

第3章 箕面市における子どもの貧困対策としての各施策

本調査研究から、「貧困の連鎖」を断ち切るためには、「自立する力」を身に付けることが重要であることが明らかになった。子どもたちが、「自立する力」を身に付けるために、3つの重点支援施策「教育支援」、「生活支援」、「組織体制の整備」を設定した。「子ども成長見守りシステム（以下、見守りシステム）」の見守り判定項目「経済状況」、「養育力」、「学力」、「非認知能力」、「健康・体力」、「基礎的信頼」ごとに、必要な支援が分かるように整理した。

(1) 教育支援

① 学力向上支援（対象層：小学校・中学校）

経済状況に関わらず、現在全ての子どもの学力を向上させるための取組を進めている。小学校3～6年生の算数、中学校全学年の数学・英語で習熟度別指導を行うための体制を整備している。基本的には一学級を二分割する形をとるため、教員が一つの授業で担当する子どもの数が少なくなり、低学力層の子どもたちをきめ細やかに指導することが可能である。家庭の経済的な困窮等により支援が必要な子どもを対象に、**【図表】3-2**のとおり「学力保障・学習支援事業」において、学生サポーターを学校や家庭に派遣し、学習を中心としたサポートを行っている。また、第1章(4)⑤で述べているステップアップシステムを子どもの指導に生かすだけでなく、授業を担当した子どもたちの学力の変化を教員ごとに算出する等して、授業の改善や教科研修等、教員一人一人の授業力の向上を図ることとしている。これらの取組の結果として学校のみならず、箕面市全体の教育力向上につながると考えている。

	主要事業名	子ども成長見守りシステム 判定項目
1-1-1	少人数・習熟度別指導等の加配教員配置 【図表】3-1	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-1-2	学力保障・学習支援事業 【図表】3-2	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-1-3	学校ボランティア派遣事業	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-1-4	市内全小中学校に学校図書館司書を配置	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-1-5	箕面子どもステップアップ調査（学力） 【図表】3-1	学力、非認知能力、健康・体力、 基礎的信頼
1-1-6	「箕面の授業の基本」に基づく授業づくりの推進 （全国トップクラスの秋田県由利本荘市の教育を学ぶ）	学力、非認知能力、健康・体力・ 基礎的信頼
1-1-7	英語教育の推進のために、市内全小中学校に英語指導助手を配置	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-1-8	日本語指導支援事業	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-1-9	教職員人材育成事業	学力、非認知能力、基礎的信頼

【図表】3-1 すべての児童生徒の学力の向上

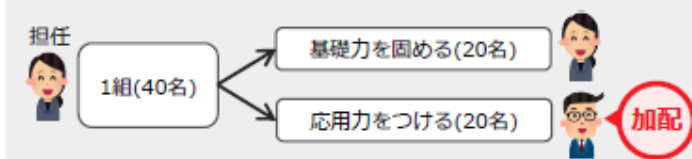
すべての児童生徒の学力の向上

- 彩都の丘小学校、止々呂美中学校に習熟度別指導担当教員を新たに配置したことで、市内全校において、習熟度別指導の実施体制を整備できました。
- 小学校3～6年生の算数、中学校全学年の数学・英語で習熟度別指導を行っています。
- 習熟度別指導は、主に1学級2分割方式で行っています。
- 平成28年度1学期の算数の全授業数に対する実施率は、小学校で36.4%でした。

【参考】*平成27年度1学期では32.0%

*現行の加配体制で理論上可能となる最大実施率は、1学級2分割方式で41.8%、2学級3分割方式を併用した場合で73.9%（いずれも小学校の場合）

【習熟度別指導の実施例】※1学級2分割方式の場合



最大実施率算出の考え方
(小学校算数の場合)

- ・「全授業数」に占める「習熟度別指導の実施可能授業数」で算出。
- ・「全授業数」…学級数×5時間/週
- ・「習熟度別実施可能授業数」…加配教員の対応可能授業数（一人20時間/週）
- ・1学級2分割に比べ、2学級3分割の方が分割に係る教員配置数が少なく済むため、同じ教員数でも実施率が向上する。

今後の取組

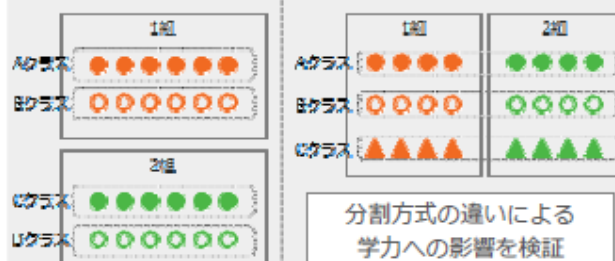
- 算面子どもステップアップ調査等の結果を分析し、効果的な実施手法・タイミング等について検証します。

検証内容

以下の要素が学力にどのように影響を与えているか。

- ①実施率の高低
- ②実施学年
- ③実施教科（中学校のみ）
- ④授業の人数規模
- ⑤実施手法（1学級2分割、2学級3分割等）

検証例：実施手法の比較



- 授業改善や教員の指導育成に活用するため、「算面子どもステップアップ調査」における教員の授業力・指導力に関するデータを各校長に提供しました。

同じクラスに属する子どもたちの学力の経年変化を追うことで、教科ごとの実力の変化を定量的に把握できることから、教員の授業力・指導力を客観的に比較することができます。



- 提供されたデータは、教員個人へフィードバックや、研究部長による授業観察・指導の際の参考として活用されています。

今後の取組

- 今後も、提供されたデータをもとに各教員の伸ばすべき資質と課題を校長が客観的に把握し、指導育成に活用します。

②不登校・問題行動への支援（対象層：小学校・中学校）

学校になじめない子どもたちにむけて、以下の施策を実施している。不登校や家庭の経済的な困窮のために支援が必要な子どもを対象に、学生サポーターを学校や家庭に派遣し、学習を中心としたサポートを行う「学力保障・学習支援事業」や、家庭教育に困難を抱える子どもとその保護者を対象に、支援員が家庭訪問等を実施し、生活習慣や学習習慣を確立するための支援を行う「訪問型家庭教育相談」等の施策の充実を図っている。

	主要事業名	子ども成長見守りシステム判定項目
1-2-1	フレンズ（適応指導教室）の運営【図表】3-2	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-2-2	学力保障・学習支援事業【図表】3-2	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-2-3	訪問型家庭教育相談体制充実事業【図表】3-2	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-2-4	生徒指導担当者授業支援員の配置	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-2-5	こども支援コーディネーターの加配教員配置	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-2-6	児童生徒指導加配教員の配置	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-2-7	青少年指導センター相談事業	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-2-8	箕面子どもステップアップ調査（生活状況）	学力、非認知能力、基礎的信頼

③教育環境支援・居場所支援（対象層：小学校・中学校）

就労等により保護者が不在の家庭の子どもが放課後等に安心して過ごすことで、学習習慣・生活習慣の定着を図ることを目指し、以下のとおり多様な子どもの居場所づくりを進めていく。

	主要事業名	子ども成長見守りシステム判定項目
1-3-1	スクールソーシャルワーカー（SSW）の配置	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-3-2	スクールカウンセラー（SC）の派遣事業	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-3-3	教育相談員による相談事業	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-3-4	支援教育巡回相談事業	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-3-5	新放課後モデル事業「スタディルーム」 【図表】3-2	学力、非認知能力、基礎的信頼
1-3-6	学童保育実施事業	非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-3-7	自由な遊び場開放事業	非認知能力、健康・体力、基礎的信頼

④中途退学防止支援（対象層：高等学校）

貧困対策にとって、高等学校の中途退学防止は重要な施策である。第1章(3)②の日本財団子どもの貧困対策チームの研究で示されているように、生活保護世帯の高校中退率は全世帯と比べて3倍程度高い。また、高等学校を中途退学した場合、最終学歴は中卒となるが、中卒者の平均年収はそれ以外の学歴と比べても低くなっている。

高等学校を中途退学する理由は経済的な理由だけではなく、学力という点も挙げられる。高等学校の授業についていけず学校に行かなくなり、結果として中途退学となってしまう。そのためにも、箕面市では義務教育の子どもたちを対象にしていた「学力保障・学習支援事業」について、中学時にサポーターの派遣を受けていた高校生に対しても、引き続き制度を利用できるように試行を進めているところである。また、高校生の中途退学を防止するために、高等学校との連携体制を構築することを検討していく。

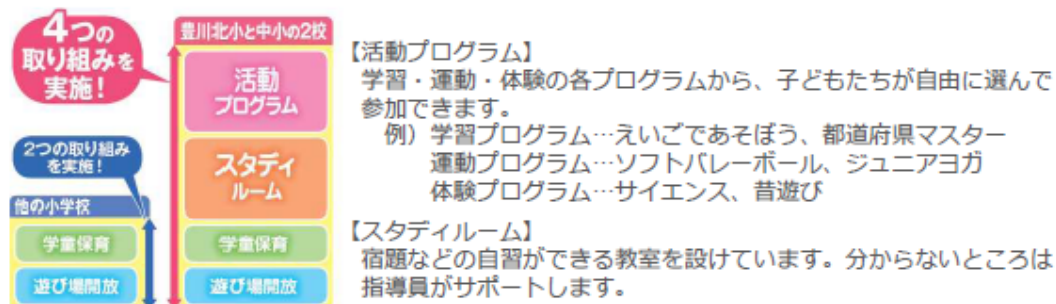
	主要事業名	子ども成長見守りシステム判定項目
1-4-1	学力保障・学習支援事業【図表】3-2	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-4-2	要保護児童対策地域協議会	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
1-4-3	生活困窮者自立支援推進協議会	経済状況、養育力、学力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼

【図表】3-2 児童生徒・青少年の居場所づくり

児童生徒・青少年の居場所づくり

- 放課後モデル事業を試行実施した豊川北小及び中小から課題や今後取り組みたいことをヒアリングするとともに、「あるべき放課後の過ごし方」というテーマで校長・副校長によるプレストを行いました。
- ヒアリングやプレスト結果をもとに、新放課後モデル事業の方向性をまとめました。

【放課後モデル事業の現状】



あるべき放課後の過ごし方 (主な意見)

- ・学習習慣をつける場、毎日の宿題を支援する場
- ・子どもが自主的、主体的に工夫する活動
- ・家庭環境に関わらず安心して学習できる場
- ・異学年のつながりを継続できる活動
- ・課題に挑戦し思考力等を高める活動

より一層の学びの充実へ

新放課後モデルの方向性 ~児童のレベルにあわせた学習活動の充実~

意欲があり結果も出せる児童



さらに
チャレンジできる
内容を提供

意欲はあるが結果が出せない児童



基礎力の向上

意欲が低く結果も出せない児童



学習習慣の
定着を図る
取り組み

今後の取組

- 新放課後モデル事業の実施に向けて、手法や費用、実施に向けたスケジュールなど、具体的な検討を進めます。

- 学校になじめない児童生徒に向けて、さまざまな施策を実施しています。
- 学力保障・学習支援事業については、今年度から、中学時にサポーターの派遣を受けていた高校生も、引き続き制度を利用できるようにしました(試行)。

*平成28年9月末現在で、利用者は93名(内訳:小学生49名、中学生35名、高校生9名)

● 学力保障・学習支援事業

不登校や家庭の経済的な困窮等のため支援が必要な子どもを対象に、学生サポーターを学校や家庭に派遣し、学習を中心としたサポートを行っています。

● フレンズ(適応指導教室)

不登校の子どもが気軽に通える教室を、らいとびあ21に設置しています。学校復帰の支援として、日々の生活体験を広げることや人間関係づくりを大切にしながら、学習、創作活動、スポーツなどに取り組んでいます。

● 訪問型家庭教育相談

家庭教育に困難を抱える子どもとその保護者を対象に、支援員が家庭訪問などを実施し、生活習慣や学習習慣を確立するための支援を行っています。

● 臨床心理士など専門スタッフによる相談



今後の取組

- 学校復帰を支援する学びの場や、小学校1~3年生の居場所としての「(仮称)子どもの家」開設(※再掲)に向けた検討を進めます。

(2) 生活支援

都市化が加速し、地域のコミュニティが弱体化する現代では、子育て世帯が孤立しがちになり、結果として必要な支援につながらず、問題の深刻化を招いている。子育て世帯が孤立することなく、子どもを養育できるよう、妊娠期から切れ目なく支援を要する世帯を把握し、家庭に対する養育支援、生活支援を進めていく。

①家庭に対する養育支援（対象層：乳幼児・就学前）

乳児家庭全戸訪問や乳幼児健康診査をとおして、早期に養育困難家庭を把握し、適切な支援を実施していく。また、幼稚園、保育所（園）、小学校教育と円滑に移行できるように就学前教育の充実を図っていく。

	主要事業名	子ども成長見守りシステム 判定項目
2-1-1	新生児・産婦訪問	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-2	乳児家庭全戸訪問	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-3	低出生体重児訪問	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-4	乳幼児健康診査	非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-5	離乳食教室事業	健康・体力、基礎的信頼
2-1-6	子育て支援センター事業	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-7	子育てサロン事業	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-8	保育園の一時保育	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-9	保育所（園）事業	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-10	幼稚園事業	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-11	子どもの発達相談「ゆう」事業	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-12	出張子育て広場【図表】3-3	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-13	キッズコーナーの設置【図表】3-3	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
2-1-14	妊娠・出産・子育てに係る支援や相談の実施体制を一体化【図表】3-3	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼

【図表】3-3 子育て支援と外出促進

子育て支援と外出促進

- 公共施設における「キッズコーナー」については、平成27年度までに7箇所設置しました。

* 「キッズコーナー」は、小さなお子さまでも安全に過ごせるよう床マットを敷き、絵本等を置いたスペースです。授乳室やおむつ交換室も備えています。
 * 設置場所は、市役所本庁、豊川支所、小野原多世代地域交流センター、小野原多文化交流センター、中央図書館、第一総合運動場、ライフプラザです。

- 「出張子育て広場」を拡大しました。
 (H27年度：109回、H28年度：132回予定) ※小野原・彩都・森町地区で重点的に開催

* 「出張子育て広場」は、子育て支援センターの保育士が、たくさんのおもちゃを持って地域に出向き、ゆっくり遊んだり、お話ししたりしていただける場を提供する取り組みです。子育ての相談も受け付けています。

- 母子保健事業を担う「子どもすこやか室」を教育委員会に設置することにより、妊娠・出産～子育てに係る支援や相談の実施体制を一体化させました。



● 一体化の効果

- ・ 子育てに関する窓口がワンフロアになり、市民サービスが向上
- ・ 子育て支援センター、子どもすこやか室が実施するそれぞれのイベント等に職員を相互派遣

今後の取組

- イベント等への職員相互派遣にとどまらず、保育士・保健師が一体となってイベントを企画運営できる体制をめざします。(子育て支援課・子どもすこやか室)
- これまでバラバラに提供していた育児情報を、妊娠～就学までの各タイミングごとに冊子にまとめ、保護者が「なにをいつ、どうすればよいか」が分かりやすいように情報提供していきます。(子どもすこやか室)
- 公園における乳幼児向け遊具コーナーの整備について、公園の整備計画策定にあわせて検討を進めます。(公園緑地室)

②家庭に対する生活支援

(対象層：乳幼児・就学前・小学校・中学校・高等学校)

経済的な理由で養育困難な状態に陥ることがないように、経済的な支援施策にも確実に
につないでいく。そのためにも、ケース会議等において、関係機関と連携できる体制
の充実を図っていく。

	主要事業名	子ども成長見守りシステム 判定項目
2-2-1	出産育児一時金	経済状況、養育力
2-2-2	子どもの医療費助成事業	経済状況、養育力
2-2-3	児童手当費給付事業	経済状況、養育力
2-2-4	児童扶養手当給付事業	経済状況、養育力
2-2-5	子育て応援幼稚園保護者補助金	経済状況、養育力
2-2-6	生活保護費給付事業	経済状況、養育力
2-2-7	就学援助費給付事業	経済状況、養育力
2-2-8	市の奨学金の貸付事業	経済状況、養育力
2-2-9	保護者への就労支援	経済状況、養育力
2-2-10	若者への就労支援	経済状況、養育力

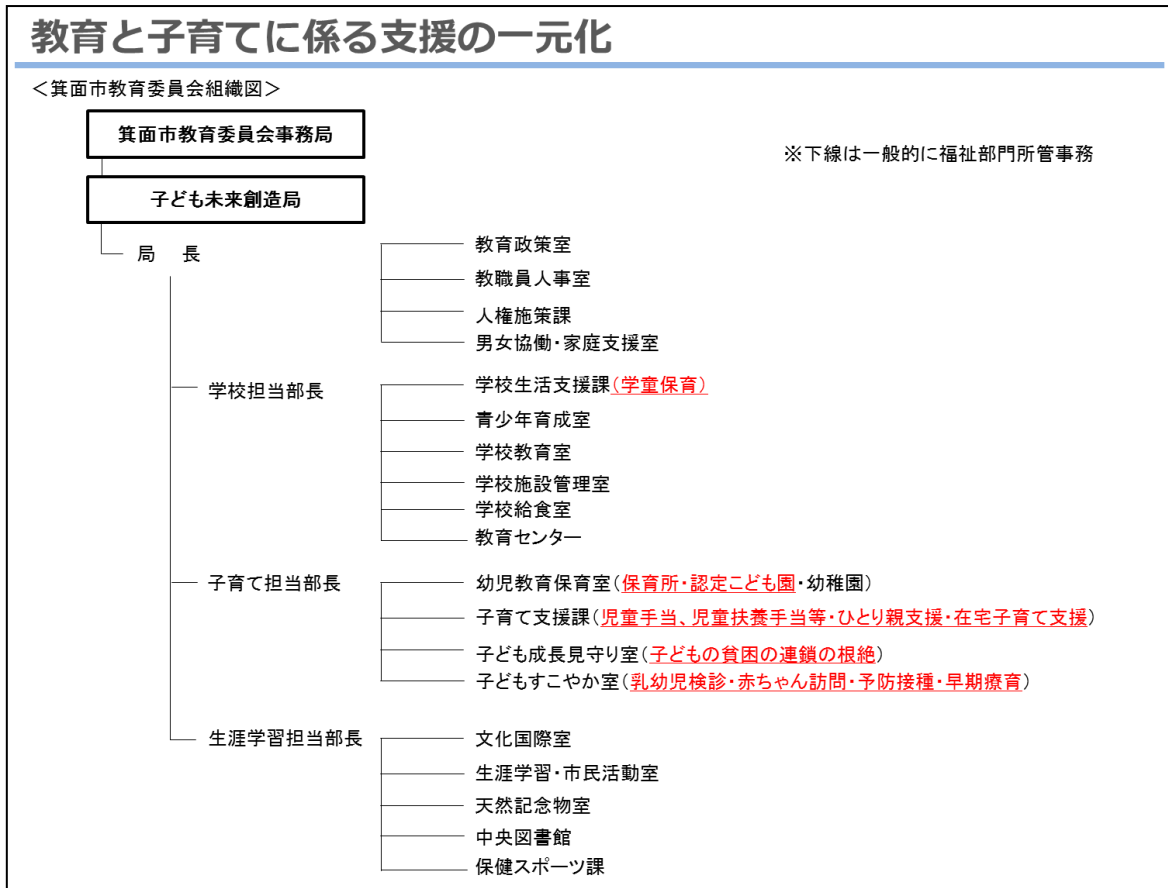
(3) 組織体制の整備

子どもの貧困対策の各施策を確実に運用するために、新たな組織や仕組みを構築する必要があると考えた。そこで、平成28年(2016年)4月に子どもの貧困対策専任組織「子ども成長見守り室」を発足させた。また、教育と子育てに係る支援組織を【図表】3-4、【図表】3-5のとおり教育委員会に一元化した。妊娠・出産から中学卒業後の進学支援まで「子どもに関すること」は全て教育委員会が担うことで関係機関との連携の幅が広がり、切れ目ない支援を実現することができる。さらに、行政機関だけではなく、各関係機関と連携して取り組む体制を、要保護児童対策地域協議会を活用する形で進めている。

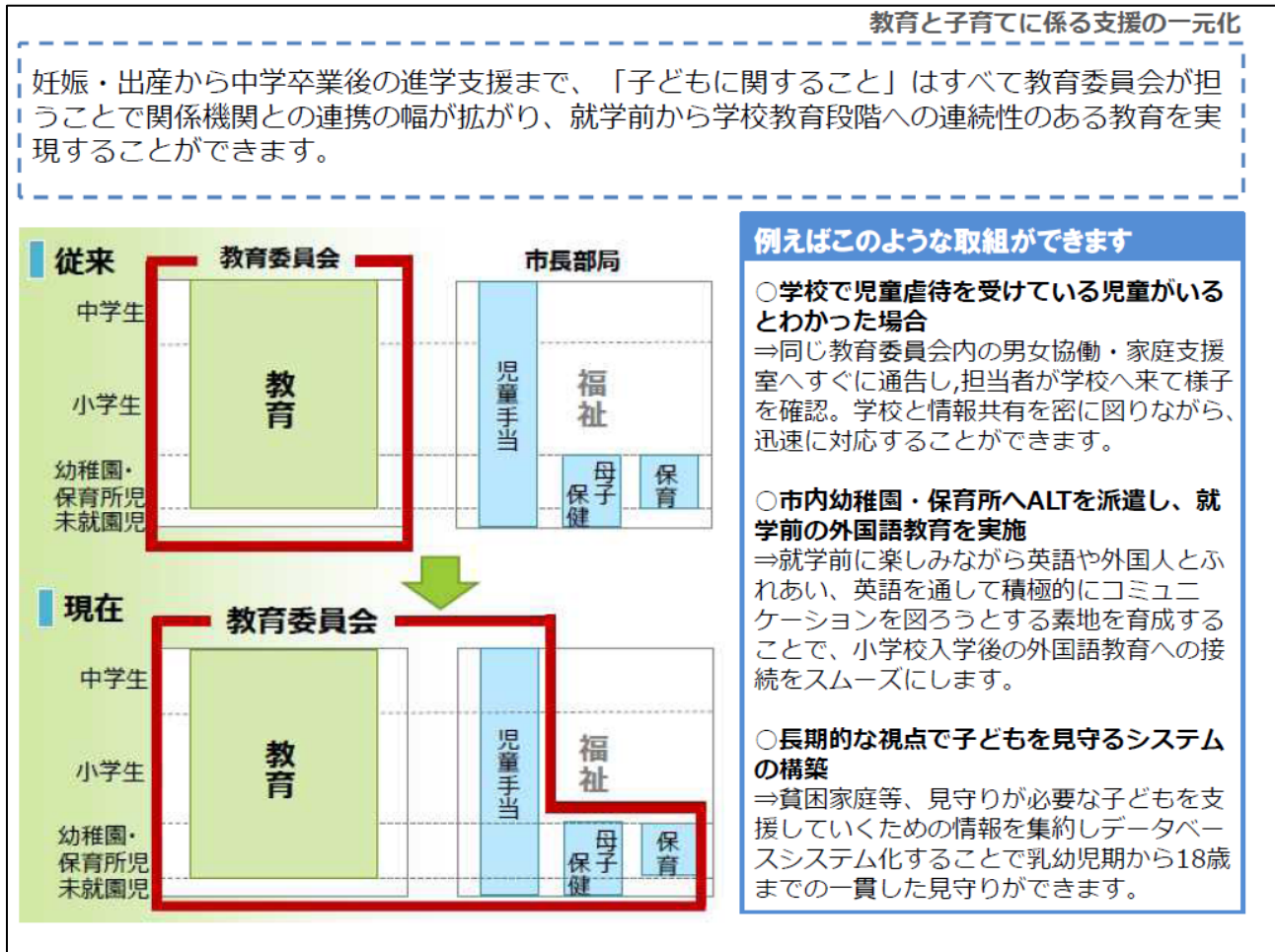
また、子どもの貧困対策に全庁的に取り組むためには、市職員一人一人の意識を啓発することが必要不可欠と考え、今年度、部長級・副部長級の全職員と関係する室長級職員を対象に意識啓発研修を実施した。

	意識啓発・組織の仕組みづくり	子ども成長見守りシステム 判定項目
3-1-1	専任組織「子ども成長見守り室」発足	経済状況、養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
3-1-2	教育と子育てに係る支援組織の一元化	経済状況、養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
3-1-3	全庁で取り組むための職員啓発（行政課題研修）	養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
3-1-4	要保護児童対策地域協議会	経済状況、養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼
3-1-5	学校組織体制の再構築	養育力、非認知能力、健康・体力・基礎的信頼
3-1-6	要連携生活相談等推進会議	経済状況、養育力、非認知能力、健康・体力、基礎的信頼

【図表】 3-4 教育と子育てに係る支援の一元化①



【図表】3-5 教育と子育てに係る支援の一元化②



○3-1-3 行政課題研修の一例

日時	テーマ	講師
平成 28 年 (2016 年) 11 月 2 日(水) 10:00~12:00	子どもの貧困とは ～貧困の連鎖を断ち切るために～	大阪府立大学 人間社会システム科学研究科/ 地域保健学域 教育福祉学類教授 スクールソーシャルワーク評価支援研究所所長 山野則子

本研修は、箕面市の子どもの貧困の実態や、子どもの貧困に関わる国の最新の動向等について、子どもの貧困対策の国の状況等を把握し、さまざまな視点から子どもの貧困対策の在り方を考え、全庁で子どもの貧困対策に取り組んでいくための意識啓発の機会として部長級・副部長級の全職員と関係する室長級職員を対象に実施した。

子どもの貧困について、まず子どもの貧困とは何かについて、説明があった。貧困研究においては、①物資資源の欠如（最重要）、②ソーシャルキャピタルの欠如、③ヒューマンキャピタルの欠如の3点に焦点をあてるのが基本的な枠組みとなっており、①～③の全てに当てはまる子ども、世帯が、もっとも困難な貧困状態にあるといえると説明があった。また、努力(学習時間)と学力の関係についても説明があり、端的に言うと、3時間以上勉強する貧困状態にある子どもよりも、まったく勉強しない貧困状態にない子ども(比較的富裕層)の方が、学力が高い傾向にあるということで、学力は個人の努力でなんとかなるものではないと指摘があった。

上記の状態を踏まえて、どのような方策があるか、事例の紹介があった。例えば、福井県（学力が昨年度 1 位で、少なくとも毎年 3 位以内に入る）では、幼稚園、保育所で無理やりにでも、子どもの鞆に本を入れ、毎週入れる本を入れ替えて本を読ませる方策をとっているとのことだった。

後半は、生活保護との関係について触れたり、孤立、貧困から児童虐待につながり、子どもが問題行動を起こすようになり、それに伴い学力が低下し、また孤立、貧困状態に陥っていくというサイクルができあがっているという事実や、海外での貧困対策や学校プラットフォーム等について説明があった。



第4章 「子ども成長見守りシステム」の運用による波及効果

本章では、これまで述べてきた「子ども成長見守りシステム（以下、見守りシステム）」の構築・運用を踏まえ、システムを活用し、講じられた行政施策がもたらすと想定できる教育的効果、及び、社会経済的効果を探ることを念頭に置いている。

箕面市では、子どもの貧困を直視し、多角的・継続的に子どもの状況を追跡していく見守りシステムを構築した。この見守りシステムは、社会経済的背景の情報に加え、子どもの学力や非認知能力等の状況を組み合わせることで、学習や学校のみならず、日常生活においても困難を抱える子どもを早期に発見し、その課題に対する行政支援を適切かつ速やかに行うことを目的としている。当然、この行政施策を実行する先には、貧困に由来する多数の問題が解消されることで、社会的・経済的な効果がもたらされることを前提としている。それは、公的な財源をもとに実行される行政施策のアカウンタビリティの側面からしても事前に想定しなければならない点であり、同時に、この見守りシステムが効果的に機能し、より良い運用の在り方を考えていくためにも必要である。

そこで、見守りシステムの効果を推測するために、まず、施策の実行性と評価の在り方を検討し、その上で、例えば、地域社会において、どのような地域課題の解消が見込まれるのかを指摘する。そして、よりマクロな視点・長期的な視点から、見守りシステムの運用による波及効果という側面を推定する。

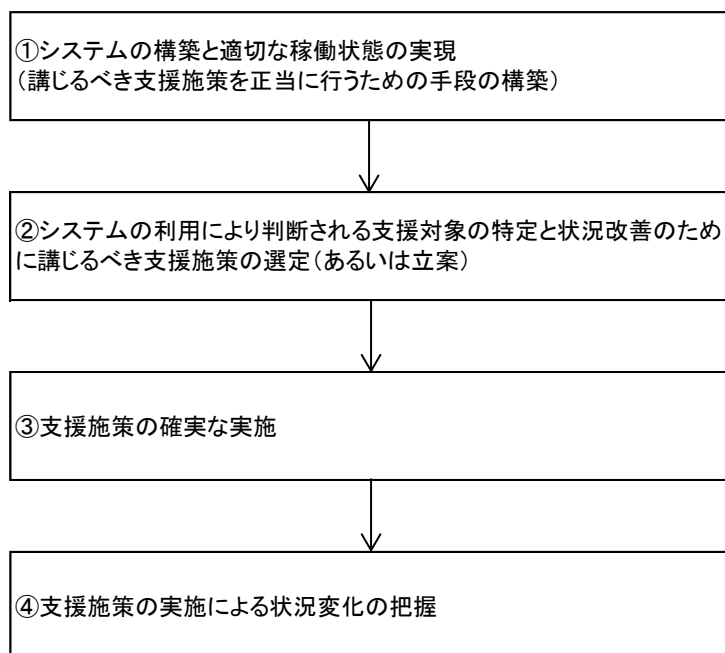
（1）システムの実行性と評価について

はじめに、見守りシステムを運用することで生じると考えられる地域課題の解消・波及効果、換言すれば社会的なメリットを考えていくにあたって、前段となる考え方を整理する。【図表】4-1

見守りシステムの構築事業は、システムを構築するという単純な最終目的があるのではなく、構築された見守りシステムを利用し、支援や働きかけが必要と判断される子ども、すなわち、行政的に見守る必要があると判断される子どもを発見すること、そして、有効な手立て（経済援助・生活支援・学習支援・その他）を講じることで、子ども本人、並びに、地域社会のさまざまな課題を解消するという行政施策の位置付けにある。ここで言う地域社会の課題とは、例えば、生活困窮世帯の子どもたちの学力が低いこと、大学等への進学が厳しく、進路形成上問題を抱えていること等、教育に関わる課題である。

さらに、地域社会の課題が解消されていくその積み重ねがローカルな文脈を超え、長期的にみて、より大きな波及効果をもたらすと考えられる。このように段階的に考えると、見守りシステムの構築に留まらず、本報告書にて述べてきたようなシステムの活用と結び付く有効な支援施策が行われることこそが第一義的に重要であり、さらにその支援施策の確実な実行により、地域社会の状況がどのように変化するのかを逐次把握していくこと、そして将来的な波及効果を想定していくことが、施策評価の視点からみても肝要になる。

【図表】 4-1 見守りシステムの構築とその効果を把握するための考え方



支援施策の評価と効果の判断をするために、実際のプロセスとしては、まず中期的な地域社会の行政目標を立て、その目標達成のために見守りシステムを有効に活用していく方途を検討することが重要である。現在の地域課題に寄り添い、見守りシステムの構築事業を位置付け、そして、有効な支援施策を講じることで目指すべき状況が描け、そこからさらなる波及効果の輪郭も明らかになると考える。

続いて、見守りシステムにより解消が見込まれる地域課題や、将来的にもたらされるであろう波及効果について探っていく。また、見守りシステムと関わりがある地域的課題とその解決によって考えられる状況を地域社会の視点から確認し、加えて、その延長線上に考えられるマクロレベルの波及効果についても推定する。

(2) システムの運用で目指す行政目標例

本節では、見守りシステムを活用することで想定できる改善状況を大学等進学率（専修学校含む）を例に挙げて考えてみたい。ここでの検討は、見守りシステムが効果的に稼働し、適切な支援施策が講じられた結果として、地域社会の教育効果の一つである大学等進学率の上昇を仮定するというものである。

手順としては、はじめに箕面市の生活困窮世帯における大学等進学率を国全体の進学率として公表されているデータから推測する。そこに、行政目標を数値で表し、その結果、箕面市全体でどの程度大学等進学者の増加が期待できるのかを算出してみたい。以下の算出に使うのは、「子供の貧困対策に関する大綱」にある「経済状況別の進学率・就職率・中退率」である。

【図表】 4-2 経済状況別の進学率・就職率・中退率

	全世帯	生活保護世帯	児童養護施設	ひとり親家庭
中学校卒業後就職率	0.3%	2.5%	2.1%	0.8%
高等学校等進学率	98.6%	90.8%	96.6%	93.9%
高等学校等中退率	1.7%	5.3%	—	—
高校卒業後就職率	17.3%	46.1%	69.8%	33.0%
大学等進学率 (専修学校・短大含む)	73.3%	32.9%	22.6%	41.6%

(出所) 内閣府 (2014 年) 「子供の貧困対策に関する大綱」より作成

①生活保護世帯の子ども【約 200 人（箕面市における推計人数。以下同）】

1 学年当たり約 10 人が生活保護世帯の子どもと仮定した場合、彼（女）らの大学等進学率は、【図表】 4-2 の割合（32.9%）をもとに考えると、約 3 人となる。

②児童扶養手当受給世帯の子ども【約 1,800 人】

1 学年当たり約 100 人が児童扶養手当受給世帯の子どもと仮定した場合、彼（女）らの大学等進学率は、【図表】 4-2 の割合（41.6%）をもとに考えると、約 40 人となる。

③見守り対象者における①②以外の子ども【約 2,000 人】

1 学年当たり約 110 人が見守り対象者における生活保護世帯と児童扶養手当受給世帯以外の子どもと仮定した場合、彼（女）らの大学等進学率は、【図表】 4-2 の割合（73.3%）をもとに考えると、約 80 人となる。

見守りシステムを活用することで、早期に適切な支援施策がとられ、①②③それぞれにおいて、大学等進学者をどのくらい増やすことを目指していくのか、行政目標も兼ねて想定すると、①は約 6 人（現状からプラス 3 人）、②は約 60 人（現状からプラス 20 人）、③は約 90 人（現状からプラス 10 人）と考えている。これは、経済困難家庭や見守り対象の子どもの中から、現状よりも 33 人多く、大学等進学者を生み出すことができると解釈できる。この数は、言わば 1 クラス分にも匹敵する人数であり、大学等への進学がつまりは就職、すなわち自立へとつながっていくと考えると、社会における人材育成に寄与するものだと言える。

(3) システムと関わる波及効果

次に、地域社会の地域的課題が解消されることでもたらされる波及効果について検討する。まずは地域的課題の解消が最優先となるが、それが積み重なっていくことで想定できるのが波及効果である。

第1章(3)②で取り上げた「日本財団子どもの貧困対策チームによる調査研究」で明らかにされているように、子どもの貧困を放置することで生じる社会的損失は無視できない金額となる。これは、教育を社会にとっての投資と考え、その教育を通じて社会に出ていく子どもたちが社会経済的な理由や貧困によって十分な学力形成や進路形成が叶わないとするならば、それは社会にとってマイナス、特に社会経済的な意味でマイナスだとする見方である。例えば、大卒者と非大卒者の賃金格差にみられるように、そこから生涯賃金等の経済格差が生まれ、生活困窮者として社会保障受給対象者になるといった「貧困の連鎖」とも結び付いているため、社会の損失となるという考え方である。

より具体的に波及効果を検討すると、箕面市の見守りシステムの活用によって、前節で言及した地域的課題の目標が達成されるとすれば、子どもの学力が向上し、並びに、より上位の学校段階への進学率の上昇が期待できる。その結果、現状よりも高校中退率が減少し、大学等への進学率が向上し、大卒就職の率も上昇すると考えられる。そして、個人にとっての収入が上昇し、年収が高くなる。個人の年収が高くなるということは、個人が支払う税金も高くなり、税収が増加することになる。つまり、社会にとっては、社会経済的にプラスの効果とみなすことができる。国や地方自治体にとっては、税収の増加とともに、同時に社会保障費の負担額減少も見込める。

見守りシステムによる貧困対策や教育政策が社会経済的效果ももたらすとすれば、やはり社会的な意義は大きいと言える。子どもの貧困に対して早期に支援することで、社会に還元されるさまざまな利益が大きくなるとすれば、それも行政施策の効果とみなすことができる。

ただし、この波及効果を客観的に測定する指標とその方法論については、今後の検討課題として残されている。見守りシステムが直ちに波及効果に結び付き、その結果が客観的に把握できるとは限らない。まずは、地域的課題の解消と改善、そして、その後子どもが、進学や就職へとつながっていったときに、この施策によってどの程度の社会経済的效果が得られるか、積み上げながら検証していくことになる。この事業や施策に投じた資金と結果的に得られる教育的・社会経済的效果の差の測定は、中長期の時間軸をもって行われなければならない。

(4) システムの運用と施策がもたらす社会経済的利益についての試算

ここでは、先行研究「子どもの貧困の社会的損失推計 - 都道府県別推計 - レポート」(日本財団貧困対策チーム 2016年3月)を用いて見守りシステムの運用と支援施策の実行により、貧困状態にある子どもが放置されないことで、どのくらいの社会経済的利益が生み出されるのかを試算する。換言すれば、すでに先行研究で明らかになっているような子どもの貧困を放置することで生まれる社会的損失を、箕面市の取組によってどのくらい救えるのかということである。なお、試算の前提は、推計を行っている先行研究と同じと考える(注)。

前述の先行研究では、まず貧困状態にある子どもの数を都道府県別に求めている。その定義に該当するのは「生活保護世帯の15歳子ども数」、「児童養護施設の15歳子ども数」、「ひとり親家庭の15歳子ども数」である。

(注) 例えば、地域間移動の問題である。前掲の先行研究では、都道府県を超えた人の移動の問題を認識はしているが、それを逐一追跡することは推計上非常に難しいため、15歳時点で居住している都道府県に一生涯住み続けると仮定している。本試算でも、15歳時点で箕面市に居住している子どもたちが市内に留まり続けるという前提を置く。また、「税収入-社会保障給付額」の捉え方については、税・社会保険料負担額から社会保障給付額を差し引いた金額(純負担額)で定義しているが、その全てが当該地域に帰着する訳ではないことに留意する必要がある。

【先行研究における貧困状態にある子ども】

生活保護世帯の15歳子ども数	厚生労働省「平成25年度被保護者調査」(15歳)の数字
児童養護施設の15歳子ども数	平成25年度児童養護施設における都道府県別中学校卒業児童数の数値を用い、都道府県別の児童比率に応じて、全国推計の総数を按分することで推計
ひとり親家庭の15歳子ども数	全国推計で算出した男女別の15歳人口(生活保護被保護者との重複を除く)を、「平成22年国勢調査」における都道府県の母子(父子)世帯に暮らす15歳の性別子ども数をもとにした都道府県別比率によって按分し推計

先行研究の知見から分かる大阪府における貧困状態にある子どもの数は、以下のとおりである。

①大阪府における貧困状態にある15歳子ども数

- 1 生活保護世帯の子ども数=3,499人
 - 2 児童養護施設の子ども数=170人
 - 3 ひとり親家庭の子ども数=13,346人
-
- 1+2+3の合計 =17,015人

続いて、先行研究では、貧困状態にある子どもの高等学校等や大学等への進学率、及び、高校中退率をそのまま放置した場合(現状シナリオと呼ぶ)と、子どもの貧困対策を行い、その効果が現れて進学率や中退率が改善された場合(改善シナリオと呼

ぶ)の生涯に得る「所得額」と、政府等にとって税金、及び、社会保険収入として入ってくる財政収入分から社会保障給付額として出ていく分を引いた「税収入－社会保障給付額」を求めている。そして、その現状シナリオと改善シナリオの差分を社会的損失と定義している。

②大阪府の社会的損失「所得額」：現状シナリオと改善シナリオの差分

1 現状シナリオ＝21,135 億円

2 改善シナリオ＝24,600 億円

1 と 2 の差分 = ▲3,465 億円

(貧困状態にある子ども一人当たりの換算額＝▲2,036 万円)

③大阪府の社会的損失「税収入－社会保障給付額」：現状シナリオと改善シナリオの差分

1 現状シナリオ＝5,287 億円

2 改善シナリオ＝6,583 億円

1 と 2 の差分 = ▲1,296 億円

(貧困状態にある子ども一人当たりの換算額＝▲762 万円)

上記①②③の数字に基づき、箕面市において貧困状態にある子どもが放置されると、どのくらいの社会的損失が生じることになるのかを考える。

④箕面市において貧困状態にある 15 歳子ども数

1 生活保護世帯の子ども数＝約 10 人

2 児童養護施設の子どもの数＝0 人とする

3 ひとり親家庭の子どもの数＝約 100 人

1 + 2 + 3 の合計 = 約 110 人

先行研究の定義に基づく
貧困状態にある子どもの数

④に加えて、箕面市では見守り対象となる子どもも支援の対象となるため、この子どもたちを加えて、貧困状態にある子どもの数と定義する。

⑤箕面市において見守り対象となる子ども数（15 歳時と仮定）

箕面市ではこれまで述べてきたように、④の約 110 人に加えて、「就学援助・子どもの医療費助成事業における非課税階層・虐待相談・保健指導相談」に該当する子どもも支援の対象となり、見守りシステムを用いることによって判定されるこの人数は約 123 人に該当する。

1 + 2 + 3 の合計 = 約 110 人

その他の「見守り対象」の子どもの数＝約 123 人

合計 = 約 233 人

つまり、箕面市では貧困状態にある子ども数は約 233 人となる。

⑥箕面市の社会的損失「所得額」：現状シナリオと改善シナリオの差分

②より、箕面市における現状シナリオ、及び、改善シナリオの「所得額」は、以下のよう
に計算できる。

箕面市の社会的損失「所得額」

$$= \text{大阪府の社会的損失「所得額」} \times \frac{\text{箕面市の「貧困状態」にある子どもの数}}{\text{大阪府の「貧困状態」にある子どもの数}}$$

ここから、現状シナリオ：約 289 億円、改善シナリオ：約 337 億円と求められる。
よって、箕面市の場合の差分、すなわち社会的損失は約▲48 億円となる。

⑦箕面市の社会的損失「税収入－社会保障給付額」

③より、箕面市における現状シナリオ、及び、改善シナリオの「税収入－社会保障
給付額」は、以下のよう
に計算できる。

箕面市の社会的損失「税収入－社会保障給付額」

$$= \text{大阪府の社会的損失「税収入－社会保障給付額」} \times \frac{\text{箕面市の「貧困状態」にある子どもの数}}{\text{大阪府の「貧困状態」にある子どもの数}}$$

ここから、現状シナリオ：約 72 億円、改善シナリオ：約 90 億円と求められる。
よって、箕面市の場合の差分、すなわち社会的損失は約▲18 億円となる。

以上より、箕面市において貧困状態の子どもが放置されることによって生み出され
る「所得額」、「税収入－社会保障給付額」の現状シナリオと改善シナリオの差分は、
以下のとおりになる。

【社会的損失額】

			所得額	税収入－社会保障給付額
A	現状 シナリオ	全国	22.6 兆円	5.7 兆円
		大阪府	21,135 億円	5,287 億円
		箕面市	約 289 億円	約 72 億円
B	改善 シナリオ	全国	25.5 兆円	6.8 兆円
		大阪府	24,600 億円	6,583 億円
		箕面市	約 337 億円	約 90 億円
(A－B)	差分	全国	▲2.9 兆円	▲1.1 兆円
		大阪府	▲3,465 億円	▲1,296 億円
		箕面市	約▲48 億円	約▲18 億円

※先行研究「子どもの貧困の社会的損失推計 - 都道府県別推計 - レポート」では、「生活保護世帯の 15 歳子ども数」、
「児童養護施設の 15 歳子ども数」、「ひとり親家庭の 15 歳子ども数」が対象である。

※箕面市では、「生活保護世帯の 15 歳子ども数」、「ひとり親家庭の 15 歳子ども数」、「就学援助・子どもの医療費
助成事業における非課税階層・虐待相談・保健指導相談に該当する 15 歳子ども数」、すなわち見守り対象の子ども
が対象である。

貧困状態の子どもに対して何もしない現状シナリオと、貧困対策を行った場合の改善シナリオを比較すると、箕面市の場合、「所得額」の現状シナリオと改善シナリオの差が約▲48億円、「税収入－社会保障給付額」の現状シナリオと改善シナリオの差が約▲18億円と試算できる。箕面市では見守りシステムを使い、効果的な子どもの貧困対策を実施することで、この社会的損失を救うことができると考えている。ここからも、本システムの意義は大きい。

貧困状態の子どもを放置せず、行政が適切に対処することで、社会経済的利益に貢献できると言える。

また、特に「税収入－社会保障給付額」の約▲18億円分の現状シナリオと改善シナリオの差分については、箕面市の行政施策の効果や評価を考えていく際に重要な指標となる。見守りシステムの構築と支援施策に投じられた市の予算額（支出）に対して、この約18億円分がどのくらいの社会経済的效果と言えるのかということも同時に考えていかねばならない。現時点では、中長期的に投資される見守りシステムと関連支援施策への額は明らかではないが、その支出の結果もたらされるであろう社会的効果との差を測定していく手法を今後検討していく。

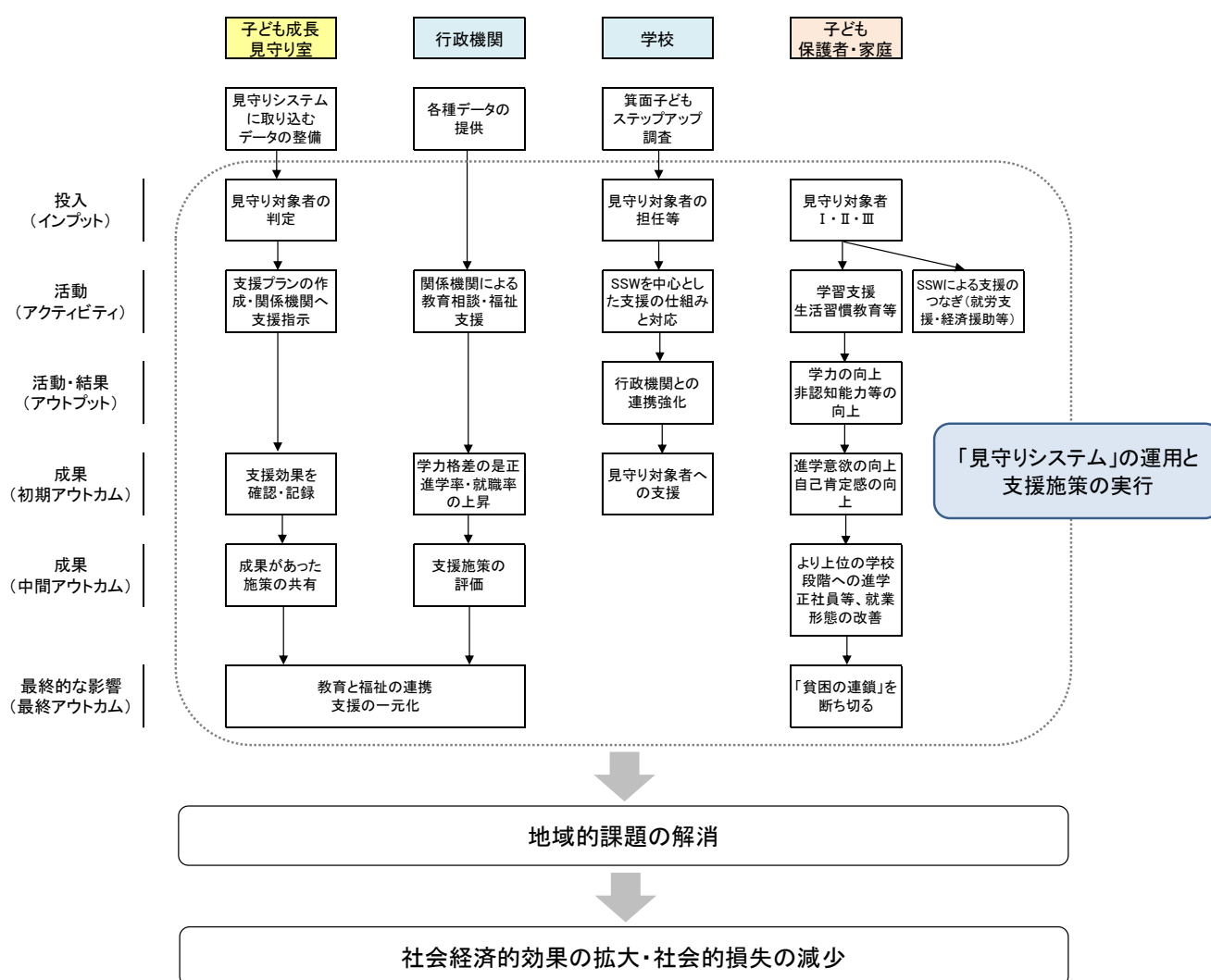
見守りシステムと支援施策の実行の結果が一定量の社会経済的利益を生み出すという推計をもとに、生み出された効果が見守りシステムや支援施策に投じられた予算に対してどのくらいのプラスとなるのか、加えて、行政全体としてそのプラスとなる収入額を次にどのように運用していくのかは重要な検討課題である。

(5) システム運用の効果について

本章では、見守りシステムを運用し、適切な支援施策を実施することで考えられる地域課題の改善と、将来的に想定できる波及効果を考察してきた。見守りシステムにより、個人レベルで把握できる貧困や低学力等を行政がきちんと解消していくことで、地域社会においても、プラスの効果を期待することができる。その上で重要なのは、見守りシステムを確実に実行し、子どもの貧困対策として適切な支援を実施すること、そして個人の状況の変化を追い、その変化が教育的効果、もしくは社会経済的効果とみなせるかを冷静に判断することで、この行政施策の評価を行うことである。

前章までの内容も踏まえて、見守りシステムの運用と支援の実行、さらに結果的にもたらされると想定できる教育的効果と社会経済的効果を整理すると下図のようになる。【図表】4-3

【図表】4-3 見守りシステムの運用と支援施策の実行におけるロジックモデル



最終的なアウトカムとしては、見守り対象であった子どもが自立し、貧困を断ち切ること、その実現をもって最終的な成果と考える。

箕面市では解決すべき地域課題の認識とその解消手段のための見守りシステムの意義を十分に議論し、プラスの効果を期待して実行に移している。今後は、行政施策の評価と効果の測定の方法論も協議しながら、子どもの貧困と「貧困の連鎖」を断ち切る施策を推進していきたい。

第5章 今後の課題と方向性

本調査研究で構築した「子ども成長見守りシステム（以下、見守りシステム）」を運用していく上での、課題と方向性を以下のとおり整理した。

（1）課題と方向性

＜子どもに関する情報の確実な収集＞

- ・情報を計画的に収集していくために、あらかじめ関係部署にデータの取り込み時期や必要な内容等を明示し、継続的に収集できるよう見守りシステムへの理解を図る。
- ・現時点では義務教育期間以外の子どもたちの情報が少ないという現状があるため、新たな調査等の検討も進めていく。
- ・現時点で収集不可能な情報のうち、「高等学校の中途退学情報」、「高等学校の学力・欠席数情報等」を収集するために、高等学校への協力を求めていく。加えて、高等学校の中途退学情報等の情報を共有できる仕組みづくりの構築を検討していく。
- ・現時点では、自動収集不可能な情報のうち、「小中学校の欠席数」、「虫歯治療勧告後の状態情報」を収集するために、校務支援システムの改修を検討していく。

＜「子ども成長見守りシステム」の運用＞

- ・見守りシステムから変化をキャッチし、適切な支援につなぐために、関係機関と十分連携する体制を継続していく。
- ・見守りシステムの利用について、利用者を限定し、個人情報を厳密に取り扱うとともに、管理を厳重にする。
- ・持続して見守りシステムを運用していくために、判定ロジックの組み合わせや各情報の分類等の大きな変更にも対応していくように、財政的、また人的な裏付けを確保していく。
- ・市外に転出した見守り対象者への支援が途切れることがないように、自治体間で情報共有できる仕組みを検討し、国へも法整備の提言をしていく。

＜支援施策＞

- ・生活困窮世帯の子どもへの支援では、子どもが長時間を過ごす幼稚園、保育所、小学校、中学校、高等学校との連携が重要であり、それらを含めた各関係機関と連携を図る体制を進めていく。特に、義務教育以外の幼稚園、保育所、高等学校との連携を図っていくことが喫緊の課題である。
- ・生活困窮者支援を目的に子どもの居場所を整備する場合には、利用者へのスティグマが付与されないよう工夫する。
- ・子どもの貧困対策に全庁で取り組んでいくために、職員啓発研修を継続的に実施していく。

- ・生活困窮家庭の子どもが、不登校等をきっかけに学校から離れてしまうと、外から支援者がつながるのは難しくなる。不登校を未然に防止する施策の充実を図っていく。
- ・子どもの貧困対策に力を入れている自治体や研究者の状況を常にチェックし、情報交換等を行いながら、取り入れられる施策や支援について検討する等、広く情報収集に努めていく。

<「子ども成長見守りシステム」の検証>

- ・判定ロジックの因果関係が定量的に証明されていないため、今後蓄積していくシステムデータを実証的に分析し、検証していく。
- ・見守りシステムから子どもたちの状況を継続的に追跡することにより、施策やサポートの効果検証を行いながら、真に子どもの貧困対策に有効な施策は何かを検討し、拡大や改善を図っていく。

<「子ども成長見守りシステム」の波及効果、施策や政策評価の在り方>

- ・見守りシステムの運用と施策の実行により、市内における教育的効果を数値として把握するため、例えば、生活困窮家庭の子どもの大学等進学率・高校中退率・就職率等を数値として把握し、その変化を経年で確認していく。また、それらの数値目標を設定することで、波及効果の測定指標の一つと位置付ける。
- ・生活困窮家庭、及び、全体の子どもの学力や非認知能力等の偏差値を継続して把握することで、それらの格差の実態を客観的なデータとして把握するとともに、教育における格差の縮小に向けて、各種支援施策を実行する。
- ・見守りシステムの波及効果は、未だ仮説の域に留まる。将来的には、見守り対象の子どもが地域移動をする可能性があり、またそういった個人の所得や税負担額等が地方自治体にどの程度反映すると考えるのかという問題もある。同時に、本施策に投入された予算の面からも、何をもちいて施策の評価と考えるのか、さまざまな貧困対策と波及効果の因果関係をどのように想定するのか等、検討していかなければならない課題は多い。
- ・地方自治体における貧困対策が実際にどのような教育的効果、社会経済的効果をもたらすのかを考えるには、前述の点に加えて、必要な基礎データの整備も必要不可欠となる。今回は、国や都道府県レベルですでに推計された先行研究データを用いて、箕面市の場合の波及効果を試算したが、どのようなデータを整備していけば、見守りシステムの効果を数値化して検証していけるのか、引き続き検討の余地がある。
- ・見守り対象の子どもたちを追跡調査するにあたっては、データ上の変化だけではなく、本人や支援機関等の関係者への聞き取り調査等を行ったり、本人の様子を観察したりする等、質的データも収集することで、当事者や現場の声、様子も踏まえて施策の方向性を検討していく。

(2) 今後に向けて

生活困窮家庭の子どもたちの中には、基本的な生活習慣、学習習慣、自立心・自制心、コミュニケーション能力等を身に付けることが困難な状況に陥っているケースもある。さらには、子どもたちの良好な学習環境の不足や、自尊感情を十分に育めない環境等により、生まれ育った家庭の状況に子どもたちの将来が左右されて、再び、生活困窮家庭を形成するという、いわゆる「貧困の連鎖」が生じている。

このような「貧困の連鎖」を断ち切るために、箕面市では平成28年(2016年)度に子どもの貧困対策専任組織「子ども成長見守り室」が設置され、本調査研究によって「子ども成長見守りシステム」の構築に至った。見守りシステムのデータを活用することで、早期に子どもや家庭の小さな変化をキャッチして、問題が顕在化する前からの見守りや、切れ目のない支援を開始する。

先述のように本事業は多くの課題を抱えた中でスタートした。今後、一つひとつの課題をクリアすることにより、より良い支援の仕組みにつなげていくことができる。その結果、生活困窮状況にいる子どもたちや貧困状態に陥りかけている子どもたちが一人でも多くその状況から抜け出せることを目指し、本事業を進めていく。

平成28年度（2016年度） 地域政策等に関する調査研究
子供の貧困対策支援システムの在り方と運用方法に関する実証研究
報告書

平成29年（2017年）3月

発行 文部科学省
〒100-8959
東京都千代田区霞が関3-2-2
TEL: 03-5253-4111

委託 箕面市教育委員会 子ども未来創造局 子ども成長見守り室
〒562-0003
箕面市西小路4-6-1
TEL: 072-724-6186
FAX: 072-721-9907