

国民生活・経済をめぐる諸課題

— 豊かな国民生活の実現を目指して —

大山 尚

(第二特別調査室)

1. はじめに
2. 子どもをめぐる格差
3. 若年者をめぐる格差
4. 高齢者をめぐる格差
5. 障害者をめぐる格差
6. おわりに

1. はじめに

国民生活・経済に関する調査会は、平成28（2016）年9月26日に設置された。同調査会は、3年間の調査テーマを「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」とし、様々な問題に内在する「格差」に着目して調査を行うこととしている。

本稿においては、豊かな国民生活の実現に当たり、格差をめぐる様々な問題の解決が求められることに留意しつつ、対象が広範多岐にわたるため、子ども、若年者、高齢者、障害者をめぐる格差の中からいくつかの課題を取り上げ、今後の議論の一助としたい。

2. 子どもをめぐる格差

(1) 貧困とは

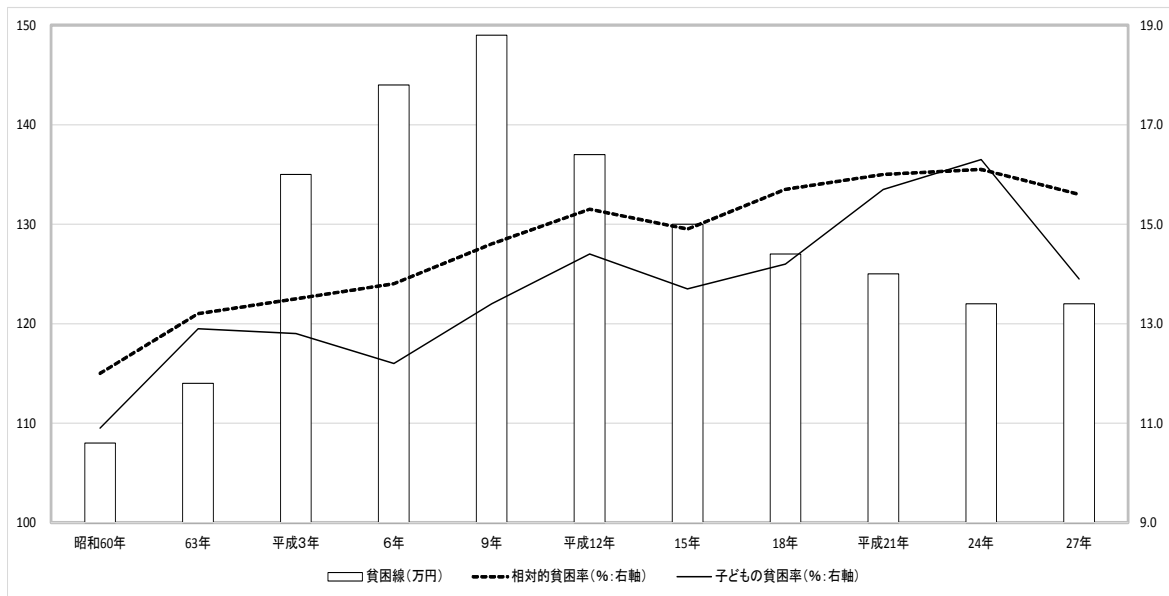
「貧困」には、絶対的貧困と相対的貧困という二つの概念がある。絶対的貧困は、必要最低限の生活水準を維持するための食糧・生活必需品を購入できる所得・消費水準に達していない状況を指しており、世界銀行は貧困ラインを1日当たりの所得が1.90米ドルとしている。これに対して相対的貧困は、等価可処分所得¹の中央値の半分の額である貧困線

¹ 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ものであり、可処分所得は、いわゆる手取り収入に相当する。

を下回っている状況であり、当該国内における所得格差を表している。先進国において貧困という場合、通例は相対的貧困を念頭に置いて議論されている。

厚生労働省の国民生活基礎調査によれば、1980年代後半以降上昇する傾向にあった我が国の相対的貧困率は近年改善が見られるものの（図表1参照）、子どもの貧困あるいは後述するひとり親世帯の貧困について引き続き注視する必要がある。

図表1 貧困率の推移



(注) 子どもの貧困率は、17歳以下の子ども全体に占める貧困線に満たない17歳以下の子どもの割合を指す。平成6年は兵庫県を、平成27年は熊本県を除いた数値となっている。

(出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」

(2) 子どもをめぐる格差

近年、ひとり親世帯の子どもを中心に貧困²の状況に陥っている子どもが増加する傾向が見られる。例えば、児童がいる世帯の1世帯当たりの平均所得を比較すると、夫婦と未婚の子のみの世帯が713万1,000円であるのに対し、ひとり親と未婚の子のみの世帯の場合は317万7,000円となっている³。また、全世帯に占めるひとり親世帯の割合も増加する傾向にある。

子どもの貧困をめぐる問題への対応としては、平成26(2014)年1月から施行された「子どもの貧困対策の推進に関する法律(以下「子どもの貧困対策法」という。)」に基づく施策が挙げられる。この法律は、子どもの将来がその生まれ育った環境により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のものである。

また、平成26(2014)年8月には、子どもの貧困対策法に基づいて総合的に子どもの貧

² 本稿においては、特に明示しない限り相対的貧困を指す。

³ 厚生労働省「国民生活基礎調査(平成28年)」

困対策を推進するための基本的な施策を定めた「子供の貧困対策に関する大綱（以下「大綱」という。）」が閣議決定されている。

大綱は、「貧困の世代間連鎖の解消と積極的な人材育成を目指す」「子供の貧困の実態を踏まえて対策を推進する」等の10の基本的な方針を掲げており、子どもの貧困に関する指標として、子どもの貧困率のほか、子どもがいる現役世帯のうち大人が一人の貧困率、就学援助制度に関する周知状況等の25の指標を設定し、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、⑤子どもの貧困に関する調査研究等、⑥施策の推進体制等を挙げている。

ア 子どもの教育支援

子どもの貧困に対する支援のうち教育支援については、文部科学省が行っている幼児教育無償化の取組や義務教育に係る教育費負担軽減、高等学校段階における教育費負担軽減策あるいは大学生等を対象とした給付型奨学金制度の導入等が挙げられる。また、厚生労働省においても、平成27（2015）年4月から施行された「生活困窮者自立支援法」に基づき、貧困の連鎖を防ぐための取組として、生活保護受給世帯の子どもを含む生活困窮世帯の子どもを対象にした学習支援、高校中退防止のための支援を含む進路相談等の事業が実施されている。

幼稚園等の幼児教育や大学等の高等教育における支援とともに、義務教育である小中学校等における支援あるいは高等学校における支援も重要である。その基盤となるのが学校であり、貧困の連鎖を断ち切る上で重要な役割を果たすことが期待されている。

例えば、家庭環境や居住地域の環境にかかわらず子どもの学力が保障されるようにするための方策として、厚生労働省は教職員等の指導体制の充実、学習が遅れがちな中学生・高校生等を対象とする学習支援の取組等を行っている。また、経済的理由により小中学校への就学が困難と認められる児童生徒の保護者に対する学用品の援助等を行う就学援助制度⁴も重要である。

高校生等に対しては、高等学校等の授業料に充てるための高等学校等就学支援金の支給、高校生等奨学給付金による低所得世帯の授業料以外の教育費負担の軽減の支援が行われている。

イ 子どもの生活支援

子どもに対する生活支援には、親の生活支援（後述）、支援する人員の確保等も含まれるが、ひとり親世帯の子どもの居場所づくりに対する支援も重要となる。後述する「親の就労支援」で触れているように、労働によって得られる一定の収入の確保が生活安定の上で重要である一方、ひとり親世帯の子どもの場合は、親の就労によって「保育に欠ける状況」となることも多いため、保育所の整備等の取組が重要である。

また、就学後は学童保育等による対応も必要であるほか、生活支援について考える際

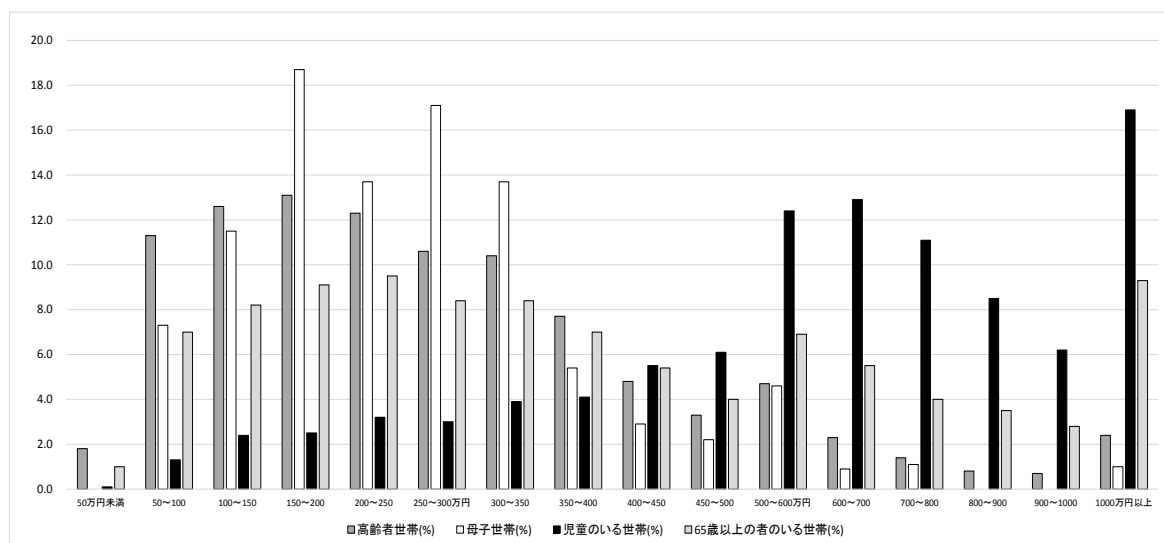
⁴ 学校教育法第19条に定められている制度で、市町村が実施主体となっている。

には食習慣の維持も子どもにとって不可欠であることから、子ども食堂⁵やフードバンク⁶等の食に関連する支援も重要となる。

ウ 親の就労支援

親に対する就労支援においては、所得が少なく貧困率が高い状況が見られるひとり親世帯の親に対する支援が特に重要であり、相談窓口をワンストップ化することによる相談者の負担軽減も挙げられる。

図表2 所得金額階級別各種世帯の分布



(出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査(平成28年)」

図表2に見られるように、ひとり親世帯、特に母子世帯の多くの収入は低額にとどまっている⁷。また、公的年金等の社会保障による収入が大部分を占めていると考えられる高齢者世帯より低収入の母子世帯も見られることから、子どもの貧困に対する支援を考える上では、母子世帯を始めとする世帯が貧困に陥らないよう対応することも重要となる。

このため、大綱においても、「保護者の就労支援は、労働によって一定の収入を得て、生活の安定を図る上で重要である」という認識を示した上で、「収入面のみならず、家庭で家族がゆとりを持って接する時間を確保することや、親等の保護者が働く姿を子供に示すことによって、子供が労働の価値や意味を学ぶことなど、貧困の連鎖を防止する上で大きな教育的意義が認められる」としている。

さらに、親の就労を支援する上では、保育所の待機児童の解消に向けた対策や就学後

⁵ 地域住民やNPO等の団体が主体となって無料又は低料金で子どもに食事や居場所を提供する活動

⁶ まだ食べられるのに様々な理由で処分されてしまう食料・食品を食べ物に困っている施設や人に届ける活動

⁷ 厚生労働省が実施している「国民生活基礎調査」においても、子どもがいる現役世帯で大人が一人の世帯の貧困率は昭和60年以降50%を超える高い割合となっている。

の子どもが安全安心に放課後を過ごす学童保育等の充実も重要となる。

エ 親の生活支援

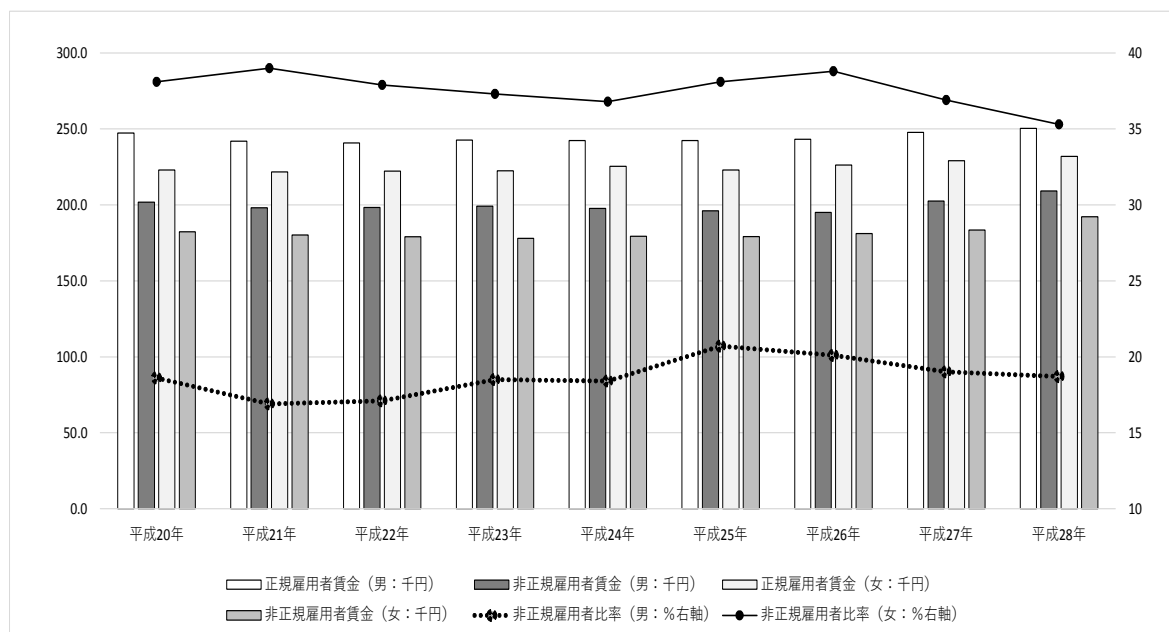
子どもに対する生活支援を世帯単位で考える上では、子どもの親に対する生活支援も重要となる。特にひとり親世帯は子育てと就労の両立等の様々な課題を抱えていることが多いことから、大綱においても、生活支援と就労支援を組み合わせた支援メニューをワンストップで提供するための支援や一時的に保育や家事援助等が必要となった場合の支援等について取り上げている。また、保育所等の整備等も重要である。

このほか、ひとり親世帯等の居住の安定確保を図る上では住宅の確保に対する配慮も求められ、低廉な家賃による公的賃貸住宅の供給促進、公的賃貸住宅団地への子育て支援施設の併設等の取組も重要となる。

3. 若年者をめぐる格差

若年者が自立し、活躍する上では、就労による経済的基盤の構築が重要となるが、近年は、非正規による就労となり、正規雇用者との間の賃金格差も見られることから、不安定な状況下に置かれる場合も多い。例えば25歳から29歳までの年齢層の男女で正規と非正規の雇用による賃金格差と非正規雇用者の比率を見ると、次のようになる（図表3参照）。若年層における格差の拡大は、同世代内の格差あるいは世代間の格差を招くおそれがあることから、看過できない格差の是正が重要となる。

図表3 若年者の雇用種別による賃金格差と非正規雇用比率

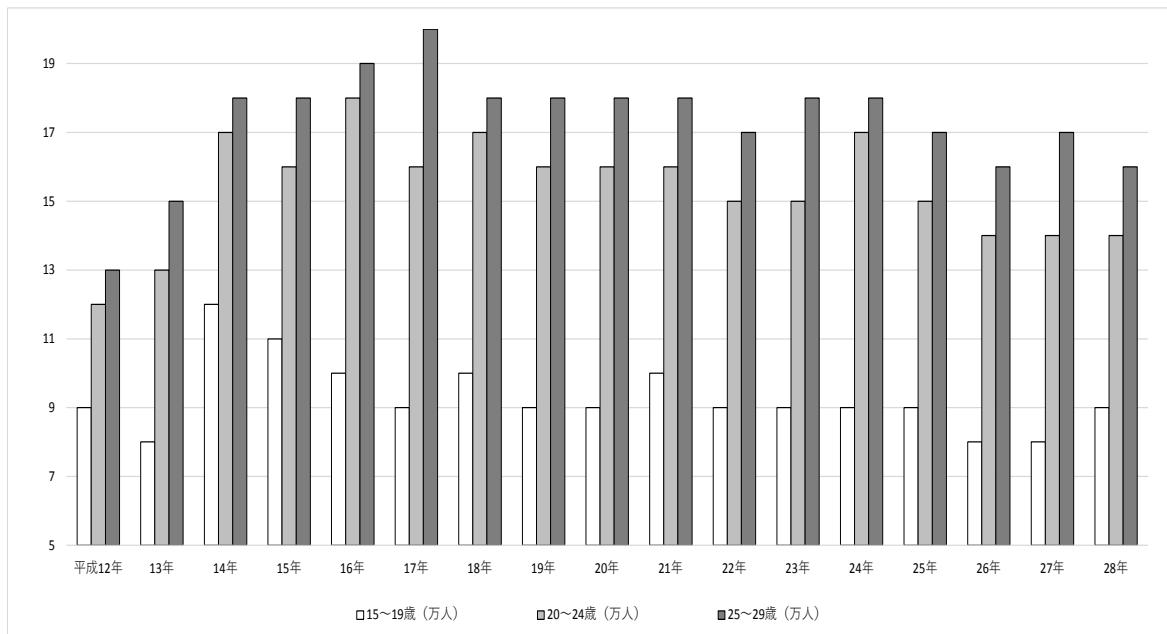


(注) 平成23年の労働力調査は、東日本大震災の影響で調査実施が一時困難となった岩手、宮城、福島各県の数値を補完的に推計

(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」及び総務省「労働力調査」から作成

また、何らかの理由により就労せず、無業者となる若年者も毎年一定の割合で存在しており（図表4参照）、その理由としては、病気やけが、進学や資格取得等のための学校以外における勉強を除くと、「知識・能力に自信がない」「探したが見つからなかった」「希望する仕事がありそうにない」等の理由が挙げられることが多い⁸。

図表4 若年無業者数の推移



(出所) 総務省「労働力調査」

このような若年無業者⁹は、いわゆる引きこもり状態になりがちであり、社会との接点が少なくなる傾向が見られることから、社会からの孤立を防ぐための支援が重要となる。若年無業者に対しては、地方自治体と協働しての「地域若者サポートステーション」における職業的自立に向けての専門的相談支援、就職後の定着・ステップアップ支援、若年無業者等集中訓練プログラム等が厚生労働省により行われている。また、就労しても、諸般の事情により短期間で退職する若年者も一定数見られることから、これに対する対応も重要となる。

引きこもりとなっている者に対しては、保健・医療・福祉・教育・雇用等の分野の関係機関と連携して引きこもり専門相談窓口としての機能を担う「ひきこもり地域支援センター」の整備が厚生労働省により進められており、平成29（2017）年10月1日現在、同センターは74の都道府県及び政令指定都市に設置されている¹⁰。

⁸ 高校や大学等の学校及び予備校・専修学校等に通学しておらず、配偶者のいない独身者であり、ふだん収入を伴う仕事をしていない15歳以上34歳以下の個人

⁹ 総務省「就業構造基本調査（平成24年）」

¹⁰ 国の「ひきこもり対策推進事業」による補助を受けて設置されているセンターを中心にまとめたものであり、自治体によっては別途相談窓口を設けている場合がある。

平成25（2013）年度からは、地域に潜在する引きこもりを早期に発見し、引きこもりを抱える家族や本人に対するきめ細かい支援を可能とするための「ひきこもりサポーター」を都道府県あるいは市町村が養成し、市町村が派遣する事業が行われている。

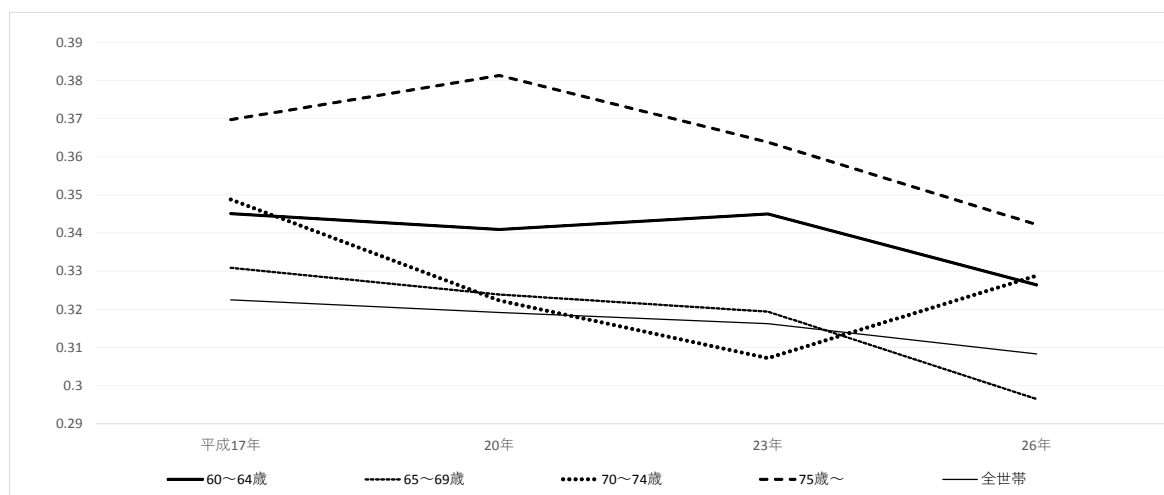
これまで取り上げた以外にも、若年者あるいは母子世帯を始めとする低所得層の住宅確保も問題であり、例えば認定特定非営利活動法人ビッグイシュー基金が平成26（2014）年に発表した「若者の住宅問題」という調査報告¹¹においては、家賃負担に苦慮することから実家から独立して生計を営むことが困難となっている状況等について取り上げられている。

4. 高齢者をめぐる格差

（1）世帯収入

高齢者世帯の間における所得の格差は、全世帯の平均よりも大きくなる傾向にあると言われており、高齢者層のジニ係数¹²で見ると、近年は格差が小さくなる傾向も見られるものの、少なくとも75歳以降の後期高齢者層においては、全世帯平均よりも格差が大きいと考えられる（図表5参照）。

図表5 高齢者層におけるジニ係数の推移



（出所）厚生労働省「平成26年所得再分配調査」

また、厚生労働省が行った平成27年の国民生活基礎調査によれば、高齢者世帯の所得を平均等価可処分所得で見ると211.6万円であり、全世帯の286万円と比べて低い金額となっており、公的年金・恩給が収入に占める割合が80%を超える世帯は70%近くを占めている。

¹¹ ビッグイシュー基金ホームページ〈<http://www.bigissue.or.jp/pdf/teiannsyo2.pdf>〉（平29.12.20 最終アクセス）

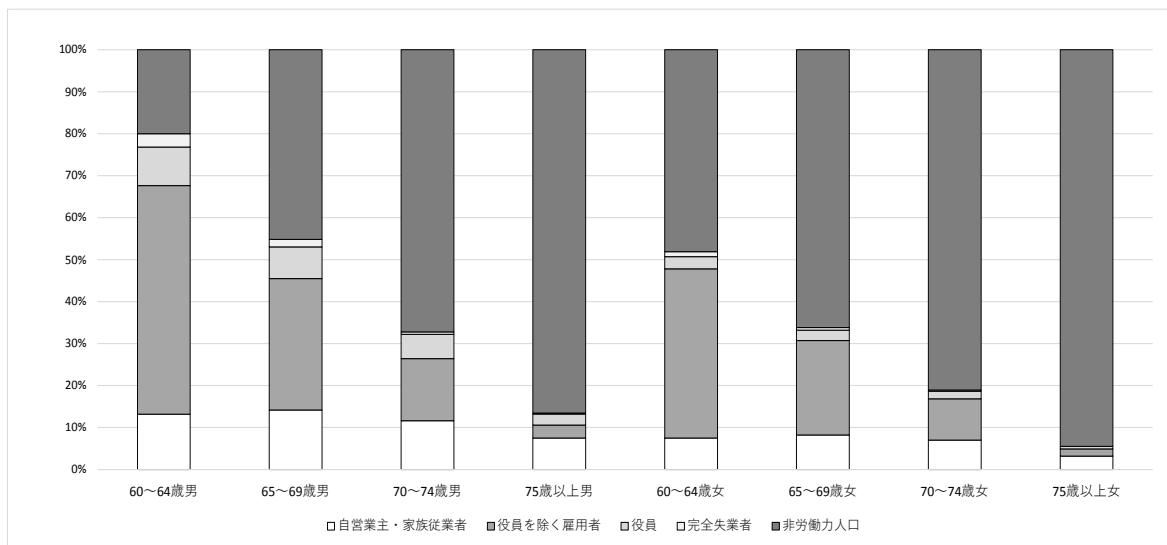
¹² 所得の均等度を表す指標で、0に近いほど所得格差が小さく、1に近いほど所得格差が大きいことを示す。

(2) 就労状況

高齢者の就労状況を見ると、男性の場合は60歳前半で80%近く、60歳台後半でも50%を超える者が就労しており、女性の場合は60歳前半で約50%、60歳台後半で30%を超える者が就労している（図表6参照）。

他方、役員以外の雇用者について就労形態を見ると、非正規雇用の者が、男性の場合は60歳前半で50%を超えており、60歳台後半では70%を超えている。また、女性の場合は60歳前半で70%台半ばを超えており、60歳台後半では80%を超える者が非正規雇用による就労となっている。

図表6 高齢者の就労状況



(出所) 総務省「労働力調査(平成28年)」

(3) 社会的孤立

高齢者、特にひとり暮らしの男性については、地域における交流が少ない傾向が見られる。例えば内閣府が60歳以上の者を対象に行った調査¹³によれば、日常の会話(電話、Eメールを含む)の頻度について、性・世帯構成別に見ると、ひとり暮らしの場合、男性で41.9%、女性で27.8%が2~3日に1回以下の会話頻度にとどまっている。

また、ふだん近所づきあいがほとんどない者の割合は全体で5.1%であり、性・世帯構成別に見ると、ひとり暮らしの男性の場合17.4%となっており、健康状態別では、健康状態が良くない者の場合も13.5%となっている。さらに、困ったときに頼れる者がいない者の割合は、ひとり暮らしの男性の場合19.8%と高く、女性の場合は7.3%となっている。

内閣府がひとり暮らしの高齢者を対象に行った別の調査¹⁴によれば、「あなたは、孤独死(誰にも看取られることなく、亡くなったあとに発見される死)について、身近に感じ

¹³ 内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査(平成22年)」

¹⁴ 内閣府「一人暮らし高齢者に関する意識調査(平成27年3月)」

ますか」という設問に対して、「とても感じる」と「まあ感じる」を合わせて44.5%の者が身近に感じると回答している。さらに、会話の頻度別では、1か月に1、2回の者の方が、ほとんど話をしないと回答した者より孤独死を身近に感じる比率が高くなっている。また、都市規模が大きいほど、孤独死を身近に感じると回答する者の割合が高い。

地域における孤立を防ぐ上では、人間関係の構築を始めとする「地域のつながり」が有効と考えられ、内閣府が60歳以上の者を対象に行った調査¹⁵においても、「地域のつながりは必要」と感じる者がどの世帯構成においてもおおむね90%を超えている。

しかしながら、実際に「地域のつながりを感じる」者の割合は、大都市（東京都区部及び政令指定都市）で70%を下回っており、ひとり暮らしの男性の場合は56.9%にとどまり、ひとり暮らしの女性においても70%を下回っている。

5. 障害者をめぐる格差

（1）権利保護に関連する法整備

障害者の権利保護に関しては、平成18（2006）年12月に国連総会で採択され、平成20（2008）年5月に発効した「障害者の権利に関する条約（以下「障害者権利条約」という。）」がある。この条約は、障害者の人権や基本的自由の享有を確保し、障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的としており、障害者の権利の実現のための措置等について規定しているものであり、我が国については平成26（2014）年2月に発効している。

また、我が国の障害者権利条約締結に先立ち、国内法整備が行われている。その主なものとしては、平成23（2011）年8月の「障害者基本法」の改正¹⁶、平成24（2012）年6月の「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援する法律（障害者総合支援法）¹⁷」の成立、平成25（2013）年6月の「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）¹⁸」の成立及び「障害者の雇用の促進等に関する法律（以下「障害者雇用促進法」という。）¹⁹」の改正等が挙げられる。

（2）雇用の状況

障害者が地域で自立して生活する上では、障害者の就労支援が重要となる。障害者雇用促進法は、民間企業等に対し障害のある人を一定割合（法定雇用率）以上雇用することを義務付けており、障害のある人の雇用数は増加している（図表7参照）ものの、法定雇用

¹⁵ 内閣府「高齢者の地域におけるライフスタイルに関する調査（平成21年）」

¹⁶ 障害者の定義の見直し、社会的障壁の除去に関する合理的配慮等を内容とする。

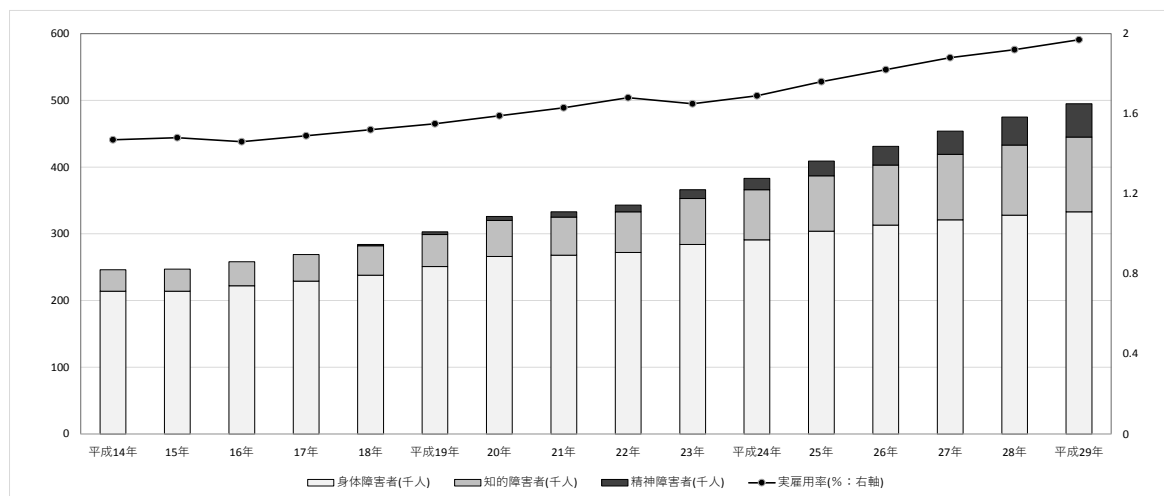
¹⁷ 従来の「障害者自立支援法」の題名を改めるとともに、地域社会における共生社会の実現に向けて障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するため新たな障害保健福祉施策を講じること等を内容とする。

¹⁸ 障害に基づくあらゆる形態の差別の禁止について適切な措置を求める障害者権利条約の趣旨を盛り込んだ障害者基本法の規定の具体化等を内容とする。

¹⁹ 障害者に対する差別禁止、合理的配慮の提供義務、法定雇用率の算定基礎に精神障害者を加えること等を内容とする。

率²⁰を達成した企業の割合は、全体ではまだ半数に満たない状況にある²¹。

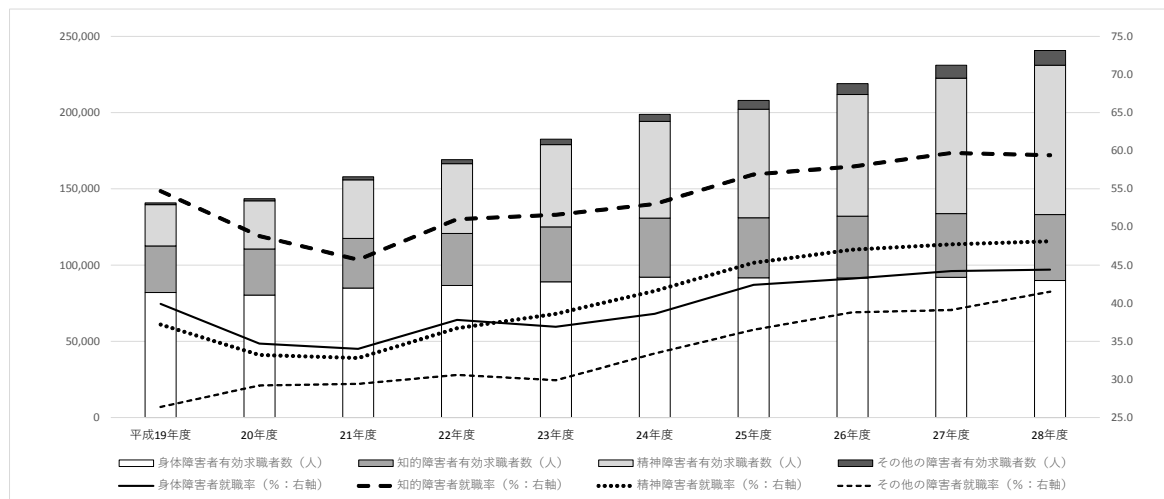
図表7 民間企業における障害者の雇用状況



(出所) 厚生労働省「平成29年障害者雇用状況の集計結果」

障害者雇用を促進するための方策として、ハローワークを中心とした雇用・福祉・教育・医療の関係機関の連携によるチーム支援等も行われており、一例としてハローワークにおける障害者の職業紹介の推移を示すと、図表8のような状況となっている。

図表8 ハローワークにおける障害者に対する職業紹介状況



(注) 就職率は、新規求職申込件数に対する就職件数の割合を示し、その他の障害者は、発達障害者、高次脳機能障害者、難治性疾患患者等を示す。

(出所) 厚生労働省「障害者の職業紹介状況等」

²⁰ 平成29年度の時点で民間企業の法定雇用率は2.0%。また、国、都道府県、市町村の機関は2.3%（都道府県等の教育委員会は2.2%）となっている。

²¹ 厚生労働省が行った平成28年の「障害者雇用状況」集計結果によれば、従業員1,000人以上の企業で58.9%、また100~300人未満の企業で52.2%となっている。

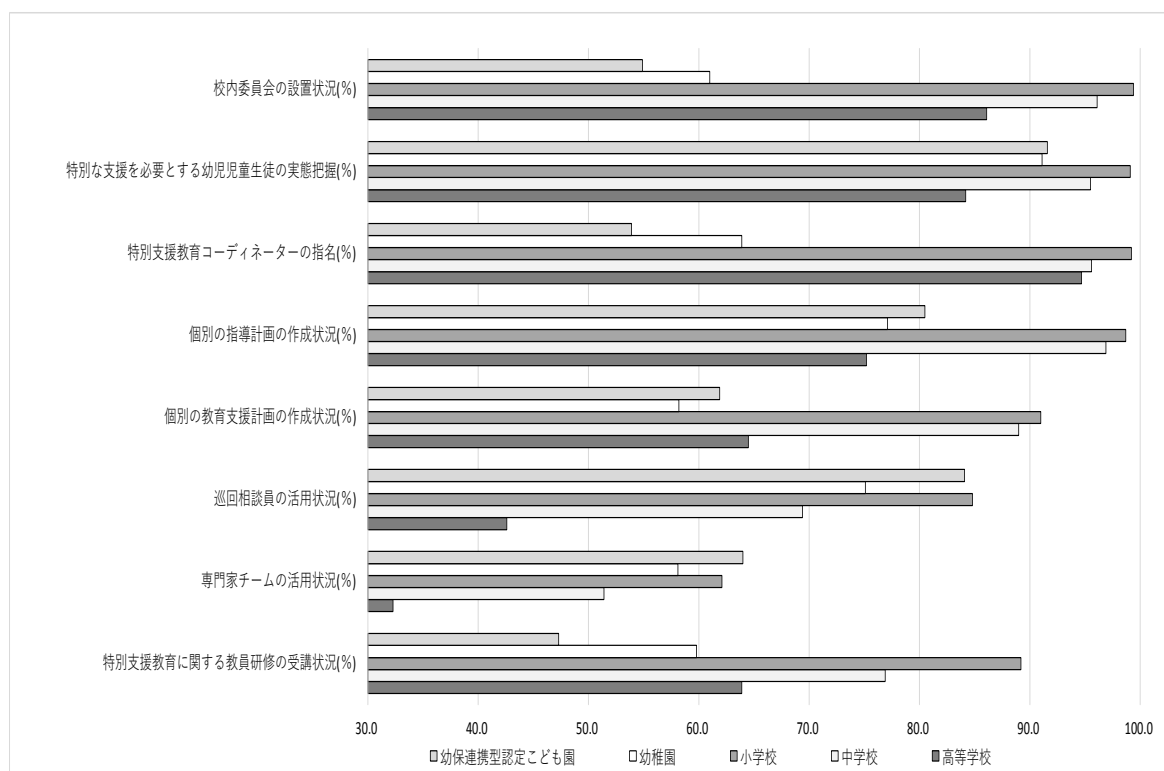
また、障害者雇用納付金制度や障害者雇用に係る税制上の特例措置等が講じられており、平成24（2012）年に成立した「国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律（障害者優先調達法）」等も障害者の就労を支援する取組の一つと言える。

（２）障害のある子どもの教育支援

障害のある子どもの能力を伸ばし、自立して社会参加する能力を養うためには、それぞれの子どもの状況に合ったきめ細かな教育を実施することが求められるため、特別支援学校あるいは小中学校における特別支援学級において様々な支援体制が取られている。

例えば、平成23（2011）年の障害者基本法改正に基づいて策定された第三次障害者基本計画においては、特別支援教育に関する個別の教育支援計画策定率や特別支援教育コーディネーターの指名率の向上等が数値目標として掲げられており、小中学校等の学校種別の施策実施率は、図表9のようになっている。

図表9 学校種別の特別支援教育実施体制整備状況



(注) 項目中「個別の指導計画の作成状況」及び「個別の教育支援計画の作成状況」については、作成する必要がある該当者がいない学校数を調査対象校数から除外した場合の作成率を掲載しており、学校によっては該当者がおらず実施の必要がない場合もあるため、各校における最終目標が100%とは限らない。また、学校現場の業務負担軽減の取組として平成28年度から隔年実施の調査項目があり、平成28年度に実施された「コーディネーター」「個別の指導計画」「個別の教育支援計画」以外の項目については、平成27年度の調査数値を掲載している。

(出所) 文部科学省「平成28年度特別支援教育に関する調査」

特別支援教育については、小中学校においては着実に取組が進んでいる一方、高等学校における取組については、進んではいるものの実施率がまだ低い傾向が見られる。また、国公立の小中学校と比較すると、私立の小中学校の実施率が低い傾向にある。

6. おわりに

子ども、若年者、高齢者、障害者をめぐる格差に係る問題について概括的に施策の動向等を紹介したが、格差をめぐる問題は論点が多岐にわたり、個々人の考え方等によっても問題の切り口が異なることから、多面的な角度からの議論が求められる。共通の現状認識を踏まえ、施策をより良い形にする上で何が求められるのかについても議論が進むことを期待したい。

【参考文献】

『平成28年度子ども・若者の状況及び子ども・若者育成支援施策の実施状況（子供・若者白書）』（内閣府）

『平成28年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（少子化白書）』（内閣府）

『平成28年度高齢化の状況及び高齢社会対策の実施状況・平成29年度高齢社会対策（高齢社会白書）』（内閣府）

『平成28年度障害者施策の概況（障害者白書）』（内閣府）

『平成28年度文部科学白書』（文部科学省）

『平成29年版厚生労働白書』（厚生労働省）

（おおやま ひさし）