

自治体による

# 子どもの貧困調査

方法論についてのノウハウ

阿部 彩

首都大学東京 子ども・若者貧困研究センター長

# 本プレゼンテーションの目的

- 2013年「子どもの貧困対策の促進に関する法律」が制定され、翌年には「子どもの貧困大綱」が閣議決定されました（平成26年8月29日）。「子供の貧困対策に関する大綱」において、国は「子供の貧困の実態等を把握・分析するための調査研究」を取り組むとされています。
- 2016年度には、内閣府が「地域子供の未来応援交付金」を創設。子どもの貧困対策の計画策定にかかる費用の4分の3（上限225万円）を補助。
- そのため、2016年度には、多くの都道府県、政令都市、市町村などの自治体において、子どもの貧困の実態調査を行う予定です。
- 本プレゼンテーションは、これから、実態調査を行おうと検討しているらっしゃる自治体、研究者、NPOなどのみなさんに少しでもお役にたてるように、本センターにて蓄積している子どもの貧困実態調査のノウハウを少しですがお伝えするものです。

# 子供の未来応援地域ネットワーク支援事業（地域子供の未来応援交付金）

## 【27年度補正：24億円】

### 概要

「ひとり親家庭・多子世帯等自立応援プロジェクト」（平成27年12月21日子どもの貧困対策会議決定）を効果あるものとするため、各地方自治体において、子供の発達・成長段階に応じて切れ目なく「つなぎ」、教育と福祉を「つなぎ」、関係行政機関、地域の企業、NPO、自治会などを「つなぐ」地域ネットワークの形成を支援するため、「地域子供の未来応援交付金」を創設し、子供の未来応援地域ネットワーク形成支援事業を実施する。

本事業は地域の実情を踏まえつつ、自治体の体制整備を段取り良く進めていく必要があることから、複数年にわたって計画的に実施するものである。

### 事業の具体的内容

#### （1）実態調査・分析、支援ニーズに応える資源量把握及び支援体制の整備計画策定

各自治体における、①貧困の状況にある子供や家庭の実態把握と支援ニーズの調査・分析、②支援ニーズに応えるため、地域において現存する資源量及び今後必要となる資源量の把握、③「3つのつなぎ」を実現する人材・機関（コーディネーター）の配置・設置を核とした体制整備を念頭に、支援体制の整備計画の策定を行う。

補助率3/4

#### （2）コーディネーターの位置付けを含む具体的な体制整備

（1）の整備計画を実現していくため、関係者間の協力関係の構築に向け、上記「3つのつなぎ」を実現することができる人材・機関（コーディネーター）の位置付けを含む具体的な体制整備を行う。

補助率1/2

#### （3）地方自治体独自の先行的なモデル事業

（1）の整備計画の策定及び（2）の体制整備を行った地方自治体が、国民運動の展開に合わせ、民間資金による「子供の未来応援基金」とも適宜連携し、地域の資源を活かした先行的なモデル事業を行う。

補助率1/2

# 調査は必要か？

- 子どもの貧困対策を行う上で、必ずしも、貧困調査が必要なのわけではありません。ですが、不可欠な場合もあります。
  - 子どもの貧困対策について、議会や市民の理解を得る必要があるとき ⇒ 調査によって、自分の自治体の子どもの現状を訴えることができる。例：A自治体の子どもの〇〇%が「3食食べていない」
  - 具体的な施策の必要性やニーズを測りたいとき ⇒ 例：貧困世帯の子どもは、非貧困世帯の子どもに比べてスポーツをする機会が少ない⇒クラブ活動への費用援助が必要など。
- すなわち、貧困対策に対して既に前向きであり、どのような施策が必要かもわかっている場合には調査は不要ですが、わかっていない場合は調査は有効です。

# 子どもの貧困（実態）調査とは

- 子どもの貧困調査によって、以下のことがわかります：
  - 各自治体における、困難な状況にある子どもの数（率）  
（困難な状況の例：栄養の状況、家庭の家計、親の精神状況、家庭および子どもの物質的剥奪、交友関係の孤立、自己肯定感、子どもの精神状況、など）
  - 困難な状況にある子どもが、どのような家庭状況（例：親の就労状況、世帯タイプ）、地域、学校に集中しているのか
  - 学力、交友関係など子どもの状況と、子どもの家庭の状況の関係、また、格差の度合い
  - 学校別の集計では、どのような学校に通う子供が、同じ不利な状況にある子どもと比べても学力、自己肯定感などの状況を下げないできているか（学校の効果の把握）
  - 自治体・NPOなどの制度やプログラムの周知度、それらに参加しているか、していないか、なぜ参加していないのか（子ども本人と保護者）。
  - 希望する制度やプログラム（子ども本人と保護者）
  - 継続して調査を行えば（できればパネル調査）、どのようなプログラム・制度に参加した子どもにどのような効果があるのか。

# 調査対象者

- まず、決定しなくてはならないのは、調査対象者です。主に二つの対象があります：
  1. 政策の対象者  
子ども本人 または 保護者
  2. 現場の支援者  
学校の教員、学童保育、保育所、児童相談所などの職員、民生委員、児童委員など地域の専門家など、子どもに直接かかわる支援者



# 調査対象者：子ども／保護者を対象とするもの

調査対象者が、子どもや保護者の場合は、さらに二つのアプローチがあります。

## 1. 一般人口を対象とするもの (population approach)

子ども本人または保護者を、（貧困／非貧困に関係なく）、対象とするもの。一般人口から無作為に抽出した「対象者リスト」が必要。典型的なものとしては、住民基本台帳や地域の公立学校の児童から無作為（または悉皆）に抽出。

## 2. ある制度やプログラムの対象者や、特定の属性をもつ子ども／保護者を対象とするもの

行政がすでに把握しているプログラムや制度の対象者のリストをもとに無作為（または悉皆）に抽出する。典型的な例としては、児童扶養手当や生活保護の受給者リスト、学習支援プログラムの参加者

# 利点・欠点

## 一般対象者

- まだ制度やプログラムの対象となっていない人々の潜在的なニーズや困窮の度合いを測ることができる
- 一般人口に占める困窮者の割合が少ない場合は、相当多くのサンプル数をとらなければ十分な数の困窮者のデータをとることができない
- コストが高い（通常）

## 特定対象者

- 実際に制度やプログラムを利用している人の感想や希望を調べることができる
- 制度やプログラムの効果は測ることはできないことに注意！
- 対象者がすでに把握されている ⇔ 把握されている対象者しか調査ができない（支援が届いていない層のニーズや状況は把握できない）
- コストは低め

二つの方法は、異なる目的で行われるものであり、  
お互いを代替するものではない。



# 自治体が行う一般対象者への調査方法

## 住民基本台帳から抽出

- 住民基本台帳から、対象児童年齢の子どもを抽出
- 郵送または訪問調査
- 費用が高い（郵送<訪問）
- 調査会社に委託する必要
- 回収率が低い（30～50%）
- 公立学校以外に通う子どもや不登校の子どもなども対象となる（高校以上の年齢層では大きい利点）

## 学校からの配布

- 公立学校（小学校、中学校、保育所など）の児童を対象
- 学校を通して配布（自宅持ち帰り、または、教室内）
- 費用が安い
- 教育委員会や教員の協力が必要
- 回収率は、通常、高い（50～80%）
- 公立学校に通っていない子どもは対象外となってしまう

# 学校ベースの調査

- 学校ベースの調査は、教育委員会の全面的協力が必要。
- 対象者の選定： 対象学年全員または無作為に学校・学級を抽出（学校や地域で偏りがないように注意）
- 学校へ調査票を郵送
- 児童に自宅に持って帰ってもらい、後日、密封して回収

# 住民基本台帳ベースの調査

- 対象者の選定： 住民基本台帳から対象学年（年齢）全員または無作為に抽出。抽出する個人情報、名前・住所・年齢（生年月）、性別（子ども本人のもののみで可）。
- 住民基本台帳閲覧の手続きをとる場合は、コストと時間がかかることに留意。自治体が主体となる場合は、個人情報に関する審議会などを通す必要があることが多いので注意（各自治体ルールによる）。
- 調査票を郵送、または、調査員による訪問調査。
- 郵送回収、留置き法、調査員記入法など
- 郵送回収は、回収率が低いため、謝礼を付与する必要あり。
- できればウェブ回答も可能とする（特設ウェブサイト）

# 研究倫理

- 調査対象者への依頼状に、明記すること：
  - 調査が任意のものであること（「答えたくない質問には答えなくてもよい」）
  - 調査の目的が、政策立案、市民のニーズの把握、（学術目的）、であること
  - 回収されたデータは、統計的に処理され、個人が特定されない形で公表されること
  - 調査の主体（自治体）
  - 調査に関する問い合わせ番号

# 個人ID番号について

- 個人ID（番号）をつける必要があるのは、以下の場合：
  - パネル調査とする予定があり、後続の調査のデータと突合（マッチング）するため
  - 調査票でとれないデータをのちにマッチングするため（例：学校にて、学力や健康データを追加する場合）
- 上記の場合でない場合は、無記名でOK
- しかし、「無記名」であっても非常にめずらしい家族構成の世帯などは特定できることが非常に稀ではあるがある。
- 無記名とすることは、回答者にとっては安心して回答できるという利点がある。そのため、「無記名」であることは目立つように説明する

# (学校ベース調査) 個人情報保護の配慮

- 個人情報保護を第一と考えるのであれば、学校や教員が、どの子ども（家庭）が回答した調査票かをわからないようにする必要。
  - 調査票は無記名
  - 調査票は密封して学校にて回収（コストを厭わなければ各家庭から直接郵送もあり）
  - 教員や学校が封をあけることを禁止
- （親子調査の場合）家庭内にて、子どもと保護者がお互いの調査票を見れないように工夫する
  - 児童は児童用の封筒、保護者は保護者用の封筒に密封。お互いに中を見ることのないように配慮。両方の封筒を一つの封筒に。
  - 親子調査の場合は、子ども票と保護者票をマッチすることができるように、同じ封筒に入れる。封筒開封時に子ども票と保護者票に同じ世帯IDを付与。
- 学校番号は、学校調査の時は回収の箱によって判別し、封筒開封時に学校番号を付与（住民基本台帳からの調査の時は、調査票の質問に含めない限り判別不可能）

# (基本台帳抽出＋制度対象者調査) 個人情報保護の配慮

- 個人情報保護を第一と考えるのであれば、「無記名」とする。しかし、謝礼を支払う調査であると、謝礼の送付のために住所（謝礼の送付先）を記入してもらう必要がある（何とか匿名性を担保するには、ラベルを調査票と一緒に送り、そのラベルを使って送付する方法があり）
- 家庭内にて、子どもと保護者がお互いの調査票を見れないように工夫する
  - 児童は児童用の封筒、保護者は保護者用の封筒に密封。お互いに中を見ることがないように配慮。両方の封筒を一つの封筒に。
- 地域別の集計結果がほしい場合は、地域番号をふる必要がある。しかし、地域のサイズが小さいと、個人情報が特定されやすくなる。
  - ひとつの方法として、地域番号は、住所から地域コードを判別、調査票にわからないようにマークする（回答者に地域番号を意識させない）
  - または設問の中に加えて回答者に回答してもらう



# 個人情報保護（覚書例）

## 1. 住民基本台帳からの情報

- 必要な個人情報： 調査対象者の氏名・住所・年齢・性別
- 個人情報の受け渡し方法： 自治体職員が抽出。DVD、印刷ラベルまたは印刷リストを本センター職員または調査委託会社の職員に手渡し。
- 調査票の郵送後、東京都と当センターの契約終了後1か月以内に消去。

## 2. 調査票からの情報

- 調査票は無記名とし、個人が特定されることはない。また、調査票の冒頭で「答えたくないことは無理して回答しなくてもよい」旨を説明し、対象者のインフォームドコンセントを得る。また、地域等の特定を避けるため、地域名などの固有名詞はすべてコード化する。

## 3. 記入済調査票の扱い

- 記入済調査票は、コード化されて入力された後、契約満期終了後、1年間、調査委託会社が厳正に管理し、1年後にシュレッダーにて裁断処理し、証明書を提出する（データの入力ミスなどの確認のため1年間は保管が必要）

## 4. データの保管

- コード化されたデータは、首都大学東京子ども・若者貧困研究センター、阿部彩研究室内のセキュリティ保護のされたパソコンにて保管される。

# 対象者の年齢

- 子どもに自分で書いてもらう調査であれば、小学校高学年以上
- 保護者のみを対象であれば、0歳からでも可能
  
- 対象者は、調査の目的としてどのような政策・制度を施そうとしているのかによって変更します。

# 調査設計 (東京都)

## 保護者票

- 世帯の状況
- 就業の状況
- 教育の状況
- 健康
- 食事の状況
- 教育費の状況
- 家庭の経済的状況
- 物質的剥奪
- 子どもとの関わり方
- 学歴
- 保護者自身の子どもの頃の経験
- 友人関係・人間関係（孤立の状況）
- 公的支援の利用 等

## 子ども票

- 物質的剥奪の状況
- 将来の夢
- 友人関係・人間関係（孤立の状況）
- 放課後・休日の過ごし方（居場所）
- 学習の状況
- 勉強以外の活動の状況
- 食事の状況
- 健康
- 自己肯定感
- 不登校傾向
- 支援ニーズ 等

# 調査実施体制（調査の実施主体）

- 自治体が調査を実施する上で、最低限、以下の体制が必要です：

## 1) 調査の実施主体

f f

## 2) 調査の設計段階

- 調査の設計への各部局などへのとりまとめ
- 調査の実施主体 となるか

# 調査実施体制

# 調査の実査中

## 2) 調査の実査中

- ・対象者からの問い合わせ・苦情の対応（調査票配付後数日、督促状配付後数日は特に問い合わせが多い）。調査期間中は、役所の開いている時間は必ず電話対応できるように体制を組む
- ・役所のメイン番号、部の番号などの電話を受ける人には調査のことを周知しておく
- ・役所のホームページ（できればトップページ）に「調査のご協力をお願い」を掲載する。また、調査専用ホームページを設けて、調査の目的等を明記する。

## 3) 調査のあと

- ・調査の結果を対象者に還元する（報告書などをホームページにアップする等）

# 貧困率の計算

子どもの相対的貧困率が16.3%(2012年値、厚生労働省「国民生活基礎調査」)であることを受けて、自分の自治体における子どもの貧困率を知りたいというご希望をよく聞きます。

- 1) 16.3%の元データである「国民生活基礎調査」にて、都道府県別集計ができれば少なくとも都道府県レベルの貧困率がわかります。しかし、都道府県別ではサンプル数が少なくなるため、厚労省ではこの集計をしていません。
- 2) 「全国消費実態調査」を使った都道府県別の貧困率の推計も研究者から出されていますが、その正確さは確認されていません。
- 3) 「国民生活基礎調査」の16.3%と比較できる数値は、ここまでご説明してきたようなアンケート調査のデータから計算することは、**非常に困難**です。

比較に耐えうるような可処分所得(世帯員のすべての勤労所得、公的給付、事業所得および所得税、住民税、社会保険料)をすべて正確に記載していただくことが、ほとんど不可能だからです。もし、やるのであれば調査員を各対象者宅に派遣する調査員調査が必要です。

- 4) ほかのやり方で経済困窮層を把握する方法については「自治体による経済困窮層の把握」パワポをご覧ください。