

#### 第四節 本格的な少子化対策の展開

##### 一 出生数の減少・共働き世帯の増加と少子化対策の始まり

出生数及び出生率の減少

我が国では未婚で子どもを持つことに対する抵抗感がヨーロッパ諸国と比べて強いこともあり、非（未）婚率の上昇が少子化の大きな原因になっていると言われている。また、結婚する年齢の上昇すなわち晩婚化も、高齢出産によるリスクを回避するという心理から少子化に結びつくと思われる。

非（未）婚率の指標として生涯未婚率が使われることが多いが、ここでは、四十五～四十九歳の未婚率と五十～五十四歳の未婚率の単純平均値、すなわち五十歳時点の未婚率をみていく。昭和二十五（一九五〇）年からの五十歳時点の未婚率は、男女ともに、長い間一%台で推移していたが、四十五年には女性の未婚率が三%を超え、五十五年には男性の未婚率が二%を超え、平成二（一九九〇）年の時点では男性の約五・六%、女性の約四・三%が未婚の状態となった。それ以降も、急速にその比率が上昇している。また、晩婚化の指標として、昭和二十五年から平成二十七年までの初婚の平均婚姻年齢をみると、男性は、二十五年の二十五・九歳が徐々に上昇し、五十五年には二十七・八歳、平成二年には二十九・七歳となった。女性も同様に、昭和二十五年の二十三・〇歳が徐々に上昇し、五十五年には二十五・二歳、平成二年には二十六・九歳となった。それ以降も、男性、女性ともに、初婚の平均婚姻年齢は上昇している。

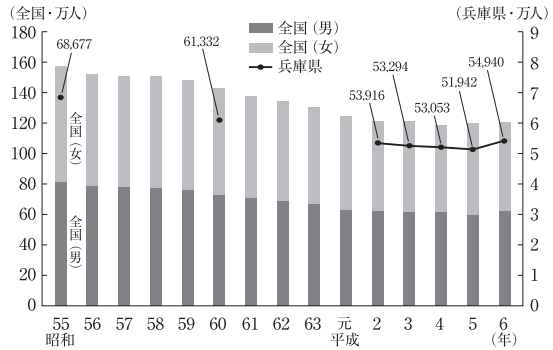


図 106 全国の出生者数及び性別出生者数と  
兵庫県出生者数  
〔『人口統計資料集』『人口動態調査』より作成〕

こうした非(未)婚化及び晩婚化という現象が進行し、後述のとおり、既婚女性等の家庭外での就労の増加などと相まって、出生数(生まれてくる子どもの数)及び出生率(合計特殊出生率)も次にみるように減少している。すなわち、昭和五十五年から平成六年までの出生数は、全国においても県においても徐々に減少し、この一五年間で、全国については一五七万六八八九人から一二三万八三二八人へと〇・七九倍、県については六万八六七七人から五万四九四〇人へと〇・八〇倍と、ほぼ同じペースで減少している。また、同じく昭和五十五年から平成六年までの合計特殊出生率(県は平成七年まで)は、全国が一・七五から一・五〇へと、県は一・七六から一・四一へといずれも減少している。

保育ニーズの高まり  
と保育政策の停滞

昭和五十五年から平成六年までは、四十八年秋の第一次石油危機後に、景気の変動が繰り返されたものの、経済成長率が平均四%程度を維持するという「安定成長期」と呼ばれる期間(四十九年から二年まで)とおおむね重なる。しかし、平成三年にはバブル経済が崩壊し、それ以降は経済の低成長時代が始まる。

この時期には、すでに述べたように少子化が進行しつつあったが、それ以外に子どもと家庭に関する大きな特徴として挙げる点がある。すでに第一編第六章第三節一においても指摘した既婚女性等の家庭

表63 三大都市圏等における人口移動 (千人)

	昭和55年	平成2年	平成12年
全国	117,060	123,611	126,926
東京圏	28,699 (24.5%)	31,797 (25.7%)	33,418 (26.3%)
名古屋圏	9,869 (8.4%)	10,550 (8.5%)	11,008 (8.7%)
大阪圏	17,355 (14.8%)	18,117 (14.7%)	18,443 (14.5%)
三大都市圏計	55,922 (47.8%)	60,464 (48.9%)	62,870 (49.5%)
その他の地方	61,138 (52.2%)	63,147 (51.5%)	64,106 (50.5%)

(注)「東京圏」とは東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県を、「名古屋圏」とは愛知県、岐阜県、三重県を、「大阪圏」とは大阪府、兵庫県、京都府、奈良県を指す。  
 (『戦後日本の人口移動と経済成長』を参照して作成)

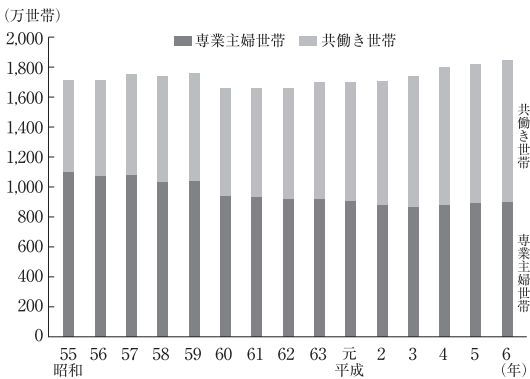


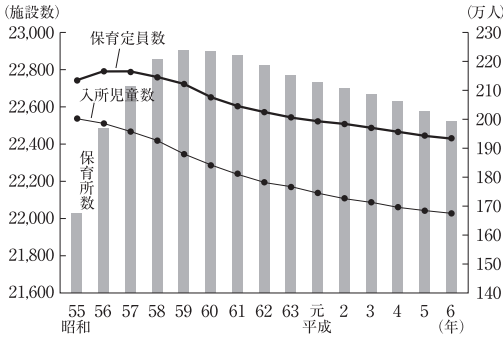
図107 専業主婦世帯と共働き世帯 (全国)  
 (労働政策研究・研修ホームページより作成)

外就労の継続的進行である。昭和五十五年、平成二年の二時点における人口移動の推移を見ると、三大都市圏への人口流入は五十五年以降も継続的に進行しており、平成期に入ると、三大都市圏の人口とその他の地方の人口とがほぼ拮抗する水準に達している。次に、配偶関係別女子雇用者数の推移をみると、未婚女性、有配偶女性、夫と死別・離別した女性それぞれが総数に占める比率はこの一五年間でほとんど変動はないものの、雇用されている女性の数自体は約一・五倍に増えている。

既婚女性等の家庭外での就労の増加について、専業主婦世帯（夫が非農

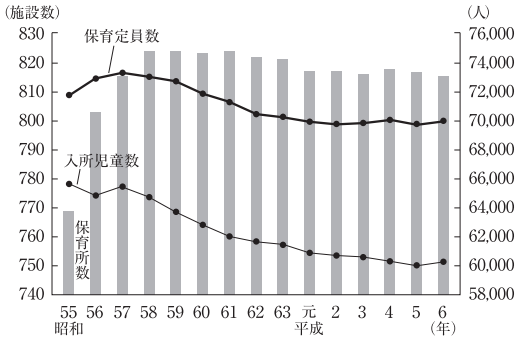
林業雇用者で妻が非就業者の世帯）数と共働き世帯（夫婦ともに非農林業雇用者の世帯）数の推移をみると、昭和五十五年で約二分の程度であった共働き世帯が平成六年には専業主婦世帯とほぼ同数になっている。

以上から、乳幼児を育てている女性の雇用者数―特に都市部で育児をしている女性の数―も増加し



(注) 各年10月1日現在。

図 108 保育所数、保育定員数、入所児童数 (全国)  
 (「社会福祉施設等調査」『厚生白書』より作成)



(注) 各年10月1日現在。

図 109 保育所数、保育定員数、入所児童数 (兵庫県)  
 (「社会福祉施設等調査」『厚生白書』より作成)

理由づけや、出生数・出生率の減  
 児童よりも多くなっているという  
 いても入所定員数のほうが入所児  
 については、全国・県いずれにお  
 の引上げはなされていない。これ  
 にかけて、保育所数や入所定員数  
 八〇年代から一九九〇年代の前半  
 考えられ、待機児童が存在したは  
 ずである。

に伴って、保育に対するニーズも高まっていったといえよう。三大都市圏の一つに位置づけられる本県においても、少なくとも人口の多い神戸市や阪神間地域を中心に保育の需要は高かったと思われる。

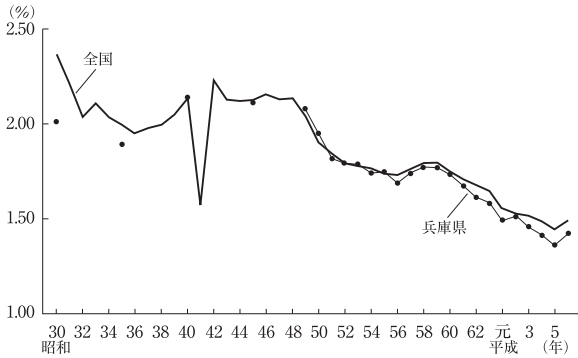
実際に、厚生省は昭和五十一年に、「保育所の整備計画を実施する資料を得るという目的で「要保育児童実態調査」を実施しているが、その結果、全国の要保育児童数は二二七万人であり、保育所の入所定員数から見て四七万人分の不足があると推計している。つまり、この時点において、すでに保育の需要量に対する供給量が追いついていなかったものであり、一九八〇年代に入ってから以降は、更に保育のニーズは高まっていたと

少という理由から、保育ニーズはそれほど高くなかったからだとの見方もあるが、一方で、入所措置基準の厳格化、保育料の引上げ、「幼児は幼稚園に」という誘導など、子育て家庭の保育所離れを促す実態があったとする指摘もある。

また、これとは別に、少子化や都市化が幼児期の地域における集団遊びの機会や自然とのふれあい等の直接体験の機会の縮小を招いたため、三歳児からの幼稚園就園のニーズが高まり、これを受けて文部省が平成三年度から一〇年間の「第三次幼稚園教育振興計画要項」を策定している。さらに、この円滑な推進のため、平成三年度から幼稚園就園奨励費補助金の対象を三歳児にも拡張している。こうしたことも、保育所数や入所定員数の引上げがなされていない要因であろう。

こうした「保育（所）抑制」ともいえる施策の背景には、昭和四十八年（福祉元年）の田中角栄内閣（たなかかくえい）による産業開発優先から福祉優先へといった政策転換が、同じ年に起きた第一次石油危機による景気後退によって一気に失速したという事実がある。その後、景気がある程度回復するものの、福祉優先という機運が再起することはなかった。そして、一九七〇年代中頃には「福祉見直し論」が現れ、福祉サービスの対象を狭く限定していく方向に傾いていった。このような状況で一九八〇年代を迎えることになるが、鈴木善幸内閣（すずきぜんこう）は「増税なき財政再建」というスローガンを掲げ、昭和五十六年七月に発表された臨時行政調査会（第二臨調）の第一次答申では、「自立・自助・自己責任」が教育・福祉の領域で強調されている。

この方針の下、保育に関しては、保育所新設の抑制、地方公務員・補助職員の増員抑制、給与など経営事務費の抑制、施設の民営化や管理運営の民間委託などが推進され、乳幼児を対象とした保育事業の発展は停



(注) 兵庫県のデータは、昭和30、35、40、45年及び昭和50年以降は各年。

図110 合計特殊出生率の推移 (全国、兵庫県)  
 (『保健統計年報』より作成)

滞した。第二次臨調による行政改革は昭和五十八年度から始まっているが、時期を同じくして、全国・県い  
 ずれも、保育所の入所児童数は徐々に減少している。

### エンゼルプ ランの策定

本節冒頭で述べた、出生数の減少や合計特殊出生率の低下に見られる少子化の萌芽は昭和三  
 十年前後に遡ることができる。しかし、社会全体が少子社会の到来によってもたらされる不

安定な子どもの育ち（自主性や社会性の育ちにくさ）、増大する社会保障費を支える層の減少、納税負担の増加、

経済の停滞（労働力・生産性の低下と消費人口の減少）などのネガティ  
 ブな影響を強く認識し始めたのは、「一・五七ショック」と呼ばれ  
 る事態が起きた平成二年であった。これは、前年度の合計特殊出生  
 率（一・五七）が、この年に生まれた女性は気が強く、夫を食い殺  
 すという迷信があるため、妊娠・出産を控えるとされる「丙午ひのえうま」の  
 昭和四十一年における合計特殊出生率（一・五八）を下回ったこと  
 が社会に与えた衝撃の強さを表している。

この「一・五七ショック」を契機に、政府は、出生率の低下・子  
 どもの数の減少を、国の根幹を揺るがす深刻な問題として認識し、  
 平成二年に「健やかに子供を生み育てやすい環境づくりに関する関  
 係省庁連絡会議」を立ち上げ、仕事と子育ての両立支援など子ども  
 を生み育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた。この

会議によって提示された具体的な計画が、平成六年十二月に文部、厚生、労働、建設の四大臣合意により策定された。いわゆる「エンゼルプラン」（今後の子育て支援のための施策の基本的方向について）であり、平成七年度から一〇年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めたものであった。

エンゼルプランの目的が着実に達成されるためには、この時期までにニーズとして高まっていた産休明け保育、〇歳児保育、延長保育などを含む保育事業の充実が喫緊の施策として必要であるとの判断から、「緊急保育対策等五か年事業」も同時に策定され、平成十一年度を目標年次として、以下に示すような施策が展開されることとなった。

保育所における低年齢児（〇～二歳児）の受入れを、四五万人（平成六年度）から六〇万人（平成十一年度）へと促進すること、「時間延長保育（六年度二二三〇カ所から十一年度七〇〇〇カ所へ）」「一時的保育（六年度四五〇カ所から十一年度三〇〇〇カ所へ）」「放課後児童クラブ（六年度四五二〇カ所から十一年度九〇〇〇カ所へ）」など多様な保育サービスの提供体制を整備することをはじめとして、保育所の多機能化、保育料の軽減、子育てを地域ぐるみで支援する体制整備、母子保健医療体制の充実である。

このように、平成六年は、一・五七ショックを経験した我が国が本格的に少子化対策（子育て支援）に取り組む始め、それまでの乳幼児のための保育（所）抑制策が保育（所）振興策へと変わる大きな転換点であった。エンゼルプランの策定は、国、地方公共団体とも厳しい財政状況にあっても、待ったなしの不可欠な施策であったといえよう。



写真 176 子育てサークル (やんちゃんこ提供)

育児の孤立や育  
児不安への対応

エンゼルプランには、育児に関わる不安感やそれをもたらす育児孤立感、育児困難感など  
を低減・解消すること―それによって、特に二人目以降の出産を期待する―を目指した地

域子育て支援センターや子育てサークルの整備なども含まれていた。

地域の子育て支援の重要性は、大阪府内のある市で昭和五十五年に生まれた全ての子どもとその親(約二〇〇〇組)を対象として、四カ月検診時から小学校入学後健診時までの六回にわたって実施された大規模な縦断調査「大阪レポート」にも現れている。例えば、子どもが三歳半の時点で、「これまで育児について最も心配だった時期は？」に対する回答として、「産院からの退院直後／退院から一カ月」と「一歳前後／二歳前後」という二つのピーク(それぞれ、一五%前後と一〇〜一五%)があり、これに「これまで最も育児の手

助けがほしかった時期は？」に対する回答のピークが重なる(それぞれ、二〇〜二五%と一〇〜一五%)という結果が得られている。つまり、育児についてひどく心配すること―育児不安感が高まること―と周囲に手助けをしてくれる人がないこと―育児孤立感が高まること―とが連動しており、これに当てはまる母親が六〜七人に一人いることが明らかにされている。

こうした状況を解決する施策としては、地域内で親同士が仲間づくりや育児に関する情報交換ができる「場」「居場所」の提供が必要であるが、こうしたサービスの活性化は、次の「新エンゼルプラン(第三編で詳述)」を待つことになる。この時期には、家庭で養育を受けている未就園児童と保護者を





写真 177 学童保育の教室（昭和 49 年）  
（神戸新聞社提供）

対象として、保育所・保育士が中心となって実施していた「保育所地域子育てモデル事業（平成五年創設）」があり、厚生白書（五年版）には、このモデル事業の役割を「保育所が地域住民に対して育児不安に関する相談・助言や地域の子育てサークルの育成支援を行う」とされている。そして、エンゼルプランの策定を機に、この事業名が平成七年度から「地域子育て支援センター事業」と変更され、その運用が継続されていく。

#### 学童保育 の法制化

一九六〇年代の半ばになって大都市で設置されるようになった学童保育所は、共働きの留守家庭児童を対象とした（留守家庭児童のためだけの対策としてではなく）健全育成を具現化するために児童館への国庫補助を、文部省は留守家庭の児童への対策として「留守家庭児童会育成事業」を開始する。一九七〇年代

に入ると、全国学童保育連絡協議会（昭和四十二年発足）が学童保育の制度化を求めて四十八年に国会請願を行い、これを受けた厚生省は「都市児童健全育成事業」を五十一年に開始する。

この後、一九八〇年代は福祉抑制の時期に入っていくが、全国学童保育連絡協議会は、中小都市や農山村・漁村にも留守家庭児童の問題は広がっている事実を背景に、学童保育の本格的な制度化を求めていった。

一九九〇年代に入ると、乳幼児の保育の場合と同様に、一・五七シヨックは学童保育の発展にとっても大きな追い風・転換点となった。国は、ま

ず、平成三年に、従来の「都市児童健全育成事業」を発展的に廃止し、「放

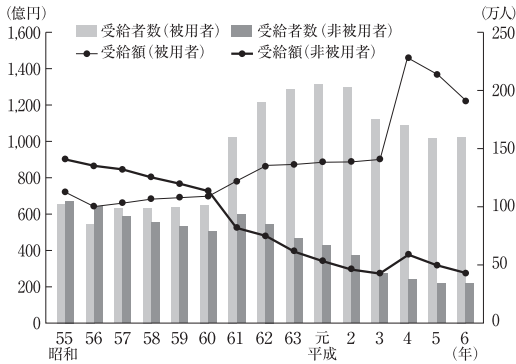
課後児童対策事業（放課後児童クラブ事業）」を開始する。これは、留守家庭児童に対する独立した固有の事業の必要性が初めて認められたことを意味する。さらには、既に示したように、エンゼルプランとともに策定された「緊急保育対策等五か年事業」において、平成六年度に四五二〇カ所であった放課後児童クラブ数を十一年度には九〇〇〇カ所に増やすという数値目標が定められた。そして、平成六年に日本が批准した「子どもの権利条約」を受けて改正された児童福祉法（九年成立）の中で、学童保育は「放課後児童健全育成事業」として初めて法制化され、十年四月より第二種社会福祉事業として新たなスタートを切ることとなった。福祉部『兵庫の福祉（平成七年版）』を見ると、県においては、六年度より「放課後児童対策事業」及び「アフタースクール子ども育成事業」を実施する市町に対して経費の補助を開始している。

## 二 「児童手当」の拡がり―三歳未満のすべての子どもへ

子どもに関する社会手当の一つである「児童手当」は、子育て家庭の生活の安定を図るという目的で昭和四十七年に発足した。このときの支給対象は、多子防貧策としての性格もあり、児童を三人以上育てている家庭の保護者であった。当時、「小さく生んで大きく育てる」という方針の下、発足の翌年から徐々に年齢の上限が緩和される―義務教育終了前まで（昭和四十九年）―とともに支給月額も上げられていったが、「第三子以降の子ども」という条件の緩和がなされることはなく、むしろ、五十六年には特例措置として所得制限の強化が実施された（『日本社会保障資料Ⅳ（一九八〇―二〇〇〇）』）。

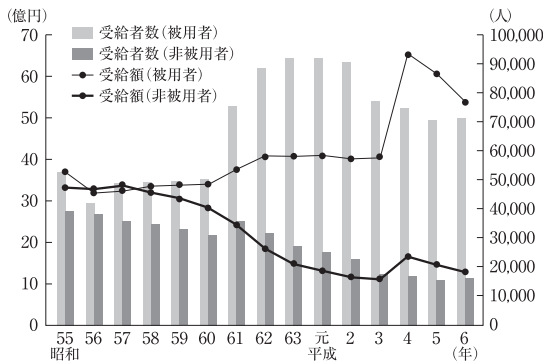
その背景には、一九七〇年代後半に入ってから、経済の低成長による財政の逼迫やこの手当の効果に対す

## 第五章 高齢社会と社会福祉改革



(注) 市町村分の受給者数及び支給総額。

図 111 児童手当の受給者数と支給額(全国)  
 (『児童手当事業年報』より作成)



(注) 市町分の受給者数及び支給総額。

図 112 児童手当の受給者数と支給額(兵庫県)  
 (『児童手当事業年報』より作成)

る疑義などを理由として、当初の期待に反して制度廃止をも含めた見直し議論が登場したことがある。その後、児童手当の存続及び更なる拡充を求める中央児童福祉審議会サイドと児童手当の見直し・縮小を図ろうとする行政改革サイド(第二臨調など)との綱引きが展開された。

その後、中央児童福祉審議会は、昭和五十九年の意見具申「児童手当制度の当面の改革方策について」において、「年金制度の充実による高齢者の社会的扶養の進展に対応して、次代の生産年齢世代である児童につい

ても、社会全体で、その養育に係る費用を公的に分担する制度を定着させる必要性を説き、子育てを行っている者が広く手当を受けられるように、制度改革を行う」必要性を指摘する一方で、改革の具体的方向については、当時の財政上の制約などから、当面は、第一子からではなく、第二子からを支給対象とし、支給期間を絞り込むこと一年齢の上限を下げることで、給付の重点化を図らざるを

得ないと結論づけた。厚生省は、支給期間を短くしてでも、児童手当を従来の多子貧困対策から子育てを社会全体で担うための普遍的な政策に転換しようとしたといえる。

この意見具申を受けてなされた昭和六十年の制度改正では、支給対象が第二子以降の子どもに拡大されたものの、支給期間は段階的に義務教育就学前までに短縮された。また、支給額については、昭和五十年以降、第三子以降一人につき月額五〇〇〇円となっていたものが、この改正による支給対象の拡大に伴い、第二子については月額二五〇〇円、第三子以降は月額五〇〇〇円と決められた。さらに、平成三年、再び制度改正が実施されるが、このときには、支給対象が第一子まで拡大されたものの、支給期間は三歳未満に限定されることとなった。

では実際に、この時期に対応する昭和五十五年から平成六年までの全国及び県における児童手当の受給者数・支給額を、主に民間会社に勤務し厚生年金保険等に加入している被用者（公務員は除く）と、国民年金加入者または年金未加入等の非被用者（公務員は除く）別に見てみる。共働き世帯の増加の進行に伴って、受給者のうち被用者が増加していき非被用者が減少していくという傾向が明確に現れている。

また、出生数が減少する中において、受給者総数（被用者と非被用者の合計）の推移は、児童手当制度の改正の影響を強く反映している。例えば、全国の推移については、昭和六十年の改正によって、第二子までが支給対象に広がったため、就学前までとの制限がかかってもお六十年以降の受給者総数は明確に増加している。一方で、平成三年の改正では、第一子までという拡張によって受給対象は広がるが、三歳までという制限によって対象者数は減るため、受給対象となる層は変わっているにもかかわらず、受給総数を見ると

その影響はほとんどなかったかのように見える。

県の推移について、全国の様相と異なっている点としては、既に昭和五十五年から、被用者数のほうが非被用者数よりも多いことが挙げられる。三大都市圏の一つに含まれる兵庫県では、早くから共働き家庭数が増加し始めたことがうかがえる。

### 三 子ども家庭福祉の必要性への着目

#### 児童相談所及び家庭児童相談室における相談内容

子どもと家庭の福祉を増進するという観点から、一九八〇年代から一九九〇年代前半において、子どもや家庭（保護者）がどのような悩みや困難さを抱えていたのかを、児童相談所や家庭児童相談室における相談件数・相談内容から概観してみたい。

図113のとおり、この一五年間における全国の児童相談所で受け付けられた内容別の相談数をみると、相談総数自体が四万二〇〇〇件ほど増加しているが、これは、「心身障害」及び育成相談のうちの「適性・長期不就学」の大きな増加、さらには、内容は不明であるが「その他」が倍増していることによる。一方で「非行に関する相談」、特に「触法行為等」が大きく減少しているが、これは、後述の「四 青少年問題」でみるように、昭和五十八年の少年非行第三のピークを迎えて以降、少年犯罪が沈静化していくことと同期している。

この時期（昭和五十五年以降）、県には児童相談所が七カ所（神戸市一カ所及び二つの分室を含む）設置されていたが、そこでの相談内容別の相談数をみると、相談総数自体が約一二〇〇件増加している。増減の大きい

相談内容を選んで、昭和五十五年度と平成六年度との差を見ると、「養護」が三二二件増、「教護」が二二二件減、「触法行為等」が四七七件減、「精神薄弱・重症心身障害・自閉症」が一九〇四件増、「しつけ」が四九二件減となっている。このように、県においても全国同様に「触法行為等」が減少する中で、「養護」「精

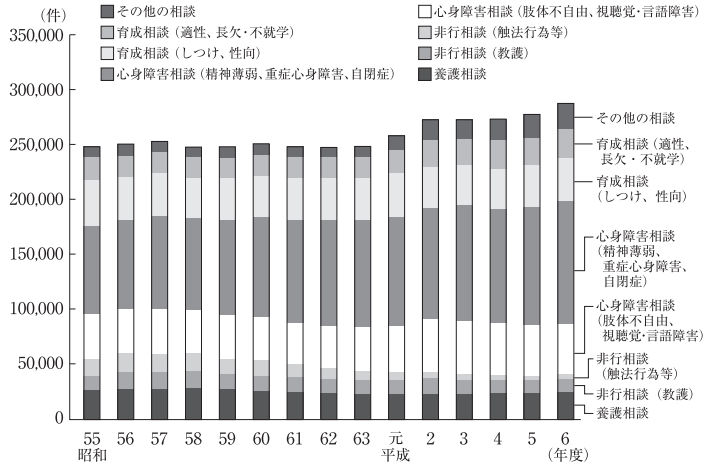


図 113 児童相談所における相談内容別受付件数(全国)  
 (『社会福祉行政業務報告』『厚生白書』より作成)

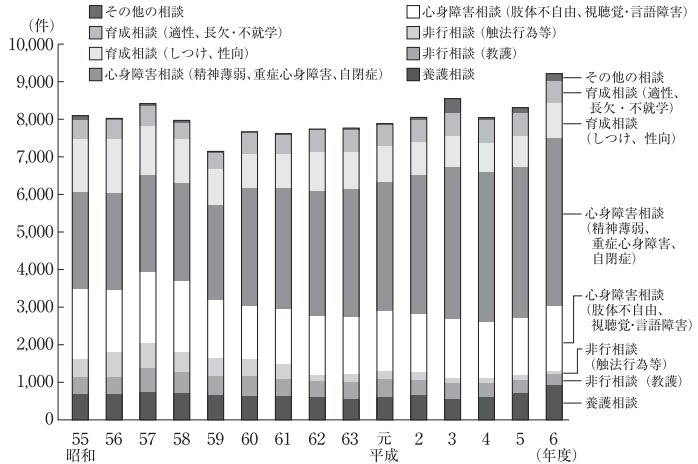


図 114 児童相談所における相談内容別受付件数(兵庫県)  
 (『福祉部事務概要』より作成)

神薄弱・重症心身障害・自閉症」が増加しているように、現代の社会問題である児童虐待及び発達障害の増大の萌芽が看取できるといえよう。なお、内容は不明であるがその他相談が減少と増加を繰り返す傾向にあった。

次に、子育て家庭にとって、児童相談所に比べて身近な相談窓口である家庭児童相談室における相談件数・内容の推移を確認していく。家庭児童相談室とは、自治体の福祉事務所に設置されており、子どもの養育や子ども家庭福祉の向上を図るために、家庭に対する各種の相談や指導、助言、援助を行う機関である。まず、全国状況をみると、相談総数自体は約七万五〇〇〇件増加している。そこで、増減の傾向がはっきりしている相談内容を選んで、昭和五十五年度と平成六年度との差を見ると、「知能・言語」が約一万三七〇〇件増、「学校生活等」が約六万三五〇〇件増、「家族関係」が約一万八三〇〇件増、「非行」が約一万一七〇〇件減、「その他」が約一万五〇〇〇件減となっている。この結果は、おおむね児童相談所における相談内容別の増減傾向と対応している。すなわち、児童相談所における「心身障害」「適性・長期不就学」の増加が、家庭児童相談室における「知能・言語」「学校生活等」の増加に、児童相談所における「触法行為等」の減少が家庭児童相談室における「非行」の減少に対応している。また、家庭児童相談室のみの特徴として、「家族関係」の増加を挙げることができる。

兵庫県では、この時期（昭和五十五年以降）、県の福祉事務所八カ所及び県内の市の福祉事務所三二カ所に家庭児童相談室が設置されていたが、そこでの相談数は、平成六年度は昭和五十五年度に比べて、三三三三一件増加している。まず、理由も具体的内容も不明であるが「その他」が平成六年度になって急激に増加して

いる。この時期における県内の児童相談所での相談内容が児童虐待及び発達障害につながる特徴を示している。これは既に述べたが、家庭児童相談室における相談にもこうした特徴が見られる。これに加えて、全国及び県の児童相談所において「適性・長期不就学」が、県の家庭児童相談室において「学校生活等」に関する相談が明確に増加しているのは、後述の「四 青少年問題」でみるように、年間五〇日以上（平成三年以降

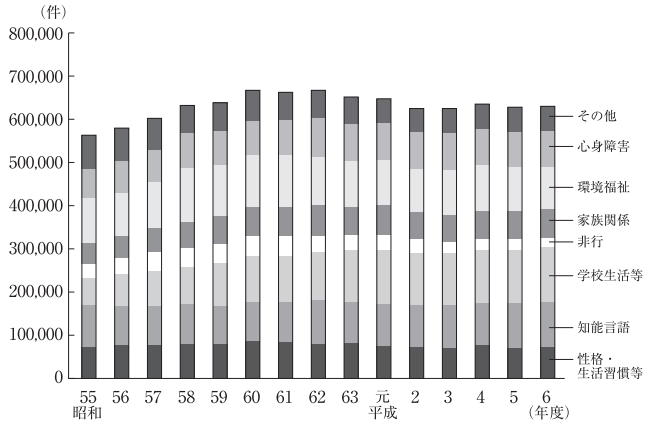


図 115 家庭児童相談室における相談内容別受付件数(全国)  
 (『社会福祉行政業務報告』『厚生白書』より作成)

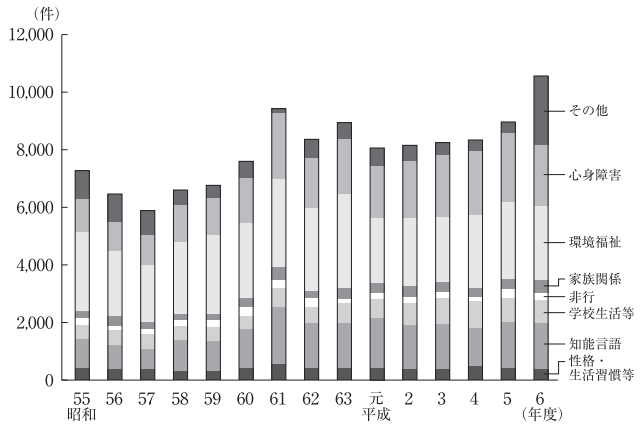


図 116 家庭児童相談室における相談内容別受付件数(兵庫県)  
 (『福祉部事務概要』より作成)

いるので、この増加分(昭和五十五年と平成六年度との差)一三三七件分を除けば、相談総数は一九九四件増加している。その内訳をみると、「知能・言語」が五三八件増、「学校生活等」が三二二件増、「家族関係」が一九九件増、「心身障害」が九九九件増となつて



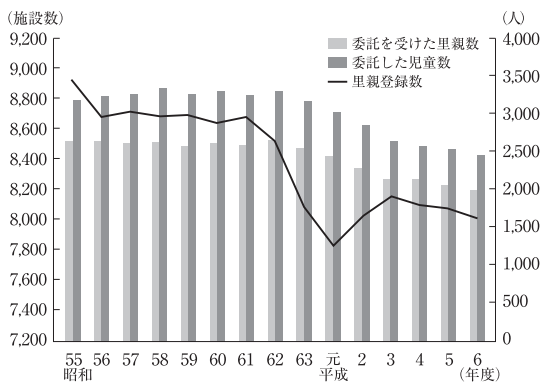
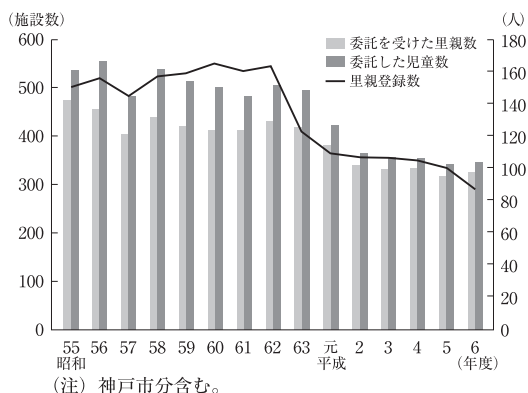


図 117 里親委託の状況(全国)  
 (『社会福祉行政業務報告』より作成)



(注) 神戸市分含む。

図 118 里親委託の状況(兵庫県)  
 (『社会福祉行政業務報告』より作成)

は三〇日以上を含む)の長期にわたって欠席し、不登校の児童・生徒(以下、不登校児童・生徒)の増加を反映していると考えられる。

社会的  
 養護

全国的 全国の家庭児童相談室における「家族関係」に関する相談、県の児童相談所における「養護」に関する相談、県の家庭児童相談室における「家族関係」に関する相談の増加は、社会的養護の仕組みを利用することになる子どもと家庭の増加につながると思われる。そこで、昭和五十五年から平成六年までの里親委託の状況及び乳児院・養護施設の状況をみる。

里親委託は、全国、県ともに、登録里親数、委託を受けた里親数、委託された児童数のいずれもが徐々に減少している。委託された児童数の減少率を、昭和五十五年度を基準として算出すると、全国では七七・六%、県では六四・〇%となる。また、乳児院、児童養護施設も、全国、県とも

に、施設数、入所定員数、入所児童数いずれもが減少傾向にある。

以上から、この時期、相談のレベルにおいては家族関係の問題や実親などに育ててもらおうことのできない子どもの問題―保護者不在の問題―が増加しているも、それが社会的養護という仕組みを利用する児童数の増加として顕在化するには至らなかったと判断できよう。実際に、全国の児童相談所に対応した「養護」相談件数の比率を、各年度の児童人口二万人当たり何人いるかで表したデータによると、昭和五十五年度が七・六人、五十七年度が八・〇人、六十年度が七・六人、六十二年度が七・四人、平成四年度が八・三人、七年度が一〇・五人、九年度が一・三人、十二年度が二〇・七人となっており、養護相談は明確に増加しているのは平成六年以降である。社会的養護の仕組みを利用する児童数の増加は、二一世紀を迎えてからの事象となる。

#### 四 青少年問題

##### 少年非行第三のピーク と少年犯罪の沈静化

第一編第六章第三節三「青少年問題の顕在化と対策」でも指摘したように、昭和三十九年に「少年非行第二のピーク（検挙者数約一五万一〇〇〇人）」を迎えて以後、刑法少年の検挙者数は毎年一〇万人超という小康状態で推移した。昭和五十三年頃からはその数が明確に増加していき、五十八年には「少年非行第三のピーク（検挙者数約一九万七〇〇〇人）」を迎える。昭和五十五年から平成六年までの刑法犯少年の検挙人数・人口比の推移をみると、五十八年のピーク以降、検挙者数は若干減り、六十三年に再度一九万人台に増加するものの、平成を迎えると一気に一六万人台に減少、同世代の

人口比でも一六〜一八%台から一二〜一三%台に低下している。

本県における昭和五十五年から平成六年までの刑法犯少年等の推移をみると、補導された少年総数は五十七年をピークに二年までは増減を繰り返しながら徐々に減少していき、それ以降は明確に減っている。また、刑法犯少年（犯罪少年と触法少年の計）、特別法犯少年、ぐ犯少年、不良行為少年の数、いずれもこの期間内に昭和五十七年をピークに少しずつ減少していくが、刑法犯のうち犯罪少年数だけは五十七年と六十三年

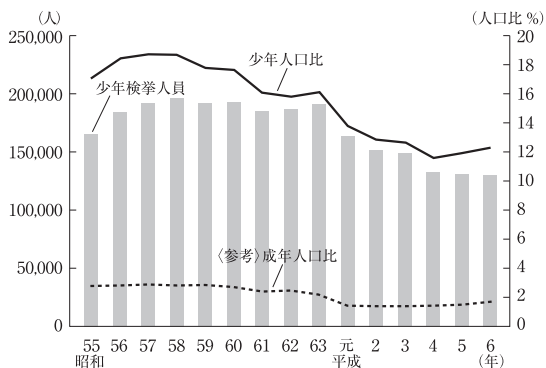


図 119 刑法犯少年の検挙人員・人口比の推移 (全国)  
 (『警察白書』より作成)

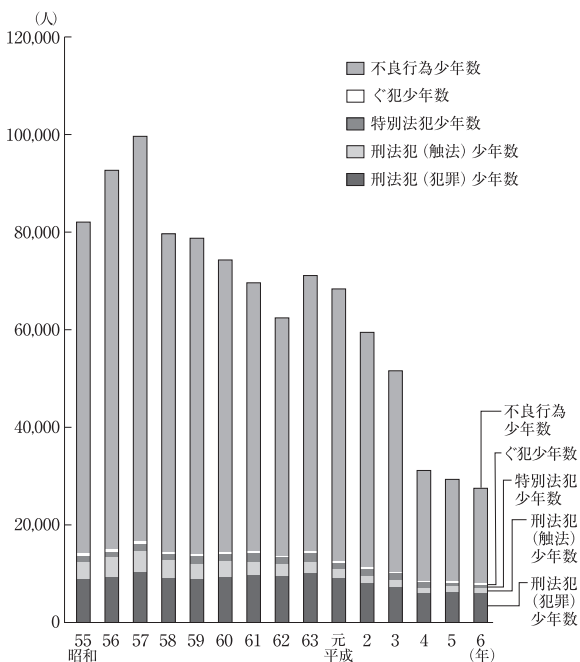


図 120 少年補導状況の推移 (兵庫県)  
 (『兵庫県警察概況』『兵庫県警察概要』『事務概要』より作成)

表64 主要罪種別全刑法犯に対する少年の割合  
(昭和55年、平成7年) (全国)

年次 罪種	昭和55 (1980) 年			平成7 (1995) 年		
	少年	全刑法犯	少年の割合	少年	全刑法犯	少年の割合
殺人	45	1,560	2.88%	78	1,295	6.02%
強盗	761	2,064	36.87%	856	2,169	39.47%
放火	166	948	17.51%	93	685	13.58%
強姦	958	2,667	35.92%	264	1,160	22.76%
凶器準備集合	1,548	1,859	83.27%	349	394	88.58%
暴行	7,085	21,362	33.17%	1,710	5,976	28.61%
傷害	8,718	34,941	24.95%	7,675	20,972	36.60%
脅迫	194	1,352	14.35%	57	892	6.39%
恐喝	3,889	8,640	45.01%	5,658	9,136	61.93%
窃盗	126,254	248,389	50.83%	81,060	159,453	50.84%
詐欺	476	13,492	3.53%	431	8,846	4.87%
横領	10,069	20,595	48.89%	11	878	1.25%
賭博	86	9,443	0.91%	109	5,270	2.07%
猥褻	539	3,580	15.06%	383	3,203	11.96%
その他	5,285	21,221	24.90%	27,515	72,923	37.73%
計	166,073	392,113	42.35%	126,249	293,252	43.05%

※占有離脱横領は、昭和55年「横領」、平成7年「その他」に分類されている。  
(『警察白書』より作成)

追加された罪種である。当初は、暴力団の闘争行為を集合の段階で予防するために新設されたが、後に、学生デモの規制手段や暴走族の取締りの手段としても用いられるようになった。一九八〇年代から一九九〇年代前半にかけて、凶器準備集合罪の件数は大きく減少していくが、この罪種に占める少年の比率が八〇%台と、どの年次においても非常に高くなっている。この時期は既に学生運動は終息しているので、主に暴走族

の二度にわたってピークを示している。一五年間に二回のピークを迎えるという現象は、前記の検挙された刑法犯少年数に関する全国データの傾向と一致している。

次に、昭和五十五年から平成七年までの五年ごとに、全国と県における主要罪種別少年刑法犯検挙人員の動向をみる。

まず、全国のほうにだけ見られるカテゴリ「凶器準備集合」とは、二人以上の者が、他人の生命、身体または財産に危害を加える目的で集合する際、自ら凶器を準備し、またはその準備があることを知って集合する(集合させる)ことを指し、昭和三十三年に刑法に

表65 主要罪種別全刑法犯に対する少年の割合  
(昭和55年、平成7年) (兵庫県)

年次 罪種	昭和55 (1980) 年			平成7 (1995) 年		
	少年	全刑法犯	少年の割合	少年	全刑法犯	少年の割合
殺人	4	85	4.71%	0	44	0.00%
強盗	27	82	32.93%	29	70	41.43%
放火	26	51	50.98%	14	32	43.75%
強姦	65	108	60.19%	3	35	8.57%
暴行	784	1,628	48.16%	94	290	32.41%
傷害	334	1,399	23.87%	273	855	31.93%
脅迫	6	33	18.18%	5	46	10.87%
恐喝	292	487	59.96%	241	360	66.94%
窃盗	9,261	14,097	65.69%	4,631	7,080	65.41%
詐欺	35	802	4.36%	14	365	3.84%
横領	879	1,385	63.47%	1	26	3.85%
賭博	—	—	—	8	300	2.67%
猥褻	38	134	28.36%	17	100	17.00%
その他	545	1,448	37.64%	1,718	3,096	55.49%
計	12,296	21,739	56.56%	7,048	12,699	55.50%

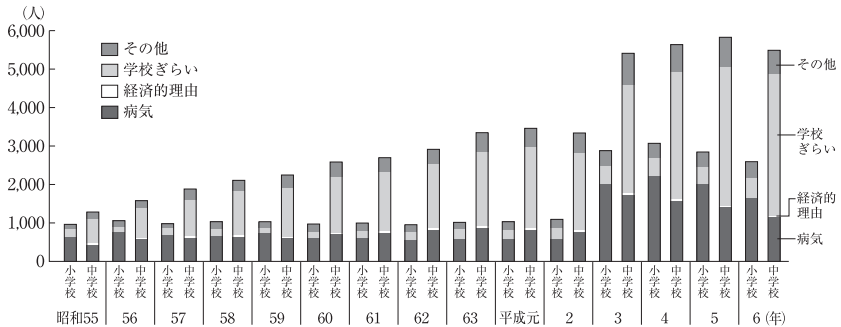
※占有離脱横領は、昭和55年「横領」、平成7年「その他」に分類されている。  
(『警察白書』より作成)

などがこの罪で検挙されていたのであろう。また、「横領」については、分類の方法を変えているため、平成七年の数値が激減し、「その他」の数値が激増している。また、全刑法犯のうちで少年が占める比率が約五〇%を超えている罪種は、全国、県ともに「恐喝」と「窃盗」である。さらに、県では少年による「放火」がかなり高率(約三〇%〜約五〇%)である。全体的には、先に確認した全国の刑法犯少年の検挙人員が平成以降に減少しているのと同様に、兵庫県においてもほとんどの罪種で検挙される少年の数は減少している。

不登校・校内暴力と  
家庭内暴力の様相  
一九八〇年代〜一九九〇  
年代前半において、少年

刑法犯の深刻化と沈静化といった傾向を確認してきたが、この時期、小・中学校における不登校児童・生徒数、中学校・高等学校内での暴力、さらには家庭内での少年による暴力はどのような推移したのかをみる。

まず、昭和五十五年度から平成六年度までの不登校児童・生徒数の推移をみると、全児童・生徒数が大きく減少する中、年間五〇日以上(平



※長期欠席の基準：平成2年度までは年間50日以上、平成3年度以降は年間30日以上

図 121 小中学校の理由別長期欠席者数の推移

(「兵庫県中学校 学校基本調査結果報告書」より作成)

成三年度以降は年間三〇日以上、欠席をした児童数は三〇〇〇人台から一万二〇〇〇人台へと、生徒数は、一万三〇〇〇人台から五万一〇〇〇人台へと一五年間でいずれも約四倍に増加した。

県の小・中学校における推移をみると、昭和五十五年、「学校ぎらい」を理由とする長期欠席者（不登校児童・生徒）が全長期欠席者数に占める比率（人数）は、小学校で一四・五％（一四六六人）、中学校で四六・五％（六一五人）であるのに対し、平成六年度は、小学校で二〇・二％（五二八人）、中学校で六六・六％（三六六六人）となっている。県内の不登校児童・生徒数の伸びは、小学校では三・六二倍、中学校では五・九六倍となり、中学生の不登校の増加が大きいことが、全国の傾向と比べた時の本県の特徴だと言えよう。

次に、昭和五十五年から平成六年までに全国の学校内（中学校及び高等学校）で起きた暴力事件の状況を見ると、発生件数は昭和五十八年をピークに明確に減少しており、平成六年にはピーク時と比べると約七七％減となっている。被害者数や検挙された生徒数は、事件発生数とはピーク時が異なっているが、更に減少傾向が明確になっている。具体的には、被害者数については昭和五十五年のピーク時と比べて平

表66 学校内暴力事件の発生状況等の推移（全国）（件、人）

	発生 件数	被害者 数	1件当 たり被 害者数	検挙人数			
				総数	1件当 たり検 挙人数	中学生	高校生
昭和55年	1,558	4,827	3.10	9,058	5.81	4,358	1,985
56	2,085	4,444	2.13	10,468	5.02	8,862	1,606
57	1,961	4,267	2.18	8,904	4.52	7,952	952
58	2,125	4,265	2.01	8,751	4.12	8,227	524
59	1,683	3,136	1.86	7,110	4.22	6,657	457
60	1,492	3,127	2.10	6,094	4.08	5,683	411
61	1,376	2,581	1.88	5,225	3.80	4,924	301
62	947	1,692	1.79	2,857	3.02	2,698	154
63	943	1,490	1.58	2,581	2.74	2,409	172
平成元	939	1,598	1.70	2,651	2.82	2,479	172
2	780	1,410	1.81	2,260	2.90	2,130	130
3	625	990	1.58	1,702	2.72	1,568	134
4	567	923	1.63	1,600	2.82	1,430	170
5	470	767	1.63	1,293	2.75	1,137	156
6	494	741	1.50	1,166	2.36	1,092	74

〔『犯罪白書』より作成〕

中学校では平成六年になるとピーク時の約一〇分の一まで減っていく。この約九〇％減は全国の傾向と同様である。なお、一件当たりの被害者数及び一件当たりの補導人数をみると、全国データと同様に、複数人の

成六年には約八五％減、検挙人員については五十六年のピーク時と比べて六年には約八九％減である。また、一件当たりの被害者数及び一件当たりの検挙人員の推移から、複数人の生徒が複数人の教師・生徒に暴力を振るうという傾向が徐々に弱まっていくことも看取できる。

また、同じく、昭和五十五年から平成六年までに県内の中学校及び高等学校の中で起きた暴力事件の状況をみると、高等学校での校内暴力事件数は非常に少なく、この一五年間の発生件数の合計と比較すると、中学校八六七件に対し、高等学校二六件と、中学校が高等学校の約三三倍になっている。補導少年数の合計と比較すると、中学校二〇二八人に対し、高等学校一〇九人と、中学生が

表67 学校内暴力事件の発生状況等の推移  
(兵庫県) (件、人)

	中学校			高等学校		
	発生 件数	被害 者数	補導 少年数	発生 件数	被害 者数	補導 少年数
昭和55年	67	87	107	3	3	7
56	124	168	312	5	16	42
57	118	162	321	1	1	6
58	64	94	216	4	6	13
59	64	104	193	0	0	0
60	54	78	144	0	0	0
61	99	142	225	4	8	18
62	72	89	124	3	6	15
63	31	42	82	1	1	1
平成元	50	77	104	2	4	4
2	45	66	72	0	0	0
3	26	45	39	0	0	0
4	21	21	29	1	1	1
5	19	33	38	2	5	2
6	13	22	22	0	0	0

(『兵庫県警察概況』『兵庫県警察概要』『事務概要』より作成)

生徒が複数人の教師・生徒に暴力を振るうという傾向は見られるものの、全国ほどその傾向は強くない。

少年による粗暴犯の一形態として、家庭内暴力事件—ここでの家庭内暴力とは、二十歳未満の子どもが同居する親などに対して継続的に振るう暴力のことであり、配偶者間で起きるドメスティックバイオレンスや親による子どもへの虐待とは異なる—が社会の関心を集め、警察庁

の犯罪白書では、昭和五十五年度分から「家庭内暴力」の統計が取られるようになった。都道府県警察が設けている少年相談（窓口）あるいは補導活動などを通して把握される家庭内暴力の件数の推移をみると、昭和五十五年度から六十年年度までは一〇〇〇件を超えているが、その後は少しずつ減少していき、平成六年度にはピーク時である五十八年度の半数以下となっている。また、家庭内暴力のピークが少年非行第三のピークと同じ時期と重なっているが、この理由を考えるに当たり、家庭内暴力の類型別の分析結果を見てみたい。

この類型別の結果は、昭和五十五年度と五十六年度分しか公表されていないが、五十五年度については、「家庭内暴力のみ」が四十一・四％、「家庭内暴力＋登校拒否」が十七・四％、「家庭内暴力＋不良行為・非行」が二八・一％、「家庭内暴力＋登校拒否＋不良行為・非行」が一三・二％、五十六年度については、「家庭内



暴力のみ」が四二・五%、「家庭内暴力＋登校拒否」が二〇・四%、「家庭内暴力＋不良行為・非行」が二七・九%、「家庭内暴力＋登校拒否＋不良行為・非行」が九・二%となっている。ここから、不良行為・非行を伴う家庭内暴力が約四〇%を占めていることが分かるが、これが少年非行のピークと家庭内暴力のピークとの重なりに通じているといえよう。

そして、少年非行第三のピーク及び家庭内暴力を経験した社会は、家庭教育機能の低下を焦眉の課題として認識し、家庭教育の支援策を打ち出していくことになる。

#### 非行防止策と家庭 教育支援の活性化

ここまでで示してきたように、一九八〇年代～一九九〇年代前半は、少年非行第三のピークを代表する少年による刑法犯罪をはじめとして、学校内暴力事件及び家庭内暴力事件が相次いで増加した後、それらが沈静化する一方で、不登校児童・生徒数が漸進的に増加していくという傾向が見られるとともに、保護者の養育態度やしつけの在り方に対する批判が高まった時期である。さらには、少子化や都市化によって、きょうだい同士・近隣の子どもの集団遊びを通じた交流や自然とのふれあいなど直接体験の減少による子どもへの育ちに対する不安が高まった時期でもある。この間、県では、こうした青少年問題、家庭教育の問題、子どもの育ち・子育ての不安に対処するために、様々な取組が展開された。

昭和五十七年四月に、県は青少年非行防止対策本部を設置し、非行防止へ本格的な取組を始めた。そして、県と青少年育成兵庫県民会議は昭和五十八年六月に、深刻化していた青少年非行、学校内暴力、家庭内暴力に対処するため、青少年の育成指針となる「兵庫県青少年憲章」を制定した。この憲章は、青少年の規範意識を高め、しつけに対する県民意識の醸成を図る「社会のしつけ運動」の一環として定められ、青少年の望



写真 178 財団法人兵庫県青少年本部  
設立記念の集い

ましい姿と、家庭・学校・地域社会・行政それぞれの役割を明確に打ち出したものとして注目を集めた。そして、昭和六十年、青少年育成兵庫県民会議の機能と兵庫県青少年本部との機能を併せ持った、更には関係機関・団体の連携の核となる組織として、財団法人兵庫県青少年本部が設立された。

兵庫県青少年本部の『創立五〇周年記念誌』によれば、この憲章において、青少年の姿としては、「自分には厳しき、他人には思いやりを持つ」と「困難やぎ折を乗り越えたくましさ」がうたわれ、家庭の役割としては、「過保護、過干渉、放任」を厳しく戒め、「過剰な期待をつつしみ、個性を

伸ばす」ことを求めている。また、学校には「教師は常に研さんに努め、強い使命感、豊かな人間性、すぐれた指導力を持つ」という役割を、地域社会には「勤労青少年の職場環境整備」など企業の社会的責任という役割を、さらに、行政には「研究と実態把握に努め、情報提供と適切な相談」という役割を期待している。

昭和五十九年には、県と神戸市内の業界二一社三一九店舗で構成される「兵庫県青少年を守る店連絡協議会」が発足し、百貨店・量販店と行政とが一体となって万引き防止啓発活動が推進されているが、翌六十年代からは、青少年本部がこの運動を推進母体として引き継ぐとともに、書店や小売酒販店などの関係業界の自主規制及び実践活動を促す「青少年育成三万店スクラム事業」を開始している。この事業は、昭和六十二年度から「五万店スクラム運動」、平成元年度から「一〇万店スクラム運動」に発展する。さらに、平成四

年度から、県内各地域において「青少年育成スクラム会議」を開催し、青少年に有害な環境の総点検活動や啓発活動を促進した。

以上のような青少年本部による主に青少年の非行防止を目的とした活動に加えて、県では、家庭におけるしつけや教育的役割を強化するための取組や子どもの健やかな育ちを目指した子育て支援の取組が盛んに見られるようになる。

まずは、昭和六十三年から、生活文化部が県内各市町に働きかけて小学校区を単位として推進した「ひょうごっ子きようだいくくり運動」を挙げることができる。この活動の目的は、当時、徐々に弱まりつつあった地域の人々の絆を、青少年活動の展開を契機に取り戻すことも含めて、小・中学生を中心とした異年齢交流あるいは地域内での異世代交流によって、子どもの思いやりの心を醸成し、その豊かな創造性や個性を育て、積極的な社会参加の態度を培うことであった。昭和六十三年度に一一一カ所の小学校区による参加でスタートしたが、その後、この活動に参加する小学校区数は着実に増加し、平成六年度には七二〇カ所に至っている。

また、昭和六十二年・六十三年の二カ年度にわたって開設の準備を進め、建築家・安藤忠雄あんどうただおに設計を依頼した全国初の県立児童厚生施設である「県立こどもの館」が、平成元年度から事業を開始している。施設のオープニングにあわせて実施された「児童彫刻アイディア国際コンクール」は夢のある企画―世界各国の子どもから募った彫刻原画のうち受賞作を造形作家・新宮晋しんぐうすすむが具現化する企画―で、平成十九年までに約二〇体の作品が施設に設置された。



写真 179 県立こどもの館（兵庫県青少年本部提供）

この施設の目的は県内全域の子どもの健全な育成に資することにある。具体的には、①子どもの読書・演劇・創作活動などの文化活動や野外活動、②子育てに関する総合的な相談・指導、③児童館関係職員や指導者を対象とした研修、④児童の発達をテーマとする調査研究、⑤同館の成果の広報・啓発を通じた地域へのフィードバックなど多様な取組を実施しており、県内の親子に対する子育て・子育てを支援するという役割を担っていた。

この時期、県は子育て中の保護者に対する啓発や子育てに関する学習機会の提供にも注力する。例えば、県教育委員会は、平成二年度から「子育て学習センターモデル設置事業」を開始した。この事業は、子育ての不安・悩みに対応できるような子育てグループを育成したり、家庭や地域の教育力を高めたりするために、地域社会における子育て学習の中核的施設である「子育て学習センター」を各市町が設置することを当初、三一カ所に設置されたこのモデル事業は、次年度から「子育て学習センター設置事業」と改称され、平成六年度には、県内九一カ所に設置されるようになる。

また、生活文化部は、平成二年から、「子育て文化講座」の開設や、「ひょうご子育て手引き」の作成・配布を開始している。子育て文化講座は、より良い子育ての指針や子供との付き合い方を学ぶ機会を保護者に提供することを目的に、兵庫県文化会館など県内六カ所において、年間四回程度、子育て研修大会や子育て文化創造教室等を開催するという事業であった。また、ひょうご子育て手引きは、子供の発達段階に応じた



写真 180 兵庫県民生委員児童委員大会  
(兵庫県民生委員児童委員連合会提供)

ている。その職務は、児童及び児童を取り巻く家庭環境・社会環境についての情報収集、健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関して、地域ぐるみで子育てを行うための啓発活動の企画、活動の実施に当たっての中心的な役割を果たすこと、区域を担当する児童委員が行う児童及び妊産婦等に対して行う調査・指導等の活動に対し、必要な援助・協力を行うこととされている。平成六年十二月一日現在で、神戸市一五三人を含む四六七人の主任児童委員が、地域の児童福祉活動のリーダーとして活躍し始めた。

子育てのポイントや心構えを記載した保護者向けの啓発冊子である。さらに、子ども家庭福祉の充実を目指した国による「民生委員制度」の改正に県もいち早く呼応する。この時期に生じた家庭内暴力や児童虐待につながる家族関係の不安定化等に対応し、健やかに子どもを生み育てる環境づくりを目指して、国は平成六年に「主任児童委員制度」を創設する。主任児童委員は、担当区域に縛られることなく、地区担当の民生委員・児童委員と関係機関（市町村、福祉事務所、児童相談所、保健所、教育委員会、学校、保育所、児童館、医療機関など）とのつなぎ役として、児童福祉に関する事項を担当する専門職である。県は、平成六年一月一日より主任児童委員の設置を開始し