

# 子供の貧困対策に関する大綱の見直しに向けて

## 要 望 書

2019年7月19日

「なくそう！ 子どもの貧困」全国ネットワーク世話人会

私たち「なくそう！ 子どもの貧困」全国ネットワークは、2010年4月の発足以来、直接支援に取り組む個人や団体のほか、現に貧困状態にある子どもとその保護者、教職員・保育者・児童福祉関係者等子どもに携わる方々、若者、学生、地方自治体の議員や職員、国会議員秘書、弁護士、研究者、メディア関係者が個人として参加するネットワーク（メーリングリスト加入数約2100人）を通じて、子どもの貧困対策を市民の立場で議論し、子どもの貧困とその解決について知見を深めてまいりました。

さて、現在の子供の貧困対策に関する大綱（平成26年8月29日閣議決定。以下、大綱）は、2013年6月に制定された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。以下、子どもの貧困対策法）に基づき、2014年8月に閣議決定されたものです。この大綱は昨年来、内閣府において見直し作業が進められてきましたが、去る6月26日に閉会した第198回国会において子どもの貧困対策法が改正されましたので（以下、改正法）、今回の大綱見直しは、この法改正を十分踏まえて行うことが必要となりました。

今後の大綱見直しに関する議論に生かしていただくべく、今回の法律改正を踏まえつつ、私たちの活動と議論の到達点に立って、世話人会が中心となって要望書を起案し、ネットワークに参加する個人や団体より聞き取りを行い、下記のとおり要望をまとめました。

## 子どもの貧困対策法の重要な改正点

---

### 1 子どもの将来のみならず、 「現在」も改善することを目的に明記

この法律改正でとくに重要なのは、改正前の第1条（目的）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よう」と定めていたところ、今回の改正で「将来」を「現在及び将来」と改めて、貧困状態にある子どもの「現在」の生活を改善することが子どもの貧困対策の目標であることが明確にされたことです。

このため、次のように規定されるようになりました。

- ① これまでは、貧困の世代間連鎖を防ぐとして教育や就労の支援に力点が置かれてきましたが、今後は子どもの「現在」の生活を改善することにも力を注ぐこと（第1条）。
- ② 「生活の支援」は、「貧困の状況にある子どもの生活の安定に資するため」に行われること（第11条）。
- ③ 「就労の支援」は、「保護者の所得の増大その他の職業生活の安定と向上に資するため」に行うこと（第12条）。

参議院内閣委員会の附帯決議（2019年6月11日）にも書き込まれているように、これら改正の趣旨を踏まえて「大綱の変更等を適切に行うこと」を政府に要請しています。

### 2 児童の権利に関する条約の精神にのっとり、 子どもの意見が尊重されることを明記

子どもの権利条約は、子どもが関係するあらゆる機会、あらゆる場面で子どもに意見表明の機会を保障し、その意見を尊重する旨定めています。今回の改正では、これを踏まえて、子ども等の意見を聴取し大綱に反映させる旨を定めました（第15条）。

また、参議院内閣委員会は、地方自治体における関連施策の策定・実施段階でも同様の措置をとるよう、とくに求めています（参議院内閣委員会附帯決議）。

## 要望の枠組みとポイント

---

- 1 子ども・家族への就労・自立促進の偏重を改め、子ども・家族の暮らしの充実、豊かな子ども期の保障と保護者の労働・雇用条件の向上を目指す。
- 2 特に困難な問題を抱える子ども・家族やその領域について、可能なかぎり具体的な項目を立てる（障がい、虐待、不登校、海外にルーツをもつこと、社会的養護とそれを離れた後、若年出産、保護者の障がい・疾病など）。
- 3 学校教育における誤った学習理論や学力・テスト偏重体制が、困難を抱える子どもと家族を排除し続けていることに警鐘を鳴らし、公教育のあり方そのものを問いかけ、学校がすべての子どもにとって「居場所」となる政策への転換を求める。
- 4 子どもの貧困対策にあたっては、申請主義の弊害を改め、すべての子どもを対象とした普遍的な制度・施策を基本とし、義務教育費の完全無償化、保育料・給食費や医療費の無償化のほか、低額な住宅の提供など生活基盤整備を重視する。
- 5 子ども食堂やフード・バンクなど、市民・民間による子どもの食支援が広がるなか、それらへの支援とともに、学校給食その他によるすべての子どもを対象とする公的な食支援を保障することを求める。
- 6 経済的に困窮する子どもと家族が、支援につながりにくい、社会的に孤立しがちといった複合的困難を抱えやすい状況にかんがみ、多様で切れ目のない支援メニューや福祉的サービスを提供する。
- 7 市区町村の計画策定とその条件整備には、国の援助が必須であることを明確にする。
- 8 子どもの貧困対策が、新たな貧困を生み出さないように、正規雇用促進など、支援者・援助職の安定した労働・雇用条件を確保する。
- 9 そもそも貧困対策は、国の雇用・経済政策や税制・社会保障制度を通じた所得再配分の抜本的改革なしには有効ではないことを明確にする。
- 10 子どもの貧困状況を把握する指標の開発を進めるとともに、子どもの相対的貧困率・ひとり親家庭の貧困率・貧困ギャップ率などの目標年度を示した改善目標を定める。

---

## A 基本的な方針について

子供の貧困対策に関する大綱を見直す際は、この大綱の基本的な方針として次のことを書き込むよう要望します。

### (1) [子どもの権利]

国及び都道府県・市町村は、すべての子どもに対して、日本国憲法に定める基本的人権及び児童の権利に関する条約（平成6年5月16日条約第2号）に定める子どもの権利を尊重するとともに、家庭の経済的環境にかかわらず、一人ひとりの子どもの最善の利益を実現する責務を負うことを明確にすること。その際、児童の権利に関する条約に規定する子どもの権利の広がり留意するとともに、国連子どもの権利委員会が総括所見で指摘する諸問題、とくに社会や学校の過度の競争性を改善することに留意すること。

### (2) [子どもの「現在」の生活改善の明示と、人材育成政策との分離]

今回の法改正の趣旨を踏まえ、「第2 子供の貧困対策に関する基本的な方針」に、子どもの「現在」が家庭等の生まれ育った環境に左右されないよう必要な施策を講ずることを明記すること。同時に、「我が国の将来」を支える人材となる子どもだけを貧困対策の対象とするとの誤解を生じさせないように、現行大綱の「我が国の将来を支える積極的な人材育成策として取り組む」との文言を削除すること。【大綱 第2-1 削除】

### (3) [すべての子どもの最善の利益、貧困状態にある子どもの問題解決]

子どもの最善の利益を実現するため、すべての子どもの福利を増進する普遍的な制度・施策を基盤として、経済的困窮や困難に直面する子どもの必要に応ずる特別な支援を通じて子どもの貧困問題の解決を図ること。その際、子どもの貧困対策に関する施策を策定したり、個々の子どもに対する支援や措置について決定したりするときは、子どもの年齢や特性に合わせた配慮のうえ、子どもの意見を聴き尊重すること。

さらに、子どもが意見を出しやすい環境を整備し、子どもの声を代弁するアドボケイト（子どもの権利を代弁・擁護し、権利実現を支援する）の仕組みを具体的に検討すること。

### (4) [経済的格差と貧困の元を断つ]

子どもの貧困が社会構造的に生み出される経済的格差に起因するものであり、また子どもの貧困が多様な形態と内実をもって展開していることを確認し、子どもの貧困問題の解決をその家族や子ども本人に責任を負わせることなく、国及び地方公共団体の責任において取り組むこと。

(5) [社会の持続的発展のために]

子どもの貧困解決が社会の持続的発展にとって不可欠の課題であることを明記し、子どもの貧困対策を持続的発展のための重要施策として重視すること。

(6) [貧困世帯の多様性への配慮]

子どもの貧困を生み出す家庭背景には、ひとり親家庭以外にも多子世帯など多様な家族形態が存在することに着目し、それぞれの家族形態に適合した支援策を検討すること。  
また、家族の病気により生じる経済的困難や、大災害・倒産・破産などの家計の急変自体による経済的困難への対応ができるような施策を講じること。

---

## B 子どもと家族への支援と貧困対策

子どもの貧困対策法改正により「教育の支援」「生活の安定に資するための支援」「保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援」「経済的支援」からなる4本柱の子どもの貧困対策が打ち出されたことを踏まえ、下記の要望事項を子供の貧困対策大綱に加えてください。

### 1 労働環境・労働市場の改善

- (1) 子育て世帯の親の失業率はきわめて低いにもかかわらず相対的貧困率が高い背景には、賃金が低く、不安定な雇用形態が拡大しているという事情があることに留意し、「保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援」として、非正規雇用の解消、働き続けられる職場の確保など、就労支援のみではなく、労働環境・労働市場の改善を重視し、最低賃金を引き上げること。
- (2) すべての人が家族との生活時間を犠牲にすることなく働き続ける権利を有し、働く親をもつすべての子どもが親・保護者とともに時間的・経済的に余裕のある生活をおくる権利を有することを確認し、多くの勤労者が長時間労働を余儀なくされていることにかんがみ、労働と家庭生活とをバランスよく営み、尊厳ある生活をおくることができるよう、長時間労働を規制すること。

### 2 所得再分配の強化

- (1) 自由主義経済による富の分配には経済的格差の拡大と貧困の生成という欠陥がともなうことを確認し、税・社会保険料と社会保障を通じ適切な再分配のための措置を講ずること。

- (2) すべての年齢段階の教育及び保育の完全無償化や、子どもの医療費の無料化など子どもの成長をサポートする制度や施設の充実を通じて、親の所得や家庭環境に依存することなく、すべての子どもに成長と発達の機会が平等に保障されるようにすること。

### 3 貧困状態にある子どものしあわせのために

#### 【大綱全体】

- (1) 子ども全体に関わる生活・生育条件の整備・充実を基盤に、貧困等に起因する特別なニーズを有する子どもに応答する制度や施策を整備・実施すること。
- (2) 世帯タイプによらず(ひとり親、ふたり親などを問わず)、経済的困窮以外のさまざまな要因(障がい、虐待、不登校、海外にルーツをもつこと、社会的養護とそれを離れた後、若年出産、保護者の障がい・疾病など)で社会的不利を抱えている子どもが存在することに留意して、子どもの最善の利益が実現されるよう、それぞれの必要に応ずる措置を講ずること。
- (3) 貧困状態にある子どもやその家族を支援する施策を充実させる一方で、その施策の対象とならない子どもや家族に対する公共サービスや社会保障給付を後退させることがあってはならない。

#### 【教育の支援】

- (1) 国連児童の権利に関する委員会の指摘を謙虚に受けとめ、競争主義的教育環境の改善を図りつつ、すべての子どもが自己の価値を認識するとともに、他者と協力して生きることにより価値を見いだせるようにすること。
- (2) 子どもが、学校において、自分が大切にされていると実感し、相互に価値を認め合い、安心して楽しく過ごせるよう、また教師が子どもの学習要求に適切に応えられるよう、学級編制基準及び教職員定数を改善すること。  
現行大綱の「少人数の習熟度別指導」には弊害が大きいので、大綱から削除すること。

#### 【大綱 第4-1-(1)】 削除

- (3) 学校における保護者徴収金や学習塾などの学校外教育費が家計の負担になっており、またそれが教育格差の要因ともなっていることを踏まえ、私費負担を削減し、公教育の無償化に向けて、教育費に対する公的支出をGDP比率にして少なくともOECD平均値並みに増大すること。

また、家庭の経済状態によって学習塾の利用に差が生じることから起こる教育の格差を解消するためにも、学校教育そのものの充実が必要であり、支援が必要な子どもが多い学校への教員の加配などを実現すること。

- (4) 学校給食を唯一または主たる栄養摂取の機会とし、学校長期休業中に体重が減少する子どもさえいることを踏まえ、義務教育段階の公立小中学校及び定時制高校において完全給食を実施するとともに、給食費を無償化すること。給食費は就学援助の対象となっていることから、給食の未実施は、義務教育段階での公平性の確保の点からも看過できない問題として、早急に解消すること。

さらに一部で実施されている学校での朝食提供についても、必要な支援を行うこと。

また、学校長期休業期間中は、学童保育等での給食の実施をはじめ適切な公的食支援に有効な手立てを講ずること。

- (5) すべての子どもが幼児教育・保育を受けることができる権利を有することを確認し、幼児教育・保育の無償化実施にあたって保育の質低下をまねかないよう留意すること。低所得世帯については、早急に給食費や3歳未満児の保育料を無償化すること。年度途中での保育所入所ができない世帯に対しては、一時保育利用の回数などを増やすこと。

- (6) 海外にルーツをもつ子どもの増加と多様化を踏まえ、義務教育段階での学習機会・日本語教育の保障を無償で実施すること。

また、高校授業料無償化を朝鮮高級学校にも適用すること。

- (7) 経済的に困難な状態にある子どもを早期に発見して必要な支援につなげるため、スクール・ソーシャルワーカーの全校配置等の適切な方法により、学校の福祉的機能を強化すること。

#### **【生活の安定に資するための支援】**

- (1) 貧困状態にある子どもが自己肯定感・自己有能感・自己の未来への希望と展望をもつことを阻まれる傾向にあることを認識し、子どもを支える施設の設置や職員の専門職員の配置を進めるとともに、子どもを支える社会的関係の構築を促進すること。

- (2) 児童館、学童保育、生活困窮世帯を対象とした学習支援事業など、小中学生や10代後半の子どもの居場所を拡充し、すべての子どもを対象とした遊びや多様な体験活動を提供するとともに、その地域格差が生じないようにすること。その際、子どもが歩いて行かれる範囲（小学校区など）に利用可能な「居場所」を設置することを基本とすること。

低所得世帯の学童保育の保育料を無償化、または軽減すること。

- (3) 生活に困難を抱える子どもや家族を早期に発見し必要な支援につなげるため、保育所など乳幼児施設へのソーシャルワーカー（またはソーシャルワーク業務を担う職員）を配置すること。
- (4) 現行大綱の「子供の就労支援」において就労支援の対象とされている子どもには、学び直しの機会や子ども期の豊かな生活経験の享受こそ必要であるため、子どもの貧困対策法改正の趣旨を踏まえて支援のあり方を抜本的に見直すこと。
- (5) 妊娠し出産する子どもには、本人及び保護者の意思を尊重しつつ、学業等これまでの生活を継続できるよう配慮しつつ、若年者に必要な生活及び子育てを支援すること。また、教育の場で生命の誕生や男女のからだや性交・避妊、性暴力と相談場所の情報なども含めた命と性の教育を、年齢に応じて早期から実施すること。
- (6) 良質で低額な公営住宅や民間住宅の確保、家賃助成制度の充実を進めること。さらに、そうした施策の周知を行うこと。
- (7) 社会的養護を経験した子どもが社会で孤立しないために、生活の支援・学業継続への配慮・住居等保証人の確保など総合的相談の体制を整備すること。
- (8) 障害のある子どもにそのニーズに応ずる学習機会を保障するとともに、放課後の学校内外において充実した生活がおくれるようにするため、その家族を含めて、必要な生活支援と経済的援助が受けられるようにすること。
- (9) 家庭の生活上の困難が不登校の要因になっている場合があることを踏まえ、必要かつ適切な場合は、学校にだけ対応をゆだねることなく、家庭が抱える問題を解決するため必要な相談と支援の体制を整備すること。
- (10) 子どもの通学や保護者による子どもの送迎・通勤等に公共交通機関を利用することが困難で、自家用車が生活・学業・子育てに不可欠な手段となっている地域も存在することを踏まえ、生活保護制度において、生活必需品としての自家用車の保有を原則認めること。
- (11) 海外にルーツをもつ子どもと家族が支援につながるように、母語による情報提供が受けられ、各種申請ができるように、各国語での文書の整備や通訳の配置など、情報を得やすい体制を整備すること。また、手続き等に支障が生じていることが多いため、同行支援をしている団体への助成など、手続きがしやすくなるような配慮を行うこと。

- (12) 妊娠に悩みを抱える人が相談につながりやすくする取り組みを強化し、子育て世代包括支援センター等での妊娠期からの切れ目のない支援体制を早期に強化すること。
- (13) 親子関係や家庭の養育環境に問題を抱えていたり、虐待やネグレクトなど子どもへの不適切な関わりに悩んでいる親・保護者が安心して相談できる支援の体制を整備すること。  
「親・保護者の回復」をサポートするプログラム等を提供し、親子関係の改善に資する体制を整備すること。
- (14) 生活困難を抱える家庭の養育環境を改善するため、ヘルパー等の家庭訪問型支援やファミリーサポート事業を拡充し、利用しやすく、さらに無料または低料金で利用できるようにすること。
- (15) 離婚や未婚・非婚のひとり親に対し、別れた親からの養育費の算定表を改め、また養育費確保の方策を進め、その情報周知に努めること。
- (16) DV 被害とその後のひとり親の支援についてニーズを調査し支援を行うこと。「閲覧禁止措置の自動延長」「PTSD 治療のカウンセリング費用の援助」「子どものカウンセリング費用の援助」「就労支援」「障害枠での就労」などの施策を拡充すること。
- (17) フードバンク事業への冷蔵庫・倉庫・人件費などの支援を行い、低所得世帯への食品の供給を図ること。  
また、子ども食堂の会場費・食材費・人件費等の支援を行うなど、その運営を支援すること。その他、市民・民間が担っている子どもの食支援について公的支援を強めること。

#### **【保護者に対する職業生活の安定と向上に資するための就労の支援】**

- (1) 最低賃金の引き上げや非正規雇用の解消につながる方策の実施などを通じて、労働環境と労働市場を改善し、保護者が安定的・継続的に働き続けられ、安心して子育てができる賃金水準を確保すること。(再掲)
- (2) パートタイマーの社会保険の適用拡大を実施し、失業給付の期間の延長や給付の待期間をなくすなどの施策を講じること。とりわけ、ひとり親家庭の貧困率が世界的に見ても高いことにかんがみ、母子世帯・父子世帯への抜本的な経済的支援・生活支援の拡充をすすめること。
- (3) 母子世帯の貧困を解消するため、女性の賃金・雇用条件を改善すること。

- (4) 父子世帯の子育て・生活困難についての相談・支援のため、男性性に対する専門の相談窓口を設置すること。
- (5) 家族の形態や法的地位の違いによって、ひとり親世帯が社会福祉給付や税制において、差別的に処遇されることがないように措置すること。
- (6) 非正規で働いた人が正規労働に移れるキャリアパスをつくれるよう、企業に奨励するとともに、同一価値労働同一賃金が徹底するような施策を行うこと。
- (7) 保護者の「職業生活の安定と向上」の不可欠の要素として、保護者自身の心身の健康や子育て・家事時間の確保に配慮すること。

#### 【経済的支援】

- (1) 得再分配後も所得格差の改善率が芳しくないだけでなく、再分配後の方が格差が大きくなる場合さえあることを踏まえ、低所得世帯の社会保険料負担の軽減や、児童扶養手当・就学援助・児童手当等の給付水準の改善等により、所得再分配制度の抜本的改善を図ること。
- (2) すべての子どもに成長と発達の機会を保障するため、教育・保育・医療の完全無償化を導入するとともに、子どもの成長をサポートする制度や施設の充実を図ること。（再掲）
- (3) 生活保護・児童扶養手当・児童手当・就学援助などの社会保障等の給付について、その権利性について社会全体の理解が深まるようにするとともに、それらの利用方法の周知や相談窓口の充実など必要な措置を講ずること。社会保障等の給付の申請主義について抜本的改善を図ること。
- (4) 良質で低額な公営住宅や民間住宅を確保するとともに、家賃助成制度の充実を進めること。

#### 4 格差・貧困とその解決に関する認識の普及

- (1) 学校教育、社会教育、子どもに関わる専門職員の養成・研修、国・地方公共団体の広報や啓発を通じて、すべての人々が、
  - ① 子どもの権利を尊重し、
  - ② 経済的格差や貧困が生まれる社会的メカニズムとその解決に関する認識を獲得できるようにし、
  - ③ 子どもの貧困解決が社会の持続的発展の不可分の課題であることを認識し、子どもの貧困解決を社会的課題として共有できるようにすること。

とりわけ、教師や保育士、児童館・学童保育職員、子育て支援施設・児童福祉施設のスタッフなど、子どもに直接関わる職にある者が理解を深めるための取り組みを強めること。

## 5 国及び都道府県・市町村の責任と役割の明確化

- (1) 国は、子どもの貧困問題解決のために必要な財政措置を継続的に講ずるとともに、都道府県・市町村が実施する子どもの貧困対策事業に対する財政援助を強めること。
- (2) 国及び都道府県・市町村は、子どもの貧困の解消に資する国民の取り組みを尊重し、必要な財政的支援や活動場所の無償提供等を行うよう努めなければならない。特に、地域における民間団体等に子どもや家族に対する直接支援を委託する場合には、当該団体が長期的・安定的に運営できるよう、財政的支援を強化するとともに、経済的効率に偏重することなく事業の質の担保を考慮した委託の方法を工夫すること。
- (3) 都道府県・市町村が子どもの貧困対策計画を策定・実施する際には、子どもに関する医療・母子保健・福祉・保育・教育などの領域横断的体制を整えることに留意すること。
- (4) 子どもの貧困対策は、国、都道府県・市町村の責任において進められると同時に、広く国民の理解を得るための広報、啓発活動に努めることとすることを明記すること。

---

## C 政策目標の設定・検証、調査・研究と推進体制

### 1 子どもの貧困問題解決の目標の明示と検証

- (1) 国は、子どもの貧困問題解決の目標を明示し、都道府県及び市町村と協力してその達成に努めなければならないこと。その際、その進展状況を客観的に検証できるようにするため、少なくとも相対的貧困率、子どもの貧困率及び貧困ギャップの削減目標及びその達成年度を定め、その進展状況を公表すること。とくに、ひとり親世帯の貧困率については、先進（OECD）諸国の中で最も高い水準にあることから、先進諸国の平均値並みとする目標を掲げること。

### 2 子どもの貧困に関する実態把握・調査の実施

- (1) 子どもの貧困の実態・実相は多様であり、十分に明らかにされているとは言いがたい。研究的知見を生かしつつ、多様な指標・方法で実態把握に努めること。
- (2) 調査や指標の開発にあたっては、実態把握に留まらず、経済的格差や貧困が生まれる社会的メカニズムを明らかにする視点を大切にすること。

(3) 都道府県及び市町村は、子どもの生活実態を把握するための調査を実施すること。都道府県及び市町村が調査を実施する際には、国は、学術研究的・財政的支援を行い、都道府県及び市町村の調査結果をもとに、貧困状態にある子どもの全国的な実態を把握できるようにすること。

(4) 国連子どもの権利委員会総括所見及びユニセフ報告等を踏まえ、子どもの権利保障の実態が把握できるデータの収集と活用を促進すること。

### 3 子どもの権利と意見表明権尊重の立場から、子ども・家族・援助職の意見に耳を傾けること。

(1) 個々の子どもが、自らの生活実態を訴え、必要な支援を求める権利を有することを確認すること。

(2) 貧困の状態にある子どもや家族及び援助職等が参加して、必要な支援について検討する会議やシステムを構築すること。

(3) 日常的に子どもに関わる実践現場からの意見を聴くこと。

### 4 子どもへの支援が安定的・継続的に実施されるために、子どもに関わる援助職・専門職の安定的な雇用と労働条件の改善を確保すること。とりわけ、公務員・教職員等の大幅な人員増を実現するとともに、その専門性の向上を図ること。

また、非正規雇用が拡大することのないよう配慮すること。

### 5 子どもの貧困対策をいっそう充実させるため、5年を目処に大綱を継続的に見直すこと。

(以上)

#### ● 「なくそう！ 子どもの貧困」全国ネットワーク

〒168-0064 東京都杉並区永福 2-53-6

平湯法律事務所 気付

電話 070-6576-3495

Eメール [mail@end-childpoverty.jp](mailto:mail@end-childpoverty.jp)

ホームページ <http://end-childpoverty.jp/>