

令和7年6月

国民生活・経済及び地方に関する調査報告

参議院国民生活・経済及び地方に関する調査会

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)	希望が持てる雇用・労働環境の整備（令和7年2月5日）	2
(2)	希望が持てる地域社会の実現（令和7年2月12日）	21
(3)	誰も取り残さないための支援（令和7年2月19日）	38
2	委員間の意見交換（令和7年4月9日）	60
III	提言	69
IV	決議	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
- (立憲) ……立憲民主・社民・無所属
- (公明) ……公明党
- (維新) ……日本維新の会
- (民主) ……国民民主党・新緑風会
- (共産) ……日本共産党
- (れ新) ……れいわ新選組

I 調査の経過

参議院国民生活・経済及び地方に関する調査会は、国民生活・経済及び地方に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第210回国会（令和4年10月3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「誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築」とし、1年目は「社会経済、地方の現状と国民生活における課題」について、また2年目は「社会経済、地方及び国民生活に必要な施策」について、調査を行った。

最終年に当たる3年目は、「社会経済、地方及び国民生活における希望の実現」について調査を行うこととし、第217回国会においては、「希望が持てる雇用・労働環境の整備」（令和7年2月5日）、「希望が持てる地域社会の実現」（2月12日）及び「誰も取り残さないための支援」（2月19日）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（4月9日）。さらに、誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築に関する決議を行った（6月4日）。

Ⅱ 調査の概要

1 参考人からの意見聴取及び質疑

(1) 希望が持てる雇用・労働環境の整備（令和7年2月5日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

独立行政法人労働政策研究・研修機構主任研究員 高見 具広 参考人

- 2019年に施行された働き方改革関連法によって、労働時間関連の法政策は大きく変化した。一番のポイントは時間外労働の上限規制導入であり、当初は猶予されていた建設事業・自動車運転業務・医師等も2024年に適用対象となった。
- 働き方改革が求められる社会的背景としては、過労死等の労災認定事案の高止まり、少子高齢化による生産年齢人口の減少等があり、過重労働の是正のほか、多様な人材の活躍、ワーク・ライフ・バランスのための働き方の見直しが必要である。また、長時間労働が日本のホワイトカラーの生産性を低下させる一因と指摘されていることも挙げられる。
- 平均年間労働時間は、長期的な減少傾向にある。これには短時間労働者の増加等も影響しており、必ずしも正社員の労働時間が減少したことを意味しない。また、近年のデータはコロナ禍の影響も排除できず、労働時間の長い者は一定程度残存している。長時間労働は依然として重大な問題であることから、まず過重労働の状況と課題を説明する。
- 脳・心臓疾患、精神障がいの労災認定件数は高い水準が続いている。特に、精神障がいの労災請求と認定件数は増加が著しい。近年の労災認定基準の改正によって、脳・心臓疾患では、時間外労働に加え、拘束時間や休日のない連続勤務、不規則な勤務、交代制勤務、深夜勤務、勤務間インターバルといった勤務状況等、負荷要因を総合的に評価することが明確化された。精神障がい

は、パワーハラスメントやカスタマーハラスメント等が負荷評価されるようになった。労災認定された事案が示すそれぞれの状況を踏まえた過重労働の防止策が重要である。

- 過労死等の労災認定事案の研究では、人手不足や繁忙期のために膨大な業務量が課されていた例、小売や飲食といった業態的な長時間労働や顧客都合により休めなかった例、専門性・個別性の高い業務特性のために業務を抱え込んでしまった例、業務責任者であるために休めなかった例等が確認された。
- また、労働時間管理の問題として、自己申告制の中で過少申告の慣行が見られた例、管理職や専門性の高い業務等で労働実態の把握が不十分だった例、出勤の有無の確認のみで労働時間の把握が不十分だった例、タイムカードを使用しながらも打刻なしの残業・申請のない休日出勤・持ち帰り残業等で過重労働に陥った例等が確認された。
- 2020年にフルタイム労働者を対象に行ったアンケート調査では、企業による労働時間関連の取組として、ノー残業デーや年次有給休暇の取得促進、長時間労働の者に注意を促す、退勤を促すなどが挙げられた。また、こうした労働時間管理の取組と並行して、ペーパーワークの削減、会議の見直し、テレワーク、業務配分の均等化、進捗管理や情報共有等、業務遂行の方法の見直しが進められている。
- 反面、残業削減の取組を進める中で、職場管理の課題も見えている。部長・課長級の管理職を対象としたヒアリング調査では、企業の残業削減の取組による時間管理の厳格化で部下管理の負担が増えた例、一般社員の残業時間が制限される中で管理職が仕事を肩代わりして負担が増えた例があった。このほか、人材育成の時間が取れなくなっている例や、仕事の持ち帰りで残業の実態が見えなくなっている例もあった。
- ただし、働き方改革という政策の方向性に問題があるわけではなく、前述の事例では、その運用に問題があると考える。働き方改革の基本は、誰もが働きやすい環境をつくって生産性を高めることであり、その原点に立ち返って職場の課題を克服する必要がある。

- 次に、家庭生活や余暇を含めた仕事と生活の両立の実現の観点から、働き方の課題を説明する。有業者の平日における生活時間の配分を男女別に調べると、男性は仕事、女性は家事や育児の時間が長い。これは国際的に見た日本の特徴でもある。また、日本は諸外国に比べフルタイム雇用者の余暇時間が短く、時間的ゆとりに課題がある。
- 仕事と生活の両立を考えるに当たっては、就業時間帯が重要である。例えば、夕方以降に仕事をした場合は家族と一緒に食事する機会が減る。また、子育てでは、食事・風呂・寝かし付けに適した時間帯があり、帰宅時刻によっては家事・育児への参加が制約される。日本の正社員の平均帰宅時刻は、男性が19時台半ば、女性も19時近くであり、欧米諸国に比べ遅い。
- 帰宅時刻には通勤時間の長さも大きく影響する。通勤時間には地域差があり、東京圏の通勤時間が際立って長く、近畿圏や中京圏の通勤時間も比較的長い。そして、通勤時間と睡眠時間の関連性を調べると、通勤時間が長い地域ほど睡眠時間は短い。通勤時間による労働者の生活時間・休息時間の制約を認識する必要がある。
- 生活時間・休息時間の確保に当たり、テレワークの活用は一つの方策となり得る。2020年以降のコロナ禍でテレワークが急拡大した。テレワーカーは通勤勤務者よりも家事・育児・余暇・睡眠の時間が長く、男女共に、テレワークには生活時間の配分にゆとりをもたらす効果がある。テレワークを選択肢として定着させていくためには、業務の生産性を保つことが必要である。また、テレワークは仕事と生活の境界が曖昧になりやすいとの指摘もあり、仕事から心理的に解放されにくい状況になると、仕事と生活の両立の観点から望ましい状態ではなくなるので、注意が必要である。
- 情報通信技術の発展に伴って、働く時間や場所を柔軟に選択できる余地が拡大している。しかし、曜日や時間を問わない頻繁な業務連絡は生活や健康を阻害する。つながらない権利という言葉もあるように、業務時間外の連絡に関する社内ルールを作るなど、働く者の生活や健康を守る取組が必要と考える。
- 総じて、これまでの日本社会は長時間労働を評価し、是認してきた。社会構

造や人々の意識が変化する中で、長時間労働を前提としない働き方に向けて社会や企業の意識変革が必要である。

東京大学社会科学研究所教授 近藤 絢子 参考人

- 私は、就職氷河期世代を始めとする各世代を次のとおり分類している。
- バブル世代は、就職氷河期世代のすぐ上の世代である。1987年から1992年の好景気の時期に就職活動をした世代であり、現在、大卒では50代後半、高卒では50代前半である。この世代は更に上の世代と比べて必ずしも恵まれているわけではないが、就職氷河期世代よりも年収は高く、大企業の正社員である割合も高い。この世代までは大企業勤務で年収も安定していた者が多いと言える。
- 氷河期前期世代は、バブル経済が崩壊してから金融危機が起こる前までの間、1993年から1998年に卒業した世代である。この世代は下の世代よりも数値は良いが、すぐ上がバブル世代であることからギャップが大きく、非常に目立つ。大卒で50歳前後、高卒で40代後半に当たる。
- 氷河期後期世代は、2000年前後の一番失業率が高かった時期、すなわち1999年から2004年に卒業した世代であり、客観的な数値で見て、最も状況の悪い世代である。大卒で45歳前後、高卒で40代前半に当たる。
- ポスト氷河期世代は、非常に誤解されやすい世代である。2005年から2009年にかけて、景気が回復し始めたと言われていた時期からリーマン・ショックまでの時期に卒業した世代であり、大卒で40歳前後、高卒で30代半ばに当たる。大卒の就職はやや回復したものの、大卒以外はそれほど回復しておらず、非正規雇用も減少していない。その後、リーマン・ショックが起こったため、状況が良くなったとは言えない世代である。
- リーマン震災世代は、リーマン・ショックから東日本大震災頃の時期に就職活動を行った世代で、2010年から2013年に卒業している。この世代も若年期においては氷河期後期世代と同程度に厳しい状況であったが、まだ30代であり、この先どうなるかは分からない。
- バブル世代と就職氷河期世代の間に境目があって、その後はいずれも同程度

に大変な状況になっているということが私の主張である。

- 次に、卒業からの年数と世代ごとの正規雇用比率及び平均年収の関係について説明する。
- まず、男性を概観すると、バブル世代は他の世代よりも正規雇用比率・平均年収が明らかに高い。氷河期前期世代はバブル世代より低くなり、氷河期後期世代以降は更に低い水準にある。すなわち、バブル世代と氷河期前期世代の間に明確な差があり、氷河期前期世代と氷河期後期世代以降の間にも相当の差がある。
- 正規雇用比率に注目すると、高卒は卒業からの年数が経過しても世代間の差がなかなか縮まらないが、大卒・高専卒・短大卒は15年程度で上の世代に追いついている。このことから、新卒時は非正規雇用が多かったものの、十数年すれば大半の者は正規雇用となっていることがうかがえる。一方、平均年収に注目すると、卒業後の年数にかかわらず世代間の格差は厳然として残っている。つまり、正規・非正規という雇用形態による差だけでなく、正規雇用であっても年収に差があることが示唆されている。
- 女性の場合、晩婚化や出産の高年齢化、子どもを持つ者の就業率の上昇、正社員として就業を継続する割合の上昇等の影響がある。下の世代ほど正規雇用を続けやすく、また、実際に正規雇用を継続する者が多いことから平均年収も高い。このため男性と異なり、卒業時点では正規雇用比率・平均年収共にバブル世代が一番高いが、その後は逆転する。この変化は大卒で顕著であり、下の世代で学歴が高い層のパフォーマンスが向上している。
- 続いて、世代の平均像ではなく、より困難な状況にある者について説明する。
- ニートやスネップ（無業者のうち、普段家族以外と会わない人）の人口に占める割合は低下していない。
- 一方、別の概念として、親と同居かつ非正規雇用や失業中である者の状況を確認する。これらの者は、親と同居することで住居費や食費等を節約していたり、親にも年金収入があったりする者であるが、親の介護が必要になったり、

親が死去して年金収入を失ったりすることで、困窮する懸念がある。人口で見ると、就職氷河期以降の世代の5%程度、1970年代後半生まれの高卒男性に限れば10%を占めており、ニートやスネップより多い。

- 極端なケースとしては、80代の親が50代の引きこもりの子を支える8050問題がある。しかし、このイメージだけで問題を捉えると誤解が生じる。大多数の子は長期無業者ではなく、不安定ながらも就業しているワーキングプア層であると推測される。親の介護負担が生じると、非正規雇用者は未婚率が高いことから、家庭内分業をすることができず、破綻してしまう者が増えるおそれがある。
- 基本的に、就職氷河期世代活躍支援の柱は、ハローワークによる就職支援、無業者を対象としたサポートステーション、引きこもり等の相談サポートをする各種支援機関であり、就労支援がメインである。これらは2000年代につくられた若年向けの自立支援や就労支援の仕組みを延長したもののように見受けられ、40代・50代の就職氷河期世代向けというよりも、それより下の年齢層に有効な施策ではないか。
- 長期無業者を念頭に置いた社会参加の支援は充実してきており、それ自体は評価したい。一方で、大多数の不安定雇用者は低収入ながらも継続的に就労しており、次の段階の支援策として所得再分配が求められる。
- 現行の社会保障制度の弱点は、高齢層には年金による再分配がある一方で、現役世代の再分配が薄いことである。就職氷河期世代には就労による経済的自立が難しい者が一定数存在する。ワーキングプア対策としては、現役世代内の所得再分配を強化する必要がある。生活保護基準を満たすほど困窮してしまう前の施策が求められる。
- 人口が減る中で、多くの者が生産活動に従事するための政策は必要であるが、全ての者が老後の備えまで含めた十分な収入を得られるわけではない。若年期に不安定雇用だった者は、貯蓄がなく、年金の額も低い。現在の社会保障制度は、非正規雇用を継続している者が高齢となる状況を余り想定していないのではないか。就労施策だけでなく、老後の備えができない可能性も前提とし

たセーフティネットの構築、社会保障の変革が必要である。

早稲田大学名誉教授 浅倉 むつ子 参考人

- 国税庁の民間給与実態統計調査によれば、男性の平均給与を100としたとき、女性は55.5である。この賃金格差が女性の実感ではないか。
- 労働基準法第4条は、賃金に関する性差別を禁止している。ただし、同条に同一価値労働同一賃金原則は規定されていない。
- 労働基準法は、罰則付きの強行規定がある法律である。労働基準監督官が行政指導を行い、悪質と判断すれば送検するが、年に数件あるかないかであり、非常に少ない。また、労働基準監督官は未払賃金の徴収を行うわけではなく、労働者自身が民事訴訟を提起する必要がある。このように、実態として男女賃金格差の救済は難しい。
- 国連の女性差別撤廃委員会が2024年10月に行った対日審査の総括所見では、日本における同一価値労働同一賃金の原則の実施が不十分であることが留意されている。また、ジェンダー賃金格差を縮小してなくすためには、同一価値労働同一賃金原則を有効に実施すること、非差別的かつ主観的でない職務分類・職務評価方法を適用することが勧告された。
- 同一価値労働同一賃金原則とは、どのようなものか。1951年のILO100号条約には、同一価値労働についての男女労働者への同一報酬に関する原則がうたわれているが、条約内に同一価値労働の明確な定義はない。その後、2008年にILOが出版したガイドブックによれば、二つの異なる職務の価値を比較するには職務評価が必要であり、数ある評価手法の中でも得点要素法が最適であるとしている。
- 得点要素法とは、知識・技能、負担、責任、労働環境の四つのファクターを使って職務を分析し、点数評価する仕組みであり、性に中立的な職務評価制度とされている。ただし、日本の場合、正規・非正規格差が大きいので、この点に触れないと男女間の賃金格差が把握できない。
- 日本は、1967年にILO100号条約を批准した。その際、同一価値労働同一

賃金原則を深刻に捉えておらず、法改正を行わなかった。その後、この原則を十分に反映していないとして国際機関から繰り返し指摘され、対応を迫られている。

- 欧米では基本的に職務給が確立していることから、法制度の中に同一価値労働同一賃金原則を導入するのは当然と理解されている。一方、日本では大企業において主に職能給が運用されているため、同一価値労働同一賃金原則の実現は困難と考える研究者も多い。しかし、私は、日本においてもこの原則を導入すべきと考えている。自然に委ねていては実現しないからこそ、立法においてどのようにしたら実現できるかの知恵を絞るべきである。
- まずは、男女間の賃金差別や正規・非正規間の賃金差別をめぐる個別紛争の解決手法として同一価値労働同一賃金原則を取り入れてはどうか。この原則が基準とするのは労働と職務であり、性と雇用形態に中立的な職務分析や職務評価システムを紛争解決の手法の中に組み込むことで、公正な解決が実現すると考える。
- 以下、2点提案したい。
- 一つ目は、個別的な紛争解決の事案を解決する法制度としての同一価値労働同一賃金原則の明文化である。例えば、労働契約法で規定する方法や賃金差別を禁止する労働基準法第4条に定める方法が考えられる。
- また、個別紛争事案の解決制度に職務評価能力を有する独立専門家を置くことで、この専門家に価値比較の報告書の作成を依頼できるようにする仕組みも考えられる。さらに、パートタイム・有期雇用労働法を改正し、「基本給については、合理的と認められない相違の有無は、客観的で公平な職務評価を用いて判断されなければならない」と規定する方法がある。
- 二つ目は、賃金格差是正のプロアクティブモデルである。現在の日本では、個別救済を申し立てて賃金を取り戻そうとしても個人の負担が大きい上、その効果は本人に及ぶだけであることから職場全体の格差解消にはつながらない。
- 他方、プロアクティブモデルは、一定規模以上の事業主に賃金格差の是正を義務付けるものであり、ヨーロッパ等を中心に行われている立法政策である。

このモデルの一番の特色は個人の申立てを待たずに事業主が一定の作為をすることにある、また、その効果は職場全体に及ぶことにある。

- 日本では2022年に女性活躍推進法の省令等を改正し、常時雇用する労働者数が301人以上の事業主に対して男女間の賃金の差異の状況把握と公表を義務化した。これは一種のプロアクティブなシステムであると言えるが、課題も残されている。
- まず、賃金の差異が、全労働者の中の男女比、正規労働者の中の男女比、非正規労働者の中の男女比で示されていることである。賃金の最高位は正社員の男性、最低位は非正規雇用の女性と考えられることから、その格差が比率として示されて初めて格差の実態が認識できるが、そうっていない。また、男女の賃金の差異の縮小が行動計画で目標化されるべき項目に挙げられていないため、縮小が難しい。加えて、行動計画の実現が努力義務にすぎず、モニタリングの仕組みがない。
- 最後に、賃金格差の縮小に向けて、国際基準に一層沿った形のプロアクティブモデルを提案する。
- 第一に、事業主が、男女、正規・非正規の賃金格差の状況把握義務を負うこととする。その際、男性の多い職と女性の多い職に関し職務評価の手法を用いて比較すべきである。そして、格差が認められる場合には、その正当化理由の有無を確認してはどうか。さらに、正当化理由がない場合には、賃金格差を調整する義務を負うこととしてはどうか。
- 第二に、一定規模以上の事業主は「賃金格差調整行動計画」の策定義務を負うこととする。調整を一挙に行うのではなく、少しずつ格差を調整していくプログラムを組み、同計画に沿って格差調整を実施し、実現したか否かを企業内の労使委員会がモニタリングしてはどうか。
- こうした仕組みは、日本の男女賃金格差の縮小に有益な立法政策になると考えている。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 仕事と生活の両立に係る課題の解決を企業に促す際に、行政が留意すべき点やアプローチ手法を伺いたい。

答 営利を目的としつつも、従業員の健康、ウェルビーイングを重視する企業もある。従業員の健康状態が悪化して生産性が下がれば企業活動に影響するほか、従業員が健康で満足して働くことができれば企業へのコミットメントが高まり、長期的に見て企業のプラスとなるからである。こうした取組の政策的な後押しに法規制はなじまないと考えているが、例えば、企業に労働時間等の状況を開示してもらい、労働市場の調整機能を働かせることで優れた企業が選ばれやすくし、企業の労務環境の改善を促すことが考えられる。その際、就職や転職等の外部向けだけでなく、企業内部に向けた情報開示も重要である。部下の残業時間を他部署と比較できるようになることで、管理職に問題の改善を促すことができるなど、取組の余地がある。

問 労働者にはそれぞれ家庭や人生があり、社会保障制度等に支えられている部分もある。キャリアの年数や経験等、様々な違いがある中で、男女間等の賃金格差があると考えるが、見解を伺いたい。

答 男女間の賃金格差の主な原因としては、勤続年数の違いと管理職であるかどうかの2点が挙げられる。そもそも勤続年数や管理職割合の男女差は、日本における性別役割分業の大きさに起因すると考えている。ヨーロッパ諸国において女性が家事労働に費やす時間は男性の1.3倍から1.8倍であるのに対し、日本では5.5倍と長く、その結果、長時間働くことができる男性が管理職を務めるという企業文化が根強い。男女間の賃金格差は、家庭等の様々な要因を踏まえて総括的に考えていかなければならない問題である。

問 経済的に自立できないまま親元で生活する就職氷河期世代について、将来親がいなくなった場合を想定した施策はどうあるべきか。

答 低賃金であるために転職やスキルアップのための投資をする時間もない者が一定数存在しており、親がセーフティネットとなっている現状がある。つまり

は金銭的な困窮が問題の本質である。これに関しては、本人の自助努力を妨げない仕組みを講じた上で、困窮しないように所得再分配を行う必要がある。同世代の中でも高所得者と低所得者がいることから、何らかの形で政府が所得再分配をしていかないと社会不安を招くおそれがあると考ええる。他方、再分配政策には政治的な抵抗が大きく、その実現は非常に難しい問題である。

問 公立の義務教育諸学校の教育職員は月平均で47時間の超過勤務を行っているにもかかわらず、公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法に基づく教職調整額として4%が支給されるのみとなっている。私立や国立の学校に労働基準法が適用されていることと対照的であるが、労働に関するこうした法制度の違いについて見解を伺いたい。

答 公立の学校と私立の学校で適用される法律が異なる結果、残業手当が十分に支給されない中で教員が長時間の労働をしている状況は問題だと考える。さらには、健康を害するようなレベルの残業も考えられ、その意味では、時間外労働の手当が支給されればよいというものではない。長時間労働自体に歯止めを掛ける規制が必要である。

問 教職員の自殺や病休が増加し、女性の教員希望者が減少している現状は法制度に問題があると考えるが、学校における働き方について参考人の見解を伺いたい。

答 教員は聖職者意識を持った者であるという古い考え方の下に法律が整備されているものとするが、そうした意識はもうなくすべきである。教員も労働者であり、適正な教員数と担当する生徒数、時間外労働に対する手当の支払といった当然の仕組みを整えるべきである。

問 定年延長や再任用の者の業務の水準と賃金配分の在り方について伺いたい。

答 統計によれば、大企業では60歳や65歳のタイミングで賃金カーブの下降が見られるが、中小企業ではそうした下降が見られない。中小企業は毎年数人しか定年延長等の対象者がおらず、その時々で交渉して処遇を決めることができる。しかし、大企業は何十人も対象となることから一律の規則で判断しないと不公平感が生じるおそれがあるからではないか。同じ業務を続けているにもか

かわらず、一定年齢で賃金が突然下がるのは不合理であり、徐々に是正されるべきではあるものの、規制してしまうと副作用や脱法的な行為の懸念がある。大企業では定年延長のみならず人事制度をいかに柔軟にするかという議論が進められており、大きな問題の一部として考えるべきではないか。

問 貧富の格差が拡大する中で、税や社会保障費を負担する能力のある者の役割について伺いたい。

答 名目のジニ係数は上昇しているが、高齢化等の人口構成の変化の影響もあるため、一概に経済格差が拡大しているとは捉えていない。ただし、統計によっては中間層が減少する形で所得の二極化が生じていることを示すものがあり、その点は危機感を持っている。また、統計に表れる客観的な格差に加え、人々がどのように格差を受け止めているのか、言わば格差感の把握が重要だと考えている。人々が格差の中でも努力して成功しようと思える社会であるのか、それとも諦めてしまうのか。悲観的な認識を持つと社会は活性化せず、個人にとっても良くないことから、人々の認識に注目する必要がある。

答 収入の手取り額を増やすという訴えには国に支払う金額を減らそうというニュアンスがあって、それは再分配の縮小も意味している。手取り額を増やそうという言い方をすると、徴収される金額が減る印象だけを受け、受益の減少に理解が及ばないことを危惧している。負担に当たっては応能負担の方向に進めていくべきであるが、政治はそのパッケージングを工夫する必要がある。一番好ましくない方法は一定の水準を超えると給付がゼロになるタイプの所得制限であり、境界となる中間層上位の者の不公平感が増すことになる。所得に応じて細かく滑らかに刻むことで高所得者が多く負担するスキームを幾つか用意し、給付措置には制限を設けずに全員に給付される形にすれば不公平感が減ると考えられる。

答 可能な限り拠出できるところから拠出し、それを再分配し、格差をなくしていくという方向性が税や社会保障の在り方として正しく、現在の足らざるところを修正していくことが大事である。

問 働き方改革の中で、管理職の働き過ぎを防ぐための望ましい仕組みを伺いた

い。

答 時間外労働の上限がある一般社員の仕事が管理職に付加されたり、優秀な特定の者に付加されたりすることは本末転倒であって望ましい姿ではない。管理職に関しては現状の管理職と法律上の管理監督者が適合しているのかという法的な論点もあるが、そもそも働き方改革は誰もが働きやすい環境をつくり、生産性を上げることが本来の姿であり、管理職が取り残されることはあってはならない。

問 現役世代内での再分配を充実させるためのアイデアを伺いたい。

答 何らかの形の給付制度を創設して、その分、所得税の累進度を上げる方法が考えられる。ただし、給付付き税額控除の方がよりシンプルに所得に連動した形になるのではないか。

問 長時間労働が労働者のメンタルヘルスを悪化させている現状を改善するための方法を伺いたい。

答 長時間労働によって身体的な健康やメンタルヘルスが悪化することが知られており、長時間労働の防止が必要となるが、その際の課題はいわゆるワークホリックの取扱いである。ワークホリックは労働時間が長くなることで満足することから、本人が長時間労働をやめられない場合は上司や家族が歯止めを掛けるべきであり、そのためには本人の健康状態や生活状況等を把握する必要がある。周囲の者が適切に声掛けすることに加え、業務負荷を減らすなどの細やかなマネジメントが大事である。

問 テレワークにおいて、従業員の労働時間を適切に管理しつつ、適正に報酬等に反映させることについての所感を伺いたい。

答 PCのログインや出退勤ボタンによってテレワークの労働時間管理をしている中で、例えば勤務時間帯に関係なく電子メールを受信し、対応を迫られる場合がある。また、仕事の負荷が高く、時間帯や平日、休日を問わず仕事に従事し、その結果、健康を害してしまう事案もある。事業場は、労働時間に加えて、業務負担やそのスケジュールにも目を配る必要があると考える。

問 第3号被保険者問題等において冷静な議論の基盤とするために実態把握を進

める際、必要となるデータと分析手法を伺いたい。

答 総務省統計局の労働力調査や就業構造基本調査等のベーシックなデータで十分に様々なことが分かる。厚生労働省の賃金構造基本統計調査も頻繁に活用している。政府統計については、クオリティを保ちつつ存続させることが非常に重要である。年収の壁問題の場合は、プロジェクトに参加した地方自治体から提供を受けた住民税のデータを用いている。国の保有する業務データを個人情報に漏れないように加工し、学術利用ができるようになれば、国全体の実像の理解・分析が進むと考える。

問 出産や育児を経て、キャリアを保って社会復帰するために必要となる制度の在り方を伺いたい。

答 妊娠・出産で一旦退職すると蓄積してきたキャリアが中断され、非正規でないと復帰できない点が女性の働き方の一番のネックになっている。短時間労働でありながら正社員としての身分を持続する新しい制度を全ての企業が導入していけば、出産に係る問題も将来的にクリアできるのではないかと。

問 仕事と生活の両立の観点から、短時間正社員制度についての見解を伺いたい。

答 これまでの正社員は、企業拘束的で、残業・転勤・フルタイムがセットだった。この形以外の多様な選択肢は望ましいことである。ただし、処遇の公平性に留意した上で制度設計を行う必要がある。

問 現在の勤務間インターバルは11時間とされることが多い。疲労回復も考慮すると、12時間が適当ではないか。

答 生活時間・休息時間をいかに確保するかという趣旨でインターバルは大事な考え方である。時間外労働の規制は、月45時間・年360時間といった月単位・年単位である。しかし、実際の労働者の生活は1日単位であり、現状の規制は不十分であると考え。11時間のインターバルは、健康を確保する最低限のラインであって、家庭生活との両立、疲労の回復の観点からはもっと高いレベルを求めたい。インターバルが12時間になれば、余暇等の時間が増え、時間の使い方も変わってくるので、一つの望ましい時間設定と考える。

問 1935年生まれと1955年生まれの女性の生涯子なし率にはほぼ変化がないが、1975年生まれでは大きく上昇している。これは女性の社会進出だけが理由ではなく、経済や景気の影響があるのではないか。

答 1975年生まれ前後の女性に対して、就職氷河期が一番ひどかった1980年生まれ前後は若干回復しているという統計的事実があり、就職氷河期世代で少子化が加速したのではない。むしろ、1960年生まれに対して、1969年生まれの女性の生涯子なし率は大きく増加しており、この世代において少子化が進んでいった。当該世代の若年期はバブル景気であることから、この生涯子なし率増加の理由は雇用問題ではないと考えている。ただ、同じ世代の中では経済的に安定している者が子どもを持ちやすい傾向があり、特に若い世代で顕著となっている。また、1990年代生まれの女性は、アベノミクスの人手不足で良い雇用状況であったにもかかわらず、子どもを産んでいない。これには、何か異なる理由があるものと考えている。

問 人的資本の情報開示が義務化されたが、男女賃金格差に関する情報開示の有効性について伺いたい。

答 女性活躍推進法で賃金格差の公表義務が課せられた結果、コース別雇用等を導入している企業は格差が大きいといった状況が明らかになった。企業が開示した情報を労働組合や労使団体が積極的に活用して、社会を良くしていくことが必要であり、情報開示については積極的に評価している。

問 男性が多い総合職だけに家賃補助のある社宅制度を適用したことについて、間接的な女性差別と認めた判決があった。間接差別の禁止に向けて政治が取り組むべき課題は何か。

答 判決は、社宅制度は福利厚生であるから男女雇用機会均等法の適用範囲であって、同法第7条の間接差別禁止規定から推定すると違法であるとした。他方、賃金差別の禁止を定める労働基準法第4条には間接差別を禁止する規定がない。今後は、男女雇用機会均等法と労働基準法との整合性の確保を図り、賃金の間接差別禁止規定を盛り込んだ法改正が望まれる。

問 生活時間を確保し、ジェンダー平等を進めていくため、法定労働時間の見直

しを含め、労働時間を更に短縮することについて見解を伺いたい。

答 労働時間の更なる短縮には、法定労働時間の短縮、休日の増加、時間外労働の上限規制の強化といった方法が考えられる。1987年の労働基準法の改正で法定労働時間を短縮した結果、労働時間が一定程度減少した実績もある。しかし、健康の確保を考えたときには時間外労働の削減が必要であり、そのアプローチが大事と考える。法定労働時間の短縮は将来的に必要なことかもしれないが、まずは目の前の残業を減らす取組が必要であり、業務の進め方を効率化するなど、業務管理が求められる。

問 非正規雇用は政策的に増加させた面もあり、就職氷河期世代は選択を狭められた世代と言える。政策で利益を得た者と困難を強いられた者の不公正を正す意味において、税の取戻しによる是正では限界があるのではないか。

答 税を取り戻す方法では、税を納めていない者には戻せないという問題がある。負担できる者が再分配の財源を負担しないと国の財政は破綻するが、その施策には政治的な抵抗感が大きい。所得再分配の原資は、日本が直面している問題だと考える。他方、非正規雇用の増加は、専業主婦がパートタイムで働くようになったことの寄与が大きい。就職氷河期世代に関しては、正規雇用・非正規雇用の違いではなく、労働条件が悪い正規雇用者が多いことが問題と考えている。正規雇用の比率は年齢と共に上昇しているが、その正社員の中で格差がある。正規か非正規かに注目し過ぎて、正社員になりさえすればよいと認識されてしまうと、逆に危険である。

問 政府は、皇室典範についての勧告を理由に、女性差別撤廃委員会を拠出金の使途から除外すると国連機関に通告した。この対応についての見解を伺いたい。

答 女性差別撤廃委員会の勧告は60項目に及んでいる。そのうちの一つの項目を盾にして国連の委員会に拠出金を使わせないという判断は、国連の人権委員会の意義を理解していないものであり、撤回すべきと考えている。

問 障害者権利条約の選択議定書を批准し、個人通報制度の仕組みをつくるための取組について伺いたい。

答 障害者権利条約の選択議定書を批准して個人通報ができるようになれば、日本の司法は変わると思っている。全ての人権条約の選択議定書を早く批准し、国内で解決できない様々な差別を国連の委員会に通報できるような仕組みをつくるべきである。

問 障がい者や高齢者、家族が安心して働ける環境を整えるために、国はどのような施策を行うべきか。

答 介護労働者を確保できないという課題の解決を図らないと、次の課題には取り組めないと考えている。この人手不足は介護産業が低賃金産業であることに根本的な原因がある。つまり、介護保険制度の財源問題に帰着してしまうが、既に制度を維持できなくなりつつあることから、まず、この課題に着手すべきである。

問 長時間労働の是正の中、介護や育児等で短時間しか働けない者が十分な賃金を得るためにはどのような方策が必要か。

答 短時間しか働けない者であっても十分な処遇を得られるようにすることは大事な論点である。働き方改革は単なる残業削減ではなく、多様な人材が活躍できる土台をつくることが目的である。全ての企業に当てはまるわけではないが、日本的雇用システムは、フルタイムで長時間働ける、いつでも残業できる、転勤もできる、言わば無限定の正社員でなければ活躍できないようなモデルとされており、多様な人材が活躍できる十分な仕組みではない。このため、今のモデルを前提に短時間勤務制度を設計するのではなく、全体の働き方を変えていくことが日本社会にとって大事だと考える。

問 残業時間の規制がある一方で、もっと働きたいという意見もあることについて見解を伺いたい。

答 管理職にそうした考えの者がおり、若年層にも残業時間の削減で成長機会が奪われることを懸念している者がいる。こうした状況を踏まえると、一律の労働時間規制はなじまないという議論になりかねないが、個人の多様な志向とは別に、労働者の生活や健康を守るという視点も大事である。経営改善や業務改革を進め、最小限の残業であっても業務が滞らないように経営体制を変えてい

くことが本筋であり、働き方改革の基本だと考える。

問 比較的低賃金とされる高齢者や女性等の労働供給が増加することで、本来賃金を上げるべき労働者の賃金上昇が妨げられるおそれはないか。

答 全体として労働供給が増えている中で新たな労働者が参入した場合は、賃金水準低下の懸念がある。しかし、現在の日本は20歳から60歳程度までの人口が減少しており、その穴埋めをする形で70代まで働いている状況である。女性の労働供給も増えているが、これはパートタイムで働いていた者が正社員になり、専業主婦がパートタイムで就業するなど、同じく穴埋めをするような形である。恐らく平均的な賃金水準の引下げまでは行かず、ミクロでは処遇の公平性等の課題があり得るが、マクロでは賃金抑制の心配はないと考えている。

問 低所得の労働者に対し、就労支援で所得を向上させる取組と、福祉的支援で生活の自立度を上げてからリスクリングを促す取組のどちらが効果的か。

答 リスクリングを行うにはそのための時間を捻出できる程度の生活の余裕が必要であり、そうした仕組みが実装されているのが求職者支援制度だと考える。一方で、低所得者がより賃金の高い別の仕事に移った場合、それまで低所得者が行っていた業務を誰が担うのかという根本的な問題がある。所得補助等の何らかの形での福祉的な補助が必要と考えている。

問 同一価値労働同一賃金制度において、合理的と認められない賃金の相違を企業が判断する方法を伺いたい。

答 現状では裁判所が賃金の格差の不合理性を判断している。単に裁判所の判断に委ねず、何が合理的で何が不合理なのかを明確にする形で法の仕組みをつくるべきである。

問 日本版ジョブ型賃金の評価を伺いたい。

答 産業別の職務給制度が貫徹しているヨーロッパ諸国においても、年功を評価し、勤続年数が高い者に対しては手当を上積みしていると聞いている。全ての職務給が必ずしも年功を無視するような形で実施されているわけではなく、様々な賃金支払方法があると考えている。

問 公契約条例に基づく賃金水準まで最低賃金を引き上げるべきではないか。

答 公契約条例が最低賃金を引き上げるような形で機能することは、民間の賃金レベルを主導するものであり、公的な機関に課せられた一つの役割ではないかと考える。

問 労働時間を短縮して公共的な活動に充てる取組について、その活動をしている者や企業にインセンティブがないと取組は進展しないと考えるが、見解を伺いたい。

答 私は数年前から、「かえせ 生活時間」というキャンペーンを行っている。労働時間短縮という言葉を用いるより、生活時間を取り戻すと言った方が鮮明な印象を与えるのではないかと考えている。労働者に生活時間を大事にしてほしいという思いもあり、その言葉を使っている。また、生活時間には公共的な意味もあると考えている。

問 運輸業では、働き方改革による残業時間の減少によって手取り額が減少し、生活が成り立たずに離職した者もいる。解決策を伺いたい。

答 2024年問題と言われているが、猶予されていた運輸業等に時間規制が適用されたことで働きやすくなった一方、所得の面で苦しくなっている実情はある。中小企業でも同様に利益を出しにくいという問題が生じている。解決策としては、企業の生産性を上げるという本来の姿しかないと思う。限られた人員の中で自動化や省人化を進め、利益を出していく。中小企業であれば下請構造等の解決すべき問題はあるが、企業には命と健康を守る労働時間規制を遵守しつつ利益を出す構造をつくっていくことが求められる。

(2) 希望が持てる地域社会の実現（令和7年2月12日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

株式会社日本総合研究所調査部上席主任研究員 藤波 匠 参考人

- 地方創生戦略は東京圏転入超過をゼロにするとの目標を掲げていたが、同戦略が実効的に始まった2015年以降も東京圏の転入超過は、非常に多い状態が続き、新型コロナウイルス感染症の影響で一時的に減少したものの、現在は回復傾向にある。
- 地方創生戦略の取組の中で、移住者を獲得する取組が各基礎自治体間で積極的に行われた。しかし、ある県では移住者増に成功したように見えて、それよりも転出者が多く、移住者数は転出入の増減と全く連動していない。移住者は大きな人口移動の流れの中で全く別の力学で動いていると理解する必要がある。
- 地方創生戦略によって改めて判明したことは、人口移動はより良い雇用がどこにあるかによって大きな枠組みが決まってしまうことである。移住者支援は全く無意味ではないかもしれないが、大きな流れを変える力はなかった。
- より良い雇用はどこにあるかという話の延長として、東京圏の年齢別転入超過グラフを見ると、18歳から29歳の新卒世代は2019年で全体の8、9割を占め、東京圏の経済に影響を受けやすい状況にある。新型コロナウイルス感染症の影響で一時的に減ったものの、2023年の段階で2019年の水準に戻っている。
- 東京圏の転入超過の総数は2019年の水準に戻っていないが、若年層だけを見ると既に東京圏の転入超過は非常に多い状況にある。この状況が、雇用の強さによって特に若年層の人の移動が決まることを示している。
- 雇用についてより深く分析する。地方創生戦略が始まった頃の2014年から2019年までに増えた雇用の総数から、どの地域のどの産業が受皿となったかを見る。地域で見ると、東京圏の寄与率は45%となっており、ほかは東海と近畿が多く、三大都市圏が人を誘引していることが分かる。産業で見ると、製造業

がほぼゼロで、サービス業が全般的に伸びていた。

- 新型コロナウイルス感染症の影響により、状況は一変した。2019年から2024年までの推移を同様に見ていく。地域で見ると、東京圏が58%と大きく伸びた一方、東海は製造業が中心であるからか、大きく落ち込んでいる。近畿は比較的伸びており、コロナ禍においては東京圏と関西圏が雇用の担い手であったことが分かる。
- 産業で見ると、製造業がマイナス12.6%で雇用が減少している。雇用が伸びているのは主にサービス業であり、情報通信業が48%近くと半数近くを占めている。リモートワークやA I が伸びる中で情報通信業は非常に多くの雇用を増やした。
- 結局、産業として成長に寄与しているのは情報通信業のみとなる中で、それを担うI T人材が東京に集中し、東京に多くの若者が流入してきている。
- 情報通信業が成長すること自体は結構なことだが、問題として、I T人材と呼ばれる特殊技能を持つ人材がI T企業に集中していることがある。
- この点は日本の特殊性であり、I T人材の75%近くがI T企業に集中している。アメリカを含む先進諸国では35%から50%に届かない水準であり、多くのI T人材がA I ・I T関係以外の企業で働き、個々の企業で内発的なD X推進の中心的担い手となっている。
- 日本では、I T人材がI T企業に集約し、個々の企業に人材がいいため、D Xの推進に当たっては、外部にコンサルティングを依頼することが一般的となっている。この場合、契約の関係等でD Xの推進に支障が生じる可能性もある。
- もう一つの問題として、I T企業は東京に集中していることから、人材が東京に集まってしまう状況がある。東京圏への集中度は特に女性で高く、地方への若い人材、特に女性の定着について考えていく上で、I T人材を抱えていなかった企業にI T人材を導入していけば、地方に若い経済人を誘導することができるのではないかと考える。
- さらに、ジェンダーギャップの問題がある。産業ごとに、正規職で働いてい

る男女間の賃金や昇進スピードのジェンダーギャップの統合指標と、正規雇用比率のジェンダーギャップの関係を見ると、日本ではいずれの産業もどちらかが高い方に分布する傾向がある。

- しかし、情報通信業を見ると、どちらのジェンダーギャップも比較的小さいことが分かる。新興産業として、より能力の高い人材を男女問わず採用したいという強い意向があり、ジェンダーギャップのない雇用慣行をつくっていると考えられる。他の産業でも、自らの立ち位置を理解してジェンダーギャップを改善していくことも、地域に女性を定着させる大きな方向性であると考ええる。
- 人口流出への対処について述べてきたが、目の前の転出超過に焦らないことが望ましいと考える。東京圏への転入超過をゼロにするという目標に注目してしまうと、基礎自治体レベルでは、人口を奪い合う状況が生じてしまう。移住促進に注力しても地域によっては、特に大都市では大きなリターンは得られない。消滅可能性自治体のような言葉に踊らされず、まずは地道に産業や企業の競争力を高めることが重要であり、高度人材の雇用、IT人材等の理系人材の育成、研究開発の促進への注力等が人材定着の大きな方向性である。
- 地方の企業が人材を雇う際に考えるべきことは、従来は地元地域から採用しようとしてきたが、リモートワーク等によって人材獲得競争が全国区になっていることである。地方の中小企業であっても、東京の企業と同じ土俵にのっていることを理解しなくてはならず、待遇やジェンダーギャップを改善していかなければならない。
- 国や地方自治体が考えるべきことは、理系人材の育成である。IT人材を含む研究開発ができる人材を、特に女性で増やしていくことが必要である。そのためには、大学の再編や中高のキャリア教育も検討するという意味で国の責務は大きいと考える。
- また、人口問題は、狭いレベルでは移住促進のような話になってしまうため、なるべく広いエリアで考えることが望ましいと考えている。産業育成、雇用の創出については、基礎自治体にはやや荷が重いため、県や圏域レベルでどのような人材の定着を望むのか議論をすべきであり、県の責務は非常に大き

い。

- 地域企業の生産性向上は不可欠であり、人材を採用するためには高い賃金を払える企業になっていくことが必要である。研究開発等にしっかりと投資を行い、その際には、地元の経済界等と連携しながら、経営者の意識改革等を進めていくことが必要だと考える。

日本大学名誉教授

博士（商学）

桜井 徹 参考人

- 持続可能な開発目標（SDGs）において、公共交通に関する目標が設定されている。2030年までに、ぜい弱な立場にある人々、女性、子ども、障がい者及び高齢者のニーズに特に配慮し、公共交通機関の拡大等を通じた交通の安全性改善により、全ての人々に、安全かつ安価で容易に利用できる持続可能な輸送システムへのアクセスを提供するとされている。地方で全ての人々がアクセスし得る持続可能な輸送システムが日本でなぜ確立されていないのか、その原因について述べる。
- 故宇沢弘文氏が「社会的共通資本論」で述べているように、市民の基本的権利である生存権を維持するためには道路、公共交通機関、電力、通信施設、上下水道等の社会的共通資本が重要である。その管理原則は、営利的な基準で管理してはならず、国民から信託を受けた専門的な人々による社会的管理が重要である。
- また、宇沢氏は、歩行者用や自転車用の道路、鉄道サービスや公共交通の重要性を指摘する一方、自家用自動車については、個人の選択の範囲にあり、同時に環境問題、交通事故、騒音、渋滞等の社会的費用を発生させるため、これをなくすことが重要であるとしている。
- これを踏まえて、移動手段を階層的に把握することが重要である。自分の力で移動するアクティブモビリティと、内燃機関等を用いて他の力で移動するパッシブモビリティとを区別することが、現在のヨーロッパでは一番重要とさ

れている。その上で、パッシブモビリティにおける公共交通と私的交通を区別する必要がある。優先順位は、徒歩、自転車、公共交通、私的交通の順となる。

- 法律による移動の保障について、フランス、ドイツ、日本の状況を比較する。フランスでは、1982年の国内交通基本法において交通権を提示した。全ての人に移動権を国が保障するとし、その後、2010年に移動権の拡充を行い、2019年にはモビリティ法が制定された。日常的な交通が重要であるとして地域的な格差の是正の必要性を打ち出した。5年間で134億ユーロの投資を行い、日常交通を優先し、投資の4分の3は鉄道に対して行うものとしている。財源は各市の交通税であり、各地方自治体が公共交通の運営を行っている。
- ドイツでは、1994年に鉄道改革が行われた際、地域鉄道輸送が州に移管され、地域交通の一元的管理を目的として1996年に公共近距離旅客輸送地域化に関する法律が制定された。この法律では、公共近距離旅客輸送サービスの国民への提供の保障は、生存配慮の任務であるとされ、同サービスが公益サービスであることが重視されている。財源は連邦税収から各州に交付されており、額は年々大きくなってきている。また、地球温暖化問題を背景として、廃止された鉄道路線の復活や、格安切符で全ての公共近距離旅客輸送を乗り放題とする施策も行われている。
- 日本では、1987年に国有鉄道の分割・民営化が行われた後、2000年に需給調整規制が緩和され、市場競争原理が取り入れられた。しかし、2007年には地域公共交通活性化再生法により市場競争原理を部分的に転換し、その流れを受けて、2013年に国民等の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるとする交通政策基本法が制定された。フランスの交通権やドイツの生存配慮とは異なる形となっている。
- 交通政策基本法の最大の問題点は、交通手段の選択に係る競争と国民等の自由な選好を踏まえつつ、それぞれの特性に応じた役割分担をするものとされていることである。交通手段の選択に係る競争を前提とし、総合交通体系を否定しており、国鉄分割・民営化や需給調整規制の緩和の際に修正するとしていた

市場競争原理を修正できていない。

- 他方、数次にわたる改正により、少しずつ公的関与は増えてきている。しかし、増えているのは地方自治体の関与であり、国の関与は余り増やさない方向になっている。財源についても法律に記載がなく、どれだけの規模で維持するのかも記載がない。
- 車依存社会の進行と移動制約者の増加について述べる。
- 車依存社会の進行の政策的要因としては、自動車のための道路投資が重視され、道路中心のまちづくりになっていることが挙げられる。また、公共交通が不便であるため乗用車が増加するという相互作用がある。
- 移動制約者の増加について見ると、75歳以上や29歳以下の運転免許非保有者数が増えている。運転免許返納数は増えてきたが、コロナ禍以降は減少している。例えば、東京都と群馬県で比較すると群馬県の返納率は低く、乗用車なしでは生きていけないことを表している。
- 地域公共交通の衰退の要因としては、外的要因と内部要因がある。外的要因は、乗用車の増加と人口減、グローバル化の産業政策である。この外的要因を除去する必要があるが、日本の場合は外的要因を所与のものとして扱い、公共交通政策が受け身的になってしまう。内部要因は、自立採算経営によって負のスパイラルが生じることである。
- 公共交通の外的要因と内的要因の問題を解決することが重要だが、それだけではJRのローカル線問題が解決できない。この問題を解決するためには、まずJRが非常に利益を得ているため、その利益で内部補助をしたらよいのではないか。あるいは、分割・民営化を見直した場合には、内部補助ではなく、新しい地域公共交通によるローカル線の経営の在り方を模索すべきではないか。
- デマンドタクシーとコミュニティバスについては、これは飽くまでも苦肉の策である。車依存社会と公共交通の廃止により、移動制約者が増加する状況下でデマンドタクシーやコミュニティバスが増加している。しかし、財源については市町村の負担が増えており、フランスやドイツのように財源問題を解決しなければ、デマンドタクシーやコミュニティバスも解決策にはならない。

- 公共交通政策が受け身的になっている。大事な幹線交通を維持せず廃止する一方、枝葉に当たるデマンドタクシーやコミュニティバスを導入することが国の政策になってきている。道路投資や産業政策を転換しなければならない。
- 公共交通政策が受け身的となっている背景には、交通政策基本法の理念に交通機関間の競争の語句が存在し、交通権が基本的需要の適切な充足に変化したことがある。2011年に提出された交通基本法案では移動権が明記されていたが、いつの間にか、フランスの交通権、ドイツの生存配慮という言葉に比べれば弱い基本的需要の充足に変化した。可能であれば交通政策基本法を改めて見直す必要があり、パッチワークでびほう的な移動権を保障するような現在の状況は望ましくない。

埼玉大学教授 宮崎 雅人 参考人

- 地域コミュニティの再生について、基盤産業が衰退した地域が衰退しているという基盤産業アプローチに依拠して述べる。グローバル化の中の産業の変化によって工場がなくなる場合もあり、そういった衰退した地域においては、新しい工場の誘致やスタートアップ支援のように、市場経済を復活させる選択肢があるが、それができる地域は限られている。
- 衰退した地域における地域コミュニティ再生の一つの解決策として、社会的連帯経済の取組が考えられる。これは、危機が起こると人々が助け合い、その協力によって成り立つ仕組みである。
- 社会的連帯経済は、国連の「社会的連帯経済に関する国連機関間タスクフォース」によって定義がされている。重要なポイントは、民主的・参加型のガバナンスの原則に基づき、集团的利益、あるいは一般的利益に奉仕する活動に従事する組織を包括するものとされていることである。また、国連総会で持続的発展のための社会的連帯経済の促進という宣言が採択をされている。
- 社会的連帯経済が生産するものはあらかじめ定まっておらず、参加する人々の議論の中で、何が必要なのか、供給すべきかが決まる。社会的連帯経済は新しいものではなく、協同組合が中心的な担い手となり、日本においては、例え

ば農協、漁協、森林組合、生協、商店街振興組合、信金や労金が存在する。

- 他の重要な担い手として、特に地域を念頭に置くと、例えば山口県においては社会的連帯経済の範疇に入るような取組が「地域経営会社」と呼ばれており、中山間地域の地域課題を解決するNPOや一般社団法人のような組織も社会的連帯経済として位置付けることができる。
- 次に、協同組合以外の社会的連帯経済の取組として地域における事例を紹介する。
- 熊本県小国町わいた地区の「わいた会」は、地域資源である地熱を使って発電を行っている。
- 当初は外部の大手ディベロッパーが開発を試みたが、地域が推進派と慎重派に分かれてしまい、用地取得に失敗した。このときの対立が尾を引き、地域の統合の象徴とも言うべき共有地の野焼きや用水路の管理、盆踊りが行われなくなった。
- 高齢化の進行や人口の減少によって地域が衰退する中、対応策として、かつての推進派がわいた会を設立し、発電事業に着手した。非常に重要なことは、事業を進める中で慎重派もわいた会に参加したことである。売電収入は年間6億円となり、8割は発電する事業者に業務委託費として支払い、残りの2割をわいた会が受け取り、地域における課題解決に支出している。
- わいた会が所有する地熱の資源は、共有地に存在し、コモンズである。共同体所有という形で土地を使用することは、日本の村落において古くから行われてきたことであり、社会的連帯経済は別段新しい概念ではない。抽象的な概念が先にあるのではなく、危機に際しての実践の積み重ねの中で生まれた考え方である。
- 次の事例として、兵庫県の神河町で買物難民対策に取り組む寺前村振興公社を紹介する。平成の大合併で神河町は成立したが、それ以前にあった旧寺前村の地域に唯一存在していたスーパーが突然閉店となった。閉店直後、地域の人々が集まった際に議論が行われ、区長や町会議員、県会議員が発起人となり対策を考えた。

- 民間が続けるのは難しく、町営では合併前の旧地方自治体間のバランスを崩すことになるため困難とされた。しかし、寺前財産区には、ダム用地の売却で関西電力から得られた資金による地域振興基金があり、これを用いることができたため、寺前地区活性化協議会が組織され、スーパー再建の取組が行われた。これはまさに民主主義であり、住民同士の意見交換の場で経営や決算の報告が行われている。
- スーパーの閉店から1年も経ないうちに、後継のスーパーとして、寺前楽座「まちの灯り」という施設が完成した。地域住民のスーパーが必要だとの声を受け、総務省の地域経済循環創造事業交付金だけでなく、前述の基金や住民の出資金等を活用して速やかに地域のスーパーを再生させた取組である。
- 二つの事例からまとめると、地域におけるコモンズを活用して資金を調達し、地域課題を解決していくことがアイデアの一つとして挙げられる。住民による議論と協力が非常に重要な役割を果たしており、より小さい単位で議論を行うと、地域にとって本当に必要なことは何かを真剣に議論して、課題の解決に当たることができるという例として、このような取組は参考になると考える。
- 最後は、財源がない地域について営農ソーラーの取組の事例を紹介する。耕作放棄地を農地化し、社会的連帯経済の担い手等を含めて協力しながら、ソーラーシェアリングの取組を行っている。資金は地元銀行による融資や生協による出資により賄い、また、固定価格買取期間終了後は生協が電力を買い取る仕組みになっている。
- コモンズを活用した事例と、コモンズがなくとも太陽光発電という形で資金を得ることができる事例を示した。そのように得られた資金を用いて地域の衰退や買物難民、耕作放棄地の問題に対処しつつ、住民が議論や協力を行いながら様々なリソースを活用して経済をつくっていく中で、地域コミュニティが再生していくと考える。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 政治家や企業経営者等のジェンダーギャップに対する意識の在り方についてどのように考えているか。

答 かつては夫の年齢が高いパターンが多かったが、現在は夫婦間の年齢差が縮小している。これは、男性のみが所得を得ていた状況が変化し、男女共に経済的自立をするための時間を要するようになってきたためである。親世代は自分の時代のことを念頭に置いてしまっており、ジェンダーギャップが当然生じるような社会を前提とした言動をしている。親世代が状況の変化を理解し、社会の変容を受け入れる必要がある。

問 交通権の観点を踏まえた地域公共交通の確保に向けた法整備の進め方についてどのように考えているか。

答 地域経済の活性化の問題と道路偏重のインフラ投資政策も併せて、包括的に交通基本法のようなものを再度作り直す必要がある。2013年の交通政策基本法では、国によって交通権の導入が拒否されたが、現在では多くの人々が交通権という言葉を使用している状況にあり、考え直してもらいたい。

問 地熱発電によるまちおこしを進めるに当たって必要と思われる国の施策は何か。

答 住民の意欲が重要であり、取組例を見ると外部の大手ディベロッパーによる買収に反対して自分たちの地熱を守ろうと動いているように見受けられる。法律として考えると電力会社が地域の地熱開発をできないようにすることになってしまい、現実的ではない。国全体の制度としてどうするかではなく、重要なことは共有地を守るという住民の意識である。

問 テレワークやA Iに係る地方創生関連予算の使い残しが指摘される中で、東京一極集中を是正するため、地方の生活維持を担う働き手の賃金・労働条件等を改善する必要性についてどのように考えているか。

答 生活維持を担う働き手の不足は、基本的に労働条件の問題であり、改善する必要がある。また、民間企業で働く研究職が増えている国は経済成長もしてい

るが、日本は民間企業の研究職が増えていない。大学で研究人材を育て、社会の中で活躍できるような雇用慣行をつくっていくことが必要である。

答 地方自治体が技術労働職の人材を確保できるように財源を手当する必要がある。アメリカでは、多くの州で最も雇用を生み出しているのは医療分野であり、医療費が増えたからイノベーションが起こらないということはない。医療を中心としたまちづくりのようなものも考えながら、地方創生2.0の取組を行うことが重要である。

問 国が関与せず、事業者と地方自治体に任せる在り方では、いずれ地方の公共交通は消滅するおそれがあるのではないか。

答 JRの完全民営化の際、大臣指針において地方路線も残すと約束されていたが、守られていない。JRは公益事業にもかかわらず、私鉄と比較して非常に高い純資産配当率となっており、公益事業としての役割から大きく逸脱している。鉄道事業法で改めて規制するとともに、分割・民営化を見直す必要がある。

問 地方で男女を問わずIT人材が採用可能となるまでの間に講ずるべき施策は何か。

答 人口構造を変えるのは容易ではないが、企業、特に中小企業においては、賃上げやジェンダーギャップの解消等は経営者の一存ですぐできることだと考える。少子化問題は企業にも大きな責任があり、労働環境や労働慣行が若年層の非婚や少子化につながっていることを経営者は理解すべきである。

問 地元での教育やリスクリング等、女性がIT人材となるために必要な環境への投資や体制づくりの必要性を基礎自治体や地域経済が理解することが課題だと考えるが、参考人の意見を伺いたい。

答 かつては大都市や大企業でなければリスクリングの機会がなかったが、今はオンラインでも可能であり、地方の中小企業でもできることを情報提供していくことが必要である。全ての企業の経営者に若年層に豊かさをもたらしていく企業の責任の大きさを理解してもらうことが重要である。

問 人口減少の状況で、広大な過疎地を中心に集住を促し、また、災害が頻発す

る中で、集住して災害緩和ができる都市形成が重要であると言われている。今後の都市形成において地域が果たすべき役割は何か。

答 集住すべきではなく、ソーラーシェアリングの事例のように、集まらずとも維持されるようにすることが国としても必要である。集住によって放棄されることになるところから生み出されるメリットは余り議論がなされておらず、静態的な分析ではなく動学的な分析をしながら、集住の是非について改めて議論すべきである。

答 集住への期待は大きいと思われるが、実現には相当時間が掛かると考えている。多くの中山間地域で耕作放棄地や荒れた山が増えており、経済原則で成り立たない部分への国や地方自治体の関与の在り方が重要になってくる。

問 鉄道事業の経営効率性と沿線地域への経済効果についての議論の展望をどのように考えているか。

答 インプットとアウトプットの効率性だけでなく、社会的な便益と費用を含めた社会的効率性を基準にすることが必要である。

問 地方企業が若年女性を採用しやすい環境の整備と国による支援の在り方について、地域がリーダーシップを発揮していく必要性と併せて伺いたい。

答 地方の企業が積極的に人を採用していく流れをつくることが重要であるが、従来の企業支援は雇用を維持するという発想が強かった。現在は人手不足に変化したため、投資やDXにチャレンジする企業に減税等で支援する方向にかじを切り、それが企業支援の在り方だとアナウンスしていくことが必要である。

答 国としては、国際競争の中で東京が生き残ることも重要であり、地方へ人材を再分配するような発想ではなく、地域の実情に合わせて課題を解決できる人材や企業をつくっていくような取組を支援する施策が望ましい。社会的連帯経済が生まれる過程には危機の発生があるとされ、危機に備えられる人材を地域で育てられるように、上の世代が若者を後押しするような雰囲気をつくることが重要である。

問 地域活性化策をめぐる地域内での対立を乗り越えるための解決策は何か。

答 わいた会の場合は、対立して議論もできない状況だったものが、地域の危機

を乗り越える形で人々が集まることができた。地域における議論が重要である。

問 公共交通としての鉄道を持続させるための国や地方自治体の財政支援以外の工夫をどのように考えているか。

答 国の補助金が少ないことが最大の原因であり、フランスのように交通税を新たに徴収したり、ドイツのようにガソリン税から公共交通の維持のために配分することを考えてもよい。財政支援以外では、電気通信のユニバーサルサービス料金のようなものを交通に適用することも考えられる。日本では、公共交通維持のための企業負担が少ない。

問 地域における社会的連帯経済の取組の「発火点」をつくる人材をどのように考えるか。

答 地域に対する愛情が深く、立て直そうとする人が発火点になると考える。

問 子育て支援に関して、国が最低限提供すべきユニバーサルサービスと、地域間で競争すべきサービスの線引きをどのように考えるか。

答 人口問題や少子化問題は、狭い地域で議論すべきではなく、ある程度の広域、県単位で考えるべきである。支援としては、将来的には大学等の高等教育の無償化に向けた流れをつくるべきだと考える。子育て支援を各地方自治体で行うよりも、大学等の高等教育の支援の方が、若い世代の子育ての不安感を払拭できるのではないか。

問 地方創生と少子化等についての議論は同じ会議体において課題感を共有して行うべきだと考えるが、参考人の見解を伺いたい。

答 同意する。雇用も含めてもよいかもしれない。若い世代が自分たちの幸せを実現させていくことが地方創生であり、少子化問題の解決にもつながる。議論をあえて分離することなく、時代に即して若い世代をいかに豊かにできるかを議論すべきである。

問 地域公共交通の維持及びリニアによる国際競争力増強の二つの担い手としてのJRの役割についての認識を伺いたい。

答 リニア計画は、民間企業の投資政策で実施したところに最大の違いがあ

り、全体の開通時期の見通しが立っていない。国家的プロジェクトと言いつつ実際は民間プロジェクトであり、民間として実施すべきとの意見には納得しかねる。ＪＲは、インフラと輸送サービスを分離し、輸送サービスにおいて一定の利潤規制を課した上で得られた利潤を地方の輸送サービスに還元すべきである。

問 地域公共交通としての鉄道に関する国の予算が少ないという現状について認識を伺いたい。

答 日本は、地域公共交通としての鉄道への投資が非常に少ない。ＪＲは企業努力して地方路線を維持しているというが、整備新幹線の施設の整備では莫大な国の財政支出を受け、安い貸付料で高い利潤を出しており、問題である。

問 地域公共交通の維持やリニアの開通が地域にもたらす活性化をどう評価するか伺いたい。

答 ヨーロッパでは日常的な交通が重要だとしているが、日本では北陸新幹線や北海道新幹線に見られるように長距離路線を優先し、交通政策は混迷の度を深めている。地域活性化を言うのであれば、地域に鉄道を含めてインフラ投資を一層していかなければならない。日本の最大の問題点は総合的なインフラ投資計画がないことであり、そこから考えを改めなければならない。

問 大都市への一極集中を誘導・加速する政策を改める必要性について伺いたい。

答 国が国際競争力を持って経済成長をしていくのは本来あるべき姿であり、成長できる分野が成長することを否定すべきではない。東京等で大きな余剰が生まれるのであれば、それを地方に回していくことが必要である。

問 公共空間をいかして再生する地域とそれに至らない地域との一番の違いは何か。地域が声を上げるには何が必要なのか。

答 危機による状況変化で高齢者も若者も関係なく議論しなければならないようなところでは、取組が進みやすいのではないか。他方で、階層的な関係が残っていて発言がしにくいところは、危機の度合いが進行していないのかもしれない。置かれている状況によって議論の進行度合いが異なるのではないか。

問 社会的連帯経済の担い手としての協同組合的な組織を強め、そうした担い手が活動できる条件を整える手段について伺いたい。

答 当初は地方自治体の財源による取組でヨーグルトを生産していた公社において、市場に対して売れる商品を提供できるようなある種のイノベーションが起き、民間企業に転換した事例がある。このような事例が起こることを支援する広い意味での社会的連帯経済の担い手をつくる仕組みが重要である。

問 J Rについて改めて国有民営化を進める上での課題やなすべき工夫について伺いたい。

答 J R北海道、J R四国、J R貨物に対して1兆5千億円近い国の支援がなされる一方、本州のJ R 3社では約5千億円の経常黒字となっており、このアンバランスを考慮すべきである。その上で、まずローカル線廃止をしないよう求める大臣指針を法制化し、次に、国や地方自治体がJ Rの株式を取得し、完全な民営化から部分的な民営化にしていくと同時に、地域間格差をなくするようなJ R改革案が重要であると考えます。

問 災害を理由に復旧せず地方路線を廃線することに関する問題をどのように考えるか。

答 鉄道軌道整備法で災害復旧に対する補助金をJ Rにも給付できるような法改正が行われたが、J Rが拒否する事態となっており、同法の趣旨にのっとり、国土交通大臣がJ Rを指導すべきである。諸外国においてほとんどの国は、災害後に鉄道を復旧する。災害は、J Rの経営努力の問題ではなく不可抗力であり、災害復旧で元どおりにすることが非常に重要である。

問 企業と大学の連携によって優秀な人材と企業を地方に根付かせるための方策は何か。

答 学生のうち男性の約30%、女性の約10%が理系という構図は長期にわたって変わっていない。大学再編が大きな課題になる中では、社会に求められる人材をつくっていく視点が重要である。現在求められている人材は情報通信関係だが、長期的には研究開発のための理系教育が重要と考えている。大学と企業の連携という点では、日本は非製造業の研究者がアメリカの10分の1と著しく少

なく、大学の人材育成と企業の採用の好循環をつくることが重要である。

問 社会的連帯経済の取組については、公費で一時的に支援するのではなく、継続的に資金確保できる仕組みが重要である。同取組を推進するために、規制緩和等の必要と思われる施策は何か。

答 運転資金の重要性は高く、設備の資金を国の交付金で賄ったとしてもその先をどう維持するかが社会的連帯経済の肝になる。グリーンボンドで資金を調達して社会的連帯経済のような再生可能エネルギーの取組を支援している地方自治体の例もある。既存の仕組みを活用しながら、各地方自治体や更に細かなコミュニティが資金調達できるように情報提供や支援を行うことが重要である。

問 地方路線が廃止されないようにするために防災・防衛の観点から支援する必要性をどのように考えるか。

答 日本国を守るために鉄道の国有化が開始されたことを踏まえれば、防衛の観点からの支援も考慮される。例えばスイスでは、鉄道整備を連邦と州で行っているが、その際は基金を設定し、連邦と州や事業者が出し合っており、そのような取組を参考に防衛的な側面を加えてもよいのではないかと。

問 地方の女性のウェルビーイングの低さの解消が人口流出問題等の解決の糸口になる可能性について伺いたい。

答 男性は働く時間を減らし、家事・育児の時間が増えているが、女性は働く時間が増えているにもかかわらず家事・育児の時間は減っていない。このようなこともウェルビーイングの低さにつながっているのではないかと。特に地方では、家事・育児は女性の仕事とされる感覚が根強く残っている。地方に限らず、現在の若い世代の意識の変化を根付かせるべく、上の世代が考えを改めていくことが重要である。

問 地方創生関係の交付金を交付する際に、各地方自治体に対し、地域の産業政策を明確にさせる必要性をどのように考えているか。

答 地域産業政策は非常に重要であるが、地方自治体が担うことは難しい。担い手となる人材を育成するためには時間を要し、単年度の交付金でできる話ではない。他県の状況を把握しながら、できることから始めるしかないのではないかと。

か。

問 性別による役割分担意識のない暮らしやすい地域を実現するための方策は何か。

答 例えば大学進学において女性だから地元の女子大で十分だなどと言われることがあると聞くが、これは地域社会や親の世代が持つ固定観念から脱し切れていない発想である。世界に一瞬で情報が伝わる今の時代に、前時代的な価値観をいまだ残している状況を変えていく必要がある。

問 最低限の供給基準の設定等、地域公共交通の持続可能性の確保策について伺いたい。

答 日本はシビルミニマムを考えようとしているが、スイスのようにナショナルミニマムを設定すべきである。不採算路線であっても全体のネットワークを活性化すべきだが、JRは切り捨てて活性化をしない。社会的効率を考えれば、長期的に見てJRの利益にもなると理解しようとしなことが最大の問題である。

問 水利組合や漁協等、地域の意思決定の場に女性が参画するための方策は何か。

答 今回取り上げた地域コミュニティ再生の事例も全て男性が取り組んでいた。女性の参画には意識の変化が重要であり、それを後押しする施策が必要である。

答 自治会や地方議会に、女性の参画の数値目標を設定せざるを得ない状況だと考える。

(3) 誰も取り残さないための支援（令和7年2月19日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

認定NPO法人抱樸理事長 奥田 知志 参考人

- 抱樸は、37年前に路上生活者を支える活動から始めた。NPOの支援は、ホームレスや障がい者等縦割りで行われがちであるが、我々は、出会った人に対して、何が必要なのか、誰が必要なのか、この二つを重視して活動し、29事業を営むに至っている。
- 人間の生きづらさには、経済的困窮と社会的孤立があり、前者はハウスレス、家がないことに象徴される経済的な問題、後者はホームと呼べる人とのつながりがないホームレスの問題である。ハウスレスとホームレスは異なる問題である。
- 路上生活者は畳の上で死にたいと望むが、自立してアパートに入った後、次に望むことは、自分の最期を誰がみとってくれるかという、人の問題である。この問題は、日本全体に広がっているという印象がある。
- 家がなくなることは、三つの危機を意味する。第一は、命に関わる生存的危機、第二は、住所地がないために給付や就労等の手続きができなくなる社会的危機、第三は、住所地が定まらないために信頼関係が結べない関係的危機である。
- 厚生労働省が2015年に行った調査研究事業では、今後の住まいのサポートに関する課題を二つに絞っている。一つは、安価な家賃、もう一つは、施設ほどではない支援や見守り等、従来家族がカバーしてきたサポートが必要ということである。
- 神戸大学の平山洋介名誉教授は、戦後日本の社会構造のベースは、家族がいることと、安定した就労に裏付けされた家を持つことであると述べている。しかし、現在、非正規雇用が4割に近づき、家が持てず、家族がいない人も増えている。男性の3割は生涯未婚で、単身化が進んでいる。

- 内閣府の「結婚と家族をめぐる基礎データ」(2022年)によると、1980年の世帯の形態は、第1位が夫婦と子どもで42%、第2位が3世代であったが、2020年では、第1位が単身で38%、夫婦と子どもは第2位で25%に落ち込み、3世代はほとんどいなくなっている。
- 2000年の社会福祉基礎構造改革では、核家族化が進んだことを前提に構造改革に取り組んだが、25年後の今日では、世帯の単身化が進み、戦後の社会保障体制も含めた社会構造自体が崩れてきている。
- 2018年の総務省の推計では、単身世帯が38%に近づくのは2030年とされていたが、実際は2020年に到達しており、予想をはるかに上回るスピードで単身化が進んでいる。
- 今後、高齢者世帯が増え、特に単身高齢者世帯が増えることが予想されている。
- 日本の単身高齢者は、海外と比較して、家族に頼りたいと思う割合が極端に高く、近所の人に頼る人は15.8%にとどまる。地域に頼る人がほとんどおらず、身内にしか相談できない状態にある。
- 国土交通省が不動産事業者に対して行ったアンケートでは、単身高齢者世帯にアパート等を貸したくないと考える大家が7割を占めている。貸せる条件としては、見守りや生活支援等が行われることが挙げられている。
- さらに、中間層が減少し、住宅ローンを組むことができない非正規雇用が増えている。40代や50代でも家を持てる人が少なくなっている。
- 地域包括ケアシステムの導入により、これまで縦割りだった介護、医療、福祉の各分野が一体化されたが、これは家族が担ってきた日常の生活支援があって初めて機能する制度であった。この土台がぜい弱化すると、制度につながらない人が増える。そのまま地域で放置されると重篤化してから制度につながることになり、社会コストが上がる。
- 目の前の課題は、家族が担ってきた日常生活の支援をどのようにカバーするかである。国の制度だけでは足りず、民間がどこまでできるかが鍵となる。そこで、社会やまちからつくり変えるため、抱樸は、北九州市の特定危険指定暴

力団の跡地を買い受け、まちづくりの拠点をつくることとした。

- 「希望のまちプロジェクト」として立ち上げ、「家族機能の社会化」を一つのテーマに掲げた。家族を機能として捉え、例えば、親としての弁当作りの役割等、機能を果たした人を「なんちゃって家族」として機能から家族を位置付けている。また、家族がいない人の葬式を地域で行う仕組みとして互助会をつくったところ、大家が賃貸を拒否することがなくなった。制度に縛られないこうした仕組みを地域共生社会や包括的支援体制整備の中で本気でつくっていく必要がある。
- 家族は専門家ではないため、異常に気付き、専門家につなぐことが最大の役割となる。気付きとつながぎをテーマに、地域共生社会の実現に向けて、国は何をサポートすべきか議論してほしい。
- 抱樸は、家族機能付き住宅の貸付事業を10年ほど前に始めた。これが一つのモデルとなり、2024年の住宅セーフティネット法の改正につながり、2025年10月から、気付きとつながぎをカバーする新たな仕組みとして居住サポート住宅の運用が開始される。
- 抱樸が実施する支援付き住宅を紹介する。12階建てのビルを、主に制度に乗らない人にサブリースするために、マスターリースで借り上げたものである。また、障がいグループホームや日常生活支援住居施設等、民間だけではカバーできない機能も含めた複合施設となっている。
- 北九州市は政令市の中でも空き家率が高く古い集合住宅が余っていることから、抱樸が家賃3万～3万5千円の物件を2万円でマスターリースし、生活保護の住宅扶助基準を最低ラインと決め、2万9千円で貸すサブリースを行っている。その差額の9千円は抱樸のスタッフ費用に充てている。
- 支援付き住宅について、国レベルで民間賃貸住宅を使ったサブリースの仕組みに大きな可能性があるが、今後は公営住宅の活用が重要である。
- 公営住宅は、全体の15%が空き家になっており、地方都市では手が付けられない状態にある。公営住宅の目的外使用の省令を緩和し、NPOや居住支援法人に無償で提供されることが望ましい。無償で提供されることで、低廉な家賃

が実現される。

- また、公営住宅の従来の目的は、低所得者や住宅確保要配慮者の支援のためであるが、マスターリースする物件の50%が目的に合う賃貸であれば、残りの50%は、ある程度家賃が高く設定できる人が入居でき、地域づくり、商業等でも利用できるような緩和が必要ではないか。
- 居住サポート住宅の特徴は、制度の手前にある家族機能の提供であり、1日1回の安否確認、月に1回以上の訪問の見守り、福祉サービスへのつながりが援助の内容となる。
- こうした居住サポート住宅の課題には、第一に、サポート費用の負担がある。本来、入居者が負担すべきであるが、困窮世帯への対応等、アフォーダビリティの議論が必要である。その結果を踏まえ、国の普遍的な制度として支援できるようにすることが重要である。
- 第二は、ICTの利用である。企業との実証実験で、電気、水道、ガスの利用状況をAIで分析し、AIが支援員にアドバイスできる仕組みづくりを行っている。今後、データが蓄積されれば、孤独死防止だけでなく、認知症やアルコール依存症の初期状態が分かるようになる。こうしたICT利用の開発を国が支援することが重要である。
- 第三は、居住支援法人のサポートである。ソーシャルビジネスができる認定型の居住支援法人等を国として育成すべきである。
- 最後は、貧困ビジネス化の防止である。居住サポート住宅自体の収益構造はぜい弱であるため、医療や介護等の必要以上のサービスを付ける事業者に対する規制や監視をどのように行うかが大きな課題となる。

認定特定非営利活動法人スチューデント・サポート・フェイス代表理事

谷口 仁史 参考人

- 我々が危惧していることは、子ども・若者の社会的孤立であり、小中高生の自殺者数に示唆される厳しい現実を変える必要がある。相談者が窓口に来るのを待つ従来型の消極的な施設型の支援では、命すら守れない危機的な状況にあ

ると認識している。

- こうした課題認識から、必要な支援を当事者に届けるアウトリーチを基軸とした、社会的孤立相談に係る相談サービスのワンストップ化を進めている。アウトリーチの相談ニーズは高く、受託運営している窓口のみでも年8万7千件を超え、全国トップクラスの相談実績となっている。
- 孤立の背景として留意すべきことは、対人関係、依存行動、精神疾患、発達障がい等の困難だけでなく、成育環境の問題である。当事者の63.7%が貧困、虐待、DV、ヤングケアラーに係る介護問題等、成育環境の影響を受けており、本人だけでなく家族も支援するという発想がなければ解決には至らない問題が増加している。
- 問題が深刻化、複合化する傾向にあり、相談の84.7%が複数領域の困難を抱える、いわゆる多重困難事例であったことから、課題別の縦割りの対応をいかに打破していくかという視点が重要になってくる。
- SOSのメールに共通することは2点あり、1点目は学校で初期の問題が発生したこと、2点目は専門家が関与しても改善できず孤立したことである。
- いじめの認知件数、不登校児童生徒数も過去最多を更新し続けているが、文部科学省の調べでは、学内外の機関等で相談指導を受けている不登校児童生徒の4割弱には支援が届いていない。また、卒業や中退を機に支援が途切れ、孤立して極限の状況に追い込まれる当事者も少なくない。
- 親に頼れない若者に対して、福祉を装った反社会的勢力が待ち構えている。つながりを感じられるような仲間や仕事を紹介され、投資詐欺、薬物、脅迫、強要、多重債務等の搾取や被害に遭ってもSOSを出せない心理状態に追い込まれる。闇バイトは氷山の一角である。
- こうした若者が行政の窓口につながらない原因は、専門家が本人との関係を築けず真のニーズを引き出せていなかったことや、縦割りで情報をうまく共有できず、失敗を繰り返し、追い込むような働き掛けを行ったことにある。
- 我々の窓口にとどり着くアウトリーチ対象者の63.1%は、複数の専門家や公的支援の相談窓口の利用経験がある。相談支援に対する不信感、拒否感が極め

て高い若者も61.4%いる。

- 虐待を疑われた家庭や支援介入が行われた当事者の中には、行政に対する不信感、拒否感が高まり、通告されたという疑心暗鬼から地域でも孤立してしまう事例が多くあることにも留意する必要がある。
- さらに、行政の窓口の多くは申請主義であり、利用申込書、個人情報に関する同意書等が義務付けられている。誰にも話したくないことを申請手続までして相談させるような公的支援窓口の手続負担の重さは、若者への支援導入を困難にしている。
- 孤立する若者は、いじめ被害、パワハラ、虐待、DV等の被害体験のある人が少なくない。人とつながる力、つながりを維持する力を奪われた若者の支援には、家族への同時並行的なアプローチも必要である。その上で、伴走者による一貫した本人支援が必要となる。最初は関心事等をきっかけに接し、小集団、集団活動へと段階的に移行を図る。その後、社会で活躍できるよう、実用的なプログラムに組み替え、学習支援からシームレスに就労支援へ展開していくことが必要である。
- 家族への支援は、トラウマケア、債務整理、暴力団からの離脱支援等、包括的な取組が必要となることも少なくない。支援のプロセスには、多職種連携、多機関連携が不可欠である。
- さらに、その支援プロセスには、制度のはざまを埋める作業も必要となる。佐賀県の下、我々のNPOがハブ機能を果たし、各種法制度に基づく協議会、研修会等の共同開催を実現した。そこで議論して共有した課題は放置せず、具体策の実現を図っていくこととしている。
- 共同開催の研修会において、我々の呼び掛けに応じて未来創造基金等の団体と共にプロジェクトを立ち上げ、基金を創設し、他の団体への助成、食料等の物資の提供、企業との連携による入学応援給付金の支給、企業とのマッチング等に取り組んでいる。
- そのほか、子どもシェルターやフードバンクを設立し、共同保管庫を確保することで、間接コストの軽減や支援効果の最大化を実現した。また、引きこも

りへの支援強化、赤ちゃん宅食、特定妊婦へのアウトリーチ型支援も行っている。さらに、親に頼れない若者の就職支援強化のため、一時保護、居住支援、就職に必要となる自動車やスマホの貸出し等、包括的な支援の枠組みを立ち上げている。

- このような民間の取組が次々と生まれる背景には、民間を後押しする行政の真摯な姿勢がある。佐賀市では、2006年に家庭教師方式のアウトリーチとオンラインの学習支援を組み合わせた全国初の完全不登校対策が事業化された。2016年度からは県内全ての公立小中高校を網羅する全国初の包括的訪問支援事業を開始している。
- 就労支援に関しても、国、県、NPOで三者協定が締結され、ジョブカフェ、ヤングハローワーク、地域若者サポートステーションの一体的運営の枠組みが生まれた。ここに着想を得て、全国初の佐賀一括同意方式という各事業の手続を一括で行える書式を開発した。これまで、事業ごとに異なる書式が義務化されてきたところを、厚生労働省、県、市と協議を行って、17事業全てについて1枚の書類で導入段階の手続が終わるようにした。
- 相談記録システムも同様に、互換性、安全性、利便性の低いシステムが現場に提供されていたが、相談者、支援者双方の負担を減らすため、専門業者と提携し、国の方針に準拠した電子カルテを基盤として、個別最適化された相談サービスを提供する統合型システムの開発を進めている。
- アウトリーチを基軸とした統合型支援拠点でPDCAサイクルを回すことで、義務教育から就労まで切れ目なく伴走できる仕組みが起動しており、協働による県全体の効果として、自殺率の低下、若年無業者の割合の低減に成功したほか、3年間で9億5千万円を超える税収増に貢献したとの試算もある。
- こうした支援や仕組みづくりを踏まえ、4点の提言を述べたい。
- 1点目は、社会問題の解決を射程に入れた体制の抜本強化、特に若者支援である。こども家庭庁の創設に伴い対応が拡充した10代の子どもに比べ、20代以降の若者、特に困難を抱える若者への孤独・孤立対策から更に踏み込んだ対策が必要である。

- また、子ども・若者育成支援推進法に係る取組であるサポステ事業、生活困窮者自立支援事業の拡充に向けた国の補助が考えられる。予算に限界があるならば、医療、介護、障がい等の施策と連動し、統合的に運用しスケールメリットを生み出す方法も考えられる。
- 2点目は、現場の支援員の待遇改善、確保、育成である。支援員が虐待案件を引き受ける場合、脅迫、強要、ストーカー行為を覚悟しなければならない。家族の職場への嫌がらせや誹謗中傷を繰り返す者もいる。また、現場職員の雇用形態は、会計年度任用、嘱託、非正規等の場合も少なくない。国の委託事業でも、一部は価格競争入札が導入され、人件費を削り合う事態が起きている。
- 3点目は、相談記録システムのD Xの推進とそれを実施した上での事業評価の見直しである。複数機関を利用する相談者の記録を作成する際、現状ではそれぞれ同じ作業を繰り返すことになる。互換性のあるシステムを使えば同じ作業を繰り返さずに済み、推計によると、2040年には全国で数十万規模の支援員の確保ができるほどの無駄な作業時間を削ることができるかとされている。
- また、事業評価の仕組みも見直す必要がある。例えば、委託事業のK P Iとして就職率を課せば、就職できそうな人に支援が集中し、真に必要な人には支援が届かないという事態が発生してしまうことから、根本的に見直す必要がある。
- 4点目は、アクセシビリティの向上である。詐欺や闇バイトにからめ捕られ、生きるか死ぬかの選択を迫られる前に頼ってもらえるような公的支援の窓口運営が必要である。精神医療分野と協働で、24時間365日のアウトリーチが実施できる体制を整え、まずは命を守ることが必要である。次に、緊急一時支援、保護を行うだけでなく、連続的に伴走型支援が展開できるよう、生活困窮者自立支援事業と連動させた上で運用することが重要である。
- 若者への支援には、専門職ではなく、価値観のギャップが生じにくい若者世代やピアスタッフ等、地域人材の活用も有効である。
- 個人情報の取扱いに過敏になっている若者が多く、匿名での相談の受付を可能にする必要がある。また、ハローワーク等では求められない証拠書類の提出

等の若者が合理性を感じない手続は廃止し、負担を軽減する必要がある。若者がつながりを意識でき、社会から大切にされている実感が得られる相談支援体制の整備、窓口の運営が急務である。

特定非営利活動法人日本障害者協議会代表 藤井 克徳 参考人

- 2024年7月3日、最高裁判所大法廷は、旧優生保護法の問題で画期的な判決を下し、原告側の全面勝訴となった。被害者の人権や尊厳が回復され、補償が行われることが急がれる。同時に、同判決が、今後の障がい問題を考えていく上での新しい足場になることを強く期待する。
- 障がい者の実態と改革の方向性について五つの柱に基づいて説明する。
- 第一の柱は、障がい者の数についてであり、三つのカテゴリーに分けられる。
- 一つ目のカテゴリーは、障害者手帳所持者及び自立支援医療受給者の数で、2022年の厚生労働省の統計では1,164万人である。二つ目は、認知症の人の数で、厚生労働省の推計値で675万人である。三つ目は、ロービジョン、難聴、難病、発達障がい、中途障がい等いわゆる谷間の障がいと呼ばれ、障害者手帳の取得は困難だが就労や生活には支障を来しかねない人の数で、関係団体等のデータによれば1千万人を超えている。
- これら三つのカテゴリーの人数を人口比で見ると、障害者手帳所持者と認知症の人の合算で全人口の15%程度、谷間の人を足すと23%になる。
- 第二の柱は、障がい者の実態である。
- 最初に、障がい者の暮らしについて見ると、2023年4月度の実態調査によると、回答があった5,891人の多くは重い障がい者で、その約8割は年収が年額127万円に満たない相対的貧困線以下にある。これに対し、国民全体では、相対的貧困線以下にあるのは15.4%にすぎず、障がい者の方が割合として数倍高くなっている。
- 次に、生活形態について見ると、主に親を中心とする家族同居が50.6%、施設やグループホームが37.4%、単身者が8.3%となっている。障がい者の厳し

い所得状況は、家族の負担でカバーされている。

- 次に、精神科医療の実態について見ると、超長期入院の傾向が継続され、厚生労働省のデータでは、平均在院日数が263.2日、一般診療科が15.7日と非常に長くなっている。その原因は、精神科病床の多さに加え、病床を埋めたい病院側の経営心理が考えられる。海外と比較すると、OECD加盟38か国の精神科病床の合計は87万3千床であり、このうち32万4千床が日本にある。
- 次に、障がい者の事業所の人手不足の実態について見ると、公募しても人が来ず、途中で辞める人が多い。その原因は、他の産業に比べ極端に労働条件が良くないからであり、特に基本給が低い。これが、障がい者や高齢者の存在を軽んじていることの裏返しとすれば、国会でも放置できない問題であると思う。
- 第三の柱は、障がい者の地域生活や社会参加のための基幹施策の現状と課題である。住まい、働く場、活動の場、人の支え、所得の保障、家族依存からの脱却等、これらのバランスが整うことが問われている。住まいや働く場は増加しつつあるが、その質は十分でない。例えば、働く場の問題として、通勤の支援等が障害者雇用促進法で、職場でのトイレや食事の支援が障害者総合支援法で、それぞれ措置されているが、二つの法律の併用が認められておらず、縦割り行政は一向に変わっていない。
- 所得保障については、障害基礎年金の問題がある。1986年に開始されて以来、その水準はほとんど変わっていない。5年に一度の年金の改定があるが、検討事項が多過ぎて、障がい分野には焦点が当てられない状況にある。5年ごとの改定とは別個に、障がい者の所得状況と基礎年金について、議論を深めていくことを強く求めたい。
- 家族依存の問題についての根源的な要因は、民法第877条に定められた扶養義務の制度にある。家族もいなくなりつつある中で、いまだに最初から最後まで家族同士で扶養し合うことを義務付けている。すぐの民法改正は現実的ではないかもしれないが、所得保障、人的支援の拡充により、家族の負担軽減、障がい者の依存脱却の道を探してほしい。

- 第四の柱として、障がい者政策のベースとなる大きなテーマについて述べる。基本的な部分を変えないと全体の変化が望めない。
- まず、障害者基本法の改正が必要である。2011年以来改正がないが、この間、障害者権利条約の批准、津久井やまゆり園の事件、国連の障害者権利委員会による総括所見の採択、旧優生保護法国家賠償請求訴訟の最高裁大法廷判決があった。こうした政策環境の変化に合わせて改正すべきである。
- 次に、政府予算に占める障がい関連予算の配分率を見直すべきである。厚生労働省は、過去に比べ予算が増加したと説明するが、障がい者の実態は好転していない。有識者は、予算の配分率をOECD諸国の平均並みにするだけでも相当違うと指摘している。
- 障がい者関係の政策審議システムについては、参加者の半数程度は障がい者とし、特に知的障がい者、精神障がい者、女性障がい者、地方の障がい者を審議に加えてほしい。また、障がい者の暮らしや人権に関わる審議会等には障がい者の代表が参加してもよいのではないか。
- 障がい者行政の中心機構は厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部であり、1996年の設置当初は、身体障がい、知的障がい、精神障がい間の不均衡を是正する上で適した組織であった。しかし、雇用、年金、医療等カバーできない分野があり、横断的な観点から、障がい者支援局の設置等を考える時期に来ている。さらに、国土交通省の交通、住宅、文部科学省の学校教育、総務省の情報通信、地方自治体との関係等を考慮すると、将来的には、省庁を超えた障がい者庁の設立といった発想があってもよいのではないか。
- 障害者権利条約に基づく、国内の監視機構としての人権機関の設置を、こどもの権利条約や女性差別撤廃条約等他の条約とも調整しながら、方向を見定める時期に来ていると考える。
- また、我が国の基幹統計には、障がい者の項目がなかったが、4年前から国民生活基礎調査と社会生活基本調査に入るようになった。できるだけ多くの基幹統計に、障がい者と非障がい者の比較ができるような項目を加えることを希望する。同時に、障がい者団体が二次使用できるようにすることも重要であ

る。

- 防災関係については、防災対策の検討段階で当事者として障がい者が参加することが重要である。
- 障がい者への対応の変化は表層部分であり、精神科医療、家族依存、所得保障、優生思想、障がい者差別等といった深層部分には変化が見られない。この深層部分をどう変えるかが重要である。
- 第五の柱は、深層部分を変えるための指針の一つとなる障害者権利条約及び障害者権利委員会による総括所見である。
- 障害者権利条約で重要なことは二つある。
- 一つは、条約の制定過程で、「私たち抜きに私たちのことを決めないで」というフレーズが繰り返し述べられ、国連がこの発言内容を条約の素案にも反映させたことである。
- もう一つは、内容面の特徴である障がい者観の転換である。医学や科学から本人に属する障がい捉えてきた従来の医学モデルでは限界がある。一方、国連では障がいの本質は本人を取り巻く社会的障壁にあり、置かれる環境で障がいは重くも軽くもなるとする社会モデルを採用する。周囲の環境との関係を整理することにより、政策的に解決の道があると思われる。
- さらに、障害者権利条約には、定期的に条約の履行状況を審査する仕組みがあり、評価、勧告を行っている。
- 日本は2022年に勧告を受けたが、その中で、「障害者への温情主義的アプローチの適用による障害に関連する国内法制及び政策と本条約に含まれる障害の人権モデルとの調和の欠如」と政府仮訳がなされた部分がある。これは、日本の障がい者政策は温情主義で、人権の視点が弱いことを指摘している。
- しかし、専門家は、「温情主義」について、「父権主義」と訳すのが妥当としている。父権主義には、温情、同情だけでなく、権威主義という意味もあり、当事者本位ではなく、人権の視点が欠落しているという意見もある。
- 障害者権利条約と障害者権利委員会による総括所見については、政府はもとより、国会、司法も含め、改めて向き合ってもらいたい。

- 国際障害者年の設定に先立ち行われた国連決議に「障害者を締め出す社会は弱くもろい」という一節がある。今なおこのフレーズが斬新に響くということは、問題の本質が変わっていないことの表れである。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 住み慣れた地域を離れたくないと考える単身の高齢者に対して、住宅面における国、社会の関与の在り方について伺いたい。

答 2024年の生活困窮者自立支援制度の改正の中で住居確保給付金の拡張が決定され、家賃補助だけでなく、高齢者の賃貸住宅のダウンサイズのための転居費用も保障対象とされた。これは、例えば年金暮らしをする高齢夫婦のうち一方が亡くなって年金が減額されることで家賃が払えなくなった場合の転居費用を賄う仕組みである。このような支援が必要な一方、今後は住宅の在り方が変わっていくと思われる。これまで国は、支援付き住宅という住宅政策として議論してきたが、これを住宅付き包括支援体制という居住政策として構築していくことができれば、住み慣れた地域から多少の移動が生じても変化に耐えられるのではないか。包括的支援を先に考え、その次に住宅を確保するという発想の転換が必要である。

問 子どもへのアウトリーチ活動を行う外部の支援機関と学校の教員との関係について伺いたい。

答 学校外にアウトリーチャーがいることが重要である。学校で起きた問題を学校だけで解決することは困難である。どうしても対立構図になることが多く、第三者的な機関のアプローチが重要である。

問 障がい者施策等に関する政府広報をより積極的に活用する必要性について伺いたい。

答 政府広報は、重要な媒体であり、予算も付けて力を入れるべきである。

問 長年にわたる支援活動の中で、ターニング・ポイントとなったことは何か。

答 方向転換するきっかけは、対立するのではなく、活動目的のために「立って

いる者は親でも使う」ようにしたことである。それにより、あらゆる人と立場を超え協働していくことになった。最初に北九州市が応え、そこに民間も加わり、多くの人が活動に参加してくれるようになった。

問 どのような支援があれば、更にうまく活動できたと考えるか。

答 方針を決める際は、専門家だけでなく、それ以外の人をいかに巻き込んでいくかという議論が必要である。例えば、当事者でなくても、共に関わった「共事者」がいる。共事者という概念で政策をつくっていくことが重要である。

問 若者への支援に取り組んだこれまでの経験から、行政や立法等に求めることは何か。

答 若者への支援の取組を進める中で最も助かったことは、行政が現場に目を向けてくれたことである。社会的孤立は、制度や政策で救い切れなかった人が対象となる。実態調査を踏まえ、数値を意識しながら取り組んだことで、行政と共に同じ現場を支えてくることができたと考える。

問 災害時に障がい者が直面する困難な状況において、必要とされる支援は何か。

答 東日本大震災の障がい者の死亡率は、全住民の約2倍であった。被災地を訪問して分かったことは、助かった人のほとんどが近隣の人や家族に助けられたということであった。このことから障がい者の把握等、地域における平時の支援の在り方や関わり方が問われている。同時に、避難所、仮設住宅の改善も必要である。震災対策を検討するに当たっては、障がい当事者の参画が問われている。

問 障がい者には災害時の避難場所を知ってもらうことが重要と考えるが、どのようなアドバイスが考えられるか。

答 日常的な地域とのつながりが重要である。避難訓練は、障がい者が地域の人と知り合う機会となる。地域とつながった避難訓練の政策化が一層求められる。

問 単身者の住宅難民問題を解決する方策について伺いたい。

答 住宅を私有物としてだけでなく社会の資源として位置付け直し、利用してい

く仕組みが必要である。この点で住宅確保要配慮者居住支援協議会の役割は大きい。制度を動かすことができるかどうかは、地方自治体が住宅政策を自身の政策としてうまく位置付けられるかであり、同協議会の在り方によるのではない。

問 家族機能を社会化した互助会について、運営上どのようなところに困難を感じているか。

答 一番大きな課題は、第三者が介在した場合の個人情報の取扱いの問題である。例えば、病人がいて、医師に互助会側が容態等の情報を求めると、家族か否かが問われる。一方、病院からは個人情報の提供がない中で、身寄りと同様の対応が求められる「入れ歯問題」と呼ばれる問題がある。また、住宅に関しては、賃貸借契約や残置物の問題がある。賃貸借契約や残置物の所有権は相続されるため、相続人を探し相続放棄の手続が必要となる。こうした個人情報や相続に関する制度は、家族を前提に設計されている。家族がいない人たちが増えていく中で、これまでの法律や制度がどのように使えるのか議論してもらいたい。

問 互助会の当事者同士の関係はいかがか。

答 当事者同士のコミュニケーションは、葬式や家族が行う行事を一緒に行うことで深まっている。例えば、他人の葬式に参列する人は、自分のときも同じようにしてもらえと思っている。相談やカウンセリングよりも、食事や葬式等の場면을多くつくる方が早く関係構築がなされる。障がい等でコミュニケーションがうまく取れない人には、質より量でアプローチする方法を採用している。

問 希望のまちプロジェクトの推進を踏まえ、寄附文化の醸成に向けた参考人の見解を伺いたい。

答 希望のまちプロジェクトでは、多額の寄附が集まっていることよりも、多くの人に参加してもらっていることに意味があり、寄附は支援ではなく社会参加の一つの形態と捉えている。また、寄附には起きている問題のマイナス面を埋めるタイプと将来の社会や地域をつくるタイプの二つがあり、抱樸はその両方

を行っている。抱樸への寄附参加者の多さは、あるべき社会や地域のビジョンへの人々の渴望を示しており、このような社会をつくりたいというビジョンへの創造的共感の表れであると考えている。社会保障と税に関しても同じことが言えるのではないかな。

問 子ども・若者へのアウトリーチ型支援に係る寄附に向けた取組について伺いたい。

答 引きこもり、ニートの枠組みで寄附を集めようとしても、誤解、偏見を生みやすい領域なので、うまく集まらない。まずは、セーフティネットとして行政が責任を果たすべき領域であると思われる。

問 地域社会とのつながり方が伴走型支援の対象者の生きる動機付けとなるのであれば、どの程度までつながる必要があるかな。

答 従来の専門職には、問題の早急な解決が求められ、問題が解決された後のことは、家族や地域に託されていた。専門職の役割は必要であるが、つながり続けるステージも必要なことから伴走型支援が求められている。どこまでつながるかについては、従来、支援対象者が固定的であったのに対し、伴走型支援では、助けを求める側が、求められる側に回ることがある。双方向性・相互性を目指しており、つながり続けることが重要である。地域の最小単位の家族すらいないという状況を踏まえ、どのように地域をつくっていくべきか議論するときが来ている。

問 アウトリーチ型支援が本人から拒絶された場合の対応について伺いたい。

答 アウトリーチの対象者の6割以上は、過去の支援がうまくいかなかった経験を有する当事者である。拒絶感が強く、強引なアプローチは避けなければならない。過去にどのような人がどのようにに関わり今の孤立が発生したのかを知り、同じ轍を踏まない視点から入ることが重要である。まずは、本人の興味を共有する「価値観のチャンネル合わせ」から始め、価値観、感覚レベルで当事者理解を徹底的に深める。本人の外の世界の捉え方が見えてきた段階で、様々な手段をとるのがアウトリーチであり、入口が重要である。

問 子ども・若者が抱える問題に関して、経済的事由で支援が受けられないと

は、どのような状況か。

答 被支援困難者の定義には、貧困だけでなく、親が資産を有していても子どもに支出しないなどの理由で相談施設への交通費やその利用料が払えない当事者も含まれる。こうした当事者も被支援困難者として実態調査を行っている。

問 地域で障がい者が自立した生活を送るために、特に親亡き後の将来的な生活の維持も含めて、地方自治体や地域住民が果たすべき役割について伺いたい。

答 谷間の障がいを含めると4～5人に1人が障がい者であり、ほとんどの人が亡くなる直前には何らかの障がいを抱えることから、我が身の問題として捉え、共感、想像力を持てるかが重要である。障がい者に対して、今の社会の対応は、国連が指摘するように教育、就労、居住における分離政策である。障がい者を分離するとネガティブイメージが募るが、障がい者がまちに出ることでポジティブな障がい者観が生まれるのではないか。まず、そのための政策が必要である。ヨーロッパのように目に見える形で障がい者に接し、意識を変えるような政策を実施していく必要がある。

問 子どもが助けを求めることができるようにするためには、何が必要か。

答 2018年の文部科学省のデータによると、子どもの自殺の58.4%が原因不明とされており、死ぬほど苦しんでいても誰にも相談できない実態がある。その原因の一つは、大人が助けてと言わず、立派な大人なら自己責任で生きていけるという考えがあるからである。これを崩し、大人が助けてと言ってもよいことを子どもに示していかなければならない。

問 相互扶助の取組の中で、単身者の入院や手術等、身元保証人がいない場合の医療機関の治療方針についてどのように考えているのか伺いたい。

答 抱樸では、個人との出会いから、路上生活、制度等の利用、日常生活の記録等を一貫してデータベース化している。サポートする職員は、その個人の生活状況や嗜好、状態を医師に説明し、治療に役立ててもらっている。家族がいれば家族が記憶の中でデータを蓄積するが、家族がいない人はそうしたデータを出す人がいないため、社会保障制度もうまく使えない。我々は第三者に記録を提供する際は本人の承諾を得ているが、その枠組みに問題があると考えてい

る。

問 外国人児童生徒の孤独・孤立解消に向けたアウトリーチ活動に係る課題について伺いたい。

答 国際交流協会と連携して孤独・孤立対策のプラットフォームを形成している。また、日常的にチームで対応することや、それぞれの国の文化を理解している人たちと一緒にアウトリーチの実践を手掛けている。

問 障がい者の法定雇用率の達成に向けて、企業の間で行われているいわゆる「農園ビジネス」の評価について伺いたい。

答 結論としては、全部断罪することはできないと考えている。労働は、受け身の教育や医療とは異なり、社会的な有用性のあるものを生み出すところに難しさがある。ヨーロッパでは、合理的配慮を含め、障がい者の労働環境や労働手段が予算や政策でカバーされているが、日本はこの点が弱い。法定雇用率の達成だけが先走り、それに合わせるためのグレーゾーンの取組ができてしまう。企業の責任というよりは、ヨーロッパの取組を学びながら考えていくことが重要である。

問 障害者権利条約のように、障がい者の捉え方として、医学モデルから社会モデル・人権モデルへの転換が日本で進まない理由について伺いたい。

答 いわゆる医学モデルから脱却できない典型が障害者手帳である。本人の家庭、地域に関係なく身体機能ごとに等級で分類される。環境要因が含まれていない原因には、医学モデルで積み上げてきたバランスが崩れることへの懸念もあるのではないか。同時に、暗黙のうちに医者、医療の圏域を守る意識も影響しているのではないか。国会及び政府において、社会モデルから総合的に障がいを見ていく研究等を深めるべきである。

問 優生思想を始め、障がい者への差別と偏見の根絶に向けて、国会にどのような議論を期待しているかについて伺いたい。

答 優生思想は、個人の内なる差別と言われ、根深い問題である。例えば、精神科病院の鉄格子、分離された学校教育の状況を見て、まともな障がい児観を抱くことはできない。優生思想の問題は、置かれている環境を変えるため、そこ

にどれくらいの知恵と予算を使えるかが重要である。誰もが住みやすい社会に対する国民的な合意や共感が求められる。法規範の威力は大きいが、現行の障害者差別解消法だけではカバーできないため、優生思想やその思考、差別、偏見を払拭する基本法、理念法を是非国会で検討してほしい。同時に、旧優生保護法被害者補償法は、補償につながる事が重要なので、法律だけ制定して終わりにしないでほしい。

問 伴走型支援等の担い手を育成するに当たって、課題や必要となる行政上の支援について伺いたい。

答 プロを生み出すことよりも、目線を変えたり、気付きにつながるような人材の育成が重要である。一方で、専門職の養成は大事である。しかし、現場の人材の待遇が大きな問題であり、行政の公務員は会計年度任用職員である。NPOにしても、行政からの委託契約は1年ごとである。翌年も仕事があるか分からない人に伴走型の長い目での支援に加え、地域づくり、防災時の対応まで求めるのは問題ではないか。待遇を見直さなければ良い人材は残らない。

答 新しい人材育成の仕組みとして、ボランティアの学生が、有償ボランティア、非常勤、常勤と徐々にスキルアップできる戦略的人材育成という制度を実施している。専門職から採用すると、始めから縦割りに特化した視点となり多角的に物事を見られない場合がある。縦割りの世界に入る前に、教育、医療、福祉等を学ぶ学生たちに不登校や引きこもりといった社会的孤立の問題に触れてもらうことによる変化を期待している。また、内閣府のアウトリーチ研修の所管がこども家庭庁に移って以降、実地研修も含めて自己負担にされており、制度の存続上、好ましいことではないと思われる。

問 障がい者の人権が守られ、安心して生きられる社会にするために、国に対してどのような福祉施策を求めていくべきか伺いたい。

答 障がい分野を比較する基準として、第一に一般市民の暮らし、第二に日本と同等の経済力を持つ国の障がい者政策、第三に過去、第四に障がい者のニーズとの比較が挙げられる。第四が最も重要である。比較して分かることは、やはり家族依存の問題であり、民法に着手することが必要と考えている。オランダ

や北欧では、一定の年齢で家族扶養から社会扶養に切り替える制度が採用されており、国会も是非調査してほしい。障がい者や高齢者のためにつくった制度が、徐々に制度に人を合わせていくようになり複雑化している。政策はシンプル、運用は柔軟でなければ人権に関する政策はうまく機能しない。

問 優生思想の根絶に向けて、国が果たす役割と当事者に対する責任の取り方について伺いたい。

答 旧優生保護法の問題について、その検証主体は国会に置かれている。政府、民間も含め、その検証が重要であり、力を入れてほしい。また、本調査会でも注視してほしい。

問 家族以外の人との相互性のあるコミュニティの実践について、課題や改善策は何か。

答 自分らしく生きるということは、様々な人との関わりの中でなければ成立しない。そのような中で、依存先を相互的に増やす必要がある。我々は等価価値交換の社会で暮らしているが、依存の相互性は必ずしも数量的等価価値では成り立たない。助けてもらってばかりでずるいという意識が社会の中に先行している。共に生きることは、権利の問題、生存の問題であり、その相互的な依存を数量的に考えないことが重要な観点だと考える。

問 障がいの有無にかかわらず、子どもが安心して学校に通うために必要な取組、また、子どもの学校復帰を進める中で、困難となることや改善策について伺いたい。

答 価値観のチャンネル合わせは、多文化共生の考え方である。ピンチはチャンスという意味で言うと、不登校の子どもが非常に多くなり、学校も変わらざるを得ない時代が来たと思われる。孤立する子どもが自立するまでのプロセスを再度見直し、学校教育の在り方を見直していくことで、皆が暮らしやすく、参加しやすい場ができるのではないか。フリースクールを始め、様々な民間の取組も始まっており、それと学校が融合していくようなフェーズに移っていくと考えている。

問 持家を手放すことへの抵抗感を変えていく方策について伺いたい。

答 持家に次の世代が帰ってくることが難しくなっている。売却も考えられるが、最近の傾向として、リバースモーゲージ等、住み続けながら資産として次の段階に持っていく考え方もある。さらに、法定後見が始まる手前で、自分の判断で次の段階へ任意後見していく方法もある。

問 子ども・若者へのアウトリーチ型支援を実施している中で、支援者が燃え尽きを起こさないための対策を伺いたい。

答 燃え尽きを起こさない体制づくりが求められる。本人や家庭環境の支援介入の困難度を測り、支援者は、困難度の低い支援から始め、経験を積んだ後、アウトリーチができるようにする。また、チームで対応する場合は、多職種のチームが同じフォーマットに記録を書くことで、支援者が一人で抱え込むことがないよう周囲が気付ける状態にすることも重要である。さらに、全てのケースにきめ細かく目を配るには限界があるので、ITの活用も重要と考えている。

問 障がい者に対する理解を深めるため、身近にできることは何か。

答 一番良いことは、出会うことである。障がいを持った人に接する機会を多く持つことが最高の学びであり、教育である。

問 日本におけるインクルーシブ教育の現状に関する見解を伺いたい。

答 普通学校には受験競争等があり、この中に障がい児が入っていくことは非常に難しい。例えば、どの子どもも学籍の基本は地域の学校に置き、本籍は共通にした上で、自分の判断で、普通学校、障がい児学級、障がい児学校、特別支援学校を選択できるようにしてはどうか。また、普通教育の在り方が問われているのがインクルーシブ教育の一つの本質ではないか。

問 海外と比較して、孤独を感じる子どもの割合が高い要因は何か。

答 海外との比較は単純でなく、宗教や文化の違いが大きく影響していると思われる。また、生徒が時代の価値観の多様化に付いていけず、教員も苦しみを抱えており、外部や家庭から学校を支える仕組みをつくる必要がある。引きこもりへのアウトリーチに関しては、日本は諸外国よりも先進的だと言われている。海外からも研修の依頼が来るような状況であり、日本特有の文化でもあり

得ると思う。

問 家族機能の社会化のために、地域社会に求められることは何か。

答 非常に逆説的であるが、ピンチはチャンスである。例えば、我が国の孤立率はアメリカの約5倍の状況にあり、そこに気付きが発生する。悲惨な状況で終わるのではなく、困ったら誰かに相談できるということから取り組んで、新しい社会の創造が始まる。満ち足りた状態では新しい社会は生まれないかもしれないが、今、希望を語る必然がこの社会にある。

2 委員間の意見交換（令和7年4月9日）

意見交換の概要は、次のとおりである（発言順）。

山本 佐知子 君（自民）

誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築を進めるに当たって欠かせない、二つのプレーヤーについて意見を述べる。

一つ目のプレーヤーは、暮らしに密着している基礎自治体である。福祉に関しては市町村の格差が大きく、無償化やばらまきの公的支援のサービス合戦は財政余力がなくなると同時に破綻する。都市と地方の格差にもつながるなど、都市部への人口集中の一因にもなっている。誰もが希望を持てる社会は、こうした地方自治体の競争にさらされるべきものではない。

三重県伊勢市では、「断らない福祉、切れ目のない支援」を目標に、相談窓口の紹介パンフレットの全戸配布等、支援を求める声を上げやすくするために努力している。また、公的支援制度のはざままでサービスを受けることができなかった人を会計年度任用職員として採用したり、障がい者雇用の対象にならない人を中心に支援して、将来的な一般企業への就労を目指している。こうした施策は、ばらまき行政ではない。多分野協働プラットフォームをつくり、長期展望に立ってオーダーメイド支援を行う、きめ細かい伴走型支援の実践である。

そして、支援対象については、現在は生活困窮状態にはないが将来的にそうした状態に陥るおそれのある人も視野に入れるなど、柔軟な制度運用も必要と考える。例えば就職氷河期世代であり、この世代が高齢となったときの貧困の問題は、社会保障制度の維持や地域コミュニティの孤独・孤立政策にも深く関わってくる。社会全体の問題として、より一層取り組んでいく必要がある。

もう一つのプレーヤーは、NPOを始めとする団体である。これらの組織が支援者として排除されない支援枠組みの構築の強化、意思決定過程における意見交換やNPOで働く人の処遇改善も必要である。加えて、活動に理解を示す民間事業者への支援の拡充も必要と考える。

また、伊勢市では、地域づくり事業を通じてできた住民同士のつながりや居場所が大きな役割を果たしている。誰も取り残さない社会の構築には、社会的、地域的コミュニティの参画が必須と考える。

地域で行われる支援に対して各個別法が法的担保となり、法整備が果たす役割を過小評価してはならない。時代の変化に伴って、慎重に、しかし、ちゅうちょすることなく法整備を行うことも必要である。

三上 えり 君（立憲）

日本とヨーロッパの公共交通に対する考え方の違いが参考人から紹介された。ヨーロッパでは公共交通が公共サービスとして重要視され、利便性の確保に力を入れているのに対し、日本では採算性が重視され、結果的に利便性が犠牲になっているとのことであった。

広島県を走る芸備線については、度々廃線が話題となっている。減便が続き、利用者数が減少し、過疎化が進み、採算が取れなくなり、更に減便するという悪循環が続いている。参考人によると、スイスでは住民の数に基づくナショナルミニマムを設定して運行計画を立てており、利便性の向上、増便、利用者数の増加という好循環が生まれているとのことであった。日本には、全国に旅客と貨物の鉄道網がある。このすばらしいネットワークを十分に活性化し、全体的な戦略を立てる必要がある。

J R北海道やJ R四国は大変厳しい経営状況にある。鉄道の本来の使命を考えれば、また、地方自治の観点からも、公共インフラとしての鉄道網の維持は極めて重要である。赤字ローカル線の維持をJ R各社に丸投げせず、例えば上下分離方式の導入、補助金支出といった支援策を検討すべきである。過疎化が進む中、地方自治にとって鉄道網の維持は死活問題であり、国の支援が必要である。

また、就職氷河期世代が高齢化しつつあることについて、参考人から、住居や食事等を親に頼っている低所得の独身者は、年金受給者である親が亡くなることで困窮し、生活が破綻するのではないかと懸念が示された。

今後、従来よりも若い世代が、家賃や保証人等の制約で民間賃貸住宅に入居で

きず、住居に困ることがあるかもしれない。NPO等が尽力している取組はその答えの一つであると思う。しかし、残念ながら、大多数の人にはそうした支援が届かないおそれがある。

こうした参考人の提言をしっかり受け止めて、誰も取り残されず希望が持てる社会の構築に努めていかなければならないと切に感じている。

三浦 信祐 君（公明）

我が国における働き方改革の推進及び実施は重要である。これは、長い労働時間にもかかわらず賃金が上がらないことへの対処として法改正が進められたものである。

一方、労働時間にキャップをはめられたことで供給が追いつかなかったり、持続性に課題が生じていることを見過ごすわけにはいかない。使用者に健康管理義務を課すことを前提とした上で、働ける改革も必要である。若いうちに働きたい、自分のリズムで働きたい、力を付けて若いうちに稼ぎたいという人のための選択肢が必要であり、これらについての議論も進めなければならぬと考える。

また、我が国のメンタルヘルスに対する教育環境や現場での対処能力は着実に改善しているが、セルフチェックの在り方も進めなければならぬ。心のサポーターを職場でも教育現場でも家庭の中でも地域の中でも広めていくことの必要性について、改めて認識した。

我が国の発展と持続性を確保するために、都市形成において地域が果たす役割は極めて重要と考える。効率性を追求するためのコンパクトシティ化は理解しつつも、国内各所でなりわいが確保できることが重要であり、安全保障の視点でも必須と考える。

営農でき、水産業があり、産業の効率的な集約と分散化を図ることで、地域コミュニティの持続性確保に全力を尽くす必要がある。そのための公共交通の持続性確保は必須であって、特に、単に経営上の視点だけで鉄道を廃線にしない社会の構築を考えるべきである。

我が国の世帯で最も多いのは単身世帯であり、約4割を占める。今後、そうし

た世帯を構成している人の年齢は上昇していく。住居の確保、介護・医療提供体制の確実性、現役世代から見た視点での福祉の充実は労働継続性とリンクする。したがって、老後の体制を整えていくことが現役世代を守ることに直結するといふ、そのような形の新たな創造的福祉社会をつくっていくべきと考える。

高齢者となってもコミュニティが継続し、各種アクセシビリティの確保を継続させることが政治に求められていると改めて学んだ。これまでの福祉の視点から、更に充実と個別最適化へ進化していく必要がある。

中条 きよし 君（維新）

参考人からは、働き方改革が進む中でなお現場に残る課題についての実態に即した説明があった。働き方改革により平均労働時間が減少したように見えても正社員の長時間労働が減ったとは言い切れないこと、残業時間の抑制が進められても管理職の業務が過重となるという新たな課題が浮かび上がっていること、テレワークにはオンとオフを切り替えるための制度が重要であること等が述べられたが、その中でも、日本社会に根強くある長時間働くことを評価する意識そのものを見直し、長時間労働を前提としない働き方へと転換していく必要があるという意見が、昭和の人間として非常に胸に残っている。

働くこととは、生活の糧を得るためでもあり、やりがいのためでもあるが、それによって健康を損ねたり、人生の豊かさを失ってしまっては本末転倒である。働き方を時間だけで考えるのではなく、どのような社会を築きたいのかという視点に立ち返り、働く人の健康や暮らし、地域や家族との関わりも含めた多角的な視点で制度の在り方を見直していくことが必要である。また、制度は整っていても、その運用や現場の実情にギャップがあるならば、そのギャップを丁寧に把握して、埋めていくための政策を検討していくことが重要である。

また、就職氷河期世代について、今は親世代の支援で何とか生活が保たれていても、親の高齢化、介護の問題、独り暮らしになるリスクが急速に高まってくるとの参考人の説明は、我が国が抱える静かな危機を象徴しているように感じた。就労意欲はあるが収入が足りない、能力はあるがチャンスがなかった、そのよう

な人が取り残される社会にしてはならないという問題提起を感じた。

どの世代にもそれぞれの時代に頑張ってきた人がいて、その積み重ねの上に今日の社会があることを私たちは忘れてはならない。そして、頑張ったら報われると実感できる、誰もが取り残されず希望が持てる社会を築いていきたいと考えている。

伊藤 孝恵 君（民主）

調査会は、長期的かつ総合的な調査を行う目的で設けられた参議院独自の機関で、大局的な見地から国政の基本的事項に関して調査を行い、その成果として、議員立法、決議、政策提言を行っている。また、調査の結果、立法措置が必要な場合は法律案を提出できる等、常任委員会とほぼ同等の機能を有する。さらに、自ら法律案を提出する以外に、当該事項を所管する委員会に法律案の提出を勧告することができる。

この3年間、我々は議員立法に向けての取組、決議のための調整を行ってきただろうか。政策提言のための課題を参考人から指摘され、新たな視点や気づきがあった。目の前にある課題は党派を超えて認識しているものである。

調査会には、立法実績があり、参議院の調査会立法が現下の課題につながる政策推進のよりどころとなっている。

目の前の課題には、就職氷河期世代の問題、8050問題、団塊世代の親の介護問題等がある。政府が就職氷河期世代対策に熱心に取り組んできたことは理解するが、雇用保険を原資とした雇用政策、非正規や無業の人を正社員にするための政策によっていたため、住宅、資産形成、年金、親介護、傷ついた自尊心のメンタルケア等の問題が取り残されることになった。正社員になれた人でも機会損失を被っている。昨今の初任給の引上げ、歴史的な賃上げが行われている中、就職氷河期世代だけ置き去りにされている。この問題は、政府の骨太の方針に大きな柱として記載すべきである。調査会が政策提言機能を果たし、それを後押しできないか検討いただきたい。

また、長時間労働の見直し、人的資本情報開示義務についても、企業に対し

て、男女の賃金格差の解消、女性管理職比率の向上、男性育休の推進等の義務を直接的に掛けることはできないが、省令改正等によって、これがゲームチェンジャーになる。資本家、海外の投資家、リクルート生は人的資本情報を見るからである。

こうした調査会で得られた知見、社会問題を法律に変換していく役割を、調査会が担ってはどうか。委員長、筆頭理事にお願い申し上げる。

山添 拓 君（共産）

希望が持てる社会の実現には、それを妨げている社会経済の諸条件を改善することが不可欠である。政治の障害は政治の責任で解決することが求められる。

参考人からは、時間外労働を減らす必要性のほか、自由に使える時間が増えることの効果にも言及があった。日本では、男性の仕事時間が長く、家事時間が極めて短い。大幅な賃上げ、労働時間の抜本的な短縮を政治の目標に据え、自分の時間の拡大とジェンダー平等を実現すべきである。男女賃金格差の解消は、緊急の課題であり、男性正規と女性非正規の格差は大きい。また、労働基準法に賃金の間接差別禁止規定を盛り込む改正が必要との意見は、国会として受け止めるべきである。

就職氷河期世代については、低所得にある現状から、自立支援、就労支援だけでなく、福祉的な支援を通じた再分配の必要性を唱えた指摘は示唆的であった。また、払える人からうまく徴収することが必要との指摘は、大企業や富裕層に負担を求め、パイを広げる提言と言える。格差と不公正を正す改革こそ必要である。

つながりを目的とした支援については、箱物の住宅政策から箱とケアの居住政策への転換という視点が注目される。現場で支援する人材を確保、育成するためには、待遇を見直さないと人材は残らないという指摘があり、是正が必要である。

家族依存から脱却し、情報保障と移動保障に基づき、障害者基本法の改正、予算の拡充等の改革を求めた指摘は重い。国連の障害者権利委員会が初の対日審査

で温情主義と勧告したありようは転換すべきである。優生思想、差別や偏見を払拭する基本法、理念法の検討に入るべきとの意見も国会で受け止めるべきである。

地域社会の希望の実現について、社会的連帯経済の事例として紹介された熊本県小国町わいた会の地熱発電は、参加型の民主主義であるとともに、エネルギーの転換とも関連しており、地域の社会と経済の双方で再生の解決策となり得る。

鉄道事業について、現在のネットワークとしての鉄道網を維持するとともに、J R の上下分離による国有民営を進める案は十分に説得力があった。

東京一極集中を誘導し、加速させてきた政治の総括と反省が必要である。

最終報告書に加え、決議等で調査会の意思を示すことを提案する。

木村 英子 君（れ新）

障がい者が取り残されずに生きるには、余りにもバリアの多い社会状況である。

1 年目の調査会では、参考人から、自身の施設での体験を基に、脱施設が訴えられた。また、養護学校と普通学校に通い、健常児と一緒に学ぶことの大切さを実感したことから、分離教育に反対し、子どもの頃からのインクルーシブ教育の実現に向けて、2022年の国連の総括所見を踏まえた障害者基本法の改正が訴えられた。

2 年目の調査会では、特別支援学校や特別支援学級を推進している日本の分離教育の中止、同じ教室で共に学ぶフルインクルーシブ教育への転換が訴えられた。また、新幹線や鉄道等の交通のバリアフリー化、車椅子で入れる飲食店等の小規模店舗、映画館、劇場といった建物のバリアフリー化の活動に取り組んでいる中で、特にバリアフリー化が遅れている小規模店舗等の義務基準の見直しが必要であるとの提言がなされている。

さらに、聴覚障がい者が職場や学校等で手話等の情報保障がなされていない厳しい現状が示された。社会参加の情報保障だけでなく、災害時の情報保障もほとんどないため、避難所に避難できないなど、災害時の課題が提言された。

3年目の調査会では、日本の障がい者の現状は家族依存で、地域で安心して生きられる所得保障等の制度が整っていないとの指摘や、優生思想をなくすため、国会で行われる検証をしっかりと行ってほしいとの提起があった。

参考人が提起したように、教育、就労、交通、建物、防災、医療、介護、地域移行等、誰もが地域で生きるために欠かすことのできない権利が、障がい者には保障されていない。こうした社会の仕組みや制度を変えなければ、誰もが取り残されない希望の持てる社会が実現しないことを痛感した。

障がい者への偏見や差別がなくなる現状において、2022年の障害者権利委員会の勧告を日本が守り、速やかに実行していくことが求められる。誰もが取り残されず希望の持てる社会の構築を実現していくためには、本調査会で当事者の参考人が提言されたように、「私たち抜きに私たちのことを決めないで」というスローガンの下、あらゆる場面において、政策立案から決定まで当事者が参画できる保障を政府へ提言していくことが最も必要と考えている。

若林 洋平 君（自民）

誰も取り残さないためにはどうしたらよいのか。国だけでなく、県等の地方自治体の役割は大きい。気を付けるべきことは、本当の弱者を助けることであり、その見極めは重要である。政治は弱者や一生懸命に働いている人のためにあることを忘れてはならない。

利便性、生活環境、働く環境の向上が一部の利益とならないよう、肝に銘じなければならない。その上で何が求められているのか考える必要がある。

今、国民生活、経済は大ピンチにあり、国は何をすべきか、超党派で一つの答えを出していく必要がある。それが経済対策、減税対策等であり、そこに希望が見出せない政策を行っても前を向けない。党派を超え、しっかりと前を向いて協力し合っていくことが調査会にとって一番重要な部分である。

福山 哲郎 君（立憲）

9人の参考人に心から感謝を申し上げたい。1、2年目と同様、調査会の各回

において、各委員から真摯かつ建設的、積極的に御意見を述べていただいたことにも重ねて感謝を申し上げたい。希望が持てる雇用・労働環境や地域社会、誰も取り残さないための支援について、当事者、専門家等から立法府に対する大切な御示唆をいただきつつ、3年間の締めくくりにふさわしい充実した議論ができたと考えている。

誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築に向け、本調査会として、党派を超えて良い提言ができるよう考えている。委員の皆様から党派を超えた決議、立法化等も含めて具体的な提案をいただいた。報告書を取りまとめるほか、何ができるのか、各党派とも御相談をさせていただきながら進めていきたい。

Ⅲ 提言

本調査会は、令和4年10月に設置された後、3年間の調査テーマを「誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築」と決定し、1年目は「社会経済、地方の現状と国民生活における課題」、2年目は「社会経済、地方及び国民生活に必要な施策」、最終年に当たる本年は「社会経済、地方及び国民生活における希望の実現」について、それぞれ鋭意調査を進めてきた。

本調査会がこれまで行ってきた調査を踏まえ、「雇用・労働環境の改善」、「地域社会の活性化及び再生」、「子ども・若者、経済的困難者等への支援」及び「障がい者の障壁の解消」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 雇用・労働環境の改善

（男女間の賃金格差等の是正）

我が国は、ILO100号条約（同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬に関する条約）を批准したものの、ILOから同条約の同一価値労働同一賃金原則を法律に十分反映していないと指摘されている。

男女間の賃金や待遇の格差是正のため、賃金格差等をめぐる個別の紛争を公正に解決するための基準や仕組みづくりとともに、企業の人的資本情報の開示範囲拡大に向けた取組が重要である。

（継続就業のための労働環境の整備）

女性、育児・介護等に携わる人、障がい者等が就業を継続する上で不利になることのないよう、配置転換・転勤や長時間労働の受入れをキャリアアップの条件とするような働き方の是正が必要である。様々な事情に配慮した男女共通の労働規制を検討するなど、誰もが能力を発揮できる労働環境の整備が求められる。

また、就業を希望する女性が希望どおりに働けないことによる機会損失は大きいことから、女性の就業の制約要因とされる第3号被保険者制度等の見直しに向けた議論や、妊娠・出産後も正社員としての身分を持続しながら働ける短時間正社員制度の導入促進等の取組も重要である。

(男性の育児休業取得の促進)

先進国で最低水準とされる日本の男性の育休取得率を引き上げるためには、育休取得者を昇進等で不利に扱わないことや経済的なインセンティブを付与すること、上司に率先して育休を取得させ男性が育休を取得しやすい空気を醸成すること等、事業者に環境整備を促す取組が必要である。また、男性が安心して育休を取得できるよう、職場における代替要員の確保が求められ、人員確保のための財政的な支援も有効である。

(過重労働対策の推進)

労働者の生活や健康を守るため、労災認定事案の示す過重労働の状況を踏まえた対策の整備が不可欠である。

また、働き方改革を推進する中で、職場管理等の問題も顕在化しており、管理職の負荷増大への対処、企業に労働時間等の情報開示を促す取組が求められる。勤務間インターバル制度におけるインターバル時間の十分な確保や義務化についての検討も課題である。

一方で、使用者が労働者の健康確保措置を実施することを前提に、柔軟な働き方を可能とする選択肢の検討も望まれる。

働き方を時間だけで考えるのではなく、どのような社会を築きたいのかという視点に立ち返り、働く人の健康や暮らし、地域や家族との関わりも含めた多角的な視点で制度の在り方を見直していくことが必要である。

(テレワークの活用)

テレワークの活用は、通勤時間が削減され、生活時間配分にゆとりをもたらす

だけでなく、少子化対策、女性の継続就業等の観点から、住居費が安く子育てもしやすい地域での就業を可能とするなどの効果も期待できる。

一方、生産性の確保に加え、仕事と生活の境界が曖昧になるなどの課題があるため、労働時間の管理だけでなく、業務量やスケジュール等についても配慮し、労働者の生活や健康を守る取組が求められる。

（雇用のセーフティネットの強化）

非正規雇用者は失業確率が高く、雇用保険の適用率も低いこと等から、保険料拠出を必ずしも条件としない第二のセーフティネットとして求職者支援制度の活用が求められ、その利用促進を図るため、制度の周知・点検・見直しの検討が必要である。また、非正規雇用者は企業内での訓練機会が乏しいことから、生産性や賃金の上昇につながる訓練機会の確保が重要である。

2 地域社会の活性化及び再生

（地域公共交通の在り方の見直し）

地域公共交通の経営に当たって民間事業としての採算性を重視した結果、利用者の減少等に伴う営業路線の縮小や撤退等で、地域全体の利便性が損なわれてきた。地域公共交通による公益の増進を一層図るため、地域公共交通における官民の役割分担の見直しの検討が求められる。地域公共交通の公共サービスとしての側面をより重視し、地域公共交通に対する国の果たす役割の強化、各地域において維持すべき地域公共交通の水準、必要な財源の確保等について、改めて議論し、所要の見直しを図る必要がある。

（地方における鉄道網の維持）

鉄道事業の経営効率性だけでなく沿線地域への経済効果も踏まえれば、全国に構築された鉄道網が公共インフラとして維持されることは極めて重要であり、鉄道網の活性化に向けた全体的な戦略が求められる。災害からの復旧も含め、鉄道

網が適切に維持されるよう、上下分離方式の導入支援や補助金の拡充等、国や地方自治体において鉄道事業者に対し様々な支援策の充実・強化を図ることが必要である。

（地域経済の活性化）

地域の住民が自分の地域の魅力に気付き、自信を持つことで、地域の活性化が進むことが期待される。地域が持つ持続可能なエネルギーや食料の供給力を活用して移住者や投資を呼び込む取組や、特定地域づくり事業協同組合制度を活用したマルチワーク化が求められる。また、地域の本当の資源をデータベース化して住民に可視化し他地域とも共有するシステムの構築等を通じ、それぞれの課題を抱える地域同士が連携して成長していくことが必要である。

さらに、工場を生産機能に特化させた場合、安価で豊富な労働力を持つ海外の工場と代替されるおそれがあるため、国及び地方自治体は、研究開発機能の強化を通じた製造業の高度化や地域の中核企業の育成に取り組むべきである。

（地域コミュニティの再生）

人口減少に伴い、地域コミュニティの活動に携わる個人の負担感は増大しつつあるが、一方で地方自治体の対応力は限られるため、地域の運営に必要な活動の存廃を含めた検討が求められる。また、ICTを活用した対応を模索することも重要である。さらに、地域の企画機能を補完するためには、施策の企画段階から専門家等が伴走する仕組みの整備・拡充が有効である。

加えて、地域住民の自発的な協力と相互扶助による地域コミュニティ再生の取組の例として、民主的な参加型の「社会的連帯経済」の活動が挙げられる。このような地域の課題解決に向けた取組には、資金調達手段を始めとする各種情報提供等、国や地方自治体の支援が不可欠である。

（地域におけるエッセンシャルワーカーの確保）

地域におけるエッセンシャルワーカーの確保には、賃金や労働条件の改善が必

要不可欠である。特に医療や介護サービスの問題が深刻であり、介護現場への投資、医療従事者や介護職員の人材育成も求められる。

また、地域のインフラの維持管理に係る技術労働職の人材確保には、国が地方自治体に十分な財源を手当てすることが重要である。

（地方への女性の定着）

地方への女性の定着には、ジェンダーギャップ解消に向けた意識改革を地域全体に促していく取組が必要である。特に企業経営者には、地元の経済界等と連携しながら意識改革を進め、女性の賃金引上げ等に取り組むとともに、IT人材等の確保と、生産性向上に不可欠な研究開発への投資を促進することが求められる。

また、国及び地方自治体は、女性IT・理系人材の育成に一層取り組むことが必要である。

（少子化対策の在り方）

少子化対策には、人口政策の新しい目標設定、効果的な財源を伴う少子化関連予算の充実、少子化問題の原因の明確化、国による人口政策の実施、人口減少を前提とした社会を目指すことが必要であると指摘されている。地方自治体間で人口を取り合うのではなく、国全体も地域もこの程度は人口が減っていくという現実的な数字から出発し、持続可能な社会をつくるための中長期を見通した議論が求められる。

（空き家対策の推進）

空き家対策を進めるに当たっては、空き家の除却に対する公的支援等を含めたまちづくりを計画して不動産の所有者に働き掛けることが求められる。

また、空き家を削減するためには、活用不可能な空き家と修繕により活用可能な空き家の仕分とともに、既存住宅の流通を活性化するための制度的な枠組みの整備が重要である。空き家のリノベーションを促進し、中古住宅市場を活性化すれば、地方への移住促進も期待できる。

3 子ども・若者、経済的困難者等への支援

(貧困対策の拡充)

貧困対策については、いわゆる準貧困層も対象とする支援の検討が必要である。例えば、児童手当の拡充、所得が一定水準以下の家庭に家賃を補助する住宅手当等は、有効と考えられる。

特に、中高年となる就職氷河期世代等については、今後、一層の困窮化が懸念される。就労が困難な人を社会参加に導いて潜在力が発揮できるよう引き続き支援するとともに、就労支援にとどまらず、福祉の拡充という側面からセーフティネットの在り方を検討することが不可避である。今は親世代の支援で生活が保たれている人が、親と共倒れのような形で取り残される社会にしないことが求められる。

さらに、今後は、人口構成や労働市場が変わっていく中で、最低限保障すべき生活水準を国民的な議論により明確化し、国民の合意を得ることが重要である。

(NPO等に対する支援)

子ども・若者、経済的困難者等への支援を始め、公的機能の一部を担っているNPO等を広義の地方自治体として捉え、その財政基盤の強化のため行政が継続的に支援することも検討すべき課題である。また、NPO等の活動に理解を示す民間事業者への支援の拡充、NPO等が寄附を受けやすくする仕組みの構築、高所得者等が積極的に寄附する文化の醸成等も重要である。

特に、現場で支援に当たる人の疲弊感が高まっており、待遇改善に向けた支援の拡充が必要である。

(身寄りのない要支援者を対象とする福祉の在り方)

全世帯に占める単身世帯の割合が約4割を占め、身寄りのない要支援者を支援するNPO等の役割が増している。従来家族が担ってきた見守り等の役割をNPO等が代わりに担う「家族機能の社会化」が一つの解決策となっている中、身寄

りのない要支援者を対象とする福祉の在り方の検討が求められる。

特に、NPO等が身寄りのない要支援者を支援するに当たり、病院等における個人情報取扱いの在り方、住宅賃貸借契約や残置物の相続手続等が課題となっており、家族の存在が前提となっている現在の法制度を整理し、その見直しも含め議論を行うことが必要である。

（居住サポート住宅の推進）

家族機能が付帯した居住安定援助賃貸住宅（居住サポート住宅）に係る取組を実施するに当たっては、空き家となっている公営住宅をNPOや居住支援法人に無償・廉価で提供するなど居住サポート住宅を十分に確保していく取組が求められる。また、サポート費用の負担の在り方や貧困ビジネスに対する規制も検討課題である。

さらに、住宅確保要配慮者居住支援協議会の役割が非常に大きいことから、地方自治体は、住宅政策を自身の政策として位置付け、同協議会の在り方を検討することが重要である。

（若者の孤独・孤立対策及び若者支援の充実）

公的支援窓口における縦割り対応によって、孤独・孤立する若者本人との関係性の構築や支援機関同士の情報共有が容易に行われず、若者の不信感や拒否感を高めたり、申請手続が煩雑で負担が重く、支援を一層困難にする事例があることが指摘されている。縦割り対応を見直し、精神医療分野との協働による24時間365日のアウトリーチが実施できる体制の整備、生活困窮者自立支援事業と連動した連続的な伴走型支援ができる運用、匿名での相談受付、合理性のない手続の廃止等が求められる。

また、若者支援には、価値観のギャップが生じにくい若者世代やピアスタッフ等の活用が有効であり、子ども・若者同士が支え合う新たな仕組みの創設も一案である。

(子どもの自殺対策)

自殺者総数が減少傾向にある一方、小中高生の子どもの自殺は過去最多となっており、極めて深刻である。子どもの自殺対策については、徹底した実態の解明、総合的な戦略の策定、専任の組織による取組、十分な予算の確保が重要であり、家庭への支援、学校と地域の連携も必要である。引き続き子どもの自殺ゼロを目指していくことが求められる。

(準貧困層の子どもへの支援の充実)

多くの場合、いわゆる準貧困層は児童扶養手当等の対象外であり、学習支援事業や生活支援事業も受けられない。準貧困層の子どもへの支援を図るとともに、準貧困層が貧困層に陥ることを防ぐための支援も必要である。特にひとり親世帯は、親の就業率が高いにもかかわらず貧困層・準貧困層であることが多く、支援の在り方の検討が急務である。

また、多くの高校生が経済的理由で希望する進路を変更するなど、将来を諦めている状況にあるため、支援の充実が図られるべきである。どのような世帯や地域に生まれるかで一生が決まったり、貧困が連鎖してはならない。

(ヤングケアラー等への支援)

ケアラーである子どもや若者が自らの負担に気付くことが重要であり、丁寧な説明で状況を理解し、支援について知ることができるようにすることが必要である。家族のケアに追われ、教育や就業の機会を失うことのないよう、将来的な影響まで視野に入れた予防的な支援を行うことが求められる。

ヤングケアラーの負担軽減に当たっては、地域間格差の発生を防止する視点が重要であり、ケアを必要とする人への支援の拡充も有効である。また、子育てと親の介護を同時に行うダブルケアラーは複合的な問題を抱えており、重層的な支援体制の整備を進めていくことが重要である。

4 障がい者の障壁の解消

(障害者権利条約との調和に向けた対応)

障害者権利委員会の総括所見を踏まえ、障がい者に関連する国内法制及び政策の障害者権利条約との調和に向けた検討が求められる。また、障がい者を分離せずに合理的配慮と必要な支援が行われる社会の構築に向けて努力を続けていく必要がある。中でも、障がい者の家族依存からの脱却、地域移行を含めた脱施設化は大きな論点である。

さらに、障がい者に関する政策審議の場に様々な立場の障がい者を一層参画させることが求められる。

(インクルーシブ教育の推進)

共生社会を実現する観点では、子どもは、障がいの有無にかかわらず、共に学ぶことで多様な価値観を身に付けることが必要であり、誰もが取り残されない社会制度の構築につながることが期待できる。障がい児を特別支援学校や特別支援学級に分離せず、インクルーシブ教育を推進していくことが望ましい。

また、日本の障がい児教育は、医学モデルを前提としており、障がいの克服や軽減が焦点となっている。社会モデル・人権モデルへの転換が問われる中、子どもの権利を尊重するとともに、子どもが安心して授業を受けられるよう、ルール・授業の在り方等についての検討が求められる。

(優生思想を払拭するための対応)

優生思想は内なる差別とも呼ばれ非常に根深い問題であるが、これを払拭し、誰もが住みやすい社会を形成するには、国民的な合意や共感が必要である。

国は、特定疾病等を理由として優生手術等又は人工妊娠中絶を受けることを強いられるような事態を二度と繰り返すことのないよう、真摯に、旧優生保護法に基づく優生手術等及び旧優生保護法に基づく人工妊娠中絶等に関する調査その他の措置を講ずるとともに、当該事態が生じた原因及び当該事態の再発防止のため

に講ずべき措置についての検証及び検討を行うことが必要である。

(聴覚障がい者の情報保障)

聴覚障がい者は、教育・労働・医療など様々な場面において十分な手話通訳の保障がなければ、孤立感・疎外感を受ける環境になるおそれがある。また、災害時に情報が得られなければ、逃げ遅れる危険性も高いため、災害に強い通信インフラの整備、災害時の情報発信の工夫、福祉避難所における手話通訳者の常駐等の取組について推進が求められる。

さらに、聴覚障がい者の情報保障を支える手話通訳者の育成や人材確保のための支援の充実も重要である。

(建物・交通のバリアフリー化の促進)

小規模店舗については、バリアフリー化の取組が進んでいないことから、事業者の負担に配慮した上で、バリアフリー基準の義務化の対象を新築の小規模店舗に拡大していくことも一案である。

駅のバリアフリー化については、車椅子ユーザーが列車に自分で乗降できることを目指した改修や、無人駅において乗務員が車椅子ユーザーの乗降を介助する取組を促すなど、地方自治体、鉄道事業者、障がい者の意見やノウハウ等を全国的に集約し、その知識と工夫を平準化することが重要である。

IV 決議

誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築に関する決議

本調査会は、令和四年十月に設置され、三年間の調査テーマを「誰もが取り残されず希望が持てる社会の構築」と決定し、一年目は「社会経済、地方の現状と国民生活における課題」、二年目は「社会経済、地方及び国民生活に必要な施策」、最終年に当たる本年は「社会経済、地方及び国民生活における希望の実現」について、それぞれ鋭意調査を進めてきた。三年間にわたる調査において、総勢三十三名の参考人を招き、委員間で意見の交換を行ってきた。

本調査会で明らかになった課題は多岐にわたっているが、次に掲げる事項は特に重要であり、政府に強く対応を求めるものとして意見の一致をみた。政府においては、次に掲げる事項について適切な措置を講ずるべきである。

一 我が国では、孤独・孤立の問題やヤングケアラーとして過度な負担等を抱える子ども・若者、所得制限等の制度の壁に阻まれ支援を受けられない世帯、身寄りのない単身高齢者等、あらゆる世代が様々な困難に直面していることから、NPO等による伴走型支援、居住サポート住宅等の新たな取組も踏まえ、切れ目のない支援を実施すること。特に、就職氷河期世代等については、高齢化に伴い困窮が進むおそれがあるため、就労支援にとどまらず、年金や資産形成、住居支援や福祉拡充の側面からセーフティネットの在り方を検討すること。

二 地域公共交通による公益の増進を一層図るため、地域公共交通における官民の役割分担の見直しを検討すること。地域公共交通の公共サービスとしての側面をより重視し、地域公共交通に対する国の果たす役割の強化、各地域における地域公共交通の利便性の向上、必要な財源の確保等について、改めて議論し、所要の見直しを図ること。

三 障害者権利委員会の総括所見を踏まえ、障がい者に関連する国内法制及び政策の障害者権利条約との調和に向けた検討に努めること。また、障がい者を分離せずに合理的配慮と必要な支援が行われる社会の構築に向けて不断の取組を行うこと。さらに、「私たち抜きに私たちのことを決めないで」という理念に基づき、障がい者に関する政策審議の場に様々な立場の障がい者を一層参画させるよう努めること。

右決議する。