

誰もが安心できる社会の実現に向けて

— 国民生活・経済に関する調査会 1年目の活動 —

廣松 彰彦

(第二特別調査室)

1. はじめに
2. 参考人からの意見聴取及び質疑
3. 委員間の意見交換
4. 主要論点の整理
5. おわりに

1. はじめに

国民生活・経済に関する調査会（以下「調査会」という。）は、国民生活・経済に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第200回国会召集日の令和元年10月4日に参議院本会議において設置された。調査会の3年間を通じた調査テーマを「誰もが安心できる社会の実現」と決定し、1年目は、「困難を抱える人々の現状」について調査を行った。

第201回国会においては、調査テーマのうち「子どもをめぐる諸問題」及び「外国人をめぐる諸問題」について、各3人、計6人の参考人から意見を聴取し、質疑を行った。その後、委員間の意見交換を経て、参考人の意見を基にした主要論点の整理を含む中間報告を取りまとめ、令和2年6月10日、調査会長から議長に提出した¹。また、同月12日には、参議院本会議において調査会長が報告を行った²。

本稿では、調査会における1年目の調査の概要について紹介する。

2. 参考人からの意見聴取及び質疑

(1) 子どもをめぐる諸問題（令和2年2月12日）

¹ 本報告書は参議院ホームページに掲載されている。

<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai12ki/kokumin2020.pdf>>（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令2.7.7。）

² 第201回国会参議院本会議録第24号（令2.6.12）

2月12日の調査会においては、「子どもをめぐる諸問題」について、北海道大学大学院教育学研究院教授・附属子ども発達臨床研究センター長松本伊智朗君、独立行政法人労働政策研究・研修機構主任研究員周燕飛君及び特定非営利活動法人キッズドア理事長渡辺由美子君の3名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った³。

松本参考人からは、貧困リスクは主に母子世帯で高くなっている一方、貧困の子どもがいる世帯の半分は夫婦世帯であることから⁴、ひとり親世帯を対象を絞った施策と同時に全ての子どもを対象にした普遍的な施策の組合せが重要であること、低所得層は家族のケア負担が大きく、所得の安定を通じたケアのための時間的資源の確保や負担軽減が重要であること、児童虐待の死亡事例は低所得層に偏っており⁵、貧困対策が虐待の予防になること等の意見が述べられた。

周参考人からは、母子世帯に対する就業支援のうち高等職業訓練促進給付金制度には専門資格の取得や正社員への就業等一定の効果が見られるが、賃金上昇の効果は確認できていないこと、我が国の養育費受給率は諸外国と比べて低い⁶、離別した父親に支払能力があることが多いことから⁷、諸外国のように国が養育費の強制徴収を行うことができれば母子世帯の貧困率を低下させる効果が期待できること、いわゆる「ディープ・プア層」（およそ月10万円以下で4人家族が生活）の母子世帯のため、社会保障給付を増やすことも検討すべきであること等の意見が述べられた。

渡辺参考人からは、教育格差の固定化と貧困の連鎖をなくすためには、無償の教育支援によって子どもに十分な教育を受けさせて自立してもらうことが重要であること、学習支援は学力向上のみではなく、生活支援や非認知能力の向上、ソーシャルスキルの獲得などの効果が非常に大きいこと、家庭機能が備わっていない貧困世帯には、勉強だけでなく生活全般の立て直しのための支援が必要であること、学習支援事業に関する事業評価に際しては、学力面だけではなく子どもの自立につながっているかを評価する指標づくりが重要であること等の意見が述べられた。

委員からは、改正された子どもの貧困対策の推進に関する法律の趣旨を実現するために必要な施策、給付金付きの職業訓練コースの多様化や取得資格の選択肢を拡大する必要性、学校教育において全ての子どもが達成感を味わい自信を持つことの重要性、養育費確保のための共同親権を導入することの是非、貧困の連鎖を断ち切るために国の経済的支援や社会的支援を強化する必要性、子どもの貧困率を低減させるための所得再分配機能の強化、

³ 第201回国会参議院国民生活・経済に関する調査会会議録第1号（令2.2.12）

⁴ 阿部彩（2018）「日本の相対的貧困率の動態：2012から2015年」科学研究費助成事業（科学研究費補助金）（基盤研究(B)）『『貧困学』のフロンティアを構築する研究』報告書（平31.2〈<https://www.hinkonstat.net/>〉）のうち『子どもの貧困率の動向：2012から2015と長期的変動』

⁵ 厚生労働省社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』（第4次報告～第15次報告）から松本参考人の算出による。

⁶ 厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査の結果」（平29.12〈<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000188138.html>〉）、OECD「OECD Family Database『PF1.5: Child Support』」（2010.7〈<http://www.oecd.org/social/family/41920285.pdf>〉）

⁷ 独立行政法人労働政策研究・研修機構『第5回（2018）子育て世帯全国調査』（令元.10）から周参考人の集計による。

高等職業訓練促進給付金による賃金上昇効果を高めるための改善策、養育費不払問題に国が関与することの是非、高等職業訓練促進給付金等の支援策を積極的に周知・紹介する必要性、女性の就業支援のために産業界と大学、行政が連携する必要性等について質疑が行われた。

(2) 外国人をめぐる諸問題（令和2年2月19日）

2月19日の調査会においては、「外国人をめぐる諸問題」について、明治大学国際日本学部教授山脇啓造君、愛知淑徳大学交流文化学部准教授小島祥美君及び東洋大学ライフデザイン学部教授南野奈津子君の3名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った⁸。

山脇参考人からは、地方自治体及び国がこれまでに実施してきた多文化共生についての取組、ほとんどの先進国で多文化共生のための法律を制定するとともに担当する組織を設置していることから、我が国も同様の体制整備を検討すべきであること、外国人への入居差別の問題も深刻であるが外国人の公営住宅への集住についても関心を持つべきであること、多言語での情報発信に関しては、国が一元的に情報を多言語化し、それを地方自治体が活用することが望ましいこと等の意見が述べられた。

小島参考人からは、外国人の子どもの学齢簿作成の義務化や文部科学省の学校基本調査等の改善により外国人の子どもの就学について実態を把握する必要があること、高校入試の改善や夜間中学の整備⁹を始め、外国人の子どもの教育機会を確保する取組を進める必要があること、就学年齢にある外国人の子どもの6人に1人が就学できておらず¹⁰、外国人の就学義務化は将来に向けて検討すべき大きな課題であること、外国人の子どもの健康を守るために結核検診費用の公費負担や外国人学校での健康診断を実施する必要があること等の意見が述べられた。

南野参考人からは、外国人が社会保障の対象になるか否かは、保持する在留資格によること、言葉の壁などにより制度にたどり着けず苦境に陥る人が多く存在していること、外国人に対する社会保障を考える際には、制度整備だけでなく制度につなぐための社会環境や支援体制を充実させる必要があること、同じ国の出身者同士のコミュニティを含めたサポートネットワークの構築が必要であること、外国人の生活保障は日本人との共存共栄とグローバル社会に沿った人権保障の視点から捉える必要があること等の意見が述べられた。

委員からは、多文化共生社会の実現へ向けた条例制定に当たっての留意点、外国をルーツとする子どもが検診を受けられないことによる健康問題の実態、多言語での情報発信に関する課題、外国人労働者に失踪が多いことについての問題、外国人女性の自立を阻む日本のジェンダー格差解消の重要性、介護・看護分野への外国人労働者受入れの現状に対する評価と今後に向けた提言、外国人の子どもと地元をつなぐコーディネーターの役割の重

⁸ 第201回国会参議院国民生活・経済に関する調査会会議録第2号（令2.2.19）

⁹ 文部科学省では、夜間中学が少なくとも各都道府県に1校は設置されるよう、その設置を促進しているが、現在の設置数は10都府県34校にとどまっている。（文部科学省「夜間中学の設置促進・充実について」〈https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/yakan/>）

¹⁰ 文部科学省「外国人の子供の就学状況等調査結果（確定値）について」（令2.3 〈https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/09/1421568_00001.htm>）

要性、人権保障の観点から見た非定住外国人の社会保障の在り方、地方自治体及び国における日本語教育支援の在り方、外国人同士のコミュニティで活用されているSNSが持つ可能性と危険性等について質疑が行われた。

3. 委員間の意見交換

5月27日の調査会においては、委員間の意見交換が行われた¹¹。

委員からは、心理的貧困を解決するため官民連携して子どもが安心できる居場所を確保することの重要性、母子世帯が養育費を確保するための法整備の必要性、高齢者の生活の安全確保の観点から認知症対策を分野横断的に議論することの必要性、貧困の連鎖を打開するための女性のリカレント教育の推進、給食費の無償化や学費の減免により子どもへの経済的支援を充実させる必要性、NHKの受信契約をめぐり子どもや外国人が被害を受けている事例、子どもや外国人をめぐる諸問題の検証のため大規模かつ継続的なデータ集積と活用の必要性、家庭の経済的格差を学力格差につなげないための公教育の重要性、困難を抱える人々を支援制度につなぐために行政と民間団体の連携を強化する必要性、子どもの貧困や児童虐待への対策としての性教育の重要性、新型コロナウイルスの感染拡大を受けた消費税減税の必要性等について意見が述べられた。

4. 主要論点の整理

調査会では、これらの調査を踏まえて、参考人の意見を基に以下のとおり主要論点の整理が行われた。

(1) 子どもをめぐる諸問題

ア 子どもの貧困対策の方向性

子どもの貧困対策を実施するに当たっては、ひとり親世帯を対象を絞った施策と同時に、全ての子どもを対象にした普遍的な施策を組み合わせることが重要である。また、日本は所得再分配機能が弱いため、中学校卒業後における児童手当、児童扶養手当の充実など、子育て世帯や子ども・若者への再分配を増やすことが、貧困率の低減につながる。貧困の連鎖を絶ち、子どもの自立を促すことは、将来への投資と考えるべきである。

イ 支援につなぐための体制と情報提供

貧困と孤立には相互関係があり、低所得層ほど各種の制度を利用できていない傾向もある。支援サービスを必要とする人につなぐための体制の検討や、情報をSNS等の活用によって分かりやすい形で周知していく工夫が必要である。

ウ 就労とケアを両立させるための時間的資源の確保

乳幼児や障害児等のケア負担が家庭に集中している現状があり、所得確保のために長時間働くと家族のケアのための時間が失われる。時間的資源の確保は、子どものケア、虐待予防とともに、就労する本人の健康維持の観点からも重要である。就労による所得

¹¹ 第201回国会参議院国民生活・経済に関する調査会会議録第3号(令2.5.27)

の安定を通し、ケアのための時間を確保して負担の軽減を図ることが必要である。また、男女を問わず、ケアする立場になったときに不利を負わないようにするための施策が重要である。

エ ひとり親の就業支援

(ア) 産学官が連携し、教育・訓練と安定した雇用をつなぐ仕組みを構築することが求められる。職業能力開発のうち高等職業訓練促進給付金制度には、正社員雇用の実現など一定の効果がみられるものの、賃金上昇への効果は確認できていない。このため、訓練コースからの脱落者を減らす等の取組とともに、医療・介護分野以外での就業に役立つ資格の検討など訓練コースの多様化が必要である。また、資格がなくても訓練後に正社員として雇用されるための方策を検討すべきである。

(イ) 働いていても貧困である状況をなくすためには、就業するインセンティブを損なわないための施策が重要である。一定以上の時間働いても国が定めた基準の収入を満たさない場合には、負の所得税の形で所得を引き上げる給付付き勤労所得税額控除制度の導入も課題となる。

オ 養育費の確保

母子世帯が働いていても貧困である理由の一つとして、養育費の不払による補填的収入の少なさを挙げることができる。国の関与度合いが養育費を受け取る割合に影響するため、国の仲介による面会交流や養育費について取り決めた公正証書の作成を促すほか、将来的には、養育費の取立機関を設置し、諸外国で導入されている強制徴収を検討すべきである。また、DV被害者等に慎重に配慮した上での共同親権の導入や税務データ等を活用した父親の所得把握についても検討が必要である。あわせて、より厳しい経済状況に置かれている母子世帯に対しては、社会保障給付の増加が求められる。

カ 貧困を生み出さない学校教育の在り方

格差の固定化と貧困の連鎖をなくすためには、学校現場でどのような子どもも排除せず、十分な教育を受けさせ、自立させることが重要である。家庭の経済状況が子どもの不利益とならないようにするため、子どもに関わる費用の社会化が重要であり、例えば、教育無償化、給食の無償化のほか、学校生活に必要な費用徴収の在り方を見直すことが考えられる。

キ 学習支援

(ア) 学習支援においては、子どもに自己肯定感を持たせるための取組が重要である。

また、学習支援は、学力向上のみならず、生活支援や非認知能力の向上、ソーシャルスキルの獲得などの効果も大きい。その事業評価に際しては、学力面だけではなく、子どもの自立につながっているかを測ることが重要であり、例えば、遅刻や欠席の減少、家庭学習の増加等の評価基準を取り入れる必要がある。

(イ) 貧困の状況にある家庭には、子どもに教育の重要性を伝える人がいない場合があることから、学校等が果たす役割が重要である。また、家庭で勉強できる環境がない子どもには、学習支援だけでなく生活全般を立て直すための支援も必要である。

(ウ) 生活困窮者自立支援法による学習支援事業は、実施主体が基礎自治体であるため、

高校生に対する支援が手薄となっている。高校中退を防止し、中退してもすぐに自立へ軌道修正できるよう、様々な支援策について検討すべきである。

(2) 外国人をめぐる諸問題

ア 多文化共生のための体制整備

(ア) 外国人は日本人と共に日本を支えていく存在であり、共存共栄とグローバル社会にふさわしい人権保障の視点が必要である。ほとんどの先進国では、多文化共生のための法律を制定するとともに、担当する組織を設置しており、日本においても基本法を制定し、体制整備を進める必要がある。また、現行のヘイトスピーチ解消法¹²には罰則が設けられていないため、外国人への差別を禁止・解消するための法整備も必要である。

(イ) 地方自治体が多文化共生に関する条例を制定する過程では、当事者である外国人住民が参加できるようにすべきであり、多様な関係者が連携して議論を行う必要がある。また、地方自治体においても、外国人住民や多文化共生の担当部署を定めるとともに、施策の重点を外国人住民の生活支援から活躍支援に移し、外国人住民が積極的に支援する側となって活躍できる仕組みを整えるべきである。

イ 多言語での情報発信、日本語教育

(ア) 多言語での情報発信については、国がガイドラインを定め、全国共通の基本的な情報を多言語化するとともに、地方自治体が地域の実情に応じた情報を追加して提供することが望ましい。また、多言語化と同時に「やさしい日本語」による情報提供を進める必要があり、これは、希少言語を用いる外国人への対応や機械翻訳の精度向上の観点からも有用である。

(イ) 外国人が自らの意思で判断できる機会を保障するためには、外国人に対して適切に情報を提供することに加え、ある程度日本語を理解し話せるようになることが重要である。外国人への日本語教育は地域のボランティア活動に依存している現状にあるが、国や事業者の責任で対応すべきである。

ウ 外国人の子どもの就学

外国人の子どもの就学義務化が将来に向けての課題である。その実現に向け、外国人の子どもの実態把握、地方自治体による積極的な就学の促進、高校入試の改善や夜間中学の整備を始めとする教育機会の確保などの取組を進める必要がある。また、学校での健康診断を受けられないことによる健康問題は深刻であり、早急に対応する必要がある。さらに、外国人の子どもにとって最後のセーフティネットとなっている外国人学校については、学校教育法第1条に定める学校とすることを検討すべきである¹³。

¹² 本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（平成28年法律第68号）

¹³ 学校教育法第1条で規定する学校、いわゆる「1条校」ではないため、進学や就職の際に不利益を被ったり、財政支援が限定されたりするといった問題を抱えている。（佐藤郡衛『多文化社会に生きる子どもの教育』（明石書店、令和元）53～54頁）

エ 外国人の社会保障

- (ア) 在留外国人に対する社会保障制度を検討するに当たっては、特定の国籍や背景を持つ外国人が貧困状況に置かれていることなど、その国籍や居住地域、年齢層別人口等の実態を踏まえる必要がある。また、低所得の在留外国人が高齢化することに伴う将来の生活リスクについても留意すべきである。
- (イ) 生活保護を除き、ほぼ全ての在留外国人が公的社会保障の対象となっているが、言葉の壁があるほか、労災や厚生年金の加入などに事業主が対応しない場合があるなど、制度にたどり着けない人が多く存在している。地域での支え合いの希薄化など日本社会が抱える問題と外国人の立場の弱さに付け込む搾取構造が存在していることから、制度の構築のみならず、制度につなぐための環境や支援体制の整備などが求められる。その際、通訳、ソーシャルワーカー、コーディネーターなどの支援だけではなく、同じ国の出身者同士のコミュニティを含めた多様なネットワークを構築することが重要である。
- (ウ) 外国人の集住については肯定的に評価すべきであるが、過度の集住は社会の分断につながりかねないため、日本人の居住奨励や、日本人と外国人を仲介するコーディネーターの配置等が求められる。

オ 外国人の就労

外国人の就労については、特定技能の在留資格による受入れを促進する必要がある、現行制度が外国人労働者にとって魅力的なものであるかを改めて検討する必要がある。また、現場への定着率が高くない介護・看護分野については、定住外国人の就労を促進するための取組を検討すべきである。

5. おわりに

調査会では、子どもをめぐる諸問題に関して、子どもの貧困がより深刻化していることや、ひとり親家庭が貧困になりやすい要因として離別後の養育費受給率の低さなどが指摘された。政府においても、令和2年6月から「不払い養育費の確保のための支援に関するタスクフォース」(法務省・厚生労働省)¹⁴が公的機関による養育費立替払・強制徴収の制度導入についての論点整理を行うこととなり、また、内閣の「すべての女性が輝く社会づくり本部」が取りまとめた「女性活躍加速のための重点方針 2020」¹⁵において、ひとり親に対する支援体制の強化や就労支援とともに養育費制度を見直すための法改正を検討するとされるなど、従来の施策から一歩踏み込んだ方向性もうかがえ、今後の動向から目が離せない。

また、外国人をめぐる諸問題に関しては、多文化共生のための法令の制定や国及び地方自治体の体制整備、情報提供の多言語化や「やさしい日本語」の活用などが指摘された。

¹⁴ 法務省「不払い養育費の確保のための支援に関するタスクフォース」
(令 2.6 <http://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00091.html>)

¹⁵ 女性が輝く社会づくり本部「女性活躍加速のための重点方針 2020」
(令 2.7 <http://www.gender.go.jp/policy/sokushin/pdf/jyuten2020_honbun.pdf>)

グローバル化の進展とともに外国人労働者が増加し¹⁶、様々な業界で外国人労働者への期待が高まる一方で、慎重な見方をする向きもある。我が国が真に外国人と共生する社会をつくるためには、外国人労働者の処遇や勤務条件だけでなく、外国人が安心して暮らせる環境を整備することも求められている。

新型コロナウイルス感染症の災禍の中で、特にひとり親世帯や外国人など、経済的、社会的立場の弱い人々が深刻な影響を受けており、この困難を少しでも和らげる必要がある。調査会では、今般の災禍も踏まえ、「誰もが安心できる社会の実現」に向けて、更に議論を深めていくことが期待される。

(ひろまつ あきひこ)

¹⁶ 厚生労働省『『外国人雇用状況』の届出状況まとめ（令和元年 10 月末現在）』によれば、外国人雇用状況の届出が義務化された平成 19 年以降、過去最高の約 166 万人。
(令 2.1 <https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09109.html>)