

# 子どもの貧困対策のセカンドステージ 法改正による市町村計画の導入

Second Stage of Child Poverty Countermeasures  
Introduction of Municipal Planning due to Legal Revision

鳶 咲 子  
Sakiko GAN

## 要 旨

子どもの貧困対策法が改正され、市町村による貧困対策計画の策定が努力義務として法律に位置づけられた。しかし、現状では、子どもの貧困対策において、実態調査の実施、庁内の連携体制、市町村計画の策定、事業実施などに大きな自治体間格差がある。特に規模の小さな自治体において、ノウハウ、職員、予算の不足が貧困対策を進めることのネックとなっている。また、県下の市町村の計画の策定状況を把握している都道府県も半数以下で、都道府県と市町村の連携も今後の課題である。

キーワード：子どもの貧困対策、市町村計画、自治体間格差

## 1. はじめに

2013年に議員立法で制定され、2014年に施行された「子どもの貧困対策法<sup>1</sup>」は、2019年に法の附則<sup>2</sup>に規定される法施行後5年の検討が国会及政府において行われた。その結果、参議院選挙を控える通常国会において再度、議員立法で「子どもの貧困対策法」の改正が行われるとともに、政府においても子どもの貧困対策に関する国の方針である「大綱」の見直しを行うための準備がすすめられている。法律の主な改正内容は、(1)目的・基本理念の充実、(2)大綱の記載事項の拡充等、(3)市町村による貧困対策計画の策定、(4)具体的施策の趣旨の明確化等、(5)検討規定の5

**本法案の提出の背景**

- ・2013年に子ども貧困対策推進法が制定された際、法施行後5年を経過した場合の見直し条項が規定
- ・関係団体からも、子ども貧困対策推進法の見直しを求める声

より充実かつ実効的な子どもの貧困対策を！  
子どもの住む地域にかかわらず全国的に！

**本法案の主な内容**

**1 目的・基本理念の充実**

- (1) 目的規定に、主に以下の事項を明記する。
  - ① 子どもの「将来」だけでなく「現在」に向けた対策であること
  - ② 貧困解消に向けて、児童権利条約の精神に則り推進すること
- (2) 基本理念に、以下の事項を明記する。
  - ① 子どもの年齢等に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先考慮され、健やかに育成されること
  - ② 各施策を子どもの状況に応じ包括的かつ早期に講ずること
  - ③ 貧困の背景に様々な社会的要因があることを踏まえること

**2 大綱の記載事項の拡充等**

- (1) 大綱記載事項として、「一人親世帯の貧困率」及び「生活保護世帯に属する子どもの大学等進学率」とともに、検証評価等の施策の推進体制を明記する。

- (2) 子どもの貧困対策会議が大綱案の作成及び変更の際に、関係者の意見反映のための措置を講ずる旨を規定する。

**3 市町村による貧困対策計画の策定**

市町村に対し、貧困対策計画を策定する努力義務を課す。（都道府県については、既に措置済み）

**4 具体的施策の趣旨の明確化等**

教育支援	教育の機会均等が図られるべき趣旨を明確化
生活支援	子どもへの直接的な支援以外の支援も含む旨を強調
就労支援	就労後の職業生活も支援対象となる旨を明確化
調査研究	指標に関する研究を行う旨を明確化

**5 検討規定**

本法施行後5年を目途に見直す検討条項を規定する。

※ 本法公布後3月以内に政令で定める日から施行

（出所）衆議院ホームページ

**図表1** 子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案概要

点である（図表1）。

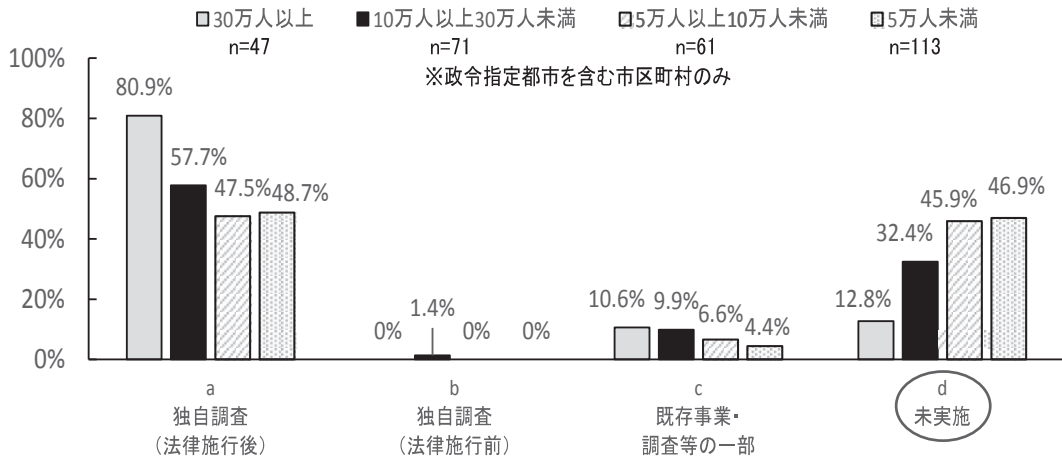
特に、市町村による貧困対策計画の策定が努力義務ではあるが法律に位置づけられたことは、今回の法改正の大きな成果である。本稿では、子どもの貧困対策において自治体間格差がある現状について述べるとともに、「子どもの貧困対策計画」の形態や都道府県と基礎自治体の連携について都道府県計画等を概観し、自治体による貧困対策計画策定の課題を整理する。

## 2. 子どもの貧困対策の自治体間格差

日本も批准している子どもの権利条約第27条は、「子どもの成長に必要な生活水準」を保護者の力だけでは確保できないときには、国の支援を求めている。しかし、「子どもの成長に必要な生活水準」の内容についてのデータを集めて公表することに、子どもの貧困対策法成立まで国も自治体も熱心ではなかった。以下に述べるように、子どもの貧困対策は法制定前よりも進んできたが、自治体間格差という課題も生じている。

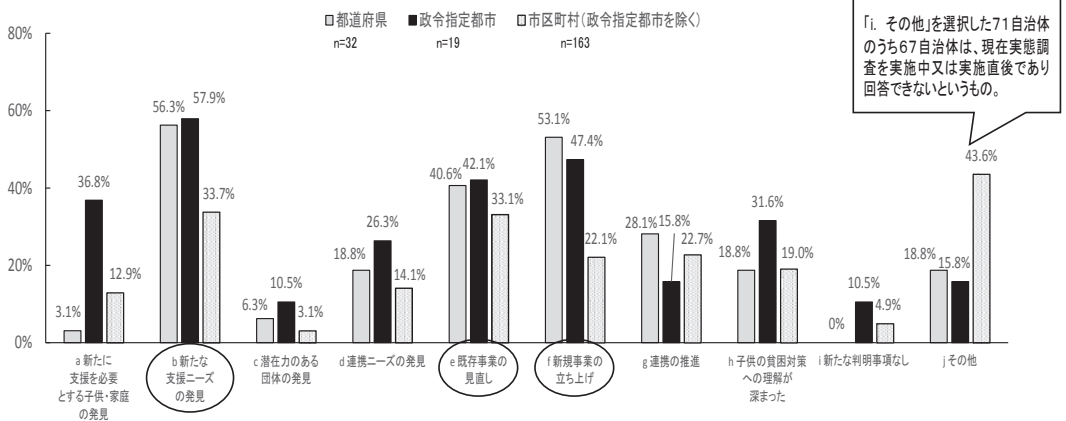
例えば、法制定後、全国の少なくとも188団体で、特に政令市など人口30万人以上の自治体を中心として子どもの貧困に関する実態調査が行われた（図表2）<sup>3</sup>。また、実態調査を行った多くの自治体で新たな支援ニーズの発見、新規事業の立ち上げ、既存事業の見直しなどが行われた

子どもの貧困対策のセカンドステージ 法改正による市町村計画の導入



(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表 2 実態調査の実施状況

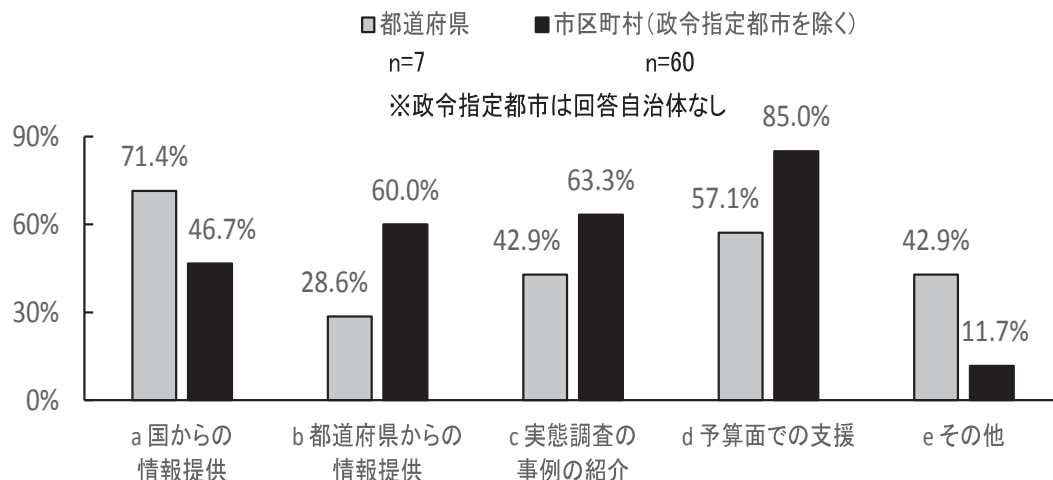


(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表 3 実態調査の成果

(図表 3)。例えば、沖縄県では、子どもの居場所事業<sup>4</sup>の効果が確認され設置の拡充が行われたり、市町村の就学援助の充実を図るために県が事業費の4分の3を交付したりしている。

一方、実態調査の必要性を感じていながら未実施の自治体では、調査予算の確保、ノウハウ不足が実施のネックとなっている (図表 4)。また、実態調査未実施の自治体で必要性を感じていない場合は、「既に調査を実施している」53.8%、「普段の業務等で把握することができている」41.0%という回答のほかに、「子供の貧困の問題より優先して取り組む課題があるため人員等を充てられていない」25.6%という回答があった<sup>5</sup>。この回答と「普段の業務等で把握することがで



(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

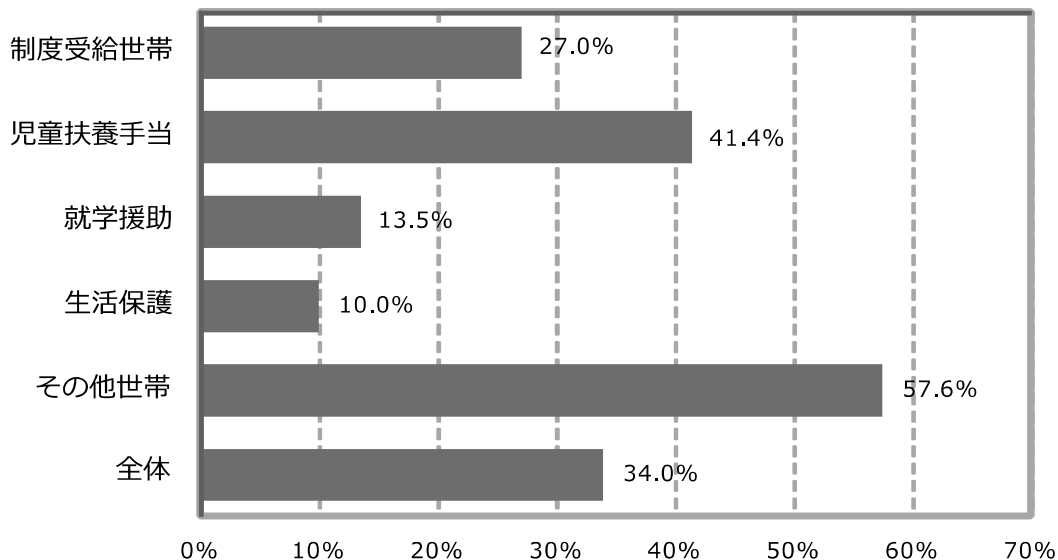
図表 4 実態調査実施に必要な支援

きている」という回答は、人口5万人未満の自治体で多い傾向がある。これら規模の小さい自治体では、子どもの貧困の実態は把握しやすいかもしれないが、これが後述するように子どもの貧困対策事業の実施に結び付いているかが懸念される。

実態調査に関連して、千葉県柏市ではアンケート調査の回答率に関して興味深い事実が明らかになった。柏市では、「制度受給世帯」として、「児童扶養手当受給世帯」「就学援助受給世帯」「生活保護受給世帯」と、これらの制度による給付を受給していない「その他世帯」を対象に子どもの貧困に関するアンケート調査を行った。回答率は、「その他世帯」が57.6%と最も高く、「児童扶養手当受給世帯」41.4%、「就学援助受給世帯」13.5%、「生活保護受給世帯」10.0%と大きく異なった(図表5)。経済的な困難を抱える子育て世帯の実態を調査するには、アンケート調査だけでは不十分である。アンケート調査に回答しにくい生活実態を考慮して、保育・教育現場の関係者などからのヒアリング等も行なって経済的な困難を抱える子育て世帯のニーズを探る必要がある。

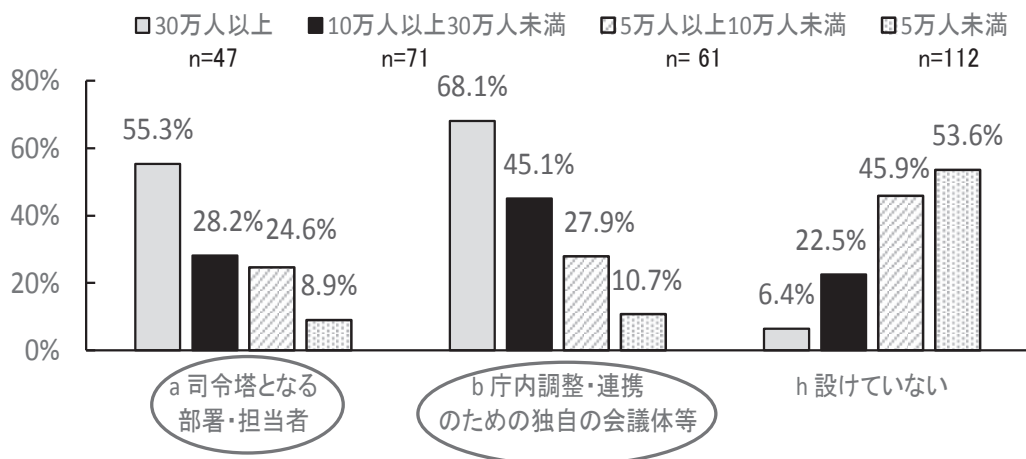
子どもの貧困対策は、教育の支援、生活の支援、保護者の就労支援、経済的支援が主要な支援の分野とされており<sup>6</sup>、有効な事業は、役所内の様々な部署に分かれて担当されている。政令市など人口30万人以上の自治体では、子どもの貧困対策「独自の会議体」や、「司令塔となる部署」を設ける場合が多かった(図表6)。このような庁内連携に未着手の自治体では、人員・ノウハウ・予算の確保が課題となっており、他の自治体における先進事例の紹介が求められている(図表7)。

また、規模の小さい市町村において子どもの貧困対策の「新規事業の立ち上げ」に未着手の自



(出所) 柏市 (2017) 「柏市子どもの貧困対策推進計画」

図表5 実態調査アンケートの回答率

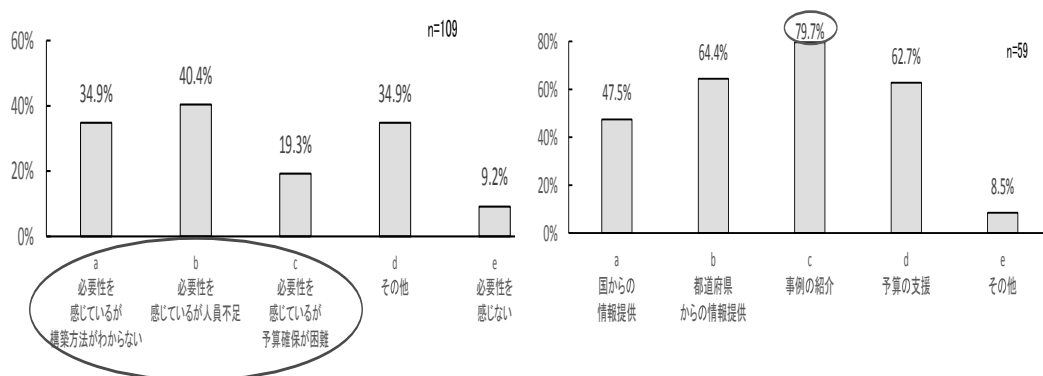


(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表6 子どもの貧困対策のための組織 (市区町村)

治体が多い傾向がある。人口規模が小さい自治体では、子どもの貧困対策の「計画や指針がない」ことや「職員不足」を未着手の理由に挙げている<sup>7</sup>。しかし、未着手の自治体は、人口規模を問わず、事業の「主目的」ではないが子どもの貧困対策に資する事業は実施している場合が多い。

規模の小さい自治体ではないが、東京都足立区では<sup>8</sup>、「子どもの貧困対策」と銘打つのではなく、これまでの区の様々な事業の「本来の目的」に加えて「子どもの貧困対策に資する役割」を



(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表7 庁内連携組織を設けていない理由と必要な支援

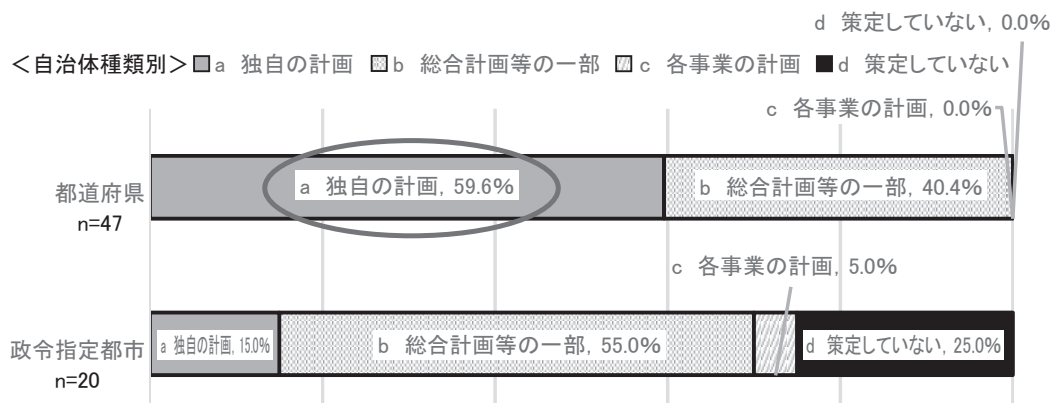
位置づけている。これによって、「子どもの貧困対策」は教育と福祉の管轄で他の部署は関係ないという意識が区職員に生じるのも防ごうとしている。例えば、生活困窮世帯の子どもの社会的体験が不足しがちであるとの実態調査から、産業経済部の子ども向けイベントに、従来はなかなか応募できていなかった、ひとり親家庭の子どもや児童養護施設に入所している子どもも参加できるような工夫に結びついている。こういった取り組みは、子どもの貧困対策事業に未着手の自治体にも参考になるのではない。

子どもの貧困対策事業を実施している場合の関連部署の連携方法について、都道府県・政令市では定期的な「情報交換の場」を開催することが多く、人口規模が小さい自治体では、定期的な「個別のケース」を共有している場合が多く、組織の規模による連携方法の違いが生じている。例えば、秋田市では、子どもの貧困対策庁内連絡会が年2、3回開催されており、この庁内連絡会の合意案件であれば、個々の課が単独で要求するより予算が確保しやすいという事例が報告されている<sup>9</sup>。秋田市の例のように、「情報交換の場」を設定して予算を確保するために、まずは「個別のケース」の共有からはじめることも有効であろう。

### 3. 都道府県計画の現状

法では、国が定める大綱のほか「都道府県は、大綱を勘案して、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画を定めるよう努めるものとする」とされ、都道府県に「子どもの貧困対策計画」策定の努力義務が課された（第9条）。すべての都道府県で「子どもの貧困対策計画」が策定されたが、29道府県は「子どもの貧困対策推進計画」などの名称で計画を策定したが、残

## 子どもの貧困対策のセカンドステージ 法改正による市町村計画の導入



(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表 8 子どもの貧困計画の形態 (自治体種類別)

り 18 都府県は子供の貧困対策以外の内容も含む子ども・子育てに関する総合計画の一部として計画を策定している (図表 8)。長野県は、2015 年に総合計画の一部として策定したが、2016 年に「子どもの貧困対策推進計画」も策定した。その後、2018 年に「子ども・若者支援総合計画」を策定した。一方、総合計画の一部として、わずか 2 ページしか子どもの貧困に関する記載のない県も見受けられる。単独計画になり得る位に、計画に盛り込む施策を充実させることが必要である。

保育所・小中学校・給食・学童保育・生活保護・就学援助など子どもの貧困対策に有効な行政の事業の多くが、基礎自治体である市町村に委ねられている。また、基礎自治体は都道府県と比べて、学校や保育の関係者からも日常的に子どもの実態を把握する機会が多い。このためにも基礎自治体が「子どもの貧困対策計画」を策定するよう、子どもの貧困対策法に明記される必要があった。例えば、重要な子どもの貧困対策である就学援助は、各市町村が独自に基準を定めて実施している。支援のニーズが高い県ほど県下の市町村の財政状況が厳しい現状を考えると<sup>10</sup>、都道府県の「子どもの貧困対策計画」だけでは、市町村による就学援助の動向を政策的に誘導することは難しかった。

現時点では、県下の市町村の計画の策定状況を把握している都道府県は 40%弱に過ぎず、県計画に関する市町村の取組状況の定期的確認も 30%程度しか行われていない<sup>11</sup>。また、計画策定時に市町村との、「施策」の調整を実施している都道府県は 15%程度であり、「目標・指標」の調整を実施しているのは 10%程度であった (図表 9)。改正された子どもの貧困対策法第 9 条では、市町村は、国の大綱及び都道府県計画を勘案して、市町村計画を定めるよう努めるものと規定されている。都道府県と市町村の連携は、今後の課題である。



図表9 都道府県と市町村の連携状況

回答	件数	%
a 計画に目標・指標を盛り込む際に、市区町村と調整を行っている	5	10.9%
b 計画に施策を盛り込む際に、市区町村と調整を行っている	7	15.2%
c 貴都道府県下の市区町村における子供の貧困に関する計画の策定状況を把握している	17	37.0%
d 都道府県が策定した計画に関し、市区町村の取り組み状況を定期的に確認している	14	30.4%
e 都道府県が策定した計画に基づき、市区町村と子供の貧困に関する共同事業を実施している	2	4.3%
f その他 ( )	16	34.8%

(出所) 内閣府(2018)「平成29年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

#### 4. 市町村計画の現状

子どもに関する市町村の施策には、既に「児童福祉法」に基づく市町村の「子育て支援事業」、 「子ども・子育て支援法」に基づく「市町村子ども・子育て支援事業計画」などがある。子どもの貧困対策の観点から、市町村の既存の事業・計画を見直すことが必要であり、市町村も「子どもの貧困対策計画」を策定するよう、子どもの貧困対策法に明記する必要がある。

2019年6月までに全ての政令指定都市20市が「子どもの貧困対策計画」を策定している。政令市を含め全国で145の市区町村が計画を策定したが、これは全国の基礎自治体の約8%に過ぎない<sup>12</sup>。また、策定している地域の片寄りがある。県下の自治体の策定割合が高い順に、秋田県64%、富山県53%、東京都41%、宮崎県38%となっている。

145の自治体の計画のうち、自治体の総合計画など他の計画の一部に位置づけられている場合が47団体である。他の計画のうち、最も多いのが「子ども・子育て支援事業計画」の25団体、他に「子ども・若者計画」6団体、子ども分野の総合計画9団体である。子ども分野の総合計画には、「次世代育成支援対策行動計画」を兼ねているもの(兵庫県神戸市、愛知県春日井市)があるが、多くは、上記の子ども関係の計画を統合したものである。三重県名張市は、子ども条例に根拠をおいている。東京都杉並区は保健福祉計画、岐阜県飛騨市は「地域福祉計画」の一部を「子どもの貧困対策計画」としている。さらに広汎な自治体の「総合計画」に位置づけている団体が5団体ある。これらの子どもに関連する各種市町村計画の概要は、図表10のとおりである。「子ども・若者計画」を除き、他の計画の策定率は高い。例えば、沖縄県うるま市では、自治体の総合計画において、各分野が連携し横断して取り組む必要がある施策として子どもの貧困対策を位置づけている<sup>13</sup>。



図表 10 子どもに関連する各種市町村計画

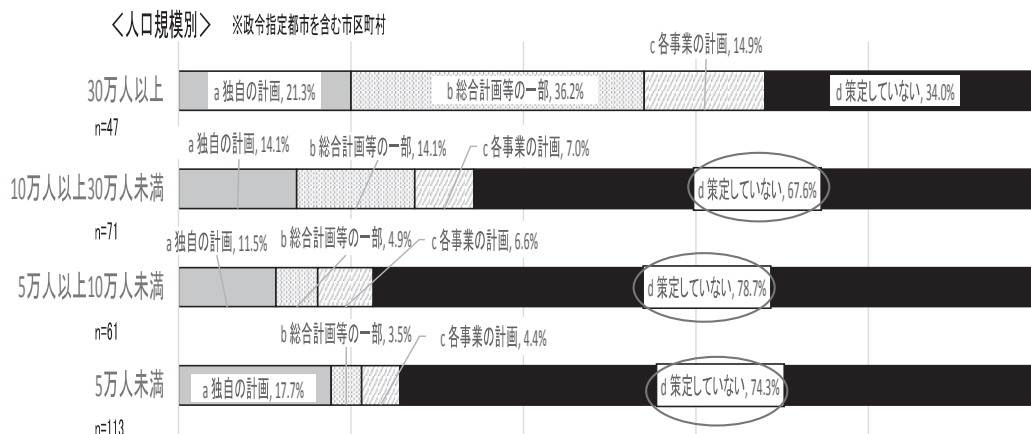
計画名	根拠	策定率	概要【背景】
子ども・子育て支援事業計画	子ども・子育て支援法	法定	国が示す基本指針に即して、5年を1期とする市町村子ども・子育て支援事業計画を作成する。その計画では、教育・保育、地域子ども・子育て支援事業の量の見込み並びにそれに対応する提供体制の確保の内容及び実施時期について定める。【保育所待機児童対策】
子ども・若者計画	子ども・若者育成支援推進法	3%程度	国の大綱（及び作成されていれば都道府県子ども・若者計画）を勘案して作成する（努力義務）。【旧青少年施策】
次世代育成支援対策行動計画	次世代育成支援対策推進法（時限法）	99%程度	市町村及び都道府県は、国の行動計画策定指針に即して、地域における子育て支援、親子の健康の確保、教育環境の整備、子育て家庭に適した居住環境の確保、仕事と家庭の両立等について、目標、目標達成のために講ずる措置の内容及び実施時期を記載した行動計画を策定する。【少子化対策】
地域福祉計画	社会福祉法	75%程度	高齢者、児童、障害者などの分野ごとの「縦割り」ではなく、住み慣れた地域で行政と住民が一体となって支え合う総合的な地域福祉に取り組むための計画（努力義務）。
総合計画	条例等	9割程度	地方自治体が策定する自治体のすべての計画の基本となる、行政運営の総合的な指針となる計画（2011年まで地方自治法に根拠）。

（出所）内閣府（2019）「令和元年度子供・若者白書」、厚生労働省（2018）「市町村地域福祉計画策定状況等の調査結果」、日本生産性本部（2016）「基礎的自治体の総合計画に関する実態調査」

都道府県計画と同様に子どもの貧困に関する記載の充実度には市区町村による差がある。そもそも県庁所在都市を含め、策定している基礎自治体が全くない県も、青森、山形、群馬、徳島、愛媛、高知、鹿児島島の7県ある。また、人口規模別では、人口30万以上の自治体で策定している割合が高く、人口規模の小さい自治体で策定していない割合が比較的高かった（図表11）。計画を策定の必要性を感じていながら策定していない自治体では、計画策定のノウハウ、担当職員の不足、予算不足が挙げられている（図表12）。今後は、これらの課題を解決し、全国の基礎自治体が「子どもの貧困対策計画」を策定し、子どもの貧困対策に効果のある事業を行うことが求められる。

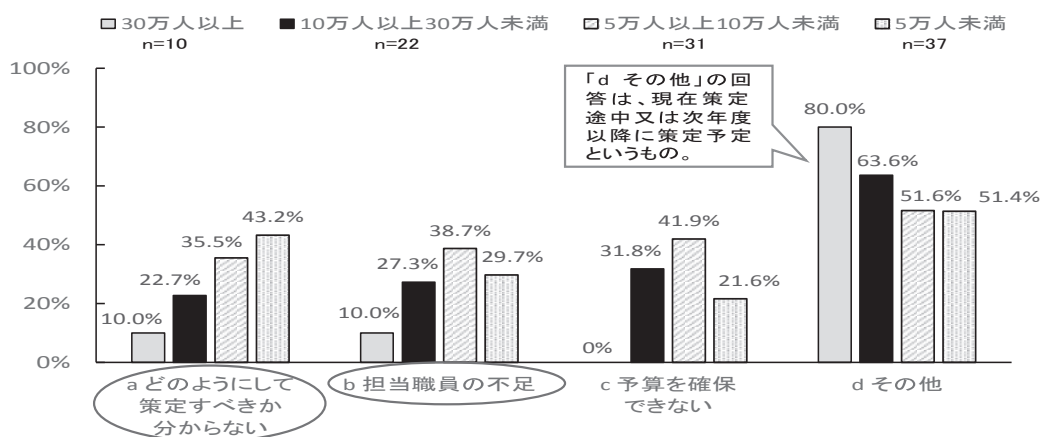
## 5. おわりに

市町村計画については、法改正時に衆参の委員会で「本法による市町村計画の策定に係る規定は、市町村の個別の状況が十分勘案されるものであり、市町村計画の策定に関しては、市町村の意思が十分に尊重されなければならないこと」、「市町村計画を策定する市町村に過重な負担が生じることのないよう、当該市町村に対し、必要な学術的又は財政的支援その他の援助を行うよう



(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表 11 子どもの貧困計画の形態 (人口規模別)



(出所) 内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」

図表 12 必要性を感じながら計画未策定の理由

努めること」という附帯決議が附された。子ども関係の市町村計画には、既に「市町村子ども・子育て支援事業計画」、「子ども・若者計画」、「次世代育成支援対策行動計画」があるが、これらの計画のほか「地域福祉計画」「総合計画」の一部に「子どもの貧困対策計画」を位置づけている例もある。計画の策定には担当職員の不足、予算不足など様々な課題があるが、今後はこのような先進事例を紹介することにより、自治体の計画策定のノウハウ不足解消の一助としたい。

## 謝辞

本研究は、跡見学園女子大学特別研究助成費の助成を受けたものである。

## 参考文献

- 鳥咲子 (2017) 「子どもの貧困対策—制度化の経緯と今後の課題」『法政大学大原社会問題研究所日本労働年鑑』、第 87 集、p.38-p.66
- 鳥咲子 (2017) 「安倍政権下における子どもの貧困対策」『大原社会問題研究所雑誌』、第 700 号、p.28-p.37
- 内閣府「沖縄の子供の貧困対策に向けた取組」(2019 年 10 月 9 日アクセス) 〈<https://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/okinawakodomo.html>〉

## 注

- 1 子どもの貧困対策の推進に関する法律。
- 2 附則第 2 条。法制定の過程については、鳥咲子 (2017) 「安倍政権下における子どもの貧困対策」『大原社会問題研究所雑誌』第 700 号 p.28-p.37、鳥咲子 (2017) 「子どもの貧困対策—制度化の経緯と今後の課題」『法政大学大原社会問題研究所日本労働年鑑』第 87 集 p.38-p.66。
- 3 以下の記述は、内閣府 (2018) 「平成 29 年度 地域における子供の貧困対策の実施状況及び実施体制に関する実態把握・検証報告書」による。本アンケート調査は、全都道府県・政令指定都市に加え、平成 29 年 8 月までに地域子供の未来応援交付金を活用した実績のある全市区町村、「子どもの未来を応援する首長連合」加盟自治体等計 348 団体に対して行われ、回収率は 97.4% だった。子どもの貧困率が全国平均の 2.2 倍の 29.9% である沖縄県では、未就学児・小中学生・高校生に分けて毎年実態調査を行っている。
- 4 この事業では、日中及び夜間の居場所がないことにより、街を出歩き、登校に支障が生じたり、非行行動に至ったりするなどの問題を抱える子どもが多いことから、食事の提供、共同調理、生活指導、学習支援等を行う。
- 5 内閣府・前掲注 3、31 頁。
- 6 子供の貧困対策に関する大綱 (2014 年 8 月)。
- 7 内閣府・前掲注 3、82～86 頁。
- 8 内閣府・前掲注 3、210、211 頁。
- 9 内閣府・前掲注 3、204 頁。
- 10 鳥咲子 (2012) 『子どもの貧困と教育機会の不平等 就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』明石書店、40、57 頁。
- 11 以下の記述は内閣府・前掲注 3 による。
- 12 以下の記述は内閣府・前掲注 3 による。
- 13 うるま市 (2017) 「第 2 次うるま市総合計画」。

