

# 子ども参加からみた国の復興における 子どもへの支援に関する研究

清 水 冬 樹

要旨：本研究は、東日本大震災からの復興における子どもへの支援で具体化が求められてきた子ども参加を分析軸として、国の子どもへの支援の課題を明らかにすることを目的としている。その際、子ども参加の具体化の担い手となる NPO 等市民団体への支援を国がどのように構築してきたのか着目し、復興における子どもへの支援に関わる政策分析を行った。具体的には、① 公的に公表されている東日本大震災における子どもたちの被害状況の確認、② 国による震災後の子どもへの支援の実施体制の確認、③ 東日本大震災後の子どもへの支援内容に関する政策分析を実施した。その結果、子ども参加の実現を担う NPO 等市民団体との協働を十分に構築することなく、国の復興における子どもへの支援が今まで展開されてきたことを明らかにした。復興における責任を一番に負う国において、制度として位置づく震災遺児・孤児やスクールカウンセラー等による支援を主体的に展開すると同時に、子ども参加の実現のための NPO 等市民団体との協働を実現する必要性を指摘した。そのためにも、現在いくつかの自治体に設置されている子どもオンブズパーソンのような、国の子ども施策に対するモニタリングや、調整・勧告をする独立機関を設置し、有事であるからこそより積極的に子どもの権利が実現できる体制を構築していくことを提起した。

キーワード：子ども参加，東日本大震災，政策分析，継続的支援，市民社会

## 1 序 論

### (1) 研究の背景

東日本大震災から 10 年が経過した。清水（2021a）では、中高生時代に被災を経験した親たちの育児ストレスに、震災の経験が影響していることを明らかにしている。例えば、震災後、子どもたちの中には、自分より辛く厳しい経験している友だちを間近に見ながら、自分も被災したと言ってはいけないと思っていたり、被災したおかげでたくさんの支援が利用できることに対する嫉妬を直接同級生から言われたりしてきたことから、被災したことを隠したり表現したりしてはならないと思いながら過ごしてきたことが報告されている（東洋大学福祉社会開発研究センター 2018）。また、震災後、スクールカウンセラー等によるカウンセリングが多く展開されてきたが、こうした支援を子どもたちは必ずしも望んでいないことも報告されている。知らないおとなに相談することは、子どもたちにとってハードルが高いというのである（東洋大学福祉社会開発研究センター前掲）。こうした子ども期に経験してきた我慢や抑圧的な環境下に置かれた経験、そして喪失経験は、現在の保護者たちの子育てや暮らし等に今も影響を与えているのではないかと考

えられる。

一方で、清水（前掲）では、子ども時代に利用してきたNPO等市民団体が取り組んできた学習支援や冒険遊び場づくりなどの場で活動している、家族でも学校でもない第3のおとなによる支援を利用したことが、現在の育児ストレスを軽減させることに貢献していることも明らかにしていた。ここでいう第3のおとなによる支援とは、家族や学校とは違うななめの関係（西野2012）でつながるおとなのことであり、子ども参加の実現を目指してきた人々による支援のことである（森田2021）。被災地ではNPO等市民団体が取り組んできた支援の場で、子どもたちは様々な形で震災のことや今、そして将来の話を支援者に聴いてもらいながら、レジリエンスを獲得できたことが報告されている（東洋大学福祉社会開発研究センター前掲）。現在に至るまでの支援の有効性について、子どもたちへの継続的な支援が必要だとする指摘は常になされてきたことから（足立2021；柴田2019）、これからの10年の支援を検討する上で、重要な示唆を得ることができる。

復興における子どもへの支援において必要とされてきたことは、子ども参加の実現であった。子ども参加とは、児童の権利に関する条約第12条にある意見表明権の実践的な概念であり目的概念でもある。田代（2000）は「外在的な参加の制度的保障と、内在的な権利の主体としての子どもの意識変革の両側面の統一の必要性」を取り上げ、参加に関わる手続としての権利と、権利としての参加の両方を捉える必要性を指摘している。さらに喜多（2009：100）は後者について、「子どもが自分自身についての生活や生き方、健康や自己形成など、「幸福追求」について自由に自己の意思を表明し、その意思が親を含む大人社会によって尊重され受容される」ことにより、子ども自身がエンパワメントを実現することができるという。子ども参加は子ども自身に関わる様々な決断や決定に関わる手続的な参加だけでなく、子ども自身の最善の利益や自己実現を図る上での重要な権利であるという<sup>註1</sup>。

大災害時、子どもたちは最も発言の機会から遠ざけられる。だからこそ、東日本大震災後、子ども参加は国際的にも求められ、実際に国内においてもその実現を目指す取り組みがなされてきた。例えば、国連・子どもの権利委員会（以下「CRC」とする）は一般的意見第12号において、災害などの緊急事態下にこそ、「子ども参加」を実現しなければならないことを示している。その目的として、「子どもたちが自分たちの生活をふたたびコントロールできるようにするうえで役立ち、立ち直りに寄与し、組織的スキルを発展させ、かつアイデンティティの感覚を強化する」（CRC2009＝平野2011）ことをCRCは挙げている。また、東日本大震災発災後、子どもの権利の具体化を行動原理とする、国連児童基金（以下「UNICEF」）が東日本大震災の復興支援に参画していた。森田・清水（2018：139）ではUNICEFを含めた震災後の子どもへの支援のあり方に関する協議について、「子どもの権利にかかわるNGOなどがヒアリングに集められ、参加者一同で確認された、震災からの復興について子どもの権利条約の具体化を認識しながら進めること、とりわけ、子どもの参加と意見表明を進めることを話し合った」経過を報告している。さら

に、日本国内の取り組みとして、2011（平成23）年5月11日に震災復興における子どもの権利を基盤とした支援を進めるネットワークである「東日本大震災子ども支援ネットワーク（以下「NW」とする）」が立ち上がった。NWの取り組みについて谷川（2018：27）は「最大の特徴は、子どもの権利の視点から、子どもたちが『一方的に支援される側』ではなく、震災復興に主体としてかわり、子どもの意見を表明・発信する機会を創出することに徹底的にこだわった点にある。」という。具体的には国会議員や各省庁の担当者との被災した子どもを交えた復興支援に関わる意見交換会や被災した子ども同士の意見交換会、子どもからの復興へのメッセージのHPへの掲載、そして毎年3月には復興における子ども支援に関わる提言を発信している。NWの立ち上げには、先述したUNICEFや日本ユニセフの他、NPOやNGOといった子ども支援に関わるNPO等市民団体が参画をしていた。

子どもたちの心理的な不安やPTSD等、東日本大震災が子どもたちの心や育ちに与える影響は、短期的にも中長期的にも表出する。心のケアの必要性は言うまでもなく重要である。しかし、大災害時における子どもにとって最も良いこと、つまり子どもの最善の利益は、子どもたちとともに考えていくことも当然支援の場で実現しなければならない。また、子どもたちは成長発達する主体であり、震災後も被災した地域で暮らす生活者でもある。子どもたち自身が生活者として、被災した地元での暮らしを描き、作り出していくことができるようになるためにも、子どもの参加は継続的に子どもたちの発達に応じた形で、実現を目指すことが求められてきた。

## （2） 研究の目的

先に述べた復興における子ども参加の実現を目指してきたNPO等市民団体は、その団体が自立して運営をしてきたというよりは、地域や行政との協働のもとこれまで取り組まれてきた。東日本大震災後の子ども参加の実現について、NPO等市民団体の取り組みを把握することは、今後の大災害時の子どもへの支援を検討・展開させる上で必要な作業である。一方で、復興に関わる責任を一番に負うのは国である。行政部門の取り組みを抜き出し、復興における子どもへの支援がどのような意図やシステムのもと支援が展開されてきたのかを分析することも必要である。特に国は都道府県をまたぐ広域な被害に国の復興事業が対応してきた。また復興特別会計という大きな財源を元に復興事業が展開されたこと等を踏まえると、国の復興事業に関する動向を把握、整理・分析していくことはなお一層必要な作業となる。

実際に先行研究を整理していくと、子どもへの支援に関する実践報告等は多くあるものの、国の復興における子どもへの支援の現状や課題について言及している研究は限られている。例えば森田（2012）では、東日本大震災から1年間の国の震災復興における子ども支援に関わる予算の規模について独自に計算し、平時より子ども支援への予算が少ないにも関わらず、震災後はさらに少ない予算配分であったこと、配分された予算を自治体では職員不足のため執行できない現状を指摘していた。また、森田（2018）では、2011（平成23）年10月段階で文部科学省が明らか

にしていた学校での死亡者数と、厚生労働省が公表した子どもの死者数に大きな違いがあること、保育所や児童福祉施設で暮らしていた子どもの死亡数が公表されていないことを取り上げ、十分な現状把握が実現できていないことを指摘している。安部（2016）や特定非営利活動法人子ども権利条約総合研究所（2013）では、国ではなく自治体における子どもへの支援の現状と課題について整理をしている。具体的には、各自治体が策定した復興計画における子どもへの支援策の分析を行っている。2つの研究における共通の知見は、まちの復興において「子ども参加」を具体化する取り組みはほとんど確認できず、子どもたちが復興の担い手として位置づいていないということであった。国際NGO「Save the Children JAPAN」（以下「SCJ」と記す）は、被災地の小学4年生～高校3年生の13,957人を対象にした「Hear Our Voice 10～子ども参加に関する意識調査」（Save the Children JAPAN 2015）では、被災地域やそのまちの復興に子どもたち自身が関わっていきたいと考え、あるいは実際に参画してきたことが明らかにされている。また、清水（2013；2021b）では基礎自治体の子ども・子育て支援策の現状や課題について議論を展開している。概略的に示せば、復興計画<sup>注2</sup>と、（第1期）子ども・子育て支援計画<sup>注3</sup>は、おおよそ国の示した枠組みに沿った形で、子どもへの支援が策定されてきていることを確認している。復興に関わる政策分析に関わる先行研究が少ないのは、東日本大震災から10年が経過し、ようやく本格的に評価等が展開できる時期になってきたと考えられる。

東日本大震災発災以降、復興において大きく侵害された子どもの権利を回復させるために国がどのように子どもへの支援を展開してきたのか把握することは、次の10年の継続的な子ども・子育て支援を検討したり、起きてはほしくない、でも起きる可能性がある次の災害に備えたり上でも重要な知見を示すことができると考えられる。そこで本研究は、国の復興における子どもへの支援に関わる政策分析を通じて、その現状と課題を明らかにすることを目的とし議論を展開していく。

### （3）研究の方法

#### 1) 分析のフレームについて

本稿では国による復興における子どもへの支援策に関わる政策分析を行う。復興に関わる子どもへの支援は、復興庁設立以前は、厚生労働省と文部科学省が所管するものに分けられる。本稿では主に厚生労働省が所管する支援について分析を実施していく。厚生労働省が担ってきた子どもへの支援は、子どもたちや保護者への生活支援を展開してきたためである。

そして、本稿では復興において求められてきた子ども参加を政策分析の重要な柱とする。ここでいう子ども参加とは、先に挙げた先行研究やUNICEF等の取り組みを踏まえて、「子ども自身が多くの人々に話を聞いてもらいつつ、継続的に様々な支援を利用しながら、自分の人生を自分ごととして考え生きていくこと」と操作的に定義する。

また、子ども参加の実現を担うアクターとして、本稿ではNPO等市民団体が復興における子

どもへの支援の担い手として、国がどのように捉えられてきたのか着目していく。ただし、これ以降本稿ではNPO等市民団体ではなく、市民社会という言葉を用いる。子どもの権利に関わる議論において、市民社会という言葉は目にすることが多い。例えばCRCは、日本政府に対し市民社会との協働の必要性を第1回目の審査より勧告等として示してきた<sup>註4</sup>。とはいえ、ここでは市民社会の定義は示されていない。子どもの権利条約においても市民社会という言葉は用いられていない。さらに、子どもの権利に関わる研究においても市民社会に関する定義について十分な議論がなされているとは言いがたい。そこで、実際にどのような文脈で市民社会という言葉が使用されているのか、ここでは第2回目と第3回目の審査における勧告の一部をみていこう。

<以下、第2回目審査から抜粋>

38. 委員会は、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。

とくに市民社会、ソーシャルワーカー、親および子どもと連携しながら、児童虐待の防止のための分野横断的な国家戦略を策定すること。家庭で虐待の被害を受けた子どもを対象とした保護措置を改善するために法律を見直すこと。児童相談所において被害者に分野横断的な方法で心理カウンセリングその他の回復サービスを提供する、訓練を受けた専門家を増員すること。子どもに配慮した方法で苦情を受理、監視、調査および訴追する方法について法執行官、ソーシャルワーカー、児童相談所職員および検察官に提供される研修を増加させること。

出典：平野（2004） 冒頭の数字は勧告のパラグラフの番号である。

<以下第3回目審査から抜粋>

14. 委員会は、締約国が、子どもの権利を実施する目的で締約国が国、広域行政圏および地方のレベルで行なっているあらゆる活動を効果的に調整するための明確な権限ならびに十分な人的資源および財源を与えられた適切な国家機構を設置するとともに、子どもの権利の実施に携わっている市民社会組織との継続的交流および協力を確立するよう勧告する。

出典：平野（2010） 冒頭の数字は勧告のパラグラフの番号である。

ここから読み取ることができる市民社会の特徴は次の通りである。第2回目38パラでは市民社会と並んでソーシャルワーカーという記載があることから、市民社会とは専門職ではない人々に関わる領域であると推察される。第3回目14パラグラフでは、CRCは日本政府に対し、子どもの権利を具体化するための子ども施策を構築する上で、市民社会の協力を得ることを求めていることを見て取ることができる。ここでいう市民社会とは、子どもへの支援に携わる行政ではなく民間の立場なり領域であることが推察される。また第3回目14パラグラフをみると、市民社会は子どもの権利の実施に携わっている領域であることがわかる。他の勧告等でも、おおそ国

における子ども施策を検討する上での協働する先として市民社会が記述されている。十分な議論がまだなされているわけではないが、CRCがいう市民社会とは「子どもの権利の実現を目指す、市民活動の領域」であると推察される。本稿において市民社会というときは、上記のように操作的に定義する。なお、具体的な支援団体の運営に関わる議論等では、市民社会組織と表記する。

## 2) 政策分析について

政策分析を実施する際、松田（2019）は分析における立ち位置を示すことが必要であるという。松田によると政策分析には、「政策のための分析」と「政策分析」があるという。前者は政策を策定するための分析であり、後者は実際の、あるいは以前策定された政策それ自体の役割や効果について取り上げるものであるという。本研究は今後の大災害時における子どもへの支援に関わる政策提言も視野には入れているが、まず今日まで展開されてきた復興における子どもへの支援策の現状や課題について明らかにすることを目的としている。このようなことから、松田が示す政策分析の立ち位置から議論を展開する。

政策分析の方法については、篠窪（2012）が示す政策分析の方法を採用した。篠窪の方法を採用した理由は2つある。1つ目は、基礎資料の収集が必要であると考えたためである。国による復興における子どもへの支援策に関わる先行研究が限られており、どのような意図と根拠のもと政策が立案されてきたのかがほとんど明らかにされていない。また、筆者自身は政策立案当事者ではないことから、それまで策定された支援策の意図やねらいを十分に把握できていないことが挙げられる。2つ目は、政策分析の手法はまだ十分に確立されていないことが指摘されている（前掲：72）。篠窪は、海外で政策分析を体系的に学ぶプログラムを修了しており、基本的な手法や考え方を示していると考えられる。丁寧に議論の手順を可視化させる上で、こうした基本的な政策分析の方法を採用が望ましいと考えたためである。

篠窪（前掲：72）によると、政策分析は8つのステップを踏んで展開されるという。そのうち、本研究では証拠収集を中心に論じていく。証拠収集とは、政策分析を実施するにあたり問題の正確な把握に必要なものであり、それには政策の歴史や経緯の調査、因果関係の把握、利害関係者の権限や主張の理解などが必要であると指摘されている<sup>注5</sup>。

証拠収集に際しては、文献調査とフィールド調査の2つの方法が存在するという（前掲：72）。文献調査では、出版物や学術論文、シンクタンク等のレポート等を入手する。ある程度終えると、フィールド調査を行い、関係者へのインタビューや組織内の内部データ等を入手していくプロセスがあるとされている。本研究における証拠収集では、主に文献調査を実施した。文献調査に用いる資料は、次のものを用いた。

- ・厚生労働省が公表している全国児童福祉主管課長会議における震災関連予算に関する資料<sup>注6</sup>
- ・内閣府が公表している少子化社会対策白書における震災関連の記載
- ・復興庁については、復興庁のHPと菅野（2020）を参考

### 3) 証拠収集の具体的な方法

本研究では3つの方法を用いて証拠収集を実施した。1つ目は、国による復興における子どもへ支援策を策定する際の根拠に、どのような方法や数値を手がかりとしたのか資料の中からデータを収集した。2つ目は、震災後の子ども支援の実施体制を確認するために、震災後の子ども支援をどの部局が担当してきたのかを整理した。3つ目は、東日本大震災後の子どもへの支援の内容分析を実施した。

子どもへの支援に関わる実施要領や予算規模等も政策分析においては必要な取り組みとなるが、事業実施概要の収集は実施できたものの、実施要領までは収集できなかった。そのため、本稿では復興における子どもへの支援に関わる内容に焦点を絞って議論を展開していく。また、1つ目の国による子どもの被害状況の把握とそのデータの整理について、あくまで国が公表したデータであり、国が把握したデータをすべて公表しているとは限らない。

### (4) 倫理的配慮

本稿では個人情報扱っていない。文献や資料の引用などについては、日本社会福祉学会研究倫理指針を厳守して行った。

## 2 本 論

### (1) 国による子どもたちの被害状況やニーズ把握の実態

ここでは、証拠収集の1つ目である国による子どもたちの被害状況やニーズの把握の実態についてみていく。証拠収集で把握できたデータは、子どもの死者数、転居を余儀なくされた子どもの数、学校等の建物に関する物的被害状況、心のケア、児童相談所における虐待相談件数であった。

子どもの死者数に関わるデータである。警察による検死等を終えた死者数は15,825人となっていた。そのうち、0～9歳の死者数が469人、10～19歳の死者数が425人、震災孤児が241人、震災遺児が1,514人となっていた。2014（平成26）年3月1日現在の数値の数値であり、内閣府が2018（平成30）年に公表している『平成30年版 少子化対策白書』まで子どもの死者数は確認されていない<sup>注7</sup>。

次に、震災により転居を余儀なくされた子どもに関わるデータである。2017年5月1日現在、震災前の居住地とは別の居住地の学校で受け入れた児童生徒数は全体で15,314人となっていた。内訳は、小学校では8,832人、中学校では4,925人、高等学校では1,363人、義務教育学校<sup>注8</sup>では19人、中等教育学校<sup>注9</sup>では24人、特別支援学校では151人（小学部・中学部・高等部）となっていた。また、岩手県、宮城県、福島県に居住していた児童生徒を他の都道府県にある学校が受け入れた数は8,197人となっており、被災3県の内訳は岩手県200人、宮城県1,049人、福島県6,948

人となっていた。

2012（平成24）年9月14日現在の学校等の建物に関する物的被害状況についてである。幼稚園は941校、小学校は3,269校、中学校は1,700校、中等教育学校は7校、特別支援学校は186校となっていた。なお、ここでいう物的被害とは、内閣府（2014）によると「幼稚園、小学校、中学校、中等教育学校、特別支援学校における主な被害状況は、校舎や体育館の倒壊や半焼、津波による流出、水没、浸水、地盤沈下、校庭の段差や亀裂、外壁・天井の落下、外壁亀裂、ガラス破損など」とされている。保育所等における被害状況は、内閣府（2013）において「全壊50か所、半壊61か所、その他1,502か所」と記載がなされていた。

心のケアについては、内閣府（2013）において、文部科学省が中心となった調査を実施した記載を確認できた。

2012（平成24）年5月に、東日本大震災の被災地の学校を対象に「非常災害時の子どもの心のケアに関する調査」を実施するとともに、8月と11月には、調査結果の一部を議論の材料の一つとして、震災で心に傷を受けた子どもたちのケアをテーマとしたシンポジウムを開催。

具体的に採用された調査方法についてみると、次のことが挙げられていた。調査対象は、「校（園）長調査」「学級担任調査（各学校各学年全ての学級担任）\*幼稚園は5歳児のみ対象」「養護教諭調査」「スクールカウンセラー調査」「保護者調査（各学校各学年で無作為抽出1学級の保護者全員）\*幼稚園は5歳児のみ対象」となっていた。調査項目を見ると、「子どもの心身の健康状態を把握する」「心のケアの対応方針決定と共通理解を図る」など、学校等における取り組みの把握や「教職員の心のケアが十分にできていない」「家庭との連絡や状況把握が十分にできていない」など学校等の対応の課題について明らかにしていた。

内閣府（2014）には、内閣府が被災3県と仙台市に聞き取りを行った2013（平成25）年6月14日現在の、児童相談所における虐待相談対応件数が掲載されていた。

2012（平成24）年度の児童相談所における児童虐待相談対応件数は、福島県で311件（前年度比20%増）、宮城県で1,322件（同14%増）と増加し、岩手県で382件（同0.3%増）となった。

この記載以外、東日本大震災に関わる被災3県における虐待相談件数の推移は掲載されていなかった。



## (2) 国における震災後の子どもへの支援担当部局の変遷

ここでは、厚生労働省のどの部局が、復興における子どもへの支援を担ってきたのか、図1を手がかりにその変遷をみていく。

時期区分については、東日本大震災発災から2013（平成25）年度と、2014（平成26）年度から2016（平成28）年度、2017（平成29）年度から現在までを区切って分析をすることとした。例えば震災から2013（平成25）年度までの主たる担当は「少子化対策企画室」となっている。これは、当時安心子ども基金を積み増しで、復興における子どもへの支援を展開していたためである。その後2014（平成26）年度から2016（平成28）年度までは、復興特別会計における被災者支援の総合的な支援策の財源となる「被災者健康生活支援総合交付金」によって、復興における子どもたちへの支援が展開される。2017（平成29）年度からは「被災者健康生活支援総合交付金」が見直され、「被災者支援総合交付金」の拠出によって子どもたちへの支援が講じられることとなった。上記の区分はこの基金や・交付金の仕組みに沿ったものとなっている。この3つの時期区分に応じて、厚生労働省内の東日本大震災における子どもへの支援の担当部局が移り変わっていく。詳しく見ていこう。

震災から2013（平成25）年度についてである。この時期の子どもへの支援を包括的に展開することを期待されていたのは「東日本大震災の被災地子ども支援室」（以下「被災地子ども支援室」とする）である。これまでの省内の被災地支援の取組に加え、被災地のニーズを把握するとともに、恩賜財団母子愛育会の中に設置された「東日本大震災中央子ども支援センター」（以下「中央子ども支援センター」とする）と密接に連携して被災地の子どもへの支援を進めていくことを目的としていた<sup>注10</sup>。図1には、「被災地子ども支援室」以外にも「総務課・少子化対策企画室」「保育課・幼保連携推進室」「家庭福祉課・母子家庭等自立支援室」「総務課・虐待防止対策室」がそれぞれ復興における子どもへの支援を担っていることが確認できる。しかし、資料では「被災地子ども支援室」に各担当課の担当者の電話番号が記載されていたことから、室長以外は各担当課が兼務で「被災地子ども支援室」に配属され、震災時の子どもへの支援について検討・運営してきたと推察される。また、中央子ども支援センターは、岩手県・宮城県・福島県の実情に応じた支援を展開するために、被災地の支援ニーズの把握、派遣要請をもとに児童精神科医、心理士等の派遣調整、子どもの心のケアに関する研修、講座等の企画、子育て支援・相談活動の企画、保育士や教師等の対するメール相談の企画・提供、被災地における支援の調整を、関係する職能団体、学会、専門職養成校、民間団体等で構成される「東日本大震災中央子ども支援センター協議会」に要請し、専門職等の派遣や相談を展開していた。

2014（平成26）年度から2016（平成28）年度についてである。2013（平成25）年に復興大臣のもとに設置された「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」における検討の結果、被災した子どもたちへの支援を総合的に図ることを目的として、2014（平成26）年度

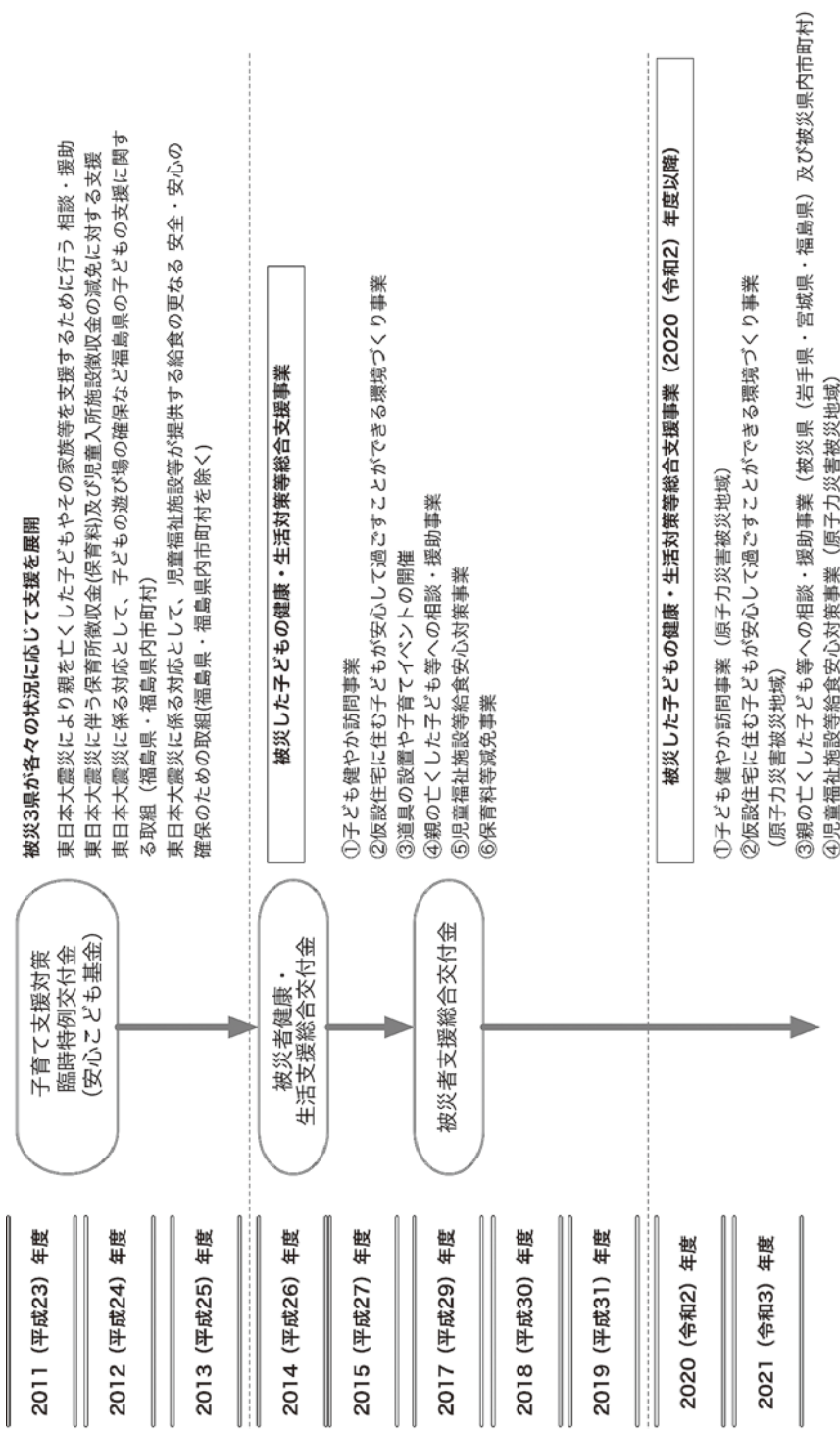


図1 厚生労働省内における東日本大震災における子どもへの支援担当部局と支援内容の変遷

に「被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業」が創設された。これは、被災者の健康・生活支援に関する基幹の事業を一括化し、復興庁を所管とする「被災者健康・生活支援総合交付金」に位置づく事業となっていた。これにより、支援に関わる財源が安心こども基金から復興庁所管の交付金となった。この間の厚生労働省内の担当部局は「総務課・虐待防止対策室」となる。それまで統括的な役割を担っていた被災地子ども支援室は、2013（平成25）年度末で閉室をしている<sup>註11</sup>。中央支援センターも同様に閉鎖され、2014（平成26）年度以降は被災3県に支援センターの窓口が設置されたが、どのような活動をその後していたのかは把握できなかった。

最後に2017（平成29）年度から現在までである。2017（平成29）年度より、「被災者健康・生活支援総合交付金」が「被災者支援総合交付金」と名称が変更となった。これは、被災者支援において避難生活の長期化や災害時公営住宅等への移転など、復興の進展に伴う課題への対応が必要となったことから、交付金を大幅に拡充し、被災者の生活再建のステージに応じた切れ目のない支援の充実を図ることを目的としていた。この間の厚生労働省内の子どもへの支援の担当部局は「子育て支援課」となっていた。

なお、復興における大きな役割を担ってきた復興庁について、菅野（2020）作成の図が大きく、紙幅の都合上引用できないものの、その内容を確認すると、被災者支援班、孤立防止・心のケア班において子どもを対象とした支援が位置づいていると考えられる。しかし、子どもへの支援を主に担当してきた部局は確認できなかった。

### （3）国による東日本大震災後の子どもへの支援策の内容分析

再び図1を手がかりとしながら、子どもへの支援の内容について分析を行っていく。

震災から2013（平成25）年度までの時期では、各県の被災状況に応じた形で子どもたちへの支援が検討・展開されてきている。「遊具の設置や子育てイベントの開催」、「親を亡くした子ども等への相談・援助事業」、「児童福祉施設等給食安心対策事業」、「保育料等減免事業」を中心として支援が展開されていた。具体的な内容についてみていこう。

「遊具の設置や子育てイベントの開催」は、被災地域の子どもの運動機会が減少していることを踏まえ、子どもたちの遊び場の確保などの事業実施を積極的に支援することにより、子どもの運動機会を確保することを目的とするものであった。2013（平成25）年度までは福島県のみが対象であったが、2014（平成26）年度以降、被災3県や被災指定都市等対象が拡大した。「親を亡くした子ども等への相談・援助事業」では、東日本大震災による被災した子どもやその家族等が抱える生活状況の激変に伴う様々な不安や悩みを解決し、被災前の生活や心理・健康状態を取り戻すことを目的とし、各地方自治体が実施する被災した子どもに対する心と身体のケアに関する相談・援助事業について、財政的な支援を行うことを目的としていた。「児童福祉施設等給食安心対策事業」は、児童福祉施設等が提供する給食の更なる安全・安心の確保のための取り組みを支援することを目的としたものであった。「保育料等減免事業」は、東日本大震災に伴い保育

所徴収金（保育料）及び児童入所施設徴収金を減免した都道府県、市町村に対する支援を実施するものであった。

2014（平成26）年度から2016（平成28）年度になると、新たに「子ども健やか訪問事業」と、「仮設住宅に住む子どもが安心して過ごすことができる環境づくり事業」が追加される。「子ども健やか訪問事業」は、東日本大震災により、仮設住宅で長期の避難生活を余儀なくされている子どもをもつ家庭等、特に負担の大きいと考えられる子育て家庭を訪問し、心身の健康に関する相談、生活・育児援助、専門の支援機関の紹介などを行うことを目的としたものである。訪問は、保健師、助産師、看護師、保育士、児童指導員、児童委員、子育て経験者、ヘルパー、個人ボランティア等を広く活用し、人材確保については、被災地で活動している民間団体等の協力を得ることとされていた。「仮設住宅に住む子どもが安心して過ごすことができる環境づくり事業」は、仮設住宅の共有建物の一部や入居者がいない仮設住宅等を改修することにより、子どもたちが安心して過ごすことができるスペースを確保し、また、当該スペースにおいて子どもたちの遊び等への支援を行う者及びスペースを管理する立場の者を確保することを目的としたものであった。

### 3 結 語

#### (1) 国による東日本大震災後の子どもへの支援の実態

以上の証拠収集の結果から、東日本大震災発災から10年の間、国が取り組んできた子どもへの支援について、以下のように整理することができた。

##### 1) 子どもの実態把握

国が把握してきた子どもの被害状況については、2点指摘することができる。① 遺児や孤児、あるいは津波や原子力発電所事故等によって転居を余儀なくされたなどの被害状況は把握について、子ども自身に被災後の子ども自身の悩みや学習支援等に見られるような支援の利用状況などを尋ねながら被災後の子どもたちの明らかにしていないこと、② 国が把握してきた子どもたちの被害状況は、復興における子どもへの支援とほぼリンクした内容に関わるものであったということである。

##### 2) 実施体制

国の震災後の子どもへの支援の担当部局の変遷について整理した結果、担当部局が大きく3回移り変わっていたことが明らかとなった。また、2014（平成26）年度以降は復興庁の復興特別会計が復興における子どもへの支援の財源となったが、復興庁には子どもへの支援を担当する部局がなかった。中心的一かつ継続的に復興における子どもへの支援を企画・運営等を担う部局が不在であったことが明らかとなった。

##### 3) 震災後の子どもへの支援の内容

先述したように震災後の混乱期等に国が把握してきた子どもたちの被害状況等と、「被災者健

「健康・生活支援総合交付金」ならびに「被災者支援総合交付金」に位置づく「被災した子どもの健康・生活対策総合支援事業」に含まれている6つの支援事業は相当に重なっていると考えられる。「① 子ども健やか訪問事業」、「② 仮設住宅に住む子どもが安心して過ごすことができる環境づくり事業」などは、転居を余儀なくされた子どもや子育て家庭の実態把握と関わる事業であった。「③ 遊具の設置や子育てイベントの開催」は、心のケアに関する実態把握と関わる事業であった。「④ 親を亡くした子ども等への相談・援助事業」は、死者数等のデータと関わる事業であった。また、特に「被災者健康・生活支援総合交付金」ならびに「被災者支援総合交付金」に位置づく「被災した子どもの健康・生活対策総合支援事業」の内容が、この間ほとんど変わっていないことも確認することができた。

## (2) 子ども参加の視点からの考察

上記の整理を子ども参加の視点から分析すると、次のことが指摘できる。被災した子どもたちが、自らの権利を回復させる視点が、国の子どもへの支援からは見出すことができなかつたということである。例えば「親を亡くした子ども等への相談・援助事業」では、震災遺児・孤児らに対するカウンセリングがなされてきた。いわゆる心のケアといわれる支援であり、現在においても復興における子どもへの支援策の一つとして、継続的に利用することができるようになっている。震災遺児・孤児となった子どもたちへの心は重要な支援の一つである。しかし、本当に辛く苦しい経験から、少しずつ親を亡くしたことを理解したり、受け止めたりできた子どもたちが、そこから自らの人生を掴み取っていく、あるいは当事者として育つための支援、つまり子ども参加の実現に結びついていることをどのように支えようとしていたのかは読み取れない。市民社会組織が自治体からの委託を受けて展開させることができた、「遊具の設置や子育てイベントの開催」や「仮設住宅に住む子どもが安心して過ごすことができる環境づくり事業」などは、心のケアに関わる支援から子どもたちがつながる支援として位置づけることも可能だと考えられそうである。しかしこうした支援も、子ども参加の実現には十分ではない。それは、国は市民社会との協働を作り上げることや、各団体の運営を支える枠組みを十分に構築できていなかったためである。政策分析でも触れたように、支援事業に関わる基金・交付金が1年毎にその財源の額が決まることから、市民社会組織は毎年のように事業計画を立て、支援を展開しなければならない。また、こうした取り組みに関わる補助金等の窓口となる自治体も、毎年募集要項等を作成し、各団体への周知をしていかなければならない。市民社会組織が運営の見通しを持つためには、1年毎に決まる財源では不十分であり、継続的な支援を構築することが困難となる。子どもへの支援を安定的に展開するために、市民社会組織は他の民間助成金などの獲得を目指し、多くの申請書作成等にも時間を費やさなければならない。市民社会組織の運営にステークホルダーが多く関わることで、「複数の団体からプレッシャーを調整するコストとミッションとの齟齬」(小川 2021: 105)が生じるミッションドリフト状態になる可能性もある。

被災した子どもたちが自らの持ちうる力を活かして権利を回復するための支援の道筋を国が十分に描けなかった背景には、被災した子どもたちの実態が十分に明らかにすることができなかったということも考えられる。先にも触れたように、被災後の子ども自身の悩みや学習支援等に見られるような支援の利用状況などは把握されていなかった。冒頭でSCJの調査結果を見てきたが、こうした復興に関わっていきたいという想いを子ども自身が抱いていることなどが把握されることで、新たな復興における子どもへの支援を国が検討・企画する根拠ともなろう。

国が行ってきた実態調査は、震災遺児・孤児や被災後転居した子どもたちの数、児童相談所における虐待相談件数などとなっており、被災した子どもたちの思いや意見をつかもうとする調査等の取り組みも、今回の政策分析では確認することができなかった。被災地域の子どもたちの実態把握が十分に展開できなかった背景には、津波被害等にとって基礎自治体の行政機能が一定期間失われてしまっただけでなく、国における復興における子どもへの支援に関わる担当部局が固定しなかったことも原因として考えられる。子どもへの支援を一元的に、かつ継続的に展開することが可能だったと思われる「被災地子ども支援室」や「中央支援センター」が3年間で閉じてしまった。継続的な復興における子どものへの支援の責任の所在が明確ではなかったといえる。

復興支援は子どもたちの支援だけでなく、医療、公衆衛生、ハード面の整備等多岐に渡る。復興における子どもへの支援に特化した形、かつ子ども参加を実現するという観点で、各省庁との調整や子どもへの支援策のモニタリングや評価を、復興庁が担うこともまた現実的ではないであろう。子どもの権利に関わるモニタリング等は、専門的な知見を有する者、あるいはそうした人々による評価機関によって担われることが望ましいためである。

### (3) 国による復興における子ども参加を踏まえた支援の実現に向けて

評価機関に関して、具体的にはNWが取り組んできたことが参考となる。NWは、復興における子ども参加の必要性を国に提言として毎年示してきた。各省庁と子どもとの意見交換会の場も用意してきた。いわば子どもオンブズパーソンや子どもコミッショナーの役割を担おうとしてきたと考えられる。国の子どものへの支援策に対するモニタリングや勧告を実施していくことは、その高い専門性と子どもの権利観が求められる。従って、国による復興における子どもへの支援について、子どもの権利の視点からモニタリングや勧告ができる権限を有する第三者機関の創設することが有効であると考えられる。例えば、CRCは常々日本政府に対し、子ども支援に関わる市民社会と国や基礎自治体との協働の実現を勧告してきた。今回の分析において、市民社会との協働を図る施策はほとんど見受けられなかった。先に提起した子どもオンブズパーソンやコミッショナーによる、市民社会と国の協働の実現を勧告するといったことを通じて、子どもの権利の実現に資することは検討できないだろうか。

#### (4) 今後の課題

国と自治体の事業費に関わる負担割合についての分析が至らなかった点である。「東日本大震災子ども支援意見交換会」において、厚生労働省の発言で「『被災した子どもの健康・生活対策等総合支援事業』について（中略）すべて取り組んでいるのは福島県だけである」という発言があったという（小森 2015）。このような見解は、被災自治体の責任を誘引しかねない。現在の復興における子どもへの支援について、その担当部局が子育て支援課であることと、復興予算の縮小等を踏まえると、復興の固有の支援策から一般施策化へと移行しているようにも見受けられる。そうすると、今後も全額復興特別会計で復興における子どもへの支援で展開できる状況なのかどうか不明瞭となってくる。国による 10/10 事業でないがために、自治体が予算を負担することができず、事業に手を伸ばすことができなかつた可能性がある。こうした予算に関わる分析については、十分な証拠収集が叶わなかつたことから、別稿にて改めて議論を展開したい。

また、今回収集できた資料は 2021 年 9 月までに収集できたものから議論を展開している。今後新たに証拠収集が可能なものも出てくるだろうし、現時点でも十分に収集できていない可能性も十分にある。篠窪の指摘にあるように、証拠収集は常に継続させていくことが必要となる。今後、国があるいは他の先行研究等により明らかとなる知見や基礎資料が出てくる可能性がある。また、政策立案に関わってきた当事者へのヒアリング等も検討する必要があるであろう。

#### 注

- 1) 日本の子ども施策において、子ども参加の実現は立ち遅れ、かつ限定的であるといえる。例えば CRC は、常に子ども参加に関して勧告を示してきた。具体的に日本における児童福祉施策における子ども参加の仕組みについてみると、児童養護施設等への措置や自立支援計画における子どもの意向確認など、限られたものとなっている。厚生労働省は 2021（令和 3）年 5 月 27 日に「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ」を公表した。児童養護施設、児童自立支援施設、一時保護所や里親のもとで生活している子どもからも直接意見を聴き、子どもの意見表明権の保障のあり方、権利擁護の仕組みのあり方等を検討し、目指すべき方向性が整理された。「本来、意見表明、意見表明の支援、政策決定プロセスへの参画といったことは全ての子どもを対象に考えていく必要があるが、まずは、児童福祉分野、特に児童相談所のかかわる子どもを念頭に、それらの仕組みを検討していくこととする。」（厚生労働省 2021）という一文はあるものの、限定的、かつ保護の観点から子ども参加の実現に向けて施策が展開し始めてきているといえる。
- 2) 各自治体の総合計画を補完する位置づけのものと、総合計画策定期と震災が重なったため復興計画が総合計画に取って代わるものの、おおよそ 2 パターンで計画策定されていることを確認している。
- 3) 子ども・子育て支援法及び次世代育成支援対策推進法に基づく法定計画として、基礎自治体の子ども・子育て支援施策に関する基本理念や各施策の目標・方向性などを定め、乳幼児期の保育・教育の充実や若者の自立支援、母子の健康の増進、地域における子育て支援、児童虐待防止対策の充実など、生まれる前から青少年期までの切れ目のない総合的な支援を推進すること

を目的としている。2015（平成27）年度から2020（令和2）年度までを第1期、2021（令和3）年度から2025（令和8）年度までを第2期として、各基礎自治体は計画を策定している。

- 4) 子どもの権利条約の批准国には、CRCによる子どもの権利条約の実施状況の審査を受けることが求められている（第43条）。批准してから2年以内に、その後は5年ごとに子どもの権利の進捗に関する報告を国連事務総長を通じて、CRCに提出することが求められている（第44条）。日本はこれまで、第1回審査（1998年5月）、第2回審査（2004年1月）、第3回審査（2010年5月）、第4・5回審査（2019年1月）を受けている。
- 5) なお、「情報収集」は「政策分析」に必要な8つのステップのうちの2番目にあたる。8つのステップは以下のものとなっている。① 問題提議、② 証拠収集、③ 政策代替案の設計、④ 評価基準の選定、⑤ 結果の予測、⑥ 政策代替案の比較分析、⑦ 政策提言の決定、⑧ 発表である。ただし、厳密な時系列によるステップではなく、その都度その都度各ステップを行き来することがあることも指摘している。
- 6) 参考とした資料はすべて参考文献に示した。
- 7) 『平成30年版 少子化社会対策白書』を最後に、子どもの死者数に関わるデータは現在まで公表されていない。
- 8) 小中一貫校のことを示す。
- 9) 中高一貫校のことを示す。
- 10) 「被災地子ども支援室」の実態についてはほとんど資料が見つからなかった。
- 11) 支援室の閉室については、以下の参議院の答弁書より確認することができる。

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/186/touh/t186102.htm> 2021.9.10 アクセス。

## 引用文献

- 安部芳絵（2016）『災害と子ども支援：復興のまちづくりに子ども参加を』学文社。
- 足立智昭，平野幹雄，柴田理瑛（2021）「保育・教育の場における子どもの支援」前田正治他『こころの科学 Special Issue 東日本大震災と心のケア』日本評論社，118-124。
- 復興庁（2015）『震災で親を亡くした子どもの支援の状況について』[https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-7/20151007\\_ji-koji\\_shienjoukyou.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-7/20151007_ji-koji_shienjoukyou.pdf) 2021.9.15 アクセス。
- 平野裕二（2004）「国連・子どもの権利委員会の総括所見：日本（第2回）」[http://childrights.world.coocan.jp/reports/crc/crc\\_co\\_jap2.htm](http://childrights.world.coocan.jp/reports/crc/crc_co_jap2.htm) 2021.12.1 アクセス。
- （2010）「子どもの権利委員会：総括所見：日本（第3回）〔前編〕」<https://watwiki.jp/childrights/pages/13.html> 2021.12.1 アクセス。
- 菅野拓（2020）「復興庁の二つの顔－計画行政と再帰的ガバナンス」吉原直樹他『東日本大震災と「自立・支援」の生活記録』六花出版，10-29。
- 喜多明人（2009）「12条 子どもの意見表明」喜多明人他『逐条解説 子どもの権利条約』日本評論社。
- 小森雅子（2015）「第12回東日本大震災子ども支援意見交換会2014/9/5 報告子どもたちの心のケア支援を巡って」子どもの人権連『いんぷおめーしょん』144, 8-17。
- 厚生労働省（2014）『全国児童福祉主管課長会議』<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000038697.html> 2021.3.20 アクセス。
- （2015）『全国児童福祉主管課長会議』<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000078234.html> 2021.3.20 アクセス。
- （2016）『平成27年度 全国児童福祉主管課長会議』<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000113653.html> 2021.3.20 アクセス。
- （2017）『平成28年度 全国児童福祉主管課長会議』<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000152990.html> 2021.3.20 アクセス。



- (2018)『平成 29 年度 全国児童福祉主管課長会議』<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000199287.html> 2021.3.20 アクセス.
- (2019)『平成 30 年度 全国児童福祉主管課長会議』[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000199287\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000199287_00001.html) 2021.3.20 アクセス.
- (2020)『令和元年度全国児童福祉主管課長会議』[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_09800.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09800.html) 2021.3.20 アクセス.
- (2021)『子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ』<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000785665.pdf> 2021.12.21 アクセス.
- 松田亮三 (2019)「医療福祉政策研究への多様な接近—展望」『医療福祉政策研究』2, 3-14.
- 森田明美 (2012)「東日本大震災における市民社会による子ども支援『東日本大震災子ども支援ネットワーク』の取り組みを手がかりとして」『教育と医学』60(5), 45-57.
- (2013)「東日本大震災子ども支援ネットワーク結成 2 周年 子ども暮らし復興への提言：子どもの権利条約に基づく子どもにやさしいまちづくりを（特集いじめ防止・震災復興への子どもの権利提言）—（東日本大震災から 3 年：子どもの暮らし復興への提言）」『子どもの権利研究』23, 80-82.
- (2014)「地域での暮らしを実現する子どもと家庭への福祉 東日本大震災子ども支援をてがかりにして」『コミュニティソーシャルワーク』14, 5-17.
- (2021)「災害からの復興における子どもの権利：東日本大震災山田町ゾンタハウスの活動から」『DIO：data information opinion：連合総研レポート：資料・情報・意見』34(3), 8-13.
- 森田明美, 清水冬樹 (2018)「被災地における子どもの意見表明・参加と児童福祉課題」東洋大学福祉社会開発研究センター『つながり、支え合う』福祉社会の仕組みづくり』138-157, 中央法規出版.
- 内閣府 (2013)『平成 25 年版 少子化社会対策白書』[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2013/25webhonpen/html/b2\\_s5-1.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2013/25webhonpen/html/b2_s5-1.html) 2021.9.25 アクセス.
- (2014)『平成 28 年版 少子化社会対策白書』[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2014/26webhonpen/html/b2\\_s5-1.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2014/26webhonpen/html/b2_s5-1.html) 2021.9.30 アクセス.
- (2020)『令和元年版 少子化社会対策白書』[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2019/r01webhonpen/html/b1\\_s2-1.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2019/r01webhonpen/html/b1_s2-1.html) 2021.9.22 アクセス.
- 日本弁護士連合会「子どもの権利条約 条約機関の一般的意見 12 『意見を聴かれる子どもの権利』[https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights\\_library/treaty/data/child\\_gc\\_ja\\_12.pdf](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_12.pdf) 2021.9.25 アクセス.
- 日本ユニセフ協会 (2011)「日本ユニセフ協会東日本大震災被災地の子ども支援活動について」[https://www.unicef.or.jp/osirase/back2011/1103\\_14.htm](https://www.unicef.or.jp/osirase/back2011/1103_14.htm) 2021.9.25 アクセス.
- 西野博之 (2006)『居場所のちから 生きているだけですごいだ』教育史料出版会.
- Save the Children JAPAN (2015)「Hear Our Voice 10～子ども参加に関する意識調査結果（速報）」<https://www.savechildren.or.jp/scjcms/dat/img/blog/2159/1455502086535.pdf> 2021.12.1 アクセス.
- 柴田理瑛, 足立智昭, 平野幹雄他 (2019)「東日本大震災の長期的影響と今求められる支援者支援：一般社団法人東日本大震災子ども・若者支援センター 2018 年度活動報告」『宮城学院女子大学発達科学研究』(19), 8-16.
- 清水冬樹 (2013)「東日本大震災で被害を受けた自治体が作成した復興計画における子ども・子育て支援に関する取り組み調査結果」フォーラム子どもの権利研究配布資料.
- (2021a)「子ども時代に震災を経験した保護者に関する調査報告」東洋大学福祉社会開発研究センター『ICT の利用と被災経験が子育てに及ぼす影響に関する調査—中間報告—』80-8.
- (2021b)「東日本大震災以降の市民社会と行政の協働による継続的な子ども・若者支援に関する研究 宮城県沿岸部の基礎自治体における子ども・子育て支援事業計画の分析結果から」『日本社会福祉学会東北部会 60 周年記念誌 東北の社会福祉 『東北の社会福祉研究第 17 号』』243-260.

- 谷川由紀子 (2018) 「震災・災害における子ども支援 (特集子どもの権利条約第4回・5回日本政府報告の検討)」『子どもの権利研究』29, 27-32.
- 田代高章 (2000) 「子どもの参加の権利研究の到達点と課題」『子どもの権利研究』1, 11-7.
- 東洋大学福祉社会開発研究センター (2018) 『震災後の子ども・若者たち 継続的支援が育てた力』.
- 特定非営利活動法人子どもの権利条約総合研究所 (2013) 『被災地の子どもによる「子どもにやさしいまち」の復興計画実現事業報告書』JKA 2012 (平成24) 年度 公益事業振興補助事業 地域振興助成金報告書.

本研究はJSPS 科研費 19K02179 の助成を受けた成果の一部で、一般社団法人日本社会福祉学会第69回秋季大会特定課題セッションで報告したものを大幅に加筆修正したものです。特定課題セッションを企画された大島隆代先生、ご登壇された先生方、ご参加いただいた日本社会福祉学会会員の皆様のご指導に心から感謝申し上げます。