

「北海道子ども貧困対策推進計画」の概要と今後の取り組み

相馬知人

はじめに

北海道庁の保健福祉部子ども未来推進局子ども子育て支援課の相馬と申します。昨年(平成27年)6月から子どもの貧困対策を担当しています。

最初に、私の経歴を簡単にお話しさせていただきますと、私は平成9年に道庁に入り、採用からしばらくは障がい者福祉や児童福祉など福祉部門を長く担当しました。平成23年からは稚内市にある宗谷総合振興局に配属になり、そこで2年間、地域政策の関係を担当しました。その後、東京事務所に異動になり、ここでは2年間、厚生労働省の担当などを務めてまいりました。そして、平成27年6月に本庁に異動となり、現在の子ども子育て支援課に配属になりました。実質的にはこれ以降、子どもの貧困対策に関わっています。

子ども子育て支援課では、平成27年12月28日に「北海道子どもの貧困対策推進計画(平成27年度～平成31年度)」を策定しました。

計画の構成は大きくは6つのパートに分かれて

おり、第1「基本的考え方」、第2「子どもの貧困の現状と課題」、第3「計画のめざす姿と基本的な対応方向」、第4「子どもの貧困対策に向けた重点施策」、第5「計画の推進」、第6「資料」となっています。

本日は、「北海道子どもの貧困対策推進計画」の概要や取り組みなどについてお話しさせていただきます。

1. 計画策定の趣旨

国(厚生労働省)は毎年、保健、医療、福祉、年金、所得などの国民生活の基礎的事項を調査するため、「国民生活基礎調査」を実施しています。この調査によると、平成24年に子どもの貧困率は過去最悪の16.3%に上り、子どもの6人に1人が貧困状態にある世帯で生活しているという事実が明らかになっています。

国では、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(平成25年6月26日法律第64号)を制定し、平成26年1月17日に施行されました。

この法律の第8条は、国に対し、子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱の策定を求めっており、これを受けて国は同年8月に「子供の貧困対策に関する大綱」全ての子供たちが夢と希望を持って成長していける社会の実現を目指して(平成26年8月29日閣議決定)を策定しました。

あわせて、法第9条は、各都道府県の努力義務として、国の大綱を勘案して子どもの貧困対策に関する自らの計画をそれぞれ策定するよう求めています。これを受けて各都道府県はそれぞれ計画を策定しましたが、北海道のように、子どもの貧困対策の推進に特化した計画は半分ほどであり、それ以外のところでは、子どもに関する別の何らかの計画の中に貧困対策を位置づけるかたちをとっています。

北海道の計画の期間は、国の大綱が当面5年間の重点施策を定めていることから、平成27年12月の計画策定から5年間(5カ年度)、すなわち、平成31年度までとしています。

2. 道内における子どもの貧困の現状

(1) 道内の子どもの数の推移

平成22年国勢調査の結果によると、道内の人口は550万6419人で、うち子ども(0~17歳)の数は81万1497人となっています。

道内の子どものうち、生活保護世帯の子ども数は、厚生労働省の被保護者調査の結果によると、平成21年で2万7660人、平成26年で2万6972人となっています。

また、ひとり親家庭の子どもの数については統計的なデータがありませんが、それに近いデータとしては児童扶養手当を受給する子どもの数が想定されます。その概数は、道庁の調べによると、平成23年で約9万4千人、平成26年で約9万1千人となっています。

このほか、児童養護施設等で生活したり、里親等に扶養されるなど、社会的養護を受けている子どもの数は、道庁の調べによると、平成21年で2014人、平成26年で2036人となっています。

(2) 国内・道内の子どもの貧困率

「国民生活基礎調査」によると、日本国内の相対的貧困率は平成21年には16.0%であったのが、平成24年には16.1%に増加しました。これに伴い、子どもの貧困率も増加し、先述のとおり、15.7%から過去最悪の16.3%に上昇しています。

また、子どもがいる現役世帯のうち、大人が2人以上いる世帯の相対的貧困率は12.4%であるのに対し、ひとり親家庭の相対的貧困率は54.6%という非常に高い水準に達しています。

OECD(経済協力開発機構)のデータに基づき子どもの貧困率を国際比較した場合、日本(平成21年15.7%)はOECD加盟国34カ国のうち10番目に高く、OECD加盟国平均(13.3%)を上回っています。

道内の子どもの貧困率については、山形大学の戸室健准教授と日本財団がそれぞれレポートを発表し、独自の定義に基づいて都道府県別の数値を算出しています。

まず戸室准教授は、貧困率を「最低生活費(生活保護費のうち、生活扶助、住宅扶助、教育扶助、一時扶助の合計)以下の収入しか得ていない世帯の割合」、子どもの貧困率を「18歳未満の末子がいる世帯のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合」と定義し、その上で、平成24年時点の子どもの貧困率について、全国は13.8%、北海道は19.7%と算出しています。北海道の子どもは5人に1人が貧困状態に置かれていることとなります。

日本財団は、平成28年3月に、子どもの貧困を放置した場合の社会的損失を都道府県別に推計したレポートを発表しました。このレポートでは、生活保護世帯、児童養護施設、ひとり親家庭の子どもの総数を子どもの貧困数と定義し、全ての子どもの総数で割り返した率を子どもの貧困率と定

義しています。都道府県別の推計で、北海道は23.7%となり、全国でワースト1位とされています。

(3) 道内の生活保護、ひとり親家庭、社会的養護の状況

道内の生活保護の状況を見ると、平成26年4月時点で、受給者の数は17万1590人、保護世帯数は12万2891世帯で、保護率は3.16%に上ります。同時期の全国の保護率(1.70%)と比較すると、北海道は1.46%上回っています。また、10年前(平成16年時点)の数値と比べると、受給者は4万3607人増(34.1%増)、世帯数は3万8785世帯増(46.1%増)、保護率は0.91%増と、いずれも大きく増加しています。

道内のひとり親家庭の数は平成22年国勢調査によると5万5052世帯(前回調査比118.1世帯増、2.2%増)で、全世帯に占める割合は2.27%(同0.01%増)となっています。この割合について全国(1.63%)と比較すると、北海道が0.64%上回っています。

道内の社会的養護の現状は、児童養護施設等への入所者数、里親等への委託数を合わせると、平成26年3月時点で計2036人(児童養護施設等への入所者数1539人+里親等への委託数497人)となっています。全児童人口に占める道内の社会的養護の出現率は0.27%で、平成21年3月比で0.02%増となるほか、全国の出現率(平

成25年で0・19%）も上回っています。⁶⁾

(4) 子どもの貧困と大学等進学率

道内の生活保護世帯の子どもの大学等進学率は平成27年4月時点では30・9%となっており、全国の33・4%を2・5%下回っています。これに対し同時期の就職率は道内52・6%で、全国の45・5%を7・1%上回っています。

ここでより注目するべきは、大学等進学率の全道平均との比較です。平成27年5月時点の全道平均は69・9%となっており、これに比べると生活保護世帯の子どもの大学等進学率は39・0%も下回ります。

道内のひとり親家庭の子どもの大学等進学率は平成27年5月時点では18・1%となっており、全国の23・3%を5・2%下回っています。これに対し同時期の就職率は道内80・0%で、全国の70・4%を9・6%上回っています。また、大学等進学率の全道平均は先述のとおり69・9%です。これに比べるとひとり親家庭の子どもの大学等進学率は51・8%も下回ります。

児童養護施設の子どもが大学に進学しなかった理由については、道庁が平成27年に実施した「北海道における児童養護施設等の退所者へのアンケート」の中で調査したことがあります。最も多かった回答（複数回答）は「学費や生活費の負担など金銭的に厳しかった」が42・1%に上り、次いで「進学したいと思わなかった」27・6%、「学力に

不安があり授業についていう自信がなかった」17・1%、「人間関係に不安があった」6・6%という結果になりました。

また、同調査では、「機会があれば再度進学を目指したいと考えたことがあるか」と尋ねたところ、その回答としては、「進学したいと考えたことがない」が48・4%と最も多く、次いで「専門学校に行きたい、または行き直したいと考えたことがある」25・8%、「大学・短期大学に行きたい、または行き直したいと考えたことがある」17・7%という結果になりました。

(5) 当事者の子どもが抱える困難

「北海道子ども貧困対策推進計画」を策定するにあたり、かつて当事者として様々な課題や困難を抱えていた経験を持つ20代の若者たちを対象に、ヒアリングを実施しました。そこで得られた特徴的な声を以下にいくつか紹介します。

△当時の状況▽

- ・ 両親離婚後、生活保護受給。高校卒業後、100%引きこもり孤立状態。
- ・ 多子世帯、貧困、性的虐待。中学3年生のときに夜間徘徊していたら児童相談所に通報され、一時保護に。
- ・ 両親離婚後、母親が夜の飲食店で働くが、母親は毎朝酔って寝ているので、朝ご飯はいつもなし。常に栄養状態が良くなかった。

・ 両親離婚後、祖母と生活。父が精神疾患。本人も中学3年生頃から精神的に不安定となり不登校状態。

△当時の気持ち▽

- ・ 子どもは、複雑で困難な環境に育っていても、それが日常となり、困った感がなくなり、こんなものかと思って成長してしまふ。
- ・ 信頼できる人からの情報しか受け入れられない。SNSがコミュニケーションの場。
- ・ 合法的な家出場所がほしかった。支援されていないというのは、後ろめたさを感じる。
- ・ 結婚して初めて後ろめたさから解放。しかし、甘えようとは思わない。その一歩が、どうしても踏み出せない。
- ・ 母親が厳しかったので、母親には絶対に相談できない。他人に相談して失敗もよくある。相談しているのに、努力を求められたり、非を責められたりするの嫌なこと。

3. 北海道の課題と計画のめざす基本的な対応の方向

以上のように、関係する様々な統計上の数値と当事者へのヒアリングで得た情報などを基に、北海道において子どもの貧困対策を推進していくための課題を以下のとおり整理しました。

第一に、北海道においては、全国に比べ、生活

保護世帯やひとり親家庭の子どもの割合が高く、経済的に厳しい状況にある家庭が多くなっていることから、生活保護世帯やひとり親家庭の親の就業に向けた支援や経済的な支援などを拡充して、収入の増加と安定を図るほか、保育所への優先入所など、ひとり親家庭の親が働きやすい環境づくりを進める必要があるということです。

第二に、道内の生活保護世帯や児童養護施設の子どもの大学等進学率が、全道平均と比較するといずれも低く、非常に厳しい状態に置かれていることから、就学援助制度の普及に加え、学習支援ボランティアの派遣など、教育支援の充実を図るとともに、高校を卒業し、施設を退所した子どもたちの社会的自立に向けた支援に重点を置いた対策を着実に推進していく必要があるということです。

これらを踏まえ、北海道の計画がめざす基本的な対応の方向は、まず「相談支援体制の充実強化」に取り組んだ上で、「教育支援」、「生活支援」、「保護者への就労支援」、「経済的支援」という4つの柱に沿って総合的に推進していくということです。国の大綱は都道府県計画のひな形のような内容になっており、この中でも「教育支援」、「生活支援」、「保護者への就労支援」、「経済的支援」を4本柱に据えています。北海道の計画の独自性は、4本柱すべての前提として、まずは相談支援が重要であるとの認識に立ち、「相談支援体制の充実」を第一に掲げていることです。

4. 子どもの貧困対策に向けた重点施策

計画では、計画期間内の5年間においては、「相談支援体制の充実強化」を図るとともに、先ほどご紹介した施策の4本柱、すなわち、「教育支援」、「生活支援」、「保護者に対する就労支援」、「経済的支援」を中心とする施策に重点的に取り組むこととしていますが、その際、以下の点に留意ないし配慮することとしています。

- ・ 子どもに関する様々な施策を基本として、子どもの成育環境や保育・教育条件の整備や改善を図っていくこと
- ・ 本道の子どもの貧困の状況が、全国の中でも大変厳しい地域の一つであること
- ・ 子どもの成長段階に応じて切れ目のない必要な施策を実施すること
- ・ 生活保護世帯やひとり親家庭の子ども、児童養護施設等に入所している子どもなど、支援を要する緊急度の高い子どもに対して優先的に施策を講じること、その際、対象となる子どもに対する差別や偏見を助長することのないよう十分留意すること

計画（14頁）では、相談支援および支援の4本柱に関する「施策の体系」（図表1および図表2参照）を掲載し、それぞれ具体的な支援内容を提示しています。

これらの施策は、実は、道庁の既存の施策を、子どもの貧困対策の視点に立って再度整理したものです。したがって、この計画が初出の新しい取

組は多くはありませんが、それでもいくつかは新しい事業があります。

その新しい事業の一つが「子どもの居場所づくり推進事業」で、本年度（平成28年度）からの実施を予定しています。

この事業の目的は、様々な困難や課題を抱える子どもたちが、地域とのつながりを持ち、安心して暮らすことができるよう、食事の提供などを行う地域の居場所づくりを進め、子どもの声をしっかりと受け止める仕組みづくりを行うことで、近年話題になっている「子ども食堂」が一つのモデルになっています。

この事業は支援対象を限定するものではありませんが、貧困などの困難を抱える子ども、すなわち、生活困窮世帯やひとり親世帯の幼児から高校生までの子どもを主な対象としています。実施主体は市町村としつつ、社会福祉法人やNPO法人などへの委託も可能としています。

支援の内容としては、週1回以上の定期的な食事の提供を基本としつつ、生活習慣の修得支援、日常の遊びの提供、宿題の手伝いのほか、各種行事・イベント、体験学習などの実施も考えています。開設日数・時間については、週3日以上としています。開日数・時間については、実施機関の判断で、地域の実情に応じて柔軟に設定できるともしています。

子どもの居場所となる実施場所としては、公民館、児童館、共生型施設、グループホーム、学童保育、学習支援事業所、民家などを想定し、実施

<図表1> 施策の体系

相談支援		○保護者への相談支援
		○ひとり親家庭への相談支援
		○児童養護施設等における相談支援
		○学校における相談支援
		○居場所づくりを通じた相談支援
		○市町村の相談支援体制の整備に対する支援
		○相談職員の資質向上
教育支援	学校における教育支援	○確かな学力の育成をめざす学校教育の推進
		○学校と福祉関連機関等との連携
		○地域の教育力の向上
	幼児教育・保育における教育支援	○質の高い幼児教育・保育の確保
	就学支援の充実	○就学援助制度の活用促進
		○学習支援の充実
		○高校生等の経済的負担の軽減
		○奨学金制度の活用・充実
		○高等学校等における修学継続等のための支援
	大学進学等の教育機会の提供	○奨学金制度の活用・充実
○進学費用等の支援		
○道立高等技術専門学院訓練生等に対する支援		
その他の教育支援	○多様な体験活動の機会の提供	
生活支援	保護者の生活支援	○保護者の自立支援
		○保育等の確保
		○子育て家庭の健康安全確保
		○母子生活支援施設等の活用
		○住宅支援の充実
	子どもの生活支援	○児童養護施設等に入所する子どもへの支援
		○家庭的養護の推進
		○子どもの健やかな発育等に関する支援
		○子どもの食事・栄養状態の確保
	子どもの就労支援	○地域とのつながり支援
		○就労促進に向けた支援
		○相談職員の資質向上
		○母子・父子福祉団体への支援
保護者に対する就労支援	○就労促進に向けた支援	
	○就職活動への支援	
	○学び直しへの支援	
	○就労機会の確保	
経済的支援	○医療費負担の軽減	
	○妊娠や出産費用の負担軽減	
	○児童扶養手当の支給	
	○生活の安定に向けた経済的支援	
	○養育費の確保に関する支援	

(出典) 「北海道子どもの貧困対策推進計画（平成27年度～平成31年度）」

＜図表2＞ ライフ・ステージに応じた施策

成長段階に応じて切れ目のない施策の実施

	出生	就学前	就学期			就職
			小学生・中学生	高校生等	大学生等	
相談支援	■保護者への相談支援					
	■ひとり親家庭への相談支援					
	■児童養護施設等における相談支援					
	■学校における相談支援					
	■居場所づくりを通じた相談支援					
	■市町村の相談支援体制の整備に対する支援					
教育支援	■相談職員の資質向上					
	■確かな学力の育成を目指す学校教育の推進					
	■学校と福祉関連機関等との連携					
	■地域の教育力の向上					
	■質の高い幼児教育・保育の確保					
	■就学援助制度の活用促進					
	■学習支援の充実					
	■高校生の経済的負担の軽減					
	■奨学金制度の活用・充実					
	■高等学校等における修学継続等のための支援					
	■特別支援教育の充実					
	■奨学金制度の活用・充実					
	■進学費用等の支援					
■道立高等技術専門学院訓練生等に対する支援						
■多様な体験活動の機会の提供						
親	■保護者の自立支援					
	■保育等の確保					
	■子育て家庭の健康安全確保					
	■母子生活支援施設等の活用					
	■住宅支援の充実					
	■児童養護施設等に入所する子どもへの支援					
	■家庭的養護の推進					
	■子どもの健やかな発育等に関する支援					
	■子どもの食事・栄養状態の確保					
	■地域とのつながり支援					
子ども						
その他	■相談職員の資質向上					
	■母子・父子福祉団体への支援					
就労支援	■就労促進に向けた支援					
	■就職活動への支援					
	■学び直しへの支援					
	■就労機会の確保					
経済的支援	■医療費負担の軽減					
	■妊娠や出産費用の負担軽減					
	■児童扶養手当の支給					
	■生活の安定に向けた経済的支援					
	■養育費の確保に関する支援					

(出典) 「北海道子どもの貧困対策推進計画(平成27年度～平成31年度)」

場所には、一名以上の管理者（コーディネーター）が配置され、地域の学生や主婦などにボランティアで担っていただくことを考えています。そして、ここで子どもの声やSOSをキャッチしたときには、然るべき支援機関（市町村の窓口、福祉事務所、児童相談所、保健所、福祉施設、各種支援団体など）につなげていきます。実施箇所は、平成28～29年の2カ年で7箇所、平成29～30年の2カ年で7箇所、計14箇所、14振興局ごとに開設し、振興局区域ごとに横のつながりを広げていきたいと考えています。

5. 計画の推進

計画の推進体制として、まず庁内においては、教育、福祉、労働などの多様な分野の関係課が連携・協力することが施策の効果的な推進にとって重要との認識に立ち、全庁横断的な推進体制を構築するため、「北海道子どもの貧困対策推進会議」を設置しました。推進会議は総務部、環境生活部、保健福祉部、経済部、建設部、教育庁の関係課長の参画によって構成され、子どもの貧困対策に関する取り組みの推進管理、効果的な施策の検討などを行います。

庁外との関係では、地域の実情に合った効果的な取り組みを促進するため、市町村や民間支援団体などと連携・協働するネットワークを構築し、子どもの貧困の実態把握、効果的な支援方策の検討、優れた実践例の情報共有、道民向けの情報発

信などに努めるとしており、これに基づき、「北海道子どもの貧困対策ネットワーク会議」を設置しました。ネットワーク会議は、市町村、当事者であった方々、支援団体の関係者、児童養護施設関係者、有識者などに参画していただき、その役割としては、子どもの貧困の実態把握、効果的な支援方法、優れた実践例など支援の参考となる情報の共有、道民意識の醸成に資する情報の発信などについて検討することが想定されています。

また、計画の点検評価にあたっては、道民の皆様にとってわかりやすい内容になることを心がけ、他府県の施策の調査を継続し、北海道にとっても有効な取り組みについては今後の道庁の施策に反映していくことを検討するとしています。

このほか、子どもの貧困対策を推進していくにあたって、個人的に現在最も重要だと思っているのが、道民意識の醸成です。この問題に対する道民の意識は、私たち道庁職員も含めて、まだまだ不十分だと思えますので、問題解決に向かう気運をいかに盛り上げていくかが喫緊の課題であると考えています。

【注】

(1) 相対的貧困の定義は、等価可処分所得（世帯の家計収入から税金などを差し引いたものを世帯員数の平方根で割った値）の中央値の半分の額＝貧困線に満たない世帯の割合。

(2) 国際比較に関する情報の出典は内閣府『子ども若者白書（平成26年版）』（平成26年6月）。子ども

の貧困率が高い国としては、上から、イスラエル（28・5％）、トルコ（27・5％）、メキシコ（24・5％）、チリ（23・9％）、アメリカ（21・2％）、スペイン（20・5％）など。

(3) 戸室健作「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」（『山形大学人文学部研究年報』第13号所収）平成28年3月

(4) 日本財団ほか『子どもの貧困の社会的損失推計―都道府県推計―レポート（2016年3月11日訂正版）』平成28年3月

(5) 出現率とは、児童人口100人当たりの社会的養護を受けている児童の割合。

(6) 出現率に関する全道の数値は、北海道保健福祉部子ども未来推進局の調べに拠る。全国の数値は厚生労働省「児童養護施設入所児童等調査」および総務省統計局「人口推計」に基づいている。

(7) 文部科学省「平成27年度学校基本調査」に拠る。

（注）ともひと・北海道保健福祉部子ども未来推進局 子ども子育て支援課主査

本稿は、二〇一六年九月二六日に開催した「北海道における子どもの貧困対策に関する勉強会」（連合北海道、自治労北海道本部、当研究所の共催）の内容をまとめたものです。
文責・編集部