

## 第3章 子どもの貧困対策における取組の視点

第2章における本市が独自で実施した調査（市民アンケート・対象者アンケート・支援者ヒアリング）の結果や、関連する事業データ等から把握された本市の子どもの貧困の状況から明らかになった、貧困状態にある子ども・若者、家庭が抱える複合的な課題等を踏まえ、本市が子どもの貧困対策に取り組むにあたっての視点を次のとおり整理します。

### 1 支援につながっていない子ども・若者、家庭を見守る

#### (1) 気づく・つなぐ・見守る

保育所・学校や児童相談所などからは、経済的・福祉的な支援制度の利用を望まない世帯や、何らかの事情で支援制度の適用条件にあてはまらない所得の低い世帯、身近な相談者がいないなどの社会的な孤立の状況にあり支援制度の情報が届いていない世帯が、最も厳しい状況におかれているといった意見があります。

このような状況の背景の一つとして、保護者が仕事を休むことができない、健康状態がよくないために外出できないなど、個別の相談や必要な手続きを行うために区役所等の窓口に来ることができない場合があると考えられます。

また、行政と関わることを望まない場合や必要な情報が伝わっていないことなどが考えられます。このような世帯では、子どもの成長の小さなつまづきに気づきにくかったり、場合によっては、障害の可能性が見過ごされることもあります。

制度等の利用に関わらず、困難を抱えている子ども・若者、家庭を、様々な場面でできるだけ早期に把握し、具体的な支援や見守りにつなげていくことも、子どもの貧困対策として位置づけていく必要があります。

様々な接点や方策で必要な情報を届ける工夫や、妊娠・出産・乳幼児期にあっては、妊娠届出時の面接や新生児訪問、乳幼児健診等の母子保健の取組や地域の子育て支援の場面、保育所・幼稚園等での様子、学齢期にあっては、学校生活の中の気づきなど、日常の中で、訪問型の支援も取り入れながら、困難を抱えている可能性のある子どもや家庭に気づき、地域で見守ったり、専門機関につなげたりしていくことが必要です。

また、その他にも生活困窮者自立支援制度などの相談の過程で、世帯へ関わる中で支援を要する子どもの存在に気づき、適切な支援に繋げていくことも重要です。

#### (2) 対象者への配慮と支援の仕組みづくり

困難を抱える家庭は、地域との関わりや制度を利用することを望まない場合もあります。支援や見守りにあたっては、子どもや保護者に傾聴することで、家庭が抱えている困難や背景に気づくこと、気持ちに配慮しながら寄り添い、見守り、抱えている悩みや困難に応じた支援につなげることが必要です。

また、見守る人のすそ野を広げる取組や、支援に関わる一人ひとりの感度やスキルを高める取組とともに、子どもの成長発達や家庭等の状況を正確にアセスメントし、学校、地域や民間の支援機関とも連携してサポートしていく仕組みや体制が不可欠です。

## 2 乳幼児期の子どもの心身の健康保持、自己肯定感や基本的信頼感の醸成

保護者の疾病・障害、子育てに関する知識やスキルが不十分であるなどの理由により、子どもが家庭で適切な養育を受けることができない場合や、虐待が疑われるケースなど、子どもが一人の人として大切にされ、守られる権利が損なわれかねない状況が生じている場合があります。

適切な養育がなされない状況では、子どもの栄養や衛生が十分確保されないことに加え、特定の大人との愛着の形成が不十分となり、情緒が安定しないことや、人への基本的信頼感が十分に育まれないことや自己肯定感が低いことなどが指摘されています。

適切な養育を受けていない状況が続く場合は、将来の学習や就労への意欲や取組姿勢にマイナスの影響を生じる可能性もあります。

さまざまな理由により保護者が適切な養育をすることができない場合は、相談支援事業や育児支援ヘルパー等の家庭の子育てを支えていく支援と合わせ、保育所や幼稚園等を利用することで、子どもの心身の健康や情緒の安定を図り、基本的な生活習慣の定着の促進を図るとともに、自己肯定感や基本的信頼感を醸成し、子どもの育ち・成長を支えていくことが必要です。

また、保護者の子育てに対する負担感・不安感が強い場合に、保育所等を利用することは、子どもの育ちを守るだけでなく、保育士や他の保護者との関わりにより、保護者の孤立を防ぐとともに、心理的・肉体的なゆとりが生まれ、家庭での養育が子どもにとって望ましい方向へ変わることが期待できます。

乳幼児期に、保護者をはじめとする特定の保育者がしっかりと子どもと関わることで、愛着形成や情緒の安定と、自己肯定感を得られることは、基本的な生活習慣の定着をはかり学齢期以降の学習習慣の基盤をつくとともに、学習意欲や、課題や困難に立ち向かう精神力の基盤をつくるためにも非常に重要です。

### 3 学力保障及び教育と福祉の連携

#### (1) 小・中学校における学力保障

未就学期に、保育所や幼稚園等に通っていない場合や通っていても定期的に通園できなかった場合など、集団生活や学びの準備が整わず、学校での生活への適応が難しくなり、学校へ通うことが困難となる場合があります。

さらに、保護者の疾病・障害や外国籍・外国につながる子どものいる家庭では、地域社会や周囲から孤立化している場合もあり、就学にあたり必要な情報が得られない、家庭に求められることを理解できないといった理由で就学の準備が不十分となり、子どもの学校生活を円滑にスタートさせることができないこともあります。

市民アンケートでは、学校等での勉強全般の状況が、「やや遅れている」、「かなり遅れている」と回答した割合は、全体(9.7%)と比較して、貧困線以下の世帯では高く(26.4%)なっています。

また、平成 25 年度全国学力・学習状況調査を活用した調査研究<sup>24</sup>によると、世帯の所得や保護者の学歴などの家庭の社会的背景が高い児童生徒の方が、低い児童生徒に比べて学力が高い傾向にあります。

所得の格差拡大や、様々な家庭環境などによって生じる学力や進学機会の格差に対し、学校においても、少人数指導や補習で対応しています。

また、外国籍・外国につながる子どもの、日本語指導が必要な児童生徒のニーズに合わせた学習支援を進められるよう母語による初期適応支援、日本語教室での指導、補助指導員の配置等を行っています。

小・中学校においては、これまで以上に全ての子どもの学力を保障するため、学校と関係機関が連携して学習支援を充実していくことが必要です。

#### (2) 教育・福祉の連携による児童・生徒支援

横浜市では、他都市に先駆けて全ての市立小・中学校に児童支援専任教諭・生徒指導専任教諭を配置し、全ての子どもが安心して楽しく学校生活を送ることができるよう、子ども達の悩みや不安の解決に取り組んでいます。

また、スクールソーシャルワーカーを配置し、子どもや家庭の課題解決にあたりとともに、「小中一貫型カウンセラー」の配置や「登校支援アプローチプラン」に基づく登校支援など、義務教育 9 年間を見通した対応の充実を図っています。

しかし、子どもや家庭の経済的な困窮、保護者の就労や疾病・障害等による養育環境の課題は、学校だけでは解決できないため、福祉や医療などの専門的なアプローチが求められます。

---

<sup>24</sup> 文部科学省委託研究「平成 25 年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究」（国立大学法人お茶の水女子大学）

平成 27 年度から、区役所における学齢期の対応窓口を、こども家庭支援課に一本化し、これまで以上に学校・区役所・児童相談所等の関係機関が連携し切れ目のない支援を行っています。

### **(3) 高校進学に向けた学習支援**

学校においては、全ての子ども達の学力を保障するため、習熟度別指導や補習などの取組を行っていますが、貧困状態にある子どもは、学力や進学において、格差が生じている現状があります。

平成 27 年度に本格施行された生活困窮者自立支援制度には、生活困窮世帯への学習支援事業が取組の一つとして位置づけられました。本市では、生活保護世帯の中学生への高校進学のための学習支援の取組を、国に先駆けて、区の自主的な取組としてスタートし、「寄り添い型学習等支援事業」として、平成 26 年度には、18 区での展開となりました。

参加した子ども達の高校進学率は、生活保護世帯全体と比較すると向上し、成果をあげていますが、現在中心となっている、生活保護世帯の中学 3 年生のうち、参加している子どもは、全体の約 3 分の 1 であり、会場が自宅や学校から遠い等の理由で、参加を希望しながらも参加できない子どもがいるため、受入枠や実施か所の拡充が求められています。

また、現在中学 3 年生が中心となっている利用者について、学習の効果を高めるとともに、学校の成績の向上を図り、進学先の選択肢を広げるためには、中学 2 年生など、より早い段階から学習支援が必要とされています。

### **(4) 高校進学後の学習支援と支援ネットワークの強化**

家庭環境や他の子どもとの経済的な格差の中で、高校での勉強についていくことができず、学習に対する意欲が低下したり、安心して学校生活を送ることが困難となったりすることで、学校へ通うこと自体が難しくなることもあり、その結果、高校中退となる場合も指摘されています。

就労や新たな就学先が決まらないまま中退する場合も多く、義務教育期と異なり、教育機関や地域との関係が薄くなる中で、行政や支援機関からは、その存在が見えにくくなります。就労先や進学先が決まらないまま卒業する場合も同様の課題があります。

定時制の市立高校では、生徒の到達度に応じて基礎を改めて学ぶ「学び直し」や、スクールカウンセラーや産業カウンセラーによる相談支援など、生徒の中退を防止し、就学の継続や就業を支援する取組を行っています。今後は、自立する力の育成を目標に、関係機関と連携した支援の充実が必要です。

また、関係機関においては、学校との連携の中で、必要な情報提供や相談対応などにより就学継続支援に取り組むとともに、やむを得ず生徒が中退という選択をした場合や進路が決まらずに卒業することとなった場合でも、その後、円滑に利用できる支援の仕組みをつくることが重要です。

さらに、高校中退後に、高等学校卒業程度認定試験の受験など学び直しの機会や支援が必要です。

## 4 多様な大人との関わり

対象となる家庭の中には、疾病や障害等のために保護者が就労していない家庭もあります。

理由に関わらず、最も身近な大人である保護者が就労している様子を知らない子ども達は、自身が将来、就労し、収入を得て、家族を支えていく具体的なイメージや、職業の選択肢を幅広く持つことが難しくなります。

就労に対する意欲や具体的な手段、職業の選択に必要な情報を十分に得られないままでは、将来、社会情勢や就業形態の変化による影響や本人の離職などにより貧困状態に陥る可能性が高まります。

最も身近な大人である保護者に対する、就労を始めとする自立に向けた支援を行い、子ども達の1つのモデルとなれるように働きかけを継続するとともに、保護者以外の大人が、子ども達と関わりを持ち、多様な大人の姿を示していくことが必要です。

例えば、横浜市が、平成 26 年度から 18 区展開している寄り添い型学習等支援事業は、大学生のボランティアスタッフが中心となって、利用者へ勉強を教えています。大学生は、単に勉強を教えることにとどまらず、中学生にとっては、直接話をする事ができる、比較的年齢の近い大人のモデルとしての役割も担っています。

学習支援の取組を始めとして、子どもと関わる場面では、子ども達が、職業や将来の自立に向けた情報や具体的なイメージを持つとともに、そこに至るために必要なプロセスや努力すべき点を知ることができる、ロールモデルとしての身近な大人との関わり方の視点を持つことが必要です。



## 5 ひとり親家庭の保護者の自立支援における子育てとの両立の視点と子どもに対する支援

ひとり親家庭では、子育てと生計の担い手という役割をひとりの親が担っていますが、多くの家庭では、保護者が両者の役割をしっかりと担い、多忙な中でも、子どもは健やかに成長しています。

しかし、子育てと生計維持のための就労の負担の重さ、ひとり親家庭の背景として、DV被害や児童虐待の問題、親の疾病や障害、子どもの年齢や疾病、障害がある場合等、必ずしも安定した生活が維持できる家庭ばかりではない状況となっています。

また、ひとり親世帯となった経緯は死別、離別、未婚など様々であり、経済的にも、精神的にも余裕のない中で、多くの困難を一度に抱える傾向にあります。

親族を頼れない場合など、失業による収入減少は、働き手が一人しかいない中で、家庭全体がすぐに生活困窮に陥るリスクが高くなります。

実態として、子育て中のひとり親家庭は、不安定な就労・低所得の人が多い状況であり、本市の市民アンケートによる「子どもがいる現役世代のうちひとり親世帯のなかで、貧困線を下回る世帯で生活する方の割合」は45.6%と、全国の傾向と同様に、経済的困窮を抱える家庭が多くなっています。

第一に、就労し、生計を立てるための支援が考えられますが、離婚等による環境の急激な変化に、保護者の心身の状態が整わず、すぐに就労可能な状況ではない人がおり、精神的なケアや、当面の生活の安定を図ることから始める必要がある場合もあり、支援に関わる人々の専門性を高め、関係機関との連携体制を強化していくことが求められています。

一方で、生計を維持するために、ダブルワークや夜間就労をせざるをえなかった結果、保護者自身が心身の健康を損ねたり、子育てへ充てられる時間が少なくなり、やむを得ずネグレクト状態になっている場合も見受けられ、子ども自身に対する支援の必要性も高まっています。

子どもの貧困対策としては、現に貧困であるかに関わらず、ひとり親家庭等困難を抱えやすい家庭に対する支援としては、精神的なケアを含めた生活全体の支援、子育てとの両立ができる仕事に就くための支援の充実や、子育て支援環境をひとり親家庭等にとってより利用しやすいものとしていくことが必要です。

また、仕事と子育て、家庭生活の安定を図るための、児童扶養手当などの経済的な基盤となる現金給付の制度についても、国において機能の充実が検討されています。

## 6 社会的養護の子どもへのアプローチ

社会的養護のもとで暮らしている子どもは、必要な場合は20歳までは児童養護施設や里親の下で暮らすことが認められますが、原則として18歳で施設等から自立します。施設退所後に、保護者からの経済的援助や精神的な支えのない大変厳しい状況の中で自立を求められるため、進学や就職の支援とともに、生活や心を支える支援などが求められています。

### (1) 施設等を退所した後の自立支援

現在、本市の施設等退所後児童アフターケア事業では、大学進学等自立生活資金の支給や居場所の運営などに取り組むとともに、各児童養護施設においても、退所後児童への相談支援等を行っています。

しかし、現状として、退所後に児童との連絡が途絶えてしまい、支援や関係が途切れてしまう場合も少なくないため、その後のサポートができず、困難を抱えている可能性もあり、実態の把握に取り組むことが求められています。

また、施設等を退所したときに、未成年であることや家族を頼ることができない状況も多く、単身で住居を確保しづらいことが、自立にあたっての大きなハードルとなっているため、これまで以上に、自立に向けた生活基盤を支えるため、安定的な住居の確保のための取組が必要です。

近年の雇用情勢の中では、安定的な就労ができない場合も多く、職が得られても給与は生活を維持していくには十分でなく、給与収入のみで、単身で、住居を維持し、生活することが大きな負担になっています。著しい収入の低下や失職などで、住居を失った場合など、家族を頼ることができない状況の中では、社会的に孤立化したり、生活困難に陥るリスクが高まります。

就労継続のための相談支援はもちろんですが、やむを得ず離職した場合に次の支援の拠点となる場所やよりどころとなる居場所を一層充実していく必要があります。

さらに、再チャレンジに向けては、新しい仕事を紹介するだけでなく、状況により生活を安定させるための生活支援（衣食住の支援）や、自身の課題について相談に乗るとともに、解決に向けた訓練の機会を設けるなど、今後の自立につながるよう、継続的な支援が求められています。

### (2) 進学支援の充実

社会的養護を必要とする子どもは、家庭にいたときに学校へ通うことができなかった場合や、一時保護の長期化等により、学習に遅れが生じる場合があります。

社会的養護の子どもへの大学・専修学校等への進学率（平成26年5月現在約32%）と、その他の子ども全体（平成26年5月現在約85%）と比較して大きく下回っています。

就労の希望や適性など、一人ひとりの状況は異なりますが、進学を希望している子どもであっても、貸付型の奨学金は将来の借金となり、卒業後に安定した雇用につけないと返済が負担になることから、進学をあきらめる現状があります。

現在、本市では、施設等退所後児童の進学から卒業までを、「資金」と「意欲」の両面からサポートする、返還不要な奨学金支援プログラム「カナエール」を実施しています。

社会的養護を必要とする子どもが、本人の努力だけでは解決できない事由により、大学進学など希望の進路をあきらめなくてはならない状況を防ぐための経済的な支援や社会全体で応援していく機運を高めていくことが必要です。

## 7 困難を抱える若者支援

横浜市においては、市内在住の15歳から39歳までの若者のうち、少なくともひきこもり状態の若者が8,000人、無業状態の若者が、57,000人いると推計されています。

ひきこもり・無業状態等困難を抱える若者は、保護者の下で暮らしている場合や保護者の援助がある場合も多く、その時点では必ずしも貧困というわけではありません。

しかし、将来保護者等からの援助が得られなくなった場合は、自身が就労して収入を得ることが難しく、生活困窮に陥るリスクは高く、生活保護等社会的コストの増大にもつながる恐れがあります。

また一方で、経済的な理由や経済的困窮に起因する、学習の遅れや学校生活への不適応が理由で、就労や次の就学先が決まらず高校等を中退し、ひきこもりや無業状態となった若者個人の中には、すでに経済的にも苦しい状況に置かれている人もいます。

子どもの貧困対策として、これらの困難を抱える若者を、社会的・経済的な自立に向けて支援することは、個人やその家族を生活困窮に陥らせない直接の取組です。

加えて、社会を支える役割を担えるように、長期的な人材育成の視点に立って支援することが必要です。

横浜市では、青少年相談センター、地域ユースプラザ、若者サポートステーション、若者自立支援機関による専門の相談や就労訓練等を実施しているほか、よこはま型若者自立塾等、民間団体が行っている若者自立支援事業に対する補助を行っています。また、青少年相談センターにおいては、若者支援に携わる関係機関及び団体を対象に研修を実施し、支援者のスキルアップも図っています。

今後は、このような取組を推進するとともに、地域において若者を見守り、社会参加を支援する環境づくりを推進することが必要です。地域社会における協力者・応援者を増やすことにより、これまで支援機関につながらなかった若者を支援に結び付け、より多くの若者に支援が行き届くよう取り組む必要があります。



## 8 妊娠・出産期からの子どもの貧困対策

妊娠や出産は、新たな家族が加わり非常に幸せな時期であると同時に、さまざまなストレスも生じる時期です。妊娠による身体の変化や分娩への不安、子どもを愛し育てることができるかなどの自分に対する不安に加え家族の理解や協力が得られるのか、仕事や子どもを産み育てるための経済的問題等への不安に直面します。また、出産した母親はこれまでの社会的役割、妻の役割の他に、新たに母親としての役割を担うことになるとともに、新生児を迎える父親、祖父母、兄弟もそれぞれの役割が要求されます。妊娠・出産やその後の子育てというストレスに対応していけるよう支援が必要な時期です。特に乳幼児期は、発育・発達が著しく、子どもの未熟性を補完するために適切な育児が実践される必要があります。

横浜市では、妊娠を行政的に把握できる妊娠の届出の際に、専門職による面接を行い妊娠期からの切れ目のない相談支援に取り組んでいます。また、妊産婦健康診査や乳幼児のいる家庭への訪問指導や乳幼児健康診査などを通じて、支援が必要な方を早期に把握し、必要な支援が行えるよう妊娠・出産期からの子育て家庭の支援に取り組んでいます。

平成 27 年度からは、予期せぬ妊娠など妊娠・出産の不安や悩みを抱え誰にも相談できず孤立している妊婦を支援するために、電話やメールで気軽に相談できる「にんしん SOS ヨコハマ」を整備し、妊娠から出産、その後の育児に至るまでの相談・支援を充実させ、養育困難や児童虐待の予防につなげる取組を推進します。

これらの取組の中で、経済的な課題を含め、困難を抱えている可能性のある子どもや家庭に気づき、専門機関の相談や具体的な支援へつなげることで、各家庭が安心して子どもを産み育てられるよう支えていくことが重要です。

妊娠・出産期の母子に対する母子保健の取組は、育児不安の早期解消や児童虐待の早期発見・早期予防に加え、子どもの貧困を早期に発見し、見守りや支援につなげるために、大変重要な役割を有しています。

なお、国においても、妊娠期から子育て期にわたるまでの様々なニーズに対して総合的相談支援を提供するワンストップ拠点（子育て世代包括支援センター）を整備し、保健師等の専門職が全ての妊産婦等の状況を継続的に把握し、必要に応じて関係機関と協力して支援プランを作成する「妊娠・出産包括支援事業」の全国展開の方向性を打ち出しており、これまで以上に妊娠期から子育て期の切れ目のない支援の取組の充実が求められています。

## 9 切れ目のない支援と個人情報の共有

子どもや家庭が抱える課題は複合的なものが多く、学校、区役所福祉保健センター、児童相談所等が単独で関わるだけでは解決することが難しい場合があります。このため、子どもや家庭の支援に関わる機関は、それぞれの立場や役割の中で、相互に連携して対応することが必要となります。

切れ目のない支援を展開するため、支援機関同士の連携強化に向けて、民生・児童委員、主任児童委員や「要保護児童対策地域協議会」等の既存の仕組みとも連携しながら、必要な範囲での個人情報の共有のあり方について検討していきます。

### ☆コラム～「子ども・青少年にとって」の視点での支援～☆

子ども・青少年は、誰もが自分の良さや可能性、それを自ら発揮できるという内在した力を持っています。子ども・青少年の成長を長い目でとらえ、一人ひとりに応じた関わりの中でその力を最大限引き出すことが保護者をはじめとした大人の役割です。子ども自身を支援するだけでなく、子育てについての第一義的責任を有する保護者がそうした役割を果たせるよう、保護者を支援することも重要です。

また、保護者や保育・教育をはじめ支援に関わる人だけでなく、全ての市民が未来を創る子ども・青少年に目を向け、「子ども・青少年にとって」の視点で、彼らの育ちや学びをとらえ、自分にできることはないかを考えることが、地域で子ども・青少年を育てることにつながります。

横浜市では、平成 27 年 3 月に策定した「横浜市子ども・子育て支援事業計画～子ども、みんなが主役！よこはま わくわくプラン～」の中で、計画推進のための基本的な視点として、「子ども・青少年にとって」の視点での支援や、子どもの内在する力を引き出す支援など 6 つを基本的な視点として施策・事業を組み立て、推進しています。



子どもの貧困対策においても、子どもが抱える困難について、直接的な経済的困窮対策だけではなく、「子ども・青少年にとって」の視点に立って、子ども自身の成長や自立を支えていくことの重要性が本市の支援者ヒアリングやアンケート結果から指摘されています。

本計画に掲げた施策や事業の推進にあたっては、こうした視点を大切に、取組を進めていきます。