

### Ⅲ. 課題と方向性

本調査は、調査票の配布と回収状況は学校の協力も得て、回収率が非常に高いものになった。さらに、本区の調査のみならず大阪市は大阪府や複数の府内自治体が共同実施して把握したことによって、回答者数の多さ、および大阪府全域の実態把握という点において意義がある。結果は、すべて傾向としては同様のものであり、大きく子どもの生活実態をとらえる有意義な調査となった。その上で、本報告書では、大阪市と本区について、ともに掲載している。

本調査は、子どもの貧困対策の前提となる実態把握に位置付けられる。まず、新たに子どもの権利に関する条約の精神が明記された、2016年の児童福祉法一部改正による理念と養育責任、子どもの貧困対策の推進に関する法律の条文を前提として確認する。

#### 児童福祉法の抜粋

第一条 全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。

第二条 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。

2 児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。

3 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

## 子どもの貧困対策の推進に関する法律の抜粋

### (目的)

第一条 この法律は、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よう、貧困の状況にある子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、子どもの貧困対策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、及び子どもの貧困対策の基本となる事項を定めることにより、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とする。

### (基本理念)

第二条 子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、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

のない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならない。

2 子どもの貧困対策は、国及び地方公共団体の関係機関相互の密接な連携の下に、関連分野における総合的な取組として行われなければならない。

### (国の責務)

第三条 国は、前条の基本理念（次条において「基本理念」という。）にのっとり、子どもの貧困対策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。

### (地方公共団体の責務)

第四条 地方公共団体は、基本理念にのっとり、子どもの貧困対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。

### (国民の責務)

第五条 国民は、国又は地方公共団体が実施する子どもの貧困対策に協力するよう努めなければならない。

### (略)

### (調査研究)

第十四条 国及び地方公共団体は、子どもの貧困対策を適正に策定し、及び実施するため、子どもの貧困に関する調査及び研究その他の必要な施策を講ずるものとする。

本調査では、子どもの生活実態を把握する際に、大きく2つのことを意識して分析を行った。第一に、調査対象者を OECD の定める等価可処分所得の中央値の 50% 基準を単一の「ものさし」とし、それのみで線引きをすることを避けることとした。国が定める相対的貧困率（等価可処分所得の中央値の 50% 未満の割合）は、国際比較のため OECD 等で用いられてはいるが、EU（ヨーロッパ連合）など 60% 基準を用いる国もあることから、複数の「ものさし」を用いることとした。最終的に、困窮度を 4 区分し、分析を行った。そのことによって、例えば、国が定める貧困線（中央値の 50% 未満）には含まれないものの、経済的理由によってさまざまな生きづらさを抱える子どもと保護者の生活実態を明らかにできたと考えている。第二に、等価可処分所得の算出の際に、国の基準の金額をそのまま大阪府内の自治体に当てはめるのではなく、調査対象者の回答から自治体ごとの等価可処分所得を算出したことである。相対的貧困の考え方は、「その地域で標準的に行われていることが欠けている状態」を指すことから、国の基

準を当てはめるのではなく、その自治体ごとの「ものさし」を用いて困窮度を算出することとした。

大阪市は、中央値が238万円、国の定める基準で行くと相対的貧困率は15.2%（大阪府内全自治体：274万円、14.9%）であった。中央値の「50%未満」を困窮度Ⅰ、「50～60%未満」を困窮度Ⅱ、「60%～中央値未満」を困窮度Ⅲ、「中央値以上」、の4つに区分した。以下、貧困を経済的資本、人的資本（ヒューマン・キャピタル）、社会的資本（ソーシャル・キャピタル）の3つの欠如でとらえる立場に立って、本区の調査結果を検討する。

## 1) 経済的資本の欠如

まず、経済的資本に着目し、物的資源や生活に必要な資源（現金やサービス、住宅、医療などを含む）が充足されているかどうかに関心をあてた。

経済的な理由で生じた生活上の困難に関する質問項目は、現在の日本社会で「通常であれば可能な生活」を想定して任意に設定している。そのため、「どれにも当てはまらない」という回答はその水準に該当することを意味するが、中央値以上の群では、33.5%がそれに該当すると回答したのに対して、困窮度Ⅰの群では7.2%にとどまった。困窮度が深刻化するにしたがって、生活面の困難は深刻化する傾向がある。困窮した経験をした数の平均値は、中央値以上の群では2.4個であったのに対して、困窮度Ⅰでは5.5個であった。中央値以上の群が2%未満であるのに対して、困窮度Ⅰの群で割合が高かったものとしては「電気・ガス・水道などが止められた」の8.4%、「医療機関を受診できなかった」の6.4%、「電話などの通信料の支払いが滞ったことがある」の14.5%、「家賃や住宅ローンの支払いが滞ったことがある」の14.1%、「敷金・補償金などを用意できないので住み替え・転居を断念した」の10.4%などがある。生活面で大きな格差が存在することが見える。また、「国民年金の支払いが滞ったことがある」という項目では困窮度Ⅰの群では20.1%が該当すると回答していた。これは、単に現在の生活状況の困窮度を示すだけでなく、保護者の将来的な生活困窮を示唆するものである。このような生活上の困難さは、心理面にも影響を与えており、「生活の見通しが立たなくて不安になった」と回答する世帯の割合は、中央値以上の群では10.1%であったのに、困窮度Ⅰでは38.6%の世帯が該当すると回答している。

世帯の経済状況は、子どもの生活状況にも反映されていることが結果から確認することができる。困窮度Ⅰの群では、「子どもを医療機関を受診させることができなかった」に2.8%、「子どもに新しい服や靴を買うことができなかった」に22.1%が該当すると回答している。中央値以上の群ではそれぞれ0.3%と4.9%と顕著な差が見られた。

学習面や習い事、家族での余暇の機会の差は、子どもの成長過程にも、子どもの日常生活にも影響を与えることが予測される。困窮度Ⅰの群の22.5%が「子どもを学習塾に通わすことができなかった」、26.1%が「子どもを習い事に通わすことができなかった」、36.9%が「家族旅行（テーマパークなど日帰りのおでかけを含む）」と回答した。同様の項目における、中央値以上の群の該当者の割合を見ると、4.7%、4.7%、12.1%となっており、子どもの体験にも格差が生じている。「どれにも当てはまらない」と回答している世帯が、中央値以上の群で63.5%であり、子どもに対して困難なく資源や機会を提供できている家庭が中央値以上では多くの割合を占めていることに注意する必要があるだろう。

本調査からは、雇用形態が所得階層の分布に影響を与えていることが明らかになった。中央値以上の群では87.3%が正規雇用であるのに対して、困窮度Ⅰの群ではその割合が半分以下の35.3%であった。正規雇用であるにもかかわらず、困窮度Ⅰの群に該当する者がいるという点については、留意する必要があるだろう。

困窮度と学歴の関係についても、困窮度が高い群ほど、学歴が低いという傾向が見られた。母親が大卒である割合が、中央値以上の群では19.8%であったのに対し、困窮度Ⅰの群では5.2%にとどまっている。中卒、高校中退の割合を比較してみると中央値以上の群では、それぞれ1.3%、1.5%であったのに対し、困窮度Ⅰの群では7.6%、9.6%であった。同様の項目を父親でも見てみると、中央値以上の群では大卒が35.8%、中卒が1.7%、高校中退が3.0%であったのに対し、困窮度Ⅰの群ではそれぞれ6.0%、9.2%、5.6%と母親と同様の傾向が見られた。なお、学歴が高い群ほど正規雇用の割合が高い結果となっている。

世帯構成と就労状況の関係ではふたり親世帯と比較して、母子世帯では正規雇用の割合が低く、非正規雇用の割合が40.6%と高くなっていた。主たる生計維持者が母親である場合、困窮度Ⅰの群に該当する世帯が多く54.2%であった。困窮度が深刻な群において、母子世帯の占める割合が高いことが示されている。

貯蓄状態の格差も見られた。正規雇用の世帯の28.9%は貯蓄ができていると回答したのに対し、非正規の群では49.0%が赤字であると回答した。

社会保障給付の利用状況について、困窮度Ⅰ群における各制度の利用率を挙げると、児童手当95.6%（大阪市93.2%）、就学援助費64.3%（大阪市64.4%）、児童扶養手当79.6%（ひとり親世帯を分母にした割合）79.6%（大阪市76.2%）、生活保護制度19.3%（大阪市9.6%）である。

生活保護世帯について、受けていない世帯と比較すると次の違いが見られた。将来に対して「希望が持てない」、ストレスを発散できるものが「ない」、「あまり幸せだと思わない」おうちの大人の人と文化活動をすることが「まったくない」、授業時間以外に勉強を「まったくしない」、「学習塾等、習い事はしていない」、学校の勉強を「わからない」などの回答が高い傾向が見られた。おうちの大人の人に朝起こしてもらいどうかについて「まったくない」回答したのは、生活保護世帯は24.8%、生活保護を受けたことはない世帯は13.2%であった。不安やイライラなどの感情を子どもに向けてしまうことが「よくある」と回答した世帯については、現在生活保護を受けている世帯（5.9%、大阪10.8%）よりも過去に受けたことがある世帯（22.2%、大阪市11.1%）が上回った。子どもの自己効力感（セルフ・エフィカシー）の平均点は生活保護世帯では17.9点（大阪市17.7点）、生活保護を受けたことがない世帯では18.3点（大阪市18.5点）であった。生活保護世帯では、希望する進学先を「大学・短期大学」と回答した子どもが19.7%に対し、生活保護を受けたことがない世帯では36.0%であった。

母親回答者を対象として、困窮度別に初めて親となった年齢を見ると、困窮度が高まるにつれ、10代で初めて親となったと答えた割合が高くなっている（困窮度Ⅰ群：東淀川区7.6%、大阪市7.8%）。学歴を見ると10代群において「中学校卒業」または「高等学校中途退学」と回答した割合が高くなっている。就労状況を見ると、10代群は他の群と比較して「非正規群」「無業」の割合が高くなっている。また、他の群と比較して、自分の体や気持ちで気になると回答したことの数が多い。

家計について「赤字である」と回答した人の割合を住居別に見ると、府営・市営の住宅（38.4%）、民間の賃貸住宅（39.4%）で高かった。子どもの将来のために「貯蓄したいが、できていない」と回答した人の割合を住居別に見ると、府営・市営の住宅（65.5%）、UR 賃貸住宅・公社賃貸住宅（60.0%）、民間の賃貸住宅（66.8%）で高かった。

以上から導き出される政策課題は、経済的に困窮している世帯を確実に各制度につながる仕組みづくりが求められていることである。各制度の利用率を改善するための取り組みを行う必要がある。制度やサービスが利用の拒否や認知度の低さなどから、必要な人に届いていない現状がある。各制度の受給要件はそれぞれ異なるため単純に比較はできないが、特に生活保護世帯の受給率は、他の制度と比較してきわめて低く、捕捉率の改善が求められる。

また、医療費の負担を軽減する施策として、子ども医療費助成制度の拡充や国民健康保険料および利用者負担の減免などの拡充が求められる。また、子育て世帯への家賃負担の軽減など、住宅費の負担を軽減する施策も重要といえる。さらに、困窮度が高い群では、家計が赤字の割合が高い。児童扶養手当や生活保護制度等の経済給付は、国の施策ではあるが、給付水準の引き上げや受給要件の緩和なども必要であり、国に対する地方自治体からの働きかけが求められている。

就労所得を増やすためには、安定した雇用の確保が不可欠であり、子育て世帯の就労について地域の企業等との連携が重要である。雇用については、賃金だけでなく、勤務時間など子育てに配慮した働き方の保障が求められている。

また、住宅の状況と経済的苦しさとの関連が明らかになった。特定の住宅の所有形態が特定の地域に集中することが多いことから、地域ごとの取り組みが求められている。特に、公営住宅が集中する校区では、小学校や子育て広場、保育所、幼稚園などで教育的支援、社会的支援を重点的に実施することなどが必要である。

本調査では、若年で出産した親やひとり親世帯など優先して支援すべきグループが明確になった。経済的支援策と同時に学び直しや資格取得等の就労支援策を一体的に実施することが求められている。また、ひとり親世帯については、養育費の確保のための取り組みをそれぞれの家庭の実情に合わせて進めていくことが必要である。経済給付は、世帯それぞれを対象にしており個別支援になりがちであるが、とりわけ困窮度が高い地域においては、地域を支援の単位として設定し、後述するような孤立する保護者同士をつなげる支援や子どもの養育や関心を高める支援と連動させて行うことを検討する必要性が示されている。

## 2) ヒューマン・キャピタルの欠如

家庭生活・学習について、主に困窮度の視点から考察する。

困窮度別に朝食の頻度を見ると、困窮度が高くなるにつれ、「毎日またはほとんど毎日」朝食を食べる割合が低くなっている。困窮度 I 群では、週に 1 度も朝食を「食べない」と回答した割合が 2.0%となっている（大阪市全体 3.6%）。

朝食の頻度別に保護者と子どもの関わり（子どもと会話）を見ると、「毎日またはほとんど毎日」朝食を

とっていると回答した人では、子どもと「よく会話をする」との回答が 64.0%であり、「週 5 回以下」では、「よく会話をする」と回答した人は 49.0%と、「毎日またはほとんど毎日」の人のほうが「よく会話をする」の割合が高くなっている。

朝食の頻度別に子どもの自己効力感（セルフ・エフィカシー）の得点を見ると、「毎日またはほとんど毎日」朝食をとっていると回答した人では、18.5 点（大阪市 18.7 点）、「週 5 回以下」では、17.4 点（大阪市 17.2 点）と、「毎日またはほとんど毎日」朝食をとっていると回答した人のほうが「週 5 回以下」の人よりも子どもの自己効力感（セルフ・エフィカシー）が高い結果となった。

おうちの大人との関わりを見ると、一緒に朝食・夕食を摂る頻度は大きな差はないものの、困窮度が高くなるとわずかに下がってくる。一緒に文化活動をする割合は困窮度が高まるにつれて明らかに「まったくしない」割合が高く、大阪市 24 区よりも高い状態にあった。

次に、子どもの勉強時間に目を向けると、困窮度が高まるにつれて明らかに短くなり、「まったくしない」と「30 分より少ない」をあわせると、困窮度Ⅱ群・困窮度Ⅰ群ではいずれも 30%程度となっている。これにともなって学習理解度も「よくわかる」「だいたいわかる」をあわせた割合は困窮度が高まるにつれ低くなっており、困窮度Ⅱ群・困窮度Ⅰ群では大阪市 24 区と同程度の約 70%となっている。読書時間には大きな差は見られなかった。生活習慣との関連で勉強と読書の習慣を見ると、起床時間が決まっていない子ども、朝食を摂るのが週 5 回以下の子どものにおいては、勉強・読書ともに「まったくしない」・「30 分より少ない」回答の割合が高く、特に読書を「まったくしない」子どもは半数近くに上った。

子どもの将来に関して、困窮度が高まるにつれて期待や進学希望が低くなっていた。大阪市 24 区と比べると、特に困窮度Ⅰ群において、子ども自身の進学希望が高校までである割合が 30%前後と高い。子どもの進学希望は保護者の学歴とも関連しており、保護者が中卒・高校中退などの場合は子どもの進学希望も高校までであったり、保護者が大卒であれば子どもも大学まで進学する希望を持つ傾向にある。

学習塾等の利用も困窮度が高いと割合が低く、困窮度Ⅰ群では学習塾に通う割合が 3 割程度となっている。学習塾に通っている子どもの方が勉強時間が長く、理解度も高く、進学希望も高い状態にある。塾代助成の利用を見ると、経済的な理由で塾に通わせられなかった世帯では、助成額の不足や手続き上の面倒さ、子どもにおいては親に月謝の負担をかけられないなどの答えが挙がっていた。また、塾代助成カードを持っていても利用をしていない群が、進学先希望が低く、保護者の期待も低い状態にあった。

子どもの遅刻状況を見ると、困窮度Ⅱ群・困窮度Ⅰ群では週 1 回以上遅刻する子どもの割合が 20%弱である。週 1 回以上遅刻する子どもに着目すると、保護者からの信頼や期待が低く、会話も少なく、朝食を共にする頻度も低い傾向にある。学校のことや社会のできごとを話したり、文化活動を「まったくしない」割合も高い（41.4%）。また、心身について気になることも多く、セルフ・エフィカシーの得点も低い。学習の面でも理解度が低く、進学希望も中学・高校をあわせて 20%以上となっている。通学状況を見ると、不登校の子どもはそうでない子どもよりも、おうちのこと、学校・勉強のことに悩む割合が高い。

最後に、保護者と子どもの関わりを困窮度別に見ると、困窮度が高まるにつれて、子どもの帰宅時間に家にいる割合が低くなる。また、大阪市 24 区に比べ信頼の程度も低くなる傾向にある。

大阪市 24 区と大きな差は見られないが、困窮度が高まることで、総じて保護者・子どもの生活におけるさまざまな関わりや学習状況、将来への希望に影響が見られる。

心身の自覚症状（子ども）については、困窮度によって大きな差は見られないが、困窮度Ⅰ群の数値を多い順に挙げると、「イライラする」24.2%（大阪市 27.6%）、「やる気が起きない」20.6%（27.2%）、「よくかゆくなる」19.4%（大阪市 20.6%）となっている。「やる気がおきない」、「イライラする」などは、困窮度Ⅰ群より困窮度Ⅱ群、Ⅲ群の値が上回っている。心理的・精神的症状を示す項目での割合の高さが広範な層で見られ、これらが学習状況に影響を与えていると推測される。

心身の自覚症状（保護者）を見ると、多くの項目において、困窮度が高まるにつれ、自分の体や気持ちで気になることのそれぞれの項目が高くなっている。特に困窮度Ⅰ群の数値を多い順に挙げると、「よく肩がこる」49.4%（47.1%）、「イライラする」44.6%（42.5%）、「よく腰がいたくなる」38.6%（36.4%）となっている。

生活を楽しんでいるか、将来への希望、ストレスを発散できるものがあるか、幸福度、を困窮度別に見ると、中央値以上群に対して、それ以外の群では、肯定的な回答の割合が低くなる傾向が見られた。困窮度別に不安やイライラなどの感情を子どもに向けてしまうことを見ると、困窮度による大きな差は見られないものの、中央値以上群では、「よくある」が 8.9%であったのに対し、困窮度Ⅰ群では 9.6%と困窮度Ⅰ群の割合が高くなった。

困窮度別に保護者の定期的な健康診断の受診を見ると、「受診あり」の回答の割合は中央値以上群が高く、困窮度Ⅰ群（42.2%、大阪市 39.5%）が低くなっている。

以上の調査結果を参考に政策課題を挙げる。困窮度によって、まず、食生活等、基本的な生活習慣に対するケアを必要とする子どもが一定数いることが確認された。学習の理解や勉強時間など、困窮度による学習面での格差が見られた。また、困窮度は、子どもの心身の状況、および保護者の心身の状況にも影響を与えており、医療的ケアの必要性も示された。学校内だけではなく、学校外での塾や習い事、文化活動など、大人と関わるさまざまな社会活動を体験する「機会」の格差を縮小する施策が求められている。これらのさまざまな機会を提供する「居場所づくり」の必要性を根拠付けるデータが得られたといえる。

### 3) ソーシャル・キャピタルの欠如

子ども・保護者の社会的な対人関係について、大阪市 24 区の結果とも比較しながら、困窮度などの視点から考察する。

まず、子どもが放課後過ごす場所について、中央値以上群と困窮度Ⅰ群間で差が大きい項目に着目すると、困窮度Ⅰ群では「スーパーやショッピングモール」(6.5%)、「ゲームセンター」(2.4%)、「おばあちゃん・おじいちゃんの家」(8.5%)が高い傾向にあり、困窮度が高まるにつれて公園・広場という回答も多く、一緒に過ごす人では「学校のともだち」が高まる傾向にあった。反対に中央値以上群では塾・習い事が多く、一緒に過ごす人も学校以外のともだちや家族外の大人が多い。

楽しいことについての回答では、困窮度が高まるにつれて「おうちの人の一緒に過ごしているとき」

の割合が高くなり、「ともだちと一緒に過ごしているとき」や「学校生活やクラブ活動に参加しているとき」については変わらないという特徴があり、大阪市 24 区と異なる点であった。また、「ひとりで過ごしているとき」は割合が低くなり、すなわち中央値以上群においてひとりで過ごす割合が高く、困窮度の高い群では学校での関係や友だち・家族との近い関係性が推測される。しかし、学校外の関係に目を移すと、困窮度が高まるにつれ、地域の行事に参加している・塾や習い事などの割合が低くなるなど、大阪市 24 区同様、困窮度が高まるにつれて学校外の友人や習い事といった子どもにとってより広い範囲での人間関係が少なくなる傾向があり、経済的な状況が人間関係を豊かにすることを阻害しているおそれがある。

悩んでいることを困窮度の視点から見ると、困窮度Ⅰ群ではクラブ活動・ともだちのこと・自分のことがやや割合が高かった。大阪市 24 区では困窮度が高まるにつれて「おうちのこと」が多くなるが、東淀川区の困窮度Ⅰ群ではおうちのこと悩む子どもは少なかった(6.0%)。また、困窮度Ⅰ群・困窮度Ⅱ群では進路に悩む子どもが大阪市 24 区に比べて低い(いずれも 13%前後)ことも特徴である。悩んでいる時の相談相手では、困窮度Ⅰ群をみると子どもは「おじ、おばなど親戚」「近所の人」「保健室の先生」がやや多く、大阪市 24 区に比べ、困窮度が高くとも「親」「学校のともだち」の割合が低いわけではない。一方、保護者においては「相談できる相手がいない」「公的機関や役所の相談員」が多かった。保護者においては、困窮度の高い世帯では、家族や友人などには相談できない、あるいはそういった近い関係の人がいないことが表れている。子どもにおいても総じて同じ傾向が見られるものの、学校での関係や家族の関係は困窮度と関係なく保持されている。また、保護者の世帯構成では、父子世帯・母子世帯においては相談相手がいない割合がふたり親世帯よりも高かった。

地域社会に相談相手がいるかどうかについては、大阪市 24 区と比率は同程度である。地域社会に相談相手がいる保護者は、ほとんど毎日、子どもが宿題や勉強をみてもらう(19.7%)・学校の話をする(42.2%)割合がやや高かった。また、遊んだり体を動かすことや文化活動においてはほとんど・まったくないという回答が少なく、地域社会との接点がある方が、よりよい家族内の関係を保てたり、学びや遊びを促進することができている。

最後に、自己効力感(セルフ・エフィカシー)に注目すると、子ども・保護者ともに困窮度による差はあまり見られない。子どもにおいては、放課後ひとりで過ごす方が、また相談相手がいない方が得点が低い。

経済的に厳しいと地域で孤立しやすくなり、閉じた関係の中にとどまりがちになる。そのことが子ども・保護者の対人関係にも影響し、子どもが世界を広げ、知的好奇心を伸ばしたり人間関係を広げたりすることが妨げられる可能性がある。

以上、保護者の生活環境の違いから、子どもの日常生活の違いや対人関係の違いが生じてしまうことから、早期に保護者の生活が豊かになるよう、すべての子育て家庭への支援(例えば親支援の導入、家庭教育支援の導入)や必要な家庭に早期段階からサービスが届くよう、機関と機関、制度、サービスがつながる仕組み作りが必要であることが示唆されたといえる。



#### 4) 政策的課題のまとめ

以上、経済的資本、ヒューマン・キャピタル、ソーシャル・キャピタルの3つの領域ごとに本市の特徴と政策的課題を述べてきた。3つの領域は、それぞれ独立する項目ではなく、互いに関連し、影響を及ぼしあい、重複しているともいえる。改めてそれらをまとめて政策課題を述べる。

重要なのは、経済的支援策と学習支援や子ども食堂など子どもの「居場所」支援を車の両輪として同時に進めることである。子どもの貧困は、「見えない貧困」とも表現されるが、経済的理由によるさまざまな経験の調査結果によれば、家賃滞納、国保の滞納や税の滞納など、さまざまな生活困窮のサインは、子どもあるいは保護者から出されているといえる。それら生活困窮のサインを見逃さずに、子どもの支援策に確実につなげる仕組みが必要である。地域において、各関係機関、NPO等が子どもと保護者に関わるなかで気づいた生活困窮のサインを情報共有し、支援につなげていくことが求められている。

以下、包括的に5点にまとめて提案する。生活基盤となる経済的支援、家庭教育支援、その上で多様な社会経験と学習支援、これら3点をつなぐ仕組みが必須である。

- ① 生活基盤づくり：所得保障制度の充実や雇用環境の改善が求められる。これらは、国に対する要望、また企業への意識の醸成なども検討すべきである。生活保護受給者やひとり親等を雇用した場合のトライアル雇用奨励金の積極的活用や自治体のホームページに優良企業として掲載するなどインセンティブを設けて、企業と協働で作り上げていくことが求められる。また、正規雇用でありながら困窮度Ⅰ群に含まれるものも明らかになり、最低賃金の引き上げや企業への指導の徹底なども国への要望として挙げられる。

以下の③とも関連するが、今回の調査において、困窮度Ⅰ群でありながら、制度やサービスを利用できていない家庭が存在することが明らかになった。制度利用に伴う抵抗を軽減する努力と制度の周知徹底が必要である。生活基盤に欠かせない現金給付の改善、新たな制度の創出（たとえば、子育て世帯に対する住宅手当等）など、国に要望するとともに、自治体レベルで実施可能なこともあわせて検討すべきである。医療費負担軽減策としての現物給付は、さらなる検討を進めることを期待したい。また、海外の取り組み事例などを参考にした養育費確保の取り組みなど、それらを根拠づける条例等の策定も求められる。

- ② 家庭基盤づくり：学習支援のみならず、基盤となる家庭教育支援は必須である。すべての家庭において、冒頭に掲載した法律にあるように、経済的状況に左右されることなく、子どもの最善の利益に基づいてケアされる家庭環境を作ることを、自治体として総力をあげて取り組む必要がある。乳児の全戸訪問から、家庭教育支援（国の補助事業）として義務教育年齢まで継続することも求められる。入学時、進路選択時などの機会をとらえてすべての家庭に子どもの成長と発達に必要なことを伝える機会を作ること、学校において家庭教育支援講座や保護者が気軽に立ち寄れる居場所を作る（他地域でコミュニティ・スクールとして実施あり）など、当たり前の家庭生活を送れる環境を社会的責任として創出する必要がある。ユニバーサル型として、予防も含めてすべての家庭に必要な一般施策と個別のニーズを有する層を対象にした施策の両面が必要である。
- ③ 制度やサービスを確実に届けるための仕組み作り：乳幼児の健診のように全数把握できている部署

との連携、協働が必須である。また、就学後に、全数把握を可能にする一つの選択肢は、学校である。学校において、校内の専門職が入った形で経済的リスクの早期把握も含めたスクリーニング会議の創設（文科省 2017）、関係機関と学校、地域との連絡会の創設が必要である。実施の有無によって子どもの将来に格差が生じないように、必須設置にする必要がある。スクリーニングで支援の必要な家庭が把握され、支援につなぐ場合に、様々な工夫が必要である。公的機関（学校含む）への抵抗感がある場合も少なくない。その際、地域で活動している人材（家庭教育支援による地域人材含む）や同じ子育てをしているグループなど、地域性や当事者性を尊重にした支援展開を検討することも考えられよう。例えば、親支援として、若年出産の課題をあげたように、出産と同時に親支援プログラムの実施、親同士のつながりづくりなども必要である。自治体として、子どもも保護者も制度やサービスを受けることが当たり前の権利であり特別でないことを示すことが重要である。

- ④ 文化活動、読書、異なる世代の人との交流など様々な要素を含んだ居場所の創設：今回の調査において所得によって子どもの放課後の生活環境に差がみられた。経済的基盤によって差が生じることなく、子どもが多様な体験ができ、その生活を豊かにする必要がある。そのためには、セーフティネットとして、誰もが通う学校を拠点にした、教師以外のさまざまな支援者や支援事業の投入（子ども食堂、学習支援などの居場所含む）をモデル的にでも策定することを検討すべきである。これは内閣府子どもの貧困対策の大綱の議論とともに提案された学校プラットフォームの本格化への取り組みである。学校を拠点としたこうした取り組みに加えて、地域においても居場所づくり支援が求められる。
- ⑤ 支援者共通の指標づくり：子どもにかかわるすべての部署が共通して持つ指標を示すことが必要である。そして保護者が子どもに向き合っていくことができこそ、子どもも学習に向かい、社会に向かっていくことができること、保護者が子どもに向き合っていけるような支援の重要性を明確化する必要がある。子どもの貧困対策のために、目標、ターゲット、支援内容、効果、これを明確に示し、エビデンスに基づく評価を今後も重ねていく必要がある。そのことを各自治体に周知徹底し連携することが重要である。国、他の都道府県、府内市町村との連携、協働は、今後も期待したい。

最後に、今後の実態調査に関する課題として3点挙げておわりとする。

第一に、今回、他の自治体に例のない大規模調査を府内複数自治体と共同実施するという方法をとったが、これだけの大規模データの詳細な分析については、複数年時間を必要とする。また、本調査では、はく奪指標について先行研究を援用しながら作成したが、市民の声の普通の暮らしからピックアップする方法も調査方法の課題として挙げられる。

第二は、実態調査をこの1回で終わらせることなく、施策の効果測定の意味も含めて、今後、継続して実施することが必要だと考えられる。

第三に、子どもや保護者など当事者の声を直接聴く取り組みも今後検討が必要であろう。

## 参考文献

- ・耳塚寛明（2013）『平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に

- 影響を与える要因分析に関する調査研究』文部科学省委託研究国立大学法人お茶の水女子大学、88.
- ・文部科学省（2017）「児童生徒の教育相談の充実について」（スクールソーシャルワーカーのガイドライン含む）  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chousa/shotou/066/gaiyou/1381049.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/066/gaiyou/1381049.htm)
  - ・所道彦（2015）「9章イギリス」埋橋孝文・矢野裕俊編著『子どもの貧困／不利／困難を考える』ミネルヴァ書房、189-203.
  - ・山野則子・三沢徳枝（2015）「学習支援プログラム参加者の状況を視野に入れた支援の可能性ーアセスメントシートの分析からー」『社会問題研究』第64号（通算第143号）、大阪府立大学人間社会学部社会問題研究会、47-57.

## IV 資料編

