

# 第1章 計画策定の概要

## 1 計画策定の背景と目的

厚生労働省の国民生活基礎調査<sup>1</sup>によれば、平成24年時点の子どもの相対的貧困率<sup>2</sup>は16.3%、約6人に1人の子どもが相対的貧困の状態にあり、子どもがいる現役世帯のうち大人が1人の世帯の相対的貧困率は54.6%、約半数が相対的貧困の状態にあると指摘されています。

子どもの貧困対策を考えるに当たっては、「絶対的貧困」と「相対的貧困」の違いを理解することが重要です。「絶対的貧困」とは、例えば、世界銀行の定義では1日の生活コストが1.9ドル未満<sup>3</sup>の最貧困層で、基本的な衣食住のニーズを満たすことが困難な状況にあることをさします。一方、日本をはじめとする先進国では「相対的貧困」の視点で貧困問題を捉えます。

「相対的貧困」とは、その社会のほとんどの人が当たり前のもの、普通のこととしている生活ができない状態にあることをさします。我が国においては、自尊感情を傷つけられることなく、成長に必要な経験の機会が限られていないか、社会活動に参加することが可能かどうかという「相対的貧困」により子どもの貧困を把握することが重要です。

＜貧困率の年次推移＞

	昭和		平成							
	60年	63年	3年	6年	9年	12年	15年	18年	21年	24年
相対的貧困率(%)	12.0	13.2	13.5	13.7	14.6	15.3	14.9	15.7	16.0	16.1
子どもの貧困率(%)	10.9	12.9	12.8	12.1	13.4	14.5	13.7	14.2	15.7	16.3
子どもがいる現役世帯のうち大人が1人の世帯の貧困率(%)	54.5	51.4	50.1	53.2	63.1	58.2	58.7	54.3	50.8	54.6
貧困線 (名目値 万円)	108	114	135	144	149	137	130	127	125	122

出所：厚生労働省「国民生活基礎調査」

<sup>1</sup> 平成25年度国民生活基礎調査（厚生労働省）

<sup>2</sup> 子どもの相対的貧困率は、17歳以下の子ども全体に占める、貧困線に満たない17歳以下の子どもの割合をいいます。貧困線とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分の額を言います。

<sup>3</sup> 世界銀行が平成27年10月に定義した国際的な貧困線の水準は1日の生活コストが1.9米ドルで、日本円にして約229円（平成27年10月末時点の為替レートで換算）です。

国では、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的として「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が平成26年1月に施行されました。さらに同法に基づき、すべての子どもたちが夢と希望を持って成長していける社会の実現をめざし、「子供の貧困対策に関する大綱」が平成26年8月に閣議決定されました。

### 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成25年法律第64号）

平成25年6月、「子どもの貧困対策に関する法律」（平成25年法律第64号）が国会の全会一致で成立しました。

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、子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とするものです（第一条）。

また、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緊密な連携の下に、関連分野における総合的な取り組みとして行わなければなりません（第二条2）。地方公共団体は、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、実施する責務があります（第四条）。

この法律では、政府は子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱を定めなければならないとされています（第八条）。

### 「子供<sup>4</sup>の貧困対策に関する大綱」（平成26年8月29日閣議決定）

平成26年8月、「子どもの貧困対策会議」、「子どもの貧困に関する検討会」を経て、「子供の貧困対策に関する大綱」が閣議決定されました。

大綱では、子供の貧困対策に関する関係施策の実施状況や、対策の効果等を検証・評価するために、子供の貧困率や生活保護世帯に属する子供の進学率など、25の指標を設定しています。

25の指標の改善に向けて、（1）教育の支援、（2）生活の支援、（3）保護者に対する就労の支援、（4）経済的支援といった事項ごとに、当面取り組むべき重点施策を掲げています。

区は、このような子どもの貧困をめぐる現状を捉え、子どもとその家庭の生活実態をできる限り正しく把握し、地域共通の課題として子どもの貧困対策に取り組むことを目的として本計画を策定しました。

<sup>4</sup> 本計画では、基本的に「子ども」と表記していますが、「子供の貧困対策に関する大綱」に関連する部分では原文に沿って「子供」と漢字表記をしています。なお、「子ども」と「子供」のさし示す対象は同じです。

## 2 区のめざす姿

区では、本計画により子どもの貧困対策を推進するに当たって、区の「めざす姿」を次のとおり定めました。

### 区のめざす姿

子どもたちの将来が  
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、  
地域力<sup>5</sup>を活かし  
必要な環境整備と教育の機会均等<sup>6</sup>を図り、  
子どもたちが自分の可能性を信じて  
未来を切り拓く力を身につけることをめざします。

明日を支えていくのは今を生きる子どもたちです。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、また、貧困が祖父母から親、親から子へと世代を超えて連鎖するいわゆる「貧困の連鎖<sup>7</sup>」につながらないように、対策を総合的に推進することが何よりも重要です。

区は、子どもたちが自分の可能性を信じて前向きに挑戦し、笑顔で未来を切り拓いていけるように、子どもたちの必要とする機会が開かれている地域社会の実現をめざします。

また区は、子どもの貧困を地域共通の課題として捉え、区民との連携により、改善に向けた取組みを力強く推進します。

<sup>5</sup> 「地域力」とは、区民一人ひとりの力を源として、自治会・町会、事業者、団体・NPOなど様々な主体が持っている力、それら相互及び区との連携・協働によって生まれる力を含んだものであり、防犯・防災、福祉、子育て、教育、産業、環境、国際交流、まちの魅力づくりなど、多様な地域の課題を解決し、魅力ある地域を創造していく力と定義します（「大田区基本構想」より）。

本計画においてはこうした考え方にに基づき、互いを認め、助け合うことにより、子どもたちが未来を切り拓いていける地域社会の実現をめざします。

<sup>6</sup> 本計画においては、学校教育だけでなく、家庭教育や地域での経験・体験などを含め「子どもの成長に必要なすべての学び」の機会を提供することをめざします。

<sup>7</sup> 子供の貧困対策に関する大綱では、「子供の貧困対策は、法律の目的規定（第一条）にもあるとおり、貧困の世代間連鎖を断ち切ることを目指すもの」としています。

### 3 計画の基本的考え方

子どもの貧困対策では、「基本的な生活に必要なものは何か」を考えるとともに、必要なものが満たされない状況が、子どもにどのような影響を及ぼすのかを、多角的に捉えることが必要です。

例えば、経済的状況により、子どもの学びや成長に必要な物が買えない（物質的剥奪<sup>8</sup>）ことで、必要な経験や、そこで得られるはずの人間関係が形成できない（社会的剥奪）可能性があります。また、経験により育まれるはずの信頼感や自己肯定感などが持てない状態（自己形成の観点からの剥奪）をもたらすおそれがあります。

このような状況は、家庭や本人の努力だけでは改善することが難しいため、社会全体で対策を図るべき課題でもあります。

そこで区は、すべての子どもたちと、子どもにとって最も大切な存在である家庭の「今」を知るために、生活実態調査を行いました。区で生じている課題をできる限り正しく把握し、対応策を計画に反映させることとします。

また、子どもの貧困対策では、子どもの基本的人権<sup>9</sup>である、子どもの生存、発達、保護、参加を、社会として保障していくことが重要です。そのため、区は第一に子どもに視点を置いた取組みを進めます。

さらに、子どもの貧困問題を地域共通の課題として捉え、区民（地域住民）、地域活動団体、企業・事業者などとも積極的に連携し、地域においては、区民の理解と協力により、すべての子どもたちが地域社会から切り離されないよう、社会的に包み込むような支援（＝「社会的包摂<sup>10</sup>」）を実践していきます。

<sup>8</sup> 「剥奪（deprivation）」とは、社会において人々が必要としているモノやサービス、関係性などが得られていない状況のことを意味します。例えば、「物質的剥奪（material deprivation）」とは、社会において最低限必要と考えられる物が得られていない状況をいいます（OECD「Growing Unequal? INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY IN OECD COUNTRIES」（平成20年）より）。

<sup>9</sup> 「児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）」では、子どもの基本的人権として、子どもの生存、発達、保護、参加という包括的な権利を実現・確保するために必要となる事項を規定しています。我が国は、平成6年に条約を批准しました。

<sup>10</sup> 詳細は、p.8 コラム「社会的包摂とは」参照

以上を踏まえ、以下の4つの視点により、計画を策定することとします。

### **視点1** 家庭・学校・地域・行政が「気づき・見守る」体制をつくる

相対的な貧困の状態に置かれ、支援が必要な子どもたちは、外からは「見えにくい<sup>11</sup>」と指摘されています。この状況が最初の障壁となり、子どもの貧困問題への対応を困難にしています。子どもと保護者の孤立を防ぎ、地域社会との関わり・参加の機会を身近に感じられる環境を整えるための視点です。

### **視点2** 妊娠期から高校卒業時の進路決定までを「切れ目のない支援」でつなぐ

子どもたちの成長には、一人ひとりの成長段階に応じた支援が重要です。

最も育児不安が強いといわれる産前産後期から保護者の悩みや不安の軽減を図るとともに、子どもの生活や成長を権利として保障し、子どもたちの健やかな成長を切れ目なく支援するための視点です。

### **視点3** 自己肯定感の育成と自立の支援により「貧困の連鎖を断ち切る」

子どもの貧困対策には、親世代の受けた困難な状況が世代を超えて子どもに引き継がれてしまういわゆる「貧困の連鎖」を断ち切るための支援が重要です。子どもたちがその生まれ育った環境に左右されず、希望を持って未来に力強く歩んでいく力を育むための視点です。

### **視点4** 子どもたちの未来を拓く力を育むための「総合的対策を推進」する

子どもの貧困は、子どもの成長に必要な学びや体験、社会との関わりなどの機会を十分に得ることができない状況を生み出します。子どもたちの無限の可能性を狭めることのないよう、区と地域が連携し、多角的に支援を展開するための視点です。

<sup>11</sup> 国の「子供の貧困対策に関する大綱」では、「子供の養育について、家族・家庭の役割と責任を過度に重く見る考え方などの影響により、子供の貧困の実態は見えにくく、捉えづらい」とされています。

## 4 計画の位置づけ

本計画は、上位計画である大田区基本構想、大田区 10 か年基本計画「おおた未来プラン 10 年（後期）」との整合性を図り、さらに、子どもの貧困対策に関連する各分野の個別計画との連携・整合を図ります。



### 《他の施策との関連性》

本計画において、公的扶助などに関わる施策（生活保護制度<sup>12</sup>、特別児童扶養手当などの社会手当制度、公営住宅制度、生活福祉資金貸付制度等）は、計画を推進する施策体系には位置づけていませんが、子どもの貧困対策の前提かつ密接な関係を持つものとして捉えています。区はすべての子どもの未来を応援するため、これらの施策とも連携しながら、確実な計画の推進に努めます。

<sup>12</sup> 生活保護制度は、生活に困窮する方に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長する制度です（生活保護法 第1条より）。

## 5 計画の期間と対象

本計画の期間は、平成 29（西暦 2017）年度から平成 33（西暦 2021）年度までの5年間とします。

本計画の対象は、原則として妊娠期から 18 歳に達する日以降の最初の3月 31 日までの間にある子どもとその家庭とします。

なお、「切れ目のない支援」や「貧困の連鎖防止」という視点から、18 歳を超えた青年期についても対象を狭めるものではありません。



社会保障の大きな目的の一つは、「貧困」に陥る危険を予防し、貧困からの脱却を支援することにあるといえます。

「貧困」は、所得水準が低いなど金銭的・物質的な資源の欠如を表す概念であり、今日においても物質的な貧困の解消は重要な課題ですが、近年ヨーロッパ諸国では、従来の貧困の概念をより広くとらえ深く掘り下げた「社会的排除」(social exclusion)という概念が、社会政策の考え方の主流となりつつあるとされています。

この「社会的排除」という概念は、従来の貧困の考え方をより革新し、資源の不足そのものだけを問題視するのではなく、その資源の不足をきっかけに、徐々に、社会における仕組みから脱落し、人間関係が希薄になり、社会の一員としての存在価値を奪われていくことを問題視するものであり、社会の中心から、外へ外へと追い出され社会の周縁に押しやられるという意味で、「社会的排除」という言葉が用いられています。一言で言えば、社会的排除は、人と人、人と社会との関係に着目した概念であると言えます<sup>14</sup>。

多くの人々は、家庭、地域社会、または企業が提供する労働市場のそれぞれ、もしくはいずれかに、自分の「居場所」と「役割」を見出すことで、社会生活に参加し、お互いの存在意義を認め合い尊重する中で、自立して生活しています。ところが、近年、社会的つながりの希薄化を背景に、社会に「居場所」と「役割」がなく、貧困や失業といった生活上の困難に遭遇した場合に、社会との接触が途絶え、その後も社会から隔絶された状態に陥りやすいという問題を生んでいます。近年の高齢者等の孤独死、ひきこもり、自殺等の社会問題の増加の背景にある現象ともいえます。

一方で、「社会的包摂」は「社会的排除」の解消を表す言葉であり、貧困や失業など様々な事情を背景に、社会から結果的に排除されている人々の他者とのつながりを回復し、社会の相互的な関係性の中に引き入れていこうという考え方です。そのためには、家庭、地域社会、職場の機能を再生することに加え、様々な領域にわたる問題が複雑に絡んで自分の力のみでは必要な支援策にたどり着くことが困難な人に対しては、その方の抱える問題を全体的・構造的に把握した上で、当事者本位の個別的、継続的、包括的な支援を行う仕組みを構築することが重要です。

また、社会的包摂政策をいち早く打ち出した EU 諸国において、社会的包摂を促す政策の最大の柱は雇用政策です。なぜなら、EU 諸国では、現代社会において、個人が他者とながり、自分の価値を発揮する最たる手段が就労だと理解されているからです。働くことというのは、単に賃金をもらうための手段というだけではありません。働くことによって、人は社会から存在意義を認められ、「役割」が与えられます。働くことは、社会から「承認」されることであるといえます。だからこそ、人は「働く権利」があり、失業していることは、その機会を奪われることであり、失業そのもの自体が、たとえ生活に何の影響を及ぼさなくても、社会問題であると認識されています<sup>15</sup>。

政府は、個人の努力や家族の支援だけでは解決困難な問題に対して、放置して見過ごすのではなく、社会全体の問題として受け止め、国民一人ひとりが、希望を持ち、健やかに安心して暮らすことのできる社会の実現を目指して、社会の変化に対応した社会的包摂の取組みを推進していくことが重要です。

<sup>13</sup> 平成 24 年版厚生労働白書（厚生労働省）

<sup>14</sup> 阿部 彩『弱者の居場所がない社会 貧困・格差と社会的包摂』（講談社現代新書、平成 23 年）p.93

<sup>15</sup> 同上 p.110