

「子どもの貧困対策の推進」に向けて

～子どもの未来を切り開き、活力ある社会とするために～

平成 26 年 5 月 16 日

健康福祉常任委員会

I はじめに ～「子どもの貧困」、その現状について～

我が国における「子どもの貧困率」は、OECD（経済協力開発機構）加盟国の中でも低位で、特に、ひとり親世帯では5割を越え、最低ランクとなっている。

また、国連児童基金（ユニセフ）と国立社会保障・人口問題研究所の報告書によれば、日本の「子どもの幸福度」は先進31カ国中6位となっているが、物質的豊かさを表す指標は全体の21位と貧困状態にある割合が高く、貧困の程度も深刻であることが改めて確認されている。

こうした中、国では、昨年6月、議員立法による「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、本年1月17日に施行された。この法律では、政府が、子どもの貧困対策を総合的に進めるため「子どもの貧困対策に関する大綱」を定めることとしており、都道府県においても、当該大綱を勘案して、「子どもの貧困対策についての計画」を定めることに努める（努力義務）とされた。

本県における計画の策定や具体的な施策の展開については、今後、国の大綱が定められた後に進めていくことになるが、「子どもの貧困」については、本県にとっても、大変大きな課題となることが想定されるため、まずはその現状や課題を洗い出すとともに、先進事例等の調査・研究を進め、子どもの明るい未来に向けた支援のあり方を考える。

※国の大綱については、本年7月を目途に案が作成される（H26.4.4 子どもの貧困対策会議決定）。

※子どもの貧困率・・・標準的な可処分所得の半分未満の世帯で暮らす18歳未満の子ども割合

II 現 状

（1）子どもの貧困の現状

① 相対的貧困率

子どもの相対的貧困率は近年上昇傾向にあり、他の先進国と比較しても高い状態にある。特にひとり親世帯の貧困率が高く、先進国の中で最下位となっている。

- ・子どもの貧困率 15.7%（OECD加盟30カ国中19位）
- ・ひとり親世帯の貧困率 50.8%（OECD加盟30カ国中30位）

[H25子ども・若者白書より]

② 修学援助受給率

修学援助（低所得世帯の子どもの義務教育にかかる費用の援助）を受ける小・中学生の割合も上昇傾向にある。

- ・修学援助を受ける児童・生徒の割合 15.64%（約155万人）
- 兵庫県 17.31%（約7.8万人）

※平成14年 10.74% [H24年度文科省調べ]

③ 貧困状態にある子どもの数

現行の貧困支援策は貧困状態に陥っている子どもをカバーしきれていない。

- ・貧困状態にある子どもの数（推計） 約362万人 ※全子ども数約2,062万人
- 児童扶養手当を受給する子どもの数 約169万人（193万人の差）
- 生活保護受給世帯の子どもの数 約29万人（333万人の差）

[子どもの貧困Ⅱ（岩波新書）より]

④ 貧困の連鎖

- ・生活保護世帯の子どもの高校進学率 89.9% [H25年度学校基本調査]
 ※一般世帯 98.4% [H25年度厚生労働省調べ]
- ・生活保護世帯のうちの約4分の1は、子どものときにも生活保護を受給。
 [保護受給層の貧困の様相（生活経済政策）より]

(2) 県などの取り組み

① 県の取り組み

兵庫県の子どもの貧困対策事業一覧

	〔支援内容〕	〔事業名〕	〔H25当初予算〕	〔所管課〕
子どもの貧困対策の推進	教育の支援	高等学校奨学資金貸与事業	1,381,954	高校教育課
		勤労生徒奨学資金貸与事業	12,230	高校教育課
		私立高等学校等生徒授業料軽減補助	684,238	教育課
		私立学校生徒授業料軽減臨時特別補助	3,730	教育課
		私立高等学校等入学資金貸付事業	31,383	教育課
		生活保護世帯の子どもの健全育成支援事業	14,710	社会援護課
		生活困窮者自立支援法による学習支援事業(H27～予定)	—	社会援護課
		生活福祉資金貸付事業(教育支援資金)	—	社会援護課
	生活の支援	民生委員・児童委員による見守り活動	302,490	社会援護課・児童課
		生活保護の適用	1,916,427	社会援護課
		母子特別相談事業	1,898	児童課
		生活保護世帯の子どもの健全育成支援事業(再掲)	—	社会援護課
	保護者の就労支援	ひょうご・しごと情報広場運営事業	57,455	しごと支援課
		施設内で行う公共職業能力開発の推進	476,237	能力開発課
		民間機関等を活用した公共職業能力開発の推進	1,513,658	能力開発課
		離職者生活安定支援事業	19,918	労政福祉課
		母子家庭等への自立支援給付金事業	10,036	児童課
		住宅支援給付事業	301,733	社会援護課
		生活困窮者自立支援法による学習支援事業(H27～予定)	—	社会援護課
	経済的支援	児童扶養手当支給事業	816,993	児童課
		母子寡婦福祉資金貸付金	200,000	児童課
		乳幼児等医療費助成事業	2,970,137	医療保険課
		こども医療費助成事業	647,311	医療保険課
		母子家庭等医療費給付事業	1,008,013	医療保険課

(単位：千円)

② その他の取り組み事例

『 埼玉県「生活保護受給者チャレンジ支援事業」 』

・生活保護受給世帯への総合的な支援として、親への就労支援、住宅支援と併せて、中学3年生を対象とした「生活保護世帯の子どもへの教育支援」に取り組んでいる（H24年度の実績として、331名の受講者のうち321名（約97%）が高校に進学）。

『 NPO法人ブレーンヒューマニティ 』

・平成24年以降、県や神戸市、西宮市などからの委託を受けて、中学生などを対象とした「生活保護受給世帯への学習支援事業」に取り組んでいる（H25年11月現在、県下5地区で登録生徒数は73名）。

・子どもへの確実な教育機会を保障するため、塾や習い事などの費用に充当することができる「バウチャー（クーポン）」を提供する事業を実施している（給付額25万円／人・年、H24年度の利用者は全国で180名）。

Ⅲ 課 題

（1）「貧困の潜在化」の進行

①支援対象の把握の困難さ

昔に比べて社会全体の生活水準が上がっていることや、無縁社会化が進んだため、貧困問題の広がりが見えにくくなる「貧困の潜在化」が進行し、生活保護受給世帯以外の貧困状態にある子どもの把握が困難になっている。

②支援の実施に対する社会的合意や対策の効果の把握の困難さ

「貧困の潜在化」により、経済的格差の深刻さ（特に子どもの貧困問題）に対する社会的な認識・理解が十分でなく対策の遅れが懸念される。また、対象の把握が困難なため、誰にどんな対策が必要か、対策実施の効果はどうかを把握することが難しい。

（2）貧困の連鎖による社会的損失の拡大

子ども期の貧困状態は、子どもの学力・進学や健康に大きな影響を及ぼすため、大人になってからの就労状況や所得水準に波及し、新たな貧困世帯を生み出す。この「貧困の連鎖」は、生活保護費や医療負担の増加だけでなく、納税者の減少にもつながるため、負の相乗効果により大きな社会的損失をもたらす。

（3）家庭環境の悪化による子どもの意欲の低下

他の子どもよりも、経済的に困窮したり、生活が不安定であったりすることで、自己肯定感や将来への希望が持てず、学習意欲などの低下につながり、結果的に子どもの可能性を奪っている。また、親に問題がある場合など社会生活における手本や具体的な目標となる大人が身近にいない場合、将来的な人格形成に悪影響を及ぼす恐れが高い。

（4）行政や一部団体のみによる支援の限界

子どもの貧困が急速に拡大していること、また、子どもだけでなく、高齢者の貧困や若者のワーキングプアなど他にも解決すべき貧困問題があるため、現在の福祉部門の行政体制やNPOなど一部団体のみによる支援のままでは、対応に限界がある。

IV 5つの視点

- 1 「潜在化」する貧困世帯の子どもを「顕在化」させる手法について
- 2 学力向上に向けた「子どもに直接届く支援」のあり方について
- 3 「貧困の連鎖防止」に必要な親（世帯）への働きかけについて
- 4 「地域ぐるみでの支援」による「子どもの居場所」の確保について
- 5 現状の把握と施策の効果を検証する上で重要な「指標づくり」について

V 本県における計画策定と今後の施策に向けて

1 アウトリーチの手法による積極的な貧困世帯へのアプローチの展開

貧困にあえぐ子どもやその保護者の多くは、自分の状況を正確に理解することができず、必要な支援を求めることすらできていないことが多い。一方で、現在の支援の中心は、生活保護や児童扶養手当など、既に支援を受けている世帯を中心としたものになっており、その前段階である多くの貧困世帯が「潜在化」していることが非常に懸念される。

そのため、貧困世帯の早期の「顕在化」に向けて、従来の画一的で受け身な相談事業にとどまらず、ケースワーカーや民生委員・児童委員などとも連携したアウトリーチ手法による積極的な貧困世帯へのアプローチ方法の検討や子どもの状況をいち早く把握できる学校現場等から福祉部門への情報提供システムの構築などが必要である。

2 教育の格差を解消するための多様な学習機会の確保

本県においても、生活保護受給世帯の子どもの高校進学率は、一般世帯よりも1割程度も低くなっていることから、所得の格差が教育の格差に直結し、学校外教育の格差が学力の差になって表れ、「貧困の連鎖」につながっていくことが明白となっている。経済的に恵まれない子どもの学力向上に向けては、現在の生活保護を中心とした世帯向けの支援だけでは不十分であり、子どもに確実に教育機会を提供するとともに、自由かつ多様な選択肢を与える「直接的な支援」が必要である。

また、具体的な学習支援に当たっては、小学校低学年・高学年、中学生など、それぞれの学齢に応じた柔軟かつ集中的な対策を講じる必要がある。

3 親教育を含めた総合的な家庭支援の推進

生活保護受給世帯のうちの約4分の1が、子どものときにも生活保護を受けていたとするデータが示すとおり、「貧困の連鎖防止」に向けては、家庭の状況を改善することが必須となっているが、親自身が子どものときに必要な社会的援護を受けられずに成長し、社会性が著しく欠如しているケースが散見され、そのことが、学習環境を含めた子どもの生活の破綻にもつながっている。

このため、大変難しい課題ではあるが、就労や子どもの教育への意欲向上に向けた親教育のあり方をはじめ、子どもへの支援を入り口として「学習支援・就労支援・住宅支援」などが一体となった世帯の「まるごと支援」の体制が必要である。

4 地域全体で取り組む子どもの居場所づくり

核家族化の進展に伴う世帯人数の減少や、特に都市部において子供会など地域ぐるみの関わりが希薄化していることにより、近年、ますます「子どもの居場所」が減少している。一方で、家庭的に恵まれない子どもには、親以外に人生のメンターやロールモデルとなるような存在が必要であり、そのことが将来的な人格形成に大きな影響を与えることになる。

「子どもの居場所」づくりには、行政や一部の支援団体の取り組みだけでは限界があり、前述の学習支援以外にも、レクリエーション活動や日常的に相談相手になることなどを通じた「地域ぐるみの体制」を構築することが必要である。

5 正確なデータ把握による評価と必要な執行体制の整備

現在、国際的な基準として使われている「相対的貧困率」については、格差を表す指標であり、貧困状態にある子どもの実数を正確に把握することが難しいため、早急に明確な指標を策定し、具体的な数値目標を立てた上で、施策の検討やその効果の検証を進める必要がある。

一方で、ケースワーカーや児童養護施設の職員をはじめとした、貧困世帯や子どもの支援に取り組む現場では、対象者の広がりや事案の困難化などにより、既に変な状況となっているため、新たな人員や予算を確保した上で、民間への委託を含めた柔軟かつ重層的な執行体制を整備する必要がある。

IV おわりに ～子どもの明るい未来のために～

我が国では、1970年代から合計特殊出生率が2.0未満となる人口減少社会に突入し、14歳以下の年少人口の割合も2011年時点で13.1%と低下し続けている(1970年の年少人口割合は23.9%)。こうした状況の中、まさに、子どもは国の宝であり、活力ある生産活動を維持していくためにも、社会全体で見守り、育まなければならない存在である。にもかかわらず、身体的虐待やネグレクトなど子どもに対する虐待事案も増加し続けている。

「子どもの貧困」問題は、将来的な納税者の減少につながる一方、生活保護費の増加や犯罪対策の強化など、逆に多額の税金を消耗し、さらに、その貧困が連鎖することにより、それらの負の相乗効果が拡大し続けることになる。

こうした状況を打破するには、従来の家庭を中心とした子育てや児童養護施設などの取り組みだけでは既に限界がきており、現在国が進めている保育の充実と併せて、社会的に恵まれない子どもに向けた支援についても、行政が中心となって真剣に取り組まねばならない。

昨年12月には「生活困窮者自立支援法」が成立、来年度から施行されることに伴い、生活保護に至る前段階の世帯を含め、より対象者を広げた施策の展開が期待されている。

さらに、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」では、国や地方公共団体だけでなく、国民にも協力を求めることとしており、今後、行政と地域住民が一体となった取り組みが進む可能性がある。本県においても、努力義務である「子どもの貧困対策についての計画」策定に向けて、今後、積極的な情報収集や前向きな検討が進むことが望ましいと考える。

もとより、生まれてくる子どもは親を選ばず、本人には何の責任もない。子どもの「生きる力」を育み、明るい未来を切り開くために、従来の殻を破った大胆な施策の展開に向けて、我々、委員一同も引き続きの努力と研鑽を続ける所存である。

《委員会の活動状況》

- ① 平成 25 年 7 月 16 日 「子どもの貧困対策の推進について」を今年度の特定テーマとすることが決定された。
- ② 平成 25 年 8 月 16 日 本県における現在の貧困対策事業について当局より説明を聴取した後、今後の取り組みの方向性等について委員間協議を行った。
- ③ 平成 25 年 9 月 9 日 管外調査において、埼玉県「生活保護受給者チャレンジ支援事業」について調査を行った。
- ④ 平成 25 年 9 月 10 日 管外調査において、横浜市「要養護・要保護家庭への取り組み」について調査を行った。
- ⑤ 平成 25 年 10 月 28 日 児童養護施設「神戸真生塾」の現地調査を行った。
- ⑥ 平成 25 年 11 月 8 日 管内調査において、NPO法人ブレインヒューマニティと「生活保護受給世帯への学習支援等」について意見交換を行った。
- ⑦ 平成 25 年 12 月 16 日 現在の課題・問題点、今後の対策・施策等について、各委員にアンケート調査を実施した上で、委員間協議を行った。
- ⑧ 平成 26 年 1 月 16 日 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」「生活困窮者自立支援法」の概要について、当局から説明を聴取した。
- ⑨ 平成 26 年 1 月 24 日 管内調査において、児童養護施設「アメニティホーム広畑学園」の現地調査を行った。
- ⑩ 平成 26 年 2 月 4 日 管内調査において、児童養護施設「南但愛育会 若草寮」の現地調査を行った。
- ⑪ 平成 26 年 4 月 16 日 正副委員長が作成した調査報告書（案）に基づき、各委員から意見開陳がなされた後、次回の委員会で調査報告書として取りまとめることが決定された。
- ⑫ 平成 26 年 5 月 16 日 調査報告書（案）について、協議の結果、報告書として決定された。

兵庫県議会健康福祉常任委員会

委員長	大谷	かんすけ
副委員長	越田	浩矢
委員	前田	ともき
委員	伊藤	傑
委員	徳安	淳子
委員	下地	光次
委員	長岡	壯壽
委員	藤田	孝夫
委員	小田	毅
委員	黒田	一美
委員	ねりき	恵子
委員	井上	英之
委員	大前	はるよ