

## 第16回政策評価審議会（第21回政策評価制度部会との合同）

1 日 時 令和元年7月10日(水)10時00分から11時45分

2 場 所 中央合同庁舎第2号館 第1特別会議室

3 出席者

(委員)

岡素之会長、森田朗会長代理（政策評価制度部会長）、牛尾陽子委員、田淵雪子委員、前葉泰幸委員

(有識者)

萩原建次郎教授（駒澤大学総合教育研究部）、大村千恵次長（奥州市青少年育成市民会議事務局）

(総務省)

長屋総務審議官、白岩行政評価局長、小森大臣官房審議官、山内大臣官房審議官、箕浦総務課長、佐々木企画課長、越尾政策評価課長、大槻評価監視官、赤松評価監視官、北川評価監視官、中村評価監視官、海野評価監視官、楠原評価監視官、竹中評価監視官、高橋評価活動支援室長、佐々木客観性担保評価推進室長

4 議 題

1. 今後の行政評価局調査テーマについて
2. 行政評価局調査について（外来種対策の推進に関する政策評価）
3. 政策評価制度部会における取組状況について
4. 地域社会における子どもの居場所づくりについて

5 資 料

資料1-1 今後の行政評価局調査予定テーマ

資料1-2 現地機関等による情報収集の状況

- 資料 2 - 1 令和元年度第 2 期 政策評価計画（案）
- 資料 2 - 2 外来種対策の推進に関する政策の脈絡図
- 資料 2 - 3 「外来種対策の推進に関する政策評価」の評価チャート
- 資料 3 平成30年度における規制に係る政策評価の点検結果
- 資料 4 - 1 駒澤大学総合教育研究部 萩原教授提出資料
- 資料 4 - 2 - 1 奥州市青少年育成市民会議事務局 大村氏提出資料①
- 資料 4 - 2 - 2 奥州市青少年育成市民会議事務局 大村氏提出資料②
- 資料 4 - 2 - 3 奥州市青少年育成市民会議事務局 大村氏提出資料③

- 参考資料 1 これまでの行政評価局調査実施状況（行政分野分類別）
- 参考資料 2 外来種対策の推進に関する政策評価（参考資料）
- 参考資料 3 平成30年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告（概要）

## 6 議事録

（岡会長） おはようございます。定刻となりましたので、第16回政策評価審議会と第21回政策評価制度部会の合同会合を開会いたします。

本日は、薄井委員、田中委員、白石臨時委員及び田辺臨時委員が御欠席でございます。

最初の議題は、「今後の行政評価局調査テーマについて」でございます。

去る 3 月 4 日の第14回政策評価審議会におきまして、今年度を実施する行政評価局調査について、早期に着手するテーマを中心に審議しました。

本日は、今年度中に着手するその他のテーマについて事務局から説明を聴取し、各テーマに係る調査の視点等について皆様から御意見を頂戴したいと思います。また、今後のテーマの選定に向けて、事務局から出先機関における情報収集の状況等について説明を受けた後、今後の調査で取り上げるべき課題等について審議を行いたいと思います。

この度、事務局に異動がございましたので、審議に先立ちまして、長屋総務審議官、白岩行政評価局長より一言ずつ御挨拶をお願いしたいと思います。長屋総務審議官、お願いいたします。

（長屋総務審議官） 総務審議官を拝命しました長屋でございます。よろしく願いいたします。先生方には日頃より御指導いただきまして、ありがとうございます。

一言御挨拶を申し上げさせていただきますけれども、委員の先生方の御議論を咀嚼いたしまして、行政の中でそれを形にしていくというのが、我々担当職員の役割だと思っております。先生方におかれましては、御自身の知識・経験に基づきまして、幅広い観点から多角的な御議論を賜りたいと存じます。一方、私どもとしましては、それを受け止めて、また、意見交換をさせていただきながら、タイムリーで足腰のしっかりした行政運営の改善方策を模索していきたいと思っておりますので、よろしく御指導のほどお願い申し上げます。

(岡会長)      ありがとうございました。

続きまして、白岩局長、お願いいたします。

(白岩行政評価局長)      先日までもこちらに出席しておりました、行政評価局の担当審議官から、このたび局長を拝命いたしました。引き続きの御指導、よろしくお願いいたします。

(岡会長)      それでは、議事を進めていきたいと思えます。佐々木企画課長、お願いいたします。

(佐々木企画課長)      それでは、議題1でございます。資料は、資料1-1と資料1-2、それから参考資料1でございます。

まず、資料1-1でございます。今年度の政策評価プログラムにおきましては、早期に着手する5本のテーマとそれ以外のテーマに区分しております。7月1日現在、5本が着手済み、今後着手するテーマは6本となっております。今後着手するテーマのうち、本日御審議していただく外来種対策の推進、これは政策の評価でございます。伝統工芸の調査につきましては、8月から調査に着手するものとなっております。

次に、資料1-2でございます。平成30年度は、地方機関から現場における行政課題が約2,000件、提報されております。今年度も既に6月末現在で600件が提報されており、常時監視活動が現場で積極的に展開されております。

その主な行政課題を電子政府の総合窓口における行政分野分類別に便宜上取りまとめたものが、資料1-2でございます。今年の政策評価プログラムの重点分野である地域活性化という観点で見ますと、様々な行政分野に関係しております。また、高齢化という別の観点から見ても、様々な行政分野に関係していることとなります。現在、これらの現場の情報につきましては、様々な観点から整理・検討を行いまして、調査テーマの検討を行っております。ちなみに、黒丸は、政策評価プログラムに今後検討する調査テーマとして掲載されているなどのテーマということでございます。本日は、これらの行政課題のうち、新たな調査テーマのシーズとして関心を持って整理・分析を行っているものを、幾つか御紹介したいと思います。

います。

まずは、IT社会化推進分野のキャッシュレス化の推進でございます。キャッシュレス決済の比率は諸外国と比較しますとまだ低く、さらなる拡大が期待されております。国税についてはe-Taxによる電子納付が可能ですし、地方税もeLTAXにより電子納付が可能となっておりますが、活用状況は自治体によって様々です。手数料につきましても、収入印紙、地方は収入証紙が用いられておりますけれども、収入証紙を廃止して、現金、コンビニ等での納付を行っている自治体もございます。公的部門のさらなるキャッシュレス化の推進について、現在、整理・分析しているところでございます。

次に、子どもへの支援でございます。子どもの居場所、子ども食堂の運営などの情報が数多く提報されております。このテーマについては、本日の有識者ヒアリングのテーマともなっております。

それから、提報が多いのは、災害対策につきまして、現在、災害時の住まいの確保についての調査を実施しております。最近は土砂災害対策、災害応急対応の調査などを実施してきておりますけれども、現場からは様々な情報・課題が提報されております。例えば、避難指示の対象者と実際に避難した者と大きく乖離がある、避難情報が避難行動に結びついていないという情報。それから、災害時に自力では避難が困難な高齢者、障害者などの避難行動要支援者の計画の策定が低調だという情報。一方で、創意工夫で策定しているといった情報。あるいは、ハザードマップが実際生かされていなかったという課題などです。災害対策につきましては重要テーマですので、過去の調査実績なども踏まえまして、引き続きどのような観点で調査すべきなのか、整理・検討をしていきたいと考えております。

それから、環境保全分野としましては、建設残土の課題が多く提報されております。建設残土は建設現場でのリサイクルの活用がされておりますけれども、約1割は他に排出することが必要となっております。土は産業廃棄物に該当しないため、産業廃棄物であれば課せられる排出者の処理責任、産業廃棄物管理票による管理が適用されません。そのため、排出先については、森林法、農地法などの法規制の対象区域を除き、統一的な法規制は存在していません。一部自治体では条例で規制している状況ですけれども、条例のない自治体に新たに排出されるとか、排出・投棄された建設残土が崩壊して民家に流入して事故などが発生しているという課題が提報されております。住宅地や世界遺産の近くに盛られて、住民から不安視する声があるという提報もありますので、今、そうした情報を整理しているところでございます。

それから、行政分野別ということではなくて、高齢者という観点で見ますと、最近は無縁墓地化、無縁仏の課題が提報されております。これは人口の都市部集中と地方に残った世代の高齢化により、墓を管理することができず、無縁墓地化が進んでいる状況です。自治体による遺骨の引き取りが、10年前と比べほぼ倍増している、また、保管期間の定めがなく、保管場所が少なくなるなど、自治体が対応に苦慮しているという課題が提報されております。

それから、単身高齢者の関係ですが、孤独死や家賃滞納を心配するアパートの家主に入居を拒まれるケースが多いということで、国土交通省は、こうした高齢者等が住宅を借りやすくするため、賃貸住宅を登録して専用のホームページで紹介するという「住宅セーフティネット制度」を開始しております。しかし、開始1年で目標の2%止まりで、登録が全くない自治体もあります。自治体に聞いてみますと、所有者にとって積極的に登録する動機がなく、国の周知が不足しているという意見がある一方で、国では積極的に補助制度を活用して登録を促すことを自治体の役割としているなど、齟齬が生じているという情報も提供されております。

それから、令和2年度以降の検討テーマとなっておりますマンション管理につきましても、多く提報されております。老朽マンションの管理組合の問題や、大規模修繕の問題など、かなり情報が提報されておまして、関心を持って注視しているところでございます。

御紹介した課題についての御意見や、御紹介した課題以外にも調査テーマとして今後検討すべき課題についての御意見、また、委員の御関心の課題で今後情報収集しながら検討すべきものなどについて、御提示いただければと存じます。よろしくお願いいたします。

以上でございます。

(岡会長) ありがとうございます。ただいまの説明につきまして、御質問、御意見ございましたらお願いしたいと思いますが、いかがでしょうか。

前葉委員、どうぞ。

(前葉委員) ありがとうございます。自治体で困っていることの立場から2点ほどお願いしたいと思います。1点は建設残土の課題でございますが、条例化等で話が進みつつあるところもあるのですけれども、そもそも国全体としてどういう規制をすべきかということについて、これは是非実態をいろいろと調査しながら評価をしていただくといいかんと思っております。

それからもう1点、これも実態を十分に把握すべきだと思っておりますのは、無縁墓地化・無仏化。これは恐らく墓地、埋葬等に関する法律であると思うのですが、この法律では

遺骨そのものの取扱いについては規定がございません。私ども自治体の職員からすると、みだりに遺骨を廃棄すると刑法190条の死体損壊等の規定に抵触する可能性もあるということで、どのように不要とされた遺骨を処分するのかということが、非常に戸惑いがあるようでございます。

実際には、あらかじめ墓地利用者、火葬許可証と其後の取骨については、その時点で御本人の同意を取るわけですが、あらかじめ同意を得た上で全ての焼骨を処分するということが、その際に入っている金属は、区分をした上で売却できます。売却によって得られるお金は自治体の収入になりますが、この収入がどれぐらいあるのかを、ある新聞社が東海地域で調査をしています。本来、もう少し国全体として統一されたルールがあれば、より私ども自治体の最前線では議論しやすいというのが現実であります。

もう一つだけ申し上げますと、無縁仏というもの、これは墓じまいをやっていただけると発生しないわけですが、墓じまいをしない間に墓地から離れていく、あるいは檀家のお寺との縁が切れてしまうという事例がございます。そういったしますと、自治体運営の墓地であれば、自治体が無縁の墓を抱えてしまう、お寺が経営されている墓地であれば、お寺も困っておられるという状況がございます。

これはコミュニティーというか、地域のつながりそのものに関わってくるような状態でございます。地域のつながりがなくなると、そのように仏さんというか、墓地との関係が切れてしまうというようなことがあります。特にふるさとを離れて東京でお仕事をなさっている皆さんにも決して無縁なことではないと思います。これらについて実態を十分に把握した上で、国の法制度なりがもう少し充実してもらいたいかなと感じておりますので、この2点、発言させていただきました。

(岡会長) ありがとうございます。現場からの声ということで、非常に具体的な話だったと思います。ほか、いかがでしょう。

牛尾委員。

(牛尾委員) 大きなテーマということになるのですけれども、今後、地方において人材をどうやって育成していくかということが、私の個人的な関心だけではなくて、東北で問題になっています。今、大学改革が非常に厳しく行われているわけですが、例えば、ある県においては、そこに国立大学はあるのですが、卒業生の県外就職率が7割を超えるという状況になってきております。東北大学のみならず、山形県や秋田県など各県にある国立大学卒業者のほとんどが県外就職してしまうという形で、各地域において、高等教育を受けた人、あ

るいは専門性を持った人材が流出してしまうということが、これからも加速していくことになると思います。

そのために、専門職大学を新設しようかという考えを持っている県もあります。先日、それをどうしたらいいだろうかということで相談されたのですが、県立の専門職大学をつくるには、財源や教員の確保など、非常に厳しい問題もあります。これからの地方における人材の課題は高齢化や少子化だけではなくて、AIやITなどを使った非常に高度な産業の必要性が地方でも高まっているということです。農業ですらそういう形になってきていますが、そういう人材を地元で育て定着させることができないという状況になってきていて、今後それをどうしていったらいいのかというのが、問題意識としてあります。

(岡会長) ありがとうございます。ほか、いかがですか。

田淵委員、どうぞ。

(田淵委員) テーマの案として2点挙げさせていただきたいと思います。

1点目は、災害関係ですけれども、被災者支援ということで、住宅再建等以外にも、今だからこそ、8年半経ったからこそ出てきている課題というものも様々あります。例えば補助金。被災した直後に補助金を受け取った場合と後で補助金を受け取った場合の違い、制度が緩和されたことによる不公平感や補助金の返還に係る課題等、今だからこそ表に出てきているというものもあります。そうした補助金の在り方について、発災時にどういう補助金があって、どういう形でそれが使われて、そこにどういう課題があるのかを検証することも、必要なことなのではないかと思います。

というのも、6月にも被災地の三陸に行ってきたのですが、そこで実際にそういう声が出てきているということもあって、テーマ案として提案させていただいています。今だから出てきている課題というものもあるので、そういったものを次に生かしていくという形で調査を進めていただければいいのではないかと思います。

2点目は、避難対策に入るのかどうか分かりませんが、気象庁の警戒レベルがレベル1からレベル5、変わりましたよね。自治体によって対応が様々で、避難を必要としている方に情報がうまく伝わったかどうかというものを、来年ぐらいですかね、調査していくということも有効なのではないかと思います。

あと、避難指示、避難勧告を出されるのは首長で、どういうタイミングでそれを出したらいいのかというのは、かなり悩まれているのではないかと思います。2、3年前からだと思うのですが、気象庁のほうで、管区气象台のトップと首長がホットラインをつなげて、

それでかなりサポートして、有効に機能したということもあります。ですので、そういったうまくいったところをベストプラクティスとして提供して、今後、そういった災害がないことを祈りたいのですけれども、あった場合に、適切な避難指示、避難勧告ができるような、そういったサポートができる調査をしていただけると良いのではないかと思います。

以上です。

(岡会長) ありがとうございます。

森田委員、どうぞ。

(森田会長代理) 簡単に2点だけ述べさせていただきたいと思います。一つはキャッシュレス化というお話がございます。様々なところで大分進んでまいりましたし、最近では納税もクレジットカードで良いですというところも出てまいりましたけれども、なぜか手数料は自分で払えという話になってきたり、納税の証明はといたら、また役所に行って紙でちゃんともらえという、そういう形で進んでおります。これは利用者の利便性という観点から、一貫した形で、クレジットカードで納付したら、手数料も持っていただく、恐らく、事務的な合理化でそれぐらい出ると思うのですけれどもね。そして、証明も自動的に電子的にできるようにしていただけないかと。そこまでやらないと、せっかくクレジットカードを導入したとしても、それほど伸びないのではないかと気がいたします。

2点目は、前回というか、ずっと申し上げていることですがけれども、こここのところ、人口減少も含めまして、世の中の基盤がかなり変わってきております。先ほどの無縁墓地の話もそうですし、農地の話、残土の話、有害鳥獣の話もみんなそうだと思いますけれども、人口減少が始まって、今まで当然なされていたことがなされなくなってきたと。それについては思い切った形で、横串を刺すような形で制度を見直していかなければいけないと思っております。それをこの政策評価審議会でもどの程度できるか分かりませんが、基本的に無縁墓地の問題も、今の墓埋法のレベルで何かをしたとしても、恐らく、解決しないのではないかと気がしております。それは何回か申し上げてきたことですがけれども、指摘させていただきたいと思います。

以上でございます。

(岡会長) ありがとうございます。このテーマについては、現地機関等の情報でこれだけ様々なテーマ、恐らく、これ以外にもあるのでしょうけれども、山積しているということですね。ですから、今後、どのように我々がこれに取り組んでいくのか。今日の委員の皆さんの意見も聞きながらね。



田淵委員のお話の中のベストプラクティスというのは、一つキーワードになるのかなという気がします。全てのテーマについてね。こういう問題があるけれども、うまく解決したこういう事例があるよというのも、是非現地機関から情報として吸い上げていただいて、それが効果的だと判断できたときにはそれを横展開するというのは、効果的かもしれないなという気がしましたので、是非今後検討していただければと思います。

それでは、次の議題に移りたいと思います。議題2は、総務省が行う統一性・総合性確保評価について審議するものでございます。本日は、新たに調査に着手する「外来種対策の推進に関する政策評価」について事務局から説明を聴取し、その後、質疑応答・意見交換をしたいと思います。

それでは、竹中評価監視官、お願いいたします。

(竹中評価監視官) 担当の竹中でございます。資料に沿って御説明をさせていただきます。

まずは資料2-1を御覧ください。政策評価計画書案でございます。政策評価を実施する背景・目的ですが、外来種対策については、平成22年にCOP10で採択された愛知目標の一つとして、「2020年までに優先度の高い侵略的外来種の制御または根絶」が掲げられております。日本においても、この目標に向けて「生物多様性国家戦略」が閣議決定され、各種の取組をしているところでございます。

しかし、アライグマでは生息分布が10年前の約3倍に広がっている。また、ヒアリでは、平成29年6月に国内で初めて確認されましたが、今年の6月では14都道府県で39事例が確認されております。39事例と資料に書いておりますけれども、7月5日の泉佐野市の報道発表では、泉佐野市で1件見つかったということで、着実に広がっているという状況でございます。

このような状況を踏まえて、外来種対策に関する政策について、総体としてどの程度効果を上げているかなどを総合的な観点から評価を行い、関係行政の今後の在り方の検討に役立ててもらうために実施するものでございます。調査項目は、政策体系と実施体制や、政策の実施状況とその効果の発現状況等を検討しております。調査対象機関は、主に環境省、農林水産省、国土交通省などでございます。調査実施期間は、今年の8月から約1年をかけて実施する予定でございます。

具体的に外来種対策の目標や主な施策について触れたいと思います。資料2-2を御覧ください。下段の左から2番目の箱を見ていただきたいのですが、生物多様性国家戦略に従

って外来種被害防止行動計画が策定されております。その計画の中で、外来種対策に関する目標として、「外来種という言葉の意味を知っている人の割合80%」などが掲げられております。

これらの目標を達成するための主な施策が四つあります。外来種の拡大防止のための情報の提供などを行う防除の推進、港湾施設でのモニタリングの実施などによる侵入・逸失の防止、外来種問題に対する普及啓発や、各種の交付金による財政支援が行われております。これらの施策を実施することにより、左にありますような政策目的が達成されることが期待されております。

資料2-3を御覧ください。評価チャートでは、評価を行うための評価の観点、着眼点や調査内容を説明いたします。まず、下段の評価の観点を御覧いただければと思います。政策目的を達成するために三つの点が推進されているか評価するために、その左にあります外来種対策の推進に関する施策・事業の内容を調査し、成果指標に貢献しているかを検証していきます。

右にあります調査の着眼点でございますが、外来種対策の進捗状況について、成果指標が政策目的の達成度合いを計測するものとなっているかを見ていきたいと存じます。また、個別施策・事業の有効性について検証していきます。

調査内容については、主に四つを考えております。防除の優先度が高い外来種の制御・根絶に向けた取組を国、自治体でどのように行っているか等について、ここに掲げてある四つについて調査を行っていきたくて思っております。

最後になりますが、特定外来生物は現在148種が指定されております。全てを調査するには限界がありますので、代表的なものとして、動物としてアライグマ、昆虫としてヒアリやセイヨウオオマルハナバチ、植物としてオオキンケイギク、などについて、取組を調査する予定でございます。

以上です。よろしく願いいたします。

(岡会長) ありがとうございます。ただいまの説明に対して、御質問、御意見はございますでしょうか。

牛尾委員。

(牛尾委員) 質問ですけれども、外来種の被害の額と、それから対策費などの状況というのは、今、どんな感じになっているのでしょうか。

(竹中評価監視官) 被害額についてはこれから調べていきますけれども、対策費につい

てですが、例えば環境省が出している生物多様性保全推進交付金は平成31年の当初予算で1億3,600万円です。鳥獣被害防止総合対策交付金は平成31年の当初予算で102億2,700万円となっておりますけれども、これは鳥獣被害の総合的なものでして、外来種だけに使われているものではございませんので、それについてもまた調査していこうと思っております。

(牛尾委員) ありがとうございます。

(岡会長) ほかはいかがですか。

前葉委員。

(前葉委員) この調査の方向性についてはこれでいいと思うのですがけれども、また実態のお話をします。今、被害額という話がありましたけれども、被害額は、例えば津市は、鳥獣害被害ということで年間4,000万円といます。これは何の被害かということ、農作物がとれなくなる被害です。この調査を始めると、恐らくそういう角度の話がどんどん出てくると思うのですがけれども、例えばアライグマは外来種ですと。アライグマと同じぐらい悪さをするハクビシンは、外来種か外来種でないかというのがはっきりしていないクエスチョンですよ。同じぐらい悪いことをするタヌキは、これはもう外来種ではないということだろうと思うのですよね。そうすると、鳥獣被害という角度で地域が困っていることかというと、この外来種か外来種でないかということに関わらず、どんどん被害額が出てきています。それに対応するのはどうするかということだろうと思ひまして、環境省なのか農林水産省なのかということになってくると思います。

ですから、この角度で、この一定のまとまりで調査を進めていただくことで、意味は大きいと思うのですが、それでファイナライズするかということ、実際のところ、次の政策につなげていくところは、また各省でそれぞれしっかりと取り組んでいただかなければいけないし、自治体も一生懸命取り組まなければいけない課題だと認識しております。悩ましいという意味での発言です。

(岡会長) ありがとうございます。

お2人の御意見に関連するのですがけれども、どのぐらいの被害があるのかということと、外来種とそうでないもの。鳥獣被害については5、6年やっているのですがけれども、圧倒的にイノシシと鹿の被害が多くて、恐らく、外来種のアライグマの被害というのは、そんなに大きくないだろうと思うのですよね。だから、外来種対策は何のためにするのだと。放っておくとどんどん広まってしまって生態系が崩れてしまうというところに焦点を合わせるのか。被害という観点だけだったら大したことないよねということもあるので、それも含めて調

査をしていただいたらどうかと思います。

どうぞ。

(森田会長代理) 今のと重なるところですけれども、要するに環境省の観点から言いますと、日本の在来種の生態系をどうやって維持するかで、それを壊そうとしている外来種をどう排除するかという話であって、それによってどういう被害が出るかというのは、全くとは言いませんけれども、別の視点だと思います。外来種がなくなってしまって在来種が増えて被害が増えた場合どうなるかという問題が出てくるわけですし、人間がいなくなったというところはかなり別な意味で問題になっているわけです。そういうものを含めて見ますと、この論点だけではなく、周辺の政策であるとか、それがもたらす問題と対策というものをセットで考えていかないと、外来種だけ減らしてしまえば解決するかという話ではないと思いますので、その辺、御配慮いただければと思います。

(岡会長) ありがとうございます。それでは、皆様から頂いた意見を参考にして、今後の調査テーマについて、引き続き事務局で検討を進めていただきたいと思います。よろしくお願いたします。

(竹中評価監視官) ありがとうございます。御相談させていただきながらやっていきたいと思いますので、よろしくお願いたします。

(岡会長) それでは、議題3、政策評価制度部会における取組状況について、まず事務局からの説明をお願いします。

越尾政策評価課長、お願いたします。

(越尾政策評価課長) それでは、資料3「平成30年度における規制に係る政策評価の点検結果」に沿って御説明をさせていただきます。

1 ページ目を御覧ください。規制評価の点検につきましては、これまで規制評価ワーキング・グループにおいて検討を進めてきておりまして、6月27日にワーキング・グループの会合を開催して議論を行いました。本日は、その検討状況を御報告いたします。

「1 規制の政策評価の点検の状況」であります。平成30年度に各府省で実施された規制の評価は合計121件でありました。このうち、法律・政令により新設・改廃される規制を対象とした事前評価97件、事後評価23件、合計120件を対象に点検を実施しております。合計で1件、差が生じておりますが、これは金融庁において内閣府令で規制を強化したものがございまして、政策評価法の義務付けの対象外であるため、点検対象から除外したものでございます。

円グラフのうち、上段の遵守費用から三つのグラフを御覧いただきますと、規制の事前評価について青とグレーで示している部分、つまり費用や効果の金銭価値化又は定量化の部分が小さく、これらが進んでいないということが分かります。昨年度と比較しましても、効果、すなわち便益の金銭価値化などで一部に定量化が進んでいるところも見られるのですが、全体的にはまだまだという状況でございます。

また、この上段の「評価の活用状況」から右の三つのグラフを御覧いただきますと、昨年度に引き続いてですが、事前評価に評価の活用状況が記載されているものが存在しないということ、また、事後評価の実施時期は記載されているものの、評価の指標には課題が多いということが分かります。

以上を踏まえまして、下段の「2 各府省への主な指摘の方向」に掲げたように、遵守費用や行政費用が発生しないとされていたが、精査すると実は発生していたというものなどについて、効果が費用を正当化できる旨の説明が説得力を持つように、費用・効果等の内容の適切な洗い出し、申請等の作業の費用について実務経験に照らして作業時間を仮定し平均時給を用いて人件費を算出、有識者会議・業界の関連団体などがホームページ等で公開している情報の数値を参考に費用や効果を算出、規制対象の事業者の規模により費用の差が大きい場合、規模別に提示するなど少なくとも例示や目安など大まかな規模感が分かる数値を提示、といった手法によりまして、費用・効果の金銭価値化・定量化を促進すること、また、審議会での議論など、規制の検討段階等における事前評価の活用の促進、事前評価書に事後評価の実施時期や指標の明示を徹底し、定期的モニタリングが必要な指標を把握することで、スムーズな事後評価を促すこと、といった指摘を行う方向で検討しております。

規制評価の点検状況及び指摘の方向性の概要は、以上であります。

規制評価につきましては、ただいま申し上げたように、費用と効果の把握に課題が多いのですが、各府省に対して不十分な点を指摘するだけでは改善が進みません。そこで、規制評価の点検では、費用と効果が金銭価値化又は定量化されているものについて推奨事例をピックアップいたしまして、各府省の参考となる具体的な事例を紹介することとしております。

2 ページ目を御覧ください。こちらは環境省のフロン規制の事例であります。今回、これを推奨事例としたいと考えております。内容としては、フロン類を冷媒とした業務用冷凍空調機などを廃棄する際、フロン類を回収業者に引き渡すという義務が課されているのですが、これが十分に履行されておられません。このため、義務違反に対する罰則の導入や関係書

類の保存・送付等の規制を追加し拡充するという内容であります。

本件は、この規制の拡充に当たりまして、費用と効果を金銭価値化して比較している事例であり、費用として書面交付等の遵守費用及び行政費用の合計で年間530万円から1,060万円が推計されるのに対し、便益は温室効果ガス削減効果として104億円から1,069億円と推計され、明らかに便益が費用を上回るという評価になっております。

その他、資料3の3ページ以降に、費用又は効果の一部が部分的にはありますが金銭価値化・定量化されている事例について、取組のレベルには差がありますが、各府省の評価書から抽出・整理して掲載をしております。

また、海外の事例にも目を向けまして、資料の10ページ以降に定量化が進んでいるとされますカナダの4事例を参考として掲載をしております。進んでいるとされるカナダにおきましても定性的なものとの定量的なものとの混在が見られるなど、試行錯誤はうかがえますが、定量化における着眼点や項目立てについての参考になり得るものと考えております。

点検結果の全体的な状況につきましては、8月を目途に公表する予定であります。個別評価の改善に向けた指摘のほか、こうした推奨事例を収集・展開することで、規制評価の点検の取組の全体のレベルアップを図ってまいりたいと考えております。

資料3については以上であります。

なお、この際、申し上げます。政策評価制度部会の活動ではございませんが、政策評価制度に関する動きとしまして、6月7日に政府全体の政策評価の実績を取りまとめた年次報告を国会に提出しております。こちらを参考資料2として配付しております。内容の説明は省略させていただきます。

私からは以上です。

(岡会長) ありがとうございます。ただいまの事務局の説明につきまして、規制評価ワーキング・グループの委員でもある森田部会長から補足すべき事項があれば、よろしくお願いたします。

(森田会長代理) ありがとうございます。本来ならば主査である田辺委員が報告するはずでございますけれども、今日は御欠席ですので、代わって私から簡単に御紹介させていただきたいと思っております。

今の越尾政策評価課長の御説明にございましたように、規制評価のガイドラインを平成29年度に改正しまして、それから点検を進めてきて、今回は2回目に当たります。昨年に比べまして効果の定量化というものが進んではおりますけれども、まだ少しでありまして、全

体として費用や効果の金銭価値化とか定量化がされていない評価書がまだまだ多いと考えられます。

定量化の部分に関して言いますと、是非していただきたいと申し上げているわけですが、費用とか効果につきまして、規模などにより異なっており定量化が困難であるとか、影響は限定的であるとか、そういった定性的な記載は散見されるわけでございますけれども、きちんとした形で定量化をしているというところは少ないと。定量化ということにつきましても、厳密な意味での数量化というのは難しい場合もございますけれども、一定の仮定を置いた推計であるとか、一定の幅を持たせた推計、先ほどのフロン規制の例などもそうですけれども、そうした形で示していただくということでも良いのではないかと思います。あのフロン規制の例もそうですけれども、明らかに2桁、3桁効果が大きいということがはっきりしておりますと、細かい数値はともかくといたしまして、その規制の必要性というものがきちっと理解できると思っております。

そしてまた、事前評価書について、これを是非活用していただきたいということで申し上げますが、事前評価書を審議会とか検討会の中で議論のたたき台として活用するか、要するに実際に政策をつくる時に、それなりの事前の評価があって政策がつくられていると思われるものですから、そのときの資料であるとか考え方というものを一定のフォーマットに従って事前評価書として作成していただくということで、かなり事前評価の活用とかが進むのではないかと思っております。

また、指標につきましては、事後評価のときに使う指標を掲げてくださいということで申し上げます。スムーズに事後評価を行うためにも、是非、事前評価の段階で何を達成目標として考えているかということを示していただきたいと思っております。

今後につきましては、要するに、この評価書、まだ我々が期待するところから言いますと、相当距離があるように感じております。したがって、点検活動を通じて個別の事案ごとに指摘をさせていただくと同時に、共通する課題につきましては各府省に周知することで、費用対効果が定量化されている推奨事例を横展開するような形で規制評価の質を高めていくということをお願いしたい。それが重要であると考えております。

当ワーキング・グループとしましては、引き続きこのような良い事例についての抽出に努めるとともに、将来的には必要に応じて課題への対応策をガイドラインとかマニュアルに反映させていくことも念頭に置きまして、取組を進めていきたいと考えております。

ひとつ、印象としましては、この事前評価を各府省は非常に難しいと考えておられるのか、

あるいは、これがどういうものかということについて、必ずしも十分に理解されていないような気がいたします。そのため、どうも、どう取り組んだらいいか、あまり取り組みたくないという気持ちも表れているものもございまして、また、厳密に出さなければいけないと非常に難しいとお考えになっているところもあろうかと思えます。要は規制が必要であるということはどう説得力ある形で表現するかということが重要なわけでございます。定量化・数値化するといいますのは、客観的・効率的に、しかも分かりやすい形で評価というものが示せるわけですので、そういう理解でもって、その規制が必要であるということの説得力ある形でお示しいただきたいと。そのように理解をしていただくように取り組んでいきたいと思っております。

少々長くなりましたが、以上でございます。

(岡会長) ありがとうございます。それでは、ただいまの説明に対して、御質問、御意見ございましたらお願いいたします。

牛尾委員、よろしいですか。

(牛尾委員) カナダの事例を出されていて、すごく面白いなと思いつつ見ていました。日本の場合だと、きっちり完璧にやらないとだめだよなという感じがあるのですけれども、カナダだと結構アバウトに大掴みな形でも出ていますし、西洋コーラスカエルの場合は、鳴き声がカナダ国民の癒しになるというのが定性的な評価になっているというのは、国民性というか、非常に面白いなと思えました。今、森田委員がいろいろとおっしゃっていましたが、今日、陪席されている方々も、あまり固く考えないで、まずはやってみるところから始められてもいいのかなと思えました。

(岡会長) ありがとうございます。

(越尾政策評価課長) 大変貴重な御意見だと思います。今、政府では同時に、EBPM、証拠に基づく政策立案ということで進めておりますけれども、こちら、「証拠」という言葉に引きずられて、特に何か統計とかのデータがないとできないのではないかと、各府省も大変構えているところが多いのですけれども、それと恐らく似たところがあると思っております。確かにカナダの事例は非常に示唆に富んでいて、正におっしゃるとおりで、こういうものでも説明ができるのだよと。まずは様々な形で説明できることを理解してもらって、徐々に各府省のレベルを上げていく、そして、より高度な統計分析手法等を用いていくということが大事だと思いますので、順を追っていく、段階を追っていくということも含めて考えたいと思います。ありがとうございます。



(岡会長) ほか、いかがでしょうか。

それでは、次の議題に移りたいと思います。議題4でございます。議題4では、当審議会における今後の審議の充実に資するため、行政をめぐる今日的な課題について、現場の声を聞きし、意見交換を行います。本日のテーマの趣旨について、まず事務局からの説明をお願いいたします。佐々木企画課長、どうぞお願いします。

(佐々木企画課長) 5月の審議会におきましては、今後の審議会の在り方・進め方について、様々な御指摘・御提案をいただきました。その一つに、現場重視という方向性ととともに、有識者ヒアリングにつきましても、制度の説明にとどまらず、現場の皆様の声を取り上げるべきだという御提案をいただいたところでございます。

本日の有識者ヒアリングのテーマは、「子どもの居場所」でございます。これは、少子高齢化の急速な進行、核家族化、地域のつながりの希薄化、情報化など、社会が大きく変化・多様化し、家庭、学校、地域、情報の場など、子どもを取り巻く環境が大きく変わってきている中であって、行政評価局の出先機関から提案件数も多い、未来を担う子どもの育成に係る取組を対象としたものでございます。また、従来とは異なるアプローチを意識しまして、既存の子ども育成支援施策の有効性といった原因究明型の視点ではなくて、子どもの視点から見た課題、子どもの居場所につきまして、御説明いただくこととしたものでございます。

以上でございます。

(岡会長) ありがとうございます。ただいま事務局からの説明のとおり、本日は、地域社会における子どもの居場所づくりについて取り上げることといたしました。初めに、駒澤大学総合教育研究部の萩原教授に御出席いただき、子どもを取り巻く社会環境の変化と地域社会における子どもの居場所づくりについて、概括的に御説明をいただきます。次に、実際に中高生の居場所づくりに取り組んでいらっしゃる奥州市青少年育成市民会議事務局の大村次長に御出席いただき、現場の実態について御説明をいただきたいと思っております。

それでは最初に、萩原教授、お願いいたします。

(萩原教授) ただいま紹介いただきました、駒澤大学の萩原と申します。今回は、お招きいただき、ありがとうございます。今日はパワーポイントを用意しまして、手元のタブレットのほうに資料を用意しましたので、それに従いながら御説明したいと思います。

私は過去20年間、子ども・若者自身の居場所の喪失経験というものに注目しております。彼らの語りから、居場所の意味とはそもそも何だろうか、つまり今回の一つの視点である、子どもの視点から居場所という意味を考えるとということ、それとともに、それに伴う生育環

境の課題ですね、そこから見えてくる、居場所が生まれ得る場の条件とは何だろうかということを中心にテーマとして研究しております。

本日、その中から幾つか事例を紹介しながら、子ども・若者を取り巻く生育環境・地域環境の変容と、その奥にある本質的な問題構造について、御紹介したいと思います。最後に、子どもの視点から見て、居場所とはどう捉え得るのかという形でお話ししたいと思います。

では、こちらのタブレットの資料のシート3から行きたいと思います。まず、幾つか事例を紹介するのですが、前半は小学生の事例を御紹介したいと思います。この事例というのは20歳前後の大学生とか専門学校に通っている若者たちに、これまで生きてきた中で居場所がないと感じたときはどういうときですかという質問をして、それを自由記述してもらって、エピソード記録に起こしたものです。

では、行きたいと思います。事例1。「小学生のころ、私は毎日のように放課後は野球をやっていた。場所は近所の公園であったのだが、そこは住宅密集地に無理やりつくったような小さな公園であった。ある日、いつものように野球をしていると、ボールが民家の敷地内に入ってしまった。そのようなことは日常茶飯事であり、近所の人も大目に見てくれていたが、『もうここで野球はするな』というお叱りをもらってしまった。その日以来、その公園では実質野球ができなくなってしまった。しばらくして町内会も動き、花壇を作ったり、立て札を立てることで、一層遊びにくくなってしまった。結果的に、私の居場所はなくなったに等しかった。学校の校庭では、野球どころか球技全てが禁止、他の公園や広場は近くにはなく、心にすっぽりと穴があいてしまった気分だった」。こういった状況が特殊事例ではなくて、実は広範にこうしたことが起こっているということを、次の資料で少し裏づけをしたいと思います。

次のシート4を御覧いただきたいと思います。これは都市・郊外における遊びの空間量の変化を経年調査したもので、これは東京工業大学仙田満名誉教授、遊びの環境の研究をされてきた権威の先生ですが、1955年から2003年の50年間で子どもたちの遊びの空間量がどれだけ変わったかということを見える形にしたものです。これは横浜市を事例にしています。

一番上、自然スペースですね。山とか川とか、そういった自然スペースが、この50年間でどれだけ変わったかといいますと、1,000分の1に減少しています。オープンスペースというのは原っぱのようなスペースです。これも50年間で20分の1に減っています。道スペース

というのは、これは路地裏とか、子どもたちも一緒になって遊べるような、そういう道です。車のためだけにある道路とは違う、生活の道路ですね。そういったものが10分の1。アナーキスペースというのは、これは非常に子どもたちにとっての居場所になり得る空間として重要でもあるのですけれども、資材置き場とか工事現場であったりとか、いわゆる「カオス」を含んだ場所ですね。そういった場が、もうほぼゼロということです。アジトスペースというのは、秘密基地をよく作っていた、そういうスペースのことです。

次に行きたいと思います。次のシートを御覧ください。そんな子どもたちの生育環境が大きく変わっていく中で、平成25年に神奈川県生涯学習審議会で、神奈川県内の児童1万2,000人超の児童から、放課後の子どもの居場所についてのアンケートを取っております。調査対象は、全ての市町村にある小学校71校、これは抽出しているのですけれども、71校の児童。だから、地域的には満遍なく取っています。

それを見ると、放課後、子どもたちにどこで過ごしているのか尋ねたところ、高学年、4年生、5年生、6年生は、79%は自宅ですね。第2位として47%、約半数は塾や習い事です。ようやく3位として、43%、公園、空き地、広場という形で出てきます。先ほどの仙田満名誉教授の調査と重ね合わせると、それは子どもたちが物理的に居られる場所が、屋内、しかも自宅に相当限定されているというのが分かってきます。

次のシート、6番目のシートに移りたいと思います。子どもたちに放課後やってみたいことは何ですかと尋ねたところ、圧倒的に多かったのが、88%、低学年だと89%、約9割の子どもたちは、「友達と一緒に遊びたい」と答えています。また、第2位として、約7割は、「運動やスポーツをしたい」と書いてあります。質問項目の中に、「外で遊びたい」という項目は今回設定されていないものですから、そのように読み替えてもいいかもしれません。外で自由に遊びたいというのが、ここには隠れているのではないかと読むこともできるかと思います。6割弱は、「本やマンガを読む」というのも出ています。

このアンケート調査の際に、9,069人の保護者にも同時にアンケートを取ってありまして、子どもたちに放課後やらせたいことの第1位は、同じく、「友達と一緒に遊んでほしい」です。これは97%です。97%の親は、友達と一緒に遊んでほしい。第2位も子どもと同じく、「運動やスポーツをしてほしい」。これが96%です。第3位だけが違ってくるのですが、「お手伝いをしてほしい」が84%です。つまり、子どもたちの「放課後こうしたい」という思いと親が「放課後こうしてほしい」という思いは、1位と2位、一緒ですね。両者ともに、「外で元気に友達と一緒に遊びたい、遊んでほしい」という思いは一致しています。一致はして

いるものの、それが現実と乖離しているというのが、この調査で明らかになっています。

そういった子どもたちの放課後の居場所として必要だと思うことは何ですかと、これを保護者に聞いたところ、99%は「安心・安全な居場所づくり」と答えています。ただ、これは保留を付けなければいけなくて、安心・安全というのが、子ども自身にとって安心・安全なのか、大人から見て安心・安全なのか、これは留保付きで見る必要があると思います。二つの意味が多分ここには隠れている可能性があります。この問題については後ほどお話ししたいと思います。

第2位で、「やりたいことが自由にできる環境づくり。子どもたちにやりたいことを自由にやってほしい」というのが89%、約9割の保護者は思っている。同じく89%で、「体験活動の充実」です。つまり、もっと体を自由にのびのびと動かして創造的に自分たちで自由に考えて遊んでほしいと大半の保護者は思っているというのが、この調査で分かりました。

では、次に、中学生の事例を二つ御紹介したいと思います。事例2ですね。「自転車で通りを走る時、歩道を走ると、歩行者から邪魔者扱いの視線が注がれる。かといって車道を走ると自動車から遠慮なくクラクションが鳴らされる。その時僕はいつもこの自転車の置かれた状況は、中学生の時期に似ているなど考えたりする。中学生には地域に遊び場という場はなかった。もちろんバイトもできないから金もないし、公園では小学生の保護者から冷たい視線。まるで違法駐輪の自転車のように、どこにも止める場所のない自転車のように、学校と家の間の社会に僕の居場所はなかった。それでも中学生には自転車しか乗るものがあった」。

この下線部は特に注目すべきところだと思っております。ここから見えてくるのは、中学生という、大人でも子どもでもないという、ちょうど中間領域の立ち位置にいる年代なわけですがけれども、彼らは学校と家との間、本来であれば、そこは地域と名づけられるはずですがけれども、彼らにとっては、そこは地域になっていなくて、通り道でしかなくなっていると。その通り道も、非常に機能性重視、つまり道路は車が走るところ、歩道は歩いて通るところということで、自転車に乗った中学生にとってはどちらにも所属できないという状況、つまり機能分化した街の在り方が、この問題の背景に見え隠れします。

そして、仙田満名誉教授が調査したオープンスペース、道スペースというような、偶発的に交流が生じやすい、そういう中間領域的な空間も、今は中学生の子どもたちにとってはないというのが分かります。もちろん、コンビニでたまっていれば警察に通報されてしまうということもあって、たまれないのですね。特に女子生徒はおしゃべりしたいというのがかな

りニーズとしてあるのですけれども、男の子は体を使って思い切り遊びたいというのが非常にニーズとしては高い。それを実現するのが非常に難しい、地域環境になっているのが分かります。

次の事例に行きます。「中学生の時、不良と呼ばれてしまう友達が話していた言葉を思い出した。『別に何をするわけでもないのに、どこにいてもなんでここにおると白い目で見られている気がする』。その言葉を聞いた当時の私が、その言葉に驚くのではなく、共感していたことも思い出した。制服に包まれている限り、昼間いることを許される場所は学校しかないし、放課後もいることを許される場所は限られている。クラブ活動、塾、習い事、それ以外の場所にいる時は明確な理由が必要で、だから私たちは、学校に、塾に、クラブ活動に、必死に居場所を求めていたのだろう」。

中学生になってくると、単に物理的な空間があればいいというわけではなくて、これは他者との関係性というのが非常に重要になってくるのが見えてくるわけです。ここには、地域や大人の規範的なまなざしを敏感にキャッチしている、思春期の他者のまなざしに対する敏感さというのが隠れております。つまり、居場所というのを、この場合、大人のまなざしということも加味していくと、実態として非常につかみにくいということでもあるわけです。居場所というのは、関係性において生まれたり消えたりするような、そんな場所です。それは子どもの視線から見るとです。そういう場所だということで、この事例からは、なかなかこういうものを数値で捉えるというのは難しいというのがよく分かると思います。

次に、政策的に、今、子ども・若者たちの居場所がどのように整備されているかというのが一覧になったものが、シート9にあります。これは第一生命経済研究所の北村氏がまとめた図表ですけれども、これを御覧いただくと、この図表の左半分、真ん中左、赤で囲っているほうは、ケアとか教育、児童福祉や学校教育が深く関与しているスペース、居場所、施設になります。右半分、少し水色で色をつけておきましたけれども、右半分は、これは文化、余暇、スポーツ施設、遊び場、あるいは自然スペースを指しています。今、主に小学生・中学生たちはどこにいるかというと、この左半分のほうで、空間のオープンスペース性が低いのですね。非常に狭いところで窮屈になって過ごさなければいけないということと、自然との親和性が非常に低いということですね。それは仙田満名誉教授の遊び空間量の調査と重ねると、それは致し方ないと言っては元も子もないのですけれども、そういうような状況があります。物理的にも非常に制約された中で、子どもたちは、今、放課後を過ごさざるを得なくなっているというのが分かります。

では、次に、シート10に行きますと、こういうようないろいろと制約がかかった環境の中、今、小学生の間で異変が起きております。児童・生徒の暴力行為発生率の推移というのをまとめたのですが、これは平成26年から27年にかけて、小学生の暴力行為の発生率というのが高校を超えています。急激に伸びているのですね。それまでの例えば平成24年度から27年度にかけて、発生率は倍以上になっています。そのような状況としては、身体的に非常にどうしようもないということが推察されるわけです。

これまでの事例等々をデータと合わせて、今の子どもたちが身を置く世界という、もっと本質的な問題構造というのを概念図にしたものが、シート11です。今、子どもたちが置かれている状況というのは、円で示してしますが、上半分は機能性・有用性の世界です。これは社会や経済を回していくためには非常に重要な世界であって、効率性を求めていく世界です。もう一方で、子どもに限らず、我々大人も含めて、生命性とか存在性、beingの世界も同時に生きているわけですね。ですが、子どもたちの今、日常の中には、成果・目標達成志向、あるいは見える化志向、あるいは能力開発で構成された世界で、個体能力重視のメッセージが非常に強く入ってきています。

だから、放課後の子どもの居場所づくりの中にも様々なプログラムが導入されて、仕組みられた体験プログラムの中で、子どもたちは水路づけられた中で体験をするということが非常に多くなっている。そういう中では、子どもにとって、「私」という存在は、「外部評価としての私」というのが非常に色濃くなる。人から評価されること、評価というのも、ある意味、大人のほうでつくられた評価というか、その中で過ごしているのが見て取れるわけです。それが子どもたちの生命感覚を圧迫しているのだとすれば、小学生の子どもたちの暴力行為発生率が非常に急激に上がってきているのも説明がつくのではないかと見ております。

シート12、さまざまな放課後の居場所づくりの実践事例を私も見ておりますが、冒険・遊び場、これは北欧から入ってきた冒険的な昔ながらの、要は原っぱでくぎ刺しをしたり、あるいは木登りをしたりとか、冒険的な遊び場づくりというのが全国で展開されています。そういうところを見ると、子どもの存在欲求に寄り添う形で実践をされています。そこで見ていくと、先ほどのシート11の図に対して、子どもの存在性とか生命性のほうを大事にしているのが分かります。

下半分の世界、生命感覚に満ちた世界というのは、自然や他者、事物と生き生きと交流し合う世界ですね。その中で、生身の他者と交流をしたり、偶発的な体験の中で新しい自分を発見したりということが起こったりしています。この薄く色づけしたのは、これは大人の役

割ですね。現場のスタッフはどういうことをしているかという、大人がつくっている規範的な機能的な世界と生命感覚に満ちた世界の間を取り持って、葛藤・調整をしています。かつては、これは地域社会がやっていたことだと思います。それを葛藤・調整できなくなってきたというのが非常に問題なのだろうと見ています。その間をつなぐ中間領域が非常に痩せ細ってしまっていて、緩衝地帯がなくなっている。つまり、パブリックとプライベートの間の緩衝地帯が非常に痩せ細って、子どもたちがその間で生きることができなくなっているというのではないかと見ています。

最後に、居場所とは何かということについて、少し私の見解をまとめました。居場所というのは、本来、子ども・若者の声なき声を聞き、彼らの痛みに寄り添うことから立ち上がったものだ。それは、何度も挫折や失敗を繰り返し、傷ついてきた子どもや若者たちの受苦的経験にじっと耳を傾ける誰かが居てくれる場所だとなっています。それは、場にたたずみ、他者の声を聴き、共感共苦し、自ら探索し、冒険し、ここに生きている世界の意味を自らつかみとる、自己形成空間であると私は見ています。

そして、そういった居場所づくり、居場所というのがどのような領域にまで影響が及ぶかという、改めて人間があらゆる生命とのつながりの中で生き、生かされているという事実に戻らせ、生の全体性の回復に向けた様々な取組へと自ずとつらなっているということ。そして、それは例えば演劇、音楽、アート、ケア、統合的な心身を回復する様々な試み、子どもや若者、女性、高齢者、障害者、社会的なマイノリティーの視線から捉え直すまちづくり、包摂的で持続可能な社会づくりへとつらなるベースキャンプだろうと見ております。

以上で、私のほうからのお話はここまでにさせていただきたいと思います。ありがとうございました。

(岡会長)      ありがとうございました。それでは、次に、大村次長からの御説明をお願いいたします。

(大村次長)      岩手県奥州市から参りました大村でございます。どうぞよろしくお願いたします。私の説明につきましては、資料4-2-1に説明資料がございまして、映像としては、その次の資料4-2-2からでございます。資料に基づいて御説明いたします。

私が所属する団体は、全国にある青少年育成市町村民会議の一つですけれども、国民会議と国民運動が昭和50年頃に立ち上げられて、その頃には全国的に青少年非行が懸念されていた背景もあり、すぐにそれに呼応する形で旧水沢市でも結成されました。平成4年、私は専任事務局員として拝命しましたが、それまでは行政の職員が兼任していました。当時の社

会教育課長から、「この団体は形骸化している。『教育は100年の計』ともいわれており、3年、5年で職員が配置転換するのは好ましくない。子どもの成長支援にじっくり腰を据えて取り組んでほしい。」と言われました。

子どもの居場所づくり事業の背景・経緯でございますけれども、子どもの社会参画をベースにした青少年育成を水沢では取り組んでおります。映像の資料4-2-2のほうを御覧いただきたいのですが、子どもの社会参画を理念として、「寺子屋」という事業を昭和56年にスタートしました。間もなく40年近くになりますが、この事業の大まかなことを申し上げますと、小学生が寺子、それから中高校生がリーダーとして小学生をお世話したり勉強を見てあげたり遊び相手になって活動するというものです。この事業の良いところは、小学校1年生から6年生までは自由に参加できますし、それから中高生も続けて取り組むということで、小学生が中高生のリーダーに憧れを持ち、都合12年間、この事業に取り組んだ子どももいます。間もなく始まりますが、夏休み中の3日間、お寺とか神社とか教会に全児童数の4分の1程度の小学生が集まり、200名ほどの中高生も自ら申し込んできて、そこでひと夏のきょうだいのように、子どもたちが触れ合います。3日間のプログラムを、中高生のリーダーが一から計画を立てていくということになります。小学生が500円参加料を持ってくるのですが、この予算の組み立てから頭をひねっていくのです。

その様子が、この写真で伺い知ることができるかと存じます。右下の2枚は、春休みから本番の夏に向けて、子どもたちが研修を積んでいる風景でございます。地域の大人が、この研修に講師として指導に当たっています。そこで成長した中高生が、ジュニアリーダーのサークル『JUMP』を立ち上げました。平成6年に結成されましたが、その2年前から中高生が自ら準備委員会を立ち上げて、他者に学び、他県に学び、複数の情報を収集しながら、規約なども彼ら自身がつくり上げて立ち上げたサークルでございます。ただ、このサークルの活動拠点がなかったため、私自身の執務室がある市役所の5階に来たり、地元の公民館を子どもたちだけでは借りられないので、私が予約を取ったりしていました。彼ら自身が自由に集う拠点があつたら、もっと成長していこうと思ひまして、平成11年に、ホワイトキャンパス、最初の居場所を立ち上げました。この当時は、平成9年に神戸市須磨区の事件や長崎のバスジャック事件などがありまして、国を挙げて子どもの居場所づくりということが推奨された時期ともあいまって、着手したということです。

初めはいわゆる一般的な青少年の健全育成のための事業と考えておりました。事業の概要という映像のところを見ていただきますと、ホワイトキャンパスを立ち上げるときは、旧



消防署の跡でしたので、とても古くて汚い場所でした。左上の写真は、高校生がその汚れを取るところから、子どもたちが自らの城を立ち上げるといふことで、城づくりにも中学生自身が関わっていました。真ん中の右上は、子どもたちがどんな居場所にするかという相談をしている風景でございます。あとは右上の写真は、そこでくつろぐ中学生ですね。立ち上げ当初は、萩原教授もおっしゃいましたけれども、中学生の居場所って案外ないのですね。小学生は児童館とか児童センターがありますけれども、中学生が気軽に集う場所がありません。オープン当初は中学生の居場所として開設いたしましたけれども、小学生も興味深げにやってきました。「中学生になるまで待ってね。」と利用を断っていたのですが、中学生で構成する運営委員会が協議し、小学生もやがては中学生になるし、かわいいからということで、ほどなく小中高生に加え、ゆるやかに20歳前までの利用を認めることになりました。高校を中退したり、卒業してもなかなか居場所を持ち得ないハイティーンの青少年も参りましたので、20歳ぐらいまでの子どもたちを受け入れています。

平成11年に第1の居場所ができてから、平成14年には2か所目の居場所、平成16年には文科省が推奨する学校をスペースとしてということで、小学校の中にも1か所立ち上げて、現在、3か所開設しています。そこで大切にしている理念は、子どもたちが心と体を開放して、ゆっくりくつろげる空間を提供しようということです。大人の役割は空気のようにそこにたたずむということ。空気がないと生きていけませんし、何か困ったこととか、本当にしんどいとき、誰かに話を聞いてもらいたいときにはしっかり受け止めてあげるといふことで、プログラムも特に設けているわけではありません。これは、中学生の運営委員からの提言によるものです。開設最初、なかなか利用者がいないときに、何か行事をしたら来るのではないかと大人の側から提案しました。それに対して高校生運営委員から、「誰かと何かをしなければならぬこと自体が苦手な子もいる。何かをしなければならぬ場所では意味がない。」と言われました。このプログラムを設けずに、いつでも誰でも、1人でも複数でも来られる場所というスタンスはずっと保っています。

事業の効果としては、気になる子どもたちの早期発見ができること、また、それにより子どもたちが困難な状況に陥る前にアプローチしその予防が図れるということでしょうか。

先ほども申し上げましたが、当初は青少年の健全育成を支援する場所として考えていたのですが、できるだけ間口を広く、敷居を低くして、子どもたちが訪れやすい場所にと心がけましたところ、今日的課題である、学校に全く行けない子や引き籠もりがちな青少年など、当事者自らが足を運べる場所になりました。3か月間野宿をしている子や1週間ほとんど

満足な食事をとっていない子であるとか、発達障がい、家庭内暴力、被虐待児など様々な子どもたちがやって来るようになりました。

居場所の意味ということを考えますと、先ほど萩原教授もおっしゃいましたけれども、もちろん子どもたちが自由に集い、クリエイティブな活動をとおして、ものごとを考え、取り組み、達成し、振り返って、また次に進むという一連の過程を通して、より一層の成長を遂げる場所でもありますし、一方では心のよりどころを求めている子どもたちもいますので、そういう子どもたちが、学校でも家庭でも見せない姿を、心を許して居場所にいるスタッフに打ち明けたりしながら自分を取り戻している場所になっています。

今後の課題といたしましては、1か所目のホワイトキャンパスが、2年前に建物が老朽化して、今、勤労青少年ホームに間借りをしているのですけれども、2階の場所をお借りするというので、そこは使いづらいのですね。居場所の『カギ』は、ロビーワークが非常に重要になります。勇気を持って来る子どもたちにとっては、ここは自分が入って良い場所かどうかということを入力(ロビー)で判断します。この勤労青少年ホームは、ロビーの使用が許可されていないので、2階の部屋まで足を運ぶことができない子どもたちのことをどうしたものかと思案しているところです。2か所目のパステルハウスは、その点では理想に近い運営ができていると考えています。水沢には中学校が3校あるので、学校区に1か所ずつということで開設しているのですけれども、思春期の子こそ居場所を求めています。先ほど小学生の暴力行為の話が出ましたけれども、今の小中高生は非常にストレスを抱えている子どもたちが多くて、ここでは細かい事例までは申し上げられませんが、本当にテレビや新聞で報道されているように一歩間違えば犯罪につながってしまいそうな子どもたちも、居場所に来ることによって食い止められている事例を幾つも持ち合わせております。そのような子どもたちにとっては、予防という観点からもとても重要な場所になっていると思っています。

これからの展望としては、学校も学年も年齢も違う多様な価値観を持った子どもたちが居場所に集い、切磋琢磨し合い、少しずつ我慢をしたり、互いに助け合ったりしながら、社会に出る前の準備や訓練をする場所として位置づけ、子どもたちがつくる小さな社会空間を提供しながら、そこで持ち上がった問題を彼ら自身で解決していけるような、そういう支援を大人がやっていくことによって、世の中に出たときに役に立つ経験を積ませ、良い大人の入り口を迎えさせてあげたいと思います。今、子育て支援はどこでも、私のまちでも充実しているのですけれども、子ども施策というと小学生が対象で、そこでとどまってしまっ

ています。当地に訪れた研究者も、中高生は忘れられている世代だが、水沢では「寺子屋」によって中高生対象の事業が充実していると評価していただきました。幼児期から思春期までを見通した「子育て支援」に力を入れています。親支援を視野に入れた子育ての支援はどここのまちでも充実しているのですけれども、我々は子ども自身の育ちを支援していくことを大切に考え、子どもを真ん中に置いた、子どもの成長する芽をしっかり大人が支えていくという視点で、今後も寄り添っていきたいと思っていますところでございます。

たくさん足りないところがあると思いますが、もし何かお尋ねいただきましたら、お答えしたいと思います。以上です。

(岡会長) 大村次長、ありがとうございました。それでは、萩原教授、大村次長の今のお話について、御意見あるいは御質問があればお願いしたいと思いますのですが、いかがでしょうか。

(田淵委員) 御説明ありがとうございました。非常に現状がよく分かる御説明で、子育て支援の課題というものを御理解いただけたのではないかと考えています。正に大村次長がおっしゃった「子育て支援」、子どもたちが自分の力を持って育て、それを大人たちがサポートする取組、そのベストプラクティスということで今日お話いただきました。こうした取組を参考に、他の自治体、他の地域でも、そういった取組が増えていけばいいなと思っています。ここ10年ぐらいは、ある程度進んできているなというところはあるのですが、20年以上前からこうした形で続けられているということは、非常に素晴らしい取組だと思います。

萩原教授の資料のシート9、ページ数だと8ですが、中高生の居場所が空白だというのが非常によく分かる資料を御提供いただいたと思います。小学校は、例えば子ども教室ですとか、放課後児童クラブですとか、そういったものもあるのですけれども、中高生にはなくて、児童館に関しても、中高生を中心にしたものというのはまだ限られている部分もある。本来は自然をもっと広く取り入れた、そうした活動の場というのがあるといいのかもしれませんが、国としてそういったところがサポートできるような取組に進んでいけば思っておりますので、皆様からの御議論をよろしくお願いしたいと思います。

以上です。

(岡会長) ほか、いかがでしょうか。

牛尾委員、お願いします。

(牛尾委員) 大村次長に質問したいのですけれども、これほど長く続けられた理由とい

うのはどのようにお考えなのでしょうか。

(大村次長) 居場所のスタッフとして、どういう大人が子どもたちに寄り添うかということが一番重要です。私どもではジュニアリーダーという中高生のリーダー養成に力を入れていますが、子どもを支援する成人指導者の養成にも力を入れております。例えば内閣府が行う研修とか、そういうところにたくさん派遣しておりますし、寺子屋をずっと続けてきたことによって、大人の支援者も子どもたちの成長を間近に見て、自ら子どもの成長に関わっていききたいという「子どもの未来を育てる『群』の会」という組織が昭和61年、寺子屋開設から5年後に組織されていて、その存在も大きいかと思えます。その会員の方が子どもの居場所づくりにも関わっております。

あとは、子どもたちの活動拠点があるということはすごく大きなことで、居場所としていつでも集える活動拠点があり、そこに寄り添う伴走者がいるということですね。良き理解者であり支援者としての大人がいるということ。

もう一つは、中高生が活動するステージがあるということです。このステージがあるということは、中高生自身が自分で考え、物事をなし、自らを表現し、自己実現する場があるということ。

この三つはつながっているかなと思えます。あと、さきほど触れなかったのですが、資料映像の最後、これからの展望というところですが、ジュニアリーダーズクラブ「JUMP」の唯一の定例行事についてです。毎月1回の定例会のほかに乳幼児と触れ合う活動をしています。とても悲しいことですが、連日虐待のニュースが流れています。私どもは、育てられている時代に育てることを学ぶということをととても大事にしております、近未来の親育て支援として、この取組が虐待防止や少子化対策にもつながっていけばと期待しているところです。

(牛尾委員) ありがとうございます。

(岡会長) ありがとうございました。ほか、いかがでしょうか。

前葉委員、どうぞ。

(前葉委員) ありがとうございます。萩原教授の御見解と、それから大村次長に教えていただきたい点、1点ずつあるのですが、今、お話を伺っていますと、横浜市の数字で、公園なり居場所がなくなってきたと。そのことで居場所がなくなってきたという。これはハードを復活させれば、また昔の姿に戻ってくるのか。近隣公園というのですけれども、考えてみれば、ああいう場所をつくる時にそういう仕掛けまでつくっていたかということ、恐らく

そうではなくて、公園ができて、そこに自然とそういう子どもたちが集える場所になっていったということだったと思います。それがなくなってきたがゆえに、今、厳しくなってきたのか、それとも、ハードを復活させるとともに、ソフトの仕掛けや仕組みだとか、そういうものが必要だとお感じになっているか、それはいろいろな事例をもとに御覧になっているところでお教えいただければと思いますのが一点です。

それから、それと関連するのですが、奥州市の事例は、非常にうまく場所をつくりながら、いろいろな仕掛けが加味されてきているのだと思うのですよね。これは実際に運営なさっている大村次長の意識として、場所だけ作るということではなく、かなりいろいろな行事だとか取組だとかを組み合わせてやっておられる。それだけ手間もかかるし、大変だと思うのですけれども、そのあたり、どのような気持ちでここまでつくり上げてこられているのかということをお伺いできればと思います。

この問題意識は、今日は青少年のテーマですが、高齢者の介護予防という世界で言うと、昔は恐らく家の中なり、あるいは御近所のお年寄り同士で、井戸端会議と言われるようなもので交流をなさったり、よく上がり込んで碁を打ったり将棋を打ったりというのが、男性高齢者の場合にありましたよね。ああいうのが段々なくなってきて、今は高齢者サロンをつくらなきゃいけないということになってきた。サロンを運営する方々が、とても様々な仕掛けをつくりながらお世話をなさっているというのが、実際には津市なんかの場合でもあります。これは、ただ場所をつくるだけではだめだと、いろいろとお世話していただかなければいけないとなると、またそれはそれで大変だということで、お取組に若干のちゅうちょが出たりして、非常に我々現場では難しいなと思っております。ましてそれを青少年に当てはめるともっと難しいなと思いながら、今、お話を聞かせていただきました。一方で、非常に大村次長のところで成功されている事例もあるので、少しそのあたりの御見解をお教えいただければと思ひまして発言しました。

以上です。

(岡会長) ありがとうございます。萩原教授から。

(萩原教授) これは大村次長の実践からも学び取れることですが、居場所というのは、空間と、関係性・人間関係と、時間、この三つがセットにならないと、居場所になり得ないと思っています。空間の仕掛けとしては、これも大村次長の実践の中からも出てきますけれども、自分たちがその場をつくっていくことができるという仕掛けですね。その場のコーディネートを子どもたち自身がコーディネートできるという空間設定というのが非常に

重要です。それが参画ということでもあるのですけれども、そういう空間の要素。

それと、人間関係・関係性ですけれども、聞いてくれる誰かがいることですね。今、子どもたち、いろいろな形で評価のまなざしにさらされています。非常に様々な教育的な評価のまなざし、能力評価のまなざしに日々さらされているわけですね。つまり、無条件に愛されていないという。無条件に受け入れられて、無条件に承認されるという経験が非常に少なくなってきたというのを感じます。だから、何をやるにしても、何かができたら褒められるということはあったとしても、今、ここにいることそのものを無条件に受け入れて承認してくれるという誰かがいてくれるか。それは大人の責任で、社会全体が担わなければ、子どもは大人になってはいかない。そういう他者の存在ですね。

あと、時間、これが一番難しいところだと思います。放課後の子どもたちは非常に忙しいので、どうやって時間を確保してあげたらいいのか。そういう意味では、フラット、いつでも来られるようにオープンであることは大事な要素かなと思います。

以上です。

(岡会長) それでは、大村次長、お願いします。

(大村次長) 引き籠もりの問題が結構クローズアップされています。他者と関わるのを煩わしいという子どもが増えていますが、今の親世代もその傾向にあります。どんどんそれが加速していったら、子どもたちは社会性が脆弱なまま大人になり、その流れで未就業者が増えていくことによって、生活保護世帯が増え、納税者が少なくなっていくと、持続可能な社会が崩壊してしまうのではないかと危惧しています。そこで、私は人々が集う居場所を意図的に作ることを重要だと思っています。

学校に1日も行けない中1の男児がいました。やがて家庭内暴力が始まるのですが、居場所にだけは必ず来ました。ずっと家にこもっているのも苦しくつらかったのです。毎日やって来るうちに社会性が芽生え、2年生に進級すると少しずつ登校できるようになり、3年生になったら進学したいという思いになりました。すると、それまでを挽回するように塾に通い始め、みごと高校に合格し大学にまで進みました。居場所に置いた雑記帳に、こんなコメントを綴った少女もいました。「ここに来たころは、ずっとみんなに支えてもらっていたけれども、やっと本当に自分が自分でいられる場所が見つかった。今日、ここを卒業していきます！」と。人生のチャンスを見つけて飛び出す場所として提供できたことを、スタッフ一同喜びあった出来事でした。

思春期の子の利用が多いので、とても困難な出来事もありました。開設20年の間で、1か

月だけクローズしたことがあります。そのときは、統合失調症の子や発達障がいの子がいつぱんにたくさん訪れて、様々な問題が発生しました。一番信頼していたスタッフさんに、「自信がない」と言われてしまいました。感情をコントロールできない子どもたちが暴れてしまい、制止した青年スタッフが怪我をしてしまうほどでした。子ども同士のささいなケンカから激高した少女が、冷蔵庫に隠し持っていたカッターでリストカットしてしまったこともありました。その大変な時期、数年前ですけれども1か月閉めたのです。その時に、ああ、これから先どうなるかなと不安に駆られました。内心、1人、2人とスタッフが少なくなるのではないかと思いました。しかし、「次に再出発するためのエネルギーを蓄える充電期間にしよう！」とスタッフから元気づけられました。そして1か月後に再開したとき、なんと新たなスタッフを引き連れてきてくれたのです。難局を切り抜けて、さらに体制を充実させることができたのです。居場所があるだけではだめで、一番重要なのは、そこにどういう人がいるかということです。どんな子がやって来ても、その子のありのままを受容し、向き合い、信頼関係を築いてからアプローチするという、その工程しかありません。それを互いに学び合っています。

全国各地から視察の方がたくさん訪れました。でも、なかなか取組にまでの一歩が踏み出せないと聞きます。思春期は自己が形成されてくる時期なので、そこと向き合うのは容易ではないということでしょうか。でも、そこを逃げてはだめで、私たちは常にその時その時の課題に向き合っています。課題を乗り越えるためには何をどうすればいいかということを中心に考えながら、覚悟をもって今日までやってきました。以上です。

(前葉委員)      ありがとうございます。

(岡会長)      ありがとうございました。

今日、お2人のお話、大変勉強になりました。私の受け止め方としては、萩原教授は、もっと幅広く居場所をつくると。子どもの多くが、8割9割の人が、外で元気に飛び回りたいのだと。それを実践させてあげたらいいじゃないかという部分を一番強く感じました。それから大村次長の話だと、その中の様々な課題を持っている子どもたちを、また元気になってもらうための寺子屋をつくって運営しているという。そういうお2人のお話を聞いて感じたのですけれども、もともとは家庭があり、それから小中学校だったら学校があり、この二つでのびのびと成長できるような仕組みといますか、そういったものはできないのかなと。できないからつくらなきゃいけないのだという話になっていると思うのですけれども、私は根本的なところを検討していく意味があるのかなという気がいたします。確かに冒頭

ありましたように、私の家のすぐ横にも公園があるのですけれども、10年前は子どもたちがサッカーをしたりテニスをしたりしていたのだけれども、今はピタッと止まりました。球技はやめてくださいという立て札が立った途端に、子どもの姿はパッと消えてしまったのですね。

だから現実にそういう問題があるのかなという気がするのと、もう一つ、寺子屋と同じ発想かもしれませんけれども、各コミュニティーがなくなってしまったと。先ほどの前葉委員のお話のように、昔だったら近所のお年寄りがみんな集まって縁台で将棋打っていたけれども、そういう姿は見えなくなったという、これももう一つ大きなテーマなのかなと。だから、家庭、それから学校、そういうところのコミュニティーという、そんなところがこの問題の根っこにあるのかと感じましたので、私のコメントとして申し上げておきます。

どうもありがとうございました。本日の審議は以上でございます。以上をもちまして、第16回政策評価審議会と第21回政策評価制度部会の合同会合を閉会いたします。本日は大変お忙しい中御参加いただきまして、ありがとうございました。

萩原教授と大村次長、どうもありがとうございました。