

第1章 計画策定にあたって

第1章 計画策定にあたって

1. 計画策定の趣旨

母子家庭や父子家庭、寡婦のいわゆるひとり親家庭では子育てや家計を母又は父が一人で担うこととなります。「国民生活基礎調査」(平成24年)から我が国の相対的貧困率をみると、子どもがいる現役世帯全体の相対的貧困率は15.1%であるのに対して、ひとり親家庭の相対的貧困率は54.6%であり、特に経済的に困窮しているという実態がうかがえます。また、そのことが子どもへの貧困の連鎖につながっています。ひとり親家庭では収入、住居、健康の面等で様々な困難に直面することが多く、子どもの成長に対する影響が懸念されます。子どものしあわせを考え、ひとり親家庭の自立の促進を図りながら、子どもたちの健全な成長を確保することが重要な課題となっています。

このようなひとり親家庭の現状に対応するため、国においては、平成14年に「母子家庭等自立支援対策大綱」を発表し、これを受けて平成15年には「母子及び寡婦福祉法」を改正して、ひとり親家庭の自立に向けた総合的な支援の強化を図ってきました。また、平成20年から5年間の新たな「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」を定め、地方自治体では、より一層の支援を推進していくことが求められました。

本市では、平成18年3月に「東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」(以下「第1次計画」という。)を、また、平成23年3月には「第2次東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」(以下「第2次計画」という。)を策定しました。この計画に基づき、ひとり親家庭の自立支援を的確かつ総合的に推進していくために、「就業の支援」「子育てや生活面の支援」「養育費確保の促進」「経済的な支援」「相談機能や情報提供の充実」「母子寡婦福祉団体等との連携強化」の6つの施策を柱として関係機関と連携を図りながら支援の充実に努めてきました。特に平成23年度から平成27年度までの5年間では「高等職業訓練促進給付金」「就業支援講習会」の推進、病児・病後児保育及び一時預かり事業の拡充、婚姻歴のないひとり親家庭の子育てを支援するための寡婦(夫)控除のみなし適用、東大阪市母子寡婦福祉会との連携の強化等に努めました。

しかしながら、ひとり親家庭が増えている中で多種多様な支援を必要とする世帯が増加しています。また、近年の経済情勢の停滞や地域コミュニティの希薄化等による子育ての孤立感・負担感等にともない、ひとり親家庭を取り巻く環境はさらに厳しい状況にあります。

未成熟なまま妊娠し、些細なことでパートナーと離別し、ひとり親家庭となって生活に困窮してしまう。こうした未成熟な親の教育に対する無関心は、子どもにとって最大の貧困のリスクとなります。子どもがせっかく高校へ進学しても授業についていけない場合、親の態度も「勉強が

嫌だったらやめたらいい」と高校中退には極めて寛容なことが多く、教育から子どもが遠ざかる心理的な誘因にもなります。

「ひとり親家庭の生活と意識に関するアンケート調査の結果」（以下「アンケート調査」という。）をみると、子どもの教育・進学・将来等に不安を感じている人が増加傾向にあり、経済的な問題から子どもの進学や学力向上等を諦める様子がうかがえます。また、とりわけ母子家庭では現在の最終学歴が中学校卒業であり無職という母親の割合が高いことや、母子家庭・父子家庭ともに親の学歴が中学校卒業の場合の就労収入は 100 万円未満の割合が高いという結果からも、親の学歴が子どもの生活の質や学力等に及ぼす影響は大きいと考えられます。こうした「子どもの貧困」とも呼べる状況は、子どもの現在の生活の質のマイナス要因になるだけでなく、貧困の連鎖として子どもが成長した後の就業や所得にも影響を及ぼすものと考えられます。子どもたちには、変化の著しい社会の中でも生き抜く強い意志と活力が必要であり、目標を持って、それを実現できるような人生を歩める教育が人間形成過程において、必要なのではないのでしょうか。子どもたちが自ら人生を切り開くことができる力を身につける教育に関する支援。ここに市が取り組むべき課題があります。

このような中、国では、平成 25 年 3 月に「母子家庭の母及び父子家庭の父の就業の支援に関する特別措置法」（以下「特別措置法」という。）が施行され、地方自治体は、母子家庭の母及び父子家庭の父の就業を確保するための配慮ある支援について国の施策に準じて努めることとされました。さらに、平成 25 年 8 月には「ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会・中間まとめ」（以下「中間まとめ」という。）が示され、ひとり親家庭に対して従来からの就業自立を目指しながら、困難な課題を抱えている家庭の状況に応じた支援も必要であるとされています。この中間まとめ等を受けて、平成 26 年 10 月には、「母子及び寡婦福祉法」が「母子及び父子並びに寡婦福祉法」（以下「母子父子寡婦福祉法」という。）と改正され、父子家庭についても、母子家庭や寡婦と同様に支援対象として拡大が図られました。また、関連する法制度改正の中では、貧困の連鎖を防止するための重点施策として、ひとり親家庭の保護者に対する支援等が盛り込まれています。

このような状況を受けて、第 2 次計画の計画期間が平成 27 年度で終了するため、本市では、市内におけるひとり親家庭の現状と課題を把握するため、アンケート調査等の各種調査を実施するとともに、「東大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会」及び「東大阪市ひとり親家庭自立促進計画懇話会」を合同で開催し、第 2 次計画の評価を行いました。これらを踏まえ、これからのひとり親家庭の自立支援を的確に、総合的に推進していくために「第 3 次東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」を策定します。

2. 計画の位置づけ

(1) 法律上の位置づけ

- この計画は、東大阪市におけるひとり親家庭の自立支援を総合的、計画的に推進するための指針となるものです。
- この計画は、「母子父子寡婦福祉法」第 12 条の規定及び国の基本方針に基づき策定するものです。

(2) 関連計画との関係

この計画は「東大阪市第 2 次総合計画後期基本計画」を実現するための分野別計画のひとつであり、「第 2 次東大阪市次世代育成支援行動計画」「東大阪市子ども・子育て支援事業計画」「東大阪市第 4 期地域福祉計画」「第 3 次東大阪市男女共同参画推進計画」等の各計画と整合性を図りながら策定するものです。今後、計画の推進にあたっては、これらの関連計画との連携を図って推進していきます。

(3) 近年の国の動きについて

「社会保障審議会児童部会ひとり親家庭への支援施策の在り方に関する専門委員会・中間まとめ」(平成 25 年 8 月)

～ひとり親家庭における子育て・就業の両立による就業自立、子どもの健全育成を実現～

★現状と課題、施策の方向性

- 支援施策の周知不足、経済的に厳しい父子家庭もいる。
→支援を必要とする家庭に必要な支援が届くような相談支援体制を構築
- 引き続き、非正規雇用多数。希望をしても就職できないミスマッチ。子育てとの両立の困難性。
→安定した雇用による就労自立を実現
- 子どもへの影響(貧困の連鎖等)も懸念。
→就業等と子育ての両立及び子どもの健全育成を実現
- 養育費等の取り決め・履行等が不十分。
→養育費確保支援・経済的支援を強化

「母子家庭等及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針」の見直し

- 施策の基本的な方向性について
 - ・支援措置・施策の連携や計画、周知を強化。
 - ・相談機能の強化は図ってきたが、さらにワンストップの支援体制の整備を追加。
 - ・福祉と雇用の連携、就業、相談等の推進に加えて、「関係機関相互の協力」「子育て・生活支援の強化(日常生活支援や学習支援の実施等)」「養育費の確保及び面会交流の支援の強化」「子どもの貧困対策に関する事項」を追加。
- 基本目標「①子育て・生活支援策」「②就業支援策」「③養育費の確保策」「④経済的支援策」による総合的な支援を引き続き実施。
- 具体的な措置として
 - ・相談支援体制の整備(ワンストップ相談窓口、母子・父子自立支援員等の研修の実施)、学習支援の推進、親の学び直しの支援、在宅就業の推進、養育費の確保及び面会交流の支援の強化、広報啓発の実施等に関する事項を追加。

法改正等

●民法等の改正・施行

- ・離婚の際の親子の面会交流、子の監護に要する費用の分担の明確化(平成 24 年 4 月)。

●母子父子家庭就業支援特別措置法施行

- ・ひとり親家庭が子育てと就業の両立が困難な状況に置かれていることを受けて、支援に特別な配慮が必要とするもの。雇用機会の拡大、母子・父子福祉団体等の受注機会の増大(平成 25 年 3 月)。

●母子父子寡婦福祉法施行

- ・父子家庭についても母子家庭や寡婦と同様に支援の対象になった。支援体制の充実、支援施策・周知の強化、父子家庭への支援の拡大(平成 26 年 10 月)。

●子どもの貧困対策推進法施行

- ・貧困の連鎖を防止するための重点施策として、ひとり親家庭の保護者に対する就労支援、生活支援が掲げられた(平成 26 年 1 月)。子どもの貧困対策に関する大綱(平成 26 年 8 月)。

●児童扶養手当法の改正・施行

- ・改正児童扶養手当と公的年金等との併給制限の見直し(平成 26 年 12 月)。

●生活困窮者自立支援法施行

- ・経済的に困窮し、最低限の生活を維持することができなくなるおそれのある方を対象に生活困窮者自立支援制度を施行(平成 27 年 4 月)。

3. 計画の対象

この計画の対象は、ひとり親家庭（母子家庭・父子家庭の親子、寡婦）とします。

母子家庭：配偶者のいない母が20歳未満の子どもを扶養している家庭

父子家庭：配偶者のいない父が20歳未満の子どもを扶養している家庭

寡婦：配偶者のない女子であって、かつて配偶者のない女子として20歳未満の子どもを扶養していたことのある方

4. 計画の期間

この計画は、平成28年度を初年度とし、平成32年度を目標年度とする5年間の計画です。

ただし、母子父子寡婦福祉法の改正や国等の施策動向、社会経済状況等の変動により、必要に応じて見直しを行う場合があります。

5. 計画策定の体制

（1）東大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会及び東大阪市ひとり親家庭自立促進計画懇話会による審議

計画策定にあたって、計画内容を検討し幅広い意見を求めるために、「東大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会」と公募市民を含む関係者で構成する「東大阪市ひとり親家庭自立促進計画懇話会」において、合同で審議を行いました。

（2）庁内組織での検討

本計画を策定するにあたり、保健・医療・福祉・教育・雇用等の庁内関係機関の相互の連携を図るため、東大阪市福祉推進委員会の委員・幹事と協議を行いました。

（3）ひとり親家庭の生活と意識に関するアンケート調査の実施

本市のひとり親家庭に対する支援策の方向性を導き出す基礎資料とするため、母子家庭・父子家庭・寡婦の生活実態やニーズを把握するアンケート調査を実施しました。

①調査の方法及び回収状況

| | 母子家庭 | 父子家庭 | 寡婦 |
|------|---|---|------------------------|
| 調査数 | 1,800件 | 700件 | 500件 |
| 抽出方法 | 児童扶養手当受給資格者より抽出 | 児童扶養手当受給資格者より抽出（200件） 住民基本台帳より抽出（500件） | 東大阪市母子寡婦福祉会会員より抽出 |
| 調査方法 | 郵送による配布、回収 | | 東大阪市母子寡婦福祉会を通じて配布、郵送回収 |
| 調査時期 | 平成27年9月16日～10月2日 (10月19日までに回収した分は集計対象とした。) | | |

②回収状況

| | 母子家庭 | 父子家庭 | 寡婦 |
|----------------|--------|-------|-------|
| 調査票配布数 | 1,800件 | 700件 | 500件 |
| 回収票数 | 789 | 225 | 297 |
| 無効回収票 (白票)数 | 1 | 0 | 1 |
| 有効回収票数 | 788 | 225 | 296 |
| 有効回収率 | 43.8% | 32.1% | 59.2% |

※ 無効回収票（白票）とは設問すべてに未回答のものです。

③調査の主な内容

- ・世帯の状況
- ・経済的状況
- ・元配偶者と子どもとの面会交流について
- ・地域生活の状況
- ・高齢期の暮らしについて（寡婦のみ）
- ・就労状況
- ・養育費について
- ・生活についての実感と心配事、悩み
- ・行政の支援策について
- ・自由意見

（４）グループインタビュー、ヒアリング調査の実施

アンケート調査では捉えられない、それぞれのひとり親家庭が直面している困難な状況を明らかにし、きめ細かな自立支援策の立案に反映させるために、父子家庭への個人インタビューや母子家庭へのグループインタビュー、本市の母子・父子自立支援員を対象としたヒアリング調査を実施しました。

①父子家庭への個人インタビュー

平成27年8月3日から9日にかけて、児童扶養手当の現況届の提出に来庁した父親を対象に、任意で個人インタビューを実施しました。対象者は10人です。

【個人インタビューの主な内容】

- ・普段・緊急時・長期休暇中の子育てについて
- ・就業状況
- ・仕事と子育てとの両立の困難さ
- ・子育てで困っていることや支援してほしいこと
- ・子ども自身への影響
- ・経済的なことの困難性
- ・別れた元妻と子どもとの面会交流等について
- ・その他、特に支援してほしいこと、行政サービスへのご意見等

②ひとり親家庭のグループインタビュー

平成 27 年 12 月 13 日に市役所にて母子家庭の母（4 人）にグループインタビューを実施しました。

【グループインタビューの主な内容】

- ・子育てについて
- ・就業状況
- ・経済的なことについて
- ・情報入手の手段、方法について
- ・その他、特に支援してほしいこと、行政サービスへのご意見等

③母子・父子自立支援員を対象としたヒアリング調査

平成 27 年 12 月 7 日に各福祉事務所の母子・父子自立支援員（参加者 5 人）にヒアリング調査を実施しました。

【ヒアリング調査の主な内容】

- ・相談内容（ケース、世代、転出入、離婚前後、養育費、子どもや生活）
- ・ひとり親家庭の親の就業状況
- ・業務上の課題（業務量、支援・相談の内容、情報提供の過不足、繋げる支援内容、各種団体等との関わり、地域との連携等）
- ・近年特に求められている支援の要望
- ・母子・父子自立支援員に対する研修等の要望

（5）パブリックコメントの実施

計画の策定にかかる情報を市民に提供するとともに、市民の意見を幅広く聴取し、反映させるため、平成 28 年 1 月 8 日から平成 28 年 2 月 8 日までの期間、パブリックコメントを実施しました。