

こども政策の推進に係る有識者会議
第2次報告書
～「こども大綱」の策定に向けた論点～

令和5年3月28日

こども政策の推進に係る有識者会議

1. はじめに

こども政策の推進に係る有識者会議（以下「有識者会議」という。）は、こどもや若者¹の視点に立って、こどもや若者を巡るさまざまな課題に適切に対応するための政策の方向性について検討するために開催され、令和3年11月には、取り組むべき政策の柱と具体的な施策等を盛り込んだ「こども政策の推進に係る有識者会議報告書」（以下「第1次報告書」という。）を取りまとめ、内閣総理大臣に提出した。第1次報告書は、同年12月に閣議決定された「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」の附属文書として位置付けられている。

その後、令和4年6月、議員立法により与野党を超えた賛同を得て、こども基本法が成立、公布された。こども基本法は、令和5年4月に施行されることとなっている。

こども基本法において、政府は、こども施策を総合的に推進するためのこども大綱を作成することとされている。こども大綱は、基本的な方針や重要事項等について定めるものであり、これまでの少子化社会対策大綱、子供・若者育成支援推進大綱、子供の貧困対策に関する大綱（以下「既存3大綱」という。）の内容を含むものでなければならないとされている。

有識者会議は、令和5年4月のこども家庭庁の創設をもってその役割を終えるに当たり、既存3大綱の進捗等を踏まえ、こども大綱の策定に向けた論点の整理として、本報告を取りまとめた。今後、こども基本法に基づくこども政策推進会議（会長：内閣総理大臣）の下でこども大綱の案の作成が進められることになるが、その具体化に当たっては、第1次報告書（別添1）に示された政策の柱に加え、こども政策担当大臣の下で進められてきたこどもまんなかフォーラムや関係団体・有識者との対話における意見（別添2）、内閣府ユース政策モニターのこども・若者から寄せられた意見（別添3）、こども政策担当大臣が児童館や児童養護施設等を往訪した際に寄せられた意見（別添4）、結婚・子育てに関する当事者の意識・声（別添5）を真摯に受け止めるとともに、「少子化社会対策大綱の推進に関する検討会中間評価」（別添6）や「子供の貧困対策に関する大綱の進捗状況及びこども大綱策定に向けての意見」（別添7）等で示された既存3大綱の進捗と成果を踏まえつ

¹ これまで、法令においては年少者や若年者を表すものとして、漢字の「子」に平仮名の「ども」で「子ども」や「児童」「青少年」といった語が使われているが、その定義や対象年齢は各法令で様々であり、また、特段の定義が法令上なされていなかった（例えば、「児童の権利に関する条約」においては、「児童」を「18歳未満のすべての者」と定義している。）。

本報告書で用いている「こども」は、こども基本法第2条において、「心身の発達の過程にある者」とされており、18歳や20歳といった特定の年齢で区切られているものではない。他方で、「若者」については、法令上の定義はないが、第1次報告書にも記載されている通り、子供・若者育成支援推進大綱（令和3年4月子ども・若者育成支援推進本部決定）において、思春期（中学生からおおむね18歳まで）・青年期（おおむね18歳以降から概ね30歳未満）（施策によってはポスト青年期の者）とされている。「こども」と「若者」は重なり合う部分があるところ、本報告書においては、こども大綱が従来の子供・若者育成支援推進大綱の内容を含むことから、青年期の全体が射程に入ることを明確にする場合には「若者」の語を用いるとともに、それ以外は基本的には、「こども」と「若者」を併記する形で記載している。

つ、本報告に示した考え方及び第1次報告書に記載された具体的施策の実現に向けて、最大限の努力を求めるものである。

2. これまでの検討の経緯

(1) こども基本法の成立

こども基本法は、令和4年4月4日に、自由民主党・公明党から衆議院に議案提出され、衆議院内閣委員会における審議を経て、令和4年5月17日に、自由民主党、立憲民主党・無所属、日本維新の会、公明党、国民民主党・無所属クラブ、有志の会の賛成を得て、衆議院において可決した。その後、参議院内閣委員会における審議を経て、令和4年6月15日に、自由民主党・国民の声、立憲民主・社民、日本維新の会、公明党、国民民主党・新緑風会の賛成を得て、参議院において可決、成立し、同月22日に公布された。こども基本法と同日に成立・公布されたこども家庭庁設置法と共に、令和5年4月1日に施行されることとなっている。

こども基本法においては、こども家庭庁の下に内閣総理大臣を会長とし閣僚からなるこども政策推進会議を置くこととされ、同会議が、こどもや若者、子育て当事者、学識経験者、地域においてこどもに関する支援を行う民間団体等の関係者の意見を聴きながら、こども大綱の案を作成し、その上で、こども大綱を閣議決定することが規定されている。

こども家庭庁創設後に総合的かつ一体的にこども施策を強力に進めるためには、できる限り速やかにこども大綱が策定されることが望ましいが、一方で、新たに策定することとなったことからその在り方等について十分な検討が必要であること、従来の既存3大綱もおおむね1年程度の検討を経て策定されていること、こども大綱の案の作成に当たり、こどもや若者、子育て当事者などの意見を丁寧に聴くことが必要であることなどを踏まえ、こども基本法の施行に向け、こども家庭庁の設置を待たずに、有識者会議において、令和4年9月から、「こども大綱」の策定に向けた論点について議論を開始することとした。また、こどもや若者、子育て当事者を取り巻く現状や課題、ニーズを把握するため、こども・若者、子育て当事者、学識経験者等の意見を聴き、有識者会議における議論に活用することとした。

(2) こどもまんなかフォーラム等の実施

令和4年9月から令和5年1月にかけて、こども政策担当大臣の下で、こども・若者や子育て当事者等から意見を聴く「こどもまんなかフォーラム」を計6回、こども政策の充実について関係団体・有識者から意見を聴く「関係団体・有識者との対話」を計3回、そ

れぞれ、開催した²。また、こども政策担当大臣が児童館や児童養護施設等を訪問してこどもや若者と意見交換を行うとともに、内閣府ユース政策モニターを対象とした Web アンケートを実施した。これらにより、こどもや若者、子育て当事者、NPO等の民間団体、学識経験者など幅広い当事者・関係者の意見に真摯に耳を傾けてきた。

これまでの既存3大綱の検討に当たってはこれほどの規模・回数で当事者や関係者の意見を聴く取組が行われたことはなく、まさに、こども基本法の理念とこども家庭庁の設置の趣旨を先取る取組であったと言えよう。

(3) こどもまんなかフォーラム等から得られた気付きや示唆

こどもまんなかフォーラム等において、こども・若者、子育て当事者などから意見を聴く中で、現状や課題に対する率直な想いや改善に当たっての意見・提案が数多く寄せられた。それらの詳細は別添に掲載するが、以下のような具体的な気付きや示唆が得られた。

① こども・若者の意見表明や参画に関連する事項

小学生から20代までの幅広い層、若者団体及びこどもの健やかな成長に向けて取り組む団体から、こども・若者が、自らが意見表明と自己決定の主体、いわば権利の主体であるということを認識できるようにすること、また、そうした自らの権利を学ぶ機会や権利を行使できる機会が必要であるとの指摘があった。経済界・労働界からは、こどもや若者が自分の人生の自己決定権を持ち自立できることが重要である旨の指摘もあった。また、こどもや若者にとっては、意見を言っても変わらない、社会の理解が得られないという諦めが社会参加意識の低下に繋がっているとの指摘があったほか、たとえこどもの声が聴かれてもそれが活かされないと逆に自己有用感を下げることがあるとの意見があった。こども・若者からの意見を聴ける場や出た意見を閲覧できる場があると良いとの指摘もあった。若者団体からは、こども・若者が主体的に活動するに当たって、当該活動を行う団体に対する支援等を求める声があった。

こどもや若者が意見を聴かれ、述べた意見が反映され、それにより周囲や社会が変わっていく体験がひとつひとつ積み上がっていくことが、こどもや若者の自己肯定感や自己有用感を高めること、また、大人や社会に対する信頼が高まることに繋がると期待される。こどもや若者の意見を施策に反映する仕組みを構築するとともに、自分の意見が反映され、どのように活かされたかがフィードバックされ、更に意見が言いやすい環境が整うといった好循環をつくる必要がある。

こどもの健やかな成長に向けて取り組む団体から、脆弱な立場にあるこども・若者たちの意見が聴かれることを保障する必要があるとの指摘や、そうしたこども・若者の表情・

² オンラインで同時配信し、国民に広く公開した。

態度などをくみ取りながら周囲の大人が丁寧に聴き取ることの重要性について指摘があった。

虐待、いじめ、不登校、ヤングケアラー、社会的養護、障害、非行、経済的困窮などをはじめ、様々な状況にあって声を挙げにくい状況にある子ども・若者が安心して意見を形成し表明できるようなきめ細やかな対応が求められている。

②子どもや若者の健やかな成長に関連する事項

小学生から 20 代までの幅広い層から、学校教育において、得意なことを活かす学習や多様な学習の機会の充実を求める声が挙げられた。また、居住地域に関係なく質の高い学習を享受できるよう、学べる環境の充実を求める声やディベートなど自分の意見を表現する機会の充実についても意見が挙げられた。これに加え、悩みがあれば、より気兼ねなく相談し易い環境づくりに対する声が挙げられた。

子どもにとって、学校は単に学ぶだけの場ではなく、安心して安全に過ごしながらか、他者と関わりながら育つ、子どもにとって大切な居場所の一つであり、子どもの最善の利益の実現を図る観点から、学校生活を更に充実したものとすることの重要性が確認された。

小学生から 20 代までの幅広い層から、人間関係の希薄化、同調圧力や孤立しやすい環境への不安感があるとの意見があった。安心して安全に過ごしながらか信頼できる大人との関わりを持つことができ、必要に応じて悩みや相談事を気兼ねなく話すことができ、聴いてもらえる場として、学校や家庭以外の「居場所」を求める声が多く挙げられた。また、子育て当事者からは、支援の手が行き届きにくい中学生・高校生の居場所づくりが特に必要との意見が寄せられた。様々な困難を抱える子どもを支援する団体からは、子どもや若者の持つ居場所の数と自己肯定感の高さが相関関係にあるとの報告があった。子どもの健やかな成長に向けて取り組む団体からは、子どもの居場所は大人が決めるものではなく、子ども・若者自身が主観的に自分の居場所だと選択できる場所であるべきとの指摘があった。

そうした居場所は、児童館、子ども会、子ども食堂や学習支援の場など、様々な考えられるが、そのいずれもが保護者以外の信頼できる大人と接する身近な地域の拠点であり、子どもや若者があるがままに受け入れる心の拠り所としての役割を担っており、様々な形態の多くの居場所が提供されることが重要である。

小学生や中学生からは、公園や遊具が減っていることや、動かない遊具が増えているため天候に関わらず遊べる場を増やしてほしいとの意見があった。子どもの健やかな成長に向けて取り組む団体からは、自然の中で体を動かし様々な体感を得る機会や失敗体験から学ぶ機会の減少、子どもが持って生まれた力で主体的に遊び自分で自分を育てることができ環境づくりについて指摘があった。

社会や大人が子どもの安全を守りつつ、子どもが自発的に様々な体験や学びを得られる

遊びの機会や場を保障していくことが重要である。

小学生から高校生までの意見として、自分に適した仕事を見つけるため、中学生や高校生のうちから企業のことや社会について知る機会を求める声が挙げられた。若者団体や子育て支援団体からは、職業体験や子育ての体験機会などを通して自分自身のライフイベントの選択肢や様々な家庭の事例を知ること、子どもや若者が、今後課題に直面した場合に乗り越えやすくなるとの指摘があった。

幼少期から学童期、思春期を通して、様々な仕事・ロールモデルに触れる機会や社会人との交流の場の提供、ライフデザインに関する意識啓発や情報提供が望まれる。

小学生から 20 代までの幅広い層から、性差に対する配慮を求める声や固定的性別役割分担意識に対する指摘があった。また、若者団体からは、若者からの男女共同参画に関する要望が多く、取組の強化が必要との指摘があった。

子どもや若者の人権に配慮し、固定的性別役割分担に関する意識や性差に関する固定観念を子どもや若者に植え付けず、押し付けない取組が求められている。

中高生や若者から、全国どこでも所得に関係なく支援が受けられる体制や情報格差により興味分野や将来の進路を狭めない仕組みを求める声が寄せられた。若者団体からは、経済状況、家庭環境、地域、雇用形態の違いで若者の階層化が見られる中、社会の格差の問題があり、また、地方の子ども・若者の選択肢が実質的に限られるとの指摘もあった。人口減少・持続可能な経済社会の有識者からは、子どもの現状把握に当たっては、都市部と地方で問題が異なるとの認識が必要との声もあった。

国と地方による適切な役割分担・連携の下で、受けられる支援が居住地域によって偏りが生じることなく、子どもや若者に行き届くことが重要である。

③困難な状況にある子どもや若者、家庭への支援に関連する事項

小学生から 20 代までの幅広い層から、生まれ育った環境によって将来が大きく左右されることなく、貧困、虐待や性差別などがないような社会にしてほしいという意見があった。20 代の若者からは、幼少期から不景気が続いており、賃金が停滞し物価や税金だけ上昇し続ける世の中において、生きることはずっと辛いとの切実な声が寄せられた。高校生や 20 代の若者から、奨学金の返済など将来に漠然とした不安がある、経済的な理由で希望する進路を諦めてしまう例もある、若者の貧困にも目を向けてほしいとの意見があった。様々な困難を抱える子どもを支援する団体からは、高校生を抱える家庭、非正規雇用家庭や多子世帯においては、コロナ禍による減収に物価高騰が重なり、経済的理由により部活や進学先を諦めざるを得ない、大学進学後の奨学金返済の負荷が大きく学業に専念できないなどが指摘された。また、人口減少・持続可能な経済社会の有識者から、低所得となっても子どもを安心して育てられる社会的配慮が必要との指摘があった。

こどもや若者の現在と将来がその生まれ育った環境によって左右されることがなく、ひとりひとりのこどもや若者が夢や希望を持ち、それを叶えることができるよう、支援を必要としているこども・若者や家庭に対し、それぞれの状況に応じた様々な手法で、支援を確実に届けることが求められている。

小学生から 20 代までの幅広い層のこども・若者や様々な困難を抱えるこどもを支援する団体から、不登校、発達障害を含む障害、非行などの様々な状況に置かれたこども・若者やその家庭に対する正確な理解を深めてほしいという意見や、違いを自然に受け容れられる幼少期のうちから遊びの中で互いを知る機会の重要性について指摘があった。子育て当事者からは、幼少期にインクルーシブ教育を受けたこども自身から、障害を持つこどもと一緒に育った経験があると、障害を自然に受け容れることができるとの指摘があったことが共有された。

こども・若者が、相互理解を深め、多様性を尊重できるようになるための機会や場が求められている。

小学生から 20 代までの幅広い層から、支援を求めている人が繋がることのできるような行政の窓口に対する周知改善を求める声があった。若者団体からは、支援を求める当事者が確実に相談窓口にたどりつくための環境づくりについて指摘があった。

相談窓口を設けたとしても、支援が必要なこどもや若者、家庭に知られていなければ効果はない。SNSを活用したプッシュ型の情報発信やこどもや若者、子育て当事者にとってわかりやすい広報により、相談支援に関する必要な情報が得られるようにしていかなければならない。

④結婚、妊娠・出産、子育てに関連する事項

小学生から 20 代までの幅広い層に対し、結婚・子育てに対するイメージを聞いたところ、結婚に前向きな意見がある一方で、こどもは欲しいが仕事と子育てを両立できる自信がない、結婚や子育てにメリットを感じないといった声が寄せられた。小学生から 20 代までの幅広い意見として、妊娠・出産に対する孤独感のイメージや、子育てと仕事におけるキャリアの両立の困難さ、非正規雇用や長時間労働といった雇用環境や就労環境の不安定さ、教育費や住居費にかかる経済的負担等による将来に対する不安が指摘された。特に、女性からは、固定的性別役割分担意識等があり母親の負担が大きいのではないかという懸念の声があった。財政・社会保障の有識者からは、正規・非正規の格差解消があらゆる政策に最も影響があるという指摘や、若者の経済的困窮は将来への見通しの悪さを招き未婚率を高める一因になっているという指摘があった。

若者が置かれた状況や家族形成・仕事におけるキャリア形成に対するニーズを踏まえ、若者の視点に立った結婚支援・子育て支援の充実が求められている。

子育て当事者や子育て支援団体から、可処分時間の減少や子育て費用の増加、育児休業取得による仕事におけるキャリア分断や所得減少などがあり、妊娠・出産を否定的に捉える声が多いとの意見があった。子育て当事者から、子育てが大変との声が多く寄せられており、父親の家事・育児参加が増加傾向にあるものの未だに母親に対する負荷は大きいとの意見があった。また、20代の若者や子育て支援団体から、核家族における子育ての孤立を防ぐため社会との繋がりを得られるようにすべきとの意見があった。労働界からは、仕事と子育てを両立できる職場づくりや、必要な子育て支援サービスを受けられる環境の整備が必要との意見が挙げられた。財政・社会保障の有識者からは、保護者に対して様々な保育サービスが用意され、就労や家族形成に応じて柔軟に選択でき、利用することが権利として保障されることが重要との指摘があった。

就労状況にかかわらず、子育て当事者の心身の負担を軽減するためのきめ細やかな支援を充実させ、子育て当事者が自己肯定感を持ちながら子どもと向き合える環境を整えることが必要である。

子育て支援団体から、父親が相談できる場所が少ないとの指摘があった。また、若者団体や子育て当事者、経済界・労働界からは、男性の育児参加には本人の意識啓発・生活環境の変化に加え、企業組織全体の取組や上司のマネジメントの抜本的な改革が必要であることが指摘された。人口減少・持続可能な経済社会に係る有識者からは、家事・子育て重視の男性が当たり前活躍する就業環境・企業風土の醸成の重要性や企業・社会・家庭における「夫は仕事、妻は家庭」という無意識の偏見（アンコンシャス・バイアス）の払拭が不可欠との指摘もあった。また、財政・社会保障の専門家からは、男性の育休取得にあたっては、形式的に短期間取得する形ではなく、本人や家族が本当に必要なときに必要な育児休業が取得できる仕組みも必要との指摘があった。

経済界や財政・社会保障の有識者からは、今後の社会経済の持続可能性のために社会全体で直視すべき課題であり子ども施策は「未来への投資」と捉えるべきとの指摘があった。

子ども施策は、個人の幸福(Well-being)を増進するというミクロの視点だけではなく、未来を担う人材を社会全体で育て、経済、財政、社会保障の持続可能性を高めるというマクロの視点をも持って取り組むことが必要である。

⑤子ども・若者の周囲にいる大人に対する支援に関連する事項

小学生から20代までの幅広い層や若者団体から、家族や学校、地域において子どもや若者とのかかわる大人が、子ども・若者の権利を認識し、理解してほしいとの意見が寄せられた。子育て支援団体や様々な困難を抱える子どもを支援する団体からは、大人が子ども・若者の権利を理解する大切さについて報告があった。

子ども・若者を支える大人が、子ども・若者が意見表明と自己決定の主体、いわば権利の主体であることを認識し、社会全体の共通理解とすることが求められている。

小学生から大学生までの幅広い意見として、教職員や保育士、児童相談所の職員等の待遇改善や負担軽減、心身のケアの必要性に関する声が挙げられた。

こども・若者への支援を行う担い手の人材確保や育成の充実を図るとともに、そうした担い手自身が喜びを感じながら仕事におけるキャリアが形成できる環境づくりが重要となる。

⑥関係省庁・地方自治体・民間団体等の連携に関連する事項

若者団体からは、こども家庭庁に対し、こども施策の企画・立案・総合調整に係る意思決定における強力なリーダーシップを求める声が寄せられた。子育て当事者からは、こども家庭庁が既存の関係省庁と連携し、波及効果や費用対効果を高めることを求める声があった。経済界からは、行政機関間の壁の打破、複数省庁の各取組における横串の視点、制度の間に取りこぼされた事案に対しても丁寧に拾いあげることへの期待が寄せられた。

こども家庭庁が中心となって、教育、福祉、保健、医療、雇用等の幅広い分野において関係省庁の横の連携を深め、こども施策を推進することが求められている。

20代の若者からは、地方自治体が地域課題やまちづくりに対する若者の活動を支援してほしいとの意見や若者の声を行政に届ける手法を増やしてほしいといった意見が挙げられた。また、子育て支援団体からは、地方自治体の子育て当事者の声をしっかりヒアリングし地方自治体の計画に反映することが重要との意見があった。

こども基本法において、地方自治体に対し、自治体こども計画の策定に係る努力義務が課されている。また、地方自治体は、自治体こども計画の策定をはじめとするこども施策の策定等に当たり、こどもや若者、子育て当事者の意見を反映するための措置を講ずることが国同様義務付けられている。多くの地方自治体において、地域のこども施策を確実に前に進めるための自治体こども計画が、こどもや若者、子育て当事者の意見を踏まえ、策定されるよう取り組むことが求められる。

若者団体や経済界から、こども施策に関するデジタル化を進めてほしいとの声があった。こどもの健やかな成長に向けて取り組む団体からは、全てのこどもを包摂し課題特定するためには、細分化された十分かつ信頼性の高いデータの収集が必要との指摘があった。

こども家庭庁を中心とする関係省庁と大学・民間研究機関やNPO等とが、官民互いの強みを活かしつつ、協働して、こどもDXなどを進めることが期待されている。

3. こども大綱の役割

(1) こども基本法上の位置づけ

こども基本法は、令和5年4月に設置されるこども家庭庁と相まって、従来、諸法律に基づいて国の関係省庁や地方自治体において進められてきた、こどもや若者に関する様々な取組を講ずるに当たっての共通の基盤となるものとして、こども施策の基本理念や基本となる事項を明らかにすることにより、こども施策を社会全体で総合的かつ強力に実施していくための包括的な法律として、制定された。

こども大綱は、こども基本法の中核として、これを実効あるものとするために、こども施策に関する基本的な方針や重要事項等を定めるものである。これまで別々に作成・推進されてきた以下の既存3大綱を束ね、一元化するとともに、更に必要なこども施策を盛り込むこととなる。

- ・ 少子化社会対策大綱（少子化社会対策基本法第七条第一項に規定する総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱）
- ・ 子供・若者育成支援推進大綱（子ども・若者育成支援推進法第八条第二項各号に掲げる事項を定めるもの）
- ・ 子供の貧困対策に関する大綱（子どもの貧困対策の推進に関する法律第八条第二項各号に掲げる事項を定めるもの）

これにより、政府全体として、統一性のある一つの大綱の下で、これまで以上に総合的かつ一体にこども施策を進めていくことになる。また、行政の事務負担の軽減にも寄与するものである。

こども基本法におけるこども施策とは、こどもの健やかな成長や結婚・妊娠・出産・子育てに対する支援を主たる目的とする施策のみならず、主たる目的はこどもの健やかな成長に対する支援等ではないがこどもや子育て家庭に関する施策、例えば、若者に係る施策や教育施策・雇用施策・医療施策・福祉施策など幅広い施策が含まれるものと解されている。

こども大綱の案は、内閣総理大臣を会長とするこども政策推進会議が作成し、閣議で決定することとなっている。こども政策推進会議は、こども大綱の案を作成するに当たり、こどもや若者、子育て当事者、学識経験者、地域においてこどもに関する支援を行う民間団体等の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされている。

したがって、こども大綱とは、こども家庭庁の取組を定めるものではなく、政府を挙げて取り組むべきこどもや若者に関する施策、少子化の克服、こどもの貧困に関する施策を幅広く対象とするものである。

こども基本法において、都道府県はこども大綱を勧案して都道府県こども計画を定める

よう、また、市町村はこども大綱及び都道府県こども計画を勘案して市町村こども計画を定めるよう、努めるものとされている。

こども施策の具体的な実施を中心的に担っているのは地方自治体である。こども大綱は、地方自治体にとって、区域内のこども施策に総合的に取り組むために参照することができるものとならなければならない。そして、多くの地方自治体において、地域の実情に応じた自治体こども計画が策定されるよう、国において適切に支援・促進すべきである。

こども基本法において、こども大綱に定めるこども施策については、原則として、具体的な目標とその達成期間を定めることとされている。

長期的な展望に立った上で、こども大綱の対象となる期間については既存3大綱と同様におおむね5年を目途とし、目標の達成状況や施策の進捗状況、施策の点検・評価・改善・実施を行うPDCAサイクルを構築することが求められている。

(2) こども大綱が目指す「こどもまんなか社会」の姿

こども基本法では、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり、「全てのこどもが、生涯にわたる人格形成の基礎を築き、自立した個人としてひとしく健やかに成長することができ、心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、その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」の実現を目的に掲げている³。

こどもや若者に関する施策については、これまで、既存3大綱等に基づき、政府を挙げて各般の施策の充実に取り組んできた。保育の受け皿整備や幼児教育・保育の無償化など様々な取組を着実に進めてきたものの、2022年の出生数は速報値で80万人を割り込む見込みとなり、また、児童虐待の相談対応件数や不登校児童生徒数、ネットいじめの件数、小中高生の自殺者数が過去最多の水準となっている。コロナ禍による孤独・孤立への不安や生活の困窮に直面し、つらい状況へ追い込まれているこども・若者も多い。

³ 既存3大綱の根拠法の目的は以下の通り。

①少子化社会対策基本法

結婚や出産は個人の決定に基づくものであることを前提に、家庭や子育てに夢を持ち、次代の社会を担う子どもを安心して生み、育てることができる環境を整備し、子どもがひとしく心身ともに健やかに育ち、子どもを生み、育てる者が真に誇りと喜びを感じることでできる社会の実現を目指す

②子ども・若者育成支援推進法

子ども・若者の健やかな育成、子ども・若者が社会生活を円滑に営むことができるようにするための支援その他の子ども・若者育成支援のための施策を総合的に推進し、一人一人の子ども・若者が、健やかに成長し、社会とのかかわりを自覚しつつ、自立した個人としての自己を確立し、他者とともに次代の社会を担うことができるようになることを目指す

③子どもの貧困対策の推進に関する法律

子どもの現在及び将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、全ての子どもが心身ともに健やかに育成され、及びその教育の機会均等が保障され、子ども一人一人が夢や希望を持つことができるようになるため、子どもの貧困の解消に向けて、子どもの貧困対策を総合的に推進

保護者の中には、子育てをめぐる状況が厳しく、日々高まる不安・孤立感を誰にも相談・共有できないといった悩みを抱えている方々がいる。若い世代からは、将来不安などから、結婚した後に、子どもを産み育てることや、子どもとの生活を始められるという希望が見出しづらいことが結婚しない理由の一つとして挙げられている。

子ども大綱により、常に子どもや若者の最善の利益を第一に考え、子どもや若者に関する取組・政策を我が国社会の真ん中に据えた「子どもまんなか社会」を実現し、子どもや若者の視点で、子どもや若者を取り巻くあらゆる環境を視野に入れ、子どもや若者の権利を保障し、誰一人取り残さず、健やかな成長を社会全体で後押ししていく。

若い世代が、円滑な社会生活を送ることができ、結婚、妊娠・出産、子育てに希望を見いだせるとともに、結婚や子育てを希望する人が互いの生き方を尊重しつつ主体的な選択により結婚でき、かつ、子どもを産み育てることや子どもとの生活を始められ、子どもが幸福な状態で育つことができる社会を目指すべきである。子どもは家庭を基盤とし、様々な関わりの中で成長する存在である。結婚、妊娠・出産、子育てに関する希望の実現を阻む隘路の打破に取り組み、これから結婚・子育てをしようとする世代や子育て当事者が、家庭を持つことや、子どもを産むことや育てることの喜びや楽しさを実感できるようにすることで、少子化を克服するとともに、子どもや若者のより良い成長を実現する。

4. 子ども施策の立案・実施に当たって踏まえるべき基本的な共通事項

(1) 子ども・若者、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者の視点に立って考えること

子ども基本法においては、年齢や発達の程度に応じた子どもの意見表明機会の確保や子どもの意見の尊重が基本理念として掲げられるとともに、国や地方自治体に対し、子ども施策の策定等に当たって、子どもや子育て当事者等の意見の反映に係る措置を講ずることが義務付けられている。

子ども・若者が、社会や保護者の支えを受けながら、意見表明と自己決定の主体、いわば権利の主体として、自らのことについて意見を形成し、その意見を表明し、社会に参画することができること、その上で、子ども・若者の最善の利益を実現する観点から、子ども・若者の意見が年齢や発達の程度に応じて尊重されることが、極めて重要である。子どもや若者が、自らの将来を選択でき、希望と意欲に応じて将来を切り拓いていけるよう、「子どものために」だけではなく「子どもとともに」という姿勢が求められる。

子どもや若者が意見を表明し、社会に参画できるようになるためには、意見を持つことができるようになることが前提であり、意見形成への支援が重要である。また、虐待、いじめ、不登校、ヤングケアラー、社会的養護、障害、非行、経済的困窮などをはじめ、困

難な状況に置かれたこども・若者や低年齢のこどもなど、声を挙げにくいこども・若者について十分な配慮が必要である。

こどもまんなかフォーラム等を通じて、こども・若者や子育て当事者から意見を聴き、新たな気付きや示唆を多く得たように、こども家庭庁を中心に、こどもや若者、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者が安心して意見を述べる場や機会を作り、その意見を施策に反映させ、どのように施策に反映されたかをフィードバックし社会全体に広く発信することにより、施策の質を向上させるとともに、こどもや若者、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者の更なる意見の表明・参画に繋がるような好循環をつくるべきである。また、地方自治体における取組を促進すべきである。

(2) こどもや若者のライフステージに応じて切れ目なく対応していくこと

こどもは、乳幼児期から学童期、思春期、青年期における様々な学びや体験を通じて成長し、若者として社会生活を送るようになり、やがて、自らも結婚や子育ての当事者世代となる。そのプロセスにおいて必要となる支援は、その局面や当事者が置かれた状況によって様々である。

それぞれのこどもや若者の状況に応じて必要な支援が特定の年齢で途切れることなく行われ、成人期への移行期にある若者が円滑な社会生活を送ることができるようになるまでを社会全体で切れ目なく支えていかなければならない。全てのこどもや若者が、どのようなライフスタイルを選択しても、将来にわたる展望を描けるような環境を整えていくことが必要である。

また、「子育て」とは、こどもが乳幼児期の時だけのものではなく、学童期、思春期、青年期を経て、大人になるまで続くものである。こうした認識の下、ライフステージを通じて社会全体で子育てを支えるべきである。そして、子育てを社会全体で切れ目なく支えていく環境が整備されることは、若い世代にとって、子育てに安心感を持つことにつながり、ひいては、将来の結婚、あるいは、こどもを産むことや育てることといった、結婚や子育てに希望を見出せることにもつながると考えられる。

(3) 全てのこども・若者への対応を基本としつつ、こどもや若者の現在と将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないようにすること

全てのこども・若者が、相互に人格と個性を尊重しながら、安心して安全に過ごせる多くの居場所を持ち、様々な学びや多様な体験活動・外遊びの機会を得ることを通じて、自己肯定感や自己有用感を高め、幸せな状態で成長し、自分らしく尊厳をもって社会生活を円滑に営むことができるよう、社会全体で支えていくことが必要である。その際には、こ

どもや若者の幸福（Well-being）を「身体」・「心」・「社会（環境）」の観点から多角的に考えていくことが重要である。

また、こどもや若者が全国どこにいても必要な支援が受けられる環境を整えることが重要であり、国と地方自治体が適切な役割分担の下で密接に連携しながら、地域間で格差が広がらないように留意しつつ、地域の実情を踏まえ、きめ細かく取り組むことが求められる。

こうした全てのこども・若者への対応を基盤として、困難を抱えるこども・若者や家庭の支援ニーズにきめ細かく対応していかなければならない。

こどもや若者の現在と将来が、生まれ育った環境によって左右されることがあってはならない。こどもの貧困、虐待、いじめ、不登校、非行、自殺をはじめ、こどもや若者が抱える困難や課題は様々な要因が複合的に重なり合って表出する。表出している課題への対処だけではなく、保護者への支援をはじめとする成育環境や社会的養護への対応も含め、重層的なアプローチが重要である。

（４）結婚や子育てに希望を持つことができ、その希望を叶えるようにすること

経済的な不安定さや長時間労働、出会いの機会の減少、男女共に仕事と子育ての両立が難しいこと、家事・育児の負担が依然として女性に偏っていること、年齢や健康上の理由など、個々人の結婚や妊娠・出産、子育ての希望の実現を阻む様々な要因を一つ一つ取り除き、若者や結婚・子育てを希望する方や子育て当事者が、家庭や子育てに夢を持ち、安心してこどもを産み、育てることができ、子育てに伴う喜びを実感できる社会づくりを進め、少子化を克服していかなければならない。

少子化の主な原因は、未婚化・晩婚化と有配偶出生率の低下であり、特に未婚化・晩婚化の影響が大きいと言われている。また、不妊の検査や治療経験がある夫婦の割合も増加している。妊娠後やこどもが産まれた後の支援に加えて、若い世代が将来を見通して安心して仕事におけるキャリアとライフイベントの双方にチャレンジできる環境の整備、結婚の希望がかなうような環境整備、これから妊娠を希望する方への支援など、より広いライフステージに応じた支援をしていくという視点が必要である。

もちろん、国や社会の都合で、個々人の決定に特定の価値観を押し付けたり、プレッシャーを与えたりしてはならない。若者や結婚・子育てを希望する方や子育て当事者が、結婚や子育てに希望を持てるようにし、その希望をかなえるという姿勢が基本である。これから生まれてくるこども、今を生活しているこども、結婚や子育てを希望する方や子育て当事者を真ん中に据えること、また、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者の意見に耳を傾け、施策に反映させていくことが求められる。

（５）施策の総合性を確保するとともに、関係省庁、地方自治体、民間団体等との連携を重

視すること

こども家庭庁は、こども大綱を基に、こども政策推進会議やこども家庭審議会を活用し、制度や組織による縦割りの壁を克服し関係省庁間で横の連携を密に行いつつ、政府全体のこども施策を強力に推進していかなければならない。その上で、必要に応じて関係省庁に対し勧告権を行使することも含め、リーダーシップを発揮することが求められている。

こども施策の具体的な実施を中心的に担っているのは地方自治体である。国は、地方自治体と密接に連携しながら、現場のニーズを踏まえた先進的な取組を横展開し必要に応じて制度化するとともに、地域の実情を踏まえつつ、国と地方自治体の視点を共有しながら、こども施策を推進していくことが重要である。

地域でこども・若者や子育てへの支援に取り組む団体、若者が主体となって活動する団体など、こどもや若者にかかわる様々な団体の協力なくして、こども・若者を支えていくことはできない。これらの共助を行政が支えていくことが重要である。

国際機関や国際社会における様々な取組との連携も重要である。児童の権利に関する条約を引き続き遵守し、同条約に基づいて設置された児童の権利委員会やOECDなどの取組、G7やG20における議論などを踏まえ、こどもや若者に関する国内施策を推進するとともに、国際的な取組に貢献していくべきである。

5. こども施策を進めるにあたっての基本姿勢

(1) こどもや若者の人格・個性を尊重する基本認識の共有

こども・若者は、未来を担う存在であるとともに、今を生きている。こども・若者は、保護者や社会の支えを受けながら、自立した個人として自己を確立していく意見表明と自己決定の主体、いわば権利の主体であり、人格を持った個として尊重されなければならない。

全てのこども・若者が、相互に人格と個性を尊重し合いながら、その多様性が尊重され、特定の価値観やプレッシャーを押し付けられることなく、主体的に、自分らしく、尊厳をもち、幸福に暮らすことができるよう、社会全体で支えていくことが求められる。

乳幼児期から大人に至るまでの全ての成長段階において、思想・信条、人種、国籍、性別、障害の有無、生い立ち、成育環境、家庭環境等によって差別的取扱いを受けることがないようにし、それぞれのこども・若者の可能性を拓けていくことが重要である。また、虐待、いじめ、暴力、経済的搾取など、権利の侵害からこどもを守っていくことが必要で

ある。

こども基本法や児童の権利に関する条約の趣旨や内容を、こどもや若者はもちろん、大人に対しても広く周知し、

- ・ 全てのこどもが生命・生存・発達を保障されること（「生命に対する権利」）
- ・ こどもに関することは、こどもの最善の利益が主として考慮されること（「児童の最善の利益」）
- ・ こどもは自らに関係のあることについて自由に意見が言え、大人はその意見をこどもの年齢や発達段階に応じて十分に考慮すること（「児童の意見の表明の権利の確保」）
- ・ 全てのこどもが、個人としての尊厳が守られ、いかなる理由でも不当な差別的取扱いを受けることがないようにすること（「差別の禁止」）

といういわゆる「4つの一般原則」を、今一度、社会全体で共有することが必要である。

（2）こどもや若者のライフステージに応じた切れ目ない施策の確保

こども・若者が、心身ともに健康でいられ、豊かに楽しく遊ぶことができ、様々な学びや体験の中で社会性を身に付け、希望と意欲に応じて社会で自らの能力を発揮できる環境を保障すること、様々な困難に直面した際は必要な支援が受けられ、たくましく育つことができるよう、社会全体が力強く温かく支えることが重要である。

新生児期、乳幼児期、学童期、思春期、青年期までの一連の過程において、様々な分野の関係機関・団体が有機的に連携し、適切な保健、医療、療育、福祉、教育を切れ目なく提供することが求められている。こどもや若者の現在と将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、教育の支援、生活の安定に資するための支援、就労の支援、経済的支援などを包括的に推進していくことが求められる。

課題が深刻化・複合化しており、単一分野の専門性のみでは解決できないとの認識の下、関係機関や団体が密接にネットワークを形成し協働しながら、こども・若者や家庭をサポートし、特定の年齢で一律に区切ることなく、配慮が必要なこども・若者に対しても、それぞれの状況に応じ、こどもや若者が円滑に社会生活を送ることができるようになるまで切れ目なく伴走しなければならない。家庭、学校、職域、地域などの社会のあらゆる分野の全ての人々が、学校・園等の場をプラットフォームとして相互に協力しながら、一体的に取り組んでいくべきである。

これまで既存3大綱において別々に取り組まれてきた若者支援・少子化対策・こどもの貧困対策を一元化されたこども大綱の下で強力に進めるとともに、若者の雇用の安定や、男女共に働きやすい環境の整備、構造的な賃上げや、年金・医療・介護等について全世代型社会保障の構築を通じて若者の将来にわたる生活の基盤を確保し、若者が未来に希望を

もって生きられる社会を作ることは、少子化の克服や貧困の連鎖の防止のための鍵となると考えられる。

(3) 若者や結婚・子育てを希望する方や子育て当事者が結婚や子育てに希望を持つことができ、その希望を叶えられる環境の整備

個々人のライフコースが多様化している中、若者、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者が、どのようなライフスタイルを選択しても将来にわたる展望を描くことができ、結婚や子どもを産み育てることや子どもとの生活を始めることについての希望を実現できるようにすることが求められている。

このため、様々なライフコースを選んだ方に対して、結婚支援、仕事と（結婚を含む）様々なライフイベントとの両立、不妊治療なども含め、結婚、妊娠・出産、子育てのライフステージに応じた支援を切れ目なく進める必要がある。

あわせて、全ライフステージにわたって若者、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者を支援することとも重要である。都市や地方など地域により少子化の状況は大きく異なることから、地域の実情に応じたきめ細かな取組を進めるとともに、男女がともに仕事におけるキャリアとライフイベントの双方について展望を描けるような、全ライフステージにわたる雇用環境等の整備や働き方改革を進めることが必要である。

加えて、個々の支援とともに、若者、結婚・子育てを希望する方や子育て当事者以外の方も含め、少子化は日本の未来に関わる問題であるという意識を持ち、結婚、妊娠・出産、子育ての希望の実現を応援するという意識を社会全体で共有し、子どもや家族が大事にされる社会を目指していくことが必要である。

結婚や出産をするかしないかは個人が選ぶ権利⁴があることや、性に関し正しく理解し自尊心を持って適切に行動を取れるようにすることを子どもや若者が知る機会や場を充実していくことも重要である。

(4) 子ども・若者に関わる大人への重層的な支援の確保

子どもは家庭を基盤とし、学校・園、地域等において、信頼できる様々な大人との関わりの中で成長する存在である。

社会全体で家庭を支え、保護者の子育てに対する負担や不安、孤立感を和らげることを通じて、保護者が、自己肯定感を持ちながら、幸福（Well-being）で、子どもと向き合える環境を整え、親としての成長を支援していくことが求められる。妊娠・出産、子育てのライフステージを通じて切れ目なく必要な支援が包括的に提供される環境を整備するこ

⁴ 性と生殖の健康と権利（sexual and reproductive health and rights (SRHR)）

とが重要である。その際、発達障害を含め障害のあるこどもを育てる家庭をはじめ、様々な状況にある子育て家庭をきめ細かく支援していくことが求められる。

働き方改革や両立支援を進め、とりわけ低年齢のこどもにとっての良質な成育環境を確保することが必要である。

男性の家事・子育てへの参画の意識改革に加え、企業において就労環境や企業風土の根本的な見直しにより様々なケースに対応した実効性の高い取組が充実し、それぞれの家庭の事情やニーズに応じて活用できるようにすることで、男性が家事・子育てに主体的に参画することを社会全体で後押ししていくことが求められている。

保護者による虐待や養育困難などの理由により、こどもを家庭において養育することが困難又は適当ではない場合においては、パーマネンシー保障の考えに基づいて、できる限り家庭と同様の養育環境において継続的な養育が保障されるような特別養子縁組による永続的解決や里親による養育など、最善の利益が保障されるよう必要な措置を講じなければならない。

幼児教育や保育に携わる者、教職員、民生委員・児童委員、保護司、地域でこども・若者や子育てへの支援を担っているNPO等の民間団体の職員など、こども・若者の育ちや学びに関わる全ての関係者が、こどもや若者との関わりを通じて、喜びや幸せ、充実を感じられるような取組が求められる。こうした人材が安心して仕事におけるキャリアパスを描けるような環境を整え、専門人材含めた多様な人材の確保と育成、メンタルケアなどを充実することが求められる。

(5) 誰一人取り残さず、確実に届ける支援の充実

施設型・来所型の支援では、支援が必要なこども・若者や家庭ほどSOSを発すること自体が困難であること、相談支援情報が届いていない、もしくは届いていたとしても必要な申請が複雑で困難といった課題がある。SOSが来ることを待っている、本来支援が必要なこどもや若者、家庭に適時適切にアプローチすることが難しい。

子育て環境が厳しさを増す中で、全てのこども・若者や家庭を対象としたポピュレーションアプローチ／ユニバーサルアプローチによる予防的な関わりを強化することが必要である。また、支援が必要な状況に直面した場合に備え、こども・若者や保護者が、相談先や必要な行動などについて学ぶ場を設けることも重要である。

こうした取組に加え、支援を必要とするこども・若者や家庭に対しては、地域における関係機関やNPO等の民間団体等が連携して、制度や組織による縦割りの壁、18歳や20歳といった年齢の壁を克服し、行動特性を踏まえた伝わりやすい広報の充実強化や、SNS含めICTを活用したオンラインでの提供方法など、プッシュ型・アウトリーチ型の支

援を届けていかなければならない。

一人一人の子どもや若者の性別や性的指向・性自認が十分に配慮されるとともに、発達障害を含む障害のある子どもや若者、社会的養護のもとで育った子どもや若者、外国人の子どもや若者、特定分野に特異な才能のある子どもや若者など、様々な状況に置かれた子どもや若者を誰一人取り残さず、その特性に応じた支援や合理的配慮が行われることが求められる。その際、個別のニーズに応じたきめ細かい支援とあわせて、インクルージョン推進の観点から、一般施策において、困難を抱える子どもや若者を受けとめられる施策を講じていくことが重要である。支援に携わる者の確保・養成・技能の向上に関する取組も進めなければならない。

(6) EBPMの推進

国及び地方自治体においてはエビデンスに基づいた施策の推進を図る必要がある。子ども大綱において、中長期的な視点に立ったPDCAサイクルを構築し、短期的・中長期的の両面において、その効果を点検・評価・公表することが必要となる。

子ども大綱の対象期間に、達成すべき目標と施策の進捗を確認するための参考指標を設定していくことが求められる。その際には、既存3大綱における目標や指標の性質を踏まえるとともに、特に、目標については、総花的に羅列するのではなく、戦略的に施策が進められるよう施策の柱立てごとに階層化・メリハリを図るべきである。

子ども大綱の進捗を子ども家庭審議会において点検・評価・公表し、その結果を踏まえ、毎年、子ども政策推進会議において、子ども大綱に盛り込まれた具体的な施策を改定し、関係省庁において実行するなど、大綱の期間内においても継続的に施策の点検と見直しを図ることで、時々の社会情勢に即して柔軟にPDCAサイクルを回していくことが重要である。その際、子ども基本法において、子ども施策の策定・実施・評価・公表に当たって、子どもや若者、子育て当事者などの意見を反映する措置を講ずることが義務付けられていることを踏まえ、子どもや若者、子育て当事者の意見をPDCAに反映させる取組を継続的に行うとともに、それに必要な体制整備を図ることが重要である。

子ども・若者や子育て当事者の視点に立った調査研究を充実させていくべきである。事前の施策立案段階から事後の点検・評価・公表まで、大学・民間研究機関等と連携した取組を進めることが重要である。子ども・若者の意見聴取といった定性的な調査の推進も求められる。個人情報を取り扱う場合にあっては、子どもや若者の権利利益の保護に十分に配慮しなければならない。

6. おわりに

こども施策を進めることは、こどもや若者が自分らしく尊厳を持って自らの希望に応じてその意欲と能力を活かすことができるようになることや、こどもを産みたい、育てたいと考える個人の希望を叶えることに繋がり、個人の幸福追求において非常に重要である。それと同時に、少子化・人口減少の流れを大きく変え、危機的な状況から脱却することによって、未来を担う人材を社会全体で育み、その幸福を追求し、社会経済の持続可能性を高めることに繋がる。つまり、こども施策は、個人の幸福追求と社会経済の幸福・持続可能性の両面を同時に実現するという、極めて価値の大きな施策なのである。

本報告書で提示した論点や考え方を踏まえ、こども大綱が、こども政策の総合的かつ包括的な大綱であるという特長を活かし、少子化社会対策、こども・若者育成支援、こどもの貧困対策といった各々の取組の視点から見ても更に充実したものとなり、こどもや若者の健やかな成長や結婚・子育てを社会全体で応援する土壌を創り、命を尊び、こどもや若者の主体性を尊重しながら、その成長を支援し、円滑な社会生活を送ることができるまで伴走するための基本となるものとして、その役割を十分に発揮することを期待する。さらに、こども基本法にのっとり、こども大綱の定めるところにより、こども施策の実施に必要な財政上の措置等が講ぜられること、そして、こども・若者や子育てに対する優しい眼差しが、属性や世代の垣根を超えて、我が国社会の隅々まで行き渡ることを望むものである。