

平成30年6月

国民生活・経済に関する調査報告
(中間報告)

参議院国民生活・経済に関する調査会

目 次

I 調査の経過	1
II 調査の概要	2
1 参考人からの意見聴取及び質疑	2
(1) 子どもをめぐる格差への取組（平成30年2月7日）	2
(2) 若年者をめぐる格差への取組（平成30年2月14日）	15
(3) 高齢者をめぐる格差への取組（平成30年2月21日）	29
(4) ユニバーサルサービスへの取組（平成30年4月11日）	43
(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）	57
2 委員間の意見交換（平成30年5月9日）	71
III 主要論点の整理	79

(凡例)

会派の略称は、以下のとおりである。

- (自民) ……自由民主党・こころ
- (公明) ……公明党
- (民主) ……国民民主党・新緑風会
- (立憲) ……立憲民主党・民友会
- (共産) ……日本共産党
- (維新) ……日本維新の会
- (無ク) ……無所属クラブ
- (国声) ……国民の声

I 調査の経過

参議院国民生活・経済に関する調査会は、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（平成28年9月26日）に設置された。

本調査会は、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、調査テーマのうち「経済・生活不安の解消」について調査を行った。

2年目の第196回国会においては、調査テーマのうち「豊かな国民生活の実現」について調査を行うこととし、「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、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。また、2年目の中間報告を取りまとめるに当たって、委員間の意見交換を行った。

なお、スウェーデン王国及びアイスランド共和国における格差及びその是正策等に関する実情調査並びに両国の政治経済事情等視察のため、本院から派遣された議員から、報告を聴取した。

II 調査の概要

1 参考人からの意見聴取及び質疑

(1) 子どもをめぐる格差への取組（平成30年2月7日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

公益財団法人あすのば代表理事 小河 光治 参考人

- 子どもの貧困対策の法律を求める活動を通じて、様々な貧困状況に置かれている子どもを支援する必要性を感じ、あすのばを設立した。
- あすのばでは、子どもの貧困の実態を見える化するための調査と政策提言、地域において子どもを支援する民間団体への中間支援、子どもへの直接支援等を行っている。子どもの意見を直接運営の中でいかすため、理事6人のうち3人は大学生が就任しており、また、高校生以下による子ども委員会を設けている。
- 国民生活基礎調査によると、2015年の子どもの貧困率は13.9%で、3年前より改善されているものの、依然として7人に1人の子どもが貧困状況にある。特にひとり親世帯の貧困率は50%以上であり、日本はOECD加盟国の中で最悪レベルである。
- 全国ひとり親世帯等調査によると、2016年のひとり親世帯は142万世帯と推計されている。近年、母子世帯が非常に増えており、かつ、貧困状況に陥っていることが問題である。
- 両親がそろっていても貧困状況にある世帯も少なくない。非正規雇用が約4割を占め、30年前の倍近くになっている。また、外国にルーツを持つ子どもも増えている。様々な原因により、子どもの貧困は深刻な状況となっている。
- 子どもの貧困率は、景気回復に伴いここ数年低下しているが、この傾向が続くのか注目しなければならない。今後景気が悪化したときに、貧困率が再び上

昇するのではないかと危惧している。

- あすのばでは、設立当初から独自の制度として、生活保護世帯、住民税非課税世帯の子ども、児童養護施設等から退所する子どもを対象に、小中学校入学者に3万円、中学校卒業者に4万円、高校卒業者等に5万円を支給している。2017年度は、2,000人の定員に対し、全国から3倍以上の応募があった。
- 子どもの貧困について、各都道府県や基礎自治体で調査を実施しているが、日本全体の実態調査は行われていない。あすのばでは、2016年度に給付金を受給した1,500人の子ども等を対象にアンケート調査を実施した。
- 貧困の「貧」は経済的な問題、「困」は困り事が多いことである。かつては、経済的に苦しくても地域の支えがあったため、困り事は少なかった。現在の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、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。困り事に対しては、地域の支え合いを広げていくことが必要である。
- 現状の子どもの貧困対策では、高等教育に対する支援は充実しているが、高校生以下の子どもに対する支援は必ずしも十分ではない。高校生に対する給付型奨学金について、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。また、高校入学時、生活保護世帯に対しては入学準備金の支援があるが、住民税非課税世帯等は対象外である。山梨県では独自に住民税非課税世帯に5万円を支給しており、こうした制度の全国展開も重要と考える。
- 税制上の寡婦控除を、現在は対象外である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なる。このほか、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。
- 見直しの時期を迎える子どもの貧困対策法と子供の貧困対策大綱については、実際の施策の方が先行している面がある。見直しに当たっては、第一に、貧困の連鎖を断ち切ることに加え、現在の貧困の解消を理念として明記すべきである。第二に、子どもの貧困対策の四つの柱のうち、教育支援のみならず、生活支援、就労支援、経済的支援の拡充が必要である。第三に、子どもの貧困に関する施策の評価等のために設定する指標については、貧困率に限らず、多

面的な指標を定めるべきである。第四に、都道府県による子どもの貧困対策計画策定を努力義務から義務に格上げするとともに、基礎自治体による計画策定についても盛り込む必要がある。

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

- しんぐるまざあず・ふぉーらむでは、ひとり親を対象とした電話相談・グループ相談会、食料支援、学習支援、交流事業、支援者養成、就労支援等を行っている。会員数は1,100人で、メールマガジンの購読者増により、日々増加している。
- 電話相談は会員に限定せず実施しており、地域の中で困難を抱え、どこにも相談先がない人等から相談がある。グループ相談会は、社会的に孤立している人が自分と同じ立場の人と会うことにより元気になれる場を提供するもので、各地で実施している。食料支援は、困窮者に米を提供しており、年末には200世帯以上に送った。クリスマス会やバーベキューパーティーなどの交流事業も開催している。このほか、大手化粧品会社と連携して、4か月半のプログラムで美容部員等としての正社員採用の機会を提供する就労支援を実施している。
- 日本のひとり親世帯の貧困率は、OECD加盟国で最悪となっている。全国ひとり親世帯等調査の推計によると、2016年の母子世帯は123万世帯で、ひとり親となった理由は離婚が約80%、死別が約8%、非婚・未婚が約9%となっている。
- また、同調査によると母子世帯の就業率は約82%と非常に高いが、そのうち非正規雇用が約44%を占め、平均就労年収は133万円である。低収入が貧困の原因となっている。正規雇用になると年収300万円程度になるが、長時間労働となり、子育てと仕事の両立が困難となるなどの事情から、ひとり親の中には正社員になることに踏み切れない人がいる。
- さらに、同調査から母子世帯を収入階層別に見ると、年収0～100万円が約22%、100～200万円が約36%を占める。100～200万円の階層は、毎日の生活は

何とかなるが、教育費や祝い事、修学旅行や高校進学の支出には困難が伴う。300万円ないし400万円程度の年収がなければ生活が安定しない。親族の支援があれば比較的良いが、母子世帯の親族との同居率は4割に満たない。なお、父子世帯の場合は6割が親族と同居している。

- 父子世帯の子育てと仕事の両立は更に過酷になっている。男性の仕事は子育てを前提としておらず、他者への相談が不得手な父親が多いためである。
- ひとり親世帯を対象とした公的支援制度は、広報が不十分である。例えば、高等職業訓練促進給付金は、看護師や介護福祉士の養成機関に通う場合、住民税非課税世帯には月額10万円、課税世帯には7万500円の生活費を3年間援助するという充実した補助制度であるが、周知が十分とは言えない。
- 無業の母子世帯の母親の半数が抑うつ状態であるとの調査結果がある。孤立していたり、他人の目を気にして自己評価が上がらず、自己肯定感が低いことが、子どもにも悪影響をもたらしている。
- 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。理由のもう一つは、母子世帯は家族だけでは支え切れていないからである。
- 現在は、男性が長時間働き、女性は短時間働くことが社会の主流となっている。これを、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、ひとり親世帯の貧困問題は解決しない。
- 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。また、女性が出産で仕事を辞めなくてよい、ワーク・ライフ・バランスが整った社会をつくとともに、充実した子育て教育費の支援も重要である。さらに、養育費に関しては、児童扶養手当と引換えではない立替払制度等の充実が求められる。
- 中期的な目標としては、在宅就労支援等のひとり親支援の政策が役立っているのかを評価・検証すべきであり、そのための評価指標の導入が必要である。
- 短期的な目標としては、相談の質の向上や利用者の声を聴く工夫が求められる。支援を必要とする人に情報が届いていない点は問題である。ひとり親は窓

口で様々な審査を受けることを嫌い、支援可能な施策に結び付けることが難しい場合があるため、窓口の信頼関係を構築する取組が必要である。このほか、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。

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

- 豊島子どもWAKUWAKUネットワークは、東京都豊島区で子どもの居場所づくりの活動を行っている。対象は全ての子どもであるが、特に困難を抱えた子どもが笑顔で成長できるよう、思いを共有した地域の人と共に活動している。
- 2004年に豊島区が子どものプレーパークを造ったことが始まりであり、そこで出会った子どもを支援するため、様々な居場所をつくってきた。具体的には、遊ぶためのプレーパーク、学ぶための無料学習支援のほか、一人で食事をしたり満足に食事ができない子どものための子ども食堂など暮らしを支える場所もある。また、行き場のない子どもが安心して泊まることができるWAKUWAKUホームも設置した。
- 日本財団が2015年に発表した子どもの貧困に関するレポートによると、15歳の子ども120万人のうち、18万人がひとり親世帯、生活保護世帯、児童養護施設で暮らしていると推計されている。このような恵まれない境遇にある就学前の子どもに対する投資の意義についてノーベル経済学賞を受賞したヘックマンが指摘している。学習支援でも、小学生の頃から支援できれば進学先や就労先も変わり、より成果が高くなると考え、小学生も対象としている。
- 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ことが重要である。福祉の観点でも、発達期における十分な依存体験が人間の基本的信頼感を育み、子どもの自立を促すとされている。孤立しがちな子どもや母親とつながりをつくることは地域にしかできないことから、地域に様々な居場所をつくっている。

- プレーパークにおいては、異年齢の子どもが共に遊んでいる。ここで子どもは、人を頼り、何か困ったら相談し、様々な経験をして成長できる。
- 無料学習支援は、小中学生、外国籍の子ども等の地域の全ての子どもを対象としている。日本語が読めないため行政の支援を利用できない外国籍の親も来ている。学習を支援する大学生は十分な環境の中で育った者が多く、クリスマス会や博物館の見学など自分が体験したことを子どもにも体験してもらう場をつくっている。
- 行政の支援もあって、地域全体の意識が高まっており、豊島区内では現在19か所で無料学習支援が行われている。区の福祉課が無料学習支援のマップを作り、必要な子どもに情報を提供している。
- 現在、子ども食堂は全国に800~1,000か所あると言われており、豊島区内だけで13か所ある。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。
- 子どもの居場所ができ、地域と子どもをつなげる人が増えていくことによって、地域のセーフティネットの網の目が細くなる。豊島区では、地域の人々に加えて、行政に子供生活支援員やコーディネーターを配置し、支援を必要とする子どもを地域の資源につなげる取組を実施する予定である。
- 子どもは、年齢によって必要な支援が異なる。幼少期に重要であるのは大事にされることなど関係づくりであるが、成長すると経済的な問題が重要となる。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。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 参考人の運営する団体が持続的に子どもの支援を行っていく上で必要なものは何か。

答 政府や各政党に要請を行う上で中立性を確保する必要があり、広く市民に支援されることが重要と考える。一方、十分に民間からの寄附が得られず財源が厳しい団体もあることから、助成も含めた支援も求められている。

答 多くは寄附を受けて運営しているため、より多くの人の理解の下で寄附を募りたい。支援に当たる人材の確保も重要である。また、支援を行う団体の運営を助ける中間支援機能の活性化も求められる。

答 子ども食堂の運営には、食材や場所、人材の確保が必要であり、取組が全国に広がっていくためには経済的な支援があることが望ましい。

問 子どもの貧困問題への対応に地域による格差があるのではないか。

答 地域による格差は大きい。まず地域ごとに実態把握を行い、民間団体の取組とともに、その地域の課題解決に資する施策を講ずることが必要である。

答 ひとり親の就労状況等には地域格差があることから、支援を求める人の要望を踏まえた情報の提供や、同じ立場の人が集まることのできる場の整備が求められる。

答 地域により環境が異なるが、全国どこでも、子どもが食べ、眠り、遊ぶことができる環境が成長には不可欠である。

問 国民生活基礎調査に基づく子どもの貧困率等の調査は、3年ごとに実施され、結果の公表にも時間を要している。これは重要な指標であり、毎年調査を行い、速やかに公表すべきではないか。

答 貧困率については、可能であれば毎年の調査結果を速やかに公表することが望ましい。国民生活基礎調査はサンプル数が十分でなく、都道府県の貧困率は把握できないため、より所得を把握しているデータを使う方法も含めて、検討する必要がある。なお、イギリスでは、税の情報を使ってより細かい面積単位の貧困率を公表している。

問 子どもの貧困対策法の見直しに当たり、子どもの貧困率の削減目標等の指標を法律に盛り込むべきか。

答 イギリスなどでは、子どもが生活に必要な物や体験の機会を得られているかという剥奪指標を用いている。貧困に関する指標については、経済的な問題だ

けでなく多種多様な子どもの状況を把握する指標を設定するとともに、その指標をどのように改善していくかという目標を示すことが望まれる。

問 諸外国では、国による養育費の立替払や取立援助等の制度があり、日本でも法制審議会において、養育費を支払わない人の預貯金口座の特定等の制度が検討されている。養育費の支払確保のため、どのような取組が必要か。

答 養育費の支払確保制度は必要である。国による立替払の場合は、養育費、児童扶養手当の両方を受領できる形でなければならないと考える。ただ、相手の支払能力の問題もあり、養育費の支払だけでは貧困は解決しない。

問 孤立して行政の支援が届きにくい貧困世帯に対し、あすのばではどのような取組を行っているか。

答 孤立している貧困世帯には、あすのばや行政の支援に関する情報が届いておらず、苦慮している。地域の民間団体や行政がこのような世帯にアウトリーチする仕組みを構築する必要がある。

問 行政の窓口において、相談に訪れたひとり親が話しやすい環境をつくるなど、信頼関係をどのように構築すべきか。

答 申請者の期待に添えない際の代替案提示など、窓口担当者の対応能力を向上させ、つながりを持ち続けるようにすることが必要ではないか。

問 豊島子どもWAKUWAKUネットワークの様々な支援の中で最優先で取り組むべきことは何か。

答 子どもの年齢により必要な支援は異なる。幼少期は地域で大事にされるというつながりが重要であるが、成長に伴って給付金等の様々な制度が求められる。

問 子どもの貧困対策において国が果たすべき役割は何か。

答 貧困対策の対象者を一定の基準で区別することは難しいので、まず子ども全体に対する制度や施策を充実させた上で、困難を抱える者に対してよりきめ細かく支援を行うことが必要である。また、困り事に対する支援は民間でできる部分が多いが、経済的な問題には行政の対応が求められる。子どもの貧困対策法の見直しに当たっては、特に経済、就労、生活の三分野に対する支援の底上

げを期待したい。

問 母子世帯の就労環境をめぐる課題と国が取り組むべき対策としてどのようなことが挙げられるか。

答 ひとり親世帯に家庭生活支援員を派遣する、ひとり親家庭等日常生活支援事業があるが、実施している都道府県が少ない。地域において児童の預かり等を行うファミリー・サポート・センター事業と共に充実していく必要がある。また、適性等を踏まえた職業能力開発を行うことにより、母親の就業が促進されるのではないかと。

問 子ども食堂が地域で果たしている役割と子どもの貧困に対して国や地方自治体が果たすべき役割をどのように認識しているか。

答 子ども食堂は、子どもの役に立ちたいと考える地域のあらゆる人がつながる場となり、まちづくりにも寄与している。また、地域社会の分断や核家族化が進む中では、子どもを親だけでなく地域で育てていくとの意識に変わること、地域のセーフティネットが構築されていくのではないかと。国や地方自治体においても、これを支援する取組が求められる。

問 奨学金制度のあるべき姿をどのように考えるか。

答 希望すれば誰でも進学できる制度の構築が重要である。一方で、高校卒業後に働きたい人への支援がないほか、奨学金の返済に苦労している人もいる。特定の子どものみを支える制度とならないよう配慮する必要がある。

問 欧米では教会を中心に行われる子どもの支援活動を、日本では行政やNPOが担っていることについて、どのように考えるか。

答 子どもへの支援を担う者がいなければ、地域の人が自ら立ち上がり、できることに取り組んでいくしかないと考えている。

問 ひとり親世帯の貧困解決のために同一価値労働同一賃金が重要と考える理由は何か。

答 例えば、女性の賃金水準は、職場で同様の仕事を行っていても男性より低い実態があるので、同一価値労働同一賃金は重要である。

問 相対的貧困ではなく、絶対的貧困の子どもの支援に主眼を置いた上で、機会

平等を実現すべきではないか。

答 子どもにより貧困の度合いは異なっており、比較することは適当ではない。また、社会が分断され、支援を受ける人に非難が集まる傾向が見受けられる。一部の子どもだけでなく全ての子どもを対象とした支援を充実させることで、社会のコンセンサスが得られるのではないか。

問 子どもの貧困対策法の施行後5年目の見直しにおいて、特に盛り込むべき事項は何か。

答 子どもの貧困の背景には家庭の貧困の問題が存在することから、世帯全体への支援を拡充するための見直しが必要と考える。また、現行法の目的規定は子どもの将来についてのみ言及しているが、現在の困り事にも向き合うとの理念を盛り込んでほしい。さらに、子どもをめぐる課題は地域により異なることから、国の財政的なバックアップの下で基礎自治体ごとに子どもの貧困対策計画を策定すべきである。

問 子ども食堂のように、子どもを地域で支える仕組みを全国展開していくために必要なことは何か。

答 民間の活動だけでは広げることができないため、同時に、子どもを地域で支えるための制度づくりが必要と考える。

問 妊娠による高校生の退学を防止するためにどのような支援が必要か。

答 実態を確認した上で、継続して通学するための工夫をしつつ、通信制の学校など選択肢を示すことが重要ではないか。

問 子どもの貧困問題を考える上で、例えば、ランドセルを購入しなければならないといった、意識や文化等で変えられるものがあるのではないか。

答 十数年前にアメリカに在住した時の経験では、公立小学校は、子どもを朝から夜まで預かり食事も無償提供されるのが標準であった。日本でも先駆的な地方自治体で朝食の提供が行われている例もあり、学校における夏休み中の給食提供や給食無償化などが広がることが望まれる。

答 ひとり親は経済的に厳しく忙しい中でも、子どものために人並みにしてあげたいという気持ちを持っており、学校での集金の手間や制服の購入等が負担と

なっている面はある。

問 子ども食堂等の民間における取組に対する行政の関与はどうあるべきか。

答 豊島区の場合は、公共施設の会場費免除、保険代補助が行われている。このような必要最低限の支援が望ましい。

問 支援を必要とする子どもに対して、子ども食堂等はどのようにつながりを持つようにしているのか。

答 子どもが小さい時期から地域との関係をつくることで、成長してからも相談できる関係を維持することができる。

問 地域で支援を必要とする人の孤立を防ぐために、どのような取組が求められるか。

答 小中学校が地域のプラットフォームとなるべきであり、スクールソーシャルワーカーの役割が非常に重要である。基礎自治体の中には、教育と福祉を連携させた先駆的取組もあり、それを広げることが重要である。

答 母子手帳交付時の状況把握のほか、現金給付はつながりをつくる機会であるので、児童扶養手当の現況届時の相談受付、児童手当支給時の保健師による訪問などの工夫が考えられる。

答 小学校入学前からの支援が必要であり、保育園、幼稚園の無償化や地域のボランティアとの関係づくりが有効と考える。

問 フードバンクを始めとする食料支援については、活動資金や人手の不足が指摘されている。解決策としてどのようなことが考えられるか。

答 豊島子どもWAKUWAKUネットワークでは、食材等を届ける場合もあるが、事務所のほか、子ども食堂や無料学習支援の場から持ち帰ってもらう場合もある。

問 ひとり親の就労支援制度について、どのように周知を図るべきか。

答 SNS、メールマガジン等様々な手段を活用するとともに、相手からのフィードバックを得ることが必要ではないか。

問 行政の支援を受けたくない人が存在する背景にどのような問題があるのか。

答 真面目なひとり親には、窓口で相談したにもかかわらず、ある支援が対象外

とされると、自分はあらゆる支援が受けられないと認識してしまう傾向がある。この場合、ほかの制度の情報提供や相談の継続等の対応が必要である。また、孤立して情報がなく自分を客観視できなくなってしまう傾向があるので、初期の段階で、同じ立場の人や地域とのつながりをつくることが不可欠である。

問 民間の活動を支える募金や寄附制度の問題点としてどのようなことが挙げられるか。

答 比較的規模の大きい団体に民間の寄附が集まる傾向にある。また、中間支援的な活動や政策提言を行う団体には、子どもを直接支援する団体よりも寄附が集まりにくい。寄附文化を醸成しつつ、バランス良く寄附が行き渡る仕組みが求められる。

答 寄附を集めるためのノウハウを、活動している団体に伝えていくことが重要と考える。

答 滋賀県、広島県、高知県では、県が基金を造成して企業に寄附を募り、その基金から地域の子どもの支援する団体に助成している。このような事例をモデルに各地域で寄附の循環が広がっていくことが望まれる。

問 NPO法人を運営する上で、制度面で改善を求めることはあるか。

答 ひとり親世帯の支援に関する委託事業の多くは随意契約となっているが、競争入札を導入した方が効果を測ることができるのではないかと考える。

問 地域における子どもの支援を行う上で、課題や改善点としてどのようなことが挙げられるか。

答 子どもが安心して育つ環境を整備することは、地域の全ての人に異論はない。現場の声を行政に届け、行政と地域の人が共に問題に取り組む関係を築くことが必要ではないかと考える。

問 ひとり親世帯にファミリー・サポート・センター事業による支援を周知するとともに、同事業により援助を行いたい者の登録を促進することも必要ではないかと考える。

答 事業の担い手を増やすため、具体的な支援内容を情報発信し、例えば子ども

食堂の支え手がファミリー・サポート・センターに登録する動き等が広がると良い。

問 子ども食堂の意義や役割をどのように位置付けていくべきか。

答 子ども食堂の取組から、全ての子どもを支援する政策や予算の必要性が伝わるようにしたい。

問 子どもを支援するための給付の在り方についてどのように考えるか。

答 一般的に、現物支給に比べ、現金支給には抵抗感を持たれることがある。しかし、困っている人のニーズを満たすために現金は万能であると考えており、あすのばでも給付金を支給している。

(2) 若年者をめぐる格差への取組（平成30年2月14日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

立教大学大学院特任准教授 稲葉 剛 参考人

- 若者が生活困窮に至る背景の一つに、貧困の世代間連鎖の問題がある。2010年のNPOの調査によると、ホームレスの若者50人のうち9人が実の親以外に育てられていた。現在、政府においても、公的な給付型奨学金の創設や児童養護施設を出た若者への住宅支援等を進めているが、このような対策を更に進めてほしい。
- もう一つの背景は、いわゆるブラック企業の問題である。正社員として就職したものの、過重な労働の結果、うつ病などを発症して働けなくなる。一時的に頼った親との関係も悪化して家に居られなくなり、いわゆるネットカフェ難民や路上生活者になる。ブラック企業に対する規制を更に強化してほしい。
- 日本では、2002年に成立したホームレス自立支援法の下で、本格的にホームレス対策が行われてきた。官民の支援の結果、近年ではホームレスの数は激減しており、厚生労働省の調査では6,000人を切っている。しかし、同調査は昼間の目視によるものであり、夜間の実数はその約2.5倍とも指摘されている。
- ホームレス自立支援法は、路上、公園、河川敷等の屋外で生活している者を対象としている。しかし、ネットカフェ難民、友人宅への居候、派遣会社が用意した部屋への住み込みなどが増えており、住まいの貧困が広がっている。これら路上生活一步手前の者を含め、全体を調査、把握して対策を行う必要がある。
- 2017年の東京都の実態調査によると、ネットカフェ難民の約半数が20～30代であり、アパートに入居するための敷金等が用意できず、また、家賃を払い続けられる安定収入が得られないことが明らかとなっている。低収入であるため、親元から離れられない若者が多いとの調査もある。このように、若者、特に大都市部に暮らす若者にとって住宅確保のハードルが高くなっている。

- 低収入で未婚の若者の約7割が結婚に消極的あるいは悲観的な傾向を示しているとの調査もある。若者が自分の住まいの確保だけでなく、将来に対する見通しを持ってないという実態が明らかになっており、ある意味では社会の持続可能性の危機に陥っていることを表しているのではないかと。
- 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いる。日本でも政策の転換が求められている。
- 2017年10月に施行された改正住宅セーフティネット法に基づき、都道府県ごとに空き家を登録してもらい、高齢者、障害者、若者を含めた低額所得者等の住まいとして活用する画期的な制度が設けられた。若者にも活用してほしいが、登録件数はまだ少なく、更なる充実が求められる。
- 2015年度から始まった生活困窮者自立支援制度は、生活困窮者向けの相談窓口をつくり、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。例えば、仕事が見付かるまでの間家賃相当額を支給する住宅確保給付金は、対象者が離職者に限られていることから、利用者数がこの6年間で7分の1まで減少している。支給対象者の拡大、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政策に転換していく必要がある。
- これまでの日本は、中間層の持家取得を促す住宅政策が中心であったが、日本型雇用が崩れる中、若者が将来の見通しを持ってないまま住宅を確保できない状況が広がっている。例えば、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。
- 改正住宅セーフティネット法に対する参議院の附帯決議で指摘されており、国としても住まいの貧困実態調査を実施すべきである。

社会福祉法人わたげ福祉会理事長

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

- わたげ福祉会及びわたげの会は、20年近くにわたり、不登校やひきこもりの若者の支援を行っている。
- 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、自分から相談に出てくることは少ない。そのため、本人からではなく家族等からの相談が支援の始まりとなる。本人に直接支援ができる段階に至るまでには時間を要するため、まずは家族への支援を重視して行う。
- 家族を安定させることで、本人が自らの意思で社会に出られる環境を整え、最終的に本人が自立と社会参加の仕方を自ら選択できるようにするため、本人と家族の状況に合わせながら、三つのステップで支援を行っている。
- 宮城県や仙台市から委託を受けているひきこもり地域支援センターに、家族、民生委員、医療機関等から相談が寄せられる。ステップⅠでは、家族との個別面談や心理教育を使った家族教室により、家族が本人の心を理解し、本人が安心して過ごせるよう家庭の安定を取り戻すことを目指している。家族の支援は、三つのステップのいずれの段階でも行っている。
- ステップⅡでは、家族を通じた本人支援を行う。家庭内で具体的な工夫を繰り返し、振り返りをしながら家族のモチベーションを高める。この過程で本人が動き出す機会があれば、アウトリーチを開始する場合もある。
- ステップⅢは、本人への直接支援の段階となる。ここでは、本人に合った居場所をつくっていく。まず、初期の居場所となるフリースペースで仲間との関わりを経験しながら自己肯定感を持ってもらう。その後、目的を持って居場所を変わっていく。こうして彼らにとって居場所は不可欠のものとなっていく。
- 三つのステップを経た後に、彼らを一般の社会に溶け込ませるプロセスが必要となる。地域との関わりをつくるため、ボランティア活動や働くための実践トレーニングの機会を提供しており、就職した者も多い。
- 支援の過程で病気や障害が背景に考えられる場合は、福祉サービスを使える

社会福祉法人わたげ福祉会で、それ以外の障害に当てはまらない場合は、NPOで就労支援等をしている。障害に当てはまらなくても一般就労では働き続けることが難しい場合があり、中間就労の場の確保が大きな課題である。

- 自分はやる気が起きれば動けるようになると最初は思い、自分で判断してひきこもり、職場を辞めるが、社会は待ってくれず、そこからかなりの苦しみを背負う。ひきこもっている間に成長した友人との格差を気にするようになり、ひきこもりはかなり長期化する。
- 最近は50代のひきこもりの相談も増えてきた。高齢の家族が地域包括支援センターを利用する中で、自宅にひきこもっている人の存在が分かることがある。今後大きな問題となるのではないか。
- 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きたい。そのためには、我々だけでなく、地域での横の連携も必要となる。

和光大学現代人間学部教授 竹信 三恵子 参考人

- 最近は、仕事を見付け、会社に入るためのキャリア教育は広がってきた。一方、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。
- 労働力調査によると、15～24歳の失業率は他の年齢層に比べて高い。また、大学卒以外の若者の失業率は高く、学歴格差が見られる。さらに、国民生活基礎調査によれば、貧困率は、高齢者だけでなく15～24歳でも高くなっている。
- 若者の貧困の要因は、働き始めたときの労働条件が悪いことにある。非正規雇用の比率が高い上、正規雇用でも低賃金で、非常に不安定である。それを支える親世代も、1997年以降賃金の低下が続き、貧困化が進んでいる。奨学金を返済できず破綻してしまう若者も少なくない。こうした状況でも、若者は仕事を辞めたら終わりと思い、声を上げて訴えることができないため、周りからは困っていないと思われている。

- 実際には、製造業派遣解禁等により中学・高校卒男性の安定的雇用が失われている。女性についても、専門学校で資格を取得しても生活できる賃金はすぐに得られず、正規雇用でも完全歩合制の営業職となるなど、仕事が不安定かつ低賃金となっている。
- 正社員の制度についても劣化してきている。例えば、正社員として就職しても、固定残業代制や裁量労働制が導入されており、結果的にサービス残業とならざるを得ないことから、時給は高くないが労働に見合った賃金が得られる契約社員に雇用形態を変更する若者さえいる。
- 経営者側は、人手不足や中小企業の経営の悪化等により、安い労働力を求めており、アルバイトという名で児童労働が行われ、死亡事故が発生している事例もある。大手企業も、経営がグローバル化して不安定化する中で、可能な限りそのリスクを働き手に転嫁しようとしている。一方、若い労働者側は、親の支援が受けられず、奨学金返済の負担が掛かり、仕事も辞められないため、立場が弱い。こうした双方の要因から、若年労働の劣化が起こっている。
- 若者は一度会社に入れば後は何とかなるはずと思っているが、それは終身雇用制の下で定年まで労働条件が上がっていく前提のものであり、実際には、解雇や過労自殺が頻発し、賃金が非常に低下している。また、賃金は労使交渉で決めるものであるが、会社の言うとおりに働くことが当たり前と認識している若者が多い。
- 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。超党派でワークルール教育推進法案を提出すると聞いているが、これを早急に成立させることが非常に重要である。
- 働く権利は、知っているだけでは使えない。ワークルール教育とともに、相談窓口の整備も必要である。労働組合の組織率が17%程度まで低下しているが、地域の小規模労働組合や、労働弁護士、あるいは行政の窓口相談することが重要である。
- 労働者が権利を行使できるよう後押しできる仕組みを充実させ、労働者から

声が上がることにより、産業の在り方を変えていこうというマインドが出てくる。労働者の側から、8時間労働で生活できる賃金水準はどうすれば保てるのか、サービス残業を無くすにはどうすればよいのかという改善を求める動きを起し、産業界の側からも、良い仕事をつくれる産業の在り方を、共に考えていくべきである。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 福祉政策と住宅政策の融合を実現させるための具体的な提案はあるか。

答 日本型雇用が崩れる中で、就労支援をしていけば住宅も確保できるという発想を転換して、まずは安定した住まいを確保するための施策を講ずることが必要である。特に、現在賃貸住宅に暮らしている人への支援を構築していくことが重要である。具体的には、空き家活用型住宅セーフティネットの拡充が現実的であるが、ワーキングプアの人を受けられる普遍的な家賃補助制度も検討してほしい。

問 ひきこもり支援に不可欠である、企業や地域社会におけるトレーニングと受入体制の整備について、どのようなことが必要か。

答 地域の中で生活していくに当たって、町内会の会議への参加や空き家のシェアなどの方法を考えている。働きながら、自分にも余裕が出るお金の使い方ができるようになるためには、住まいの確保が必要である。地域の空き家を法人で借りる際の保証の在り方も含めて、地域で彼らを支援しやすくする仕組みがあると良い。

問 厚生労働省では、総合労働相談コーナーの各都道府県への設置等により相談に対応しているが、同様の窓口が官民間問わず必要ではないか。

答 ユニオンという地域関係の相談窓口が最も機能している。相談窓口があることを学生に周知することが必要である。

問 若年者の年齢の上限をどのように捉えているか。

答 国の政策で39歳とされているので、20～30代と考えている。

答 年齢で言えば39歳になるが、精神的には実年齢より低いひきこもりの人もい
るので、少し上げてよいのではないか。

答 当面は20～30代までを対象として、様々な教育や支援をしていく必要があ
る。

問 非正規労働者が一気に増加した時期はいつ頃と認識しているか。

答 1990年代半ば頃から急速に、特に若者を中心に非正規雇用が広がっていつ
た。

問 国の調査によればひきこもりの人が減少しているように見えるが、若年者の
定義から外れた40～50代のひきこもりは増加しているのではないか。

答 若年者の定義に当てはまらない年齢のひきこもりが多く存在しているように
思われる。対象を若年者として区切るのではなく、困難を抱えた人として支援
することが必要である。

問 改正住宅セーフティネット法に基づく空き家の登録が進んでおらず、現在で
も東京は0件である。活用の見通しはいかがか。

答 国土交通省は全国で周知に努めており、徐々に登録件数が増加することを期
待する。各地方自治体における取組を注視する必要がある。

問 高齢の親と中高年の子が同居する世帯において、親の病気等により生活が立
ち行かなくなるいわゆる8050問題等について、どのように対処すべきか。

答 低収入で未婚の若者の77.4%が親と同居しているとの調査結果がある。この
状態を放置すると、10～20年後、親が要介護となり、又は死亡したときに、彼
らが生活できず、ホームレス化する危険性がある。今のうちから彼らが自立し
て住宅を確保できるようにするための対策が必要である。

問 働き方改革関連法案は、一部の専門職について労働時間規制を適用除外とす
る高度プロフェッショナル制度の導入や裁量労働制の対象拡大と、罰則付きの
長時間労働の上限規制という、政策の方向性が全く異なるものが一つの法案に
束ねられて提出される見込みである。こうした方針をどのように考えるか。

答 政策の目標を決めなければ、改革の方向性が分からなくなるどころか、むしろ
悪化することもあり得るので、慎重に進めるべきである。

問 精神障害等と生活困窮は深く関係しており、住宅政策だけでなく総合的な取組が必要ではないか。

答 精神障害や知的障害を抱えている路上生活者が多いことは近年の調査で明らかになっているが、有効な対策はまだ行われていない。東京では民間団体が中心となって、まず住宅を提供した上で治療につなげる支援を行っており、国としてもこのような取組を進めてほしい。また、労働環境、特にブラック企業の問題が若者の精神疾患を引き起こしている側面もあるので、この点の規制も重要である。

問 行政のひきこもり対策の支援メニューに不足しているものは何か。

答 ひきこもりの人が元気になり、学びたくなったときに必要となる学習支援は、学齢期を過ぎていると受けられない。働く場合も障害の有無で福祉サービスと就労に振り分けられ、リハビリをしながら働く練習をするような中間就労は体制的に整っていない。

問 日本では、自分の労働力を売るという価値観が労働者、企業共に希薄であり、キャリア教育が重視されない要因となっているのではないか。

答 キャリア教育や労働力を売っていく力は必要であるが、それをいかしていくためには、働く人の権利についても身に付ける必要がある。

問 ひきこもり支援のステップⅠにおいて、安定した家庭を取り戻すための具体的な取組はどのように行われているか。

答 相談窓口を訪れる親の気持ちには焦りしかないが、親の焦りが子どものひきこもりをより強めてしまい、暴力沙汰にもつながりかねない。親の気持ちを安定させ、子どもの気持ちを理解できるようにするため、親への個別面談を時間を掛けて繰り返している。

問 東日本大震災と福島原子力発電所事故の経験から、住まいは人権であると強く実感してきた。住まいの確保の重要性についてどのように考えているか。

答 住居の喪失には、日常的な生活の場を失うと同時に、安定的な仕事を見付けることが困難になるという側面がある。例えば、長期間ネットカフェに暮らしている人の中には、住民票が消除され、マイナンバーが受け取れないことによ

り次の仕事に就くのが難しい人もいる。まずは安定した住まいの確保が重要である。

問 ひきこもりが広がった背景にある若者の実態をどのように捉えているか。また、若者のひきこもり対策として何が必要か。

答 機械化されている社会、核家族化、集団で群れることが無くなったことなどにより、人との関係をうまく築けなくなっており、誰もがひきこもりの可能性を持っている。昔のような、周りの大人や地域で子どもを育てていく社会をもう一度取り戻すとともに、心が安定する働き方、人を使い捨てるのではなく育てていく企業をつくっていくことが必要である。

問 現在議論されている働き方改革を良い方向とするためには何が必要か。

答 今の改革は雇う側に資する内容が中心となっており、同一労働同一賃金など働く側に立った改革を行う必要がある。

問 体力のある若者であれば、人手不足の中で、建築労働など働く場はある。それにもかかわらず、勤務先が倒産したからといって、このような若者を支援することについて適切と考えるか。

答 今増えているネットカフェ難民のように、仕事はあるが雇用が不安定かつ低賃金であるため、安定した住まいを確保することができない状態に若者を放置しておいてよいのかが社会の側に問われている。

問 終身雇用制があるがゆえに、賃金が低く抑えられ、ブラック企業や長時間労働が存在し、同一労働同一賃金も達成できない。終身雇用制を無くした上で、対内直接投資を増やし、労働市場の流動性を保つなど、根本的な経済政策を行えば貧困問題は解決できるのではないか。

答 終身雇用制は事実上崩壊しているが、単に解雇を自由にするだけでは失業者が増えるだけである。労働市場の流動化を進めるためには、まずセーフティネットを整備しなければならない。

問 一般社団法人つくろい東京ファンドはどのような活動を行っているのか。

答 つくろい東京ファンドは、都内の空き家を借り上げて、路上生活者やネットカフェ難民への住宅支援に活用する事業を行っている。

問 2018年1月に札幌で起きたような生活困窮者の自立支援住宅の火災について、どのように感じているか。

答 若者のみならず高齢者や障害者の住宅問題も非常に深刻な状況にある。厚生労働省において、こうした施設への規制や質の高い施設への補助を行っていくとのことであるが、そもそも孤独死の問題から高齢者や障害者が住宅を借りられない状況があり、住宅政策そのものを見直していく必要がある。

問 北米や欧州において、ハウジングファーストの理念で行われている取組はどのようなものであるのか。

答 障害を持つホームレスが集団生活の施設に入ると、人間関係がうまく行かず、施設と路上生活を繰り返すこととなり、社会的なコストが高くなることが欧米の研究で明らかになった。主にアメリカのNPOの実践では、まずは安定した住居に入り、ソーシャルワーカーや医療関係者が訪問して地域での生活を支えていく仕組みを導入したところ、医療的なコストも安くなり、多くの人々が安定した暮らしに戻ることができた。こうした取組を日本でも導入すべく、民間で独自の事業を進めている。

問 ひきこもりの人に家族がいない場合、どのように支援していくのか。

答 民生委員や区役所などから相談がある。ある程度本人の情報等を聞いて、こちらから保健師等と共に訪問する場合もある。

問 不安定化している正社員の雇用の実態はどのようなものか。

答 正社員の質が変わってしまい、非正規雇用の条件に合わせて引き下げられている。本来はスタンダードを上げなければならないが、若者はそのスタンダードを労働教育等で全く教えられていないため、悪いのが当たり前と思っている。

問 農山村では住まいも仕事もありながら住民が少なくなっている一方、東京では住まいを確保できない人がおり、ミスマッチが生じている。住宅政策よりも、若いうちに様々な地域を体験するなど、人口を流動化させる政策の方が問題解決につながるのではないか。

答 農山村への就職や移住は選択肢としてあり得るが、コミュニティになじめず

に戻ってくる事例もあるので、住み続けられるような支援が必要である。一方、仕事は東京に集中している現状もあり、地方に仕事がなく東京に出てきた人もいる。人が生活していくためには住まいと仕事が必要であり、東京で働きたいと思う人への住宅支援も同時に進める必要がある。

問 ネット依存とひきこもりの相関性が強く見受けられる事例はあるか。

答 ひきこもりの時には、ネットでのみ外部とつながっている。支援に当たっては、時間は掛かるが、ネットの世界よりも現実社会の方が自分にとっては必要であると気付くような関わり方を提供すると、ネットはほとんど使わなくなる。

問 労働者の相談窓口の整備をどのように進めるべきか。また、ワークルールを知ることは、労働者だけでなく企業にも有益であり、更に推進していく必要があるのではないか。

答 アメリカではNPOが創設したワーカーセンターに相談機能を持たせ、州によっては補助金を出している。日本でも、既存の組織をワーカーセンターに重ね合わせながら強化していく政策も必要である。また、ワークルールが労使両方にメリットがあることを認識し合って良い職場をつくるべきであり、そのためにも、働く側の後押しが必要である。

問 親から虐待を受けるなど、様々な理由で家に居場所がない未成年者の現状と支援の必要性について、どのように考えるか。

答 日本でも、様々なNPOが夜回りをして声を掛けるという相談活動を行っている。韓国のソウルでは、行政も協力して夜間巡回バスを走らせ、居場所のない少年少女の相談を受け付ける取組が始まっていると聞く。気軽に行きやすい相談窓口をつくっていくことが重要である。

問 ひきこもり支援において、医療機関などの関係者間の連携が必要と考えるが、連携のためにどのような機関が必要となってくるのか。

答 仙台では、委託を受けているひきこもり地域支援センターが拠点となっており、まず窓口で相談を受けて、第三者も入った会議をしながら、時間を掛けて本人に最も合うところへつないでいくようにしている。

問 他の仕事に挑戦しようとしたり、一度辞めたとしても正社員になれるような、誰もが挑戦できる社会でないと、安定した経済につながらないのではないか。

答 雇用の流動化は悪いことではないが、仕事の内容で評価を行うなど、そのためのインフラが必要である。加えて、一対一で会社と交渉することは困難であるため、労働相談や会社にとらわれない労働組合も必要である。

問 同一労働同一賃金における同一性の判断に関して、職務分析・職務評価のためのツールの必要性や、労働契約法第20条にある不合理な労働条件の禁止規定が裁判では効果を発揮しないといった点について、どのように捉えているか。

答 労働契約法第20条の問題点は、実際に行っている仕事ではない、転勤の有無等の雇用管理も同じでなければならないことである。そのため、雇用差別の救済が難しくなっている。今の仕事内容で比較して、雇用差別を是正する必要がある。また、生活できる賃金にするための最低賃金引上げと生活給の水準の組み直しも検討すべきである。

問 高齢の親と同居する40代、50代のひきこもりの人を、どのように把握して支援していくのか。

答 民生委員を通じた地区でのアンケート等で調査しているほか、地域を巡回し、誰でも相談できるような窓口を開設している。親が元気なうちに子のために動けるよう、高齢の親を対象とした講座も毎月開いている。地域に拠点となる相談窓口が望まれる。

問 貧困を社会的に解決するために、格差問題や貧困問題にどのような視点で向き合うべきか。

答 貧困問題の存在は認知されてきたが、近年は、仕事はあるが低収入、就労が不安定で住むところも不安定になりがちという、見えにくい貧困になってきた面がある。この問題にどのように取り組んでいくのかが今後の課題であり、各種の調査結果について、経済的な貧困と社会的な孤立の問題が背景にあるのではないかという視点で見ていくことが重要である。

問 幼児教育・高等教育の無償化、給付型奨学金制度の創設をどのように評価し

ているか。

答 若者の貧困の一つの背景として貧困の世代間連鎖の問題があり、特に児童養護施設の出身者や生活保護世帯の子どもが高等教育まで進むことにハードルが高いという現状がある。給付型奨学金の対象範囲を拡充していく方向で検討を進めてほしい。

答 ひきこもりの人の学び直しの際に使える制度を検討してほしい。また、奨学金が残ったままひきこもり、自己破産してしまうケースについても、支援を考えてほしい。

答 教育の有償度合いの高さや、奨学金の給付の少なさが重荷になって、問題が多い働き方であっても働き続けなければならない。無償化や奨学金の制度の拡充は必要と考える。

問 ひきこもり支援において、自宅以外での居場所づくりはなぜ重要なのか。

答 自宅以外で生き生きと暮らすために居場所が必要である。居場所をつくるのが最も手間が掛かり、支援する職員自体のスキルも必要になる。ただ、専門性は余り必要ではなく、人間対人間の関係をつくっていくことで、一つの居場所ができる。また、寮生活についても良い効果があり、自分たちが本来持っている力を発揮できるような場所が確保できる。

問 社会の持続可能性の観点で、結婚や家族の形態をどのように考えていけばよいか。

答 日本の社会は家族に対して非常に過重な負担を掛けている。公的支援が弱い中で家族で支え合わざるを得ず、結果的に共倒れ等が発生している。若者の住宅問題についても、社会全体が若者の自立を阻んでいるのではないかという問題意識から、親元から出たいときに出られるような支援を行う必要がある。そして、親元から出て初めて結婚やコミュニティづくりなどができるのではないか。

答 結婚の問題は、結婚したいと思えるようなモデルを多く目にすれば良い。貧困の中でも幸せは築ける。その意識を気付かせる人にいかに会えるかが最も大切である。

答 働く場が家族や家事といったものをほとんど考慮していないため、長時間労働が特に正社員では当たり前になっている。私生活を見込んだ労働時間に改めていくべきである。生活と折り合えるような形での産業政策をもう一度考え直すことが必要ではないか。

(3) 高齢者をめぐる格差への取組（平成30年2月21日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

明治学院大学社会学部教授 河合 克義 参考人

- 高齢者が抱える課題についての調査、研究の出発点は、高齢者の生活水準を幾つかの階層に分類し、底辺で苦しんでいる人の属性、特徴や問題を捉え、その階層の人の生活を安定的にするための制度や政策の在り方を考えることにあ
る。これが、ほかの階層の人の生活の安定にも資する。
- 貧困状態になると孤立問題を伴う。また、時代に応じて制度が対象とする領
域が変化する中で、制度はあっても利用しない、制度がなく困っているが自ら
声を上げられない人も現れる。こうした潜在化した問題を把握するため、基礎
自治体単位の地域調査を実施している。
- 2010年のテレビ番組で、孤立問題の解決策として公的ヘルパーを提案した。
2000年の介護保険導入以降、制度を自ら選択して契約するシステムにシフトし
たことで、制度に気が付かない又は利用する気持ちがない高齢者が地域に潜在
している。こうした人に対して、権限を持ったヘルパーがアウトリーチする仕
組みが必要と考えた。
- 孤立死は20代の若者から発生しており、東京都監察医務院のデータによる
と、東京23区の高齢者の孤立死数は2015年に3,000人を超えている。賃貸住宅
の家主向けの孤独死保険もあり、2015～2017年の支払は1,000件を超えてい
る。
- 都道府県別の一人暮らし高齢者の出現率は、東京都の割合が最も高く、山形
県が最も低い。しかし、一人暮らし高齢者が少なく、同居率が高いとされる福
井県や石川県でも孤立死は発生している。
- 高齢者の孤立問題発生背景として、一人暮らし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。

- 高齢者の孤立問題には、日本の家族関係や地域社会の大きな変化が影響しているのではないかと。正月三が日を一人で過ごした人が都市部、地方共に3割前後存在するとの調査結果がある。また、親や子どもと食事をする回数についての国際比較では、日本は月単位では回数が出てこない。
- 地域類型別及び基礎自治体別に一人暮らし高齢者の出現率を見ると、上位30自治体のうち、大都市は1995年に2自治体のみであったが、2015年には14自治体に増加している。都市部で一人暮らし高齢者が急速に増加しており、農村部や離島においても増加している。
- 2011年に東京都港区及び山形県全市町村において実施した調査によると、年間収入が生活保護基準相当額の一人暮らし高齢者がいずれの地域も5割超に上っている。
- 港区での一人暮らし高齢者の調査結果について、多重困難型から生活安定型まで五つの生活類型に分類して特徴を見ると、社会参加率や健康状態について多重困難型と生活安定型では非常に大きな格差がある。このように、生活類型ごとに一人暮らし高齢者の生活状態を把握することが必要ではないか。
- 港区では、調査結果を踏まえ、介護保険、福祉サービス、医療サービスを利用していない一人暮らし高齢者をリストアップして、ふれあい相談員が全数訪問する見守り活動を実施している。
- 社会保障には、社会保険、社会手当、公的扶助、福祉サービスなど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、福祉サービスが非常に軽んじられている。そこから起こる問題を把握できていないことが、貧困や孤立問題の厳しい現実を醸し出している。声を上げない人々の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のではないかと。
- 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）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。

株式会社高齢社代表取締役社長 緒形 憲 参考人

- 株式会社高齢社は、60歳以上の高齢者を対象とした人材派遣の会社である。2000年1月に東京ガスOBが創業したが、東京ガスとの資本関係はない。
- 創業者の上田研二は、1990年代に当時の橋本通商産業大臣の講演で、これからは労働者不足で高齢者が働く時代が来るとの話を聞き、高齢社を起業した。その後、関係会社として、2002年に住宅リフォーム等を行う株式会社ユメニティ、2013年に家事代行業を行う株式会社かじワンを設立し、身体障害者の雇用拡大や女性の活躍支援などにも取り組んでいる。
- 高齢社は、「元気な高齢者がたくさん働く高齢社会の実現」を基本方針としている。労働力活用の一翼を担い、高齢者が元気に安心して働ける会社を存続して、社会貢献に資すること、社会に必要な仕事を確実、丁寧に行うとともに、現場で働く人を中心に活動し、一人でも多くの高齢者に働く場と生きがいを提供する「人が財産」の会社を目指している。
- 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。一方で、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て余している。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。
- 創業時は派遣登録者数が十数人、売上高2,000万円程度であったが、右肩上がり伸びており、登録者数は2018年2月21日現在で939人、2017年度の売上高は6億4,000万円程度の見込みである。また、65～69歳までの登録者が多く、平均年齢は70.3歳である。登録者の就労率は42%である。
- 高齢社においては、60歳以上75歳未満で、定年退職したが仕事が好きで、気力、体力、知力のある前向きな人を登録の条件としている。勤務形態は働く人の都合を優先し、週3日程度の勤務で、一つの仕事を2人以上でワークシェアリングしている。収入は月に8～10万円程度であり、年度末には利益を分配する形で期末手当を支給している。原則として定年制度はなく、83歳で働いている人もいる。
- 派遣業務は、ガスメーターの閉栓、倉庫管理、制服の洗濯、LNG（液化天

然ガス)の受入れ立会い等の東京ガス関係が約6割、家電機器修理に訪問する際の運転助手等の東京ガス以外が4割程度となっている。

- 働くことによる適度な緊張感と責任感が、高齢者の健康維持につながり、健康寿命も延びる。これは社会保障費の抑制につながり、現役世代の負担軽減に結実する。また、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。高齢者が働きやすい環境づくりを進め、高齢者が働くことは特別ではないと世間の認識を変えていきたい。
- 高齢社で働く高齢者のメリットとしては、働くことで自分の収入が得られるとともに、勤務日以外に様々な過ごし方ができ、社会とのつながりを保ち、会社や家庭で頼られ、役に立つ喜びや達成感が得られること等が挙げられる。
- 派遣先企業のメリットとしては、月末など期間変動業務への対応、労務管理の軽減、低コスト化のほか、派遣者が即戦力であること、人生の先輩としてアドバイスができることが挙げられる。派遣元である高齢社にとっても、派遣者が真摯に仕事に取り組むことが会社の信用と評価につながっており、口コミで業容も拡大している。
- 登録者には、高齢者ゆえに健康問題がある。また、各企業に65歳までの雇用確保が義務付けられたことにより、登録者の確保も課題となる。このほか、登録者と仕事内容、勤務条件等のマッチングが難しい。高齢であることに対する派遣先企業の先入観は是非変えていきたい。
- 派遣者の中には、生活のためにより多く収入を得たい人もいるが、社会保険への加入や年金減額などの問題が生じる。また、有期雇用の無期雇用への転換についても、高齢者は無期雇用を希望する場合が余り想定されず、当社として対応に苦慮している。

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

- 1990年に、東京の山谷地域において炊き出しなどのホームレス支援を行う団体として、ふるさとの会を設立した。1999年にNPOの法人格を取得し、その

後宿泊所等を設置してきた。

- 現在はむしろ、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きた。
- 当初は東京都台東区を中心に活動していたが、現在は生活保護の保護率が比較的高い墨田、荒川、豊島、新宿を加えた計5区で事業展開しており、2017年4月現在で1,133名を支援している。
- 共同居住をしている支援対象者の前居所は、病院が最も多い。身寄りのない人は、病状が固定し退院可能であるにもかかわらず、迎え入れて支援してくれる場所が確保できず、短期間で転院を繰り返す事例もある。こうした事例も含めて広義のホームレス問題と考え、行政とも協議しながら、新しい類型として、単なる居所の提供ではなく、介護のヘルパーステーションや在宅医療など地域の資源を取り込んだ宿泊所を設置することとした。また、貧困により犯罪を繰り返した後に刑事施設から出所した高齢者を受け入れるため、関連法人として更生保護法人同歩会を設立している。
- 最近では、低所得、低年金の高齢者が、アパートの立ち退きを迫られた後、家賃を支払える次の住まいを確保できないケースが増加している。
- 支援対象者のうち、共同居住をしている人は361人で、アパート等で独居している人が772人いる。また、453人が70歳以上であり、要介護認定を受けている人が274人いる。要介護で、認知症やがんを抱える人も増加している。共同居住の場合は職員が常駐しているため、病状の悪化などの際に早急に対応できるが、独居の場合には同様の支援をすることが難しい。一方で、共同居住の物件確保は容易でなく、こうした人々を地域で支え続けるための取組が喫緊の課題である。
- ふるさとの会は、認知症になっても、がんになっても、障害があっても、家族やお金がなくても、地域で孤立せず最期まで暮らせるように、との事業目的の下で活動している。
- ふるさとの会では、まず住まいを提供し、食事の提供等の家族代わりの生活

支援を行う。次の段階で、支援し支援される関係だけではなく、ほかの利用者と互いに支え合う仲間づくりを行う。また、最期までここで暮らしたいという要望を受け、これまでに10人以上の在宅みとりを行っている。

- 共同居住の場を提供すると、そこでの生活支援のために配膳や清掃などの雇用が生まれる。ふるさとの会で働く常勤、非常勤、パートタイム合わせて289人のうち108人は支援付き就労であり、働く意欲も能力もある高齢、若年の生活困窮者が生活支援を受けながら支援する側に回り働いている。
- 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。また、賃貸借保証事業を行う関連法人として設立した株式会社ふるさとと連携し、独居の物件確保に取り組んでいる。
- 独居の支援対象者の生活状態を見ると、高齢で介護保険サービスを利用しているが、アパートの老朽化で生活が不自由になっているケースや、認知症で将来的に独居が困難となるケース等が見受けられる。行政とも相談して、住まいと生活支援を合わせて提供する自立援助ホームを開設している。
- 自立援助ホームは、既存の住宅ストックを活用したものや、地元のオーナーの協力を得て地域の老朽物件を高齢者施設に建て替えてもらい、ふるさとの会が一棟借り受けたものもある。また、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。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 高齢社で高齢者の就労支援を行ってきた経験から、ハローワークやシルバー人材センターの今後の運営に当たってどのような工夫が求められると考えるか。

答 シルバー人材センターは入会時に会費を支払う必要があるが、高齢社では無料で登録できる。また、ハローワークでは自らが端末で検索すると聞いているが、高齢社では一人一人に仕事を紹介するとともに、トラブル発生時にはフォ

ローを行っている。なお、ハローワーク等でも、様々な提案を受けて取り組もうとする動きがあると承知している。

問 高齢者の就労を制約している社会保障制度等の法規制としてどのようなものが挙げられるか。

答 週30時間以上勤務すると社会保険に加入する必要があり、働く人及び会社側に保険料負担が生じる。特に70歳までの人は、年金を受給しながら年金保険料の支払も必要となる。また、在職老齢年金制度により、収入が一定額を超えると年金が減額されてしまうため、不本意ながら働き方を調整する人もいる。

問 高齢の生活困窮者に対する地域での医療提供について、改善すべき点はあるか。

答 通院中の病院内での介助は、家族の介助があることを前提としている。単身者が通院する場合、院内介助は介護保険給付の対象外で、かつ自費負担も困難であるため、ヘルパーは基本的に送迎のみで引き揚げています。病院によってはボランティアによる介助を導入しているところもあるが、病院ごとではなく地域全体で解決策を見いだせることが望ましい。

答 医療や介護の自己負担額が制度ごとに縦割りで設定されており、低所得の高齢者世帯の負担総額や生活への影響についての検証がなされていない。フランスなどでは、最低の生活水準を設定し、それを下回らないよう制度間調整をしておき、日本においても対応を検討すべきである。

問 地域において低所得者や生活困窮者に住まいの提供や生活支援を行う地域包括ケアモデルは、他県の介護施設への移住よりも、利用者の幸福度のみならず経済財政的な全体最適の実現に資するのではないか。このモデルをほかの地域にも広げていくにはどのような方策が求められるか。

答 地域で安心して暮らしていくためには、介護だけでなく総合的に取り組むことが重要である。生活困窮者を受け入れることは、決して地域の重荷とはならない。例えば、住まいの提供は家賃収入につながり、訪問看護等のニーズがあれば担い手の雇用が生まれる。地域包括ケアモデルは、経済的な意味でも、その果たすべき役割としても、より地域を豊かにするものであるとの考え方を共

有していきたい。また、日常生活支援を行う無料低額宿泊所へのインセンティブを付与する法改正の動きを歓迎したい。

問 現在の高齢者の生活保障体系は介護保険が中心であるが、例えば家族と同居していても日中は独居となる高齢者への生活援助は介護保険の対象外であり、支援を求める声がある。貧困と孤立の問題に対処するために、介護保険とは別に福祉サービスを再構築して対応することが不可欠か。

答 介護保険施設である特別養護老人ホームには、要介護認定を受けた相当重度の人でなければ入居できない。一方で、刑務所から出所した等の生活問題を抱えた高齢者を受け入れる養護老人ホームは、措置費が基礎自治体の一般財源とされた影響もあり措置が控えられ、定員割れを起こしている。ドイツでは、介護保険のみでは全ての高齢者問題に対処できないとして、社会扶助法に基づく福祉サービスも併せて実施している。日本においても、介護保険中心の支援の在り方や福祉サービスの位置付けを見直すとともに、長期的視点で、家族関係や地域社会の再構築について考える必要があるのではないかと。

問 イギリスでは孤独問題担当大臣が新設されたが、日本において孤立問題にどのように対処すべきか。

答 フランスやイギリスでは、孤立問題への対応を重視している。担当大臣の設置にこだわるものではないが、日本においてもこの問題を真剣に考える必要がある。

問 高齢期に貧困に陥らないための予防的な措置として、どのようなことが考えられるか。

答 高齢者の生活状況の調査結果を見ると、高齢者の貧困、孤立は、若い頃からの生活歴の結果として表れている。高齢期の生活保障とともに、現役世代の生活を安定させるための施策を講ずることが重要となる。

問 高齢社においては、登録者が現役時代の経験や技術をいかせないような仕事に従事する際の研修をどのように実施しているか。

答 高齢社では、現役時代に培った能力をそのまま即戦力として活用しているため、新たな仕事に従事するための研修は行っていない。ただし、新しい機器に

についての研修やシミュレーションによる自動車運転教育等は実施している。

問 生活の互助についてふるさとの会が行っている取組を地域に拡大していくために必要なことは何か。

答 共同居住の場合は、問題が発生するとミーティングを行って互いの理解を深め、生活の互助につなげることができる。地域における互助については、試行ではあるが、単身生活が困難な人が数人で居住できる戸建てを半径100～200メートル以内に数軒設けるとともに、その周辺にミーティングができるサロンを設置し、地域が一つの住まいのように連携して支え合う仕組みを構築している。ふるさとの会は、地域で孤立した世帯を把握する役割を担っており、地域包括支援センターと連携する仕組みができれば良いと考える。

問 高齢者が働く現場において、高齢者をめぐる格差を実感することはあるか。

答 高齢社の登録者は東京ガス関係者が多いこともあり、格差はそれほど見受けられない。

問 一人暮らしの高齢者が地域で安心して生活するためのネットワークづくりについて、どのような課題があるか。

答 リスクが高い層を把握し、アウトリーチしていく方策が必要ではないか。来所申請が必要な行政の支援をためらう人でも相談しやすい、コミュニティカフェのような場所を地域に設けるとともに、情報を得てアウトリーチする仕組みも考えられる。

問 平成30年2月に閣議決定された新たな高齢社会対策大綱には、公的年金の70歳以降の受給開始を選択可能にすること等が盛り込まれている。年金については、支給額の引下げや高齢者の低年金、無年金の問題があり、また、受給者の半数が高齢者である生活保護についても生活扶助基準が引き下げられる方針である。こうした政策は高齢者の生活にどのように影響するか。

答 フランスでは、最低賃金より少し低いレベルに国が最低保障する生活水準を設定し、それを踏まえて各制度の調整を行うシステムを採用している。日本においても、高齢者の健康で文化的な最低限度の生活水準を具体的に設定し、そこに向けて年金等の制度を組み立てることが必要ではないか。なお、文化的要

素には特に大きな地域間格差があるため、基準の設定に当たっては留意が必要である。

問 人手不足の状況下では、働きたい高齢者に働いてもらうことが必要であるにもかかわらず、現行の社会保障制度や税制が、高齢者が働きたくても働けない仕組みとなっていることは問題である。どのように取り組むことが必要か。

答 まず企業側に、高齢者は仕事ができないという先入観を払拭してもらいたい。また、働く高齢者には、誰にでもでき、社会に必要な仕事の需要がある。仕事にチャレンジする高齢者をフォローする体制が必要ではないか。

問 年金の引上げ等による財政赤字の更なる増加は、高齢者と若者の世代間格差の拡大をもたらす。このままでは多くの若者が低所得の高齢者となるのではないか。

答 財政論とは別に、生活の現実から見た格差への対応を考えなければならない。一方、若者に多い国民健康保険や国民年金の保険料未納は高齢期の格差につながることから、高齢者の生活を支える公的制度への信頼を醸成することも課題である。財政に関しては、税制を含めた全体の財源負担の在り方を検討することも必要である。

問 低所得の高齢者の居住をめぐる近年の動向をどのように見ているか。また、国が果たすべき役割は何か。

答 東京都内の低所得の高齢者の多くが他県の高齢者施設に居住する傾向が引き続き見られるが、これは望ましいことなのか。やはり、住み慣れた地域で安心して暮らせるようにすべきではないか。

問 2017年10月に施行された改正住宅セーフティネット法に基づく空き家等の登録制度の普及を進める方策はあるか。

答 東京では物件確保が困難なため、住宅セーフティネット制度における登録可能な住宅の基準について、居室面積等で大都市の事情に配慮した運用が望まれる。

答 住宅セーフティネットは、高齢者の住まい確保の観点で大きな課題である。ヨーロッパでは、公営住宅の整備とともに家賃補助の制度が設けられている場

合が多い。日本の住宅政策は持家主義であるが、公営住宅の役割は大きい。また、養護老人ホームの活用など、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はないか。

問 定年延長や競合他社の存在など、高齢者雇用をめぐる社会環境の変化が想定される中で、高齢社はどのような課題を抱えているか。

答 高齢社では、現場で働く登録社員に定年制度は設けていないが、75歳の時点で本人の意向を確認している。本社スタッフは70歳を定年としているが、会社として働いてもらいたい人には75歳まで働けるように専任嘱託制度を設けたところである。また、希望して有期雇用から無期雇用に転換した人については、定年制度を設けることとしている。

問 行政では行き届かない生活困窮者支援を、NPOなどの民間団体が担っている。こうした活動を全国展開していく上での弊害や行政への要望はあるか。

答 利用者同士が支え合う関係を構築するためには、職員がその支え合いを支援することが必要であり、そのための人材育成の研修を他の困窮者支援団体と合同で行っている。こうした取組への支援があれば、更に情報発信をして取組を広げていくことができるのではないか。

問 高齢者の雇用機会を拡大させるためには、大手企業の協力が不可欠である。高齢者が働きやすい職場を提供する企業に表彰や税制優遇等のインセンティブを付与する必要があるのではないか。

答 高齢者が働くための会社を立ち上げる際に、企業の協力は大きな力となっている。高齢社の場合は、創業者と当時の東京ガス幹部との信頼関係等があり、起業が実現できた。一方で、人事権等で余り影響力を行使されたくない面もあり、東京ガスとの資本関係は持たないこととしている。

問 日本でもフランスのように家族への支援を充実させるためには、消費税などの社会保障の財源をどのように確保すべきか。

答 フランスの消費税率は高いが、使途についての国民的合意がある。また、フランスでは消費税のみならず企業が財源的に社会保障を支えている面もある。

問 高齢の親と未婚の子のみの世帯が貧困に陥る背景に、どのような問題がある

のか。

答 高齢の親と未婚の子のみの世帯では、子の就労収入が十分でなく親の年金で生活している場合や、精神的な問題を抱えてひきこもっている場合など、若者の生活が不安定であることが多く、現役世代の貧困が影響していると考えられる。東京都港区で実施した調査では、75歳以上の高齢者を含む二人世帯のうち1割はこのような親子世帯で、世帯収入は夫婦世帯よりもかなり低い。

問 中山間地域では、仕事や学校がなく、高齢者と子ども世帯が離れて暮らさざるを得ない実情がある。現在の家族の在り方についてどのような課題があるか。

答 中山間地域における仕事の確保など地域経済の問題の解決には年数が必要であり、どのような地域をつくっていくのかは政治の課題である。また、一人暮らし高齢者については、公的制度以前に家族が支えるかどうかが決定的なポイントであり、家族関係の再構築について、国民自身の努力のみならず政策的な対応も必要ではないか。

問 高齢社に登録している女性はどのような仕事に就いているか。

答 経理、総務、設計、受付のほかレストランの接客など多岐にわたる。また、子会社で行っている家事代行業業には100人以上が登録している。

問 高齢者の下限年齢を何歳と考えているか。

答 フランス等では、客観的な調査を踏まえて70歳あるいは70歳超から本格的な高齢者政策を検討する手法を採用している。ただ、生活の現実を見ると、格差は60歳以前でも生じていることから、年齢で一律に区切ることは困難である。

答 高齢社では60歳以上を登録条件としているが、各企業で65歳までの雇用確保が義務付けられていることもあり、65歳以上が多く該当する。

答 ふるさとの会では、80歳近い人が支援付き就労をしており、支援対象者それぞれと関わる中で、個人の体調などを総合的に配慮しながら、働ける年齢層や可能性を拡大している。

問 高齢社の登録社員の男女比はどの程度か。

答 約15%が女性である。

問 ふるさとの会で支援付き就労により雇用している人のうち、45歳以下の人の割合はどの程度か。

答 支援付き就労に従事している30～40代の人の割合は約25～30%である。

問 現在の65歳以上よりも雇用不安を抱えた35～45歳の世代は、高齢期を迎えたときに、現在の高齢者よりも更に貧困に陥るおそれがあるのではないか。

答 今の現役世代の雇用不安は深刻であり、高齢期にはかなり悲観的な状況が想定される。生活保護だけではなく、高齢期までの生活を保障するために、どのように制度を組み合わせしていくか、工夫が必要である。

問 フランスにある孤立問題を解決するための国民的な組織（モナリザ）はどのような取組をしているか。

答 モナリザは、高齢者の孤立問題に国、地方自治体、NPO、住民含めて皆で取り組む組織として設立された。モナリザ宣言に合意、署名した地方自治体を中央組織が認定している。こうした国民全体で課題に取り組む組織の創設は日本でも参考になるのではないか。

問 高齢者の生活実態に関する地方自治体での調査を抽出調査ではなく悉皆調査として行うため、どのような工夫をしているか。

答 地方自治体が調査を行うと、結果に対して首長が議会から追及される可能性がある。そのため、社会福祉協議会や民生委員の団体と協力して、地域の課題を明らかにし、住民とともに考えるために調査を行う形式を採っている。市町村合併により、地方自治体内の地域格差も大きくなっており、地域の現状を把握するためには、基礎自治体単位での悉皆調査が非常に重要と考える。

問 東京都の一人暮らし高齢者の出現率を見ると、コミュニティがある島嶼部よりも都市部における孤立化の傾向が問題となるのではないか。

答 例えば、港区は一見豊かな自治体であるが、一人暮らし高齢者が非常に多い。このほか、杉並区と中野区も一人暮らし高齢者が急速に増加している。大阪府については以前より全市で一人暮らし高齢者が多い傾向にある。

問 生活困窮者の幼少期の環境の影響についてどのように捉えているか。

答 就労支援を行っている要保護者の生育歴を見ると、幼少期に虐待を受けてい

たり0歳児から養護施設で育っていたりする若者が多く、年々増加している。こうした若者に対しては、まず住まいと生活支援、仲間づくりを通じて、居場所を持ち、自己承認、安心感を持ってもらう。その際、彼らと高齢者が地域で互いに支え合うことは、彼らが居場所や仕事を見付ける上で意義があると考え

問 24時間体制で生活困窮者支援を担う職員が抱える課題はあるか。

答 雑多性を大事にして、利用者同士がそれぞれの役割を持って互いに支え合うのと同様に、職員の間でも一人一人の課題を皆で解決していくこととしている。

(4) ユニバーサルサービスへの取組（平成30年4月11日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

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

- 日本理化学工業は、昭和12年に東京都大田区で操業を開始した、人体に無害な炭酸カルシウム製のチョークを主力商品とするメーカーである。売上げの半分以上はチョークなどの関連商品であり、チョークの市場では国内シェア60%以上を占めている。しかし、少子化の進展、パソコンの普及、プロジェクターや電子黒板の導入により、板書での授業が減少している状況に危機感を持っている。
- 工場は神奈川県川崎市と北海道美唄市にあり、社員は85人である。そのうち、63人は知的障害を持っており、重度の知的障害で文字の読み書きや数字の理解が難しい人が26人いる。障害者雇用は昭和35年に開始し、60年近くになる。
- 経営理念では、相手の理解力に合わせるという姿勢を大事にして、全社員の物心両面の働く幸せの実現を追求すること、障害者雇用にこだわり、より良い皆働社会の実現に貢献することを掲げている。
- 知的障害を持つ社員は、臨機応変に作業をすること、自分のことを正確に言葉で伝えること、文字の読み書きや計算を行うことが苦手である。しかしながら、短い言葉や表情から酌み取る努力をすることや、製品検査の治具等の工夫を行うことで、大きな戦力になってくれる。
- 知的障害を持つ社員の長所としては、自分が理解したことを一生懸命に集中して仕事をしてくれること、責任感を持って自己管理しながら毎日休まず出勤すること、特に重度の知的障害の人は手順どおり仕事をしてくれるので信頼ができ、けがにも至らないことが挙げられる。
- 当社は、利益を出して継続していく会社として障害者雇用を続けており、障害者が戦力であること自体が当たり前になっている。2008年にテレビ番組で取り上げられたとき、障害のある人の能力の高さ、素直さ、純粹さ、人間力の高

さを世の中に伝えていくことが使命であることに気付かされた。そのためには、安定した強い経営ができてこそ説得力を持つと考えている。

- 生活の豊かさの水準を上げていくことは幸せに直結することであるが、会社はお金を稼ぐためだけにあるわけではなく、心の豊かさも働く幸せにつながるものである。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、働く場であるから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。
- 前社長である会長が障害者雇用の視察でヨーロッパへ行った際に、重度の障害者を一般企業が採用したときに国がその最低賃金分をバックアップするという制度がベルギーにあった。皆働社会の実現のため、この制度を日本でも導入してほしい。
- 国による最低賃金分のバックアップが実現すれば、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。また、企業の競争力強化、国の社会保障費削減、自立することによる家族の安心感、福祉施設職員の生活ケアへの専念にもつながり、正に五方一両得と言えるのではないか。憲法においては、働くことは義務でもあるため、国は働く場を提供してほしい。
- 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を社員から教わった。誰もが人の役に立ち、必要とされる社会を目指すべきではないか。

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

- 滋賀県手をつなぐ育成会は、主に知的障害の子どもを持つ親の会として昭和28年10月に発足し、障害福祉の父と言われた糸賀一雄氏の「この子らを世の光に」という福祉理念の下に保護者の相談活動等を行ってきた。障害があっても地域で普通に暮らしたいという障害当事者の思いを大切に育て、自立への手助

けはもとより、生まれ育った地域で支援を受けながら生きがいのある生活ができるように活動している。

- 現在は、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。また、若い親は、人間関係の希薄さから我が子の障害の受容すらできず、毎日の生活に追われ、情報の渦の中でもがきながら子育てをしている。
- 課題の一つに、障害者の就労がある。一般就労と就労継続支援A型では、労働関係法令の適用を受ける労働者として、最低賃金が保障されている。一方、就労継続支援B型などでは、福祉サービス利用者等として扱われ、工賃も目標値が定められているものの、それより低い事業所も少なくない。
- 障害者の法定雇用率は平成30年4月から2.2%に引き上げられたが、知的障害者の雇用は低迷している。一方、就労継続支援B型での就労は知的障害者が全体の半数以上を占めており、多くの知的障害者は福祉的就労に落ち着かざるを得ない実態がある。
- 就労継続支援事業所は、工賃向上や一般就労への移行等を更に促進しなければならないが、利用者の高齢化や障害の重度化が進み、生産能力の低下から工賃向上が困難になってきている。このような現状の中で、就労継続支援A型事業所の突然の廃業が問題となっている。その原因は様々であるが、働く場を突然失ってしまった利用者の戸惑いと落胆、将来の不安は計り知れない。
- 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。親の会や他の障害者団体でも障害理解のための活動に取り組んでおり、全国手をつなぐ育成会連合会によるキャラバン隊も各地で結成されている。
- 障害当事者の希望と障害特性に合った仕事を長期に安定して続けられるようにするため、就労希望者の増加を想定した就労支援機関の充実を図ってほしい。また、体力、気力等が低下していく中高年齢層の障害者について、その能力に応じた働き方ができるような支援の仕組みを考察してほしい。
- 障害のある子の親は、進路の決定、就労先の決定、就労環境、地域とのつながりなどで、可能な限り本人の希望と目標に基づく支援を行い、生活の見守り

役を果たしてきた。1980年代に、子の学校卒業後の行き場がない現状から、作業所づくりに励んでいた40～50代の親が現在70～80代、子も40～50代となっており、高齢化が深刻になっている。

- 高齢となった親は、親亡き後の問題に直面している。65歳以上の高齢期家庭へのアンケートを実施したところ、親亡き後の不安材料として、住まい、金銭管理、身上監護が挙げられた。ただ、日常生活の見守りや権利擁護に対して漠然とした不安はあるものの、改まって相談に行くというケースは少ない。身近に相談する仲間もつながりが薄くなりつつあり、孤立感が高まっている状況にある。
- 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る。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り、身近な地域の人でも本人を支える関係づくりができることを願っている。

筑波大学附属視覚特別支援学校教諭 宇野 和博 参考人

- 視覚障害の現場から、また一人の視覚障害者として、格差を無くしていくための要望を取り上げたい。
- 一点目は、弱視生徒の受験上の配慮についてである。視覚に障害があると文字の読み取りに時間が掛かるため、受験上の配慮として時間延長が認められている。しかし、大学入試センター試験は、時間延長が認められる条件が盲学校の就学基準や障害者手帳を交付される視覚障害の認定基準と異なっているため、盲学校に在籍して障害者手帳を持っていても、時間延長が受けられない場合がある。大学入試センター試験の基準はその他の大学入試等にも大きな影響を与えているので、盲学校の就学基準や視覚障害の認定基準にそろえてほしい。
- 試験時間の延長の幅についても、大学入試センター試験では点字と弱視で格差があるが、実用英語技能検定、盲学校の入学試験ではそのような格差がない。大学入試センター試験においても、弱視に点字と同様の時間延長を認めてほしい。

- 二点目は、高校における拡大教科書の費用負担についてである。2008年に教科書バリアフリー法が制定され、その後教科書出版社が義務教育段階の拡大教科書を発行するようになったため、無償で入手できるようになった。しかし、義務教育段階ではない高校では、高額な拡大教科書を自己負担しなければならないという課題が残っている。高校の拡大教科書を出版社が作ることはほとんどなく、ボランティアに依頼しても、製作実費だけで1教科当たり数万円掛かってしまう。
- 盲学校では就学奨励費制度があり、高額な拡大教科書や点字教科書は自己負担なく無償で給与されている。2013年度には、小中学校の通常の学級の障害児にも就学奨励費制度が適用されるようになった。国連障害者の権利条約ではインクルーシブ教育を推奨しており、2006年の参議院文教科学委員会の附帯決議でも、高校段階の拡大教科書の自己負担の軽減について検討することが求められている。高校段階にも就学奨励費制度を適用し、せめて検定教科書と拡大教科書の価格差分だけでも国又は地方自治体の予算で補償してほしい。
- 三点目は、障害者の読書環境の整備についてである。マラケシュ条約の前文では、著作権法で著作権を制限しても、引き続き障害者が利用可能な著作物は不足しており、それを増やしていくためには相当の資源が必要であることが示されている。この理念を実現するために、障害者の読書環境を総合的に整備していく読書バリアフリーに関する法整備を検討してほしい。
- 読書のバリアフリー化には、買う自由と借りる権利を確立することが必要である。買う自由については、利用可能なデータがあれば発売日当日に情報にアクセスすることができ、著者、出版社、視覚障害者のいずれにも利益となる。借りる権利については、図書館の役割が大きい。視覚障害者に加え、寝たきりや上肢に障害がある人にも読書の機会を保障するため、国立国会図書館関西館が核となり、利用可能なデータを収集して、公共図書館等とネットワークをつなぐことが必要である。また、視覚障害者のために制作された録音図書についても、国立国会図書館を通して公共図書館等に提供できる仕組みが必要である。
- 四点目は、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

ることについてである。特別支援教育又は特別支援学校という用語の中にある「特別」という言葉は、障害者施策の理念であるノーマライゼーションにも反するので見直してほしい。また、「障害」という言葉にも疑問がある。日常的に障害という言葉はネガティブな意味に使われることが多い。災害時の避難行動においては要支援者や要援護者という言葉も使われている。人は生きていく中でお互いに支援し合っているとも言える。障害を個性や差異、生きていくための条件と捉え、多様性を包摂できるような理念、用語を考えてほしい。

- 五点目は、駅のホームからの転落事故対策についてである。事故を防ぐ最善の策はホームドアであるが、ホームドアがなくてもホームから転落しないようにする方法を考えなくてはならない。視覚障害者は、つえの先や足裏から伝わってくる情報、聴覚情報で頭の中に地図を描くが、錯覚や誤認識も起こり得る。たとえヒューマンエラーがあっても、事故につながらないようなホームのデザインを考えてほしい。具体的には、ホームの中央に誘導ブロックを敷き、動線を確保するなど、国土交通省のガイドラインの内容も含めて検討してほしい。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 日本理化学工業は、平成22年度にバリアフリー・ユニバーサルデザイン推進功労者として内閣総理大臣表彰を受賞しているが、受賞の意義をどのように考えているか。また、受賞後に何らかの変化はあるか。

答 知的障害の社員だけでなく、多くの人にとって分かりやすい仕事をどのように考えればよいかという視点での取組が評価されたものと思う。受賞後は、若い社員に当社の理念が大事であることを理解させるために活用している。

問 平成20年3月に政府が決定したバリアフリー・ユニバーサルデザイン推進要綱は、6分野にわたって基本的取組の方向を示しており、最初に心のバリアフリーを掲げている。この推進要綱について、どのような認識を持っているか。

答 それを基に社内で何か検討している現状にはない。

答 心のバリアフリーは実際には社会に根付いていないと考えるが、多様な障害特性を理解するためには、親の会の活動が心のバリアを取り除く一つの鍵になる。

答 様々な行政文書が出ていることは承知しているが、理念的なものにとどまっている場合もある。障害者権利条約にあるとおり、障害者の視点で具体的な施策を盛り込むことが更に重要になってくると感じている。

問 障害者施策について、政府や地方自治体に対し何を求めていきたいと考えているか。

答 意見陳述で示した5点はいずれも重要であるが、命に関わるという意味では誘導ブロックの問題、子どもの将来の進路を考える場合は受験上の配慮や拡大教科書の問題が大きいと考えている。

答 誰でも障害を持つ可能性があるから、障害のある人がそばにいても当たり前という考えを教育現場に取り入れていけば、心のバリアフリーの活動も進んでいくのではないか。

答 障害のある人の社会参加を大企業だけではなく中小企業にもある程度任せてほしい。そのためには、重度の障害者が一般企業に就労する場合に、国が最低賃金分をバックアップする制度が望まれる。

問 就労継続支援A型事業所の経営安定化のためには、生産性や仕事の単価の向上を図ることが求められており、専門家のアドバイスや他企業との連携などの取組を行政が進める必要がある。日本理化学工業が目指す強い経営の中で、参考となることはあるか。

答 売上げ最大・経費最小が経営の要諦であり、その中で最大限利益を出していくことになる。社員には、目標が達成できなければ仕事ができなくなるから、協力することを呼び掛けている。社員を路頭に迷わせないように、あらゆる手段で事業を考えている。

問 障害者に対する相談支援、法的支援、生活支援の内容について、具体的な考えはあるか。

答 相談支援では、相談を受けた後のモニタリングで変化をチェックしてもらえ

ることが重要である。法的支援では、相続等の問題が生じた場合における弁護士等の支援体制の充実が必要である。生活支援では、ホームヘルプサービスや移動支援などを更に充実してほしい。親が亡くなった後も、三つの支援がバランス良く実施されるような連絡・連携体制が必要になってくるのではないかと。

問 障害者に対する差別の実態として、どのようなことがあるか。

答 日常的に得たい情報がPDFでしか提供されずテキストデータが入手できないことや、結婚、就職、家を借りるなどの際に断られたケースがあるなど、日常生活の様々な点で差別があると感じている。

問 日本理化学工業において、現会長が知的障害者の雇用を始めた経緯は何か。

答 大田区に工場があった昭和34年に、隣接する世田谷区にある青鳥養護学校の教員から知的障害者2人の就職依頼を受け、就職を前提としない2週間の実習を受け入れたことがきっかけである。この2人の一生懸命な仕事ぶりを見た社員からの進言で採用が決まり、2人はその後50年以上勤務した。

問 障害者の親の高齢化に対する支援体制が未整備である現在、親が亡くなったときにどのような問題が生じているのか。

答 母親が亡くなった後に、グループホームに入所している障害者である子のためにためていたお金を他の兄弟に相続されてしまい、障害基礎年金と工賃だけで生活している事例がある。誰も世話を引き受けず遠方の施設に入所したり、虐待を受けて行政に保護されたりする例もある。親と同様の支援ではなくても、見守りや法的な支援が必要な際に、兄弟による支援が行われるよう考えている。

問 差別や偏見を無くすために行政用語を適正化することについて、関係団体等で議論したことはあるか。

答 読書バリアフリー化を求める4団体において行政用語について議論したことはないと思う。現在、特別支援学校の学校名から「特別」という言葉を除いている学校があるが、恐らく学校や地方自治体の判断であると思われる。

問 障害者の就労と生産性向上についてどのように考えているか。

答 人は、安心した場所でないと一生懸命頑張ることはできないので、居場所が

会社の中にあるようにしたい。声を掛けたり、話を聞いたり、レクリエーションなどを含めてお互いを知ることが、チームワークや生産性の向上につながり、物心両面の働く幸せにかなうことになる。

問 福祉的就労でも最低賃金が保障されることが必要ではないか。

答 就労継続支援B型や生活介護での福祉的就労では、最低賃金の保障は難しい。賃金ではないが、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で、最低限の生活を保障できるのではないか。

問 駅のホームからの転落事故対策として、国や事業者に対してどのような取組を求めるか。

答 ホームドアについては、事業者任せでは資金力による格差が出るので、国や地方自治体が集中的に予算を投入して整備することも必要ではないか。また、ホーム上で安全管理を行う基準を国が整備し、規模の大きな駅では一日のかなりの時間、ホームで駅員が安全を見守るようにしてほしい。

問 障害者の親が、子の生活の補助のために資金を残すに当たり、相続税の減免などの法的な制度はどのようになっているのか。

答 相続税については、一定の障害者控除を受けることができる。しかし、相続の争いが起こった際に、知的障害者は理解できずに相続放棄の形を取られてしまうような例がある。そこで、親が元気なうちから成年後見人となった上で、次の成年後見人の選定などを含めた相続対策を行うため、勉強会を実施している。

問 チョークの製造は労働集約的であり、東南アジア諸国との競争に勝てない状況になると、将来的には営利企業ではなく、政府も関与した社会福祉的な組織に変えていかなければ、継続は難しいのではないか。

答 チョークはこれから伸びる市場ではないが、工程を分割して生産個数を引き上げるなど、視点を変えれば競争力を高める方法はある。

問 筑波大学附属視覚特別支援学校と他の学校との間で交流の機会はあるのか。

答 中学部は筑波大学附属中学校と交流しており、高等部は東京学芸大学附属高等学校との交流会を持っている。徐々には交流教育が進んできていると感じて

いる。

問 電子書籍化の促進は、著作権の一括契約で著者や出版社を危機に陥らせる懸念がある。障害者と著者・出版社のいずれにも利益がある関係づくりはどのようにすれば可能であるか。

答 これまで視覚障害者は出版社が販売している著作物を買うことができなかったが、電子書籍による著作物を買う自由が開かれることによって、小さな市場ではあるが著者や出版社にも利益がもたらされる。

問 差別や偏見を無くすために行政用語を適正化することは、各地方自治体ですぐに実施できるのではないか。

答 ヨーロッパでは、学校名に障害をイメージさせるような言葉を使わない国もあると聞くので、差別や偏見を助長している現状をすぐにでも解決してほしい。

問 障害者の親は、高齢化を受けて、どのように取り組んでいくことが求められるか。

答 親の活動を、次の世代にいかに引き継いでいくのかが課題である。子の将来のためにという思いだけで活動しているが、次の世代に担ってもらうことも親の務めであると思っている。

問 障害者雇用を推進するために、最低賃金の保障以外に制度面でどのようなことを担保すれば良いと考えるか。

答 中小企業の中には、障害者に適した仕事がある。このような場で障害を持つ人が働くことができれば感謝され、企業も幸せになると考えている。

問 障害者が高齢者施設に入ると、孤立化してしまうことがあると聞く。障害特性に応じた高齢者施設は必要か。

答 現在の高齢者施設では受入れ自体が難しい事例もあるので、障害特性に合わせた特別の支援を行う施設が必要になってくる。ただ、介護保険制度と障害者総合支援法の制度間で連携を取れるか不安がある。

問 駅のホームの誘導ブロック設置については、それぞれの駅で視覚障害者による検証を積み重ねた上で、国土交通省のガイドラインに反映していく必要がある

るのではないか。

答 多くの視覚障害者は、ホームの端に敷かれている警告ブロック沿いに歩くことの危険性に気付いていない。ガイドライン改定には時間が掛かるかもしれないが、国土交通省だけでなく多くの人に現状のリスクを知ってもらうことが重要である。

問 駅のホームからの転落事故防止対策として、更に望むことはあるか。

答 転落を無くすためには、ハードとソフトの両面で総合的に対策を進めていく必要がある。誘導ブロック以外にも、転落検知マットや非常ベルなどハード面の整備を含め、国土交通省には当事者の意見を聴いて制度整備を進めてほしい。

問 日本理化学工業では、毎年、特別支援学校の生徒を職場体験に受け入れていると聞かすが、その期間や業務はどのようなになっているか。また、職場体験をどのように雇用につなげているのか。

答 卒業までに2週間の実習を2回又は3回受講する機会を設けている。1回目は就職を前提としてはいないが、2回目以降は就職が前提の実習として、本人の得意なことや苦手なことを聞いて参考にしながら、ミスマッチがないことを確認して採用している。

問 人に工程を合わせるための過程で、失敗した事例はあるか。もしあれば、どのような対処をしたのか。

答 いつも試行錯誤しており失敗は常に付き物であるが、より仕事がしやすい環境はないか、より単純に成果が上がるやり方はないかという視点で確認している。相手の理解力に合わせて、相手の能力のせいにはしないという考え方は曲げずに、これからも取り組んでいきたい。

問 親が亡くなった後の障害者の住まいについて、どのような整備が必要か。

答 グループホームを希望する親が多いが、需要と供給のバランスが取れていない状況にある。グループホームの火災を受けて、消防法によりスプリンクラーの設置が義務付けられたが、家主の設置許可が受けられないので、空き家を活用したグループホームは難しくなっている。

問 障害者雇用の促進と就労後の定着支援に向けた環境整備のため、企業在籍型のジョブコーチの育成等を図っていく必要があるのではないか。

答 日本理化学工業においては、自社の現場管理者でサポートしているので、ジョブコーチの導入は考えていない。ただ、支援する方法が多様であることは必要である。

答 就労定着は、親の立場としても安心に関わることであり、制度的な整備を進めてもらいたい。ただ、就労を支える福祉人材の不足が問題となっており、人材を育てていくことも求められる。

答 視覚障害者の就労に関しての専門性を持つジョブコーチはまだ少ないと聞いており、多種にわたる障害に対応するためにジョブコーチの研修は大切である。また、企業側には、中途失明の場合に解雇することがないように、リハビリテーション休暇や仕事の割り振りなどの取組をお願いしたい。

問 農業と福祉の連携について取組が進められているが、農業への障害者就労についてどのように考えるか。

答 実際に農業を選択肢の一つとして考えている。美唄市に工場があるので、地の利をいかして養蜂に取り組み、自社生産の蜜ろうを原材料として使うことを検討している。

答 指導者が寄り添っていれば、農業の分野でも知的障害者が就労できるのではないかと期待している。農業には専門の知識を持つ人が必要であり、専門性のある若い人材を育てていくこともこれからの課題である。

答 視覚障害があると細かい作業は難しいが、知的障害がある人が農業に従事する可能性は大いにある。財政基盤を持ち、人員配置ができる組織で進めることができれば、後継者不足に対し有効な施策となる。

問 インクルーシブ教育の中で、副籍制度、支援籍制度はどの程度進んでいるのか。

答 副籍や支援籍については各地方自治体の考え方によってまちまちであるのが実態である。障害のある子どもの学籍自体は地域の学校に置き、その子どもの支援籍を特別支援学校に置くなど、インクルーシブ教育を支えるシステムが必

要である。現在の認定就学制度は実態を反映していないので、まずはインクルーシブ教育の実態把握の必要がある。

問 平成24年に中央教育審議会の特別委員会が特別支援教育の推進についてまとめた報告書に示されている、入学後でも柔軟に転学できるような仕組みは、どの程度進んでいるのか。

答 入院して院内学級に入ったときに籍を移すことはあるが、簡単に転校して、また戻ってくることは日常的には余りない。

問 駅の改修の際に、転落検知マットが設置されるようにすべきではないか。また、安全対策を検討する国土交通省の審議会等に、障害者が参加できるようにする必要があるのではないか。

答 転落検知マットについては、電車の停止ボタンと連動するような仕組みも、今後整備を進めてほしい。また、審議会には当事者団体を是非入れてほしい。

問 駅で障害者が割引乗車券を使用する際には、改札で障害者手帳を見せれば通ることができるが、無人改札も増えており、全盲の人がインターホンを探すのは難しいのではないか。

答 インターホンが設置されていても、場所が分からなくて困るというケースはある。また、関西では障害者・介助者用のICカードがあり、自動改札を通過できるので、全国でも導入して利便性を高めてほしい。

問 親や兄弟などの家族や地域といった、これからの障害者を取り巻く環境について、どのように考えているか。

答 親の活動だけではなく、周りの行政関係者等も、親が亡くなった後に障害のある子を地域でサポートする制度を真剣に考えている。また、兄弟は幼少期から寂しい思いをしており、その思いを受け止めるための兄弟の会がこれからの活動の軸になると考えている。

問 障害者差別解消法が制定されたが、国会は対象となっていない。障害のある人のために国会はどのようなことを考える必要があるか。

答 視覚障害の場合は、大きな物は直接触ることができず、形が分からないことがあるので、3Dプリンターを使って国会議事堂の全体像を触れるようにする

ことも一案である。また、随所において点字や音声による案内をすることも検討してほしい。

問 障害者に対する情報保障が日本ではまだ確立されていない。読書バリアフリー以外に、対応すべきことは何か。

答 視覚障害で困難となることのうち、移動に関する立法措置はそれなりに進んできているが、情報保障に関する立法は少ないと思っている。読書バリアフリーの先には、様々な情報媒体のバリアフリーが出てくると考える。大学図書館の障害学生支援室に眠る教科書のテキストファイルを共有する仕組みづくりや、公共図書館における障害者サービスの費用の予算化についても検討してほしい。

(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）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

足立区地域のちから推進部長 秋生 修一郎 参考人

- 東京都足立区はこれまで、治安、学力、健康、貧困の連鎖という四つのボトルネック的課題に取り組み、成果が現れてきた。しかし、その成果は対症療法的な結果ではないか、実は根本的な課題は貧困の連鎖であり、それを断つことが区の将来につながるのではないかという意識を持つに至った。そこで、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、本格的に取り組むこととなった。
- 子どもの学力については、所得や雇用といった経済資本だけではなく、コミュニティやつながりといった社会関係資本や、本を読める、博物館や動物園に行ける環境といった文化資本が同程度に影響するという研究がある。経済資本については、国の税制、社会保障制度による部分が大きく、市町村レベルで取り組めるものは多くはないので、社会関係資本、文化資本を通じて、子どもの貧困対策に取り組んでいる。
- 計画策定段階では詳細な基礎調査は実施せず、就学援助率、児童扶養手当受給状況、学力調査、都立高校中退率等の既存の情報で子どもの状況を把握した。例えば、虫歯の統計を見ると、医療費が無料であるにもかかわらず、未処置の虫歯がある子どもの割合が高い。親を調査すると、同じように未処置のまま育ってきたことが分かり、貧困や健康の格差が連鎖していることが推測される。
- 計画の基本理念の一番目は、生まれ育った環境に左右されないことである。親は自分が育てられたのと同じように子育てをしてしまう。よく本人の努力が足りないと言われるが、決して子どもの責任ではない。そのような自己責任論には陥らないということである。
- 二番目は、生き抜く力を持つことである。長い人生の中でぶつかる様々な壁

を乗り越えるには、ペーパーテストの点数など目に見える学力だけではなく、非認知能力や、経験、体験、つながりなども重要ということである。

- 三番目は、貧困は経済的な要因だけで捉えられ、単純に低所得者対策をすればよいとされてしまうが、孤立や健康上の問題など、成育環境全般にわたる複合的な課題として捉えるということである。
- 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することとしている。学校のプラットフォーム化については、学校は滞在時間が長いので情報を把握する場とし、学校だけに全てを任せるのではなく、外部からの力を入れて解決しようとするものである。
- 貧困の連鎖が止まったかどうかは、1～2世代を経ないと結果が見えないが、少しでも早い段階で把握していくべきである。国、都道府県、市町村にそれぞれの役割があるが、価値観の変化、核家族化、地域コミュニティの希薄化等の課題を踏まえると、行政だけでは対応できないので、地域、NPO、企業の協力が必要である。
- 子どもの貧困は教育と福祉だけの問題ではないので、足立区では全庁体制で取り組み、各課の窓口で情報をつないでいる。経験、体験、つながりをつくるという意味では、環境、産業、まちづくりなど、それぞれの部署でできることがあり、職員の意識改革にも取り組んでいる。
- 実態調査は計画実施と並行して行っている。子どもの健康・生活実態調査では、年収300万円未満、生活必需品の非所有、ライフライン等の支払困難のいずれかに該当する世帯を生活困難世帯と定義した。所得だけでなく、実際に家計が回っているか否かで区分したもので、小学1年生の25%程度が該当した。
- 2015年度の調査によれば、心の発達が懸念される子どもの割合を、生活困難世帯と非生活困難世帯とで比較すると、親に相談相手がない方が高いことは両者とも同じである。しかし、相談相手がいれば、たとえ生活困難世帯であっても、相談相手がない非生活困難世帯より低いことから、社会関係資本の重要性が読み取れる。このような調査結果を計画に反映して取り組んでいきたい。

矢吹町教育委員会子育て支援課長 山野辺 幸徳 参考人

- 福島県矢吹町は、県南部に位置する人口約1万7,000人、世帯数約6,000の小さな町である。平成30年度一般会計予算は約86億円の規模である。
- 子育て支援課は教育委員会に属している。教育委員会の中に児童福祉の分野があることで、教育と福祉のつながりが実現した組織となっており、組織内の横断的な情報共有、連携は容易である。
- 貧困の実態を知ることは非常に重要であることから、内閣府の交付金を活用して、平成29年に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。計画策定の検討体制をつくるに当たっては、時間的な余裕もなく、有識者もいないという厳しい状況であった。そこで、比較的貧困に対する理解があると思われる、虐待を取り扱う要保護児童対策地域協議会の実務者会議委員に、地域ネットワークの形成の見地から、行政区の区長、社会福祉協議会、民間企業の代表者を加え、検討委員会を設置した。一方、既存事業の把握と洗い出し作業のため、庁内の既存の部会を活用するとともに、保健福祉課、教育振興課、幼稚園に対して支援者ヒアリングを行った。
- 子どもの貧困対策については遅れており、町で施策化された事業はまだなく、支援団体もない現状である。検討委員会では、計画策定に批判的な意見もあり、現場や地域に携わっている委員であっても、相対的貧困と絶対的貧困の認識がずれるなど、子どもの貧困に対する理解が不足している現状があった。3回の会議では、情報共有と地域ネットワークの形成に向け、グループワークで共通理解を深めた。
- 計画策定に当たり、アンケート調査を実施した結果、貧困層にある子どもの割合が13.1%であった。一方、町の既存事業である就学援助の受給割合は11.6%であった。国民生活基礎調査による子どもの貧困率が13.9%であることや、各市町村の子どもの貧困率は就学援助の受給割合と近い数値になると言われていることに鑑み、推測可能な範囲の結果が出てきたと考える。
- 具体的な施策は三つの柱を設けている。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。小さな町であり、どの支援者がどのような支援を行っているか、どのような支援ができるか否かが明らかであるので、今後の施策を見極めていきたい。

- 学び育つ環境づくりの主な取組は、幼稚園・保育園保育料無料化事業などである。全ての子どもと課題のある子どもの二層へのアプローチが必要である。既存の制度や各種施策について、貧困対策及び支援等が必要な子どもと家庭の支援という視点での見直しを行った。施策はすぐに効果が出るものではないことを理解し、長期的な視点で実施する検討を始めている。
- 貧困に関係のない部署はないという意識を持って既存の事業の視点を変えること、貧困対策になるかもしれないといった視点を持つことも重要である。また、行政は、組織の構造上、縦割りとなりがちだが、福祉部門の持つ情報の共有と連携を図る必要がある。
- ネットワークの形成については、要保護児童対策地域協議会のほか、高校中退者、ひきこもりといった義務教育修了後の段階で問題を抱える子どもを支援する青少年児童サポート事業連絡協議会がある。これら既存の組織に加えて、子どもの貧困対策支援部会も含めた関係者相互のネットワークづくり及び支援体制を確立することとしている。
- このように、子どもの貧困に視点を当てた既存の取組や事業による支援策の充実、既存のネットワークの横断的な取組により、コミュニティや地域ネットワークの中で子どもが生き抜く力を育てていくことを目指し、学校教育、家庭教育、生涯学習が連携した取組の中で、子どもと子育て家庭を支援する体制を構築していきたい。
- 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り、子どもの貧困が見えにくくなっている中で、いかに子どもとつながっていくことができるか考えていきたい。

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

- 国民生活基礎調査による子どもの貧困率は、最新調査の2015年は、前回の2012年から大きく下がった。しかし、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、好況時同士、不況時同士を比較すると、必ずしも安心できる状況ではない。
- 国民生活基礎調査を基にした性別又は年齢層別の貧困率を見ると、現在は、高齢期と若年期の二つの山がある。これを1985年と2015年とで比較すると、高齢期の貧困率は、公的年金制度の成熟により、男性に限れば大きく下がっているが、若年期についてはまだ高い状況にある。30年間で日本の社会、貧困の構造がかなり大きく変容していることがうかがえる。
- 子どもの貧困率を世帯構造別に見ると、ひとり親と未婚子のみの世帯が最も高いが、夫婦と未婚子のみの世帯と三世帯世帯も徐々に上昇している。三世帯世帯は、育児の担い手や稼ぎ手が増える可能性から推奨されているが、貧困率は夫婦と未婚子のみの世帯よりも高い。高齢化により祖父世代が現役を退いた世帯が増えており、今後、ダブルケアという非常に大きなリスクを抱えることになると思われる。
- 夫婦と未婚子のみの世帯は貧困率は低いが、数が圧倒的に多いため、相対的貧困に該当する子どもの半数以上がこの世帯構造である。しかし、現状では子どもの貧困対策としての所得保障やサービスは、これらの世帯には行き届いていない。
- 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。この世代への支援が必要であるが、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、国が力を入れる必要がある。
- 東京都が2017年に公表した子供の生活実態調査によると、過去1年間に金銭的な理由で公共料金を滞納したことがある世帯の子どもが約2～3%いた。他の地方自治体の調査でも、例えば、愛知県は4～5%、沖縄県は10%超、北海道は約10%であり、同様の状況にある子どもが全国にかなり存在する。学力格差を問う以前に、ライフラインの止められた家で勉強できるのかを問うべきで

ある。多くの先進諸国で光熱水道費と家賃に対する補助が制度化されており、日本でも子どもがいる世帯のライフラインの停止を禁ずる法律等を考える時期に来ている。

- 貧困率が全体的には下がったが、これは経済状況が改善して市場所得が上がったことの反映であり、再分配の効果ではない。貧困率を再分配前と再分配後で比較すると、0～4歳では再分配後の方が高く、他の年齢層でも改善度はさほど大きくない。景気対策等で再分配前の貧困率を下げることは政府として重要であるが、景気は必ず循環するので、再分配機能を他の先進諸国と同程度に高めておかなければ、次に景気が悪化したときには貧困が拡大することになる。
- 東京都の調査では、家計のひっ迫や子どもの所有物・体験の欠如といった物質的剥奪指標を所得とクロスして分析したところ、約5～6%の子どもが困窮層に該当した。学校の授業の理解度を見ると、困窮層とそれ以外との差が中学生になると更に大きくなる。困窮層は、3割以上が光熱水道費の滞納経験があると答えているにもかかわらず、4割は私立高校に進学し、そのうち5割は公立高校の入試に合格しなかったからと答えている。今の親は家計が厳しくても高学歴を付けさせようとするので、子どもには就労の選択肢はない。小中学校から学力格差を付けさせない方法が必要である。
- 小中学校には基礎自治体が支援するのであれば、高校以上は、定時制などの課題の多い学校に国が資源を投入してほしい。最も厳しい層は、定時制に通い1日1食しか食べていないことも多いので、給食を拡充し、学習できるよう生活を支援すべきである。
- 各地方自治体で子どもの生活の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。東京都では、EUで公的指標となっている物質的剥奪方式を採用しており、あるいは、地方自治体の税務データを使用する方法もある。国は、地方自治体においても算定できる方法を確立し、全国に広げる必要がある。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 健康と福祉に配慮することを前提として、中学・高校生に働く場所を確保することは、経済面のみならず、社会経験を積むことで学業への意欲も高まり、人生設計の選択肢も増えるなど、貧困の連鎖からの脱却にもつながるのではないか。

答 高校生については、労働条件が整備されていない中では非常に難しいが、働くことがキャリアにつながるものであれば、学業やスポーツ活動と両立ができ、しかも守られているという条件付きで推奨されるべきである。中学生については、義務教育期間内のため推奨されるべきではない。様々な職業の人をロールモデルとして中学校に迎える形で啓蒙していけばよいのではないか。

問 相対的貧困を基準とするよりも、むしろ絶対的貧困の基準を明確にし、その基準を下回る世帯を無くすことを目標とすべきではないか。

答 どこが絶対的貧困線であるか、特に日本でその線を引くことは困難である。生活保護基準を始めとした日本の関係制度は相対的貧困概念に基づいている。先進諸国も今は相対的貧困概念に基づいている。ただ、子どもの貧困率は限りなく0%に近づけるべきである。

問 足立区では実際に行政を推進する際に、子どもの貧困に関する指標をどのように使用しているのか。

答 実施計画における指標については、長期的なものとして設定している。他の行動計画等ではより詳細な指標を設けている。

問 矢吹町において、アンケート調査以外に子どもの貧困の実態を把握するために行っている取組はあるか。

答 虐待と貧困は関連が深いと考えており、要保護児童対策地域協議会で虐待の事例を把握している。

問 人員等に制約のある地方自治体が比較可能な貧困率を算定するためには、どのようにすべきか。

答 最適な方法は国が全てを算定することである。しかし、多くのサンプル数を

取るには予算が必要であるので、基礎自治体レベルまでは困難である。基礎自治体では、税務データを活用し、共通の計算式で算定する方法があるのではないか。

問 貧困問題に関する自己責任論についてどのように考えるか。貧困は社会構造上の問題であるとして、十分に認識されてきたと考えているか。

答 町会や青少年団体など様々な場所で話をするが、いまだに自己責任という意識が残っていると感じる。

答 自己責任論はまだ根強いが、20年前と比較すると相当程度改善している。国民の大多数は、自分のまちに実際に貧困に陥っている子どもがいるかどうかは分からなくても、そのような子どもが存在する状況は好ましくないと理解している。

問 足立区において、各部署の連携を図り、支援が必要な人を各部署につなぐ「つなぐシート」は有効に機能しているか。また、職員の意識改革のための具体的な取組にはどのようなものがあるか。

答 つなぐシートは、元々は自殺予防対策として各部署をつなぐために使っていたものを改良して活用しているが、改善の余地はある。職員の意識改革については、年度当初に子どもの貧困対策担当課が部署ごとに職員研修を実施している。

問 矢吹町が実施計画を策定した背景は何か。

答 貧困の現状を把握し、事業を展開したいという担当者の思いが強かったことが最大の理由である。

問 生活保護を受けていない世帯の子どもが貧困状態にあることを把握し、支援する方策として具体的なものはあるか。

答 足立区で行われているような、母子手帳申請段階という早期から様々な支援につなげていく取組を、全国に広げるべきである。一方で、公立中学校での給食の提供など、個別の子どもの状況を把握していなくてもできる支援もある。

問 政府が検討している私立高校の授業料の無償化、高等教育の奨学金制度の拡充、授業料の減免拡大等の施策をどのように評価するか。

答 奨学金制度の拡充等は望ましいが、まず小中学校での学力格差を解消するために支援を増やしてほしい。次に高校では、例えば職業訓練を受けてキャリアを構築することができるようにするなど、定時制高校や職業高校も含めて資源を投入してほしい。

問 足立区において子どもの貧困対策に取り組む中で実感している変化はあるか。また、国の責任で行うべき貧困対策には何があるか。

答 少しずつ地域の理解も進んできている。子ども食堂は十数か所に増えてきたが、継続できるかどうかは課題である。経済資本に関する所得や労働の部分は、国が取り組むべきである。文化資本、社会関係資本に関する部分は、住民に身近な市町村が地域を巻き込んで取り組むことができるため、国には財政的な支援をしてほしい。

問 矢吹町は生活保護の保護率が県内でも高い水準にあるが、どのようなリスクが懸念されるか。また、実施計画策定による効果には何があるか。

答 生活保護世帯に加えひとり親世帯も多く、貧困のみならず虐待などのリスクを抱えていることが多い。実施計画を策定したことにより、関係者の貧困に関する理解度が高くなり、事業展開が容易になる。事業展開に当たっては、貧困世帯に絞らず、全ての子どもを対象とすることが必要と考えている。

問 子どもの貧困の大きな要因である親の労働問題についてどのように考えているか。

答 東京都の調査によれば、早朝深夜や土日も働いている親が多い。子のいる労働者という観点からは、低賃金や非正規雇用といった待遇の問題だけでなく、不規則な労働時間等の問題もある。

問 貧困層を助けるために、ごく一部の富裕層からの再分配では不十分であることから、貧困層以外の国民全員が負担することについてどのように考えるか。

答 消費税のほか所得税も含め増税は必要と考えている。結果として再分配効果が上がるのが重要であり、給付だけを増やして再分配効果を上げるのは困難である。社会保険料と税金の見直しは更に進めるべきである。

問 終身雇用制が雇用の流動性を低下させ、格差や貧困の固定化に大きな影響を

与えているのではないか。

答 流動性を高め、固定化を防ぐことには賛成するが、終身雇用制が無くなり、単にリスクが高まるだけであれば問題である。再雇用の確率が上がるという見込みがある中で終身雇用制の見直しも行っていくという、両輪が必要である。

問 現在、エンゲル係数は貧困の指標として使われていないのか。

答 エンゲル係数の法則は、子育て世帯に関しては、以前ほど強く見られなくなっている。現状では、家計の中で縮小できるのが食費だけになっており、所得が下がるとその分食費も縮小されるからである。

問 東京都の調査においては、等価可処分所得135万円を低収入の基準としているが、足立区の調査においては、世帯年収300万円未満を生活困難と定義している理由は何か。

答 本来は世帯人数を加味した等価可処分所得を基準とすることが望ましいが、捕捉困難であったため、世帯収入としている。

問 親の精神状況など健康状態と子どもの生活困難度に強い相関が見られることについてどのように認識しているか。

答 健康状態と経済状況は相関している。低所得層や貧困層においてうつ傾向の親が多いのは事実で、地方自治体の調査からも見いだせる一般的な法則であると認識している。親の健康状態が子どもの生活に影響し、将来の可能性までも狭めてしまうという状況が起こっている。

問 子どもの食と貧困との関係について調査が行われているか。

答 子どもが食べている物の栄養価を調査したところ、貧困層の子どもについては総カロリーが少なく、たんぱく質、亜鉛、ビタミンA類やC類といった、野菜や肉から得る栄養素も非常に少なくなっている。

問 足立区における健康対策の取組は、どのような狙いで行われているか。

答 健康が将来の収入や所得に関係することから、子どもの段階から食べ方を工夫し健康を維持することが、貧困の連鎖、健康格差の連鎖を断つことにつながる。

問 足立区の調査の結果から、子どもの地域活動への積極的な参加により、逆境

を乗り越える力を培える可能性があることをどのように分析したのか。

答 因果関係とまでは言えないが、相関関係はあるので、地域活動に関する社会関係資本を整備していきたい。

問 生活保護制度の見直しなどの際、審議会等に当事者が入ることの意義についてどのように認識しているか。

答 当事者の声を聴くことは重要であるが、当事者一人を呼んで聴取する形式ではなく、意識調査など、統計的に妥当性がある形で、より広い当事者の声の反映を目指すべきである。

問 足立区では、経済的な困窮だけでなく、孤食や社会的経験が乏しいなどの心の貧困の問題を抱えている子どもにはどのように対応しているのか。

答 地域で子どもを見守り育てるというコンセプトで、住民にロールモデルになってもらえるよう協力を求めている。足立区においても子ども食堂が増えてきているが、子どもとの信頼関係をつくり好循環が現れるまで、できるだけ長く継続して活動してもらえるよう要請している。

問 高校中退が貧困の連鎖にもつながっていく可能性がある。足立区では高校の中退率が高いが、中退した後の支援にどのように取り組んでいるのか。

答 高校は都立となるため、都と区の連絡会を教育委員会主体で拡充し、情報交換している。また、不本意入学を防ぐため高校の説明会を庁内で行うなどしている。中退後の追跡調査については、個人情報の問題等を調整している部分もあるが、都と区で問題意識を共有化して動き始めている。

問 子どもの貧困対策において、小規模自治体は子どもの数も限られるので、細部にわたる対応ができる等の利点もあるが、協議会の運営や取組等において、小規模ゆえの課題はあるか。

答 協議会の委員の顔ぶれが同じになってしまい負担が重い。また、資源が十分でなく、次の事業展開に進むことが困難である。子ども食堂など、居場所づくりへの思いは非常に強いが、事業の担い手がおらず、厳しい状況にある。

問 時代の変遷とともに貧困状況が変化する中、支援の在り方はどのように変えていくべきか。

答 直近20年程度のデータの推移を見ると、貧困世帯が2代目、3代目になってきている。今の親世代は日本が右肩上がりだった時代を知らず、自分が頑張れば何とかするという価値観を持たずに育っているため、前世代と異なり貧困が階層化してきている。貧困の心理的な影響が厳しくなるなど、質的な変化が起きていることを踏まえる必要がある。

問 足立区と矢吹町におけるスクールソーシャルワーカーの状況はどのようになっているか。

答 足立区では、区内に中学校が36校あるが、15人を非常勤として採用している。国では1校に1人の配置を計画しているが、財政的な問題も含めて、そこまでは難しい。現状では、不登校対策を中心に取り組んでいる。

答 矢吹町内の中学校は1校のみであり、1人を配置して、不登校対策、心のケアや保護者からの相談等を担当させている。元教員であり、学校現場との連携も良好である。現状では、子どもの貧困対策ネットワークのコーディネーターに近い役割も担っている。

問 貧困層の子どもの多くが未成年で労働市場に送り込まれる現状をどのように認識しているか。

答 多くの子どもは労働市場で様々な問題を抱えるが、それが問題であるという認識自体の不足により、劣悪な労働環境に直面しても支援に行き着いていない。

問 地方自治体における連携体制構築のためにはどのような課題があるか。

答 同じ自治体の中でも、教育関係と子ども福祉関係の部署が連携していない。足立区の子どもの貧困対策担当部のような組織があれば、トップダウンで様々な部署に浸透させていくことが可能になるのではないかと。

問 平成28年度の都道府県別の公立中学校における完全給食実施率は、100%から27.3%まで格差がある。公立中学校の給食実施の重要性についてどのように考えているか。

答 足立区は公立中学校で完全給食を100%実施している。給食は非常に大事である。また、夏休み明けに子どもが痩せて登校してくることがあるので、長期

休暇中の食について取組を始めている。ただし、NPO等に協力してもらう場合には安全性の担保が問題となる。

答 矢吹町の中学校は完全給食を実施している。食育の観点から、十分な食の提供を行政側もできればよいが、朝食の提供までの考えには至っていない。

問 子どもの食生活の格差を、国、地方自治体でどのように解消すべきか。長期休暇中や高校での給食提供などの可能性はあるのか。

答 給食は、子どもの最低限の生活を守る意味からも、学習面からも非常に重要である。調査結果から見ても、小学生より中学生、中学生より高校生の方が食の格差が大きいのは、学校で給食が提供されているかどうかによる。近年では給食の重要性が認識され、神奈川県川崎市が給食を開始し、足立区は朝食プログラムをNPOの力を借りて始めている。また、給食の無償化や学童保育での夏休みの給食提供をしているところもある。

問 困難を抱えているにもかかわらず、行政の窓口に行くことなく、支援を受けていない人々をどのようにして把握しているのか。

答 行政の窓口は敷居が高いと言われており、足立区では、研修等を通じて職員の意識改革を行っている。また、人口が多いことから、行政が窓口に来ない人を把握するためには、地域の力が必要である。NPOや子ども食堂等には、地域で子どもを見守り育てる中で、行政への橋渡しも期待している。

答 矢吹町は小さな町であり、福祉部門への通報等の際には、民生委員の果たす役割は非常に大きい。そのほか、幼稚園、保育園で保護者が先生に相談した例、スクールソーシャルワーカーが手続の助言をした例などがある。

問 ブラック企業から搾取されることを未然に防ぐため、ハローワークの生徒版という形で、一定の条件を満たした企業とマッチングをして、中学・高校生に社会経験の機会を提供するという選択肢についてどのように考えるか。

答 ブラック企業を排除することは第一歩であり、加えて、スクールソーシャルワーカーやキャリアカウンセラーを各高校に配置し、進路相談を含めたマンツーマンのアドバイスを行うことが必要ではないか。

問 足立区は、ボトルネック的課題として、治安、学力、健康、貧困の連鎖の四

つを挙げているが、これらの背景をどのように分析しているか。

答 様々な要因があると思われ、簡単に分析できる問題ではない。

問 昼食だけでなく、朝食やおやつの提供まで含めた学校給食の在り方についてどのように考えるか。

答 足立区における朝食の取組は、単に食事を提供するだけでなく、地域の人たちとのつながりも含めて提供したいという考えで実施している。まだ1か所のみ、年数回の実施であり、広げていくことは容易ではない。学童保育のおやつも工夫している。

答 矢吹町の場合、朝食の提供は、人材や財源の面で実現が難しいのが現状であるが、今後検討する余地があるかどうか協議していく。

答 朝食等もあれば望ましいが、優先課題は、義務教育である公立中学校の完全給食の100%実施である。次に、定時制高校の給食の拡充である。

問 貧困対策において小規模自治体に必要とされる国の援助等には何があるか。

答 一般財源化された就学援助費については、国の補助金の復活を要望したい。

問 貧困の見える化のために必要な指標と持つべき視点は何か。

答 学力や所得などの指標が、平均値を用いて説明されることが多いが、それでは実態が把握できない。下位10%が中央値と比較してどの程度かというような格差の指標で見えていく必要があるのではないか。また、統計も同様の観点で整備していくべきである。

2 委員間の意見交換（平成30年5月9日）

意見交換の概要は、次のとおりである（発言順）。

上野 通子 君（自民）

子ども・若年者をめぐる格差への取組については、経済的な困窮だけが要因ではなく、社会的孤立や健康上の問題など、地域ごとにその実態把握を行った上で課題解決に資する施策が求められている。子どもの貧困対策法の見直しなどに当たっても、基礎自治体の役割を重視する必要がある。

また、義務教育終了後の若年者への支援として、ソフト・ハード両面からの教育支援を充実するとともに、安定した住まいと雇用を確保できるよう、実態を踏まえた環境整備が必要である。

さらに、各地方自治体において行われている子どもの貧困に関する調査では、調査方法や貧困率の算出方法が統一されておらず、国の調査による貧困率との比較は不十分であることから、国として子どもの貧困についての比較可能な指標を構築する必要がある。

そのほか、ひきこもりの人に対する支援では、若年者だけでなく40～50代のひきこもりの人が増加しており、学習支援や中間就労の場の確保が課題となっている。

高齢者をめぐる格差への取組については、経済的に困窮し、孤立化が進む高齢者の一人暮らし世帯や夫婦のみの世帯が増加傾向にあり、医療、介護、福祉全般の更なる充実を図るとともに、家族関係や地域社会を再構築する必要がある。また、高齢者雇用の促進は人手不足への対応策となるだけでなく、健康寿命の延伸や社会保障費の抑制につながることを期待されるため、今後、各事業者における高齢者が働きやすい環境の整備と、就労促進につながる制度の検討が必要である。

ユニバーサルサービスへの取組については、ハード面の支援の充実と併せて、障害者への差別や偏見を無くす心のバリアフリーを実現することが求められてお

り、障害者に関する行政用語の適正化、老老介護となったときに生じる問題、家族へのレスパイトケア支援等、早急に対応すべき問題の解決に積極的に向き合うべきである。また、障害者の法定雇用率が引き上げられたものの、引き続き福祉的就労で低い工賃の下で働かざるを得ない障害者も多いことから、障害者が自身の希望と障害の特性に合った仕事を長期に継続できるよう、就労支援機関等による支援の充実が求められる。就労継続支援事業所等の経営の安定化や、農業と福祉の連携による新たな就労の場の確保も必要である。

格差の解消のためには、経済的な支援とともに、ソフト面の支援の充実が重要である。誰もが、どこに住んでも、日々の生活の中で孤立化することなく、生きがいを持って安心して幸せを感じて暮らすことができる環境の整備に、国も地方も取り組んでいく必要がある。

横山 信一 君（公明）

子どもをめぐる格差への取組に関しては、真に支援を求めている人に必要な情報が届かないとの懸念があり、行政や民間団体がアウトリーチする仕組みが必要である。また、支援の入口となる市町村の窓口対応も重要であり、窓口担当者の対応能力を向上させるため、困難を抱える人に支援をつなぐ工夫や職員研修の実施などによる意識改革が必要である。

教育費の負担軽減については、格差の固定化を回避するために教育格差の是正が必要であり、そのための給付型奨学金等について将来的に給付額を増額すべきである。

ひきこもりの若年者に対する支援の充実については、学び直しのための学習支援とリハビリをしながら働く中間就労の確保などの施策を更に強化すべきである。また、ひきこもりの若年者が社会と関わっていく過程では、自宅以外の居場所が不可欠である。居場所づくりでは、地域の中で生活していくための住まいの確保とともに、支える職員のスキルが重要となる。

リカレント教育等の能力開発支援については、本人の努力だけでは抜け出すことができない慢性的貧困を回避するために有効であることが参考人から指摘され

ており、非正規労働者の能力開発に取り組む企業への支援が必要である。また、若年者に対する労働法令や社会保障に関する学習機会の増大や、キャリアアップに資する教育訓練の充実が有効である。

高齢者の貧困と孤立については、若い頃からの生活歴が影響しており、高齢期の生活保障とともに、現役世代の生活安定のための施策を講ずることによる予防が必要である。また、生活に困難を抱えた高齢者の互助の取組として、近距離に共同住宅とミーティングサロンを設置し、連携して支え合う事例が参考人から紹介された。この仕組みは地域で孤立した世帯を発見する役割を担うことができるため、新たな制度とすることを求めたい。

障害者の貧困と孤立については、精神障害や知的障害を抱えていることに気付かないまま生活困窮に陥っている人を医療に結び付けることが重要である。その手段として、障害を持つ路上生活者に住まいを供給した後、医療サービスを提供するハウジングファーストと呼ばれる取組に注目すべきである。また、障害者への差別や偏見を無くすために、障害を個性や生きていくための条件と捉え、多様性を包摂できるように行政用語を適正化していくことが必要である。さらに、障害者雇用の推進のために、ジョブコーチなどの働く障害者自身への支援に加えて、事業者側へのスタートアップ支援などの強化が必要である。

石上 俊雄 君（民主）

子どもの貧困については、2015年時点でも7人に1人の子どもが貧困状態にあり、依然として貧困率は高水準と言わざるを得ない。そもそも、国民生活基礎調査では、子どもの貧困率などの重要な指標の調査が3年ごとの実施になっており、改善を進める上では調査間隔が余りにも長過ぎるのではないか。国として政策のPDCAサイクルを回していくためにも、毎年調査を実施して速やかに公表するとともに、様々な角度から多種多様な子どもの状況を確認することが重要である。

若年者をめぐる格差については、若年層でも非正規雇用が大幅に増加していることが、格差拡大の大きな要因であると考えられる。安倍内閣総理大臣は、同一労働

同一賃金の実現のときが来たと施政方針演説で発言している。しかし、問題はその中身であり、先駆的な取組を行っている国を参考に、納得度が高い仕組みを決めていくことが重要ではないか。

高齢者の雇用については、深刻化する人手不足の解消のために、高齢者の豊かな経験や技術を活用することが多くの有識者から前向きに提言されており、高齢者の高い就労意識も統計上明らかになっている。真のエイジレス社会実現のため、同一労働同一賃金を含めた高齢者雇用の賃金に対する考え方を再検討する必要がある。

障害者の就労については、雇用促進や就労後の定着支援に向けた環境整備を進めることが重要であり、企業側の担い手の育成や専門性の向上が不可欠である。しかし、企業在籍型ジョブコーチの養成研修の実施団体が限られているなど、問題がなお存在している現状にあり、改善していく必要がある。

給食格差については、公立中学校における完全給食の実施率には地域によって大きな隔たりが存在しており、早急に改善されるべきである。また、給食があったとしても、学童保育などでの夏休み中の食事をどうするかや、高校生になれば給食が無くなることなどの問題があり、食生活格差について国や地方自治体のレベルで考えていく必要がある。

川田 龍平 君（立憲）

高齢者が安心して住み慣れた地域で暮らし続けることができるようにするための制度整備が不可欠である。そのためには、改正住宅セーフティネット法に基づく施策や、公共住宅などを充実させるとともに、地域のコミュニティづくりが重要と考える。

高齢者の生活実態については、同じ地方自治体の中でも区域によりばらつきが見られるとの調査もある。国において、地方自治体の協力を得ながらより詳細な悉皆調査を実施していく必要がある。

日本の急速な高齢化とこれに対する施策は、諸外国の指針となり得ると考える。

障害者施策の検討に当たっては、審議会等において当事者の意見を聴く機会を設けるとともに、例えば駅のホームからの転落防止対策など、命に関わる課題について優先的に取組を進める必要がある。このような取組は、障害者のみならず、子どもや高齢者など全ての人が享受できるユニバーサルなサービスにつながる。

また、これまで、障害者の生活は親が中心となって支えてきたのが実態であるが、これからは、家族だけでなく地域全体で支え、障害者が地域の中で生涯にわたり生活をしていくことができる社会の構築が求められている。

インクルーシブ教育については、障害者が普通学級に在籍して教育を受けることが、社会で障害者と共に生きることを障害を持たない人が子どものときから認識するためにも重要と考える。障害者が社会や他者に合わせて生きることを強いられるのではなく、社会の側が障害者を受け入れる仕組みを構築することが求められる。

子どもの貧困については、親の健康状態が子どもの将来の可能性にも影響することが参考人から指摘された。健康と食の関連や食育の観点からも、国として学校給食の充実を進めていくべきである。

岩淵 友 君（共産）

子どもをめぐる格差への取組については、子ども全体への施策の充実と、困難を抱えている人へのよりきめ細かな支援が共に重要となる。また、子どもの貧困対策法の見直しに当たっては、特に生活支援、就労支援、教育支援を拡充すべきである。参考人からは、子どもの貧困対策を行う地方自治体への財政支援を求める意見もあった。

若年者をめぐる格差への取組については、住まいは基本的な人権であり、日常的生活の場であると同時に安定した仕事に就くために不可欠な、安定した住まいの確保が重要である。また、政府が進めている働き方改革については、同一労働同一賃金の実現とともに、働く人の視点に立った改革が必要である。

高齢者をめぐる格差への取組については、生活保護を受給している高齢者が多

い中で、生活保護基準が低所得者の生活費低下に合わせて改定されることは問題があり、東京と地方で格差が生じている文化的な要素を含めた基準の設定が、高齢者の生活を保障していくためにも必要である。

ユニバーサルサービスへの取組については、障害者の最低限度の生活を保障するために、障害基礎年金を生活保護費と同水準に引き上げるべきである。また、駅のホームからの転落事故防止のため、国の予算の集中的な投入によるホームドアの整備とともに、駅員による見守り体制など安全基準の整備が必要である。

格差の解消のためには、国が、憲法第25条に定める健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を国民にどのように保障していくのかが問われている。

藤巻 健史 君（維新）

相対的な格差と絶対的な格差を区別して考える必要がある。

国は、国民の財産と生命を守ることが最大の責務であり、絶対的貧困を無くすためにセーフティネットを整備しなければならない。特に、障害者に対しては手厚い補助が必要である。

一方、相対的な格差については、全く格差がなければ人は働くインセンティブを失うため、ある程度の格差は許容されるべきであり、どこまでの格差を是認するのか、国として明確に示す必要がある。格差是正は、高所得者層の引下げではなく、低所得者層を引き上げる方向で行うべきである。また、現在の厳しい財政状況下では、単なる分配のみでの格差是正はハイパーインフレをもたらし、結果として弱者が最もダメージを受けることになる。

日本における相対的な格差のうち、最大の課題は世代間格差である。若年者やこれから生まれる人は莫大な借金を背負い、借金を返すために働くという最悪の状況にある。

アメリカでは、若いうちに収入が少なくても、学び直しや転職により新たなステップに進む機会がある。しかし、日本は終身雇用制であるため、学校卒業時点の選択で人生が決まってしまう、親の経済力も子どもに影響する。このような社会の在り方を根本的に変えていかなければ、格差問題は解決できない。

薬師寺 みちよ 君（無ク）

実務担当者や当事者である参考人から得た具体的な提案により、理念は共有できていると考える。これらの提案を本調査会として受け止めるために、国、地方自治体、民間団体で実施すべきこと、予算を要するものか否かという視点で整理する必要がある。

中長期的なビジョンの下での提言のほかに、例えば弱視生徒の受験上の配慮に関する格差への対応など、予算措置や法改正を要することなく実現できる提案については、早急に所管府省に申入れをすることなどにより容易に解決することができるのではないかと考える。

このように本調査会で議論した成果を示すことで、今後も多くの有識者から有効な提案を得ていくことができると考える。

平山 佐知子 君（国声）

困難を抱える人を支援するために国が講じている施策については、同様の目的に基づくものが多数存在することがある。しかし、例えば母子家庭の母などを3か月試行的に雇用した事業主に支給する、厚生労働省のトライアル雇用助成金の活用実績が低迷しているなど、施策を効果的に活用することができず、結果として課題解決に至らない事例が見受けられる。多くの施策が困難を抱える人にとって使いやすいものとなっているかどうかを、特に府省横断的に同様の施策がある場合には、評価・検証をすべきである。

本調査会は、議員が党派を超えて地域の課題や意見を出し、各府省の予算や前例にとらわれずに議論できる場であり、これまでの議論をいかして3年目も更に深掘りしていくことが望まれる。

井上 義行 君（自民）

自らの経験から、子ども・若年者の貧困対策として、子どもの頃に周りの環境以外の様々な人と触れ合い、多くの職業があることを知る機会があると、多くのことを学び、吸収できるのではないかと考えている。

全ての子どもが多様な分野について学び、考え、自らの人生を選択していくことができる社会をつくるため、例えば、中学・高校生が、1週間程度IT企業や観光、介護、農業など様々な仕事を体験する研修や、同時に資格が取れる仕組みを構築することや、これまで接したことのない大学の理工学部、医学部などの研究分野での実習授業を1週間程度体験させる制度を検討すべきと考える。

Ⅲ 主要論点の整理

2年目の「豊かな国民生活の実現」についての調査を踏まえ、本調査会における主要論点について、参考人の意見を基に以下のとおり整理する。

- ◇ 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。

【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策が必要である。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と子供の貧困対策大綱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。

【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は、路上、公園、河川敷等の屋外で生活している者を対象としているが、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。

【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。

【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。