資料　２－１

（案）

# 大阪市こどもの貧困対策推進計画

平成　年　月

大 阪 市

# 目　次


第1章　計画の策定にあたって …… 1
1　はじめに …… 1
(1) 計画策定の背景 …… 1
(2) 計画策定の趣旨 …… 2
(3) 計画の位置づけ …… 2
(4) 計画期間 …… 3
2　こどもや青少年、子育て家庭の状況 …… 4
(1) 大阪市子どもの生活に関する実態調査の概要 …… 4
(2) 困窮度の分類 …… 5
(3) 経済的資本の欠如の状況 …… 5
(4) ヒューマンキャピタルの欠如の状況 …… 12
(5) ソーシャルキャピタルの欠如の状況 …… 24
3　主な課題 …… 33

第2章　計画の基本的な考え方 …… 36
1　基本理念 …… 36
2　重視する視点 …… 36
3　施策体系 …… 37
4　計画の指標 …… 46

第3章　主な取組み …… 47
施策1　こどもや青少年の学びの支援の充実 …… 47
(1) すべての基礎となる幼児教育の普及と質の向上を図ります …… 47
(2) 一人一人の状況に応じた学力向上の取組みを推進します …… 47
(3) 進学や通学継続できるよう支援します …… 49
(4) 多様な体験や学習の機会を提供します …… 52
施策2　家庭生活の支援の充実 …… 55
(1) 子育て家庭における養育や教育を支援します …… 55
(2) こどもや青少年、保護者の健康を守る取組みを推進します …… 59
(3) 家庭的な養育を推進します …… 63
施策3　つながり・見守りの仕組みの充実 …… 65
(1) こどもや青少年、保護者のつながりを支援します …… 65
(2) 児童虐待の発生を予防し、早期に発見・対応できる体制をつくります …… 66
(3) 社会全体でこどもや青少年、保護者を支援する取組みを推進します …… 68

施策4　生活基盤の確立支援の充実 …… 70
⑴ 就業を支援します …… 70
⑵ 施設退所者等の自立を支援します …… 72
⑶ 仕事と子育ての両立を支援します …… 73
⑷ 子育て世帯を経済的に支援します …… 74

第4章　計画の推進にあたって …… 77
1　計画の推進体制 …… 77
2　計画の進捗管理 …… 77
3　国・大阪府など関係機関との連携 …… 77

参考資料 …… 79
1　用語の説明 …… 79
2　こども・子育て支援会議条例 …… 82
3　こども・子育て支援会議条例施行規則 …… 83
4　大阪市こどもの貧困対策推進本部設置要綱 …… 85
5　パブリック・コメント手続きの実施結果について …… 87
6　図表目次 …… 89

# 第１章　計画の策定にあたって

## 1　はじめに

### (1) 計画策定の背景

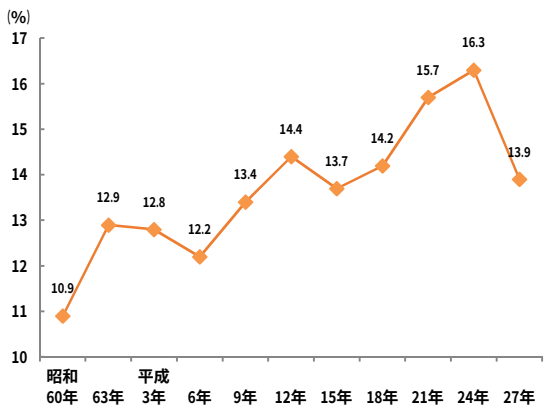
我が国のこどもの貧困率は長期的な傾向としておおむね緩やかに上昇し、平成 24 年には過去最高の 16.3%となり、平成 27 年には改善したものの 13.9%と高い水準にあります（図 1-1）。また、こどもがいる現役世帯のうち大人が一人の世帯の相対的貧困率も平成 24 年には 54.6%であったものが、平成 27 年には 50.8%と改善したものの、昭和 60 年以降 50%を下回ったことがなく、非常に高い水準となっています（図 1-2）。

国際的に比較すると、OECD（経済協力開発機構）が公表している平成 22 年の加盟国のこどもの貧困率は加盟国 34 か国中 25 位と高い水準にあります（図 2-1）。また、こどもがいる現役世帯のうち大人が一人の世帯の相対的貧困率は、加盟国中最も高くなっています（図 2-2）。

こういった状況を背景に、こ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よう、貧困の状況にあるこどもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、こどもの貧困対策を総合的に推進することを目的として、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（以下、「法律」という。）が平成 26 年1月に施行されました。また、同年8月には、こどもの貧困対策に関する基本的な方針などを定めた「子供の貧困対策に関する大綱」（以下、「大綱」という。）が策定されました。

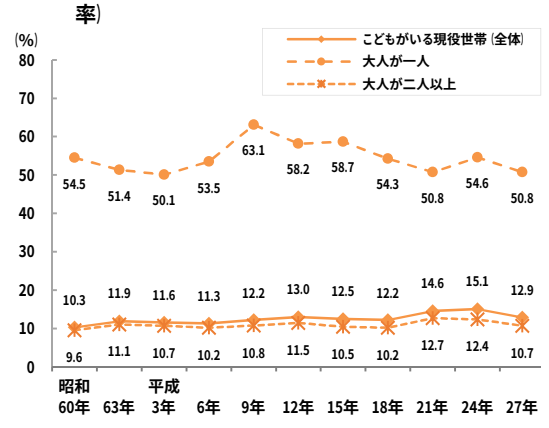
大阪市においては、こどもの貧困対策について、第一にこどもに視点をおいて切れ目のない施策の実施等に配慮することが求められている法の趣旨に鑑み、平成 27 年3月に策定した「大阪市こども・子育て支援計画」の中で、教育や福祉等の分野における関連する事業を総合的に推進することによって、こどもの貧困状況が改善されることをめざして取組みを進めてきました。平成 28 年2月には、市長を本部長とする大阪市こどもの貧困対策推進本部を設置し、こどもの貧困対策にかかる施策を総合的かつ円滑に推進することとしました。さらに、こどもの現状を正確に把握した上で、的確な施策を展開するため、平成 28 年6月から7月にかけて、大阪府と共同で「子どもの生活に関する実態調査」（以下、「実態調査」といいます。）を実施し、平成 29 年3月に結果を取りまとめました。

図1-1　相対的貧困率の推移（こどもの貧困率）



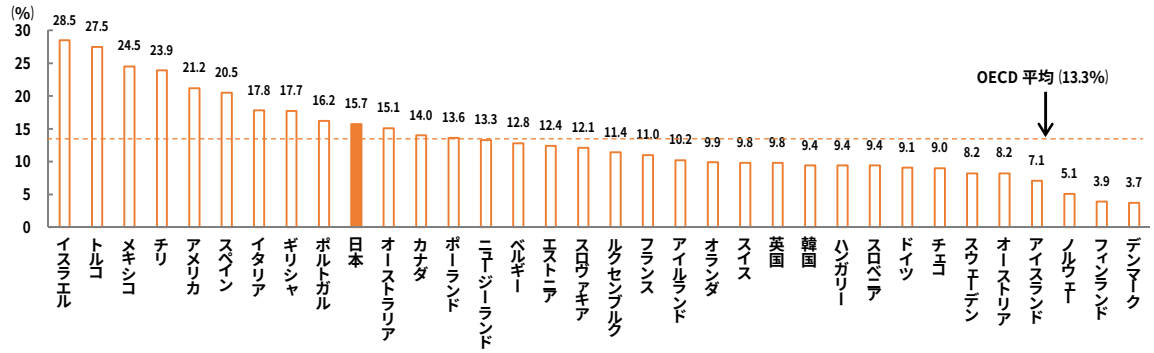

出典：平成 28 年　国民生活基礎調査の概況

図1-2　相対的貧困率の推移（こどもがいる現役世帯の貧困率）



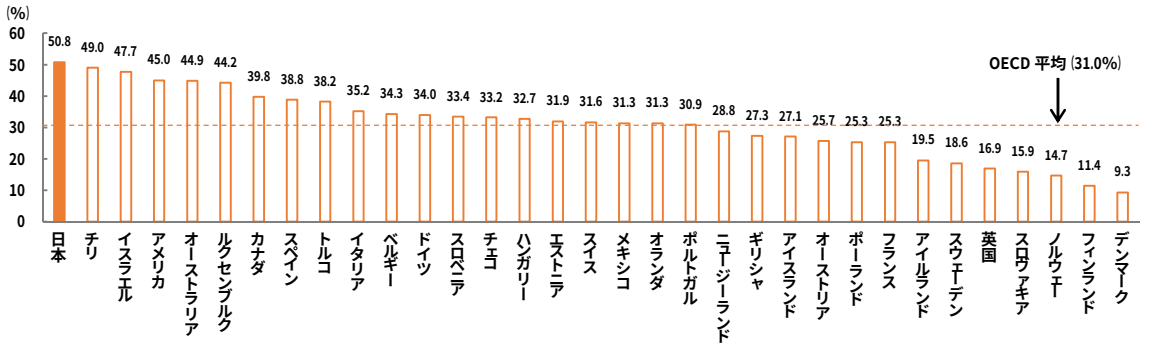

出典：平成 28 年　国民生活基礎調査の概況

図2-1　相対的貧困率の国際比較（こどもの貧困率）　（平成 22 年）




出典：平成 26 年版　子ども・若者白書

図2-2　相対的貧困率の国際比較（こどもがいる現役世帯のうち大人が一人の世帯）　（平成 22 年）




出典：平成 26 年版　子ども・若者白書

### (2) 計画策定の趣旨

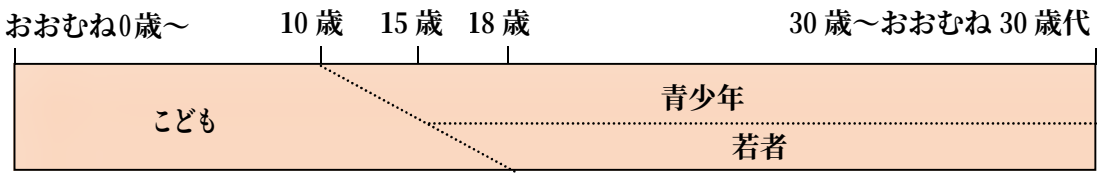
実態調査の結果からは、世帯の経済状況や生活状況が、こどもや青少年の生活や学習理解度にも影響を与えていること、ひとり親世帯や若年で親となった世帯の経済的な厳しさなどが確認されました。世帯の経済状況や生活状況はこどもには責任がないことから、世帯の状況にかかわらず、すべてのこどもや青少年が、生きる力を備え、心豊かに未来を切り開いていけるよう支援する必要があります。

こどもの貧困対策は、子育て、教育、福祉、健康、就労などの問題が複合的に絡み合っていることから、多岐にわたる分野が横断的に連携して取り組む必要があります。そこで、大阪市を挙げて、こどもの貧困対策を総合的に推進する観点から、関連する施策を体系的にとりまとめ、大阪市こどもの貧困対策推進計画（以下、「計画」という。）を策定することとしました。

### (3) 計画の位置づけ

計画は、法律や大綱の趣旨を踏まえ、こどもの貧困対策についての基本理念を定めるとともに、こどもの貧困対策を効果的に推進する観点から必要な事項を取りまとめた計画として策定しています。また、関連する大阪市の他の計画との整合性を図りつつ、こどもの貧困対策の視点から重点化した施策や事業を計画に位置付けています。

なお、計画において、こども・青少年とは、大阪市こども・子育て支援計画と同じく、おおむね0歳から30 歳代までを範囲としており、発達過程の特性と連続性を重視して施策を推進します。




※ 計画においては、おおむね小学校低学年頃までを「こども」、小学校高学年以降を「青少年」と表記しています。
※ 施策に応じて、おおむね義務教育修了以降を「若者」と表記しています。
※ 児童福祉法に基づく施策における「こども」は 18 歳未満を示しています。

(4) 計画期間

計画期間については、平成 30 年度から平成 34 年度までの5年間とします。

相対的貧困･相対的貧困率とは

相対的貧困とは、属する社会における平均的な生活水準よりも、相対的に低い所得水準にあることをいい、その割合である相対的貧困率は、次の方法により計算されます。

① 世帯の可処分所得（収入から税金や社会保険料等を除いた所得）を算出します。
② 世帯人数の差を調整した一人当たりの所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割ったもの）を計算して、世帯に属する各人の所得（等価可処分所得といいます）とします。
③ ②で算出した等価可処分所得にそって、すべての人を所得の低い順に並べ、その真ん中の人の等価可処分所得（中央値）を決定します。
④ ③で求めた中央値の 50%を貧困線と定めます。（ＯＥＣＤや厚生労働省の国民生活基礎調査の基準）
⑤ 貧困線を下回る等価可処分所得の人の割合を相対的貧困率とします。

## 2 こどもや青少年、子育て家庭の状況

### (1) 大阪市子どもの生活に関する実態調査の概要

**ア 目的**

こどもたちの未来が生まれ育った環境によって左右されることなく、自分の可能性を追求できる社会の実現をめざし、行政が的確な施策を実施するため、正確に現状を把握し、得られた結果から今後の施策を検討することを目的として実施しました。

**イ 調査対象者**

(ア) 大阪市立小学校5年生の全児童とその保護者 (平成 28 年4月1日に大阪府に移管された特別支援学校の児童とその保護者を含む)

(イ) 大阪市立中学校2年生の全生徒とその保護者 (平成 28 年4月1日に大阪府に移管された特別支援学校の生徒とその保護者を含む)

(ウ) 大阪市内認定こども園、幼稚園、保育所の全5歳児の保護者 (大阪市内の一部の認可外保育施設の保護者を含む)

**ウ 調査方法**

学校園、保育所等を通じて調査対象者の世帯に調査票を配付し、回収しました。

**エ 調査実施日**

平成 28 年6月 27 日～平成 28 年7月 14 日

**オ 調査票配付・回収率 (数)**

| 種類 | 回収率 (%) | 回収数 | 配付数 |
|---|---|---|---|
| 小学校5年生 | 80.3 | 14,526 | 18,098 |
| 小学校5年生の保護者 | 80.3 | 14,531 | 18,098 |
| 中学校2年生 | 74.2 | 13,342 | 17,984 |
| 中学校2年生の保護者 | 74.2 | 13,351 | 17,984 |
| 学年不明　こども | | 8 | |
| 学年不明　保護者 | | 38 | |
| 小学校5年生・中学校2年生合計 | 77.3 | 27,876 | 36,082 |
| 小学校5年生保護者・中学校2年生保護者合計 | 77.4 | 27,920 | 36,082 |
| 5歳児の保護者 | 74.8 | 14,736 | 19,694 |
| 計 | 76.8 | 70,532 | 91,858 |

**カ 実態調査の枠組み**

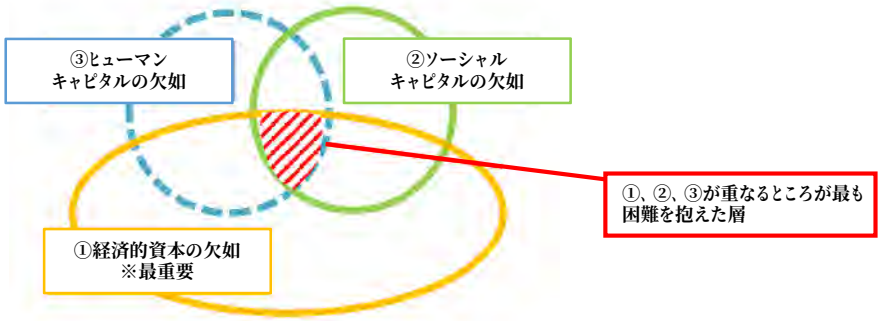
次の三つの資本の欠如に焦点を当てて調査を行いました。

(ア) 経済的資本の欠如 (現金やサービス、住宅、医療などの欠如)

(イ) ソーシャルキャピタルの欠如 (つながりの欠如、近隣・友人との関係性、学校・労働市場への不参加)

(ウ) ヒューマンキャピタルの欠如 (教育レベル>雇用の可能性>自分の能力を労働力 (稼働) に転換する能力の欠如)

子どもの生活に関する実態調査のスキーム




(2) 困窮度の分類

国が実施している国民生活基礎調査においては、ＯＥＣＤの作成基準に基づき、等価可処分所得の中央値の 50%を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合を相対的貧困率としています。

実態調査においても、実際の生活上の体験や困りごとを把握するため、等価可処分所得を基に区分した困窮度を用いていますが、ＥＵ（欧州連合）やＵＮＩＣＥＦ（国際連合児童基金）においては等価可処分所得の中央値の 60%の額が採用されることもあり、下表のとおり四つの区分に困窮度を分類することとしました。

ただし、実態調査における世帯の所得額については、回答者の負担感や回収率への影響を考慮し、所得額等について 50 万円から 100 万円といった数値の幅をもった選択肢で把握することとしたため、等価可処分所得の算定については、所得の選択肢のそれぞれ上限値と下限値の平均値（例えば、所得の選択肢が 250 万円～300 万円の場合は 275 万円となります。）に基づき行っています。

| 困窮度分類 | 基準 | 小5・中2のいる世帯 | 5歳児のいる世帯 |
|---|---|---|---|
| 中央値以上 | 等価可処分所得中央値（実態調査では 238 万円）以上の層 | 50.0% | 52.5% |
| 困窮度III | 等価可処分所得中央値未満から 60%以上の層 | 28.1% | 29.6% |
| 困窮度II | 等価可処分所得中央値の 50%以上 60%未満の層 | 6.6% | 6.1% |
| 困窮度Ⅰ | 等価可処分所得中央値の 50%未満の層 | 15.2% | 11.8% |

(3) 経済的資本の欠如の状況

ア　困窮度別に見た経済的理由による経験

(ア) こどもに対する経済的な理由による経験

中央値以上群と困窮度Ⅰ群との間で差の倍率が大きい項目に着目して見ると、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯では、「子どもの誕生日を祝えなかった（17.7 倍）」「子ども会、地域の行事（祭りなど）の活動に参加することができなかった（12.8 倍）」「子どもを学校のクラブ活動に参加させられなかった（12.5 倍）」の順に、5歳児のいる世帯では、「子どもの誕生日を祝えなかった（17

倍)」「子どもを医療機関に受診させることができなかった(14 倍)」「子ども会、地域の行事(祭りなど)の活動に参加することができなかった(12 倍)」の順に大きくなっています(図3-1、図3-2)。

(イ) 世帯における経済的な理由による経験

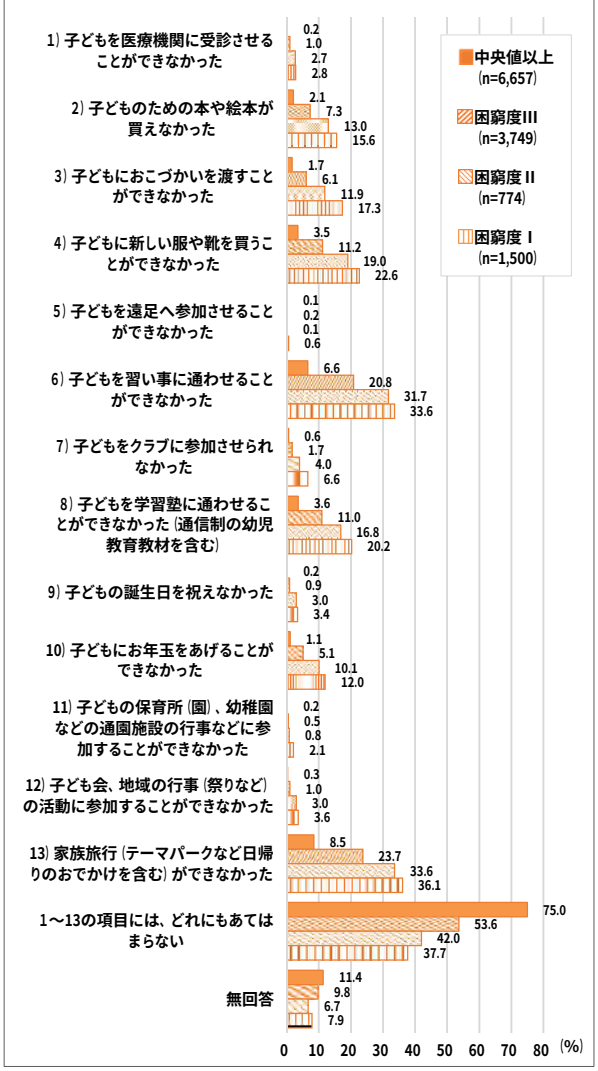
中央値以上群と困窮度Ⅰ群との間で差の倍率が大きい項目に着目して見ると、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯では、「国民健康保険料の支払いが滞ったことがある(14.8 倍)」「電気・ガス・水道などが止められた(13.7 倍)」「敷金・保証金等を用意できないので、住み替え・転居を断念した(11.1 倍)」の順に、5歳児のいる世帯では、「電気・ガス・水道などが止められた(32 倍)」「国民健康保険料の支払いが滞ったことがある(19.6 倍)」「家賃や住宅ローンの支払いが滞ったことがある(13 倍)」の順に大きくなっています(図4-1、図4-2)。

(ウ) 経済的な理由による経験の該当数の平均値

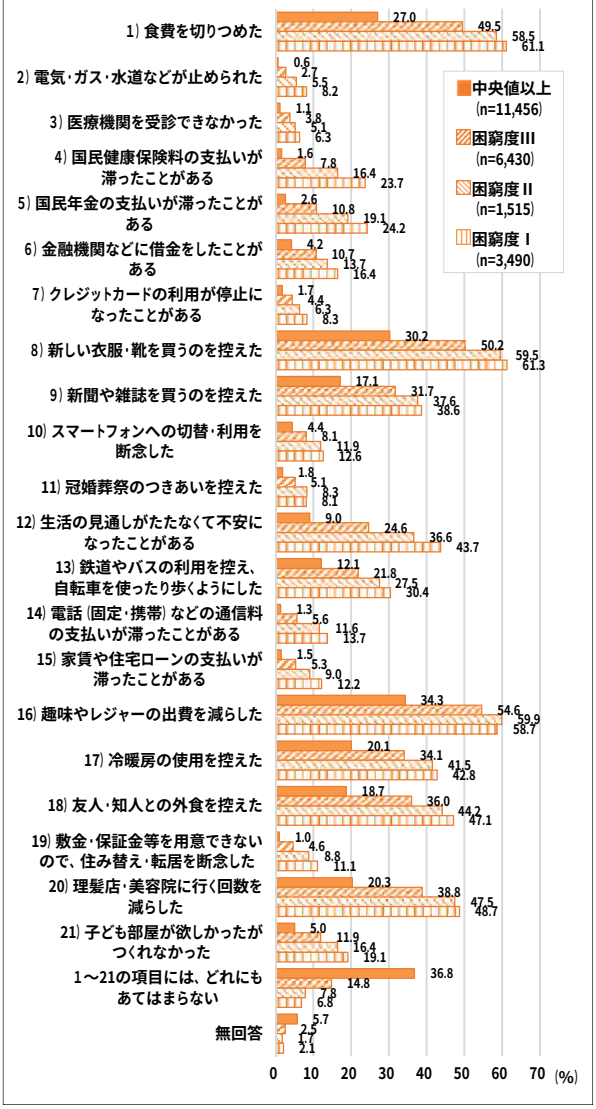
(ア)(イ)のいずれも、困窮度が高くなるにつれ該当数の平均は多くなっています。(図5-1、図5-2、図6-1、図6-2)

図3-1 困窮度別に見た、こどもに対する経済的な理由による経験(小5・中2のいる世帯)

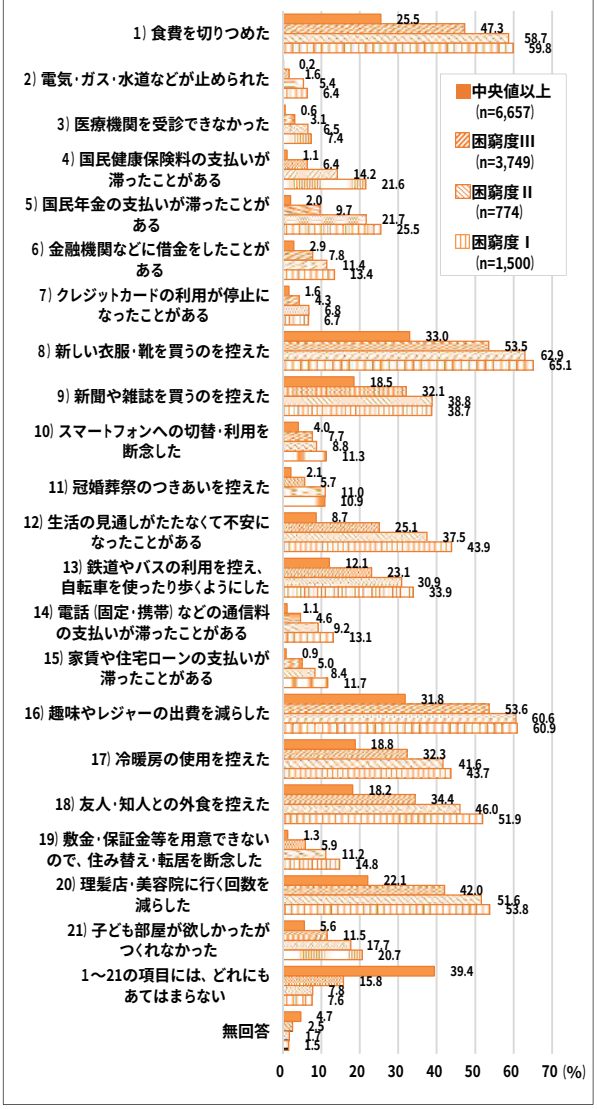
図3-2 困窮度別に見た、こどもに対する経済的な理由による経験(5歳児のいる世帯)



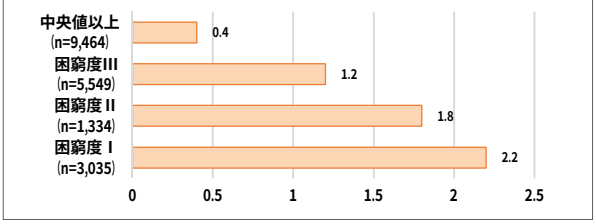
## 図4-1　困窮度別に見た、世帯における経済的な理由による経験（小5・中2のいる世帯）



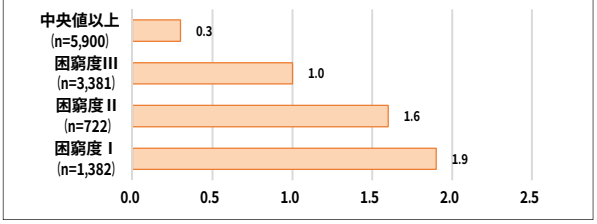

## 図4-2　困窮度別に見た、世帯における経済的な理由による経験（5歳児のいる世帯）



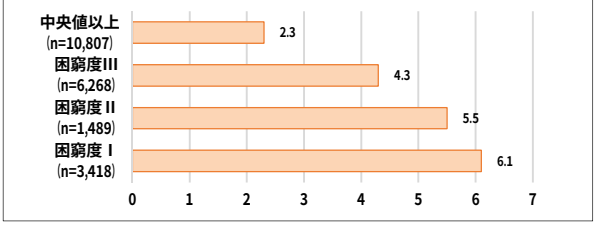

## 図5-1　困窮度別に見た、こどもに対する経済的な理由による経験の該当数の平均（小5・中2のいる世帯）



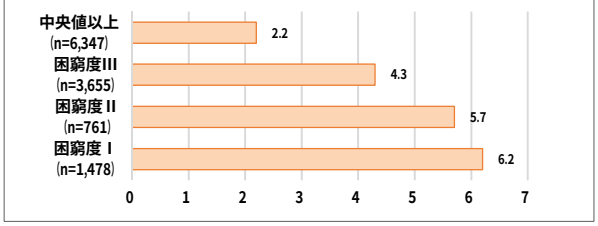

## 図5-2　困窮度別に見た、こどもに対する経済的な理由による経験の該当数の平均（5歳児のいる世帯）




## 図6-1　困窮度別に見た、世帯における経済的な理由による経験の該当数の平均（小5・中2のいる世帯）




## 図6-2　困窮度別に見た、世帯における経済的な理由による経験の該当数の平均（5歳児のいる世帯）



### イ　世帯構成別に見た経済状況等

#### (ア) 収入状況

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、ふたり親世帯、父子世帯、母子世帯の順に、最も割合の多い年収の階層が低くなっており、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯の場合、ふたり親世帯は 500 万円～600 万円未満の世帯が最も多いのに対し、父子世帯は 300 万円～400 万円未満、母子世帯は 200 万円未満の世帯が最も多くなっています（図7-1、図7-2）。

#### (イ) 家計の状況

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、ふたり親世帯、父子世帯、母子世帯の順に、「貯蓄ができている」と回答する割合が低くなっています（図8-1、図8-2）。

#### (ウ) 困窮度

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、ふたり親世帯、父子世帯、母子世帯の順に、困窮度Ⅰの割合（相対的貧困率）が高くなり、特に、母子世帯においては、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯では 42.9%、5歳児のいる世帯では 43.6%となっています（図9-1、図9-2）。

#### (エ) 就労状況

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、ふたり親世帯、父子世帯、母子世帯の順に、正規群の割合が低くなっています（図 10-1、図 10-2）。

#### (オ) 就労状況別に見た家計の状況

家計の状況は雇用形態によっても違いが見られ、貯蓄ができていると回答した割合は、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、正規群に比べ非正規群が低くなっています（図 11-1、図 11-2）。

図7-1　世帯構成別に見た、収入の状況（小5・中2のいる世帯）

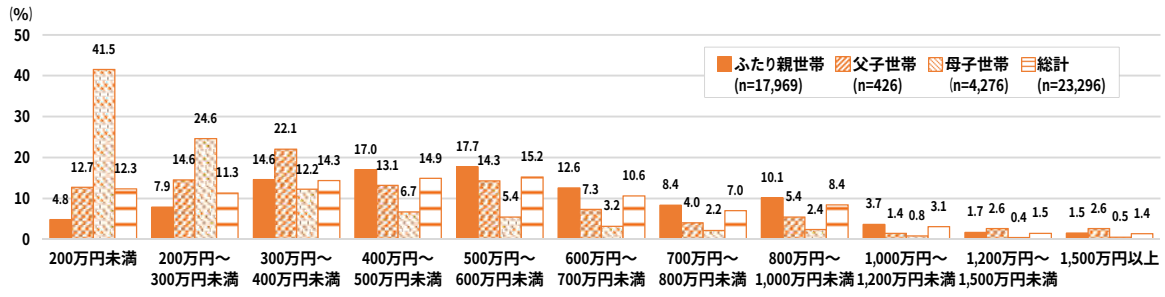



図7-2　世帯構成別に見た、収入の状況（5歳児のいる世帯）

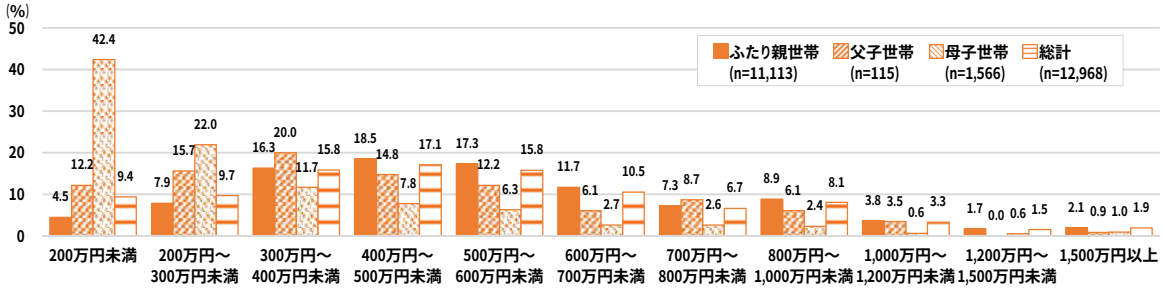


図8-1　世帯構成別に見た、家計の状況（小5・中2のいる世帯）

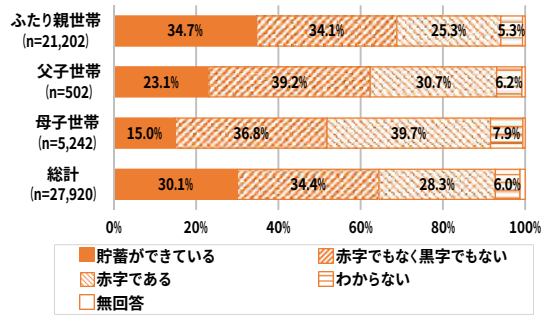



図8-2　世帯構成別に見た、家計の状況（5歳児のいる世帯）

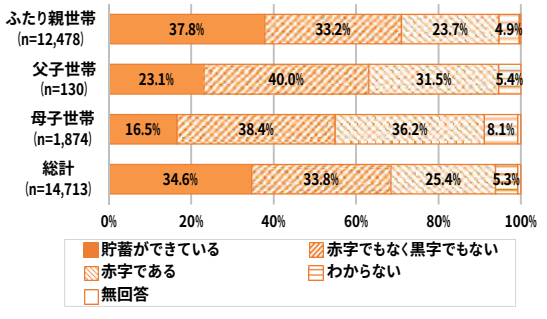



図9-1　世帯構成別に見た、困窮度（小5・中2のいる世帯）

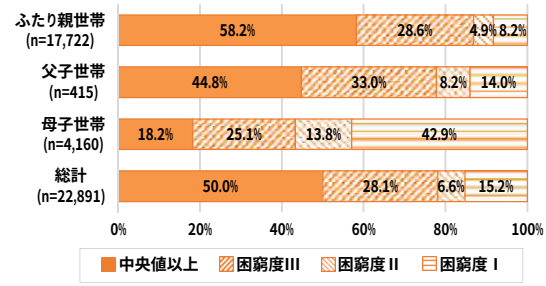



図9-2　世帯構成別に見た、困窮度（5歳児のいる世帯）

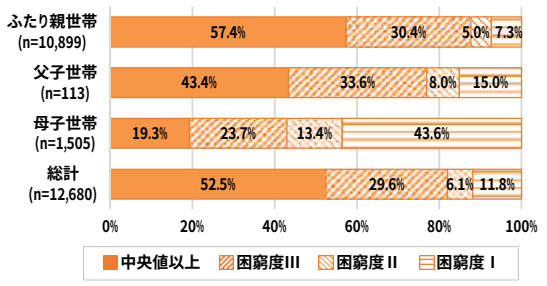



図10-1　世帯構成別に見た、就労状況（小5・中2のいる世帯）

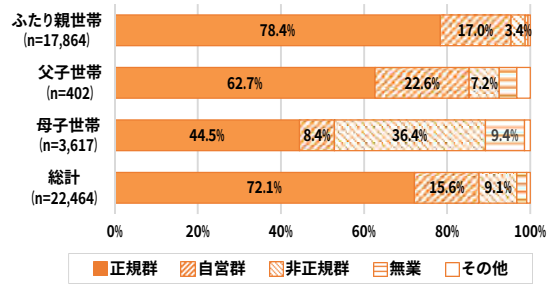
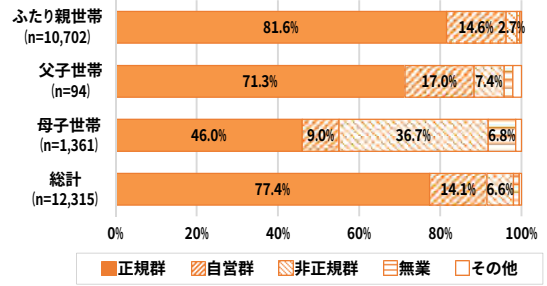



図10-2　世帯構成別に見た、就労状況（5歳児のいる世帯）




※項目の分類の考え方は次のとおり。

正　規　群　：　父母あるいは主たる生計者に「常勤・正規職員」が含まれている。
自　営　群　：　正規群以外で、父母あるいは主たる生計者に「自営業・家業」が含まれている。
非正規群　：　正規群・自営群以外で、父母あるいは主たる生計者に「パートまたはアルバイト、非正規職員」が含まれている。
無　　業　：　正規群・自営群・非正規群以外で、誰も働いていない。
そ　の　他　：　正規群、自営群、非正規群、無業以外。

図11-1　就労状況別に見た、家計状況（小5・中2のいる世帯）

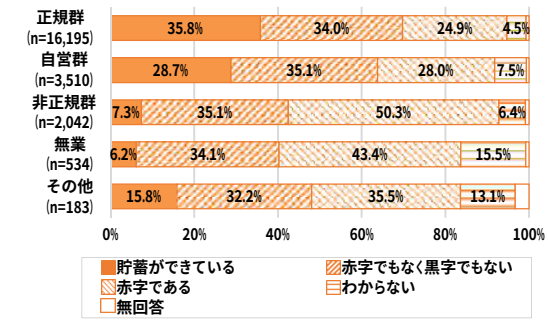
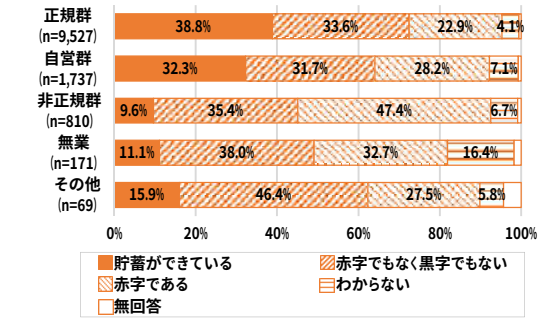



図11-2　就労状況別に見た、家計状況（5歳児のいる世帯）



ウ　初めて親となった年齢別に見た母親の状況

(ア) 困窮度

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、10 代群が最も困窮度Ⅰの割合(相対的貧困率)が高くなり、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯では 37.6%、5歳児のいる世帯では 35.0%となっています(図 12-1、図 12-2)。

(イ) 最終学歴

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、10 代で初めて親となった群で中学校卒業と高等学校中途退学の割合が特に高く、小学校5年生・中学校2年生のいる世帯では 50.3%、5 歳児のいる世帯では 52.7%と、ともに半数を超えています(図 13-1、図 13-2)。

(ウ) 就労状況

小学校5年生・中学校2年生のいる世帯、5歳児のいる世帯とも、若年で親になった世帯の方が、正規群の割合が低くなっています(図 14-1、図 14-2)。

図 12-1　初めて親となった年齢別に見た、困窮度
(小5・中2のいる世帯)(母親が回答者)

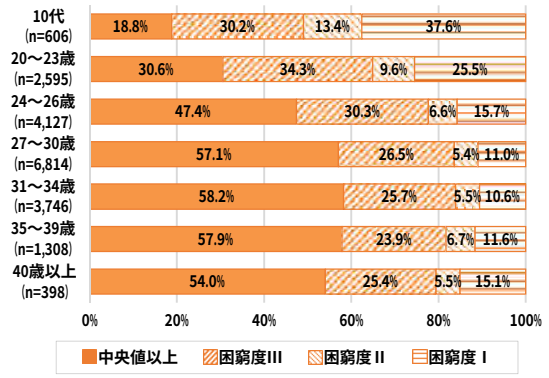



図 12-2　初めて親となった年齢別に見た、困窮度
(5歳児のいる世帯)(母親が回答者)

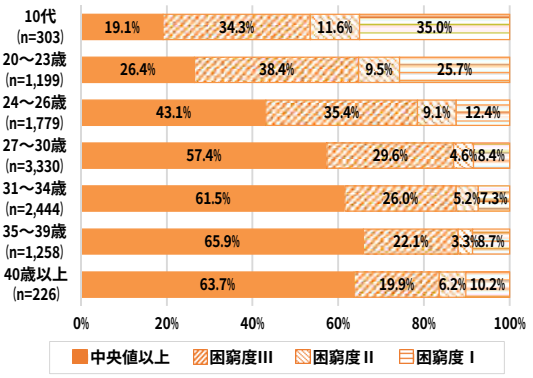
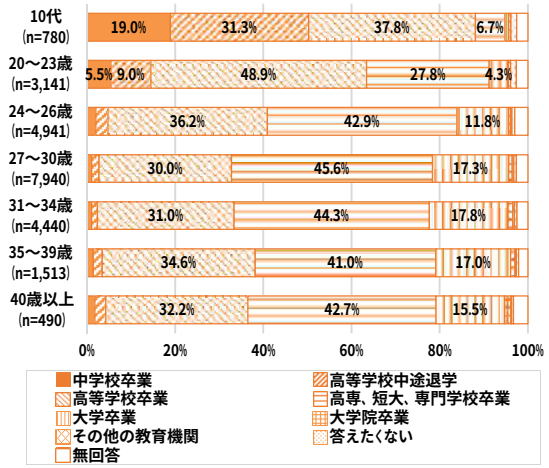



図 13-1　初めて親となった年齢別に見た、母親の最終学歴
(小5・中2のいる世帯)(母親が回答者)



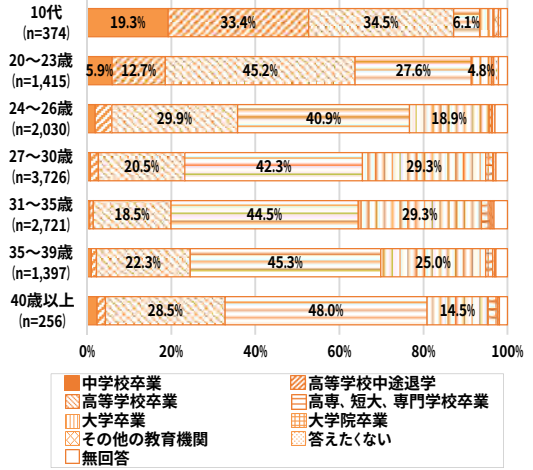


図 13-2　初めて親となった年齢別に見た、母親の最終学歴
(5歳児のいる世帯)(母親が回答者)