

# 生活困窮世帯の 子どもに対する支援って どんな方法があるの？

## 国内外の取り組みと その効果に関するレビューおよび調査

平成 30 年度厚生労働省社会福祉推進事業  
「社会的弱者への付き添い支援等社会的処方  
の効果の検証および生活困窮家庭の子どもへの  
支援に関する調査研究」報告書



# 生活困窮世帯の 子どもに対する支援って どんな方法があるの？

国内外の取り組みとその効果に関するレビューおよび調査

平成 30 年度厚生労働省社会福祉推進事業  
「社会的弱者への付き添い支援等社会的処方  
の効果の検証および生活困窮家庭の子どもへの  
支援に関する調査研究」報告書



# 目 次

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ご挨拶 .....                                                                                                  | 4  |
| はじめに .....                                                                                                 | 6  |
| 全体サマリー（報告書概要版） .....                                                                                       | 8  |
| <b>I 生活困窮者健康支援の考え方</b> .....                                                                               | 12 |
| <b>II 子どもの食・生活支援に関する国内・国外での取り組み</b> .....                                                                  | 20 |
| 1. 緒言 .....                                                                                                | 20 |
| 2. 生活困窮世帯の実態と課題 .....                                                                                      | 23 |
| 1) 健康・こころの状況 .....                                                                                         | 24 |
| 2) 食生活 .....                                                                                               | 26 |
| 3) 育成環境 .....                                                                                              | 27 |
| 3. 国内における子どもの生活支援内容 .....                                                                                  | 32 |
| 1) 児童養護施設等の退所児童の支援 .....                                                                                   | 33 |
| 2) 子どもの居場所づくり、食支援 .....                                                                                    | 33 |
| 2) - 1 夕方から夜の子どもの居場所づくり .....                                                                              | 33 |
| 2) - 2 子どもの学習支援 .....                                                                                      | 33 |
| 2) - 3 配食サービス事業、食事支援ボランティア派遣事業 .....                                                                       | 34 |
| 2) - 4 こども宅食 .....                                                                                         | 35 |
| 2) - 5 フードバンク .....                                                                                        | 35 |
| 2) - 6 学校給食 .....                                                                                          | 38 |
| 2) - 7 放課後児童クラブ（学童保育）での食事提供 .....                                                                          | 39 |
| 2) - 8 子ども食堂 .....                                                                                         | 41 |
| 4. 国外における子どもの生活支援内容 .....                                                                                  | 46 |
| 1) 栄養補給支援事業（Supplemental Nutrition Assistance Program：SNAP） .....                                          | 48 |
| 2) 女性・乳幼児向け特別栄養補給支援事業（Special Supplemental Nutrition Program<br>for Women, Infants and Children：WIC） ..... | 51 |
| 3) 条件付き現金給付（Conditional Cash Transfer：CCT） .....                                                           | 54 |
| 4) マイクロファイナンス（Microfinance） .....                                                                          | 57 |

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. 関係機関が連携した包括的な支援体制の整備：2つの事例紹介 .....                                                                | 69  |
| 事例紹介1：行政と民間との連携（東京都江戸川区）<br>行政内の部局間連携と官民の巧みな役割分担による食を入り口とした総合<br>的支援の取り組み「KODOMO ごはん便」と「おうち食堂」 ..... | 69  |
| 事例紹介2：「子どもの孤立」に取り組む行政と民間との連携（NPO 法人 PIECES）<br>孤立した子どもを社会につなげるコミュニティ・ユースワーカーによる<br>伴走支援 .....        | 72  |
| 6. まとめと考察 .....                                                                                      | 76  |
| <b>Ⅲ 子ども食堂の調査結果：一般の人の子ども食堂のイメージと利用者の声</b> .....                                                      | 80  |
| 1. 緒言 .....                                                                                          | 81  |
| 2. 一般の人の子ども食堂認知に関するインターネット調査 .....                                                                   | 81  |
| 3. 子ども食堂利用者に対する横断調査 .....                                                                            | 86  |
| 4. まとめと考察 .....                                                                                      | 92  |
| <b>Ⅵ インタビュー</b> .....                                                                                | 96  |
| 1. 明石市訪問<br>誰一人置き去りにすることなく助け合うまちづくり「やさしい社会を明石から」 .....                                               | 96  |
| コラム：明石市訪問の記録 .....                                                                                   | 108 |
| 2. 湯浅誠氏<br>こども食堂は時間と空間と体験の共有できる場所 .....                                                              | 112 |
| 特別寄稿：「こども食堂」と「ネットワーク」のこれまでとこれから<br>こども食堂ネットワーク事務局／NPO 法人全国こども食堂支援センター<br>むすびえ理事 釜池雄高 .....           | 122 |
| <b>Ⅴ まとめ：子どもの生活支援を進める行政と民間団体の皆様への8つの提言</b> .....                                                     | 128 |
| 付録：謝辞・監修・検討会委員・著者・編集・協力者一覧 .....                                                                     | 132 |

## ご挨拶

従来の社会福祉制度の対象からは漏れてしまいがちな子どもの貧困や生活困窮者の自立支援への制度的な対応は2013年に始まった。2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が、同年12月に「生活困窮者自立支援法」が制定され、社会的弱者に対する支援制度は拡充された。その背景には、我が国の18歳未満の子どもの相対的貧困率が16.3%（2012年時点）となり、OECD加盟国平均（11.4%）を上回り高水準であったこと、生活保護受給者だけでなく、その一歩手前の「働きたくても働けない」「住む所がない」などの生活困窮者が増えたなど、社会的弱者支援の必要性が明らかになったことがあった。

このような背景のもとで進められる政策に科学的な根拠を提供することを目的に、平成30年度厚生労働省社会福祉推進事業「社会的弱者への付き添い支援等社会的処方の効果の検証および生活困窮家庭の子どもへの支援に関する調査研究」の成果をまとめたのが本報告書である。以下の2つの報告書からなる。報告書1：「「付き添い」のちから：生活困窮者の医療サービス利用の実態および受診同行支援の効果に関する調査研究」および報告書2：「生活困窮世帯の子どもに対する支援ってどんな方法があるの？：国内外の取り組みとその効果に関するレビューおよび調査」である。

報告書2では、生活困窮世帯の子どもの実態と課題（肥満、むし歯、長期欠席、自己肯定感の低さ、偏食・欠食・孤食、家や学校以外の居場所、アルバイトによる就労等）の他、生活困窮世帯の子どもに対する生活支援として、児童養護施設等の退所児童への支援、子どもの居場所づくり、学習支援事業、そして、子ども食堂を含む食支援に関する行政や民間の取り組みについて取り上げた。

本報告書が、生活保護受給者だけでなく、高齢者、障害者、日本語が不自由な外国籍の方など社会的に不利な人々の受診を支援する付き添い支援、ならびに生活困窮世帯の子どもの健康・生活支援のため、子ども自身の食・生活・教育支援だけでなく、保護者に対する生活・就労・経済的支援の拡充に向けた科学的な根拠を提供することを期待している。

一般社団法人日本老年学的評価研究機構\*は、健康長寿社会の実現に資する諸事業を推進することを目的に2018年1月に設立したばかりの法人である。本事業は、設立年に採択された、一般社団法人日本老年学的評価研究機構にとって記念すべき調査報告書である。その意味でも、本報告書がこの分野における、Evidence Based Policy Making (EBPM, 根拠に基づく政策形成) に科学的な基盤を提供できることを願っている。

2019年3月

一般社団法人 日本老年学的評価研究機構  
代表理事 近藤克則

\*本機構の活動内容の詳細については、ウェブサイト：[www.jages.net/](http://www.jages.net/) をご覧ください

---

---

はじめに

---

---

2009年、日本の子どもの貧困が6人に1人という公的データが公表され、日本でも子どもの貧困問題が議論されるようになった<sup>1)</sup>。その後、2013(平成25)年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定<sup>2)</sup>、2014(平成26)年8月には「子どもの貧困対策に関する大綱」が閣議決定され<sup>3)</sup>、国、地方自治体及び民間には子どもの貧困対策を連携・協働して推進することが求められてきた。18歳未満の子どもの相対的貧困率は2012年の16.3%から2015年には13.9%と減少しているが<sup>4)</sup>、依然として7人に1人が相対的貧困の状態にある。なお、OECDが2018年に公表した子どもの相対的貧困率の加盟国平均は13.4%である<sup>5)</sup>。

一般に、「子どもの貧困問題」という用語が使われているが、当事者は子ども自身だけではない。親・祖父母らの養育者、ひいては世帯が子どもの貧困の当事者であることを留意する必要がある。よって子どもの貧困対策は、子どもたちへの食・学習支援を含めた生活支援だけでなく、子どもを養育する生活困窮世帯に対して生活・経済的・就業支援など多方面からの支援が不可欠である。

本報告書では、生活困窮世帯の子どもへの支援に関する現状・課題について多角的な方向からアプローチした。I章では、生活困窮者への支援を行うにあたり考え方の基礎となる理論について説明した。II章では、まず初めに既存データを基に生活困窮世帯の子どもの実態と課題を明らかにした。次いで、国内外の生活困窮世帯の子どもに対する生活支援について、具体的事例を交えて取り組みを整理した。また、関係機関が連携した包括的な支援体制の整備として、行政と民間の連携事例を紹介した。III章では、小中学生の保護者を対象とした子ども食堂の認知に関する全国調査と子ども食堂利用者に対する横断調査を報告した。

IV章では、先進的なこども支援関連施策を実施している兵庫県明石市の取り組みを、インタビューとコラムにてまとめ報告した。また、こども食堂の支援において実践的な活動をされている湯浅誠氏(社会活動家/法政大学教授)のインタビュー、釜池雄高氏(こども食堂ネットワーク事務局/NPO法人全国こども食堂支援センター・むすびえ理事)のコラムを掲載した。

最後に、V章ではII章からIV章の報告をふまえ、生活困窮世帯の子どもへの生活支援に関する提言を実施主体別に述べた。生活困窮世帯の子どもの生活支援の課題は多岐にわたることから、様々なステークホルダーの協働が求められている。本報告書が、子どもの生活支援に関わる政策担当者、福祉関係者、実務者、医療関係者など多くの方々にとって一助となれば幸いである。

2019年3月

編集者および著者一同

**● 本報告書における「こどもしょくどう」の表記について**

「こどもしょくどう」の漢字表記には、「子供食堂」、「子ども食堂」、「こども食堂」と3通りの表記方法が見受けられる。本報告書では一般的な「こどもしょくどう」を意味する場合は「子ども食堂」を使用し、固有名詞としての「こどもしょくどう」の場合は、それぞれの表記に従っている。また、第IV章のインタビュー部分については話者の意図に従い「こども食堂」を使用している。

**● 「相対的貧困」とは**

相対的貧困とは人が社会生活を送る際に、その社会のほとんどの人々が享受している普通の習慣や行為を行うことができない状態を指す<sup>6)</sup>。等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分に満たない世帯が占める割合を相対的貧困率という<sup>1)</sup>。

## 引用文献

- 1) 相対的貧困率の公表について. 厚生労働省. 平成 21 年 10 月 20 日.  
<https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/dl/h1020-3a.pdf>
- 2) 子どもの貧困対策の推進に関する法律. 内閣府.  
[http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/hinkon\\_law.pdf](http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/hinkon_law.pdf)
- 3) 子供の貧困対策に関する大綱～ 全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て. 内閣府.  
<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>
- 4) 平成 28 年 国民生活基礎調査の概況. 厚生労働省. 平成 29 年 6 月 27 日.  
[http://www.koshu-eisei.net/upfile\\_free/20170731\\_FL1111.pdf](http://www.koshu-eisei.net/upfile_free/20170731_FL1111.pdf).
- 5) Child poverty. OECD.  
[https://www.oecd.org/els/CO\\_2\\_2\\_Child\\_Poverty.pdf](https://www.oecd.org/els/CO_2_2_Child_Poverty.pdf)
- 6) Townsend P. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living. Penguin Books;1979.



## 全体サマリー（報告書概要版）

子どもの貧困問題が取りざたされ、行政や民間団体による様々な支援の輪が広がってきている。支援は善意に基づくものであるが、だからといって、常に効果的で安全とは限らない。ひとつの支援をきっかけに世帯の抱える問題の総合的な解決につながることもあれば、深刻なスティグマ（烙印）付けにつながることもある。

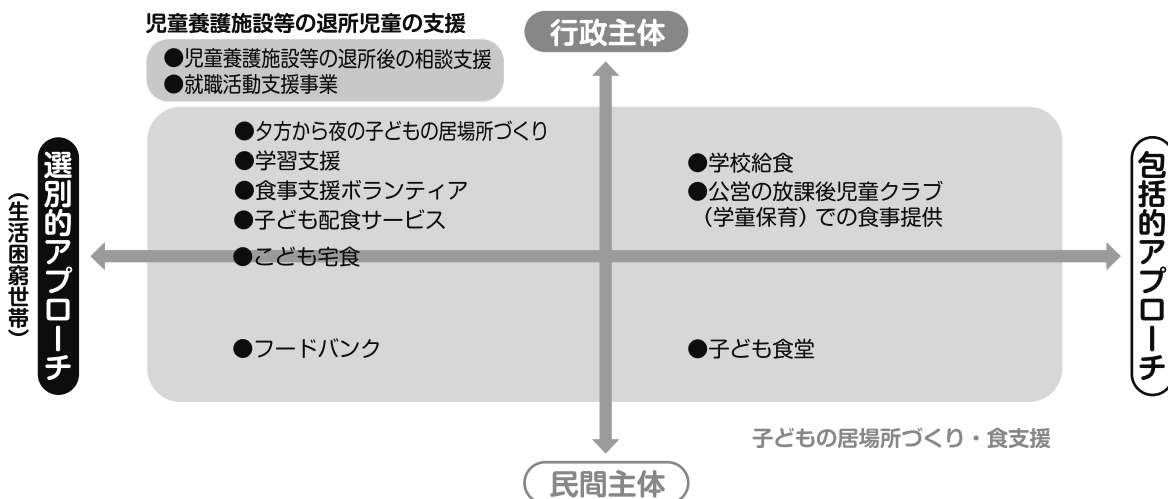
生活困窮世帯の子どもの支援する方法を検討する際に役立てて頂くべく、以下を実施した。

- 生活困窮世帯の子どもへの支援に関する国内外の取り組みの現状や、それぞれの支援方法の効果に関するエビデンスを収集して検討した。
- 食を通じた子どもへの支援として注目されている子ども食堂について、小学生もしくは中学生の保護者を対象に、子ども食堂の認知や利用希望等に関するインターネット調査を実施した。さらに、子ども食堂を利用している子どもとその保護者に対し調査を実施した。
- 生活困窮世帯の子どもへの支援の取り組みについて、国内外の事例やインタビューをもとに検討した
- 上記3点をもとに、我が国の生活困窮世帯の子どもへの支援に関して提言をまとめた。

### 本レビューおよび調査からわかったこと

- 1) 現在行われている支援には、生活困窮世帯に対する選別的なもの、すべての子どもを対象にした包括的なものがあり、行政主体の活動から民間主体のものまで様々であった（下図）。

支援者・アプローチの違いに基づく子どもの支援の取り組みの分類



- 2) 選別的アプローチは生活困窮世帯に特化した支援を行うことができるという利点がある。一方で、包括的アプローチは生活困窮世帯以

外の子どもも対象に含むため、生活困窮世帯の子どもに対するスティグマ（烙印）づけが生じにくいという利点がある。

2つの支援アプローチの利点と注意点

|          | 支援の例                                                                                                          | 利点                        | 注意点                                                             |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 包括的アプローチ | 学校給食・公営の放課後児童クラブでの食事提供・子ども食堂（共生食堂型）など                                                                         | 生活困窮世帯の子どもに対するスティグマが生じにくい | 利用者の多様なニーズにこたえにくい・利用者の利用スキル向上や、ニーズの高い対象者に向けて利用を促す情報提供等の追加的支援が必要 |
| 選別的アプローチ | 児童養護施設等の退所後の相談支援・就職活動支援事業・夕方から夜の子どもの居場所づくり・学習支援・子ども配食サービス・食事支援ボランティア・こども宅食・フードバンク・生活困窮児童向け給食・CCT・マイクロファイナンスなど | 生活困窮世帯に特化した支援を行うことができる    | 対象者のスティグマ付けや差別の防止をする工夫が必要                                       |

- 3) 生活困窮世帯の保護者は支援サービスに関する情報へのアクセスに課題を抱えている反面、支援サービスを利用することに興味があることわかった。

児向け特別栄養補給支援制度（The Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children: WIC）では、食品の提供に加え栄養アセスメント・栄養教育・保健サービス提供により、対象世帯では果物・野菜・全粒粉製品の購入量が増加したことが報告されている。また、条件付現金給付（Conditional Cash Transfers: CCT）では養育者に現金を支給する際に子どもの健診受診・定期予防接種といった条件を付けることで支援効果を上げている。貧困者を対象とした金融サービスであるマイクロファイナンス（Microfinance）では養育者に融資する際に健康教育プログラムを提供している。

- 4) (事例研究) KODOMO ごはん便、食事支援ボランティア派遣事業、こども宅食、子ども食堂といった子どもへの食支援が全国に見られた。これらは、栄養面の支援にとどまらず、支援を通じた関わりを通じて家庭内の問題発見に結び付いており、食支援を入口に家庭内の問題を包括的に解決していくきっかけとなりうると思われた。また、行政と民間との連携の必要性が示唆された。

- 6) (子ども食堂に関する調査) 自身の子どもを子ども食堂に行かせている理由として、安心・地域の人とのつながり・安価・子どもの居場所などを挙げる保護者が多かった。子ども食堂に行ったことがない人は、子ども食堂への負のイメージを多少なりとも抱えていること

- 5) (諸外国の支援活動) アメリカの栄養補給支援事業（Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP）は対象世帯にデビットカードを支給し、利用可能な小売店で食品の購入を促す仕組みであり、貧困世帯の減少に役立てられている。女性・乳幼

がわかった。広報活動や実際に訪れてもらうことで、子ども食堂は特別な人のためのものではなく、多くの人に開かれた地域交流拠点

でもあるという認識を広めていくことが重要と思われる。

## 生活困窮世帯の子どもの支援に携わる方々へ向けた提言

---

---

### 行政の皆さまへ

縦割り行政に横ぐしをさしましょう

地域の支援団体をマッピングしましょう

地域の支援団体に事業を任せて、活動しやすい環境と仕組みを提供しましょう

---

---

### 民間団体の皆さまへ

自身の組織で何がどこまでできるのか、何ができないのかを整理しましょう

支援団体のネットワークをつくりましょう／参加しましょう

---

---

### 皆さまへ

基本は包括的な支援ですが、スティグマを与えない工夫を施した選別的な支援も必要です

食の支援を入口に家庭の中の問題を解決しましょう

支援事業の効果評価をしましょう

---

---

これらの提言を踏まえて、私たちは生活困窮世帯の子どもの支援に携わる皆さまと一緒に、すべての子どもたちが安心できる居場所を見つけられる、やさしい社会づくりに貢献していくことを望んでいます。





# 生活困窮者支援の考え方

日本では、2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し(2014年1月施行)、2014年8月には「子どもの貧困対策に関する大綱」が策定された。また、2013年12月には「生活困窮者自立支援法」が制定された(2015年4月施行)。このような政策の動向に伴い、現在、子どもを含めた生活困窮世帯の人々を支援するための社会的な取り組みが注目されている。

支援には、様々な考え方に基づいた様々な方法

がある。方法によっては、大きな効果が得られる場合もあれば、思わぬ「副作用」を招くものもある。本書では様々な支援の現状やその効果検証の結果を紹介していくが、それぞれの支援がどのような考えに基づき、どのような効果や予期せぬ効果を持ちうるのかを理解するための糧とすべく、ここでは、まず生活困窮者への支援に関連する主な概念を紹介する。

## 生活困窮者とは誰か

「生活困窮者」とはどのような人々であろうか。一般的には、単に「経済的に不利な状況にある人々」というイメージで捉えられることが多いかもしれない。しかし、生活困窮者自立支援法第2条に「生活困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とあるように、生活困窮者は経済的困窮のみによって不利な立場にあるのではない。

経済的困窮者は同時に社会的孤立の問題も抱えていることが多い。つまり、彼らの生活における問題は物質的資源(モノ・カネ・サービスへのアクセス)と社会的資源(人や社会とのつながり)の不足から生じている。経済的困窮者は、家族・親族、友人・知人、同僚といった社会の中でのつながり、つまり「社会的ネットワーク」が少なく、そのため、ネットワークを介して得られるはずの「社会的サポート」も少ないことが知られている<sup>1)</sup>。

社会的サポートには、買い物する際の手助けなど、日々の生活の中での困ったときに必要な手段的サポートと、悩みや苦しみを打ち明けたり、そのようなときに寄り添う情緒的サポートがある。生活の中で必要なサポートは様々であるので、私たちには、それを提供できるだけの多様な人びとの交流が必要であるが、生活困窮世帯が有する社会的ネットワークは、規模も多様性も小さい<sup>2)3)</sup>。

このように、社会的ネットワークが少なく、多様性がないことは、健康・生活上の望ましい行動をする機会が少ないことにつながる<sup>4)</sup>。私たちの行動習慣は、どれだけお金や持ち物を持っているかだけで決まるのではなく、どのような人とどのように付き合っているかや、私たちが日々生活している地域や職場といったコミュニティの中でどのような社会的地位にあるのか、といった社会的側面の影響を受けるからである。ライフスタイルは、このように、物質や社会関係・社会的地位といった様々な側面を通じて習得・会得される<sup>1)</sup>。

WHOの「健康の社会的決定要因に関する特別委員会（Commission on Social Determinants of Health）：CSDH」による報告書（2008）においても、健康格差対策の指針の1つとして「生活環境を改善する」が挙げられており、健康格差対策には広く生活全般の環境の改善にアプローチすることの必要性が示されている<sup>6)</sup>。したがって、生

活困窮者の支援の際には、現金給付や医療扶助など、金銭やサービス面の援助だけでは一時的な支援にしかない。同時に社会的孤立や社会的排除、ライフスタイル、生活環境など、支援の対象者がおかれた地域や社会の構造的な部分に関する問題の解消を長期的な目標として設定する必要がある。

## 誰を支援対象とするか：包括的支援と選別的支援

社会福祉の分野等では、支援は、包括的な支援（普遍主義：ユニバーサリズム universalism）と選別的な支援（選別主義：セレクトイビズム selectivism）に分類されることが多い。包括的な支援がすべての人を対象にした支援であるのに対して、選別的支援は、特定の状況におかれた人々のみを対象とする支援である。たとえば、子どもの食支援における包括的なアプローチとしては日本の学校給食がある。子どもたち全員に栄養価の高い食事を提供し、また食を通じた教育の機会にもなっている。一方、諸外国には、生活困窮世帯の子どもたちだけが利用可能な学校給食や、生活困窮世帯に食料品を購入できるカード等を配布する、といった選別的な支援もある。金銭的支援の方法としては、生活保護制度は選別的、北欧等で実験的に実施されているベーシックインカムは包括的なアプローチと言える。

包括的なアプローチは、全員を対象としているので、今は生活に困窮していない人も含め、将来の不安を減らして心理的な安定を与える効果が期待できる。たとえ生活に困窮することになっても支援を得られるという安心感である。一方、支援に必要なコストが大きいというデメリットがある。また、様々な背景がある人々に一様にアプローチするため、様々な生活様式や行動の好みに対応できず、一部の人がせつかくの支援の機会を利用しない、といったデメリットも考えられる。

選別的なアプローチは、特定の人々に提供するため、予算など、利用できる資源の量に合わせて

相手を選び、効率的に支援を届けることができるのが利点である。対象者の興味関心を把握しやすいため、しっかりと利用してもらえる支援サービスを開発することもできる。一方で、特定の人々を選別するため、それがラベリングやスティグマ（烙印）付けになってしまうという深刻なデメリットもあり、注意が必要である。「あの人は〇〇支援を受けている（＝自分で生活を安定させられないダメな人だ）」といった差別意識を持たれる対象になってしまったり、「私は〇〇支援を受けているダメな人間だ」というように自らをスティグマ付けしてしまい、周囲から自発的に距離をとってしまったり、就職などの社会参加の機会をあきらめてしまったりする<sup>ii)</sup>。

たとえば、子ども食堂に関しても、湯浅（2016）による類型として、参加対象を限定しないもの（「共生食堂」）と貧困家庭の子どもを対象にしたもの（「ケア付き食堂」）が存在する<sup>7)</sup>。前者は包括的、後者は選別的なアプローチである。後者のほうが、リスクの高い貧困世帯の子どもに直接支援を届けられるという点で、栄養や社会とのつながりの格差をより強く減少させられる可能性がある。しかしながら、上述のように、後者の形態は、方法によっては参加する子どもたちへのスティグマやラベリングを生み出すことも危惧されるため、経験を積んだ人々による注意深い活動が求められるだろう。

## 健康格差是正のための“発展型”の包括的アプローチ

すべての人が何かしらの問題を抱えており、またいつどのような問題を抱えるかはわからない。そのため、基本的には福祉的な対策は包括的なものを基本としたほうが良いであろう。また、ステイグマの問題からもそのことが言える。一方で、上述のように、ユニバーサルな対応だけでは、深刻な生活困窮状態にある人々へのアウトリーチが難しく、取り残されてしまう人々を作ってしまう可能性がある。

そこで、単純な包括的アプローチを発展させる考え方も提案されている。一つは、包括的なアプローチと選別的なアプローチを組み合わせる方法である。全員に対してのサービスを提供しつつ、特定の特徴を持つ人々には、その人々のニーズや興味関心にあった追加的な支援を提供する、といったアプローチである。たとえば、医療保険は全員を対象としているが、生活保護受給者など、特定の条件を持つ人々は、その保険料や受診時の負担金を減らす、といった制度設計がされている。

もう一つは、社会的に不利な度合いに応じ

て傾斜をかけた包括的アプローチ、あるいは傾斜付きのユニバーサリズム（proportionate universalism）である。すべての人々を対象とした支援の機会を作りつつ、生活困窮の程度が強い人には、その度合いに応じて、支援を受けるためのハードルを下げたり、支援の内容を強化したりするのである。日本では、いわゆる「こんにちは赤ちゃん事業（乳児家庭全戸訪問事業）」など、すべての新生児を訪問する取り組みが全国で行われているが、保健師等が各家庭を訪問する中で、生活困窮の程度が大きいと思われた家庭には追加的な支援を提供することができる。このように傾斜を掛けてテーラーメイドに支援を調整することで、健康格差の是正を目指すのである<sup>8)</sup>。フランスではユニバーサリズムに基づくスクリーニング支援は大腸がんスクリーニングへの参加の格差を拡大させるが、傾斜付きのユニバーサリズムはその格差を減少させることが報告されている<sup>9)</sup>。

## 支援の効果評価および支援の届け方の研究に必要な視点

支援の効果进行评估することは重要である。実施した支援が参加者にどのような影響をもたらしたのかを把握することは、支援事業の良かった点や課題となる点を抽出するうえでとても役に立つ。前述のWHOによるCSDH報告書には健康格差対策の指針として「課題を測定し、理解して、取り組みの効果をアセスメントする」が挙げられている<sup>6)</sup>。支援の効果をデータとして示すことは、関係者間の合意形成、効果的な活動の推進、住民の理解の推進のいずれにも大いに役立つ。また、支援が実際に参加者の健康の向上や生活課題の解決につながっていることが数値として示されれば、支援に携わっている人々のモチベーションの維持・向上にもつながる。

### \* 評価の視点

それでは、支援の効果をもどのような視点で評価すべきであろうか。たとえば子どもの食支援であれば子どもの栄養摂取、付き添い支援であれば適切な受診行動が、その事業が求めるゴールと近く、優先的に検討されるべき指標であろう。しかしながら、「生活困窮者とは誰か」の節で述べたように、背景には社会的孤立の問題もある。したがって、支援によって社会とのつながりが構築されるか、実際にされたか、も評価したい。実際に生活困窮者の支援にあたっている現場においては、生活困窮世帯をいかにして社会的資源につなげるかに注力されているし<sup>10)</sup>、学術的な観点からも、

経済的困窮と不健康をつなぐ重要なプロセスの1つとして社会的資源の不足が社会疫学における研究対象とされている<sup>11)</sup>。

支援の取り組みの個々の事例を検討する際にも、物質的側面と社会的側面の両面において評価したい。たとえば、食を通じた支援の1つであるフードバンクは、緊急的に命をつなぐための物質的な支援という性格を有するが、実際は社会とのつながりの構築のねらいもあると思われる。たとえば、国内のフードバンクの取り組みの草分けである「フードバンク山梨」では月2回の食糧支援の際に、食品に手書きの手紙と無料で返信できるはがきを同封し、被支援者との社会的つながりを構築する工夫がなされている<sup>12)</sup>。

#### \*ソーシャル・キャピタル：一つの支援が、さらなる支援や一層の社会包摂につながる

上述のように、人や社会とのつながりは、必要なサポートを受けるために不可欠なものである。つまり、つながりは、生活していくために必要な資源といえよう。このように、つながりの資源的な側面のことを、ソーシャル・キャピタルという。

ある支援によって一つの社会的なつながりがで

きると、そのつながりが資源となり、さらに別の場面の支援につながる可能性を持っている<sup>iii)</sup>。つながりには、そのような「波及効果」あるいは「スピルオーバー効果」がある<sup>13) 14)</sup>。たとえば、米国のコミュニティ・ガーデン（市民農場のようなもの）の研究では、本来的な食糧を作る場という意味に加えて<sup>15)</sup>、青少年の社会的つながりの構築、非行の防止といった副産物的効果があることが知られている<sup>16)</sup>。子ども食堂などの食を通じた子どもの支援についても、食事摂取だけでなく子ども食堂に参加することが、地域社会への入口となっている。社会との接点として、「食」は有用なツールとなる。付き添い支援に関しても、制度そのものは一時的な医療アクセスのバリアの除去および不適切な医療利用の削減が目的であるが、付き添いの過程の中で築かれた信頼における人間関係は、更なる支援や資源につながるきっかけとなるだろう。

したがって、食や医療へのアクセスを通じたこれらの支援の副産物として、被支援者にどのような利益がもたらされるかを検討することも、今後の研究課題の1つとして挙げられる。

#### 組織・部署間の連携の重要性：地域包括ケアはガバメントではなくガバナンス

生活困窮者の物質・金銭的欠乏の代替だけでなく、社会的つながりの構築や生活環境へのアプローチを目指すためには、1つの組織だけでできることは限られている。そのため、幅広い、横断的・縦断的な連携が不可欠である。WHOのCSDH報告書において、これを「権力・お金・資源の不公正な分配を是正するために幅広い連携とガバナンスを構築する」という指針として示している<sup>6) iv)</sup>。同報告書では、「ガバメント」ではなく「ガバナンス」という用語をあえて強調して用いている。ガバメント（government）が、行政や為政者が配下の組織に指令を出し、管理する、いわば「縦の統治」であるのに対して、ガバナンス

（governance）は各組織が、それぞれの機能を最大限に発揮できるような有機的な連携体制を整えることである。ガバメントよりも、水平的、双方向的な要素の強い組織間連携体制といえよう。たとえば、子ども食堂に来た子どもが、食べ物以外の課題を抱えていることに支援者が気づいた際に、普段から相談先となる行政機関を含めた地域の組織同士のネットワーク（ガバナンス体制）があれば、その子どもについて相談する組織に速やかに連絡することができる。いわば、子どものための地域包括ケアのネットワークである。

#### \*組織連携体制の構築が支援の効果を最大化させる



何らかの支援を始めようという場合、新たな支援事業を始めることを考えがちであるが、新しいことを一から始めるのはお金も時間もかかる。一方、今現在、すでに地域で行われている支援事業どうし、その運営組織どうしの連携を深めることでも、支援の効果を上げられる場合もあるだろう。組織同士のつながりを増やすことが、地域全体のソーシャル・キャピタルの醸成につながり、それぞれの支援の効果を最大化することにつながるのである。

**\*地域の状況を見える化し、共有することで、地域の実情に即した支援体制を**

組織同士のネットワークを広めようとする場合、「支援の効果評価」の節で述べたように、客観的なデータで支援の効果や課題の大きさを示

し、共有することが、関係者間の合意形成・効果的な活動の推進・住民の理解の推進といった効果を生みだすために大いに役立つだろう。

その際、地域の特性によってそれぞれの組織が担うべき役割は異なるため、地域の事情とマッチした支援体制をつくることも大切であろう。地縁ネットワークが減少した現代社会においては<sup>18)-20)</sup>、伝統的な地域コミュニティに基づく住民間の社会関係よりも行政・民間のサービスが人々の生活に与える影響力が大きい。一方で、その影響力は地域によって異なる可能性がある。地縁組織の力が弱い都市部等では行政や民間の取り組みの重要性が大きいが、反対に、行政・民間サービスが乏しい農村地域では地域住民どうしの助け合いを促す仕組みが有効である<sup>18)</sup>。地域の実情に即したガバナンスが求められる。

引用文献

- 1) Weyers S, Dragano N, Möbus S, et al. Low socio-economic position is associated with poor social networks and social support: Results from the Heinz Nixdorf Recall Study. *International Journal for Equity in Health* 2008;7(1):13.
- 2) Fischer CS. *To dwell among friends: Personal networks in town and city.* Chicago: University of Chicago Press;1982.
- 3) Small ML. *Unanticipated gains: Origins of network inequality in everyday life.* New York:Oxford University Press;2009.
- 4) Umberson D, Montez JK. Social relationships and health: A flashpoint for health policy. *J Health Soc Behav.* 2010;51(1\_suppl):S54-S66..
- 5) Bourdieu P. The forms of capital. In: Richardson JG, ed. *Handbook of theory and research for the sociology of education.* New York:Greenwood Press; 1986, p241-58.

- 6) Marmot M, Friel S, Bell R, et al:Commission on Social Determinants of Health. Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Lancet. 2008;372(9650):1661-69.
- 7) 湯浅誠.「こども食堂」の混乱、誤解、戸惑いを整理し、今後の展望を開く. Yahoo! ニュース JAPAN. 2016 年 10 月 16 日.  
<https://news.yahoo.co.jp/byline/yuasamakoto/20161016-00063123/>
- 8) Marmot M, Bell R. Fair society, healthy lives. Public Health 2012;126:S4-S10.
- 9) Guillaume E, Dejardin O, Bouvier V, et al. Patient navigation to reduce social inequalities in colorectal cancer screening participation: A cluster randomized controlled trial. Prev Med. 2017;103:76-83.
- 10) 奥田知志, 稲月正, 垣田裕介, 堤圭史郎. 生活困窮者への伴走型支援: 経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート. 明石書店, 2014.
- 11) Glymour MM, Ayendano M, Kawachi I. Socioeconomic status and health. In: Berkman LF, Kawachi I, Glymour MM, eds. Social epidemiology. 2nd ed. New York: Oxford University Press;2014,p17-63.
- 12) 村山伸子, 米山けい子. フードバンクによる子どもがいる生活困窮世帯への夏休み期間の食料支援プロジェクト. 日本健康教育学会誌. 2017;25(1):21-38.
- 13) Coleman JS. Foundations of social theory. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press;1994.
- 14) Castiglione D, Van Deth JW, Wolleb G. The handbook of social capital. Oxford:Oxford University Press;2008.
- 15) Litt JS, Soobader M-J, Turbin MS, et al. The influence of social involvement, neighborhood aesthetics, and community garden participation on fruit and vegetable consumption. Am J Public Health. 2011;101(8):1466-73.
- 16) McCabe A. Community gardens to fight urban youth crime and stabilize neighborhoods. Int J Child Health Hum Dev.2014;7(3):1-14.

- 17) 近藤尚己．健康格差対策の進め方：効果をもたらす5つの視点．医学書院、2016.
- 18) 石黒格，野沢慎司，赤枝尚樹，他．変わりゆく日本人のネットワーク：ICT普及期における社会関係の変化．勁草書房、2018.
- 19) Wellman B, Haase AQ, Witte J, Hampton K. Does the Internet increase, decrease, or supplement social capital? Social networks, participation, and community commitment. *Am Behav Sci.*2001;45(3):436-55.
- 20) Wellman B, Wong RY, Tindall D, Nazer N. A decade of network change: Turnover, persistence and stability in personal communities. *Social Networks.* 1997;19(1):27-50.

#### 脚注

- i) このような、ある社会的地位内で獲得・表出される習慣やライフスタイルを、Bourdieu (1982) は文化的資本 (cultural capital) と呼んだ<sup>5)</sup>。
- ii) これを自己スティグマ：self stigma という。あるいはそうすることをスティグマの内面化 internalizing という。
- iii) Coleman (1994) は、そのような特性を持つ社会的つながりを「流用可能な社会組織 (appropriable social organization)」と呼んでいる<sup>13)</sup>。
- iv) 原文 (tackle the inequitable distribution of power, money, and resources) には「幅広い連携とガバナンスで」とは入っていないが、解説文ではそこが強調されており、これが肝心な部分であることがうかがえたため、近藤 (2016) に倣い、この言葉を追加している<sup>17)</sup>。





# 子どもの食・生活支援に関する 国内・国外での取り組み

## 1. 緒言

我が国における18歳未満の子どもの相対的貧困率は2008（平成20）年時点で16.0%、経済協力開発機構（OECD）加盟国34か国中、貧困率が高い方から数えて11位であり<sup>1)</sup>、先進国の中でも子どもの貧困率の高さが問題となっている。また、子供がいる世帯のうち、特にひとり親世帯での相対的貧困率は54.3%（2010年OECD加盟32か国中、貧困率が高い方から数えて2位）と高い<sup>1)</sup>。このような背景のもとで、2013（平成25）年6月、「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が健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るため、子供の貧困対策を総合的に推進すること」を目的として、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」<sup>2)</sup>が制定された。2014（平成26）年8月には、同法に基づき、「子供の貧困対策に関する大綱」<sup>3)</sup>が閣議決定された。

大綱では、子供の貧困対策を総合的に推進するに当たり、関係施策の実施状況や対策の効果等を

検証・評価するための指標として、「生活保護世帯に属する子供の高等学校等進学率」「生活保護世帯に属する子供の高等学校等中退率」「生活保護世帯に属する子供の大学等進学率」「生活保護世帯に属する子供の就職率」「児童養護施設の子供の進学率及び就職率」「ひとり親家庭の子供の就園率（保育所・幼稚園）」「ひとり親家庭の子供の進学率及び就職率」「スクールソーシャルワーカーの配置人数及びスクールカウンセラーの配置率」「就学援助制度に関する周知状況」「日本学生支援機構の奨学金の貸与基準を満たす希望者のうち、奨学金の貸与を認められた者の割合（無利子・有利子）」「ひとり親家庭の親の就業率」「子供の貧困率」「子供がいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率」が挙げられている。また、これらの指標の改善に向けた当面の重点施策として、1. 教育の支援、2. 生活の支援、3. 保護者に対する就労の支援、4. 経済的支援などが挙げられている（図II-1-1）。

図Ⅱ-1-1：子供の貧困対策に関する大綱・指標の改善に向けた当面の重点施策

# 指標の改善に向けた当面の重点施策



上記「2. 生活の支援」の項目はさらに下記の6項目に分類される。

- (1) 保護者の生活支援
- (2) 子供の生活支援
- (3) 関係機関が連携した包括的な支援体制の整備
- (4) 子供の就労支援
- (5) 支援する人員の確保等
- (6) その他の生活支援

(2) の子供の生活支援には、「児童養護施設等の退所児童等の支援」「食育の推進に関する支援」「ひとり親家庭や生活困窮世帯の子供の居場所づくりに関する支援」が含まれる。

本報告書では、まず初めに、生活困窮世帯の実態と課題について、既存データを元に現状を明らかにする（第2節）。次に、生活困窮世帯の子どもに対する支援内容として、特に「(2) 子供の生活支援」に焦点を当て、児童養護施設等の退所児童等の支援、子供の居場所づくり、食支援に関する行政や民間での取り組みについて、実際の事例も交えながら紹介する（第3節）。また、生活困窮世帯の子どもに対する国外での支援事例についても紹介する（第4節）。加えて、「(3) 関係機関が連携した包括的な支援体制の整備」と関連して、行政と民間の連携についても2つの事例を紹介する（第5節）。そして最後に、今後の生活困窮世帯の子どもに対する支援のあるべき姿について考察する（第6節）。

### 引用文献

- 1) 2. 子どもの貧困対策について. 厚生労働省.  
[https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/dv/kaigi/dl/130725-02.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/kaigi/dl/130725-02.pdf)
- 2) 子どもの貧困対策の推進に関する法律. 内閣府.  
[http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/hinkon\\_law.pdf](http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/hinkon_law.pdf)
- 3) 子供の貧困対策に関する大綱～ 全ての子供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て～. 内閣府.  
<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>