

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	困難を抱える人々への対応とコロナ禍の影響 －国民生活・経済に関する調査会2年目の活動－
著者 / 所属	廣松 彰彦 / 第二特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436号
刊行日	2021-7-8
頁	101-113
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

困難を抱える人々への対応とコロナ禍の影響

— 国民生活・経済に関する調査会 2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（令和元年10月4日）に設置され、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。

2年目は「困難を抱える人々への対応」について調査を行い、「子どもをめぐる課題」、「外国人をめぐる課題」、「新型コロナウイルス感染症による国民生活・経済への影響」、「社会的孤立をめぐる課題」及び「生活基盤の安定に向けた課題」について、14名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3年6月2日に調査会長から議長に提出した¹。また、同月4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2年目の調査の概要について紹介する。

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/kokumin2021.pdf>>（以下、URLの最終アクセスは全て令和3年6月14日）

² 第204回国会参議院本会議録第28号（令3.6.4）

2. 参考人からの意見聴取及び質疑

(1) 子どもをめぐる課題（令和3年2月10日）

2月10日の調査会においては、「子どもをめぐる課題」について、東京都調布市立飛田給小学校校長山中ともえ参考人及び特定非営利活動法人ピルコン理事長染矢明日香参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

山中参考人からは、インクルーシブ教育について、日本では小中学校における通常の学級での対応から、通級による指導、特別支援学級、特別支援学校、自宅等における訪問学級まで多様な学びの場が用意されていること、特別支援学校のように障害のある子どもと障害のない子どもが学びの場を別にすることは差別ではなく、子どもが最も伸びる状況を勘案した選択肢であること、障害のある子どもの就学については、早期から就学相談を行い、本人や保護者との十分な合意形成を経た上で学校を選択し、就学後も子どもの状態を勘案して柔軟に転学できる仕組みが設けられているが、合意形成が円滑に進まない事例も見受けられることから、就学相談の場に専門知識及び保護者ときちんと対応できるスキルを兼ね備えた人材を配置する必要があること等の意見が述べられた。

染矢参考人からは、性教育について、コロナ禍において性に関する10代からの相談が急増していること、子どもや若者の性被害を予防するために、まず性的同意に関する知識の普及が必要であり、次に性被害に遭ったときの支援機関や避妊についての知識の普及、緊急避妊薬へのアクセス改善、さらに妊娠や性被害のトラウマへの適切な治療やサポート等が必要であること、日本の性教育は国際水準と比較して質、量共に不十分であり、科学と人権に基づく包括的性教育を実現するために学習指導要領を見直すとともに、家庭、地域と連携し、学校を中心とする性教育の基盤づくりが求められること、性に関するトラブルを抱える若者に寄り添う相談機関や支援の充実が必要であること等の意見が述べられた。

委員からは、障害のある子どもの就学相談に係る専門人材の確保が進まない要因、特別支援教育の推進に向けた教員の専門性の向上、GIGAスクール構想がインクルーシブ教育にもたらす効果、オンライン授業によるインクルーシブ教育の推進、特別支援学校を卒業した子どもに対する高等教育の機会拡充、特別支援学級の定員の在り方、障害を持つ個々の子どもに学びの場の多様な選択肢を用意することの意義、日本において国際水準の性教育が進まない理由、コロナ禍における子どもの性に関する不安への対応、民間自立支援施設における子どもの性被害の現状、外部の講演者による学校での性教育の在り方、安全性が担保されていない外国製の緊急避妊薬の流通実態等について質疑が行われた。

(2) 外国人をめぐる課題（令和3年2月17日）

2月17日の調査会においては、「外国人をめぐる課題」について、特定非営利活動法人移住者と連帯する全国ネットワーク代表理事鳥井一平参考人、特定非営利活動法人青少年自立援助センター定住外国人支援事業部責任者田中宝紀参考人及び弁護士指宿昭一参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

鳥井参考人からは、外国人との共生について、日本の政策は外国人を人間としてではなく労働力として受け入れるものであり、それが社会のゆがみと外国人への人権侵害をもた

らしていること、両親が非正規滞在である子どもには日本で生まれ育っても在留資格が付与されない問題が発生しているほか、日本語の読み書きが困難で支援につながる機会を逸する等の課題があること、移民の存在なくして日本の社会が成り立たないという事実を直視する必要があり、外国人労働者を社会の担い手として受け入れる政策と多民族・多文化が共生できる社会の実現が求められていること等の意見が述べられた。

田中参考人からは、外国人の子どもの就学について、海外にルーツを持つ子ども³は、いずれ日本社会に定着していく可能性が高いにもかかわらず、教育機会へのアクセスが十分ではなく、取組についての地域間格差も大きいこと、子どもの不就学が発生する要因として、入学時の手続きに係る情報不足、就学のタイミングや受入体制の不足など学校側の事情、学校とのトラブルなどが挙げられるほか、家庭が複数の課題を同時に抱えている場合もあること、福祉、教育等の行政サービスのみならず、子ども食堂や無料の学習支援などの民間団体による支援活動に海外にルーツを持つ子どもがアクセスできるよう、支援に当たる人材への研修等を通じた社会資源の多文化対応の推進が考えられること等の意見が述べられた。

指宿参考人からは、外国人労働者について、日本政府は外国から非熟練労働者を受け入れない方針を掲げながら、技能実習生や留学生など様々なルートを設定して事実上非熟練労働者を確保してきたこと、技能実習生が妊娠、出産をめぐるトラブルや労働基準法令違反に直面し、失踪や不本意な働き方をせざるを得ない状況に追い込まれていること、人権侵害や送出機関であるブローカーによる中間搾取など様々な問題が指摘される技能実習制度は廃止すべきであり、悪質なブローカーを排除するなど特定技能の在留資格による受入制度を適正化するとともに、外国人労働者の人権や権利が守られる制度を構築すべきこと等の意見が述べられた。

委員からは、日本で生活する外国人の困難が政策の建前と現実の乖離によって生じていることへの見解、「やさしい日本語」を使った情報発信など外国人のための日本語政策に対する評価、日本において人権意識を向上させるために必要なこと、外国人の子どもに対する日本語教育の在り方、外国人の子どもの支援に関する多機関連携、特定技能制度をより良く機能させるための方策、技能実習制度における悪質ブローカーへの規制策、コロナ禍において技能実習生が抱える問題と支援の際の障壁等について質疑が行われた。

(3) 新型コロナウイルス感染症による国民生活・経済への影響（令和3年2月24日）

2月24日の調査会においては、「新型コロナウイルス感染症による国民生活・経済への影響」について、全国商店街振興組合連合会副理事長山田昇参考人、一般社団法人プロフェッショナル&パラレルキャリア・フリーランス協会代表理事平田麻莉参考人及び駒澤大学経済学部准教授井上智洋参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

山田参考人からは、地域の商店街と中小小売業者は、地域住民の日々の生活を支える

³ 両親又はその一方が外国出身者である子どもであり、外国籍の子どものほか、日本国籍を持つ子どもや難民2世等の無国籍状態にある子どもも含まれる。（田中宝紀「滞日外国人の子どもの現状」『貧困研究』23号（2019.12）72頁）

のみならず、雇用機会の提供、防犯、災害時の復旧支援など様々な形で地域社会を支えてきたが、消費税率引上げ、相次ぐ自然災害の発生に加え、コロナ禍によって厳しい状況に置かれていること、国による事業者支援等により事業継続が可能となっているが、影響の長期化を視野に入れ、官民金融機関による特別融資を始めとした地域の中小・小規模事業者への支援を継続、強化するとともに、コロナ禍収束時における需要喚起策の実施が求められること等の意見が述べられた。

平田参考人からは、フリーランスとして働く人⁴が年々増加している中、現場において実態調査や国への要請、提言を行っており、それが様々なフリーランス関連政策に結び付いてきていること、業務をめぐるトラブルへの対策は比較的進んでいるが、労災保険や健康保険などライフリスク対策としてのセーフティネットが会社員と比べて手薄であり、特に新型コロナウイルスの感染拡大の中でその課題が浮き彫りとなっていること、テレワークの普及や70歳までの就労機会確保の努力義務化⁵に対応して元会社員の高齢者がフリーランスとして働くなど会社員とフリーランスの境界がますます曖昧になっていくことを踏まえ、全ての働く人に中立なセーフティネットが求められていること等の意見が述べられた。

井上参考人からは、コロナ禍の下で注目されているベーシックインカムについて、収入の水準にかかわらず全ての人に無条件で最低限の生活費を一律に給付するものであり、普遍的な社会保障制度として期待されていること、ベーシックインカムは租税と社会保障の制度を組み合わせることで自在に設計可能であり、まずは既存の社会保障制度を全て残した上で導入し、徐々に必要な制度を取捨選択することが望ましいこと、導入当初は国債を財源とすることが考えられること、令和2年に行われた一律10万円の特別定額給付金の給付は一時的なベーシックインカムとも言えるものであり、このように困窮の理由を問わず広く給付して漏れなく救済する政策が重要であること等の意見が述べられた。

委員からは、コロナ禍における事業者支援での公平性の確保、コロナ禍に伴う商店街でのオンラインの利活用、Go To 商店街事業などコロナ禍に対する支援の取組を今後の商店街振興につなげるための方策、フリーランスとして働く人が求める労働保険の在り方、フリーランスとして働く立場からの日本のセーフティネットや労働環境への評価、最低限の生活保障を可能とするベーシックインカムの給付水準の定め方、ベーシックインカムの対象範囲についての考え方と日本で導入するに当たっての障壁、コロナ禍による格差拡大についての見解とその是正に必要な対策等について質疑が行われた。

(4) 社会的孤立をめぐる課題（令和3年4月14日）

4月14日の調査会においては、「社会的孤立をめぐる課題」について、東京都健康長寿医療センター研究所社会参加と地域保健研究チーム研究部長藤原佳典参考人、ジャーナリスト・特定非営利活動法人KHJ全国ひきこもり家族会連合会広報担当理事池上正樹参考

⁴ 内閣官房日本経済再生総合事務局の「フリーランス実態調査結果」（令和2年5月公表）によると、副業の場合を含めたフリーランスは462万人と試算されている。〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/koyou/report.pdf>〉

⁵ 「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」（昭和46年法律第68号）の改正（令3.4.1施行）による。

人及び成蹊大学文学部教授澁谷智子参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

藤原参考人からは、高齢者の認知症、フレイル対策として社会参加が有効であり、就労やボランティアなどの活動を通じて社会的役割をできる限り維持していく必要があること、このうち就労については、金銭のみを目的とするのではなく生きがいを持って働けることが高齢者の心身の健康維持に効果的であること、高齢者が地域でつながりをつくることができる多種多様な通いの場をつくる必要があり、そのような社会参加の場において高齢者だけでなく多世代が交流できる環境を整備することが、全ての世代にとってのメリットとなり、持続可能な地域づくりにも寄与すること等の意見が述べられた。

池上参考人からは、ひきこもりについて、これまで傷つけられてきた社会から自らの命を守り、生き続けるための選択肢として、唯一安心できる居場所である家の中に退避している状態であるが、ひきこもりに対する偏見や誤解があるため、本人や家族は助けを求められず地域の中で孤立しており、近年はいわゆる 8050 問題が全国で顕在化していること、ひきこもり支援について地方自治体の対応に差があるほか、自立支援をうたうビジネスにより本人や家族が被害に遭う問題が生じていること、本人と家族に寄り添い、就労や自立のみを目標とするのではなく本人の望む形で社会とつながることができるよう支援していく必要があること等の意見が述べられた。

澁谷参考人からは、慢性的な病気や障害、精神的な問題などを抱える家族の世話をしているヤングケアラーについて、年齢や成長度合いに比べて重過ぎる責任や作業を継続的に担わされており、埼玉県で行った実態調査⁶からも、ケアを担う子どもの心身の健康、安全、教育への負の影響が明らかであること、家族の力が以前より弱体化しているにもかかわらず、家族の助け合いを前提とする社会の圧力が強く働いていることに加え、家庭やケアのことを度外視した働き方を進めてきた結果、子どもがケアを引き受けざるを得なくなっていること、家族のケアを過度に担っている子どもに自身がヤングケアラーであることを認識してもらい、その負担を軽減する支援が必要であること等の意見が述べられた。

委員からは、コロナ禍におけるオンラインでの交流がもたらす高齢者の孤立予防や認知症予防の効果、災害時に高齢者を孤立させないための方策、ひきこもりの人に対する社会での居場所として博物館や美術館を活用することへの見解、ひきこもり状態の発生に関する地域差の有無、ヤングケアラーに関する政策を担当する独立した部局の必要性、ヤングケアラーの持つ家族観が日本の未来に与える影響、同じ悩みを抱える人とのつながりを確保するためのサイバー空間の可能性等について質疑が行われた。

(5) 生活基盤の安定に向けた課題（令和3年4月21日）

4月21日の調査会においては、「生活基盤の安定に向けた課題」について、早稲田大学法学学術院教授棚村政行参考人、日本女子大学現代女性キャリア研究所特任研究員大沢真知子参考人及び特定非営利活動法人自殺対策支援センターライフリンク代表清水康之参考

⁶ 埼玉県「埼玉県ケアラー支援計画のためのヤングケアラー実態調査結果」（埼玉県内の高校2年生 55,772 人を対象、回答者数は 48,261 人（回収率 86.5%）令和2年7～9月実施、同年11月25日公表、令和3年2月16日更新）〈<https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/187028/youngcarer.pdf>〉

人から意見を聴取し、質疑を行った。

棚村参考人からは、子どもの養育費の確保について、親の扶養義務や養育費の請求権に関する法的根拠を明確化するとともに、国において養育費の算定基準を定め、その目安を自動的に算定するツールを提供する必要があること、協議離婚の際に養育費に関する合意形成を促すため、地方自治体の窓口における相談支援の体制整備が必要であり、実効性を確保するためには養育費の取決めや支払履行に携わる専門部署を行政機関に設置することも考えられること、諸外国の取組を参考として⁷、養育費の不払に対し、緊急支援としての国からの給付と支払義務者への事後の強制徴収を組み合わせた制度を検討すべきこと等の意見が述べられた。

大沢参考人からは、女性のリカレント教育を通じた就労支援について、結婚や育児のために離職した後パートで再就職する以外に、転職をしながらキャリアを形成する人が増加していることなど、高学歴の女性のキャリアパターンが多様化していることを踏まえた支援が求められること、コロナ禍は女性の非正規労働者に深刻な影響をもたらすなど日本の労働市場における女性の問題を浮かび上がらせたこと、女性が学び直しながらキャリアを形成していくことを支援するため、リカレント教育や職業訓練制度を周知し充実させるとともに、正社員の働き方の見直しなど多様な働き方を実現する必要があること等の意見が述べられた。

清水参考人からは、子どもや若者の自殺がコロナ禍で一層深刻化していること、自殺対策とは生きることの促進要因を増やし阻害要因を取り除くことであるが、子どもや若者は虐待やいじめ、将来への不安などの阻害要因を取り除いたとしても、社会への信頼感ややりがいなどの促進要因が欠けているため、なかなか自殺リスクを低下させることができないこと、子どもや若者の自殺対策としては、実態把握と分析、助けの求め方の教育、ITを活用した自殺リスクの察知、自殺リスクを抱えた子どもへの対応等を学校側に助言する専門家チーム⁸の全国設置が必要であり、自殺リスクを抱えた子どもの個人情報に支援に当たる関係者が共有できる法的枠組み⁹の検討も求められること等の意見が述べられた。

委員からは、婚外子の養育費の確保策、養育費について親の支払を確保する取組と子どもに相応の給付を行う取組の優先度合い、大学でのリカレント教育や学び直しが日本で進まない理由、女性のリカレント教育による就労への効果と周知に向けた方策、女性に対する就労以前の段階からの差別的な対応への見解とその背景、SNSを通じて自殺相談を受け付ける体制の現状と課題、男性からの自殺相談が少ない理由と相談につなげるための方

⁷ 主に北欧諸国では、公的機関が権利者に対して立替払いをした上で、公的機関が事後に義務者から徴収する公的立替払制度を採用し、英米法系の諸国では、公的機関が権利者に代わって義務者から取立てを行い、それを権利者に渡す公的徴収制度を採用している。また、韓国では、英米型の公的徴収制度と同時に、支払履行までの間に一時的に養育費の緊急支援を行うサービスを導入している。(法務省・厚生労働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「公的機関による養育費の立替払い制度・取立て制度に関する制度面を中心とした論点整理について」(令2.12.24)、棚村政行「不払い養育費の解決に向けた課題と展望」『法律のひろば』73巻9号(2020.9)12～13頁)

⁸ 長野県で2019年10月に「子どもの自殺危機対応チーム」が設置されている。
<<https://www.pref.nagano.lg.jp/hoken-shippei/zisatsukikitaio.html>>

⁹ 例えば、要保護児童対策地域協議会については、児童福祉法において要保護児童に関する情報の共有や守秘義務等が定められている。

策等について質疑が行われた。

3. 委員間の意見交換

5月12日の調査会においては、委員間の意見交換を行った。

委員からは、既存の行政の枠を超えて子どもをめぐる課題に対応する必要性、世界水準の人権意識を醸成することの重要性、ひきこもりの人や家族に寄り添う体制整備と安心できる居場所の確保、女性がキャリアプランを考え学び直しながら働くことができる環境の整備、調査会として養育費の確保に関する立法に取り組む必要性、ジェンダー平等の実現により女性をめぐる構造的な問題を解決する必要性、新聞販売の強引な訪問営業による社会的弱者への影響と対処の必要性、社会で見過ごされている諸課題の定点観測と取組の推奨を参議院が主導して行うことの意義、家庭の多様化に伴う問題に政治が目を向けることの必要性、外国にルーツを持つ子どもが十分に学ぶための環境の整備、制度のはざままで支援を受けられないひとり親を特例的に支援する仕組み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、以上の調査を踏まえて、参考人の意見を基に以下のとおり主要論点の整理を行った。

(1) 子どもをめぐる課題

ア 特別支援教育の体制整備

特別支援教育における合理的配慮の提供は学校現場においても進んでいるが、課題も残されている。体制整備については、特別支援教育コーディネーターを、学級担任との兼任ではなく専任で配置するほか、特別支援教育に携わるスタッフの充実を図るべきである。また、特別支援学校の施設や設備の充実、特別支援学級の編成の見直し、地域の関係機関との連携強化が必要である。

イ 就学相談の充実

多様な学びの場の中から、就学先を主体的に選択できることが重要である。そのため、早期からの就学相談と十分な合意形成を経て就学先を決定する必要がある。就学後においても、子どもの状態を勘案して柔軟に転学できるようにすべきである。また、就学相談においては、障害についての専門性、教育機関や支援機関についての知識に加え、保護者の心理を酌み取るスキルを備えた適切な人材を確保する仕組みが必要である。

ウ 特別支援教育に携わる教員の専門性向上

教員の専門性を向上させるため、特別支援学校教諭免許状を取得しやすい環境整備を行うとともに、発達障害に関する教育の領域を含めた新たな免許状を創設すべきである。さらに、臨床発達心理士等の民間資格の活用も検討する必要がある。また、学習用端末（タブレット）を有効に活用するため、指導方法等の研究を進めるべきである。

エ 障害者理解教育等の推進

インクルーシブ教育では、同じ場で共に学ぶことが重要であるが、特別支援学校等との交流や共同学習の時間が十分に確保できていない。障害者について理解を進める学習とともに、高齢者や外国人など、多様な個人を尊重するための学習を全学年で系統的に行うことが不可欠である。

オ 性被害を防ぐための取組

性被害の予防策としては、性的同意に関する知識の普及（一次予防）、支援先や避妊についての知識の普及、緊急避妊薬の入手方法の改善、性感染症の検査や治療（二次予防）、妊娠やトラウマへの適切な治療やサポート、二次被害を生まないための社会への啓発（三次予防）が重要である。

カ 性被害を受けた子ども等への支援

性被害の経験は若年層に多く、若者に寄り添う相談機関や支援の充実とその周知が必要である。また、家庭が安心、安全な居場所ではない場合に一時的に避難できる場の拡充が求められる。

キ 性教育の充実

性教育に関する日本の学習指導要領は、国際セクシュアリティ教育ガイダンス¹⁰と比較して、ジェンダー平等、性の多様性等の観点で不足しており、科学と人権に基づく包括的性教育を実現するための見直しが必要である。また、全ての子どもに性の学習機会を保障するため、家庭と連携しながら、学校を中心とする性教育の基盤づくりを進めるとともに、正しい性情報をSNS等によって発信することが求められる。

（２）外国人をめぐる課題

ア 多文化共生社会の実現

これまで政府は、外国人を人間としての存在から切り離した労働力として受け入れ、いずれ帰国する前提で施策を講じてきた。既に多くの外国人が日本で長期間生活している中で、外国人に対する人権侵害、誤った認識の広がりやヘイトスピーチが起こっている。日本社会を今後も成り立たせるためには、外国人を社会の担い手として受け入れることが不可欠であり、多民族・多文化共生社会を実現するための政策が求められている。

イ 日本語教育の充実

（ア）日本で生活する外国人の中には、日本語を聞いて理解できるが、読み書きは困難である人も多く存在する。日本語の習得機会を充実させるとともに、「やさしい日本語」やローマ字表記を活用した情報提供を進める必要がある。

（イ）日本語の習得は、就学や就労を始め、日本で外国人が生活する上で重要であるにもかかわらず、現状ではボランティアによる支援に依存している。特に、外国人の子どもの円滑な就学が課題であることから、学校において、専門家による日本語教育の機会を提供する体制整備を、ICTの活用を含めて進める必要がある。また、

¹⁰ ユネスコ（国連教育科学文化機関）など国際機関が連携して作成した性教育のガイダンス（2009年公表、2018年改訂）。

就労に関しては、職業訓練のコースに日本語の習得を組み込むことが考えられる。

ウ 子どもの教育機会の保障

日本で育つ外国人の子どもは、いずれ日本社会に定着していく可能性が高いにもかかわらず、不就学である場合が多いなど教育機会が十分確保されていないことから、国籍を問わず子どもの就学を義務化すべきである。また、確実な就学のため、教育と医療・福祉分野が連携し、あらゆる機会を捉えて必要な情報提供を行うとともに、多文化ソーシャルワーカーの育成、活用を進める必要がある。

エ 既存の社会資源の多文化対応

外国人の子どもの就学や教育に関する支援については、居住地や学校によって取組に格差が生じることのないようにする必要がある。教育や福祉等の行政サービスのみならず、子ども食堂、無料の学習支援、地域若者サポートステーション等による自立・就労支援などの取組を外国人の子どものセーフティネットとしても活用できるようにするため、実務者への多文化対応の研修等を進めるべきである。

オ 外国人労働者の受入制度の見直し

(ア) 政府は非熟練の外国人労働者は受け入れない方針を掲げているが、事実上、多くの技能実習生や留学生が労働に従事している。外国人労働者の人権や権利を保障する制度を構築した上で、労働者が不足している様々な分野において非熟練の外国人労働者の受入れについて議論できるようにすべきである。

(イ) 技能実習制度については、送出機関であるブローカーの中間搾取や技能実習生への人権侵害を始め指摘されている多くの問題を早急に解決する必要がある。また、特定技能制度を一層適正化するため、日本と送出国の二国間協定に基づくハローワークを創設して悪質なブローカーを排除するとともに、特定技能2号へ移行できる職種を増やすことが求められる。

(3) 新型コロナウイルス感染症による国民生活・経済への影響

ア 商店街活性化のための支援

地域の商店街と中小小売商業者は、地域住民の日々の生活を支えるだけでなく、災害時の支援、雇用機会の提供、地域文化の伝承など地域社会が抱える様々な課題に取り組んできたが、予算や施策等が手薄になっていく傾向がある。商店街が果たしている役割の再評価とともに、商店街の利用につなげるための支援策を講ずる必要がある。

イ 新型コロナウイルス感染症への対策

コロナ禍における消費の落ち込みによって商店街は厳しい状況にあり、感染症の拡大防止と事業経営の安定化の両立が必要である。特に、影響の長期化を視野に入れ、官民金融機関による特別融資等の支援の継続、強化が必要である。また、感染収束時には、Go To 商店街事業、プレミアム商品券事業等の需要喚起策のほか、集客を伴うイベント等への支援が求められる。各商店街や個店の努力には限界があり地域の実情を踏まえた施策を講ずる必要がある。

ウ フリーランスのライフリスクへの対策

フリーランスの社会保障については、出産、育児、介護のほか、健康、長生きなど誰もが抱え得るライフリスクに対するセーフティネットが、会社員と比較して非常に手薄であることが最も重要な課題である。フリーランスが加入する国民健康保険には傷病手当金の制度がないことから、法人化を行わなくても健康保険組合に加入できることとするほか、労災保険への加入、失業保険に相当する給付などについての検討が必要である。

エ 働き方の多様化に即した社会保障の在り方

自律して働きたい人や企業に属した形では働き続けられない人のほか、高年齢者雇用安定法の改正により業務委託された元社員の高齢者が、フリーランスとして働くことも増えると予想される。また、コロナ禍でのテレワークの普及や副業希望者の増加により、会社員とフリーランスの境界も曖昧になっていく。このように働き方が多様化する中で、全ての働く人が同等に負担し、利益を享受するセーフティネットの構築が必要である。

オ 普遍主義的な社会保障制度

(ア) 企業等に属しない働き方の増加や、AI等の導入による雇用の不安定化が予想され、既存の社会保障制度が時代に適合できなくなっている。そこで、普遍主義的な社会保障制度の検討が必要であり、国から最低限の生活費を無条件で国民に一律に給付するベーシックインカムが一案として考えられる。なお、ベーシックインカムを導入する場合には、既存の社会保障制度を全て残した上で徐々に制度の取捨選択を行っていくという選択肢もある。

(イ) 普遍主義的な社会保障制度として、教育、医療、介護や住居などの生活上必要なサービスを低廉又は無償で提供するベーシックサービスも考えられる。しかし、困窮者のニーズは当事者が最も分かっていることから、まず現金の給付を基礎とした上で、政府が直接提供した方が望ましいサービスについて補足的に検討していくことが考えられる。現金給付は、その用途について懸念があるが、海外での実証研究によれば堅実な使い方がなされている。

カ コロナ禍における給付金

令和2年の特別定額給付金の給付は、コロナ禍において困窮者を漏れなく救済しようとする政策で、少なくとも追加の実施が望ましい。自粛要請等による消費の減少で一次的不況が発生し、これが企業の減収、給料の減少による家計の減収や失業につながり、消費が抑制されて二次的不況に陥るといった循環がつけられると長期デフレ不況へ突入してしまう。二次的不況は企業や家計への給付等で対応ができることから、積極的な財政政策がこの危機の回避につながる。

(4) 社会的孤立をめぐる課題

ア フレイル・認知症対策のための社会参加

フレイル・認知症対策としては、栄養、運動、社会参加の総合的な対応が求められるが、鍵となるのは社会参加である。その段階は重層的であり、社会的役割を果たせる上

位層の活動への参加が望ましい。最上位の活動である就労については、高齢者が報酬のみを目的とせず、感謝され、生きがいを持つことに加え、雇用主や現役世代の同僚、地域社会にとっても有益であることが重要であり、例えば地域での福祉領域で働くことが推奨される。

イ 多世代交流ができる社会参加の場の整備

就労以外のボランティア活動等への参加もフレイル・認知症対策として重要な意義を有することから、地域でつながりを持てる多種多様な通いの場をできるだけ常設で数多くつくっていくことが課題である。また、そのような社会参加の場を盛り立てて継続していくためには、多世代が共生できる仕掛けが必要となり、それが持続可能な地域づくりにつながる。

ウ ひきこもり支援の在り方

ひきこもりの人は現行の支援制度のはざまに落ちてしまっていることから、生活の困窮ではなくつながりの困窮への支援として捉え、当事者の心情に丁寧寄り添い、就労や自立ありきではない多様な選択肢を示す必要がある。また、ひきこもり支援を多様な個人個人の幸せに寄り添っているかという観点で認証・評価する仕組みと担当組織の創設が求められる。

エ ひきこもりの人の家族への支援

本人との唯一の接点である家族への支援が重要であり、本人との接し方を助言できる人材の確保のほか、家族会の立ち上げに結び付く場を行政が主体となって設けることが望まれる。

オ ひきこもりの人の居場所の整備

ひきこもりの人が自宅以外で安心できる居場所の整備が求められる。また、コロナ禍によりオンラインで自宅に居ながら社会とつながる機会が増えていることをいかし、社会とつながり続けることを支援していくことが重要であり、オンラインでの仕事の充実、生活できる程度への報酬の引上げ、パソコン等の環境整備への取組が望まれる。

カ ヤングケアラー支援の在り方

家族のケアは家族で行うとする社会の圧力が強い一方、大人はケアを度外視して働かざるを得ず、その結果、子どもが成長過程で不適切な水準のケアを担い自らの健康、教育、成長が脅かされている。制度のはざまにあって支援につながっていないため、学校はヤングケアラーを見付け、専門職が出向いて話を聞き、学校が支援先につなげていく必要がある。また、ヤングケアラーの問題に一元的に対応する独立した部局の設置が求められる。

キ ヤングケアラーへの情報提供と負担軽減

ヤングケアラーの概念や子どもの権利について子ども自身に分かりやすい方法で周知することが重要である。また、家庭では子どもがケアに向かうことを止める力は働きにくいことから、子どもやケアについて理解している第三者のアセスメントによりケアを制限し、他の支援に委ねることを促す仕組みも必要である。子どもがケアを担う状態は家族の病気や障害に対する支援が十分でない場合に発生することから、介護体制の充実

も求められる。

(5) 生活基盤の安定に向けた課題

ア 養育費の確保に関する法制の整備

(ア) 養育費の確保は子どもが健やかに成長し発達する権利の保障に不可欠であり、未成熟の子に対する扶養義務や養育費に関する法的根拠を民法上明確に規定すべきである。また、養育費について、協議離婚に際しての合意形成、確実な支払及び安全かつ簡易な手続による確保ができるよう立法措置を含めた取組を進める必要がある。

(イ) 養育費についての合意形成を促すためには、離婚届を受理する窓口となる地方自治体において相談支援や情報提供を行うことが求められる。また、協議離婚制度を見直し、DVやストーカー等の切迫した状況に置かれている場合を除き、養育費についての取決めを義務化することも考えられる。

イ 養育費の確保に向けた国の関与

養育費の算定について国が基準を定める必要がある。養育費の決定や変更に当たり考慮すべき事項を明確に定めるとともに、標準的な養育費の目安を自動的に算定するツールを整備すべきである。また、国に養育費の履行確保を支援する専門部署を設置し、養育費が未払の場合、緊急支援として国から給付を行うとともに支払義務者への強制徴収を行う制度を検討すべきである。

ウ 女性の就労支援の在り方

(ア) 女性の就労支援に当たっては、結婚や出産による離職を経た再就職だけでなく、キャリア形成のための転職など多様なキャリアパターンがあることを踏まえる必要があり、職業訓練制度やリカレント教育課程を始めとする支援制度の周知、充実、費用負担の軽減が求められる。

(イ) リカレント教育課程は、女性のスキルアップや非正規雇用の女性の新たなキャリア形成など多様なニーズに応えるものであり、専門性を身に付けた人材を積極的に活用していくことは日本全体の生産性向上や多様性を高めることにつながる。

エ 多様な働き方ができる環境の整備

新型コロナウイルスの感染拡大は女性の非正規労働者に深刻な影響をもたらしており、推進されているテレワークも女性の方が実施率は低くなっている。その背景として、日本の労働市場に多様な働き方ができる環境が整備されていないことがあり、女性の再就職やキャリア形成の障壁ともなっている。多様な働き方を実現するためには、短時間勤務の導入など正社員の働き方の見直しが不可欠であり、社会保障制度の見直しやセーフティネットの拡充も必要となる。

オ 子どもの自殺対策

(ア) コロナ禍において子どもの自殺が増加し一層深刻化している。子どもの自殺対策として、実態の徹底的な解明、助けを求める方法の学校での教育、ITを活用した自殺リスクを早期に察知するツールの導入、自殺リスクを抱えた子どもを把握した

学校に対し助言を行う専門家チームの設置が必要であり、全国的に取組を進めることが求められる。

- (イ) 自殺リスクを抱えた未成年者の情報を、例外的に本人の同意がない場合でも関係者が速やかに共有し、自殺防止に向けた適切な支援を行えるようにするための法的枠組みを早急に整備する必要がある。

カ 自殺に関する相談体制の充実

自殺に関する相談には繊細な対応が求められることから、高いスキルを持つ人材を確保しなければならず、相談への対応率を高めるためにも、人材の育成が不可欠である。自殺相談の体制を充実するため、民間団体の相談支援活動に対する厚生労働省の補助の在り方やSNS相談に対応する相談員の認定制度の創設などを含めた検討が求められる。

5. おわりに

新型コロナウイルスの感染拡大の影響が長期化、深刻化する中で、多くの人々が困難を抱え、特に弱い立場に置かれている人にそのしわ寄せが及んでいる。人との接触を避けることが求められる新型コロナウイルス感染症への対策により、これまで主に対面で行われてきた困難を抱える人への相談体制や支援の方法がいかせなくなっている面もある。

人々が生き続けるためには、社会とのつながりを維持していく必要がある。令和3年2月には、社会的不安に寄り添い、深刻化する社会的な孤独・孤立の問題に取り組むため、孤独・孤立対策担当大臣が任命されるとともに、内閣官房に孤独・孤立対策担当室が設置され、官民の連携による実態の把握と支援の取組が進められている。

コロナ禍の一日も早い収束とともに、孤独・孤立対策を含めた困難を抱える人々を社会全体で支える仕組みづくりが急がれる。調査会の最終年度においては、誰もが安心できる社会の実現に向けた議論を更に深めていくことが期待される。

(ひろまつ あきひこ)