

令和3年6月

国民生活・経済に関する調査報告
(中間報告)

参議院国民生活・経済に関する調査会

目 次

I	調査の経過	1
II	調査の概要	2
1	参考人からの意見聴取及び質疑	2
	(1) 子どもをめぐる課題（令和3年2月10日）	2
	(2) 外国人をめぐる課題（令和3年2月17日）	20
	(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）	38
	(4) 社会的孤立をめぐる課題（令和3年4月14日）	57
	(5) 生活基盤の安定に向けた課題（令和3年4月21日）	76
2	委員間の意見交換（令和3年5月12日）	93
III	主要論点の整理	103

I 調査の経過

参議院国民生活・経済に関する調査会は、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）に設置された。

本調査会は、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」について調査を行うこととし、第204回国会においては、「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、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。その後、2年目の中間報告を取りまとめるに当たって、委員間の意見交換を行った。

Ⅱ 調査の概要

1 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）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

東京都調布市立飛田給小学校校長 山中 ともえ 参考人

- 日本の教育制度では、障害の程度に応じ、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、自宅や病院における訪問学級まで多様な学びの場を用意している。障害が重い子どもでも全員が就学できる仕組みとなっており、これは他国と比べて優れている点であると考えている。
- インクルーシブ教育の観点では、障害のある者と障害のない者が学びの場を別にしている特別支援学校などが課題となるが、これは差別ではなく、その子どもが最も伸びる状況を勘案して用意された多様な学びの場である。
- 障害のある子どもに対する教育制度は、明治時代に設置された京都盲啞院における指導に始まり、養護学校への全員就学を経て、現在進められているインクルーシブ教育システムの構築に至っている。
- 障害者権利条約や障害者差別解消法が求めてい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、周知や取組の方向性に課題が残されている。
- 日本全体で子どもの数が減少する中で特別支援教育を受けている子どもは増加しており、平成21年度と令和元年度を比べると、特別支援学級と通級による指導を受けている子どもの増加幅が特に大きい。通級による指導は、通常の学級にいて、一部特別な指導を受けられることから、保護者に選択されているのではないかと。
- 学びの場を共にするインクルーシブ教育の観点では、特別支援学校と小中学

校の交流や共同学習の取組が以前から進められているが、確保できる時間は例えば学期に1回程度であり、周囲の理解、付添いの確保といった課題がある。なお、同じ小中学校の中にある特別支援学級の場合は、給食や行事で交流しやすい。

- インクルーシブ教育をめぐる取組は、中央教育審議会初等中等教育分科会が平成24年に「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進(報告)」を示したことで、大きく変わっていく状況となった。多様な学びの場を用意しておくことが必要であるとされ、就学先については、教育委員会等が一方的に決定するのではなく早期から就学相談を行い、保護者との十分な合意形成を経て学校を選択する仕組みとなっている。また、就学後についても、子どもの状態を勘案しながら柔軟に転学できることが示された。ところが、保護者や本人との合意形成がうまくいかない事例が散見されるほか、転学の動きも多くない。保護者の意向に沿って柔軟に就学できるよう、就学相談の場にスキルを兼ね備えた人材を配置する必要がある。
- 特別支援学校に就学する障害の程度を定める学校教育法施行令第22条の3の規定に該当する障害を持ちながら、看護師の配置や施設のバリアフリー化等を行うことによって小中学校の通常の学級に通う取組が進んでいる。しかし、このようなケアを行うための予算措置が課題である。
- 文部科学省の調査によると、通常の学級には発達障害の可能性のある子どもが6.5%程度いると推定されている。学校においては、ユニバーサルデザインの視点で全ての子どもに配慮した授業を行うとともに、支援員を付けるなど様々な対応を行っている。また、特別支援教育コーディネーターが介在してレベルに応じた個別の指導計画を作成しているが、キーパーソンとなる特別支援教育コーディネーターは、教員が学級担任をしながら任命されており、イギリスのような専任ではないという課題がある。
- ユニバーサルデザインの視点に基づいた取組は学校の自助努力に頼っている状況であり、アメリカのように法的な制度があるのではなく、また、各学校の取組に対して予算措置がなされるというものでもない。現状でできる合理的配

慮はノートにルビを振るなどといったことであるが、その程度でも対応できていない学校がある。そして、保護者が配慮を求めた際に学校との調整に入る機関も明確ではない。

- 校内の体制としては、支援員やスクールカウンセラー等を制度化できていない学校があるほか、個別指導や補習の体制が整備されていない学校もある。また、障害のある子どもへの対応は、学校だけでなく地域の関係機関と連携し連絡を取ることが必要であるが、対応できていない学校もある。
- インクルーシブ教育を進めていくに当たっては、当事者への対応だけでなく、周りの子どもの理解を進め、多様性を尊重する子どもを育成することが必要であるが、障害者理解、障害理解の教育が系統的に進められているとは言えない状況である。
- コロナ禍における課題としては、特別支援学級や通級による指導を受けている子どもの状態が落ち着かない、あるいは、学習意欲への影響があるとの報告がなされている。なお、通級による指導を受けている子どもより、特別支援学級の子どもの方が良い状態であるとの印象が伝えられており、特別支援学級は多様な学びの場として対応できているのではないかと考える。通級による指導を受けている子どもは通常の学級にいるため、学級担任が全てをサポートすることの難しさがあると思われる。
- GIGAスクール構想では、児童生徒に1人1台の学習用端末が配付されることから、これをどのように活用していくかは大きな課題である。

特定非営利活動法人ピルコン理事長 染矢 明日香 参考人

- 多くの先進国では性交同意年齢を16歳から18歳に規定している一方、日本では刑法上13歳となっており、制定された明治時代から変わっていない。
- 性行為に同意するか否かという性的同意は、対等な関係性の中で言葉等によって明確に確認されるべきものであるが、大人を含めてこれを学ぶ機会がない。同意のない性行為は性暴力に該当するが、13歳の子どもが性行為において暴行、脅迫や抵抗できる状態でなかったことを証明できなければ性行為に同意

したとみなされ、犯罪とは認められないという課題がある。

- 内閣府の調査によると、約20人に1人が無理やり性交等をされた被害経験を持っており、その時期は20代以下の若年層が多い。また、性被害に遭った際、警察、医療機関、支援機関に相談した人の割合は僅かであり、周囲の無理解な言動で二次被害に苦しむ人もいる。
- SNSを通じた子どもの性被害は年々増加しているが、その背景に目を向ける必要がある。性と生殖に関わる様々な社会的リスクは連鎖し得るものである。子どもの生きづらさの背景には家庭の不和や虐待があり、その背景にはDVや思い掛けない妊娠があるかもしれない。性被害から妊娠に至った被害者には大きな負担が掛かる。中絶の罪悪感で苦しむ人も多く、また、生後間もない乳児を遺棄する事件も後を絶たない。このような負の連鎖を断ち切り、必要なケアや支援につなげていくことが必要である。
- 性被害の予防策としては、まず一次予防として、性的同意に関する知識の普及が必要であり、これは子どもを加害者にしないことにもつながる。次に、性被害の発生後、早期にそれを発見して対応するための二次予防として、支援先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、性感染症の検査や治療が挙げられる。また、性被害による長期的影響を最小限に抑えるための三次予防として、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も重要である。
- 新型コロナウイルス対策として2020年3月から実施された休校措置以降、ピルコンが行う性の健康に関する月当たりの相談件数は、10代がこれまでの約2倍に増加し、10代の妊娠、避妊に関する相談に限ると約4倍となった。LINEの自動応答による相談サービスでは、相談メッセージ数が月当たり1万件を超えることもあった。コロナ禍で相談が相次ぐ背景としては、性に関する知識の不足、不安の増加、休校による性交渉機会の増加などが推察される。また、外出の自粛が求められるものの、家庭が安全な居場所とは限らない事例、経済的困窮により妊娠検査薬等が買えない事例もあった。
- 2018年から、緊急避妊薬のアクセス改善を求めるプロジェクトに取り組み、

要望書と署名を厚生労働大臣や男女共同参画担当大臣に提出した。そして、令和2年末に策定された第5次男女共同参画基本計画には、緊急避妊薬を処方箋なしに薬剤師を介して薬局で入手できるように検討するとの方針が盛り込まれた。

- 日本では、緊急避妊薬へのアクセスに医師の診療と処方箋が必要であり、自由診療のため価格も高い。他方、世界の約90か国では薬局で安く販売され、若者に対しては無料の国もある。
- 緊急避妊薬に関する厚生労働省の検討会では、若い女性は知識がない、適切な使用ができないという発言があったが、WHOは、全ての女性及び少女には緊急避妊にアクセスする権利があるとし、アクセス改善によって性的リスク行動は増加しないと結論付けている。安全性が担保できない海外の緊急避妊薬がSNS等を通じて売買され、譲渡を条件にした児童買春事件も発生しており、安全に入手できる正規ルートを増やすとともに、性教育や適切な情報の啓発により正しい認知を広めることが必要である。
- 日本の性教育は、戦後、純潔教育として始まった。1980年代にエイズ患者が確認されたこともあり、90年代に性教育の関心が高まった。しかし、2000年代に入ると、有名な一例として東京都立七生養護学校での性教育が都議会議員に批判され、メディアでも性教育バッシングが巻き起こった。2018年には再び都議会で公立中学校での性教育が問題視されたが、時代も変化し、性情報の氾濫を背景に性教育が必要であるとの声が多く上がり、翌年に東京都教育委員会が改訂した「性教育の手引」において、保護者の理解等の要件の下、学習指導要領を超えた内容の指導も容認するとの記述が加えられた。
- 学習指導要領には、いわゆる歯止め規定と言われる記載があり、例えば中学校の保健体育では性交を教えないと解釈され、現場の教員から戸惑いの声も上がっている。また、高等学校の教科書には、人工妊娠中絶をしないためにも確実な避妊が必要との記載がありながら、避妊具の入手方法や適切な使用に当たっての具体的な解説は十分でなく、高校生に対するアンケート調査からも性や妊娠に関する知識が十分に定着していないという現状が見て取れる。

- 日本の性教育は、国際スタンダードと比較しても、質、量共に不十分である。ユネスコらが国際機関と連携してまとめた国際セクシュアリティ教育ガイダンスでは、ジェンダー平等を基盤に性に関する幅広い内容を体系的に学ぶ点、科学的に正確な情報や多様な考え方に触れながら主体的、対話的に学ぶ点が重視されている。これは、他者を尊重しながら性的自己決定力を育み、健康な選択のためのライフスキルを獲得し、健康と幸せの実現につなげていくことが目標として位置付けられているからである。日本の学習指導要領はこのガイダンスに基づく内容となっておらず、家庭での性教育も十分に行われていない。ガイダンスでは、全ての子どもに性の学習機会を保障するためには学校の役割が極めて重要であるとされており、家庭、地域とも連携し、学校を中心とする性教育の基盤づくりが求められる。
- 科学と人権に基づく包括的性教育は、性的なリスクを減らし、自己肯定感を高めるとされている。秋田県では、医師会と教育委員会が連携して中高生向けに性教育講座の事業を実施し、10代の中絶率を約3分の1に低下させたという事例がある。
- 政府は、令和2年度からの3年間を性犯罪・性暴力対策の集中強化期間としている。性犯罪・性暴力の加害者、被害者、傍観者にならないよう、教育と啓発を行っていくことが必要であるとして、学校等での取組を進める方針を示している。他方、指導する教員に十分な研修機会を確保することが課題であり、実績のある民間団体と連携するなど、学習効果を高めるための施策が必要である。
- 今後求められる取組としては、まず、包括的性教育を実現するための学習指導要領の見直し、教員の研修機会の充実、地域におけるPTAや多職種連携の強化が挙げられる。また、緊急避妊薬を薬局で販売するなどの入手方法の更なる改善、避妊に関する周知の強化が求められる。最後に、性に関するトラブルを抱える子どもへの支援として、若者に寄り添う相談機関・支援の充実とその周知が必要である。子どもは性について無知のままでよい、あるいは、性被害や妊娠を自己責任とする社会の風潮を変えていくことが大人の責務である。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 障害のある子どもの就学相談に必要な高いスキルを持つ人材が増えない要因は何か。

答 相談に当たる者には、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、保護者の心理をよく酌み取って話を聞くスキルが必要であるが、都市部でなければこれらを兼ね備えた人材の確保は難しい。退職した教員の活用はなされているが、仕組みづくりに課題がある。また、障害の診断や相談で医師に関わってもらう場合には予算面が課題となる。

問 インクルーシブ教育において、障害のない子どもが障害のある子どもに接することにより、障害のない子どもの心の形成や障害者への理解にどのような影響が出るのか。

答 障害の重い子どもは学ぶ場を別に行っていることから、特別支援学校と交流し、実際に接する機会を設けて系統的に理解を進めていくことが大切であるが、多くの教科を学習する中では難しく、文部科学省が公表している「交流及び共同学習ガイド」においても体系的に取り組む視点が不足している。また、障害者のみを理解するのではなく、高齢者や外国人など多様な個人の尊重につなげるための学習を全学年で行っていくことで、子どもの意識は確実に変わっていくものである。

問 SNSに起因する性被害を防止するためには、学校現場での教育や社会での啓発をどのように行うべきか。

答 SNSによる性被害は深刻である。被害を防止するためには、具体的な事例を踏まえて考えたり、相手の心情を考えて自分の気持ちと向き合ったり、あるいは、相手を傷つけない方法でのコミュニケーションを考えたりする必要がある。学校から依頼を受けて教育する際、このような視点でプログラムを作成し、効果を感じているが、学校の予算が限られていることから、こうした教育を行うための予算措置を講ずることが有効である。また、既存の相談窓口を周知す

ることも必要であると考えている。

問 低用量ピルは、月経痛や月経不順の改善にも効果があるが、使用について否定的な意見もある。低用量ピルについての啓発をどのように行うべきか。

答 低用量ピルは、依然として避妊薬のイメージが強く、保護者の誤った認識によってアクセスが阻まれているという現状がある。まずは、月経痛や月経不順の改善のために病院へ相談に行こうというキャンペーンが効果的ではないか。

問 性教育が学校任せになっているのではないか。家庭での性教育を進めるためには何が必要か。

答 性教育について、学校の裁量に任せられている範囲が大きいとの実感はあるが、学校で十分な性教育を行ってほしいとの保護者の要望も多い。家庭と学校が連携しながら学習機会をつくっていくことが重要であり、保護者に性教育の目的、内容をしっかりと理解してもらい、家庭でできるフォローなどの手法を伝えていくことにより、性教育の効果が高まるのではないか。

問 インクルーシブ教育を推進していく上で、教員の研修機会はどの程度確保されているのか。

答 通常の学級の教員に対しては、各学校で指導法などについて研修の機会を設けているが、それで全てを解決できるものではない。教員の負担を考慮すると、特別支援教育に携わるスタッフの強化が必要である。そのスタッフとしては、特別支援学級や通級による指導の教員が含まれるものの、専門性を上げるための目標が不明確であり、また、学校内で少数派となってしまうことから研修の機会を十分に確保できず、モチベーションが上がらないということにつながっている。

問 インクルーシブ教育には、支援員、介助員、通級による指導の担当教員、巡回相談員、スクールカウンセラー、ボランティア、地域の人など多くの関係者が携わっている。このため、関係者間の調整や先を見通して物事を進めていくことが重要であると考えるが、現状はどうなっているのか。

答 各学校で特別支援教育コーディネーターが任命されているが、専任ではなく、時間軽減も行われていない。少人数教育が進められている中での増員は難しい

状況にあるが、イギリスなどでは管理職に近い立場で専任のコーディネーターが配置されており、日本でもこうした人員の配置を行い、関係機関との連携などを図っていく必要がある。

問 日本で国際水準の性教育が進まない要因は何か。

答 日本の学校における指導では、発達段階を踏まえることや学校全体で共通理解を図ること、保護者の理解を得ることが非常に重視されている。性的な発達は個人差が大きいいため、集団教育と個別教育に分けて実施されている。また、国際セクシュアリティ教育ガイダンスが取り入れられていない理由としては、日本独特の文化があるからという話を聞いたことがある。他方、情報化社会の中で、子どもは性的な発達にかかわらず多くの性情報にさらされており、何が危険で何が安全かということカリキュラムに基づいて幼い年齢から伝えていくことが急務であると感じている。

問 性に関する正しい知識を学んだ子どもはどのような反応をするのか。

答 講演の反応としては、科学に基づく正しい情報を知ることができてよかった、安心したという声、あるいは、将来必要になる知識をあらかじめ聞くことができてよかったという声が寄せられている。自らの経験に照らしても、性的なリスクに直面する前に情報を得ておくことが重要である。

問 インクルーシブ教育を進めていく上での性教育と障害を持つ子どもへの多様な性教育をどのように考えるか。

答 障害のある子どもは、学校で一律に教えると理解できない場合があるのではないか。このため、それぞれの発達段階に応じて配慮しながら性教育を進めていくことが重要である。

答 障害のある子どもは、被害者にも加害者にもなりやすい傾向があると言われている。性教育を受ける権利を全ての人に保障していくことが重要であり、効果的な手法の調査や研究を進める必要がある。

問 特別支援学校は教員の専門性が高く、障害に応じた教育を安心して受けられる一方、児童生徒数が増えて教室が不足し、過密化しているという課題が出ている。この点も含め、インクルーシブ教育を推進する際の課題を端的に示すと

すればどのようなことを挙げることができるか。

答 特別支援学校の施設整備だけではなく、多様な選択ができるよう、学びの場をそれぞれ充実させた上で就学相談の体制を整備し、状態の変化に応じて転学できるようにするほか、学校や地域で共に学ぶ場を増やすことが重要である。

問 特別支援学級で指導を行う教員については、特別支援学校教諭免許状を有していなければならないとする規定はない。他方、高い専門性が求められることから、このような免許状を有することが望ましいとされているが、その必要性についてどのように考えるか。

答 特別支援学級や通級による指導の教員が小中学校教諭免許状に加えて取得する場合、特別支援学校教諭免許状となるが、特別支援学級の教員の保有率は30%程度にとどまっている。保有率を上げたいが、取得するための時間を確保することが難しく、また、取得することへのモチベーションが上がらないという課題がある。保護者の期待も考えれば、特別支援学級や通級による指導の教員が専門性を上げるために取得を目指す免許や資格が必要であると考えられる。

問 インターネット世代である現代の若者が正しい性の情報にたどり着くために最も重要なことは何か。

答 子どもが活用しているSNSを通じて情報を発信することが重要である。厚生労働省が女性を主な対象にした性の健康に関するウェブサイトを作っているが、あらゆる人に向けて情報を発信するほか、若者が共有したいと感ぜられるコンテンツを提供する必要がある。また、それらの情報に自らはアクセスしない人への権利保障という観点では、学校での学習機会を確保することが重要であり、インターネットの情報サイトと連動した情報提供も考えられる。

問 高校生が中学校の保健体育の教科書に掲載されているような基本的知識さえ身に付けていないことの要因をどのように考えるか。教科書の内容や性教育の授業の在り方、あるいは、教員の教え方によるものなのか。

答 複数の要因が考えられるが、性に関する指導において、性行為は子どもにとって不適切な存在として取り扱われていることが大きな要因ではないか。将来的には性行動をしていく存在とみなして、その際の意味決定の在り方や選択肢を

学ぶ観点からカリキュラムを作ることが重要である。また、一方的な知識の伝授だけではなく、アクティブラーニングを取り入れた学習方法が望ましい。

問 GIGAスクール構想がインクルーシブ教育にもたらす可能性とリスクについてどのように考えるか。

答 タブレットは個別最適の使い方ができることから、ICTは障害のある子どもにとって大きな可能性があり、特別支援学校などでは既に活用されている。通常の学級で障害のある子どものみがタブレットを持つことに抵抗感があつたが、全ての子どもに配付されることにより、個人の特性に合わせて使うことができる。他方、全員での使い方とは別に、個別での使い方の指導方法やアプリの活用を研究していくことが重要である。また、リスクについては、情報リテラシーの問題、長時間使用した場合の健康への影響などに対し、喫緊の課題として取り組む必要がある。

問 オンラインによる就学相談の実例はあるのか。

答 実際に会うことが難しいためにアプリを使って相談する取組は既に始まっているのではないかと考えるが、タブレットの配付によって学校教育は大きく変わっていくと考えるが、例えば、家庭との連絡でも、画面上でのやり取りでは思うようにコミュニケーションが取れず、信頼関係の構築などの点で課題が出てきている。

問 障害を持つ子どもに対して、個別の発達段階に合わせた性教育を行うことは大切であるが、多忙な教員が実際に対応できるのか。

答 教育課程外ではなく、教科書の中で位置付けられるのであれば対応できるのではないかと考える。併せて、障害のある子どもに対しては個別の指導計画を作成していることから、障害の状態に合った説明を行うことができると考えられる。

問 様々な地方自治体が、子どもに必要な知識を授けるために、バッシングを恐れつつ試行錯誤して性教育を行っている。助産師による出前授業など様々な取組が行われているが、学校で性教育を行う場合、誰が適任であると考えているか。

答 地域の助産師や医師などが多職種で連携して、それぞれの立場から伝えていくことが良いのではないかと考える。誰が責任を負うかというのではなく、それぞれが役割を認識しながら子どもを見守っていけるような地域社会づくりが求めら

れる。

問 家庭内に性虐待や性暴力のリスクが存在する場合、家庭での性教育は難しいのではないか。

答 家庭での性教育も重要ではあるが、子どもをケアできる余裕がない家庭も多く存在することから、子育て支援の中で保護者向けのサポートを行うことが必要である。ドイツなどでは、家庭での性教育の手引が保護者向けに送られている。

問 性犯罪のターゲットが低年齢化している中、小学生に対する性教育の必要性についてどのように考えているか。

答 小学生は、思春期の体の変化への対応や身体接触における同意の確認方法を身に付けるための重要な時期であることから、性教育が必要であると考え。医師などの専門家と連携しながら、国際スタンダードや海外の先進事例に基づいて、科学的な根拠に依拠したカリキュラムを作っていくことが有効ではないか。

問 コロナ禍においてオンライン授業が一気に導入される状況の中で、インクルーシブ教育推進のてこととしてオンライン授業を活用するためには何が必要か。

答 地域にある学びの場の間で連携が取れていなければ、オンライン授業を活用した取組には発展していかない。特別支援学校はセンター的機能を担っていることから、地域の小中学校を支援する仕組みを活用し、特別支援学校から発信して地域の中でネットワークを構築することが、オンラインの活用にも結びつくのではないか。

問 テクノロジーの発展に伴い、虹彩認証や顔認証といった技術が向上している。このような技術を活用すれば、不登校の子どもがオンラインで授業を聞き、実際に登校しなくても出席したと認めることができるのではないか。

答 不登校の子どもに対してタブレットを使う試みは始まっている。タブレットを通じて受けた授業を出席日数として認めるかという点については教育委員会でも議論しており、前向きに進んでいくのではないか。ただし、そのような授

業で習ったことが本人に定着しているのかを確認する必要がある。

問 コロナ禍の中で子どもは様々な悩みを抱えており、特に小中高生の女子の自殺が増加している。学校で配られたタブレットを使い、生きる方向に引っ張っていくことはできないか。

答 タブレットは多様な使い方が可能であるが、学校現場で使い方が熟知されるには至っていない。教員が余裕を持ってアイデアを出せるようにするためには、働き方改革で時間を確保することが必要である。

問 文部科学省は、コロナ禍で休業している人に学校現場で働いてもらうために「学校雇用シェアリンク」を開設している。このような人材をセクシュアルコンセンストなどの伝え手として活用することはできるのか。また、そのような人材となるためには時間が掛かるものなのか。

答 専門知識のない人材を担い手として活用するためには労力が掛かるため、専門性のある人材が教育現場で貢献できるような仕組みづくりが重要である。医療従事者のほか、マイノリティーによる話も性の多様性等の理解を深める上では有用ではないか。また、ピルコンでは、若い人に研修を受けてもらった上で、啓発の対象に近い立場の目線で伝える性教育という手法を用いて、共に学びながら活動していくといった取組を実施している。

問 参考人が悩みごとの相談に取り組む中で、相談者が思い悩み、思い詰める時間帯である夜中や明け方での対応はどのようにしているのか。

答 ピルコンはメールとLINEで相談を受け付けているが、LINE相談は自動応答のチャットボットであり専門の相談員は付いていない。自分のケースについて個別に対応してほしいというニーズもあると考えているが、相談者への課金は難しく、予算の確保が必要である。表面化していない性の悩みが数多く存在しており、その相談に乗ることで早期発見と対応につなげ、ひいては二次予防、三次予防につながるのではないか。

問 通級による指導の教室を希望しても入ることができないとの話を聞いている。通級による指導の潜在的ニーズを含めた実態を明らかにし、それに基づいて教室や教員を増やすなどの改善策が必要ではないか。

答 発達障害が周知され、通級による指導を受けることがプラスになると考える人がかなり増えている。東京都では、巡回指導教員が各校を回っており、自分の学校で通級による指導を受けることができるため、希望者が急激に増えている。通級の担当教員が基礎定数化され、順次増員していくこととされており、通級による指導は今後更に増えていくのではないかと考える。

問 特別支援学校が不足している背景として、設置基準のないことが問題提起されている。設置基準の策定に向けた動きが始まっているところであるが、策定に当たって何が必要と考えるか。

答 施設、設備の面で、障害のある子どもが十分に活動できることが必要である。また、障害の状態を改善していく自立活動は特別支援学校の核心的な指導領域であり、そのための環境整備を求めたい。

問 コロナ禍で性暴力の被害が増え、ワンストップ支援センターへの相談も増加している。家に居づらくなった未成年者がSNSを介して性被害に遭うケースもある。コロナ禍において、子どもの不安や相談に対応するためには何が必要か。

答 現在、パソコンでは、被害発生時に付添いの対応まではできない状況であり、既存の社会資源や相談機関につなぐこととなるため、各機関との信頼関係を築いていくことが必要と考える。また、家庭が安心、安全な居場所ではない子どもに対しては、感染対策に配慮した居場所や一時的に避難できるような場所の拡充が必要である。

問 国際セクシュアリティ教育ガイダンスの重要な点を更に挙げるとすれば、どのようなことが指摘できるか。

答 このガイダンスは、性に関する課題について、幅広く、年齢層に応じた学習目標を設定しているという特徴がある。これと比較すると、日本の学習指導要領は、例えば、ジェンダー平等、性の多様性、メディアリテラシー、性暴力の観点で不足している。ただし、性暴力対策の強化の動きは進んできており、こうした流れの中で更に効果を高めるため、教育時間や教員の研修機会の確保、民間団体との連携、オンラインの活用が求められる。

問 日本のジェンダーギャップ指数は世界で121位と圧倒的に遅れている。ジェンダー平等を実現することの重要性についてどう考えるか。

答 政治や重要な意思決定に関わるところで男性の意見が主要なものとなり、社会の中で女性の声を反映しづらいことが、性と生殖に関する健康と権利の遅れにつながっている。性に関する問題は、虐待、DV、性暴力など多くの問題とリンクしており、ジェンダー平等の実現は付随する社会問題の解決にもつながっていく。様々な性別の在り方がある中で、男らしさ、女らしさの思い込みに自覚的であることが必要であり、また、差別や不当な扱いに対してノーと言える社会づくりが重要である。

問 同意のない性行為を違法とすることや性交同意年齢を引き上げることの必要性についてどのように考えるか。

答 性交同意年齢が13歳であることと、性や生殖について教えられる内容が限られていることは矛盾しており、結果として、若い世代、特に女子にしわ寄せが行っている。妊娠の切実な相談メールを受けているが、当事者だけの問題ではなく、自分の身を守る方法や不当な扱いであるということを知らせてこなかった社会の責任は重い。全ての人生きやすい社会にしていくため、子どもや若者の声に耳を傾けることが重要である。

問 民間の児童自立支援施設で性被害が発生している可能性があるが、相談を受けたことはあるか。

答 施設における被害と分かるような相談は承知していないが、施設に入ることとなった背景としては、その子が置かれている社会的な状況や支援の少なさといった要因を挙げるができる。非行に対して罰を与えるのではなく、望ましい行動を教える機会を充実させることが必要である。この点においても包括的性教育の視点が不足している。

問 医療的ケアが必要な小学生が地域の小学校への就学を希望し、両親が付き添うとしていたにもかかわらず、特別支援学校へ就学すべきものとされ、訴訟となった事例がある。このような措置は障害者権利条約の理念に反するのではないか。

答 特別支援学校や特別支援学級は、多様な学びの場としてそれぞれ機能しており、より専門性が高い学びの場として充実していく必要がある。ただし、就学に当たっての相談が不十分で、合意形成ができていないにもかかわらず就学させることは問題である。医療的ケアが必要な子どもの約1割は地域の小中学校に入学しており、看護師の配置やマニュアルの作成といった体制整備が進みつつあることから、適切に予算化して対応できるようにしなければならない。

問 特別支援学校を卒業した子どもがすぐに就職しても数年で退職してしまい、戻るところもないとの指摘がなされている。就職する前に高等教育の機会を設ける必要があるのではないか。また、国公立大学にはインクルーシブ教育の場を設けるべきではないか。

答 特別支援学校の高等部は、就労についての移行支援計画等の中で地域の関係機関との連携を進めており、ジョブコーチによる支援制度もあるが、選択肢の広がりがあることは望ましい。大学については、入試などでの対応を始め、支援が進みつつあるが、多様な選択肢の一つとして、国公立大学での取組が更に促進されることを期待する。

問 小学校の35人学級が始まる場所であるが、障害児に係る学校や学級の定員についてどう考えるか。また、35人学級に向けた教員を確保するために加配定数を削減するとの話もあるが、専門的な人員の配置が求められる中で、これに対する懸念はあるか。

答 特別支援学級の定員は1学級当たり8名であるが、学年が混在し、かつ、障害の程度も多様な学級を一人の教員で対応することは困難である。特別支援学校の定員は1学級当たり6名であることを踏まえ、特別支援学級の定員を見直すことについて校長会から要望が出されている。

問 学校現場で実施した性教育に対する子どもの反応についてどのように感じているか。また、教員に向けた対応は行っているのか。

答 生徒の反応は様々であるが、こちらが気付かされるような良い意見が多く出される。教育する側と学ぶ側が相互に学び合えるプログラムは対話的な学びを広げるものである。教員向けの教材も提供しているが、相談等に適切に対応す

る自信のない教員へのフォローアップも重要である。

問 外部の人材が学校で性教育を行う際には、学年や学校単位ではなく、学級程度の人数を対象とし、説明の後に質問などの対話を行うことが効果的ではないか。

答 大人数の集団教育で知識の提供を中心とするより主体的に考えてもらう方がより効果的であり、国際セクシュアリティ教育ガイダンスにおいてもそのような記載がなされている。他方、クラス単位での実施は講師への負担が大きくなるため、対応できる人材の育成や教員と連携した授業づくりが求められる。

問 小学1年生の教室の隣に障害者の作業所を開設し、小学生と障害者が交流している事例があり、グッドデザイン賞などを受賞している。このように地域社会に開かれたインクルーシブ教育を推進していく必要があるのではないか。

答 インクルーシブ教育では、勉強だけでなく、同じ場にいることが重要である。現在、地域と一体となって学校づくりを進めていく方向にあり、障害者や障害者施設を含めたコミュニティ・スクールになっていくことも一案ではないか。

問 発達障害については、平成17年に発達障害者支援法が施行され、法的な支援の位置付けがなされた。他方、特別支援学校教諭の免許状は、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、肢体不自由者又は病弱者の5領域しかなく、発達障害は含まれていない。発達障害に関する免許を創設すべきではないか。

答 中教審でも取り上げられたが、新規の免許を創設した場合、都市部では教員を確保できても、地方では人材の配置が難しいのではないかとの意見がある。特別支援学級や通級による指導の希望者が増加している現状を踏まえると、特別支援学校とは別に、発達障害を含めた免許が必要ではないか。また、臨床発達心理士や特別支援教育士といった民間資格の活用も今後検討していくべきではないか。

問 安全性が担保できない外国製の緊急避妊薬は市中でどの程度流通しているのか。また、危険性の啓発はなされているのか。

答 正確な数字は把握していないが、アフターピルで検索すると多くのサイトが出てくる状況であり入手の抜け道となっている。他方、本物の薬であるとの認

証や医療従事者のアフターフォローがなく、副作用の救済対象にもならない。
現状では、このようなリスクが啓発されないまま使われている。

問 視覚障害児が親の強い要望もあって通常の学級に通ったものの、仲間ができず1年程度で盲学校に転校したところ、クラスを中心となって明るく元気になったという事例があった。インクルーシブ教育は重要であるが、個々の子どもを第一に考える必要があるのではないか。

答 現状でのインクルーシブ教育システムは、全ての子どもが同じ場所で学ぶことを求めるものではない。障害の程度や種別は様々であり、特別支援学校や特別支援学級といった多様な学びの場を主体的に選択できることが必要である。併せて、通常の学級でいじめを受けることがないよう、社会的障壁を取り除き、子どもの多様性を尊重することにも取り組む必要がある。

問 日本の性教育が発展しない要因として、PTAの影響が大きいと考える。まずはPTAに対する性教育が必要なのではないか。

答 PTAからの講演依頼や問合せも多く、最近では、コロナ禍の中でオンラインの講座なども行っている。PTA活動に参加しづらい父親も週末を利用して閲覧できたとの話を聞いており、オンラインによる講演や情報の普及啓発に可能性を感じている。

(2) 外国人をめぐる課題（令和3年2月17日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

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

- 移住者と連帯する全国ネットワークは1997年に結成され、現在、105の団体及び500名を超える個人の会員により組織されている。日本に暮らす外国人（移民・難民、外国にルーツを持つ人々）に関する社会保障や女性の問題など、様々な分野についてサブネットワークを設け、連携しながら活動している。具体的には、市民社会への発信、国会への働きかけ、国連を中心とした国際社会へのロビー活動のほか、地域における取組も行っている。
- 2020年には、新型コロナ「移民・難民緊急支援基金」を立ち上げ、一般市民からの寄附を含めた約5,000万円のほぼ全額を使い、特別定額給付金の支給対象外とされ、又は生活に困窮している移民・難民等1,645人に対し、1人3万円の現金給付を行った。
- 日本における外国人は、旧植民地出身者とその子孫であるオールドカマーと、1980年代以降に日本のバブル経済を背景として移住してきたニューカマーに分けられる。在留外国人数の推移を見ると、1980年代後半からニューカマーの増加に伴い急増し、2019年12月に293万人を超えたが、コロナ禍の影響により、2020年6月時点では約288万人となっている。国籍別では、中国、韓国に次ぎ、近年、ベトナムが増えている。
- 日本では、いわゆる就労ビザは存在せず、就労できる職種ごとに在留資格が設けられている。外国人労働者には、就労に制限のない身分に基づく在留資格（日系人を始めとする定住者、配偶者、永住者）を持つ人と、就労できる在留資格を持つ人が存在する。また、技能実習生、非正規滞在者のほか、難民や難民申請中で特定活動の在留資格が認められた人、興行の在留資格により歓楽街で働かされる人や家事労働者といった労働法が適用されない労働者、留学生、

特定技能の在留資格を持つ人なども日本で働いている。

- バブル経済の時期における人手不足への対応として、非正規滞在の人に働いてもらうオーバーステイ容認政策が取られ、1989年には日系人に労働者として帰ってきてもらうためのビザが導入された。2010年には外国人技能実習制度の拡大に舵を切り、この制度で対応できないところを難民申請者の特定活動、留学、家族滞在の在留資格を持つ人で補完してきた。このうち、技能実習制度については、国際社会から不正行為や人権侵害が指摘され、厳しい批判を受けている。
- 2019年10月に厚生労働省が取りまとめた外国人労働者の雇用状況を在留資格別に見ると、専門的・技術的分野の人の割合が全体の20%にとどまる一方、技能実習と留学の割合が合わせて43%を超えている。また、留学生は、宿泊業、飲食サービス業、卸売業、小売業で働く割合が高くなっており、技能実習が認められていない職種の労働力を留学生が補完する形となっている。
- また、外国人労働者に占める技能実習生の割合は、全国では23%であるが、都道府県ごとに見ると、宮崎県では70%を超えており、このほか10県で50%超となっている。産業別に見ると、農業では外国人労働者の約8割、建設業では約7割を技能実習生が占めており、外国人労働者と言えば技能実習生という状況にある。
- 外国人登録法が廃止された2012年と2019年12月を比較すると、在留外国人は約90万人増加している。その大半は技術・人文知識・国際業務、技能実習及び留学の在留資格であり、これはすなわち外国人労働者の増加を表している。
- 日本は、外国人に人間としてではなく労働力として来てもらうという、フィクションによる移民政策を取り、本来切り離せない、受入れと共生、職場と地域、労働と生活を切り離してきた。このような労働力と人間の分離が、社会にゆがみと人権侵害をもたらしている。
- 労働力と人間の分離を表す事例として、2019年の特定技能制度の導入直後に、東京電力が出入国在留管理庁に問い合わせた上で、原子力発電所の廃炉作業に特定技能の在留資格の外国人を受け入れる方向性を示したことが挙げられる。

しかし、厚生労働省は、過去30年近くにわたる支援団体との議論の積み重ねがあり、被曝線量のフォローアップや健康管理の面で懸念があるとして慎重な検討を求めた。

- 外国人労働者は、共生の観点でも様々な課題に直面している。例えば、両親が非正規滞在であるゆえに、日本で生まれ育った子どもにも在留資格が付与されないという問題が発生している。また、言葉の問題が非常に大きい。給付金等の案内文書が日本語のみで書かれているため、内容を理解できない場合がある。日本語を聞いて理解できるが、文書の読み書きは困難である人も多い。
- 移民に対するデマやフェイクが非常に多く、ファクトチェックが必要である。典型的な例は健康保険問題であり、ただ乗りなど不正があるのではないかとの報道等を受けて厚生労働省が調査した結果、不正はゼロであったが、その報告は十分伝わっていない。また、犯罪の温床との指摘があるが、来日外国人による犯罪発生率は低く、単一民族国家論や、外国人が職を奪うとの雇用競合論も事実ではないことが明らかである。
- 外国人を人間としてではなく、その労働力のみを求めるゆがんだ移民政策が、ヘイトスピーチを生み出している。川崎市は刑事罰を設けた差別のない人権尊重のまちづくり条例を制定したが、本来は国で対応すべき課題ではないか。
- 既に多民族・多文化共生社会が到来しており、移民の存在なくしてこの社会が成り立たないという事実を直視する力を持たなければならない。
- この社会は人が移動することによってつくられてきた。2019年時点での海外在留邦人数は約140万人に上る。日本人を含めた多くの人が、在留国において労働基準と人権を守られながら生活したいと考えることは当然ではないか。労働者を社会の担い手として受け入れる真っ当な移民政策が求められている。
- 新型コロナウイルスの感染拡大は、外国人労働者や移民の存在感をあらわにした。仮放免者や非正規滞在者を含め、外国人を働く仲間、地域の隣人として誰一人取り残さない、使い捨てにしないということを改めて考える必要がある。外国人労働者の救済のみならず、労使対等原則が担保された多民族・多文化共生社会の実現が求められている。

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

- 青少年自立援助センターは、若年無業者の自立・就労支援を中心に活動してきたが、拠点である東京都福生市の周辺に外国人住民が多数暮らしており、特に外国人の子どもが支援のないまま放置されている状況に対応するため、2010年度に定住外国人支援事業部を創設した。両親又はその一方が外国出身者である海外にルーツを持つ子ども（以下「海外にルーツを持つ子ども」という。）を対象として、専門家による教育支援事業（Y S Cグローバル・スクール）及び若者の自立・就労支援事業を行っており、6歳以上の子どもと若者を年間120名以上受け入れている。
- これまで支援してきた家庭の約97%は、出身国への帰国や他国への移住を考慮しておらず、子どもはいずれ日本社会に定着していく可能性が高い。ところが、多くの子どもは教育機会へのアクセスが十分ではなく、およそ30年間この状況はほとんど変わっていない。子どもの教育をめぐる諸課題を解決し、学ぶ権利を真に保障していくためには、国籍を問わず義務教育の対象とすることが最も有効であるとの声が支援者から多数寄せられている。
- 海外にルーツを持つ子どもへの取組については、官民を問わず、外国人の集住地域と散在地域との間に様々な格差が存在している。近年は、予算や人材等を一層充実させる先進的な地域と課題認知にこれから着手しようとする地域との格差がより顕著となる傾向が見られ、暮らしている地域によって受けられる支援等に大きな違いが生じている。施策や取組を検討する際には、このような地域間格差をいかに是正していくかという視点や配慮が欠かせない。
- 令和2年に公表された文部科学省の調査により、義務教育年齢相当の外国籍の子どもの約2万人に不就学又はその可能性があることが明らかとなった。なお、この調査では、地方自治体が把握していない短期滞在や非正規滞在の家庭の子どもは対象に含まれていない点に注意が必要である。
- 海外にルーツを持つ子どもの不就学の要因を五つに整理すると、第一に、入学、転入時の手続に起因するものが挙げられる。就学案内が多言語化されてお

らず、説明も不十分であることなどのほか、例えば、保育園等に通っていない家庭や、外国人コミュニティからも孤立している家庭の場合、情報不足や誤解から就学手続に至らないケースもある。そのため、このような家庭に対しては、妊娠、出産時や予防接種のタイミングなど子育て上のタイムラインに沿って、保健、医療、福祉の連携の下、社会的接点を逃さずに情報提供を行う必要がある。

- 第二は、就学のタイミングに起因するものである。特に、年度終了間際や学校行事の準備中の場合、学校側の都合で就学待機を余儀なくされることがある。就学を希望している場合は必ず学籍を作り責任の所在を明確にするとともに、学校ごとに対応の差異が生じないように、必要な体制や規定の整備が求められる。
- 第三は、受入体制の不足や欠如に起因するものである。学校側に支援体制がないため、ある程度の日本語を習得するまで就学手続をしてもらえないケースがあり、学校内での日本語教育など受入体制の整備を促進することが重要である。他方、そのための人材や予算を確保できる地方自治体は限られていることから、広域圏によるICTを活用した遠隔教育や通訳制度の導入、教員に対する相談支援体制の構築が必要である。また、海外にルーツを持つ子どもの多くが学校でいじめを経験しており、その情報が外国人コミュニティに広まって就学を見合わせるケースもある。これは、本人の努力のみでは解決できない問題であり、多数派である日本人の子どもが共生社会の一員として必要な力を育むための取組を学校教育の中で進める必要がある。
- 第四は、移動やトラブルに起因するものである。外国と日本を行き来する外国籍の子どもが就学や転入のタイミングを逃してしまうケースがあることから、大使館を含めた横断的な連携により、出入国や転出入の際に就学に向けた情報提供を徹底することが考えられる。また、学校側とトラブルとなり除籍されたケースがあるほか、中学3年の学齢の場合に、来日時期や出席状況によっては、学校長の判断で転入が認められなかったり卒業証書が授与されなかったりするケースもある。このような属人的な判断による対応は是正すべきであり、行政において原則的な対応基準を定めるとともに、研修による啓発や意識改革

の取組を推進する必要がある。

- 第五は、複合的な困難に起因するものである。保護者の病気、貧困やネグレクト、女子に教育は必要ないと考えるケースなど様々な問題が挙げられるが、家庭自体が複数の課題を同時に抱えている場合も少なくない。複合的な困難を抱える不就学の子どもは、支援団体であってもなかなか発見できず、支援につながることができない。地方自治体による家庭訪問に加え、地域住民からの情報を受ける窓口の設置、啓発キャンペーンの展開などの取組が重要である。さらに、教育と福祉の接合が不可欠である。困難を抱える家庭や子どもに寄り添い、専門性を持つ関係機関との連携を推進できる多文化ソーシャルワーカーを導入し、積極的に育成するため、必要な施策と予算措置を求めたい。
- ライフステージごとのリスクについて見てみると、海外にルーツを持つ子どもについては、乳幼児の未就園率が日本人家庭の1.6倍に上るとの研究がある。また、不就学の可能性がある子どもが多いほか、不登校となる子どもの割合の高さも指摘されている。高校進学率も6割強にとどまるとの推計があるが、高校に進学しなかった子ども、あるいは、高校中退や進路が決まらないまま高校を卒業した子どもについては、その後の実態が全く把握できていない。
- 海外にルーツを持つ子どもの不就学に対しては、義務教育年齢の場合、ボランティアやNPOによる支援が行われているが、質、量共に地域間格差がある。また、15歳以上の若者については、地域若者サポートステーション等による自立・就労支援や学び直し、居場所支援が行われているが、主に日本人を対象としているため、日本語力が十分でない若者のセーフティネットとしては機能していない。
- 海外にルーツを持つ子どもの教育をめぐる諸課題を解決するため、社会資源の多文化対応の推進を提案したい。福祉、教育等の行政サービスにとどまらず、子ども食堂や無料の学習支援などの公益的な活動に対し、海外にルーツを持つ子どもがアクセスできるようにすることが必要と考える。具体的には、保育士など子どもと家庭に関わる資格を持つ人や実務者を対象とした多文化対応スキルの研修等に対する予算措置を通じて、受益者の多様性への配慮を進めること

ができると考えられる。

- コロナ禍により保護者の経済状況が悪化している。特に、進学時期を控え、入学資金を準備できない状況が見られることから、緊急の支援が必要である。
- 認可外の外国人学校や、NPOが運営するフリースクール等で学ぶ不就学の子どもは学校保健の対象外であり、感染予防策や健康管理は運営者に一任されている。一定の要件の下で学校保健安全法を適用するなど、日本で学ぶ全ての子どもの健康と安全を確保するための体制整備を検討してほしい。
- 2018年の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」決定を境に、海外にルーツを持つ子どもや外国人住民の存在の可視化が進み、就学、教育の問題に理解を示す人も増えている。この変化の流れを逃さず、誰一人取り残されない環境を実現するために社会全体で取り組む必要がある。

弁護士 指宿 昭一 参考人

- 外国人労働者は様々な窮状に直面している。技能実習生の妊娠、出産をめぐる、職場からの逃亡、出産した子どもの遺棄事件などのトラブルが相次いでいるが、妊娠や出産によってトラブルとなること自体が大きな問題である。報道によると、妊娠したら強制的に帰国させられるという「間違った認識」が広がっているとの厚生労働省の見解が示されているが、技能実習生が誤解をしているのではなく、実際には、多くの技能実習生が出身国の送出国であるブローカーから、妊娠したら強制的に帰国となることを同意させられている。また、妊娠を理由として帰国させられたケースについては調査すら行われていない。
- 報道では、受入企業の実情により産前産後休暇の取得が難しい可能性があることや、技能実習期間中の妊娠、出産は想定していないことが法務省のコメントとして紹介されているが、技能実習生も人間である。人間に労働以外のことを認めないという非人道的な対応が現実に行われている。
- 技能実習生が双子の乳児の死体を遺棄した事件や出産した子どもを置き去りにした事件なども報道されている。このような事件が数多く発生しており、一部の技能実習生の思い違いにより起こっているのではないという現実を直視す

る必要がある。

- 新型コロナウイルスの感染拡大によって仕事を失った技能実習生をめぐる問題も多く発生している。解雇されるケースのほか、解雇に至らないが仕事がなくなり給料が支払われず、休業手当も受け取れない場合がある。そのため、働く場所を求めて「失踪」し、中には働きたくもない性風俗店で働かざるを得ない状況に追い詰められている技能実習生もいる。
- ベトナムからの技能実習生に関する報道では、借金をした上で送出国に約100万円を支払って来日したとされている。報道された事例は、突然帰国を告げられたが、ベトナムの4年分の年収に当たる金額の借金を返済できないまま帰国するわけにはいかず、やむを得ず「失踪」に至ったものであり、コロナ禍でこのようなケースが増加している。
- 技能実習生に対する労働基準法令違反も多い。厚生労働省の発表によると、技能実習生が在籍している事業場への監督指導は、平成31年・令和元年で9,455件あった。このうち、71.9%に当たる6,796件で労働基準関係法令違反が見付かっており、その数は毎年増加している。技能実習生が約40万人来日していることを考えると、実際の違反件数は更に多いと思われる。一方で、技能実習生からの労働基準関係法令違反の申告数は、平成31年・令和元年で107件にとどまる。これは、言葉の問題だけではなく、送出国が定めたルールにより、労働基準監督署への申告、弁護士への相談、労働組合への加入などが禁止されているためである。このように物を言えない技能実習生は、労働者ではなく奴隷に近い地位に置かれているのではないか。
- 政府は、いわゆる「単純労働者」を受け入れない方針を掲げてきたが、実情に合わなくなったため、様々なルートを設けて「単純労働者」である非熟練労働者を確保してきた。1990年代以降、技能実習生、留学生、日系人2世、3世のほか、非正規滞在の人が日本で働いており、現在も技能実習生と留学生が外国人労働者の中でも大きな比率を占めている。また、2019年に創設された特定技能の在留資格による受入制度は、非熟練労働者の受入れに道を開いたものと言える。

- 技能実習制度には様々な問題点があるが、送出機関であるブローカーが中間搾取をしていることと、妊娠、出産をしてはならないといった人権侵害のルールを押し付けていることが特に重大な問題である。日本国内では違法であることが、送出国ではできてしまう。技能実習制度は国際的にも国内の有識者からも批判が強く、廃止すべきである。
- 技能実習制度を廃止した場合の労働力の確保について懸念する声があるが、新たに創設した特定技能制度を適正化して活用すればよい。特定技能制度には様々な課題があり、理想的な形ではないが、改革は可能である。特に、悪質なブローカーの排除が求められる。特定技能制度については送出機関の介在は必要ではないが、ベトナムとカンボジアが送出機関の利用を義務化しており、今後の運用が懸念される。
- 技能実習制度を廃止して特定技能制度を適正化する過程で、未熟練分野に限らず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である。例えば、外国人労働者雇用基本法を制定して、雇用主によるパスポートの取上げを禁止するほか、ブローカーによる中間搾取を排除する必要がある。
- 既に多くの外国人が日本で働いており、これから日本で働く外国人も増加すると思われる。日本がどのような外国人労働者の受入制度をつくっていくのか、また、外国人労働者や外国人住民とどのような関係を結び、外国人の人権を守り、共に日本社会を構成していく仲間として受け入れていくのかが問われている。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 技能実習制度について、廃止も含めた再検討が必要と考えるか。

答 技能実習制度は廃止すべきである。留学や技能実習の形で労働者を受け入れることは社会にゆがみをもたらす。日本社会が必要としている労働者は労働者として受け入れるべきであり、技能実習制度での受入れは誤った手法であると考えられる。

問 特定技能の在留資格の外国人について、政府は5年間で合計34万人の受入れを見込んでいるが、2020年12月末現在の受入人数は約1万5,000人とどまっている。特定技能制度をより良く機能させるために、どのような改善が求められるか。

答 特定技能外国人のほとんどが技能実習から移行しており、新規入国者が少ない。リクルートの方法を見直し、技能実習が特定技能の試用期間とならないようにすべきである。日本のハローワークを活用し、国同士でマッチングを行う仕組みを考えるべきではないか。

答 特定技能外国人の受入数が予想以上に伸びていない。一方で、技能実習生の受入れが多いのは、送出機関が中間搾取によってもうかるからである。特定技能制度においては、それと同様の仕組みは採用すべきではない。韓国の雇用許可制で採用しているマッチングを参考として、日本と送出国の二国間協定に基づくハローワークのシステムを構築するとともに、特定技能2号へ移行できる職種を増やし、日本でスキルアップしながら長く働ける制度とすべきである。

問 児童養護施設にいる外国人の子どもに対する自立支援はどのように行われているか。

答 児童養護施設で保護した外国人の子どもへの日本語学習などを要請された事例は幾つかあるものの、自立支援に向けた具体的な取組や研究については承知していない。近年、児童養護施設や少年院などにいる海外にルーツを持つ子どもや若者に対する支援の必要性が指摘されており、関係団体等と連携を進め、支援や仕組みの在り方を検討し始める段階にある。

問 技能実習生の妊娠、出産について、国や受入企業はどのような認識を持ち、想定をしていたのか。また、報道等で問題が明らかになる以前から同様の実態があったのではないか。

答 国の本音は、技能実習生は3年間日本で学ぶために来ているのだから妊娠、出産はあり得ないということではないか。送出機関や受入企業の本音は、国以上のものであり、妊娠したら帰ってもらうしかないとの考え方につながっている。なお、平成23年に中国人の技能実習生が妊娠して強制帰国させられそうに

なった事件が発生しており、それ以前からも同様の問題が起こっていたと認識している。

答 技能実習生の妊娠、出産をめぐるトラブルは近年顕在化したものである。日本社会において、妊娠、出産が働く女性の権利であることが労働現場で十分担保されていない中で、特に技能実習生についてはその権利が侵害されている。送出機関との契約書には、慢性病、エイズ、妊娠の場合は強制送還と明記されたものもある。このような甚だしい人権侵害が行われている技能実習制度は廃止すべきである。

問 政府は、いわゆる単純労働者を受け入れないとの方針を示す一方、不足する労働者を技能実習生等で賄っている。外国人が日本で生活する際に直面する様々な困難は、このような建前と現実の乖離から生じているのではないか。

答 受入企業や農家は技能実習生ではなく労働者を求めているが、建前と現実が乖離している中では技能実習生を受け入れるしかない。技能実習生は多額の借金を背負わされて何も言えない状況に追い込まれており、それが様々な問題や事件につながっている。建前と現実の乖離が人権侵害をもたらしており、技能実習制度は廃止しなければならない。

答 外国人労働者も日本社会で生活しており、また、日系人や日本人の配偶者を始めとした長期滞在の在留資格を持つ人もいる。それにもかかわらず、外国人は日本社会の一員ではないとの前提で様々な施策が講じられていることにより、日本で生まれ育つ子どもにアイデンティティの喪失という負の影響が表れている。外国人はいずれ帰国するという前提での制度設計は限界に来ていると思われる。

答 政府が積極的な受入れを表明している専門的・技術的分野の労働者は、現実には大学又は専門学校の卒業者を指している。それ以外の労働者がいわゆる単純労働者とされており、学歴で区別しているに過ぎない。合理性のない区分にこだわらず、現実には労働者が不足している様々な分野で外国人を受け入れることができる仕組みを導入すればよい。

問 技能実習制度における悪質なブローカーによる中間搾取の問題をいち早く改

善するためには、どのような手法が考えられるか。

答 現に発生している問題への対処としては、窮状に陥っている技能実習生を救済することに加え、前借金を背負わせないようにすることが必要である。技能実習生からの保証金の徴収は禁止されたが、様々な名目で送出機関に金銭を預けることが求められ、そのために借金をせざるを得ない実態がある。技能実習生が前借金を背負っていないかをチェックする仕組みが必要である。

答 技能実習制度に限らず、ブローカーを徹底的に規制すべきであり、その方法は二つある。韓国の雇用許可制では、ブローカーを禁止し、二国間で創設したハローワークを活用している。また、台湾のように、ブローカーの存在を認めつつ、費用徴収の限度額等について厳しく規制する方法もある。日本においても、ブローカーは禁止すべきであるが、現行制度を前提とするのであれば、まずは徹底的に規制すべきである。ベトナム政府はブローカーによる金銭徴収の上限額を定めているが、ほとんど守られていない。二国間協定を締結し、例えば、上限を守らない送出機関からは技能実習生を受け入れないと日本政府が強い態度で臨めば、ある程度のブローカー規制は可能と考える。

問 学校現場では教員の過重労働や人材不足が起こっている。その中で外国人の子どもを受入れを進めるためには、専門的な知見を持ち、家庭内にも立ち入って対処できるスクールソーシャルワーカーに研修を受けてもらい、活用することが有効ではないか。

答 スクールソーシャルワーカーとしても、海外にルーツを持つ子どもへの対応を進めるため、必要なノウハウを知りたいとの意向がある。また、教員がこれ以上対応できない状況であることは現場で実感している。Y S Cグローバル・スクールでは、日本語が全くできない子どもに対し、約2.5か月間、スクールのみに通って日本語の基礎を身に付けてもらい、学校は出席扱いとした上で、その間に学籍のある学校に受入体制を整備してもらおう取組をしている。このような学校と支援者のコーディネートをスクールソーシャルワーカーに担ってもらうことは有効と考える。

問 日本語の理解が十分でない外国人に行政の支援が届いていない現状をどのよ

うに改善すべきか。

答 地方自治体の窓口で支援のために奮闘している職員もいるが、個人としての努力にとどまっているのが現状である。例えば、住民サービスの多言語化を進める際にも、住民の反発などがあり、地方自治体単位では予算化を判断することが難しい場合があるため、国において政策の方針を示すことが必要と考える。

問 地方自治体による支援等を含めた留学生や技能実習生の受入れに関する成功事例として、どのようなものが挙げられるか。

答 北海道には技能実習生を適正に受け入れている農場があるが、特定技能の在留資格への移行を進めていると聞いている。留学生については、地方自治体と学校が協力して、受け入れた留学生がアルバイトをせずに勉強できるよう補助金を準備し、将来地域の担い手となってもらう取組があると報道で承知している。地域社会とのつながりがあれば、問題が生じても助けを求めることができ、情報が伝われば労働基準監督署も動くことができる。問題事例を明るみに出すためにも、地域社会の役割は大きいと認識している。

答 2019年のデータで試算したところ、日本に在留する留学生の88%が働いているとの結果が得られたが、これほど割合の高い国はほかになく、働くために留学生や技能実習生として来日している状況となっている。留学によって学んだことを日本の企業でいかす人もいるが、日本に定着せず、国際社会で活躍する場合もあり得る。また、技能実習や留学を終えて喜んで帰国した人は少なくないが、それはいわゆる出稼ぎの成功事例であり、開発途上国への技術移転としての成功事例とは言い難い。

答 東海地方の地方自治体において、技能実習生一人に一家庭をバディとしてマッチングし、一対一の関係で日本の文化を伝えたり地域とのつながりを育んだりする取組が行われていると報道で承知している。バディ制度は、欧米における移民の社会統合プログラムの一つとして有効に機能している。

問 幼児教育・保育や学童保育の場ではどのように日本語教育が行われているか。

答 幼児に対する日本語教育については、愛知県等の外国人集住地域においてプレスクールと呼ばれる施策が実施されている。保育園等を回り、週に数時間日

本語を学ぶ機会を設けている形のほか、就学前ガイダンスとして学校生活に必要な手続等を支援する形でも行われており、各地で取組が広がっている。学童期については、地域のボランティアやNPOによる放課後の学習支援が大半を占めており、学童保育の現場で日本語教育が行われているとの事例は承知していない。

問 学校での子どもへの日本語指導を日本語教師の資格保有者に担ってもらうことについて、どのように考えるか。

答 子どもは言語発達の重要な時期にあることから、本来であれば専門性を有する人材が日本語教育を担うべきであるが、現状では、大人への日本語教育も含めてほぼボランティアが対応している。他方、日本語教育推進法の制定により、日本語教育の機会を適切な形で提供すべきとの考え方が広がっており、ICTを活用した遠隔教育によって日本語教師の指導を受ける取組や、外国人集住地域では来日直後に日本語の集中指導に取り組むところもある。ごく短期間であっても専門家による体系的な支援の機会を提供することが先々を見据えても有効であると現場では実感している。文部科学省の有識者会議でも、日本語教育の専門知識を持つ人にどのような形で学校に関わってもらうことができるのかを議論したが、取組への地域間格差があるため、支援の実現には相当な検討が必要である。

問 昨今、アジアにおいて深刻な人権侵害が発生しており、加害者に対して資産凍結等の制裁措置を発動する国がある一方、日本政府はこのような措置を講じていない。また、国内では難民認定や入管収容をめぐる問題が発生している。国内外の人権問題に対して行動を起こさない日本政府の一連の対応について、どのような認識を持っているか。

答 国際社会において、日本が先進国の立場で果たすべき役割は、民主主義、人権を重んじることであり、その姿勢を示すべきである。人身売買の被害者認定を行っていない先進国は日本のみであり、入管施設における処遇を始め、日本政府は人権についての国際的な基準に沿った対応を実行すべきである。

問 児童養護施設で暮らす外国籍の子どもの支援については、諸外国で行われて

いるように、児童相談所、NPO、学校など多機関の連携が必要と考える。支援の現場では、関係機関とどのように連携を図っているか。

答 就労支援、高校生の支援、女子の支援など様々な分野で公益活動を行う団体と意識的に連携する事業を実施しているところである。OJT形式で多文化対応を身に付ける研修は、コロナ禍で子どもと実際に触れ合うことが難しい状況であるため、オンラインにより行っている。海外にルーツを持つ子どもや保護者と円滑にコミュニケーションを取るためには、言語や宗教などの特別な配慮が必要であるが、それ以外の部分についてはアクセス確保への合理的配慮で対応可能などところも多い。自ら取り組む事業の中でどこまで合理的配慮を行うか、特別な支援を組み合わせるかを見出していくことが分野横断的な連携の第一歩となる。

問 政府は、移民政策は取らないとしながら、現実には在留外国人や外国人労働者を多数受け入れている。今後、外国人の高齢化が想定される中で、医療、年金等の社会保障の課題をどのように乗り越えていくべきか。

答 現在の日本の政策は、言わば外国人労働者使い捨て政策である。単に労働力を受け入れるのではなく、人権や権利を尊重し、職場や地域の仲間として日本人と共に社会や地域を支える存在として外国人を受け入れなければならない。移民政策には、在留管理政策と、統合政策又は多文化共生政策の二つの側面があるが、日本の政策は前者に偏っている。非正規滞在の人や難民申請者を含めた、人権と人道にかなう移民政策が必要である。

問 コロナ禍に伴い、技能実習生が解雇や賃金の未払など困難な状況に置かれていると推察する。技能実習生から具体的にどのような相談が寄せられているか。また、技能実習生をめぐる問題の解決に当たり障壁となっている課題は何か。

答 新型コロナウイルス感染症の影響で帰国できなくなった技能実習生等に対し、政府は、就労が可能な特定活動の在留資格の付与や転職の許可などの救済策を講じている。しかし、その手続が監理団体に任されているため、対応してもらえずに行き場を失った技能実習生が、寺や教会、市民団体のシェルターに保護される例が相次いでいる。また、生計維持が困難な場合は資格外活動許可

による週28時間以内の就労が可能とされたが、この条件で働ける場所がどれだけあるのか。現場の実態を踏まえた合理的な救済策となっていない。技能実習生自身が労働者として権利を主張し、又は手続をすることができる制度となっていないため、コロナ禍でも問題が生じている。他方、受入企業等も、実習生が来日できないことで仕事が回らないという矛盾にさいなまれている。

答 技能実習生等から毎日のようにコロナ関係の相談を受けており、解雇や、仕事がなく休業手当も支払われないことにより困窮しているとの内容が多い。制度上、監理団体が支援すべきであるが、それが行われていない。また、出入国在留管理庁は、解雇された技能実習生に対して、特定活動の在留資格で1年間準備をした上で特定技能1号に移行できる制度を設けたが、十分な周知がなされていない。この制度は救済策として悪くはないが、技能実習制度の目的が国際貢献ではなく日本の労働力確保のためであるということを実事実上認めてしまっており、具体的な対応も労働力のマッチングにとどまっている。そのマッチングも適切に行われておらず、農家や介護施設では受入れ予定の技能実習生が来日できず人手不足で困っている一方、国内には働きたい技能実習生が多くいる。コロナ禍に限らず、技能実習生を支援する上での障壁は、送出機関の存在であり、日本の法律が及ばないため、救済が非常に困難となっている。

問 外国人の子どもの就学問題が発生する要因の一つとして挙げられた複合的困難を抱える家庭において、保護者自身はどのような困難に直面しているのか。

答 複合的困難を抱える家庭の保護者は、ひとり親であったり不安定な立場で就労していたりする 경우가比較的多い。宗教関係や同郷出身者とのつながりで支援を得られることもあるが、これらのコミュニティから孤立している家庭も少なくない。このような家庭をいかに発見していくかが大きな課題である。

問 国外退去処分となった外国人の入管施設における長期収容問題を解決するための出入国管理法の改正案について、どのように考えるか。

答 入管施設での長期収容や施設内での人権侵害事案の発生は、在留特別許可や仮放免を適正に運用することで解消できる。入管当局自らが基準を厳しく設定したことで収容の長期化を招いたにもかかわらず、刑事罰をもって解決しよう

とすることは誤っている。また、現行の難民認定制度の問題点を解決しないまま、難民申請の回数を制限することは、難民条約等に反するものである。したがって、今般の改正案には反対であり、外国人の人権を守るための改正に取り組むべきである。

問 「やさしい日本語」による情報提供など、外国人のための日本語政策について、どのように評価しているか。

答 「やさしい日本語」は、仕事を行い、また、災害時の情報提供を行う上で非常に重要である。多言語化も重要であるが、日本で長く生活している外国人の中には、読み書きはできないが聞いたり話したりすることはできる人も多いことから、「やさしい日本語」やローマ字表記の推進が有効と考える。また、日本語は仕事をする上で必要なスキルと捉えるべきであり、職業訓練のコースに組み込むことを提案している。

問 日本は国籍取得について血統主義を採用しているため、両親が外国人の場合、子どもは日本で生まれたとしても日本国籍を取得できないが、本人が希望すれば日本国籍を取得できるようにすべきとの意見もある。日本で生まれた子どもの国籍取得についての見解を伺いたい。

答 個人的見解としては、グローバルスタンダードを考えると、二重国籍を認めるべきと考える。両親がそれぞれ日本以外の異なる国の出身で、日本語を家庭内言語として子どもを育てている家庭もあり、このような複数のルーツや文化を持つ子どもが自分らしく生きていけるようにするためには、国籍を選択する余地があってもよいと考える。日本で長く生活するのであれば日本国籍を取得すべきとの発想ではなく、個人の選択の範囲を広げ、いかなる選択をしようともその権利が保障される状態をつくることが望ましい。

問 外国人参政権の付与についてどのように考えるか。

答 外国人住民が地方自治体の意思決定やリーダーの選出に関与するための地方参政権を有することは、法制上十分に考え得るものであり、望ましいことではないかと考える。

問 外国人をめぐる課題の根底には、日本における人権意識の低さが存在してい

る。先進国を名乗りながら世界水準の人権意識を持ち得ていない日本が、今後人権意識を向上させていくために重要なことは何か。

答 外国人と日本人という二分化の発想が誤っている。社会を構成している一人一人を尊重し、国籍にかかわらず人間として生きているという考え方に立脚して、お互いに尊重し合うことが大切である。

答 3世代後には真の共生社会が実現されるよう、今の子どもに幼い頃から共生社会の一員としての意識を持ってもらうことが重要で、そのための取組や発信を行っている。

答 現実に人権が侵害されている人がいるという実態を知り、これを何とかしなければならぬと考えることが人権意識の向上の原点になる。技能実習生等への人権侵害の実態を多くの人に知ってもらい、日本の市民社会が改革に向けて取り組んでいくことが重要である。

(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（令和3年2月24日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

全国商店街振興組合連合会副理事長 山田 昇 参考人

- 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地域社会に深く関わり、雇用機会の提供、地域文化の伝承、防犯など安全・安心の確保、災害時の復旧支援、高齢者の見守り、子育て支援、まちの美化など多種多様な形で地域社会や雇用を支えてきた。しかし、令和元年10月実施の消費税率引上げ、相次ぐ台風等の自然災害の発生に加え、令和2年からは新型コロナウイルス感染症の拡大によるインバウンド需要の消失と国内の自粛モードの継続により、国内消費の落ち込みに直面している。
- 新型コロナウイルス感染症の流行による影響については、令和2年10月に実施した大阪府の商店街へのアンケートによると、7、8割の商店街でイベントの中止、来街者及び売上の減少、店舗休業や閉店といった状況が続いている。売上げは前年の3割から5割程度の減少とする事業者が多く、特に飲食と衣料品販売が厳しい状況である。
- 商店街においては、感染防止対策ガイドラインを作成、周知するとともに各店舗の事業継続支援に関する情報を逐次提供するなど、感染拡大防止と事業経営の両立に向けた取組の支援を行ってきた。例えば、大阪府では、当初から迅速かつ効果的に取り組んだ商店街が55%、店舗ベースでは61%であった。その後も国、地方自治体の指導に従うとともに、各種支援を受けつつ、消毒液の設置を含む安全対策、来街者の啓発活動、キャッシュレス化を含むデジタル化などの推進による事業経営の両立支援を進めている。その結果、9割近い商店街で来街者への周知が高まり、安心感が増したとされている。
- 大阪府では、約9割の商店街が身近な商店街の良さを知ってもらい、積極的に利用する消費者を更に増やしたいと考えており、新しい生活様式を踏まえた

取組を推進することが重要である。また、約9割の商店街が令和3年度におけるイベント等の需要喚起事業を希望する一方、約8割の商店街は感染症対策が課題であるとしている。現状では、緊急事態宣言が令和3年1月に再発令され、将来への漠然とした不安を抱えている。

- 小売業の状況を見ると、日本銀行の業況判断D Iは令和2年6月から大きく落ち込んだが、各種支援の効果もあり12月は持ち直しの動きが見られる。
- 総務省の家計調査によると、初回の緊急事態宣言が発令された令和2年4月の消費支出は前年同月比で11%減少した。費目別の減少幅を見ると、食料は比較的小さい一方、外食、娯楽サービス、衣服等は大きかった。その後、徐々に減少幅は小さくなり10月頃には持ち直しの兆しが見られたものの、11月頃から感染拡大に伴い再び減少傾向が強まるなど今後の動向が不安視されている。
- 小売業の資金繰りについて、中小企業基盤整備機構の中小企業景況調査を見ると、令和2年4～6月期を底にして10～12月期には持ち直しの傾向にあるが、小売業は悪い傾向にあることから、令和3年1月の緊急事態宣言再発令を踏まえ金融支援も迅速に実施してほしい。
- 民間調査機関の調査結果では、コロナ禍の収束が長引いた場合に廃業を検討する可能性があるとして回答した中小企業の割合は約8%であり、業種別に見ると飲食業が約4割、生活関連サービス業が約3割と、営業時間の短縮、外出自粛等の影響を強く受けている。他方、厚生労働省の調査結果によると、雇用調整の可能性のある事業者数は、政府の支援効果もあり、飲食業と小売業では5月から7月をピークに徐々に減少傾向を示している。
- 小売業の全体も業種別も同様に令和2年4月の緊急事態宣言の発令直後は業績が落ち込んだものの、持続化給付金、家賃支給給付金、民間企業における特別融資、雇用調整助成金、納税猶予、地方自治体を通じた各種支援策などのほか、Go To 商店街事業等の個人消費喚起策が功を奏し、全体として持ち直しに向けた動きに現実味が出てきている。
- 民間調査機関の調査では、回答した中小企業のうち、約6割が新型コロナウイルスに関する国や地方自治体、金融機関の各種支援を利用している。業種別

では、飲食店の約95%、衣料等小売業の約87%が高い比率となっている。また、支援策のうち民間金融機関の実質無利子無担保融資、雇用調整助成金及び持続化給付金等を利用した企業が半数近くに上っている。こうした支援がコロナ禍での事業継続を可能にしている。

- 令和3年1月の緊急事態宣言の再発令により、改めて先行きへの不安が生じている。飲食店等に対する営業時間の短縮、外出や移動の自粛要請により影響を受けている中小零細事業者に対し、資金繰り支援を中心とした支援策に万全を期してほしい。併せて、令和2年度第三次補正予算の迅速な執行と令和3年度予算の早期成立により各種支援策を確実に実施してほしい。
- 地域社会に深く関わり、地域社会が抱える多くの課題の解消に向けた商店街の活動を促進させるためにも、地元の店舗や商店街が持続的に発展することが重要である。需要喚起事業への要望は強く、緊急事態宣言の解除等を見据えた集客を伴うイベント等の再開や第三次補正予算によるG o T o 商店街事業の実施に大いに期待をしている。
- 感染拡大防止と事業経営の両立に向けた取組を進めるに当たり、国は感染症の早期収束に向けて引き続き尽力するとともに、影響の長期化を視野に入れた各種支援の充実、特に、官民金融機関による特別融資の継続、返済期限の延長等、地域の中小・小規模事業者への支援を継続、強化してほしい。また、感染症収束時には、地域経済活性化に向けた商店街への来街効果を高める支援としてG o T o 商店街事業、プレミアム商品券事業等の需要喚起策を実施願いたい。
- 地域の商店街が感染症防止対策と両立させる形で地域社会の課題解決に向けた各種活動を単独で進めることは困難となっており、地域の実情を踏まえた支援が必要である。商店街、中小小売商業者が現在の厳しい状況から早期に脱却し持続的に発展することが、地域の繁栄と地域住民のより良い暮らしにつながる。

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

- プロフェッショナル&パラレルキャリア・フリーランス協会は、フォロワー数4万5,000人を超える国内最大規模のフリーランスネットワークであると自負しており、ビジネス系フリーランスやアーティストなどが中心となっている。
- フリーランスの定義は諸説あるが、協会では、特定の企業や団体、組織に従わない独立した形態で自身の専門知識やスキルを提供して対価を得る人と定義し、雇用ではなく業務委託又は自営で働く人としている。大きく分けて、独立系と、会社員が業務時間以外で仕事をする副業系のフリーランスがある。内閣官房の調査によると、広義のフリーランスは462万人と試算され、ギグエコノミーの発達などによって年々増えている。フリーランスは事業者であり、基本的には事業リスクを負う責任と覚悟を持った自律的な働き方と考えている。
- 2017年の協会設立以降、実態調査や提言を行っており、関係省庁における数々のフリーランスの関連政策につながっている。例えば、契約トラブルの実態に関する問題提起に対して、令和2年12月に「フリーランスとして安心して働ける環境を整備するためのガイドライン（案）」が公表された。また、同年6月に施行されたハラスメント防止措置の対象にフリーランスも明記された。このほか、様々な困りごとに対する公的相談窓口が開設され、労災保険の特別加入制度の対象職種を拡大する方向での検討が行われている。新型コロナウイルス感染症対策としても2020年に協会から政府に緊急要請を行い、フリーランス向けの支援策が打ち出された。
- フリーランスに関する課題として、平成30年に厚生労働省の検討会で挙げられた事項のうち、業務トラブルについては比較的対策が進んでいる。一方、ライフリスクや事業リスクのうち、失業に対するセーフティネットについては今後の検討が必要である。特にライフリスク対策については、多くのフリーランスが労災保険に加入しておらず、新型コロナウイルス感染症拡大の中で傷病手当金も休業補償もなく、非常に不安を感じている。
- コロナ禍でのテレワークの普及、副業希望者の増加、70歳までの就労機会確

保の努力義務化などにより、会社員とフリーランスの境界はますます曖昧になっていく。そのため、全ての働く人に中立なセーフティネットがより一層求められる。

- 毎年行っている実態調査の結果を「フリーランス白書」にまとめており、最新の調査は、2020年末から2021年初めにインターネットを通じて715人の回答を得た。なお、協会のフォロワーに対する調査であり、母集団がエンジニアやデザイナーといったオンラインでも仕事ができるフリーランスに寄っている点に留意が必要である。就業形態は約75%が個人事業主となっている。
- フリーランスの働き方を始めた理由については、自分の裁量で仕事をするため、働く場所、時間を自由にするためなど、家庭の事情や自身の体調に合わせて働き続けるためという回答が非常に多い。一方、失業者やいわゆる企業勤めが難しい人の受皿になっていることも見て取れる。
- 今後フリーランスで働き続ける上での課題については、コロナ禍の影響もあつてか、収入が安定しないという回答が64.2%と最も多く、前年の55.1%から増加している。
- 感染症が業務に与えた影響については、取引先の業務自粛による取引停止、客数の減少、自身の業務自粛が上位3位を占めている。
- 2020年度事業収益の着地見込みを前年度と比較した増減割合については、減ったとする回答が55.0%であり、このうち、4割以上の減少が32.7%となっている。緊急事態宣言下の2020年5月の調査結果と比較すると、持続化給付金や自らの創意工夫で改善していると推察できるが、依然として回答者の半数以上の収益が減少している。
- また、事業収益への影響は、オンライン化の可否に左右されている。オンライン化が難しい小売、通訳翻訳、営業、アーティストなどでは約7割が収益が減ったと回答している。加えて、オンライン化により、例えば、近所の飲食店から有名店のデリバリーへ、近所での習い事から別の地方の人気講師のオンライン講座へといわゆる商圈の消滅が起こっており、ウイナー・テイクス・オールの理論で格差が拡大している。

- 事業収益に与える影響は職種を問わず様々である。例えば、メディア系ではフリーランス全員が契約停止となったり、技術開発系では持ち出しで準備してきたものがオリンピック延期の影響で赤字となったり、あるいは、アーティストのライブ中止、習い事の生徒減少、催事販売の売上減少、海外渡航停止に伴うものなど様々な影響が出ている。持続化給付金を合計した収入は例年と変わらなかった場合も先行きには不安を抱えている。
- コロナ禍により、セーフティネットへの関心も高まっており、働き方の違いにかかわらず社会保障が提供される必要性を感じているという回答は95.7%である。一方、雇用保険の保険料をシミュレーションし、その保険料を負担した上で加入の意向がある人は68.1%にとどまる。加入を希望する人の多くは、育児休業給付金、介護休業給付金、教育訓練給付金や、コロナ禍のような不測の事態における失業保険に代わるものを求めている。他方、加入に消極的な人の回答の中には、フリーランスの失業の定義が難しく、働き方に合わないとの理由が挙げられていた。
- 健康保険と年金については、法人成りすることで協会けんぽと厚生年金に加入できることから、保険料のシミュレーションを示して加入の意向を尋ねたが希望者は半数以下にとどまった。95.7%が加入の必要性を感じているものの、保険料の支払が困難であるとの理由で加入の意向が示されていない。なお、加入したい理由としては、国民健康保険料が高額過ぎることや、会社員との比較で、死亡給付、扶養制度、遺族年金、障害年金等がないことの不公平性があり、加入したくない理由としては、労使折半がないために保険料の支払が困難であることが大半を占めた。
- 何歳まで働きたいか、何歳まで働く自信があるかという質問に対し、生涯現役で働きたいという回答が約30%あるものの、その自信があるという回答は11%にとどまる。希望年齢まで働く場合に感じる不安としては、健康、体力、スキルの陳腐化などの回答が上位を占めた。フリーランスだからといって自助で全て成り立つものではなく、こういった不安と闘いながら年を取っていくという現実がある。

- フリーランスで働く環境整備は着実に進んでいるが、ライフリスクに関するセーフティネットは依然として会社員と大きな格差がある。フリーランスであれば自助で生涯現役というのは飽くまで幻想である。新型コロナウイルス感染症対策としての短期的な支援に加えて、長期的な視点で全ての働く人が安心できるセーフティネットの整備が急務である。

駒澤大学経済学部准教授 井上 智洋 参考人

- ベーシックインカムとは、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制度である。世帯ではなく個人単位で国から全国民に給付される。何の条件も付けずに全ての人々が救済されることから、普遍主義的な社会保障制度と言われている。
- 既存の社会保障制度は、まず企業等で働くという自助があり、働けなくなった場合に失業保険や年金保険という共助があり、共助でも救済できない場合には公的扶助という公助があるという仕組みである。しかし、公助の中心である生活保護の捕捉率は2割にとどまる。また、フリーランスで働く人の増加や、AIやロボット導入による雇用の不安定化が予想されており、既存の社会保障制度はもはや時代に適合していないのではないか。そこで、ベーシックインカムが注目を集めている。
- 現行の生活保護は、働いて収入を得るとその分の給付が減額されてしまう仕組みであり、生活保護の受給から脱却できない「貧困のわな」に陥る状況が生じている。また、基準額以下の所得の人のみに対して一律の額を給付して必ず貧困から脱却できるようにするという制度設計も考えられるが、その基準額を僅かでも超えると給付が受けられないため、再分配後の所得が基準額を境に大きく異なってしまう。このような制度の問題点である労働のインセンティブが働かないことと、選別による不公平が生じることとを克服できるものはベーシックインカムということになる。
- 租税と社会保障の制度を組み合わせることにより、ベーシックインカムは自在に制度設計できるので、ベーシックインカム自体の賛否ではなく、制度設計

の在り方を検討することが重要である。例えば、全国民に対して一律の給付を導入するとともに所得税を一律に増税した場合、公平な再分配が可能となる。なお、給付額と徴税額の差額を計算して実際の給付額を算出する考え方が負の所得税であり、ベーシックインカムは同様の効果を持つように制度設計することができる。

- ベーシックインカムの分類については、全ての人を対象としたユニバーサルベーシックインカム、一部の人しか対象としない限定ベーシックインカムがある。また、全員に給付はしているが最低限の生活費には届いていない場合の部分ベーシックインカム、最低限の生活保障をしている場合の完全ベーシックインカムがある。なお、完全ベーシックインカムには全員に給付している場合を含むこともある。
- ベーシックインカムは社会保障制度との関係で、代替型、追加型、中間型に分類することができると考えており、それぞれ既存の社会保障制度を全て廃止、全て存続、残す制度を選択するものに対応する。社会保障制度の改革は容易ではないので、まずは既存の社会保障制度を全て残した上でベーシックインカムを導入し、徐々に取捨選択を行い、中間型に移行するのが理想である。全て廃止することを検討した場合でも、結果として健康保険や障害年金などの制度は継続させた方が良くと考えられるのではないか。
- ベーシックインカムを財源で分類すると、税が財源である租税ベーシックインカム、国債が財源である国債ベーシックインカム、貨幣発行益が財源の貨幣発行ベーシックインカムに分けられる。当初は国債を発行するほかないと考えており、政府の債務が増加しても基本的に問題はない。令和2年の特別定額給付金を見ても国債を財源とした給付が行われているところである。
- ベーシックインカムの導入に伴う副作用としては、労働意欲の低下、過剰消費、インフレーションを挙げることができるが、前二者もインフレを引き起こす要因となることから、ベーシックインカムの給付水準はインフレを起こさない程度であれば構わないとも言える。
- ベーシックインカムを本格的に導入した国はなく、フィンランドが実験を終

了、スイスは2016年に国民投票で否決、イタリアとスペインは所得制限があるベーシックインカム類似の制度を導入している。フィンランドの実験は、失業者2,000人を対象としてベーシックインカムの給付を行い、失業手当の受給者と比較したものである。その結果、ベーシックインカムの受給者の方が、生活満足度が高く、ストレスが低かった。他方、労働意欲が失業手当の受給者と余り変わらなかったことから、その後フィンランドではベーシックインカム導入への積極性が見られなくなっている。

- コロナ危機下においてベーシックインカムが注目されており、各国では、一時的なベーシックインカムとも言える政策を実施している。日本で行われた一律10万円の特別定額給付金の給付は、コロナ危機下では望ましい政策である。困窮者に限定して国が支援することは難しく、給付対象から外れてしまう者や制度の対象でありながら申請に至れない者が生じてしまう。国にはあらゆる困窮者を救済する責務があり、困窮の理由を問わず広く給付し、富裕層に対しては別途税を徴収して対応することで漏れなく救済することが重要である。
- 特別定額給付金については、毎月10万円程度の給付が理想であるが、せめて追加の給付を実施することが望ましい。コロナ禍に伴う自粛要請などにより消費が減少し、一次的不況が起きている。これが企業の減収、更に失業の増加や給料の減少が家計の減収をもたらし、消費が抑制されて二次的不況に陥る。この循環がつくられてしまうと、日本は長期デフレ不況へと突入してしまう。一次的不況は感染症対策の観点から防止できないが、二次的不況は企業や家計に対する給付等によって対応可能である。日本は、失われた30年がこの先40年、50年と続く瀬戸際に立たされている。過剰とも言える程度の積極的な財政政策を行わなければ、この危機を回避することはできないと考える。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 特別定額給付金の10万円は貯蓄に回ったのではないかという指摘もあるが、商店街としてはどのように評価をしているのか。また、新型コロナウイルスワ

クチンの接種にはどのような期待を持っているか。

答 特別定額給付金は、かなり消費に回ったという感覚を持っている。ワクチン接種によりある程度の効果が現れ、人々が気兼ねなく街で消費してくれることを期待している。

問 商店街として、政府に特に要望することは何か。

答 極力正確なデータに基づいた現況を公表し、感染を防止しつつ、人々が街に出られるような施策を講じてほしい。

問 日本の将来にとって、フリーランスで働く人の増加の是非をどう考えるか。

答 皆がフリーランスで働くべき、あるいは、フリーランスで働く人を増やしたいとは考えていない。現行の社会保障制度の下では、雇用システムの中で守られて働く方が安全であるが、保育、介護、健康など様々な理由でそれが難しく、多様な働き方を求めている人が存在する。従来であれば失業者となっていたところであるが、雇用とは異なる形で収入を得られることから、多様な働き方が推進されること自体は良いことである。

問 多様な働き方を選好する人々が、自分の望む環境で自分らしく生きるため必要とされる中立的なセーフティネットの観点で、ベーシックインカムについてどう考えるか。

答 増税とセットであればベーシックインカムは一つの有効な社会保障政策になるのではないかと考える。真の生活困窮者にこそ政府の支援が届いていないとの実感がある。所得把握が十分に行われ、税捕捉ができるようになれば適切な再分配もできるようになると考える。

問 ベーシックインカムの制度設計に当たり、給付水準をどう決めるかが論点である。インフレを招かない程度の給付では憲法が保障する最低限度の生活水準を確保できない可能性があるが、給付水準をどのように設定すべきか。

答 給付額は経済成長に合わせて増額していくことができ、その過程で最低限度の生活の保障ができる額を達成できると考える。

問 給付付き税額控除ではなくベーシックインカムを推進する理由は何か。

答 増税と給付を差引きしたものが負の所得税であり、給付付き税額控除はその

一種である。ベーシックインカムとの間に大きな違いはないが、全く働いていない人を対象とするか否かが問題である。働いていない人こそ救済の対象とすべきであり、また、働けない人と働いていない人の区別は付けられないと考える。その観点で給付付き税額控除を修正すると、ベーシックインカム又は負の所得税と同様の制度になると考える。

問 シャッター街化してきている商店街の状況は、コロナ禍収束後、以前よりも厳しさが増すのではないか。商店街が疲弊してきた要因と改善策は何か。

答 商店街は地域のあらゆることに関わり、パトロールや消防等の活動に寄与してきた。しかし、コンビニ、スーパーの増加や、大型店の出店を規制していた大店法の廃止により、商店街は大きな試練を課されている。商店街は地域に深く根差しており、売上げ等がなくなったとしても動くことができない。逆に、根差しているからこそ地域を良くしようという気持ちが強い。商店街が果たしている役割を評価し、支援してほしい。

問 新型コロナウイルス感染症対策で、例えば、テレワークの普及などにより地域に人が回帰することは、地域活性化につながるのではないか。また、人が密に接することを避けていることにより、コミュニケーションが取りづらくなっているが、逆に、地域の商店街の役割が大きくなっていくのではないか。この機会を商店街の活性化につなげるための方策は何か。

答 今後、商店街は衰退していくものとして予算や施策が手薄となっていく傾向を感じる。商店街は地域の客と直接に関わり、様々な情報を把握できる立場にあることを評価し、地域で需要を満たすよう後押しをしてもらいたい。

問 働き方の多様化に合わせ、国は労働法制や社会保障を整備しなければならない。フリーランスで働く人を守るためにどのようなことが必要か。

答 事業リスク対策のうち、会社員の失業保険に相当するものが自営業者にどこまで必要か当事者間でも意見が分かれており、基本的に自己責任と考える人も多い。他方、ライフリスク対策に関しては、出産、育児、介護のほか、健康、長生きといった誰もが抱え得るリスクに対するセーフティネットが不十分である。会社員には手厚く整備されている一方、フリーランスにはないか手薄な状

態になっている。多様な働き方を推進していく上で、就労者皆保険のような形も含めた検討を求めたい。

問 広義の普遍主義的社会保障には、最低保障年金制度や給食の無償化も含まれるのか。また、日本でベーシックインカムを推進するに当たっての障壁は何か。

答 現金の給付ではなく、給食の無償化や住居の提供などはベーシックサービスと呼ばれている。ベーシックインカムを基礎とし、必要な部分でベーシックサービスを展開していくことが望ましい。ベーシックインカムを日本で導入するに当たっては、財政赤字の問題が大きな壁となっている。財政赤字は、自国通貨を持つ国に限れば大きな問題ではない。この考え方は、MMT（現代貨幣理論）として知られているが、主流派の経済学者からもインフレにならない限りは問題ないとの見解が示されてきている。財政赤字を許容しなければ、ベーシックインカムは導入できない。なお、国債が発行されることで通貨が供給されるという側面があるため、政府債務を全て返済すると未曾有のデフレ大不況が起これると考える。

問 コロナ禍で、持続化給付金、雇用調整助成金、家賃支援給付金など様々な支援が講じられたが、事業規模や業態を踏まえた公平性の観点で意見もあった。公平な支援の在り方やニーズへの対応状況についてどのように考えるか。

答 家族経営の店から従業員を数人雇用しているところまであり、それらを一律に支援した点に問題はあったが有り難く利用した。中でも、無利子無担保の資金貸付けは最も心強い支援であった。

問 給与所得者とフリーランスとの間での公平中立な税制を目指し、所得税の給与所得控除を縮小し、基礎控除を拡大する税制改正を行っているが、所得税に関しフリーランスで働く立場からどのような見解を持っているか。

答 個人事業主の所得が捕捉し切れていないことに対して問題意識を持たれていると感じる。会社員からの、個人事業主は税金を払っていないのではないかとの偏見がフリーランス向けのセーフティネットを構築する上での世論の反対にもつながることから所得を適切に捕捉し、肯定的な世論の形成に資する仕組みを整備してほしい。

問 ベーシックインカム財源を税で賄う場合、直接税と間接税のどちらが適しているのか。

答 導入当初の財源は国債が良いと考える。しかし、インフレを抑えるためにはいずれ増税が必要となり、その場合、当面は所得税の増税を念頭に置いている。ただし、所得税は経費の処理の仕方によって支払を逃れることが可能であるため、いずれは資産税を導入することが最善と考える。

問 インフレのコントロールは可能なのか。

答 想定するベーシックインカムは、税を財源とする固定ベーシックインカムと、中央銀行が金額をコントロールする変動ベーシックインカムとを組み合わせた制度である。後者は、景気循環に合わせて給付額を増減させるもので、日銀が現在実施しているETFを買い入れるイメージで国民に給付するものである。しかし、現行制度上、日銀が直接国民に給付することはできないため、日銀が国債を引き受け、国が国民に給付する仕組みを想定している。日銀による国債の直接引受はインフレの懸念から禁じ手と言われているが、インフレ率の目標を導入し、日銀が買入れ額をコントロールすることで機能すると考える。このような仕組みのベーシックインカムを導入するまでは、当面、国債で財源を賄い、インフレが高まってきたら財源を税金に切り替えていくが、状況に応じて日銀は利上げを行い、金融の引締めという本来の責務を果たすことでインフレを抑えることができる。

問 ベーシックインカムと比較してベーシックサービスをどのように評価するか。

答 ベーシックサービスも導入すべきであるが、ニーズに合わないことがあるのではないかと懸念される。何が必要であるかは当事者が最もよく分かっていることから、ベーシックインカムで現金を給付すればよい。現金給付した場合の用途について懸念されることがあるが、海外での実証研究によると、配られた現金は意外にも堅実な使い方がされている。これらを考えるとベーシックインカムには優位性がある。サービスに関しては、政府が直接に提供あるいは無料にした方がよいものを補足的に検討することが望ましい。

問 商店街の中でも支援や補償をめぐり不公平感や分断が生まれていると聞いているが、現状はどうであるか。

答 地元の東京ではそのようなことはなく、むしろお互いに助け合う機会が増え、結束が生まれている。

問 コロナ禍への対応として、商店街でオンラインを利活用している好事例はあるか。

答 地元商店と区が連携して電子決済利用でのポイント還元を行ったところ、消費が大きく増え、高い売上げを出すことができた。専用端末を設置しないこと、決済の利便性、迅速な入金条件に注意を払って取り組んだところ、電子決済を導入していなかった店も進んで導入するようになった。コロナ禍によってデジタル化が進んだ印象を持っている。

問 コロナ禍により自殺者が増加している。フリーランスで働く人で自ら命を絶つケースはどのくらいあったか。

答 データは把握していないが、フリーランスだからと窮地に陥って自殺に至るという印象はない。そうしたときにこそ自己投資を行うなど、むしろ前向きにとらえる人が多いのではないか。ただし、フリーランスは会社員と比較してコミュニケーションが少なくなる傾向はあり、メンタルヘルスについては問題視されている。孤独を防ぐために交流の場を設けるなど、コミュニケーションを分断させない取組が必要と考える。

問 富裕層の資産や企業の内部留保などへの課税により財源を確保する租税ベーシックインカム導入を検討している。このように、財源をストック課税に求めることについてどう考えるか。

答 所得税よりも資産税が望ましいと考えており、資産税を更に包括するストック課税の方向性には賛成である。

問 ドイツで行われたベーシックインカムの社会実験はどのような状況にあるか。また、日本で社会実験を行うことは可能か。

答 ドイツについては、2020年にコロナ危機下において実験が始まったところであり、結果等はまだ把握できていない。日本では、国や地方自治体による実験

はほとんど行われていないが民間では100万円を1,000人に配るプロジェクトを行っており、現在データを分析しているところである。

問 国の主導で社会実験を行う場合、どのような規模と内容で行うべきか。

答 フィンランドの事例が参考になる。ただし、対象者を失業者に限定せず、様々な職種、業種、就業者を含めて給付し、働き方や消費行動の変化を見ることが必要である。1万人規模での実施が理想であるが、せめてフィンランドと同様の2,000人規模でできると良いのではないか。

問 低年金、無年金の問題もあるため、年金制度に代替する社会保障としてのベーシックインカムも検討している。年金とベーシックインカムとの関係についてどう考えるか。

答 年金制度も含めて現行の社会保障制度を維持した上で、追加型のベーシックインカムを導入し、徐々に改革していくしかない。現行の年金制度は働き方によって区別され、制度自体も複雑であることから、簡素化することが重要である。また、高齢者は稼働能力等にハンディキャップを抱えていることから、ベーシックインカムに年金分を追加した給付が必要ではないか。

問 コロナ禍の収束後、経済や社会が完全に復元されることは難しいと思われる。その場合に商店街として国に求めたい施策は何か。

答 商店街は地域社会と深く結び付いて住民の役に立ってきたが、その社会的な位置付けが低くなってしまっている。商店街に対する予算額を見ると、国の計上額が東京都の額を下回っている状況である。全国規模で予算面の支援等をもう少し手厚くするよう見直してほしい。

問 働き方にかかわらず適用される就労者皆労働保険を実現するため、労災保険についてはどのような見直しが必要と考えるか。

答 労災保険は、一部の職種について特別加入の拡大が進められているが、それでは十分とは言えない。労災保険は就労に起因する病気やけがに対応する仕組みとなっているが、フリーランスの働き方では就労中のものだと認定される可能性が非常に低い職種がある。また、特別加入制度は自己負担である保険料の負担感が大きく、加入のメリットがない。企業と個人の関係では業務委託での

人材活用が増えており、必ずしも一対一の関係ではなくなっていることを踏まえ、雇用か業務委託かを問わず企業が保険料を負担するよう制度の根本から検討していくことが必要である。

問 安倍前総理大臣の8年間にわたる経済政策は、いわゆるリフレ派の考え方に基づきインフレを目指してきたが、近年はMMTやベーシックインカムが注目されて論争は混乱している。このような中でベーシックインカムを実施した場合にインフレは進むのか。

答 リフレ派の主流は期待に働きかけることに重点を置くが、直接現金を給付するヘリコプターマネーを主張している人もいる。日銀がインフレ率2%の目標を達成できない理由は、日銀が直接現金を給付する手段を持ち合わせていないことにある。様々な主張があるが、日本経済にとって妥当な政策は何なのかを考えていけばよいのではないか。

問 現在、2回目の緊急事態宣言が発令されているが、対象地域外においても影響が出ているのではないか。その実態と必要な支援策についてどう考えるか。

答 対象地域外でも厳しい状況にあるとの声も聞く。それぞれの地域においては独自の方法でコロナ禍を乗り切ろうとしているところも多く、お互いに情報交換し協力していくしかない。個店としての努力は限られることから、各都道府県の援助を強化する必要がある。

問 商店街の持続的発展が困難な状況が続いている。地域に根差した商店街の役割はどのようなところに見いだせるか。

答 最も重要な役割は災害時の対応ではないか。例えば、震災時に炊き出しや衣料品の提供を行ったり、地域の人々の安否に目を配ったりしてきた。コンビニやスーパーは利便性は高いが地域の把握はさほどできていない。商店街の価値がなかなか一般に伝わらないことに歯がゆさを感じている。

問 フリーランスで働く人は、国民健康保険に関して最も改善を求めている。恒久的な制度の必要性についてどのように考えるか。

答 国民健康保険ではなく、健康保険組合に入れるようにしてほしいという声最も多い。その背景として、傷病手当金の問題が非常に大きく、フリーランス

の場合は会社員と異なり、けがや病気で働けなくなると同時に収入がなくなるというリスクの高さがある。また、国民健康保険の保険料負担が重い。国民健康保険の加入者の多くは個人事業主であるが、無職者や前期高齢者などの保険料も負担している構造になっており、公平性の観点から、会社員も同じ仕組みの中で負担する必要があるとの意見もある。企業と個人が一対一でつながっている前提で税や保険料を徴収するシステムは、時代に合わなくなっている。会社に属しているか否かにかかわらず、全ての働く人が同じように負担することが望ましいのではないか。

問 コロナ禍の下で格差が拡大している実態があるが、格差の拡大についてどのように考えているか。

答 日本の格差拡大の要因は、コロナ禍以外に二つあると考える。一つは、長らく続いていたデフレ不況であり、不本意ながらフリーターになることのほか失業や給料が増えないことなどにより格差が広がっている。もう一つは、AIを含むITの影響であり、中間所得層の事務労働の仕事が減少している状況がある。中間所得層の減少と、低所得層と高所得層の増加があり、このうち高所得層よりも低所得層の増え方が大きいのが現状である。アメリカで顕著であった低所得層と高所得層の両極分化と中間所得層の落ち込みが日本でも見られる。これらにコロナ禍を加えた三つの要因が複合して格差拡大が起こっていると分析している。

問 商店街は以前から厳しい状況にあるが、コロナ禍は大きな変革を起こすチャンスでもある。商店街の将来像をどのように描いているか。

答 厳しい状況の中で生き残るために努力をしていく必要がある。例えば、コロナ禍に後押しされて、これまで進まなかったキャッシュレス決済に踏み出す動きが出てきている。また、宅配やテイクアウトなども、生き残るためにやる気のある人には大きな動きとなっている。そして、コロナ禍で大きな移動が制限され、地域で調達することが多くなっていることも追い風である。皆で相談しつつ、知恵を出し合って地域の商店街を継続させようという流れが出てきている。

問 生活保護というセーフティネットがあるからこそ、リスクが高い行動を起こすことができる場合もある。フリーランスとして自律して働く人にとっての日本の制度や環境はどう評価できるか。

答 フリーランスで働く人の多くは、自律的にキャリアを築くこと、自分の専門性や経験を世の中に提供することに価値を置いている。コロナ禍の影響を受けた人でも、給付金によって働かずに済むよりも働きたいという思いが強いと聞いている。したがって、生活保護やベーシックインカムといった最低限の生活保障も重要ではあるが、誰もが背負い得る、病気、出産、介護などのライフリスクによって、働きたいという挑戦を妨げられないようにするためのセーフティネットが必要である。

問 通貨発行益を財源とした変動ベーシックインカムの実現可能性をどう考えるか。

答 日銀が2%のインフレ率目標を実現できない理由は、変動ベーシックインカムのような有効な手段を持っていないからである。変動ベーシックインカムの導入も視野に入れてほしい。

問 G o T o 商店街事業の効果を今後につなげていくためにどのような施策が必要か。

答 より一層地域と結び付きながら、事業を展開できる素地をつくっていかねればならない。具体的には、イベントやECサイトを活用して地元の観光資源や産品、店の良さを宣伝し、購買、利用につなげ、消費者との強いきずなの回復による顧客の常連化を目指すとともに、消費者ニーズを踏まえたEコマース等による購買の平準化と、地元生産者と消費者とを直接つなぐハブづくりを考えている。

問 フリーランスという働き方の選択は自己責任との社会の認識を感じることはあるか。

答 人生100年時代、一億総活躍社会と言われ、育児中や高齢であっても働くことが社会的に要請されている中で、会社員という選択肢だけでは働き続けられない人もいる。令和3年4月施行の改正高年齢者雇用安定法により、65歳以降は

雇用延長でなく業務委託も可能とされるため、今後、65歳以上の元社員のフリーランスが続出すると考えられる。少しでも働き続けるという挑戦を後押しする制度は必要であり、自己責任という考え方では一億総活躍社会は実現できないのではないか。

(4) 社会的孤立をめぐる課題（令和3年4月14日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

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

- 高齢者の地域包括ケアが全国で進められているが、その大きな柱が認知症対策とフレイル対策である。これらの対策の基本となるのが社会参加であるが、高齢者だけでなく全ての世代にとって「三方良し」となる社会参加の場をつくるのが持続可能な地域づくりにつながるという仮説を基に研究を進めている。
- フレイルとは体力など心身の機能が加齢とともに少しずつ衰えている状態で、要支援と健常の中間の段階をいう。全国調査によると65歳以上の約10%が該当している。また、フレイルの人をおおよそ5年間観察したところ約50%は要介護状態まで進んでしまったが、約15%は健常に回復している。フレイルは一方的に老化に進むだけでなく改善に向かうこともあるという大きな特徴がある。
- フレイルは身体機能の低下だけでなく、多くの場合認知機能の低下を併発しているため、その対策には栄養、運動、社会参加の総合的なアプローチが重要になる。
- 老年学のモデルでは、人間の能力は七つのステージから成り、最も基本的な「生命維持」の段階から「社会的役割」を果たす段階までステージを上がっていくことが成長で、下りていくことが老化とされている。それまで果たしていた社会的役割がなくなると機敏に行動する必要がなくなり、次に身の回りのことを行うことが少しずつ不自由になり、フレイル、要支援、要介護という状態に進んでいく。そのため、社会的役割をできるだけ維持する必要性が研究等からも明らかにされている。
- 高齢者の社会参加活動のステージは重層的であり、高度なものから平易なもの

のへと徐々にスライドしていく。最も元気で活発な人は就労し有償の仕事をしているが、それが難しくなるとボランティアや地域活動など無償の社会貢献に、次に他者への貢献に負担を感じるようになると自己完結的な趣味等の活動に移行する。そして、このステージまでの活動のような団体や組織での活動が難しくなると、友人や親戚など制約のない私的な交流へと移行していく。フレイルは、団体での活動は厳しいが近所付き合いなどは継続できる段階にある。

- フレイル対策には、既にフレイルに陥っている人に対する重症化の予防と、フレイルに陥らないための予防がある。早期からの予防としては、できるだけ社会参加活動を維持し、それが困難になってきたときには個人的な社会交流を維持することが重要である。そして、社会参加活動の最上位のステージにある就労では働き方と働く目的が重要である。
- 東京都内で調査した結果、就労している高齢者であっても生きがいを持たずに金銭だけを目的として働いている場合は、心身の健康を維持する効果がないことが明らかとなっている。高齢者が働くことで直接感謝され、雇用主や現役世代の同僚に利点があり、地域社会にも貢献するという「三方良し」が実現できることが重要である。具体的には、地域の福祉領域における家事や介護の助手としての就労が考えられる。また、福祉領域で働くことは将来の自分を見据えたり、福祉への理解を深めたりすることで、予防を入口とした共生につながる。なお、最近ではデイサービスの利用者に有償で作業をしてもらうことで生活機能を維持し、認知症対策にも役立てるなど共生を入口とした予防の取組も行われている。
- 就労に次ぐ社会参加活動の場には、自主活動、自主団体活動があり、これも全世代で「三方良し」となる。地域包括ケアシステムを維持するためには、最後のとりでである医療・介護連携だけではなく、外堀となる介護予防や生活支援を重視する必要がある。この外堀を掘り直す一つの拠点となるのが地域でのつながりをつくれる場であることから、高齢者のニーズに応える多種多様な通いの場を積極的につくっていくことが必要となる。
- その一例として、認知症とフレイル予防のための絵本の読み聞かせの事業が

ある。これは、高齢者に読み聞かせの手法を習得してもらい、地域の子どもや福祉施設を対象に読み聞かせのボランティアを行ってもらうものであり、一般介護予防事業としても普及している。高齢者にとっては、読み聞かせの練習、準備と実践を繰り返すことが心身のトレーニングになっており、6年間この活動を継続した人を調査したところ、脳の萎縮がほとんど見られないという効果が現れている。そして、受け手である子ども、保護者、教職員への効果も高く評価されており、WHOで好事例として紹介されたほか、各方面でも表彰されている。

- このような多世代交流は一般の住民にも利益がある。首都圏の住民を対象とした調査によると、高年齢層のみならず20～40代の現役世代においても、同世代に加え異世代とも交流をしている人の精神的な健康度が最も高くなっている。
- 地域施策全体として多世代型のアプローチをすることが重要である。多世代型交流の場ができれば地域づくりの活動に拍車がかかることがこれまでの経験からも明らかとなっている。若い世代が活動に加わっていれば、コロナ禍であってもいち早くオンラインを導入できたり、活動をSNSで発信できたりする利点があるほか、メンバーの世代交代も円滑にできる。
- 認知症対策、フレイル対策は、日常生活をいかに維持していくかという取組であるが、鍵となるのは社会参加ができる生活機能の維持、向上であり、そのための場が必要である。また、社会参加の場を盛り立てて、継続していくためには、多世代が共生し、誰にとっても利益のある「三方良し」の仕掛けづくりが重要である。一方で地域にこのような場は非常につくりにくい。空き家や空き店舗の活用などによりできるだけ常設に近い形で社会参加の場を多くつくっていくことが課題である。

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 参考人

- ひきこもりは家族以外の第三者との関係性が途絶している状態であり、社会的孤立の状態である。KHJ家族会の実態調査によると、家の中では自由に過ごせ、外に出ることはできても、対人交流はできないという人が約6割を占めている。また、最近が高齢化が顕著となっており、約3分の1が40代以上であり、地方自治体の調査では5～6割を占めるとの結果も出ている。
- ひきこもりの背景には、人に対する不安や恐怖、PTSD、集団生活へのトラウマがある。これまで傷つけられてきた社会から自分の命を守り、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た結果がひきこもりである。ひきこもっている本人は、家族や周囲に迷惑を掛けている、後ろめたい、申し訳ない、期待に応えられず情けないなどの心情を持ちながらも、不器用ゆえに言葉でその思いをうまく表現できない。
- 当事者によると、いじめや体罰、暴力などの学校時代の体験に起因する場合が非常に多く、大人になってからの職場での人間関係の中でフラッシュバックのようなことが起きていることも特徴として挙げられる。また、このような社会的ストレスだけではなく、元々持っていた見えない特性が理解されない中で、傷つけられていくこともある。
- もう一つの特徴としては、ひきこもっている本人、親共に障害認定への抵抗感や医療不信を抱いていることがある。医療につながらないことで診断がされず、受診したとしても要因の多くが社会的ストレスのため診断名が付かないことから、ひきこもりは現行制度のはざまにこぼれ落ちている。平成22年に厚生労働省が取りまとめた「ひきこもりの評価・支援に関するガイドライン」も現状にそぐわなくなっている。
- ひきこもりに対する偏見や誤解があるため、ひきこもりの子を持つ家庭は人目に触れないよう息を潜めて生活している。近年、そのような家庭の親子が共に高齢となり、いわゆる8050問題が全国各地で顕在化している。家庭の問題を

知られたくないために相談することができず、社会とつながれない状況が長期化し、家族全体が地域の中で孤立してしまっている。

- 孤立により情報が得られず適切な判断ができにくくなるほか、ひきこもっている本人は周囲に責められているのではないかというプレッシャーに追い詰められて自分を客観視できにくくなっている。また、ひきこもっている人は非常に真面目で優しく、勘がよいので、生活や将来への不安があっても周囲に助けを求められずに生きることを諦めてしまう状況が発生している。これが親亡き後の問題として、様々な形で死につながってしまうこともある。このようにひきこもらざるを得なくなっている社会をどうすべきか考えていく必要がある。
- ひきこもり支援の法的根拠は生活困窮者自立支援法である。厚生労働省の通知により、都道府県、政令指定都市等のひきこもり地域支援センターと福祉事務所設置自治体の自立相談支援機関において適切に対応することとされている。ところが、ひきこもりの概念や当事者の心情などが十分に理解されていないため支援のミスマッチが起きている。また、当事者からすると、自分が支援の対象なのかも明確でなく相談につながりにくい。
- ひきこもり自体が新しい概念であり、現場での支援が個人の力量に委ねられている。本人の不安や望み、特に悲嘆に対し、丁寧に関係をつくって寄り添う力が必要であるが、対応できる地方自治体や支援者は非常に限られている。就労や自立といった結論を押し付けるような支援ではうまくいかない。鍵となるのは、本人や家族の話に耳を傾けて受け止め、本人が不安を払拭し自分の気持ちを客観視して受け入れるまでの膨大な作業と時間に寄り添う第三者の存在である。地方自治体の意識には温度差があり、職員の異動や不十分な引継ぎにより命が失われていくこともある。生活困窮に対する支援という視点では、年金生活者や持ち家に住むひきこもりの人や家族が対象外とみなされがちであるので、孤立あるいはつながりの困窮に対する支援として捉えていくことが重要である。
- 現在、自立支援をうたう引き出しビジネス業者が問題となっており、命が失われる事態も発生している。業者は疲弊した家族の心情に付け込んで契約を迫

り、本人の意思を無視して連れ出すが、支援プログラムがなかったり、働かせ続けたりするなどし、PTSDや家族崩壊などの弊害が発生している。この問題に関しては、消費者契約法上の問題、本人の同意が見過ごされている点などを解決していく必要がある。

- ひきこもりの支援に求められるのは、本人と家族に寄り添うこと、疲弊した親の悩みを聴き、本人と唯一接触できる家族に対して、本人との接し方を具体的に助言できる人材や学習の場を確保することである。本人にとっては自宅の中という生存領域を大切にすることが重要であり、そのことについて家族や周囲に受け止める姿勢があると、本人の感情が動き出し生きる希望や意欲につながっていく。本人と向き合うのではなく、同じ方向を向く寄り添い力が求められる。
- 従来の支援は就労や自立という実績がノルマとなっていたゆえにパターン化しており、本人の望むものとならず様々なトラブルの原因ともなった。本来は一人一人が幸せになることを評価の基軸とすべきであり、ひきこもり支援についての新たな認証評価が必要である。
- 新型コロナウイルスの感染が拡大し、体調悪化、家族間でのストレスの高まり、逃げ場のなさ、先行き不安や解雇・雇止めなどによる新たなひきこもり層の出現が予想される。他方、オンラインを活用して社会とつながる機会が増え、家の中に居ながら仕事に関わる仕組みが整いつつあることから、ひきこもっている人それぞれが持つ内面の良さを生かせる社会になってきている。その環境を活用してつながり続けることへの支援が重要である。KHJ家族会では当事者の気持ちを理解してもらうための雑誌を作っており、その編集等にはオンラインで全国から当事者が参加し、報酬が支払われ、仕事の間にもなっている。こうした機会をつくっていくことも重要である。
- KHJ家族会では、ひきこもりという文言を入れた基本法の制定を要望している。その中にはひきこもり支援について多様な個々人の幸せに寄り添っているかという観点で認証・評価する仕組みと組織の創設が必要である。また、厚生労働省のガイドラインも改訂してほしい。その他、医師の診断や障害認定が

なくても利用できる制度の創設、本人や家族を支援する人材の育成や研修、引き出しビジネス業者の実態把握と消費者契約法上の対応、内科医、精神科医、歯科医などによる訪問診療の充実についても検討してほしい。

- ひきこもり支援では、本人との唯一の接点である家族を支えることが重要であり、地域で家族会の果たす役割は大きい。しかし、家族は隠したい気持ちがあるため、まずは行政が主体となってシンポジウムのような家族の集まりの場を設け、家族会の立ち上げにつなげていくことが求められる。

成蹊大学文学部教授 澁谷 智子 参考人

- ヤングケアラーとは、慢性的な病気や障害、精神的な問題や依存症などを抱える家族の世話をしている18歳未満の子どもや若者のことを指す。多くは小学生、中学生、高校生などの学齢期の子どもでもある。
- 日本社会において子どもが家族のケアをすることは、家族の助け合いやお手伝いとして肯定的に捉えられ、その実態や背景をより踏み込んで把握することはこれまで行われてこなかった。お手伝いは、家庭で求められる役割を子どもの年齢や成長度合いに応じて生活ができる範囲において果たすことである。一方で、ヤングケアラーは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、その年齢相応の生活ができず、心身の健康、安全、教育に影響が出てしまう状況に置かれている。
- 近年ヤングケアラーが注目されるようになった背景として、日本の家族の領域が大きく変化したことが挙げられる。1世帯当たりの人数は1950年代前半に比べて半減し、共働き世帯はこの40年間で2倍、母子世帯は25年間で1.5倍、父子世帯は1.3倍に増加した。つまり、家族の人手や家庭に掛けられる時間は大きく減少している。一方、日本人の平均余命は世界トップレベルまで延びたが健康寿命はそれより約10年短く、精神疾患を持つ人も増加するなど、ケアを必要とする人が増加する中で、そのケアを家族がすることが期待されている。
- 日本は1990年代前半から総人口に占める生産年齢人口の割合が少ない時代に入った。その中で、経済の領域では労働力の確保のため、女性や高齢者が労働

市場で働くことが推奨され、環境整備も進んでいる。しかし、家庭の領域についてはケアを必要とする人が増え、在宅福祉が推進されているにもかかわらず、大人は労働市場に駆り出され、家庭に掛けられる時間やエネルギーは減っている。平成28年の総務省の調査は、共働き世帯と子育て期のひとり親世帯の家事関連時間は非常に限られていることを示している。

- 経済的な事情から大人は働かざるを得ず、労働で疲弊した大人が家庭のケアを十分できなくなったり病気や障害を抱えたりする中で、大人のように稼げない子どもが家族を支えようとケアを担っている。今の社会がケアを度外視した働き方を進めてきたことが、結果として子どもや若者から時間やエネルギーを奪ってしまっているのではないか。
- ヤングケアラー支援が世界で最も進んでいるイギリスでは、1995年に行われた調査において、今後子どもがケアを引き受けることへの需要は増えていく可能性が高く、ヨーロッパの全ての国々で、高齢者の増加、世帯人数の減少、家族というユニットの不安定化などの状況が見られると指摘されている。日本では、同じ現象に加えて、長時間労働や非正規雇用者の経済的不安定さも顕著になっている。日本社会では家庭のことが仕事よりも後回しにされる傾向にあり、その空白を子どもが埋めざるを得ない状況にある。家庭では子どもをケアに向かわせる力が大きく働くが、それを止める力は働きにくい。子どもが自分のことができなくなるまでケアを引き受け過ぎることのないよう、家族以外の人が子どもの負担を軽減する方法を真剣に考えていく必要がある。
- ヤングケアラーが成長過程にある子どもとして不適切なレベルのケアを担って、自身の安全、教育、成長を脅かされる事態は避けなければならない。国営で実施されているイギリスの国民保健サービスのホームページには、自身がヤングケアラーであるかを判断するための情報、ケアに関する選択肢のほか、障害がある大人は行政から支援を受けられることなどの説明がある。このような情報を子どもに分かるような方法で伝えていくことが必要である。
- 令和2年に、埼玉県内全ての高校2年生を対象とした実態調査を行った結果、約25人に1人に当たる1,969人がヤングケアラーとされた。ケアの対象は母親と

祖母が多く、日本社会でケアの担い手と想定されてきた人がケアを必要とする場合に、子どもがケアをする状況が起きやすいことがうかがえる。学校がある平日にケアに掛ける時間は、1時間未満が4割、1時間以上2時間未満が3割弱であり、4時間以上との回答が172人いた。これほどケアに時間を費やすことが高校生にとってどのような意味を持つのか考える必要がある。

- 平日に2時間以上ケアを行っている場合の内容は、家計支援、医療的ケア、金銭管理、通院介助、兄弟のケアが多い。このような種類のケアをしている高校生はかなり重い責任を負い、長い時間を費やしていることが見て取れる。また、ヤングケアラーが行っているケアは、一般的に、食事の用意や後片付け、洗濯、掃除などの家事のほか、その人のそばにいる、見守る、元気付けるなど感情面のケアがある。イギリスの調査でも感情面のケアは子どもが幼い場合でも担っている割合が高いとされるが、子どもにとってはかなり忍耐が要るものである。
- 平日の1日当たりのケア時間と学校生活への影響を分析すると、ケアについて話せる人がいなくて孤独を感じる、ストレスを感じているという項目がケア時間の長短にかかわらず割合が高くなっている。ケア時間が長くなるにつれ、自分の時間が取れないなどの項目が増え、特に4時間以上6時間未満の場合に最も多くの項目で割合が顕著に高まっている。この層は学校生活との両立や同年代の子どもと同じような生活をしようとしてもがいている。ところが、ケアが6時間以上となると、様々な意味で諦めてしまうようであり、8時間以上になると、ストレスを感じているとする割合は低下するが、周囲の人と会話や話題が合わない、学校を休みがちなどの項目の割合が高まっている。
- 以上の影響を整理すると、ヤングケアラーの高校生はまず自分の精神面と個人で使う時間に影響を受ける。次に、友人との関係、体調、学校生活の体裁を保つことに影響を受け、最終的に学校を休みがちになり、進路について考える余裕がないという将来のことにまで影響が及んでいく。学校に通えていれば問題ないとみなされがちであるため、学校に通えなくなるという最終的な局面になってようやく支援につながるができるかどうかという状況である。ここ

に至るまで支援を受けられないのであれば、ヤングケアラーが苦しさや孤立感、大人に助けを求めても仕方がないという感覚を持つのは当然ではないか。

- 子どもがケアを担う状態は、家族の病気や障害からだけでは発生しない。イギリスでは、ヤングケアリングは病気や障害のある大人への支援が十分でない場合に起こるとされる。実際に、現状の医療や福祉のサービスは、ケアを必要とする人がケアをする側でもあることに十分な考慮をしていない。病気や障害のある親は、親の役割を果たしていないと思われることを恐れて支援を求められず、結果として子どもがケアを担うことになる。
- 家族の力が以前より弱体化していることを考慮しないまま、家族の助け合いを前提とする社会の圧力が強く働いており、そのしわ寄せが弱い立場にある子どもや若者に行ってしまうている。家族には余裕がなく、学校は家庭の状況までは分からない。ヤングケアラーは制度のはざままで誰にも支援されず、また、その立場に立って相談に乗る専門職もない現状である。
- 家族を重荷やリスクと感じるに至った子どもは、将来家族を持とうという気持ちになれるのか。ヤングケアラー国際会議が掲げるように、本人が自分の力を完全に発揮できるようにヤングケアラーを見付けてサポートし、その話に耳を傾ける必要がある。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 コロナ禍に伴う外出自粛は高齢者の孤立に拍車を掛け、認知症発症者の増加などの影響があったのではないか。一方、リモートのコミュニケーションが急激に普及している。オンラインでの交流は、高齢者の孤立予防や認知症の予防にどの程度の効果が見込めるのか。

答 コロナ禍に陥ってまだ1年の段階であり、認知症への影響を示すデータは出ていない。認知症の進行度合いは元々健常だった人と既に発症していた人とでは明らかに異なるので、元々の健康度に応じて対応を練っていくことが重要である。また、オンラインでの交流については、以前、対面の交流を行っている

場合とメールや電話による非対面の交流を行っている場合を2～3年間追跡し、精神的な健康度の相違を調べたことがある。その結果、対面、非対面の交流を共にしている人が最も生活の質を維持できており、次に非対面の交流のみを行う人に効果が現れていた。当時はオンラインで相手の顔が見える交流まで調査するには至っていなかったが、仮にそれを加えると上から2番目程度の効果となるのではないか。いずれにしても、非対面の交流のみに頼ることにには限界があるので、対面の交流とオンラインでの交流の組合せ、あるいは対面の交流が復活するまでの次善の策としてオンラインでの交流を積極的に進めていくことが現実的と考える。

問 ウェルビーイングとは、幸福感に加え、身体的、精神的、社会的に良好な状態を指すものであり、先進諸国の中にはその向上を目標として施策を進めているところもある。日本においてもウェルビーイングの向上を国の目標とし、孤立を始めとする社会の課題を解決して幸福度の高い社会を実現すべきと考える。社会全体としてウェルビーイングの指標を設定する際、特に高齢者に関する指標としてはどのようなものが考えられるか。

答 OECDではウェルビーイングの指標を、住環境、経済状況、雇用状況などの物質的な側面と、社会参加の度合い、健康度などの生活の質の側面に大きく分けた上で、更にその指標を細分化して評価している。研究や地域間の比較、分析の際にはそのような指標の細分化が求められるが、特に地方自治体の施策を評価する場合には、生活満足度や幸福感を住民に端的に尋ねることが現実的と考える。

問 デジタル技術を活用してひきこもりの人の社会参加の後押しをするため、国や地方自治体はどのような施策を講じればよいか。

答 ひきこもりの人には人に対する恐怖や不安があるので、外に出ず、人と直接会わずに社会とつながることのできるオンラインを活用した取組があるとよい。特に、在宅ワークのメニューの充実、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を支援する取組が望まれる。

問 ヤングケアラーの存在に最も早く気付くことができるのは学校関係者ではな

いか。学校がプラットフォームとなって支援につなぐことについてどのような課題があるか。また、スクールソーシャルワーカーにはどのような役割が期待されるか。

答 子どもが話をできる雰囲気と先生の余裕が学校にないことが課題である。人員不足のほか、スクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーも学校に常駐しているわけではない。学校は子どもにとって大事な場であることから、専門職がそこに出向いて子どもの話を聞き、学校を経由して支援につないでいくことが大切ではないか。また、学校は支援をつなげる先に悩んでいる。児童相談所も虐待等の様々な事案への対応に手一杯となっており、スクールソーシャルワーカーなどが中心となり新たにつなげる先をつくっていく必要がある。

問 ヤングケアラーの問題は家庭の中に潜在して見えにくい。その存在をいかに発見するかが最初の課題である。子ども自身にヤングケアラーの概念や、保護や支援を求めることができることを併せて周知し、認識してもらうためにはどのような方策が必要か。

答 多くのヤングケアラーは家事やケアをせざるを得ない状況に置かれている。周囲の子どもとは異なる負荷が自分に掛かっている状況を理解するツールとしてヤングケアラーという言葉を活用し、認識させることは重要であり、そのためにヤングケアラーや子どもの権利という概念を子どもに教えていくことも必要である。

問 現在、ヤングケアラーについては厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課虐待防止対策推進室が対応している。虐待とヤングケアラーは重なる部分もあるが、それぞれが独自の性質を持った別の課題であることから、ヤングケアラーに関する認識を広めて対策を強化するためにも独立の部局を設置すべきではないか。

答 ヤングケアラーに特化した担当部局が必要である。ヤングケアラーと虐待を所管する部局が同一であると、命に別状がなく、学校に通えることで虐待ほど深刻ではないと扱われてしまう。本人が学校に行けなくなる状況に陥ってよう

やく支援につなぐ、あるいは、虐待事例の場合のみ対応するようでは親への負担も大きく、子どもも支援を受けにくい。

問 厚生労働省は市町村等に対して、ヤングケアラーの概念や実態について周知するとともに、要保護児童対策地域協議会と高齢者福祉、障害者福祉部局等の関係部署が連携を図りながら適切に対応するよう求めているが、実際にその方針どおりに取り組まれているのか。

答 令和2年度に行われた国の実態調査では要保護児童対策地域協議会への質問があり、その回答を見ると具体的に子どもの状況を理解して対応している。例えば、関係機関との連携については、保育園で中高生が送迎してきた場合や、ケアマネージャーが家庭訪問時に気付いたことがある場合に要対協に情報提供をしてもらうといった回答があった。

問 社会につなげるという観点から、高齢者、ひきこもり、ヤングケアラーの問題に共通する課題と各分野で独自の課題としてそれぞれどのようなことが挙げられるか。

答 各分野に共通して重要となるのは、いかに連携をしていくかである。厚生労働省が地域共生社会に向け重層的支援体制整備事業を開始し、高齢者、子ども、生活困窮、障害者など属性を問わずあらゆる問題にワンストップで対応する仕組みづくりをモデル的に進めているが、地方自治体が従来の縦割りの発想から脱却できないのか、重要な役割を果たすコーディネーター同士がうまく連携できていないことが課題である。また、地方自治体は専門職主導での相談体制の強化に力点を置く傾向にあるが、問題を軽度な段階で解決できるよう、地域の住民や様々な社会資源を使ったネットワークを活用し、共生型の通いの場など地域の拠点となる居場所をつくっていくべきである。

答 連携が大きな課題と考えている。ひきこもりの相談をしても適切な対応や支援が受けられず、諦めて孤立へとつながってしまうことや、地域包括支援センターは親の介護には関与するが同居するひきこもりの子に対しては支援することができないなど、縦割りの弊害で支援につながらないケースがある。適切に連携していくことで、親子共に支援し、不安の払拭、悲嘆のケアができるよう

にすべきである。連携においてはコーディネーターの存在が重要であり、特に公的支援について当事者それぞれの背景や抱えている複合的な課題に対応できる人材が必要である。また、地域に家族会ができれば、居場所にもなり、困りごとや潜在的なニーズを共有することが可能となる。さらに、ひきこもりの人の心情や特性を理解できる人材や本人との唯一の接点である家族をサポートする人材の育成、研修のほか、家族の学習の場も求めたい。

答 問題解決を前面に出して対応を進めようとする、子ども、ひきこもりの人、高齢者いずれであっても当事者は自分に問題があるのかという感覚を抱いてしまう。そうではなく、行くことが楽しいと思える居場所を設け、何かあればそこにコーディネーターがいるという環境を整備することが重要である。

問 ひきこもり支援に当たっては、目標は本人と家族が決めるという前提を十分考慮した上で寄り添っていくべきで、外に出ることを強要してはならない。一方で、家庭以外にも、例えば美術館や博物館など居場所となるところがあることを伝え、居場所となり得る環境の整備を社会全体で行っていくべきではないか。

答 ひきこもりの人はそれぞれ置かれている状況も背景も異なるが、自宅以外に安心できる場所がない点では共通している。自宅以外に行ける場所も人それぞれであるが、否定されない、責められない、癒やされると感じるような空間や時間を確保することが必要である。また、信頼でき、自分のことを受け止め、気持ちを理解してくれる人の存在も重要であり、そのような人に会える居場所を多くつくっていくことが求められる。

問 ひきこもりに対してアウトリーチで支援する場合、問題解決を急ぐのではなく、徐々に訪問の回数を重ねながら当事者の心情に寄り添っていくべきではないか。

答 訪問の目的や目標が本人に見透かされる方法では支援はうまくいかない。まずは名前を覚えてもらう程度にとどめて短時間で去るなど、何かを強要することはないと認識してもらい、丁寧に対応していくことが望ましい。

問 認知症やフレイル、ひきこもり、ヤングケアラーをめぐる問題に共通する課

題は何か。

答 自分と異なる世代や属性の人とつながるための場と仕掛けをいかにつくるかが重要と考える。現代ではどの世代であっても濃密な関係をつくることは難しいので、緩い関係、斜めの関係をどれだけ多くつくっていけるかが重要ではないか。例えば、高齢者が学校でボランティアをすることは、子どもや教員など日頃余り接しない人との関わりから、自らの役割や立ち位置を感じることで社会参加のきっかけとなり、社会の多様性を再認識することもできる。異世代とのつながりづくりで重要なのは、互いにメリットがあることをアピールすることであり、それが地域全体での「三方良し」に寄与する。

答 それぞれの困りごとや複合的な課題が縦割りの弊害によって取りこぼされてしまい、当事者がそれを抱え込んで孤立していつてしまうことを懸念している。そうした中で、就労だけではなく多様な生き方の選択肢があるという希望のメッセージを伝えることが必要となる。そして、自分が役に立てると実感できるような選択肢をつくり出し、マッチングできるような仕組みを地域の中でつくるのが重要になる。また、学校においては、不登校やいじめなどの様々な問題がある中で、スクールソーシャルワーカーのような寄り添える人の存在が不可欠である。

答 老年学のモデルでいう人間の能力のうち、最高のステージである「社会的役割」を果たすことを標準として社会がつくられているために困難が生じてしまっている。人は生きている間に能力の各ステージを行き来するものである。「社会的役割」は就労だけでなく様々な社会参加活動によって果たすことができる。例えば家族のサポートを役割として評価する仕組みや、ケアを受けながらも人の役に立てるような社会をつくっていくことが重要ではないか。

問 悩みを抱えた子どもがサイバー空間で自分と近い立場の人とつながり、悩みを共有し、共感を得るといったピアサポートは有効ではないか。このようなデジタルの活用にはどのような可能性があるかと考えるか。

答 ひきこもりの人を責めることなく愚痴を聞いてくれるAIロボットが有効ではないか。

答 デジタルの可能性は無限である。デジタルになじんだ世代はサイバー空間に親近感があり、すぐそばにケアを必要とする人がいても、声に出さずに自分の気持ちを吐き出せる点でも効果は大きいのではないか。

問 ヤングケアラーの持つ家族観はどのようなものであり、日本の未来にどのような影響を及ぼすのか。

答 ケアを通して家族のきずなを感じるプラスの面も確かにある。ただし、ヤングケアラーは同世代と比較して、自分のために使える時間やエネルギーを家族のためにかなり使っているという認識があり、家族を重荷と感じる場面もあると思われる。世の中の在り方がケアを前提としていないこともあり、ケアから解放されたときに一人であることを気楽に感じることも多々あると聞く。そのような感覚を持っていると家族を持つことをためらう気持ちになることは否めない。若者が家族を持つことが楽しいと思える経験ができるよう社会が一層の配慮をしていかなければならない。

問 イギリスで行われているような第三者のアセスメントによって、ヤングケアラーによるケアを制限したり、支援に委ねるよう促したりすることが必要ではないか。日本で導入する場合、アセスメントを行う人材としては、スクールソーシャルワーカーなどの既存の専門家の業務を拡大して対応すべきか、あるいは新たな資格を創設して対応すべきか。

答 アセスメントを行う人材は、ケアの知識だけでなく子どものことを理解している必要があり、ヤングケアラーの話を丁寧に聞くことができる立場の人が良い。例えば、ユースサポート、学童保育、子ども食堂、学習支援などに携わる民間の人材の力を活用することが考えられる。

問 イギリスにおけるヤングケアラー支援の仕組みであるヤングケアラー・プロジェクトは、日本の子ども食堂と成り立ち等が似ている。子ども食堂の場合は、貧困というスティグマをおそれて行くことをためらう実情もあると聞くが、イギリスにおいてはこのような課題をどのように乗り越えたのか。

答 イギリスで訪れた支援現場では、スティグマの懸念がある印象は受けなかった。キャンプに行くなど、いわゆるユースサポートに近いものであった。イギ

リスでは、自分のケアの体験をオープンに話せる環境が整っている。日本では一気に取組を進めるのではなく、まずは丁寧に話を聞いて受け止めてもらえる体験を子どもに積み重ねてもらい、安心感を得た子どもがその経験をほかの子どものために生かせるような仕組みをつくっていくことが望ましい。

問 介護保険など既存の制度の中にヤングケアラーの存在が想定されていないため、利用要件等見直すべき点が多い。ヤングケアラーを社会でどのように守っていくべきか。

答 ヤングケアラーに対する支援の必要性を意識してもらうことが必要である。一方で、支援を受けるだけでは肩身が狭いと感じてしまうため、ヤングケアラーであることを通して何らかの楽しさを感じる機会などをつくっていくことが重要ではないか。

問 災害公営住宅は高齢者の入居者が多く孤独死も発生しており、コミュニティの確立と見守りの強化が重要な課題である。毎年のように大規模な災害が起きる中で、災害後の孤立を防ぐためには何が必要か。

答 災害後のコミュニティ再生は、同じ生活圏域内で元から協調性が高かった地域の場合は早いですが、遠方へ移転せざるを得ない場合においては新たな形成が必要となり時間が掛かる。新たなコミュニティをつくるための協議会には、地域の持続可能性や発展性の観点からできるだけ多様な世代の人が加わるのが重要となる。例えば、現役世代にはスキルをいかして休日に負担の掛からない形から関与を始めてもらうなど、若い世代を取り込むアイデアは多々あると思う。

問 ひきこもりの支援に成果を求めることはなじまない。ひきこもりは経済的損失でも生産性の問題でもないことを踏まえ、どのように支援をしていくことが必要か。また、ただ生きていてほしいという考え方が当然のこととなる社会を実現するために必要なことは何か。

答 寄り添う支援が必要である。責められ、否定され続けて追い詰められ、諦めてしまっているひきこもりの人にとって、自分も何かの役に立てる、生きる価値があると思える環境づくりや接し方が求められる。本人との唯一の接点は家族であるので、まずは家族に寄り添って相談に乗り、家族から本人に対して生

きる意欲を持てるようメッセージを発し、サポートしてもらうことが重要である。

問 介護の人材不足によりサービスを受けることができない実態が家族の負担を増やし、子どもが介護を担うことにつながっているのではないか。介護の制度そのものの充実が必要なのではないか。

答 家族の中に健康な人がいてその人がケアできるというイメージが根強い。しかし、大人は働き、子どもの世話もし、自らも通院しながらケアをすることがむしろ標準的であるとすれば、共倒れとならないようケアする人にも資する介護体制の充実が求められる。

問 今後、日本の健康寿命はどの程度延びると考えるか。

答 最近の疫学研究では、過去10年間、高齢者の心身機能が更に10歳若返っているというデータも出ており、今の高齢者世代の健康寿命はもう少し延びる可能性がある。他方、栄養学の専門家からは、今の若い世代のたんぱく質摂取が低く、今の高齢者ほどに健康寿命が延びるか分からないと指摘されている。このため、現役世代については生活習慣病対策をしながら栄養と運動に留意し、65歳からは認知症、介護、フレイル予防に転換していく必要がある。

問 ひきこもり状態へのなりやすさ、ひきこもりとなった人々の特徴などは地域によって異なるのか。

答 基本的に地域差はなく、全国どこでもひきこもりの当事者がいる。その上で、都会であればコンビニに行ったり出歩いたりしても人目に付かずに済むが、過疎地や離島などの場合は外に出ただけで周囲から責めるような目で見られ、行くところがない。特に離島では居場所も支援の場もなく、家から一步も出られないような状態に追い詰められており、受けられる支援には地域差がある。

問 ヤングケアラーという言葉では、その重大性が伝わりにくい感じがある。この言葉はどのような経緯で日本に定着したのか。また、この言葉の是非についてどう考えるか。

答 2000年代に「在宅介護を担う児童」という言葉で紹介されていたが注目されなかった。2010年代になり「ヤングケアラー」と呼ばれるようになってからメ

ディアが取り上げて広まったのではないか。また、当事者が自分を表す言葉としてちゅうちょするような言葉を使うべきではなく、当事者にとって使いやすいもの、あるいは使うか使わないかを選択できる用語であることが大事である
と考える。

(5) 生活基盤の安定に向けた課題（令和3年4月21日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

早稲田大学法学学術院教授 棚村 政行 参考人

- 厚生労働省の平成28年度全国ひとり親世帯等調査の結果を見ると、母子世帯のうち養育費の取決めをしているのは42.9%、養育費を受け取っているのは24.3%であり、5年前の前回調査より改善しているものの厳しい水準になっている。ひとり親を支援する民間団体の調査によると、コロナ禍の下で収入が減少しているほか、ひとり親世帯に支給された臨時特別給付金も電気、ガス代など生活費の支払で使い切ってしまったなどの声が寄せられており、更に厳しい状況に置かれている。
- 現行民法では未成熟の子に対する親の扶養義務に係る法的根拠が明確にされていない。子どもには親の経済的支援が必要であり、別居や離婚をした後であっても親には金銭面を含め未成熟の子を扶養する責任があることを明確に定める必要がある。
- また、養育費の請求権についても、民法に定める離婚前の婚姻費用分担請求、離婚後の子の監護費用分担、親族の扶養義務などが法的根拠として挙げられるが、統一的なルールが定められているわけではない。子どもの生きる権利、健やかに成長し発達する権利、教育を受ける権利を保障するための規定を民法上整備することが求められる。
- 養育費をめぐる紛争が多いことを踏まえ、平成15年に裁判所関係者の研究会が養育費の簡易算定表を策定し、金額の妥当性についての実務上の目安として活用してきた。令和元年には、生活実態や物価等の経済状況を反映すべく、最高裁が養育費の標準算定表の見直しを行ったところである。欧米の先進諸国の中には最低限の養育費の額を定めている国もある。日本においても、裁判所が紛争解決のために示す基準としてではなく、内閣府を始めとした関係機関が養育費についてのガイドラインを定めることや、少なくとも文化的な最低限度の

生活ができる養育費の目安を自動的に算定するツールを国が提供することを検討すべきである。

- 養育費の算定については、リストラによる収入減、再婚や養子縁組などの事情変更への対応も問題となっている。養育費の決定や金額変更に当たり、どのような事情を考慮するのかを明確に定めることも必要である。
- 離婚によるひとり親世帯では、母子世帯の約6割、父子世帯は8割近くが養育費の取決めを行っていない。離婚全体の9割弱を占める協議離婚の際に子の監護に関する事項を取り決めるよう促す必要がある。例えば、身近な地方自治体において、離婚届の配付、受付の段階で相談支援や情報提供を行い、養育費についての合意形成を促すことが考えられる。離婚前後の親を対象としたガイダンスの実施も必要である。
- 協議離婚制度を見直し、面会交流や養育費などについての取決めを義務化することも検討すべきである。ただし、DVやストーカー等の切迫した状況に置かれている場合には、例外的に取決めがされなくても離婚できるようにするなど配慮が必要となる。
- 養育費を実効的に確保するためには、家庭裁判所での調停・審判や公正証書の作成により取決めを債務名義化することが求められるが、裁判所や弁護士、公証人の関与が必要となることについて当事者は気後れしてしまう。むしろ、身近な行政機関に養育費の取決めや支払履行に携わる専門部署を設置してはどうか。
- 養育費相談支援センターに寄せられた相談や家庭裁判所における養育費の調停・審判事件を見ると、離婚後よりも離婚前で別居中の紛争が約7割を占め、かつ解決が困難となる傾向がある。そのため、別居している夫婦間の権利義務関係を明確化する制度の創設を検討してはどうか。その際、養育費などの私的債権と児童扶養手当や生活保護などの公的給付との関係を整理する必要がある。
- 養育費の問題の解決を求める際には、相手の住所や必要な書類等が分からないことなど手続面でのハードルもあるため、制度上の工夫が求められる。また、

調停・審判で定められた養育費に不払があった場合の家庭裁判所による履行勧告、履行命令制度は、財産への強制執行ができないため、その実効性を高めることも必要である。

- 養育費の不払に対する諸外国の取組を見ると、主に北欧諸国では公的立替払制度を採用している。他方、英米法系の諸国では公的徴収制度を採用しており、国に養育費の専門部署を設置し、支払義務者の居所、資力等の情報収集、養育費の合意形成、給与からの天引き、差押え、不履行の場合の収監に至るまで徹底した徴収を行っている。
- 韓国は2015年に養育費履行管理院を創設し、英米型の公的徴収制度と同時に、支払履行までのつなぎとして月額2万円程度の一時的な養育費緊急支援のサービスを導入している。この制度の運用により韓国の養育費の受給率は2015年の17%から約35%まで上昇している。日本においても、緊急支援としての国からの給付と事後の強制徴収を組み合わせた制度を検討し、子どもに養育費が届くシステムを構築すべきである。
- 子どもをめぐる問題の解決は最優先課題であることから、養育費の合意形成と履行確保のための立法を提案したい。私案では、子どもの養育費について国、地方公共団体や父母等のみならず国民も責務を負うことを明らかにし、養育費の合意形成と履行確保を支援するための組織である養育費相談支援機構を独立行政法人として設置することを考えている。また、現在「こども庁」の創設に向けた議論が進められているが、養育費にとどまらず、面会交流、虐待、いじめなどの問題に幅広く対応し、子どもを総合的に支援する体制が整備されることを期待する。

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

- 日本は社会人になってから学び直した人の割合がOECD諸国の中で最低の水準にとどまっている。少子高齢化が進行し、「人生100年時代」構想が提唱される中、学び直しを行いながら自らのキャリアを形成していく時代が到来し、リカレント教育の果たす役割とリカレント教育課程の普及が重要となってきて

いる。このうち、女性のリカレント教育を通じた就労支援について現状と課題を指摘したい。

- 日本女子大学現代女性キャリア研究所の調査で、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が明らかとなった。従来、女性は大学卒業後まず正社員として働き、結婚により離職し、その後パートで戻るといった働き方をするとの想定で政策や就労支援が講じられてきた。しかし、特に就職氷河期以降の世代については、早期に正社員を辞め1年未満の離職期間の後に再就職する割合が高まっている。女性の就労支援に当たっては、このように転職をしながらキャリアを形成している女性が増えていることなど、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る。
- 1990年代前半までに大学を卒業した女性は正社員として働く割合が高かったが、就職氷河期以降の世代は初職が非正規雇用の人が増えてきている。また、バブル経済崩壊以前の世代では結婚・出産を理由に離職する女性が多かったが、就職氷河期以降の世代は仕事に希望が持てない、あるいは自分の望む仕事ができないなど仕事関連の理由により離職する傾向が見られる。離職の要因が仕事にある女性はキャリア志向が強いことが分かっており、リカレント教育課程は、このような女性のスキル形成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ようとしている。
- 高学歴の女性の離職理由を日米で比較すると、仕事への不満や行き詰まり感を理由とした人の割合は日本の方が高く、育児を理由とする割合はアメリカの方が圧倒的に高い。このような実態を踏まえると、女性の就業継続やスキル形成を支援していくためには、女性にもっと期待し、挑戦的でキャリアを継続できるような仕事を与えることが重要となる。
- 日本女子大学では、2007年に「リカレント教育・再就職斡旋システム」が文部科学省の「社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム」に選定された。その後、学校教育法改正によって社会人など学生以外の者を対象とした履修証明プログラムを提供する課程を大学に設置することが可能となり、2008年にこのシステムを前身とする日本で初めてのリカレント教育課程が誕生した。2015

年には厚生労働省の「専門実践教育訓練講座」に指定されたことにより受講生が増加傾向となった。また、2019年に女性のリカレント教育課程を運営する大学が参加する「女性のためのリカレント教育推進協議会」が設立された。

- リカレント教育課程の導入当初は、一旦離職した女性の再就職は難しく、採用する企業も少ないのではないかとの声もあったが、修了生に期待する企業も増え、予想以上に就職につながっている。
- しかし、リカレント教育課程についての認知度はいまだに低い。また、出産退職した女性に対し、再就職しても仕事より子育てを優先するのではないかという企業の偏見も強い。女性は育児と仕事の両方を充実させたいと考えており、必ずしもいずれかを選択しているわけではない。社会全体でこのような偏見をなくすための取組を進めてほしい。
- リカレント教育課程については、受講料の負担の大きさも課題である。ドイツでは大学生が授業を受けながら有償のインターンシップを行うプログラムが導入されており、アメリカでもこのようなプログラムの拡大が進んでいる。日本においても福岡女子大学のリカレント教育課程で実践されていると聞く。このような履修費用の負担軽減の取組も重要となる。また、現在働いている女性のキャリアアップを支援するため、日本女子大学では2021年6月から夜間の講座を開設する予定である。働きながら学ぶ時間を確保するためには、長時間労働の解消やオンライン授業の導入・拡大も必要である。
- 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いる。また、テレワークが女性にとって仕事と家庭の両立をしやすい働き方として期待されたものの、実際には女性のテレワーク実施率は男性より低くなっている。
- 企業規模別のテレワーク実施率を見ると、大手企業ほどテレワークが推進されているが、実施率の男女差も大手企業ほど大きいことが明らかとなっている。この男女差が生じている主な要因としては、正規、非正規という雇用形態の違い、女性が多く働いている業種か否か、及び従業員規模が強く関連している。
- 労働市場について、職を通じたキャリアの進展性があり人的資本投資に対す

る賃金への見返り度の高い「核」と、キャリアの進展性がなく賃金への見返り度の低い「縁辺」から成るとする二重構造論があるが、日本では、男性が多い「核」の労働市場にはテレワークが導入され、「縁辺」の労働市場に多くいる女性が貧困の問題に直面しやすくなっている。今般のコロナ禍は、日本の正規、非正規労働者の間にある労働市場の二重構造を明らかにした。このような労働市場に置かれている女性の問題をどのように解決すべきかが重要である。

- 国の職業訓練制度は、雇用保険制度の基礎講座等に加え、雇用保険を受給できない求職者向けの訓練制度を整備するなど、近年かなり充実してきている。しかし、女性が子どもを持った後、職業訓練を受けて再び働こうと考えたときに、多様な働き方ができる環境が整備されているとは言い難い。また、そもそも職業訓練制度の存在を知らない女性が多い。
- 職業訓練制度の創設や充実とともに、必要な人に制度を周知し、社会全体で支援していくことが重要であるが、日本ではいまだにそのような仕組みが機能していない。職業訓練を必要とする時にそれにアクセスして自立した生活ができるようにするため、NPOを含めた社会全体で連携して貧困や失業の問題を解決していく必要がある。
- 多様な働き方を実現するためには、長時間労働の是正など正社員の働き方を見直すとともに、社会保障制度の見直しとセーフティネットの拡充が不可欠となる。

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 参考人

- 令和2年は11年ぶりに全国の自殺者数が増加に転じた。このうち、高校生以下の児童生徒の自殺者数は過去最多の499人に上っており、コロナ禍において深刻化していることが見て取れる。どのような状況で子どもが死を選んだのか実態は分かっていないが、ライフリンクが実施しているSNSの相談窓口には、日々中学生、高校生、時には小学生からコロナ禍に伴う休校等に関連した相談が寄せられている。

- もっとも、コロナ禍以前から子どもや若者の自殺は深刻な状況にある。厚生労働省の統計によると、平成30年における日本の15～19歳、20代及び30代の死因の第1位が自殺となっている。特に、20代の死因の約半数を自殺が占めている。
- 主要先進7か国における15～34歳の死因を比較すると、日本は自殺が第1位となっている唯一の国である。人口10万人当たりの自殺者数を見ても、日本はドイツやフランスの約2倍、イタリアの約4倍である。なお、自殺が深刻な問題となっている韓国も、同年代の自殺による死亡率は日本と同じ高さである。
- 自殺のリスクが高まるのは、生きることの阻害要因が生きることの促進要因よりも相対的に上回ったときである。生きることの促進要因としては、将来の夢、信頼できる人間関係、やりがいのある仕事や趣味、困難に直面したときの対処能力、信仰、社会や地域に対する信頼感や楽しかった過去の思い出などがあり、阻害要因としては、将来への不安や絶望、失業や不安定な雇用、過労、借金や貧困、虐待やいじめ、病気や介護疲れ、社会や地域に対する不信感や孤独などが挙げられる。
- 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。日本における自殺の特徴の一つとして、中高年男性の自殺が多いことが挙げられるが、中高年男性の抱える悩みは生活苦、借金、仕事の問題など比較的明確であるため、このような阻害要因を取り除く取組によって自殺リスクを低下させることができる。他方、子どもや若者の場合は、幾ら阻害要因を取り除いたとしても、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。子どもや若者は生きることが前提でなくなっていると言えるほど現状は深刻であり、日本社会の未来が脅かされていると捉えなければならない。
- 子どもや若者の自殺対策として必要なことの一点目は、実態の分析である。児童生徒が自殺で亡くなった場合、学校において背景調査が行われるが、それらの情報を文部科学省が把握できていない。児童生徒の自殺の実態を徹底的に解明して対策を講ずることが必要である。

- 二点目は、SOSの出し方に関する教育の徹底である。助けを求めてはならない、人に頼ることは悪いことだという感覚を持つ子どもが少なくないように思われる。そのため、いざというときには助けを求めてよいということを、また、助けを求めたいときには例えば地域の保健師など誰に相談すればよいかということを全ての学校で具体的に教える必要がある。
- 三点目は、自殺リスクを察知するツールの導入である。SOSの出し方を教わったとしても助けを求められない場合もあると考えられる。そのため、ITを活用し、子どもがタブレットを使って自分の気持ちを選択していくことにより、学校側が子どもの自殺リスクを早期に把握し、支援につなげることができるツールを導入すべきである。新潟県では既に展開されているところであるが、全国的にこの取組を進める必要がある。
- 四点目は、子どもの自殺危機対応チームの全国設置である。長野県では、自殺リスクを抱えた児童生徒の存在を学校が把握した際、子どもへの接し方や支援の方針等を学校側に助言する専門家のチームを設置している。チームには、精神科医、弁護士、インターネットの専門家、精神保健福祉士などのほか、自殺対策に取り組むNPOが加わり、自殺リスクを抱えた子どもの周囲にいる大人から寄せられた情報を基に支援の方法を協議し、学校に伝えている。このような対応チームの設置を全国的に進めていくべきである。
- 以上の四点は現行の枠組みで対応できるが、制度改正が必要な問題として情報共有をめぐる課題を指摘したい。自殺対策に取り組む現場では関係者間の情報共有が重要となるが、個人情報保護法により本人の了解を得ることが求められる。そのため、支援が明らかに必要な人であっても、本人が支援を拒否する場合や、自殺未遂により搬送され意識レベルが低下している場合には、本人の了解を得られず、関係者が情報を共有できないまま支援が手遅れになる事態が発生している。
- また、長野県の自殺危機対応チームの取組においても課題が明らかになっている。県立高校が把握した生徒の情報については、県の個人情報保護運営審議会の手続を経ることで高校から情報提供をしてもらえるが、小中学校の児童生

徒の情報は、市町村での手続がなければ県に情報が共有されない。このため、県に設置されているチームのバックアップをいかすことができていない状況にある。

- 要保護児童対策地域協議会や生活困窮者自立支援制度における支援会議等については、法律に基づき設置され、例外的に本人の同意がない場合も関係者が情報共有できる制度となっている。これに倣い、自殺念慮者や自殺未遂者、特に自殺リスクを抱えた未成年者の情報を関係者が速やかに共有し、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検討してほしい。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 離婚の際に子どもの養育費に関する取決めを行うよう促すために、親へのガイダンスが提案されたが、日本社会において家族や近隣とのつながりが弱まっているとの指摘がなされる中では、それにとどまらず、初等教育の段階で社会を構成する一員として果たすべき責任や権利について学ぶことが必要となっているのではないか。

答 協議離婚の際に十分な話し合いができていない背景として、このような事態に至った際にどうすればよいかをあらかじめ学ぶ機会が設けられていないことがあると思われる。家族の問題を自分たちで解決することが難しくなっている中では、親の意識改革や情報提供、教育、啓発などを行うほか、それらでは対処できない場合には裁判所を始め専門家が関与して解決していくことが求められる。親だけでなく子どもに対しても、法教育等のカリキュラムに日常生活や家族の問題を取り上げることにより、予防的に問題への対処能力を付けることが必要である。

問 婚外子の養育費の確保についてどのような支援が必要となるか。

答 未婚で子育てをしているひとり親の割合は低いものの、支援の必要性は変わらない。婚外子の養育費や面会交流等についても法制審議会で検討される予定である。

問 子どもを産み育てやすい社会づくりと社会における女性の活躍は、いずれも共通の環境整備によって実現できるのではないかと。

答 少子高齢化と人口減少が進む日本社会では、性別や国籍などを問わず、多様な人が皆で力を合わせて様々な課題を乗り越えていかなければならない。一人一人がより良く生きていける社会の実現は、養育費、女性のキャリア形成、自殺など全ての問題の解決につながると思われる。家族をめぐっては、きずなの大切さの一方で家族間の暴力の問題もある。家族のまとまりを維持しつつ、一人一人が輝けるよう、バランスの取れた政策を進める必要がある。

問 リカレント教育課程の履修証明は、企業側においてどのような意義をもって受け止められているのか。

答 日本の労働市場がジョブ型になっていないため、専門性を重視したい受講生と、自分たちの会社に合った仕事をしてほしい企業との間にミスマッチがある。日本女子大学のリカレント教育課程では、専門性だけでなく労働市場になじんでいくために求められる柔軟性やスキルを身に付けることを重視しており、ミスマッチは働きながら少しずつ解消されていく。また、働く上での基礎であり重要なスキルであるITと英語のカリキュラムを提供していることも就職率の高さにつながっていると考えられる。リカレント教育課程については大学ごとにそれぞれ特徴があるが、最近ではオンラインでの連携により他の大学の講義を受けられるなど発展性が出てきている。

問 SNSを通じて寄せられる自殺に関する相談をどのような体制で受け付けているのか。また、相談体制の整備について課題はあるか。

答 ライフリンクでは、子どもや若者に気軽に相談してもらえるようSNS相談を行っている。約20名の相談員が土曜日を除く毎日、原則として自殺リスクが高まる夕方から夜の時間帯に合わせて相談を受けている。現在リモートワークを進めており、相談員は自宅において他の相談員全員とネットワークでつながった状況で相談対応を行っている。受け付けた相談には、相談員のほか、自殺リスクの見極めや支援方針の決定をするスーパーバイザー、危機介入が必要な場合に児童相談所など具体的な社会資源につなぐ役割を担うコーディネー

ターがチームを組んで対応している。SNS相談は、得られる情報が文字のみというデメリットがある。対人支援において重要となる相談者の表情や声のトーンなどの非言語情報がない中で、いつ途切れるか分からない不安を抱えながら繊細な対応をしなければならない。一方でメリットもあり、相談員側の声伝わらないため、相談員同士が互いに協議しながら相談対応できることのほか、児童虐待、若者支援など関係分野の専門家とオンラインでつながり、あらゆる知恵を結集した最善の支援を提供することができる。このようなメリットを最大限いかして相談支援を行っていく必要がある。SNS相談への対応にはこれまでにないスキルが求められるため、相談員の人材育成と育成のためのプログラム開発を同時に進めているのが現状である。今後SNS相談が社会に根付くよう着実に体制整備を進める必要がある。

問 参考人が提案する養育費の合意形成と履行確保のための立法私案は、諸外国の制度のうち韓国が採用しているモデルを踏まえて検討したものか。

答 韓国のモデルも参考にしながら起案したものである。

問 日本でもリカレント教育や学び直しの取組が進められているにもかかわらず、大学に入学する25歳以上の人の割合は2.4%と著しく低い。一方でOECD諸国の平均では16.6%を占めている。なぜこのような違いが現れるのか。

答 ヨーロッパは専門性が中心の労働市場であり、いつでも学び直しを行って資格を取得し、再び労働市場に戻ることができる。日本の場合は「就社」してから会社の中で特有のスキルを身に付けていく傾向があるため、中途採用者に対する評価が難しいのではないかと思われる。実際には、もっと挑戦したいと考えて離職し学び直した優秀な人が多く、企業との間でミスマッチが起こっている。企業は自社で人材を最初から育成したい気持ちが強いのかもしれないが、新しい時代に適応するためには学び直しによってスキルアップした人に対する偏見をなくさなければならない。また、多くの企業は子育てをしている女性は十分働けないと考えているようだが、実際には効率的に仕事をする力を持っている。リカレント教育によりスキルを身に付けた意欲のある人材を積極的に採用していくことが、企業の業績向上にとどまらず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。

問 自殺予防のための相談体制が圧倒的に不足している。相談体制の一層の拡大のためにどのような取組が求められるか。

答 SNS相談の対応率は約2割にとどまっている。自殺に関する相談は、対応を誤ると相談者が死を選んでしまうおそれがあるため、繊細な対応ができる人材を確保、育成しなければならない。相談員の育成には時間が掛かるが、体制を拡大して相談への対応率を上げるために欠かせない。相談体制の拡大を進めるために、相談支援活動に対する厚生労働省からの補助を複数年度で認めてほしい。同じ活動を続けているのに毎年度申請手続を要し、かつ決定が新年度の開始直前となるため、活動期間に空白が生じないよう見切り発車で新年度の体制を組まざるを得ない。また、SNS相談に対応する相談員の認定制度を創設することも検討してほしい。SNS相談は取組が広がり始めたところであり、相談員のスキルアップや仕事へのステータスにつなげていけるよう、制度の実現に向け関係団体と動き出しているところである。

問 芸能人や著名人の自殺に影響を受けた自殺を防止するための対策についてどのように考えるか。報道の在り方についても見解を伺いたい。

答 令和2年に自殺者数が11年ぶりに増加した要因の一つが芸能人の自殺及びその自殺報道であったと分析している。世界的にもウェルテル効果として知られているが、自殺報道の翌日から自殺者数の増加が顕著に現れた。対策としてWHOが自殺報道のガイドラインを定めている。このガイドラインは、自殺の手段を報じない、あるいは自殺報道の際には相談窓口の情報を必ず伝えるなどのすべきこととしてはならないことを明確に定めており、多くの大手マスコミはこれに沿った報道を行うようになっている。しかし、現在は情報源を大手マスコミが独占している時代ではない。仮にマスコミの1社がガイドラインに反した記事を出すとそれがSNSで拡散され、まとめサイトで関連の記事が合わせて表示され、結果として多くの人がSNSを通じてセンセーショナルな情報に触れてしまう。そのため、マスコミに対する働きかけと併せて、SNSやインターネット関係の事業者を巻き込んだ自殺報道対策を進める必要がある。

問 リカレント教育を受けた女性にはどのような変化がもたらされ、就労に結び付いているのか。

答 リカレント教育課程を通じて、働くことに対する覚悟と自信を身に付けることができる。長期間離職していると、自分が働くことへのイメージがしづらくなるが、改めて自分自身を見詰め直し、学び直しながら自分が社会で活躍できる姿を描いていくことがリカレント教育の重要な目的の一つである。

問 日本では転職も活発に行われておらず、多様な働き方ができる環境が整備されていない。これが女性の再就職を難しくしているのではないか。女性の再就職を進めるためにどのような取組が必要と考えるか。

答 女性活躍推進法が制定されたが、実際に増えたのは女性の非正規労働者であった。非正規労働問題の解決が日本にとって最も重要な課題である。欧米におけるパートタイムの働き方は基本的に正社員であり、日本のように賃金も上がらずキャリアも形成できず、コロナ禍で真っ先に仕事を失うような働き方を生み出さないよう、社会保障制度や労働市場の中で工夫がされている。日本では、正社員の長時間労働が当然視されていることに加え、正社員は世帯主、非正規労働者は子育てなどケアをしている女性という考え方が根底にあると思われるが、家族が多様化している中ではもはや時代遅れの発想と言わざるを得ない。正社員の短時間勤務の仕組みを根付かせることを始め、働き方の選択肢を増やすことが、ひとり親の貧困問題の解決にもつながり、今後の日本経済の発展や女性活躍の要にもなっていくのではないか。

問 女性に対するリカレント教育や就労支援が十分周知されているとは言えない。大学においてリカレント教育課程が提供されている意義をどう考えるか。また、リカレント教育にアクセスする意義をいかに周知していくべきか。

答 人材を求める企業側が、学び直しを行った人材の優秀さと学び直しの重要性に気づき、変わっていく必要がある。

問 子どもが自殺に至る根本的な要素として喪失感と先行きに対する不安感があると聞く。他国に比べて日本の子どもはなぜ喪失感や不安感を抱く確率が高いのか。

答 日本の子どもが生きることの促進要因を失ってしまっている背景として、昨日よりも今日、今日よりも明日の方が社会や世界が良くなっていくという感覚を持ちづらい状況に置かれていることが挙げられる。生まれたときから日本経済は右肩下がりであることに加え、様々な社会的な課題に関する情報に触れる機会がSNS等により増していることで一層不安にさらされている。また、日本の宗教的バックグラウンドの影響も考えられ、神から守られているという一神教的な信仰を持つ人が少なく、自分の信念を貫くというより周囲の颜色をうかがいながら行動する傾向が強いことも、子どもが追いやられる要因となっている。促進要因が失われる一方で、コロナ禍により虐待やいじめなど生きることの阻害要因が増加しており、子どもの自殺リスクの高まりを懸念している。

問 宗教的バックグラウンドに関連して、日本社会は仏教、神道のほか儒教の影響を受けていると指摘される。儒教的な考え方の一つの側面が子どもの生きづらさにも影響しているのではないか。

答 学校のクラスのような集団の中でストレスが高まると、そのはけ口を集団の中で見つけようとするため、いじめにつながってしまう。残念ながら、日本社会において子どものストレスがかなり高まっており、その中で周囲の颜色をうかがわざるを得ないことが負の影響をもたらしていることは否めない。

問 現在30～40歳の世代を日米で比較すると、親の世代の影響や就職氷河期の経験など共通点が多いにもかかわらず、アメリカの女性の方が生き生きと活躍しているように思われる。日本の女性の労働環境が厳しい理由として、雇用形態や職種などの構造問題のほかにもどのような要因があるか。

答 セカンドチャンスを実現できるようにしていることがアメリカ社会の大きな特徴であり、子育てを経て仕事に戻るときだけでなく、学び直しをしたいと思ったときにコミュニティカレッジに通えば、ほぼ授業料なしで専門的なスキルを身に付けることができる。日本においても、非正規雇用から正規雇用へ、貧困から就労へと進むことができる仕組みをつくることで社会の活力が生まれると思われる。

問 日本における養育費の問題を解決するために、養育義務のある親からの徴収

を確実に行う取組と、子どもに対して相応の給付を行う取組のどちらに重点を置くべきか。

答 養育費の不払に対して制裁を科すだけではかえって支払ってもらえなくなるおそれがあるため、インセンティブを付与することが必要と考える。また、日本では子どものための給付や手当を子ども本人ではなく親に支給するため、時には子どものために使われない事態が発生してしまう。子どもの利益を守る中立的な第三者として、欧米では弁護士やソーシャルワーカーなどの専門家を活用しているが、日本の場合は祖父母にその役割を担ってもらうことが望ましい。

問 スウェーデンやフランスでは国による養育費の立替払制度が設けられている。このように、養育費の確保を公的な問題と位置付けることは、子どもにとってどのような意義があるのか。

答 家族の問題について公的な介入をすべきでないという考え方がいまだに強いが、DVなど命にかかわる深刻な問題に直面しているときや家族では解決できない問題には国や社会が関与すべきという意識が徐々に広まってきている。家族が子どもを守ることができない場合の公的介入は国際的な流れとも整合するものであり、先に示した養育費に関する立法提案も同様の考え方で検討したものである。子どもは未来を担う重要な宝であり、その宝を社会全体で支援する方向でコンセンサスを得て、法的にもそのように位置付けることを期待したい。

問 選択的夫婦別姓を実現する必要性についてどのように考えるか。

答 選択的夫婦別姓についての賛否には地域差があるが、賛成する人が多い地域は女性議員や女性社長の割合が高く、仕事と子育ての両立支援も進んでいる。選択的夫婦別姓が認められないため、事実婚を選び、あるいは結婚を諦めた人は女性だけでなく男性にも多い。男性中心の社会は男性も無理をし過ぎてしまい、自殺など様々な問題をもたらしている。女性が活躍できる多様性のある社会の実現は、男性の生きやすさにもつながるのではないか。

問 参考人は、日本で女性の活躍が進まない理由として、初期のキャリア形成の段階で女性に対する差別的な慣行が維持されてきたことを指摘している。先般、医科大学の入試で女性受験生に対する差別的な取扱いが行われ、そのために医

師国家試験の合格者に占める女性の比率が低水準で推移してきたことが明らかとなったが、働く前の段階からこのような差別的な対応が行われている実態をどのように見ているか。また、その背景にどのような問題があるかと考えるか。

答 入試における女性への差別的な取扱いの背景として、女性が出産後仕事を継続することは難しいというロジックが使われた。誰もが仕事と子育てを両立できる仕組みを整え、誰もが活躍できるようにすることが国や社会の責任であり、それこそが少子化対策であるはずが、日本では子どもを育てることがペナルティとなっている。女性の活躍を阻む背景にある入試差別のような間接的差別を一層厳しく取り締まるため、雇用機会均等法を強化する必要がある。

問 若い世代の自殺が増加して深刻な状況となっている。学校において一人一人の子どもに向き合うことができるよう、養護教諭の複数配置など教員を増やすことが必要ではないか。

答 養護教諭を含めた教員の増員によって、教員が子どもとしっかり向き合える環境をつくることは極めて重要である。加えて、自殺リスクを抱えた子どもへの対応について学校がいつでも助言を求められることができる専門家のチームを各都道府県に設置し、現場の教員とチームが連携して子どもを支えていく体制を整備することが必要である。

問 男女の働く機会の不平等を解消し、柔軟な働き方ができる社会を実現することが少子化対策につながるとする根拠は何か。また、少子化対策以外の波及効果としてどのようなことが考えられるか。

答 経済発展と出生率の回復を実現している諸外国の事例を見ると、所定内労働時間の短さ、正社員のパートタイム労働、管理職の短時間勤務などが鍵となっている。日本でも、何のために働くのかを問い直し、それぞれの人が幸せに生きるため、労働時間の短縮を含めた働き方の改革が必要ではないか。その波及効果としては、より良い雇用の創出や生産性の向上、イノベーションなどが挙げられる。

問 日本の自殺者数のうち、男性は女性の2倍に上っているが、SNS相談の対応実績を見ると男性からの相談件数は女性に比べて少ない。なぜ男性からの相

談が少ないのか。また、男性を相談につなげるための方策としてどのようなことが考えられるか。

答 コロナ禍において女性の自殺が増加しているが、依然として男性の自殺者数が女性の2倍を超えている。男性からの相談が少ないのは、男は弱音を吐いてはならない、相談するのは弱い人間、弱い人間は駄目な人間であるとの価値観が影響しており、特に自殺者が最も多い属性でもある中高年男性が相談しづらい状況に陥っている。短期的な対応としては、男性向けの相談窓口を設けて相談への心理的なハードルを下げるのが考えられる。長期的な取組としては、命や暮らしの危機に直面したときに相談してよいということを具体的な窓口を示して子どもの頃から教えていくことが必要である。

問 養育費の確保の取組として、離婚届の書式を変更し、子どもの養育費に関する取決めの内容について公正証書を作成しているかを尋ねるチェック欄を設ける方針が示されたが、この対応をどう評価するか。また、次に取り組むべき対策としてどのようなことが考えられるか。

答 公正証書の作成を促すことで不払の際の強制執行につなげることを意図したものと考えられる。今懸念されている問題は、払いたくても払えない場合にどのような基準、方法で子どもにお金を届けるのか、また、DVやストーカー等の問題で取決めのための話合いが難しい場合にどう対応するかであり、養育費についての話合いや取決めの促進、確実な回収とともに、安全かつ簡易に養育費を確保できる制度を設けることによって総合的に支援をしていくことが求められる。

2 委員間の意見交換（令和3年5月12日）

意見交換の概要は、次のとおりである（発言順）。

山田 太郎 君（自民）

2年目の調査は子どもをめぐる問題を多く取り上げた点に大きな特徴があり、貧困にとどまらず政治の支援が行き届かなかった様々な困難に焦点を当てて議論を行った。これらに共通の課題は相談体制の整備であり、実態を把握して政策につなげるためにも最優先で取り組むべきである。

次に、いわゆる行政の縦割りに伴う弊害やそれへの対応についても全体を通じて議論がなされた。子どもの自殺については、市区町村で把握した情報が都道府県、文部科学省へと伝わらず、現場任せで対応している点について指摘があった。そして、自殺した場所によっても担当する府省庁が異なっている。そのため、諸外国で導入されているチャイルド・デス・レビューのような仕組みを日本においても早急に立ち上げる必要がある。

また、ヤングケアラーについて一元的に対応する部局の必要性が指摘されたほか、外国人の子どもについても制度によって担当する省が異なり、特別支援学校の子どもに対する虐待も発生した場所によって所管が異なるという課題が存在する。

このように、制度のはざまに落ちてしまった子どもをどのように救っていくのか今後の調査会で議論したいと考えている。

石垣 のりこ 君（立憲）

コロナ禍において対処すべき喫緊の課題は困難を抱える人々への経済支援である。これまで、特別定額給付金、持続化給付金、雇用調整助成金、ひとり親世帯への給付等が行われてきたが、感染を収束させることができず、経済活動の停滞は続いている。そのしわ寄せは社会の弱い部分に向かい、困難を抱える人々には支援が行き届いていない。憲法で保障された最低限度の生活すらままならない人

が多く、早急に命を守るための現金を給付すべきである。また、命を支える給付金の一部が消費税として回収されないよう消費税を凍結することも有効である。

本調査会で取り上げた諸課題は、人を大切にしない、お金を掛けない、自己責任に偏重した政策の弊害であり、政治の責任として取り組む必要がある。

義務教育段階での特別支援教育が行き届かない現状、子どもの性暴力被害や国際水準から取り残された性教育などの課題は、教育現場における余裕のなさに起因すると考える。2020年に発表されたOECDの調査によると、教育に対する日本の公的支出の規模は対GDP比で2.9%であり、比較可能な38か国中37位と惨たんなる結果である。また、小中学校における1クラス当たりの児童生徒数はOECD諸国の中で最も多く、民主党政権下で導入を目指した小学校の35人学級は国会においてようやく実現するに至ったが、教育の質の更なる向上のためには小学校にとどまらない改革が求められている。

外国人をめぐる課題では、人をないがしろにする人権への認識が技能実習生や子どもの不就学などの問題の根底にあり、外国人であるとの理由で不当な労働条件を強いられていることの責任は政治にある。

基本的人権は人類普遍の原理であり、全ての人に適用されるべきものである。外国人を含む誰もが安心できる社会の実現のためには、このような世界水準の人権意識を持つことが重要である。しかし、日本では思いやりや道徳の一種と勘違いされているのではないか。

社会問題を道徳的な心の持ちようで解決しようとするアプローチは自己救済を強調し、国家等の公的機関が講ずべき諸施策を免責する危険性をはらんでいるとの指摘がある。この指摘はコロナ禍における国家の危機に対して自粛という自己救済を強調し、政府が取り組むべき施策を行わない無責任さを容認してしまう危険性と重なるものである。

杉 久武 君（公明）

困難を抱える多くの人々がコロナ禍の厳しい状況下で必死に暮らしており、このような人々に対し支援の手を差し伸べ、寄り添いながら活力ある未来を実現し

ていくことが求められている。

子どもをめぐる課題のうち、特別支援教育については、障害のある子どもが個性や能力を更に伸ばしていく観点から、これに携わるスタッフや施設の充実、就学相談に必要なスキルを備えた人材の確保、教育の専門性を向上させるための取組を早急に進めることが必要である。

外国人をめぐる課題については、人権に関わる問題提起がなされ、外国人労働者に係る切迫した状況が伝えられた。また、日本での生活に際し言葉の壁が様々な困難を引き起こしており、日本語の学習機会を充実させるなど多文化共生社会の実現に向けた対応が求められる。

これまで様々な形で地域社会に貢献してきた商店街は、コロナ禍により一層厳しい状況に追い込まれている。政府は持続化給付金や雇用調整助成金等の様々な支援策を講じてきたが、影響の長期化も視野に入れてきめ細やかな支援策を実行することが必要である。

社会的孤立をめぐる課題のうち、ひきこもりについては、自死ではなく生き続けるために選択した結果であり、また、8050問題も深刻さを増している。その対応に当たっては、地方自治体やNPO、福祉関係者などの幅広い機関が連携し、誰にも相談できずに孤立する本人や家族を発見して寄り添う体制を整備することが重要であり、安心して過ごすことができる居場所の確保が求められる。

また、コロナ禍で特に子どもの自殺が極めて深刻となっており、要因の迅速な分析や最新の動向を踏まえた相談支援体制の強化が急務である。

困難を抱える人々の状況がコロナ禍により一層深刻化している。政治には適切な支援策を講じていく責務が課せられており、課題解決に向けた歩みを着実に進めていきたい。

高木 かおり 君（維新）

コロナ禍で生活が一変する中で経済的に困窮する世帯が増え、特に非正規雇用の女性の厳しい状況が浮き彫りとなった。深刻な影響を受けている職種から転職しようとしても、日本では多様な働き方が実現していない。

女性が妊娠、出産、育児等で職を離れると、社会復帰には大きな覚悟が必要となる。自らのキャリアプランを考え、学び直しながら働く環境を整えていくことが重要であり、女性のリカレント教育を推進したい。

コロナ禍により非正規の労働者が真っ先に雇い止めとなった。また、育児中の女性は時間の都合上パートで働き続ける場合が多いが、賃金は上がらず、男女の賃金格差を招いている。正社員には残業があり長時間労働が前提となっているが、正社員の短時間勤務を取り入れるべきである。これにより、多様化する家族の形に合った働き方が広がっていくのではないかと。

リカレント教育の推進は、再チャレンジできる社会と人々の生きる希望につながっていく。再チャレンジしようという気持ちになるためには支えてくれる相談者が必要であり、相談体制の充実が最優先の課題である。そのためには現場の実態調査が重要であり、併せて、SNS等を活用したオンラインでの相談体制の整備も必要である。

今後の調査会においても子どもや弱い立場の女性、ひきこもりや自殺念慮者への支援を取り上げるべきである。

伊藤 孝恵 君（民主）

18世紀スコットランドの哲学者トマス・リードの言葉に、鎖の強度が一番もろい箇所強度に等しいというものがある。日本社会の最ももろい部分をコロナ禍があぶり出した。

外出自粛による「ステイホーム」が家庭の中の問題を顕在化させた。家計の悪化は生きる気力や尊厳を奪い、子どもや家族に手を上げる大人を増加させ、DVの相談件数は過去最多となった。育児、家事、介護に伴う女性の負担、非正規雇用の失業や母子世帯の貧困には公助による対応が必要である。男性の自殺者が減少する一方、女性の自殺率が15.4%も増加している。児童虐待件数や小中高生の自殺も過去最多となり、産後うつによる自死は2倍となっている。その他、外国人労働者、児童生徒、独居の高齢者、ヤングケアラー、不登校、ひきこもりのような社会の最ももろい部分に駆け寄り、手当することが求められている。

当調査会はいかなる意思を持って活動していくべきか。養育費の確保はひとり親家庭で育つ子どもの学びや育ちなど将来に直結する。児童手当及び児童扶養手当の大幅拡大により社会で子どもを養育すべきと考えるが、それが難しい現状においては養育費を確保するための方策が必要である。

法制的なアプローチで考えれば、強制執行受諾文言付公正証書等が離婚以前に作成されるよう、情報提供や相談体制の整備、費用負担の援助を行い、DVの被害者等に配慮した上で養育費の取決めを義務化することが全ての入口となる。次いで、強制執行の支援や行政等による徴収支援等が考えられ、更なる段階として行政による養育費の立替払と徴収が挙げられる。

そもそも養育費が子どもの育成に必要な不可欠であるという総則、目的や基本理念、国や地方公共団体の責務等について法律で定めて立法府の意思を示すべきである。高齢社会対策基本法など良識の府である参議院の調査会による立法が現下の課題を解決する政策推進のよりどころとなっており、調査会での議論を踏まえた立法についても検討をお願いしたい。

岩淵 友 君（共産）

コロナ禍では誰もが困難を抱える可能性があり、女性や子どもの自殺が増加するなど、既に困難を抱えている人々に社会の矛盾が集中している。国民の命と暮らし、雇用となりわいを守るためには憲法第25条等の理念を生かすとともに、公助が重要となる。

女性の困難と負担増は深刻である。非正規労働者の多くが女性であり、雇用の調整弁としての解雇が増えている。妊娠、出産、育児を理由に仕事を辞めた女性は非正規労働者が圧倒的に多い。日本では子どもを育てることがペナルティーとなっており、雇用機会均等法の強化が必要との提案のほか、介護サービスを受けることができない状況が介護離職やヤングケアラー問題につながるため、介護体制の充実も求められた。

コロナ禍において家庭での性暴力被害が増えており、家庭が安心、安全な居場所ではない子どももいる中で一時的に避難できる場所の拡充が必要との意見が

あった。また、女性の働き方の改善、コロナ対策や構造的な問題の解決のためにもジェンダー平等の実現が必要である。

小学校における35人学級が実現するに至ったが、一人一人の子どもに向き合うためには、更なる少人数化や教員の増員が必要である。特別支援学校については在籍する子どもが増加していることを踏まえ、子どもが十分に活動できる基準の策定を求める意見があった。

コロナ禍はフリーランスや中小事業者にも大きな打撃を与えており、フリーランスに対する傷病手当金の支給や中小事業者の事業を継続するための支援を求める意見があった。また、技能実習生を始めとする外国人労働者も解雇や休業手当の未払などで困窮しており、技能実習生が労働者としての権利を主張できないことがコロナ禍での問題につながっているとの指摘があった。

コロナ禍で明らかとなった社会の弱い部分を大本から変え、誰もが安心できる社会の実現に向けて政治が役割を果たすことが求められている。

浜田 聡 君 (みん)

国会議員となってからこれまでの間、NHKが引き起こす最大の問題である委託業者による営業訪問員に関するトラブルを取り上げてきた。1年目の調査においても社会的弱者がNHK訪問員から受ける被害等について意見を表明したが、2年目の調査で取り上げた子どもや外国人、社会的に孤立した状況に置かれている人々はNHK訪問員の被害に遭いやすい。

国会の内外でこの問題が周知されたことにより、令和2年末にはNHKが訪問員による戸別訪問を抜本的に見直すとしてこの問題が大きく動いた。今後、NHK訪問員によるトラブルがなくなるか注視していく必要がある。

また、NHKだけではなく、同じく巨大メディアである新聞の販売においても営業訪問員の強引な営業によって社会的弱者が被害を受ける可能性がある。今後これらメディアに係る営業訪問員による人的被害の問題を取り上げることで、誰もが安心できる社会を実現したいと考えている。

牧山 ひろえ 君（立憲）

2年目の調査では、子どもや外国人のように対象に着目した小テーマと社会的孤立や生活基盤の不安定さなど状況に着目した小テーマを設定するとともに、猛威を振るい続けるコロナ禍が社会の弱い部分を直撃し問題を顕在化させた点にも着目した。広範多岐にわたる調査を行ったことにより、様々な角度から安心の阻害事由となる日本社会の問題点を探求できたと評価している。

ここで重要なのは今回を含めた調査結果をいかに有効活用していくかという点である。社会の弱い部分の問題を多角的に取り上げる貴重な調査を一過性の取組で終わらせないことが重要であり、参議院として国民のために有効活用していくべきと考える。

社会で困難を抱えているということは、正面から捉えられずに後回しにされているということであり、行政が優先的に取り扱わない社会の諸課題について、行政監視を重視する参議院として定点観測と取組の推奨を行う仕組みを設ける必要がある。具体的には、国連が定めるSDGsに倣い、日本社会の問題点を明確に項目立てし、現状を把握して改善の指標を策定することで、年限を区切った取組を促す仕組みを参議院主導で整備し、実施することを一案として提案したい。

また、3年目には、活力ある未来の実現についての調査が想定されており、この提案も含め持続的な改善に向けた仕組みづくりという視点を取り入れたい。

内容面に目を向けると、2年目の調査で取り上げた課題のうち、技能実習制度について来日時の契約に人権侵害の要素を埋め込む悪質ブローカーの実態把握や規制が重要であること、ヤングケアラー自身にその概念や支援策を認識してもらう必要性、ヤングケアラー問題を担当する独立した部局を設置する必要性については、中間報告に反映させたい。

梅村 みずほ 君（維新）

困難を抱える人々の諸課題に向き合う中でキーワードとなるのは、金銭的な解決策の必要性、SOSの出し方、家庭の三点である。政治は家庭の問題に介入すべきではないとも言われてきたが、子どもをめぐる厳しい状況に鑑みれば、政治

が家庭に目を向けていくべき時期に来ているのではないか。

「こども庁」の創設が検討されていると聞くが、自民党内で検討が始まった当初に使われていた「子ども家庭庁」の名称が望ましい。子どもを種に例えれば家庭は土であり、土に養分がなければ素晴らしい種であっても育たない。ひとり親家庭、ステップファミリー、里親家庭など家庭の在り方が多様化しており、困難を抱える家庭へのサポートも政治の課題になりつつある。虐待や自殺など、子どもが苦しむ様々な課題を家庭が抱えており、「こども庁」が創設された際には、家庭に関する課題も積極的に取り上げて解決策を提案していきたい。

子どもの幸せな未来を考えたとき、子どもの権利条約について、子ども自身に加えて親や教師にも知っておいてもらう必要がある。当事者でありながら、自らの権利が保障されていることを知る子どもが少ないことから、学校や家庭で子どもの権利条約について教える機会を設けるべきである。

大阪のある小学校では「生きる教育」によって校内の状況が大きく改善した。注目を浴びるこの教育では、まず国語教育に焦点を当て言葉で丁寧に気持ちを伝えることを6年間で集中的に教えるとともに、プライベートゾーンや子どもの権利条約についても教えている。また、乳児とのふれあいを通じて多くの人によって子どもが支えられていることを伝えていくほか、自分で対処できない悩みについてSOSを出す必要性についても教えている。

子どもの幸せのために家庭にフォーカスしたいと考えている。

伊藤 孝恵 君（民主）

子どもの心を育むことができず、安心、安全な環境で育つことができない国に連なる未来はない。自殺、不登校、ひきこもり、特別支援教育、ヤングケアラー、性暴力、外国人など、子どもをめぐる全ての問題に対して最優先で取り組むべきである。

特に、外国をルーツとする子どもの育ちや学びの問題は既に臨界点を超過しており、地方自治体任せの国の姿勢が地域間の対応格差を生んでいる。日本語力が不十分なために会話や授業に支障が生じている外国籍の小中学生は2018年度で約3

万6,000人おり、10年間で約3割増えた。文部科学省は教員の追加配置を決めているが、教員の確保自体が難しい状況下で日本語指導の担い手が見付かるか疑問である。

2020年度に行われた新聞社の調査によると、外国人集住地域8県25市町では外国籍の小中学生の特別支援学級在籍率が6.5%であり、当該市町における全小中学生の在籍率の2倍に上る。この背景には、日本語指導が必要な外国籍の小中学生を通常の学級で受け入れて手厚くサポートすることが難しいという体制の不備がある。障害の診断なしに特別支援学級に在籍させるケースもあり、障害のある子どもへの指導が手薄になることが懸念される。

また、教育委員会の分掌規程の92.3%には外国人の子どもの教育に関する記載がなく、地方自治体の96.3%は就学案内や就学手続等の規定がない。他方、外国人教育に携わる業務を職務と明確に位置付けて取り組んでいる岐阜県可児市では、不就学児童生徒がゼロとなった。愛知県豊橋市では、入学直後の学習を支援する通訳を確保し、障害の有無も母語で検査しており、外国籍の児童生徒の特別支援学級在籍率が全児童生徒の割合を下回っている。子ども一人一人に適した教育環境を整えることで外国籍の子どもが地域の生活者となり、多文化共生に関する市民の意識も向上していく。また、海外では、社会の分断を防ぐ見地から公用語を母語としない子どもの語学力向上に積極的に取り組んでいる。

言葉の力はこの国で生きていく力そのものであり、学ぶ場所の環境整備は政治に課された使命なのではないか。

塩田 博昭 君（公明）

本調査会の参考人質疑では、困難を抱える人々を支援するための制度や体制が不十分であるとする多くの意見が出された。例えば、自殺防止の相談に取り組む団体では相談スタッフが絶対的に不足しており、また、リカレント教育を進めるためのオンライン教育の充実においても多くの課題があることが分かった。このような重要課題に対して立法府は更に努力し、一人一人が支え合う新しい福祉や共生社会づくりを進めることが必要と考える。

コロナ禍の影響で生活に困窮するひとり親世帯等に対して国からの給付が行われてきたところであるが、DV被害等の理由で避難しているような家庭への支援は難しい。離婚できないことでひとり親と認められない家庭は制度のはざままで支援を受けられずに苦しんでいる現実があり、特例として支援ができる制度を検討する必要がある。

本調査会での参考人質疑を踏まえ、福祉面での更なる充実に向けて取り組んでいきたい。

Ⅲ 主要論点の整理

2年目の「困難を抱える人々への対応」についての調査を踏まえ、本調査会における主要論点について、参考人の意見を基に以下のとおり整理する。

【子どもをめぐる課題】

(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。

(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。

(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。

(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。

(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。

(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。

(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。

【外国人をめぐる課題】

(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。

(日本語教育の充実)

- ◇ 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。
- ◇ 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、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。

(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。

(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。

(外国人労働者の受入制度の見直し)

- ◇ 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。
- ◇ 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。

【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】

(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。

(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、G o T o 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。

(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。

(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会社員の高齢者が、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。

(普遍主義的な社会保障制度)

- ◇ 企業等に属しない働き方の増加や、A I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全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。

- ◇ 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。

(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う循環がつく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。

【社会的孤立をめぐる課題】

(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。

(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。

(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に寄り添い、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々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。

(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。

(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。

(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。

(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。

【生活基盤の安定に向けた課題】

(養育費の確保に関する法制の整備)

- ◇ 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。

- ◇ 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。

(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。

(女性の就労支援の在り方)

- ◇ 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。

- ◇ 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。

(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必要であり、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。

(子どもの自殺対策)

- ◇ 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、全国的に取り組を進めることが求められる。

- ◇ 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。

(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。