

研究ノート

子どもの貧困対策

—— 京都府母子世帯アンケート調査と国・京都府の政策の現状 ——

芝田文男

1. はじめに

2013年に子どもの貧困対策の推進に関する法律（以下「子どもの貧困対策推進法」という。）が議員立法で制定され、政府が「子供の貧困対策⁽¹⁾に関する大綱」を2014年に閣議決定して政策を推進し始めてから5年の月日がたった。国レベルでも子どもの貧困対策推進法が2019年に一部改正され、大綱の見直しも行われた。消費税10%引上げを契機として子どもの保育・教育機会の拡大につながる3歳以上の幼保教育費用無償化が2019年10月から実施された。また、2020年4月から低所得層の高等教育進学を支援する授業料無償化や給付型奨学金の充実の政策が実施される予定であり国の関連政策も一定の前進を見ている。今回調査を行った京都府は、都道府県の中でもいち早く2015年3月に「京都府子どもの貧困対策推進計画」を定め、独自の政策にも取り組んでいる。

私は京都産業大学の法学部生向けに、様々な社会政策の政策担当者や先進的事業者の調査をする少人数対象のアクティブ・ラーニング授業として、「フィールドリサーチ」という授業を行っているが、その2019年度のテーマが「子どもの貧困」であった。その授業において京都府のご協力の下

(1) 日本政府の「子供の貧困対策に関する大綱」は「子供の貧困」と表記するが、「子どもの貧困対策推進法」や研究者の言及の多くは「子どもの貧困」と表記されるので、大綱名以外は「子どもの貧困」としている。

様々な府の機関や先進的事業者の皆様にはヒアリングを行うとともに、京都府母子寡婦福祉連合会様のご協力により、会員のひとり親家庭の母親の方々から 200 通を超えるアンケートの回答を得ることができた。

本稿は、京都府母子寡婦福祉連合会様のご助力に答えるために、その結果を紹介するとともに、国及び京都府が行っている子どもの貧困対策の現状について、研究ノートとしてまとめ公表するものである。ご協力いただいた京都府の行政担当の皆様及び京都府母子寡婦福祉連合会様をはじめとする各団体の皆様に改めて感謝申し上げる次第である。

以下、2 で国の子どもの貧困対策の経緯と現状を整理する。3 で京都府における子ども貧困対策の状況を京都府家庭福祉課・教育委員会や今回のフィールドリサーチ調査で訪問した各種団体のヒアリング結果からみる。4 で京都府母子寡婦福祉連合会様のひとり親家庭アンケート結果を中心に、補足として国の「全国ひとり親世帯等調査」、「京都府母子・父子家庭世帯実態調査」の関係箇所を引用することで、ひとり親家庭の抱える問題の現状を概観する。5 は上記調査のまとめを行うこととしたい。

2. 国の子どもの貧困対策の状況

(1) 見えにくかった子どもの貧困

日本では高度経済成長期以降、長く貧困問題が見えにくい状況にあった。1990 年前後の経済のバブル崩壊以降経済の長期低迷が続き、1997 年のアジア通貨危機や金融不況⁽²⁾で一段と不況が深刻化し 1990 年代終わりごろから企業の新卒採用控えにより、就職氷河期といわれる事態を招いていた。また、不安定で賃金等労働条件が悪い非正規労働者の雇用者全体に対する比率が 1990 年の 20% から 2006 年には 33% (直近 2018 年には 37.9%, うち男 22.2%、女 56.1%)⁽³⁾に達していた。しかし、生活保護率は 1997 年の

(2) 北海道拓殖銀行や山一証券の倒産、銀行の貸渋り・貸剥がしによる中小企業の倒産

(3) 総務省「労働力調査」

0.7%を底として上昇傾向にあったが、2006年ではまだ1%前後（その後リーマンショックの不況期に上昇し現在は1.6%程度で横ばい⁽⁴⁾）であった。子どもについては、貧困等家庭の問題から親が子どもを育てられず児童養護施設に保護されている子どもがいることは認識されていたが、児童虐待数の急増の方が問題視され児童養護施設の養保護児童も虐待の原因による増加と認識されることが多かった。社会保障分野の子どもの問題は、女性の社会進出による共働きの増加に対する保育所不足・待機児童問題、少子化対策としての社会保障や職場での両立支援など子育て支援策の在り方が議論の中心であった。

2006年7月にOECD（先進国の政府・研究者の機関）の「対日経済審査報告」で日本の相対的貧困率は先進国中米国に次いで2番目に高い14.9%であること、子どもの相対的貧困率は13.7%と先進国中では8番目として中位であるもののOECD諸国平均を2%程度上回る他、税金や社会保障による再分配後の子どもの貧困率が再分配前より高まっているという事実が指摘された。これは税金の控除などの制度が貧困防止に有効に働いていないこと、社会保障の内容が年金・高齢者医療・介護といった高齢者中心に偏り、児童向けの手当や子育て支援費用などの家族関連支出の対GDP比が低い（2003年日本0.75%、イギリス2.93%、フランス3.02%、スウェーデン3.54%⁽⁵⁾）こと、教育の公的支出の対GDP比が低い（2008年で日本3.1%、アメリカ4.5%、イギリス4.7%、フランス4.9%、スウェーデン5.7%⁽⁶⁾）ことが原因という分析が先行研究により指摘された。

所得の低い人から高い人までを順番に並べた時の真ん中の人の所得（中位所得⁽⁸⁾）の50%以下の所得の人を、その国の中では相対的に貧困である

(4) 低保護率の背景に生活保護に対する恥辱感があり、低所得でも申請しない事実がある。

(5) 社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」。なお、その後児童手当の拡充、子育て支援策の改善が行われたが、直近の同統計でも日本の家族関係支出の対GDP比率は1.29%で、アメリカの0.65%よりは大きい、イギリス3.57%、フランス2.96%、スウェーデン3.54%よりは下回っている。

(6) 原典：OECD Education at a Glance 2008。

(7) 阿部（2008）p74-101

(8) 平均所得は高所得者の所得に引張られて大きくなるため中位所得を使う。家計の経済メ

と定義し、そのような人の全体に対する比率を相対的貧困率としている。政府は2009年に厚生労働省の「国民生活基礎調査」を過去に遡って集計し直し日本の相対的貧困率を初公表し、その後数年に一度公表し始めた。

(2) 子どもの貧困対策推進法とその改正

子どもは生まれる家を選べず自分の貧困に責任がないこと、貧困は様々な子どもの機会（チャンス）に不利な影響をもたらすこと、その成長とともにその子どももまた貧困になる「世代間の貧困連鎖」の恐れがあることから、子どもの貧困対策の重要性が認識された。

2013年に議員立法で成立した子どもの貧困対策推進法は、政府が「子供の貧困対策に関する大綱」を定めて、基本方針・子どもの貧困状況を示す指標とその指標の改善や貧困対策の方針を定めること、都道府県が子どもの貧困対策計画を定めるように努めること、内閣総理大臣を会長とし、文部科学大臣や厚生労働大臣をメンバーとする子どもの貧困対策会議を設けることを定めた。

2019年にこの法律は一部改正され、目的規定に子どもの「将来」だけでなく「現在」の環境を改善することと定めるとともに、基本理念として、子どもの意見が尊重されその最善の利益を考慮して健やかに育成されるために推進すると規定した他、市町村も子どもの貧困対策計画を作るよう努めるものとするのが定められた。

(3) 「子供の貧困対策に関する大綱」による子どもの貧困指標と国の施策の概観

子どもの貧困対策推進法に対応するため、政府は「子供の貧困対策に関する大綱」を2014年に閣議決定し、この大綱は2019年11月29日の閣議

、単位である世帯所得を世帯員の数の平方根で割って各個人の所得とする。子どもに所得がなくても高所得世帯の子どもの所得は高く、低所得世帯の子どもの所得は低く状況を反映できる。世帯員数ではなくその平方根で割るのは、世帯員数が倍になっても家賃や食費等が倍になるわけではないので、調整するためにそうしている。

決定で改正された。以下改正後の大綱の内容から国の政策の推進状況を見たい。

① 基本方針

基本方針として、貧困の連鎖を断ち切り全ての子どもが夢と希望を持てる社会を目指すこと、親の妊娠・出産期から子どもの社会的自立までの切れ目ない支援体制を構築すること、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こと、地方公共団体の取組の充実を図ることを定めている。

② 子どもの貧困の定義と子どもの貧困指標

子どもの貧困対策推進法や子供の貧困対策に関する大綱では明確に子どもの貧困を定義していない。法第一条の目的規定では、生まれ育った環境に左右されず、心身ともに健やかに育成され、教育の機会均等が保障され、夢と希望を持つことができるようにすると規定されている。他方、大綱の子どもの貧困を表す指標は、子どもやひとり親世帯の相対的貧困率の他、高校進学率、高校中退率、高等教育機関進学率など教育に関する指標を多く定めている。それらの指標の主なものについて、当初の2014年大綱制定時から直近の数字でどの程度改善しているかと、全世帯の子どもの状況との比較を行いたい（表1参照）。

子どもの貧困の複合的で累積するイメージを表現するものとして先行研究⁽⁹⁾のいくつかは秋田喜代美他編著（2016）の子どもの貧困イメージ図を引用して、「経済的困窮」が「不十分な衣食住」、「健康・発達への影響」、「親の労働問題・ストレス」、「虐待・ネグレクト」、「文化的資源の不足」、「低学力」、「さまざまな体験の不足」、「低い自己肯定感」、「孤立排除」といった複合的困難やその社会で通常得られるモノ・通常経験できることが得られないという不利を子どもに与え、それが「学習・教育機会の制約やライフチャンスの制約」につながり、そのような「不利の累積・貧困の長期化」が成長とともに若者・大人の貧困につながり、次世代の子どもの貧

(9) 松本伊知朗他編著（2017）P13

表1 主な子どもの貧困指標とその改善状況

		大綱制定時	直近値	全世帯
高校進学率	生活保護世帯	90.8% (2013)	93.7% (2018)	99.0% (2018)
	児童養護施設子ども	96.6% (2014)	95.8% (2018)	
	ひとり親世帯	93.9% (2011)	96.9% (2016)	
生活保護世帯の高校中退率		5.3% (2013)	4.1% (2018)	1.3% (2018)
高等教育機関 進学率	生活保護世帯	32.9% (2013)	36.0% (2018)	72.9% (2018) 内大学 52.0%
	内大学進学率	19.2% (2013)	19.9% (2018)	
	児童養護施設子ども	22.6% (2014)	30.8% (2018)	
	内大学進学率	12.3% (2014)	16.1% (2018)	
	ひとり親世帯	41.6% (2011)	58.5% (2016)	
	内大学進学率	23.9% (2011)	41.9% (2016)	
スクールソーシャルワーカー配置人員		1,008人(2013)	2,041人(2017)	
スクールカウンセラー配置率	小学校	37.6% (2012)	66.0% (2017)	
	中学校	82.4% (2012)	89.6% (2017)	
子どもの貧困率		16.3% (2013)	13.9% (2016)	
ひとり親世帯の貧困率		54.6% (2013)	50.8% (2016)	
(参考) 全世帯の貧困率		16.1% (2013)	15.6% (2016)	

出典：「子供の貧困対策に関する大綱」（令和元年11月29日閣議決定）

原典：進学率 全世帯：文科省「学校基本調査」、生活保護世帯：厚労省保護課調べ、児童養護施設：厚労省家庭福祉課調べ、ひとり親：厚労省「全国ひとり親世帯等調査」、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラー：文科省児童生徒課調べ、貧困率：厚労省「国民生活基礎調査」

困という貧困の連鎖を生むとされている。また埋橋他編著 I（2015）では、子どもの貧困・不利・困難に負けないためには、自己肯定感に裏付けられた不利・困難に負けない心身の力（レジリエンス）が大切と説く。⁽¹⁰⁾ 大綱の③以下の対策や後述の京都府の対策にもみられるように、単に経済的給付を行うことではこのような複合的な困難の解消はできないので、経済的困窮から波及する様々な困難を解消する政策やその困難に打ち勝つ力（レジリエンス）を、子どもや子どもを養育する親世帯につけさせるため、子どもや保護者に寄添い元気づける相談・支援サービスが必要とされる。

なお、直近の全世帯・子どものいる世帯・ひとり親家庭の相対的貧困率を OECD の統計をもとに国際比較すると、日本はまだ比較的高い。日本

(10) 埋橋等 I（2019）P13-31

より貧困率が大きいのは税などの国民負担を嫌がり社会支出が少ないアメリカだが、ひとり親世帯の貧困率に関しては、日本はアメリカよりも高い。この原因は後述④や脚注16で述べるように、子どもと同居しない親から⁽¹¹⁾養育費の負担を求める制度がアメリカ等にはあることその他、日本では子どもの経費の税控除は収入から一定額の所得控除を行う方式であり、その減税効果は所得控除額にそれぞれの世帯の税率をかけたものとなり税率の低い低所得層より高所得層の方が大きくなるのに対して、⁽¹²⁾アメリカ、イギリスでは一定の低所得層対して所得額や子どもの数に応じて一定の経費の額を所得税額から差し引き、引き切れなかった差額は還付金として税務署から支払われる給付付き税額控除があることも原因の一つと考えられる。⁽¹³⁾

表2 先進各国の子どもの貧困率・ひとり親家庭貧困率 (単位：%)

相対的貧困率	日本 (2016)	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
全世帯	15.6	16.8 (2015)	10.9 (2015)	10.1 (2015)	8.1 (2015)	9.2 (2015)
子ども	13.9	19.9 (2015)	11.2 (2015)	11.2 (2015)	11.3 (2015)	9.1 (2015)
ひとり親世帯	50.8	45.0 (2010)	16.9 (2010)	34.0 (2010)	25.3 (2010)	18.6 (2010)

出典：日本：厚生労働省「国民生活基礎調査」、外国：OECD 全世帯貧困率 'Income Distribution Database'、子どもの貧困率とひとり親貧困率 'Family Data base'

大綱では、指標の改善に向けて大きく教育の支援と、生活の支援・保護者の就労支援・経済対策を上げている。以下その主なものについて、大綱の内容とそこで書かれている政策の状況を述べたい。

(11) 杉本貴代栄・森田明美編著 (2009) p44-45, p53-54, p333-334

(12) 日本の所得税の子どもの所得控除は38万円、低所得者の税率は195万円以下の所得にかかる累進税率は5%なので減税効果は38万円×5%=1.9万円だが、1800万以上の所得にかかる累進税率は40%なので減税効果は38万円×40%=15.2万円と多い。このため、児童手当を2009年に第1・2子について0-2歳1万円を1.5万円に、3-12歳5000円を3歳から中学生まで1万円に拡大した時(この結果3-12歳の第1子でも年間12万円の生計費補助となる。)、その財源に充てるため15歳までの所得控除を廃止した。

(13) 芝田 (2016) p192-193

③ 教育支援

- ・2019年10月から3-5歳児の幼稚園・保育所の利用料の所得制限なしの無償化（幼稚園は月額支援上限額2.57万円）が行われている。
0-2歳児の保育料は、住民税非課税世帯が無償化された。
- ・学校で貧困家庭の子どもへの早期の生活・福祉面の支援を進めるために小・中・高校の拠点となる学校にスクールソーシャルワーカーを配置し、定期的に学区内の他校に派遣することとしている。5年前には計画的に全国で1万人までに増加するとしていたが、表1のように2017年ではまだ2,041人である。また貧困の悩みに限らないが児童の感情・心理面の相談に応じるスクールカウンセラーは表1のとおり特に中学校では配置が進んでいる。この他、放課後の居場所を兼ねた学生ボランティアや教職経験者による小中学生の学習支援を進めるとしている。
- ・高校中退者の予防のためスクールソーシャルワーカー等による指導相談体制の充実を図る。また中退者が再入学して学び直す場合、最長2年間卒業までの授業料を支援する。
- ・公立高校は年収約910万円以下の世帯は授業料が無償化されている。また、私立学校の授業料は、現状保護者の課税所得に応じて4人家族で所得270万円までは年29.7万円、270-350万円は23.76万、350-590万円は17.82万円、590-910万円は11.88万円という支援額だったが、2020年4月から所得590万円までの世帯に対して、私立高校の平均授業料である39.6万円まで支援される予定である⁽¹⁴⁾。
- ・国公立大学について住民税非課税世帯等の授業料の減免と、学生生活費のための返済不要な給付型奨学金の支給が2020年4月より行われる予定である。

なお、住民税非課税世帯でなくても、授業料等減免や給付型奨学金について、4人世帯で年収約270-300万円ならその2/3を限度として、また年収約300-380万円なら、その1/3を限度として、授業料減免・給付型奨学

(14) 文部科学省ホームページ「高等学校就学支援制度」及び「令和2年度予算案」

表3 授業料等減免上限額（年額）（住民税非課税世帯）

	国公立		私立	
	入学金	授業料	入学金	授業料
大学	約 28 万円	約 54 万円	約 26 万円	約 70 万円
短期大学	約 17 万円	約 39 万円	約 25 万円	約 62 万円
高等専門学校	約 8 万円	約 23 万円	約 13 万円	約 70 万円
専門学校	約 7 万円	約 17 万円	約 16 万円	約 59 万円

出典：文部科学省ホームページ「高等教育の就学支援新制度」

表4 給付型奨学金の給付額（年額）（住民税非課税世帯）

国公立 大学・短期大学・専門学校	自宅生 約 35 万円、自宅外生 約 80 万円
国公立 高等専門学校	自宅生 約 21 万円、自宅外生 約 41 万円
私立 大学・短期大学・専門学校	自宅生 約 46 万円、自宅外生 約 91 万円
私立 高等専門学校	自宅生 約 32 万円、自宅外生 約 52 万円

出典：文部科学省ホームページ「高等教育の就学支援新制度」

金の支援が行われる。

令和2年度の予算は、消費税を8%から10%に2%引き上げた財源をもとに大幅に増額された。3-5歳の幼保利用料の所得に関係ない無償化と0-2歳保育料の市町村民非課税世帯の無償化に国費・地方負担合わせた公費で8,858億円（4,778億円の増加）、保育所の待機児童解消で公費で722億円（186億円増加）、高等教育の市町村民税非課税～所得380万円の世帯までの授業料の全部・一部減免と給付型奨学金の支給に公費で5,274億円（全額新規増加）となっている。これは家族関係社会保障費や教育費公費負担の大幅増額であり、子どもの貧困解消や経済的困難に基づく生活上の困難に一定程度の効果が期待される。他方、令和2年度の国の予算の財源のうち32兆円は国債という借金で賄われており、今回の消費税2%の引上げで国の収支が均衡しているわけではない。中長期的な制度の持続可能性には懸念がある。

④ 生活の安定・保護者の就労支援・経済的支援

- ・親の妊娠・出産期からの支援として、子育て世代包括支援センターなどの拠点や訪問による子育ての相談・支援を行うこととされている。
- ・生活困窮者の自立相談支援の包括的支援、ひとり親の様々な悩みのため

の地方公共団体の相談窓口のワンストップ化やマイナンバーによる情報連結を活用した添付書類の省略を進めることとされている。

- ・ひとり親などの職業生活の安定・向上と職業と家庭の両立の支援を充実する。
- ・児童手当の月額、2009年度以前は0-2歳は1万円、3歳-小学校卒業までは第1・2子は5000円、第3子以降は1万円支給であり、所得制限があった。2009年に民主党政権となると一旦所得制限がなくなるとともに中学校まで支給となった。その後自民党・公明党連立政権となって、最終的に0-2歳は1.5万円、3-12歳は第1・2子は1万円、第3子以降は1.5万円、中学生は1万円支給となるとともに、所得制限額は(夫婦と子ども2人の場合)は960万円と比較的高く設定され、所得制限を超える世帯は、本来の児童手当ではなく月5000円を支給することとなった。
- ・児童扶養手当は、ひとり親世帯の困窮を支援する手当だが、親1人、子1人の場合最大月額42,910円を子供が18歳になるまで支給される。しかし、比較的所得制限額が低く、給与収入で親1人子1人の場合、収入が160万円に達すると一部減額され、365万円まで全額停止されてしまう。この制度も2010年8月より母子家庭だけでなく父子家庭に支給されるようになったこと、2014年12月から公的年金が支給されていても手当より低い時は差額分の手当が出るように併給調整規定が改善されたこと、2016年8月から第2子の加算額が5000円から1万円に、第3子の加算額が3000円から6000円に引き上げられたこと、2018年8月から全部支給される所得制限額が130万円から160万円に引き上げられたこと、2019年11月から支給時期が年3回から年6回に増やされたことなどの改善がなされている。
- ・ひとり親、特に母子家庭について子どもと生活を共にしない親からの子どもの養育費の確保の法手続の周知・相談等の支援を行っているが、日本においては協議離婚が多く子どもの養育費の取決めがされている比率は、2016年で母子世帯42.9%、父子世帯20.8%にとどまっており、実際に養育費を受け取っていない子どもの割合は2016年で母子世帯

69.8%、父子世帯⁽¹⁵⁾ 90.2%と非常に高い。日本の制度では元のパートナーから養育費を確保するには法律上の契約を整え、裁判手続等で債務を確保する必要があるためであり、ひとり親家庭の貧困率が高いことのひとつもなっている。

- ・なお、大綱に記述はないが、2019 年末に決定された政府与党の税制大綱で今まで法律婚後離婚したひとり親にのみ認められていた所得税の寡婦（寡夫）控除（所得控除 38 万円）を未婚のひとり親にも認める方向で制度化される方針が決定されている。

3. 京都府の子どもの貧困対策

(1) 京都府の子どもの貧困の実態と教育関係以外の主な施策⁽¹⁷⁾

京都府は 2015 年 3 月に「京都府子どもの貧困対策推進計画」を策定している。計画期間は 2015 年 4 月から 2020 年 3 月までの 5 年間であり、2020 年 3 月に向けて計画見直し中である。

全国的には 2(3)②の表 1 で見たように子どもの貧困率、ひとり親家庭貧困率は、ともに改善しているが、京都府だけの子どもの貧困率のデータはない。生活保護世帯数の伸び率は長引く経済の低迷と 2008 年以降のリーマンショック等の経済的要因や貧困率が全体より高い高齢者層が高齢化率で増加していることから全国的に増加傾向にあったが、2017 年以降横ばいの傾向を示している。京都府の伸び率は全国より低いものの、人口に対する被保護者数の値である保護率は直近の 2018 年 11 月で 2.23% と全国の 1.66% を上回っている。ただ日本全国の保護率は相対的貧困率に

(15) 出典：厚生労働省「全国ひとり親世帯等調査」。父子世帯が少ないのは母子世帯に比べ所得が高く離婚相手から養育費を確保する必要性が低いからであると思われる。

(16) スウェーデンのような高福祉国だけでなく、アメリカ、イギリス等社会保障水準が低い国でも、母親等の申請により、未婚も含めて養育責任を有する生物学的な親から、行政が税・社会保障番号を活用してその親の所得から自動的に引落す形で養育費を確保し、ひとり親世帯に支払う行政制度がある。

(17) 2019 年 5 月 22 日に京都府家庭支援課村上広志係長様からお話をお聞きした。

表5 生活保護世帯数とひとり親家庭世帯数とその伸び率（2000年を100とする）

		2000年	2010年	2015年
生活保護世帯数	京都府	24,682世帯（100）	39,294世帯（159）	42,869世帯（174）
	全国	751.3万世帯（100）	141.0万世帯（188）	163.0万世帯（217）
ひとり親世帯数	京都府	14,714世帯（100）	25,661世帯（174）	25,993世帯（177）
	全国	354.6万世帯（100）	452.3万世帯（128）	474.8万世帯（134）

出典：生活保護世帯数：厚労省2000年、2010年「福祉行政報告例」2015年「被保護者調査」ひとり親世帯（18歳未満の世帯員がいる世帯）数：「国勢調査」、京都府2000年、2010年「京都府子どもの貧困対策推進計画」、2015年京都府HP統計

比べて低すぎると言われており、その理由として生活保護を申請することへの羞恥心により所得の状況からみれば申請する権利のある者が申請しない漏給問題があるとされている。

京都府のひとり親世帯数の伸び率は、全国より高いが、その原因については所得・離婚率・福祉等諸制度の受けやすさ等様々な要因がからんでおり一概に言えないようだ。相対的貧困率の高いひとり親世帯の全国より大きな増加傾向は京都府で子どもの貧困対策の必要性が高いことを示している。

子どもの貧困対策には、家庭支援課が中心となって行っているひとり親の支援事業と、教育委員会が行う教育面の支援事業がある。このうち家庭支援課の行っている事業としては、

第一に、後述のように京都ジョブパークやひとり親家庭自立支援センターなどで支援が必要な保護者などの就労・生活・子どもの教育等の複合的な悩みの相談に応じるとともに、就職に必要な研修の受講につなげるなどの支援を行っている。

第二に、経済的支援として京都府が独自に行っているものとしては、母子家庭を対象とする母子家庭奨学金がある。年額で児童一人当たり乳幼児11,000円、小学生21,500円、高校生64,000円（高校生は入学時に入学支度金35,000円もある。）が所得制限なしに支給されており、国の児童扶養手当を上乗せする機能があるが、父子家庭は対象ではない。

第三に、医療保険の自己負担を軽減する制度として、京都府子育て支援医療助成制度として1医療機関当たりの自己負担額について、0-2歳の子

どもは入院も通院も月額 200 円にとどめる。3 歳から中学生までは入院は月額 200 円、通院は月額 1500 円にとどめそれ以上の負担には府が公費で支援⁽¹⁸⁾している。また、京都市等市町村単位で、高校生相当の年齢までの子どもがいるひとり親家庭の子どもとひとり親の医療費について、一定の所得以下（京都市の例では給与収入の場合約 420 万円以下）の場合、自己負担を 0 とする支援制度を行っている自治体がある。

第四に、京都府では、「きょうとこどもの城づくり事業」として、子ども食堂事業（月 1 回以上無償・低価格で食事を提供する事業）、子どもの居場所づくり事業・子ども未来づくりサポーター事業・地域未来塾（NPO・大学生サポーター、教員経験者等による子どもに放課後学習支援、調理実習等の食事提供をする事業）、フリースクール補助事業、児童養護施設入所児童向けのシェアハウス補助事業、京都式フードバンクへの委託事業（京都府社会福祉協議会が食品メーカー・スーパー・コンビニ・農家・商店等の余った食料と子ども食堂等食材を必要とする団体の情報をマッチングする事業）を行っている。このうち子どもの居場所づくり事業について、後述のように実施している 2 団体の調査をした。

(2) 教育における子どもの貧困問題と京都府教育委員会の行う支援事業⁽¹⁹⁾

府内の公立小中学校における生活保護やそれに準ずる家庭の経済的に困難な家庭の子どもの学力と府の全体平均の学力とを、平成 25 年度「全国学力・学習状況調査」で比較すると、平均正答率は低所得世帯の子どもについて少し低く学力差がみられる。

その原因は、低所得によって塾などの課外学習が困難、保護者が就労で子の教育指導をする余裕がない、勉強部屋・勉強机などの学習環境が整えられていないなどの複合的な要因が考えられる。

(18) 府内の市町村によってはさらに負担限度額を下げたり、対象年齢を高校相当に伸ばしている所がある。

(19) 京都府教育委員会では 2019 年 8 月 22 日に総括指導主事の奥村久夫様、指導主事の辻本直文様からお話をお聞きした。

表6 平成25年度「全国学力・学習調査」における平均正答数

○小学校6年生 (単位：問)

	国語 A	国語 B	算数 A	算数 B
要保護家庭の子ども	8.8	2.9	12.7	5.2
準要保護家庭の子ども	10.3	4.3	13.9	6.8
府全体	11.9	5.2	15.1	7.9
[問題数]	18	10	19	13

○中学校3年生 (単位：問)

	国語 A	国語 B	数学 A	数学 B
要保護家庭の子ども	19.9	4.8	15.9	3.7
準要保護家庭の子ども	22.4	5.5	20.0	5.3
府全体	24.4	6.1	23.1	6.9
[問題数]	32	9	36	16

出典：文部科学省「全国学力・学習状況調査」(2013)

(注) 府内小中学校を20校抽出し集計。A問題は「主として知識に関する問題」、B問題は「主として活用に関する問題」

京都府の不登校児童数(2017年)は、小学生で634人(0.5%)、中学生で1,885人(3.21%)となっている。全国的にもその数字は増加傾向がみられるが、特に中学校では40人学級であれば1クラスに1人以上いる計算となる。いじめや不登校は原因も様々で子どもの貧困問題と直接の相関関係を表すデータはないとのことであるが、子どもが抱える様々な学びにくさの背景に貧困問題がある可能性はある。

教育面で行われている主な対策を概観する。

- ・教育費の軽減のため、国に上乗せする施策として京都府では国公立・私立の高校に通う生活保護受給や道府県民税・市町村民税所得割非課税等の低所得世帯の高校生のために「高校生等就学給付金」として高校生1人の場合最大年額98,500円が支給される。
- ・府内の私立高校に通う高校生の授業料のために「私立高等学校あんしん就学支援事業」として国制度に上乗せする形で、所得500万円までの世帯に最大65万円を上限に支給し、事実上中低所得層の私立高校の授業料の無償化を行っている。この措置については、2(3)③で述べた国の高等学校就学支援制度の対象及び支援額拡充に伴い、府の負担は軽減されることになる。

・京都府のスクール・ソーシャルワーカーは、「まなび・生活アドバイザー」という名称で実施している。2018年に小学校向けに28人、中・高等学校向けに29人が配置されている。非常勤勤務で元教員や社会福祉士等の資格を持つ方を任命している。「実践事例集」によると、保護者の家庭問題・経済問題、子どもの心身の障害等様々な原因により、学校での孤立、問題行動、学業不振・不登校、進学等将来の不安等様々な問題を抱えている子どもに対して、教員とともに保護者への相談・指導、子どもへの課外授業・生活指導、福祉事務所、児童虐待問題を扱う市町村の要保護児童協議会、政令市や都道府県が運営する児童相談所等福祉関係者との橋渡しを行うことで問題を解決している。

山野則子⁽²⁰⁾氏の先行研究(山野則子(2018))によると、学校は校長・教頭以外の教員はフラットな組織であり、クラスの多人数の児童の教育に手一杯であり、子どもへの対応を担当教員が抱え込む傾向にある。また特定の児童を特別扱いせず公平に扱うという意識が強いと言う。他方、近時、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラーという外部の福祉との連携の専門家や、心理の専門家が導入され、また地域の関係者と学校運営の方針や学校が抱える問題を検討する学校運営協議会を持つコミュニティスクールと呼ばれる学校が2017年で公立小中学校の1割にあたる3600校設置されている。

このため、不登校・いじめ・貧困等様々な問題を抱える子どもやその保護者に対して、家庭訪問や地域・学校外の福祉機関と連携する職務に選任できる教員・スクールソーシャルワーカーをより充実するとともに、学校内にそれらの関係者がともに問題を協議する組織をつくる「学校をプラットフォーム(基盤)とする仕組み」の充実が必要と指摘している。

まさに地方でそのような事業が充実されるとともに、国レベルでそれを支援する仕組みの充実が望まれる。

(20) 山野氏は大阪府立大学の教授であり、内閣府子どもの貧困対策に関する有識者会議構成員、中央教育審議会委員、社会保障審議会児童部会委員等を歴任している。

(3) 京都府家庭支援総合センター（児童相談所）ヒアリング⁽²¹⁾

児童相談所は最近児童虐待で注目されることが多い。児童虐待件数は全国でも 2000 年の 17,225 件から 2018 年に 159,850 件（9.3 倍）に増加し、京都府内の児童相談所でも 2018 年に 3,654 件となっている。最も増加が著しいのは心理的虐待であるが、近年の急増の原因の一つは、児童の面前で父母が行う激しい夫婦喧嘩は心理的虐待であるという定義が関係者間でここ数年定着したため、警察が夫婦喧嘩の通報で呼ばれた後に、児童相談所に通報する件数が急増している事情もあるようだ。センター長の福井様お話では、児童虐待と貧困との相関を表すデータはないが、児童虐待の背景の一つには家庭の貧困がある⁽²²⁾。

センター長の福井様は、京都府の家庭支援課長もされた経験もあり、児童相談所は児童虐待だけでなく、子どもの非行、障害の相談を受ける専門機関であり、親の死亡・困窮・虐待・遺棄により親の保護を受けられない子どもを一時保護し、その後児童養護施設や里親に措置する社会的養護を行う権限を持つ専門機関である。このため専門家として子どもの貧困に関する見解を聴くことができた。第一にひとり親家庭の問題としては、京都府の子どもの貧困問題の背景として、全国よりひとり親家庭の増加傾向が高いことがある。また、児童扶養手当の一部・全部停止の所得制限額が低く、就労所得が少し増加すると手当額が減ることや、日本では協議離婚の際、子どもの養育費の取決めをする率が低いことも大きく影響しているとのことであった。第二に、児童養護施設を 18 歳で卒業する子どもたちは、庇護を受けたり相談をする保護者がいないこと、18 歳になるまでに社会的経験を積む機会が限られていること、本人たちは心理的に傷つく経験を受けることを恐れて人との関係を積極的に築くことが得意でないことから、施設退所後も彼らの相談に応じる支援をする必要性が高いとのこと

(21) 2019 年 8 月 23 日にセンター長の福井千津様からお話をお聞きした。

(22) この他児童虐待の懸念がある場合の 48 時間以内の安否確認・迷ったら一時保護するなど、子どもの安全第一の対応についてのお話を多く聞けたが、本文では本件テーマと関わりの深いお話にとどめている。

あった。

(4) 京都府ひとり親家庭自立センターヒアリング⁽²³⁾

京都府ひとり親家庭自立支援センターは、京都府からの委託を受けて京都府母子寡婦福祉連合会が運営するひとり親のための就労・経済・子どもの教育といった様々な相談にワンストップ（すべてを一つの窓口で対応すること。）で応じる事業である。北部センターは福知山市の市民交流プラザふくちやまに2名の相談員を置き、南部センターは京都市内の京都テルサのマザーズジョブカフェ内に4名の相談員を置く形でひとり親が抱える様々な悩みの相談に応じている。また、キャリアカウンセリングやハローワークとの連携により就労支援を行っている。その他必要に応じて就労の斡旋・資格取得や職業のための研修・訓練の受講につなげたり、各種手当・子育て支援サービスなどの制度の利用につなげたり、離婚のための専門家による法律相談やDVから逃れるためのDVセンターの紹介などの専門的サービスにつなげることも行っている。相談員の方はひとり親の当事者であり、就労指導や福祉の資格を持つ方も多い。実際にひとり親家庭がどのような悩みを抱え、どのような支援を行っているのかを知るためにヒアリングを行った。

2018年度は南北センター合計で延べ4,847件の相談に対応した。相談は予約制で1回1時間単位で行っており、相談者の多くは、離婚などによる精神的ストレス、ひとり親として自立していくための経済問題、就労の悩み、子どもの教育・しつけ・健康や将来の不安など複合的な悩みを持つ方が多い。何度も、また何年にもわたって相談に来られる方も多い。

離婚直後など精神的不安や経済的自立の不安から心理的に不安定な方も多いが、寄添い、受け止める姿勢で相談に応じている。また、面会交流についての基本的な考え方をお伝えするとともに、子どもが成長を遂げた際

(23) 2019年8月16日に、センター長塚脇康宏様、相談員の山口早苗様（キャリア・コンサルタントの資格を持つ）、藤原亜希子様（社会福祉士の資格を持つ）のお話をお聞きした。

に別居親との距離感や付き合い方のバランスを考えられるように、同居親が子どもを適切に支援する必要があることお伝えしているとのことであった。

就労に関する内定者は2018年度では315人でほぼ半数が正社員となるが、子育てとの両立など様々な問題もあり、正社員と非正規雇用の二極化傾向がある。就労後も正社員は仕事と子育ての両立や同僚との職場関係で悩み、時には辞めて非正規になるケースもある。非正規は就労収入の低さによる経済的な問題などの悩みがある。それぞれの決断に寄り添う形で相談に乗り、子どもが小さいとき、手がかからなくなった時などライフステージの状況に応じてキャリアアップや収入向上を図るための相談に応じることも多いそうである。

父子家庭の父親からの相談実績はほとんどないようだ。父親は自身でSNSなどで悩みを発信して情報交換するケースが多いようだ。

(5) 京都府子どもの城事業・子どもの居場所事業ヒアリング調査

子どもの居場所事業を実施している団体として、佛教大学の教員と学生ボランティアが行っている「くらしネット21」の活動に、京都産業大学の学生と一緒に実際に参加させていただくとともに、「山科醍醐こどものひろば」の関係者のヒアリングを行った。

① くらしネット21のヒアリング⁽²⁴⁾

くらしネット21は、佛教大学のキャンパスとそこに隣接する北いきいき市民活動センターを拠点に、佛教大学の後藤教授や同大学の学生ボランティアにより、様々な問題を抱え、学校生活などになじめない子どもを相⁽²⁵⁾

(24) 2019年9月18日にくらしネット21代表の佛教大学教育学部教授後藤直様と佛教大学の学生ボランティアの方々からお話をお聞きするとともに、当日夕方行われた食事会と学習指導の活動に、京都産業大学のフィールドリサーチ受講生の数名とともに参加させていただいた。

(25) ひとり親家庭の子どもが中心だが、小中学校からの相談紹介で家庭や学校での問題を抱える両親のいる家庭の児童や児童養護施設の卒業生で中学レベルの学習の指導を受けている方も参加していた。

手に、週2回夕方から夜（小学生は8時、中学生は9時頃）まで預かる。夕食（佛教大学の授業期間は大学学食で、休暇期間は近くの飲食店とともに食事）をとった後、佛大の各階のホールにあるテーブルと椅子で学習の支援を行っている。1回に来る子どもは10人前後でそれを学生ボランティア4-5名で対応している。帰りはそれぞれの方面の子どもたちに学生ボランティアが付いて行って家まで送っている。その他、2か月に一度学生が考えた簡単に作れるメニューで子どもたちに料理の作り方を教える調理実習を行うとともに、夏に1泊2日の夏合宿、春と秋に郊外や市内の水族館などに遠足に行く交流事業を行っている。

京都府からは年間490万円の委託費が出ており、うち300万円が人件費（毎回参加した学生に交通費に少し加わる程度の額を支給するが年度末になると不足して、経費程度になるようである。）残りが食費と教材費などに使用される。食事代は子どもたちの家庭から1回100円出してもらい残りは委託費で賄う。

子どもたちと学生ボランティアの方々との関係は、時に友達のように言い返したり、ふざけたりしていたが、信頼関係ができていたようだ。夕食時も楽しそうな会話があり、学習については、子どもたちが教えてほしい宿題に指導したり、NPO側が用意した教材プリントの漢字や算数の教材などを1枚はやらせるようにするなど工夫がされていた。総じて子どもの居場所として大変有意義な活動が行われていた。学生ボランティアは毎回全員が参加するわけではないが、夕方6時から子どもを家に送る10時近くまでというかなりの拘束時間を原則週2回のペースで行う労力には、教育学部の学生が大半で自分たちの将来の仕事にもつながる面もある活動とはいえ、大変頭の下がる思いがした。

② 山科醍醐こどものひろばのヒアリング⁽²⁶⁾

山科醍醐こどものひろばは、当初普通の子どもたちに生の児童向けの劇

(26) 2019年9月19日NPO山科醍醐こどものひろばのプロジェクトコーディネーターの津田大揮様、子どもサポートスタッフの福岡由貴子様からお話をお聞きした。

を見せるという全国的な運動を京都で行う団体として1999年から活動を開始し、2000年にNPOの資格を取得した。その後伏見・醍醐という地域に根差して子どもに関わる活動を続けていく中で、不登校児や子どもの貧困に関わる活動を子どもの貧困問題に国・自治体に関わる前から行うようになった。なお、この他「げんきスポット0-3」という拠点を設け、地域の0-3歳の子どもの持つ母親が子どもを連れてきて遊ばせながら互いに、また指導員が相談に応じる子育て支援事業も行っている。

現在、ひとり親の小学生の学習・生活指導は京都府子どもの城事業の予算をもらい、中学生の生活保護世帯・生活困窮世帯の児童については京都市の生活保護世帯・生活困窮者世帯の学習支援事業の予算をもらって実施している。保護者の家庭・所得の要件がそれらの補助要件に該当しないが、福祉事務所や地域の小中学校から家庭・学校の様々な問題を抱える子どもたちを紹介された場合にも学習・生活指導を行っている。保護者に所得があつて府・市の事業の所得要件に該当しない場合は、団体が定める1回ごとの料金を取るが、保護者とのやり取りでそれでは問題を抱える子どもを親が参加させないと思われる時には、NPOが集めた寄付金も財源として、自己負担を減免するなど柔軟に対応している。

小学生、中学生が10名ずつ、週1回ほぼ年間52週にわたって生活・学習支援活動を行っている。指導は学生ボランティアが中心となつて行うが、NPOスタッフがそれを横から見て指導する形で行う。地域の協力的な飲食店、福祉施設、公民館の一角を借りて個別指導にこだわって指導を行っているが、引きこもりの子どもの場合はその家を訪ねたり、車で送り迎えしてNPOの事務所の1室で行うこともある。対象となる子どもは、貧困や学校になじめない問題があり、いじめられたり、逆に非行やいじめる側であつたりするので、集団では参加しない・できないケースも多いので個別指導にこだわっているとのことであつた。学生ボランティアはボランティアフェスやボランティアセンターでの募集だけでなく、団体スタッフが行う講演やサイトでの情報発信に興味を持った学生から募集する。現在登録学生は約200名、定期的に参加してくれる者が30-40名、コアのメン

バーは15人ほどで7割が地元の学生である。NPOスタッフは学生ボランティアが卒業後も活動に共鳴して参加する方が多く、何とか一人暮らしができるほどの収入はもっているとのことで、ヒアリングに応じていたスタッフの津田様、福崎様は将来これらの活動経験を生かして教職や子どもの支援事業のキャリアを築いていきたいと考えておられるようだ。

集団行動になじめない、子ども同士の関係で心に傷を持つケースなどに、個別対応するユニークで有意義な活動であると感じた。また、伏見・醍醐という地域に根差した活動を行う中で地域の人々との様々な協力関係を築いていく方法論も興味深いものがある。

③ 居場所事業の先行事例研究

学習会の先行事業者である渡辺由美子⁽²⁷⁾氏の先行研究（渡辺（2018））によると、貧困家庭の子どもの学力が低い理由に家庭に勉強環境がない、保護者が学習などの指導する時間的余裕がないなどの事情がある。また学習会の目的・効果として、渡辺氏の主催する学習会は中学生を主体とするものなので、第一に公立高校の受験に役立つことがある。第二に、多くの生徒を対象とする学校の先生では気づくことができなかった小学校など早い段階での学びの躓きを学生ボランティアによる個別指導で発見し指導できることがある。第三に相手の話を聴き、質問するコミュニケーション能力などのソーシャルスキル（社会的技能）が身につく。

また別の先行研究佐々木宏・鳥山まどか編著（2019）の第10章西牧⁽²⁸⁾たかね著「学習支援は何を変えるのか-その限界と可能性」では、渡辺氏の言う教育支援効果の他に、居場所を保障し学生ボランティアが1対1で懸命に教えてくれることで「自分は大切にされている」、「自分は愛されるにふさわしい存在である」と確認し、自分への信頼を取り戻すことができる。

(27) 渡辺氏はNPOギッズドアの理事長として主として中学生を対象に学生ボランティアによる無料学習会を開催している。内閣府子供の貧困対策に関する有識者会議構成員、社会保障審議会生活困窮者支援及び生活保護部会委員を歴任している。

(28) 西牧氏は中学校教諭を経て2011年から中学校の先輩ボランティアによる中学生学習支援事業である調布市子ども・若者総合学習支援コーディネーターをされている。

子どもの貧困の定義でも触れた貧困・不利・困難に負けない心身の力（レジリエンス）や自己肯定感を取り戻すことができるとのことであった。

①の調査で実際の活動を見た時にも感じた子どもたちへの1対1の指導や子どもたちが学生ボランティアを信頼し仲間の子もたちと夕食会・学習会を楽しく過ごしている状況からも居場所事業の意義は感じられた。希望する子どもたちが幅広く参加できるように居場所事業が充実されることが望まれる。

4. 京都府母子寡婦連合会のひとり親アンケート調査等に見る子どもの貧困の現状

今回のフィールドリサーチに関連して、京都府母子寡婦福祉連合会様の全面的な協力を得て、2019年7月から10月に各支部（京都市内除く）の母子会員の方にアンケートを500通配っていただき、208通の有効回答を得た。その結果を概観したい。なお、国や京都府の制度の利用状況等について、より回答数の多い調査結果を補足的に引用するため、厚生労働省の「平成28年度全国ひとり親世帯等調査」（2016年11月1日実施・収入は前年、母子世帯2060世帯、父子世帯405世帯）と、京都府の「平成28年度京都府母子・父子世帯実態調査」（京都市除く京都府内で2016年10月1日実施、回収数母子世帯2,831世帯、父子世帯212世帯）の結果を一部引用している。

① 子どもの数と年齢

子どもの数は、1人49.0%、2人39.9%、3人9.1%、4人1.4%、5人0.5%であった。

子どもの年齢は下記の通り小学生が38.6%、次いで中学生20.2%、高校

表7 母子世帯の年齢別子ども数

0-2歳	3歳-小学校前	小学生	中学生	高校生相当	その他 (19歳以上)
3.5%	7.9%	38.6%	20.2%	16.4%	13.5%

出典：京産大フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」（2019）

相当 16.4% だった。

② 子育てを手伝える家族との同居

同居家族がいるが 37.0%、同居してないが 62.5%、無回答 0.5% であった。

③ 母子家庭となった状況

離婚が 175 (84.1%) と最も多く、他は未婚出産 23 (11.1%)、死別 8 (3.8%)、無回答 2 (1.0%) であった。

* 府の実態調査では、離婚 75.4%、死別 7.9%、未婚出産 7.3%、その他 (無回答含む) 8.4% である。

④ 再婚

再婚を望むかとの問いには、はいが 33.2%、いいえが 58.7%、どちらともいえない 4.3%、無回答が 3.8% であった。自由記載欄を見ると、いいえに多いのは結婚で良くない経験をした、子どもが第一、子どもで手一杯といった意見があった。はい、どちらとも言えないでは、良い相手がいれば、子育てが一段落ついたら、結婚でなくても相談相手やパートナーが欲しいといった意見がみられた。

⑤ 就労状況

就労形態は、正社員 34.1%、非正社員 54.5%、自営業手伝い 4.3%、働いていない 6.2%、無回答 0.9% であり、回答者の 9 割以上が働いているが、非正規社員の比率が高い。

月額手取りベースで就労収入をみると、全体では 10-15 万円が最も多く、次いで 15-20 万円だが、正社員では 15-20 万が最も多く、次いで 10-15 万と 20-25 万が同率だが、正社員以外では 10-15 万が 5 割近くで、次いで 10 万未満が 25% もいる。正社員かそれ以外かで就労収入に大きな差が

表 8 就労している場合の就労収入 (月額・手取りベース)

	10 万未満	10-15 万	15-20 万	20-25 万	25-30 万	30 万以上	無回答
全体	16.4%	37.4%	25.6%	10.8%	5.6%	1.5%	2.6%
正社員	1.4%	22.2%	37.5%	22.2%	12.5%	4.2%	0.0%
正社員以外	25.1%	46.3%	18.7%	4.1%	1.6%	0.0%	4.1%

出典：京産大フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」(2019)

ある。

⑥ 社会保障その他収入

社会保障その他の収入では、10万未満が84.1%、10-15万円が6.3%、15-20万円が1.9%、無回答が7.7%となっている。

表9 全国 母子世帯・父子世帯 就労収入・平均収入推移

	2010年		2015年	
	就労収入	平均収入	就労収入	平均収入
母子家庭	181万円	223万円	200万円	243万円
父子家庭	360万円	380万円	398万円	420万円

出典：厚生労働省「全国ひとり親世帯等調査」（2016）

*⑤、⑥に関連して全国ひとり親調査の2010年と2015年の年収ベースの母子家庭と父子家庭の就労収入と社会保障その他の収入を含む平均収入をみると、表9のとおりであった。母子、父子とも平均収入が上昇しているが、そのほとんどは就労収入の増加であり、近年の経済の復調によるものとみられる。母子世帯は父子世帯に比べ就労収入は約半分であり、非正規の多さや賃金の男女差が影響していると思われる。

⑦ 家計苦しさ

家計の苦しさをきくと、苦しい43.8%、やや苦しい38.9%、あまり苦しくない14.9%、苦しくない0.1%となっており、苦しい・やや苦しいを合わせると8割に及ぶ。

⑧ お子様との生活や将来について感じる不安の内容

子どもとの現在の生活や将来の不安についてきくと、現在の生活の経済問題と、子どもの教育・将来についての悩みが多い。

表10 現在の生活や将来について感じる不安（複数回答）

生活費等経済	就労等	小さい子供の 子育て	子どもの教育・ 将来の進路	その他	無回答
68.8%	32.7%	9.1%	68.8%	4.3%	10

出典：京産大フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」（2019）

⑨ 心の不安感を相談・打ち明ける人（複数可）

そのような不安に対する主たる相談者をきくと、友人・知人55.8%が

最も多く、次いで家族 50.0%、専門の相談窓口 9.6%、その他 4.8% となっており、相談相手なしも 10.6% である。

心の不安感のケアについて望まれる対策をきくと、母子家庭当事者など経験のある方の相談が 40.4% と最も多く、専門家のカウンセリングは 24.6% であった。

⑩ 各制度の利用者数と自由記載 *利用者比率は 208 を分母とした。

国や京都府、京都府内の市町村が行っている給付・貸付・医療保険自己負担軽減等の制度の利用者の比率やそれらの制度の改善要望を聞くと以下のとおりであった。

制度の利用率は中学校以下の子ども全員に出る児童手当、児童扶養手当や京都府のそれへの上乗せ機能を有する母子家庭奨学金（母子のみ）、市

表 11 給付・貸付等の制度利用者比率と改善を望む意見

制度名	利用者比率	改善を望む意見
児童手当	81.7%	
児童扶養手当	76.4%	<ul style="list-style-type: none"> ・額が低い ・所得制限低すぎる ・経済的に別な同居兄弟の所得で停止するのをやめてほしい ・障害基礎年金の加給年金との併給調整をやめて欲しい
生活保護	6.7%	
技能習得資金	2.4%	
母子福祉資金（貸付）	3.8%	
l. 母子福祉資金（貸付）	1.0%	
（京都府）母子家庭奨学金	59%	
（京都府）高校生給付型奨学金	11.5%	
（国・府上乗せ）高等学校等修学資金	7.7%	
（市町村）母子医療	49.0%	
m. その他	1.4%	
N 無回答	8	

出典：京産大フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」（2019）

町村の制度として一定の所得制限以下の母子家庭の医療保険の自己負担を軽減する母子医療の利用率が高い。改善要望では児童扶養手当の所得制限の緩和を求める意見が多かった。また自由記載意見で、制度の利用のため

の申請手続で仕事を休まなくてすむように休日に窓口を開催したり、マイナンバーを活用してネットを通じた申請を行って欲しいとの意見があった。

*全国ひとり親世帯等調査で国の制度の利用状況をみると、生活保護は母子世帯で11.2%、父子世帯で9.3%が受給している。公的年金の受給は母子世帯で7.5%（そのうち75%は死別母子が受給する遺族年金、14%が障害年金、4.4%が老齢年金）、父子世帯で7%（そのうち老齢年金が36%、障害年金と遺族年金が24%ずつ）であった。

ひとり親向けの児童扶養手当は、母子世帯で73%が受給（うち全部支給42.5%、一部支給が57.5%）、父子世帯で51.5%が受給（うち全部支給が29.9%、一部支給が70.1%）となっている。所得制限額が低いため、受給していない者や一部支給にとどまる者が多い。

*府の実態調査で京都府の主な制度の利用率と利用者の中の満足している割合、利用していない者のうち制度を知らない者の割合をみると、以下のとおりであった。利用者は少ないが満足度の高いものもあり、その中には制度を知らない者の比率が高いものもあるので、広報や申請の仕方に工夫が必要と思われる。また、父子世帯の利用率が総じて低い。制度そのものが父子向けになかったり、所得制限にひっかかる場合もあると思われるが、制度の情報の伝え方・申請手続に改善の余地があるかもしれない。

表12 母子世帯 支援施策利用率・利用者中満足している割合、利用していない者中制度知らない割合

	利用している		利用していない者中 制度を知らない割合
		満足している	
ひとり親家庭自立センター	5.8%	31.6%	44.0%
こども居場所づくり事業	2.7%	51.9%	55.5%
母子家庭奨学金（母子のみ）	75.4%	31.8%	7.6%
高等職業訓練促進給付金	2.8%	43.6%	46.2%
母子父子寡婦福祉資金貸付	8.7%	28.5%	36.1%
高校生給付型奨学金	51.3%	28.0%	13.4%

表 13 父子世帯 支援施策利用率・利用者中満足している割合、利用していない者中制度知らない割合

	利用している		利用していない者中 制度を知らない割合
		満足している	
ひとり親家庭自立センター	2.0%	66.7%	43.7%
子ども居場所づくり事業	0.7%	0.0%	50.7%
母子家庭奨学金(母子のみ)	—	—	—
高等職業訓練促進給付金	0.7%	100.0%	54.5%
母子父子寡婦福祉資金貸付	4.7%	0.0%	45.9%
高校生給付型奨学金	22.0%	30.8%	32.2%

出典：京都府「京都府母子・父子世帯実態調査」(2016)

⑪ 子育ての保育・学童保育への要望

就学前の保育に関する要望では、病児・病後児保育の不足(17.3%)、急病時の一時預かり(19.2%)と子どもの病気の時の施策の充実を求める声が最も多かった。次いで夜間・休日保育の不足(11.5%)、延長保育の充実(9.6%)が多く、延長保育では預かってもらう時間を7時・8時まで延長して欲しいというものが多い。保育所自体の不足は7.2%、保育の質・内容の改善は4.3%であった。その中には保育士の処遇改善を求めるものもある一方、障害児保育の充実を求めるものもあった。

就学年齢以降では、学童保育の充実(14.9%)であり、その内容としては現在の小3までを小4以上に拡大することや、長期休暇時の対応を求めるもの、PTA等の行事が多いことや質の向上を求めるものがあった。小中学生を夕方・夜預かり夕食や学習支援をする居場所事業の充実要望は26.4%であった。

2019年10月から行われた保育・幼稚園の負担軽減政策に関して意見を聞いた。

a. 3-6歳の幼保利用料無料化(所得制限なし)

知らなかったが23.6%いたが、自分の子どもが対象年齢でない場合があることも原因と思われる。賛成44.7%、反対・一部改善すべき8.7%、無回答16.8%であった。反対・改善意見としては高所得者は負担すべき、待機児童解消や保育士の処遇改善が先、待機児童が増加することが心配、

高校・大学の教育支援を優先して欲しい等があった。

b. 0-2歳保育料の市町村民税非課税世帯無償化

知らなかったが25.0%、賛成48.6%、反対・一部改善すべき10.1%、無回答17.3%であった。反対・改善意見としては、完全無料は財政が心配という意見もある一方、市町村民税非課税世帯だけでなく、全額免除や一部免除の対象所得層の拡大を求める意見があった。また、a. 同様、待機児童解消や保育士の処遇改善が先、待機児童が増加することが心配という意見があった。

⑫ 子どもの教育

子どもの教育について、どこまで受けさせたいかを聞くと以下のとおりで、子どもの意思次第が多いが、大学・短大・専門学校等への進学を希望する者も多い。

表14 子どもの教育 どこまで受けさせたいか（複数回答）

義務教育	高校	高卒後専門学校	短大・大学	子の意思次第	その他	無回答
1.9%	10.1%	8.9%	35.6%	53.8%	0.5%	4.8%

出典：京産大フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」（2019）

充実して欲しい教育支援策を聞くと、大学・短大・専門学校の奨学金充実が7割弱、次いで高校の授業料以外の費用の支援が多かった。

表15 教育支援で充実してほしいこと

充実して欲しい教育支援策	希望の比率
a. 義務教育修学援助費の充実 (給食費・教材費・交通費・修学旅行費等)	56.7%
b. 高校受験のための課外学習指導の支援の充実	38.0%
c. 高校の授業料以外の費用の支援 (給食費・教材費・交通費・修学旅行費等)	62.5%
d. 大学受験のための課外学習指導の支援の充実	45.7%
e. 高卒以上の専門学校・短大・大学等の奨学金 (貸付・給付型)	69.7%
f. その他	4.3%

出典：京産大フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」（2019）

○大学授業料減免・給付型奨学金（2020年4月実施予定）

2020年4月から市町村民税非課税世帯には、国公立授業料の全額免除・私立大の授業料減免と学生の生活費のため給付型奨学金が導入される予定であり、所得300万未満はその3分の2の授業料減免と給付型奨学金、所得300-380万にはその3分の1の授業料減免と給付型奨学金が支給される予定である（表3、表4参照）が、これについて意見を聞いた。

知らなかったが54.3%と高く、賛成32.2%、反対・一部改善すべき9.6%、無回答7.7%であった。反対・改善意見としては、所得300万以下は全額免除とすべきとする意見や、380万以上にも減免対象拡大してほしいという意見、成績要件等の審査のハードルを下げたいという意見、もっと早くやるべきで支払った進学費用や借りた奨学金にも支援してほしいなどの意見があった。

⑬ 自由記載欄の意見・自身の経験から仲間の母子家庭の方へのアドバイス

a. 自由記載欄の意見 次のような意見があった。

- ・一人親家庭を支援するサービスの情報をより分かりやすく提供してほしい。
- ・支援サービスの所得制限が厳しく、生活のため働くサービスが受けられなくなる。
- ・保育に関しては、病後児保育の手続が煩雑で緊急対応になってない、利用料高い。学童保育を充実すべき。6年まで利用可能にして欲しい。
- ・子どもの夜間の居場所・学習支援を充実して欲しい。私立中学の費用を支援して欲しい。高校受験のための課外学習支援を充実して欲しい。高校の交通費を支援して欲しい。大学等の授業料減免や給付型奨学金を充実して欲しい。
- ・母子医療対象年齢を20歳までに引上げて欲しい。母子医療を他県の医療機関でも利用可能にして欲しい。子ども歯科矯正治療費の支援をして欲しい。
- ・発達障害児の支援の充実をして欲しい。障害児教育・福祉サービスを充実して欲しい。

- ・母親の就労自立のための資格取得の支援を充実して欲しい。
- ・離婚時養育費取決めを義務化し、養育費を給与天引きするなど強制徴収する仕組みや不払いの場合にペナルティを課す仕組みを作って欲しい。
- ・公営住宅へのひとり親世帯の入居をやすくして欲しい。家賃補助や一人親向けの住宅の整備を求む。
- ・自分の親の介護が心配である。自分の老後の生活が心配である。

b. 自身の経験からのアドバイス

自身の経験からのアドバイスとして次の意見があった。

- ・自分で選んだ人生なので悔いはない。最後は自分で責任を持つ覚悟が必要だと思う。
- ・母子会で子育てを終えた人の経験談を聞いたり、親・子の交流事業に参加すると大変励まされる。近所、身近な人に助けてもらえた。
- ・常に受けられる支援サービスの情報を得る努力をするとよい。
- ・子どものための貯金をすることが大事だと思う。

5. まとめ

子どもの貧困問題は、2013年の子ども貧困対策推進法の制定を契機に、国レベルでは「子供の貧困対策に関する大綱」（2014年制定、2019年見直し）が制定され、児童扶養手当の若干の改善が行われるとともに、2019年10月には就学前教育の充実目的で3-6歳の幼保利用料の所得制限なしの原則無償化と、0-2歳の保育料の市町村税非課税世帯の無償化が行われた。2020年4月からは高卒後の大学・短大・専門学校への進学を支援するため、市町村民非課税世帯から所得380万円世帯までの授業料の全部・一部減免と学生生活費を支援する給付型奨学金の支給が始まる。また、京都府等自治体レベルでも「京都府子どもの貧困対策推進計画」（2014年）制定により、ひとり親自立センター等の相談事業、私立高校授業料の所得500万円までの65万円の授業料支援、京都版スクールソーシャルワーカーである「まなび生活アドバイザー」の配置、きょうとこどもの城事業

によるひとり親世帯の子どもの居場所事業等を行っている。

これらの政策の推進により、表1の子どもの貧困指標の一定の改善が見られ、今後幼稚園保育料の減免や高等教育機関の授業料減免・給付型奨学金の大幅充実で、進学率等の更なる改善が期待される。

子どもの貧困問題に対して、更なる有効かつ効率的な支援を行うため、府の母子・父子世帯実態調査や4で見た今回フィールドリサーチで行った母子家庭アンケート調査、今回訪問した様々な現場での専門家の皆様のお話から筆者が考える課題について述べたい。

第一に、表12、表13や母子世帯アンケート調査の意見であったように、制度を知らずに利用しない者がいることや、申請手続に平日窓口に行く負担への改善意見がある。ネットによる情報伝達の充実、マイナンバーを活用した添付書類の省略・手続簡略化を行うことが望まれる。さらに生活保護のように客観的に受給する資格を有する低収入にありながら、福祉的支援を受けることへの恥辱感（ステイグマ）から申請を躊躇する方もいる。生活困窮者支援事業・ひとり親支援事業などの相談事業や乳児の保健師訪問・学校などで貧困や様々なニーズを把握した場合に、サービス受給につながる仕組みの強化が望まれる。

第二に、母子家庭アンケート調査や京都府家庭支援総合センター所長の福井様のお話にもあったように、児童扶養手当の所得制限額の低さや0-2歳の保育料減免が市町村民税非課税世帯を原則とするなど、制度利用の所得要件が低いことが子どもの貧困が改善しない原因であるという指摘も多い。他方、国・地方とも財政赤字が大きい中で、3-6歳の幼保利用料を所得に関係なく原則無償化することに対しては、保育サービスに限っても0-2歳の保育料の対象がかなり限定的であることの対比による批判や、保育所増設・保育士処遇改善など待機児童問題の解決を優先すべきとの声もあった。児童扶養手当の所得制限額の引上げは必要と考えるが、制度の必要性や所得制限額の水準について、制度間でバランスの取れた制度の企画を行うことが必要ではなからうか。

第三に、子どもの貧困問題の原因について今回様々な現場関係者のお話

から、ひとり親家庭の経済的問題や教育の問題だけでなく、保護者や子どもを抱える家庭内の精神的なストレス、心身の傷病・障害、保護者の職場における就労環境・人間関係など多様で複合的な要因があることがわかった。貧困問題の解決には、単なる経済的給付の充実や負担軽減だけでなく、ひとり親自立センターの相談業務やまなび生活アドバイザー（スクールソーシャルワーカー）の支援、子どもの居場所事業によるサポートなど、悩み・問題に寄添い、心理的サポートを行う人的サポートが重要であり、今後ともその充実が望まれる。そのような施策で、子どもたちやその生活を支える保護者の自己肯定感や貧困・困難・不利に負けない力（レジリエンス）が身につく効果も期待できる。

第四に、子どもの貧困について対象者数は少ないが支援が行き届かず、必要性が高い問題があると感じた。一つは児童養護施設を高卒後退所する子どもたちの相談支援の充実が必要ではないかということである。もう一つは、父子世帯の問題である。母子世帯に比べて平均的には就労収入が高い世帯が多いが、非正規労働者の方、自身が傷病を抱える方、親族のサポートがない方は、母子世帯同様支援の必要性が高い。しかし、制度自体が母子に限られていたり、相談機関に母子当事者はいても父子当事者はいないなど、制度利用のハードルが高く、制度を知らなかったり、利用していない方も多い。これらの問題の解決も必要と考える。

第五に、日本ではなかなか実現が難しいかもしれないが、離婚して子どもを育てていない親から子どもの養育費を確保する方法を強化する制度ができれば、ひとり親家庭の経済的困窮や子どもの貧困にとって効果的であると考えられる。

最後に、この調査は京都産業大学法学部のアクティブ・ラーニング授業の一環として行ったものであり、11人の学生が参加した。彼らの提言の中には、上にまとめた課題と同一のものが多かった。また、彼らが最後にまとめた授業の感想は、次の通りであった。

- ① 子どもの貧困という今まで知らなかった問題に触れ、自分たちが非常に恵まれた環境にあることがわかった。

- ② 様々な行政・先進的事業者の方々のお話を聞くことで、問題には多様な見方があり多角的な視点で考えることが重要であることがわかった。
- ③ ネットや書物だけでなく現場の方のお話を聴くことで、より深く理解できることが多いことがわかった。

以上のような有意義な学習効果を得ることができたのも、京都府家庭福祉課・教育委員会、京都府家庭支援総合センター、京都府ひとり親家庭自立支援センター、京都府母子寡婦福祉連合会、くらしネット 21 及び山科醍醐こどものひろばの関係者の皆様にご協力いただいたおかげである。ここに改めて感謝申し上げます。

参考資料

- OECD 'Family Data base' (2020 年 1 月 OECD ホームページより引用)
'Income Distribution Database' (2020 年 1 月 OECD ホームページより引用)
秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ編著『貧困と保育』かもがわ出版 (2016)
阿部彩『子どもの貧困——日本の不公平を考える』岩波新書 (2008)
阿部彩『子どもの貧困Ⅱ——解決策を考える』岩波新書 (2014)
埋橋孝文他編著Ⅰ『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅠ——理論的アプローチと各国の取組み』ミネルヴァ書房 (2015)
埋橋孝文他編著Ⅱ『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅡ——社会的支援をめぐる政策的アプローチ』ミネルヴァ書房 (2015)
埋橋孝文他編著Ⅲ『子どもの貧困/不利/困難を考えるⅢ——施策に向けた総合的アプローチ』ミネルヴァ書房 (2019)
京都府「京都府子どもの貧困対策推進計画」(2015)
「京都府母子・父子世帯実態調査」(2016)
京都産業大学法学部フィールドリサーチ「京都府母子寡婦福祉連合会アンケート調査」(2019)
厚生労働省「国民生活基礎調査」(2016)
「全国ひとり親世帯等調査」(2016)
「福祉行政報告例」(2000, 2010)「被保護者調査」(2015)
小西祐馬・川田学編著『子どもの貧困 2 遊び、育ち、経験——子どもの世界を守る』明石書店 (2019)
佐々木宏・鳥山まどか編著『子どもの貧困 3 教える・学ぶ——教育に何ができるか』明石書店 (2019)
芝田文男『「格差」から考える社会政策 雇用と所得をめぐる課題と論点』ミネル

- ヴァ書房 (2016)
- 杉本貴代栄・森田明美編著『シングルマザーの暮らしと福祉政策』ミネルヴァ書房 (2009)
- 総務省「国勢調査」(2010, 2015)
- 日本政府「子供の貧困対策に関する大綱」(2014年閣議決定)
- 「子供の貧困対策に関する大綱」(2019年閣議決定)
- 松本伊知朗他編著『子どもの貧困ハンドブック』かがわ出版 (2017)
- 松本伊知朗・湯浅直美編著『子どもの貧困1 生まれ、育つ基盤——子どもの貧困と家族・社会』明石書店 (2019)
- 文部科学省「全国学力・学習状況調査」(2013)
- 山野則子『学校プラットフォーム』有斐閣 (2018)
- 山野良一・湯浅直美編著『子どもの貧困5 支える、つながる——地域・自治体・国の役割と社会保障』明石書店 (2019)
- 渡辺由美子『子どもの貧困 未来へつなぐためにできること』水曜社 (2018)