



研修視察報告書

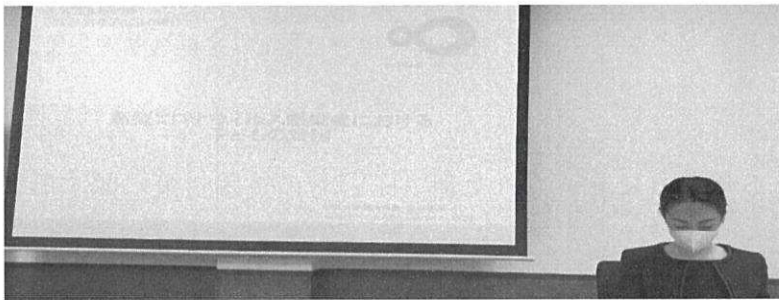
令和2年11月12日

[委員会名：心風会]

代表者氏名	永岡 禎 	記録者氏名	幸松 孝太郎 
視察者氏名	幸松 孝太郎		
視察日	令和2年11月7日(土)		
視察先	大阪府大阪市 新大阪丸ビル別館 地方議員研究会 国の動きと制度の基礎的開設講座 「新型コロナウイルス感染症における子どもの貧困」		
目的	名張市では積極的に子どもの貧困対策に取り組んでいるが、当市の貧困施策は推進法や大綱に掲げる目標指標や重要施策及び実態調査をしていない。12月一般質問に「名張市子ども貧困対策計画策定」について質疑を計画しているため、子どもの貧困対策について、名張市がどのような対策計画を策定しなければならないかを学ぶ。		

視察概要

(1) 研修写真



講師：甲南大学経済学部 足立 泰美 准教授

(2) 講座を受ける前提

今回、子どもの貧困問題についての講座を受けるにあたり、名張市議会では、この9月定例会において、下記のように国に対して意見書を提出しました。

<子どもの貧困対策について、国への意見書の内容>

厚生労働省の「国民生活基礎調査(2019)」によると、2018年時点の子どもの貧困率は13.5%であり、約7人に1人の子どもが貧困状態にある。また、子どもがいる現役世代のうち、大人が1人の世帯の貧困率は48.1%で、大人が2人以上いる世帯の貧困率10.7%より著しく厳しい経済状況に置かれている。支援が必要な子どもたちに対する相談体制の充実や、学校だけでは解決が困難な事案についての関連機関との連携など、貧困の連鎖を断ち切るための教育に係る公的な支援は、極めて重要である。

高等学校等就学支援金制度においては、本年4月から私立高校等に通う生徒の就学支援金の上限額が引き上げられ、実質無償化となった。また、高等教育の修学支援新制度が実施され、改善・充実してきている。しかし、これらの制度の対象とならない等の課題も残されていることから、制度のさらなる緩和・拡充が望まれる。貧困の連鎖を断ち切り、経済格差を教育格差に結び付けないために、就学・修学支援に関わる制度・施策のより一層の充実が求められている。よって、政府関係機関並びに国会におかれては、すべての子どもたちの学ぶ機会を保障するため、子どもの貧困対策の推進と就学・修学保障制度の拡充を図られるよう強く要望する。



(3) 講義内容とまとめ

1. 2014年に施行した「子どもの貧困対策に関する大綱」の経緯について

明日の日本を支えていくのは今を生きる子供たちである。その子供たちが自分の可能性を信じて前向きに挑戦することにより、未来を切り拓いていけるようにすることが必要である。しかしながら現実には、子供たちの将来がその生まれ育った家庭の事情等に左右されてしまう場合が少なくない。

政府の調査によれば、我が国の子供の貧困の状況が先進国の中でも厳しく、また、生活保護世帯の子供の高等学校等進学率も全体と比較して低い水準になっている。

子供たちの将来と我が国の未来をより一層輝かしいものとするためには、子供たちの成育環境を整備するとともに、教育を受ける機会の均等を図り、生活の支援、保護者への就労支援などとあわせて、子供の貧困対策を総合的に推進することが何よりも重要である。いわゆる貧困の連鎖によって、子供たちの将来が閉ざされることは決してあってはならない。このような事情等を背景に、2013年6月に議員提出による「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が国会の全会一致で成立し、2014年1月に施行。

政府では、同年4月、同法に基づき、「子どもの貧困対策会議」を開催し、同会議において「子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱の案の作成方針について」を決定。子供の貧困対策に関する子供の貧困対策の意義と大綱の策定は、日本の将来を担う子供たちは国の一番の宝である。貧困は、子供たちの生活や成長に様々な影響を及ぼすが、その責任は子供たちにはない。子供の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、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る子供の貧困対策は極めて重要である。そうした子供の貧困対策の意義を踏まえ、全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指し、子供の貧困対策を総合的に推進するため、政府として、「子供の貧困対策に関する大綱」を策定。

2. 今講義（前回の大綱）と5年ぶりに見直された新「子どもの貧困対策に関する大綱」との違いを整理

「子供の貧困対策に関する大綱」とは？

2013年 6月	子どもの貧困対策の推進に関する法律が成立 同法律の中で、政府が「子供の貧困対策に関する大綱」を定めることが義務付けられた。 また、都道府県、市町村は、この大綱を踏まえて、子どもの貧困対策についての計画を定める必要があることが明記された。
2014年 8月	初めての「子供の貧困対策に関する大綱」が公表
2019年 6月	子どもの貧困対策の推進に関する法律を一部改正 目的や基本理念の一部が変更された。
2019年 12月	5年ぶりに大綱が見直され、閣議決定された。

①. 目的・理念

最初（前回）の大綱に「将来だけでなく現在にも焦点を当てる」、「子育てや貧困を家族のみの責任にしない」といった視点が新たに追加された。

【参考】2014年の大綱の目的・理念では

- ・子供の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、また、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、必要な環境整備と教育の機会均等を図る。
- ・全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指し、子供の貧困対策を総合的に推進する。

新「子どもの貧困対策に関する大綱」

目的・理念

現在から将来にわたって、^{New}
全ての子供たちが前向きな気持ちで夢や希望を
持つことのできる社会の構築を目指す。

子育てや貧困を家庭のみの責任とするのではなく、^{New}
地域や社会全体で課題を解決するという意識を強く
持ち、子供のことを第一に考えた適切な支援を
包括的かつ早期に講じる。

②. 基本的な方針

子どもの貧困問題は、親の心理的状況や家庭の安定、経済的な困窮や子どもの学力など、複雑な問題が絡み合う大きなテーマである。

そこで現代の子育ての環境、子どもの貧困を取り巻く課題を整理し、「どのようなアプローチで、どんな種類の問題に手を打つべきか？」を明確にしたものになった。

「貧困の連鎖を断ち切る」などの4つの分野横断的な方針（共通する方針）と、「教育」「就労」など6つの分野別の方針が示された。赤字部分（New）が今回新たに追加された要素。

今回の大綱で画期的だったのは、「困っている家庭ほど声をあげられず、支援が届きにくい」、「窓口で待っていても相談につながらない」という支援の現場で起きている問題を受けて、「支援が届いていない、又は届きにくい子ども・家庭に配慮して対策を推進する」という文言が記載されたこと。

分野別の方針については、社会的孤立の防止や仕事と子育ての両立、経済的な支援に様々な方法を組み合わせる、といった視点が新たに盛り込まれた。

基本的方針(分野横断的)

- 1 貧困の連鎖を断ち切り、
全ての子供が夢や希望を持てる社会を目指す。
- 2 親の妊娠・出産期から子供の社会的自立までの
切れ目のない支援体制を構築する。
- 3 支援が届いていない、又は届きにくい子供・家庭に
配慮して対策を推進する。^{New}
- 4 地方公共団体による取組の充実を図る。

基本的方針(分野ごと)

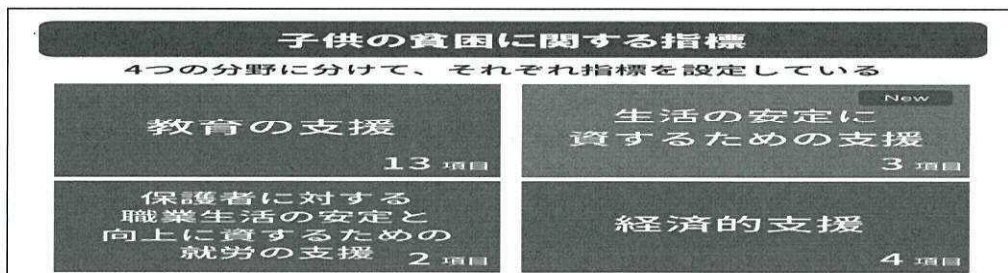
教育 支援	学校を地域に開かれたプラットフォームと位置付けるとともに、高校進学後の支援の強化や教育費負担の軽減を図る。
生活 支援	親の妊娠・出産期から、社会的孤立に陥ることのないよう配慮して対策を推進する。 ^{New}
就労 支援	職業生活の安定と向上に資するよう、所得の増大や、仕事と両立して安心して子供を育てられる環境づくりを進める。 ^{New}
経済的 支援	様々な支援を組み合わせ、その効果を高めるとともに、必要な世帯へ支援の利用を促していく。 ^{New}
その他	子供の貧困に対する社会の理解を促進し、国民運動として官公民の連携・協働を積極的に進める。 今後5年間の重点施策を掲げ、中長期的な課題も視野に入れて継続的に取り組む。

③. 貧困指標

例として「対象家庭の子どもの進学率」などが、実際に法律に基づいて対策を打った効果が出ているか？（＝社会が良くなっているのか？）を測定する指標にした。

今回の大綱では「生活の安定に資するための支援」という分野が新たに追加され、「公共料金の未払い」や「食品や衣服を買えなかった経験」など、経済的な要素だけでなく、より生活に近い視点で貧困を評価する指標が追加された。

その他の分野についてもそれぞれ新たな指標が追加され、合計で39個が指標として掲げられている（前回の大綱の25個から大幅に増加）



子供の貧困に関する指標	
教育の支援 <ul style="list-style-type: none"> ○生活保護世帯に属する子供の高等学校等進学率 ○生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率 ○生活保護世帯に属する子供の大学等進学率 ○児童養護施設の子供の進学率（中学校卒業後、高等学校等卒業後） ○ひとり親家庭の子供の就園率（保育所・幼稚園等） ○ひとり親家庭の子供の進学率（中学校卒業後・高等学校等卒業後） ○全世帯の子供の高等学校中退率 New ○全世帯の子供の高等学校中退者数 New ○スクールソーシャルワーカーによる対応実績のある学校の割合（小学校、中学校） New ○スクールカウンセラーの配置率（小学校、中学校） ○就学援助制度に関する周知状況 New ○新入学児童生徒学用品費等の入学前支給の実施状況（小学校、中学校） New ○高等教育の修学支援新制度の利用者数（大学、短期大学、高等専門学校、専門学校） New 	生活の安定に資するための支援 <ul style="list-style-type: none"> ○電気、ガス、水道料金の未払い経験（ひとり親世帯、子供がある全世帯） New ○食料又は衣服が買えない経験（ひとり親世帯、子供がある全世帯） New ○子供がある世帯の世帯員で頼れる人がいないと答えた人の割合（ひとり親世帯、等価可処分所得第1～10十分位） New
保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援 <ul style="list-style-type: none"> ○ひとり親家庭の親の就業率（母子世帯、父子世帯） ○ひとり親家庭の親の正規の職員・従業員の割合（母子世帯、父子世帯） New 	経済的支援 <ul style="list-style-type: none"> ○子供の貧困率（国民生活基礎調査、全国消費実態調査） New ○ひとり親世帯の貧困率（国民生活基礎調査、全国消費実態調査） New ○ひとり親家庭のうち養育費についての取決めをしている割合（母子世帯、父子世帯） New ○ひとり親家庭で養育費を受け取っていない子供の割合（母子世帯、父子世帯） New
<p>指標として測定するのは全部で39個 （5年前の25個に比べて大幅に増加）</p>	

④. 指標の改善に向けた重点施策について

大綱の中では、それぞれの指標について改善に向けた施策が記載されており、5年前と何が変わったのか？5年ぶりに改定された今回の大綱には非常に多くの変更点があったが、教育、就労、生活支援など関わる範囲も広く、また内容の多岐にわたるため、何がどう変わったのかが分かりづらい部分があり、そこで、現在ご家庭の支援をおこなっている現場の視点で、今回の改定の中で特に重要だと考えている点を3つにまとめると、

①. 「支援が届かない、届きにくい子ども・家庭とつながることが重要」というメッセージが明確に出された。

「支援が届きにくい子ども・家庭がいる」ということは、支援の現場の中で長く問題とされてきたにも関わらず、「そもそも行政の窓口に来ないのでどんな人なのかわからない」、「支援者とのつながりががないため実態、ニーズが把握できない」といったことが起きていたため、

議題に上がりにくく、制度設計にも組み込まれない状態が続いていた。

今回大綱の中で明記されたことで、この問題に対する認知度の拡大や、解決に向けた施策の実施が進むことを期待したい。

②. これまで注目されてこなかった子ども・家庭に光が当たり、支援の必要性が明記された。

これまで、ひとり親家庭や生活困窮家庭など経済的な困窮を抱える家庭に対象が限定されがちだったのに対し、外国籍や障害のある子どもなど、生活のしづらさを抱える子どもや家庭が具体的に示され、その支援の必要性が貧困対策として明記された点が目新しいといえる。

③. 経済的な支援だけでなく、現物給付を含めた様々な支援を組み合わせる重要性が言及された。

家庭が貧困に陥っているのは、失職や病気、障害、介護など複合的な要因の結果であるという実状を踏まえ、経済的な支援だけでなく、複合的、包括的な支援が必要であることが今回明記されたのも重要なポイントといえる。

3. 実際、これまでの5年間の成果はどうだったのか？

前回の大会で出された25の指標については、直近値（2018年度）が出されており、「④生活保護世帯に属する子どもの中学卒業後の就職率」や「⑮スクールソーシャルワーカーの配置人数」、「⑯⑰就学援助の実施」など一部の項目については大きな変化が見られたが、改善と呼べるほど大きな変化が見られた項目は少ないのが実状だった。

4. 今後の課題について

今後の課題としては、以下の2点が挙げられる。

●支援が届きにくい子ども、家庭に支援を届ける「アウトリーチ」に関する具体的な施策、適切な指標がない。

基本的方針にアウトリーチに関する記載がされたのは画期的だったが、対策として書かれているのが「窓口機能の強化」になっており、様々な理由で窓口に行けない人に支援を届ける施策に関する記載がないため、自治体が具体的な施策を検討するのが難しく、計画に反映されない可能性がある。

また、アンケートなどの調査に非協力的な層／情報が届いていない層／回答できない層（識字率や精神的な余裕の問題で）など、支援が届きにくい層にどうアクセスするか、そういった家庭の実状をどうやって把握するか、といった手法、指標がないことも課題だといえる。

●評価する指標はあるが、目標が設定されていない。また、数値の変化を評価するための評価基準がない。

指標を改善するための施策は記載されているが、対象の指標をいつまでに、どの程度改善するのか、という目標が設定されていないため、施策が実行されると指標が一定以上改善される、という構造になっていない。

また、前回の大会の指標についても変化が見られましたが、それが改善になっていると言えるのかがわからない、ということも起きている。

指標の数値を一般世帯と同じ値まで近づけるのか、所定の数値まで値を増減させればいいのか、何をもちいて貧困の改善とみなすのか、どこをゴールとするのか、具体的な基準が示されていないことも課題といえる。

5. 「貧困というどのようなイメージ持つか？」について

①. 子どもの貧困のとらえ方について

三重県の子ども貧困対策計画では、経済的困難だけではなく、経済的困難に起因して発生する様々な課題（病気や発達の遅れ、自尊感情や意欲の喪失、学力不振、問題行動や非行、社会的な孤立、学習や進学機会の喪失等）を抱えている状況を、**子どもの貧困**ととらえている。

本市においても同様に、経済的困難な状況だけではなく、そのことから起因して発生する様々な課題を「**子どもの貧困**」と考えている。

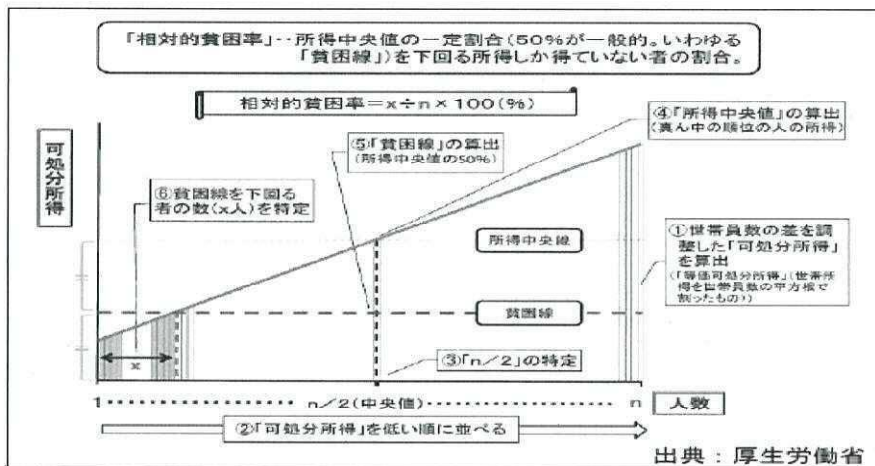
②. 絶対的貧困と相対的貧困について

今、わが国の実に7人に1人の子どもが貧困状態にあるといわれている。

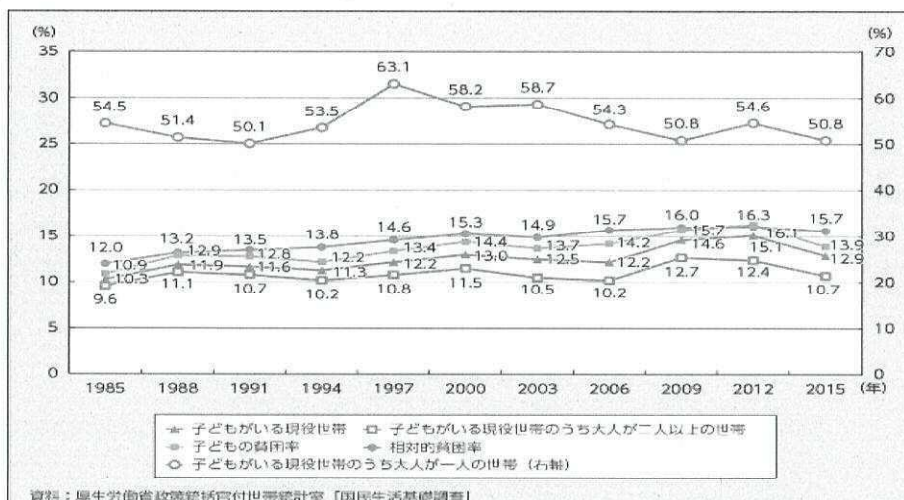
この日本における「子どもの貧困」とは「相対的貧困」のことを指している。

相対的貧困とは、その国の等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯のことで、**子どもの貧困**とは相対的貧困にある18歳未満の子どもの存在及び生活状況のこと。

こういった子どもたちは、毎日の衣食住に事欠く「絶対的貧困」とは異なるが、経済的困窮を背景に教育や体験の機会に乏しく、地域や社会から孤立し、様々な面で不利な状況に置かれてしまう傾向にある。



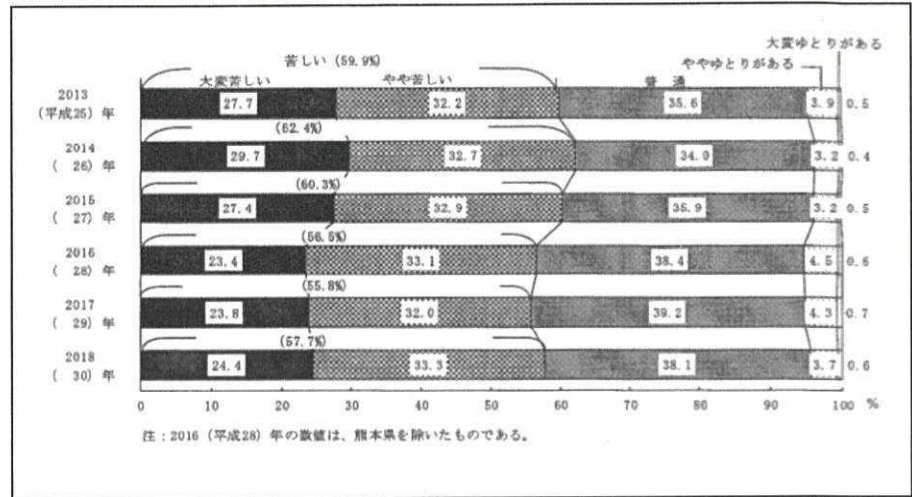
③. 貧困率（相対的貧困率）の推移について



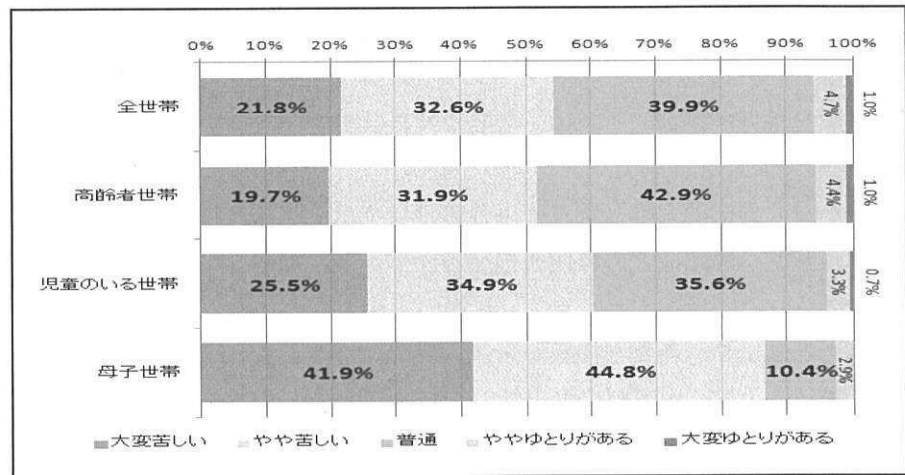
④. 生活意識の推移

生活意識別に世帯数の構成割合をみると、「苦しい」（「大変苦しい」と「やや苦しい」）が57.7%

となっており、5年前より低下している。



各種世帯の生活意識をみると、「苦しい」の割合は、「母子世帯」が86.7%、「児童のいる世帯」が60.4%となっている。



(3) 名張市の子どもの貧困対策について（第4次ばりっ子すくすく計画）

本市では、子どもの貧困対策として、『第4次ばりっ子すくすく計画』（20年3月改定、～21）において取組んでいる。2016年度に「ばりっ子未来応援地域事業」において、見守り支援の取組みを継続して実施している。しかし、支援を必要とする家庭に育つ子どもやその世帯は、複合的な課題を抱えていることが多く、様々な様態であるのが現状である。

子どもの居場所づくりの推進は、このことを早期に発見し、対応するために、地域や市内15地域の「まちの保健室」及び「エリアディレクターとともに、同年11月よりスタートした「地域福祉教育総合支援システム」により、貧困をはじめ、様々な課題の早期解決に向けて、更に、子どもの居場所の確保に努め、この取組みを基本計画の具体的な行動に盛り込んでいる。

(4) 講義のまとめ

今講義のテーマは、「新型コロナウイルス感染症における子どもの貧困」であったが、子どもの貧困への対応については、2013年6月に子どもの貧困対策の推進に関する法律を制定、2014年1月に施行され、「子どもの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社会の実現」に向けて関連分野の総合的な取組みとして対策を推進することや、同法に基づき、「子供の貧困対策に関する大綱」が策定され、関係省庁により、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の

支援、経済的支援等が総合的に推進されていることをメインに講演された。

しかし、政府が貧困家庭の子どもへの支援方針や施策をまとめた「子どもの貧困対策大綱」を5年ぶりに見直し、閣議決定して今後5年間、国の施策の指針となる大綱や新型コロナウイルス感染症における子どもの貧困状況については、説明がなかったのは非常に残念であった。

今回のレポートでは、前回の大綱と見直した新大綱の違いを整理することによって、“貧困は家庭のみの責任ではなく、背景に多くの社会的要因があると明記したことや、子どもの権利条約にのっとり、子どもの「将来」だけでなく、「現在」の生活環境の改善に向けた対策を講じる”といった視点は、従来の大綱には欠けていることがよくわかった。新大綱は、子どもの貧困に関する全国調査の実施を記載した点などを含め、一歩前進したと言える。

だが、盛り込まれた支援策は、幼児教育・保育の無償化やひとり親の就労支援など既存の内容が並んでおり、国が新たに講じる具体策は見えてこない、更に貧困率を改善する数値目標もない。そのため、全体として踏み込み不足の感が否めない。そのため、名張市議会としても子どもの貧困対策の更なる推進に向けて、この9月に国に対して財源の確保を含めた意見書を提出したわけである。

大綱は、2014年施行の「子どもの貧困対策推進法」に基づき、19年6月に改正された推進法では、都道府県の努力義務としていた貧困対策の計画策定を市町村にも広げた。子どもや家庭により身近な市町村は、新大綱を踏まえて対策計画を作り、地域の実情に即したきめ細かな施策に取り組んでほしい。また、市町村で子どもの貧困対策が実施されるよう、国による適切な支援をうたっている。対策を地域で推進するには、企業やNPO団体などを含め多様な関係者らが協力し合うことが重要となってくる。

ただ、本市のような都市部以外の地域では、支援に関わるNPOなどが少なく、あったとしても、財政基盤が脆弱などの課題を抱える団体が多いため、行政は地域で活動する団体への支援や育成にも力を入れる必要がある。また、貧困の実態把握のための指標を従来の25項目から39項目に拡充したことにより、新たな指標からは、支援が必要とされるひとり親世帯の厳しい現実も見えてくる。

電気やガス、水道料金の未払いを経験したことがある割合は、子どもがいる全世帯では約5～6%だが、ひとり親世帯では約14～17%に跳ね上がる。必要な食料が買えなかった体験もひとり親世帯では約35%に上る。ひとり親世帯の親の就業率は約81%だが、貧困率は約51%と高い水準である。国や自治体はこのような現実を直視し、当事者や支援団体などの声に耳を傾けながら、子どもと家庭を包括的に支援する対策につなげていくことが重要である。国は、都道府県のみから市町村にも子供の貧困対策計画の策定について努力義務化を広げたことを受け、計画策定を促すために「地域子供の未来応援交付金」を拡充している。

本市においては、「第4次ばりっ子すくすく計画」に子どもの貧困対策計画に取り組んでいるが、改正子どもの貧困対策推進法や大綱の基本的方針や貧困指標等の内容は不十分な状況である。そのため、この未来応援交付金等を活用し貧困の実態調査を踏まえて策定した『(仮称)名張市子ども貧困対策計画』に基づき、行政機関や民間団体と連携し、総合的な見守り体制を整備すると共に、子供たちと支援を結び付ける事業（ひとり親家庭への支援、高校中退予防や中退者の再入学支援、給付型奨学金等）などで支援することが喫緊の課題である。更に、国は子供の貧困に関して、全国的な子供や家庭の意識調査を実施するなどの調査研究経費も増やす計画をしており、今回講座で学んだ大綱や指標などの内容について今後の名張市議会定例会において一般質問等に反映していきたい。

以上