

令和4年度政策研究報告 調査報告書①

「コロナ禍における「見えない困窮」の現状把握と対応策」

神奈川県政策研究センター¹

【要 旨】

コロナ禍により、ケアラーやDVを受けている人など、従来の制度や方法では捕捉しきれない「見えない困窮」が広がっている。そのため、「見えない困窮」を把握し、また、困窮者への支援につなげることが必要になっている。

そこで、まず、「見えない困窮」を見える化するため、困窮がどのようにして起こるのかという発生プロセスを明らかにし、その上で困窮に至るプロセスの中でどのような対策を講じることができるかを検討することとした。

困窮のプロセスの分析では、①1つの事実から多数の困窮につながるものがある、②1つの困窮から他の困窮に連鎖することがある、③「貧困」は他の困窮との関連が強いことを確認し、困窮の原因は多岐にわたることから、特定の原因を予防すればすべての困窮を無くすことができるわけではなく、俯瞰的な視点で課題を捉えて対策を講じていく必要があることが分かった。

次に、困窮の原因となる事実とそれを予防するための措置を検討した結果、一見困窮とは関連が薄い行政の部門で行っている取組みが、困窮の予防につながるということが分かった。既に業務として行われていることが予防措置となっていることから、それぞれの業務が困窮対策にもなっているということを理解し、各部門が困窮者を生み出さないという大きな目標を共有して、取り組んでいくことが重要である。

支援についての課題は、種類が多くどのような支援があるか分かりにくいことや、支援内容に差があることである。そこで、それぞれの困窮の種類に応じた支援に対する改善策を提案し、また、住居や、安心できる居場所づくりのための活動場所が必要であることを指摘した。さらに、支援団体や当事者から指摘された相談窓口の分かりにくさやその対応についても整理した。

また、支援団体、当事者団体及び有識者等へのヒアリングを踏まえ、生活困窮者支援に当たっては、①断らない相談支援を早い段階から利用できること、②行政主体の事業実施及び民間との連携、③情報集約・提供機能の強化、④社会の理解醸成、⑤生きやすくなるための選択肢の確保、が重要だと提言した。

¹ 本調査研究は、阿部 泰則（特任研究員）、大内 彩衣、大澤 幸憲、須藤 竜也（特任研究員）が主に担当した（50音順）。

目 次

(はじめに)

第1章 困窮に関する先行研究

- 1 「見えない困窮」の把握を困難にする背景
- 2 これまでの支援対象の規模や現状の整理
- 3 コロナ禍で新たに生じた問題 ー社会の支援に「つながれない」人々ー
- 4 困窮に関する研究における課題

第2章 困窮に至るプロセスと予防・支援策

- 1 困窮のプロセス（全体像）
 - (1) 困窮のプロセスの分析方法
 - (2) 困窮のプロセス図示
- 2 困窮の原因となる事実と予防するための措置
 - (1) 予防措置の検討
 - (2) 予防措置についての分析（全体の考察）
 - (3) 個別の予防措置について

第3章 困窮への対応策に関する考察

- 1 支援についての課題と改善提案
 - (1) 困窮に対する支援の実態
 - (2) 個別の困窮に関する課題
- 2 ヒアリング結果等に基づく考察
 - (1) 断らない相談支援を早い段階から利用できること
 - (2) 行政主体の事業実施及び民間との連携
 - (3) 情報集約・提供機能の強化
 - (4) 社会の理解醸成
 - (5) 生きやすくなるための選択肢の確保

調査を終えて（総括）

資料1 当センターによるヒアリング先（支援団体・当事者団体・有識者等）

資料2 過去のヒアリング結果の分析

- 1 ヒアリングの概要と分析について
- 2 ヒアリング先ごとの分析結果
- 3 すべての団体をまとめた分析結果

用語の定義

(はじめに)

新型コロナウイルス感染症の拡大により、世界中で行動制限が行われ、飲食店や観光業などが大きな打撃を受けたことで、例えば、飲食店で働いていた人は店舗の休業により勤務することができなくなり、事実上失業となるなど、多くの困窮が生まれた。

ただし、困窮は、コロナ禍の影響に限ったことではない。病気やケガにより働けなくなることや、突然のトラブルで仕事を辞めざるを得ないこともあり、誰もが困窮に陥る可能性がある。また、困窮は経済的なものに限られない。介護をしている人、DVを受けている人、虐待を受けている子ども、言葉の壁により必要な情報が入手できない外国籍の人（日本国籍を取得していても言葉の面で支援を要する人を含む）など、生活の維持や社会との関わりに様々な困難を抱えている人がおり、本調査研究ではこれらも困窮と捉える。

現在、コロナ禍の影響で生活保護や自立相談支援、住宅確保給付金など、行政が提供する生活困窮者への支援制度の利用が増加している。しかし、これは行政に制度利用の申請をした人達の数であり、困難を抱える人の中には、行政に相談に行くという発想がなかったり、行政が相談に応じると知っていても、負い目や恥ずかしさなどから相談に行かない人もいる。これらの行政が把握できていない困窮者には、申請主義のこれまでの取組みでは十分な支援が行き届いていなかったと考えられる。しかし、コロナ禍によって、これら行政からの「見えない困窮」が顕在化し、生活困窮者支援を抜本的に考え直すことが必要となった。この「見えない困窮」を把握し、救うために何ができるかということが本調査研究の端緒である。

そこで、本調査研究では、「見えない困窮」を把握し、困窮者への支援につなげることを目的として、まずは「見えない困窮」を見える化するため、困窮がどのようにして起こるのかという発生プロセスを明らかにし、その上で困窮に至るプロセスの中でどのような対策を講じることができるかを検討することとした。

まず、第1章で、困窮を取り巻く現状について、先行研究を整理する。第2章では、困窮に至るプロセスについて考察を行い、困窮の原因となる事実を明らかにし、どのような予防措置がとれるか検討を行う。第3章では、政策研究センター（以下「当センター」という。）が行った先行調査等の文献調査や、支援団体、当事者団体及び有識者等へのヒアリング結果等に基づき、現在行われている困窮に対する支援について課題を抽出、検証し、改善策を検討する。特に、「見えない困窮」は困窮者が相談までたどり着けないため「見えない」ことから、相談体制に関する課題を抽出し、検討を行う。

第1章 困窮に関する先行研究

1 「見えない困窮」の把握を困難にする背景

「見えない困窮」の把握を困難にする背景の一つが、生活保護に至らないケースと考えられる。国は、2015年に生活困窮者自立支援制度を創設し、生活保護に至る前の段階の人について、自立支援策の強化を図った。しかし、その取組みにもかかわらず、生活保護が必要な状態となったが、実際には、保護を受けられていない人がいることを指摘する論説がある。例えば、松岡（2021）²は、制度申請段階の資産調査や扶養義務照会、扶助に付随する恩恵的側面が恥辱感や気後れの原因となり、制度申請の抑制や漏給を生み出してきたと指摘する。いわゆる「生活保護のスティグマ³」によって、生活保護を必要としている人が、保護を受けられていない。当事者の経済的な要因だけではなく、生活保護受給者に対する地域社会のまなざしにより、生活保護に相当する生活レベルでも制度の網（セーフティネット）から漏れ、「見えない困窮」に陥っている人が存在していることを示している。

また、生活保護に至らないまでも、世帯の中に「見えない困窮」があるという実態を指摘する論説がある。その一例として、丸山（2020）⁴は世帯としての収入があっても、世帯内で金銭が不平等に配分されているために、妻などが貧困に陥る可能性について言及している。貧困を把握するため、所得によって得られるであろう生活水準を想定するのではなく、実際の生活水準を直接測定する「相対的剥奪」（40頁【BOX】の「剥奪指標」を参照）の方法を紹介した上で、剥奪を把握する指標は世帯単位のもので一般的であるが、世帯内で特定の個人の貧困を捉えるには、個人の剥奪を別に指標化することが有用と指摘している。そして、この世帯内での女性の「見えない困窮」については、社会において女性が経済的に自立するほど、改善し、より自由を享受できるようになることが期待できるとしている。

このように、「見えない困窮」は、所得等経済的指標だけで測れるものではないことに留意し、困窮に直面する人々の実態を把握し、支援につなげていく必要がある。

2 これまでの支援対象の規模や現状の整理

次に、これまでの困窮に係る支援対象の規模や現状を整理する。

² 松岡是伸（2021）「生活保護におけるスティグマの付与に関する考察」『北星論集』第61巻第1号（通巻第80号）、北星学園大学経済学部

³ 一般的には「負の烙印」だが、福祉分野では「差別」や「偏見」とされる。

⁴ 丸山里美（2020）「世帯内資源配分に関する研究にみる『世帯のなかに隠れた貧困』」『大原社会問題研究所雑誌』No. 739、法政大学大原社会問題研究所

戸室 (2016)⁵は、貧困率、子どもの貧困率、ワーキングプア率及び捕捉率を都道府県別に計算している。まず、2012年の神奈川県において、総世帯の内、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合を示す貧困率は16.7%であった。次に、18歳未満の末子がいる世帯の内、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合を示す子どもの貧困率は、神奈川県は11.2%であった。また、就業世帯（世帯の主な収入が就業によっている世帯）の内、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯（貧困就業世帯）、つまりワーキングプアとされているのは、神奈川県で8.9%と言及している。さらに、生活保護世帯数を貧困世帯数で割ることによって、生活保護世帯の捕捉率が分かるが、2012年の神奈川県では16.3%であり、全国平均（15.5%）を上回るものの、生活に困っている人すべてが生活保護を受給しているわけではないことを示唆している。

布川 (2005)⁶は、若者の貧困に着目し、非正規雇用で不安定な就労状態にある若者の規模を示す数値として、2002年における若者の国民年金保険料の完納率が20～24歳で28%、25～29歳で39%であることを指摘している。

高橋 (2018)⁷は、高齢者世帯の所得について、全体の貧困線（可処分所得中央値の50%）以下の割合は約44%と言及している。

外国人を取り巻く現状については、鈴木 (2020)⁸が、外国人の21.5%が派遣などの間接雇用（日本全体では2.4%）であり、ブラジル人とペルー人では間接雇用比率がそれぞれ56.0%と45.8%と更に高いことを指摘している。また、外国人の完全失業率は、日本人の4.2%を上回る5.4%である。さらに、教育現場では、約2万人の学齢相当の外国籍の子どもが不就学の可能性があるとし、8,349人（公立小中高等学校等に在籍している外国人児童生徒の20.7%）が日本語指導等を受けていないことを指摘している。

⁵ 戸室健作 (2016) 「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』第13号、山形大学人文学部

⁶ 布川日佐史 (2005) 「若年貧困と社会保障の課題」『社会政策学会誌』第13巻、社会政策学会

⁷ 高橋秀人 (2017) 「高齢者の貧困問題について」『日本老年医学会雑誌』2017年54巻1号、日本老年医学会

⁸ 鈴木江理子 (2020) 「『一億総活躍社会』の背後で進む『外国人材の活用』」『社会政策』第11巻第3号、社会政策学会

3 コロナ禍で新たに生じた問題 ー社会の支援に「つながれない」人々ー

2020年から続くコロナ禍は、社会全体に様々な問題を引き起こした。生活様式もこれまでとは異なるものとなり、福祉領域や行政サービスにおける対人支援を例にとっても、「密」を避けるために支援が行き届かない状況が生じている⁹。

また、同時に、コロナ前には必ずしも注目されていなかった「見えない困窮」の課題が顕在化してきた。「見えない困窮」については、対象者をつながる方法が必ずしも確立していないことから、支援が不十分なおそれがある。

その背景として、コロナ前まではどうにか生活を維持していたが、コロナ禍でこれまでの生活を維持することが困難となり、その日の生活にも困窮し解決方法が見いだせない人々や、生活状態が大きく変わったために、これまでは全く予想していなかった新たな問題に直面し、解決方法が見いだせないほどに追い詰められた人々を、公的支援などで捕捉できていない状態にあることが考えられる。

4 困窮に関する研究における課題

以上のとおり、コロナ禍によって困窮者が増加し、支援が行き届かない、「見えない困窮」の存在が顕在化するようになった。

「見えない困窮」を把握するためには、その前提として困窮がなぜ起こるのかという困窮のプロセスを明らかにする必要がある。困窮のプロセスが明らかになれば、どのような経緯で困窮に至るのかが分かり、「見えない困窮」が生じる原因を把握することができるからである。

しかし、先行研究では、「貧困」に対する研究や「DV」に関する研究というように困窮の範囲を限定した個別の研究はなされているものの、困窮を網羅的に研究しているものは少ない。また、困窮のプロセスについて詳細に研究したものは、当センターが今回実施した文献調査の範囲では確認できなかった。

そこで、次章では、困窮が発生する原因について考察し、困窮のプロセスについて明らかにしていきたい。

⁹ 稲垣正俊・錦織光（2021）「COVID-19の流行と自殺行動および精神保健の問題」『自殺予防と危機介入』2021年第41巻2号、17-20頁は、実際に必要なのは「ソーシャルディスタンス（社会的距離）」ではなく、「フィジカルディスタンス（身体的距離）」を離すことであり、様々な工夫で離れてしまわないように、心理的距離をより縮める努力が必要である、と指摘している。

第2章 困窮に至るプロセスと予防・支援策

1 困窮のプロセス（全体像）

（1）困窮のプロセスの分析方法

ア 困窮者の定義

困窮のプロセスを分析するに当たり、まず、困窮者の定義を明確にする必要がある。生活困窮者自立支援法では、「生活困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう。」と定義している（同法第3条第1項）。同法は、生活保護に至る前の段階で支援を行うことで、困窮状態からの早期脱却や貧困の連鎖の防止を図ることを目的としていることから、主に経済的困窮者を支援の対象としている。

しかし、本調査研究においては、経済的困窮者に限らず、DV、児童虐待、ケアラーなど様々な対象を困窮者に含むことから、生活困窮者自立支援法の定義では捕捉できない。そこで、本調査研究では「困窮者」を次のとおり定義した。

困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会や家族との関係性その他の事情により、貧困、孤立、暴力被害、介護や家事等による多忙、差別などで困り果てている者をいう。

イ 困窮の分類

次に、困窮の全体像を把握するため、国籍及び年齢に分けて困窮の分類を行った。その結果が次の【図表Ⅱ－1】である。

【図表Ⅱ－1】困窮の分類

国籍	年齢	困窮の種類										
		貧困	ひきこもり	ケアラー	家出	身寄りがいない	ケアリーパー	DV	刑余者	ひとり親	児童虐待	LGBTの困窮
日本人	子ども											
	若者											
	ミドル											
外国人	子ども											
	若者											
	ミドル											
	高齢者											

出所：当センター作成。

国籍は、「日本人」と「外国人」に分類し、年齢層は「子ども」、「若者」、「ミドル¹⁰」、「高齢者」の四つに分類した。

¹⁰ 「若者」に当たる年齢は、適用される法律により異なり、「高齢者」は65歳以上と定義されていることから、その間の年齢を「ミドル」とした。

困窮の種類については、①貧困、②ひきこもり、③ケアラー、④家出、⑤身寄りがいない、⑥ケアリーバー、⑦DV、⑧刑余者、⑨ひとり親、⑩児童虐待、⑪LGBTの困窮に分類し検討を行った（それぞれの定義については60頁の「用語の定義」参照）。

なお、児童養護施設等に入所している者と生活保護受給者は、既に保護対象であること、また、ホームレスについては、支援の対象ではあるが、「貧困」と「家出」の状態であるといえることから、困窮の分類には記載していない。

ウ 「困窮の原因となる事実」の抽出

11種類に分類した困窮について、それぞれの「困窮の原因となる事実」を抽出した。例えば、「貧困」であれば、「病気」、「リストラ」、「ギャンブル依存」などが考えられ、「ひきこもり」であれば、「授業についていけない」、「いじめ」、「ハラスメント」などが考えられる。

エ 事実関係の整理とそれぞれの関係について検討

例えば、「酒、薬物依存」が原因で「DV」を行うこともあれば、「酒、薬物依存」が原因で「児童虐待」を行うこともあるというように、困窮の原因となる事実は重複するものがある。そこで、当センターにおいて、各種文献から困窮に至るプロセスに係る記述を確認し、重複する事実を集約し、その事実がどのような困窮につながるのかを整理した。また、「貧困」が原因となって「DV」が行われるなど、ある困窮が別の困窮を引き起こすこともあるため、困窮相互間の関係性についても整理した。その結果を「困窮のプロセス（全体像）」としてチャート図の形で示した（【図表Ⅱ－2】）。

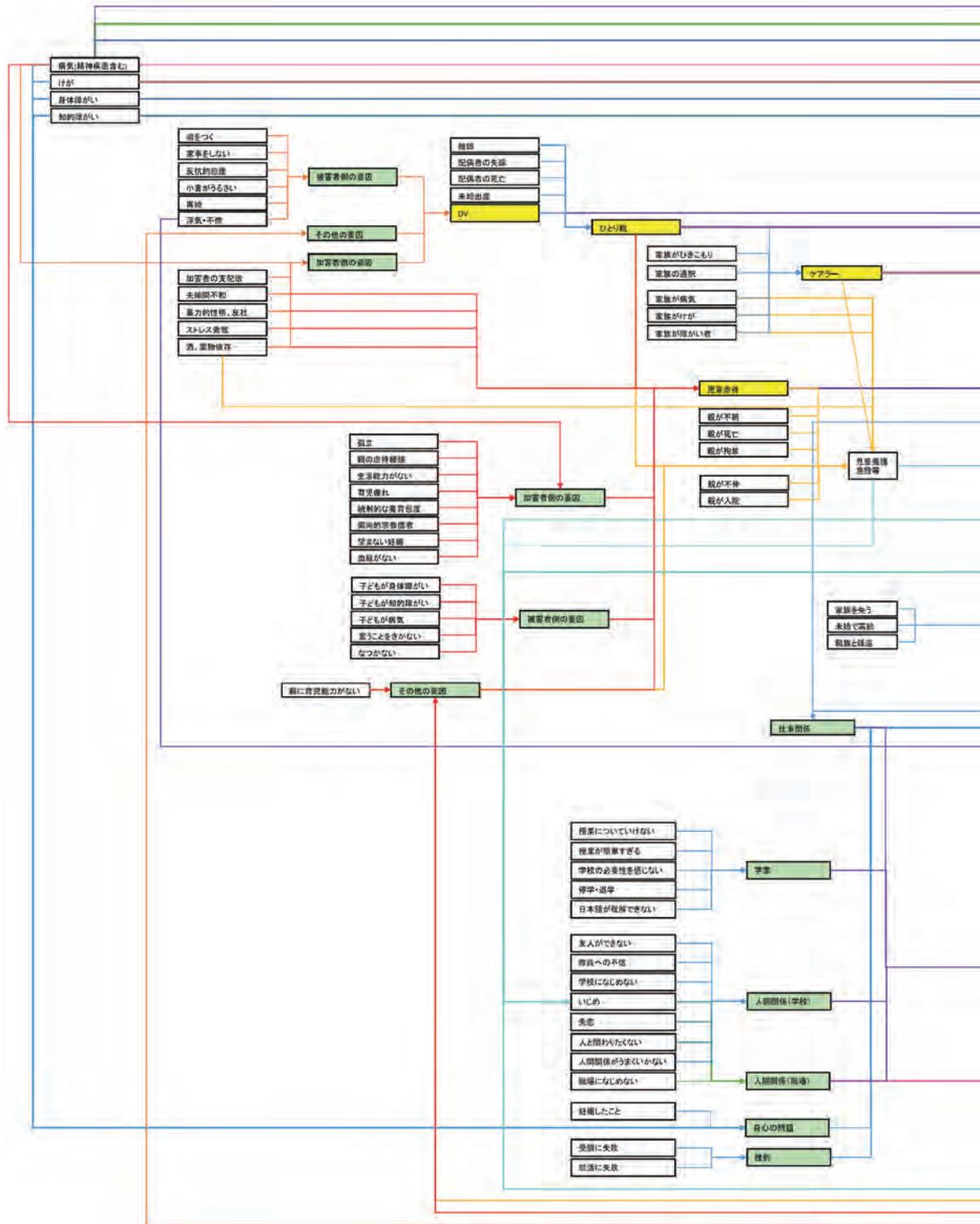
（2）困窮のプロセス図示

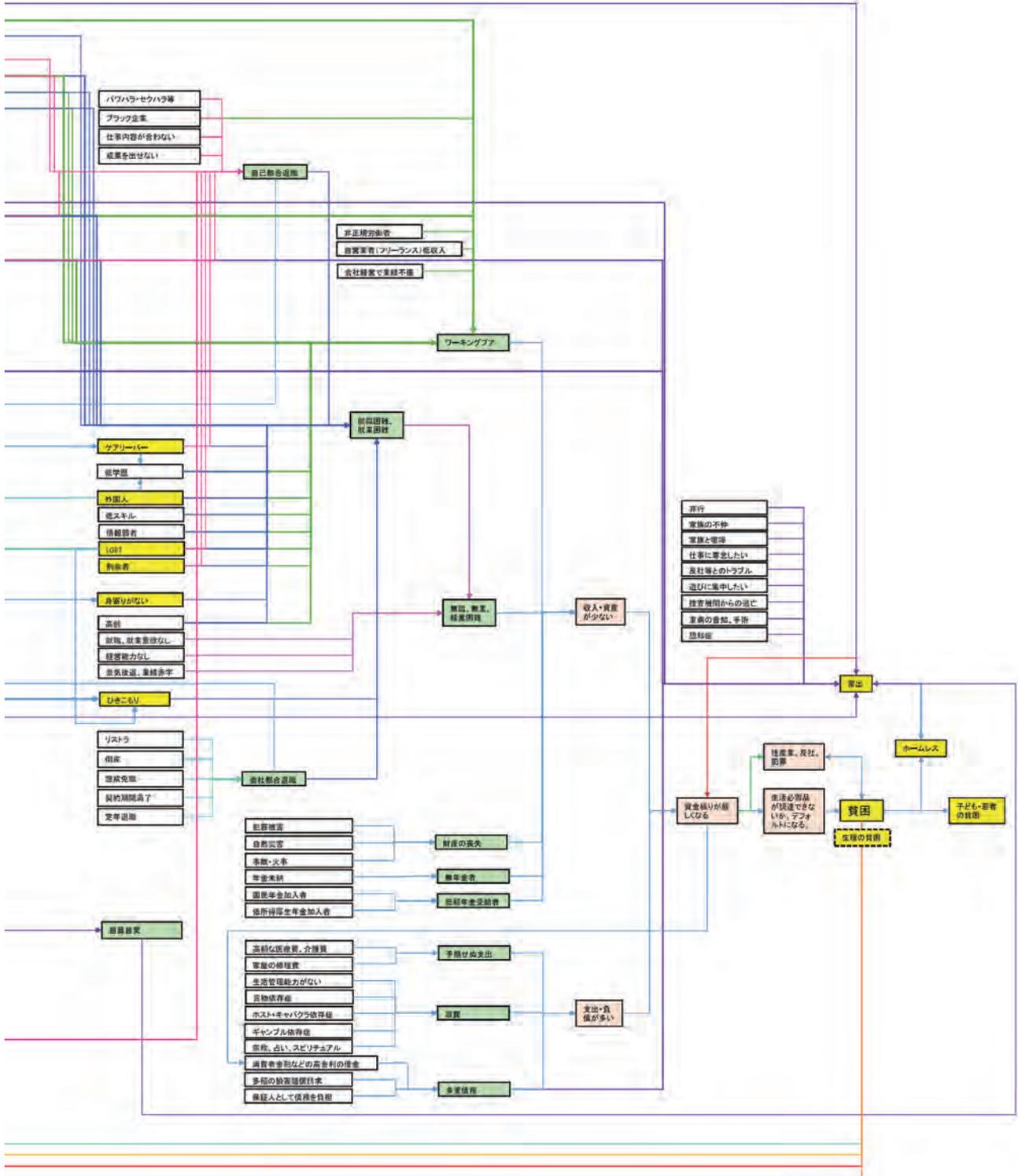
ア チャート図の見方

ボックスの色は、「色なし」のところが「困窮の原因となる事実」、「黄色」のところが「困窮」、「緑色」のところが「困窮の原因となる事実の分類」、「ピンク色」のところが「経済的困窮に至る分類」を表している。

チャートの線の色は、水色を基本色とし、「困窮の原因となる事実」がどの「困窮」につながっているのかを分かりやすくするために色分けをしている。例えば、紫色は「家出」につながっているので、紫色の線とつながっている事実が、「家出」の原因となる事実ということである。

【図表Ⅱ-2】困窮のプロセス（全体像）





出所：当センター作成。

※ 紙幅の制約により、本頁の図表は縮小しているが、データを当センターのホームページに掲載した。[<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/r5k/cnt/f7282/index.html>]

なお、チャート図では、本来「貧困」に含まれるが、近年注目されている概念である「生理の貧困」を「貧困」の下に破線で描いている。

イ チャート図から分かったこと

(ア) 1つの事実から多数の困窮につながるものがある

チャート図を見て分かることは、1つの事実から複数の線が出ているものがあるということである。例えば、「病気（精神疾患、心の病を含む）」という事実からは、5本の線が出ている。これは、病気を原因として多くの困窮が発生していることを意味する。病気を苦に「ひきこもり」になることもあれば、病気で働けなくなって「貧困」になることもある。また、精神疾患を患い「DV」や「児童虐待」を行ってしまうケースもある。また、「いじめ」という事実についても、「いじめ」を原因として「ひきこもり」になることもあるし、職場での「いじめ」の場合、退職を余儀なくされ「貧困」に至るケースもある。

(イ) 1つの困窮から他の困窮に連鎖することがある

困窮は他の困窮に連鎖することがある。例えば、「DV」という困窮状態から「家出」という別の困窮状態に陥ることがある。さらに、子どもがいる家庭で離婚ということになれば「ひとり親」という困窮になる。DV被害に遭って「ひとり親」になったようなケースでは、養育費などが受け取れないことが多く、子どもを抱えながらの就労は困難を伴うため「貧困」に陥りやすい。つまり、「DV」→「家出」→「ひとり親」→「貧困」というように困窮が連鎖することがある。

また、「ひとり親」になることでストレスがたまり「児童虐待」をしてしまうことがある。「児童虐待」によって児童が児童養護施設に保護された場合、親との関係が修復できなければ「ケアリーバー」となってしまう。「ケアリーバー」となることで大学等に進学することができなくなれば、就職の選択肢が狭くなる。その結果、低収入になり「貧困」に陥る可能性がある。つまり、「ひとり親」→「児童虐待」→「ケアリーバー」→「貧困」というように親の困窮が子どもの困窮に連鎖することがある。

(ウ) 「貧困」は他の困窮との関連が強い

10 頁では困窮を 11 種類に分類したが、前述したとおり、「DV」→「家出」→「ひとり親」→「貧困」や、「ひとり親」→「児童虐待」→「ケアリーバー」→「貧困」というように、ある困窮を原因として困窮が連鎖し、最終的に「貧困」

に陥るケースが多い。また、「貧困」を原因として、「DV」や「児童虐待」が行われるなど、「貧困」からの困窮の連鎖も多い。東京都のデータによると「児童虐待」の事案で父親が定職についている割合は 55%しかなく、経済的に不安定なことが虐待の一つの要因になっていることがうかがえる¹¹。また、「ひとり親」の世帯割合は全体の 10%に満たないが、児童虐待事案で、「ひとり親」による虐待は 31.8%と多い¹²。

「ひきこもり」は、社会的な孤立が問題視されやすいが、ひきこもりの人を対象に行ったアンケート調査¹³によると、現在ひきこもりの人で「生活に困っている」と回答した人が約半数の 48.4%であった。また、将来の不安として、「孤立 (41.9%)」に次いで「経済状況 (39.9%)」が高い。それだけ、「貧困」は「ひきこもり」においても深刻な問題になっている。そもそも、「貧困」が原因で「ひきこもり」になることもある。

「子ども・若者の貧困」については、ほとんどは親（保護者）の貧困に起因する。「子ども・若者の貧困」を無くすためには、親（保護者）の貧困を解消しなければならない。ただ、例外的に、家庭内貧困というものがある。例えば、父親には生活できるだけの十分な収入があるが、働いたお金をギャンブルなどに使い、家庭にはほとんど入れず、母親と子どもが貧困になるような場合である。

近年、「親ガチャ」という言葉が取り上げられるようになり、生まれた環境の違いによって将来が決まってしまうということが言われている。実際、子どもの学力をみると、どの教科においても概ね世帯収入が高いほど子どもの学力が高い傾向が見られる¹⁴。また、保護者の最終学歴が高いほど子どもの学力が高い傾向が見られる¹⁵。

一方、生活保護を受給している世帯の 25.1%は、生活保護世帯で育ったというデータがある¹⁶。つまり、貧困の世代間継承が生じており、生まれた環境によって子どもの将来が左右されている現状がある。特に、母子世帯での世代間継承の割合が高く、40.6%が生活保護世帯で育っている¹⁷。母子世帯での 10 代出産率も 26.4%と高く、10 代出産者の 85.7%が中卒者又は高校中退者となっている

¹¹ 阿部彩（2010）「子どもの貧困ーすべての子どもの幸せのためにー」『日本大学経済学部経済科学研究会』、70 頁

¹² 東京都福祉保健局（2005）「児童虐待の実態Ⅱ」、中島裕子（2012）「子どもをめぐる貧困と虐待ーイギリスの施策から学ぶー」『社会事業研究』、128 頁

¹³ 一般社団法人ひきこもり U X 会議（2021）『ひきこもり白書 2021』、79-80 頁、90 頁

¹⁴ 浜野隆ほか（2017）「保護者に対する調査の結果と学力等との関係の専門的な分析に関する調査研究」、国立大学法人お茶の水女子大学、13 頁

¹⁵ 同上、13-14 頁

¹⁶ 道中隆（2007）「保護受給層の貧困の様相」、生活経済政策編集委員会編、17 頁

¹⁷ 同上、19 頁

る¹⁸。高校を卒業していないと就職が難しく、また、育児による時間的制約もあることから、貧困に陥りやすい。

なお、窃盗や強盗などの罪を犯す、暴力団などの反社会的勢力に加入するなどにより「貧困」を回避しているケースがある。これらの人は、「見えない困窮」として本来支援すべき対象の可能性がある。犯罪や反社会的勢力での活動は許されるものではないが、困窮を救えていないことが原因であるならば、その点は改善していかなければならない。支援制度があることを知らず生活苦からやむを得ず犯罪を犯す人もいるため、積極的な情報提供を行っていく必要がある¹⁹。

(エ) 困窮対策の方向性

チャート図で見て分かるように、困窮の原因となる事実は多岐にわたる。そのため、一つを予防すればすべての困窮を無くすことができるというようなものはなく、満遍なく対策を講じていく必要がある。ただ、「病気」、「ケガ」、「酒、薬物依存」など、一つの事实在複数の困窮の原因になるものがあるので、そのような事実について予防することができれば、多くの困窮を防ぐことができる可能性がある。

また、困窮の連鎖があることから、他の困窮に連鎖する可能性が高いものから優先的に対策を講じていくことが重要である。例えば、「DV」を防ぐことで、「ひとり親」や「児童虐待」を減少させる可能性がある。なお、「貧困」については他の困窮との関連性が強いことから、積極的に対策を講じる必要がある。特に「子ども・若者の貧困」については、子どもや若者を支援するだけでなく、根本原因である「親（保護者）の貧困」を解消することが必要である。

家庭内貧困については、現行の支援制度の多くが、世帯所得で判断しているため、世帯所得が一定の基準以上あれば、家族の一部が貧困でも基本的に公的な支援は受けられない。このような家庭内貧困は正に「見えない困窮」といえる。したがって、世帯所得だけで判断するのではなく、個人の所得や生活実態も勘案して総合的に判断する必要がある。そのため、実態に即した支援が行えるよう制度改正が必要となる。

2 困窮の原因となる事実と予防するための措置

(1) 予防措置の検討

困窮の原因となる事実、プロセスを明確化したところで、予防が可能なものに

¹⁸ 道中隆 注16 前掲書、17頁

¹⁹ 杉野衣代 (2022) 『居住支援の現場から』、晃洋書房、4頁

対してはどのような予防措置を講じることができるか、困窮の原因となる事実ごとに検討した。その結果をまとめたものが次の【図表Ⅱ－3】である。

【図表Ⅱ－3】困窮の予防措置と原因となる事実

No	予防措置	困窮の原因となる事実	困窮の種類													
			貧困	ひきこもり	ケアラー	家出	身寄りがいない	ケアリーバー	DV	刑余者	ひとり親	児童虐待	LGBTの困窮	外国人		
1	有効な健康診断の実施、病気の治療、カウンセリング等	病気（精神疾患、心の病を含む）	○	○		○				○				○		
2	交通事故防止、労働安全衛生管理の徹底、環境整備など	けが	○	○												
3	先天的なものは予防不可	身体障がい	○	○										○		
4	予防不可	知的障がい	○	○										○		
5	薬物の取り締まり	酒、薬物依存							○	○				○		
6	DVや虐待は犯罪であることの周知、刑事罰の積極的な適用	暴力的性格								○				○		
7	反社会的勢力規制	反社構成員								○				○		
8	予防不可	加害者の育成環境（DV、虐待経験）								○				○		
9	予防不可	夫婦間不和							○	○				○		
10	予防不可	ストレス							○	○				○		
11	予防不可	加害者の支配欲								○						
12	予防不可	被害者が嘘をつく								○						
13	予防不可	被害者が家事をしない								○						
14	予防不可	被害者の反抗的な態度								○						
15	予防不可	被害者の小言がうるさい								○						
16	予防不可	被害者の浪費・ギャンブル								○						
17	予防不可	被害者が再婚								○						
18	予防不可	被害者が浮気・不倫								○						
19	予防不可	離婚												○		
20	予防不可	配偶者の失踪												○		
21	予防不可	配偶者の死亡												○		
22	予防不可	未婚出産												○		
23	相談機関の拡充、周知	孤立												○		
24	生活支援の拡充、周知	生活能力がない												○		
25	育児支援	育児疲れ												○		
26	予防不可	統制的な養育態度												○		
27	予防不可	偏向的宗教信者												○		
28	性教育の実施	望まない妊娠												○		
29	予防不可	血縁者がいない												○		
30	育児支援	育児能力がない								○				○		
31	先天的なものは予防不可	子どもが身体障がい												○		
32	予防不可	子どもが知的障がい												○		
33	有効な健康診断の実施	子どもが病気												○		
34	相談機関の拡充、周知	子どもが言うことを聞かない												○		
35	相談機関の拡充、周知	子どもがなつかない												○		
36	通訳サービスの提供、通訳機の貸し出し	家族の通訳														○
37	予防不可	家族が病気								○						
38	予防不可	家族がけが								○						
39	予防不可	家族が障がい者								○						
40	ひきこもり対策	家族がひきこもり								○						
41	予防不可	親が不明								○						
42	予防不可	親が死亡								○						

No	予防措置	困窮の原因となる事実	困窮の種類												
			貧困	ひきこもり	ケアラー	家出	身寄りがいない	ケアリーパー	DV	刑余者	ひとり親	児童虐待	LGBTの困窮	外国人	
43	予防不可	親が拘禁状態							○						
44	予防不可	親が入院							○						
45	LGBTに関する教育	LGBTに対する偏見											○		
46	防犯活動の徹底	刑務所、少年院に収監								○					
47	予防不可	家族と死別						○							
48	予防不可	未婚で高齢						○							
49	予防不可	親族と疎遠						○							
50	学習支援	授業についていけない		○		○									
51	飛び級制度の導入	授業が簡単すぎる		○		○									
52	予防不可	学校の必要性を感じない		○		○									
53	生活指導	停学・退学		○		○									
54	日本語教育	日本語が理解できない		○											
55	教室等への防犯カメラの設置、スクールロイヤーの配置、研修の徹底、管理職の評価制度の見直し	いじめ（学校・職場）	○	○		○									
56	予防不可	友人ができない		○		○									
57	予防不可	学校になじめない		○		○									
58	予防不可	失恋		○		○									
59	教員の質の確保	教員への不信		○		○									
60	性教育	妊娠		○											
61	予防不可	仕事で成果が出せない		○		○									
62	予防不可	仕事の内容が合わない		○		○									
63	予防不可	倒産	○	○		○									
64	予防不可	自己都合退職	○	○		○									
65	予防不可	会社都合退職	○	○		○									
66	予防不可	職場になじめない		○											
67	ハラスメント研修、部下から上司への評価制度の導入	ハラスメント	○	○											
68	学習支援	受験に失敗		○											
69	就職支援	就活に失敗		○											
70	予防不可	人間関係がうまくいかない		○											
71	予防不可	人と関わりたくない		○		○									
72	予防不可	非行				○									
73	予防不可	仕事で成果が出せない		○		○									
74	予防不可	仕事の内容が合わない		○		○									
75	予防不可	倒産	○	○		○									
76	予防不可	自己都合退職	○	○		○									
77	予防不可	会社都合退職	○	○		○									
78	予防不可	職場になじめない		○											
79	学習支援	受験に失敗		○											
80	就職支援	就活に失敗		○											
81	予防不可	人間関係がうまくいかない		○											
82	予防不可	人と関わりたくない		○		○									
83	予防不可	非行				○									
84	予防不可	友達と遊んでいたい				○									
85	予防不可	家族の不仲				○									
86	予防不可	家族と喧嘩				○									
87	予防不可	居場所がない				○									
88	予防不可	仕事に専念したい				○									
89	予防不可	浮気・不倫				○									
90	予防不可	反社会的勢力等とのトラブル				○									
91	予防不可	遊びに集中したい				○									
92	防犯活動	捜査機関からの逃亡				○									
93	予防不可	重病の告知、手術				○									
94	予防不可	認知症				○									
95	労働基準行政の強化	ブラック企業	○												
96	いつでも学び直せる環境の提供、通信制、メタバース等の活用	低学歴	○												

No	予防措置	困窮の原因となる事実	困窮の種類													
			貧困	ひきこもり	ケアラー	家出	身寄りが ない	ケア リー バー	DV	刑余者	ひとり親	児童虐待	LGBTの困窮	外国人		
97	教育訓練、オンライン受講、メタバース等の活用	低スキル	○													
98	公共施設にインターネット端末の設置、公衆無線LANの環境整備、情報ツールの貸与、広報活動の多様化と積極化	情報弱者	○													
99	予防不可	高齢	○													
100	予防不可	就職、就業意欲なし	○													
101	経営支援	経営能力なし	○													
102	経済対策	景気後退、業績赤字	○													
103	正社員化の促進	非正規労働者	○													
104	保険加入の促進	犯罪被害	○													
105	保険加入の促進	自然災害	○													
106	保険加入の促進	事故・火事	○													
107	保険料免除制度の活用	年金未納	○													
108	国民年金基金などに加入	国民年金加入者	○													
109	個人年金、確定拠出年金加入の促進	低所得厚生年金加入者	○													
110	保険加入の促進	多額の医療費、介護費	○													
111	積み立てによる事前準備	家屋の修理費	○													
112	生活支援	生活管理能力がない	○													
113	予防不可	買物依存症	○													
114	予防不可	ホスト・キャバクラ依存症	○													
115	予防不可	ギャンブル依存症	○													
116	相談窓口、カウンセリング等の充実	宗教、占い、スピリチュアル等	○													
117	保険加入の促進	多額の損害賠償請求	○													
118	法律知識の普及	保証人として債務を負担	○													

出所：当センター作成。

また、困窮の原因となる事実が他の困窮によるものと外国人に対する特別の配慮が必要なものをまとめたのが次の【図表Ⅱ－４】である。

【図表Ⅱ－４】困窮の原因となる事実が他の困窮によるもの及び外国人に対する特別の配慮

No	予防措置	困窮の原因となる事実	困窮の種類													
			貧困	ひきこもり	ケアラー	家出	身寄りが ない	ケア リー バー	DV	刑余者	ひとり親	児童虐待	LGBTの困窮	外国人		
1	—	貧困							○	○			○			
2	—	ひきこもり	○													
3	—	ケアラー	○			○										
4	—	身寄りが ない	○													
5	—	ケアリー バー	○													
6	—	DV				○						○				
7	—	刑余者	○													
8	—	ひとり親	○		○				○				○			
9	—	児童虐待				○			○							
10	—	LGBTの困窮	○	○												
11	—	外国人	○													
12	外国人との交流による相互理解、やさしい日本語、通訳サービスの提供、教育支援（日本語を含む）	—														○

出所：当センター作成。

(2) 予防措置についての分析（全体の考察）

困窮の原因となる事実ごとに予防措置を検討した結果、その多くは、福祉部門の所管ではないということが明らかになった。例えば、「病気」という事実に対する予防は、疾病対策になるが、神奈川県では「健康医療局」が担当している。また、「けが」については、「交通事故の防止」や「労働安全の確保」が考えられるが、交通事故の防止であれば「くらし安全防災局」と「警察本部」が、労働安全の確保であれば「産業労働局」が担当している。

このように、困窮とは一見関係ないような部門が困窮の予防に関わっていることが確認できた。予防措置の多くは既に業務として行われていることであり、困窮対策としてはその効果を高めていくことになる。各部門の取組みが困窮対策にもなっているということを理解し、各部門が困窮者を生み出さないという大きな目標を共有して、全庁一丸となって取り組むことが重要である。そのためには、福祉部門以外の職員に困窮に関する研修を実施することも有効であると考えられる。

一方、突然解雇されて「貧困」になった場合や家族が突然病気になり「ケアラー」になるなど予防できないものも多い。予防できないものについては行政がしっかりアフターフォローしていく必要がある。この点については、後述の「第3章1 支援についての課題と改善提案」のところで検討する。

(3) 個別の予防措置について

個別の予防措置については、【図表Ⅱ-3】のとおりであるが、特に取り組むべきと考えられる点についていくつか取り上げる。

ア DV、児童虐待の予防策

(ア) DV、児童虐待の増加傾向

警察へのDVの相談件数は、2003年以降右肩上がりであり、2020年で82,643件となっている²⁰。児童虐待については、警察から児童相談所への通告児童数は2010年以降一貫して増加しており、2021年は108,050件（暫定値）となっている²¹。

DVや児童虐待を予防するためには、DVや児童虐待は家庭内の問題ではな

²⁰ 警察庁「令和2年におけるストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等への対応状況について」（2021年3月4日）、[https://www.npa.go.jp/news/release/2021/R2_STDVkouhousiryou.pdf]

²¹ 警察庁「令和3年の犯罪情勢」、[https://www.npa.go.jp/publications/statistics/crime/situation/r3_hanzaijyousei.pdf]

く、犯罪²²であるということを周知し、潜在加害者を牽制することが重要になる。また、その実効性を担保するためにも、配偶者や子どもが暴行や傷害の被害を受けた場合には、積極的に刑事罰を科し、犯罪を許さないという意識を社会全体が持つことが重要である²³。

(イ) 生活支援の積極化

親（保護者）に生活（家事）能力がないため、結果的にネグレクト（養育放棄等）になっていることがある。しかし、家事をしないことは単に怠けていると思われているため、公的な生活支援がほとんどされていない。子どもへの聞き取りや家庭訪問を実施し、ネグレクトが疑われる場合には、積極的に生活支援をしていくことが求められる。生活支援をすることで、家庭内の状況を把握できるというメリットもあるからである。生活支援を拒否するような場合は、児童虐待が疑われることもあるので、子どもの保護に向けた動きを積極化していく必要がある。

イ 外国籍県民への予防措置と支援

(ア) 通訳負担の軽減

親が日本語を話せないため、子どもがヤングケアラーとして通訳をしているという現状がある。日本で話す人が少ない言語の場合、通訳者を探すこと自体難しいという問題はあるものの、通訳サービスの費用を補助したり、翻訳機の貸出を行うなどして、子どもの負担を減らすような支援が求められる。また、行政機関の文章は難しいとの指摘があり、予防接種などの案内が読めずに接種が受けられない外国人がいる²⁴。すべての行政文書を多言語化することは難しいことから、「ふりがな」をふったり、「やさしい日本語²⁵」で表現するなどの配慮が求められる。

(イ) 学校制度についての多言語での情報提供

2019年度の義務教育年齢に当たる外国人の子どもの数は約12万人で、その内、義務教育を受けていない子どもは約1.9万人、割合にすると15%を超えて

²² 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」、「児童虐待の防止等に関する法律」を含む

²³ 廣川まさき（2022）『チャイルドヘルプと歩んで』、集英社、426頁

²⁴ 荒牧重人ほか（2022）『外国人の子ども白書』、明石書店、102頁

²⁵ 外国人にも分かるように配慮して簡単な表現にした日本語のこと

いる²⁶。また、2018年度の日本人児童の高校在籍率が97%を超えているのに対し、外国人の児童は40%台にとどまる²⁷。日本では、義務教育を受けていない場合はもちろん、中学卒業でも就職することは難しい。その結果、貧困や犯罪へと向かってしまうことがある。

外国人の子どもの進学率が低い背景には、母国の教育水準と日本の教育水準の違いによる学力差や日本語での受験が困難ということもあるが、日本の学校制度や手続きが分からないために進学しないということがある²⁸。学力が十分にあり、進学希望があるのに、手続きの問題で進学できないということはあってはならない。実際、「日本の高校に入学させたい」と考えている外国人の親は全体の84.0%にも及ぶ²⁹。そのため、入学案内を多言語化するなど、外国人に向けた積極的な情報提供が求められる。

(ウ) 発達障害とされる子どもたち

外国人の子どもが「言葉の発達遅れ」を理由として特別支援学級や特別支援学校（以下「特別支援学校等」という。）に入学させられているとの指摘がある³⁰。日本での生活期間が短い場合には、日本語の学習時間が少なく、それが原因と推定される。このため、安易に特別支援学校等に入学させるのではなく、個々の状態や能力を丁寧に確認した上で、小学校、中学校、高等学校に適切に割り振り、学年を下げて通常の学級に入学させるなどの配慮が求められる。

(エ) 診療拒否と社会保険未加入の問題について

外国人という理由で、「診療を拒否される」、「社会保険の加入が拒否される」との指摘があった³¹。医師には医師法第19条に基づく応招義務がある。同条は、公法上の義務であり、私法上の義務ではないと考えられているが、外国人であることが診察を拒否することの正当理由にはならないため、この義務に違反した場合、同法第7条の「医師としての品位を損するような行為」に当たり、処分の対象になり得る。

厚生労働省も外国人という理由だけで診察を拒否することは許されないという見解を示しており（医政発1225第4号、令和元年12月25日）、同法第19条

²⁶ 金春喜（2020）『「発達障害」とされる外国人の子どもたち』、明石書店、19頁

²⁷ 同上、20頁

²⁸ 同上、20-21頁

²⁹ 横浜市（2020）「令和元年度横浜市外国人意識調査」、15頁、[https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/kokusai/kyosei/fr-chosa01.files/0003_20200331.pdf]

³⁰ 金春喜 注26前掲書、70頁

³¹ 公益財団法人かながわ国際交流財団へのヒアリング（2022年4月15日実施）

違反を反復する場合には処分の対象になり得るとしている（医収第 755 号、昭和 30 年 8 月 12 日）。そのため、外国人であることを理由に診療を拒否するような医療機関については都道府県又は地方厚生局から指導を行うという対応が考えられる。

また、加入要件を満たしているにもかかわらず外国人を社会保険に加入させないことは違法であるため、厚生年金未加入の場合は「年金事務所」、健康保険未加入の場合には「協会けんぽ」、雇用保険の未加入の場合には「ハローワーク」、労働保険未加入の場合には「労働基準監督署」に連絡し、対応を依頼する必要がある。

ウ 情報弱者の救済

情報端末を持っていない人向けに情報を伝達する手段としては、公共施設にインターネット端末を設置することが考えられる。また、スマートフォンは所有していても、モバイル通信の契約をしていないということがあるので、公衆無線 LAN 環境の整備も積極的に進める必要がある。就職活動等にスマートフォンが必要な場合には、一時的にスマートフォンを貸与するなどの支援も考えられる。

2020 年の国勢調査によると、最終学歴が小学校卒の人は 80 万 4,293 人で、小学校にも中学校にも在学したことがない未就学者は 9 万 4,455 人いる³²。これらの人の中には、文字が読めない人もおり、当然のことながら行政が発する文字情報も得られていない。そのため、ラジオやテレビなど音声での情報提供も重要である。また、アウトリーチという観点からは、行政機関がイベントを企画あるいはイベントに参加し、相談会を開催することも有効であると考えられる。

エ 学習環境の整備

病気で長期入院をして学校に戻ったら、勉強に全くついていくことができなくなり、不登校になったというケースや、ひきこもりを脱するために勇気を出して学校に行ったが、勉強についていけず、再び「ひきこもり」になったというケースがある。

これらを予防するためには、学校外でも学べるような環境を整備し、勉強についていけなくなった子どもに対してサポートしていくことが重要である。具体的には、オンライン授業の実施やメタバースの活用などが考えられる。以前は、通信環境や機器の性能が低かったため、これらを実現することは現実的ではなかったが、IT 技術の進歩とコロナ禍によってリモート環境での授業が普及したこと

³² 総務省統計局「2020 年国勢調査（就業状態等基本集計）」、[<https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003450581>]

により、実現の可能性が高くなっている。

また、授業の映像を公開することも有効ではないかと考える。つまり、サーバーに義務教育の授業の映像を保存しておき、誰でも無料で 24 時間いつでも閲覧できるようにしておくということである。そうすれば、義務教育を受けられなかった人、ひきこもりの人、授業についていくことができなかった人、外国人などが時間や場所にとらわれずに自由に授業を受けることができる。インターネット環境や IT 機器がない人については、機器を貸し出すか、図書館等で授業の動画を見られるようにするなどの対応が考えられる。

なお、国際疾病分類 (ICD-9) では、IQ 値 70 未満 (全体の約 2% が該当) が「知的障がい」とされているが、IQ 70 以上 85 未満 (全体の約 14% が該当) は「境界知能」とされている³³。14% を 35 人のクラスに当てはめると約 5 人は境界知能ということになる。境界知能の場合、特別支援学校等には入学できず、特別な配慮がないまま授業を受けなければならないため、勉強についていけずに辛さを感じている可能性があり、それも見えない困窮である³⁴。したがって、授業を欠席していなくても学習支援をすることは重要である。

³³ 宮口幸治 (2020) 『ケーキの切れない非行少年たち』、新潮社、188 頁

³⁴ 村上靖彦 (2021) 『すき間の子ども、すき間の支援』、明石書房、51-55 頁