

## 子どもの貧困対策について

### ～「貧困の連鎖」を断ち切るために～

答弁者 子ども未来創造局担当部長（子育て担当）

無所属の中西智子です。

「貧困の連鎖」をたちきるための子どもの貧困対策について一般質問いたします。

これまで、困窮世帯の問題や子どもの貧困対策について質問してまいりましたが、この質問では、箕面市の状況や課題、さらなる施策展開等、お聞きしていきたいと思います。

2013年に子どもの貧困対策の推進に関する法律が制定され、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の実現によって、推進されることになりました。箕面市においても法の趣旨に沿って取り組んでこられたことと思います。

そして今年の6月には法改正があり、子どもの「将来」だけではなく「現在」に向けた子どもの貧困対策を推進すること、貧困解消に向けて、児童の権利条約の精神に則り推進すること、各施策を子どもの状況に応じ包括的かつ早期に講ずること、貧困の背景にさまざまな社会的要因があることを踏まえる等、目的及び基本理念の充実が図られたほか、市町村に対する子どもの貧困対策計画が努力義務として規定されています。

また、「子どもの貧困対策に関する大綱」に記載される施策については、「生活の安定に資するための支援」「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」等、趣旨の明確化が図られました。

#### 1-①

そこで、1点目に、子どもの貧困に関する指標の設定についてお伺いします。

たとえば西宮市では、「子育て世帯の経済状況と生活実態に関する調査」を実施し、あわせて、市内において貧困・困窮世帯の支援に携わる関係機関にヒアリングをおこない、分析しています。そのうえで、相対的貧困・生活困難世帯の割

合や、生活困難な保護者の状況、子どもの状況、調査結果から求められる各種の支援策、資源量と具体的課題の方向性等の報告が公表されています。

また茨木市では「子どもの貧困対策プロジェクトチーム」を立ち上げて、子どもの貧困対策に関する指標が設定され、指標の改善に向けた教育・生活・保護者への支援・経済的支援等の施策を明確にしています。

箕面市では、このような指標項目については、どのようにお考えでしょうか。

生活保護世帯に属する子どもの高等学校等の進学率はどのようになっているでしょうか。全日制・定時制・通信制・特別支援学校高等部・高等専門学校・専修学校の高等課程のそれぞれについて、お願いします。

生活保護世帯に属する子どもの高等学校中退率はいかがでしょうか。

また生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率について、大学等と専修学校、それぞれどのようになっていますか。

生活保護世帯に属する子どもの就職率について、中学校卒業後の進路、高等学校卒業後の進路、それぞれについて、いかがでしょうか。

児童養護施設の子どもの進学率及び就職率はいかがでしょうか。

ひとり親家庭の子どもの中学校卒業後の進学率及び就職率はいかがでしょうか。

小学生、中学生の不登校率は、それぞれいかがでしょうか。

以上、箕面市全体の数値と合わせて、可能な限りで結構ですので、お答えください。

### (1-①答弁)

ただいまの中西議員さんのご質問に対しまして、ご答弁いたします。

まず、「子どもの貧困に関する指標の設定」についてですが、本市では子ども成長見守りシステムを構築し、子どもの個々の状況を把握し、学校を始め、関係機関と連携し、個に応じた支援事業につなげるなどのサポートを行っています。あくまでも一人ひとりの子どもの支援の必要度に応じて適切な支援につなぎ、見守ることが肝要と考えており、現時点で、市として統計的な数字の指標を設定し目標とすることは検討していません。

生活保護世帯の進学率等は、平成 30 年度末に中学校を卒業した子どもの高等学校等への進学率は 90 %、その内、全日制が 70 %、通信制・単位制が 20 %で、定時制高校等への進学及び就職はありません。平成 30 年度中の高等学校の中退率は 4.7%、平成 30 年度末に高等学校を卒業した生徒の大学等への進学率

は 42.9 %、その内、大学は 28.6%、専修学校は 14.3%、就職率は 28.6%です。その他、定時制・通信制高校への再入学が 14.3%、大学進学を目指して勉強中が 7.1%です。

次に、平成 30 年度末に中学校を卒業したひとり親家庭の生徒のうち児童扶養手当受給世帯の生徒の専門学校も含めた進学率は 99.1%で、就職した子どもはいません。

次に、平成 30 年度の箕面市全体の小学生の不登校率は 0.28%、中学生の不登校率は 2.2%です。

最後に、平成 30 年度末に公立中学校を卒業した子どもの箕面市全体の専門学校も含めた進学率は 99.8%、その内、全日制 96.6%、定時制 0.1%、通信制 2.3%、特別支援学校高等部 0.3%、高等専門学校 0.3%、専修学校の高等課程 0.2%となっています。

なお、お尋ねのうち、児童養護施設の子どもの進学率については市では把握していません。

以上でございます。

## 2-①

今、質問した指標を、国・府の指標と照らし合わせながら、箕面市全体と貧困世帯の指標を考察するなかで、子どもたちの置かれている状況が見えやすくなるのではないのでしょうか。生活保護世帯の子どもの進学率は全日制 70%、通信制 20%で、90%ということでしたが、箕面市全体では 99.8%のうち、全日制が 96.6%なので、全日制の進学率は、生活保護世帯とそうでない世帯とでは、26.6ポイントも開きがあることが分かります。また高校進学していない 10%子どもは、どのような状況なのか、気にかかるところです。生保世帯の子どもの大学や専修大学等への進学率は 42.9%とのことでしたが、北摂の近隣市である茨木市では 56.7%となっています。

指標の設定がなくても、具体的な課題が分かればよいのですが「適切な支援につなぐ」と言われても、何がどう課題であるのか、子どもの権利を阻害している要因が何なのか、子どもの「貧困」をとりまく全体像が、私たちには見えにくいのです。

そこで、2点目に、子どもの貧困（困難）課題と、課題の改善策についてうかがいます。

「子どもの貧困」（箕面市が規定している貧困）をとりまく諸課題について、市はどのように把握しておられるでしょうか。学習支援や出産や乳幼児期の母子保健等にはすでに取り組んでいただいておりますが、その他の「生活の安定に資するための支援」、「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」、児童手当・児童扶養手当・就学援助以外の「経済的支援」について、ご答弁を求めます。

## （2－①答弁）

「子どもの貧困を取り巻く諸課題」について、ご答弁いたします。

まず、「生活の安定に資するための支援」についてですが、子ども成長見守りシステムのデータや学校の情報から、就学援助や他の公的支援が受けられる状況にもかかわらず手続きができていなかった世帯に対し申請手続きの支援を行うなど、子どもの見守りだけでなく家庭の状況にも注視し、確実に支援に繋ぐよう努めています。次に「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」については、システムや関係機関の情報から保護者の状況を把握し、学校等と連携して生活困窮者の自立相談支援事業や就労準備支援事業などにつなげることで、継続した支援を行っています。

「経済的支援」については、本市では、高校卒業年齢までの子どもの医療費を助成する「子どもの医療費の公費助成」や、ひとり親家庭の保護者を対象とした「自立支援教育訓練給付金事業」などの給付金事業を実施しています。

以上でございます。

## 2－①－再質問

さきほど、中学卒業後の進路について、生活保護世帯の場合は、市全体の進学率との比較において26.6ポイントの開きがあるわけですが、現状の支援の枠組みでは、解決できない部分もあるのではないのでしょうか。

「一人ひとりの子どもに応じた支援に繋ぎ、見守る」ということは、以前からお聞きしていますが、箕面市が規定しているところの「子どもの貧困」をとりまく背景や具体的な要因に基づく諸課題がよく見えない部分があります。例えば、いじめによる不登校はないのか、不登校によるつまずきなどはないのか、家庭の経済的事情による高校や大学中退などはあるのか。子どもの社会体験・自然体験やスポーツ活動の機会の提供状況はどうなのか。ひとり親が非正規雇用の状態で、貧困から抜け出せないような事態には陥っていないのだろうか。ひとり親家庭が孤立し、追い詰められているというケースはないのか。子どもや親がどこに相談

してよいのか分からなかった、という事例はどれくらいあるのか。大学卒業後の奨学金返済の負担軽減を図る必要はないのか。保護者の生活支援として、生活保護世帯への健康管理支援は十分なのか。今、ほんの一例をあげましたが、どのような課題があり、福祉的支援や生活支援がどのように求められているのか、可視化していただきたいと考えており、このような質問をしています。そのうえで必要なサービスや、行政が施策として行うこと、市民やNPOなどの地域資源を把握し、協働で行なえる事業など、課題の改善に向けた施策を具体化していくことが必要ではないかと考えますが、いかがでしょうか。

また、具体的な支援策の一例として、水道料金減免制度の復活、ひとり親同士の情報交換や交流を深めるためのひとり親家庭支援事業、大学卒業後の奨学金返済の負担軽減や本市への流入を促進することを目的とした大学奨学金利子補給事業、支援事業の相談員のスキルアップによる情報提供等の相談機能の強化策などはいかがでしょう。

## (2-①-再質問の答弁)

「子どもの貧困の背景及び諸課題」について、ご答弁いたします。

「子どもの貧困」は、経済的な困窮のみならず、養育力の不足をはじめとした家庭状況の影響など、家庭や子どもについての課題は様々で、その内容は多岐に渡っており、何らかの特定の施策を実施することで即座に解決するというものではありません。

先ほどご答弁申し上げた既存の支援施策を展開しながら、今後、国や府の動向を見つつ、必要な施策について絶え間なく検討を重ねているところです。以上でございます。

## 2-②

今のご答弁では、私の質問にお答えいただけれていません。課題が、今おっしゃったようにさまざまあり、多岐にわたっているからこそ、必要な施策やサービス、足りない支援については、その対策が必要なのではないのでしょうか。

この質問の冒頭に、国の法改正について若干ふれましたが、困窮している子どもや親の支援について、目安となる指標や、課題を整理し、その課題の改善策を見える形で示していただきたいと要望いたします。

現状では、努力目標ではありますが、個別の計画ないしは第4次子どもプランの中に、しっかり章立てて、盛り込んでいただきますよう、強く要望させていただきます。

ひとり親支援として、明石市では離婚や別居後の養育費の立替え・回収を検討中であり、また面会交流ほかの「こどもの養育支援」に取り組まれています。養育費の立替えや市が回収を行うことについては、慎重かつ丁寧な協議・検討が必要であると考えますが、離婚・別居後の子育てに関するこどもと親の交流ノートの配布や「親の離婚とこどもの気持ち」パンフレットの配布などと合わせて、箕面市でも取り組みを検討していただけないでしょうか。

## (2-②答弁)

「交流ノートやパンフレットの配布」について、ご答弁いたします。

まず、養育費の不払いについては、今月 17 日の新聞で大阪府が支援に乗り出すとの報道がありましたので、今後、府からの情報を確認していきます。

離婚家庭への配布物については、現在本市では、児童扶養手当の事前相談者に養育費相談センター作成のリーフレット「養育費・面会交流」や法務省作成の「子どもの養育に関する合意書作成の手引きと Q A 」を配布しており、各種制度説明に関しては網羅しているものと考えますが、明石市の「子どもと親の交流ノート」のような離婚後の親子の交流に主眼を置いたものは配布していません。

離婚後の家庭のあり方は様々で、親子の交流にまで行政が踏み込むことの是非もあろうかと思いますので、明石市のものや市販の書籍を研究し、相談対応に活かしていきたいと考えます。

以上でございます。

## 3-①

3点目に、その他の課題について質問します。

子どもの見守り成長室がデータベースを基に、支援が必要な貧困家庭の子どもを早期に発見し、学校等に指示を出し、支援方策についてコントロールしていくことになっていますが、2018年度と、2019年の現在までに、それぞれの事案件数はどれくらいあるのでしょうか。

是非、明石市の取組みをはじめ、研究していただきたいと、要望させていただきます。

## (3-①答弁)

「学校等に対し指示した件数」について、ご答弁いたします。

子ども成長見守り室が学校や関係機関と連携し、支援方策について指示や依頼等をした件数は、平成30年度は210件、令和元年度は11月末現在で116件

です。

以上でございます。

### 3-②

子どもの成長見守り室は、データチェックとコーディネーター等の役割を担っておられる、とのことなので、2名体制で2000件前後の件数を扱うのは大変ではないかと思えます。

非認知能力（充実感と向上心、成功体験と自信等）も偏差値化して子どもの気持ちをデータ化しています。子どもによって、アンケートへの回答の仕方は異なると思われれます。偏差値化は、他の子どもとの相対的な比較になるので、その数値だけで、気持ちが不安定か否かをキャッチしうることは難しいのではないのでしょうか。現に、市の資料を見ると、成功体験と自信が上がっているのに充実感と向上心は下がっている、というケースもあるようです。

子どもは機械ではないので、心のありようを数値化し、「判定」することには限界があると思われれますが、そのあたりの課題をどのようにとらえておられるのでしょうか。

### (3-②答弁)

「非認知能力のデータ化」について、ご答弁いたします。

児童の状況確認や支援にあたっては、箕面子どもステップアップ調査の非認知能力にかかる質問項目に対する回答に加え、日々の学校での行動の変化やデータの経年変化を学校とともに検証したうえで判断しています。見守りシステムにおける数値は、同一集団における偏差値であり、経年変化を追うことでその子ども自身の成長やしんどさをキャッチできるものと捉えています。

また、データによる判断だけでなく、子どもの様子を普段から把握している学校と早期に情報交換を行い、支援の必要性を検討し、具体的な支援事業に繋げたり、学校での見守りにより重篤化を防ぐ措置などを講じています。

数値に現れる変化がすべてではないことは当然ですが、数値の変化からキャッチできる情報があることも確かです。「数値による判定に限界があるから、使わない」のではなく、数値による見守りも子どもたちのセーフティネットの一つであると考えます。

以上でございます。

### 3-③

「非認知能力の数値化」は絶対ではなく、1つの参考にされていると思うのですが、非常に繊細で傷つきやすい子にとっては、アンケートに答えることも苦痛とを感じる場合があることを念頭においていただければと思います。

先日、市民やNPOのみなさんと、子どもの居場所に関するワークショップに参加しました。そこでは、箕面では子どもの居場所が少ない、というのが参加された方々の認識でした。

市は、子どもの居場所づくりについては、どのようにお考えでしょうか。

#### (3-③答弁)

「子どもの居場所づくり」について、ご答弁いたします。

生活困窮世帯の子どもには、生活習慣や学習習慣が身についていない子どもが多いと言われており、また、ステップアップ調査のデータでもその傾向が裏付けられています。

生活習慣や学習習慣が身につくよう育むため、個々の子どもの抱えている課題を把握しつつ寄り添った支援ができる専門のスタッフなどが常駐するような「子どもの居場所」の設置もその手法のひとつであると考えており、今後、居場所の役割や必要な機能等について研究を重ね、子どもを育むことができる「子どもの居場所」の実現に向けて研究・検討を進めていきたいと考えています。

以上でございます。

#### 3-③-再

さきほどご答弁いただきました「専門のスタッフ常駐」は、現在、日本財団さんが運営されている「こどもの貧困プロジェクト事業」を想定しているのでしょうか。また市民・NPOが主催する居場所事業においても対象としておられるのでしょうか。

2015年にも、子どもの「貧困対策」について一斉質問させていただき、「地域との連携で、子どもの居場所や子ども食堂など、市民協働での取り組み」についての市の考えをお聞きしました。そのときのご答弁は「貧困の連鎖を断ち切っていくためには、さまざまな取り組みが必要となってくると考えているが、その際、行政だけでは担いきれず、地域の方々やNPOと協働して取り組んでいくことが求められるととらえており、その広がり期待している。」というものでした。

現在、市内において市民・NPOによる子ども食堂や居場所事業が行われてい

ますが、その数は、まだ僅かです。しかし、これから西部や中西部をはじめ各地域で立ち上げたい、と意欲的に考えておられる市民の方々がいらっしゃると聞いています。各地域で、子どもがひとりでも安心して立ち寄ることができる子ども食堂や、子どもを中心に多世代が集い、一緒に食卓を囲み、あるいは一緒に遊び、学び、語らうことのできる場所が増えていくことの必要性を、4年前から行政も認めておられました。

子ども食堂他の居場所事業は、人手はボランティアで行えますが、場所の確保や利用料、食材等の工面等、ハードルは低いとはいえません。また、これら市民がおこなっている事業に関する情報提供についても、隅々に行き渡っているとは、まだいえないでしょう。市は、各地で取り組まれている子ども食堂や、子どもの居場所事業について、市民協働を進める視点で、どのような支援や連携を考えておられるのでしょうか。みのお市民活動センターでは「夢の実支援金」とい制度があり、地域課題に取り組む団体の公益活動を支援していて、大変良い事業なのですが、これは期間限定のものです。市の施設を利用する場合の減免適用や、活動支援金制度の創設、子どもの居場所活動連絡会の事務局を担うとか、農業公社が市内生産者に農作物の提供を呼びかける、市が実施団体のポスターやイベントの後援を行うなど、市ができることは沢山あると思います。全国的にも行政が直接、あるいは社会福祉協議会等に委託して子ども食堂等をバックアップしている例は無数にあります。以上、ご答弁をお願いします。

### (3-③-再 答弁)

「子どもの居場所への支援」について、ご答弁いたします。

先ほどご答弁いたしました「専門のスタッフの常駐」については、特定の子どもの居場所を想定している訳ではありません。「子どもの居場所」づくりの取り組みは、生活習慣や学習習慣が身につく手法のひとつとして考えられますので、連携や支援について引き続き研究するとともに、地域やNPO団体から要請があった場合は、市として何ができるか相談していきたいと考えています。

以上でございます。

### 3-④

今、かなり具体的な提案と合わせて質問しましたが、ほとんどお答えいただけず、非常に残念です。研究とともに、市民からのご相談にはのってくださることなので、是非、ただいまの提案を含めて、前向きに取り組んでくださるよう、要望いたします。

さて、内閣府の「子どもの貧困対策に関する有識者会議」において配布された

「『貧困の連鎖』を断ち切ること」という2019年3月付の箕面市が作成した資料があります。

この資料のなかで、「『貧困の連鎖』を断ち切るために、いま、真に必要なこと」として、「ハンディを打ち破る強さ」という見出し以下、能力・自信・気概が挙げられています。自分で将来を選択できる「能力」として、「大学や専門学校に行く」「やりたい仕事をみつける」と並んで「いい会社に就職する」とありますが、市が「いい会社に就職する」ことが「貧困の連鎖」を根絶させる力になると考えておられることに、驚きました。

さらに「能力」「自信」「気概」をもって、「希望を手に社会へ」一定の社会的成功に到達してこそ、その子どもへの負の連鎖が解消する、とあります。この「一定の社会的成功」とはどのような意味でしょうか。「いい会社に就職する」ということと重ねて、箕面市の教育理念と大きく関わる部分でありますので、確認させていただきたいと思いますので、ご答弁をお願いいたします。

### (3-④答弁)

「子どもの貧困対策に関する会議資料」について、ご答弁いたします。

生活困窮世帯の子どもには「貧困の連鎖」を断ち切るためにハンディを打ち破る強い力となるよう、むしろ普通よりも高いレベルで、子どもの自信と能力そして気概を持たせて社会に送り出すことが肝要であると考えています。

資料のご指摘の部分は、自分で自分の将来を選択できる能力を身につけ、負の連鎖を自分で断ち切る気概を身につける必要性について記載されているもので、子どもが「希望を手に 社会へ」出る具体的なイメージの一つと理解しています。

「いい会社」は、例えば、収益が大きい会社、安定している会社、小さくてもやりがいがある会社、社会に貢献できる会社等、様々あると思いますが、自分が選び取った選択肢に自負と自信を持ち、物心両面で安定した暮らしを手にすることは、貧困の連鎖を断ち切る強い力となるものと考えます。また、「一定の社会的成功」についても、安定して生活を送ることができ、科学や学問の分野で認められる、地位や名誉を授かる、地域に貢献し人から愛されるなど、多様な価値観の中で自らを誇れる“成功”を手にしてもらいたいと強く思っています。以上でございます。

### 【答弁の後に】

「いい会社に就職する」というフレーズは、「よい大学に進学し」「よい会社に

就職する」ことを目標に、子どもを受験競争に駆り立ててきた経緯があります。今や、一流といわれている企業に就職したとしても、それで生涯安泰とはいかない例が沢山あります。それでも、「よい大学」に入り「良い企業に就職」することが人生を決めてしまうかのような価値観が依然として根強いなかで、そもそも義務教育におけるミッションを考えるならば、公の資料にこのような文言が掲載されたことに、非常に違和感を覚えます。

そして「一定の社会的成功に到達してこそ」についても、「多様な価値観のなかで自らを誇れる成功」というふうには読み解けません。

また、さまざまな家庭環境から、将来の目標や希望が持てない子どもがいますし、障害等のハンディによる障壁を社会がしっかり取り除くことができないために、自分で選びとることができない子どももいます。

貧困の連鎖を取り除くための「能力」や「気概」という言い方は、子どもが頑張らないとん請け出せないような印象もあります。新自由主義的な競争社会のなかで、格差と貧困が拡大しています。子どもの貧困は親の貧困問題でもあります。

競争を勝ち抜く力や就職のための学力ではなく、社会を見抜く力や自己肯定感をもてる生きる力を育むことはいうまでもありませんし、もちろん市の教職員のみなさんも、そのように考えて日々取り組まれていることと思います。そういう、過去から箕面市が大切にしてきた理念が伝わるコメントを載せていただきたいものです。

今日は、こどもの貧困対策について、いろいろと提案させていただきました。またご答弁のなかには、前向きにとらえていただいた部分もあったと理解していますので、是非、研究・調査・検討してくださると答えていただいたものが、実現に向かいますよう、適切な予算配分と合わせて、再度要望しました、私の一般質問を終わります。