

若者政策に関する政策提言

～多様性のある社会と再チャレンジ可能な社会の構築に向けて～

2017 年 6 月 5 日

日本若者協議会

<http://youthconference.jp/>

はじめに

日本若者協議会では、これまで若者の政治参画を中心に政策提言を行ってきた。その結果、18歳選挙権をはじめ、若者の政治参画の機運は確実に高まってきている。しかし、若者が政治参画する環境が整ったとしても、それで終わりではない。重要なのは、日々の生活であり、そこに関わる各制度のあり方である。今回の提言は、その議論の出発点となるよう書かれたものである。

今回の提言作成に当たって意識したポイントがある。それは、中長期的視点と現実性である。中長期視点とは、目先の利益だけでなく、長い目で見たときに、この政策提言が社会にとって利益になるかという視点である。今、実際の政治社会で決定権を握っているのは多くの場合、経験や場数を踏んできた人々である。彼ら・彼女らは、その経験や知識、ノウハウを生かし、いかに社会をよくできるかを考えているだろうと思う。しかし、その政策決定の影響を受けるのは、決定権者の彼ら・彼女らではなく、若者・将来世代である。これから、この社会で生きていかねばならない若者・将来世代にとって、中長期的視点に立って政策を考えることは、自分たちの利益になるか否かを考えることに等しいと言っても過言ではない。提言の中には短期的に負担を与える施策も存在するが、将来の社会において必要なことであり、少子高齢化が象徴するように、今対策を進めなければその解決にはさらなる負担が課されることになる。

また、もうひとつ意識したポイントが現実性である。あえて言ってしまうと、今や若者による政策提言はもはや珍しいことではない。国・地方、行政・民間を問わず、大学生などが政策立案・提言を行い、それを社会に出すことは様々な場所で行われている。しかし、多くの場合、それらは発表で止まってしまい、実行に移されることはほとんどない。それは、もちろん、学習的意図で行われた場であったり、その提言のクオリティーが十分でなかったり等の様々な理由があるだろう。しかし、一方で若者に政策立案・提言を求める大人側も「若者らしい」提言という判断基準で、いささか突拍子もない提言を求めてしまった結果、現実的でない提言になってしまうということも少なくないように思える。今回の提言では、「提言のその後」を見据えて、斬新さよりも現実的な提言になるよう意識した。その結果、提言としての面白みが欠けてしまったかもしれない。しかし、先ほど述べた通り、政策の影響を受ける当事者としては、面白みよりも実際の課題に対処できるかどうかのほうが重要である。このような点を意識した提言であるということを考慮していただければ幸いである。

最後に、この提言

は完成形ではなく、地方分権についてはまだ提言としてまとめられておらず、今後政治家や様々な方々と意見交換していく中で改良していくことを想定したものであることも付け加えておきたい。

目次

はじめに

要約

第1章 労働・社会保障・税制

- (1) 日本型雇用システムとその補完性
- (2) 社会保障・税制の逆進性
- (3) 政策提言

第2章 子育て

- (1) 教育格差・待機児童の現状
- (2) 質の高い幼児教育と保育サービス供給量の増加
- (3) 政策提言

第3章 政治参加

- (1) 投票率と若者の政治参加の現状
- (2) 政策提言

要約

現代はどのような時代にあるか。キーワードは多様性と変化である。テクノロジーの発展や長寿化、女性の社会進出など、ここ数十年間で社会は大きく変化し、今後もその変化のスピードはとどまることを知らない。一方、戦後に進んだ社会基盤の整備により、人生における選択肢は増え、価値観も多様化しつつある。

しかしながら、日本の社会制度は、時代に合わせて変化することなく、過去に想定された「生き方」、「価値観」をベースにつくられ、結果的には、世界の中でも突出して少子高齢化が進み、20年以上の低成長を経験している。

今までの長期雇用を前提にした「日本型雇用システム」では、企業内福祉や内部労働市場が発達していたが、市場の変化が早い昨今において企業にその体力は存在せず、社会的にセーフティネット（失業手当や住宅手当）の拡充、女性や高齢者を社会参加させるための育児サービスや職業訓練を充実させていくべきである。

また、「日本型雇用システム」において相互補完的につくられていた社会保障・税制を抜本的に見直し、働き方に中立的な制度に変えていかなければならない。

同時に、現行の社会保障・税制の問題点である逆進性を改善し、所得再分配を強化することも求められる。

さらには、中長期的な視野を担保するため、若者の声を直接的・間接的に届ける仕組みを作るべきであり、投票コストを下げるためにインターネット投票の実現も検討すべきである。

・提言一覧

労働：

- (1)ジョブディスクリプション（職務記述書）・解雇条件の明示義務化
- (2)ジョブ型正社員の雇用ルールの整備
- (3)同一価値労働同一賃金法の制定
- (4)社会的職業訓練（リカレント教育含む）の整備・強化
- (5)失業手当の拡充
- (6)高年齢雇用安定法の撤廃

社会保障：

- (1)全労働者への社会保険の適用拡大

- (2)社会保険料の上限撤廃（現行月額 62 万円）
- (3)在職老齢年金の廃止
- (4)年金におけるマクロ経済スライドのフル発動
- (5)高所得者への基礎年金部分の減額（クローバック）
- (6)年金給付開始可能時期の変更（62～72 歳）

税制：

- (1)配偶者控除の撤廃
- (2)所得控除から税額控除への移行
- (3)金融資産税の増税、将来的には総合課税化
- (4)退職金控除の撤廃

子育て：

- (1) 3 歳未満児に対する家庭支援の充実
- (2) 3 歳～小学校入学前の児童への質の高い幼児教育の提供
 - a. 非認知的スキル向上を意識し、子どもが自発的な活動を行えるようなカリキュラムとして「幼稚園指導要領」を整備
 - b. 施設に関係なく質の高い幼児教育が受けられるように「幼稚園指導要領」「保育所保育指針」「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」等の共有化をさらに進め、将来的な一本化を目指す
 - c. 職員の研修・児童の発達評価についての統一的基準の作成
 - d. 現行の保育士資格・幼稚園教諭免許を「保育教諭」の資格として一本化し、一種から三種に分類する。これを基にキャリアパスを整備するとともに、分業による負担軽減を図る。これにより、復職や離職防止を促し、スタッフの量的拡充、経験年数の長期化による質的拡充を促す。（以下に制度詳細イメージを掲げる）
 - e. 施設型給付を増額し、スタッフの賃上げを図る
- (3) 幼児教育の完全無償化
- (4) 幼稚園の認定こども園への転換促進
- (5) 所管官庁の一本化、将来的には子ども・若者省の設置

政治参加：

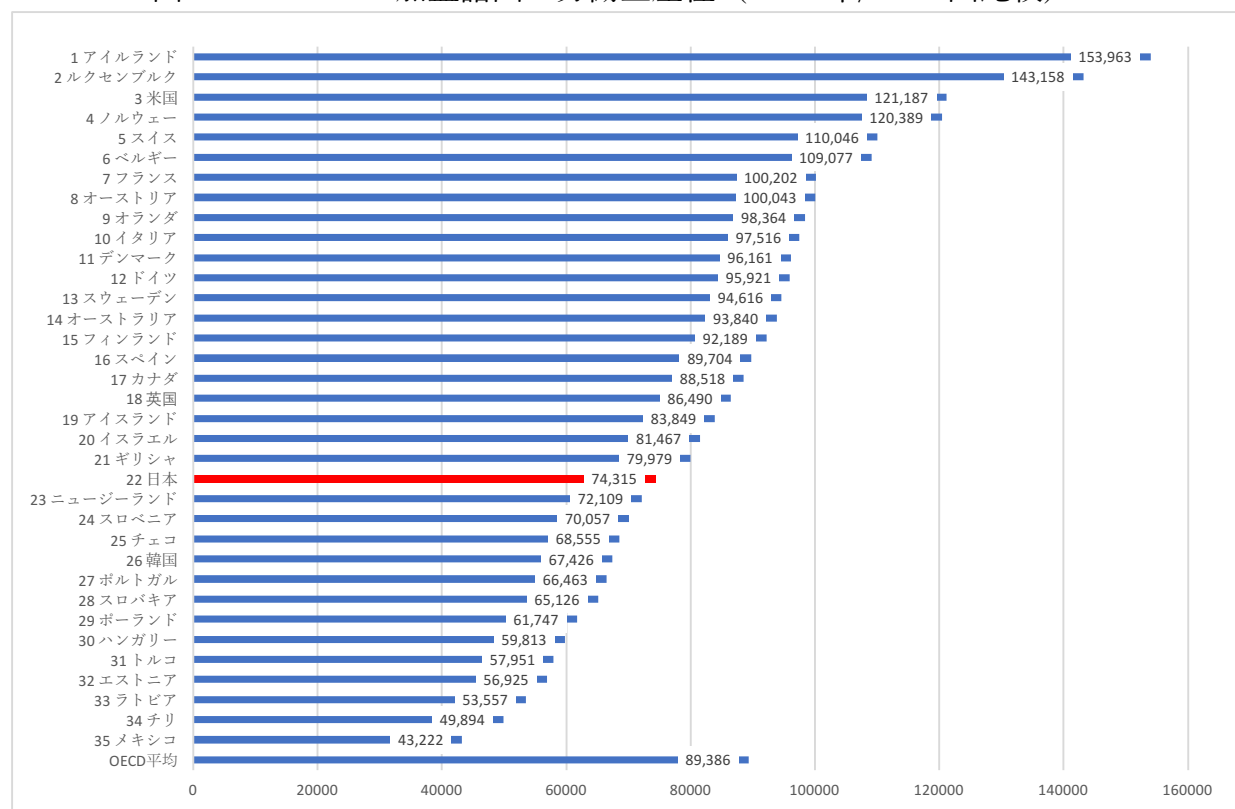
- (1) 被選挙権年齢の 18 歳まで引き下げ
- (2) 供託金の大幅引き下げもしくは撤廃
- (3) 若者協議会の設置／若者担当大臣の設置
- (4) 審議会委員のクォータ制
- (5) 選挙・住民投票におけるインターネット投票の導入

第1章 労働・社会保障・税制

(1) 日本型雇用システムとその補完性

1990年代初頭以降、日本経済は「失われた20年」と呼ばれる長期停滞を経験し、日本のGDPは2010年に追い抜かれた中国とは既に3倍近くの差がつき、労働生産性はOECD諸国の中で22位まで低迷し、韓国にも追いつかれつつある。

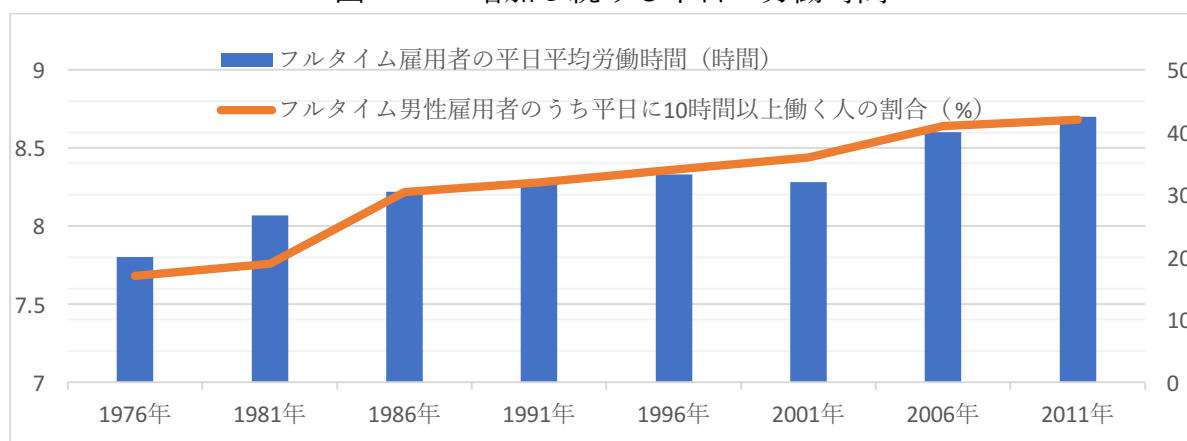
図1-1 OECD加盟諸国の労働生産性（2015年/35カ国比較）



出典：OECD 資料より作成

他方、日本の正社員は世界で最も長時間働き、フルタイム男性雇用者のうち平日に10時間以上働く人の割合は年々上昇している。

図 1-2 増加し続ける平日の労働時間



出典：厚生労働省「社会生活基本調査」の個票をもとに作成

さらに、1990年代初頭のバブル経済の崩壊、その後のアジア通貨危機や円高などのマクロ環境を背景に企業収益は大幅に悪化し、企業はコスト削減のために正社員の採用から非正規社員の採用を進めていくことになる。結果的には、さらなる個人消費の低迷、貧困の増加、未婚率（少子化）の上昇を招き、一方の正社員は労働時間に限定性の強い非正規社員をカバーするように長時間労働が蔓延化、悪循環へと陥り、今に至ることになる。

こうした状況に対し、2012年末に発足した第二次安倍政権がはじめた大規模な金融緩和を主軸とした「アベノミクス」によって経済状況は好転しつつある。失業率は20年ぶりの低水準になり、まだデフレ脱却の段階には至っていないものの、企業の予想インフレ率は、2017年3月時点で-0.89%まで改善してきている。

さらに、第三次安倍政権からは「働き方改革」が掲げられ、厚生労働省は長時間労働や賃金不払いなど労働関係法令に違反した疑いで送検された企業などの一覧を公表するなど、本格的に長時間労働の是正を目指した取り組みが進められている。

しかしながら、長時間労働や正規・非正規社員の待遇格差、賃金の上方硬直性、労働生産性の低迷といった数々の問題を引き起こしている「日本型雇用システム」にメスは入っていない。

「日本型雇用システム」とは、4つのサブシステムから構成される。

- (1) 雇用システム－男性正社員の長期雇用・無限定性（働く時間・場所が限定されない）と年功序列（退職金も含めた後払い）、企業内福祉（生活給）を前提とし、専業主婦／学生を想定した非正規社員が補完的な役割を果たす
- (2) 企業統治システム－株式の相互持ち合いやメインバンクに支えられた金融制度、下請けを中心とした企業間の安定した取引

- (3) 教育システム－企業内訓練（OJT・ジョブローテーション）を前提にした偏差値（≠専門性）重視の選抜システム、学校卒業と同時に正社員として採用される新卒一括採用制度
- (4) 社会保障・税システム－男性が長時間働き生活給を稼ぎ、女性は家事を行うという性別役割分業（家庭内扶養）を前提にした配偶者控除・第三号被保険者制度、企業内福祉を前提にして退職後の保障が強化された社会保障制度

端的に言えば、男性正社員が無限定に働く代わりに、長期間の雇用保障、生活保障、職業訓練を得られた仕組みであった。

「日本型雇用システム」は非常に合理的かつ相互補完的に形成され、戦後の高度経済成長の実現に貢献した。

しかし、このシステムがうまく機能したのは、製造業を中心とした「追いつけ追い越せ」型の経済環境があったからである。

「日本型雇用システム」の最大の特徴は、メンバーシップ制（会社の一員になる）にあり、欧米諸国のように仕事に人を就けるのではなく、人に仕事を就ける仕組みとなっている。言い換えれば、今の仕事がなくなっても解雇にはならず、他部署への異動が行われ、OJTで能力を高めていく。

やるべきことが明確にあり、どの企業も拡大していく右肩上がりの経済環境であれば問題はない。

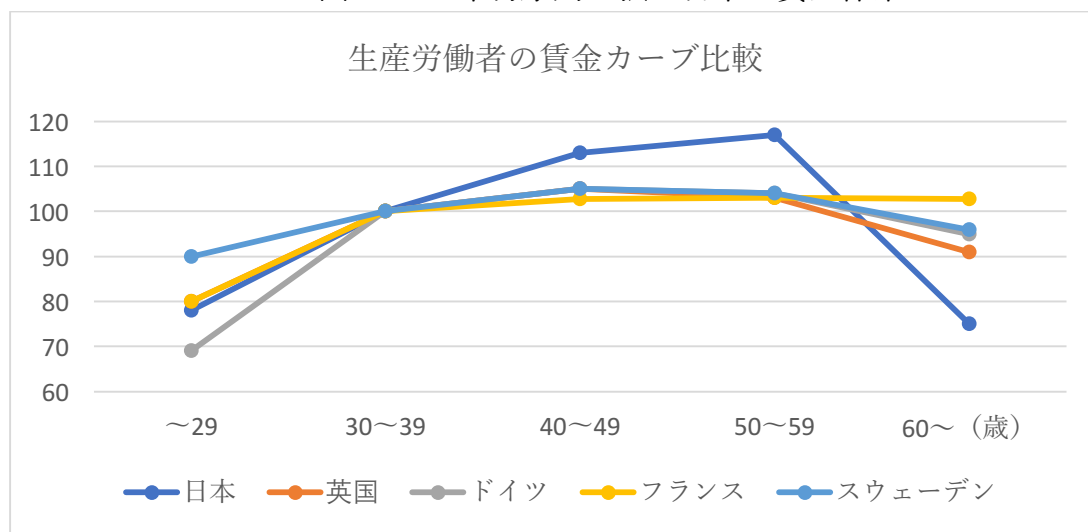
しかし、現在のように、脱工業化・グローバル化が進む、変化の早い経済環境ではうまく機能せず、長期雇用はむしろ足枷となっている（さらに重要なのはそのことによって、正規・非正規社員ともに待遇が悪化している現状である）。

日本の企業は今まで自社内あるいはグループ企業内で製品の製造に必要な部品、技術を全て賄う「自前主義」をとってきたが、今後IoT、AI等の第4次産業革命が進む中では、自社内で一から育成しては取り残されるのは確実であり、中途採用や外部人材の活用など、年功序列や社内人材に拘らずにその時に適した人材を適宜活用していく必要がある。

それを実現していくためには、新卒のポテンシャル採用だけではなく、労働者に求める能力を明示化し、専門性を評価していくことが重要である。

日本では高齢者の活用の名の下、60歳になったら低待遇で再雇用され直す高年齢雇用安定法が存在するが、人材活用という観点では年齢ではなく能力によって選ばれるべきであり、企業にとっては余計な負荷になっており、被雇用者（高齢者）にとっても正當に評価されず、労働市場に悪影響を与えている側面も大きい。

図 1-3 年功序列が強い日本の賃金体系

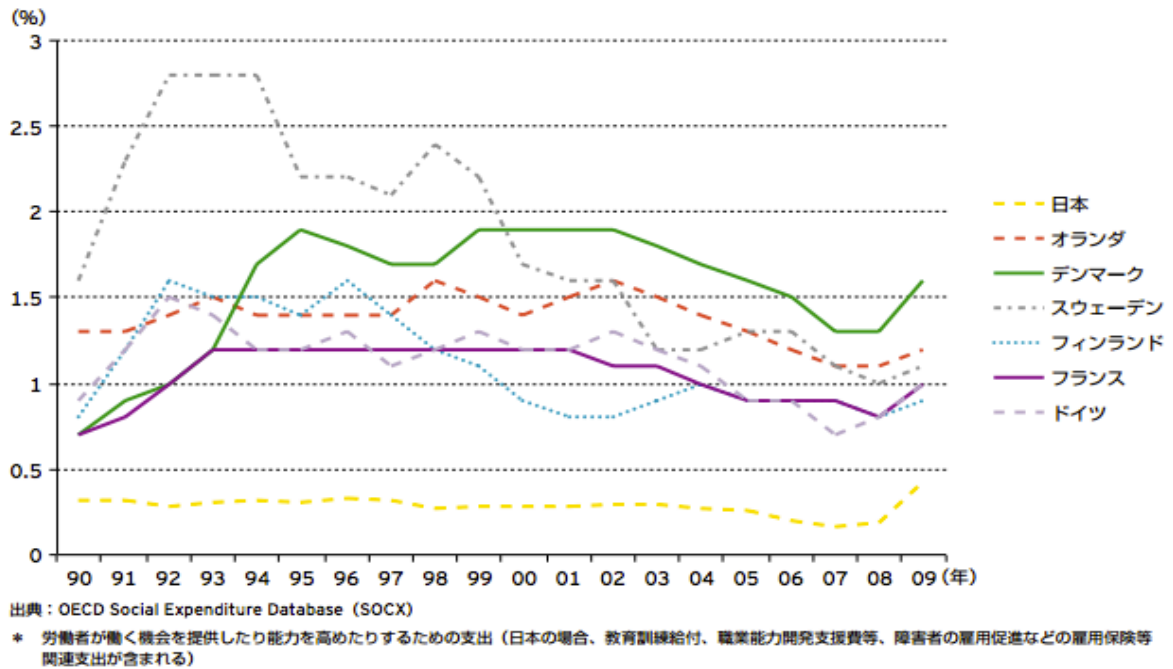


出典：労働政策研究・研修機構「データブック国際労働比較」をもとに作成

また、日本の大学等における社会人受け入れは、OECD 諸国の中でも最低水準にあり、25 歳以上の大学入学者の割合は、OECD 各国の平均が約 18%であるのに対し、日本は約 2%となっている。今後長寿化が進み、労働期間が長くなる中では、学び直す必要性は確実に増え、転職の機会も多くなるだろう。そうした時に必要なのは、余裕のある企業しか実施できない企業内の職業訓練ではなく、誰もが受けられる職業訓練の機会である。具体的には、大学に通いながら企業での職業訓練も行えるデュアルシステムの拡充や再訓練・再就職がしやすくなるように失業手当も拡充させていくべきである。

社会保障における支出で教育費が度々言及されるが、より当事者の多い積極的労働政策への支出もわが国においては低く、今後市場の変化が早くなる中で、積極的労働政策を充実させていく必要性は高い。

図 1-4 積極的労働政策への政府支出（対 GDP 比）

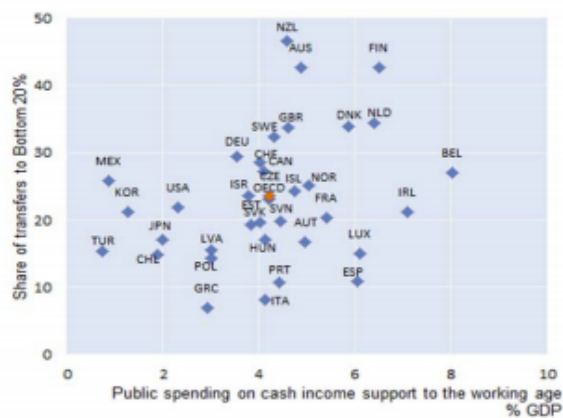


出典：EY 総合研究所

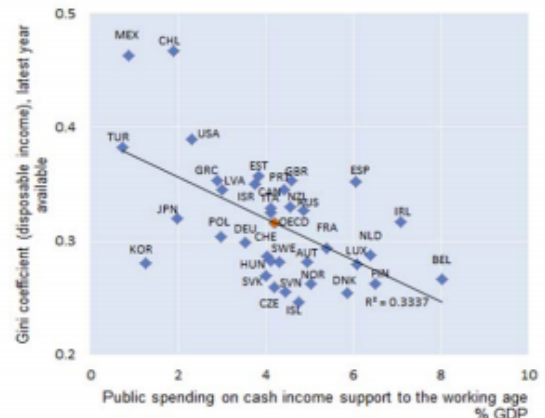
また、生産年齢人口に対する支出が多い国ほど所得格差が小さくなっており、格差是正という意味でも重要である。

図 1-5 生産年齢人口に対する支出が多い国ほど所得格差は小さい

A. 下位 20%の所得層に向けられる公的現金給付の割合と生産年齢人口向けの公的現金支出の対 GDP 比（%）、2013 年



B. 生産年齢人口向けの現金所得支援に対する公的支出の対 GDP 比(%)とジニ係数（可処分所得）、2013 年



注：生産年齢人口は 18～65 歳を指す。5 分位数の最下位および最上位は、等価可処分所得が最も少ないおよび最も多い人口の 20%と定義している。データは公的社会保障から受け取られる経常移転である。ジニ係数の値は、「完全な平等」を示す 0（全ての人が同じ所得を得る）から「完全な不平等」を示す 1（1 人の最高所得者が全ての所得を得る）の間になる。所得不平等の尺度はここでは国民の家計可処分所得（税引き後、社会移転後）を基にしている。

出典：OECD

こうした施策によって、素早い事業転換と高い専門性の活用（+学べる環境整備）が可能になり、セーフティネットの拡充によって起業や転職といったチャレンジを促されれば、賃金の上方硬直性も解消されていくだろう。

さらに、女性が社会進出して久しいが、日本は他の先進国に比べ、男性に対する女性の賃金比率が低い状況が続いており、労働生産性が低い大きな要因となっている。これは女性の能力が原因ではなく、女性をうまく活用できていない社会の問題であり、今まで専業主婦に頼っていた育児や家事サービスを社会的に充実させていくべきである。

そして女性だけではなく、外国人や高齢者といった働き手の多様性も増し、テクノロジーの発展によってテレワークやフリーランスといった新しい働き方も増えている現状では、人に仕事を就ける仕組みではなく、仕事に人を就ける仕組み（誰がやろうと同じ成果であれば同じ給料＝同一価値労働同一賃金）、そして働き方に中立的な社会保障・税制の仕組み作りも必要になっている。

(2) 社会保障・税制の逆進性

(1)日本型雇用システムとその補完性では、戦後につくられた日本の社会経済システムとその問題点について見てきた。

また、働き方に中立的な社会保障・税制度に変えていく必要性も述べた。

次に、再分配の観点から社会保障・税制の現状について見ていく。

社会保障においてよく言及されるのは世代間格差である。しかし、人口構造が変化している現状において世代間格差は不可避であり、世代間格差を是正するために生活を犠牲にしては元も子もない。

より重要なのは個人の負担と分配のバランスであり、生活保障である。

それでは、現行の社会保障・税制が抱えている問題は何か。

一つ目の問題点は、逆進性である。

下図 1-6 は年金保険料の所得に対する負担率を所得階級別に見たものであるが、第 2 号の厚生年金は月収が約 60 万円を超えると保険料が頭打ちになるため、900 万円以上から負担率が低くなっている。

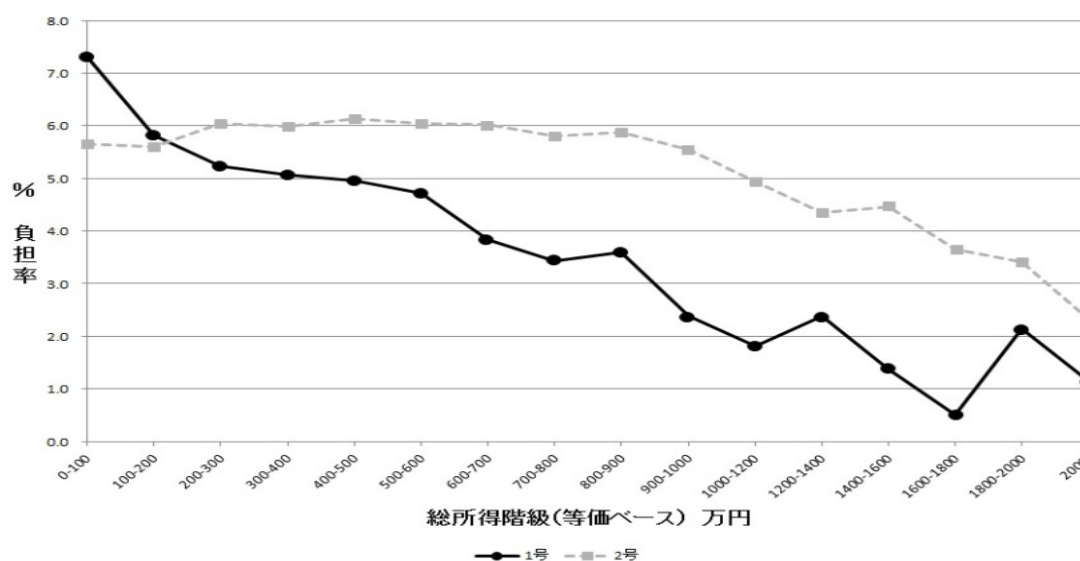
一方、第1号の国民年金は月に1万6,490円と定額になっているため、逆進性が特に強い。結果的に、国民年金加入者の約半数が満額の保険料を払っておらず、生活保護に陥るケースも多い。

次図1-7は医療保険の負担率を示しているが、大企業の健康保険組合の保険料率は低く、国民健康保険料が逆進的になっている。医療保険においても、約4割が滞納や減免により満額の保険料を支払っていないのが現状である。

完全に保険料のみで運営されていれば、自己責任で終わる話かもしれないが、実際には給付の多くに税金が投入されており、負担率の高い低所得者層の方が税金の給付額が少ないのは公平性に欠けていると言える。

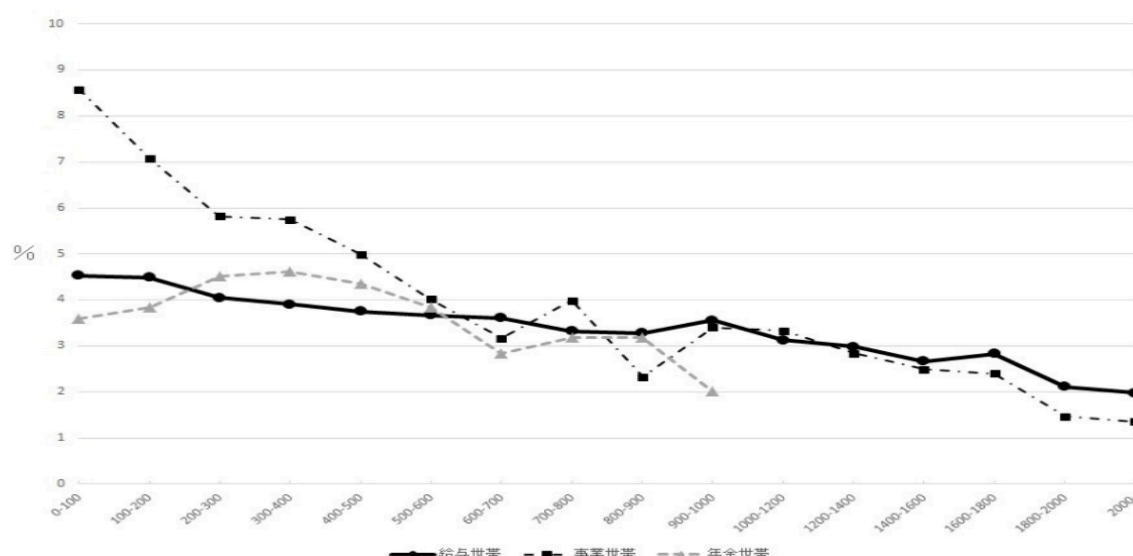
そして、高齢者の世代内格差が大きいことを考えれば、単に所得に比例して給付するのではなく、高所得者には国庫負担金にあたる基礎年金部分を減額させてもらうべきだろう。

図1-6 被保険者の種類別の年金保険料の負担率（等価ベース）



出典：厚生労働省「国民生活基礎調査（2007）」の個票に基づき東京財団 税・社会保障調査会 田中秀明作成（2017）

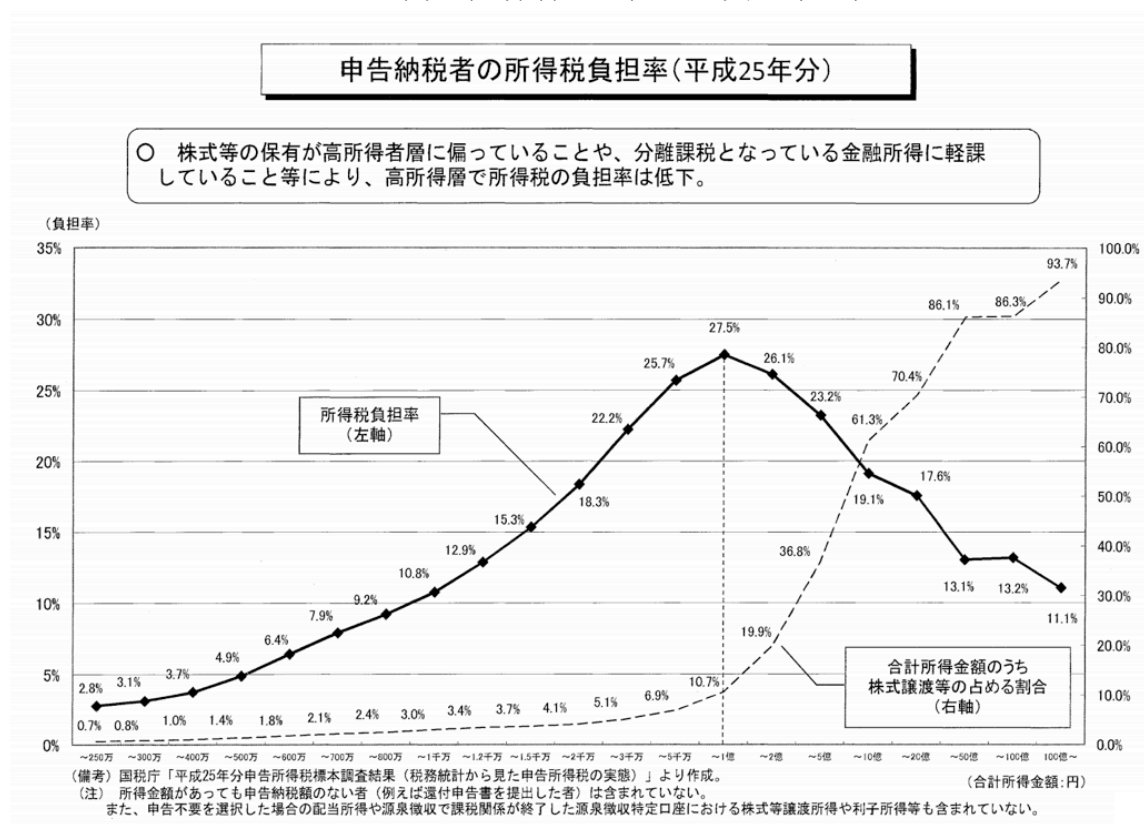
図 1-7 世帯の種類別医療保険料の負担率（等価ベース）



出典：厚生労働省「国民生活基礎調査（2007）」の個票に基づき東京財団 税・社会保障調査会 田中秀明作成（2017）

さらに、社会保険料だけではなく、所得に関しても逆進性が見られる。下図は所得税の負担率を所得階級別に見たものであるが、所得 1 億円を境に負担率は低下している。これは金融所得が分離課税（20%）になっているからである。

図 1-8 高所得者層で所得税の負担率は低下



出典：財務省

二つ目の問題点は、高齢者の優遇である。
具体的には、マクロ経済スライドの見送りが挙げられる。

よく「年金破綻論」が叫ばれる年金制度だが、年金制度は社会の縮図であり、年金制度自体にできることはあまり多くはない（年金において最も重要なのは少子化対策と被保険者＝働き手の増加、賃金の上昇である）。が、その中でも、今後必要な改革案は下記である。

- ・マクロ経済スライドのフル発動
- ・厚生年金の適用拡大（第1・3号被保険者の縮小）
- ・被保険者期間の延長
- ・高所得者への国庫負担金を減額
- ・在職老齢年金の撤廃
- ・受給開始選択可能年齢の引き上げ（62～72歳）

一つ目のマクロ経済スライドのフル発動は、高齢者に迎合した典型例であり、今後は確実に発動していただきたい。

2004年の年金改革によって、保険料の上限が決められ、マクロ経済スライドによって給付額を調整することになったが、2004年以降、マクロ経済スライドが発動されたのは2015年のみである。

その理由はデフレ下だったからであり、同時に物価スライドも適用されず、「特例水準」として2013年4月～9月時点では2.5%も本来水準より多く年金が支給されていた。この「特例水準」は2013年10月から徐々に解消され、2015年に本来水準に戻ったが、その間に多く支払われた分は9兆円を超える。

また、現行の年金制度における最大の問題点は、マクロ経済スライドによる給付額の削減、それによる低年金者問題だが、個人の給付額を増やすには、基本的には納付額を増やすしか方法はない。低年金者問題を抱える年金受給者は基本的に国民年金の対象者だが、上記で述べたように、本来の対象者ではない低所得の非正規社員にとっては逆進的であり、未納を防ぐためにも厚生年金の対象者を拡大し、全労働者に適用していくべきである。その際、ドイツの制度と同様に、低所得者は保険料の支払いを免除し、企業のみ負担することで現状よりも負担が高まることを防ぐ。

最後に、現在、少子化対策として検討されている「こども保険」についても触れたい。

自民党の小委員会による提言案によると、こども保険の被保険者として想定されているのは、主に現役層であり、高齢世代は含まれない。この案では税方式ではなく

、社会保険方式がとられているが、これについても①保険料を支払わなければ、給付を受けられない排除原理が発生するため、現状、国民年金や国民健康保険の保険料が払えない状況にある層（しかし本来最も給付を必要としている）に利益がないこと、②そもそも、保険は、予測が困難なリスクに備えるための仕組みであり、比較的予測可能性が高い子育てに対処する仕組みとして社会保険が適切なのかといった疑問がある。

第2章でも述べるように、子どもへの投資は、その外部性が高く、政策の利益は子ども本人だけでなく、様々な人々に広く及ぶものである。その点を鑑みれば、やはり子どもに対する政策の費用は、広く社会で負担する形で賄うべきである。

(3) 政策提言

以上、労働、社会保障、税制における現状や問題点を見てきた。

労働においては、長期雇用を前提としたメンバーシップ制（人に仕事を就ける）からジョブ型（仕事に人を就ける）に変えていくことが重要である。また、女性や高齢者などの多様な人材が働くことを前提に、多様な働き方を認めるジョブ型正社員の普及、働き方に中立的な社会保障・税制に変えていくべきである。

その上で、現在は税収増の手段として消費税と社会保険料ばかりが取り上げられるが、両方とも逆進性の高いものであり、資産課税を中心とした累進性の強化、高所得者への年金給付額の減額等によって、子育てや失業手当の拡充等を進めていくべきである。

失業手当については、過去にILO（国際労働機関）に指摘されたように、失業者の2割程度しか雇用保険の失業給付を受けておらず、セーフティネットとしての機能を果たしているとは言い難い。

以上の議論を踏まえ、以下の通り提言する。

労働：

- ジョブディスクリプション（職務記述書）・解雇条件の明示義務化
 - 「日本型雇用システム」の改革、多様な働き方の担保、専門性の活用をしていく上で最も重要なのは履行すべき職務の内容、範囲を記した職務明細が書かれたジョブディスクリプションであり、採用前に解雇条件も明示化すべきである。

- ジョブ型正社員の雇用ルールの整備
 - 今後人材不足が続く日本においては特に多様な働き方を認められるべきであるが、現在そうした人材は非正規社員として採用されている。しかし正規・非正規社員の待遇格差は大きく、労働時間や場所が限定された正社員の働き方の普及を促すため、雇用ルールを整備していくべきである。
- 同一価値労働同一賃金法の制定
 - 日本においては世界の中でも正規と非正規社員の待遇格差が大きく、労働者の交渉の余地は大きくない。同じ業務内容であれば同じ給与を前提とし、欧州のように、職務をスキルレベルなどに応じてランク付けし、職務等級に応じて賃金が決まる賃金制度の構築も進めるべきである。
- 社会的職業訓練（リカレント教育含む）の整備・強化
 - 今まで職業訓練は企業内で行われていたが、成長率の低迷により縮小しつつある。また企業内職業訓練の対象になっていない非正規社員の専門性を上げるためにも企業外で受けられる職業訓練の整備・強化を進めるべきである。
- 失業手当の拡充
 - 受給条件を緩和した上で、給付期間も拡大させていくべきである。
- 高年齢雇用安定法の撤廃
 - 高齢者の労働市場への参加は重要であるが、企業に雇用を義務づける本法案は労働市場を歪める結果につながり、高齢者も現役世代と同様に能力・経験によって評価・採用されるべきである。

社会保障：

- 全労働者への社会保険の適用拡大
 - どのような働き方をしても社会のセーフティネットを受けられるように、全ての労働者に社会保険を適用する。低所得者に関しては、労働者本人の保険料は免除し、企業のみ保険料を負担する。現行の働く阻害要因になっている「130万円の壁」もこれによって撤廃する。
- 社会保険料の上限撤廃（現行月額 62 万円）
 - 現行の社会保険料は逆進的になっており、それを改善するため社会保険料の上限を撤廃する。厚生年金が青天井に増えるが、下記で述べるクロ

ーバック制度により国庫負担金は減額するので大きな問題は生じないだろう。

- 在職老齢年金の廃止
 - 雇用を促すため、高齢者、特に高所得者の労働インセンティブを歪めている在職老齢年金は廃止すべきである。
- 年金におけるマクロ経済スライドのフル発動
 - 高齢者への配慮によって本来の給付額よりも多く年金が給付されていたが、その負担を被るのは若者や将来世代である。今後は確実に実施すべきである。
- 高所得者への基礎年金部分の減額（クローバック）
 - 年金は本来「長生きリスク」に備えた保険であり、老後も安定した生活を送れる高所得者に税金部分を給付する必要性は低い。具体的には年収600万円の0%から年収1,000万円の100%への削減額を上昇させる。これにより、基礎年金給付費を約1.3%削減、2015年度計算で約4,000億円削減できることになる。これらを子育てや職業訓練、失業手当の拡充に充てる。
- 年金給付開始可能年齢の変更（62～72歳）
 - 日本の年金は受給開始年齢を選べる仕組みになっているが、現行の年金制度の問題は受給額の低さであり、健康寿命の伸びに合わせて年金受給の標準開始年齢も変えていくべきである。また同時に、受給開始を先送りすれば年額の給付額が増えることも周知していくべきである。

税制：

- 配偶者控除の撤廃
 - 多様な働き方が増えている現状において税制は中立的にすべきであり、専業主婦世帯の平均所得が高いことを鑑みても配偶者控除は撤廃すべきである。
- 所得控除から税額控除への移行
 - 累進課税において、高所得者に有利になる所得控除制度を改め、所得の多寡に関わらず一定に減額でき、所得格差是正の効果が大きい税額控除へ移行すべきである。
- 金融資産税の増税、将来的には総合課税化

- 既に見たように、高所得者は給与所得よりも資産所得の方が多いが、現状は分離課税になっているため、1 億円以上の所得者の税負担率は下がっている。所得に見合った負担をしてもらうために、金融資産税の 5% 増額（1 兆円の税収増）、将来的には総合課税化すべきである。
- 退職金控除の撤廃
 - 働き方に中立的な社会保障・税制度に変えていく必要性は度々述べたが、後払いの仕組みを促進している退職金の優遇税制は撤廃すべきである。

第2章 子育て

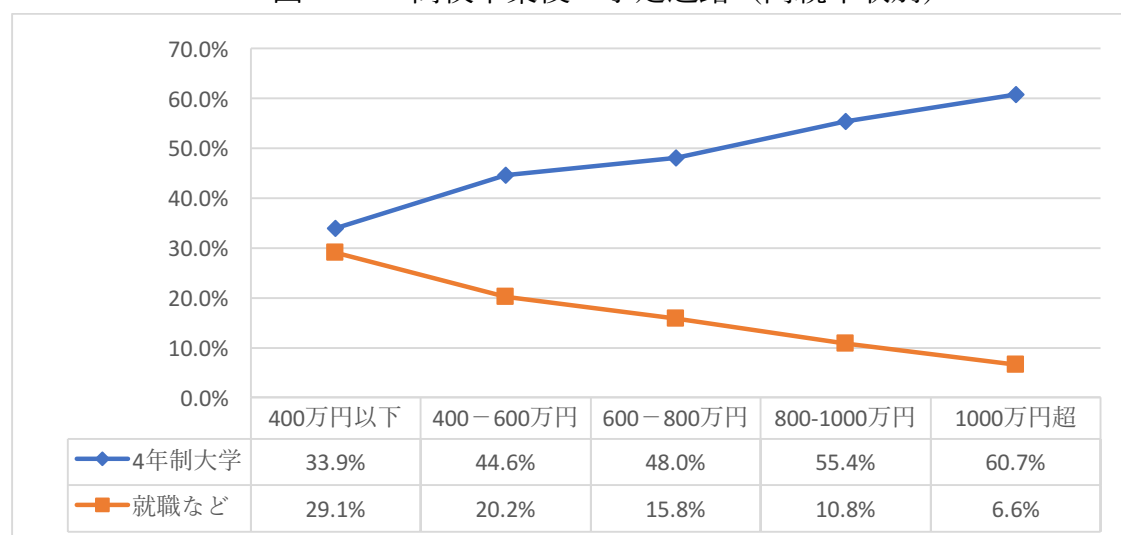
(1) 教育格差・待機児童の現状

かつて「一億総中流社会」と言われていた日本社会も、既に「格差社会」と言われるようになって久しい。また、さらに近年では「貧困問題」として全体的な下方へのシフトを指摘されている。

そして、子どもは生活の基盤を親の所得に依拠する。そのため、子育て世代の格差・貧困は子どもへ直接的な影響を与える。その最たる例が教育格差だろう。

図2-1は、高校卒業後の進路を親の年収別に見たグラフである。親の年収が高ければ高いほど、4年制大学への進学率が高くなり、就職率が低くなっているのが一目瞭然となっている。

図2-1 高校卒業後の予定進路（両親年収別）



出典：東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター（2007）より作成

親の所得によって、子どもの進路に大きな差が出ることは極めて不健全と言わざるを得ない。なぜなら、子どもの能力といった本人の努力によって変えることができるものによってではなく、出自という本人の努力ではどうにもならない部分によって、本人の人生が決まってしまうからである。これは、不公平と言わざるを得ない。

・教育投資の脆弱性

機会均等の実現のためにも、教育格差は是認できない。しかし、仮に全員が教育へ

の重要性を理解しており、教育費が0であったならば、経済的理由での教育格差は発生しないはずである。つまり、教育格差は単に家計が貧しいだけでは発生せず、家計が負担できない額の教育費がかかる場合に発生するのである。

では、日本における教育費はどのくらいなのだろうか。図2-2は、幼稚園から大学までにかかる教育費を表した表である。これを見ると、すべて国公立に通ったとしても、約800万円、すべて私立だと約2200万円を上回る額となる。

図2-2 大学卒業までにかかる教育費

(単位:円)

区分	学習費等(※)総額					合計
	幼稚園	小学校	中学校	高等学校	大学	
高校まで公立、 大学のみ国立	659,363	1,829,736	1,351,309	1,158,863	2,694,800	7,694,071
すべて 公立	659,363	1,829,736	1,351,309	1,158,863	2,728,400	7,727,671
幼稚園及 び大学は私立、 他は公立	1,461,564	1,829,736	1,351,309	1,158,863	5,278,800	11,080,272
小学校及 び中学校は公立、 他は私立	1,461,564	1,829,736	1,351,309	2,886,198	5,278,800	12,807,607
小学校 だけ 公立	1,461,564	1,829,736	3,887,526	2,886,198	5,278,800	15,343,824
すべて 私立	1,461,564	8,538,499	3,887,526	2,886,198	5,278,800	22,052,587

※幼稚園～高等学校:学校教育費、学校給食費及び学校外活動費の合計
大学:授業料、その他の学校納付金、修学費、課外活動費、通学費の合計(学費)

幼稚園～高等学校:文部科学省「平成24年度子供の学習費調査報告書」に基づいて作成
大学:独立行政法人日本学生支援機構「平成24年度学生生活調査報告」に基づいて作成

- 28 -

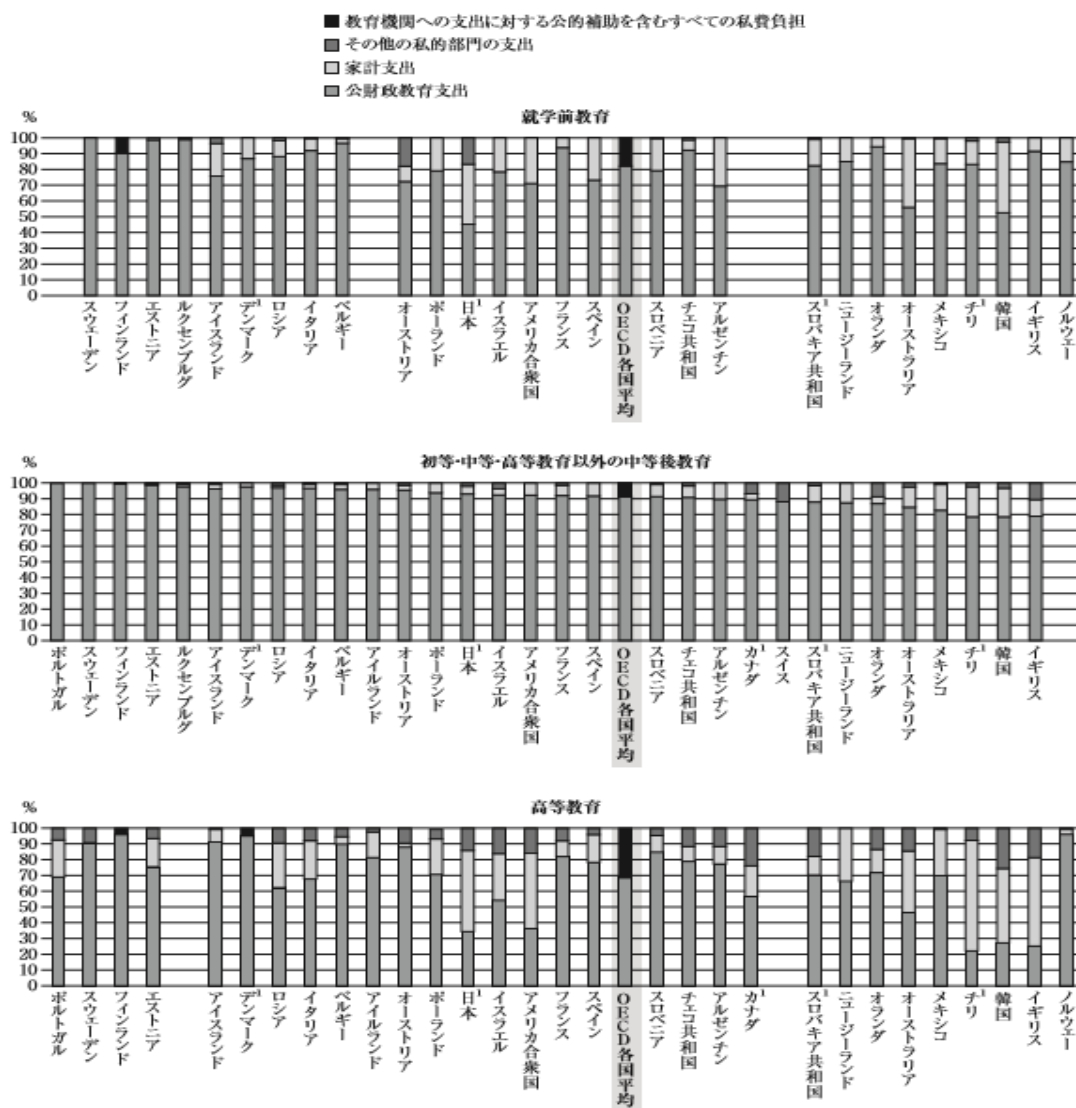
出典:文部科学省(2014)

実際、日本の教育費の私的負担割合は国際的に見ても高い水準である。図2-3は、OECD加盟国の教育費の公私負担割合を教育段階別に見たものである。これを見ると、国際的に就学前教育、高等教育の私的負担割合が高いことは分かるが、日本はその中でも私的負担の割合が高いことが分かる。

裏を返せば、これは教育費の公的負担割合が低いことと同義である。例えば、就学前教育段階の公的負担割合はOECD平均が82.08%なのに対し日本は45.25%、同様に高等教育段階ではOECD平均が68.37%なのに対し、日本は34.35%と大きく平均を下回っている。

つまり、日本は教育費の公的負担割合が低いため、そのツケが私的負担として家計にのしかかっており、その結果、各家庭の経済力によって、教育機会に差が生じているのである。

図 2-3 OECD 加盟国の教育費負担割合（2010 年）



出典：OECD（2013）

・教育投資の優先順位

一方で近年では教育に関し積極的に評価できる動きも出てきている。例えば、2017年度から国の制度としては初めて給付型奨学金が導入される。また、自治体レベルでも私立高校への助成の動きも見られ、2016年度には東京都が私立高校の実質無償化を決定した。

このような動きは確かに前進であり、評価すべき動きである。しかし、高校や大学といった、いわば教育段階の後半段階での公的支援は機会均等の観点からすると、いささか遅すぎる支援だと言わざるを得ない。

教育の最終的な目的を「自立した個人」を育てることとするならば教育段階を修了する時点で一定のスキルが身につけていなければならない。よりはっきりというのであれば教育は「スキルを身につけさせるためのもの」であろう。

なお、ここで言う「スキル」とはOECDの定義に従って「個人のウェル・ビーイングや社会経済的進歩の少なくとも一つの側面において影響を与え（生産性）、意義のある測定が能であり（測定可能性）、環境の変化や投資により変化させることができる（可鍛性）個々の性質」のことを指す。

また、このスキルは認知的スキル、社会情動的スキル（非認知的スキル）の2つからなる。認知的スキルとは、「知識、思考、経験を獲得する精神的能力」「獲得した知識を基に解釈し、考え、外挿する力」を指し、一般的な学力やIQがその指標となるスキルである。また、社会情動的スキル（非認知的スキル）とは「(a) 一貫した思考・感情・行動のパターンに発現し、(b) フォーマルまたはインフォーマルな学習体験によって発達させることができ、(c) 個人の一生を通じて社会・経済的成果に重要な影響を与えるような個人の能力」のことをいい、具体的には目標の達成のための忍耐力や自己抑制、他者との協働のための社交性や敬意、思いやり、情動の抑制のための自尊心や楽観性、自信のことなどを指す。

では、スキルはどのように高めることができるのだろうか。スキルは、過去の学習を基に時間とともに徐々に発達するものである。したがって、個人が既に持っているスキルが高いほど、スキルの獲得も大きくなる。過去のスキルは現在のスキルの重要な決定要因であると言えるのである。したがって、スキル発達の観点から言えば、スキルを高める教育投資は、その基礎を築くためにも早め早めに行ったほうがいい。より具体的に言えば幼児期（就学前段階）の教育投資を積極的に行うべきである。

・幼児期の重要性

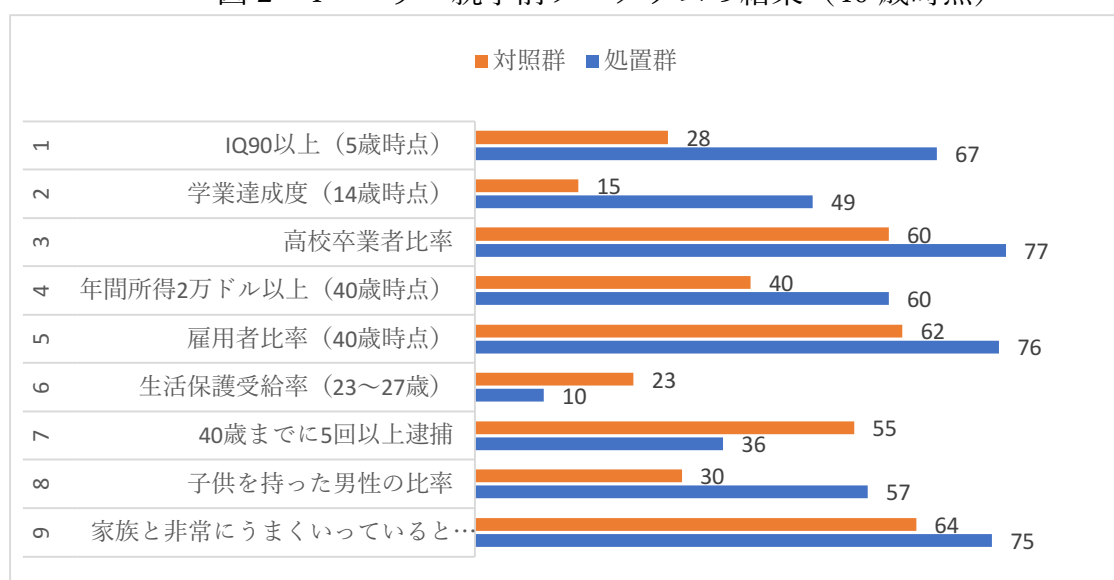
前述の通り、幼児期はスキル発達の観点から、その基礎部分となるスキルを育成す

る時期となるため、たいへん重要な時期である。加えて、幼児期の教育はそのリターンが大きいことも特徴である。

幼児教育の重要性を示す最も有名な研究が「ペリー就学前プログラム」であろう。これは、1962年から67年にかけてアメリカ・ミシガン州イプシランティ市で行われた社会実験である。実験では、イプシランティ市の貧困状態にあり、学業達成にリスクをかかえていると判定されたアフリカ系アメリカ人の3,4歳児123名が対象となった。

まず、この123名を無作為に半分に分け、半分のグループには質の高い幼児教育を受けさせ（処置群）、もう半分のグループには幼児教育を受けさせなかった（対照群）。そして、この2つのグループについて学力や逮捕率、所得などを長期間にわたって調査・比較を行った。その結果が図2-4である。

図2-4 ペリー就学前プログラムの結果（40歳時点）



出典：Lawrence J. et al.（2005）より作成

これから分かるように、質の高い幼児教育を受けた子どもたちは、学校の成績や進学状況がよく、所得や就業の状態もよかった。さらに、家族との関係が良好であったり、逮捕率が少なくなっていたりしている。

しかし、高校卒業率や就業率、所得に差が表れているのはなぜだろうか。この謎を解くヒントが、もう一つのスキルである社会情動的スキル（非認知的スキル）である。就業率や所得については、非認知的スキルの影響が大きいことが指摘されており、このペリー就学前プログラムの実験結果も、非認知的スキルが大きな影響を与えたとされている（Heckman, 2013）。

以上のような、幼児教育はスキルの発達、特に非認知的スキルの発達に貢献に貢献することが分かる。そして、その結果として様々な外部効果がもたらされる。例

えば、幼児教育が結果的に生活保護受給件数を減らすのであれば、その財政負担は小さくなる。また、同様に所得が上がれば、経済へ貢献するだけでなく、税収へも貢献する。このように幼児教育がもたらす効果はとても大きい。実際に、ペリー就学前プログラムの費用便益分析を行うと、1人当たりの年間費用が\$15,166なのに対し、1人当たりの利益は\$258,888となっており、1ドルの投資に対し、17.07ドルの利益が発生することとなる。

このようにハンディキャップを負った子どもたちに質の高い幼児教育プログラムを提供することは、スキルの基礎を築くという観点からも、費用対効果という観点からも、重要である。

しかし、繰り返すように、日本では就学前教育段階の公的負担割合が低く、家計の負担が重くなっており、せっかくの幼児期というチャンスに適切な教育を受けられなくなってしまう可能性がある。この状況は、機会不均等を加速させ得る。したがって、貧困家庭を中心に質の高い幼児教育プログラム（特に非認知的スキルの向上を意識したもの）を無償で提供するような施策が必要である。

待機児童の現状

前節で見て来た通り、幼児教育は重要であり、貧困家庭を中心とした幼児教育の無償化をする必要性がある。しかし、現在の日本社会において幼児教育に関連して避けては通れない問題がある。それが待機児童問題である。

近年における待機児童問題は深刻なものである。特に都市圏において未就学児の受け入れ先を探すのは容易なことではない。国の定める定義に従った待機児童数だけでも、23,553人（2016年4月1日現在）の待機児童が発生しており、ここに潜在的な待機児童を加えるとさらに数は膨らむ。この問題は共働き世帯を直撃している。すなわち、産休・育休の期間がおわるまでに子どもを保育所に入れることが出来なければ、自分たちで保育せざるを得ず、意思があったとしても、職場復帰は困難にある。これは多様化する働き方に適応出来ていない証左である。また、国が進めている一億総活躍社会の実現における基本的考え方にもそぐわない状況とも言える。

・ 現行の対策

しかし、待機児童対策でやるべきことは明確である。そもそも、待機児童問題とは、単純化して言えば「保育の供給が保育需要に追いついていない」という超過需要（供給不足）の問題である。本来、超過需要は市場原理によって価格調整等を通じ自然と解決されるが、保育所等は政府が介入している分野のため、政府が解決を主導していかざるを得ない。超過需要の問題であるが、保育需要を減らすことは、政府の就労促進の政策と矛盾し、できないので、対応策は保育の供給量を増やすほかない。

とはいえ、行政も、この「保育サービスの供給量を増やす」ため、待機児童問題を解決しようと様々な試みが行われている。国レベルでは「待機児童解消加速化プラン」が進められており、自治体レベルでも、例えば東京都では、小池都知事主導のもと待機児童解消に向けた緊急対策を昨年9月に発表した（東京都待機児童解消に向けた緊急対策について）。また横浜市では、保育所の整備を進めて平成14年から平成24年の10年間で保育所の定員を約2万人分確保し、平成25年4月1日時点では待機児童数0人を達成した（横浜市こども青年局平成21年度から26年度の待機児童関連予算の変遷）。しかし、都道府県単位で見えていくと待機児童が100人以上いる都道府県は多数あり、まだまだ保育需要に追い付行けていないのが現状である。

・対策が進まない原因

対策が進んでいない背景には主に2つの要因がある。一つは、保育所の設置基準がある。保育所を設置するには施設基準や面積基準があり、これは特に待機児童問題が深刻な都市圏では物理的な制約によって大きな障壁となっている。もう一つの要因は、保育所職員の不足である。政府は2017年度末までに追加的に6.9万人の保育士が必要としているが追いついておらず、保育士の有効求人倍率は高いままに推移している。

以上を踏まえて、①施設を増やす、②保育士を増やす、の2つを大きな枠組みとして、保育サービスの供給量を増やしていく必要がある。

(2) 質の高い幼児教育と保育サービス供給量の増加

前章では、機会不均等、待機児童という二つの問題から、質の高い幼児教育の提供と保育サービスの供給量を増やす、という政策の方向性を示した。本章では、どのようにして、この2つを実現していくのか、その際、検討が必要な部分はどこか等を見ていく。

質の高い幼児教育

前節では、ペリー就学前プログラムの研究結果を参考にしながら、幼児教育の重要性を述べた。しかし、幼児教育であれば、どのような幼児教育でも、同様の効果が得られるわけではない。質の高い幼児教育とは具体的にどのような幼児教育なのだろうか。

・ペリー就学前プログラムのカリキュラム詳細

まず、質の高い幼児教育の特徴を見るために、効果が認められたペリー就学前プログラムのカリキュラムについて、より詳しく見ていく。

ペリー就学前プログラムは3, 4歳児を対象にし、2年間（10月～5月）にわたり幼児教育を行った。この内容としては、①学校教育（平日午前2.5時間）、②教師による家庭訪問（週1回1.5時間）の主に二つから構成される。

ペリー就学前プログラムで使用されたカリキュラムは、「ハイスコープ・カリキュラム」と言われるもので、この実験を行うにあたって1960年代に David P. Weikart (1931-

2003) らが作成したカリキュラムである。このカリキュラムは、Weikart 氏が設立した、ハイスコープ教育調査財団で改良が続けられており、ペリー就学前プログラム実施当時のカリキュラムとは若干異なるものになっている。しかし、このハイスコープ・カリキュラムはアメリカをはじめ、その他の国々にも普及している。

ハイスコープ・カリキュラムの最大の特徴は、子どもを積極的な学習者として位置づけ、アクティブラーニング（「キーとなる経験」）を通して学習を行うこと、大人はアクティブラーニングを指導するのではなく、サポートするという点だろう。日々の活動は「計画—実行—再考」の要素を主として成り立っている。

まず、計画段階では、子どもがやりたいことを大人（この場合はスタッフ）や他の子どもに説明する。その際、スタッフは、やりたいことについて話し合う。その際、「なぜ、それをやりたいのか」「どういうふうにやるのか」といった質問をしていく。そうして、子どもと大人が一緒になって計画をまとめていく。次に、実行段階では、子どもが主導する形で活動を行う。スタッフは、それを見守ったり、必要に応じてサポートするにとどまる。そして、再考の段階では、その活動を振り返る。具体的には、活動時に思ったことを共有したり、発生した問題について話し合ったりして、活動について言語や絵を通じて表出する。

このように、子どもが自発的に活動しつつ、大人が積極的に関与を行うため、少人数による教育が望ましい。実際、プログラムでは教師1人に対して幼児5.7人となっており、Weikart は、教師1人に対し10人未満の児童数が適切であるとしている。また、教師の質も重要となる。ハイスコープ・カリキュラムでは、体系的な研修プログラムが用意されている。また、研修プログラムの効果を、子どもたちの発達度を指標に使い評価している。そのため、統一的基準に基づく、子どもたちの発達状況評価もシステム化されている。

・対象年齢

では、次に、ハイスコープ・カリキュラムの特徴を基に検討を行っていく。まず、対象年齢である。ペリー就学前プログラムでは、3, 4歳児を対象にプログラムが行

われた。しかし、1章で指摘したように、スキルの発達には過去のスキルに影響されるため、早め早めにスキル発達の機会を与えたほうがよいとしていた。それならば、3、4歳よりも早い段階、乳幼児期での教育は、さらなる教育効果が望めるのではないだろうか。

しかし、結果から言えば、乳幼児期の教育に、そこまでの教育効果はない。1967年から実施された「ハイスコープ・カーネギー乳幼児教育プロジェクト（High/Scope-Carnegie Infant Education

Project）」では、貧困家庭出身の88名の乳幼児とその母親を対象にプログラムを実施した。プログラムの実施期間は16か月で、プロジェクト終了直後にはプログラムを受けた乳幼児の知的能力や言語能力が向上していた。しかし、その1年後の知能検査では、結果に有意な差は見られなかった。また、5年後にも検査を行ったが、差すら消えていた。また、「フォード財団による子どもの生存・適切なスタートのためのプロジェクト（Ford Foundation Child Survival/Fair Start

Project）」では、「母親の妊娠期間から子どもの乳幼児期にわたって予防に焦点を当てること。家庭に対する教育指導や支援を行うこと。適切なサービスに関する情報を各家庭に提供すること」を目的として、7つの地域で行われた。

しかし、その結果もたらされたのは、子どもの発達ではなく、ヘルスケアや親教育の分野であった。以上の結果から、乳幼児期のプログラムは、学業達成や生産性に十分な効果をもたらさない。しかし、0～2歳児に対する保健や栄養などの基本的ニーズを満たすもの、家庭支援については一定の有効性があると考えられている。

なお、日本における0～2歳児を対象とした家庭支援策としては、母子保健法に基づく「新生児訪問指導」や、児童福祉法に基づく「乳幼児全戸訪問事業」が存在するが、前者は生後28日以内（里帰りの場合は60日以内）に保健師や助産師が訪問する事業で、後者は生後4か月を迎える日までの赤ちゃんがいる全ての家庭を訪問する事業で、訪問回数は限度がある。ペリー就学前プログラムでも週に1回の家庭訪問が行われており、より高頻度かつ継続的な家庭支援が必要であると思われる。

したがって、0～2歳児には、保健・福祉分野でのサポート、家庭支援を中心に行い、3歳から小学校入学前の子どもに対しては、教育プログラムを施すべきである。

以上を踏まえて、質の高い幼児教育サービスの提供は、①3歳から小学校入学前の子どもを対象とし、②非認知的スキルの向上を意識したうえで、③子どもが自発的な活動を行えるカリキュラム、とするべきである。また、④特に0～2歳児には、家庭支援を通じて福祉的なサポートを行うべきである。

・スタッフ

さて、これまで質の高い幼児教育の「カリキュラム」を検討してきたが、カリキュ

ラムがあっても、そのカリキュラムに沿って教育ができる質の高いスタッフがいなければ実際のサービス提供にはつながらない。実際、スタッフと質の高い幼児教育の提供には相関がある。日本の保育所を対象とした研究では、保育士の経験年数の長さが子どもの発育状況に関係することが明らかにされており（藤澤・中室 2016）、スタッフの質を保つこと、そして経験を積ませることを重視しなければならない。

・資格

上記の質の高い幼児教育サービスは、教育格差を縮めていくために行うものである。したがって、質の高い幼児教育が必要なすべての子どもたちがこのサービスを受けられる状態にしなければならない。しかし、対象となりうる子どもたちは現在、既に教育を提供している幼稚園や認定こども園だけでなく、福祉施設である保育所に通っている子も多い。したがって、施設の形態を問わず、質の高い幼児教育が提供されなければならない。

そして、幸いにも従来からの幼保一元化の流れの中でカリキュラムについては、幼稚園の「幼稚園教育要領」と保育所の「保育所保育指針」が、特に3～5歳児のカリキュラムについて大幅に共有化されている。ここで検討されている政策の実施に当たっては、カリキュラムのさらなる共有化を推し進めていく必要がある。その一方で、それにあたるスタッフについては、幼稚園は幼稚園教諭、保育所は保育士と資格は別である。だが、こちらも近年では保育所と幼稚園の一体化が進み、認定こども園の設置に合わせて特例制度を設けることで相互の資格を併有しやすい環境になった。平成18年に69.9%であった両資格の併有率は平成26年時点で78.9%になっており、今後特例制度によって更に高まると予測できる。

幼稚園教諭免許についても、認定こども園の設置に向けて両資格の併有を促進するため、保育士資格と同様平成27年度より5年間の期限付き特例措置が取られた。この特例では3年以上かつ4,320時間以上の保育所での勤務経験がある保育士が、大学等で8単位を履修することで幼稚園教諭の普通免許を取ることが出来るようにしたものである。大卒の場合は一種免許、短大・専門卒の場合には二種免許を取ることができる。

以上のように近年では認定こども園の増加により両資格を併有していることが求められ、現在約8割の資格取得者が両資格を併有している。だが、現行の制度ではどちらの資格をどの課程で取得したかによって修得してきた科目が異なるため、知識や能力に差が生まれてしまう。認定こども園において働くときにも中心となった資格によって考え方に差が出てしまうといった問題もある。

また、保育の長時間化によって労働時間も長くなってしまっているため、休暇も思うように取れないという問題も深刻である。

認定こども園への転換と質の高い幼児教育を均一に提供する上で、カリキュラムや評価制度とともに資格の一本化と多様化も同時に行うべきである。

まとめ：

以上の政策の方向性をまとめと以下の通りとなる。

- 将来的には、すべての幼児を対象とした完全無償化を検討しつつ、優先度の高い貧困家庭の 3 歳から小学校入学前の子どもたちを対象に質の高い幼児教育を行う。
- ここで言う質の高い幼児教育とは、非認知的スキルの向上を意識した、子どもが自発的に活動できるカリキュラムに基づくものである。
- また、3 歳未満児については、継続的な家庭訪問などを通じて栄養や健康にかかわる福祉的なサポートを中心に行う。
- 質の高い幼児教育を対象となる子どもたち全員に提供できるようにするために、スタッフ向けの研修の充実、新たな評価システムの導入を行う。
- また、幼稚園・保育所・認定こども園等の施設形態の差異は残しつつ、さらなるカリキュラムの共有化、従事者の資格の共有化をすすめる。

保育サービス供給量の増加

前節より、保育サービスの供給量を増やすために、①施設を増やす、②保育士を増やす、の 2 つが大枠となることを述べた。本節では、そのための方向性を検討していく。

・施設の増設

前節でも述べた通り、保育所を新たに設置するには、設置基準を満たす必要があり、そのハードルは、保育需要の高い都市部ほど高くなるというジレンマを抱えている。また、昨今では、自治体の保育所新設計画に地元住民が反対し、計画通りに進まないケースも存在している。

そこで保育園を増設することによる解決方法ではなく、すでにある幼稚園を認定こども園に転換することで、未就学児の受け入れ数を確保することを提案したい。私立の幼稚園は定員が割れてないこともあるが、公立の幼稚園であれば 8~9 割が定員割れしている。造設することが難しい保育園をどうにかするよりも、すでにある空きを活用出来るようにする方が効率的な問題解決を図れると考える。

幼稚園は、そもそも 3~5 歳児を対象とした教育施設であり、待機児童、特に 3 歳未満児の待機児童を受け入れるには様々な制約はある。しかし、子ども子育て新制

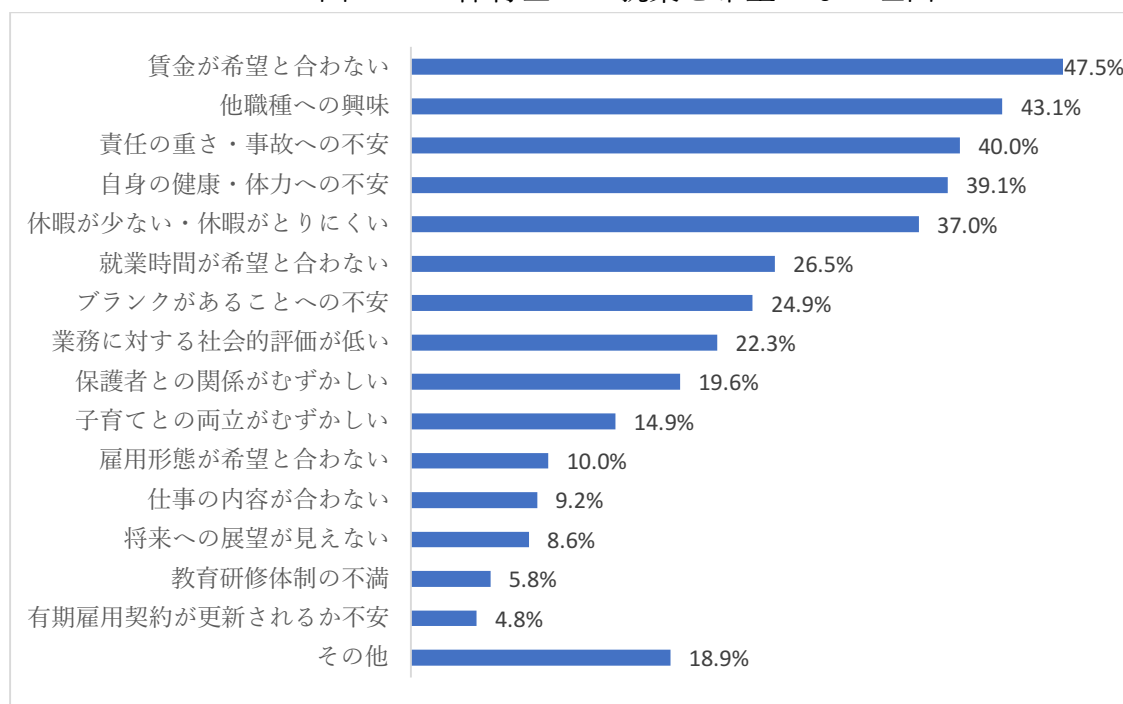
度が始まって以降、3～5歳児を対象とした教育施設でありながら、3歳未満児の保育も行う「認定こども園」の形態への移行がしやすくなって以降、幼稚園からこども園への移行は多く、現実的な方向性であると考えられる。

・保育士の増員

次に、保育所の増員策について検討していく。

そもそも、なぜ保育士を増やそうとしているにもかかわらず、思うように保育士が増えないのか。ポイントは、保育士資格を持ちながらも保育士職を希望しない者が多いことである。保育士養成施設卒業者のうち実際に保育士として就労するのは約半数にとどまっている。また、全体的にも有資格者は119万人いるが、そのうち勤務者数は約43万人にとどまっている。つまり、保育士資格を有しながらも保育士としての就労を希望しない「潜在保育士」が大量に存在するのである。その理由は調査によると「賃金が希望と合わない」（47.5%）が最も高く、次いで「他職種への興味」（43.1%）、「責任の重さ・事故への不安」（40.0%）となっている（複数回答、厚生労働省 2013）。実際、保育士の賃金水準は民間事業所全体と比較して月11万円ほど低い（石橋 2016）。

図 2-5 保育士への就業を希望しない理由



出典：厚生労働省（2013）

また、既に保育士として就労していても、スキルに応じた資格区分がないなどキャリアパスが不透明なこと等を背景に離職してしまう可能性もある。離職率は、10.3%となっており、保育士全体のうち約半分の保育士は軽々年数が7年以下となっており、経験年数が低い段階で離職していることが分かる。現役保育士の職場改善希望としては、こちらも「給与・賞与等の改善」（59.0%）と賃金にかかわる部分が最

も高くなっており、次いで「職員数の増員」（40.4%）、「事務・雑務の軽減」（34.9%）となっている（複数回答、東京都福祉保健局 2014）。

以上より、保育士の増員のために、保育士としての就労に魅力をあたえる必要性があり、特に潜在保育士の就労促進・現役保育士の離職防止のために**賃上げ**は不可避である。また、離職防止に焦点を当てるのなら、賃上げを伴う透明性のあるキャリアパスを整備し、職員数の増員、事務・雑務の軽減のため、キャリアに応じた分業システムを構築していくべきである。すなわち、そのための**キャリアシステムの整備**が必要である。

執行上の課題

最後に、政策執行上の課題を検討する。

・財源

まず、以上で検討してきた政策案の方向性を実現するためには、新規の財源が必要になる。また、今まで述べて来た通り、これらの政策は長期的な効果を狙うものであり、制度の継続が重要となってくる。したがって、恒久的な財源である必要もある。

しかし、第2章の冒頭で

も触れたようにただでさえ国際的に見て貧弱な教育費の公的支出が、今後のさらなる高齢化の進展によって優先度がさらに下がっていくことが危惧される。したがって、なんらかの財源を獲得し、それを幼児教育のための特定財源とすることが望ましい。

では、その財源は誰が負担すべきだろうか。応益負担の観点から行くと、一見すると、教育をうける子どもたち本人が利益を享受している。しかし、本当に教育が当人たちだけに利益があるのであれば、教育も他の財・サービスと同じように市場で取引されていればいいはずである。しかし、実際には日本をはじめ、ほとんどの国で教育は政府によって提供されている。このことは、教育が一般的な財・サービスと異なることを示している。つまり、教育は、教育をうけた本人だけでなく、その結果、もたらされる所得の上昇や納税額の上昇、福祉サービスを受けないことによる機会費用などを通して、本人以外にも、その利益がもたらされる（すなわち、外部効果が大きい）「メリット財」であるためである。このことが、教育を政府が供給すべきサービスとして経済学的に理論づけている。すなわち、教育は、教育を受ける本人だけでなく、社会も利益を享受するサービスと言える。

では、話を戻して、財源の応益負担を考えてみる。繰り返すが、応益負担とは、その政策によって利益を享受する人がそのコストを負担すべきであるという考えである。そこからいくと、今回の幼児教育にかかる施策は、通常教育政策に比べても社会の便益が大きいため、**特定の社会集団ではなく、広く社会からその費用を徴**

収すべきものとする。むしろ、既に子育てにかかるコストを子どもやその保護者は既に負担しており、彼ら・彼女ら以外の者によって、その費用を負担することがより望ましいと考えられる。

（２）所管官庁

また、スムーズな政策実施のために、所管官庁の一本化も避けられない。現在、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省の所管となっており、幼保一元化のために、両者の間に内閣府が入って作業を進めている。しかし、これでは責任の所在が不明確であり、セクショナリズムが今後も横行しかねない。しかも、これまで検討してきた質の高い幼児教育の提供は、幼児教育を核としながらも、3歳未満児への福祉サービスや教育時間外の保育など福祉的要素も含む政策である。また、待機児童対策としてのこども園への転換促進やそこで働く職員のキャリアシステムの構築を考えると、幼児教育と保育を一体的に提供する政策を進めることは避けられない。その際に所管官庁が現在のようにバラバラでは無駄な業務が発生するだけである。諸外国でも所管官庁の一本化は進んでおり、日本においても効率的な行政運営のためにも**幼児教育・保育を一体的に所管する部局を設置すべき**である。

(3) 政策提言

以上の議論を踏まえ、以下の通り提言を行う。

- 3歳未満児に対する家庭支援の充実
 - 継続的な家庭訪問等を通じ、栄養や健康等の福祉的なサポートを行う。
- 3歳～小学校入学前の児童への質の高い幼児教育の提供
 - a. 非認知的スキル向上を意識し、子どもが自発的な活動を行えるようなカリキュラムとして「幼稚園指導要領」を整備
 - b. 施設に関係なく質の高い幼児教育が受けられるように「幼稚園指導要領」「保育所保育指針」「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」等の共有化をさらに進め、将来的な一本化を目指す
 - c. 職員の研修・児童の発達評価についての統一的基準の作成
 - d. 現行の保育士資格・幼稚園教諭免許を「保育教諭」の資格として一本化し、一種から三種に分類する。これを基にキャリアパスを整備するとともに、分業による負担軽減を図る。これにより、復職や離職防止を促し、スタッフの量的拡充、経験年数の長期化による質的拡充を促す。（以下に制度詳細イメージを掲げる）
 - e. 施設型給付を増額し、スタッフの賃上げを図る
- 幼児教育の完全無償化
 - 将来的には全児童の完全無償化を検討しつつも、先行して、貧困状態にある児童に対する幼児教育費等の完全無償化を実施する
- 幼稚園の認定こども園への転換促進
- 所管官庁の一本化、将来的には子ども・若者省の設置
 - 現在、厚生労働省・内閣府にある保育所・認定こども園等の所管を文部科学省の内局に統合する

保育教諭資格イメージ

- ・保育教諭一種（大学等での履修が必須、教育に関わる業務ができる）
- ・保育教諭二種（実務的な保育に関する講座を受講する、教育に関する業務は不可）
- ・保育教諭三種（制度移行までの経過措置として従来の保育士と幼稚園教諭を三種に置く）

※二種免許取得者で三年以上の実務経験を積んだものは、一種の保育課程の部分が免除される

※従事者のうち一種資格を持つ人の割合は50%以上でなければならない

- 一種資格取得は大学等での単位の取得を必須とし、教育に関しては一種取得者が行う。大学等の科目には保育に関する科目とともに認知スキルと非認知スキルの両方を指導できるよう設定する。
- 実務的な保育に関する短期間の講習を受けることで取得できる二種資格を設け、従事者不足に対応する。パートタイム労働者として雇用することで、保育の長時間化にも柔軟に対応することが出来る。
- 新資格制度への円滑な移行のため一定期間三種資格を設ける。保育士資格と幼稚園教諭免許の取得状況に応じて、一種資格取得の一部科目免除制度を設ける。

(参考) 質の高い幼児教育の提供にかかる費用推計

ペリー就学前プログラムと同様のプログラムを貧困状態の3~5歳児に提供した場合

一人当たりの年間費用

年間保育費用 2000年ベース)	\$15,166
2000年12月平均レート	¥112.21
一人当たり年間保育費用 A)	¥1,701,776.86

対象人口

3歳児人口	1,012,766
4歳児人口	1,040,723
5歳児人口	1,043,969
3~5歳児人口 B)	3,097,458

貧困率 C)	15.6%
貧困状態の3~5歳児人口 B × C)	483,203

一人当たりの年間費用 × 対象人口

一人当たり年間保育費用 万円、A)	170
貧困状態の3~5歳児人口 万人、B × C)	48.3
総費用 億円)	8211

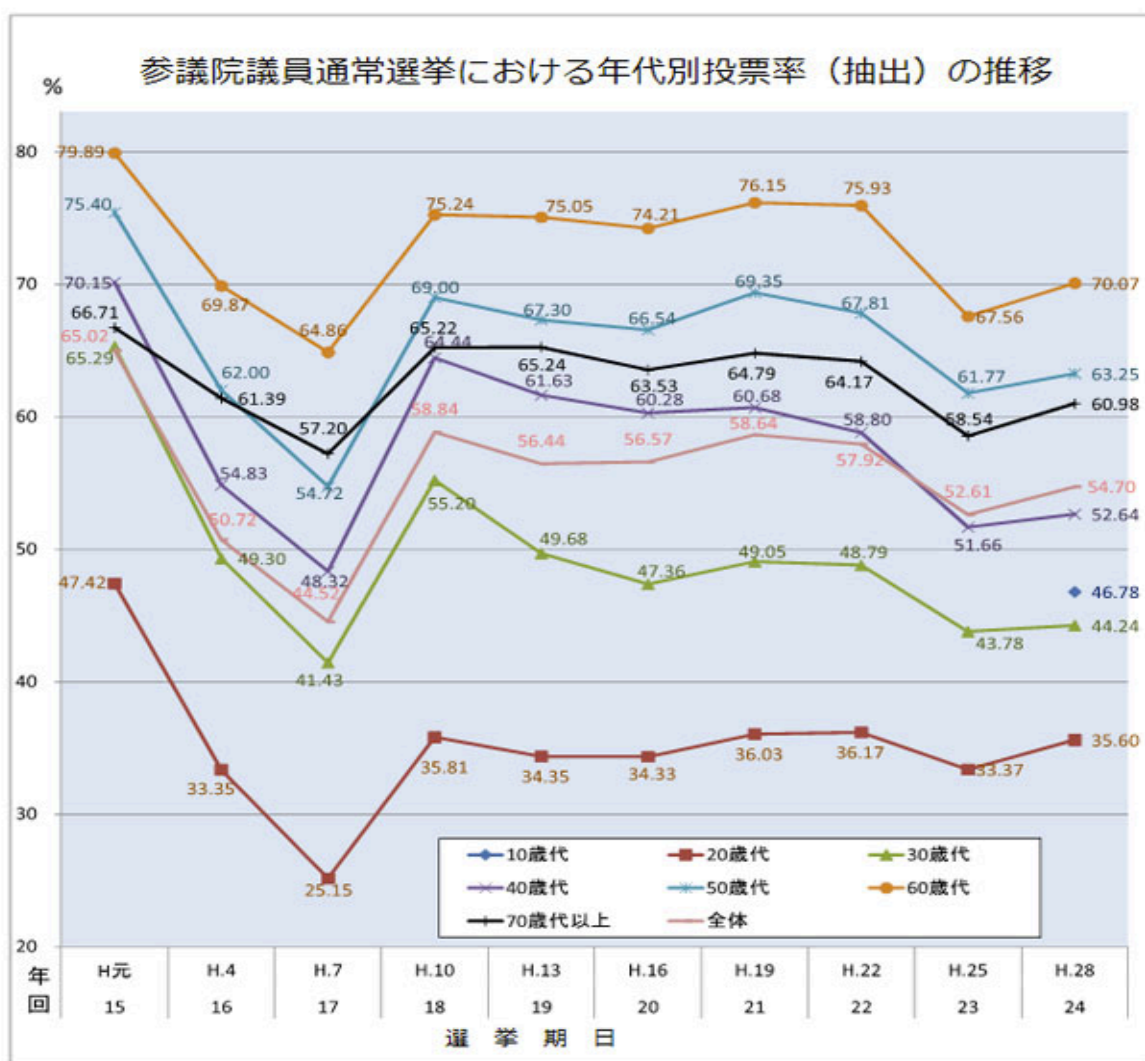
注：本推計は、ペリー就学前プログラムと全く同じプログラムを提供した場合にかかる費用を推計している。ただし、ペリー就学前プログラムは、教師一人に対して6人程度の児童を対象とし、教師以外にも専門家を多数用いた非常に行き届いたプログラムであり、今回の提言で想定しているプログラムと全く同じではない。

第3章 若者の政治参加

(1) 投票率と若者の政治参加の現状

2016年の参议院選挙にて、18歳選挙権が解禁された。はじめての選挙ということもあり、投票率は決して低くなかったが、それでも投票数では高齢者層に遠く及ばず、30代以下が有権者に占める割合は約17%だけである。

図3-1 参院選における年代別投票率



出典：総務省

特に、子育てや仕事で忙しい現役世代の投票コストは相対的に高く、全体で見ても、直近の参院選の投票率は約 54%と、半数近くの意見が反映されていない。投票率を上げ、より多くの有権者が投票行動を起こすような仕組み作りは民主主義国家として求められ、現行の投票方法を変える必要があるが、投票方法は公職選挙法が施行されてから変わっていない。国民が投票行為を行う為に投票日に予定を空け、指定された投票所に行かなければ投票ができない。また、期日前投票制度があるが、この場合においても指定の投票所に行かなければならないことに関しては同様である。

現行の投票制度の問題は投票日の当日もしくは前日の天候によって投票率が変動することにある。具体例を挙げると投票日前日に大雪となり、投票日当日に積雪があった平成 26 年の東京都知事選は前回とその次に行われた選挙と比較して投票率が低く、約 46%となっており、積雪の影響で一部の投票所で投票終了時刻を早めた。（東京都選挙管理委員会事務局 HP より）投票率が低い場合、有権者の大多数のニーズとは異なる候補者が当選することになり、民主主義社会の基盤を揺るがしかねない事態と言える。

さらに、2016 年 4 月に施行された障害者差別解消法では公的機関に健常者と同等のサービス提供を義務づけている。下肢障害者は投票場への移動が困難であること、視覚障害者は代理投票で立会人に投票の秘密を脅かされる、等の懸念が指摘されている。同法案の施行を背景に投票環境の見直しが急務と言える。

また、日本の宇宙飛行士は国際宇宙ステーション滞在中は投票権が制限されている。宇宙からの投票にはインターネットを使わなくてはならないが、日本で実施された例がない。アメリカでは事前に申請すれば宇宙から電子メールで投票することができる。日本国民の投票権を保障するためにも宇宙からの投票環境を整備する必要がある。

他方、投票と同じく民意を表すものとして住民投票がある。住民投票はあるテーマについての賛否を住民による投票で決するが、こちらも選挙の際の投票と同じく、投票所に行かなければ投票はできない。住民投票はそのまちの将来を決めるものであるが、こちらも投票コストが大きく、投票率は総じて低くなっている。この投票コストを下げる手段としてインターネットの活用は有効であり、基盤整備を進めきいくべきであろう。

一方、投票の問題に加え、直接意思決定に関わる政治家の年齢構成も高い。現状 20 歳代の国会議員は 1 人も存在せず、全国会議員のうち 30 代議員が占める割合は 5.17%のみ。地方の議員を見ても、県議会や市議会議員に占める 30 歳代以下の議員は 8%台となっている。

そして、中長期的に重要だとわかっていながらも若者政策の優先順位は低く、未だに本格的な少子化対策が取られていない。こうした状況を改善するためには、若者への持続的かつ複合的な支援を行う新しい省庁、子ども・若者省の設置、若者政策担当大臣が必要であり、直接行政に若者の意見を届ける仕組みが必要である。

(2) 政策提言

以上の議論を踏まえ、以下の通り提言を行う。

- 被選挙権年齢の 18 歳まで引き下げ
- 供託金の大幅引き下げもしくは撤廃
- 若者協議会の設置／若者担当大臣の設置
- より若者の現状に適した政策を実施するためにも、社会的な立場は弱く、業界団体・組合等がない発言力の乏しい若者には、行政に直接意見を届けられる新しい仕組みが必要である。
- 審議会委員のクォータ制
- 現在の審議会是有識者ということもあり 50 歳代以上が大半を占めているが、各世代の意見を反映させるという点では不十分であり、各年代から一定数は参加させるべきである。
- 選挙・住民投票におけるインターネット投票の導入
- インターネット上で投票が実施できるようになれば、投票所に行けない高齢者や障がい者でも投票することができ、投票日やその前日に悪天候であっても影響を受けることなく投票することが可能となる。
投票の匿名性の担保には、ブロックチェーンを用いる。
- 同様に、生活により密着している住民投票において、市民の意見を多く反映させることは重要であり、インターネット上でも投票できるようにすべきである。