

第
10
章

子ども政策と若者政策の
連続性と固有性

こども基本法と子ども・若者育成支援推進法

野村武司

1 「子ども」と若者

2023年4月に施行された子ども基本法は、同時に制定された子ども家庭庁設置法とともに、子どもを「子ども」と表記し、「心身の発達の過程にある者」と定義している。「子ども」の表記について、閣議決定（2021年12月21日）「子ども政策の新たな推進体制に関する基本方針」では、「大人として円滑な社会生活を送ることができるようになるまでの成長の過程にある者」とした上で、「法令において年少者や若年者を表すものとして「子ども」「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により様々であり、また、特段の定義が法令上なされていないものもある。こうしたことを踏まえ、また、当事者である子どもにとってわかりやすく示すという観点から、ここでは、「子ども」の表記を用いる」としている。

「子ども」という表記が新たに用いるのにふさわしいような説明であるが、正確ではない。「子ども」の表記は、1948年に制定された国民の祝日に関する法律第2条に定めのある「こどもの日」で用いられているもので、用語の中で内包・外延ともに最も曖昧な概念である。子どもの表記については、法律上、「子」が使われる他、「子ども」に対応する表記としては、古くは、「子女」が使われていた。その後、「子供」が使用され、「子ども」の表記も用いられるようになっていく。こうした傾向について、意外かもしれないが、最高裁は敏感であったといえる。最高裁は、条文表記ではなく、子どもを指すときの表記として、「子女」「子供」の表記を使っていたが、昭和51（1976）年5月21日のいわゆる旭川学テ大法廷判決（昭和43（あ）1614、刑集 第30巻5号615頁）において、「子ども」の表記を採用している。教育裁判において、子どもの発達科学である教育学の用語法によ

つたものと指摘されることもあるが、いずれにせよ、画期的なことであつた。

ところで、子どもを表す用語として、「児童」があり、政府が、「児童の権利条約」との訳語にこだわってきた(いる)ことは知られているが、「児童」は、児童福祉法では18歳未満の者を指すが、学校教育法制上は小学生を指し、当の子どもにとっては最もわかりにくい用語法である。そうしたことから、政府も、「本条約についての教育指導に当たっては、『児童』のみならず『子ども』という語を適宜使用することも考えられること」(文初高第149号平成6年5月20日)との通知を出すに至っている。

いずれにせよ、子どもは、「子ども」との表記にすることが時代の要請としても極めて自然であるにもかかわらず、前記のような説明の下、「子ども」にしたことはある種のイデオロギーとみることもできるが、むしろ、18歳未満の子どもと連続的に課題を共通にする「若者」をここに含ませたからと解釈しておく方がよい。子ども基本法と同時に施行された子ども家庭庁設置法は、同庁の所掌として、「子ども・若者育成支援推進法(平成二十一年法律第七十一号)第8条第1項に規定する子ども・若者育成支援推進大綱の作成及び推進に関すること」(第4条第1項第20号)を挙げ、同法を所管するとともに、子ども基本法附則第6条で、子ども・若者育成支援推進本部を廃止し、政府に統合するとともに、「子ども・若者育成支援推進大綱」を子ども基本法第9条第1項所定の「こども大綱」に統合した。「こども」を年齢によって定義しなかつたことの理由は、「若者」を含んだ制度設計を根拠としており、「こども」は「若者」を含む概念として立てられたものと解釈しておくべきであろう!。

2 「若者問題」の子どもの問題との連続性と固有性

(一) 子どもの問題の延長としての若者問題

以上の通り、子どもの問題は、こども家庭庁の所管となり、「若者」の問題は、「子ども」の問題と切り離すことなく、一連または一体の「こども」の問題として扱われることになったといつてよい。

従前のしくみにおいても、例えば、児童養護施設等に入所している子ども（児童）について、子ども期を終えたとしても（したがって若者期に入ったとしても）、20歳になるまで措置延長（児福法第31条第2項）が認められる他、平成28（2016）年の児童福祉法の改正で、自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）で支援を受けている者について、大学等に就学している場合には、22歳の年度末まで延長が可能になっている（児福法6条の3第1項）。また、平成29（2017）年からは、（法律によらず）要綱で、社会的養護自立支援事業が開始されており、社会的養護を受けていた者について、継続的な支援が適当な場合、やはり22歳の年度末まで、居住支援の他必要な自立支援事業が実施されることになっており、令和4（2022）年の要綱改正では、就労支援について、相談に対する助言だけではなく、「公共職業安定所等の就労支援機関への同行支援など、支援の対象者のニーズに応じた適切な支援」が追記されている。そして、令和6（2024）年に施行される令和4年の児童福祉法改正では、22歳という年齢要件について撤廃し、都道府県知事が認めた時点まで児童自立生活援助の実施を可能にするにとともに、大学等に在学していなければならない等の要件を緩和することになった。

(2) 子ども期の問題と若者問題への対応

こうした法政策上の対応は、いわば、子ども期の課題が、例えば、いわゆるケアリーバーの問題などにみられるように、子ども期で解消されずその後引き続きことが社会問題化する中で、子ども期の支援をその後にも及ぼそうとするものである。

やや大雑把に言うると、元来、子どもに対する支援は、母子保健法制に始まり、子どもの医療・保健制度とともに、児童福祉法、子ども・子育て支援法制が重なり合う中で就学前の子どもをカバーしつつ、就学後は、学校教育法制が児童福祉法制とともに子どもの支援を行うこととなっている。子どもの年齢が低いほど、子育て（親支援）を含めたさまざまな子どもへの支援のしくみが用意され、子どもが義務教育を終えると支援のしくみは少なくなる。子どもの成長とともに課題は解決され支援の必要性はなくなっていくという制度設計であり、義務教育を終えると子どもは地域の公立学校から、都道府県立の公立学校、私立学校、就職へと生活圏を広げることとなり、市区町村は、権限とともにこの年代の子どもたちへの関わりが少なくなっていく（把握できなくなっていく）。

こうした制度設計上の思想は、基本的には都道府県の機関である児童相談所を中心としたしくみにも影響を与えている。児童相談所と市区町村は、基本的には自治体のレベル（広域自治体と基礎自治体）をまたぐもので、権限も異なり、（自治体としては対等であるとの建前であるが）事実上の上下関係のような文化が醸成されやすく、元来ギクシャクしたものであった。こうした中、子ども虐待の問題への総合的対策の必要から、平成16（2004）年の児童福祉法の改正で法定化された要保護児童対策地域協議会（要対協）の設置以降、市区町村の調整機関の役割を高めていく政策の中で連携をスムーズなものにしようとした。しかし、義務教育を終えた世代

の子どもについては、市区町村は苦手な分野であり、その結果、前述の社会的養護を受けている年齢の高い子どもについても、児童相談所を中心とした都道府県の役割が相対的に高まることになる。しかし、児童相談所には強い権限と高い専門性がある一方で、実際の支援は、民間の施設を頼りにしているというところもあり、「出口」という社会と直結した問題に対して、その支援は力不足であり、年齢の低い子どもであれば頼りにできた市区町村の力を借りることができず、その結果、子どもの問題の解決がなされず、これが先送りされる形で若者の問題となっていた。

こうして子ども期の問題が先送りされた若者問題は、特に年齢の高い子どもの支援の難しさを表しているともいえるが、これを児童福祉法という法律の論理または枠組み（法律縦割り）で継いでいくという方法は、すでに社会的養護という支援の枠組みにつながっている子どもとその後を対象とするものであり、子ども期にこうした支援の枠組みにつながっていない若者に届くしくみにはならない宿命を持っている。

(3) 若者問題の固有性と子ども施策

ところで、若者問題といった場合、以上のような子ども期の影響があるとはいえず、子ども期から引き継がれた問題だけを意味するものではない。また、成人への移行期の問題でもあり、成人一般の問題とも異なる問題として意識しておく必要がある。

中等教育時期を終えたこの時期は、それまで子ども支援の中核を担っている市区町村、さらに都道府県の公的支援も手薄であり、家庭の養育機能に期待できなければ、ドロップアウトする危険性を常に有している。そして、この時期の発達課題を果たすことのできない若者が集合的に存在するようになり、社会において標準とされる生

活水準を獲得することが困難で、暮らしが成り立たず、また安定した社会関係を保つこともできない若者が増加することとなった³。しかも、内閣府の調査によれば、7年以上の引きこもりの割合が増加しており、そうした若者において、これが長期化する傾向も見られる⁴。

こうした若者は、アンダークラス（不安定な雇用、際立つ低賃金、結婚・家族形成の困難という特徴を持つ一群）に属しており、就業と失業を繰り返すだけでなく、そもそも無業の者もいる。こうした状態に歯止めをかけるためには、若者の生活保障という理念を立て、「経済・非経済の両面で人としてあるべき質量を兼ね備えた生活水準を担保する」必要がある⁵。いずれにせよ、若者問題の固有性は意識しておくべきで、若者を「子ども」の中に含めて対応しようとすることで、若者問題を、子ども期から引き続く「こどもの問題」としてのみ捉え、若者固有の問題を埋没させてしまうようであってはならない。

3 若者問題と子ども・若者育成支援推進法

(一) 子ども・若者育成支援推進法の制定

2009年に制定された、子ども・若者育成支援推進法（以下、「子若法」という）は、子どもと併記した形ではあるが、「若者」を子どもと明示的に切り離して規定した法律である。それまで、青少年⁶という用語はあったが、一応、子どもとは区別された「若者」という用語法は初めてであり、少なくとも「若者」固有の問題が存

在していることを意識させるものとなった。ただし、法律は若者について定義しておらず、同法8条に基づく「子ども・若者育成支援推進大綱」で、「思春期、青年期（おおむね18歳からおおむね30歳未満まで）の者。施策によつては、ポスト青年期の者（青年期を過ぎ、大学等において社会の各分野を支え、発展させていく資質・能力を養う努力を続けている者や円滑な社会生活を営む上で困難を有する、40歳未満の者）も対象とする」とし、思春期の者について、「子供、若者それぞれに該当する」として子どもとの重なりはあるが、一応、子どもとは区別された概念として使われている。

子若法は、「教育、福祉、雇用等の関連分野における子ども・若者育成支援施策の総合的推進と、ニートやひきこもり等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図ることの二つを主な目的」とするとされている⁷。法律制定時の直近の平成20（2008）年の統計において、15～34歳の年無業者（いわゆるニート）は64万人、39歳まで広げると84万人とされており（平成20年総務省「労働力調査」、長期間にわたつて自宅に引きこもり社会参加しない（できない）状態が続いている「引きこもり」については、約32万世帯（平成16年厚生労働科学研究「こころの健康についての疫学調査に関する研究」、さらに、ニートやひきこもりは中学校不登校、高校中退の経験者が多いと言われており（平成19年厚生労働省「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究」、中学校不登校は約35人に1人、高校中退者は約48人に1人（平成19年文部科学省調べ）に上るとの認識が示され、主要な立法事実となっている。

こうした状況に対して、これまで、青少年健全育成施策として、青少年育成推進本部（平成15年6月10日閣議決定）の下、二次にわたる青少年育成施策大綱（平成15年、20年）の策定等を通じて、施策は実施されてきた。例えば、「厚生労働省ではニート状態にある若者の職業的自立を図ることを目的として、キャリア・コンサルティン

グ、就職支援セミナー、職場体験等の支援を行うとともに、地域若者サポートステーションといった、実施団体の機能のみでは自立実現が困難と考えられる場合に他の専門機関と連携し、支援を提供するネットワークを構築するという取組み」を展開してきたとされている。いずれにせよ、特にニート等、社会生活に困難を有する者への支援施策は重要課題として意識され、子若法の成立に至っている（その後、2013年には、生活困窮者自立支援法が制定された）▼。

（2）子若法が定める若者支援施策

子若法は、子ども・若者育成支援の基本理念を示した上で（第2条）、自治体に、国が定める子ども・若者育成支援推進大綱（第8条）に基づいて、子ども・若者育成支援計画を定めることを努力義務として求め（第9条）、子ども・若者育成支援施策を、連携・理解と協力の下、総合的な取り組みとして行うことを求めている（第7条）。教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用等の分野について、民間組織を含んだ支援が期待されているのは一つの特徴といえるが、総じて、①相談、助言または指導、②医療及び療養支援、③生活環境改善、④就学または就業支援、⑤知識技能の修得支援、⑥その他社会生活を円滑に営むための援助がメニューとして掲げられるにとどまっております（第15条）、具体的な権限を根拠づける規定はない。ただし、政府に必要な法制上または財政上の措置等を義務づけており（第5条）、政府は、この規定を根拠として、既存のものも含め、関係省庁が、各種助成を開始している。若者支援施策は、年齢の高い子どもには必ずしも十分ではない子どもに関する諸法律と、成人に対する施策を定めた諸法律を根拠とした施策、そして、関係分野の各種助成を組み合わせて実施することとなる。

また、子ども・若者育成支援推進法は推進体制についても規定している。自治体には、子ども・若者支援地域支援協議会の設置が努力義務とされ（第19条）、これを設置した場合には、子ども・若者支援調整機関の設置が予定されている（第21条）。内閣府は、「とりわけ、ニートやひきこもり等に対して関係機関が現場レベルにおいてより一層連携して支援する地域協議会の仕組みが定められたことが特色となっている。」[▼]としており、このしくみへの期待が高い。また、自治体は、子ども・若者総合相談センターという子ども・若者への総合支援拠点の設置も努力義務としてではあるが、その設置が求められている（第13条）。

4 若者施策と地方自治

（一）二つの縦割りということ

わが国の法制度では、子ども施策に限らず、人を支援する施策について、国の個別の法律が根拠となっている。法律は、必ずいずれかの省庁が所管し、子ども施策については、これまでは、いろいろな省庁がこれを所管していたが、子ども家庭庁の設置により、文部科学省が今後も所管するとされた教育分野を除いて、おおむね子ども家庭庁の所管とされた。その意味で、子ども施策について省庁の縦割り行政は解消したことになる。

ところで、子ども施策は、個別の法律に根拠を持っており、その意味で、従来、省庁の縦割りとは別に、法律ごとの論理でそうした施策が進められていたという点は知っておく必要がある。省庁の所管による縦割りを、

「省庁縦割り」と呼ぶとすると、こうした法律ごとの論理で行われる行政の有りようは法律ごとに縦割りになっており、その意味で、「法律縦割り」と呼ぶことができよう。「切れ目なく」「隙間なく」「総合的に」施策を進めようとする場合、省庁縦割りはもとより、こうした法律縦割りの弊害もまた取り除く必要がある。

(2) 若者施策と総合行政

ところで、若者施策を含むことも施策は、国が制定する法律で根拠づけられているといえるが、他方で、その実施権限は、法律により、たいていの場合、自治体、とりわけ市区町村といった基礎自治体の首長に与えられている。自治体は、現場の最前線であり、加えて、国と異なり、教育委員会などを除き、権限が首長に集中されていることから、現場に即した総合行政を展開できる地位にあり、その責任を負っている。国は、制定した法律を実施することの責任を負うことから所管する法律の縦割りにならざるを得ない部分もあるが、自治体は、こうしたしくみの下、若者を含む子どもに施策が当事者に過不足なく届いているかどうかを尺度として施策を総合することができるとも、これまで、自治体行政は、国の省庁の縦割りに応じた形で行政組織を編制し、国の法律の執行の末端を担ってきた感があり、そもそもそうした文化を転換する必要はある。

こうした法的しくみを背景にしていると、子ども基本法は、子ども施策の総合的实施を基礎自治体に託しており、その設計を、国の子ども大綱を参酌して策定される自治体子ども計画に委ねているといつてよい。市町村子ども計画を定める第10条第5項は、子ども計画は、「法令の規定により市町村が作成する計画であつて子ども施策に関する事項を定めるもの」と「一体のもの」として作成することができるとしており、総合的に定めるといふ観点からは重要な規定であるといえるが、他方で、「市町村子ども計画は、子ども・若者育成支援推進法第9

条第2項に規定する市町村子ども・若者計画、子どもの貧困対策の推進に関する法律第9条第2項に規定する市町村計画」等を含むことを求めており、その意味では、個別法律の論理を計画に含ませる規定ぶりになっている。しかし、基礎自治体は、関係法令、自治体の資源、しくみ、取り組みを駆使して、こども施策を行うことが期待されていることを重視すると、個別法律の要請をわざわざ独立の項目立てにして計画を立てる必要がないということになる。

もちろん、その際留意すべきは、若者を含むこども一人ひとりにこども施策が、過不足なく行き渡っているかどうかであり、すでに述べたように、例えば若者問題の固有性が、計画において際立つことなく、単に子どもの問題に引き続き問題のみとして捉えられ、子どもの問題の中に埋没してしまうことがあってはならない。若者固有の問題も際立たせつつ、自治体の資源、しくみ、取り組みを駆使して計画化していく工夫が大切であり、地方自治のいわば腕の見せどころであろう。

(3) 子ども・若者支援地域協議会

子若法は、前述したとおり、「ニートやひきこもり等に対して関係機関が現場レベルにおいてより一層連携して支援する地域協議会の仕組みが定められたことが特色となっている」とされており、子ども・若者支援地域協議会を重視している。

自治体が設置する子ども・若者支援地域協議会（以下、「協議会」という）は、「関係機関等が行う支援を適切に組み合わせるによりその効果的かつ円滑な実施を図るため」設けられるもので（19条）、必要な情報の交換、支援の内容に関する協議を行い、協議会を構成する関係機関等の支援につなげるといういわばネットワークのし

くみである(20条)。令和4(2022)年1月1日時点で、都道府県で42、政令指定年で14、市区町村で78自治体が設置している¹⁰。協議会を設置する自治体は、子ども・若者支援調整機関および指定支援機関(以下、「調整機関等」という)を指定することができる(22条1項)。あわせて、子ども・若者育成支援に関する相談に応じ、関係機関の紹介その他の必要な情報の提供・助言を行うワンストップの窓口としての拠点としての子ども・若者総合相談センターを設け(13条)、子ども若者支援事業を展開することが期待されている。

協議会には、例えば、代表者会議、実務者会議、個別ケース検討会議が置かれるとともに、調整機関等が中心となって、その運営と事案への対応を行うが、加えて、関係機関の支援を円滑に行うために、必要な場合に、支援の対象となる子ども・若者に関する情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができるとの権限を法定し、個人情報保護を前提とした情報共有のしくみを整えている(20条3項)。

重要なしくみであるといえるが、こうしたしくみは、それ自体としては、実は、要保護児童等対策における要保護児童対策地域協議会と調整機関を、さらには、子ども家庭総合拠点を引き写しにしたものとみられ、実際に、要保護児童対策地域協議会の調整機関が、「子ども・若者支援調整機関」等を兼ねることが多いものと思われる。市区町村が、元来、義務教育以降の子ども・若者の問題を苦手としており、仮にこの層にうまくつながることができたとしても、その層の固有の問題への処方箋と対処方法を備えていなければ、単に相談を受ける窓口にとどまり、問題解決のしくみとならないことに留意する必要がある。その意味で、要保護児童対策協議会とは区別される子ども・若者支援地域協議会のしくみは、若者問題への対応の覚悟を持ってなされるのでなければその意義は著しく減殺されることになる。

5 こども基本法と若者支援

以上、子若法を手がかりとして若者支援をみてきたが、冒頭にも述べたとおり、こども基本法は、こどもを若者を含む形で、「心身の発達過程にある者」として定義し、こども大綱、自治体こども計画においても、子若法の子ども・若者育成支援推進大綱、自治体子ども・若者計画を包含するものとして構想されており、その意味で、若者も含む基本法のしくみもなっている。

しかし、他方で、当然のことながら、こどもも子どもと捉えられる傾向にあり、1条の「日本国憲法及び児童の権利に関する条約の理念にのっとり」との規定をどのように理解するかは置くとしても、こども施策の基本理念を規定した3条において、1～4号が子どもの権利条約の一般原則を規定し、残る5～6号が子育てについて定めるにとどまっておき、1～4号が、子どもと区別された若者の権利に通じるところがあるとしても、若者支援の基本理念は、子若法を紐解くのでない限り知ることはできない。

すでに述べたとおり、若者問題には、子ども期から引き続き問題の他、若者固有の問題があることは特に意識されてよく、こども基本法下では、かなり意識をして若者施策を整えていく必要がある。それほどに若者問題は深刻である。

- 1 蛇足ではあるが、その意味では、18歳未満の子どもはやはり「子ども」と表記するのがふさわしく、「子育て」ではなく「子育て」としていることなども整合的に説明が可能になる。
- 2 ただし、児童相談所は、現在、政令指定都市は設置しなければならず、中核市、特別区は設置することができる（児童法59条の4）。
- 3 宮本みち子・佐藤洋作・宮本太郎編著『アンダークラス化する若者たち——生活保障をどう立て直すか』（明石書店、2021年）pp.14-15（宮本みち子執筆「若者問題とは何か」）。
- 4 『令和元年度版子ども若者白書（概要版）』特集2 長期化する引きこもりの実態（www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/r01gaiyou/pdf/b1_00_02.pdf）
- 5 以上について、前掲書 p.14。
- 6 「子供・若者育成支援推進大綱」では、「乳幼児期から青年期までの者」としている。青少年を規定する法律は、地方青少年問題協議会報をはじめとして複数あるが、法律上の定義はない。青少年の雇用の促進等に関する法律8条に基づき青少年雇用対策基本方針（平成28年1月厚生労働省）で、「35歳未満の者をいう。ただし、個々の施策・事業の運用状況等に応じて、おおむね『45歳未満』の者についても、その対象とすることは妨げないものとする」とされている（現在のものは、<https://www.mhlw.go.jp/content/11804000/000759745.pdf>）。
- 7 内閣府「ユースアドバイザー養成プログラム（改訂版）」（平成22年6月改訂）<https://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/h19-2/html/1.html> 中の記述は基本的にこれによる。
- 8 注8の他、参照、前掲書注2、p.267以下（宮本太郎執筆「若者施策の政策理念」）。
- 9 前掲注6。
- 10 www8.cao.go.jp/youth/model/pdf/secchi_jichuan.pdf