

児童福祉の国内地域格差と今後の在り方について

児童福祉の国内地域格差と今後の在り方について

日本社会事業大学非常勤講師 永井保男

はじめに

人口減少時代に突入したわが国では、児童の人数も減少の一途を辿っている。1959年11月20日に国連総会で採択された〈児童の権利に関する宣言〉の採択20周年を記念して、1979年を「国際児童年 International Year of the Child」とする決議が、1976年の国連総会で採択されてから半世紀近くが経過しようとしている。この間、わが国における児童の社会生活環境も大きく変化してきた。最近では、2014年6月に、国民投票法案の改定が国会において審議され、憲法改正などに対する投票年齢が20歳から18歳に引き下げられることとなり、次いで2015年6月には、選挙権年齢を20歳以上から18歳以上に引き下げる改正公職選挙法が国会において可決し成立した。先進欧米諸国を始めとする各国では、すでに選挙権が18歳から与えられており、わが国で早晩に予想される成人年齢の見直しも含めて、今まで以上に児童時代の環境や過ごし方が大切になったともいえる。ともすれば社会における少数派として、その社会的存在をスローガンとしてのみ取り上げられてきた傾向がみられる児童について、「将来の国と社会を担う子どもたちに優しい社会の確立」が今こそ望まれている。あわせて、これからの若い世代には「結婚や子育てといった基礎的な人間生活が保障される社会」が続くことが希求されている今日、長い人生のスタートの時期に当たる児童時代の生き方に、直接的あるいは間接的に大きな影響を及ぼす、児童福祉の実状をながめることとした。児童福祉法に基づき0から17歳を「児童」と定義して、人口と社会の変化の中で、

最低限の生活環境が提供されるべき福祉分野において、都道府県別の児童福祉指数を試算して、地域間の格差比較をおこなうこととしている。また、少子化を表す基本的な指標である合計出生率と児童福祉の関連性を検証し、少子化が進む中でこれからの児童福祉全体の在り方について、若干の考察をすることとした。

1. 少数派・児童人口の推移

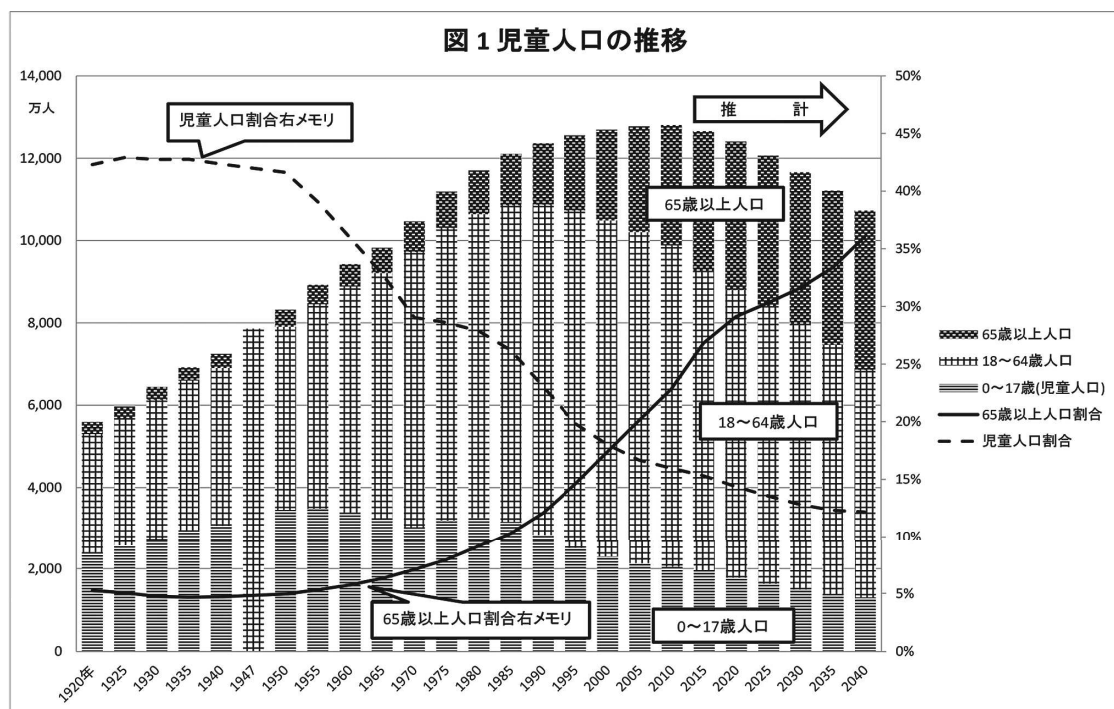
わが国において、児童の人口がどのような推移を辿ってきたのかをみたのが図1である。図には、1920年以降2010年までの90年間について、総務省の国勢調査による児童人口及び18歳から64歳人口、65歳以上人口をそれぞれ示し、国立社会保障・人口問題研究所(以下、社人研という)の人口将来推計(2013年)による2015年から2040年までの同じ年齢階級の推移を示してある。児童人口は、総数では1955年の3,489万人、全人口の39.1%がピークであり、割合では1925年の42.9%がピークであった。1970年には全人口の30%台を、1995年には20%台をそれぞれ割り込み、2040年には12.2%、1,305万人となり10%割れ目前まで減少する見込みとなっている。

一方で65歳以上の高齢者人口は、増加を続け2005年に全人口に対する割合が20%を超えて2,567万人となり、同年の児童人口2,131万人、16.7%とで総数と割合でも逆転を示すまでになっている。2040年には、3,868万人、36.1%となり同年の児童人口1,305万人、12.2%の約3倍となることが推計されている。18から64歳人口は、総数で1995年の8,234万人、全人口に対する割合でも同年の65.6%がピークであった。2040年には5,554万人、全人口の51.8%となり50%割れ目前になることが推計されている。

現在までに推計されている状況を今後も辿ると

すれば、人口全体の減少の中で、児童人口の大幅な減少と高齢者人口の大幅な増加、ならびに 18 から 64 歳人口の減少傾向が、わが国の人口構成の特徴となることが見込まれている。全体では、2005 年から 2010 年の間に全人口は年平均で 0.05% 増加したが、児童人口は -0.85% 減少した。都道府県別にみると、全人口とともに児童人口が

増加したのは、人口の転入移動を主因とした東京都と神奈川県のみであり、全人口が増加した埼玉、千葉、愛知、滋賀、福岡、沖縄の各県も児童人口は減少している。特に児童人口の減少が大きい地域は、青森、岩手、秋田、山形、福島、東北各県と長崎、和歌山県であり、ともに年平均で 2% 以上減少した。



資料：総務省「国勢調査報告」国立社会保障人口問題研究所「将来推計人口」

2. 地域格差指標・児童福祉指数

(1) 児童福祉指数の算出

都道府県ごとの児童福祉関係の地域差を、数値で表し比較することとした。児童福祉の領域を母子保健対策、保育対策、児童健全育成対策、母（父）子家庭・寡婦（父）対策の 4 対策に捉えて、それぞれが関連する分野を「子育て・育児環境」「健康」「教育援助」「教育費」「保護」の 4 分野としさらに、9 中分類、16 小分類として、各項目に対応する基礎資料をまとめたのが表 1 である。

数値化した基礎資料をもとに、世界経済フォーラム (2006) が示した GGI(Global Gender Gap Index) 方式を用いて都道府県ごとに指数化した結果を、上位と下位それぞれ 10 都道府県について、図 2 と表 2 に示した。

(2) 児童福祉指数の都道府県別ランキングから見えるもの

ランキングの 1 位は山形県となった。指数の項目別には子育て・育児環境指数で 10 位、教育援助指数で 5 位、教育費指数で 6 位、保護指数で 3 位を示し、総合指数で 1 位となった。このほか山形県以外の上位 10 県の中に、

表 1 児童福祉指数項目

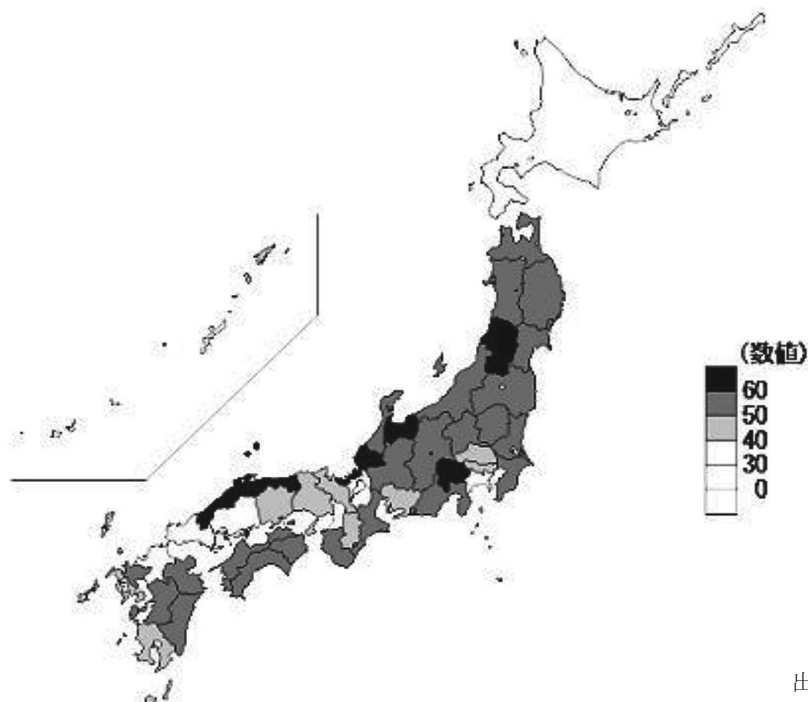
項目	指数の内容		基礎資料
Ⅰ.子育て・育児環境	1.保育指数	①1保育所あたり0～6歳児人口指数	厚生労働省「社会福祉施設等調査」/「国勢調査」2010年
		②0～6歳児人口に対する保育所指数	厚生労働省「社会福祉施設等調査」/「国勢調査」2010年
		③保育士一人当たり保育児在指数	厚生労働省「社会福祉施設等調査」2010年
Ⅱ.健康	2.乳児指数	①0歳児人口1000人当たり乳児院常勤従業員指数	厚生労働省「社会福祉施設等調査」/「国勢調査」2010年
		①0～19歳有訴率指数	厚生労働省「国民生活基礎調査」2010年
		①0～17歳人口に対する小児科関係医師指数	厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師調査」/「国勢調査」2010年
Ⅲ.教育援助	3.乳児死亡指数	①出生数1000人当たりに対する死亡指数	厚生労働省「人口動態統計」2010年
		①公立小中学校児童生徒総数に対する就学援助(要保護・準要保護児童生徒数)指数	文部科学省「就学援助調査」2012年
		①幼稚園在籍者一人当たり教育費指数	文部科学省「地方教育費調査」2010年
Ⅳ.教育費	1.教育費指数	②小学校在籍者一人当たり教育費指数	文部科学省「地方教育費調査」2010年
		③中学校在籍者一人当たり教育費指数	文部科学省「地方教育費調査」2010年
		④特別支援学校在籍者一人当たり教育費指数	文部科学省「地方教育費調査」2010年
		⑤高等学校全日制在籍者一人当たり教育費指数	文部科学省「地方教育費調査」2010年
		⑥高等学校定時制在籍者一人当たり教育費指数	文部科学省「地方教育費調査」2010年
		①0～17歳人口に対する被保護人員指数	厚生労働省「福祉行政調査」/「国勢調査」2010年
Ⅴ.保護	1.被保護指数	①母子世帯の保護開始世帯に対する割合指数	厚生労働省「福祉行政報告例」2010年
	2.保護世帯指数		

出所：著者作成

鳥取、福井、島根、富山、秋田の日本海側の各県が入っている。ランキングの47位は大阪府となった。子育て・育児環境指数で42位、教育援助指数で47位、教育費指数で46位、保護指数で41位を示し、総合指数で47位となった。また、横浜市を含む神奈川県が、子育て・育児環境指数で最下位を示している。因みに児童福祉総合指数で一位となった山形県と、最下位の大阪府における児童人口一人

あたりの児童福祉費(2010年度)は、大阪府1に対して、山形県が1.63倍となっている。上位10県と下位10道県を比較しても下位平均1に対して、上位平均は1.46倍となっている。こうした支出の差は、多分に長年にわたる行政における政策の差、元をたせば選挙を通じた、地域住民による政策選定の差が反映されてきた結果であると考えられる。

図 2 児童福祉総合指数の地域分布



出所：著者作成

表2 児童福祉指数の都道府県別ランキング

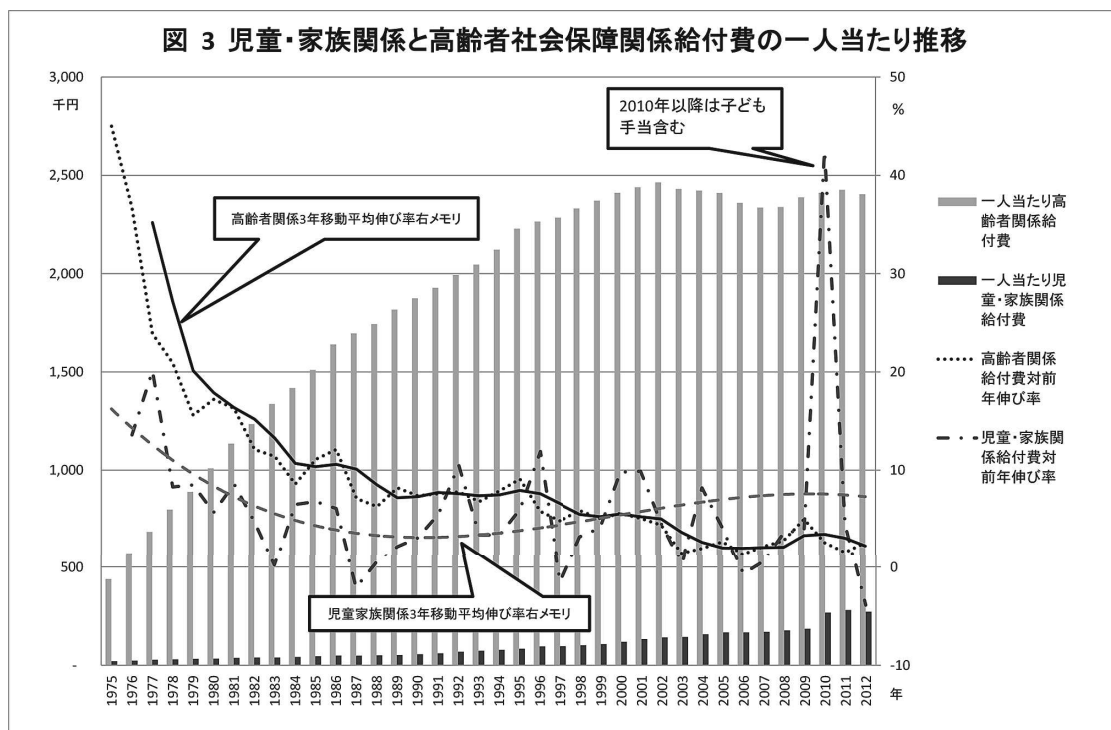
項目	児童福祉総合指数	子育て・育児環境指数	健康指数	教育援助指数	教育費指数	保護指数
1	山形県	鳥取県	東京都	静岡県	高知県	秋田県
2	山梨県	島根県	山梨県	栃木県	島根県	岩手県
3	鳥取県	徳島県	高知県	群馬県	秋田県	山形県
4	福井県	福井県	長野県	茨城県	北海道	山梨県
5	島根県	青森県	福岡県	山形県	大分県	千葉県
6	富山県	東京都	宮崎県	富山県	山形県	鹿児島県
7	秋田県	山梨県	栃木県	岐阜県	鳥取県	青森県
8	群馬県	佐賀県	富山県	福井県	東京都	熊本県
9	栃木県	長崎県	香川県	千葉県	青森県	沖縄県
10	青森県	山形県	島根県	山梨県	京都府	福島県
38	京都府	千葉県	兵庫県	沖縄県	茨城県	北海道
39	北海道	静岡県	山口県	京都府	奈良県	広島県
40	愛知県	岐阜県	広島県	鹿児島県	千葉県	京都府
41	滋賀県	岡山県	熊本県	広島県	沖縄県	大阪府
42	兵庫県	大阪府	神奈川県	福岡県	福岡県	香川県
43	神奈川県	広島県	埼玉県	東京都	神奈川県	滋賀県
44	山口県	北海道	愛知県	北海道	埼玉県	島根県
45	広島県	兵庫県	滋賀県	高知県	静岡県	福岡県
46	福岡県	愛知県	岐阜県	山口県	大阪府	東京都
47	大阪府	神奈川県	岩手県	大阪府	愛知県	徳島県

3. 社会保障給付費と子育て支援

(1) 児童と高齢者の社会保障関係給付の推移

図3に、児童と高齢者の社会保障関係給付費

の各人口一人当たりの推移を1975年から2012年までを示した。



資料：国立社会保障・人口問題研究所「社会費用統計」

当該人口一人当たりに対する社会保障給付費は、この40年間平均で、高齢者と児童の比率が24:1となっている。近年では、2010年からの子ども児童手当支給が開始されたことに伴い9:1となった。社会保障関係給付費の高齢者と児童に対する給付の差は、わが国の社会動態と福祉政策が密接に関連しているものと考えられる。

児童福祉は、戦後の混乱期の1947年に、浮浪児、引揚げ孤児、戦災孤児への救済対策をスタートに始まり、その直後に児童福祉法が制定されて、「ウエルフェア (Welfare) からウェルビーイング (well-being)」にと、その基本を大きく転換させた。いわゆる救済から家庭を含めた包括的な支援へと舵を切ったのである。その後、経済が戦後の復興期と高度成長期を経て、若者を中心とした大都市への人口移動がおり、それとともに核家族化が伸展した。生活も物質的な豊かさの反面、現在では小世帯化に伴う個人主義化がITの急速な発展とともに進捗している。家庭中心の児童福祉政策の分野は、1989年の合計出生率1.57ショックを契機に、「子ども家庭福祉から少子化対策併合」へと転換が起こり、少子化対策が本格的にスタートすることとなった。児童福祉がウェルビーイング (well-being) からワークフェア (work-fare) への転換期を歩み出したのである。ワークフェア (労働福祉社会) とは、福祉政策を所得再分配政策から就労機会の提供政策へと重点を移行させることを指し、「ワーク (work) ・労働」と「ウエルフェア (Welfare) 福祉社会」との合成語である。OECD 主要国8か国のGDPに占める「労働市場政策」への支出割合をみると、わが国における支出割合は0.77%となり、イギリス、アメリカとともに低位にあり、デンマーク4.63%の六分の一となっている。長期にわたる継続的な少子化に伴う人口減少により、労働人口の減少が始まっているわが国においては、高齢者の雇用とともに、とくに女性を始めとす

る働く人々の労働環境の改善は喫緊の課題であり、社会保障給付費と労働市場政策費を併せた総合的且つ抜本的な対応が求められている。

(2) 諸外国における子育て支援関係給付と合計出生率

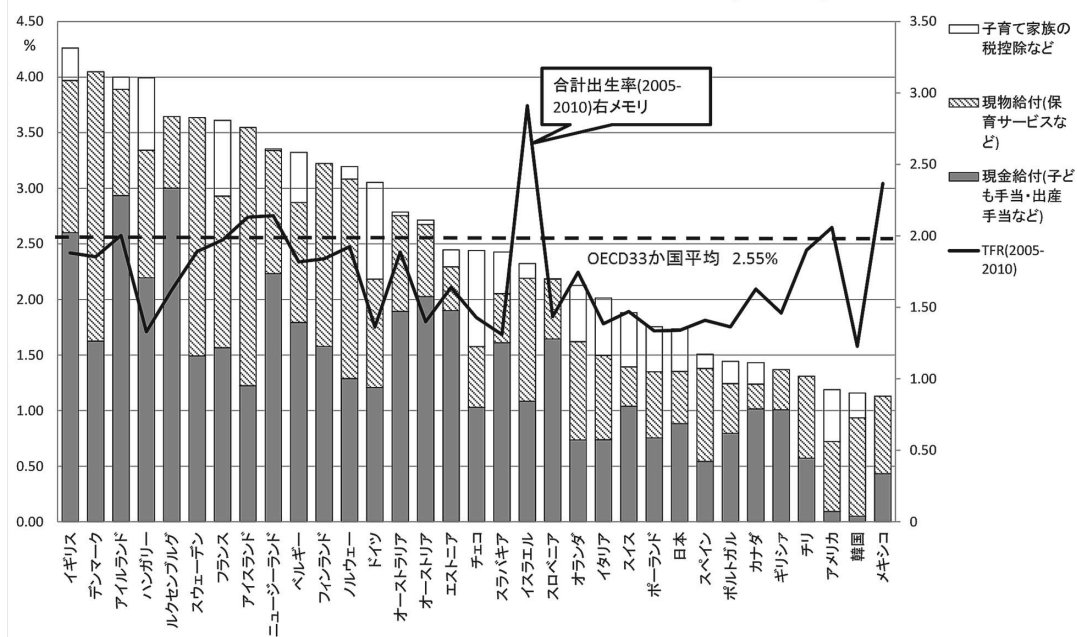
図4に、2011年におけるOECD各国の合計出生率とGDPに占める子育て支援関係給付費の割合を示した。OECD加盟33か国のGDPに占める子育て支援関係給付費平均は、2.55%であり、わが国は25番目、割合は全体の約半分1.34%となっている。ここで注目したいのは、給付割合が高いグループ(一部の国を除く)における合計出生率が、割合が低いグループ(アメリカ、メキシコ、チリを除く)、よりも相対的に合計出生率が高いという点である。中でもアイスランド、ニュージーランド、アイルランドの各国は、人口置換水準以上の合計出生率を示しており、フランス、ノルウェーが続いている。こうした傾向は、子育て支援に積極的に取り組んでいる国は、合計出生率の実績において、一定の成果を挙げていることが判る。先の児童福祉指数の算出の過程で行った合計出生率と児童福祉関係項目についての重回帰分析の結果でも、高い有意性を示している。

4. これからの児童福祉の考え方

(1) 世代を超える将来への価値を見いだせるか —「救命ボートのジレンマ」

わが国の国家財政の逼迫は、社会保障制度の将来に暗い影を投げかけている。社会保障制度の維持には、増税か社会保障支出費の削減かの二者択一を迫られることとなる。ここで問題なのは、民主主義においては、多数決により政策が決定されるが、現在の児童やこれから生まれてくる世代がこの政策決定に参加できない点である。この結果、現在まで続いてきたように、抜本策などの政策決定の先送りや政権に有利な政策決定が採られる結

図4 OECD諸国の合計出生率とGDPに占める子育て支援における現金給付、サービス給付、税控除など(2011年)



資料:OECD Family Database. <http://www.oecd.org/els/Social/Family/database>

果となり得るのである。こうした利害対立を端的に表すのが図5に示した「救命ボートのジレンマ」である。今、何人かの集団が、漂流して沈みかけた救命ボートに乗っているものとする。1人の乗船者がボートから退船すれば（1人が犠牲になれば）、ボートは沈没を免れ残りの全員が助かるが、だれも退船しなければボートは沈没して全員が死ぬこととなる。「ある集団が危機に瀕しているときに、その中の少数の者が不利益を自発的に甘受して、自己犠牲的な行動をとれるかどうか」ということであり、正に現在のわが国の社会保障の現状と将来のあり様を端的に表している。児童福祉と少子化対策を含めて、総合的な社会保障政策の見直しが成りうるかどうか、財源の負担と年金を始めとする保障の大幅な削減など、痛みや不利益を敢えて将来世代のために甘受できるか、現在の社会を担っているわれわれ世代に問われているのである。

図5 救命ボートのジレンマ

A \ 他	A以外	
	退船する	船に残る
退船する	全員死ぬ 	A以外助かる(最善)
船に残る	Aだけ助かる 	全員死ぬ

(2) 総合福祉制度の確立

将来のわが国の社会を担う児童の育成環境は、人口が減少しとくに、兄弟が少ない少数家庭と高齢者や単独で過ごす大人が多いという社会の中で成長していくことが予測される。社会全体が人との接触が少ない孤独で単一化した「弧化社会」を迎える一方、国家財政の逼迫と福祉の担い手不足が一層進むという、福祉全般が危機的な環境になることが考えられる。こうした環境変化を前提にして、福祉制度の大規模な転換が必要となる。少子

化対策とともに早急には解決しえない課題ではあるが、長期的な視点に立つ抜本的な対策が求められる。先ず前提として福祉の領域を、児童福祉と高齢者福祉とを個別に捉えるのではなく、地域の中で一体化して捉える「複合型の福祉制度の構築」が必要である。地域が人口の減少に伴い縮小していく状況下であり、福祉の領域も縦割りではなく、住民の目線に立った制度の在り方にすることが求められる。例えば、高齢者や障害者（児）に対する介護職と幼児に対する保育職という、利用者による役割分担ではなく、福祉と保育全般を担う福祉総合専門職としての制度変更などが必要となる。

(3) 自助・共助領域の拡大

わが国は今後、一層人口が減少し高齢化が進む中にあり社会全体として、居住地域における自助と共助に対する体制の再構築が求められる。居住地域においては、児童人口が減少するとともに、各地域における小中学校の統廃合が始まっている。その一方では、人口減少が進む中にあり、地域住民が組織する町内会や自治会組織は、殆どが従来通りの体制が維持されている。こうした地域の組織を、小中学校の学区制と連動させて再編成し、その地域の現状に即した共助体制を確立する必要がある。今後は、自宅療養の高齢者が増加することが見込まれている中にあり、災害時における活動に備えるとともに、日常生活における生活弱者（高齢者・児童・自宅療養者・障害者など）の支援体制を確立するとともに、行政によるネットワーク化を図る必要がある。こうした体制の構築や推進に中心的な役割を期待されるのが、地域の情報に精通しているソーシャルワーカーとなる。こうした観点からの人材の養成が、今後求められることとなる。

参考文献

- 井村圭壯・相澤譲治 (2012) 『福祉分析シリーズ 3 児童家庭福祉分析論』 学文社。
- 朝野健司・生田京子・西英子・原田亜紀子・福島容子 (2005) 『デンマークのユーザー・デモクラシー福祉・環境・まちづくりからみる地方分権社会―』 新評論 12 ページ。
- 大石亜希子 (2014) 「児童福祉」 社会保障研究 Vol.50 No1 19,21 ページ。
- 定藤丈弘編 (2002) 『社会福祉計画』 有斐閣。
- 横山和彦・田多英範 (1998) 『日本社会保障の歴史』 学文社。
- 和田光一・横倉聡・田中和則 (2013) 『保育の今を問う 児童家庭福祉』 ミネルヴァ書房。
- 『児童福祉六法』 (2015) 中央法規出版。
- OECD(2014) *Employment Outlook* 。
- UNDP(2014) *HUMAN DEVELOPMENT REPORT Technical notes* 。
- UNICEF(2007) *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries* 。
- WEF (2006) *Gender Gap Report*。