

新たな経済社会の潮流の中で生活困難を抱える男女に関する
監視・影響調査報告書

平成 21 年 11 月 26 日

男 女 共 同 参 画 会 議
監視・影響調査専門調査会

目 次

1. 「生活困難」とは何か	1
2. はじめに～なぜこの問題を取り上げるのか	1
(経済社会の変化のもとで顕在化しつつある女性の生活困難リスク)	1
(生活困難層の多様化・一般化とそこに潜む男女共同参画をめぐる問題)	2
(本調査のねらい)	2
3. 経済社会の新たな潮流	2
(1) 家族の変容	2
(単身世帯とひとり親世帯の増加)	2
(主たる生計の担い手の変化)	3
(2) 雇用・就業をめぐる変化	3
(非正規雇用者の増加)	3
(非正規雇用をめぐる諸問題)	3
(3) グローバル化	4
(定住外国人の増加)	4
(国際結婚と外国人の親を持つ子どもの増加)	4
4. 経済社会の変化のもとで生じている生活困難の実態	4
(1) 生活困難をめぐる動向	4
(生活困難層の増加と多様化・一般化)	4
(女性に多くみられる生活困難)	5
(経済的困難がもたらす社会的排除)	6
(2) 分野別にみた生活困難をめぐる実態と支援ニーズ	6
(ひとり親世帯)	6
(子ども)	7
(若者)	8
(高齢者)	8
(国際結婚、在留外国人女性とその子ども)	9
(女性と労働をめぐる問題)	9
(DV等の女性に対する暴力被害等)	10
(生活上の障害を抱える人々)	11
(その他の生活困難をめぐる実態)	11
5. 男女共同参画の観点からみた生活困難の現状と背景	12
(1) 生活困難をめぐる状況～困難の複合化・固定化・連鎖	12
(2) 生活困難を生み出す要因	12
ア. 女性が生活困難に陥る背景	12
(妊娠・出産・育児等のライフイベントの影響)	12
(女性の就業構造)	13

(女性に対する暴力等の影響)	13
(背景にある固定的性別役割分担意識)	13
イ. 男性特有の状況	14
(男性の孤立や日常生活自立の困難)	14
(男性役割のプレッシャー)	14
ウ. 男女共通にみられる状況	15
(成育家庭をめぐる問題)	15
(学歴の影響)	15
(自尊感情の侵害による社会不適応)	15
(雇用構造をめぐる問題)	15
(生活上の障害)	16
(外国籍)	16
(地域ネットワークの弱体化)	16
6. 生活困難の防止・生活困難者支援に関する課題と関連する施策	17
(1) 課題の検討に当たっての基本的視点	17
(生活困難の中にある男女共同参画をめぐる問題への着目)	17
(女性の生活困難の防止に不可欠な男女共同参画施策の推進)	17
(女性のライフコースを通じたエンパワーメントの支援)	17
(2) 課題ごとの関連施策	19
ア. 自立に向けた力を高めるための課題	19
① 若年期におけるライフプランニングを考えるための教育の充実	19
② 教育領域と職業領域等の連携に基づく若年期の自立支援の充実	21
③ 暴力被害当事者等のエンパワーメントに向けた支援の充実	24
④ 高齢期における経済的自立や社会参画の実現に向けた取組の推進	25
イ. 雇用・就業の安定に向けた課題	27
① 雇用の場の改革	27
② 女性の就業継続や再就業を支援するための環境整備	30
ウ. 安心して親子が生活できる環境づくりに関わる課題	34
① 困難を抱える親子を地域で支える仕組みづくり	34
② 生活困難の次世代への連鎖を断ち切るための取組	35
③ 国際化に対応した支援体制の強化～国際結婚や在留外国人とその子どもへの支援... ..	37
エ. 支援基盤の在り方等に関する課題	38
① 家庭や地域における男女共同参画の推進	38
② 自立概念の捉えなおしと支援チャネルの多様化	39
③ 制度の狭間への対応や個人のニーズに応じた一貫した支援	40
(3) 施策の全体的な傾向	44
ア. 男女別の状況やニーズの反映、男女別データの有無	44
イ. 関連する主体や施策との連携	44
ウ. 施策の実績・効果等の把握の有無及び男女別把握の有無	44

7. 男女共同参画の課題の視点からみた生活困難の防止・生活困難者支援の取組	46
(1) 「生活困難」をどうとらえるか	46
(2) 基本的な考え方	46
ア. 経済社会の新たな潮流と社会システム再構築の必要性	46
(経済社会の新たな潮流)	46
(セーフティネット再構築の必要性)	47
(男女共同参画社会実現の必要性)	47
イ. 個人のエンパワーメントの必要性	47
(男女のエンパワーメントに向けた取組)	47
(多様な主体の連携)	48
ウ. 世代間連鎖を断ち切る必要性	48
(生活困難の世代間連鎖)	48
(世代間連鎖を断ち切る必要性)	48
(3) 今後の取組と課題	48
ア. 横断的に見た課題と取組	48
(「生活困難」のより具体的な把握と対策)	48
(男女共同参画社会の実現と生活困難の防止)	49
(政策の企画から評価までのプロセスにおける男女別視点の導入)	49
イ. 中長期的課題	50
ウ. 分野別にみた当面の課題と取組	51
(自立に向けた力を高めるための課題)	51
(雇用・就業の安定に向けた課題)	53
(安心して親子が生活できる環境づくりに関わる課題)	54
(支援基盤の在り方等に関する課題)	55
資料 1. 参考図表（関連データ）	56
資料 2. 関連施策ヒアリングについて	106
資料 3. 関連施策一覧表	108
資料 4. 生活困難を抱える男女に関する支援機関・団体ヒアリング結果のとりまとめ	125

1. 「生活困難」とは何か

本検討では、「生活困難」を経済的困難に加え、教育や就労等の機会を得られない、健康を害する、地域社会において孤立するなどの社会生活上の困難も含めた広い概念として捉える。

特に、自分の力だけでは乗り越えられない何らかの不利な状況（健康、教育、家庭の事情等）を抱えるために、個人あるいは世帯として経済的な自立の困難に直面している状態を中心に検討する。併せて、経済的な困難から派生して、あるいはそれ以外の何らかの不利な状況にあるために、地域社会で人間関係を保てずに孤立したり必要なサービスを享受できなかったりする社会生活を営む上での困難も含めて捉える。

2. はじめに～なぜこの問題を取り上げるのか

結婚や家族をめぐる変化、雇用・就業をめぐる変化、グローバル化など経済社会が大きく変化する中、ひとり親世帯、不安定雇用者、外国人、障害者等、生活に困難を抱える人々の状況は多様化かつ深刻化していると考えられる。加えて昨今の金融危機に端を発した経済あるいは雇用情勢の急激な悪化が、生活困難を抱える人々をさらに生み出し、またその状況を悪化させてしまっていることが懸念される。

このうち女性が生活困難に陥りやすいという問題については、かつてはみえにくい問題であったものが経済社会の変化のもとで顕在化しつつある。また、雇用情勢が厳しくなったりグローバル化が進む中、生活困難を抱える層の多様化・一般化が進みつつあるが、その状況や背景には男女共同参画の観点から留意すべき点がみられる。

（経済社会の変化のもとで顕在化しつつある女性の生活困難リスク）

- 女性の生活困難は、単身女性世帯や母子世帯には以前からみられた問題であったが、配偶者による扶養がある標準世帯モデルの陰に隠れてみえにくい問題であった。
- しかし、単身世帯やひとり親世帯が急増し、また配偶者である男性の雇用不安も増す中において、女性が自ら生計を維持する必要性が増しつつある。このような中、経済的な困難に直面し、またそれから派生して様々な困難を抱える女性が増加していると考えられる。
- 女性の生活困難の背景には、男女共同参画社会の進展が道半ばであるといった問題が根底にある。雇用・就業場面における男女間の格差が、女性に経済的な困難をもたらしている。自ら選ぶ場合も少なくないが、女性は出産をきっかけに7割が離職し、非正規雇用が多いなど、いまだ女性が持てる能力を発揮して必要に応じて自身で生計を維持していける社会環境が十分には整っていない。
- なお、女性自身が生計維持のための収入を得る道が十分開かれていない中で男性の雇用が不安定になることは、経済面あるいは生活面が安定しない家庭の増加につながって子どもの教育や養育の環境に大きな影響を及ぼす。そのため女性の生活困難は、次世代に連鎖する極めて由々しき問題として捉えることができる。

（生活困難層の多様化・一般化とそこに潜む男女共同参画をめぐる問題）

- 経済のグローバル化、産業構造の変化などにより雇用情勢の厳しさが増す中、女性のみならず、主たる生計の担い手である男性についても不安定な雇用が増加し、生活困難に陥るリスクが高まっている。
- また、若年層における無業や不安定雇用の増大が、キャリアの積みにくさや長期的な経済的困難につながることを懸念されている。この問題については、これまでは男性イメージで語られることが多く、男女間で問題の様相が異なることについてあまり焦点が当てられてこなかった。
- 他方、国際化の進展のもとで、国際結婚や外国人労働者の急増がみられる中、在留外国人女性とその子どもの社会適応の困難など、新たに目配りすべき問題が生じている。

（本調査のねらい）

- 以上を踏まえ、本調査においては、新たな経済社会の潮流のもと、女性、男性それぞれのライフスタイルや置かれている状況が大きく変容してきたことを踏まえながら、新たに生じてきた、あるいは顕在化・深刻化しつつある生活困難の所在とその実情を探り、その背景にある男女共同参画をめぐる問題について検証、考察する。
- このことにより、生活困難防止のための施策について、女性が生活困難に陥るリスクを低減するなど、男女それぞれの状況に応じた効果的な取組の方向性を明らかにすることを旨とする。

3. 経済社会の新たな潮流

（1）家族の変容

（単身世帯¹とひとり親世帯の増加）

- 未婚・離婚の増加や高齢化の進展により単身世帯とひとり親世帯が増加し、中でも単身世帯は今後も急増していく見込みとされている。推計²によれば、約 20 年後の 2030 年には全世帯に占める単身世帯の割合は 37.4% に上り、男性の約 3 割、女性の約 2 割が 50 歳時点で一度も結婚したことがない「生涯未婚」の状態になると予測されている（図表 1～3）。また、高齢単身世帯も増加し大きな割合を占めつつあるが、その数は女性が圧倒的に多い（図表 4）。
- 離婚の場合、親権を担うのは女性が大半であり、国勢調査によれば、平成 17 年の母子世帯数（母子のみの世帯）は約 75 万世帯³となっている（図表 5～7）。

¹ 本稿では一人暮らしの世帯を「単身世帯」と称しているが、統計においては「単独世帯」という呼称を用いている場合がある。資料 1 参考図表（関連データ）の呼称は各資料の呼称に拠っている。

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計（全国推計）（2008 年 3 月推計）」

³ 国勢調査の母子世帯は、未婚、死別又は離別の女親と、その未婚の 20 歳未満の子どもから成る一般世帯（他の世帯員がいないもの）である。母と子ども以外の同居者もいる世帯も含めた母子世帯（父のいない児童（満 20 歳未満の子どもであって、未婚の者）がその母によって養育されている世帯）の推計世帯数は平成 15 年で約 123 万世帯とされている（厚生労働省「全国母子世帯等調査」（平成 15 年度））。

（主たる生計の担い手の変化）

- 家族や雇用・就業をめぐる状況が変化してきた中、いわゆる「主たる生計の担い手」が女性である割合が増えつつある。総世帯数に占める女性の単身世帯の割合は、平成8年の11.3%から平成18年の13.2%に上昇している（図表8）。二人以上の勤労世帯において女性が世帯主である割合も、平成6年の4.8%から平成16年の8.0%に伸びている（図表9）。
- また、現状では世帯主であることが多い既婚男性についても、その雇用形態が非正規雇用等である割合が、平成9年は1割に満たなかったものが平成19年には15%となっている（図表10）。

（2）雇用・就業をめぐる変化

（非正規雇用者の増加）

- 我が国においては1990年代以降、女性並びに若年層を中心として非正規労働者が急速に増えてきた。いまや女性に占める非正規労働者の割合は半数を超え、男性についても2割に届く水準になっている（図表11～13）。
- かつて非正規雇用は、主婦（女性）が家計補助のため家事・育児との両立を図る働き方として、あまり問題としては捉えられてこなかった向きがある。しかし、近年においては未婚層や男性においても非正規労働者比率の上昇がみられ（図表14）、自ら生計を担うにもかかわらず、その人自身が低収入で不安定な非正規雇用という層が増えていると考えられる。

（非正規雇用をめぐる諸問題）

- 非正規雇用については、働き方の一つとしてパートタイム労働や派遣労働を自発的に選択する場合がある反面、「正社員として働ける会社がなかったから」等の非自発的な理由によってやむをえず選択している場合も少なくなく、若い年齢層を中心に他の就業形態への転換希望を持つ者も多い（図表15, 16）。
- 非正規雇用をめぐる問題は、次のような問題や状況があることが指摘されている。
 - 相対的に低賃金で雇用が不安定になりがちである（図表17）と共に、被用者保険制度の適用外となる場合がある、頼るべき家族がいない場合には生活困難に陥りやすい。
 - 一度非正規雇用になると多くが有期契約であり、その状態を繰り返しやすい。非正規労働者の多くは女性であることから、その傾向は女性の方が強い（図表18, 19）。
 - 非正規労働者は、職場における教育訓練など能力開発の機会を持ちにくく（図表20）、その結果、キャリアの形成や自尊感情が阻害されてしまう場合があるとの指摘もある。
 - 能力開発の実施状況について、勤務先が実施した訓練と自己啓発とに分けて見ると、パート、アルバイトの雇用形態の者は、勤務先が実施した訓練の受講機会が少ないだけでなく、自己啓発の実施も少ない状況にある。特に女性では正規従業員

及びその他非正規の労働者の状況に比べても、パート・アルバイトでは自己啓発の機会をもつ者が少ないという状況がある（図表 20）。

- 男性は非正規労働者の方が有配偶者の割合が低く、非正規雇用の場合は経済的に安定しないため、結婚して家族を形成することへの障害がより大きいと考えられる（図表 21）。
- 最近では、経済情勢の悪化に伴い、いわゆる「派遣切り」等により、非正規労働者の雇止めや解雇が発生していることや、社宅や寮に入居していた労働者が、仕事と共に住居を失う事例がみられるなど、非正規雇用をめぐる問題が深刻化している（図表 22）。

（３）グローバル化

（定住外国人の増加）

- 1990 年の出入国管理及び難民認定法の改正により、来日する外国人が急増し、来日目的の多様化、定住化、居住地域の広域化が生じている。平成 19 年末現在、外国人登録者数は 215 万人で、総人口の 1.7%を占める。そのうち女性は男性の約 1.1～1.2 倍とやや多い（図表 23, 24）。

（国際結婚と外国人の親を持つ子どもの増加）

- 国際結婚が 1980 年代半ば以降急増し、その約 8 割が夫は日本人で妻は外国人という組み合わせである（図表 25）。平成 19 年では年間婚姻件数に占める国際結婚の割合は約 5.6%⁴に上る。
- 国際結婚の増加のもとで、外国人の親を持つ子どもも増加している。平成 18 年では、日本に生まれる子どもの約 30 人に 1 人が「少なくとも一方の親が外国人」という状況になっている（図表 26）。

以上のような家族の変容、雇用・就業をめぐる変化、グローバル化といった新たな経済社会の潮流のもとで、家族による扶養や企業による安定雇用等のセーフティネットから漏れてしまう層が増え、既存の制度枠組みによる対応では不十分な生活困難層が生じていると考えられる。

4. 経済社会の変化のもとで生じている生活困難の実態

（１）生活困難をめぐる動向

（生活困難層の増加と多様化・一般化）

- 平均的な生活水準から一定の割合の所得以下の状態にある人がどの程度いるかを示す指標である相対的貧困率⁵をみると、我が国は 1998 年の 14.6%から 2007 年の 15.7%

⁴ 厚生労働省「人口動態統計」（平成 19 年）

⁵ 「相対的貧困率」とは、等価可処分所得（収入から税・社会保険料を差し引き、社会保障給付を加えた額を、世帯の人数の平方根で割って調整した値。世帯構成員の所得水準を示す。）の中央値の 50%未満の所得の人口が全人口に占める割合。

に上昇している（図表 27）。

- 国民生活基礎調査を特別集計したところ、年齢層別では、高齢者（65 歳以上）の相対的貧困率は以前から高いが、1995 年と 2007 年との 2 時点と比較すると、近年は勤労世代（20～64 歳）及び子ども（20 歳未満）で相対的貧困率が上昇している（図表 28）。なお、勤労世代（18-65 歳）の相対的貧困率は 12.3%（2000 年代半ば）であり、OECD 諸国の中でも高い水準となっている（図表 29）。
- 生活保護の被保護世帯数・保護率⁶は近年上昇傾向にあり、平成 18 年度は 108 万世帯、保護率は 11.8%である（図表 30）。保護率は地域によって大きく異なっており（図表 31）、生活保護につながる背景には、その個人の問題だけではなく各地域の産業構造の影響が大きいと考えられる。
- 生活保護を受給する世帯類型としては従来から高齢者世帯、傷病者・障害者世帯、母子世帯が多いが、最近の傾向として、50 代の男性で生活保護を受給する人々が増えていく（図表 32, 33）。終身雇用制の崩壊や未婚・離婚の増加など家族の変容の影響の現れとみられるが、このような層が今後さらに増えていくことが懸念される。

（女性に多くみられる生活困難）

- 相対的貧困率には、男女間や配偶関係、世帯類型によって大きな違いがみられる。男女共同参画の視点において着目すべきポイントとして、次のことが挙げられる（図表 34～37）。
 - ほとんどの年齢層において男性に比べて女性の方が相対的貧困率が高く、その差は高齢期になるとさらに広がる。ただし近年、勤労世代の男性の未婚者の相対的貧困率の上昇が見られ、平成 19 年では、勤労世代の未婚者において、男性の貧困率が女性の貧困率を上回る状況もみられる（図表 36）。
 - 高齢単身世帯、勤労世代の単身世帯で相対的貧困率が高く、中でも女性の方が厳しい状況にある。
 - 母子世帯で、また特に離別者での相対的貧困率が高く、その影響が母子世帯の子どもにもみられる。
- 生活保護世帯に占める割合は高齢者世帯が高いが、世帯保護率でみると母子世帯が高い（図表 38）。生活保護受給者を性別、年齢別にみると、高年齢者の受給者数が多いという特徴に加え、20 代、30 代、40 代では母子世帯の被保護世帯が多いことが影響して、女性の受給者数が男性のそれを大きく上回っている（図表 39）。生活保護を受給する母子世帯が多い背景には、地域産業の衰退や景気の悪化によって世帯が経済的な困窮に陥って、離婚に至るケースがあることもヒアリングでは指摘されている。
- このように、我が国においては女性において生活困難に陥るリスクが高いと考えられる。

⁶ 生活保護の受給状況がそのまま我が国における生活困難層の状況を表すものではないことに留意が必要である。

（経済的困難がもたらす社会的排除⁷）

- 経済的な困難は、それだけではなく社会的に生活していく上での必需品やサービス、人間関係などのネットワーク等から排除されやすい状況をもたらしやすい。
- 先行研究⁸によると、我が国では世帯所得 400～500 万円を境としてそれ以下の所得階級において、上記の必需品等を持つことができない割合が高まる傾向がみられており、経済的困難と日常生活での困難や孤立等の社会的排除とは密接な関係にあると考えられる（図表 40）。

（2）分野別にみた生活困難をめぐる実態と支援ニーズ

本節では、経済社会の変化のもとで生じている生活困難の実態について、既存の統計・調査等の関連データや支援機関・団体等に対するヒアリング結果をもとに取りまとめている。関連データについては、参考図表（資料 1）を参照されたい。

（ひとり親世帯）

- 日本の母子世帯の就労率は 8 割を超えて高いにもかかわらず、年間就労収入は 100 万円未満が約 3 割、100 万円以上 200 万円未満が約 4 割を占める（図表 41）。背景には、結婚生活期における就業中断や育児等との両立のために選べる職種が臨時・パート等非正規雇用が多くなりがちであることが影響していると考えられる。また、母子世帯の非正規労働者比率は近年上昇傾向にある（図表 42）。
- 母子世帯の相対的貧困率は高く（図表 35）、約 12%が生活保護を受給している（図表 38）。なお、低所得だが生活保護を受給していない母子世帯も多いと考えられる。
- 母子世帯の母の年代別に、非正規労働者比率と無業者比率を算出し、有配偶の女性の同様の値と比べてみると、有配偶の女性が 20 代～40 代にかけて無業者から非正規労働者へとシフトしていくのに対し、母子世帯の母は年代の影響を受けずに、20 代から 50 代までほぼ一定して多くが非正規労働者として就業していることが分かる（図表 43）。
- 特に厳しい状況にあるのが離婚等による生別母子世帯である。生別母子世帯の持ち家率は約 3 割と低い。夫からの養育費をもらっている者も約 2 割にすぎない⁹。
- ヒアリングによれば、経済的な困窮がきっかけで離婚に至り、離婚後も多重債務などの問題を引きずるケースがあるという。また、家計を維持するために母親が長時間労働や多重就労をせざるをえず、身体をこわしたり、時間的にも精神的にも子どもに十分に対応できない母子世帯があるといった問題も指摘されている。

⁷ 社会的排除概念とは、従来の物質・貨幣の多寡を問題にする貧困概念に比べて、社会関係・つながりをも問題にするという意味で多次的であるとともに、ある一時点における分配等の結果を問題にする貧困・相対的剥奪概念に比べて、困難な状態に陥る過程やメカニズムを問題にするもの（Berghman 1995）（菊池英明「『社会的排除－包摂』とは何か－概念整理の試み」（日本ソーシャルインクルージョン推進会議編集『ソーシャル・インクルージョン 格差社会の処方箋』補論1，平成 19 年 1 月）

⁸ 阿部彩「相対的剥奪の実態と分析：日本のマイクロデータを用いた実証研究」社会政策学会編『社会政策における福祉と就労（社会政策学会誌第 16 号）』法律文化社（平成 18 年 9 月 30 日）、pp.251-275.

⁹ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「平成 18 年度全国母子世帯等調査結果報告（平成 18 年 11 月 1 日現在）」（平成 19 年 10 月）

- 母子生活支援施設に入所している、あるいは生活保護を受給している母子世帯の状況をみると、特に困難を抱える母子世帯の背景には、配偶者からの暴力（以下、「DV」という。）や病気・障害の問題があったり、外国籍の母が増加したりする傾向がみられるとの調査結果もある（図表 44～47）。
- 父子世帯については、平均的には母子世帯よりも経済水準は高いものの、就労収入が年間 200 万円未満の世帯も約 15%ある（図表 41）。父子世帯は「家事」等に関する悩みを持ちやすい傾向もみられるが（図表 48）、周囲に相談者がいなかったり、公的支援等の対象になりにくかったりすることで、孤立してしまうことが懸念される。

（子ども）

- 我が国における子ども（17 歳以下）の相対的貧困率¹⁰は上昇傾向にあり、1998 年と 2007 年の二時点を比較すると、13.4%から 14.2%へと上昇している（図表 27）。
- 国民生活基礎調査を特別集計したところ、世帯類型では母子世帯の子どもの相対的貧困率が高い（図表 35）。また、単純な比較はできないが、我が国においては、子どものいる世帯の相対的貧困率が、税・社会保障制度等による再分配前よりも再分配後の方がむしろ高いという、他のOECD諸国とは異なる傾向もみられている（図表 50）。
- 子どもへの教育費支出は、ひとり親世帯において、また所得階層が低い世帯において相対的に少ない（図表 51, 52）。先行研究¹¹やヒアリングにおいても、成育した家庭の経済的困窮や家庭環境の不安定が子どもの教育・学習の不足に影響し、就業等での不利な状況をもたらす、生活困難の次世代への連鎖の問題が指摘されている。東京都の調査¹²では、児童虐待が行われた家庭では経済的困難を抱える家庭が多いことを示す結果もみられている。
- また就業構造基本調査（平成 19 年）の特別集計によると、世帯の所得が高いほど、世帯の子（35 歳未満）が高等教育（専門学校、短大・高等専門学校、大学、大学院）を卒業する比率が高い関係が見て取れる。しかもその関係は、5 年前に比べ、強まる傾向にある（図表 53¹³）。
- また、ヒアリングにおいては、定時制高校等において親の失職や離婚、病気などによる経済的困窮により働きながら学ぶことを余儀なくされる子どもや教育費負担ができないために高校を辞める子どもなどの問題もあることが指摘された。
- 困難を抱える子どもに対し、児童福祉法に基づき支援を行う乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設は平成 19 年 10 月 1 日現在で全国 774

¹⁰ 「子どもの相対的貧困率」とは、子どもがいる世帯の所得をもとに世帯人員数で調整して算出した等価可処分所得が、全人口における等価可処分所得の中央値の 50%未満の所得水準にある子どもが全子どもに占める割合をいう。

¹¹ 池谷秀登「自立と自己実現に向けた福祉事務所の支援」（浅井春夫、松本伊知朗、湯澤直美『子どもの貧困』明石書店、平成 20 年 4 月 15 日）：生活保護世帯の子どもで高校進学率が低いという調査結果を紹介。

¹² 東京都福祉保健局「児童虐待の実態Ⅱ」（平成 17 年 12 月）

¹³ 「高等教育」には大学、大学院の他、専門学校、短大・高等専門学校を含んでおり、集計対象となった 2002 年、2007 年の数値とも男性よりも女性の方がこれらの卒業率が高くなっている。

施設、定員は 43,164 人である。福祉施設など社会的養護のもとで育った子どもが施設等を退所し自立するに当たっては、児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）などで支援が行われている。ヒアリング調査によると、自立援助ホームに来る子ども達の多くは被虐待の経験があり、大人不信を抱え、保護された施設等での集団生活になかなかなじめず飛び出し、失敗し、行き場がなくなって入ってくるケースが見られるという。基本的な生活スキルが身につけていなかったり、人間関係がうまく作れない、社会の仕組みが分からないなど社会性に乏しいことなども指摘されている。

（若者）

- ここ数年は若年者の非正規化に歯止めがかかり、フリーター等の数も平成 10 年代半ば頃のピーク時に比べて減少してきた（図表 54）。しかし、最近の金融危機のもとでの内定取消しなど、若年雇用をめぐる情勢が再び厳しくなっている。
- フリーターを含む非正規については、女性の方が、また相対的に低い学歴の者の方が多い（図表 55～57）。相対的に低い学歴である者、または高校や高等教育機関からの中途退学者において、フリーターになっている割合が高いという研究結果¹⁴もある。ヒアリングでの指摘なども踏まえると、経済的な問題からアルバイトをしなければならぬために学業継続ができないための中退、高校在学中の妊娠による中退などの問題もある。
- いわゆる「ニート」については、現状では家族に支えられて生活できる場合であっても経済的に自立できないという点で潜在的な困難層と捉えることができる。そして、「ニート」については、女性の問題が見えにくい。ヒアリングで指摘されたことであるが自立に対する本人及び親の意識が男性に比べて女性の方が低く支援に結び付きにくいといったことが考えられる。実際、若者の自立を支援する機関につながるのも男性が圧倒的に多い（図表 59）。また、ニートと同様の困難を抱えていても「家事手伝い」として潜在化している女性が非常に多い（図表 58）ことも懸念される。
- なお、ニート等は、不登校、いじめ、ひきこもり、中退や、精神科での治療等の経験が多くみられており、ヒアリング調査の結果では、学校時代の挫折体験により漠然とした社会への不安感を過剰に抱えていることなどが指摘されている。雇用問題だけではなく対人関係や精神的な問題を抱える層が少なくない（図表 60）。また、病気やけがのために仕事を探せない無業者や中年無業者の増加も懸念される（図表 61）。

（高齢者）

- 我が国においてかねてから相対的貧困率が高く、生活保護制度の保護対象としても最も占率が高いのが高齢世帯である（図表 32）。そして、高齢世帯の中でも経済的に厳しい状況にあるのが、未婚男女及び離別女性である（図表 28, 36, 62）。
- 平成 20 年に内閣府が行った調査¹⁵では、高齢期における収入レベルには、若い時期か

¹⁴ 小杉礼子・堀有喜衣「若者の労働市場の変化とフリーター」（小杉礼子編『自由の代償／フリーター』日本労働研究機構、平成 14 年 12 月 3 日）

¹⁵ 内閣府男女共同参画局「高齢男女の自立した生活に関する実態調査」（平成 20 年 6 月）

らの雇用・就業状態の影響が大きいことが分かっている。就業中断期間が長く、非正規雇用の割合が高い女性においては、年金水準等が低く、高齢期の経済基盤が脆弱な状況につながっている（図表 63）。

- また同調査によれば、高齢者が抱える困難は、経済的な困難以外にも、一人暮らしの男性が地域における人間関係や社会参加等のネットワークを持ちにくく孤立しがちな状況にあることや、高齢女性の消費者被害の多さなど、生活自立をめぐる様々なものがあることが分かっている。
- 65 歳以上人口の中で公的年金の受給権がない人は平成 16 年で 62.6 万人、比率では男性 2.7%、女性 2.4%である（図表 64）。

（国際結婚、在留外国人女性とその子ども）

- ヒアリングによれば、国際結婚をめぐる、良好な家族関係を築くケースが多くある一方、文化・価値観の違い、コミュニケーションの困難さ、DV、親の介護負担など、外国人の妻が抱える困難は大きい。在留外国人女性の一時保護の理由もDVが多く（図表 65）、その後の生活再建に向けて母語での支援を必要とするケースもある。しかし、在留資格の問題から生活再建の支援が限られることがある。また、女性が日本人のケースも含めて、国際離婚の手続きや国を超えた養育費の請求手続き等に関する相談のニーズも高まっているという。
- 他方、ヒアリングでは、一般に我が国に在住する外国人女性の職域が飲食サービス業、風俗営業、一部の製造業など狭い範囲に限られ、雇用契約も適正に交わされず低賃金であるなど不安定な条件下で働いていることが多いことを問題提起する意見もみられた。
- 在留外国人の子どもについては、親が母国の子どもを比較的大きくなってから呼び寄せるケースも含めて、不就学、学校における日本語理解をめぐる問題がある（図表 66, 67）。

（女性と労働をめぐる問題）

- 女性の非正規雇用が増加し、それはかつてのようなパート労働に従事する主婦だけではなく、若年の未婚女性においても多くなっている（図表 13, 68）。また、女性の非正規雇用は有期雇用が多く非正規雇用を繰り返しやすい傾向があり、短時間労働者の場合、相対的に低い賃金水準となっている（図表 19, 69）。さらに、アルバイト・パート労働においては年齢が高まっても、賃金（時間当たり収入）の増加は正社員の場合に比較すると上昇幅は限定的なものとなっているか、女性の中学校卒業及び高校卒業の学歴のアルバイト・パート労働者では年齢上昇とともにむしろ下がる傾向もみられる（図表 70）。
- 若年（20・24 歳層）で正規従業員として雇用されるものの比率を見ると、近年、女性の中でも中学卒業者及び高校卒業者が厳しい状況に置かれている。高等教育（専門学校、短大・高等専門学校、大学、大学院）を卒業した者のうち、正規従業員として就

業している者の割合は、平成 14 年から平成 19 年にかけて改善傾向にあり、また男女の差が縮小している。一方で、高校を卒業した女性のうち正規従業員として就業している者の比率は直近においてさらに低下し、男性との差が拡大していることに加え、女性間においても、高等教育卒業者との差も開くという状況となっている（図表 71）。

- 非正規労働者から正規従業員への移行というキャリアパスを辿った者の比率は、景気変動の影響もあろうが、男女共に、15－19 歳の年齢階層以外は平成 14 年より平成 19 年で高まっている。ただし、平成 14 年と平成 19 年の二時点間の増加幅をみると、女性よりも男性で状況の好転がみられる（図表 72）。
- 女性は出産・育児で就業中断するケースが多いが、子どもが大きくなるにつれて就業希望が増えても実際に希望する形で再就職できている人は多くない（図表 73）。また、就業する場合も、育児等との両立、就業中断の影響、税制・社会保障制度における扶養範囲との兼ね合いでの就業調整などのために女性は短時間の勤務を希望するケースが多く、その結果、非正規雇用となることが多い。しかし、そのことで不景気時などに仕事を失いやすく、生計の担い手であれば生活困窮に陥るリスクが高いと考えられる。
- 男女間賃金格差は、長期的には縮小傾向にあるものの、国際的に見ると依然として大きいことが指摘されている。男性の一般労働者¹⁶についての所定内給与の平均水準を 100 としたとき、女性の平均賃金水準は 67.8（2008 年）¹⁷である。この要因として、昇進等の機会の均等が十分に確保されていないこと等による職階の格差や出産等により離職する女性が依然として多いこと等により生じる勤続年数の格差が指摘されている。
- ヒアリングによれば、セクシュアル・ハラスメントの被害のダメージによる退職、妊娠による派遣契約の解除など、女性であることを理由とした様々な問題も生じている。
- 経済情勢が悪化する中、妊娠・出産、産前産後休業及び育児休業等の申出又は取得を理由とする解雇、雇止め等、不利益な取扱いに関する労働者からの相談が、近年増加傾向にあり¹⁸、懸念が高まっている。
- このように女性労働をめぐるのは、固定的性別役割分担意識とも結びつき、就業を中断する場合も多く、依然として就労機会や処遇をめぐる様々な問題が残されており、それが女性の経済的な自立基盤の不安定に結び付いている。

（DV等の女性に対する暴力被害等）

- DV等の女性に対する暴力被害の相談件数は年々増加しており（図表 76）、婦人相談

¹⁶ 短時間労働者（1日の所定労働時間が一般の労働者よりも短い又は1週の所定労働時間が一般の労働者よりも少ない労働者）以外の労働者をいう。

¹⁷ 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」（2008年）結果を用い、厚生労働省が算出。

¹⁸ 厚生労働省の平成 21 年 3 月 16 日発表資料「現下の雇用労働情勢を踏まえた妊娠・出産、産前産後休業及び育児休業等の取得等を理由とする解雇その他不利益取扱い事案への厳正な対応等について」及び「労働者からの相談及び指導等の状況」より。厚生労働省は同日付で、都道府県労働局長宛、労働者からの相談への丁寧な対応、法違反の疑いのある事案についての迅速かつ厳正な対応、法違反を未然に防止するための周知徹底等に関する通達を発出している。

所、婦人保護施設、男女共同参画センター等の支援の現場ではその対応に追われている（図表 74, 75, 77～79）。暴力の加害者は夫やパートナーに限らず、親兄弟や親族や第三者に及ぶ。

- ヒアリングによれば、暴力被害者は、親からの暴力、DV、性犯罪被害など、小さいときから暴力を受け続けて自尊感情を大きく侵害され、精神的に不安定な人も少なくなく、その回復を図って健康を取り戻すことが大きな課題となるという。
- DV被害者が自立生活に向けて抱える困難は、生活資金、体調や気持ちの回復、居所を知られるため住民票を移せないなどの問題が多い（図表 80）。
- これらを踏まえると、暴力被害者が自立に向けて生活の再建を果たすには、精神的な回復と共に、加害者からの追跡を逃れつつ経済的な自立に向けた住まいや就労先の確保などを並行して行わねばならないこともあり、その困難は極めて大きいと考えられる。
- ヒアリングにおいては、DVを受けていても、夫等から離れた後の経済的困窮を怖れて保護を求めるのが遅れるケースがあることや、婦人保護施設入所者の中には、生活上の障害を持つ人、相対的に低い学歴の人も多く、自立に向けた道のりが困難な女性が一定程度いるとの指摘もみられた。他方、婦人保護施設等の入所者の中には、経済的困窮や成育した家庭の問題が背景にあって性産業に就いていた女性も少なくなく、その中で尊厳を侵害され、心身を害したり、予期しない妊娠・出産に至るケースが少なくないことも指摘された。

（生活上の障害を抱える人々）

- ヒアリングによると、障害者と認定されていない（障害者手帳は保持していない）が知的な遅れや精神的な疾患・障害により生活上の障害を抱える人々が、制度上の狭間に陥って支援につながりにくい状況があるという。
- 女性の視点では、障害のある女性が子どもを自分の手で育てたい場合にそれを支援する仕組みが不十分であること、障害があるために性暴力やDV等の被害のリスクが高まったり、知識や能力の不足のために子育ての困難を抱えるケースがあったりすること等の問題がある。また、障害のある子どもを持つ母親が負担を抱え込みがちであるという。

（その他の生活困難をめぐる実態）

- その他の生活困難者として、多重債務者、ホームレス等も挙げられる。ヒアリングによると、多重債務者の背景には近年は雇用情勢の悪化の影響が色濃いが、DV等で夫やパートナーから脅されて多重債務に陥る女性もいるという。他方、ホームレスは約 1.6 万人（平成 19 年度）であり、野宿生活の危険性ということも影響していると考えられるが、女性は約 3%と少なく男性が大半を占める（図表 81）。ホームレスになった主な理由は、仕事関連や病気・けがが多いが、アパート等の家賃支払いの困難や飲酒・ギャンブルといった問題もみられる（図表 82）。

5. 男女共同参画の観点からみた生活困難の現状と背景

（１）生活困難をめぐる状況～困難の複合化・固定化・連鎖

これまでの分析の結果分かったことは、生活困難な状況にある人々は、その困難が複合的に生じ、固定化し、また連鎖している状況にあるということである。

例えば、DV被害女性は、DV被害による身体的・精神的被害に加えて、加害者である夫等の追跡を怖れたり裁判等で多大なエネルギーをとられ、また仕事を探しても就業中断や育児の両立等のため不安定・低賃金の仕事が多く、経済困窮から子どもの養育困難に陥る場合が少なくない。また、ニート等についても、いじめ等の経験が自尊感情の低下と社会からのひきこもりをもたらし、そのために教育・学習が不足し就労機会を持ちにくく、就労しても非正規雇用中心で断続的な就労ゆえにキャリアを積み上げられず困難な状況を固定化している。さらに、家庭が経済的に困窮していたり、DVや児童虐待等で安定しない状況にあると、その子どもの教育・学習の機会が奪われ、生活困難が世代間で連鎖するといった状況が生じている。困難な状況にある家庭のもとで育った子どもは、その不利を補う家族や地域のサポート等の社会資源を持ちにくいという点でもより困難な状況に陥る可能性もある。

このように、生活困難な状況というのは、ある一時点に降って湧くように生じるものではなく、その個人のライフコースの様々な場面で生じる困難が複合化して影響力を増し、固定化し、連鎖する状況にある。このような状況を断ち切るためには、多方面の連携に基づく取組が必要であり、ライフコースを通じて、可能な限り早期からの支援が必要とされることが考えられる。

（２）生活困難を生み出す要因

ア．女性が生活困難に陥る背景

これまでみてきた実態を通観してみると、我が国においては女性がより生活困難に陥りやすい状況があることが分かる。では、なぜ特に女性が生活困難に陥りやすいのか。それについては次のように考察することができる。

（妊娠・出産・育児等のライフイベントの影響）

- 女性は「産む性」であるゆえに、妊娠・出産・育児等といったライフイベントが女性の生活に与える影響は大きい。固定的性別役割分担意識が十分に解消されていない現状のもとでは、いまだ家事・育児並びに介護の負担が女性に偏り、女性は就業中断が生じやすく、育児等との両立のために選べる職域が限られがちである。また、例えば妊娠による高校中退など10代の妊娠は、支援が十分でないもとでは、その女性の教育機会と就労機会を同時に奪ってしまう問題をはらんでいる。
- 10代の出産・育児等に伴う教育機会の制限は、それが就業機会を狭めることにつながり、さらにはその期間の無収入・低収入のみならず、キャリアや能力開発の積み重ねを妨げ、女性に人生全般にわたって不利な状況をもたらしてしまう場合がある。

（女性の就業構造）

- 固定的性別役割分担意識や出産・育児等のライフイベントの影響のもとで女性の就業に係る行動の選択が狭まっている一方、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の浸透や支援策が不十分であり、税制・社会保障制度が女性の就業調整をもたらす影響もある中、現状では女性の雇用が非正規雇用に集中し、相対的に低収入で不安定な雇用につきやすい構造となっている。また、女性が非正規雇用につきやすい状況は、出産・育児に伴うものだけではなく、未婚の女性においても近年強まる傾向にある。
- 女性の非正規雇用としての働き方は、働き方の一つとしてパートタイム労働や派遣労働を自発的に選択する場合もある一方、身分が不安定で低収入であり、景気後退期には雇用調整の影響を受けやすいなどの問題も生じやすい。

（女性に対する暴力等の影響）

- DV、性犯罪、売買春、セクシュアル・ハラスメント、人身売買等の女性に対する暴力が、女性の尊厳を害し、様々な行動と自由を制約して、女性を困難な状況に陥れている。
- 女性に対する暴力は、被害女性の自尊心を著しく壊し、様々な身体的・精神的な不調をもたらす。そのため、その回復には一定の期間を要し、就業や社会参加を困難にしている。
- また、DV被害者が自立して生活しようとする場合には、心身の不調を抱え、加害者からの追跡を怖れて住民票を移せなかったり、夫との離婚等に伴う裁判や調停に多大なエネルギーと時間をとられることも少なくない。そのような課題を抱えながら、住宅の確保、就業機会の確保、子どもの養育問題等の複数の課題に向き合わなければならないが、仕事を探しても不安定・低賃金の仕事が多く、多重就労で生活を支えることを余儀なくされるなど、その困難は非常に大きい。
- 被害者が外国人、あるいは障害者等の場合には、女性に対する暴力に加えて言語、国籍、日常生活能力等でのハンディを抱え、その問題解決がより難しくなりやすい。加えて、それらの人々が、そのハンディゆえに暴力被害を受けやすいという状況もある。
- また、女性の性を商品化して扱う性産業の存在が、女性の尊厳を傷つけている。性産業で働くことは、女性の心身に大きな負担を負わせている場合があり、その社会復帰を困難にしていることにも留意が必要である。

（背景にある固定的性別役割分担意識）

- 家庭・地域・職場における男女共同参画が十分に進んでおらず、女性が希望に応じた就業継続や働き方を選択しにくい社会構造がある背景には、「男は仕事、女は家庭」といった性別に基づく固定的な性別役割分担意識が影響している側面がある。このような状況のもと、女性は結婚・出産等に伴って就業中断や就業調整をし、夫へ生計を依存しがちで、離婚等に際して女性が自立の困難に陥りやすい。また、自立の見通し

が立たないために深刻なDV被害であっても我慢してしまうといった問題も生じている。

- 固定的な性別役割分担意識の影響は、ニート等において女性の問題が家事手伝い等として潜在化しやすく、若年期におけるキャリアや自立基盤の形成につながらないといった問題にも現れている。また、国際結婚における外国人女性をめぐる問題の背景にも、育児や介護の女性への負担の偏りなど固定的性別役割分担意識の影響がみられる。
- 世論調査¹⁹の結果によると、固定的性別役割分担意識に反対する者の割合が平成19年に初めて半数を超えるなど一定の変化がみられるが、依然として男性の過半数は賛成しているなど根強い課題であるといえる。

イ. 男性特有の状況

男性の生活困難についても、男性特有の状況がみられる。

（男性の孤立や日常生活自立の困難）

- 男性については、父子世帯が周囲に相談相手がおらず孤立しがちで家事等に関する悩みを持ちやすい、一人暮らしの高齢男性が地域でのネットワークを持ちにくく孤立しがちであるなどの傾向がみられている。核家族化等のもと、男性も介護を担うことが多くなる傾向がみられるが、慣れない家事にとまどいを持ち、介護負担が生じていることも懸念される。
- こうした男性が孤立しやすく日常生活における困難が生じる背景には、家庭・地域における男女共同参画が十分に進んでいないことが影響していると考えられる。

（男性役割のプレッシャー）

- ニート等についてのヒアリング結果によれば、いじめ等の生活経験がきっかけとなって社会的な不適応に悩む若者の中でも、特に男性の方が自立に対する意識が本人も親も強く、意識と実態との狭間で悩んでいるという。また、父子家庭が育児との両立のため仕事量を調整しようとしても周囲の理解を得にくい、悩みを周囲に相談しにくいといった問題も指摘されている。「男性が主に稼ぐべきもの」、「男性は弱音を吐いてはならない」といった男性役割のプレッシャーが、厳しい状況にある男性をより困難な状況に追い込んでしまっている懸念がある。
- 自立に対する意識の高さは極めて重要であるが、たとえ共働きでも女性が非正規雇用就きやすい構造の下、男性側に生計維持の主たる担い手であるという責任やプレッシャーが大きいのしかかる状況がある。さらに、昨今の雇用情勢の厳しさのもとで男性の自立に対するプレッシャーが過剰に強まってしまっている懸念もある。こうした問題は、男性は非正規労働者において有配偶者の割合が低く、経済的に安定しないことが結婚を阻害している一要因になっているとみられる状況にも現われていると考えられる。

¹⁹ 「男女共同参画社会に関する世論調査」（内閣府）

- 警察庁の統計によると平成 20 年の自殺者総数 32,249 人の 7 割が男性であり、40 代、50 代の男性の自殺の原因・動機をみると、「経済・生活問題」²⁰が最も高い状況となっており（図表 83）、その背景に、男性役割へのプレッシャーが重くのしかかっていると指摘する声もある。

ウ. 男女共通にみられる状況

生活困難に陥りやすい状況を生み出す男女共通にみられる要因としては、以下のようなものが挙げられる。これらの要因は、複合的に、あるいは連鎖して生活困難の発生に関わっていることも少なくなく、また先に述べたような女性あるいは男性であるがゆえの特有の状況と相まって深刻な事態に至るケースもある。

（成育家庭をめぐる問題）

- 婦人保護施設や母子生活支援施設等の施設入所者や生活保護受給世帯の状況をみると、成育した家庭における生活困難が子どもに影響する世代間の連鎖の問題がみられる。
- 成育家庭が経済的な困難を抱えていたり、家庭環境が安定しないために十分な教育機会を持てない問題があることに加えて、育ってきた過程での教育・学習の不足、自尊感情の形成の不足などが、成人しても就業や社会活動に当たって不利な状況を生み出している。

（学歴の影響）

- 施設入所者や生活保護受給世帯の中には、中卒や高校中退などの相対的に低い学歴の人が比較的多く、学歴での不利が職業の選択幅を限定し、低収入な状況をもたらしやすい。

（自尊感情の侵害による社会不適応）

- いじめ・不登校の経験を持つ人やDVや児童虐待の被害者の中には、そうした経験によって自尊感情が著しく侵害され、社会生活に対する適応に困難を抱える人が少なくない。これらの人々は、就労自立以前に精神的な回復への支援が必要とされている。

（雇用構造をめぐる問題）

- 各分野でみられた生活困難の多くには、その背景に雇用の不安定があり、労働市場における非正規化の進展とそれら非正規労働者の身分が不安定でセーフティネットが不十分であることが、女性のみならず男性も含めて大きな影響を及ぼしている。
- 近年においては若年の未婚層においても非正規雇用の増加がみられるが、非正規雇用については能力開発の機会を持ちにくく雇用が断続的になりやすいなどキャリア形成が難しい側面があり、これらの層が将来にわたって不利な状況になることが懸念さ

²⁰ 原因・動機を自殺者一人について3つまで計上している。

れる。

- また、今般の経済環境の悪化がもたらした雇用情勢の急激な悪化の影響が、非正規労働者を中心に雇用の終了や調整など大きな影響をもたらし、それが生活困難者を生み出していることがヒアリングでもいくつかの団体等で指摘されており、その影響が懸念される。

(生活上の障害)

- 障害者、あるいは障害者と認定されていない（障害者手帳は保持していない）が知的な遅れや精神的な疾患・障害により生活上の障害を抱える人々が、そのことによって就業の困難を始めとした様々な困難を抱える場合がある。
- 特に、障害者手帳はないものの生活上の障害を抱えている人は、公的支援の対象になりにくいいためより難しい状況に陥ってしまう場合がある。

(外国籍)

- 在留外国人が、言語のハンディや文化的な相違のために、必要な教育や行政手続き、適正な雇用契約や支援から漏れてしまい、生活困難に陥ったり社会的に不適応な状況に陥ったりする 경우가少なくない。この問題は、在留外国人の子どもの教育等に関する問題も含めて捉えられる。

(地域ネットワークの弱体化)

- 都市化が進み地域における人間関係の希薄化が進む中、地域における相互扶助の機能が弱まってきたことも、人々が生活困難に陥るリスクを高める一因と考えられる。

6. 生活困難の防止・生活困難者支援に関する課題と関連する施策

ここでは、前章までの分析をもとに生活困難の現状及び生活困難の防止や支援施策に関する課題の整理を行い、具体的な施策の現状把握と方向性の検討を行う。

調査の対象となった施策は83施策で、監視・影響調査専門調査会が行った書面による調査とヒアリングにより聴取した内容を中心に現状分析を行った。

（１）課題の検討に当たっての基本的視点

（生活困難の中にある男女共同参画をめぐる問題への着目）

- これまでみてきたように、我が国における生活困難をめぐるのは、男女間で問題の現れ方やその背景に違いがある。生活困難を効果的に防止するためには、男女別の観点でその状況を的確に捉え、その分析を踏まえて効果的な対策を検討していくことが重要である。
- かつて女性では問題として十分に、広く認識されてこなかった非正規雇用をめぐる問題も、そこに男性も加わるようになったことで社会的な問題として顕在化してきた側面がある。これは翻ってみれば、暗黙のうちに女性は経済的な自立を必要としない存在として社会的に捉えられ、問題が見過ごされがちであったことに他ならない。また、税制・社会保障制度等の様々な仕組みが、女性の就業活動に影響を及ぼし、現下の経済社会の変化のもと女性の生活困難リスクの顕在化に影響してきた側面もある。
- このように、生活困難の背景には固定的性別役割分担意識の問題や女性が希望に応じた働き方を選択しにくい社会構造があり、経済社会の変化のもとで固定的性別役割分担を前提とした社会制度にもひずみが生じつつあるといった男女共同参画をめぐる問題に対して、より一層敏感な視点を持って現状を捉え、今後の施策の在り方を検討していくことが必要である。

（女性の生活困難の防止に不可欠な男女共同参画施策の推進）

- 女性の生活困難を防止するためには、男女共同参画のための施策を推進し、女性が生活困難に陥りやすい要因を解消することが不可欠である。具体的には、女性が出産・育児等のライフイベントを経ながらも希望する形で就学や就業の継続を図ることができるように、固定的性別役割分担意識の解消を進め、家庭や地域における男女共同参画を推進すると共に、男女間の雇用機会均等の確保等により女性が働きやすい就業構造への改革を一層推進していくことが必要とされる。
- 加えて、女性に対する暴力は女性の尊厳を著しく傷つけ、女性の自立に向けた道のりを困難なものとするものであり、その被害の防止と被害者支援のための対策に一層力を入れていくことが必要とされる。

（女性のライフコースを通じたエンパワーメントの支援）

- 出産・育児等のライフイベントの影響を受けやすい女性については、多様なライフスタイルの選択を尊重しながらも、その持てる力を発揮して経済的自立が図られるように、女性のライフコースを通じたエンパワーメントの視点から、総合的な支援を進めることが重要である。
- 出産・育児・介護等を経ても希望に応じて就学や就業を継続したり再就職できる社会環境の整備、子どもを持ちながら安心して職業訓練を受けられる機会の充実など、女性が生活困難に陥るリスクを低める、あるいは防止するポイントに着目した取組の充実が必要とされる。また、一人暮らしが多い高齢女性が経済的な困難に陥らず、持てる意欲や能力を発揮して社会参画することを支援する取組も重要である。
- 子どもを持つ女性への支援の在り方を考える際には、「母として」だけではなく、女性本人の福祉（Well-being）にも着目した支援が重要である。例えば10代の母の場合、本人は児童福祉法の対象であるにもかかわらず出産すると母親としてしか扱われないといった問題も見受けられることから、母となった際であってもその女性自身のライフステージ上の課題に着目した支援が適切に提供されることが求められる。
- 他方、個人のニーズを中心としてさまざまな支援策を用意し、それらを総合的に提供することが重要である。例えばDV被害により困難に陥った女性が、その後子どもと一緒に自立した生活に向かう過程には、DVからの保護の他、住まいの確保、就労自立の支援や保育や教育に関わる支援など、多様な支援が必要とされる。また、子育てをしている障害がある女性には、個人に対する支援だけではなくその母子の生活に対する支援が求められる。このような困難な状況にある個人と家族を中心に、そのニーズに総合的に応える支援の在り方が求められる。

(2) 課題ごとの関連施策

ア. 自立に向けた力を高めるための課題

① 若年期におけるライフプランニングを考えるための教育の充実

【課題】

- 若者が、経済的に自立することの重要性について学び、職業とのかかわりや自らのキャリアを意識しながら教育機関で学ぶことができるように、教育領域と職業領域との連携に基づく早期からのキャリア教育を充実させていくことが必要ではないか。
- このようなキャリア教育は男女共に必要であるが、特に女性が、非正規雇用にくることが将来に与える影響も踏まえ、義務教育等の早い段階から、自らの経済的・社会的自立に関して学び、人生を通じたライフプランについて考えられるような学習機会を充実することが必要ではないか。

【施策の現状】

一人ひとりの社会的自立の実現のためには、教育と職業や産業社会との相互のかかわりを一層強化し、人材育成に関する社会の要請を踏まえた教育の推進が重要である。教育基本法の理念の実現に向け閣議決定された「教育振興基本計画」（平成 20 年 7 月 1 日閣議決定）に対応し（「基本的方向 1 ③「人材育成に関する社会の要請に応える」）、小・中学校の発達段階に応じたキャリア教育プログラムの開発などの調査研究を実施する「発達段階に応じたキャリア教育総合支援事業」、高等学校、特に普通科高校におけるキャリア教育を充実させるための調査研究を行う「高等学校におけるキャリア教育の在り方に関する調査研究」が実施されている。専修学校と高等学校の連携により、職業意識の醸成を目指す施策が「専修学校・高等学校連携等職業教育推進プラン」である。

地域の教育界と産業界等をつなぐ仲介役となり、効果的なキャリア教育を支援するキャリア教育コーディネーター人材の育成等を促進する目的で実施される施策に「キャリア教育民間コーディネーター育成・評価システム開発事業」がある。

女性が社会で活躍するに当たり、主体的な働き方を選択していくことができるよう、多様な選択肢の存在や、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）に関する情報を提供することにより、女性が自己の可能性やライフステージ別の自己イメージを若い時期から持てるよう支援する施策が「女性のライフプランニング支援総合推進事業」である。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 職業とのかかわりを意識する上で、青少年一人ひとりの個性・特性を見極めること、様々な職業についての情報が提供されること、企業等が求める人材についての情報が学校や生徒に提供されることなど、将来の進路と日々の教育活動の意義とを結び付けることはキャリア教育において非常に重要である。義務教育の早い段階からのキャリア教育や、初等中等教育段階から高等教育段階に至る一貫したキャリア教育に関する施策が進められているが、施策の効果を確認しつつ、一層推進される必要がある。

- キャリア教育の推進に当たり、学校や教育委員会と地元企業や公共機関等との連携は極めて重要であり、連携に当たっての仲介役（キャリア教育コーディネーター人材）の育成等を支援する施策がモデル事業として実施されている。地域社会に対するキャリア教育への理解と協力を求め、地域の人々が様々な形で学校の教育活動を支援する取組については、今後一層の推進が必要である。
- 社会で自立していくためには、コミュニケーションを円滑に行う能力や感情をコントロールする力など良い人間関係を構築・維持していくための対人関係能力を育むことが非常に重要である。中央教育審議会に設置されたキャリア教育・職業教育特別部会においては、コミュニケーション能力や協調性などを含む、社会的・職業的自立、学校から社会・職業への円滑な移行に共通して必要な能力等の明確化と発達段階に応じたキャリア教育の体系的な推進方策等について検討を行っている。今後はこれらの議論を踏まえたキャリア教育の推進が求められる。
- ライフプランニング支援においては、固定的性別役割分担意識等の影響によって結果としての選択の幅が狭められることのないよう、一人ひとりが個人として自立していくことのできる多様な選択肢を示すことが求められる。
- フリーターを含む非正規労働者の内訳は男性よりも女性のほうが多く、いわゆるニートについては女性の方が自立に対する本人及び親の意識が低いといった指摘がある。学校における進路指導・就職指導や、女性のライフプランニング支援において、男女共に経済的に自立していくことの重要性などについて情報が正しく伝えられることなどが求められる。
- また、例えば大学の専攻分野別学生数の男女比や分野別教員数の男女比において理工系での女性比率が低いことなど結果として男女の進路選択に違いがあるとの指摘に対しては、女子中高生に科学技術分野への進路に関心をもつ機会を提供する「女子中高生の理系進路選択支援事業」等が実施されており、これらの施策の推進により、女性の能力が幅広い分野で発揮されることが求められる。

② 教育領域と職業領域等の連携に基づく若年期の自立支援の充実

【課題】

- いじめやひきこもりなどをきっかけとしたニート等、自立に困難を有する若者への支援に当たっては、まずはその社会生活適応を支援し、健康を回復して就労等による自立に向かうことができるよう、教育、保健・医療、福祉、就労その他多様な関係機関間の連携に基づく支援が必要とされるのではないかな。
- 職業を持ちながら学ぶ高校生等が困難な状況に陥らないように、こうした高校生等が教育と仕事の両立を図ることができるような支援が必要であると共に、学校で労働者としての権利について学ぶような機会の充実も必要ではないかな。
- 中卒や高校中退者に対する就労支援の充実や、高校中退を防止するための対策も重要である。経済的困難ゆえの高校中退等がその子どものキャリアに与える影響を勘案し、在学継続に向けた支援や妊娠ゆえの中退も含めた中退後の学び直し等フォロー体制の充実について検討がなされるべきではないかな。また、予期しない妊娠による中退を防ぐため、学校・家庭等において性に関する正しい理解を深めることが重要ではないかな。

【施策の現状】

「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」では、英国のコネクションズ・サービス²¹を参考として提示された「若者の包括的な自立支援方策に関する検討会（有識者検討会）」（内閣府）の座長試案を受けて、若者支援のネットワークを有効に機能させるための「ユースアドバイザー」の養成に取り組んでいる。

「問題を抱える子ども等の支援事業」では不登校、暴力行為、いじめ、児童虐待、高校中退など生徒指導上の課題への対応やそれらの課題を抱える生徒への支援についての調査研究を行い、「スクールソーシャルワーカー活用事業」では、それらの課題に対し、児童生徒の置かれた様々な環境に働きかけて支援を行うスクールソーシャルワーカーを配置し、教育相談体制を整備している。

「地域生活・自立支援事業」は、施設を退所した者に対してソーシャル・スキル・トレーニング、相談支援、就職活動支援、生活支援等を行うことにより、地域生活及び自立を支援している。「若者職業的自立支援推進事業」はニート状態にある若者の職業的自立を支援するため、地方公共団体との協働により、「地域若者サポートステーション事業」を実施（平成 21 年度：全国 92 か所）、また、合宿形式による集団生活の中での生活訓練・

²¹ 英国ブレア政権により設立された社会的排除問題ユニット（Social Exclusion Unit）は 1999 年の報告書 "Bridging the Gap" の中で NEET（ニート）の問題を指摘し、様々な理由により将来の社会的排除の可能性のある若者を早期から支援すべきという考え方を打ち出した。これを受けて 2000 年に教育雇用省（当時）内にコネクションズ・サービス・ナショナル・ユニット（CSNU）が設置され、若者にアドバイス、支援を行い、大人としての生活や職業生活への順調な移行をサポートすることを目的とするコネクションズ・サービスが開始された。若者が社会との接点を失わないよう、在学中から働きかけを行うことや、ワンストップショップやアウトリーチ・センターで、若者たちが集まる場所に向いて積極的にサービスを提供することなどを特徴とする。

労働体験等を通じて、社会人、職業人として必要な基本的能力の獲得、勤労観の醸成を図るとともに、働くことについての自信を身に付けることにより、就労等へとつなげる「若者自立塾事業」を実施（平成 21 年度：全国 30 か所）している。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 若者に対する支援としては、基本的な生活スキルを身につけ、社会性を築いていけるよう自発的な取組を促すことが必要である。精神的な回復が必要な若者に対しては必要な支援を提供し、就業による自立支援だけでなく、日常生活の自立や社会的な自立を支援する複数の支援が組み合わされ、提供されることが必要である。これらの支援を 1 つの機関が行うことは困難であり、地方公共団体や幅広い専門機関・団体等のネットワークにより支援しようとする取組が始まっている。このような連携による取組が、今後一層広がりを見せることが必要である。
- 教育、福祉、雇用等各関連分野における施策の総合的推進や、ニート等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図ることを内容とした「子ども・若者育成支援推進法」が平成 21 年 7 月に成立した。今後、同法に基づき、各関連分野における関係機関等が連携し、ニート、ひきこもり等困難を抱える若者に対する支援施策の実施が必要である。
- 児童福祉施設などを退所する若者の社会における自立には、就業、社会生活、住宅の確保など特に多くの困難が伴い、支援が必要とされる。これに対しては地域生活・自立支援事業が提供され地域生活及び自立を支援するとともに、退所した者同士が集まり、意見交換や情報交換・情報発信を行えるような場を提供している。このような取組の拡大と充実が必要である。
- 現状では家族に支えられて生活できる場合であっても、自立の難しい潜在的な困難層であるニート、あるいは同様の困難を抱えていても「家事手伝い」として潜在化しやすい女性などについては、どのような人がどのような課題を抱えているか、どのような支援が求められているかについてより詳細に把握されることが重要である。生活困難世帯の子どもは社会的に孤立した状況に置かれやすく、社会的な支援にアクセスするのが難しいという指摘、また生活困難を抱える若者の課題やそこに至る背景には、性別や学歴などによっても異なる部分が大きい、などの指摘を踏まえ、状況の適切な把握と、それに応じた施策の実施が求められる。
- 職業を持ちながら学ぶ高校生が、教育と仕事を両立させることができるよう、多様なニーズに対応した定時制・通信制の改善・充実を図る等、必要な支援策の実施が求められる。
- 非正規労働者の増加や新たな労働法制の創設・施行が行われる中で、個別労働紛争や不利益な取扱いに関する労働相談が増加している。労働者は自らの権利を守るため、労働関係法制度に関する知識を理解することが必要であるが、必要な労働法についての知識を広く漏れなく認知するためには、学校における教育が有効であるとの指摘が

ある²²。生徒・学生に対しても身近な例や分かりやすい工夫を行うことが大切で、例えば国は教材を作成するなど、環境の整備を進め、有効に活用されるようにすることが求められる。

- また、生活困難の多様化、一般化が進む状況のなか、社会保障制度についての知識も学び、自らの権利や、困難な状況に陥った際の相談窓口や支援窓口について理解することも重要である。キャリア教育や労働関係法制度についての学習と同様、学校教育での実践が望まれる。
- 高校を中退する若者については、高校中退により社会から孤立をしないような仕組みがつくられることが重要であり、より広い範囲で学校と就業支援組織とが連携し、若者に対する切れ目のない支援が提供される仕組みが求められる。
- 多様な「学び直し」の方法の提供と、「学び直しをした者」を受け入れる教育や雇用の仕組みの実現が求められる。特に高校中退した者など、中等教育、高等教育の機会を十分に得ることができなかった者への学び直しの機会の提供、大学の入学者選抜方法の大学評価への反映、企業における中途採用などの環境整備が求められる。これらは、学校や職場が多様な学生や従業員の受容に取り組むきっかけともなり得る。
- 妊娠による高校中退など 10 代の妊娠は、支援が十分でないもとでは、その女性の教育機会と就労機会を同時に奪い、人生全般にわたって不利な状況をもたらす場合がある。ある地方公共団体が実施した調査によると 10 代の出産を要因とする被保護母子世帯は一定の割合（図表 47）存在し、またヒアリング調査でも同様の指摘があることを踏まえると、母となった際であっても、母としてだけでなく、就学を継続することへの支援や、児童福祉法の対象であるといったその女性自身のライフステージ上の課題に着目した支援が提供されることが求められる。
- 望まない妊娠を防ぐという観点を含んだ性教育が引き続き実施されていくことが重要である。また、妊娠・出産には男女が共にかかわっていることを理解し、相手思いやる心の涵養や人間尊重の精神を基盤とし、児童生徒の発達段階に応じて性に関する科学的知識を理解させることが求められる。
- 調査によると、10 歳代から 20 歳代のときに交際相手から暴力を受ける被害者は少なくない²³。若者間における暴力の防止には、若年層に対し交際相手や配偶者のからの暴力の問題を考えさせる機会の提供が有効であると考えられる。男女の対等なパートナーシップや暴力を伴わない人間関係の構築に関する予防啓発を、学校教育の中においても取り組むことが求められる。

²² 厚生労働省に設置された「今後の労働関係法制度をめぐる教育の在り方に関する研究会」報告（平成 21 年 2 月）による指摘。

²³ 内閣府が平成 20 年に実施した「男女間における暴力に関する調査」では、10 歳代から 20 歳代のときに当時の交際相手から身体的暴行、心理的攻撃、性的強要のいずれかを受けたことが「あった」人は、女性 13.6%、男性 4.3%であった。

③ 暴力被害当事者等のエンパワーメントに向けた支援の充実

【課題】

- 暴力被害当事者やメンタル面で問題を抱えた人々等については、まずは精神的な回復を支援し、当事者の持てる力を引き出すエンパワーメントが必要であるため、そのための相談支援や自助グループ等の活動支援の充実を図るべきではないか。特に、支援に高い専門性を要する性暴力被害者に対する専門的な相談支援の在り方についても検討が求められるのではないかと。
- また、こうした困難者に対する相談支援に関しては、相談員等の専門性の確立を図るための方策についても検討が必要ではないかと。

【施策の現状】

DV被害者の自立を支援する施策として、様々な人との交流や情報交換を行う居場所づくり（平成20年度）や被害者の社会参画の支援（平成21年度）などのモデル事業を実施する「配偶者からの暴力被害者自立支援モデル事業」がある。またDV被害者が相談しやすい環境整備を図る「DV被害者のための相談機関電話番号案内サービス（DV相談ナビ）」、相談業務の質の向上や充実、広域連合の推進を図る「配偶者からの暴力被害者支援セミナー」、「配偶者からの暴力被害者支援アドバイザー派遣事業」、「配偶者からの暴力防止と被害者支援に関する全国会議」が実施されている。外国人被害者への支援として「外国人向け広報資料（「配偶者からの暴力の被害者へ」）の作成・配布」が実施されている。

「犯罪被害者等基本計画」等に基づいて「犯罪被害者等に対する精神的支援等の総合的な支援の実施」が行われている。

婦人相談所一時保護所には「婦人相談所一時保護所等における心理療法担当職員の配置」を行いDV被害者に対する心理的ケアを実施している。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（平成13年成立）ではその前文で、「配偶者からの暴力の被害者は多くの場合女性であり、経済的自立が困難な女性に対して暴力を加えることは、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げとなっている」と明記し、配偶者からの暴力の防止と被害者の保護について定めている。平成16年5月の法改正とともに、都道府県基本計画及び市町村基本計画の指針となるべき「基本方針」が策定され、体制の整備が進んでいる。
- 上記法律に基づく政策の効果について、平成21年5月26日に総務省は配偶者暴力防止法及び基本方針に定める施策を対象とした「政策評価」を公表した。通報及び相談の効果的な実施（内閣府）、被害者就業支援施策の効果測定指標の設定とその実績の把握（厚生労働省）、被害者の公営住宅の入居に関する広報や、都道府県への要請

(国土交通省)などに対して、措置に不十分な点があり、評価の結果を政策に反映させるために必要な措置をとるべきとして勧告を出した。これらの施策については、勧告に従い着実に実施することが必要である。

- DV 被害者、それ以外の暴力の被害者やメンタル面で問題を抱えた人々に対しては、自尊意識を取り戻すなどの精神的な回復への支援が重要である。個々人の持てる力を引き出しエンパワーにつなげていくための支援として相談者の専門性の確立を図るための取組が求められる。

④ 高齢期における経済的自立や社会参画の実現に向けた取組の推進

【課題】

- 高齢期における経済的自立を実現するために、意欲のある高齢者の就業支援を充実することが必要ではないか。また、高齢期の経済状況には若年期からの就業年数や雇用形態等の影響が大きく、特に女性で厳しい状況が生じていることを踏まえ、税制・社会保障制度が女性の就業活動に対し及ぼす影響も勘案しつつ、女性の就業継続を支援するための環境整備に一層取り組むべきではないか。
- 高齢者が社会と関わりながら自立した生活を送ることができるように、意欲ある高齢男女の積極的な社会参画を促進する取組が必要ではないか。中でも孤立や日常生活自立の困難が懸念される高齢男性に関しては、家庭や地域への円滑な参画を支援するための取組が重要ではないか。

【施策の現状】

意欲ある地域の高齢者や住民が主導的・積極的に活動するための環境を整備するため、「高齢者地域活動推進者（コミュニティ・ワーク・コーディネーター）養成支援事業」を実施する。

なお、「高齢者の自立した生活に対する支援に関する監視・影響調査報告書²⁴」の「資料 2 各府省施策一覧」の施策においても、上記【課題】に対応した施策があり、これを実施している。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 上記報告書（「高齢者の自立した生活に対する支援に関する監視・影響調査報告書」）では、高齢世帯は相対的貧困率が最も高いとともに生活保護制度の保護対象としても最もボリュームが大きく、中でも未婚男女、離別女性が経済的に厳しい状況にあることを指摘している。就業中断が長く、非正規雇用の割合が高い高齢女性の年金水準が低く、経済基盤が脆弱であること、一人暮らしの男性が地域で孤立しがちであることなどの問題が明らかになっている。

²⁴ 平成 20 年 6 月 13 日、男女共同参画会議にて意見決定。

- 上記報告書に盛り込まれた「高齢男女の就業促進と社会参画に向けた取組」、「高齢期の経済的自立につなげるための制度や環境の整備」「家庭・地域における支え合いの下での生活自立に向けた取組」等のうち、上記【課題】に対応する施策を中心に取組を着実に推進していく必要がある。

イ. 雇用・就業の安定に向けた課題

① 雇用の場の改革

【課題】

- 女性や若者の生活困難の背景にある非正規労働者の雇用や処遇をめぐる問題に対応するために、均衡待遇の確保や非正規労働者のセーフティネット機能の更なる強化が一層必要とされるのではないか。
- 就労を希望する女性が雇用の場においても十分に能力発揮できるように、男女雇用機会均等の確保に向けた取組を一層進めると共に、男性も含めた仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の浸透や、ワークシェアリングや短時間正社員制度など新たな雇用形態の普及、女性労働をめぐる相談体制の充実などに積極的に取り組んでいくべきではないか。

【施策の現状】

平成 20 年 4 月に、パートタイム労働者の均衡待遇の実現及び正社員化を目的とする改正パートタイム労働法（短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律）が施行され、その着実な実施を図るため、「短時間労働者均衡待遇啓発事業」、またパートタイム労働者と正社員との均衡を考慮した評価・資格制度を導入する企業に対し助成金を支給する「短時間労働者均衡待遇推進等助成金」が実施されている。

男女雇用機会均等法が定める男女雇用者の機会均等については、「職場における男女雇用機会均等の推進」によって法令等の周知徹底を図り、法違反に対する厳正的確な行政指導を実施し、紛争の早期解決に向けた援助を行っている。「ポジティブ・アクションの取組の推進」では、関係行政機関、地方公共団体、労使団体等と連携しながら、企業の自主的なポジティブ・アクションの取組を促している。

平成 21 年 4 月 10 日に政府から発表された「経済危機対策」には、緊急的な対策として雇用対策が盛り込まれ、主に非正規労働者を対象とした施策が講じられた（（第二のセーフティネット））。

具体的には、住居をなくし資金を持たない離職者等へのつなぎ融資「臨時特例つなぎ資金貸付事業」、離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住宅を喪失している者又は喪失のおそれのある者に対して、住宅手当を支給する「住宅手当緊急特別措置事業」、生活資金を融資する「総合支援資金の創設」。

雇用保険を受給できない者への職業訓練を拡充するとともに、訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付」制度を実施する等の「緊急人材育成・就職支援基金」を創設。

平成 21 年 4 月の「経済危機対策」の取りまとめに先立つ 3 月 23 日、政・労・使の代表 5 名は、世界同時不況下の雇用安定に向け、政労使が一体となって取り組むことに合意した（「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」）。この合意は、残業の削減、休業、

教育訓練、出向等により雇用維持を図る、いわゆる「日本型ワークシェアリング」への取組が盛り込まれており、政府は、これに基づき、「雇用調整助成金の支給の迅速化、内容の拡充」を図っている。

非正規労働者等の失業に対して住宅の安定を図る施策として「労働移動支援助成金（離職者住居給付金）」が創設され、住居の安定と安定的な就業機会の確保を図る「就職安定資金融資事業」も拡充されている。

「雇用保険制度の見直し」によって非正規労働者へのセーフティネット機能の強化が図られた。離職者に対する再就職支援機能の強化（適用範囲の拡大、受給資格要件緩和、給付日数の充実）等が図られた。また平成 21 年度補正予算に「職業能力開発支援の拡充・強化」が盛り込まれ、職業能力形成機会に恵まれない労働者への職業訓練に対する支援の充実が図られたほか、母子家庭の母等子どもの保育を必要とする者が職業訓練を受ける際の託児サービスの提供等も行われることとなった。

「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」に基づき、政労使において「ワークシェアリングの普及」への取組が進められている。

「短時間正社員制度導入支援事業」は、前述改正パート労働法第 12 条の措置義務である正社員への転換について、正社員への複数のルートを示すとの目的もある。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- セーフティネットの欠如が懸念されていた非正規労働者に対し、喫緊の課題であった住宅確保のための支援や生活保障付き教育訓練の機会、緊急の融資制度などのセーフティネットが、「経済危機対策」により提供される。
- 一方、これらの施策は、実績や効果が把握されることが必要で、その結果を踏まえてその後の施策へと反映される必要がある。
- 1990 年代以降、女性層だけでなく若者層や、現状では世帯主であることが多い既婚男性についても非正規労働者の割合が増加している。身分が不安定でセーフティネットが不十分な非正規労働者の失業は生活困難に陥るリスクを高め、女性のみならず男性にも大きな影響を与えている。失業しても生活の安定が図られ、教育訓練を受け、また労働市場に戻れるという労働市場への再参入のための恒久的なセーフティネットが構築されることが必要である。
- 正規雇用と非正規雇用との待遇の均衡の問題には、引き続き取り組んでいかなければならない。パート労働者については、平成 20 年 4 月に施行されたパート労働法の改正によって、賃金のほか教育訓練、福利厚生についても、働き方や貢献に合わせ、正社員と均衡（バランス）のとれた処遇が行われること、及び正社員化の推進が求められることとなった。法についての周知徹底が図られ、パート労働者の均衡待遇が促進されることが必要である。
- 一方、派遣労働者と雇用主が異なる派遣先の労働者との「均衡」問題については、同

種の業務に係る一般の賃金水準等を考慮しつつ、派遣労働者の職務の内容・成果・意欲・能力または経験等を勘案して賃金を決定するよう求められると共に、非正規雇用をめぐる状況変化については常に把握が行われ、状況に即した施策が図られることが求められる。

- 職場における男女の雇用機会均等の推進については、法令等の周知徹底、厳正的確な行政指導、労働者・事業主からの相談への対処や紛争の早期解決への支援、また女性の能力発揮促進のための企業の積極的取組（ポジティブ・アクション）の促進を図る施策が実施されており、例えば女性雇用管理基本調査²⁵によると平成 18 年度の女性管理職割合（管理職（係長相当職以上）全体に占める女性の割合）は平成 15 年度の 5.8%から 6.9%へ、特に 5,000 人以上規模の企業においては同 3.3%から 6.1%へと上昇がみられている。男女雇用機会均等法に定める性別による差別の禁止や、労働基準法に定める男女同一賃金の原則など、男女の雇用機会均等の推進については、一層強化する必要がある。
- ポジティブ・アクションの推進に当たっては、女性を含む労働者、中間管理職、企業トップの各層が、職場での固定的性別役割分担意識の解消に努めることが望まれる。
- ワークシェアリングや短時間正社員制度などは導入間もない取組であるが、働き方の選択肢を増やして男女の仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現に寄与することが期待されるほか、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現を通じて、女性の就業継続や、育児等で就業中断した女性の再チャレンジを容易にし、また就業継続や再チャレンジによる女性の経済的自立に寄与することが期待されることから、今後一層定着することが必要である。
- ICT（情報通信技術）を活用し、在宅等で就業する就業形態は、就労や育児・介護との両立を希望する多様な人材の社会参加を可能とする働き方として普及促進が図られている²⁶。特に育児と生計の維持という二重の負担を抱えるひとり親にとっては関心の高い働き方であり、開発・普及に向けた国、地方公共団体と企業との一層の取組が求められる。

²⁵ 厚生労働省が実施する調査。平成 19 年度からは「雇用均等基本調査」として実施。

²⁶ 国土交通省「テレワーク人口実態調査」によると、就業者人口に占めるテレワーカーの比率は、平成 14 年：6.1%、平成 17 年：10.4%、平成 20 年 15.2%である。なお、この調査による「テレワーカー」の定義は「ICT（情報通信技術）を活用した場所と時間にとらわれない柔軟な働き方であるテレワークを 1 週間あたり 8 時間以上している人」である。

② 女性の就業継続や再就業を支援するための環境整備

【課題】

- 育児等との両立を必要とする女性が希望に応じて就業継続でき、また就業中断後に再チャレンジができるように、男性を含めた仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の推進、地域の子育て支援環境の整備、女性の能力開発機会の充実等にさらに努めていくべきではないか。
- 子どもを持ちながらも安心して学び直しや資格取得のための職業訓練の機会を持ち、より良い条件で再就業できるための支援をさらに充実していくことが必要ではないか。中でも、生活困難な状況にある相対的に低い学歴の女性に対する支援の充実が重要ではないか。
- また、女性の多様なライフスタイルの選択を尊重し、税制・社会保障制度等が女性の就業等の活動に対して及ぼす影響をできる限り中立的なものとする方向で制度等の見直しを図っていくことが引き続き不可欠ではないか。

【施策の現状】

「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章²⁷」と「仕事と生活の調和推進のための行動指針」に基づき、労働団体、経営者団体、地方公共団体等と連携を図りつつ、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現を目指す施策に「仕事と生活の調和の推進」がある。

女性の再チャレンジを可能とする知識、技術等を身につけるための施策として「専修学校を活用した就業能力向上支援事業」がある。

育児等との両立を図るための施策として、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（育児・介護休業法）」があり、平成 21 年には改正法が成立した²⁸。「次世代育成支援対策推進法」、「次世代法に基づく企業の行動計画策定・実施について」では、一般事業主行動計画の策定・届出の義務付けが平成 23 年 4 月までに、101 人以上 300 人以下規模企業に拡大される。また男性を含めた仕事と生活の調和を推進する施策として、「仕事と生活の調和の実現」があり、その実現に向けて労働時間等の見直しなどを支援するとともに、労働時間が長い事業場に対する重点的な監督指導等も実施している。「育児・介護雇用安定等助成金（両立支援レベルアップ助成金）の支給」、「事業所内保育施設設置・運営助成金」、「中小企業子育て支援助成金」がある。

地域の子育て環境を整備する施策として「ファミリー・サポート・センター事業」が実施されている。

²⁷ 平成 19 年 12 月 18 日、関係閣僚、経済界、労働界、地方の代表者等から構成される仕事と生活の調和推進官民トップ会議で決定された。<http://www8.cao.go.jp/wlb/government/pdf/charter.pdf>。なお、企業や働く者等の効果的取組、国や地方公共団体の施策の方針を示すものとして「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が同時に策定された。

²⁸ 3 歳までの子を養育する労働者に対する短時間勤務制度及び所定外労働の免除の義務化、父母ともに育児休業を取得する場合の休業可能期間の延長等を内容とする

子どもを持ちながら資格取得ができる職業訓練の機会の充実を図るために活用できる施策として、母子家庭の母に対しては「母子寡婦福祉貸付金」、実施主体が指定した教育訓練講座の受講費用の負担軽減や経済的自立に効果的な資格の取得を促進するための修業期間中の生活費の負担軽減などを図る施策として「母子家庭自立支援給付金事業」がある。

また、「経済危機対策」において創設された施策においても、職業訓練を受けやすい環境の整備を行うための「職業訓練を受けるひとり親家庭に対する託児サービス提供事業」がある。

育児・介護のために退職し、将来再就職を希望する者に対し、「再チャレンジサポートプログラム」などを実施する「再就職希望者支援事業」が実施されている。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 女性が出産や育児等のライフイベントを経て持てる力を発揮して就業継続を図り、あるいは就業中断後の再チャレンジによって経済的自立を図ることは、女性自身のエンパワーメントの観点からも、また子どものいる世帯の経済的困難に陥るリスクを低減する意味からも重要である。それには、男性も含めた働き方の見直しを行い、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を進める必要がある。
- 特に長時間労働は、男性の家庭や地域の活動を阻害する一方で女性の就業継続を困難にするなど、男女の役割分担を固定化する一因ともなっている。それだけでなく、脳・心臓疾患による過労死の原因ともなるほか、労働者の強い不安・悩み・ストレスの原因となることもあり、健康や生命に影響を与えている。労働時間等については労働者の健康と生活に配慮し改善することが重要である。
- 政府は、労働団体、経営者団体、地方公共団体等と連携を図りつつ、数値目標を設定した上で仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現に向け施策の推進を図っている。仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章が目指す、仕事と生活の調和が実現した社会とは、「就労による経済的自立が可能な社会」、「健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会」、「多様な働き方・生き方が選択できる社会」、という3つの目標が達成された社会であり、その実現に向け設定された数値目標²⁹の達成状況を評価し、その評価をその後の施策に反映しつつ、一層推進していくことが必要である。
- また、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の進展が、男女労働者の家庭や地域での責任の分かち合いなど、男女共同参画社会実現の進展を促進し、家庭や地域とのつながりを結び直し、強めることにつながっていくことが求められる。仕事の

²⁹ 数値目標のうち主なものは「フリーターの数（現状 187 万人→2017 年 144.7 万人）」、「女性 25～44 歳の就業率（現状 64.9%→2017 年 69～72%）」、「高齢者（60～64 歳）の就業率（現状 52.6%→2017 年 60～61%）」、「週労働時間 60 時間以上の雇用者の割合（現状 10.8%→2017 年半減）」、「年次有給休暇取得率（現状 46.6%→2017 年完全取得）」、「育児休業取得率（女性現状 72.3%→2017 年 80%、男性現状 0.50%→2017 年 10%）」、「男性の育児・家事時間（現状 60 分/日→2017 年 2.5 時間/日）」。

なお、現状とは平成 19 年 12 月時点で把握されていた数字を示す。

場のみならず、個々人が家庭や地域での「つながり」を持つことは、生活困難防止のためのセーフティネットを強めることにつながり、また生活困難への支援を提供する社会的な資源となっていくことが期待される。

- 現状を踏まえると生活困難を抱えるひとり親世帯では、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現が困難なものとなっている。特に非正規労働者としての収入により生計を維持している世帯では、雇用が不安定で低賃金なゆえ、生計維持のため複数の職場で働くことを余儀なくされ、結果として長時間労働となり、子どもと過ごす時間が極端に短くなったり、健康に不安を抱えるケースがみられる。このような世帯の母に対する疾病時や技能習得の通学時における一時的な生活援助や保育サービスは提供されているが（母子家庭等日常生活支援事業）、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を実現するために更なる支援が求められる。
- 仕事と生活の調和の実現を目指して、労働時間等の見直しなどを支援していくとともに、労働時間が長い事業場に対する重点的な監督指導等を引き続き実施する。
- 平成 22 年度からの次世代育成支援対策推進法に基づく市町村及び都道府県の後期行動計画の策定に当たり、「行動計画策定指針」では母子家庭に対して、自立・就業支援を中心としつつも、子育て・生活支援策についても対策を適切に実施することを求めていることから、母子家庭の母の子育て時間の確保について、地域で支援可能な取組の方向性が示されることが望まれる。
- 生活困難を抱える女性が子どもを持ちながら学び直しや資格取得ができる職業訓練の機会が望まれていたが、「経済危機対策」において、職業訓練を受けるひとり親家庭に対する託児サービスなどの施策が講じられた。このような支援がひとり親世帯の就業につながり、経済的自立へと結びつくことが必要である。
- 社会保障審議会少子化対策特別部会の第一次報告（平成 21 年 2 月 24 日）は、女性が「就労」を断念せずに「結婚・出産・子育て」ができる社会の実現は、社会経済・社会保障制度全体の持続可能性を確保するという緊急的・国家的課題にかかわるものと指摘しており、子どもの健やかな育成は「未来への投資」として国が責任をもつと同時に、財源・費用については社会全体（国・地方公共団体・事業主・個人）が重層的に支えあうことが必要であることと述べている。同報告書は今後の保育の仕組みとして、母子家庭や虐待等の場合の保育所の優先利用や、保育の質を確保しつつ多様な保育サービス³⁰が提供されることなどを提言しており、これらの提言に沿った保育制度の構築が求められる。
- 平成 20 年度から平成 22 年度までの 3 年間を集中重点期間として保育施設の質・量両面の充実・強化を図り、15 万人分の保育所や認定こども園の整備を目指す「新待機児童ゼロ作戦」は、受け皿を確保し、待機児童をゼロにすることを目指している。希望するすべての人が子どもを預けて働くことができるよう、計画の円滑な実施が求められる。

³⁰ 休日保育・早朝・夜間保育、延長保育・特定保育、病児・病後保育など。

- 地域の子育て支援としてファミリー・サポート・センター事業がある。地域において乳幼児や児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員とし、児童の預かり等の援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡・調整を行うもので、子育て中の労働者の就業継続への援助と、子育てに対する地域での連帯を強めることの双方の効果が期待できる。地域での子育て環境を整備する施策として一層の充実が必要である。
- 若年で正規従業員として雇用される者の比率は1990年代に学校を卒業した世代で減少しているが、学歴別に見ると高等教育（専門学校、高等専門学校、短期大学、大学、大学院）を卒業したものに比べ、高校中退を含む中学校卒業及び高校卒業の者においてその比率が低い。男女別で比較すると女性でその傾向が強い（図表71）。特に、中学校卒業、高校中退の学歴の女性に対してはその抱える課題を明らかにし、状況に応じた学び直しや資格取得などの職業訓練の機会が提供されることが望まれる。
- 社会保障制度については、女性の就業等の活動に対して及ぼす影響をできる限り中立的なものとする方向でその在り方について検討を進める必要がある。この中で、社会保険の適用については雇用形態に関わらず公平な制度となるよう引き続き議論を進める必要がある。
- 税制についても、女性の就業等の活動に対して及ぼす影響をできる限り中立的なものとする方向で検討する必要がある。特に、配偶者控除については、国民に与える影響に配慮しつつ、縮小・廃止を含めてその在り方について検討を進める

ウ. 安心して親子が生活できる環境づくりに関わる課題

① 困難を抱える親子を地域で支える仕組みづくり

【課題】

- DV被害者等が、婦人保護施設等の施設を退所した後に、地域において相談や支援を受けられ、段階的に母子での自立が図られるようなフォローアップの仕組みの充実が必要ではないか。
- 困難を抱える親子について、その親が子どもをケアする時間が確保できることを支援するという考え方も重要であり、また、子育てをしている障害がある人に対する子どものケアを含めた支援の充実が図られるべきではないか。
- 父子家庭が周囲に相談しない（できない）傾向を改善し、地域で必要な支援を受けられるような方向に向けた取組についても検討が必要ではないか。

【施策の現状】

婦人保護施設等退所後の母子を含む母子家庭への支援を行う施策として、「母子家庭等就業・自立支援事業」があり、そのうち母子家庭等就業・自立支援センター事業については、都道府県・指定都市・中核市のすべてで実施されている。また、この外「母子家庭等日常生活支援事業」や「経済危機対策」において安心こども基金の事業に盛り込まれた「職業訓練を受けるひとり親家庭に対する託児サービス提供事業」、「職業紹介等を行う企業等を活用したひとり親家庭に対する就業支援事業」等の施策もある。

婦人保護施設の退所者に対しては、「婦人保護施設退所者自立生活援助事業」を実施、母子生活支援施設等を退所する母子家庭等への支援としては就職やアパート等の賃借を支援するための「身元保証人確保対策事業」を実施。

婦人保護施設等を退所した DV 被害者には「経済危機対策」の安心こども基金の事業の一部として特に、「職業紹介を行う企業等による婦人保護施設等の退所者等（DV 被害者等）に対する就業支援」を実施。

DV 被害者の自立を支援するには、就業の支援とともに住宅確保が重要。「公営住宅における同居親族要件の緩和」、「公営住宅における優先入居」、「公営住宅の目的外使用」が行われている。

父子家庭への地域での支援として、「母子家庭等就業・自立支援事業」における就業相談や就業情報の提供等、「母子家庭等地域生活支援事業」等の施策がある。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 現在の母子家庭への自立支援は就業・自立支援策が中心となっている。就業支援を行う機関としてハローワークの他、マザーズハローワーク、母子家庭等就業・自立支援センターと複数あるが、それぞれに就業支援の実績・効果について把握し、次の施策へと反映する必要がある。

- 社会的自立が困難な婦人保護施設の退所者等へ、就業支援のみならず日常生活の自立への支援を行うことは重要である。婦人保護施設を退所し、自立を図るまでには、住宅の確保や子どもの就学支援を始め、現在婦人保護施設退所者自立生活援助事業で実施されているような日常生活への援助、社会的な自立支援などがきめ細かく行われ、フォローアップされていくことが必要である。これらの支援がより広く行われることが求められる。
- 生活困難者への自立支援を行う生活援助指導員や母子指導員、母子自立支援員などの相談や支援業務に関して、効率性を重視した運営を図ることによりのみ重きが置かれると、定量的に把握しにくい優れた経験や専門性の確保・蓄積がおろそかにされがちとなり、支援サービスの質の低下を招きかねない。また NPO や地域団体で支援業務に当たるものは、低い処遇や不安定な雇用となりがちで、長期的な優秀な人材の確保や意欲を維持することが困難となる。長期的な視点に立った職員の確保・育成について十分検討していく必要がある。
- 子育てをする障害のある女性に対しての支援の仕組みが不十分であることや、障害に加え、子どもとの係わりに関する知識や能力を習得する環境が整わない場合には子育ての困難を抱えるケースがあること等の問題が指摘されている。地域においては子育てをする障害のある女性への支援に何が必要なのか理解を進めつつ、支援を提供していくことが望まれる。
- 生活困難を抱える母子家庭等ひとり親世帯においては、子育て・生活支援や就業支援、経済的支援など総合的な支援を充実させることにより、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を実現し、子どもをケアする時間を確保することが求められる。
- 父子家庭について、世帯や子どもの状況に応じた支援を進める。その際、手当の支給についても検討を進める。また、父子家庭は、周囲に相談相手がおらず家事等に関する悩みを持ちやすかったり、公的支援の対象になりにくいなど、孤立しやすく日常生活自立が困難な状況が指摘され、その背景には固定的性別役割分担意識があると考えられるので、その解消に向けた広報・啓発活動を進める。

② 生活困難の次世代への連鎖を断ち切るための取組

【課題】

- 生活困難の次世代への連鎖を断ち切るために、生活困難を抱える世帯の子どもに対する教育機会の拡大等の支援を充実させていくことが重要ではないか。
- また、女性が出産・育児等のライフイベントを経ながらも希望に応じて就業継続して就労収入を得られるようにすることは、子どもがいる世帯が経済的な困難に陥るリスクを低減することにもつながることを踏まえ、就労と結婚・出産・育児の二者択一構造を解消するための取組を一層進める必要があるのではないか。

【施策の現状】

生活困難を抱える世帯の子どもに対する教育機会の拡大に関する施策として、教育費負担の軽減策である「幼稚園就園奨励費補助」、「授業料等の減免」（国立大学、私立大学等、私立高等学校等）の施策がとられている。

また、「経済危機対策」の一部として平成 21 年度には「高校生修学支援基金（高校生の授業料減免等に対する緊急支援）」が各都道府県に交付金により設置されるとともに、「学生への経済支援を行う大学等に対する無利子融資」が実施されている。

（独）日本学生支援機構が実施主体となる「（独）日本学生支援機構奨学金事業」では、従来からの無利子奨学金事業（貸与人員 34.4 万人）、有利子奨学金事業（貸与人員 80.4 万人）に加え、「経済危機対策」の一部として、家計急変学生に対する緊急採用奨学金の貸与人員の倍増（約 8,000 人）、返還困難者に対する返還猶予を 10 万人増まで可能とする対応を、平成 21 年度補正予算で実施する。

生活保護世帯を対象とする施策では、平成 21 年度補正予算で「子どもの健全育成プログラム」、「子どもの学習支援のための給付」が実施される。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 生活困難の次世代への連鎖を断ち切り、一人ひとりが能力と適性に応じた自立を実現し、活力ある社会を実現していくためには、成育家庭の経済的状況によって進学機会や学力、意欲において差が生じないような教育の仕組みづくりが重要である。また、それだけでなく、家庭の状況にかかわらず、子どもが基本的な生活習慣や自尊心・自立心などを身につけることができるよう、家庭における教育に対する支援も重要である。
- 「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」中間報告（平成 21 年 5 月）では、幼稚園・認定こども園・保育所に在籍する全ての 3～5 歳児を対象に幼児教育の無償化が提言され、幼稚園及び認定こども園の幼児における無償化の具体的な仕組みが検討された。生活困難の次世代への連鎖の断ち切りの視点に立てば、子どもを保育所に通園させている世帯にも生活困難を抱える世帯は多いと考えられるため、今後、保育所の幼児における幼児教育の無償化の在り方についても、保育制度改革の議論の中での検討が待たれる。また、「教育安心社会の実現に関する懇談会³¹」報告書（平成 21 年 7 月）においても、幼児教育の無償化について盛り込まれている。
- 教育費の家計負担軽減について、「経済危機対策」では、「未来への投資」として教育費負担への支援（経済情勢の悪化により修学が困難な学生・生徒に対する授業料減免・奨学金事業等への緊急支援等）が図られた。
- 高等学校の授業料の実質無償化を進めるとともに、貸与奨学金だけでなく、給付型奨学金などの措置を進めること、あるいは民間が行う奨学を目的とする寄付行為などが拡大していくような方策の検討が求められる。

³¹ 文部科学大臣の私的懇談会。日本の国内総生産に占める教育への公財政支出の割合は 3.4%（2005 年）と、比較可能な OECD 加盟のうち最下位であり、家計負担の重さが顕著であることを踏まえ、公財政負担の充実による教育費の家計負担軽減策を提言した。

- 子どもをもつ生活困難世帯の経済的困窮リスクを低減し、次世代連鎖を断ち切るためには、女性が出産・育児等のライフイベントを乗り越えながらも継続就労や再チャレンジを図っていける環境の整備が重要である。
- また、ひとり親世帯の貧困率を有業の世帯と無業の世帯で比較すると、OECD 加盟のほとんどの国で有業の世帯の貧困率が大きく低下するのに対し、日本の場合にはその変化が小さい（図表 49）。相対的貧困率の高い母子家庭の母等の多くが非正規雇用就いていう状況を踏まえると（図表 42, 43）、非正規労働者の所得水準は、生活困難の次世代連鎖の断ち切りの観点からも、改善されていくことが求められる。そのためには前出のとおり、女性の就業継続や再チャレンジを可能とする環境整備、正規雇用と非正規雇用との待遇の均衡に向けた取組、非正規労働者に対するセーフティネットの再構築などの施策が進められることが必要である。

③ 国際化に対応した支援体制の強化～国際結婚や在留外国人とその子どもへの支援

【課題】

- 国際結婚の増加、並びに在留外国人の増加に対応して、外国人の交流や相談等の支援の仕組みづくり、国際結婚における生活や離婚等に際しての相談支援、日本語教育の機会、DV等で保護された外国人女性の生活再建に向けた母語での支援等の充実について、地方公共団体やNPO等民間活動団体等とも連携した取組が必要とされるのではないかな。
- また、外国人の子どもの就学機会の保障や、第二言語としての日本語教育の充実が一層図られるべきではないかな。

【施策の現状】

外国人の交流や相談支援、日本語教育の機会に関する施策として、日本語が分からないことから生じる様々な社会問題を解消し、外国人が円滑に日本社会の一員として生活ができるよう、『生活者としての外国人』のための日本語教育事業が実施されている。

DV 被害者等への母語での支援として、8ヶ国語で「外国人向け広報資料（『配偶者からの暴力の被害者へ』）の作成・配布」が行われている。人身取引被害者及び外国人 DV 被害者へ適切な支援を行うため、「専門通訳者養成研修事業」が実施されている。婦人相談所などで一時保護した人身取引被害者、外国人 DV 被害者等へは「外国人婦女子の緊急一時保護」が実施されている。

外国人の子どもの就学支援としては、外国人の子弟の増加及びそれに伴う課題への対処として、「帰国・外国人児童生徒受入促進事業」が実施され、また「経済危機対策」として平成 21 年度の補正予算で「定住外国人の子どもの就学支援事業」の実施が予定されている。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 外国人の妻、あるいは在留外国人女性の婦人相談所の一時保護者（外国人在所者）の保護の理由の多くが DV となっており、その後の生活再建に向けて母語での支援を必要とするケースもある。このようなケースに対しては、人権擁護の観点からも人身取引被害者及び外国人 DV の専門的な知識を持った母国語通訳者を養成し適切に支援を行う取組が一層進められることが求められる。
- 日本で働き、生活する外国人が社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境の整備に向けて、教育、住居、就労などの支援を、一層推進することが必要である。
- 定住する外国人に対して日本語教育だけでなく、日本の文化や風習について学ぶ機会を設定すると同時に、地域の日本人に対しても相互に文化や風習について学び合える機会をつくっていくことが必要である。
- 日本社会の国際化の状況や、外国人や外国人の親を持つ子どもの置かれている状況、就学及び修学上の困難について十分な実態把握がなされることが重要である。
- 子どもの日本語能力については日本に来た時期（年齢）や生活環境によって大きく異なることが予想され、その状況に即した対策が講じられることが必要である。
- 第二言語としての日本語教育についても、外国人や外国人の親をもつ子どもの日本語能力の状況等を把握したうえで、地域のニーズに即した取組が行われることが求められる。

エ. 支援基盤の在り方等に関する課題

① 家庭や地域における男女共同参画の推進

【課題】

- 女性の就業継続や再就業等の困難を解消し、男性の孤立や日常生活における自立の困難を防ぐために、男女の固定的役割分担意識を是正し、家庭や地域における男女共同参画の推進が図られるよう一層の取組が必要ではないか。

【施策の現状】

男女共同参画に関する国民の理解や認識を深めることを目的とし「男女共同参画に関する普及・啓発」が行われている。

地域における男女共同参画の推進を図る施策として「地域における男女共同参画促進総合支援」が実施されている。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 男女が性別にかかわらず個性と能力を十分に発揮し、あらゆる分野の活動に参画し責任を分かち合っていくことは、世帯や個人の経済社会的なリスク負担を分散し、生活困

難に陥るリスクを低減させることにもつながる。特に女性の生活困難を防止するという観点からも、固定的性別役割分担意識の解消を図りつつ、就業構造や社会制度の改革が進められていくことが求められる。

- また、固定的性別役割分担意識は男性役割のプレッシャーを強め、経済的に安定しない非正規労働者の既婚者割合を低めていると指摘されるなど、現状においては結婚や家族形成への障害となっているとの指摘もなされている。
- 男女共同参画に関する意識調査の継続を通じ、固定的性別役割分担意識の解消に向けた効果的な広報・啓発活動を一層推進することが求められる。
- 男女共同参画の視点を活かした課題解決のための多様な主体の連携・協働による主体的な取組を、より一層推進する必要がある。

② 自立概念の捉えなおしと支援チャネルの多様化

【課題】

- 生活困難を抱える人々の状況は非常に多様であるため、目指すべき自立の形は、経済的自立だけではなく、日常生活における自立や社会参加や社会関係づくりによる社会的自立など、様々な側面から捉えられるべきものではないか。
- そのように自立概念を捉えれば、職業体験やボランティア活動等も含めた地域における多様な居場所づくりについて、地域のNPOや企業等との連携のもとでの取組を進め、支援チャネルの多様化を図っていくことが必要となるのではないか。
- また、こうした取組は、単身世帯の増加や核家族化の進展などで家族の機能が変化し、地域ネットワークが弱まってきた中、地域社会における新たなセーフティネットを作り直すという意味合いにおいても重要ではないか。

【施策の現状】

暴力被害当事者のエンパワーメントに向けた施策として前述の「配偶者からの暴力被害者自立支援モデル事業」が実施されている。他者とのコミュニケーションに困難を抱え、社会に適応していく上で適切な教育や療育が求められる発達障害者（児）に対し、ライフステージに応じた一貫した支援を目指す施策として「発達障害者支援法」に基づく支援が実施されている。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 在宅で生活している人の割合は、身体障害者（児）では約9割である。地域で安心して、自立して暮らせるよう、日常生活や社会生活に対する支援や、就業や就労の継続に対する支援などが組み合わされ提供されるように連携を進める必要がある。
- 他者とのコミュニケーションに困難を抱え、社会に適応していく上で適切な教育や療育が求められる発達障害者（児）に対しては、ライフステージに応じた一貫した支援

を目指す「発達障害者支援法」（平成 17 年 4 月施行）等に基づき支援体制の整備を行っている。教育や就業に当たっての支援施策・プログラムの開発も進んでおり、今後、対人関係能力を向上させつつ社会的な自立が可能となるよう、理解と支援とが一層広まることが期待される。

- 現在はモデル事業として実施されている居場所づくりのプログラムが、DV 被害者の安全を確保しつつ、多くの地域で実施されることが求められる。
- 若者の抱える問題については、ニートや引きこもり、不登校、発達障害等の要因が相互に関連し合って深刻化している状況が報告されているが、個別分野ごとの従来の対応には限界がある。教育、福祉、雇用等各関連分野における施策の総合的推進や、ニート等困難を抱える若者への支援を行うための地域ネットワークづくりの推進を図ることを内容とした「子ども・若者育成支援推進法」が平成 21 年 7 月に成立した。今後、同法に基づき、各関連分野における関係機関等が連携し、ニート、ひきこもり等困難を抱える若者に対する支援施策の実施が必要である。

③ 制度の狭間への対応や個人のニーズに応じた一貫した支援

【課題】

- 経済社会の変化のもとで、生活困難を抱える層は、従来からあった高齢世帯、母子世帯等だけではなく一般化し、ニート・フリーターといった若年男女、中年の単身男女など、非常に多様化が進んでいる。このような中、既存の制度のもとでは狭間に陥る支援ニーズが一層多くなっていると考えられる。
- 生活上の障害があるとみられるが障害者手帳を保持していないために支援が届きにくい人など、制度の狭間に陥る支援ニーズがある。複合化・連鎖する問題に対して、各種の支援制度が要支援者の状況や時期に応じて細分化し、縦割りになっているため、個人のニーズに対応した支援が継続的に行われず断片的になってしまっており、個人を一貫してフォローし支援する仕組みになっていないという問題もある。これらの課題への対応について、制度間の連携や体系の見直しのほか、NPOや企業等の民間機関との連携による柔軟な共助の仕組みの構築やそれら民間機関に対する支援の在り方も含めて検討を深めるべきではないか。
- また、生活困難者への支援に当たっては、困難に陥っている人々への相談援助に加えて、その人の自立生活に向けて住宅、医療、教育等多面的に必要とされる支援が適切に組み合わせて行われるような仕組みづくりが必要ではないか。
- 長期的には、既存の制度枠組みを再構築し、ニーズがある個人を中心とした継続的かつ総合的な支援の仕組みを新たに作っていくことが必要ではないか。イギリス等で既に進められつつある社会的包摂政策等を参考にした仕組みについても調査検討が行われるべきではないか。

【施策の現状】

「地域における若者支援のための体制整備モデル事業」、「若者職業的自立支援推進事業」、同じく前述の「地域における男女共同参画促進総合支援」が実施されている。

※ 「個人のニーズに応じた切れ目のない支援」の事例として、監視・影響調査専門調査会では、「地方公共団体と民間団体との協力によって生活困難者の支援に取り組んできた例」「地域 NPO や支援団体の拠点づくり、及び連携を目指す民間の取組の例」のケースについてヒアリングを実施した。

◇ 地方公共団体と民間団体との協力によって生活困難者の支援に取り組んできた例
(政令指定都市)

- 例 1) 戦後すぐより 60 年以上にわたり、関係を構築してきた例。行き場のない女性を教会で受け入れたことから出発し、母子生活支援、DV 被害者支援の領域で市と協議しつつ支援施設の新設や機能強化を行う一方、支援現場の実情（入所調整、処遇方針、退所後の方針等個別支援検討の内容）が、市独自の「婦人保護施設の強化」の方針に生かされてきた。
- 例 2) 障害者福祉の領域で、35 年以上にわたり行政と連携してきた取組の例。重度・重複障害児の公立小学校での教育の開始によって出会った子どもたちや教師、家族たちが、相互に築いた信頼や発見した可能性を信じ、母親たちの手で障害者地域作業所の設立へとつなげてきた。その活動を市、ボランティアが支えつつ、市の障害者施設整備計画と歩みを合わせながら施設種別・施設数を拡大し、現在は市の要請で高齢者福祉施設も運営する社会福祉法人へと発展した。
- 例 3) 高齢者を支援するための市民のワーカーズ活動から出発。住み慣れた地域での、助け合いや支え合いにより専門性のあるサービスの提供を目指し、市の増加する福祉保健のニーズにも応えつつ、高齢者介護保険事業、精神障害者支援事業、児童福祉分野へとサービス領域を拡大している。

◇ 地域 NPO や支援団体の連携、及び拠点づくりを目指す民間の取組の例
(社会福祉協議会)

- 施設種別ごとに複数の部会を抱える社会福祉協議会の例。複合的な困難を抱えるケースや、施設を出てまた別の施設にもどってくる利用者の増加など、各施設関係者が共通の課題について理解を深める必要が生じてきたという背景があり、平成 19 年より施設種別を超えた横断的な連携（連絡会の設置）を図っている。平成 21 年には相互の直面する課題への理解をさらに深めること、及び現状を社会に対して発信していくことを目的として、公開シンポジウムを開催した。
- 様々な NPO や市民活動に携わる団体と協議や意見交換を重ねる中で、現在、地域における支援や情報の 1 つの拠点となってきた。
- 一方、各施設が連携して各支援者の支援に当たる具体的な方法については確立されていない。各施設はそれぞれ根拠法や措置を決定する機関が異なっており、そのことが現状においてスムーズな連携を行うに当たっての課題となっている。

【施策の現状を踏まえた取組の方向性】

- 前述のとおり、若者に対する支援としては、就業による自立支援だけでなく、日常生活の自立や社会的な自立を支援する複数の支援が組み合わせられ、提供されることが必要である。これらの支援を1つの機関が行うことは困難であり、就業による自立支援、日常生活の自立や社会的な自立を、地方公共団体や幅広い専門機関・団体等のネットワークにより支援しようとする取組が始まっている。このような取組が、今後一層広がりを見せることが必要である。
- 地方公共団体が地域の実情を踏まえて作成する「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策の実施に関する基本的な計画」（都道府県に策定義務づけ）の市町村レベルでの策定の推進が必要である。また策定は任意である母子世帯への支援に関する「母子家庭及び寡婦自立促進計画」（母子及び寡婦福祉法第12条）等の策定についても進めることが求められる。
- 支援分野ごとのワンストップ・サービス化を進める。また提供分野間相互の連携も進める。現在DV被害者支援を含む女性の困難な問題の支援については婦人相談所、児童福祉については児童相談所、若者支援においてはジョブカフェなどがそれぞれのワンストップ・サービス機能を果たしているが、これら既存制度を活用したワンストップ・サービス化を引き続き進めると共に、複数の支援を組み合わせる必要がある場面では、相互に連携することが望まれる。
- 生活困難を抱える男女に対する支援策については、生活困難を抱える人々が実際に活用しやすいものとなるよう、必要に応じて制度設計の見直しや、必要な手続き等業務運用の見直しを行う。また、窓口対応にあたる担当者への意識づけのための取組などを実施する。
- 個人に対する措置決定機関、例えばある地方公共団体の例では、母子世帯については福祉事務所、児童養護・乳児院については児童相談所、婦人保護施設は婦人相談所、などが相互に連携をとり、制度の狭間の解消を図ると同時に、個人のニーズに対して切れ目のない支援を提供することが求められる。
- 生活困難を抱える人の支援には地域のNPOやノウハウをもつ民間団体などの参加が求められ、地域ごとの実情に応じて連携し柔軟に支援に当たることが望まれる。本格的な連携を推進するに当たっては情報集積・情報発信を行う地域のNPO、支援団体の活動のハブとなる地域独自の拠点作りが望まれる。
- 個人のエンパワーメントのための施策と社会レベルにおける構造的・制度的な課題への対処について、諸外国の施策の例（例えば英国の社会的包摂政策）などについて調査検討を行うことが求められる。

（３）施策の全体的な傾向

ア．男女別の状況やニーズの反映、男女別データの有無

- 男女別の状況やニーズの把握が行われている施策は調査対象とした 83 施策（実件数 76 件）のうち 25 施策であった。内訳は「ア．① 若年期におけるライフプランニングを考えるための教育の充実」に関する施策（1 施策）、「ア．③ 暴力被害当事者等のエンパワーメントに向けた支援の充実」に関する施策（7 施策）、男女雇用機会均等確保に関する施策、「イ．① 雇用の場の改革」に関する施策（2 施策）、「イ．② 女性の就業継続や再就職を支援するための環境整備」に関する施策（7 施策）、「ウ．① 困難を抱える親子を地域で支える仕組みづくり」に関する施策（4 施策）、「ウ．③ 国際化に対応した支援体制の強化」に関する施策（2 施策）、「エ．① 家庭や地域における男女共同参画の推進」に関する施策（2 施策）である。なお平成 21 年度補正予算の対象である 12 施策のうち、男女別の状況やニーズの把握が行われている施策は 1 施策であった。
- 男女別にデータを把握している施策は全部で 18 施策であった。
- 生活困難の防止及び生活困難を抱える人々への支援に関連する施策において、男女別の状況やニーズの施策への反映、男女別データの把握はいずれも十分であるとはいえず、今後の改善が求められる。

イ．関連する主体や施策との連携

- 83 施策中 45 施策において、関係主体・関係施策との連携が行われている。
- 主な連携先としては地方公共団体が多いほか、福祉事務所・福祉団体、女性関連施設、母子施設などとなっている。その他職場の均衡、均等待遇推進の施策では民間企業、若年期の自立支援、DV 被害者等のエンパワーメントに向けた支援などでは NPO など連携先となっている。キャリア教育支援や母子家庭自立・就業支援ではハローワークなど就労支援機関なども連携先となっている。
- 生活困難者への支援の形態として、複数の支援を組み合わせた、地域の実情に合った支援が望まれることから、多様な主体間の連携は、引き続き取り組むべき課題である。

ウ．施策の実績・効果等の把握の有無及び男女別把握の有無

- 政策評価は、「企画（Plan）」、「実施（Do）」、「評価（See）」の政策のマネジメント・サイクルの中に位置づけられるものである。今回調査対象とした実件数 76 施策の評価のうち、政策評価の対象であった施策は 16 施策であった。
- 実績・効果を把握している施策は、調査の対象とした 83 施策（実件数 76）のうち、今年新規実施施策（22 施策）を除いた 54 施策のうち、43 施策であった。
- 政策評価においては、業務成果であるアウトプットを評価する視点と、業務成果の本質的な価値に言及し、その政策が問題解決に貢献した成果であるアウトカム（政策効果）を評価する視点とがある。現状においては、政策の実績・効果の把握は多くのケ

ースでアウトプット評価である。効果等までを把握して施策の分析を行っているものは少なく、アウトカム評価が広まることが望まれる。また監視・影響調査専門調査会では、引き続き、男女別の政策効果の把握についての適切な方法の検討等が必要である。

- このうち、男女別に実績、効果を把握しているのは 7 施策であった。内訳は「ア．③ 暴力被害当事者等のエンパワーメントに向けた支援の充実」に関する施策（1 施策）、「イ．① 雇用の場の改革」に関する施策（1 施策）、「イ．② 女性の就業継続や再就職を支援するための環境整備」に関する施策（4 施策）、「エ．① 家庭や地域における男女共同参画の推進」に関する施策（1 施策）であった。
- 男女別の実績、評価を行っている施策も十分とは言えず、今後の改善が求められる。

7. 男女共同参画の課題の視点からみた生活困難の防止・生活困難者支援の取組

(1) 「生活困難」をどうとらえるか

- 監視・影響調査専門調査会では平成 20 年 6 月より、「新たな経済社会の潮流の中で生活困難を抱える男女について」をテーマとして、男女共同参画の視点より、生活困難者の実態把握及び政府の関連施策について調査を行ってきた。
- 本調査では「生活困難」を、経済的困難を中心としながら、経済的困難から派生して、あるいはそれ以外の何らかの不利な状況（健康、教育、家庭の事情等）にあるために、地域社会で人間関係を保てずに孤立したり必要なサービスを享受できないなど社会生活を営む上での、個人あるいは世帯が直面する社会生活上の困難も含む広い概念としてとらえてきた。
- 実態把握や課題検討の視点として、生活困難が生じる要因や背景にも着目してきた。そこには個人の問題だけにとどまらず、家族の変容や雇用をめぐる変化、また国際化の進展の影響など経済社会の新たな潮流によって新たに生じてきた問題、あるいは、顕在化してきた問題も多くあることが指摘された。加えて昨今の金融危機に端を発した経済あるいは雇用情勢の急激な悪化によって、生活困難を抱える人々をさらに生み出し、またその状況が悪化していることへの懸念が示された。
- 実態の把握については既存の統計・調査等のデータ及び生活困難者に対する支援を行う支援機関・団体等に対するヒアリングをもとに実施した。現状においては女性の方がより生活困難に陥りやすい状況にあること、また男女間で問題の現れ方やその背景に違いがあること等が明らかとなった。
- 政府の関連施策調査については、関係省庁より提出を受けた資料及び政策担当者へのヒアリングをもとに実施した。これらの関連施策を、生活困難の実態やその要因・背景に照らし合わせ、現在の経済社会の変化も踏まえた上で今後必要と考えられる取組の方向性について検討を行ってきた。

(2) 基本的な考え方

ア. 経済社会の新たな潮流と社会システム再構築の必要性

（経済社会の新たな潮流）

- 未婚・離婚の増加や高齢化の進展により単身世帯やひとり親世帯が増加するなど家族の変容がみられる。ほとんどの年齢層で男性に比べて女性の方が相対的貧困率が高いほか、単身世帯やひとり親世帯の貧困率は相対的に高い（図表 34、35）。
- 1990 年代以降、女性並びに若年層を中心として非正規労働者が急速に増えてきた。かつて非正規雇用は、主婦（女性）が家計補助のため家事・育児との両立を図る働き方として、あまり問題とはとらえられてこなかった向きがある。しかし近年においては未婚層や男性においても非正規労働者比率の上昇がみられ、自ら生計を担うにも関

わらず、その人自身が低収入で不安的な非正規労働者という層が増えていると考えられる。

- 1990 年の出入国管理及び難民認定法の改正により、来日する外国人が急増している。また 1980 年代半ば以降急増した、夫が日本人で妻が外国人という組合せが約 8 割ある国際結婚の影響もあり、外国人、特に女性の外国人の増加や、外国人の親を持つ子どもも増加している。

(セーフティネット再構築の必要性)

- 1990 年代を通じて急速に増加した非正規雇用は、働き方の選択の一つとして自発的に選択されている場合もある一方、非自発的にやむを得ず選択している場合も少なくない。非正規雇用は有期雇用を繰り返しやすく雇用が不安定な上、能力開発の機会を持ちにくくキャリア形成や自尊意識が阻害されるとの指摘があるほか、長期勤続の前提のもとに構築された被用者保険のセーフティネットの外に置かれる場合がある。また賃金も相対的に低く、頼るべき家族がいない場合には生活困難となりやすい。
- 就業の場だけでなく、先に述べた家族や地域の変容によって、それぞれの場におけるつながりは希薄化し、家族の扶養や地域による相互扶助などの機能も低下している。
- 生活困難な状況にある人々は、その困難が複合的に生じ、連鎖し、固定化する傾向にある一方、従来の制度の狭間に陥る支援ニーズが増加している。
- 国や地方公共団体、NPO や民間企業の連携による柔軟な共助の仕組みを構築するほか、雇用・就業の変化、家族や地域の変容に対応したセーフティネット機能の再構築が必要である。

(男女共同参画社会実現の必要性)

- 男女が個性と能力を十分に発揮してあらゆる分野の活動に参画し、責任を分かち合っていくことは、世帯や個人の経済社会的なリスクを分散し生活困難に陥るリスクを低減することにもつながる。特に女性の生活困難防止の観点から、固定的性別役割分担意識の解消を図りつつ、就業構造や社会制度の改革を進めていくことが求められる。
- 固定的性別役割分担意識は、女性が希望に応じた働き方を選択しにくいという問題の他、近年では男性に対する過度の男性役割のプレッシャーが、経済的に安定しない非正規労働者の結婚や家族形成を妨げているとの指摘もあり、男性の生き方の選択の幅を狭めることの一因ともなっていると考えられる。

イ. 個人のエンパワーメントの必要性

(男女のエンパワーメントに向けた取組)

- 困難な状況に置かれた人々が持てる力を引き出し、適性や能力に応じて自立を図ることができるよう、当事者のエンパワーメントに向けた取組が必要である。精神的な回復が必要な人々に対しては、その回復を支援する仕組みが求められる。
- 特に女性に対しては、出産・育児などのライフイベントを経て、持てる力を発揮して

就業継続や再就職をするなどして経済的自立が図られるよう、ライフコースを通じたエンパワーメントの視点からの総合的な支援が重要である。

（多様な主体の連携）

- 個人ごとの多様なニーズに対し、複数の支援を組合せ、個人のライフコースに沿って、切れ目ないサービスが提供される必要がある。
- 生活困難を抱える層について、より一層の実態把握がなされるとともに、取組事例の収集や情報提供などの取組も必要である。

ウ. 世代間連鎖を断ち切る必要性

（生活困難の世代間連鎖）

- 経済的困窮や社会的孤立などの生活困難は固定化する傾向にあるが、世代を超えた連鎖については断ち切らなければならない。
- 例えば、家庭が経済的に困窮していたり DV や児童虐待等で安定しない状況にあると、子どもの教育・学習の機会が奪われ、生活困難が世代間で連鎖する状況が生じやすい。
- また、関係者ヒアリングや生活保護受給世帯の状況によっても、成育した家庭の生活困難が子どもに影響する世代間の連鎖がみられる。

（世代間連鎖を断ち切る必要性）

- 成育家庭の経済的状況によって子どもの進学機会や学力、意欲において差が生じないような、教育の仕組みづくり、生活困難を抱える世帯の子どもに対する教育機会の拡大が求められる。
- また、困難な状況にある家庭で育った子どもは、不利を補う家族や地域のサポート等の社会資源を持ちにくいという指摘もあることから、社会的なサービスや社会的な「つながり」へとつながっていくための支援を充実させていく必要がある。
- 女性が希望に応じて就業継続や再就職するなどし、就労収入を得て経済的に自立することは、子どもがいる世帯の経済的困難リスクを低減する意味からも重要である。

（３）今後の取組と課題

ア. 横断的に見た課題と取組

（「生活困難」のより具体的な把握と対策）

- 「生活困難」を抱える層は多様化・一般化している。どのような人が生活困難に置かれどのような課題を抱えているのかについて、例えば各地域の状況や世帯構成、年代、性別、学歴別などのより多面的なデータを取得し、その状況に応じた施策の企画立案や見直しがなされることが望まれる。
- 「生活困難」の状況を把握し、支援を行う上で、男女共同参画の視点を導入することは特に重要である。女性は出産・育児などのライフイベントの影響を受けやすく、固定的性別役割分担意識や現状の税制・社会保障制度のもとで非正規雇用に就きやすい。

また暴力の被害によって困難な状況に陥りやすい。一方で、自立への困難が大きいなど、特に生活困難に陥るリスクが高い。しかし従来は配偶者の扶養がある標準世帯モデルの陰に隠れ、あるいは家事手伝い等として潜在化してきた側面がある。

（男女共同参画社会の実現と生活困難の防止）

- 何らかの困難な状況を抱えつつも、個人の適性や能力に応じた自立を実現するために男女があらゆる分野の活動に参画し責任を分かち合う、男女共同参画社会の実現を一層推進することが必要である。
- 性別にかかわらず個人の適性や能力に応じた自立を実現することは、個人や世帯の経済社会的リスクの分散につながり生活困難に陥るリスクを低減することにもつながる。
- 女性の生活困難防止の観点から、固定的性別役割分担意識の解消を図りつつ、就業構造や社会制度の改革を進めること、男性も含めた働き方の見直しや家族・地域への参画を進めていくことが必要である。
- また、男性に対する過度の男性役割のプレッシャーが、経済的に安定しない非正規労働者の結婚や家族形成を妨げているとの指摘もあることから、男性の立場に対する固定的性別役割分担意識の解消も図られることが必要である。

（政策の企画から評価までのプロセスにおける男女別視点の導入）

- かつて女性では問題として十分に、広く認識されてこなかった非正規雇用をめぐる問題も、そこに男性も加わるようになったことで社会的な問題として顕在化してきた側面がある。これは翻ってみれば、暗黙のうちに女性は経済的な自立を必要としない存在として社会的に捉えられ、問題が見過ごされがちであったことに他ならない。
- 本調査では、生活困難の様相や背景は男女によって異なること、女性の方がより困難な状況に置かれやすいことが明らかとなった。
- 男女の置かれた状況や実地的なニーズが異なる場合、政策自体は中立的なものであるが、施策を実施した結果、男性と女性が受ける影響が異なることがあり得る。生活困難の課題に関する政策については、企画段階で男女別の状況やニーズが把握されて施策へと反映され、また男女別の実績や効果が把握されて支援が必要とされる人々に対して政策の効果が及んでいるかについて評価し、次の施策へと反映されていくことが求められる。
- そのためには男女間の意識による偏り、格差や差別の現状及びその要因、現状が生み出す影響を客観的に把握するための統計（ジェンダー統計）³²の充実が必要である。
- 政策の評価の段階では、アウトプット評価からアウトカム評価へとつなげ、政策の課題解決への貢献度を把握していくことが必要である。男女別の政策効果の把握の方法については今後さらに検討を深めることが必要である。

³² 総務省統計局 <http://www.stat.go.jp/data/chouki/specexp.htm> による。

イ. 中長期的課題

- 多様な「学び直し」の方法の提供と、「学び直しをした者」を受け入れる教育や雇用の仕組みの実現が求められる。特に高校中退した者など、中等教育、高等教育の機会を十分に得ることができなかった者への学び直しの機会の提供、大学の入学者選抜方法の大学評価への反映、企業における中途採用などの環境整備が求められる。これらは、学校や職場に対し、多様な学生や従業員の受容に取り組むきっかけともなり得る。
- 社会保障制度についての知識を理解し、自らの権利や、困難な状況に陥った際の相談窓口や支援窓口について理解するための教育の実施が望まれる。
- 生活困難を抱える若者の課題やそこに至る背景について、状況の適切な把握と、それに応じた施策を企画・立案、実施していくことが必要である。
- 若年期の妊娠は、その女性の教育機会と就労機会を同時に奪い、人生全般にわたって不利な状況をもたらす場合があるため、母としてだけではなく女性自身のライフステージ上の課題に着目した支援が適切に提供されることが求められる。
- DV 被害者、それ以外の暴力の被害者やメンタル面で問題を抱えた人々に対して、個々人の持てる力を引き出しエンパワーにつなげていくための支援として相談者の専門性の確立を図るための取組が求められる。
- 生活困難者の自立支援のための相談や支援業務にあたる者に関して、効率性のみを重視することなく、経験や専門性が確保・蓄積されていく運営方法について検討が求められる。NPO や地域団体で支援にあたるものも含め、長期的な視点に立った職員の確保・育成について十分検討していくことが必要である。
- ライフコースの一時点で正規・非正規のどちらを選んでも、その差が固定化されない労働条件やセーフティネットの再構築が求められる。正規・非正規といった雇用形態の違いに関わらず賃金のほか教育訓練、福利厚生も含め、同一業務の一般の賃金水準や職務の内容・成果・意欲・能力または経験等を踏まえて決定される処遇や待遇の在り方の実現や、退職、傷病等に対する保障が受けられる制度などを構築することが求められる。
- 経済的自立を図った上で、家族や地域とのつながりを維持し深めていける、労働条件や労働環境の実現が求められる。最低賃金の見直し、労働者の健康確保のための長時間労働の是正、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現などが必要とされる。特に生活困難者の仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）実現に対しては配慮が求められる。
- 次世代育成支援対策推進法に基づく市町村及び都道府県の後期行動計画の策定に当たっては母子家庭の母の子育て時間の確保について、地域で支援可能な取組の方向性が示されることが望まれる。
- ひとり親家庭や虐待等の場合の保育所の優先利用や、保育の質を確保しつつ多様な保育サービスの提供を可能とする保育制度の構築が求められる
- 子育てをする障害のある女性への支援に何が必要なのか、地域においての理解を進めつつ、支援を提供していくことが望まれる。

- 日本で働き、生活する外国人が、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受できるような環境整備に向けた取組の一層の推進と推進状況の把握が求められる。
- 定住する外国人に対して日本語教育だけでなく、日本の文化や風習について学ぶ機会を設定すると同時に、地域の日本人に対しても、相互に文化や風習について学び合える機会をつくっていくことが必要である。
- 外国人の子どもの増加に対応する第二言語としての日本語教育については、状況等をより詳細に把握した上で、地域のニーズに即した取組を実施することが求められる。
- 在宅で生活する障害者が地域で安心し、自立して暮らせるよう、日常生活や社会生活に対する支援や、就業や就労の継続に対する支援などの連携を進める。
- 従来の制度の狭間に陥る生活困難者の支援ニーズに対し、切れ目のない支援を提供するため、施策間の連携や体系を見直す他、NPO や民間企業等との連携を進める。
- 高齢世帯は相対的貧困率が高いとともに、生活保護制度の保護対象としても最も占率が高く、中でも未婚男女、離別女性が経済的に厳しい状況にある。女性については家族の介護・看護を理由とした離職が男性よりも多く離職時期も早いといった就業状況や、就業継続期間が短く非正規雇用の割合が高いことが年金水準の低さにつながり厳しい経済状況にあるということ、自分や配偶者の病気や介護、それに伴う医療や介護の費用負担に対する不安が大きいこと、また一人暮らしの男性については地域で孤立しがちであることなどの問題が明らかになっている。高齢男女の就業促進と社会参画、高齢期の経済的自立を支える制度・環境の整備等を進める必要がある。
- DV被害者、生活上の障害を持つ場合、外国籍の場合などの場合には、生活困難が複合的に生じ、問題解決がより難しくなりやすく、生活困難が世代間で連鎖する状況も生じている。今まで以上に、個人の置かれた状況にきめ細かく対応した、ライフコースに沿った継続的な支援の在り方が必要である。

ウ. 分野別にみた当面の課題と取組

(自立に向けた力を高めるための課題)

「自立に向けた力を高めるための課題として」、①若年期におけるライフプランニングを考えるための教育の充実、②教育領域と職業領域等の連携に基づく若年期の自立支援の充実、③暴力被害当事者等のエンパワーメントに向けた支援の充実、④高齢期における経済的自立や社会参画の実現に向けた取組の推進、等が必要である。

- 初等中等教育段階から高等教育段階に至る一貫したキャリア教育・職業教育を関係機関等と連携しながら更に推進する。(文部科学省)
- 地域社会に対するキャリア教育への理解と協力を求め、地域の人々が様々な形で学校の教育活動を支援する取組を更に推進する。(経済産業省)
- コミュニケーション能力や協調性などを含む、社会的・職業的自立、学校から社会・職業への円滑な移行に共通して必要な能力等の明確化と、発達段階に応じたキャリア教育の体系的な推進方策等に関する中央教育審議会キャリア教育・職業教育特別部会

の議論を踏まえた施策を推進する。(文部科学省)

- ライフプランニング支援においては、固定的性別役割分担意識等の影響によって結果として男女それぞれの選択の幅が狭められることのないよう、一人ひとりが個人として自立していくことのできる多様な選択肢を示していく。(文部科学省)
- 学校における進路指導・就職指導や、女性のライフプランニング支援において、男女共に経済的に自立していくことの重要性について情報が正しく伝えられることが求められる。(文部科学省)
- 「子ども・若者育成支援推進法」(平成 21 年 7 月成立) に即した施策の実施が必要である。(内閣府)
- 若者に対する支援としては、基本的な生活スキルを身につけ、社会性を築いていけるよう自発的な取組を促すことが必要である。精神的な回復が必要な若者には必要な支援を提供し、就業による自立支援だけでなく、日常生活の自立や社会的な自立を、地方公共団体や幅広い専門機関・団体等のネットワークにより支援しようとする取組については一層推進する。(内閣府・厚生労働省)
- 特に児童福祉施設などを退所する若者の社会における自立には、就業、社会生活、住宅の確保など多くの困難が伴い、支援が必要とされる。このような支援施策の拡大と充実が必要である。(厚生労働省・国土交通省)
- 職業を持ちながら学ぶ高校生が、教育と仕事を両立させることができるよう、多様なニーズに対応した定時制・通信制の改善・充実を図る等、必要な支援策を実施する。(文部科学省)
- 高校を中退する若者が社会から孤立をしないよう、より広い範囲で学校と就業支援組織とが連携し、若者に対する切れ目のない支援の提供を進める。(文部科学省・厚生労働省)
- 相手を思いやる心の涵養や人間尊重の精神を基盤とし、児童生徒の発達段階に応じた性に関する科学的知識を理解させるとともに、妊娠による中退を防ぐため、望まない妊娠を防ぐという視点を含んだ性教育を引き続き実施していく。(文部科学省)
- 労働者は自らの権利を守るため、労働関係法制度に関する知識を理解することが必要であり、そのためには学校における教育が有効であるとの指摘があるが、例えば、国は教材を作成するなど、環境の整備を進め、有効に活用されるようにする。(文部科学省・厚生労働省)
- 配偶者暴力防止法及び基本方針に定める施策を対象とし、平成 21 年 5 月 26 日に総務省が公表した「政策評価」の勧告に従い、通報及び相談の効果的な実施(内閣府)、被害者就業支援施策の効果測定指標の設定とその実績の把握(厚生労働省)、被害者の公営住宅の入居に関する広報や、都道府県への要請(国土交通省)など必要な措置をとる。(内閣府・厚生労働省・国土交通省)
- 高齢者の自立に関する平成 20 年度の報告「高齢者の自立した生活に対する支援施策に関する監視・影響調査報告書」に該当する施策については取組を着実に、推進していく。(関係府省庁)

- 男女の対等なパートナーシップや暴力を伴わない人間関係の構築に関する予防啓発を、学校教育の中においても実施していく。(内閣府・文部科学省)

(雇用・就業の安定に向けた課題)

「雇用・就業の安定に向けた課題」として、①雇用の場の改革、②女性の就業継続や再就業を支援するための環境整備、③ライフスタイルに中立的な税制・社会保障制度への見直し等が必要である。

- 緊急的な経済対策として実施された住宅確保のための支援や生活保障付き教育訓練の機会、緊急の融資制度など、非正規労働者のセーフティネットの施策について着実に実施し、実績について把握する。(厚生労働省)
- 非正規労働者が失業しても生活の安定が図られ、職業訓練を受け、また労働市場に戻れるという労働市場への再参入のための恒久的なセーフティネットを構築する。
(厚生労働省)
- 男女雇用機会均等法に定める性別による差別の禁止や、ポジティブ・アクションの推進、労働基準法に定める男女同一賃金の原則など、男女の雇用機会均等の推進について、一層強化する。(厚生労働省)
- ICT（情報通信技術）を活用し、在宅等で就業する就業形態について、その開発・普及に向けた一層の取組が求められる。(総務省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省)
- ワークシェアリングや短時間正社員制度など新しい雇用形態を一層定着させる。
(厚生労働省)
- 女性が出産や育児等のライフイベントを経て持てる力を発揮して就業継続を図り、あるいは就業中断後の再チャレンジによって経済的自立を図るための環境整備が必要である。そのためには男性も含めた働き方の見直しを含む仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）を進めることや、労働者の仕事と子育て等の両立を図る事業主を支援すること、再就職希望者支援事業の充実などを実施する。(内閣府・総務省・文部科学省・厚生労働省・経済産業省)
- 社会保障制度については、女性の就業等の活動に対して及ぼす影響をできる限り中立的なものとする方向でその在り方について検討を進める必要がある。(厚生労働省)
- 税制についても、女性の就業等の活動に対して及ぼす影響をできる限り中立的なものとするよう検討する必要がある。特に、配偶者控除については、国民に与える影響に配慮しつつ、縮小・廃止を含めてその在り方について検討を進める。(財務省)
- 仕事と生活の調和の実現を目指して、労働時間等の見直しなどを支援していくとともに、労働時間が長い事業場に対する重点的な監督指導等を引き続き実施する。(厚生労働省)
- 希望するすべての人が子どもを預けて働くことができるよう、「新待機児童ゼロ作戦」を円滑に実施し、質・量ともに十分な保育サービスや放課後児童クラブの提供を図る。
(文部科学省・厚生労働省)

- 地域の子育て環境を整備する施策として、ファミリー・サポート・センター事業の一層の充実を図る。(厚生労働省)

(安心して親子が生活できる環境づくりに関わる課題)

「安心して親子が生活できる環境づくりに関わる課題」として、①困難を抱える親子を地域で支える仕組みづくり、②生活困難の次世代への連鎖を断ち切るための取組、③国際化に対応した支援体制の強化（国際結婚や在留外国人とその子どもへの支援）、等が必要である。

- 現在の母子家庭への就業支援を行う諸機関（ハローワークの他、マザーズハローワーク、母子家庭等就業・自立支援センター等）について、就業支援の実績及び効果について把握をし、次の施策へと反映させる。(厚生労働省)
- 社会的自立が困難な婦人保護施設の退所者等への日常生活への援助、社会的な自立支援などのきめ細かい支援をより広い範囲で実施する。(厚生労働省)
- 父子家庭について、世帯や子どもの状況に応じた支援を推進する。その際、手当の支給についても検討を進める。また、父子家庭が地域で孤立しやすく日常生活自立が困難な状況の背景には固定的性別役割分担意識があると考えられるので、その解消に向けた広報・啓発活動を進める。(内閣府・厚生労働省)
- 幼稚園・認定こども園・保育所を通じた幼児教育の無償化について検討する。(文部科学省・厚生労働省)
- 高等学校の授業料の実質無償化を進めるとともに、貸与奨学金だけではなく給付型奨学金の導入などで教育費の負担軽減を進める。(文部科学省)
- 成育家庭の状況にかかわらず、子どもが基本的な生活習慣や自尊心・自立心などを身に付けることができるよう、家庭における教育に対する支援を実施する。(文部科学省)
- 子どもをもつ生活困難世帯の経済的困窮リスクを低減し、次世代連鎖を断ち切るためには、女性が出産・育児等のライフイベントを経ながらも継続就労や再チャレンジを図っていけるように、前出の環境の整備を進めることが必要である。(厚生労働省)
- 生活困難を抱えるひとり親世帯の自立の支援には、子育て・生活支援や就業支援、経済的支援など総合的な支援の充実や子どもをケアする時間の確保など、母子家庭等の実情にあったきめ細やかな支援を提供するとともに、前出の女性の就業継続や再チャレンジを可能とする環境整備が必要である。(厚生労働省)
- 外国人の妻や在留外国人女性のDV被害者への支援を実施するため、DVの専門的な知識を持った母国語通訳者を養成し適切に支援を行う取組を進める。(内閣府・厚生労働省)
- 日本社会の国際化の状況や、外国人や外国人の親を持つ子どもの置かれている状況、就学及び修学上の困難について全体的に把握し、その状況に即した対策を実施する。(文部科学省)

（支援基盤の在り方等に関する課題）

「支援基盤の在り方等に関する課題」として、①家庭や地域における男女共同参画の推進、②自立概念の捉えなおしと支援チャネルの多様性、③制度の狭間への対応や個人のニーズに応じた一貫した支援、等が必要である。

- 固定的性別役割分担意識の解消に向けた効果的な広報・啓発活動を一層推進する。（内閣府）
- 男女共同参画の視点を活かした課題解決のための多様な主体の連携・協働による主体的な取組をより一層推進する。（内閣府）
- 「子ども・若者育成支援推進法」（平成 21 年 7 月成立）に即した施策を実施する。（前掲、内閣府）
- 発達障害者（児）に対する一貫した支援を更に拡大する。（文部科学省・厚生労働省）
- DV 被害者の地域での居場所づくりのプログラムについて、DV 被害者の安全を確保しつつ、多くの地域で実施する。（内閣府）
- DV 被害者支援を含む女性の困難な問題への支援や若者支援について、既存制度を活用したワンストップ・サービス化を引き続き進める。（内閣府・厚生労働省・経済産業省）
- 個人のエンパワーメントと社会レベルの課題への対処について、諸外国の施策の例（例えば英国の社会的包摂政策）などについて調査検討を行う。（内閣府）
- 生活困難を抱える男女に対する支援策については、生活困難を抱える人々が実際に活用しやすいものとなるよう、必要に応じて制度設計の見直しや、必要な手続き等業務運用の見直しを行う。また、窓口対応にあたる担当者への意識づけのための取組などを実施する。（内閣府・警察庁・文部科学省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省）
- 生活困難者への支援の形態として、複数の支援を組み合わせた、地域の実情に合った支援が望まれることから、多様な主体間の連携に、引き続き取り組む。（内閣府・警察庁・文部科学省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省）