

令和4年6月

## 国民生活・経済に関する調査報告

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) 子どもへの支援（令和4年2月2日） .....	2
(2) 社会につなぐ支援（令和4年2月9日） .....	22
(3) 支援に向けた体制の充実（令和4年2月16日） .....	42
2 委員間の意見交換（令和4年4月13日） .....	64
III 提言 .....	71

(凡例)

会派の略称は、以下のとおりである。

- (自民) ……自由民主党・国民の声
- (立憲) ……立憲民主・社民
- (公明) ……公明党
- (民主) ……国民民主党・新緑風会
- (維新) ……日本維新の会
- (共産) ……日本共産党
- (みん) ……みんなの党

## 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200回国会（令和元年10月4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「誰もが安心できる社会の実現」とし、1年目は「困難を抱える人々の現状」について、また2年目は「困難を抱える人々への対応」について、調査を行った。

最終年に当たる3年目は「困難に寄り添う支援の構築」について調査を行うこととし、第208回国会においては、「子どもへの支援」、「社会につなぐ支援」及び「支援に向けた体制の充実」について、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。その後、本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。

## Ⅱ 調査の概要

### 1 参考人からの意見聴取及び質疑

#### (1) 子どもへの支援（令和4年2月2日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

早稲田大学人間科学学術院教授・社会的養育研究所所長 上鹿渡 和宏 参考人

- 子どもの幸福度に関するユニセフのデータ（2020年）によれば、先進国の中で日本の子どもは身体的健康が1位である一方、精神的幸福度は37位であり、心の健康度がかなり低い。また、スキルの面でも、数学と読解力の基礎的習熟度は5位である一方、友達づくり等の社会的スキルは39位である。この開きが日本の特徴でありパラドックスと言われている。低い順位となっている分野の幸福度を改善するためには、最も厳しい状況に置かれた子どもを支援することが重要である。
- オックスフォード大学のロジャー・グッドマン教授は、社会的養護の対象児童が置かれている状況を日本における社会的排除として位置付けた。日本の子どもが抱えている様々な問題はここに集約されており、この問題を解決していくことは周囲の子どもや家族も助けるシステムの構築につながる。
- 児童相談所の診療所で児童精神科医として勤務していた当時、子どもの安全を確保するための一時保護所について、「あそこに行くくらいなら家でたたかれている方がまし」と言われた経験がある。一時保護所や児童養護施設でも被害が発生しており、二重犠牲者化と言われるこのような被措置児童等虐待は里親家庭でも起こっている。
- 社会的養護の当事者の声にあるように、社会的養護の場を「一緒に生きてくれる人が見付かる場所」とする必要がある、これは家庭で暮らせなくなった全体的な子どものために求められている。

- 社会的養護の当事者のうち、里親家庭で良い生活ができた子どもからは、自分を助けてくれるのと同様に「もっと前に自分の親を助けてくれていれば、親と離れずに暮らせていたかもしれない」との意見が寄せられた。代替養育の中では里親養育がより良いものとされ施設からの移行が進んでいるものの、全ての子どもにとって里親養育が最善とは限らない。そのため、子どもの側に立ったシステムづくりが重要である。
- 虐待への対応は早期発見・介入が重要と理解されているが、その前後の対応も不可欠である。後の対応となる社会的養護では、親と分離せざるを得ない子どもを「一緒に生きてくれる人が見付かる場所」でケアすることが求められる。一方、虐待に至る前に親を助ける予防的対応に力を入れることも必要である。現行制度上、予防的対応は主として市町村、社会的養護は都道府県が担っており連携が不十分であることから、今後の児童福祉法改正による改善が期待される。
- 親の置かれている状況を見ると、母親の7割以上は自身が育った町以外で子育てを行い、6割は子どもを預かってくれる人がいないなど、助けを得られない人が多い。国は予防の切り札として子どもを一時的に預かるショートステイ事業を実施しているが、ほとんど利用されておらず、改善に向けた取組が検討されているところである。
- 日本の社会的養護には二つの特徴がある。一つは、施設養護への依存の高さであり、里親委託率は近年20%超まで高まってきているものの、欧米諸国と比べると依然として低い。もう一つは、社会的養護となる子どもの割合が非常に低いことであり、欧米諸国の3分の1から6分の1程度となっている。これは家庭で困難を抱えている子どもが十分な支援を受けられずにいたことにも表れている。
- 里親委託率については自治体間で格差が大きく、生まれた自治体によって委託先の選択肢が施設に限られてしまう場合がある。全国で一定の水準に達するよう国は目標値を掲げており、各自治体はその達成に向けて努力しているところである。

- 社会的養護下にある子どもには何らかの障害がある場合が多く見受けられる。また、障害児入所施設で虐待を受けた経験がある子どもの割合も高くなっている。障害を持つ子どもの社会的養護においても家庭養育を進めていく必要がある。
- 社会的養護下の子どもは虐待を受けてきたことが多い。児童相談所への通告件数では面前DVを中心とする心理的虐待が最も多いが、親子の分離が必要とされる場合にはネグレクトが最も多くなっている。ネグレクトは身体的虐待などと比べて子どもへの影響が理解されにくい、当然行われるべき養育やケアを受けられないことは乳幼児の発達に大きな影響を及ぼす。何をネグレクトと捉えるかは、大人ではなく当事者である子どもがどう感じているかによって判断する必要がある。
- 諸外国の社会的養護も施設養護から始まったが、早い時期に家庭養育への移行が進んだ。日本は依然として施設養護が多いものの、平成28年の児童福祉法改正により家庭養育優先原則が明示され、令和2年には都道府県等が計画を策定し、国が目指す乳幼児の里親委託率75%の目標を踏まえた実践が始まっている。これは世界的潮流であり、子どもの代替養育に関する国連指針（2009年）でも特に乳幼児に家庭養護を提供すべき旨が明記されている。
- 乳幼児の家庭養護を優先すべき理由を明瞭に示すものとして、アメリカの研究チームがルーマニアの孤児院で行った調査がある。孤児院の子どもを養育の質が担保された里親に移した際の脳の成熟度を一般家庭で育った子どもと比較したところ、2歳より前に里親への委託が行われた場合は一般家庭の子どもの成熟度に追い付くことが分かった。また、この調査からは、施設か里親かという養育の形態よりも、子どもが安定した愛着を形成する経験ができるかが重要であり、愛着の安定性がその後の人生における精神病理症状から身を守る因子にもなるということが示されている。
- 平成28年の改正児童福祉法には、子どもが権利の主体であり、意見の尊重と最善の利益の保障が明記されたほか、国及び地方公共団体が保護者と共に育成の責任を負うことも盛り込まれた。社会的養育については、まずは実親の元で



の養育に向けた保護者への支援、次に里親等の家庭養護を行い、これらが適当でない場合には家庭的な環境の施設で養育するとの家庭養育優先原則が定められた。この法改正を具現化するために策定された「新しい社会的養育ビジョン」には、里親委託率の向上やそれに伴う既存の施設の機能転換などの方向性が示されている。

- 社会的養護から家庭の維持や家族再統合等の予防を考えるよりも、予防の観点から親を助けるためにどのような社会的養護が必要なのかを考える時期に来ている。日本は家庭養育への移行が欧米諸国と比べ数十年遅れているが、他国の例を参考にしながら予防的対応を主とした社会的養護に組み替えていく好機と捉えるべきである。その際には、障害のある子どもの家庭養育への移行も併せて進めるべきと考える。
- 先駆的に取組を進めている福岡市では乳幼児里親委託率が76%であり、達成困難と思われていた国の目標値を超えている。また、予防の観点に立った家族の維持や親子関係の構築にも取り組んでおり、里親へのショートステイが既に効果を上げている。
- 早稲田大学社会的養育研究所では、新たな社会的養育システム等が子どもにとって良い効果をもたらすのかを評価するとともに、当事者である子どもの声を聞き実践現場に情報を提供する取組を行っている。この社会的養育の改革が全ての子どもと家族の安心につながるものとなることを期待している。

**特定非営利活動法人さいたまユースサポートネット代表理事 青砥 恭 参考人**

- さいたまユースサポートネットは2011年に地元の学生と設立した団体であり、さいたま市を中心に30か所の拠点を設けて子ども・若者の居場所支援、学習支援、就労支援、地域づくり等多岐にわたる活動を行っている。
- これまでに1万人近い子どもと関わってきた中で、4人の子どもの事例を紹介したい。義父から虐待を受けてきたA君は、不登校や一時保護の経験がある。自分に発達障害や精神的な疾患があると思っており、理解者である母親にも精神疾患がある。無断外泊や深夜徘徊を続けるB君は、父親が浪費して生活費を

入れず、暴れることもあるため家にいたくないと語る。両親がうつ病で生活保護を受給しているCさんは、アルバイトと定時制高校の両立がうまくできず、支えてくれる大人がいないことに悩んでいる。10代初めに来日したD君は、学習言語が分からず高校の授業が理解できない。アルバイトも将来の仕事につながらないと感じている。

- 我々の団体を訪れる若者は様々な困難を抱えている。まず、外国人の子どもが非常に増えている。その多くは母語も日本語もうまく使えず、悩みや深い思考を言語化することが難しい。また、親は母語、子どもは日本語を話し、家族の会話が成立しないこともある。
- 次に、ひとり親の子どもは、母親の苦勞を見て育っており強いストレスを抱えている。そして、ヤングケアラーは以前から多くおり、兄弟の面倒を見るため学校に通えず、アルバイトもできないためお金もない。中には、出会い系サイトを使って男性からお金をもらっている若者もいる。
- また、不登校経験のある子どもは、学校行事の体験がなく社会性が育っていないため、本来なら学校で経験できたはずのことを我々の拠点で体験し直している。
- このほか、児童養護施設への入所を経験した子どもは、幼児期に親と別れているため愛着障害を持っており、自殺願望が強い子どももいる。親の自殺など家族を失った子どもはうつ症状が強い。振り込め詐欺に関わった若者や薬物犯罪に巻き込まれた女性もおり、刑事事件になって我々の団体が弁護士の紹介などのサポートを行うケースも少なくない。
- このような10代後半から20代初めの若者は制度のはざまにあり、特に日本には学校以外にこの世代を支える制度がない。不登校、高校中退、無職、ひきこもり、障害など様々な困難を抱える子ども・若者は社会とのつながりが弱く、親のサポートも少ない。また、帰属できるコミュニティや行き場がなく、安心して相談できる大人もいない。居場所づくりはこれらの課題に対応しようとするものである。
- 居場所支援の先進市であるさいたま市が独自の事業として実施している若者

自立支援ルームは、我々の団体が委託を受けて運営している。10代後半から39歳までの若者が年間1万人近く利用しており、自治会との協働による地域の祭りや運動会への参加、東京の劇団との協働による高い水準の演劇活動などを行っている。また、我々の団体は、このほかに小学生を対象にした無料サッカー教室や野菜づくりなどにも取り組んでいる。

- 子どもや若者が居場所を求めるのは人としての承認を受けるためである。人間というものは多様であり、その違いを認めることが人権の考え方であるが、居場所は人権の概念そのものを体現する場であり、避難先、安心安全の確保、承認を受ける場としてだけではなく、多様性や自己を認識し、多様な価値を 수용するとともに、協同の体験ができ関係性を育てる場とする必要がある。このような居場所を全国に整備し、その中から若者自身が自分を守り、他者や仲間を守る機能を持つコミュニティをつくっていくことを望んでいる。
- 日本は貧困と少子化が進行し危機的な状況にある。厚生労働省の国民生活基礎調査によると、相対的貧困の状況に置かれた17歳以下の子どもが300万人弱いる。また、生活保護受給世帯の子どもは約25万人、社会的養護の子どもは約4万5,000人いる。この状況に大きな不安を感じるとともに、居場所支援の必要性を改めて認識している。
- 家族の貧富で子どもの人生に格差があってはならないことは近代の原則である。公正な社会を維持するためには、人間として承認されるための居場所だけでなく、その前に再配分が必要である。
- 子どもの居場所支援は地域間の事業の精粗が大きく、財政面での支援が弱い地域では十分な活動ができていない。居場所支援を持続可能な地域活動とするためには、地域が支援の担い手となり、地方自治体と連携・協働する必要があるが、全国的にはまだNPOや有志の人材の活動にとどまっている。地域の社会資源のネットワークづくりや学校との連携による情報のデータベース化・共有化が求められている。
- また、近年子どもの貧困対策の事業が市場化している。地方自治体からの事業委託において、地域で持続的な活動をしている小規模の団体が民間企業と競

争すると負けてしまう例が見られる。地域との協働の取組において、このような弊害が生じていることにも留意が必要である。

- 我々が2021年からさいたま市見沼区で開始した「堀崎プロジェクト」は、市・区役所、地元の企業、学校、民間団体、自治会等で運営協議会をつくり、地域のネットワークを活用して生きづらさを抱える子ども・若者を支援している。
- 子どもの貧困対策として各地で実施されている学習支援については、勉強を教えるだけではなく、家族の生活支援や親の養育支援を含めた包括的な活動が求められている。また、このような活動を地域で持続的に行っていくためには行政との協働が必要であり、予算の拡充をお願いしたい。

#### 早稲田大学准教授 松岡 亮二 参考人

- 教育格差とは、子ども本人が選ぶことのできない生まれによって教育の成果に差がある傾向を意味する。生まれを示す指標としては、保護者の学歴、収入、職業等を統合した概念である社会経済的地位 (Socioeconomic status) (以下「SES」という。) が国内外で広く使われている。SESや出身地域、性別など、本人が変えることのできない初期条件によって教育の結果に差が表れることが様々なデータで繰り返し確認されてきた。
- 出身家庭のSESによって最終学歴に差がある傾向は、戦後に育った全ての世代で確認されてきた。また、教育格差は未就学段階で存在し、公立の小中学校では個人間だけでなく学校間でも格差が存在する。SESによる学力格差がある状態で高校を受験するため、進学校には高SESの家庭出身者が、いわゆる教育困難校には恵まれない家庭出身者が多くなるなど、制度的にSESによって進学先が分離されることになる。
- SESに加え出身地域と性別も生まれの重要な要素である。日本では大学進学という学歴達成において、親が高SESの家庭、大都市出身、男性であると有利で、低SESの家庭、地方出身、女性であると不利になる実態がある。
- 生まれによって子どもの可能性を制限しない社会をつくるためには、「データによる実態把握」、「効果のある教育政策と教育実践の模索」、「全教育関係者

が教育格差を体系的に学ぶこと」の三つを柱とする教育改革が必要である。以下では、その理由と実現に向けた具体案を併せて提示したい。

- 教育については誰もが経験を有しており持論を展開しやすいが、一部のエピソードではなくデータによって全国の実態を把握した上で対策を講じなければ効果は期待できない。例えば、教育格差の背景にある貧困問題の対策だけを行っても教育格差全体への対処にはつながらない。データによる現状の把握は教育再生実行会議の提言にも盛り込まれており、教育改革の柱の一つとして行動に移してもらいたい。
- 「データによる実態把握」に係る具体案の1点目は、文部科学省が行う調査の設計の改善である。現在行われている調査では政策立案に役立つ分析可能なデータが十分に収集されているとは言えない。例えば、教職員の精神疾患による病気休職者数が発表されているが、人数、性別、年齢層等の大きな区分別の数値にとどまっており、この結果を踏まえて示された規範的な対策による具体的な効果は検証されていない。ICTの普及により現場の負担を最小化することは可能となっていることを踏まえ、定期的を実施する調査は学校単位で行うこととし、他の調査と学校コードでひも付けて分析できるようにすべきである。
- 具体案の2点目は、文部科学省の調査予算の増額である。分析が可能な形に設計された調査を継続的に行うためには安定した予算の確保が必要であるが、現状では十分な予算が計上されていない。
- 具体案の3点目は、教育データの標準化、主要調査項目の共通化である。地方自治体が持つ教育関連の電子データを他の地方自治体と比較可能な形で整備することを国が促す必要がある。また、共通化する調査項目については、研究者、行政、教育現場で対話し十分な研究に基づいて集約すべきである。
- 教育改革の二つ目の柱は、「効果のある教育政策と教育実践の模索」である。日本の教育行政は全国を俯瞰するデータによる実態把握が弱い上に、教育政策と教育実践の社会科学的な効果検証がほとんど行われていない。文部科学省がモデルケースを教育委員会や学校に周知するなど従来の教育行政の手法で成果があったとは言い難い。

- 父親の学歴による子どもの教育格差は変わらずに存在し、現場での努力や工夫にもかかわらず、異なる年度の同学年の平均学力には変化が見られない。個々の子どもの学力は一定程度伸びているが、SESによる学力格差は維持されたままである。各種の国際学力調査の結果からも明確な学力向上は見られない。
- どのような教育政策、教育実践が効果的か、検証を繰り返して知見を蓄積するサイクルを確立することが必要である。まずは、低SES家庭出身、地方出身、女性等の不利な層を引き上げる方法を模索するため、大規模なランダム比較試験の実施を提案したい。例えば、学習だけでなく食事や運動を含めた包括的な支援を行い、中長期的に望ましい方向に導くことができる方策を追求していくべきではないか。
- 「効果のある教育政策と教育実践の模索」に係る具体案の1点目は、教育格差の実態とメカニズムを踏まえた政策の提案・実施と効果検証である。日本の教育政策の議論には生まれによる教育格差のメカニズムに対する理解が欠けている。日本で多く提案されている支援策は、勉強する意欲はあるが経済的な障壁に直面している子どもを念頭に置いているが、勉強をしたいとも思えない環境にいる子どもがそこから抜け出すための支援には目が向けられていない。
- 不利な生まれでも進学を志す子どものために、学費の無償化など経済的障壁を下げる政策は重要であるが、意欲のある子どもへの経済的支援だけでは、進学を選択肢に入れていない子どもを助けることはできない。教育格差の是正を目指すのであれば、小中学生の段階で学習意欲を失う不利な生まれの子どもに対する学習や生活の支援等が提案されるべきである。
- 具体案の2点目として、行政データを教育分析に活用する都道府県や政令指定都市への予算措置を提案する。効果のある教育政策や実践を明らかにしていくためには、多くの試行錯誤をデータとして収集し知見を積み重ねていくサイクルが必要である。現状では一部の地方自治体による取組にとどまっているが、これをより大規模に実施できるよう予算措置を講ずるとともに、各地の大学との連携、国や民間の教育関係データベースによる知見の可視化が望まれる。
- 教育改革の三つ目の柱は、「全教育関係者が教育格差を体系的に学ぶこと」で

ある。そのための具体案の1点目は、教職課程における教育格差の必修化である。大半の教職課程では教育格差を十分に教えていない。教職を選ぶ層は高SES家庭出身の大卒で、恵まれない家庭の子どもと同じ経験を持たない傾向がある。不利な生まれの子どもの経験、学習や進学の高難度を知ることは教師として子どもに伴走する際の手助けになる。

- 具体案の2点目は、現職の教育関係者に対する教育格差研修の必修化である。教員免許更新制の発展的解消の中で研修の内容が模索されているところでもあり、教職、学校管理職、教育行政職に従事する者にはキャリアの過程で一度は体系的に教育格差を学んでほしい。生まれによって子どもの可能性が制限されている実態を学ぶことで、子どもの可能性を追求する教育の条件を整備することが自らの役割であることを理解できるはずである。
- 以上の教育改革に関する提案を持続的に推進するため、更に二つの具体案を提示したい。1点目は、調査研究機能と研究者養成の強化である。主要大学に教育調査研究センターを新設し、文部科学省が収集する全マクロ・マイクロデータにアクセスして行政への学術的助言や調査協力を行えるようにすべきである。また、主要大学に教育政策・実践データ科学講座を新設して、教育データを分析できる研究者の育成と大学への雇用を進めるとともに、データ分析ができる行政官や教員等の育成を行うことにより、日本各地で教育分析が行われる環境を整備すべきである。
- 2点目は、教育行政官の増員である。現在のように人材と予算が不足したままでは、調査設計を改善して学校単位のデータを整備し、研究者と連携して継続的に政策に反映させるための分析はできない。地方自治体にも教育データの継続的な収集等のために人材が必要であり、結果にこだわる教育行政に転換するためには公務員の増員と予算の拡充が求められる。
- データに基づいた実態把握と効果検証を繰り返すことで、少しずつ改善したという成功体験を積み重ね、教育政策議論の質を高めていくことが重要である。また、教職課程で教育格差を必修化し、次世代の教師と現職の教育関係者が検証を通して社会の現実と教育の役割を認識する。これらの改革によって、子

もの可能性が生まれで制限されない社会に向かうことを期待している。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 ショートステイ里親の取組を進めるために、里親をどのように増やしサポートしていくべきか。

答 ショートステイ里親が一時保護の必要な子どもを預かる場合もあるため、十分な支援が必要である。里親養育について包括的に支援するフォスタリング機関をショートステイ里親の支援に活用すべきと考える。福岡市ではNPOがショートステイ里親の登録や利用家庭とのマッチングなどを行っている。ショートステイ里親が支援を受けながら子どもの養育に携わる中で、より長期に子どもを受け入れる意欲を持ってもらうことができれば、里親の増加にもつながると思われる。

問 さいたまユースサポートネットの「堀崎プロジェクト」では、自治会、民生委員、地方議員、学校等とのネットワークをどのように構築してきたのか。

答 行政の思考に基づく取組では、個人情報共有や縦割りが壁となり限界がある。そのため、地域の社会資源と協働して地域の人々が自ら課題に向き合う必要がある。「堀崎プロジェクト」ではまず運営協議会を開くため、地元の地方議員の協力を得ながら、社会福祉協議会、民生委員の協議会、教育相談室、スクールソーシャルワーカー、小中学校等を訪問することから始めた。運営協議会における議論で地域の課題を可視化し、今後の地域づくりの方向性を整理していく予定である。

問 小学校の格差縮小機能が不十分との指摘があるが、格差を縮小させるために取り組むべきことは何か。

答 海外の研究によれば、一般的には早い段階で介入することが効果的とされているが、確実に成果を出す方策を挙げることは困難である。日本各地ですばらしい実践がなされているが、それらを単にモデルケースとして紹介するのではなく、失敗事例も含めて実践の前後の過程をデータ化し、そこから得られた知



見を次の取組の参考にしていく必要がある。

問 コロナ禍における学校の一斉休校は、家庭間の教育格差の状況にどのような影響をもたらしたのか。

答 その人の社会経済的状況によって異なるが、コロナ禍で生活が苦しくなった人は非大卒のシングルマザー世帯に多い。また、休校期間中の親の在宅状況によってオンライン学習の教材が使えたかどうかには差が見られたが、在宅の可否には親の社会経済的状況が影響している。さらに、公立小学校間で在宅できる親の割合が全く異なっている。このように、親の社会経済的状況の違いが休校期間中の家庭学習や再開後の学校における授業の進め方にも影響を及ぼしている。

問 登録里親数や委託里親数が絶対的に不足しており、新たな養育里親の発掘も進んでいない。里親を増やしていくために有効な方策はあるか。

答 里親を増やすためには市町村の協力が不可欠である。フォスタリング機関において里親の募集に力を入れることが求められる。また、フォスタリング機関に市町村との連携を担うコーディネーターを配置するための予算措置が講じられており、地域の子育て資源として里親を活用できるようになれば市町村も関心を持って取組を進めることになるのではないかと。

問 障害、疾患、被虐待など養育上の課題を抱えている子どもの増加を踏まえ、専門里親を増やしていく必要がある。そのためにどのような取組が求められるか。

答 里親が持つスキルや専門性を高めていくことが必要である。これまで特に委託後の研修が十分整備されていなかったため、里親の専門性を向上させるフォスタリングチェンジ・プログラムの実施やフォスタリング機関による支援を充実させる必要がある。障害のある子どもの養育については、里親が障害児向けのサービスや社会資源を活用できるようフォスタリング機関がコーディネートするモデル事業が行われている。また、様々な子どもに対応できるよう里親の種類を増やすことについても議論を進める必要がある。

問 家庭養護は個別的な関わりが期待できる一方、質のばらつきや外からの見え

にくさが課題である。少なくとも最低水準のケアが行われていることをいかに担保すべきか。

答 施設だけではなく家庭養護でも虐待が起こっている。里親とフォスタリング機関がチームとして養育に携わることで、家庭の閉鎖性に起因する問題の発生は避けられるのではないか。

問 さいたまユースサポートネットを利用している子どもはどのような情報源からその活動を知ったのか。

答 全国に活動の場を広げる団体もあるが、我々はさいたま市を拠点とし、十数年間その地域の中で活動している。これにより、地域の学校、スクールソーシャルワーカー、行政に認知されたと考えている。

問 コロナ禍に伴い、リモート授業の普及や学校行事の中止など、つながりの機会が極端に減っていることは子どもやその居場所にどのような変化をもたらしたか。また、喫緊に対応すべきことはあるか。

答 子どもの置かれている状況は極めて深刻である。子どもの発達には居場所、コミュニティ、関係性が不可欠であり、家族以外の愛情や他者との関わりの中から社会認識や他者認識が生まれる。その機会を失った子どもの10年先、20年先に現れる影響を調査する必要がある。コロナ禍でも子どもを社会とつなぎ続けるため、居場所は人数調整等の工夫をしながらオープンにしてきた。また、困窮家庭の子どもへのアウトリーチや、パソコンがない家庭の子どもに対する教育機会の確保が必要と考える。

問 小中学校の児童生徒に1人1台の端末を整備する取組が進んでいるが、タブレット等の持ち帰りを認めることについて学校間で対応が異なっている。家に持ち帰って活用できることに意味があるのではないか。また、IT機器を活用して教育格差を縮小することは可能か。

答 各学校では独自の事情や配慮に基づき端末の取扱いを決定しているものと思われる。学校単位で様々なデータが蓄積されていれば、端末の取扱いについての背景の分析や評価ができるが、その情報がない中で一律に持ち帰りの是非を論じることは建設的ではない。ICTを活用した教育格差の縮小については、

例えば、ロールモデルとなる大卒の大人が少ない離島などの地域の子どもが都市部や海外とオンラインでつながるといふ取組があると承知している。

問 こども家庭庁の創設について期待することは何か。

答 子どもを中心に置き、子どもにとって最善の成果を出すことを期待している。新たな組織の下では、制度や政策の立案に加え、評価についてもセットで取り組んでほしい。また、子ども基本法の議論も出ているが、それを含めて子どものための対応を進めてもらいたい。

答 子どもの貧困対策や若者の支援については厚生労働省、文部科学省、内閣府の縦割りとなっている。こども家庭庁には、一つの機関として縦割りを改善するとともに、地方自治体のコミュニティ政策にも関わってもらいたい。また、こども庁ではなくこども家庭庁を創設するのであれば、再配分を含め家庭への支援に取り組むことを望みたい。

答 政策実現のための予算確保と教育に関するデータの共通化を求めたい。また、教育に関しては、学校だけでなく家庭など学校外での過ごし方も大きく影響している。そのため、世帯所得等の情報を基に困難な状況にある家庭へのプッシュ型支援を行い、その成果を含めてデータで把握することが必要と考える。

問 里親の下で育った子どもと施設で育った子どもで脳の発達に違いが出る理由は何か。

答 里親家庭であれば脳の成熟度が高まるということではなく、安定した愛着関係が持てる状態であることが重要である。施設養護と家庭養護では様々な違いがあるが、子どもにとって最も重要なことは愛着の安定性にある。今後は短期間で里親から実親の元に帰る子どもも増えると想定されるため、別れを想定しながらも里親が愛着を形成していけるよう支援していく必要がある。

問 学校と地域の連携に不十分な点はあるか。

答 学校と地域の問題は日本の学校制度が始まって以来の永遠の課題であるが、学校と地域が今ほど乖離している時代はないのではないかと。一つは個人情報保護の問題であり、多くの子どもを支援してきた民間団体であっても学校から子どもの情報を共有してもらえない。子どもを支援するためのデータベースを整

備して地域の社会資源と共有化していく取組を全国で進める必要がある。もう一つは、教員の不足に加え、地域とつながることができた団塊世代の教員が退職したことで学校側に余裕がないことである。今後の教員養成を通じて、子どもを支えるためには地域と学校の連携が重要であることを認識してもらわなければならない。

問 公立学校の教育格差を解消していくために重要なことは何か。

答 日本の教育は機会均等を原則としているがその成果が現れていない。欧米諸国で多くの事例がある予算の傾斜配分を行うべきである。例えば、困難を抱えている地域や学校に予算を追加配分して教員の増員やスクールソーシャルワーカーの配置等を行うことが考えられる。その際には、実際の効果をデータで検証し、効果が認められなければ他の手法を模索するという試行錯誤が必要である。

問 質の担保された里親を増やすための方策はあるか。

答 現在、里親を包括的に支援するフォスタリング機関をつくろうとしているが、財政的な安定性が確保されていない。フォスタリング機関を児童福祉施設と位置付ける法改正が提案されており、これを実現して財務を安定させてほしい。また、フォスタリング機関に関わるソーシャルワーカーも極めて不足している。人材養成の観点でも対応が求められる。

問 子どもの貧困対策に関連する事業の市場化により、具体的にどのような弊害が生じているのか。

答 生活困窮者自立支援法に基づく学習支援事業は、ほとんどが1団体1か所で実施されている。ここ数年は民間企業の参入が増えており、その多くは1社で全国各地の事業を受託している。民間企業であっても地域の塾や会社が地元の子どもの支援に取り組むことは問題ないが、全国展開している企業が撤退した場合、その地域には何も蓄積されず、影響は甚大である。地域で持続的に支援を行っていく観点からは、金額だけで落札者が決まる市場化は問題が大きいと考える。

問 北欧諸国ではどのような形でデータに基づく科学的な教育行政が行われている

るのか。

答 データに基づく教育行政を行っている先進事例はアメリカとイギリスであり、学校単位のデータを公開し、厳しい状態にある学校には追加的に予算を配分している。ただし、両国は経済的な格差や人種問題など日本と比べて圧倒的に多くの社会的課題を抱えているため、それらの取組を単純に日本に導入すべきとは言い難い。

問 教育関係者は教育格差について具体的にどのようなことを学ぶべきか。

答 平均的に見れば、社会経済的に比較的恵まれた家庭の出身者が教職に就いている。学校でうまく過ごせた経験を持ち、教育実習では母校に戻ることが多いが、自らが育った社会経済的な状況とは異なる学校に赴任する可能性もある。このときに広範な教育社会学の課題を体系的に学び、教育格差のデータを知っていれば、学習への取組が不十分な子どもに出会っても、その背景を理解し解決策を講じることができる。

問 参考人が教育再生実行会議において提案した内容を文部科学省は受け入れる姿勢を示したか。

答 コロナ禍における一斉休校の影響調査など負担の大きな調査を含め、多くの協力を得ている。ただし、文部科学省がこれまで行ってこなかった新たな調査を実施していくためには、教育データの分析ができる研究者を増やす必要がある。また、行政の側も限られた人員で多くの仕事を抱えており、人員と予算の拡充を求めたい。

問 教育費の無償化はなぜ勉強したいと思えない環境にいる子どもの学習意欲を高めることにつながらないと考えるか。

答 教育に関する経済的な障壁はない方が望ましい。しかし、大学進学への期待割合は親の学歴が大きく影響しているため、無償化のみで進学への意欲の格差を解消することは難しい。

問 幼少期の勉強への意欲や学力の差はその後にも解消できないのか。

答 小学校入学の時点で親の学歴による基礎学力の差が生じている。早い段階で介入して学力を伸ばす支援を行うことが重要である。

問 教員は子どもと接する中で教育格差を認識できると考えるが、それを体系的に学ぶことがなぜ必要なのか。

答 現場の教員は格差の存在を感じていると思うが、SESの高い家庭の出身である自身の経験からではなく体系的な学問やデータから教育格差を理解する必要がある。これにより、自分が教えている学校の社会的経済的な状況を俯瞰的に捉えることが可能となる。

問 子どもの虐待への対応に当たり、予防的対応を行う市町村と社会的養護に関わる都道府県、施設、里親との連携をいかに強化すべきか。

答 フォスタリング機関によるコーディネートによって市町村との連携は改善されると期待している。特にショートステイ里親は、都道府県が計画的に里親を増やすことにもつながり、市町村は地域の子育て支援の資源として里親を活用できるなど、連携によりそれぞれに利点をもたらす望ましい仕組みである。なお、ショートステイ里親は、同じ学区内の里親に委託できる点で子どもの負担が少なく優れている。

問 子育てをしている母親の孤立について、どのような対策を行うべきか。

答 困っている親だけを支援するのではなく、基本的に全ての人がサービスや支援を受けられる仕組みづくりが求められているのではないかと。母子保健と福祉の分野の拠点づくりを一体化する動きもあり、社会全体で共に子どもを育てていくための支援やサービスが提供されることを期待している。

問 貧困対策に関する事業への民間参入はなぜ望ましくないと考えるか。

答 民間企業であることが問題なのではなく、事業委託の入札の際に質が問われず価格だけで決められ、あるいは、総合評価であっても価格が圧倒的影響を占める状況が問題である。安価で落札した民間企業は職員の給与水準を引き下げたため、困難を抱える子どもや家族に関する専門的スキルを持った人材が集まらなくなる。結果として地域の資源が蓄積できなくなり、地域社会に大きな弊害をもたらすことを懸念している。

問 年齢制限により児童養護施設や里親の元を離れた若者はどのような状況に置かれているのか。

答 児童養護施設等で暮らす子どもの自立支援に関する年齢制限を撤廃する法改正が提案される予定である。自立支援については、当事者個人の置かれている状況を踏まえてその後の支援先へつなぐなどの対応が必要であると同時に、様々な事情により社会的養護の対象にすらならなかった子どもに対しても自立支援を行うことが求められる。

問 施設や里親の元を離れた若者は生活費や学費の負担から大学等への進学に制約があると思われる。進学を選択できるようにするためにはどのようなことが必要か。

答 奨学金制度など経済的な支援は講じられてきたが、それに加えて、ロールモデルや将来の様々な選択肢を示すことが重要と考える。

問 コロナ禍で居場所づくりの取組が一層重要となっている。友人等と接する機会が減っていることは、子どもの現在及び将来にどのような影響を及ぼすか。

答 コロナ禍による変化を把握するために大規模な調査を行う必要がある。学習支援事業の対象者は母子家庭の子どもが圧倒的に多く、この家庭に最も負担が掛かっている。外出自粛のため居場所に来られなくなり、また、家庭にインターネット環境が整っていないためオンラインによる学習支援もできないなど、状況は深刻である。

問 家族の貧富による格差をなくし、公正な社会を維持するために必要とされる再配分とは具体的にどのようなことか。

答 富・資本の再配分により生活を安定させる必要がある。現金給付によって生活を支えることと就労支援等の場所を提供する支援をセットで行う必要がある。

問 経済的な障壁によって子どもが進学を諦めることのないようにするためにどのような支援が必要か。

答 経済的な支援も重要であるが、社会経済的な地位や出身地域により進学する意欲すら持てなかった子どもにもう少し寄り添ってもらいたい。

問 女性であることと教育格差はどのように関係しているか。また、その解消には何が必要か。

答 例えば短期大学が主に女性の進学先となっていることや、女性が地方から大都市への進学を避けるように言われることなどの社会的な規範のようなものがある。教員についても、女性校長の割合が非常に低いなど、女性であることを理由に可能性が制限されている。また、女性であることに加え、地方出身で経済的に恵まれない家庭の出身である人が最も不利な状況に置かれている。このような事実を周知し、厳しい状況にある子どもの選択肢を広げることにより、誰もが継続的に学びたいと意欲を持てる社会になることを期待している。

問 法的な親子関係にはない里親の養育で生じる問題はないか。もし問題があるとすれば、その解消のためにどのような対策が必要か。

答 通常の家家庭や特別養子縁組のように法的な親子関係があれば親の都合で関係が途切れることがなく、子どもは安定した関係を保つことができる。里親の場合は、問題が生じると不調として委託解除されるケースが起り得る。各国でも里親委託率が上がるとその問題が表面化してくる。これについては、フォスターリング機関が里親とチームになって養育支援を行うことで対応が可能と考える。

問 高校無償化についてどのように考えるか。経済的な支援があっても高校を中退する子どもがいるのであれば、高等学校等就学支援金制度を改善する必要があるのではないか。

答 学校では授業料以外にも修学旅行や部活動等の費用が必要であり、塾に通う場合には更に費用が掛かる。親の収入や文化資本等の質や量によって子どもの修学意欲に大きな差が生じる。このため、授業料の多寡だけでは高校中退者数は変わらないと思われる。なお、無償化により授業料の未払を理由とした退学はなくなったが、退学届を出さないまま通学しなくなるなど、理由を把握することが難しい状況となっている。

問 他の先進国と比較して、日本の義務教育は社会の変化や複雑化に十分対応した内容となっていないのではないか。

答 社会の変化に応じて義務教育の内容を変えても、教育格差の観点では大きな影響は生じないと思われる。子どもの基礎学力に変化がなく、低学歴、低学力



層が一定数存在し続けることに注目すべきである。

## (2) 社会につなぐ支援（令和4年2月9日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

### 東洋大学社会学部教授 加山 弾 参考人

- 社会の変化に伴い、従来のような地縁や同質性に基づくつながり方は敬遠され、より選択的で非物理的なつながり方に多様化する傾向にある。その結果、社会的孤立や社会的排除が複合的かつ複雑な様相で発生するようになり、また潜在化しやすくなっている。このような背景から、重層的支援体制整備事業を始めとする地域共生社会の実現に向けた政策が進められているところである。
- 既存の制度やサービスだけでは解決しない、あるいは支援につなぐことができないケースを支援困難事例と呼ぶ。先行研究では支援困難事例として支援サービスの拒否、近隣トラブル等18種類の問題を挙げており、いずれも周囲との人間関係の希薄さや、対象別の個別給付を基礎とした既存の制度的サービスにつなぐりにくい点に特徴がある。このような問題を抱える人への支援は、まず本人の存在を尊重することから始め、友人など社会関係を活用しながら生きる希望や困りごとに対する要望などを主体的に喚起させ、現実を直視できるようにするとともに、僅かな変化も見逃さずに支えていくことが重要である。
- 2014年度から2016年度にかけて、地域性の異なる3か所の社会福祉協議会から研究協力者の参加を得て共同で支援困難事例の収集及び分析を行った。支援困難事例の発生要因としては、第一に制度の対象外、制度のはざまの問題であること、第二に個人や世帯に問題が重複して発生していること、第三に情報共有の困難さ、本人や家族の介入拒否、近隣トラブルを抱えている人にはボランティアの住民が声を掛けにくいことなど見守りや支援をする上での障壁があること、第四に組織体制の問題として人員不足や予算の制約から、問題に気付いても支援を要しないものと取り扱ってしまうことなどが挙げられる。
- 支援困難事例について、抱えている複数の問題のうち中心的なものを分析すると、経済問題が最も数が多い。次に多い障害については、手帳を所持するに

至らず既存の障害者向けサービスにつながっていない事例が多く見られる。また、虐待、DVに関しては加害者側も精神疾患等の問題を抱えている場合が多く、被害者と加害者双方を支援対象と捉える必要がある。いずれのケースも、医療、福祉、就労支援等の社会資源とのつながりの乏しさや、友人や近隣との関係の希薄さが顕著であり、緊急性が高く、ケースごとに問題の組合せが異なり個別性も大きかった。

- 複合的な課題を抱える代表的なケースを紹介する。発達障害を持つ30代男性はかつて両親から虐待を受け、現在は両親と音信不通となり独居している。派遣の仕事をしていて解雇されている。この男性の場合、就労支援を行うだけでは不十分で、障害や家族関係の経緯を踏まえた包括的な支援が必要である。
- 令和3年に政府に孤独・孤立対策担当室が設置された。同年12月末に策定された「孤独・孤立対策の重点計画」には、人と人とのつながりを実感できるための施策の推進が掲げられ、居場所の確保、アウトリーチ型支援や地域における包括的支援体制の推進等の方針が示されている。孤独・孤立対策についても、地域共生社会政策の進行と歩調を合わせた体制整備が求められている。
- 複合的な課題を抱える人の発見や支援を担う専門職であるコミュニティソーシャルワーカー（以下「CSW」という。）又は地域福祉コーディネーターを市町村の社会福祉協議会に配置する動きが進んでいる。日常生活圏域ごとに1～2人のCSWを専任で配置することが望ましいが、実際には多くが兼務での配置であり、一部のモデル地区のみ又は地方自治体全域を担当するCSWを配置する例や、CSWを配置せず社協の職員が担当業務と別に担当地区の住民活動を支援するところもある。社協以外の社会福祉施設等がCSWを配置して利用者以外への地域公益活動として対応している例も見られる。
- CSWの活動理論は個別支援と地域支援の一体的活用が土台とされており、極めて重篤なケースに個別に対応しつつ、同時に当事者の居場所や支援体制づくり、当事者や支援主体の組織化等に尽力している。
- CSWは、支援が困難な人にアウトリーチの段階から相当な時間と労力を掛け、本人に会えないうちは手紙を残すなどしながら関係の構築に努めている。

関係の構築後は、本人の心情や個別の事情に丁寧に寄り添い、本人の強みやニーズを引き出しながら既存の支援につなげるなど伴走型支援によって長期的に見守っていく。あるCSWからは、当初介入を拒否していた人も実際には困りごとがあり、生きづらさや挫折を抱えているとの話を聞いている。

- ニーズに寄り添うアウトリーチや参加支援、伴走型支援は地域共生社会政策においても重視されている。アウトリーチについては、路上生活者等への夜回りや高齢者の自宅訪問のような従来からの手法のほか、最近ではSNSなどを実質的な居場所としている人もいるため、情報空間まで探索に行くことも重要となってきた。また、ワンストップ型の総合相談窓口の設置、電話やインターネット、LINEでの相談受付も一般的になっている。アウトリーチの概念を広く捉え、網を広く張り巡らせて困りごとを抱えている人を見逃さず、支援につなぐきっかけにすることが重要である。
- CSWについては、まず量的な課題として人員配置の拡大が挙げられる。また、支援困難事例をCSWだけで解決することはできないため、行政における専門部署の設置や福祉職の増員などのバックアップ体制の強化、他機関との連携の促進、住民ボランティアによるサポート体制も求められる。
- 質的な課題としては、CSWの専門性向上が求められている。問題の複雑化に加え、困難を抱えている人が外国籍住民や刑余者の場合などもあり、それぞれの専門機関等との連携を強めながら、高い専門知識やスキルを持って対応する必要がある。また、対象者の個別の状況に合わせた支援を行うため、現場での裁量や決定権が担保されることも重要であり、教育プログラムや研修、スーパービジョンの拡充を併せて進めていくことが求められる。重層的支援体制整備事業の実施がCSWへの支援拡充の契機となることを期待したい。
- 重層的支援体制整備事業は、地方自治体がこれまで実施してきた対象別の支援施策をより体系的、総合的に再編成するもので、施策を横断的に運用しやすくなることが期待される。各自治体で連携や工夫をしながら進めてきた地域づくりの取組を本事業で一気に前進させることは、包括的な支援につなぎやすくとともに、コロナ禍で顕在化した問題への対応を強化する契機となる。

- 重層的支援体制整備事業は、断らない包括的な相談支援、社会参加に困難のある人の参加支援、地域づくりの支援の三つを連動させることを重視している。例えば、商店街の活性化という地域の課題解決のため、空き店舗にひきこもりの人の居場所をつくり、そこにCSWが巡回して支援が必要な人の情報を得て、対象者の相談を受け支援につなぐ取組などが既に各地で実践されており、このような取組を更に促進する必要がある。
- 重層的支援体制整備事業の課題として、ひきこもりの人や若者の支援等の底上げが進む一方、従来のような対象別事業の動きに拘泥され、各事業と連動した包括的支援に影響を与えないかが懸念される。また、任意事業であるため、未実施の地方自治体や、実施している自治体間でもプログラムの質・量の違いがあるなど自治体間格差も課題である。さらに、外国人、刑余者、性的マイノリティへの対応など福祉から取りこぼされている分野について、支援団体等との連携を強めていく必要があることにも留意しなければならない。
- 各地には官民が連携した取組の潤沢な蓄積がある。これを一つのシステムとして効果的に運用していくためには、市町村が専門性を持つ人材を多く配置し、交付金等を主体的に活用して独自性を発揮できるかどうか鍵となる。

#### 野洲市市民部次長 生水 裕美 参考人

- 滋賀県野洲市では、市民生活相談課が市役所の総合相談窓口の機能を担っている。生活困窮者相談、消費生活相談、市民相談のほか、法律相談などの専門相談を集約し、一つの相談を端緒として事情を詳細に聞き取った上で、各担当課や専門家による支援につないでいる。
- 生活困窮者相談の件数は、コロナ禍が始まった令和2年度に例年の2倍に上り、このうちコロナ関連の相談が約6割を占めた。令和3年度は前年度より減少傾向にあるが、令和4年1月からの感染拡大に伴い再び増加している。
- 野洲市では、市役所と地域の総合力をいかすことによって、支援が必要な人に支援を届ける取組を行っている。以下では、市役所における取組を紹介する。
- 市役所は介護、教育、保育、障害など様々なサービスを提供する、言わば福

社の総合デパートである。それぞれの現場から寄せられる情報をきっかけとして市民の生活困窮が発見されることがあり、様々な情報をつなぎ合わせることで支援につなぐことができる。

- 例えば、離婚、子どもの障害、親の疾病、借金、税の滞納など複数の問題を抱える人が適切な相談窓口にとどり着くことは難しい。野洲市ではこの場合、市税の滞納を契機として納税推進課が「何か困りごとはないか」とプラスアルファのおせっかいで声を掛け、困りごとがあると判明した場合は市民生活相談課につなぐ市役所ならではのアウトリーチ機能を発揮している。その後、市民生活相談課から関係課や地域の法律家などに声を掛け、支援をつなぎ合わせていくコンシェルジュ機能を働かせている。
- 野洲市の生活困窮者支援は、「ひとりを救えない制度は制度ではない。ひとりを支援し成功すれば普遍化すればいい。だから、ひとりを支援することが社会のためになる。」を原点としている。市役所には公平性が求められるが、一人を支援することが結果として社会全体のためになる。だからこそ、地方自治体には孤立の問題に取り組み、支援する意義がある。
- 平成28年に施行した「野洲市くらし支えあい条例」は、消費者被害の解決と生活困窮者等の支援を包括的に盛り込んだものであり、全国で初めて訪問販売登録制度を定めた点に特徴がある。本条例では、生活困窮者の定義に経済的困窮だけでなく「地域社会からの孤立」を明記するとともに、市がその組織及び機能の全てを挙げて生活困窮者等の発見に努める旨を明文化している。また、支援の方法として、必要な情報の提供や助言のみならず生活上の諸課題の解決も図ることとし、公租公課の滞納があったときは迅速かつ的確に「野洲市債権管理条例」による措置を講じて生活の安心の確保に努めることも定めている。
- 生活困窮者は相談に来る余裕もなく、支援の情報を知り得る余裕もない。様々な接点や情報をチャンスと捉えて行政から働きかけなければ、最も困難を抱えた人とはつながることすらできない。そのため、滞納を単に悪質と捉えるのではなく、困っていることを行政に知らせるSOSと捉える必要がある。
- 自ら相談できない生活困窮者のSOSを捉えて発見し、支援につなぐために

は、詳細な聞き取りや相談者に寄り添う姿勢が求められる。野洲市債権管理条例では、生活困窮者を発見するため、滞納時に二つのフィルターを設けている。まず、水道料や市営住宅家賃など滞納債権の所管課が聞き取りをし、困窮状態と判明した場合は市民生活相談課につないで相談支援を行う。この段階で情報が得られなかった場合でも、債権移管先の納税推進課が改めて聞き取りを行い、再度、市民生活相談課につなぎ直すことで生活再建を支援できるようにしている。

- 債権管理条例は多くの地方自治体で定められているが、生活困窮を理由とする債権放棄は困難と聞いている。野洲市では、市民生活相談課が債務者の家計状況や困窮の理由等を記載した意見書を債権所管課に提出することで、生活困窮を理由とする債権放棄ができる仕組みを規定している。
- このほか野洲市では、国民健康保険税の滞納が続いた場合に生活困窮者を発見し、支援につなぐ取組を行っている。滞納が1年以上継続した場合でも、特別の事情があると認められる場合には引き続き被保険者証の交付を受けることができるが、国民健康保険法施行令の規定上、事業以外の損失などは特別の事情があると認められないとされている。滞納者の生活困窮の実態は同等であり、生活再建を進めていく上では命を守るサービスを届けることが必要である。そこで野洲市では「国民健康保険被保険者証の返還等に関する要綱」を改正し、生活困窮者自立相談支援事業の対象世帯は「特別の事情等を有する者」とみならず独自基準を設けている。
- 国民健康保険を所管する保険年金課が滞納している世帯に滞納の理由を尋ねる通知書を送付することによって生活困窮者を相談につなげており、保険年金課、市民生活相談課及び納税推進課が連携して生活再建に向けた支援を行っている。
- これらの仕組みを活用して生活困窮者を発見し支援につないだ事例を紹介する。税の滞納があった親子3人の世帯について、息子から相談を受けた納税推進課が当該世帯の生活困窮を発見し、市民生活相談課の相談につながった。家族への聞き取りを行い、親が就労困難、病気、借金など複数の問題を抱えている。

ることが判明した。家族の同意を得ながら債務額や家計収支などを確認した上で支援プランを策定し、息子の勤務先の社会保険への加入、確定申告による医療費控除や障害年金の受給の手続、債務整理による過払い金回収を行うことで生活のめどが立ち、支援を終結した。この事例では、納税推進課、税務課、医療機関、弁護士、法テラス、社会保険労務士、息子の勤務先及び市民生活相談課が連携して支援を行った。

- 野洲市役所では、消費者被害、自殺、生活困窮、人権侵害等の問題に庁内が連携して取組を進めるために、市民生活相談課を事務局とした庁内35部署から成る「市民生活総合支援推進委員会」を設置している。
- また、野洲市では、生活困窮者自立支援法に基づく支援会議を設置しており、会議の構成員である市役所の「市民生活総合支援推進委員会」及び地域の関係機関が、同法に定める守秘義務の下、支援対象者の個人情報と共有しながら支援を行っている。ひきこもりについては、市民生活相談課が一次窓口として相談を受けており、令和2年度は67人、3年度は71人を支援している。
- 特に子どもと若年層については、教育委員会等と連携して「不登校生徒移行支援会議」を設置し、不登校の生徒を中学卒業後も円滑に支援先につなぐよう取り組んでいる。年2回、市内全ての中学校の担当者、発達支援センター、地域の病院、家庭児童相談室など様々な機関が集まり、情報共有をしながら実態把握と支援へのつなぎを行っている。
- 支援会議における個人情報の共有については、より厳しい守秘義務が定められている地方税法第22条の規定により、現状では支援会議と税担当との連携が困難となっている。空家等対策の推進に関する特別措置法には、地域住民の生命、身体又は財産の保護など法施行のために必要な限度において、市町村長が空家等の所有者に係る固定資産税の課税情報を内部利用できる旨の規定が設けられている。生活困窮者支援を目的とする場合も同様に、支援会議へ必要な課税情報の提供が許容されるよう運用の見直しを求めたい。
- 地方自治体は、市民の暮らしと命を守るために存在している。このことを常に念頭に置いて支援に取り組む必要があると考える。



## 認定NPO法人フローレンス代表理事 駒崎 弘樹 参考人

- 2004年にNPO法人フローレンスを立ち上げ、病児保育、小規模保育、障害児保育、以下で紹介する「こども宅食」のほか、赤ちゃん縁組など、児童福祉に関わる様々な社会事業を行っている。
- こども宅食は、様々な困りごとを抱えている子育て中の家庭に、周囲に知られない形で定期的に食品や生活用品を届ける事業で、定期的な食支援をツールとして子育て家庭とつながり、伴走していく取組である。農家や企業等から寄附された食品等を集め、個別に配送することを通じて関係性を築き、その過程でキャッチした変化や困りごとに対して相談に乗ったり適切な社会資源につないだりしている。
- こども宅食は2017年に東京都文京区との官民連携事業として開始した。現在は全国110市町村で実施しており、約1万世帯が利用している。
- こども宅食を実施する中で、困っている家庭ほどSOSを上げにくく、援助希求力が弱い実態が見えてきた。また、知的障害などのため、支援が必要な状況であっても課題が把握できず支援を求めない事例もあった。このような家庭に対しては、こども宅食を通じて定期的に接点を持つことで少しずつ信頼関係を築いていき、学習支援などの必要な支援にまでつないでいる。
- こども宅食を利用している主として経済的困窮の状態にある世帯にアンケート調査を実施したところ、困難を抱えている家庭であっても約8割は地方自治体の窓口での相談を利用しておらず、地域の子ども食堂の利用率も8%にとどまることが明らかとなった。様々な支援メニューを整備しても大半の人が支援につながっていない現状を認識する必要がある。
- 支援が必要な人に支援が届かない理由としては、まず、親として失格だと思われたくない、又は以前行政に相談した際に嫌な思いをしたためにもう関わりたいくないなどの心理的な障壁の存在が挙げられる。地方では周囲のまなざしを気にして相談に行けないとの声も多い。また、仕事を掛け持ちしているひとり親の場合は、相談に行く時間がないという物理的な制約もある。単純に支援に

関する情報自体が届いていない場合もある。これらの障壁や制約が積み重なり、支援につながるまでの最後のところが空白となってしまうている。

- 支援につなぐためにはこれらの障壁を取り除く必要がある。こども宅食では、利用することに引け目を感じさせないチラシを作り、宅配という周囲から見えないう形で支援を届け、情報が届きにくい家庭にはLINEなどを活用してプッシュ型で支援情報を伝える取組を行っている。
- 支援を受けることをためらう人や複合的な困難を抱える人への支援には、困りごとを打ち明けてもらいやすくするためにあらかじめ定期的な接点を持って丁寧に関係を構築していくこと、また、関わり続ける中で困りごとをキャッチして次の支援につないでいくことが必要である。こども宅食ではLINEを活用しており、申込み、情報のプッシュ型送信のほか雑談も可能で、関係性の構築に威力を発揮している。
- 令和2年度の補正予算には、こども宅食など子ども等の見守り事業に対する補助金36億円が全額国庫補助の形で計上されたものの、地方自治体での事業実施率は6%にとどまっている。その理由としては、困っているなら行政の窓口で相談に来るだろうとの認識が強くアウトリーチの意義が理解されていないことや、次年度以降の国の補助が不透明であることが指摘されている。
- このように、支援を受けることをためらう人や複合的な困難を抱える人への支援には、アウトリーチと関係構築が不可欠である。つながる、つなげる支援として広がりつつあるこども宅食の全国的な普及を進めてほしい。
- こども宅食を実施する中で改めて痛感したことは、困っている人自身が窓口で相談に来るのを待つ申請主義の問題である。また、支援のつなぎ先となる地域の社会資源についても、支援者が慢性的に不足している。そこで、困っている人を積極的に見付けてこちらから支援を届けるプッシュ型、アウトリーチ型の支援と地域資源にとらわれない形の支援を組み合わせた新たな取組として、「デジタルソーシャルワーク」を開始した。
- デジタルソーシャルワークは、こども宅食と組み合わせて、登録してもらったLINEを通じて継続的に声掛けをし、緩やかに雑談や相談を受けながら情

報提供や支援につなぐ取組である。2021年に神戸市で開始した「おやこよりそいチャット」は、約4,000名が登録し、7名のデジタルソーシャルワーカーが月に500件程度の相談をオンラインで受けている。

- デジタルソーシャルワーカーは社会福祉士等の有資格者が全国からフルリモートで参画している。子育て等で勤務時間に制約のある専門人材が居住地を問わずに働くことが可能となり、地域の支援者の人手不足という課題を乗り越えることができる。
- 電話相談からSNSを活用した相談への広がりは見られるが、更に一步進めて、ソーシャルワークまでデジタルで行い、地域の社会資源につなぐ仕組みは有効と考える。国の政策としてデジタルソーシャルワークの制度化を実現してほしい。
- さらに、共働き家庭だけでなく全ての家庭が保育園を利用できるようにする「みんなの保育園」構想を提案したい。現行制度上、保育園は就労支援の仕組みとして運営されており、専業主婦（夫）やフリーランスなど労働時間が一定基準に満たない保護者は保育の必要性の認定要件に合致しないため、子どもを保育園に通わせることができない。一方で、専業主婦家庭は共働き家庭に比べて周囲からの助けが得られにくく、孤独や孤立に陥りやすい。そのような状況下で24時間小さな子どもと一緒にいると虐待のリスクが高まる。医療的ケアが必要な子どもや障害児を持つ保護者の負担と孤立はより深刻である。そこで、全ての家庭の子どもが週1日でも毎日でも、その家庭の状況に合わせた頻度で保育園を利用できるようにしてはどうか。
- 保育園や幼稚園は子どもにとって大きなセーフティネットとなり得る。低所得世帯であっても給食により栄養を摂取することができ、虐待やネグレクトの兆候があればいち早く察知することができる。地域の親子の福祉拠点として、保育園は新たな存在意義を示すことができるのではないか。
- 保育園や幼稚園に通っておらず社会と接点を持たないいわゆる無園児は3歳以上でも約5万人、0～2歳では相当数に上る。深刻な虐待死の事例は2歳以下の子どもに多く、専業主婦家庭で最も多く虐待事例が発生している。また、

親に経済的、精神的な余裕がない場合、将来の子どもの相対的貧困率が高まることや、保育、幼児教育への人的資本投資が出身家庭に起因する社会的な格差を軽減させることは、多くのデータからも明らかとなっている。

- 保育所の待機児童数は減少しており、小規模保育などの地域型保育については経営自体が成り立たない水準の定員充足率に近づいてきている。このことから、保育所への専業主婦家庭の子どもの受入れは可能と考えられる。
- 現在も一時保育の制度はあるが、困ったときにのみ一時的に子どもを預かることよりも、定期的に子どもを預かりながら子育てに伴走する機能が求められている。平成30年に東京都が実施した実態調査においても、大半の専業主婦家庭が保育サービスを利用したいと回答しており、こうした思いに寄り添う必要がある。
- 全ての子どもが地域の保育園に所属し、保育園とつながりを持ちながら子育てをしていける社会が望まれる。保育園を保育目的だけでなく、総合的な児童福祉拠点として、例えば子ども食堂として利用したり、保育に使っていない日曜日には地域に開放したりといった活用ができるようにすべきである。「みんなの保育園」構想は、児童虐待対策や子育て層の孤独・孤立対策の有効な解決策になり得る。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 困難を抱える人を支援につなぐ人材の育成やその指導者の確保をどのように行っているか。また、支援に携わる人材は専門性のみならず幅広い素養も身に付ける必要があると考えるが、そのような能力の確保や適性を踏まえた人材の活用をどのように進めているか。

答 日本社会福祉士会や日本ソーシャルワーク教育学校連盟において、課題の複雑化や複合化を踏まえた研修プログラムやテキストの開発を進めている。ソーシャルワーカーは医療関係者、法律家などの専門職と支援対象者の調整役であり、相手方の専門用語や理論を学び、通訳のように相手に合わせながら縦割り

の制度を横につなぐ役割を果たす必要がある。支援に携わる人材にはつなぎ役に徹するコーディネーターと各専門分野のスペシャリストの両者が必要である。また、ソーシャルワーカーの離職が多いことは事実であり、配属された中で適性を発揮できるように育成、指導が行われることが望まれる。

答 全国で生活困窮相談の窓口配置されている相談員の多くは会計年度任用職員であり、任期付きの不安定な雇用となっている。このような重要な任務を行う職員の待遇を改善し、適性を踏まえた異動の容認を含め、安心して働ける環境を整備することが必要と考える。また、専門性を身に付けるためには経験の蓄積が重要となる。生活保護の業務については社会福祉主事を置くことが社会福祉法で規定されており、生活困窮者自立支援制度においても同様に専任の職員の配置を法的に位置付ける必要がある。

答 デジタルソーシャルワーカーは、居住地を問わずに参画でき、柔軟な勤務時間の設定が可能であることから、人材の確保は比較的容易である。また、一対一かつその場で回答が求められる電話相談と異なり、LINEを利用したソーシャルワークでは一人が同時に複数人の相談に対応することができるという利点もある。人材育成の観点では、SNSでの効果的なコミュニケーションの取り方を含めた研修を行っているほか、全国のデジタルソーシャルワーカーがウェブ会議の形式でケース研究を行っている。地域の支援人材が減少していく中では、それぞれのレベルアップとともに、専門性が足りないときはほかの主体と連携し補っていくことが現実的と思われる。ただし、支援現場で連携をする際に個人情報の取扱いが壁となっている。支援関係者全員が参照できる子どもデータベースを構築するなど、連携が可能となる枠組みを整備してもらいたい。

問 ヤングケアラーの問題を始めとする支援困難事例では、子どもの生育や学習が阻害されるなど大きな影響を及ぼしている。子どもへの支援を特に重視する必要があるのではないか。

答 子どもを支援する団体から、コロナ禍で既に2年もの間子どもに本来ならばできていた経験がさせられず、この損失が将来どのように現れるのか憂慮する

声を聞いている。ヤングケアラーについては個別の支援やLINEでの相談受付などが行われているものの、実態把握や政策的、予算的な対応は今後徐々に進められていくと思われる。また、小中学校に配置するスクールソーシャルワーカーの更なる増員が必要である。このほか、例えば退職した学校の先生が子ども食堂や学習支援のボランティアに参加するなど、前職のスキルを活用して支援活動をバックアップする取組は、子どもにとってもボランティア自身にとっても有益であり、更に推進していくことが求められる。

問 生活困窮者支援の取組を庁内横断的に進めていく上で最も重要なことは何か。また、全国的に公務員数が減少傾向にある中、野洲市では人員不足にどのように対応しているか。

答 庁内で連携すればするほど仕事は楽になる。重大な課題を抱え込むのではなく、連携して互いに助け合い協力していくことを通じて成功事例が蓄積されていく。今度はこれを仕組みとして整備していく。この積み重ねが行政に不可欠と考える。また、現状では、コロナ禍に伴うワクチン接種、様々な給付金事務、市民からの相談などに対して市役所を挙げて工夫しながら対応している。人員不足ではあるが、市民の命を守るためにはやらざるを得ない。公務員の不足は災害時の対応を含め市民の生活に大きな影響と困難をもたらす。国民を守るためにも、公務員の増員に方針が転換されることを期待している。

問 行政の縦割りを打破して連携の仕組みをつくる意味で、生活困窮者自立支援法に基づく支援会議のような制度の存在は大きな前進と考えるか。

答 支援会議のように制度の裏付けがある仕組みは、現場での課題解決に非常に役立っている。

問 NPO等の民間団体と行政が連携する上で障壁となっている制度上の問題として、どのようなことが挙げられるか。

答 例えば、要保護児童対策地域協議会は、虐待を受けているなど保護が必要な子どもや家庭の個人情報と共有し連携して支援に当たる仕組みであるが、構成員として参画できるNPOの資格が明確に定められておらず、参画できるか否かが地方自治体により異なっている。官民が円滑に協働できる仕組みを整備し

てほしい。また、補助事業については、受皿となる基礎自治体の人員不足等のため事業実施に踏み込めない状況にある。都道府県、基礎自治体を通じた補助と、民間支援団体の全国組織を通じた補助との二つの系統を設けることにより、速やかな事業展開が可能になるのではないか。

問 こども家庭省の創設を検討しているが、所見を伺いたい。

答 こども家庭庁の創設、子ども基本法の制定、子どもコミッショナーの設置を是非実現してほしい。

問 アウトリーチ型の支援によってひきこもりの解消につながった事例はあるか。

答 重層的支援体制整備事業や生活困窮者自立支援制度等にアウトリーチが盛り込まれていることは大きな前進と受け止めている。ひきこもりの人への支援では、生活基盤を整えるところから始め、小さなことから徐々に社会性と自己肯定感を高めていけるよう伴走する必要がある、まずはいわゆる中間的就労につながる、そこから正規雇用に至った事例がある。現場の支援者からは、8050問題が9060問題に移行しつつある中、ひきこもりの子を50代のうちに何とか支援につなぎたいが、なかなか難しいとの声を聞いている。

問 野洲市ではどのようなきっかけで生活困窮者支援の組織横断的な取組を始めたのか。また、同様の取組をほかの地方自治体で実施する場合、まず何に着手することが望ましいか。

答 野洲市の取組は多重債務問題を契機としている。消費生活相談員として配属された平成11年頃は多重債務に関する相談が多く寄せられていたが、滞納の背景にある借金の問題について市役所のどの部署も踏み込んで対応できていなかった。そこで、借金についての相談を市役所の窓口で受け付ける仕組みを設け、庁内の様々な部署の職員が安心して市民に声掛けができる環境を整備した。先に紹介した生活困窮を理由とする債権放棄の仕組みは、生活再建を支援して担税力を回復してもらうことが市民、市役所、地域それぞれにとってより良いとの考えに立脚している。また、生活困窮者支援に係る庁内連携では、税部局と福祉部局の連携が最も重要であり、その点でも先に述べた支援会議の情報共

有における地方税法第22条の守秘義務の扱いが大きな課題と考えている。

問 こども宅食は、子ども食堂のように地域の大人が作った食事を提供するのではなく、家庭に食材を提供して食事を作ってもらう取組なのか。

答 こども宅食では米などの食材を届け、家庭で調理してもらうことが基本であるが、困窮している家庭では手の込んだ料理を作ることが難しい場合もあるため、カップラーメンのような食べやすいものも喜ばれている。日本には地域の人が皆で子育てをしてきた歴史があり、それが子どもの情緒の形成にも寄与してきた。家庭だけでなく、子ども食堂のように地域の人と一緒に食事をする場があることは望ましいと考えている。

問 こども宅食の仕組みは食材提供だけでなく衣類や靴等の生活物資の提供にも活用できるのではないか。

答 こども宅食では、企業から寄附された生活物資を提供することもある。また、キャンプなどを体験する機会を寄附してもらったこともある。

問 コロナ禍により子どもの自殺が過去最多となるなど、子どもの孤独・孤立対策が急務である。子どもを生きる方向につないでいくために、1人1台配付された学習用端末やデジタルソーシャルワークをいかに活用すべきか。

答 コロナ禍のため、様々な行事が取りやめとなったりコミュニティと結びつく機会が失われたりして、子どもが孤立を深めている。スクールソーシャルワーカーの配置も十分でない中では、デジタルの力をうまく活用すべきである。特に、孤立する若年層はLINEでの相談などに親和性が高く、デジタルを活用したアウトリーチが有効と考える。また、1人1台配付された端末を教育だけでなく福祉にも活用できるようにしてほしい。誰にも相談できない子どもが端末を通じてSOSを発信できれば、支援につなぐことが可能となる。

問 アウトリーチ機能があっても発見できない人へ支援を届けるためには、どのような方策が求められるか。

答 スマートフォンを持っているが家庭は困窮しているなど、見えない貧困への対応が課題である。市役所は福祉の総合デパートであるので、庁内の各部署や地域の関係者と情報共有する中で何らかの気付きがあり、それを関係があると



思われるところに伝えて要支援者を発見している。その際に問題となるのが個人情報取扱いであり、特に子どもへの支援についてはこの障壁を突破する必要がある。

問 支援困難事例への対応として、まず住まいの支援を行うことが重要ではないか。

答 生活困窮と住まいの問題は密接に関連しており、コロナ禍で生活困窮者自立支援制度における住宅確保給付金の支給申請が急増していることにも現れている。例えば、青森県では県内の社会福祉法人が連携し、家賃が払えず今日にも住まいを追い出されかねないといった状況にあり、既存の制度やサービスが受けられない緊急性を要する生活困窮状態の人に対して、家賃の支払代行などの様々な支援を現場の裁量で柔軟に行っている。このような取組が各地で広がることが望まれる。

問 野洲市では困りごとを抱えている子育て家庭をどのように相談支援につないでいるのか。

答 ひとり親家庭については子育て家庭支援課と庁内各部署が連携して支援している。離婚届の提出で来庁した人には、市民課から市民生活相談課の法律相談を案内してもらうことのほか、届出に来た人が関係窓口を回るのではなく担当部署の職員が順次支援制度や手続の案内に出向き、受け得る制度の情報を漏れなく提供する仕組みをつくっている。また、庁内連携のために設置した「市民生活総合支援推進委員会」では、困っている人を救うことが市役所の使命であることを共通認識とするため、市長も福祉以外の部署も全てが参加する研修を年2回実施している。

問 野洲市での生活困窮者支援の仕組みづくりを参考人はどのように提案し、実現したのか。

答 消費生活相談員として借金や悪質商法等の問題に対応する中で背景にある困りごとに気づき、関係部署を回り連携を進めていった。支援によって市民から感謝され、滞納していた人が税金納付に至るなどの成功事例を積み重ねることで庁内連携は更に進んでいくと思う。

問 こども家庭庁の創設のほか、子ども基本法の制定や子どもコミッショナーの設置がなぜ必要と考えるか。

答 子どもの支援に携わる者として、専門性のある人が集まって子どもをめぐる課題を解決する必要性を感じていたところであり、子どものための行政機関が創設されることに強く期待している。また、いわゆるブラック校則や虐待など子どもの権利がないがしろにされている問題に対処し、子どもの権利を最上位に掲げて府省横断的に取組を進めるためには子ども基本法の制定が必要である。さらに、子どもの権利が阻害されていないかチェックし勧告を行う第三者機関として子どもコミッショナーを設置することも必要と考える。子どもの権利を明確に位置付けることは子どものわがままを助長するものではなく、虐待やいじめなどに苦しむ子どもを助けるために不可欠である。

問 重層的支援体制整備事業の先駆的な事例とされる富山県氷見市の取組は、どのような点が優れているのか。

答 氷見市は長年にわたり市役所と市の社会福祉協議会が連携して地域福祉の理想的な取組を進めており、重層的支援体制整備事業の骨格である相談、参加、地域づくりの三つの支援を先取りする形で実施している。相談支援については、市役所の福祉関係課と税務関係課が同じフロアに置かれ、社協が受託している生活困窮者自立支援事業の窓口でC S Wが相談を受け、複合的な問題を抱えている人への支援に関係課がチームとなって対応している。参加支援と地域づくりの支援については、市内に商店街の空き店舗を利用した地域の居場所が二十数か所設けられ、ボランティアによる住民活動が活発に行われている。C S Wはこれらの居場所を巡回して相談を受けたり心配な人の情報を収集したりし、得られた情報を行政や関係機関に上げることで支援につなげている。市役所では、福祉関係課と社協が官民協働の総合相談窓口となる「ふくし相談サポートセンター」を設置しているほか、税務関係課や教育委員会など庁内各部署との連携強化のための「セーフティネットコア会議」や、公共職業安定所、地元企業、N P Oなど関係機関との連携の仕組みを設けている。

問 コロナ禍により、困難を抱える人からの相談はどのように変化したか。また、

支援につなぐ際に課題となっていることはあるか。

答 非正規雇用や親子関係の問題など元々リスクを抱えていた人に負の影響がより大きく生じている。また、地域福祉活動については、対面で密接な関係をつくって支援することが難しくなり、活動自粛や支援組織の解散に至る例がある一方、何としてでもつながろうとする実践者がレジリエンスを発揮し、対面とオンライン利用を組み合わせたり、これまでつながりのなかった社会福祉法人と飲食店が困窮者世帯の食の支援で協力したりするなど、前向きな変化も見られる。

答 コロナ禍は、誰もが困窮に直面し、孤立や生活への不安を抱える可能性があることを知らしめた。支援の現場では、新たに支援を求める人よりも、これまでぎりぎりのところで何とか踏ん張ってきたが踏ん張り切れなくなってしまった人が多いように感じている。

答 コロナ禍によって、子ども食堂などの人が集まる形の福祉が機能しなくなり、生活困窮者が更に困窮していく状況が生じている。その中で効果を発揮する取組としてアウトリーチやデジタルの活用を提案したところである。こども宅食のような食品支援はアウトリーチのきっかけとして有効であるため、食品の寄附や提供を一層促進する施策を講じてほしい。一つは政府備蓄米の活用である。生活困窮者への食料支援として一部無償交付が認められたが、より多くの提供をお願いしたい。もう一つは企業が食品を寄附する際の会計処理として、原価ではなく売値での損金計上を認めてほしい。原価での計上では廃棄と変わらず寄附に対する企業側のインセンティブが生じない。会計ルールの見直しで国の予算を使うこともなく、食品ロスの防止と生活困窮者支援を進めることができる。

問 生活保護における扶養照会など、支援を必要な人につなぐ際に障壁となるものを取り除くため、国はどのようなことに取り組むべきか。

答 生活保護については、車の所有を生活に必要不可欠なものとして全国的に認めるべきと考える。また、全ての扶助をパッケージとして給付するのではなく、医療扶助のみや住宅扶助のみの給付を認めるなど柔軟な運用ができるようにす

ることが望まれる。

問 地域におけるつながりが希薄化する中、中小事業者はコミュニティづくりにどのような役割を果たせるか。

答 中小事業者と福祉の連携は多く行われており、店舗の一角を地域の居場所や子ども食堂の会場として提供したり、コーヒーチェーンのスタッフが居場所に出向きコーヒーを無料で提供したりする例もある。農福連携や地場産業と福祉の連携も活発に行われており、業務を難易度に応じて分解し、ひきこもりの人などが中間的就労としてその一部を担う取組もある。地域活動の担い手の高齢化が課題となる中で、このようなコミュニティづくりは世代間交流にも寄与している。

問 自助、共助、公助の在り方についてどのように考えるか。

答 社会的孤立や社会的排除が問題となっているが、人口減少、高齢化、地方自治体の財政縮小を考えると、公助のスリム化、効率化は避けられない。自助についても、家族内での扶養や子育て機能の低下、親戚付き合いの希薄化により弱くなってきている。そのため、共助が最も期待される部分であり、その強化が課題である。地縁に基づく共助は忌避される傾向にあるが、子ども食堂などはそれに代わる新たなつながり方であり、時代に合わせた共助の在り方にはまだ開拓の余地があると思われる。自助、共助、公助それぞれについて、バランスを考えながら議論していく必要がある。

問 野洲市においてNHK訪問員、集金人に関する消費生活相談はどれくらい寄せられているか。また、NHKは野洲市の訪問販売登録制度の対象となっているか。

答 消費生活相談の中でNHKの集金に関する相談を受けている。その際には放送法の規定を説明しており、裁判例の動向を注視している。また、NHKは放送法に基づいて業務を行っているため、訪問販売登録制度の対象外となっている。

問 離婚後の共同親権の導入に対する見解を伺いたい。

答 離婚後の共同親権の導入には反対である。親権には監護権と重要事項決定権

があり、共同親権を認めた場合、離婚後も別居親が重要事項決定権を持ち続けることになる。特にDV被害者の場合は、加害者からの干渉が離婚後も合法的に行われることになり危険な状況に置かれてしまう。一方で、離婚後も両親の関係が良好な場合は、子どもと別居親の面会交流の機会を確保すべきである。ただし、現実には、安全に面会交流ができる環境が整っておらず、面会交流の調停を申し立てても家庭裁判所の人員不足で個別のケースを丁寧に判断できる状況となっていない。国の予算措置により環境整備を行い、面会交流を支援することが求められる。

### (3) 支援に向けた体制の充実（令和4年2月16日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

#### 認定特定非営利活動法人カタリバ代表理事 今村 久美 参考人

- 子どもの不登校の問題は、教育の問題にとどまらず経済的困窮や家庭の様々な困難につながっている。
- 不登校や病気、経済的な理由、新型コロナウイルスの感染回避も含めた小中学校の長期欠席者が令和2年度は29万人に上り、この5年では1年間に2万人ずつ増えている。
- 10代の死因で自死が最も多いのはG7の国の中では日本だけである。学校に行きたくないことが自死の要因の一つと言われており、長期休み明けに自死数の増加が見られる。また、過去12年間に自死をした約30万人のデータを研究者が分析した結果によると、多くの世代では5～6時の時間帯に自死をした人が最も多いが、10代では7～8時と16時以降の時間帯が多い。学校に行く前に行きたくないという気持ちになったり、学校に行った後に絶望したりしてしまい自死する子どもが多いのではないかとということが示唆されている。
- 不登校や自死は一部の子どもの問題ではなく、どのような子どもであっても抱える可能性がある問題である。この状況を踏まえて、子どもを支える仕組みを再構築する必要がある。
- 不登校の子どもへの公的支援は不十分で、不登校特例校や教育支援センター（適応指導教室）はあるが、これらの設置は全て基礎自治体の努力義務にとどまっている。教育支援センターは約6割の自治体にしか設置されておらず、設置されていても遠方にあって通えない場合もある。また、フリースクールという選択肢もあるが、費用は家庭負担になるため経済的に苦しい家庭は利用が難しい。そもそもフリースクールがない地域もある。
- ひとり親で不登校の子どもがいる家庭は一層厳しい状況となっている。不登校の子どもを家に一人残して仕事に行くことができないため、経済的な困窮に

つながることが多い。また、教育支援センター等が遠方にあり、送迎のために就労の時間が限られてしまうこともある。

- カタリバが実施した全国調査（2022年）のデータから不登校と家庭の貧困の関連性を見ると、子どもが不登校になった後に保護者の就労の状況が変化しており、正社員である割合は35%から25%に減少し、働いていない人は19%から25%に増加している。また、年収199万円未満の保護者の割合は48%から60%に増加している。
- 不登校の子どもを主にケアしている保護者は、母親が95%を占める。不登校が原因で離婚し母子家庭になるケースも少なくない。その場合、母親のキャリア形成の機会が奪われ、非正規雇用のまま生計を維持せざるを得なくなる。
- 別の調査結果によると、ひとり親世帯ほど子どもが不登校になるリスクが高く、二人親世帯の約3倍となっている。また、カタリバの調査では、ひとり親世帯で子どもの一人が不登校になるとほかの子どもも不登校になり親が働けなくなってしまうとの声が挙がっている。
- 以上の課題を踏まえ、子どものために国が実施すべきことを3点提案する。  
1点目の提案は、国による学びのオンライン支援サービスの提供であり、「多様な学び支援センター（仮称）」の設置を求めたい。外国にルーツを持つ子どもやギフテッドと呼ばれる特異な才能を持った子ども、発達障害の子どもなど個別的にケアが必要な子どもが増えている。標準化された学校の教育に合わない場合は同センターにつなぎ、NPOや企業が開発したコンテンツを活用しながら質の高い学びを無償かつ個別最適に受けられるようにすることにより、全ての子どもの学びを保障すべきと考える。
- 地方自治体が設置した教育支援センターに配置されている人材や提供しているコンテンツは千差万別であるが、オンラインを活用することによって質の高い様々な学びを提供することができる。カタリバでは、広島県や東京都世田谷区で公教育と連携したインターネット上の教育支援センターを運営しており、バーチャルな空間にキャンパスを設けて子どもが学習等に参加できる仕組みをつくっている。

- ただし、オンラインだけで学びを完結することは、将来社会に出ていく子どもの支援として十分ではなく、いつでも学校に戻ることができる橋渡しも同時に行いながらオンラインの学びを充実させることが重要と考える。そこで、カタリバでは学校や行政と連携しながら個別の学習計画を策定してそれぞれの子どもの状況に合わせた支援を行い、学校とオンラインの双方を選択肢として学び続けられるよう心掛けている。
- 不登校の子どもに対するオンラインでの支援の担い手については、全国から多数の応募があり、採用倍率も極めて高い。少年鑑別所や児童相談所での勤務経験者など様々な経歴を持った人がチームとなって質の高い支援を行うことが可能となっている。このことから、公教育においてオンライン支援をより積極的に活用できるよう検討すべきと考える。
- 2点目の提案は、支援の質を伴った相談体制を拡充するためにオンラインを活用して専門職が24時間以内に対応できる体制を構築することである。スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーの配置は地域により様々であり、勤務時間も多くは8～16時半で、子どもの自死が多い学校の前後の時間帯に対応できない。オンラインでいつでも相談できる体制が整っていれば、子どもや家族をすぐに支援につなぐことが可能となる。
- カタリバが行ったオンラインによる相談とソーシャルワークによって伴走型支援を行った事例を紹介する。一つは神奈川県の実例である。当初、子どもの不登校について母親から相談があったが、その背景には地域からの孤立、借金や自宅の退去など家庭の困難が重複しており、また、虐待の兆候もあったことから、子どもへの支援と同時に、地域のNPO等と連携して母親への支援を行った。このようなリスクを抱えた家庭に伴走する際には、すぐに相談に乗ることができるオンラインの支援が非常に有効である。
- もう一つは岐阜県の実例である。父親との死別後に困窮した家庭で、母親は外国籍で言葉の問題を含め多くの困難を抱えており、子どもはいじめにより不登校になり学力が低下している状態であったが、母親への心のケアと子どもへのオンラインでの学びの支援を行い、子どもが学習意欲を取り戻すことにつな



がった。

- 3点目の提案は、子どもの学習権を保障するために学校教育法を改正することである。学校教育法では就学義務を規定しているが、どのような家庭で生まれ育っても社会として子どもの学習権を守るとの方針に改める必要がある。教育機会確保法ではこの理念が確保されているものの、教員にとって上位法となっている学校教育法に同様の理念が示されなければ現実の運用につながらない。子どもの学習権を社会全体で守ることは、子どもの可能性を伸ばし、自立した大人に育てていくためにも重要と考える。

#### 日本福祉大学社会福祉学部教授 原田 正樹 参考人

- 困難を抱える人への支援に直接的に対応する生活困窮者自立支援制度は、コロナ禍による生活困窮にも一定程度の対応ができていると評価している。
- 自立相談支援機関に寄せられる課題は経済的困窮だけではなく多岐にわたっており、制度のはざまの問題も含めて複雑化、複合化している。また、従来の申請主義に基づく支援では対応できないニーズが増加しているため、アウトリーチによる支援の重要性が認識されてきている。このことから、アウトリーチによる社会的孤立への支援を重視している生活困窮者自立支援制度をいかに活用していくかが重要となる。なお、本人の同意の在り方や個人情報保護の運用の仕方などについては検討が必要であり、支援者が安心して支援を行うことができる環境を整えることが求められる。
- 従前の分野別の窓口では世帯が複合的な課題を抱えるケースに対応できない。例えば、ヤングケアラーへの支援に係る検討を子どもの支援者だけで行うと、徐々に親への批判が中心になってしまうことがある。8050問題の場合も同様で、高齢者支援の視点だけでは50代の子の課題を捉えることができない。このように、特定の分野の関係者のみで世帯全体の支援の在り方を十分に協議することは難しい。
- なお、この点はこども家庭庁の設置においても留意すべきである。子どもを中心に、これまでの縦割りの支援に横串を刺すことは重要であるが、地域

共生社会や包括的支援体制を構築する中で子どもの分野だけが切り離されることがないように、一生涯にわたる継続的な支援を行えるようにする必要がある。

- 複合的な課題を抱える世帯には、個人のニーズを踏まえつつ世帯全体を支援する必要があるが、介護保険を始めとする福祉制度は対象者本人への支援であり、世帯全体を支える仕組みになっていない。対象者別の制度や縦割りの枠組みの中では、多くの課題を抱える世帯に多職種の専門家が集まって支援を検討した結果、家族をばらばらに支援する事態が生じており、分野別の福祉制度が弊害をもたらしていると言える。
- 縦割りの制度や枠組みは、それらの制度が定める要件に該当しなければ支援を受けられないという制度のはざまの問題を生じさせる。はざまに対応する新たな制度をつくれればよいというものではなく、制度があるからはざまが生じている。従来福祉制度が対症療法的に整備されてきた結果、社会福祉施設は60種類以上に細分化され、制度ごとに利用基準や従事する職員の資格、研修が定められるなど縦割りの構造が形成されてきた。
- 例えば、社会問題となっているごみ屋敷について、ごみ処理の問題と捉えるのではなく、そこに居住する人への支援を優先して解決した事例がある。この取組からは、ごみ屋敷になった要因は居住者の認知症や障害など様々で、それぞれに応じた個別支援が必要であること、また、この課題を抱える人はいずれも社会的孤立の状態にあることが明らかとなっている。必要とされているのは、ごみ屋敷居住者支援法などの制度ではなく、本人からの支援の申請にかかわらず専門職のアプローチにより包括的な支援を行う仕組みである。
- 社会的孤立は、孤立状態が長期化することで自己肯定感が失われセルフネグレクトの状態に陥り、それがごみ屋敷など様々な事象として顕在化することで社会的排除につながるおそれがある。このような負の連鎖を断ち切らなければならない。なお、社会的孤立の背景には家族、地域、企業などの近年の社会構造の変化があり、孤立に伴う生活困窮への支援の在り方を社会全体で考える必要がある。
- この考え方は令和3年12月に政府が策定した「孤独・孤立対策の重点計画」

にも盛り込まれているが、それぞれの施策やNPO等の優れた取組が面としてつながっていないことが課題である。NPO等が受け止めた多様な声が社会福祉協議会等の既存の公的な組織による継続的な支援につながらず、逆に公的な組織はNPO等のような柔軟な対応ができないため支援のニーズを十分に受け止められない。そのため、国や地方自治体レベル、あるいは地理的な範囲を超えて、テーマや関心によるプラットフォームを構築する必要がある。

- 社会福祉法の改正により包括的支援体制の整備や重層的支援体制整備事業が始まっている。包括的支援体制は、これまで高齢者を対象としてきた地域包括ケアシステムを普遍化し、全ての住民を対象とした新たなセーフティネットを自治体ごとに構築するものであるが、その整備は努力義務にとどまっている。困難を抱える人への支援体制の在り方を示すとすれば、全ての市区町村でこの包括的支援体制を速やかに構築していくことが求められている。
- 包括的支援体制には、住民に身近な圏域で住民と行政、専門職が協働して地域の基盤づくりを進める機能がある。また、多様な相談支援機関がアウトリーチを行い困りごとを丸ごと受け止める総合相談の機能もある。加えて、市区町村全体で多機関が協働できるネットワークを構築するとともに、市区町村での対応が難しい問題に対しては広域で支援ができる体制となっていることが特徴である。
- 包括的支援体制については、各自治体が策定する地域福祉計画に盛り込むこととされているが、計画の策定は努力義務となっており、その策定率は8割程度で都道府県ごとにも差がある。地域福祉計画も介護保険事業計画や障害福祉計画と同様に策定の義務化を検討する必要がある。
- ただし、市町村の現場では様々な行政計画の進行管理等により業務がひっ迫している。また、計画だけではなく、縦割りの制度ごとに協議体の設置を求めると類似した施策は多く見られる。縦割りの施策の棚卸しをしなければ新たな施策は屋上屋を重ねるだけで職員の負担増にもなりかねないため、国として対応方針を示すべきと考える。
- これからの地方自治体には地域福祉を推進する企画力や関係機関等との調整

力が求められる。それは職員個人の資質として必要なだけでなく、福祉事務所の機能や組織そのものの見直しが必要とされている。人口減少社会の中で、単身世帯の増加や社会的孤立の進展など山積していく課題に対処するためには、これまで積み上げてきた社会福祉の枠組みを再点検し、改革をしていくことが必要と考える。

- 地域共生社会の政策は、直面する課題を解決する方策だけでなく、将来に向けた改革のビジョンを示していくことが必要である。憲法第25条の生存権や第13条の幸福追求権を今日的にどう保障していくのか、福祉事務所や児童相談所などの行政の福祉組織、社会福祉主事などの任用資格について多面的に見直す時期に来ている。
- 重層的支援体制整備事業は、包括的支援体制を具体的に推進するために相談支援、参加支援、地域づくりという個別支援から地域支援までを一体的に実施するものであり、属性や世代を問わない相談・地域づくりなどに向けて財政的にも一体的に執行できる画期的な事業である。ただし、これも任意事業であり、初年度である令和3年度は42自治体、令和4年度は134自治体、移行準備に向けた地方自治体も229自治体にとどまる。厚生労働省や都道府県は、市区町村が速やかに事業を実施できるよう支援や働きかけを行っていく必要がある。
- 本事業の実施には縦割りになっている行政組織を束ねる庁内連携が不可欠であるが、滋賀県野洲市を始めとした好事例も多くある。例えば、長野県茅野市は、市内四つのエリアに「保健福祉サービスセンター」を設置して住民の身近な場所で総合相談支援を行っている。愛知県東海市は、医師会などを始め市民と協働して市独自に全世代を対象とする地域包括ケア推進計画を進めてきた。富山県氷見市は、市役所にある「ふくし相談サポートセンター」でCSWがアウトリーチや多機関協働に取り組んでいる。三重県伊賀市は、相談支援包括化推進員を関係部署に配置して庁内外のコーディネートを分担する仕組みをつくっている。
- 先進的な地方自治体はいずれも、地域ニーズの分析と課題解決に向けた方策、将来のビジョンを有している。各地の好事例をいかに全国に横展開できるかど

うかがが課題である。その際には、地域間格差の広がりを踏まえ、市町村への支援の在り方を見直すことが必要と考える。

- 困難を抱える人への支援には、従来の課題解決型支援だけではなく、つながり続けるためのアプローチである伴走型支援が必要である。セルフネグレクトに陥っている対象者の課題を短い期間で解決しようとするのはかえって本人の負担になる。本人に寄り添う伴走型支援は、すぐに就労や自立に結び付かなくても、関係性を築くこと自体に価値が見いだせる。
- 伴走型支援には時間も労力も必要であるため、支援者自身を支えることが重要となる。専門職を育成するためには、支援の取組が正当に評価され、安心して伴走型支援ができるよう雇用条件を整備する必要がある。例えば、行政からの業務委託において、頻繁な委託先の変更や人件費の抑制を重視した事業者の選定が行われる仕組みでは専門職を育成することができないことから、仕様書や人件費の積算根拠に配慮を求めたい。また、現場の専門性を高めるためにも、社会福祉の分野で資格や職種が乱立している状況を改め、既存の資格等を見直すとともに、現有の専門職が安心して働き続けられる雇用環境等を整備することが必要である。
- 重層的支援体制整備事業等を法定化した地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案に対する参議院厚生労働委員会における附帯決議は特に重要である。この中では、同事業が伴走支援や多機関協働、アウトリーチなどの新たな機能を担うことを踏まえ、財源の確保や市町村への支援の必要性が明示されるとともに、事業の担い手として社会福祉士や精神保健福祉士の活用が明記されている。附帯決議の内容が確実に施行されることを期待している。

**市川市生活サポートセンターそら主任相談支援員**

**中核地域生活支援センターがじゅまるセンター長**

**朝比奈 ミカ 参考人**

- 千葉県は平成16年に中核地域生活支援センターを設置し、独自の相談支援事

業を実施しており、その後、生活困窮者自立支援法における自立相談支援事業の一つのモデルとして紹介されている。この事業の最大の特徴はどのような相談でも24時間365日受け付ける点にある。

- 市川市生活サポートセンターそらは、社会福祉法人一路会が事業の委託を受けており、多様なニーズに応えるために地域のNPO等と協力して運営に当たっている。相談窓口には常時13名の職員を配置しており、生活困窮者自立支援法の各種事業のうち学習支援以外の事業を一体的に実施している。
- 生活サポートセンターへの相談件数はコロナ禍で増加している。相談者の年代は、全国平均と同様に生活困窮者自立支援法の対象と想定されている40代や50代が多いが、市川市では20代の割合も高くなっている。
- 生活困窮者自立支援法の次期改正に向けた論点整理の検討会では、フリーランスや個人事業主、外国籍、孤独・孤立を抱える人などが新たな支援対象者として示された。また、ひきこもりのように地域からは見えにくい課題へのアプローチも必要とされている。支援対象者の中心は現役世代であるが、その家族も含めた支援が求められている。
- 生活サポートセンターでは、生活困窮者自立支援法の支援対象者に加えて、自主避難を希望するDV被害者に対する転居資金の準備や転居の実行等を含めた支援を行っている。また、虐待やヤングケアラーなどの問題を抱え家族を頼れない若者への支援も行っている。
- 生活困窮者自立支援法は、全国各地で実践されてきた様々な支援の取組を基に包括的な支援を行う仕組みを整備した画期的な法律であるが、全国の現場で若年層への対応を意識した支援体制やメニューが整えられているのか懸念している。
- 若年層への支援は、住まいや仕事、温かい食事など、今すぐの支援があつて初めて社会的な支援につながる傾向が顕著である。他方、虐待を始めとする幼少期の経験から社会や大人への信頼が形成されていない若者は相談にはつながりにくい。そのため、SNSで今日泊めてくれる人を探して駆け込んだり、住まいと仕事を一緒に提供してくれる風俗や犯罪組織とつながったりすることも

ある。福祉はそれらに対抗できていないのではないかと考える。

- また、家族を頼れず身寄りのない若者に家族に代わる公的な後ろ盾の仕組みが必要と考える。住まいの確保や就労に際して依然として保証人を求められる傾向にあり、住宅セーフティネット制度に基づく居住支援法人など新たな社会資源も整備されているが、一般化されているとは言い難い。
- 家族を頼れない若者が成長の過程で安定した基盤を得られなかった場合、その若者のモラトリアムは長くならざるを得ない。支援の枠組みを幾度も出入りすることを通じて社会全体で成長を見守り支えていく姿勢が必要である。
- これまで不十分であった若年層への支援体制を再度精査し、性別への配慮や当事者の立場に近い同年代の支援人材の配置、SNSの活用など支援体制の多様化に取り組むことが必要である。なお、社会福祉の支援は市町村を中心とした仕組みであるが、若者は市町村の区域を越えて活動しているため、身近な市町村だけで支援を完結させることは困難である。そのことを踏まえて広域での支援の仕組みづくりを検討する必要がある。
- 支援体制について3点の問題提起をしたい。1点目は、公的な保証の仕組みづくりである。社会的孤立への対応として地域における居場所づくりの取組が活発になっていくと考えるが、居場所につなぐこと自体に限界がある。本人の意思や生活の変化、時間的・精神的な余裕のなさといった当事者側の事情だけでなく、居場所の方も開設時間が日中に限られるなど多様なニーズに応える受皿として十分整備されていないことなどが背景にある。居場所につながらないと孤立は解消できず、生活困窮者自立支援制度を始めとした各種相談事業による継続的な支援が増加していくことになる。社会的孤立の解消に向けた出口づくりについて一層検討する必要がある。
- 住まいの確保に際して保証人や緊急連絡先が必要とされており、居住支援法人であっても緊急連絡先として親族を求めるケースが多い。また、保証人や緊急連絡先がないことにより就労を阻害されてしまう場合もある。身寄りのない人を社会から排除せず包摂していく方策についても検討が必要である。
- 身寄りのない人が住まいを確保する際には、保証人の確保だけでなく、契約

に必要な情報が十分得られていない点でも不利な状況に置かれている。現行の住宅セーフティネット制度による居住支援だけでは十分対応できない可能性があるため、居住支援に関する公共性の基盤を整備することが必要と考える。

- 具体的には、身寄りのない人に関してこれまでの支援の経過などの情報を蓄積し、緊急時にはあらかじめ定めた支援体制に基づき支援につなぐ仕組みを整備することによって公的な保証を実現することが考えられる。
- 問題提起の2点目は、多様な相談者に対応するための体制の在り方である。生活困窮者自立支援法に基づく各種事業は、実施する地方自治体と委託契約を結ばなければ参入できず、介護保険や障害福祉のように基準を満たし指定を受けて参入する形態ではない。受託者によって支援対象者やアプローチの手法が異なるため、地方自治体は多様な相談者への支援を念頭に置いたビジョンを明確に示した上で、事業実施に向けた戦略を考える必要がある。
- 市川市では、学習支援事業の競争入札の条件に公的な学習支援の実績を加えたため、市外で取り組んでいた法人しか入札に参加できず、それまで市内で無償で支援を行ってきたNPOなどは参入できなかった。これでは地域の社会資源を育てることができない。多様なニーズに応えるためには、出来高払等を組み合わせて地域の社会資源となるNPOなどが実績を積み重ねることができる柔軟な仕組みが必要である。
- また、広域の支援体制づくりも重要であり、都道府県に中核地域生活支援センターのような個別支援の機能を持たせることが必要と考える。例えば、家庭内の暴力や性暴力の被害など、身近な地域では相談しづらい問題が生じた際に、国の事業である「よりそいホットライン」やSNS相談事業から支援につながることもある。広域の支援と身近な地域の支援を連動させることにより、真の意味で重層的な支援体制を実現することができる。
- 問題提起の3点目は、相談支援の委託事業における人材の確保と育成についてである。公的な部門で進められている相談支援の民間委託の潮流は今後も変わらないと思われる。そのため、委託契約の在り方や相談支援に携わる人材の確保と育成について検討していく必要がある。



- 千葉県や市川市においても相談支援事業は単年度の委託契約となっており、仮に複数年度の契約になったとしても昇給のための財源の持ち越しは難しく、相談支援に携わる職員の待遇やキャリアの保障が課題である。また、相談支援は社会福祉士や精神保健福祉士を中心とした専門職で構成されることが多いが、介護や保育などケア分野での経験を持つ人材の活用も重要である。このほか、次世代の育成や若年層のニーズへの対応の観点では、若い世代の人材確保も求められる。
- 生活サポートセンターでは複数法人による連携協力体制の下で相談支援を行っている。隙間をつくらない、断らない相談支援体制を構築するためには、人材が分野や組織を超えて行き来し、共に働くことが有効と考える。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 社会的孤立の解消に効果を上げている高知県の「あったかふれあいセンター」は、過疎債の適用範囲がソフト事業に拡大されたことで開設が進んだと理解している。過疎債の適用がない都市部において同様の取組を進めるための方策はあるか。

答 高知県の取組は職員のコーディネート機能が優れており、この点は都市部でもすぐに横展開することができる。施設の面では、空き家を活用するなど各自治体で工夫をしている。

問 地方と都市部では近隣住民とのつながりが異なる。高知県の取組を人間関係が希薄な都市部で展開する場合、どのようなことが課題となるか。

答 地方と都市部いずれも人間関係が希薄になってきている。より身近な地域の中で効果の上がる仕組みや場をいかにつくっていくかということが共通する課題と考える。

問 都市部において、近隣とのつながりが希薄な独り暮らしの高齢者に「あったかふれあいセンター」のような活動の場に参加してもらうためには、どのような工夫が求められるか。

答 地方には高齢者同士のつながりはあるが、世代間交流は全国的に希薄になっている。「あったかふれあいセンター」は多世代が交流する場となっており、コーディネーターが地域に働きかけて人を集めている。そのようなコーディネート機能は都市部でも同様に発揮できると考える。

問 ひきこもりの子どもに対するオンラインの活用について提案があったが、オンライン授業を行うための教員が不足しているのではないか。

答 学校の教員は授業の準備を含めて忙しい状況にあり、不登校の子どもへの個別的な対応を行う人材が不足している。そのため、全てを教員が対応するのではなく、NPOや地域の住民などがチームとしてオンラインで支援を行うことを提案している。

問 オンライン授業による児童の習熟度を判定する制度はあるのか。また、そのような制度を設ける必要はあるのか。

答 日本の義務教育は履修主義であって修得主義ではないため、修得できているかを判定して進級する制度とはなっていない。不登校の子どもについては、学校に来るだけで出席と認めるかどうかは学校ごとの判断となっている。オンラインの活用で全てを解決できるわけではないが、オンライン授業が実現すれば親とのコミュニケーションだけの閉じこもった状況を回避することができる。

問 インターネット上で同じような立場の人と交流することは、人と会話するきっかけとなりひきこもりを解消する効果が大きいのではないか。

答 8年間不登校だった子どもがインターネット上で徐々に交流できるようになった事例などがあり、その効果を実感している。授業は対面の方がよいという既成概念を一旦取り払い、まずはオンライン上のコミュニケーションを選択肢の一つとすることは効果的であると考えます。

問 オンラインで学習支援を行うNPO等が子どもに関する情報交換を行う制度はあるのか。

答 最も大切と考えている学校との連携が現状では余り進んでいない。オンライン上のフリースクールの場合は基本的に公教育との連携は行われませんが、カタリバでは子どもが公教育にいつでも戻ることができるよう、学校と連携して支

援を行っている。オンラインを活用しながら学校とも連携していく制度を整備することが必要と考える。

問 参考人が提案した学校教育法の改正は、子どもの教育機会を保障する場をより広く捉え、フリースクール等も含めることを求めているのか。

答 学校教育法第16条については、学習指導要領に沿った教育だけでなく様々な学びについても普通教育と認めるよう提案している。また、同法第17条については、就学を学校への登校に限定せず行政が認める機関で学ぶことも可能としつつ、各家庭が学びをサポートできているかモニタリングをすることを含めて提案している。

問 不登校の子どもに対するオンライン支援の担い手をどのように支援対象者と結び付けるのか。

答 支援者の専門性については職務経歴書で判断している。地域ごとの採用である学校配置のスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーと異なり、オンラインでは、同じ職種であっても子どものケアに強みを持つ人や親のケアに関する経験値の高い人など多様な人材を居住地を問わずに採用し、より適切な対象者に結び付けることができる。

問 支援者のスキルアップなどはどのように行っているのか。

答 学校に一人の配置となっているスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーにはフィードバックを受ける機会がない。他方、オンラインであれば、支援者同士が共に振り返りミーティングを行ったり、様々な専門性を持つ人が集まって一つの問題への対応を協議するケース会議を開催したりすることが可能である。

問 重層的支援体制整備事業を進める地方自治体に対し、具体的にどのような支援を行う必要があるか。

答 この事業を担当する自治体の職員を支援することが必要である。担当職員がどこにも相談できず問題を抱え込んでいる状況にあるため、担当者への支援や研修の機会を設けることが有効と考えられる。既に厚生労働省が先行事例の情報提供やコンテンツの作成を始めているが、制度の説明や先進地域の事例を聞

くだけでは不十分である。担当者同士のネットワークづくりや担当者へのコンサルティングのような個別支援が必要ではないか。

問 市川市生活サポートセンターのように包括的な支援を実行できる人材を地域で育てることが重要ではないか。

答 同センターでは対象別ではなく一人の困りごとを皆で支える視点で支援に取り組んでいる。そのような支援が全国に広がっていくことが求められている。

問 困難を抱えていることが見えにくい支援対象者へのアプローチをどのように行っているのか。

答 地域包括支援センターの担当者などとの日常的なやり取りから問題が浮き彫りになることがある。その過程で、どのようなアプローチが考えられるかをイメージするための事例の共有や、各分野の担当者から受けた間接的な相談に対する助言を行っている。また、家族を頼れない子どもや若者の困りごとを見付けるために、市川市生活サポートセンターが担当している地域内の学校に気になる家庭があれば相談してほしいと働きかけている。このように、支援対象者とつながっている人を通じて見えにくい課題を見付け出せるよう努力をしている。

問 参考人は相談内容を複数の支援者で共有していく際に課題の言語化が重要と指摘しているが、それはどのように行われているのか。

答 ヤングケアラーや8050問題などは名前が付いたことで社会的な課題として顕在化した。関わる必要があるのではないかと気になる事例について地域で共有しながら課題を顕在化させ、支援につなぐことが重要である。また、面接を通じて本人から聞けることは僅かであるため、相談員は訪問時や経過を観察する中で五感を使い課題を立体的に捉える必要がある。その上で、その情報を共有する際には拙くても自分の言葉で表現し、経験のある職員が言葉の意味付けをする。この過程を通じて、人材の育成と職場内や関係機関同士でのコミュニケーションを活性化していくことが今後の体制づくりにとって重要と考える。

問 ひとり親世帯や不登校の子どものインターネット環境はどのようになっているのか。また、オンラインでの支援を届けるための環境整備をどのように進め

るべきか。

答 不登校の子どもには1人1台配付された学習用端末が届いていない場合があるほか、そもそもWi-Fiがない家庭もあるため、カタリバでは生活困窮世帯にパソコンとWi-Fiルーターの貸与や接続のサポートを行っている。オンラインでの学習支援を進めるに当たっての問題点は、個人情報保護を理由に授業のオンライン中継が妨げられていることであり、クラス全員の許諾を得ていないためオンラインの授業参加を認めない事例などを聞いている。教育のために整備されたインフラを学びから取り残されている子どものために活用することと個人情報の保護のどちらを優先すべきか考える必要がある。

問 困難を抱える人を包括的に支援していくためのプラットフォームをどのように形成すればよいか。

答 各自治体が重層的支援体制整備事業に取り組めるようにしていくことがプラットフォームの形成につながると考えている。ただし、重要なのはニーズに基づいたプラットフォームを構築することであり、プラットフォームづくりのプロセスそのものが問われている。

問 参考人が提案している公的な保証の仕組みの整備について詳しく伺いたい。

答 生活困窮者は手遅れとなる直前でようやく相談につながるが多いため、それよりも前に、生活が危機的な状況になるおそれがあるとのサインを捉えることが重要となる。公的な保証の仕組みがあれば、例えば家賃の滞納や近隣とのトラブルなどの情報がそこに集約されて必要な支援につなぐことができ、一旦支援が終結した後にもフォローすることが可能となる。また、成年後見制度の要件である判断能力に問題がなくても、孤立した状況にある人は様々なトラブルを抱える可能性があるため、公的な保証の仕組みによって薄く長くつながり続けることが必要と考える。

問 不登校の子どもを抱える親のための支援窓口を一元化するにはどのようにしたらよいか。

答 保護者への支援は重要であり、特にひとり親にはできるだけ伴走して支援することが求められる。地域に根差した支援が重要である一方、身近な地域の相

談窓口だからこそ不登校の相談などができない人もいる。そのため、地域での重層的な支援と同時にオンラインによる相談支援も充実させ、互いに協力しながら保護者を支えていくことが望ましいと考える。

問 子どもに伴走するオンラインスクールカウンセラーの役割を養護教諭が担うことについてどう考えるか。

答 養護教諭は他の教員とは別の視点で子どもと関わっているため、保健室が子どもにとっての居場所の機能を有している。コロナ禍に伴う制約でこの機能に影響が生じていることを踏まえると、養護教諭の拡充は望ましいと考える。また、養護教諭や公認心理師などの専門職に限らず准専門職を含めた支援者が教員等と連携して支援を行うことも考えられるのではないかと考える。

問 子どもの非行や再犯を防ぐための地域福祉の取組において、地方自治体での好事例から国へ示唆することはあるか。例えば、再犯に至らなかった理由を検証した上で政策を立案することが必要ではないか。

答 名古屋市の再犯防止のモデル事業に関わっていた際に、再犯を起こさないことよりも犯罪そのものを起こさない社会をどうつくるかという視点が必要との議論があった。再犯をしなかった理由の検証は難しいが、この点に着目して施策を展開することは犯罪が起こらない地域社会をつくるために非常に有益と考える。

問 外国人の子どもは就学義務を負っておらず、また、外国人学校は学校保健安全法の適用外となっているため健康診断の受診機会がない子どもが多数存在する。現行の仕組みの中で、市川市では外国にルーツを持つ子どもの健康をどのように守っているのか。

答 生活困窮者の相談窓口言葉の通じる職員がいることが伝わり、外国籍の人が相談につながっている状況である。子育てをしている外国人からの相談については、保健部局や教育委員会等とも連携して対応している。定住や永住の在留資格でなくても義務教育の年齢であれば学校が学籍を確保して受け入れることは一般的に行われているが、教育環境がどの程度保障されているかは別問題である。その点で現状は命を守るレベルの保障にとどまり、その先の教育の保

障に関する取組は不十分である。生活困窮者自立支援法の見直しに際しても外国籍の人への支援などが重要な論点となっており、外国人の子どもの健康についても社会的課題として取り上げられるのではないかと考える。

問 オンラインが使える環境にない家庭への対応を含め、オンラインによる学習支援サービスを行う上での課題は何か。

答 ネットワーク環境は優先度の高いインフラの一つであり、オンラインでの学びを進めるために就学援助の項目にWi-Fiを加えてほしい。また、パソコンなどのデバイスがあっても、親に十分な活用能力がなく学校側でもきめ細やかな支援ができない場合があるため、オンラインに接続するための支援が必要と考える。このほかに、SNS上で子どものリテラシーを超えたコミュニケーションによるトラブルが起きたり、学校でのいじめがSNSを通じて家に帰っても続いてしまったりしている。このような状況に大人が介入できないことも課題である。

問 不登校の子どもを支援するに当たって公教育との連携をどのように行うべきか。地方自治体における具体的な取組事例はあるか。

答 公教育との連携事例はまだ少ない。現在、幾つかの学校や地方自治体と連携をしているが、例えば、東京都中野区では不登校になった子どもを校長室への別室登校からオンラインを使って学びにつなぐ取組をしている。また、広島県では県の教育委員会から不登校の家庭にカタリバを紹介してもらい、学校と連携しながら支援を行っている。

問 生活困窮者支援に当たり、制度のはざまの問題をどのように解決すればよいのか。

答 制度のはざまに新しい制度をつくっても新たなはざまが生じてしまう。包括的支援体制のように、全ての人を受け止められる新たなセーフティネットを自治体ごとに整備していく施策に変えていくことも有効な手段と考える。

問 なぜ地域福祉計画を未策定の地方自治体が多いのか。

答 努力義務の施策や任意事業はあえて実施する必要はないとする地方自治体があると聞いている。すなわち、策定が義務化されていないため計画づくりが進

まないことが考えられる。国が明確に優先順位を示し、各自治体が取組を進められる環境を整備することが必要である。

問 地域福祉計画を策定していない地方自治体は支援サービスが十分に行われていないことになるのか。

答 計画の有無と支援の質は単純に関連するとは言えないが、地域福祉計画の重要性が高まっている状況に鑑みると、計画の策定は地域福祉に対する地方自治体の姿勢を示す重要な指標の一つになるのではないか。

問 生活困窮者相談に訪れる相談者は全国的に40代や50代が多いとのことだが、要因としては何が考えられるか。

答 社会福祉の法体系では、18歳未満は児童福祉、65歳以上は高齢者福祉で支援される。その間の現役世代は、障害者や生活保護受給者等の特定の категорияに当てはまらないと相談支援の対象にならない。つまり、子どもでも高齢者でも障害者でもない現役世代が生活困窮者支援の対象者となっている。また、現役世代は勤労や子育て、介護など複数の役割を同時に担わざるを得ない場合がある。その点で課題を抱えるリスクが生じ、それが家族全体の生活の危機につながる可能性があることにも留意が必要である。

問 就職氷河期世代の人からの相談も多いのか。

答 就職氷河期に厳しい就職活動を重ねた結果、自尊感情が低下している相談者は多い。就職氷河期世代の人には丁寧で個別的な就労支援が必要とされており、就職だけでなくその後の職場への定着までを幅広く見守り支えることが重要である。

問 困難を抱える就職氷河期世代の実態を政府が把握できていない状況についてどう考えるか。

答 就職氷河期世代の就労状況を個別に把握することには限界がある。不安定な状況にあっても動き出せない場合もあるため、実態を面的に把握することも重要となるのではないか。

問 ひきこもり状態にある就職氷河期世代の人への孤独・孤立対策をどのように進めるべきか。



答 就職氷河期世代の親に当たる高齢者へのアプローチから支援につなぐことができるのではないかと。小規模の地方自治体では悉皆調査や民生委員を通じた把握などの取組が進んでいるところもある。都市部でも親世代が地域に根付いて生活をしている場合には支援対象者の把握は可能と思われる。その際には、地域包括支援センターが有力な社会資源として機能し得ると考える。

答 政府が孤独・孤立対策を重視し、重点計画を策定したことを高く評価している。ただし、孤独・孤立の実態は現在調査中であり、この実態調査の結果に基づいて、より具体的な対策を検討していくことになると思われる。その間にも、各地域では孤立に関する相談が多数寄せられており、個別の事例に適切に対応しながらあるべき施策を考えることも必要である。

答 孤独・孤立対策を検討する際には、子どもが不登校になると親が孤独になりやすい点も考慮してほしい。

問 子どもを支える体制を整備するためには、教員の増員や待遇の改善が必要ではないか。

答 教員を増やすことは重要であるが、学校の現場では急増している若い教員を育成するために労働環境を整備することも必要である。また、教員の勤務実態を踏まえると、教員は登校している子どもへの対応に専念し、不登校の子どもは行政管轄の下で多様な学びができるよう支援する方法も考えられる。そのためにも、オンラインの「多様な学び支援センター」が都道府県レベルで設置されることが望まれる。

問 相談支援に取り組む人材の確保や育成をするためには、どのように雇用条件を整えることが重要と考えるか。

答 安定した雇用が確保されない状況の下では支援者が専門性を身に付け高めていくことは難しい。このため、支援者の継続的な就労とキャリアアップが見通せる環境の整備が重要である。

答 若い時期に様々な経験ができる環境を整備する必要があるのではないかと。福祉の分野には、介護を中心としたケアをする職種と相談を中心とした職種があり、それぞれの職種が相互に交流してキャリアアップをしていくことが考えら

れる。また、社会福祉法人以外の様々な組織が地域の担い手として活動しており、人材を固定化させず身分の保障をした上で組織を超えて働ける仕組みをつくることは、相互の交流とともに地域の社会資源の育成にもつながる。

問 支援者の継続的な就労やキャリアアップを保障するために国が取り組むべきことはあるか。

答 行政が福祉的な対人援助を外部に委託する動きが広がる中で、委託契約の在り方を見直す必要がある。特に、人材を育成するための経費を含めることを検討すべきである。また、現行の資格制度の有効活用に向けたビジョンを明確に示してほしい。

問 教育支援や学びの機会など学校以外の選択肢があっても家庭の経済力によって利用できない場合がある。何らかの事情で義務教育から外れざるを得ない子どもが無償で教育にアクセスできるようにするためには何が必要か。

答 代替的な教育の機能を公的に認定する仕組みを導入し、行政が策定した評価基準を満たしたところには国の財源を投入することで家計の負担を軽減する方法が考えられる。また、多額の財源が必要となるが、少なくとも公的な経済支援が必要な家庭に不登校の子どもがいる場合にはバウチャーを交付して学びをサポートする仕組みも必要と考える。最も望ましいのは、全ての地方自治体に質の高い不登校支援を専門とする機関を整備することである。

問 不登校と家庭の貧困の因果関係についてどう考えるか。

答 不登校の原因はまだ解明されていない。先に示した調査結果は不登校が原因で貧困に陥る場合やひとり親世帯が十分な支援を得られないことで子どもが不登校になる場合を示しているが、不登校の全てが貧困と結び付いているわけではない。また、一概には言えないが発達障害の子どもの数が増大していることも不登校が増えている一つの原因との指摘もあり、経済的支援以外の視点も必要と考える。

問 コロナ禍の長期化を見据えて社会的孤立への対策を行うことが必要なのではないか。

答 地域福祉の視点からすると、コロナ禍における経済的な対策と感染症への対

策の二者択一よりも、コロナ禍でのつながりの喪失が大きな課題である。コロナ禍に伴う生活困窮への対応は議論されている一方、つながりの喪失に対する施策は十分に展開されていない。地域活動やボランティア活動が止まってしまった中での支援の在り方については、コロナ禍が中長期的に継続していくことも踏まえて考えていかざるを得ない。

問 参考人がこれまでに関わった支援の中で印象的な事例はあるか。

答 中核地域生活支援センター事業が始まった当初に様々なアクシデントに見舞われ家族を亡くした19歳の女性と出会った。親族との関係も良好ではなく、公的な立場として財産も含めて本人を守る必要があった。そのような過酷な状況の中で本人と10年間つながり続けたところ、少しずつ人への信頼を回復していき、今は自分の家族を築くに至っている。様々な人との出会いの中で生きていこうという意思を持ってもらうことができた事例であった。

問 いじめと不登校との関連性についてどのように考えているか。

答 相関関係は強くあるように思う。ただし、いじめという行為に至る背景には学校や家庭の環境に関する様々な問題があると考えており、いじめはその結果として表出したものと捉えている。このため、いじめに対応する際はその点に着目して取り組む必要がある。

問 親の離婚と子どもの不登校の関係についてはどのように考えているか。

答 親の離婚が結果的に子どもの生きやすさにつながったケースもあり一概に言えないが、一人で子育てをすることによる余裕のなさが子どもへの接し方に影響し、子どもが行き場をなくして不登校になるケースも多いと考える。

## 2 委員間の意見交換（令和4年4月13日）

意見交換の概要は、次のとおりである（発言順）。

### 和田 政宗 君（自民）

3年目の調査では子どもや家庭への支援を中心に議論を行ってきたが、子どもに関する政策への予算を一層充実させる必要があると感じた。

家庭の所得により教育格差が生じている実態などを踏まえると、国民の所得を根本的に引き上げなければならない。日本の所得水準のピークは平成9年であったが、いまだその水準に戻っておらず、政策の必要性を感じる。主要国の中で戻っていない国は日本くらいであり、アメリカやイギリスはその間に1.5倍以上の水準となっている。これは、リーマン・ショック等の世界経済への打撃があった際に、積極的な財政出動を行い所得の下支えをしたかどうかの影響している。国の歳出規模の拡大も両国に比べて日本は十分ではない。日本は公共投資のみならず教育を含めて積極的な財政出動をすべきであり、その方向に進んでいかなければならない。

家庭の所得による教育格差が世代を超えて続くことはあってはならない。チャンスは平等に与えられなければならない。その点からも、根本的に経済を成長させ所得を引き上げることが必要である。

日本には子どもを望む人が子どもを産み育てることへの格差も存在している。例えば、不妊治療に掛かる費用は普通に働いている人が挑戦できる額ではない。令和4年4月から始まった不妊治療の保険適用のように、子どもを望む人が子どもを産み育てやすい制度や環境の整備に引き続き取り組む必要がある。また、子育ての中で困難を抱える場合もあるが、それが子どもへの虐待につながることは絶対に避けなければならない。そのため、里親制度や特別養子縁組などについて周知し活用していくことが必要である。

### 牧山 ひろえ 君（立憲）

子どもや外国人を始めとする困難を抱えた当事者は、政治的な発言権がないか、あるいは極めて限られており、自らの立場と主張を代弁する政治勢力がない。国家の存在と役割が極めて大きい現代福祉国家において、政治力がない社会勢力への対応が後回しとなっている現実は非常に重い。選挙で選出された国民の代表が社会の現実を政治に反映し切れていないことを意味しており、国民の民主主義への不信感や疑念につながりかねない。選挙は極めて重要な民主主義の根幹であるが、既存の政治勢力によって吸い上げることができない弱い立場の人や少数の声を、選挙以外の手段で政治の現場に直結させる仕組みが何よりも重要なのではないか。

本調査会のように、困難を抱える人に寄り添い、自分事としてそれぞれの専門性をいかして事態の改善に取り組んでいる人を参考人として招き、現場の状況や問題意識を聴取することも社会の困難を政治につなげる一助になったのではないか。ただし、それだけでは不十分であり、代議制民主主義を補完する手段として住民投票等の直接民主主義的手段を併用していくことも検討に値するのではないか。国民が政策を直接選択する機会をより積極的につくっていくことで、身近に存在する社会の困難に光が当たりやすくなる。そして、民意を問いやすくするインフラとして、インターネット投票の持つ意義に一層着目すべきである。

日本社会が抱える困難に対応することは単に倫理観や社会正義に沿うことにとどまらない。困難を生む構造自体にも着目して政策的なてこ入れを成功させることが、結果として日本が再浮上するエンジンとなり得ると考える。

### 安江 伸夫 君（公明）

3年目の調査では「子どもへの支援」として、生活支援と併せた居場所づくりの積極的な推進や、地方自治体、学校、民間団体などの地域との連携強化等の重要性が確認された。社会全体で子どもの成長を支えていくという観点が重要である。子どもが抱えている複雑かつ困難な課題を解決するためには、地域のあらゆる資源が協働して当事者に寄り添っていく体制の強化が求められる。そのために

必要な予算の拡充、地域のコーディネート機能の強化、支援の担い手の育成などを更に推進すべきである。

教育格差の是正のため、データによる実態把握が重要であることも指摘された。教育予算の充実はもとより、地域間格差などの経済的側面以外の要因についての十分な検証も必要ではないか。情報の収集、分析の在り方についても、個人情報保護に十分な留意をしつつ検討することが必要である。

「社会につなぐ支援」についても、関係機関との連携、支援の契機となるあらゆる機会の活用、情報共有の重要性が指摘された。つながり支え合う社会を構築する上では、苦しみながらも声を上げることすらできていない人を見付け出して支援の手を差し伸べることが重要である。税金の滞納を始め一つ一つの契機を支援につなげていく自治体の好事例などを参考にしながら、アウトリーチ型の支援体制を更に強化すべきである。また、「こども宅食」のような社会につなぐ事業等への支援も更なる強化が求められる。

「支援に向けた体制の充実」については、公教育と連携してインターネット上で学びの場を提供する不登校支援の取組が、学びの機会が断絶されることを防ぎながらいつでも学校に戻ることができる環境を整備する仕組みとして非常に参考になる。また、社会的に孤立している人の居住支援における公的な保証の必要性についても指摘があった。居住支援は生存基盤の確立のために極めて重要である。生活困窮者に対する住宅手当の創設など住まいのセーフティネットを再構築し、居住支援を一層充実強化することを求めている。そして、伴走型支援の継続と強化のためには、専門職の配置と支援する側の雇用条件の改善等が重要である。国としても、支援に関わる人材の養成、質の向上、処遇の改善に積極的に取り組んでいくべきである。

### 大塚 耕平 君（民主）

困難を抱えている当事者については、困難を抱えるに至った原因があり、その結果として現状があり、そこから元の正常な状態にどう戻すのかという三つの切り口があるが、現状をいかにサポートするかという議論が中心になってしまう傾

向がある。そもそもの原因を解決し、最終的に正常な状態に戻ってもらうことにも着目するように切り口を整理する必要がある。

また、困難を抱えていても相談先が分からないという事例が多々ある中で、滋賀県野洲市の取組が大変参考になった。相談先と利用できる制度を案内するコンシェルジュのような役割の人が必要である。そのための専門職をつくる方法もあるが、野洲市のように行政がその役割を果たすことが重要ではないか。

さらに、支援に関する議論や検討の視野を、困難を抱えている当事者だけにとどめるのではなく、その周辺や間接的な関係者にも広げることが必要である。例えば、子どもが困難を抱えている場合にはその親への支援を考えなくてはならない。また、困難を抱えた要介護者を支えている子どもについてはヤングケアラーの問題となる。必要な法律や制度について本調査会として何らかの意見を表明してほしい。

公共政策を専門とする学者のキングダムが「三つの窓」というアプローチを唱えている。物事を解決するには、まず「問題の窓」、次に「政治の窓」、最後に「政策の窓」と三つの窓を開かなければならない。「問題の窓」を開くためには、何が問題かを理解するためのデータ等が必要となる。また、問題を抱えているという声が届き、光が当たらなければ解決に至る「問題の窓」は開かない。国民の困難に寄り添うことが政治の本来の役割である。本調査会の議論が国民生活の向上に資するものとなることを祈念する。

#### **梅村 みずほ 君（維新）**

今回の調査を通して子どもから高齢者まで全ての年代において困難を抱えている人が存在する実態が明らかとなった。また、従来行われてきた支援策では対応できない場合があり、一人一人の状況に応じた支援が必要となっている。

滋賀県野洲市では、組織と機能の全てを挙げて生活困窮者等の発見に努めるものとして、コンシェルジュ機能を持った職員一人一人が市民の困りごとに対応し、小さな気づきを突破口に背景にある問題を見付け出して支援につないでいる。このような支援を行政が行っていることに感銘を受けた。野洲市の取組から明らか

となったように、行政が相談窓口を設けるだけでは救うことができなくなっており、行政側からアウトリーチを行い、差し伸べた支援の手をつかんでもらえるよう全力を尽くさなければならない。

また、困難を抱える人への支援にデジタルとテクノロジーを活用する可能性が指摘されたが、人の心やぬくもりも大切にし、デジタルとアナログの利点を適切に組み合わせていくことが求められている。

子どもには教育が重要であり、これからの時代の可能性や様々な未来の選択肢を示す必要がある。日本は子どもに関連する予算が少な過ぎるため、教育関連の予算を倍増させなければならない。

#### 岩渕 友 君（共産）

コロナ禍の下では、元々リスクを抱えていたひとり親家庭や非正規雇用の人など困難を抱える人が、更に困難な状態へと追い込まれる事態となっている。同時に、コロナ禍は困窮が誰にでも起こり得ることを示している。

子どもも生活の大きな変化を余儀なくされている。授業がオンラインになり、友達と対面で接する機会が少なくなるなどの状況が長期間続いており、このことが今後どのような影響を及ぼすのか懸念されている。

人が集まることが難しくなる中で、支援の在り方も変化してきた。支援の現場では、つながるための新たなネットワークが生まれるなど様々な努力や工夫が行われている。このような取組を支える公的な支援を強化する必要がある。

また、非正規雇用から正規雇用への転換、最低賃金の全国一律の大幅引上げ、子育てをしながら働き続けることができる環境の整備など、憲法第25条を始め憲法の理念をいかして誰もが安心して生活できる基盤を強化することが重要である。

侵略や戦争ほど、誰もが安心できる社会の実現を阻むものはない。ロシアによるウクライナへの侵略に抗議する。コロナ禍の影響とあいまって、日本でも物価の高騰が生活となりわいに深刻な打撃を与えている。暮らしを支える支援の強化とともに、日本政府が先頭に立ち、憲法の理念をいかして平和外交を進めることが求められている。



コロナ禍から国民の命と暮らし、雇用となりわいを守るとともに、コロナ禍で明らかとなった社会の弱い部分を大本から変え、誰もが安心できる社会の実現のために政治が役割を果たすよう力を尽くしたい。

### 浜田 聡 君 (みん)

令和3年度の国民負担率は史上最大の48%であった。これは国民の稼得の半分が政府に渡っているということである。国民負担率の上昇は国民の経済活動の自由を阻害するものである。現状には危機感を抱いており、岸田政権に対して国民負担率を下げる方向へのかじ取りを求めたい。

岸田政権の言う「新自由主義からの脱却」という言葉には違和感を覚える。国民の経済活動の自由が阻害されている現在は、自由主義とは逆の政策が行われている状況であり、そこから脱却するということは不自然である。国が目指すべきはむしろ自由主義の追求である。

もう一つ「新しい資本主義」という言葉があるが、これまでの政権運営を見る限り、増税を示唆する動きも見られる。経済活動の自由を今後も縛っていこうとするのであれば、それは古い社会主義と表現した方がよい。今後は経済活動の自由を重視する方向に進むことを求める。

3年目の調査において何度か出された公務員を増やすべきという意見には慎重であるべきと考える。公務員を増やせば人件費が増え、国民負担率が上昇する可能性がある。厳しい労働環境下に置かれている公務員への配慮は必要であるが、それを安易に増員のみで対応するのではなく、業務の削減と効率を上げることを最優先に考えるべきである。2020年にOECDが公表したデータによると、日本の時間当たりの労働生産性は38か国中23位である。国民負担率が高い一方で労働生産性が低いことを踏まえるべきである。

国民の自由をより尊重し、経済成長する社会となるよう今後も尽力していきたい。

## 下野 六太 君（公明）

自らが困難を抱える子ども時代を過ごしてきたが、大学に進学させてもらえ、授業料の免除や日本育英会の特別奨学金によって、体育の教師になりたいという目標を実現することができた。

この経験を原点に教師として子どもに接する中で、公教育は経済的に厳しい家庭の子どもにも保障をしていくべきと考え、どのような子どもでもクロールで1,000メートル泳げるようにし、子ども自身が様々な運動で達成感を味わうことができるような教育実践を行ってきた。

将来の希望をなくして悲観している子どもや挑戦することを最初から諦めている子どもが多いのではないか。奨学金制度の充実など様々な施策が必要である。誰もが希望を失うことなく挑戦できる社会を実現するためにこれからも取り組んでいきたい。

### Ⅲ 提言

本調査会は、令和元年10月に設置された後、3年間の調査テーマを「誰もが安心できる社会の実現」と決定し、1年目は「困難を抱える人々の現状」、2年目は「困難を抱える人々への対応」、最終年に当たる本年は「困難に寄り添う支援の構築」について鋭意調査を進めてきた。

本調査会での3年間の調査は新型コロナウイルス感染症に伴う様々な困難が続く中で行われることとなった。コロナ禍は困難を抱える世帯の家計に打撃を与え、社会的孤立の問題をより深刻化させるなど、厳しい状況下で生活してきた人を更に追い詰めてしまった。諸課題の解決に向けた道のりが険しさを増す中、誰もが安心できる社会を実現するためには、効果的な支援策を取りそろえ、支援を必要とする人が支援につながるための仕組みを整備するとともに、困難な状況に至った背景にある問題も含めて解決することが必要である。

本調査会がこれまで行ってきた調査を踏まえ、「子どもや若者への支援の充実」、「外国人をめぐる課題への対応」、「生活基盤の安定」及び「困難に寄り添う支援の構築」について以下のとおり提言を行う。政府及び地方自治体におかれては、その趣旨を十分理解され、提言内容の実現に努められるよう要請するものである。

#### 1 子どもや若者への支援の充実

(子どもや子育て世帯への支援の在り方)

子どもや子育て世帯に対する支援については、貧困のリスクが高いとされるひとり親世帯等に対象を絞った施策と同時に、見えにくい貧困に対処するために全ての子どもや子育て世帯を対象にした普遍的な施策を組み合わせる必要がある。また、子どもの貧困の原因には所得再分配機能の弱さもあることから、児童手当や児童扶養手当を拡充することなどにより再分配機能を高めるべきである。

#### (教育格差の是正)

子ども本人が選ぶことのできない社会経済的地位、出身地域や性別による教育格差が指摘されている。教育格差がもたらす貧困の連鎖を防止するため、どのような子どもも排除せず十分な教育を受けられる環境を整備しなければならない。そのためには、学校以外における学習支援の取組も活用して多様な学びの機会を確保することが重要である。また、公立の小中学校の間でも格差が存在している状況も踏まえ、データに基づき全国の実態を積極的に把握し、格差を是正する効果の認められる教育政策と教育実践を模索して着実な成果を積み重ねることが必要である。さらに、学習意欲の格差については経済的な支援のみで是正することが難しいため、生活全般の改善や非認知能力の向上、ソーシャルスキルの獲得に向けた支援も求められる。

#### (特別支援教育の充実)

特別支援教育においては、多様な学びの場の中から本人や保護者が就学先を主体的に選択できることが重要であり、早期からの就学相談と十分な合意形成を経て決定し、就学後においても子どもの状態を勘案して柔軟に転学できるようにすべきである。

また、特別支援教育に係る施設の充実と人材の確保は、合理的配慮の提供を推進し、十分な教育を受けられる環境を整備するために不可欠である。

#### (社会的養護の在り方)

社会的養護下にある子どもの抱える問題には日本の子どもの問題が集約されているとの指摘がある。全ての子どもと家族を助けるためにも、新たな社会的養育システムを構築する取組を更に進めていく必要がある。

虐待等を防止するためには親への支援が不可欠であり、背景にある問題を含めて解決する必要がある。また、社会的養護については、当事者である子どもの視点で現状を把握し、最善の利益を保障する観点から、家庭養育優先原則に基づいて里親や特別養子縁組等による家庭養護を推進することが重要である。そのため、

ショートステイ里親の仕組みを積極的に活用するとともに、フォスタリング機関の体制を強化するなど里親等に対する支援を充実させていく必要がある。

#### (居場所の確保)

子どもや若者は、学校などへ帰属する中で多様性を認識し、他者との関係を構築していくものであり、不登校、ひきこもり等で帰属できる場を持たない子どもや若者のために居場所を確保する必要がある。居場所づくりに当たっては、NPOやボランティアの個別の活動のみに依存するのではなく、行政、学校、地域との協働を進めつつ、担い手を育成するなどの体制整備が必要である。

#### (自殺対策の推進)

自殺を予防するためには、自殺念慮者が相談につながるよう、SNS等の積極的な利活用や、相談に適切に対処できる人材の育成など、相談体制を早急に充実させることが求められる。

また、自殺の実態を徹底的に解明して知見を蓄積し、自殺に至る背景を踏まえて施策を講ずる必要がある。特に子どもや若者に関しては、ICTやAIを活用した自殺リスクを察知するための仕組みづくりとともに、学校等に対して助言を行う専門家チームを設置することが求められる。

#### (ヤングケアラーへの支援)

制度のはざまにあるヤングケアラーを学校や医療機関などが早期に発見し、子どもによるケアを制限して支援先につなげていく仕組みを構築することが不可欠である。また、ヤングケアラーに至る背景には、家族のケアは家族で担うとする社会の考え方や、大人がケアと就労を両立させることの難しさがあるほか、現行の枠組みでは病気や障害等に対する支援が不十分で負担を強いられることもあり、これらの課題の解決も必要である。

さらに、ヤングケアラーの問題に一元的に対応する独立した行政の部局の設置についても積極的に検討することが求められる。

#### (性被害への対応策)

若年層が性被害を多く受けていることを踏まえ、性的同意に関する知識を普及させる必要がある。これは、性被害の予防だけでなく加害者になることの防止にもつながる。また、被害を受けた若者に寄り添う相談体制や支援の充実とともに、それらの周知を図る必要がある。さらに、科学と人権に基づく包括的性教育を実現するため、学習指導要領への反映についても検討が求められる。

#### (養育費の確保)

シングルマザーは就業率が高水準であるにもかかわらず稼働所得が少なく、養育費の受給割合も低い。そのため、母子世帯の貧困率は高くなっており、養育費を円滑に確保するための施策が必要である。

養育費についての合意形成を促すため、離婚届を受理する窓口において相談支援や情報提供を行うことが求められる。また、合意内容について公正証書を作成することを促しつつ、将来的には、養育費が不払の場合に国から給付を行うとともに支払義務者から強制徴収する制度を検討すべきである。なお、DV被害等の深刻な背景にも配慮することが不可欠である。

#### (子どもを支える体制の整備等)

政府はこども家庭庁を創設し、年齢による切れ目や府省庁の縦割りを排し、子どもや子育て当事者の視点に立った「こども政策」を総合的かつ包括的に推進するとしている。こども家庭庁は、子どもの権利を最上位に掲げて施策を実施するとともに、効果を検証して実績を積み重ねることが重要である。また、家庭全体の課題を総合的に勘案しつつ、ライフステージを通じて最善となる支援を実施することが望まれる。

併せて、諸外国と比較して低い水準であると指摘される子ども関係予算の拡充についても積極的に検討することが求められる。

## 2 外国人をめぐる課題への対応

### (多文化共生に向けた環境整備)

日本に暮らす外国人は日本人と共に日本を支えていく存在であり、社会の担い手として受け入れることが不可欠である。そのため、多文化共生のための法律の制定と体制の整備について検討することが求められる。

また、外国人住民の暮らしに必要な情報を的確に届けるため、国が全国に共通する事項を多言語化し、地方自治体が地域の実情に応じて情報を追加して提供することに加え、「やさしい日本語」の積極的な活用が必要である。

外国人への日本語教育については、地域のボランティア活動に依存している状況にあることを踏まえ、行政、学校、事業者において日本語の習得機会を充実させることが求められる。

### (教育機会の保障)

日本で育つ外国人の子どもは、将来日本社会に定着していく可能性が高いにもかかわらず不就学となっている場合が多い。そのため、まずは就学状況について実態を把握して就学につなげることが必要である。その上で、教育機会を確実に保障するため就学を義務化することが求められる。

教育機会を確保するための取組には自治体間で格差が生じていることから、国は高校入試の改善や夜間中学の設置など、就学の促進に向けた自治体の体制整備を支援する必要がある。

### (社会保障の在り方)

在留外国人に対する社会保障制度を検討するに当たっては、国籍や居住地域、年齢層別人口等によって抱える課題が異なっていることを踏まえ、実態の把握と生活リスクに応じた支援を進めることが必要である。

また、言葉の壁などにより制度にたどり着けない人を制度につなぐための支援体制の整備などが求められる。

(外国人労働者の受入れ)

外国人労働者の人権を保障する制度を確立し、労働と生活を両立させた上で、労働者が不足している分野における非熟練の外国人労働者の受入れの在り方について議論ができるようにすべきである。

外国人労働者の受入制度については、特定技能の在留資格の活用を進めつつ、一層適正化することが求められる。特に、日本と送出国の二国間協定に基づき、送出しから受入れまでを政府間で行うための機関を創設するなどして悪質なブローカーを排除するとともに、特定技能2号へ移行できる分野が更にあるか検討すべきである。

### 3 生活基盤の安定

(普遍的な支援の提供)

支援を受けることにためらいのある人も含め、全ての人の生活基盤を安定させるためには、申請に基づいて支援を行うのではなく、プッシュ型で支援を届ける普遍的な仕組みが求められる。そのため、ベーシックインカム考え方などを含めて方策を検討することが望まれる。

他方、災害や感染症等に伴う危機が発生した場合には、特別な給付等を機動的に活用することも必要である。

(多様な働き方ができる環境の整備)

キャリア形成のための転職や出産等による離職を経た再就職を希望する人のほか、フリーランスなどの企業に属しない働き方が増加しているものの、多様な働き方に合わせた環境の整備は遅れている。このため、職業訓練制度やリカレント教育課程を活用して安定した就労につなぐ仕組みを拡充するとともに、短時間正社員制度の導入など企業における正社員の働き方について処遇の悪化につながらないように留意しつつ見直すことが求められる。



また、全ての働く人が同等に負担し、利益を享受するセーフティネットの構築を検討すべきである。

#### (高齢者の社会参加)

感染症予防のための外出自粛などが高齢者の認知機能や体力の低下に大きく影響している。就労やボランティア活動などの社会参加はフレイル・認知症対策として重要な意義を持ち、健康寿命の延伸を通じて医療や介護の負荷を軽減する効果も期待できる。また、高齢者のニーズに応じた多種多様な社会参加の場を整備することは、高齢者自身の生きがいや生活機能の維持だけでなく地域づくりにも寄与する。そのため、多世代が交流できる場を数多く設けることが活動の継続性を確保する観点からも必要であり、これが地域共生社会の実現にもつながる。

#### (ひきこもりの人への支援)

社会構造の変化により社会的孤立の問題が深刻化・顕在化していることから、孤独・孤立対策の施策の推進が求められる。特にひきこもりについては、当事者の心情に寄り添いつつ、就労や自立ありきではない多様な選択肢を示すことが重要である。また、本人との唯一の接点である家族への支援も不可欠であり、本人との接し方を助言できる人材の確保や、家族会の発足に結びつく機会の提供も望まれる。自宅からオンラインで社会とつながる機会が増えていることを好機として捉え、オンラインでの仕事を確保することなども有効である。

## 4 困難に寄り添う支援の構築

#### (包括的な支援体制の構築)

支援を必要とする人が抱える困難の複合化・複雑化により、現行の枠組みでは対応できない事例が増加し、問題を解決するために新たな支援制度を整備しても別のはざまが生じてしまう。また、支援につながらず孤立してしまう場合もある。これらの問題に対応するためには、地域共生社会と包括的な支援体制を構築し、

諸制度を横断的につなぎ多面的に取り組むとともに、困難が生じた背景や世帯全体の状況等を総合的に捉えて支援することが求められる。

特に、重層的支援体制整備事業を一層活用し、NPOや社会福祉協議会に加え、地域住民や行政、専門職等と連携・協働することが期待される。

#### (支援の実効性を確保するための方策)

援助希求力の弱い人には心理的な障壁があるほか、相談窓口に赴くための時間や交通費を捻出できない物理的な制約もあるため、アウトリーチを通じて信頼関係を構築し、必要な支援につなぐことが求められる。また、社会的孤立が深刻化していることを踏まえ、従来の課題解決型の支援だけでなく、つながり続けることを目指す伴走型支援が必要である。

地方自治体においては、各種の相談を一元的に受け付ける窓口を設置するとともに、庁内の各部署が幅広く連携し、あらゆる機会を捉えて積極的に支援につなぐことが求められる。

#### (人材の確保に向けた取組)

効果的な支援を確実に届けるためには、コミュニティソーシャルワーカーを始めとする専門職を数多く確保することが必要である。そのため、安定した雇用環境を整備するとともに、支援者に対する支援を行うなど、支援に取り組む人が安心して働き続けるための仕組みが求められる。併せて、スキルの向上と人材の育成も必要である。

#### (ICTの有効活用)

ICTを活用した支援は、地域や時間の制約を越えて人材を確保することができ、身近な地域では相談しにくいという心理的な障壁を取り除く効果も期待できる。このため、支援する側の体制整備とともに、支援を受ける側のオンライン環境の整備が求められる。

他方、ICTの活用のみをもって支援を完結できるものではないことから、対

面とオンラインを適切に組み合わせた仕組みが不可欠である。

(個人情報の共有)

個人の権利利益を保護するためには個人情報の適正な取扱いが不可欠であるが、支援を行う関係者間で支援を要する人についての情報が共有できず、支援に支障を来す事態が生じている。

そのため、支援を要する人のデータを一元化し情報共有することについて検討を行うべきである。また、生活困窮者自立支援法に規定する支援会議や要保護児童対策地域協議会における情報交換の効果的な運用が求められる。特に、自殺リスクを抱えた子どもなど命に関わる場合の対応策を早急に検討すべきである。