



# 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 計画策定の背景と趣旨

我が国では、1990年代から子どもの相対的貧困率が上昇傾向となり、OECD（経済協力開発機構）が2010年に発表した子どもの貧困率では、加盟国34か国中25位の10番目に高い15.7%で、OECD平均の13.3%を上回っていました。また、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50.8%にのぼり、OECD加盟国中最も高いという状況でした。

平成24年の国民生活基礎調査では、子どもの相対的貧困率が過去最高の16.3%となり、日本の子どもの6人に1人が貧困状態であるという状況を受けて、「子どもの貧困」への対応が社会における喫緊の課題と認識されるようになりました。

その後、子どもの相対的貧困率は、やや改善されてきていますが、2021年のOECDの統計では14.0%で加盟国中11番目に高く、ひとり親世帯の貧困率は48.3%で2番目に高く、OECD平均の31.8%を大きく上回っています。

我が国では、ひとり親世帯の大半を占める母子世帯の母親の就労率は国際的にも高い水準であるにもかかわらず、非正規就労の割合が高いことなどから、経済的に厳しい状況におかれているという現実があります。

### (1) 国の動向

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の育成環境の整備と教育の機会均等を図るため、平成25年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（以下、「子どもの貧困対策推進法」という。）が成立し、翌26年1月に施行されました。

平成26年8月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」においては、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目指し、貧困が世代を超えて連鎖することのないよう、生活の支援、保護者への就労支援等と併せて子どもの貧困対策を総合的に推進することが重要である、との方針を掲げています。

具体的な政策として、幼児教育・保育の段階的無償化、児童扶養手当の多子加算額の倍増、児童扶養手当全部支給の所得制限引上げ、給付型奨学金の創設のほか、生活保護世帯を含む生活困窮世帯やひとり親家庭の子どもへの学習支援事業の創設等、教育や生活の基盤強化に関する支援が行われてきました。また、「子供の未来応援国民運動」の推進や地域子供の未来応援交付金の創設等を通じ、地域における教育や福祉の関係者等の連携及びびネットワークの形成が進められてきました。

令和元年には、「子どもの貧困対策推進法」が改正され、子どもの「将来」だけでなく「現在」の生活等に向けても子どもの貧困対策を総合的に推進することなど、法律の目的・基本理念が充実されたほか、教育の支援については、教育の機会均等が図られるべき趣旨が明確化されました。法改正を

受けて、同年に「子供の貧困対策に関する大綱」が改正され、①親の妊娠・出産期から子供の社会的自立までの切れ目のない支援、②支援が届かない又は届きにくい子供・家庭への配慮、③地方公共団体による取組の充実、の3つの基本の方針が掲げられています。

令和4年6月には「こども基本法」及び「こども家庭庁」の設置関連法が成立、令和5年4月にこども政策の司令塔となる「こども家庭庁」が発足することとなり、「こどもまんなか社会」の実現にむけて取り組むこととなりました。今後こども基本法に基づき策定される「こども大綱」に「子供の貧困対策に関する大綱」が一元化されることとなっています。

一方ひとり親世帯に関しては、全国的にはひとり親世帯数は増加傾向にあり、ひとり親世帯の置かれている生活実態や就業状況等を見ると、子育てと生計の担い手等多くの役割を1人で担うこととなった直後から、その生活は大きく変化し、住居、収入、子どもの養育等の面で様々な困難に直面することとなります。

ひとり親世帯のうち8割以上を占める母子世帯の総所得は、児童のいる世帯全体の約4割にとどまるなど、困窮状態に置かれていることが多く、相対的貧困率は約5割となっています。

国においては、ひとり親家庭等を取り巻く厳しい状況に対応するため、平成14年に「母子家庭等自立支援対策大綱」を公表しました。これを受けて平成15年には、従来の経済的支援を中心とした母子寡婦福祉施策を抜本的に見直し、「きめ細かな福祉サービスの展開」と「自立の支援」に主眼をおき、母子家庭等に対する子育て・生活支援策、就業支援策、養育費の確保策、経済的支援策を総合的に展開することを目的とする「母子及び寡婦福祉法」の改正が施行されました。

また、ひとり親家庭の抱えている困難は、多くが複雑に重なり合っていることから、それぞれの家庭がおかれている状況に応じてきめ細かな配慮により総合的な支援策を推進する必要があるとして、都道府県等が策定する自立促進計画の指針となるべき事項を定めた「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」が定められました。

平成22年には、「児童扶養手当法」改正による児童扶養手当の父子家庭への支給拡大、平成24年には、「民法」等の改正法施行による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など、ひとり親家庭に関わる法改正が行われています。

平成25年に「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」が施行され、民間事業者に対する優先雇用等の協力要請や母子・父子福祉団体等からの受注機会の増大など、地方公共団体等は国に準じた施策を努めるべきこととされました。

平成26年には「母子及び父子並びに寡婦福祉法」及び「児童扶養手当法」の改正により、支援体制の充実、就業支援施策及び子育て・生活支援施策の強化、施策の周知の強化、父子家庭への支援の拡大、児童扶養手当と公的年金等との併給制限の見直しが実施されました。

その後も、平成27年に自治体の窓口のワンストップ化、生活・学習支援事業の創設等を実施する「すくすくサポート・プロジェクト」、「児童扶養手当法」の改正により、第2子、第3子以降加算額の増額、支払回数の見直し、児童扶養手当と障害年金の併給調整の見直しなどが実施されています。

## (2)大阪府の動向

大阪府においては、教育、就労、生活支援など各分野の総合的な取組により、子どもの貧困対策を推進するため、「子どもの貧困対策推進法」に基づき、平成 27 年に「第一次大阪府子どもの貧困対策計画」が策定されています。

平成 28 年度に、府内全域を対象とした「子どもの生活に関する実態調査」を行うとともに、調査結果を踏まえた課題の解決に向けた具体的な取組の強化として教育、就労、生活支援等の総合的な取組が進められました。

平成 30 年 3 月には、社会全体で子どもの貧困対策に取り組むため、「子ども輝く未来基金」を創設し、府民や企業等と連携した取組が進められています。

令和2年には「第二次大阪府子どもの貧困対策計画」が策定され、引き続き総合的な取組の推進と市町村への支援により、子どもの貧困対策を推進する方向性が示されました。同計画では、以下の方向性が示されています。

- 学校をプラットフォームとした地域・福祉との連携により子ども(保護者)を見守りや支援につなぐ取組の推進
- 子どもの居場所づくりへの支援
- 社会全体で子どもの貧困対策に取り組む機運の醸成
- 市町村との連携強化

また、ひとり親家庭の自立支援については、平成 16 年に、ひとり親家庭等が社会を構成する子育て家庭の1つの家族形態として、自らの力を発揮し安定した生活を営みながら、安心して子どもを育てることのできる社会づくりをめざす「大阪府母子家庭等自立促進計画」が策定されたのち、数次の策定を経て、令和2年には「第四次大阪府ひとり親家庭等自立促進計画」が策定され、就業機会創出のための支援、面会交流の促進・養育費確保の支援などで重点施策が展開されています。

## (3)東大阪市の取組

本市では、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ことを目的とした「東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」を平成 18 年3月に策定し、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。平成 23 年に「第2次東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」、平成 28 年に「第3次東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」を策定し、基本理念である「ひとり親家庭の一人ひとりが安心して暮らせ、子育ての喜びが実感できるまち」の実現に向けて取り組んできました。令和3年には、ひとり親世帯への包括的な支援に向けて、子どもの貧困対策と連動し一体的に取り組むことを前提とした「第4次東大阪市ひとり親家庭自立促進計画」を策定しました。新たな施策としては、養育費確保事業などを開始し、ひとり親家庭が安定した生活を送れるための施策を展開してまいりました。

また、本市における子どもの貧困対策について、平成 26 年に「子どもの貧困対策推進法」が施行され、「子どもの貧困」「貧困の連鎖」が大きな社会問題として認識されるようになったことから、平成

30年には「すべての子どもたちが夢と希望を持って成長できるまち」を基本理念とする「東大阪市子どもの未来応援プラン」(子どもの貧困対策計画)を策定し、子どもたちの生活や成長を権利として保障する観点から、成長段階に応じた切れ目のない施策の実施や、子どものみならず、その保護者の生活や就労を応援していくことにも視点を置き、全庁的な支援体制の構築に取り組んでまいりました。この間、子どもの居場所づくり事業などを始めとした新たな施策も開始し、子どもの成長を地域で支える取組も進めてまいりました。

これまで、それぞれの計画に基づいて行ってきた子どもの貧困対策とひとり親自立支援は、取組内容等で重複するものが多いことから、「東大阪市子どもの未来応援プラン」の計画期間の終了に合わせて、東大阪市ひとり親家庭自立促進計画を包含するかたちで、計画を一本化して見直すこととしました。施策の取組を効果的に進めるための体制を再構築し、庁内関係部局が横断的・総合的に連携して子どもの貧困対策やひとり親家庭の自立促進へ取り組み、「すべての家庭が生き生きと安心して子育てができ、子どもたちが夢と希望をもって成長できるまち」という基本理念を達成することを目標として「第2次東大阪市子どもの未来応援プラン」を策定することとしました。

子どもや子育て世帯への施策は、令和2年7月に策定された東大阪市第3次総合計画の重点施策「若者・子育て世代に選ばれるまちづくり」及び分野別施策「子育て支援策の充実」と関連しており、本市が目指す「つくる・つながる・ひびきあう ー感動創造都市 東大阪ー」の実現に向けて、整合性をとりながら事業・施策を推進していきます。

また、国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」のなかで掲げられた持続可能な開発目標(SDGs)の理念に基づき、SDGsの目標の「1 貧困をなくそう」、「2 飢餓をゼロに」、「3 すべての人に健康と福祉を」、「4 質の高い教育をみんなに」、「16 平和と公正をすべての人に」などの達成を目指して「第2次東大阪市子どもの未来応援プラン」を推進していきます。

## 2 計画の位置づけ

---

この計画の位置づけは、次の通りです。また、その他の本市の関連計画との整合性を図りつつ推進します。

- 子どもの貧困対策の推進に関する法律第9条に基づく市町村計画
- 母子及び父子並びに寡婦福祉法第12条に基づく市町村自立促進計画
- 東大阪市第3次総合計画における重点施策及び分野別施策

### 3 計画の対象

---

本計画の対象は、18歳未満の子どもとその保護者及びひとり親家庭(母子家庭・父子家庭の親子、寡婦)とします。

#### 用語の説明

母子家庭：離婚、死別等により配偶者のいない女子が20歳未満の児童を扶養している家庭

父子家庭：離婚、死別等により配偶者のいない男子が20歳未満の児童を扶養している家庭

寡婦：配偶者のいない女子であって、かつて母子家庭の母として20歳未満の児童を扶養していたことのあるもの

### 4 計画の期間

---

この計画の期間は、令和5年度から令和9年度までの5年間とします。

### 5 計画策定の体制

---

#### (1)各種調査の実施

本計画の策定にあたり、市内の公立小学校5年生と中学校2年生並びに市内在住の16・17歳と、その保護者を対象にした「子どもの生活実態調査」を実施しました。また、ひとり親家庭を対象とした「ひとり親家庭の生活に関するアンケート調査」を実施しました。

さらに、母子・父子自立支援員、子どもの居場所づくり事業実施施設、就労支援機関へのヒアリング調査を実施して、本市における子どもと保護者の生活実態を把握しました。

#### (2)東大阪市社会福祉審議会、庁内会議における審議

計画の推進にあたり、庁内の横断的な取組体制を構築するとともに、計画内容を幅広い視点から検討するために、庁内においては、事務局会議、ワーキンググループ会議、庁内推進委員会における審議を経て、計画内容を精査したうえで、東大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会において審議を行いました。

#### (3)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、パブリックコメントを実施しました。