

# 第1章 計画の策定にあたって

## 1 計画策定の背景

### (1) 国の動き

#### ア 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の改正

子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的とした「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成25年（2013年）法律第64号。以下「法律」という。）の施行から5年が経過した令和元年（2019年）9月、「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年（2019年）法律第41号。以下「改正法」という。）が施行され、所要の見直しが行われました。

改正法の主なポイントは以下のとおりです。

- 目的の充実
  - ・ 子どもの将来だけではなく「現在」に向けた対策であること。
  - ・ 貧困の解消に向けて、児童の権利条約の精神にのっとり推進すること。
- 基本理念の充実
  - ・ 子どもの年齢等に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先考慮され、健やかに育成されること。
  - ・ 各施策を子どもの状況に応じ包括的かつ早期に講ずること。
  - ・ 貧困の背景に様々な社会的要因があることを踏まえること。

#### イ 新たな「子供の貧困対策に関する大綱」の策定

平成26年（2014年）8月、政府において、子どもの貧困対策に関する基本的な方針や子どもの貧困に関する指標、その改善に向けた施策等を定めた「子供の貧困対策に関する大綱」が閣議決定され、子どもの貧困対策が総合的に進められてきました。

その後、令和元年（2019年）11月、改正法に基づく新たな「子供の貧困対策に関する大綱（以下「新大綱」という。）」が有識者会議の提言なども踏まえ閣議決定されました。

新大綱の主なポイントは以下のとおりです。

- 目的
  - ・ 現在から将来にわたり、全ての子どもたちが夢や希望を持てる社会を目指す。
  - ・ 子育てや貧困を家庭のみの責任とせず、子どもを第一に考えた支援を包括的・早期に講じる。
- 基本的方針
  - ・ 妊娠・出産期から子どもの社会的自立までの切れ目のない支援体制を構築する。
  - ・ 支援が届いていない、又は届きにくい子ども・家庭に配慮して対策を推進する。
  - ・ 地方公共団体による取組の充実を図る。

## ウ 「こども基本法」の施行と「こども家庭庁」の設置

従来、国の関係省庁や地方自治体では、様々な法律に基づいて子どもに関する取組が進められてきました。

令和4年（2022年）6月、これらの取組を講ずるにあたっての基本理念や基本となる事項を明らかにし、子ども施策を社会全体で総合的かつ強力的に実施していくための共通の基盤、包括的な基本法として「こども基本法」（令和4年（2022年）法律第77号）が制定され、令和5年（2023年）4月から施行されました。

併せて、国における子ども政策を推進する体制の強化を図るため、同月、こども家庭庁が設置されています。

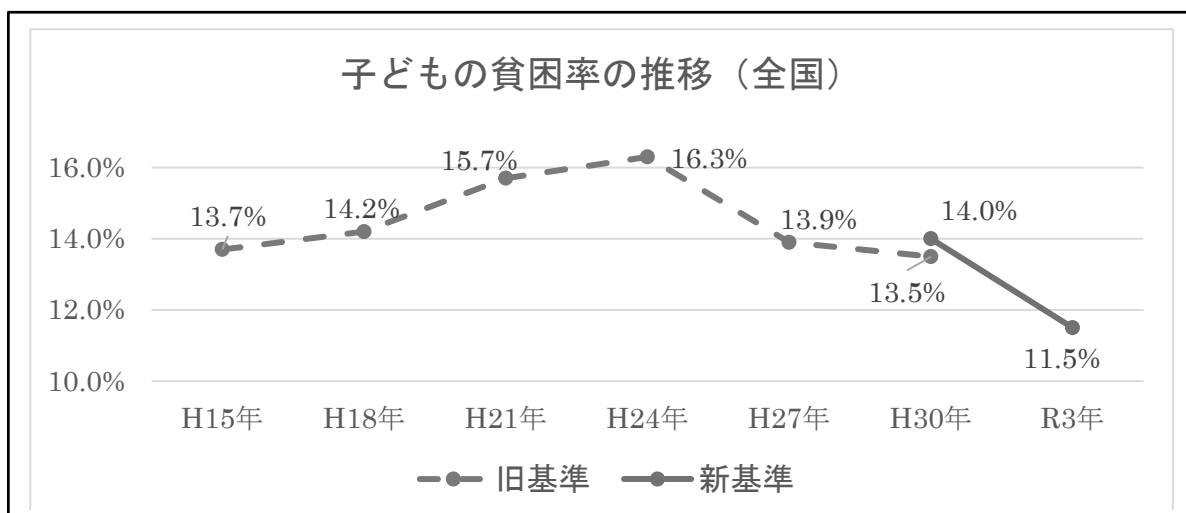
### <こども基本法の基本理念>

- 1 全てのこどもについて、個人として尊重され、その基本的人権が保障されるとともに、差別的取扱いを受けることがないようにすること。
- 2 全てのこどもについて、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され保護されること、その健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉に係る権利が等しく保障されるとともに、教育基本法（平成18年法律第120号）の精神にのっとり教育を受ける機会が等しく与えられること。
- 3 全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること。
- 4 全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること。
- 5 こどもの養育については、家庭を基本として行われ、父母その他の保護者が第一義的責任を有するとの認識の下、これらの者に対してこどもの養育に関し十分な支援を行うとともに、家庭での養育が困難なこどもにはできる限り家庭と同様の養育環境を確保することにより、こどもが心身ともに健やかに育成されるようにすること。
- 6 家庭や子育てに夢を持ち、子育てに伴う喜びを実感できる社会環境を整備すること。

## エ 子どもの貧困率

厚生労働省が実施している「国民生活基礎調査」の結果により算出される子どもの貧困率は、17歳以下の子ども全体に占める、等価可処分所得<sup>1</sup>が貧困線<sup>2</sup>に満たない子どもの割合とされています。

令和4年（2022年）国民生活基礎調査に基づき発表された、令和3年（2021年）の全国の子どもの貧困率は11.5%となっており、およそ8～9人に1人の子どもが平均的な生活水準の半分未満で暮らす「相対的貧困」の状態にあるとされています。



【資料】厚生労働省「令和4年国民生活基礎調査」

※ H30年から実施されている「新基準」は、2015年に改訂されたOECDの所得定義の新たな基準。従来の可処分所得からさらに「自動車税・軽自動車税・自動車重量税」「企業年金の掛金」「仕送り額」を差し引いて算出。

### (2) 北海道の動き

北海道では、全ての子どもが将来に夢や希望を持って成長できる社会の実現を目指し、平成27年（2015年）12月に「北海道子どもの貧困対策推進計画」を策定、また、令和2年（2020年）3月には、令和2年度（2020年度）から令和6年度（2024年度）を計画期間とした「第二期北海道子どもの貧困対策推進計画」を策定しています。

この計画では、教育・福祉・労働等の各部局が密接な連携を図った上で、相談支援、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労支援、経済的支援等の施策を総合的かつ効果的に推進することとしています。

<sup>1</sup>等価可処分所得 世帯の収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入を、世帯人員の平方根で割って調整した金額

<sup>2</sup>貧困線 国民生活基礎調査のデータを用いて、等価可処分所得を順に並べて中央値を算出したものの半分の金額

## 2 計画策定の趣旨等

### (1) 計画策定の趣旨

札幌市では、平成 30 年（2018 年）3月に、それまで実施してきた子どもの貧困対策に資する各種の取組を体系的に整理のうえ拡充し、計画的に対策を進めることを目的とした、「札幌市子どもの貧困対策計画」（計画期間：平成 30 年度（2018 年度）～令和 4 年度（2022 年度）。以下「第 1 次計画」という。）を策定しました。

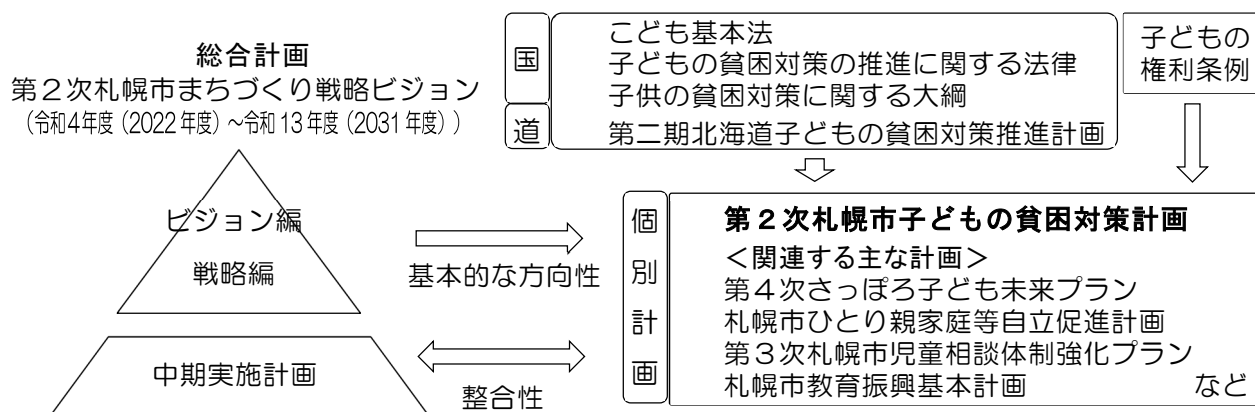
第 1 次計画は令和 4 年度（2022 年度）に終了しましたが、近年、困難を抱える子どもや家庭を取り巻く社会経済情勢は厳しさを増しており、また、困難を抱える家庭の孤立傾向や、問題の複雑化・長期化などの課題も顕在化しています。

今後、国の動向なども踏まえてこれらの課題に対応し、令和 5 年度（2023 年度）以降も引き続き札幌市の子どもの貧困対策を総合的・計画的に進めていくため、「第 2 次札幌市子どもの貧困対策計画」を策定します。

### (2) 計画の位置づけ

この計画は、改正法や「第二期北海道子どもの貧困対策推進計画」などを踏まえつつ、札幌市のまちづくりの基本指針である「第 2 次札幌市まちづくり戦略ビジョン」の基本的な方向性に沿った個別計画の一つとして策定します。

計画の策定にあたっては、「札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例（子どもの権利条例）<sup>1</sup>」を踏まえるとともに、「第 4 次さっぽろ子ども未来プラン」など関連する個別計画とも考え方や方向性の整合を図っていきます。



<sup>1</sup>子どもの権利条例 子どもが毎日を生き生きと過ごし、自分らしく伸び伸びと成長・発達していくことができるよう、子どもにとって大切な権利等について定めることにより、子どもの権利の保障を進めることを目的として平成 21 年（2009 年）4月に施行した条例。子どもにとって大切な権利として、「安心して生きる権利」「自分らしく生きる権利」「豊かに育つ権利」「参加する権利」を定めている。

(3) 計画期間

令和5年度（2023年度）から令和9年度（2027年度）までの5年間を計画期間とします。

(4) 計画とSDGsとの関係性

平成27年（2015年）9月の国連サミットにおいて、「持続可能な解決のための2030アジェンダ」が採択されました。このアジェンダ（行動計画）は、国際社会の普遍的な目標として採択され、その中に令和12年（2030年）までの「持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）」として、17の目標が設定されています。

札幌市は、平成30年（2018年）にSDGsの達成に向けた優れた取組を提案する「SDGs未来都市101」に選定されています。

この計画では、以下のSDGsの目標における視点や趣旨を反映することといたします。



## (5) 第1次計画の振り返り

第1次計画では、次の5つの基本施策に沿って取組を進めてきました。主な取組、成果指標の達成状況と評価は以下のとおりです。

### 基本施策1 困難を抱える子ども・世帯を早期に把握し、必要な支援につなげる取組の推進

#### 【子どもコーディネーターの新規配置】

子どもコーディネーターを新たに配置し、児童会館や子ども食堂等の子どもの居場所を巡回する等の方法により、困難を抱える子どもや家庭を早期に把握し支援につなげる取組を開始しました（令和3年度（2021年度）より市内全域に拡大）。

#### 【ヤングケアラー支援事業の推進】

令和5年1月「ヤングケアラー支援ガイドライン」を策定し、ヤングケアラーの早期発見や、関係機関の連携促進に取り組みました。併せて、当事者が参加する交流サロンの開設や、多職種の支援関係者を対象とした研修の実施などにより、ヤングケアラーに対する支援を推進しました。

#### 【スクールカウンセラーの配置拡充】

スクールカウンセラーの小学校1校あたりの年間配置時間数を拡充しました。新型コロナウイルス感染症にかかる対応として、教職員と連携して児童生徒の心のケアに取り組んだほか、相談しやすい環境づくりを進めました。

#### 【必要な支援策を届ける広報等の充実】

受け手の目線に立った広報を重視し、新たにLINE公式アカウントによるひとり親家庭向け支援制度等の情報発信を開始したほか、子育て情報サイトにおけるAIチャットボットの導入などにより情報提供の充実に取り組みました。

#### 【成果指標の達成状況と評価】

指標	当初値	実績	目標値
	平成28年度	令和4年度 令和3年度	
区役所の相談窓口子育てや生活について相談する方法を知らなかった世帯の割合	6.0%	3.5%	0%
妊娠・出産や子育てについて相談相手や情報収集手段があり、相談等により不安や負担が軽減されている人の割合	57.3%	75.3%	65.0%

- 成果指標はどちらも改善しており、各種の相談支援の充実や、ICTも活用した情報提供の強化の取組に、一定の効果があったと考えられます。
- ただし、困難を抱える子ども・世帯は、周囲から見えにくい、困難を抱えている自覚がない、相談することに抵抗を感じているといった場合もあり、支援が長期化することもあります。
- このため、今後も、見えにくい困難の発見、複雑・長期化する困難への支援の充実に努めるとともに、受け手の目線に立った広報・啓発にも、継続的に取り組んでいく必要があります。

**【子ども医療費助成の拡充】**

子ども医療費助成を段階的に拡充し、通院・入院にかかる医療費自己負担分の助成を小学1年生から小学6年生まで拡大しました（中学生は入院のみ）。

**【第2子以降の保育料無償化】**

令和2年（2020年）4月から、年収約640万円未満の世帯について、上の子の年齢や施設利用有無に関わらず、世帯の3歳未満児の第2子以降の保育料を無償としました。

**【札幌市奨学金の拡充】**

令和2年度（2020年度）から、返済の義務がない給付型の奨学金の採用人数を1,500人に拡充し、高等学校・大学等の生徒・学生の修学を支援しました。

**【子どもの居場所づくり活動の支援】**

子ども食堂等に対する補助事業を開始し、子ども食堂の開設や機能拡充、子どもの見守り活動を支援しました。

**【成果指標の達成状況と評価】**

指標	当初値	実績	目標値
	平成28年度	令和4年度	
子どもを生き育てやすい環境だと思う人の割合	56.1%	36.8%	80.0%
子どもが自然、社会、文化などの体験をしやすい環境であると思う人の割合	56.9%	48.9%	70.0%

- 成果指標「子どもを生き育てやすい環境だと思う人の割合」は、新型コロナウイルス感染症の影響による行動制限、休園、休校への対応等による負担増があった中、物価高騰によって子育て世帯をとりまく環境が一層厳しさを増したことから、数値に影響を与えたものと考えられます。
- 成果指標「子どもが自然、社会、文化などの体験をしやすい環境であると思う人の割合」も、新型コロナウイルス感染症の影響が長引く中、関係事業の中止やオンライン化などにより、自然・社会・文化と直接ふれあい体験する機会が大きく減少したため、低下したものと考えられます。
- 計画期間を通じて、子どもの医療費助成や保育料の無償化などの経済面からの支援や、子どもの居場所づくり活動の推進などに取り組んできたものの、外的要因に影響された側面も大きく、なお一層の取組が必要とされています。
- 全ての子どもと家庭が安心して毎日を過ごすために、子育て家庭に対しては生活面・経済面からの支援、子どもの健やかな成長のためには多様な学びと育ちを支える支援が必要であり、引き続きこれらの充実・強化に取り組んでいきます。

**【困難を有する若者の学習・相談支援の実施】**

若者支援施設において、高校中退者等を対象とした学習相談・学習支援を新たに実施したほか、困難を抱える若者の状況に応じた相談支援、対人トレーニング、就労体験等の自立支援プログラムを着実に実施しました。

**【困難を抱える若年女性への支援の推進】**

令和3年8月から、様々な悩みや困難を抱えた10代後半から20代の思春期・若年期の女性を対象として、公的機関と民間団体が連携し、アウトリーチ支援、居場所の確保、公的機関等への「つなぎ」を含めた支援を行う相談事業を開始しました。

**【ひきこもり対策の推進】**

ひきこもり地域支援センターにおける相談支援を実施したほか、ひきこもり状態にある本人や家族等の居場所機能を持つ集団型支援拠点「よりどころ」で当事者の会・家族の会を開催し、開催回数を段階的に拡充しました。

**【成果指標の達成状況と評価】**

指標	当初値	実績	目標値
	平成28年度	令和4年度	
困難を抱える若者が自立に向けて支援機関を利用し職業訓練への参加や進路決定をした割合	43.9%	69.7%	60.0%

- 進路決定の把握方法を見直したことに加えて、新型コロナウイルス感染症の拡大により支援機関の利用者が伸び悩む中、職業訓練の参加決定や求人が堅調だったことにより、数値は改善しました。
- 指標の達成に関して外的要因の影響を受けた側面はあるものの、総じて若者支援施設を中心とした、困難を抱える若者の相談・自立支援の取組は堅調に実施できており、一定の成果を上げることができたと考えられます。
- 引き続き、困難を有する若者への支援や、ひきこもり当事者とその家族に対する支援に取り組んでいくとともに、近年の新たな課題である、困難を抱える若年女性やヤングケアラーへの支援にも、今後、集中的に取り組んでいく必要があります。



**【子育てをしている女性の就労支援】**

子育て中の女性を主な対象として、就労と保育の一体的相談を行う「ここシェルジュ SAPPORO」を平成30年（2018年）10月に開設しました。令和3年度（2021年度）からは在宅ワークの専門窓口を設置するなど、相談機能を強化しました。

**【各種手当支給・貸付等の実施】**

児童手当、児童扶養手当などの各種手当の支給、貸付事業、住宅確保配慮者向け賃貸住宅の確保や相談支援などを着実に実施しました。

**【成果指標の達成状況と評価】**

指標	当初値	実績	目標値
	平成28年度	令和4年度	
子どもがいる世帯のうち、家計の状況がぎりぎりまたは赤字である世帯の割合	62.6%	50.4% 令和3年度	50.0%
ひとり親家庭の親（母子家庭）の就業者に占める正規の職員の割合※	35.8%	44.3% 令和3年度	45.0%

※ 就業者に占める割合であり、未就労者を除く

- 成果指標はどちらも改善している一方、令和4年度以降、物価上昇等により社会経済情勢の厳しさが増していることには留意が必要です。
- 特に、就労に困難を抱えている保護者や生活基盤がぜい弱な家庭に対しては、暮らし向きの安定に向けて、個々の状況に応じた就労支援や経済的な支援を行っていく必要があります。

**【児童相談体制の充実・強化】**

令和3年（2021年）3月に第3次児童相談体制強化プランを策定し、児童相談所の児童福祉司を段階的に増員したほか、児童相談所に常勤の弁護士を配置し、児童相談体制の充実・強化に取り組みました。

**【社会的養護のもとにある子どもの自立の支援】**

児童養護施設等の措置を解除された方に対して、個々の状況に応じて継続して支援を行いました。自立支援計画を策定するとともに、居住費支援や生活・就労相談支援、一定期間一人暮らしを体験するための自立後生活体験支援などを実施しました。

**【ひとり親家庭への支援】**

ひとり親家庭の親が就職に有利な資格取得にかかる養成機関に通った場合に支給する、高等職業訓練促進給付金の対象要件の緩和と対象資格の拡大を行ったほか、令和3年度（2021年度）から、養育費確保のための公正証書等の作成や養育費の保証契約に対する補助事業を開始しました。

**【生活困窮世帯の子どもの学習支援の実施】**

学習に不安を抱える生活困窮世帯の子どもの支援するため、学習習慣の定着を図るとともに、安心して過ごすことのできる居場所の提供を行う事業を実施しました。

**【成果指標の達成状況と評価】**

指標	当初値 平成28年度	実績 令和4年度	目標値
市内社会的養護体制における「家庭的養育環境」の割合	62.6%	80.0%	70.0%
今後の生活に不安があるひとり親家庭(母子家庭)の割合	88.0% 平成29年度	89.2%	80.0%
生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率	97.5% 平成29年 3月卒	95.0% 令和5年 3月卒	一般世帯の 進学率※

※ 令和3年度の札幌市における一般世帯の進学率は99.3%

- 成果指標「市内社会的養護体制における「家庭的養育環境」の割合」は目標値を達成しました。

成果指標「今後の生活に不安があるひとり親家庭(母子家庭)の割合」は、ほぼ横ばいの状況であり、新型コロナウイルス感染症の影響の長期化や物価高騰などにより、生活の不安が改善しなかったものと思われます。

成果指標「生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率」も、生活保護世帯の子どもに対する学習支援などに取り組んできたものの、なお一般世帯の進学率までには至りませんでした。

- この基本施策で対象としている子ども・世帯は、より厳しい環境にある場合が多く、今後も、それぞれの状況に丁寧に寄り添いながら、生活面・経済面の支援、自立に向けた支援を、きめ細かく行っていく必要があります。