

令和元年6月14日現在

機関番号：32686

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15H03436

研究課題名（和文）自治体における包括的子どもの貧困対策の形成・評価に関する研究

研究課題名（英文）Research on the Formulation and Evaluation of Comprehensive Measures Against Child Poverty by Local Governments

研究代表者

湯澤 直美（YUZAWA, Naomi）

立教大学・コミュニティ福祉学部・教授

研究者番号：00277659

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 8,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、子どもの貧困対策に関する自治体の取り組みに焦点を当て、子どもの貧困対策計画、実態調査、生活・子育て支援施策、地域の若者・ひとり親の声を踏まえて、自治体として必要な子どもの貧困対策を検討した。研究の結果、自治体における計画策定や実態調査は進んでいるものの、安定雇用のための就労支援策や就労と子育ての両立を支える生活支援策の改善が必要であること、当事者の声を踏まえた政策評価が必要であることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

自治体における子どもの貧困対策は、地域の実態を踏まえ、地域に根差した支援策を構築するうえで重要である。本研究は自治体を研究対象として位置づけるだけでなく、自治体が行う実態調査に学術的知見から協力しつつ、ヒアリング調査をもとに当事者の声も踏まえた研究を行った。各自治体の計画等の実施状況はホームページに公開して自治体関係者が活用できるようにするとともに、自治体への調査結果の郵送、公開シンポジウムなどを通して、研究成果を社会に還元した。

研究成果の概要（英文）：This study focuses on efforts made by local governments regarding measures against child poverty and examines measures necessary to combat child poverty based on plans to combat child poverty, fact-finding surveys, measures and policies to support daily life and child rearing, and the voices of youth and single parents in the communities. The research reveals that, while plan formulation and fact-finding surveys are advancing in local governments, a) improvements are required in job-hunting support measures for stable employment and daily life support measures to make it possible to both work and rearing children, and that b) it is necessary to conduct policy evaluation based on the voices of the persons concerned.

研究分野：社会福祉学

キーワード：社会政策 社会福祉 貧困

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

諸外国における子どもの貧困研究は、貧困の測定とそれに伴う指標の開発、貧困の経路・背景要因の検証、貧困が子どもに及ぼす影響と世代的再生産の解明、現物給付・現金給付など制度設計に関わる政策効果の検討等、多方面からの実証研究が蓄積されている。

一方、日本においては、古くは籠山京による貧困児童研究や中鉢正美らによる児童養育費研究など、子ども期の特性に焦点をあてた知見が提起されてきたものの、子どもの貧困研究としての継承は不十分なまま推移した。児童福祉研究は児童家庭福祉研究へと展開し、家族問題との接合のなかで子どもの福祉を究明する必要が打ち出されたものの、少子化や虐待問題に関心が注がれるなか、子育て世帯の貧困問題はそれとは切り離され、主要な研究テーマには位置付けられてこなかった経緯がある。他方、生活保護行政の運用においても、被保護世帯の子ども支援は位置づけられず、その実態も不可視にされてきた。

ようやく 2000 年代中頃以降、子ども / 子ども期に着目した貧困研究が散見されるようになる。また、政府による相対的貧困率の公表により、日本の母子世帯の突出した貧困率の高さにマスメディア等も関心を注ぐようになる。2013 年には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定され、翌 14 年には子どもの貧困対策大綱が策定された。都道府県子どもの貧困対策計画の立案（努力義務規定）とともに、政府及び自治体による子どもの貧困対策が講じられる段階に至った。

しかしながら、子どもの貧困研究の蓄積が十分でないうえに、国会審議や対策の検討会も短期間のうちに実行されたため、策定された法律や大綱には次のような課題が内包されている。

子どもの貧困対策の目的の設定と対策法の位置づけ：子どもの貧困対策は何を目的とするのか、法律では「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社会を実現する」と規定されたものの、所得再分配には言及せず、雇用対策は母子世帯の就労支援にとどまる内容である。子どもの貧困対策の基底には、貧困問題全体の緩和・解決が不可欠であるという共通理解のもと、子どもの貧困対策法の位置づけを議論していないことから、対策法が貧困問題を矮小化する手段となるリスクがある。

他の貧困問題や関連法制との整合性：子どもの貧困対策法制定期には、生活保護基準の引き下げや生活保護法改正、雇用関連法制の改正など、低所得の子育て世帯の経済状況に影響を与える制度改革が同時進行した。子どもの貧困は子育て世帯の貧困に直結しているにも関わらず、雇用問題やジェンダー問題等と関連させて捉える視点が希薄であり、子どもの貧困対策が教育支援に矮小化される恐れがある。

子どもの貧困対策の範疇：法律・大綱では学校教育や学校外の学習支援が重視され、生活困窮者自立支援法でも子どもへの支援は学習支援に特化されている。諸外国の先行研究で指摘される妊娠期・乳幼児期の保育 / 発達保障・保護者支援は十分に盛り込まれず、事後対応的な内容となっている。

指標・数値目標・評価手法：法律・大綱には数値目標が盛り込まれず、大綱に掲げられた指標は極めて限定的である。5 年後を目途に大綱の見直しが予定されたが、施策の実効性をいかに計測するか、政策評価が不十分となる恐れがある。

包括的アプローチ・地域を基盤としたアプローチ：大綱は諸施策の羅列となっており、対策の包括性が担保されていない。地域を基盤としたアプローチも弱いうえ、社会福祉行政・教育行政・労働行政等の有機的連携の視点も希薄である。

2. 研究の目的

本研究は、日本の子どもの貧困対策推進法・大綱の現状と課題を踏まえたうえで、自治体における政策展開過程に焦点をあて、計画化や実態調査の進捗状況とその特質、貧困解消のための効果的な子どもの貧困対策の在り方を検討することを目的とした。

3. 研究の方法

(1) 都道府県、政令指定都市・中核市、特別区を対象として、計画と実態調査の実施状況を把握し、その内容を分析した。

(2) 子どもの貧困実態調査及びひとり親世帯実態調査の有効な在り方を検討するために、自治体が行う調査に企画段階から参画し、調査票の作成や調査結果の分析に協力した。

(3) 生活・子育て支援策の在り方を把握するために、全国の政令指定都市、中核市、特別区を対象としたアンケート調査を行い、結果を分析した。また、雇用の安定を図る施策のひとつとして、高等技能訓練促進費等給付金事業を受講した経験のある母子世帯の母親へのインタビュー調査を実施した。

(4) 当事者の視点からの政策評価を進める手法として、貧困・低所得を経験した若者、ひとり親を対象としたグループ・インタビューを実施した。

(5) 先進的に事業展開している自治体のヒアリングと、自治体の施策担当者および支援者・研究者との情報共有を目的に、公開シンポジウムを開催した。

4. 研究成果

(1) 全国の自治体の動向を把握するために、都道府県、政令指定都市、中核市の子どもの貧困対策計画の立案・実施状況について、自治体ホームページより把握した。加えて、所管課に対

する電話調査を行い、子どもの貧困対策に関する所管課の状況および計画策定の状況についての把握を行った。その結果、都道府県における子どもの貧困対策計画の策定状況は、本研究 2 年目の 2016 年 5 月現在では、45 自治体が策定していた。策定形態をみると、独立した体裁をとる「独立型」が 28 自治体、既存の子ども関連の計画のなかに包含する体裁をとる「一体型」が 17 自治体であった。「一体型」には、子ども・子育て支援法に基づく「子ども・子育て支援事業計画」のほか、「次世代育成支援対策推進法」に基づく計画に包含するものなどがみられた。概ね、「独立型」の計画の方がより詳細な内容になっているものの、法律の体系を落とし込み具具体性に欠けるものも散見された（なお、2019 年 5 月現在、全都道府県で計画は策定済みである）。また、法律により策定の努力義務が課せられていない政令指定都市においても、計画を策定する自治体が増えつつあり、また、数は少ないものの中核市や東京都特別区等においても策定する自治体が確認された。

計画の策定は、地域の実情や特性を反映させたものである必要がある。そこで、各計画では、既存のデータから現状分析をする項目が掲載されており、その点において特徴的な内容が把握された。例えば沖縄県では、独自に県の相対的貧困率を計測したほか、私立保育所（認可保育所）の費用徴収階層を掲載し、貧困状態で暮らす子どもに関する指標として提示している。後者では、市町村別のデータを示し、県内の地域性にアプローチしている。更に、15～19 歳までの若年層の婚姻率を示している点も特徴的であり、10 代出産の割合も把握していた。群馬県では、2014 年度より妊産婦支援事業の体制整備に取り組み、その連絡票の活用実績を分析している。その結果、連絡票の約 4 分の 1 に経済的問題が把握されており、実態の可視化には様々なアプローチがあることが確認された。

(2)実態把握のための調査は、本研究実施期間中に全国の自治体で広がりを見せていた。自治体による調査は、地域性を把握し実態に即した計画を立案するために有効である。そこで、本研究では、ある都道府県における複数の基礎自治体の実態調査に参画し、調査設計、調査票の作成から調査結果の考察まで関与した。比較検討した結果、地域全体の経済水準がいかにより子育て世帯に影響を及ぼしているかを把握する視点の必要性が確認されたほか、地域の就労環境（産業、職業、女性就労率等）の違いに着目する視点の必要性が確認された。

また、別の基礎自治体を対象に、包括的な子どもの貧困対策がいかに行われるか、各部署・各部門・各施策を観察しつつ、ひとり親世帯の実態調査に関する調査設計、調査票の作成、調査結果の考察まで関与した。母子世帯調査では、暴力被害経験の有無が現在の健康状態や就労に影響を与えていることが明らかになり、貧困と暴力の関連性に着目する必要性が確認された。父子世帯では、早朝や夜間など非典型労働に従事する者の割合が高く、子どものみで過ごす時間帯が母子世帯よりも長い傾向が把握され、固有の支援策が必要である現状が把握された。

(3)包括的な子どもの貧困対策として、新たな施策や先進的な取り組みを行う自治体が出現している一方、子どもの貧困対策になりうる既存施策の改善は進んでいない。そのため、全国の政令指定都市・中核市、特別区（東京 23 区）を対象に、生活支援・子育て支援に焦点をあてて、既存の施策の実施状況を把握するアンケート調査を実施し、既存施策の課題を検討した。回収率は政令市 80.0%、中核市 92.6%、東京 23 区 82.6%と概ね良好であった。

保護者の残業や夜間の就労時にも対応できる「夜間養護等事業（トワイライトステイ）」の実施状況は、政令市 50.0%、中核市 76.0%、特別区 63.2%であり、十分な事業展開が図られていない状況であった。同事業の課題として自治体担当者が指摘している点には、「国庫補助が少ないため事業費の 9 割以上が自治体の負担となっている」「施設への委託料の支払いが、利用件数に応じた実績払いのため、専任職員の雇用が難しい」「実施の施設について、児童養護施設は地区が偏っており、乳児院は自治体外であるため、利便性向上を目指して、更なる委託先の拡大を図る必要がある」「利用期間が半年となっているが、半年以上利用できる様な代替サービスがない」「学校等から施設までの送迎手段がなく、利用につながりにくい」「利用希望に対し施設の受入れが困難な場合があり、受入先の拡充が必要」などの諸点があり、財政面のほか、利用可能期間や利便性など運用面の課題があげられた（表 1）。

表 1 夜間養護等事業の実施状況

	全体	上段：実数・下段：%		
		実施している	実施していない	無回答
全体	85	58	26	1
	100.0	68.2	30.6	1.2
政令市	16	8	8	0
	100.0	50.0	50.0	-
中核市	50	38	12	0
	100.0	76.0	24.0	-
23区	19	12	6	1
	100.0	63.2	31.6	5.3
政令市+中核市	66	46	20	0
	100.0	69.7	30.3	-

また、ファミリー・サポート・センターにおいて2009年より実施できるようになった「病児・緊急対応強化事業」は、病児・病後児の預かりのほか、宿泊を伴う子どもの預かり、早朝・夜間等の緊急時の子どもの預かり、利用に伴う送迎等を実施するものであり、保護者の就労と子育ての両立に有効な事業である。その実施状況をみると、政令市31.3%、中核市36.7%、東京23区10.5%とかなり低い状況であった。「病児保育は別事業で行っている」「病児・緊急対応事業を行っている団体がある」という自治体がある一方、同事業の課題を指摘する自治体も多くみられた。具体的には、「医療機関との連携体制の整備および条件を満たす会員の確保が出来ていない」「有資格者や専門分野の知識を持つ会員が少ない」「看護師等専門職の確保が難しい」「活動中の事故や病児を預かるノウハウなどが無い」など、専門性を担保する上での課題が多く指摘された。

表2 病児・緊急対応強化事業の実施状況

上段：実数・下段：%

	全体	実施している	実施していない	無回答
全体	84	25	59	0
	100.0	29.8	70.2	-
政令市	16	5	11	0
	100.0	31.3	68.8	-
中核市	49	18	31	0
	100.0	36.7	63.3	-
23区	19	2	17	0
	100.0	10.5	89.5	-
政令市+中核市	65	23	42	0
	100.0	35.4	64.6	-

加えて、国の子どもの貧困対策においては保護者への有効な就労支援策の検討が希薄であるために、高等技能訓練促進費等給付金事業を受講した経験のある母子世帯の母親へのインタビュー調査を実施した。同事業は資格取得による正規就労をめざす就労支援として意義が大きいものの、資格取得には、本人の学歴や健康などの諸条件に加え、貯蓄等の経済資源、受講中の子育てを支える親族資源等が必須条件であることが把握された。先行研究では明らかにされていない制度的課題を析出することができ、政策提言に寄与しうる知見を得ることができた。

(4)当事者の視点からの政策評価を進める手法として、貧困・低所得を経験した若者への個人インタビュー、ひとり親を対象としたグループ・インタビューを実施した。では、同世代の若者をインタビュアーとして、同じユース世代同士の対話形式で進められるよう工夫した。実施に際しては、インタビュアーへの事前研修、終了後の総括を行った。ユース世代同士の語り合いだからこそ若者が語った内容が数多くあり、子どもの貧困対策の評価を検討する手法のひとつとして、若者の意見表明の機会を設定する必要性や実施方法の工夫が確認された。また、からは、孤立しがちな父子世帯の父親が、グループ・インタビューに参加するという行為を通して、同様の立場にいる父親に出逢う契機が得られることが確認された。すなわち、「支援の受け手」として集う手法ではなく、「発信する主体」としてつながりを形成するという手法の有効性を見出すことができた。ただし、参加のきっかけとして重要なのは具体的な利点があることであり、単に場が用意されているだけでは参加しないという難しさも明らかとなった。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計15件)

湯澤直美(2018)「子育て後の母子世帯の母たち」『学術の動向』23(5), 14-17、査読なし

藤原千沙(2018)「日本における「子どもの貧困」問題」『大原社会問題研究所雑誌』711号: 33-50、査読なし

湯澤直美(2017)「地域における子どもの貧困の可視化と支援策の構築」『地域福祉研究』45巻: 46-53、査読なし

湯澤直美(2017)「子どもの貧困対策からみた家族支援とジェンダー規範」『ソーシャルワーク研究』43巻1号: 17-23、査読なし

藤原千沙(2017)「生活できる賃金をめぐる研究史 労働時間と社会保障の視点から」『社会政策』9巻2号: 23-35、査読なし

藤原千沙(2017)「シングルマザーの貧困問題に横たわるジェンダー」『産業カウンセリング』349号: 6-10、査読なし

藤原千沙(2017)「地方における母子世帯の暮らしと生活保護 自動車の保有・使用の視点から」『月刊自治研』59巻694号: 24-35、査読なし

湯澤直美(2016)「地方自治体における子どもの貧困対策 - 実態把握による貧困の可視化」『国際文化研修』23(4): 24-29、査読なし

湯澤直美(2016)「都道府県における子どもの貧困対策計画の策定状況: 妊娠・出産期、乳幼児期をいかに位置付けるか」『都市問題』107(6): 9-15、査読なし

湯澤直美(2016)「子どもの貧困対策と自治体行政 子どもの貧困対策推進法・生活困窮者自立支援法」『公衆衛生』 80(7) : 496-501、査読なし
高橋 恵子,金田 利子,平井 美佳,平田 修三,湯澤 直美,藤田 英典(2016)「子どもの発達にとって「貧困問題」とは何か」『教育心理学年報』 55(0) : 283-294、査読なし
湯澤直美 (2015)「子どもの貧困対策と生活困窮者支援」『都市問題』 106 巻: 79 - 86、査読なし
湯澤直美 (2015)「子どもの貧困をめぐる政策動向」『家族社会学研究』 27 巻: 69 - 77、査読なし
藤原千沙 (2015)「『多様な働き方』における生活賃金の課題」『D10 連合総研レポート』 306号 : 8-11、査読なし

〔学会発表〕(計2件)

湯澤直美(2015)「ひとり親家庭の貧困と子育て」『日本子ども虐待防止学会第21回学術集会』招待講演
湯澤直美 (2015)「子どもの貧困対策の動向と支援策の課題」『教育心理学会』

〔図書〕(計2件)

松本伊智朗編,松本伊智朗、湯澤直美、藤原千沙、阿部彩、フラン・ベネット、蓑輪明子、丸山里美、鳥山まどか、吉中季子、大澤真平、杉田真衣、藤原里佐、田中智子著(2017)『「子どもの貧困」を問いなおす 家族・ジェンダーの視点から』法律文化社,総ページ数 259頁
秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ編、平松和子・塚本秀一・中村強士・吉葉研司・猪熊弘子・藤原千沙著(2016)『貧困と保育』かもがわ出版,231頁

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1)研究分担者

研究分担者氏名：藤原 千沙

ローマ字氏名：FUJIWARA, chisa

所属研究機関名：法政大学

部局名：大原社会問題研究所

職名：教授

研究者番号：70302049

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。