

豊かな国民生活の実現に向けた格差問題への取組

— 国民生活・経済に関する調査会 2年目の活動 —

関口 貢司

(第二特別調査室)

1. はじめに
2. 参考人からの意見聴取・質疑
3. 委員間の意見交換
4. 主要論点の整理
5. おわりに

1. はじめに

国民生活・経済に関する調査会（以下「調査会」という。）は国民生活・経済に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第192回国会の平成28年9月26日に設置され、3年間を通じた調査テーマを「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」とし、1年目は「経済・生活不安の解消」について調査を行った。

2年目は「豊かな国民生活の実現」について調査を行い、「子どもをめぐる格差への取組」、「若年者をめぐる格差への取組」、「高齢者をめぐる格差への取組」、「ユニバーサルサービスへの取組」及び「子ども・若年者をめぐる格差への取組」について、好事例に着目し、主に現場で支援や取組を行っている15名の参考人から意見を聴取して、質疑を行った。その後、委員間の意見交換を経て、参考人の意見を基にした主要論点の整理を含む中間報告を取りまとめ、平成30年6月6日、全会一致で議決し、調査会長から議長に提出した¹。また、6月8日には、参議院本会議において調査会長が報告を行った。

本稿では、調査会における2年目の調査の概要について紹介する。

¹ 本報告書は参議院ホームページに掲載されている。

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai11ki/kokumin2018.pdf>>

2. 参考人からの意見聴取・質疑

(1) 子どもをめぐる格差への取組（平成30年2月7日）

2月7日の調査会では、「子どもをめぐる格差への取組」について、公益財団法人あすのば代表理事小河光治参考人、特定非営利活動法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ理事長赤石千衣子参考人及び特定非営利活動法人豊島子どもWAKUWAKUネットワーク理事長栗林知絵子参考人の3名から意見を聴取し、質疑を行った。

小河参考人からは、①子どもの貧困のうち、経済的な問題に対しては、雇用の安定、世帯所得の増加、所得再分配の強化とともに、住居費、教育費等の負担軽減が必要であること、②高校生に対する給付型奨学金については、住民税非課税世帯の第一子と第二子以降との格差是正が求められること、③税制上の寡婦控除を婚姻歴のないひとり親にも適用することで、住民税非課税世帯として様々な支援制度の対象とするほか、生活保護世帯の進学時における世帯分離の廃止等も検討が望まれること等の意見が述べられた。

赤石参考人からは、①日本のひとり親世帯の貧困の理由の一つは、母子世帯の母親が就労していないからではなく、就労率は諸外国より高いものの就労収入が低いからであること、②長期的な目標としては、同一価値労働同一賃金の原則を社会に定着させることが必要であること、③児童扶養手当の毎月支給や20歳までの支給延長、DV問題を考慮した面会交流の制度整備、非婚・未婚の母への寡婦控除の適用等も検討すべきであること等の意見が述べられた。

栗林参考人からは、①子どもが地域にいる間に多くの大人が関わり、皆で育てる環境をつくるのが重要であること、②子ども食堂は、食事を提供するだけでなく、子ども同士あるいは地域の様々な人と触れ合うことができる交流の場所となっており、子育て支援が届かない親子を地域につなぐ役割を果たしていること、③様々な制度、居場所、人を子どもにつなげることで、子どもが成長し、将来地域に戻ってくるという循環ができれば、持続可能なまちづくりにつながる等々の意見が述べられた。

委員からは、子どもの貧困支援における地域格差、子どもの貧困に関する指標の選択、ひとり親世帯における子どもの養育費確保のための制度設計、行政の窓口におけるひとり親家庭との信頼関係構築の重要性、子どもの貧困対策において国が果たすべき役割、子ども食堂への行政の関与の在り方、支援が必要な人への情報提供と個人情報保護の両立、地域におけるひとり親世帯の孤立防止策等について質疑が行われた。

(2) 若年者をめぐる格差への取組（平成30年2月14日）

2月14日の調査会では、「若年者をめぐる格差への取組」について、立教大学大学院特任准教授稲葉剛参考人、社会福祉法人わたげ福社会理事長・特定非営利活動法人わたげの会理事長・仙台市ひきこもり地域支援センター長秋田敦子参考人及び和光大学現代人間学部教授竹信三恵子参考人の3名から意見を聴取し、質疑を行った。

稲葉参考人からは、①欧米では、家賃の補助、低廉な住宅の提供等の若者への住宅支援を行うことで、自立促進や少子化対策につなげる取組を行っており、日本でも政策の転換が求められていること、②平成27年度から始まった生活困窮者自立支援制度は、就労や居

住等の支援を行うものであるが、就労支援に偏っているため、敷金等の初期費用の支給等、安定した居住の確保を最優先とする必要があること、③公営住宅の若者への開放や、生活保護の対象となる前の段階での家賃補助の導入など、住まいは基本的な人権であるとの考え方に立って、これまで別個に行われてきた福祉政策と住宅政策を融合するような政策への転換が求められていること等の意見が述べられた。

秋田参考人からは、①不登校やひきこもりの始まりと終わりは、本人の決断によるものであり、本人が相談に出てくることは少ないため、家族等からの相談が支援の始まりとなること、②最近では50代のひきこもりの相談も増えてきており今後大きな問題となること、③ひきこもりで困難を抱えた人が、人とつながる喜びを感じ、自分らしい生き方をして幸せになるという希望を持てる社会をつくっていくためには、支援を行う社会福祉法人やNPOだけでなく、地域での横の連携も必要となること等の意見が述べられた。

竹信参考人からは、①働く中で不当な目に遭ったときに、自分にどのような権利があって誰に相談すればよいかといった、働く人にとっての基本的な知識を、若者はほとんど持っていないこと、②若者には、働く権利や、どうすれば身を守れるか、困ったときに何が守ってくれるのかといった原則を知るための教育が必要であること、③働く権利は、知っているだけでは使えないため、相談窓口の整備も必要であること等の意見が述べられた。

委員からは、福祉政策と住宅政策の融合を実現させるための提案、長期間を要するひきこもり支援の具体的内容、幼児及び高等教育無償化施策に対する評価、改正²住宅セーフティネット法の活用、行政によるひきこもり対策の課題、働き方改革において必要な施策、転職を容易にするための労働市場整備の重要性、労働相談窓口整備の必要性等について質疑が行われた。

(3) 高齢者をめぐる格差への取組（平成30年2月21日）

2月21日の調査会では、「高齢者をめぐる格差への取組」について、明治学院大学社会学部教授河合克義参考人、株式会社高齢社代表取締役社長緒形憲参考人及び特定非営利活動法人自立支援センターふるさとの会代表理事佐久間裕章参考人の3名から意見を聴取し、質疑を行った。

河合参考人からは、①高齢者の孤立問題発生背景として、単身や夫婦のみの世帯の増加が指摘されるが、近年は、親と未婚の子のみで、親の年金で暮らしている世帯の増加も影響していること、②社会保障には様々な構成要素があるが、日本の場合は社会保険が中心で、福祉サービスが軽んじられており、潜在化している問題に対処するため、福祉サービスの意義を再考する必要があること、③フランスは孤立問題を解決するための国民的な組織（モナリザ³）を創設し、イギリスは孤独担当大臣を新設するなど、諸外国は政府を含めて孤立問題への対策を重視していること等の意見が述べられた。

² 「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の一部を改正する法律」（平成29年法律第24号）

³ MONALISA (MObilisation NATIONALE contre L'ISolement des Agés : 高齢者の孤立問題を解決するための全国的取組)

緒形参考人からは、①現在の日本、特に都会は人手不足であり、現役世代は時間外労働や休日出勤などで余裕がない一方、定年退職した経験豊富で気力、体力がある高齢者が時間を持って余しており、労働力不足を補うために高齢者が活躍する時代が到来していること、②働くことによる適度な緊張感と責任感が、高齢者の健康維持につながり、社会保障費の抑制と現役世代の負担軽減に結実すること、③働く高齢者が多くなれば消費活性化と税収増加にもつながること等の意見が述べられた。

佐久間参考人からは、①現在は、路上生活は経験していないが家族をつくる経済的な基盤がなく身寄りのない高齢者を、地域でどのように支援していくかが大きな問題となっていること、②独居の支援対象者の暮らしを支えるために、居場所づくりや相談、訪問の拠点となるサロンを設置していること、③地域全体で医療、保健、福祉サービスを提供するネットワークとして、地域ケア連携をすすめる会を立ち上げ、必要な介護や医療サービスは地域の資源で提供する仕組みを構築していること等の意見が述べられた。

委員からは、社会保険制度等の法規制による高齢者就労の制約要因、新たな地域包括ケアモデル展開に必要な施策、高齢期の貧困化の予防策、独居高齢者見守りのためのネットワークづくりの現状と課題、高齢社会対策大綱の改定と高齢者の生活への影響、高齢者の貧困・孤立について基礎自治体を単位とする統計調査手法、高齢者の雇用機会を拡大するための方策、高齢の親と未婚の子の世帯が貧困に陥る背景等について質疑が行われた。

(4) ユニバーサルサービスへの取組（平成 30 年 4 月 11 日）

4 月 11 日の調査会では、「ユニバーサルサービスへの取組」について、日本理化学工業株式会社代表取締役社長大山隆久参考人、公益社団法人滋賀県手をつなぐ育成会理事長崎山美智子参考人及び筑波大学附属視覚特別支援学校教諭宇野和博参考人の 3 名から意見を聴取し、質疑を行った。

大山参考人からは、①人間の究極の幸せと言われるもののうち、人から褒められること、人の役に立つこと、人から必要とされることについては、働く場でこそ与えられる幸せであり、そのような物心両面の働く幸せを実現できる企業を目指していること、②最低賃金を公的に補填する制度が実現すれば、働く障害者本人が自立でき、社会保険料の支払もできるようになるとともに、働くことで自分の存在意義を確認でき、働く幸せを実感できるようになること、③人の役に立つことが自分の存在を確認できることにつながり、プライド、自信、責任感によって人からの信頼、幸せの実感につながっていくものであること等の意見が述べられた。

崎山参考人からは、①親と知的障害者である子の双方の高齢化により様々な課題が発生していること、②課題の一つに障害者の就労があり、これからの就労支援においては、障害特性の多様化を踏まえ、障害理解の取組を積極的に推進していく必要があること、③障害者の就労を支えることは、本人の生活そのものを支える生活支援であり、親亡き後は、相談支援、法的支援、生活支援が連携して、障害者本人を支える仕組みが必要であること等の意見が述べられた。

宇野参考人からは、①視覚障害の現場からの要望として、弱視生徒の受験上の配慮、高

校における拡大教科書の費用負担及び障害者の読書環境の整備について法整備等を検討すること、②障害者への差別や偏見を無くしていくために行政用語を適正化すること、③駅のホームからの転落事故対策については、ホームドアが設置できなくても、事故につながらないようなホームのデザインを考えること等の意見が述べられた。

委員からは、障害者をめぐる格差の解消に向けた政府等への要望、障害者の安定的就労を実現するための企業経営の在り方、障害者に対する差別の現状、障害者の親が本人を支援できなくなった後に生じる問題、障害者の就労と最低賃金の保障、ホームドア設置に際して求められる対策、視覚障害者等の関係審議会への参加の必要性、視覚障害者誘導ブロックの設置についてのガイドライン改正に向けた要望等について質疑が行われた。

(5) 子ども・若年者をめぐる格差への取組（平成 30 年 4 月 18 日）

4 月 18 日の調査会では、「子ども・若年者をめぐる格差への取組」について、足立区地域のちから推進部長秋生修一郎参考人、矢吹町教育委員会子育て支援課長山野辺幸徳参考人及び首都大学東京人文社会学部人間社会学科教授阿部彩参考人の 3 名から意見を聴取し、質疑を行った。

秋生参考人からは、①足立区は子どもの貧困対策実施計画として「未来へつなぐあだちプロジェクト」を策定し、本格的に取り組んでいること、②同計画の基本理念は、子どもたちが生まれ育った環境に左右されない、子どもたちが生き抜く力を持つ、子どもの貧困を成育環境全般にわたる複合的な課題として捉える、の 3 点であること、③取組の姿勢としては、連鎖を断つことや予防に重点を置き、早い段階からきめ細かい施策を実施していること等の意見が述べられた。

山野辺参考人からは、①貧困の実態を知ることは非常に重要であることから、福島県矢吹町では、国の交付金を活用して、子どもの貧困対策実施計画である「矢吹町の未来を担う子ども応援計画」を策定したこと、②同計画の具体的な施策の一つ目は、学び育つ環境づくり、二つ目は、教育と福祉をつなぐという視点からの健康と暮らしの支援、三つ目は、関係機関、地域、企業、NPO、地方自治体などをつなぐ地域ネットワークの形成であること、③最終的な目標は、地域ネットワークの構築、地域全体で経済的に厳しい状況に置かれた子どもを支援することであること等の意見が述べられた。

阿部参考人からは、①国民生活基礎調査による子どもの貧困率は、最新調査では大きく下がったが⁴、長期的にその推移を見ると、景気変動による親の所得の変化を反映し、山と谷を繰り返していることから、必ずしも安心できる状況ではないこと、②近年の子どもの貧困率は、特に中学・高校生以上の年齢層で上昇しているが、基礎自治体は中学卒業後に自治体外に進学した子どもの現状は把握できないので、国が力を入れて取り組む必要があること、③各地方自治体で実態調査を行い、貧困率を推計しているが、国民生活基礎調査と比較可能な数値は算定できないため、国は、地方自治体においても算定できる方法確立し、全国に広げる必要があること等の意見が述べられた。

⁴ 厚生労働省「平成 28 年国民生活基礎調査」（平成 29 年 6 月 27 日公表）。子どもの貧困率は 13.9%<16.3%>で 2.4 ポイントの低下。<>は、平成 25 年調査（前回の大規模調査）の結果。

委員からは、基礎自治体において相対的貧困率を比較するための方策、支援を必要とする子どもの把握方法、国の責任で行うべき貧困対策分野、生活保護の保護率が高いことにより惹起されるリスク、子どもの食と貧困の関係についての調査実績、貧困の見える化のために必要な視点と指標、地方自治体における連携体制構築の課題、公立中学校における給食実施の重要性等について質疑が行われた。

3. 委員間の意見交換

5月9日の調査会では、委員間の意見交換を行った。主な意見の概要は以下のとおりである。

委員からは、子ども・若年者をめぐる格差の地域ごとの実態把握を踏まえた課題解決の必要性、給付型奨学金制度等による教育費の負担軽減策の拡充、学校給食をめぐる地域格差の是正、高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせる社会の実現、格差解消に向けた生存権の保障や当事者の立場に立った施策の必要性、国が絶対的貧困の解消に全力を尽くす必要性、入学試験における視覚障害者に対する配慮基準の早期是正、ひとり親世帯に対する施策への評価検証導入の必要性、学校における職業体験等を通じた若年者の職業選択の機会拡大等について意見が述べられた。

4. 主要論点の整理

調査会では、調査の結果を踏まえ、主要論点を取りまとめた。その内容は次のとおりである。

- ・ 子どもの貧困や若年者の生活困窮、高齢者の孤立等について、十分な実態把握が必要である。その上で、支援策が成果を挙げているかどうかについて評価・検証を行うことが重要である。
- ・ 支援が必要な人に行政の支援に関する情報が届いていないことが多いため、十分な広報を行い支援につなぐことが必要である。児童手当等の現金給付の機会を利用することも一方策である。また、行政窓口における信頼関係構築のための担当者の能力向上、関係部署間での連携のための工夫や横断的組織の設置も重要である。さらに、母子手帳申請時など初期段階からの行政や地域とのつながりづくりも求められる。
- ・ 支援が必要であっても行政窓口への来所をためらう人も多い。これらの人を把握するには、学校あるいは子ども食堂、コミュニティカフェのような立ち寄りやすい場所などを情報把握に活用し、民間団体、地域の人等の協力も得ながら、アウトリーチする仕組みが考えられる。

(1) 子どもをめぐる格差

- ・ 子どもの貧困対策においては対象者の特定が難しいことから、まず子ども全体に対する制度や施策を充実した上で、課題のある子どもにはきめ細かい支援を行うことが重要である。

- ・ 子どもの貧困対策のうち、大学における奨学金制度の拡充等の高等教育に対する支援は充実しているが、高校生以下に対する支援は必ずしも十分ではない。まず小中学校、次に高校の段階での支援が求められ、小中学校から学力格差を生じさせない方が必要である。また、NPO等による学習支援についても、早い段階から行うことで、より成果が期待できる。
- ・ 子どもの貧困対策法⁵と子供の貧困対策大綱⁶の見直しに当たっては、教育支援は比較的充実されてきたことから、生活支援、就労支援、経済的支援の拡充を図るとともに、地域により課題が異なるため、基礎自治体による貧困対策計画の策定なども重要である。
- ・ 子どもの貧困率は重要な指標であるが、3年ごとの調査であり公表までに時間を要するため、毎年速やかに国が公表することが求められる。また、地方自治体で推計している子どもの貧困率の数値は国が算定している貧困率と比較できないことから、税務データを活用し共通の計算式で算定する方法やEUで公的指標となっている物質的剥奪方式など、基礎自治体においても算定できる方法を国が確立し、全国に周知することが重要である。
- ・ 一般的に健康状態と経済状況は相関していることから、子どもの段階から健康を維持することは将来の収入や所得に関係し、貧困や健康格差の連鎖を断つことにつながる。給食は、子どもの最低限の生活を守る意味でも学習面からも重要であり、子どもの個別の状況を把握しなくともできる支援である。優先課題は、義務教育である公立中学校の完全給食の100%実施であり、次に、困難を抱える生徒が多い定時制高校において給食を拡充することが求められる。
- ・ ひとり親世帯が貧困となる理由は、母親の就労率は高いが就労収入が低いことなどにあり、男性も女性も子どもを育てながら働き、賃金も平等に得られる社会に変えなければ、問題は解決しない。
- ・ 子ども食堂や学習支援の場の提供は、居場所をつくり、地域につなげる役割を果たしており、できるだけ長く継続して活動できるようにする必要がある。

(2) 若年者をめぐる格差

- ・ 日本型雇用が崩れる中、若年者が将来の見通しを持ってないまま住まいを確保できない状況が広がっている。住まいを失うことは、日常的な生活の場を失うことのほか、安定的な仕事を見付けることが困難になる側面があることから、安定した住まいの確保が重要である。例えば、就労支援中心である現行の生活困窮者自立支援制度について、住まいの確保を優先する政策を含めるなど、福祉政策と住宅政策の融合への転換が必要である。
- ・ 現行のホームレス自立支援法⁷は、路上、公園、河川敷等の屋外で生活している者を

⁵ 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(平成25年法律第64号)

⁶ 「子供の貧困対策に関する大綱」(平成26年8月29日閣議決定)

⁷ 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」(平成14年法律第105号)

対象としているが、ネットカフェ難民など路上生活一步手前の者も対象に含めて現状を調査、把握し、対策を行うことが重要である。

- ・ 若年者の中には、不安定な雇用状態に置かれ、働く人の権利についての基本的な知識も有していない者も多い。労働に関する教育を充実させるとともに、相談窓口を整備することが必要である。
- ・ ひきこもりの人への支援に当たっては、本人が自らの意思で社会に出られる環境を整えることが必要である。学齢期を過ぎていても必要な学習支援が受けられるようにするとともに、障害に当てはまらなくても一般就労で働くことが難しい場合のために、中間就労の場の確保も求められる。また、若年者の定義に当てはまらない40～50代のひきこもりの人が多く存在しており、高齢の親と同居しているひきこもりが今後大きな問題となるので、年齢で区切らない支援が必要である。

(3) 高齢者をめぐる格差

- ・ 高齢者の生活実態については、市町村合併により同一自治体内の地域格差も拡大していることから、地域の現状把握のため基礎自治体単位の悉皆調査が重要である。
- ・ 高齢者の貧困、孤立は、若い頃からの生活環境が影響しており、高齢期の生活保障とともに、現役世代の生活安定が重要となる。また、高齢期までの生活を保障するため、制度の組合せについて工夫が必要である。
- ・ 日本の社会保障制度は社会保険が中心となっているが、住まいの問題を始め、社会保険のみでは十分対応できない問題が生じており、福祉サービスの意義を再考すべきである。
- ・ 低所得の高齢者であっても住み慣れた地域で安心して暮らせることが必要であり、まず住まいの提供から始め、生活支援や仲間同士の関係づくりなどを行うことが求められる。このような、地域における住まいの提供は、家賃収入や生活支援の担い手の雇用にもつながる。高齢者にとっての公的な生活施設の在り方についても議論が必要である。
- ・ 現在、日本は人手不足であり、高齢者が活躍する時代が到来している。働くことによる適度な緊張感と責任感が高齢者の健康寿命の延伸、社会保障費の抑制、現役世代の負担軽減等につながることから、年金制度の在り方を含め、高齢者が働きやすい環境づくりを進めることが重要である。

(4) ユニバーサルサービス

- ・ 例えば、企業が重度の障害者を採用した際に国が最低賃金分を保障するような制度が導入されれば、中小企業においても障害者の社会参加を容易に支援することができ、障害者も自立し、自分の存在意義や働く幸せを実感できる。また、福祉的就労では工賃も低いことから、障害基礎年金を生活保護費と同程度の水準まで引き上げることも考えられる。
- ・ 障害者が障害特性に合った希望する仕事を長期に安定して続けるためには、就労希

望者の増加を想定した就労支援機関の充実が求められる。また、就労を支える福祉人材の育成も重要である。体力、気力等が低下していく中高年齢層の障害者が能力に応じた働き方ができる支援の仕組みも必要である。

- ・ 大学入試センター試験で弱視生徒の時間延長が認められる条件を盲学校の就学基準や視覚障害の認定基準に統一することや、その延長幅を点字と同様にすることについて、速やかに対応することが求められる。また、障害者への差別や偏見を無くす上で、多様性を包摂できるよう行政用語を適正化することが重要である。
- ・ 駅のホームからの転落事故対策については、ホームドアの整備とともに、国土交通省のガイドラインの内容も含め、ホームドアがなくても事故につながらない方法の検討が必要であり、安全対策を検討する国土交通省の審議会への障害者の当事者団体の参加も求められる。

5. おわりに

本年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（いわゆる「骨太の方針」）⁸では、「人づくり革命」において、待機児童問題解消、幼児教育・高等教育の無償化、高齢者雇用・障害者雇用の促進等が明記された。また、世代を超えた貧困の連鎖を断ち切るため、ひとり親家庭の支援や子どもの学習支援、スクールカウンセラー等による教育相談の充実など、子どもの貧困の解消に向けて社会全体で取り組むことも盛り込まれている。一方、デフレ脱却・経済再生の実現は、いまだ道半ばの状況にあり、財政健全化については、2020年度の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）黒字化目標の達成が困難となった。

本調査会の1年目の調査では、経済・生活不安の背景にある所得格差や教育格差など、様々な格差について議論がなされた。

2年目の調査においては、格差への取組全般を通じて、子どもの貧困や若年者の生活困窮、高齢者の孤立、ユニバーサルサービス等についての十分な実態把握と、支援策の評価検証、支援が必要な人を支援につなぐための取組などの必要性が指摘された。

最終年となる3年目の調査では、これまでの論点を踏まえつつ、有識者の意見や第一線の現場の実情を調査するとともに、委員間の議論を深め、「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」のため、最終報告に向けて引き続き検討を進めていく必要がある。

(せきぐち こうじ)

⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(平成30年6月15日閣議決定)