どもと過ごす時間がもっとほしい」 36%

欧州などでは、柔軟な働き方を請求する権利を付与する動き

事後的な対応より予防的施策に投資する

親が無職の子を受け入れ就労を後押し、貧困問題解決の一助とする

保育への親の参画を進めて孤立やストレスを緩和し、虐待等を予防する

保育現場や行政の事務コストの削減

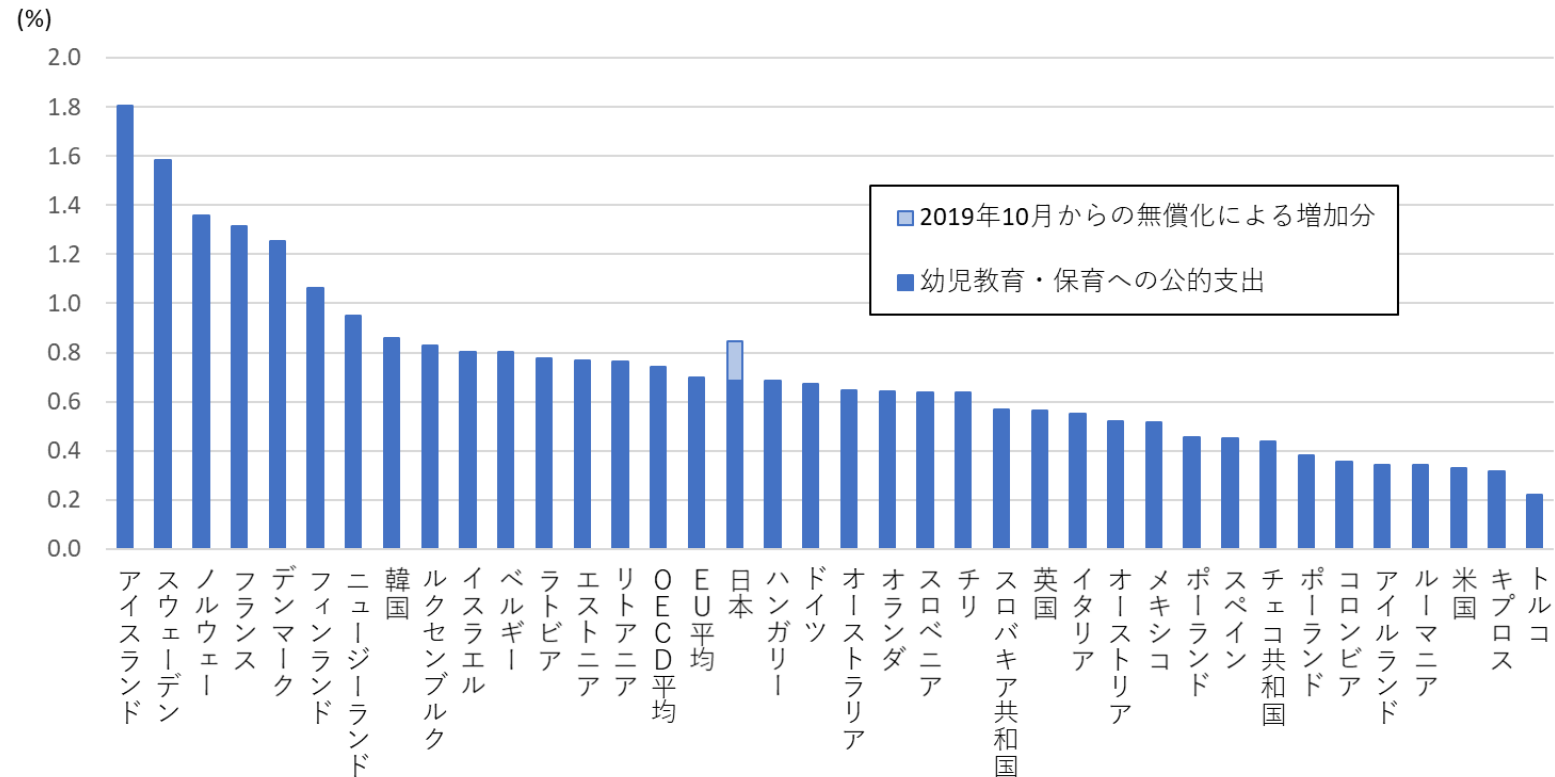
情報通信技術の積極的な活用

定員割れ施設増加への対応の在り方

新規施設の設置制限は質向上にマイナス、安易な統廃合も問題

幼児教育・保育への公的支出の対 GDP 比

2019 年10月からの幼児教育・保育の無償化により、すでにOECD 諸国の平均を上回る水準



(資料) OECD Family Database Chart PF3.1.A.

(注) 2017年の対GDP比。オーストラリアは2016年、ルーマニア、キプロスは2018年。無償化による増加分については、内閣府「令和3年版少子化社会対策白書」p.7による。

◆幼稚園と保育所の所管省庁一元化

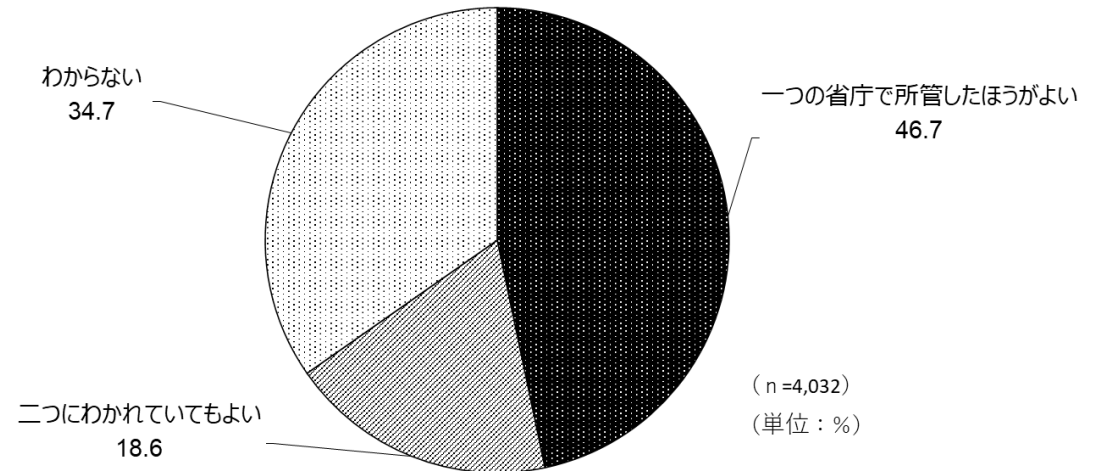
こども家庭庁と文部科学省で保育制度を所管する体制は非効率

ニュージーランドは80年代後半に行政事務合理化の観点から教育省で一元化

認可と認可外、都道府県認可と市町村認可など複雑でわかりにくい制度

自治体・保護者・事業者の負担、保育料負担および保育の質に不公平感

「幼稚園は文部科学省、
保育所等はこども家庭庁と
所管がわかることについて、
どう思いますか」



(資料) 日本総合研究所「保育の質に関するアンケート調査報告書」

(注) 全国の0歳から小学校4年生の子を持つ親4,032人を対象に2022年3月に実施。

4. これからの子ども関連行政

◆こども基本法

2022年6月15日 こども家庭庁設置法案とともに こども基本法が成立

1989年 国連総会で子どもの権利条約採択

1994年 日本が条約を批准

1998年 日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会 子どもの権利基本法要綱案 ⇒ 基本法は20年以上も前から検討されていた

目的: 子どもの権利条約の精神に則り、子どもの心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会の実現

基本理念: 子どもが自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会が確保され、その意見が尊重され、子どもの最善の利益が優先して考慮される

国の努力義務: 権利条約の周知、財政上の措置など

◆こども家庭庁

内閣府の外局として 2023 年 4 月に設置予定

厚生労働省や内閣府などが担当している事務を所管

保育所、認定こども園のほか、子育て支援、放課後児童クラブ、児童館、児童虐待防止、母子保健、障害児支援、社会的養護、貧困対策、ひとり親支援など

幼稚園を含む学校教育は文部科学省

障害児支援はこども家庭庁 ⇔ 特別支援教育は文部科学省

放課後児童クラブはこども家庭庁 ⇔ 放課後子供教室は文部科学省

育児休業は厚生労働省 など縦割りが残る

▶ 関係行政機関の長に対し資料の提出、説明その他の必要な協力を求める権限

こども基本法に沿って、子ども政策、子育て支援策を強力に推進することを期待

◆こども基本法をふまえ、子ども関連行政の見直しを

海外では1989年に国連で採択された子どもの権利条約を起点として、子どもコミッショナーの設置をはじめ、保育制度や障害児支援の見直しなど、様々な改革が進められてきた。

一方、日本はこの30年、少子化対策、女性の活躍推進の議論が中心

こども基本法施行、こども家庭庁設置は、

子どもの権利条約に沿ったこども施策の推進に大きく舵を切ることを意味する

国連に改善を勧告されている

子どもコミッショナー設置は、国連子どもの権利委員会委員長排出国として必須
インクルーシブ教育の推進も不可欠

保育もこれまでのやり方を「子どもの最善の利益」を軸に見直す必要

子ども関連行政は、量の議論から質の議論に転換すべき