

生活保護世帯の保護者・子どもの生活状況等の実態や支援のあり方等に関する
調査研究事業

株式会社浜銀総合研究所 (報告書 A 4 版 205頁)

事業目的

「子どもの貧困」が社会問題となっている。貧困率の値もさることながら、貧困の状態が世代間で連鎖することも大きな問題であり、例えば、被保護母子世帯の生活保護受給の世代間の連鎖が約3割で見られるという調査研究もある。

このような状況を改善するには、生活保護世帯の子どもの自立を助長するための方策・支援が必要である。例えば、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率や高等学校等中退率等は、「子どもの貧困に関する指標」のひとつとして設定され、状況の改善のために対策が必要であるとされている。

ただ、必要であるのは、単に進学費用に関する支援をしたり、進路相談の機会を多くしたりするということに限らないであろう。「貧困の連鎖」は、様々な経路により、保護者から子どもに重層的に「不利」が受け継がれることで起きていると考えられ、支援のあり方も、子どもの生活状況に即して総合的な視点からの検討が必要である。特に生活保護世帯に関しては、金銭面もさることながら、それ以外の面での課題も大きいことが予想される。

総合的な視点からの支援を行っていくにあたっては、「子どもの発達段階ごとの特徴と重視すべき課題」等をふまえ、子どもの成長や教育段階の各段階において、何が不足し、何が剥奪された状況にあるのかという観点からの検討も重要であろう。また、「連鎖」が起きているということから、子ども自身の状況だけでなく、保護者の状況等もふまえて検討することが求められる。

このような課題認識を背景として、本調査研究事業では、生活保護世帯の子どもの生活状況に関して、小学生・中学生・高校生の各段階にある子どもを対象にし、学習面・生活面・健康面等、様々な観点からの実態を把握するための調査を行った。また、保護者の生活状況とあわせて調査を実施し、子どもが置かれている状況についてより深く理解できるよう実態把握を行った。

さらに、各自治体の福祉事務所での課題認識や取組状況等についても調査を行い、世代間の貧困の連鎖が起こらないようにするために必要・有効な支援のあり方等について検討を行うための基礎資料として取りまとめを行った。

事業概要

本調査研究事業では、主に以下の3種類の調査を実施した。

- ①自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査
- ②自治体（福祉事務所）を対象にしたヒアリング調査
- ③生活保護世帯の保護者・子どもを対象にしたアンケート調査

①自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査

<調査対象・目的、実施方法>

全国の福祉事務所（厚生労働省ホームページ掲載の福祉事務所一覧、及び、各自治体のホームページ掲載の情報を基に整理した、計 1,334）を対象にし、各福祉事務所における支援体制、取組の内容、課題認識等を把握するためのアンケート調査票を1部ずつ配付した（郵送配付、郵送回収）。

なお、「生活保護世帯の保護者・子どもを対象にしたアンケート調査」の実施にも協力いただけるかについてもあわせて調査を行った。

<調査時期・期間>

北海道を除く自治体（福祉事務所）については2018年9月14日（発送）～10月3日（期限）、北海道の自治体（福祉事務所）は11月13日（発送）～11月28日（期限）の期間で実施した。

<実施・回収状況>

1,009の自治体（福祉事務所）から回答が得られた（配付数に対する割合は75.6%）。ただし、調査票配付先のうち、一部生活保護行政を行っていないと連絡があった先や、複数管轄しているものを1枚の調査票にまとめて回答する旨連絡を受けた先もあり、調査対象数に対しての厳密な回収率は不明）。

②自治体（福祉事務所）を対象にしたヒアリング調査

<調査対象・目的、実施方法>

上記「自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査」に回答いただいた自治体（福祉事務所）のうち、「生活保護世帯の子どもの自立を助長するための支援として、特に工夫していることや独自の取組などで行っているもの」として具体的な回答があり、かつ、記載内容に特色があると考えられた先に対して、ヒアリング調査を実施した。

ヒアリング調査では、「自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査」で回答いただいた内容についてより具体的に話をうかがうこととあわせて、特に「生活保護世帯の子どもの生活課題は何か、自立を阻害している要因は何か」、「子どもの生活課題をどのように解消しようとしているか」、「未解決の課題として残ることはどんなことか」といったことについて聞き取りを行った。

<調査時期・期間>

ヒアリング対象先及び実施日時は以下のとおりである。なお、各自治体（福祉事務所）に浜銀総合研究所研究員が2名で訪問し、対面式で、1時間半～2時間程度の時間で聞き取りをした。

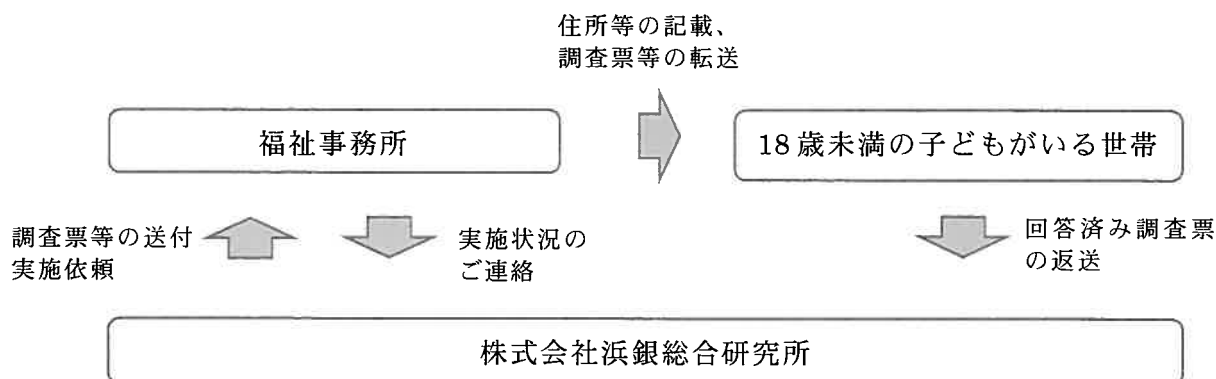
訪問先	特に工夫していることや独自の取組などの概要	ヒアリング実施日
埼玉県	学習支援だけでなく、生活支援、体験活動、食育などを行う「ジュニア・アスポート」事業	2018年11月21日
東京都足立区	年度始めの家庭訪問、夏季休業期間の訪問の徹底や関係機関との情報共有	2018年11月28日
沖縄県那覇市	生活保護世帯の子どもへの支援を専門的に行う子ども・児童自立支援員の配置	2018年11月29日
茨城県ひたちなか市	教育委員会が運営主体で開始した放課後の学校の空き教室を利用した学習支援	2018年12月4日
神奈川県横浜市（保土ケ谷区）	区の独自の取組として2007年から開始された学習支援	2018年12月12日
東京都墨田区	中学生の高校進学に向けての継続的な関与・情報提供、高校生に対する就学定着・中退予防支援	2018年12月14日
宮崎県宮崎市	アウトリーチ・関係機関との連携機能の強化を意図した子ども支援員の配置	2018年12月18日

③生活保護世帯の保護者・子どもを対象にしたアンケート調査

<調査対象・目的、実施方法>

「自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査」において、各自治体（福祉事務所）の管内の生活保護世帯に対して調査を実施することに協力いただけると回答があった先に対して、18歳未満の子どもがいる世帯に対するアンケート調査の実施依頼を行った。

調査依頼の流れは以下のイメージ図のとおりであり、当社は対象世帯の住所や名前等に関する情報は得ない方法で調査を実施した。



調査対象とした自治体（福祉事務所）数、対象世帯数の概要は、以下のとおりである。なお、対象世帯数は、「自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査」で各自治体（福祉事務所）に回答いただいた、「18歳未満の子どもがいる世帯数」（北海道以外は2018年9月末時点、北海道は10月末時点）を基にした数であり、調査依頼を行った自治体（福祉事務所）管内の生活保護受給世帯の18歳未満の子どもがいる世帯全数を意味する。

（「自治体（福祉事務所）を対象にしたアンケート調査」で調査に協力いただける旨回答があったのは283件あったが、全体としての調査対象世帯数の規模を勘案し、調査に協力いただけると回答があった先から無作為抽出を行い、調査依頼を行う自治体（福祉事務所）を定めた。）

地域		調査依頼自治体 (福祉事務所)数	対象世帯数
北海道・東北	北海道、青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県	25	1,289
関東	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県	26	4,083
中部	山梨県、長野県、新潟県、富山県、石川県、福井県、静岡県、愛知県、岐阜県	32	1,394
近畿	三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県	14	1,939
中国・四国	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、香川県、愛媛県、徳島県、高知県	19	553
九州・沖縄	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県	24	1,659
合計		140	10,917

<調査時期・期間>

2019年1月4日に浜銀総合研究所から自治体（福祉事務所）に対して依頼（発送）を行い、対象者からの回答期限は2019年2月4日として調査を実施した。

<実施・回収状況>

調査票は、対象世帯につき、「保護者向け調査票」を1部、10歳から18歳の子どもを対象とした「子ども向け調査票」を2部、封筒に封入した状態で各自治体（福祉事務所）から送付（転送）していただいた。対象年齢の子どもがいない場合は保護者票のみ、対象年齢の子どもが3人以上いる場合にはいずれか2人に回答いただくよう依頼をした。なお、保護者票のみ、子ども票のみでも返送可能なように、返送用封筒は対象世帯につき3部封入した。

各調査の回答状況は以下のとおりである。

調査種類	有効回答件数	(参考) 対象世帯数に対する割合
保護者向け調査票	2,015件	18.5%
子ども向け調査票	1,972件	—

上記の3種類の調査の実施にあたり、本調査研究事業の客観性等を確保するため、検討委員会を設置し、定期的に事業の成果を報告し、評価・助言を受けた。検討委員会は、以下の4名（五十音順、敬称略）で構成し、計3回開催した。

氏名	所属
阿部 彩（委員長）	首都大学東京 人文社会学部 教授
堀口 康太	筑波大学 人間系 特任助教
湯澤 直美	立教大学コミュニティ福祉学部福祉学科 教授
渡辺 由美子	特定非営利活動法人キッズドア 理事長

開催回	開催日	検討・報告内容
第1回	2018年 7月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・調査実施方法について ・自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査票案について ・自治体（福祉事務所）を対象にしたヒアリング調査について ・保護者・子ども対象のアンケート調査票検討にあたっての考え方について
第2回	2018年 10月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査実施状況報告 ・生活保護受給世帯向けのアンケート調査実施方法について ・生活保護受給世帯向けのアンケート調査票案について ・ヒアリング調査の対象・方法について
第3回	2019年 3月14日	<ul style="list-style-type: none"> ・報告書案について

調査研究の過程

【2018年6月】

- ・ 検討委員会委員への依頼を行った。なお、検討委員会委員としては当初委員長を含め5名を予定していたが、お断りされた方もあり、結果として4名の方に依頼を行った。
- ・ 福祉事務所に関する住所等の情報整理を行った。なお、当初件数として厚生労働省HP掲載の1,247件（平成29年4月1日現在）を想定していたが、各自治体のホームページ掲載の情報も参照し、結果として1,334件の福祉事務所等を対象とした。
- ・ 自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査票案の検討を行った。なお、当初はケースワーカー対象の調査項目についても検討していたが、7月に開催した第1回検討委員会の検討の結果、回答にかかる負担等を考慮し、主に福祉事務所の管理職が回答する調査票として検討・作成を行った。

【2018年7月】

- ・ 第1回検討委員会を開催した（7月24日）。なお、当初外部の会議室を借りて実施する予定であったが、検討委員会の湯澤委員のご厚意により、立教大学の会議室を借りて実施することにした。
- ・ 自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査票案の検討を進めた。なお、上記のとおり、検討委員会の結果をふまえ、調査内容及び回答者を当初想定から変更して検討を進めることになった。
- ・ また、当初想定ではケースワーカー対象のヒアリング調査を、ケースワーカー多少のアンケート調査と並行して実施することを考えていたが、自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査実施後にヒアリング調査の実施を行うように方法・スケジュールの変更をした。

【2018年8月】

- ・ 自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査票案の検討を進め、また、印刷・発送の準備を進めた。当初想定では8月頃調査実施予定であったが、上記のとおり調査内容及び回答者の想定を変更したこともあり、9月実施に変更した。

【2018年9月】

- ・ 自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査を実施した。なお、2018年9月6日に発生した平成30年北海道胆振東部地震による被害を考慮して、北海道の自治体については期間を変更し、11月に調査を実施することにした。
- ・ 保護者・子ども対象のアンケート調査票案について検討を進めた。

【2018年10月】

- ・ 自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査票の入力・集計作業を進めた。
- ・ 自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査の回答結果をふまえ、ヒアリング調査の対象等について検討を行った。
- ・ 第2回検討委員会を開催した（10月30日）。第2回検討委員会についても、立教大学の会議室を借りて実施した。
- ・ 第2回検討委員会の結果、当初想定では保護者・子ども対象の調査について、調査への協力・賛同が得られた福祉事務所について調査依頼数を割り当てて実施することを考えていたが、福祉事務所側の事務手続き等の負担等を考慮し、

各福祉事務所の18歳未満の子ども全数を対象とする方法に変更して検討を進めることになった。

- ・また、想定回収率等をふまえ、子どもからできるだけ多くの回答票が得られるよう、各対象世帯に保護者票1通・子ども票1通を送付する想定であったものを、各対象世帯に保護者票1通・子ども票2通送付する方法に変更をした。

【2018年11月】

- ・自治体（福祉事務所）対象のアンケート調査について、北海道自治体分を実施した。
- ・自治体（福祉事務所）対象のヒアリング調査について依頼を行い、許諾が得られた先から実施した。なお、当初想定では8か所程度実施想定であったが、お断りされた先もあり、結果として7か所について調査を実施した。
- ・保護者・子ども対象のアンケート調査票について、第2回検討委員会での指摘等をふまえ修正を行った。また、あわせて、送付先の抽出や送付件数の調整等を行った。

【2018年12月】

- ・自治体（福祉事務所）対象のヒアリング調査を行った。
- ・保護者・子ども対象のアンケート調査票の印刷・発送準備を進めた。なお、当初想定では2018年11月～12月頃調査を実施する予定であったが、調査票の修正に時間を要したこと、ならびに、北海道自治体も含めて調査依頼を行うようにした関係で、実施時期を2019年1月～2月に変更した。

【2019年1月】

- ・保護者・子ども対象のアンケート調査票を各福祉事務所に送付した。なお、対象件数について、ほぼ当初想定（12,000件）のとおり11,995件について調査の実施依頼・準備を進めたが、あらためて調査協力が難しいと連絡があった自治体（福祉事務所）があり、結果として調査対象の件数は10,917件となった。
- ・自治体（福祉事務所）対象のヒアリング調査の結果のとりまとめ作業を進め、また、返送があった保護者・子ども対象のアンケート調査票の入力・集計作業を進めた。
- ・当初想定では第3回の検討委員会を1月に開催する予定であったが、上記のとおり調査実施時期を変更したこともあり、検討委員会は3月に開催する会を第3回（最終回）とするように変更した。

【2019年2月】

- ・自治体（福祉事務所）対象のヒアリング調査の結果のとりまとめ作業、保護者・子ども対象のアンケート調査票の入力・集計、取りまとめ作業を進め、報告書案について検討を行った。

【2019年3月】

- ・第3回検討委員会を開催した（3月14日）。なお、第3回の検討委員会は東京駅前の貸会議室にて開催した。
- ・検討委員会での結果をふまえて報告書を修正し、印刷・製本をし、ヒアリング調査や保護者・子ども対象のアンケート調査に協力いただいた自治体（福祉事務所）に各1部報告書を送付した。

事業結果

生活保護世帯の保護者・子どもの生活状況等について、多くの点で一般的な世帯の状況との差異が見られた(第2章)。例えば必要な食料が買えなかった経験がある割合が高いなど、生活はより不安定であることがうかがえ、ひとり親世帯(母子世帯)であることや精神疾患等による困難など、保護者は複合的な課題を抱えているものと考えられる。また、子ども自身としても、日常的な生活や進学のことを考える際に経済的な面での課題を意識することが多い状況にあるのではないかと考えられ、子どもの学習の状況や不登校を経験する割合などからも、高等学校に進学し、その後の進学や就職を経て自立に向かっていく過程において課題が大きいことがうかがえた。

他方、生活保護世帯であっても、保護者の生活状況が比較的安定していれば、子どもに見られる課題も少なくなるのではないかと考えられる(第4章4-1)。保護者はこころの状態なども含む健康状態に課題が見られることが多いと考えられるが、例えば保護者の健康状態が比較的良ければ子どもの生活習慣等に課題が見られる割合は低くなっている。保護者の学習に対する意識が高くなれば、子どもの意識も高くなる可能性がある。これらのことから、子どもを支援するうえでは保護者に対する支援・働きかけ等もあわせて実施していくことが重要と考えられる。ただし、上述のとおり保護者は複合的な課題を抱えていることが多いとも考えられることから、保護者の状況の改善等が難しい場合には、より早期から支援者が子どもに対して関わりを持っていくことが重要になる。

また、各自治体(福祉事務所)ではケースワーカー等の職員に時間的余裕がないという課題があるとされる一方で、各種のプログラムの実施や実態等把握のための独自の調査の実施や職員への研修等の実施が、ケースワーカーと保護者との間の関係性構築や保護者の健康状態の改善・安定等につながる可能性があることが示された(第4章4-2)。

このほか、今回の調査により、生活保護世帯の保護者に近年の制度変更に関する情報が十分に届いていないという実態も明らかになっているが、保護者・子どもに情報が伝わることで、学習や進学に対する意識が高まることも考えられる。今後も、ケースワーカー等を通じて、保護者・子どもに対し、進路・将来のことや支援制度等に関する情報共有・情報提供を行っていくことが重要であることが示されている。

取組の事例からは、子どもに対する学習支援・生活支援を行う中で子どもに前向きな変化が見られていることや、支援員等の体制整備や支援プログラムの実施により保護者・子どもとの関わりを持つ機会が増え家庭の状況に応じた支援を行うことができるようになってきていることがうかがえた。子どもに対する学習支援・生活支援の実施や家庭状況の把握等を行ったうえでの情報提供・支援の実施など、各自治体(福祉事務所)でこれらの取組を推進することは、保護者との関係性を深めることや、子どもに対しより直接的に支援・情報等を届けていく上で重要であり、子どもの自立を助長するための支援として、有用なアプローチなのではないかと考えられる。

これらのように、本調査研究事業では、生活保護世帯の保護者・子どもが抱える課題等を明確にすることができ、また、保護者の回答と子どもの回答をマッチングさせて集計・分析を行うことにより、生活保護世帯の子どもの中での差異に影響する要因についても検討を行うことができた。本調査研究事業による結果は、全国の自治体(福祉事務所)の方々等と共有されることにより、今後生活保護世帯の子どもへの自立に向

けた総合的な支援体制の構築等の立案に資するものになると考えられる。なお、本調査研究事業で得られた知見については、生活保護を受けていない世帯も含め、広く「貧困の連鎖」の問題の解決に向けた方策等を検討する上で有用なものになるのではないかと考えられる。

他方、今後の課題・展開として、本調査研究事業では、「どのような取組が保護者・子どもの状況改善等に関しどのような効果をもたらすのか」ということについては、具体的な形では示すことが難しかった。全国の自治体（福祉事務所）で行われている事業・取組の効果検証という点に関しては、別途検討を進めていく必要がある。

また、本調査研究事業では主に小学生・中学生・高校生の生活状況等を把握することを目的としていたが、中学校・高等学校卒業後や中退後の就職の状況や生活状況がどのようになっているのかについて、「子どもの自立を助長するための支援」を検討する上では、別途把握を行うことも重要なのではないかと考えられた。

事業実施機関

株式会社浜銀総合研究所

〒220-8616 神奈川県横浜市西区みなとみらい 3-1-1 横浜銀行本店ビル 4F

TEL : 045-225-2372