

第2節 人づくり革命【特集】

1 はじめに

少子高齢化という最大の壁に立ち向かうため、政府は2017（平成29）年12月8日、「人づくり革命」と「生産性革命」を車の両輪とする「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。（第1-2-6図）このうち、「人づくり革命」については、無限の可能性を持つ子供たちのため、消費税の使い道を見直し、幼児教育無償化を一気に進めるとともに、真に必要な子供たちに対する高等教育の無償化などが盛り込まれた。これは、子育て世代、子供たちに大胆に政策資源を投入することで、社会保障制度を、お年寄りも若者も安心できる全世代型へと改革し、子育て、介護などの現役世代の不安を解消し、希望出生率1.8、介護離職ゼロの実現を目指すものである。

この特集では、新しい経済政策パッケージの内容を中心に、人生100年時代を見据えた人づくり革命の内容を紹介する。

けの給付が中心となっている我が国の社会保障制度を、子供・若者から高齢者まで誰もが安心できる「全世代型の社会保障」へ大きく転換していく必要がある。

その重要な鍵を握るのが「人づくり革命」、人材への投資である。これまでも政府は、誰もが生きがいを持って生活を送られるようにするために、一億総活躍社会の実現や働き方改革に取り組み、「人への投資」に力を入れてきたところであるが、こうした人生100年時代を見据えた人づくり革命は、一億総活躍社会をつくっていく上での本丸であり、人づくり革命なしには一億総活躍社会をつくり上げることはできない。

人づくりこそが次なる時代を切り拓く原動力である。これまでの画一的な発想にとらわれない人づくり革命を断行し、日本を誰にでもチャンスがあふれる国へと変えていく。その際、様々な理由でスタートラインにすら立てない方に対して温かな手を差し伸べることが必要である。

2-1 人生100年時代を見据えた人づくり革命

我が国は、健康寿命が世界一の長寿社会を迎えており、今後の更なる健康寿命の延伸も期待される。10年前に我が国で生まれた子供たちの半分は、107歳まで生きるという研究もある。こうした人生100年時代に、高齢者から若者まで、全ての国民に活躍の場があり、全ての人々が元気に活躍し続けられる社会、安心して暮らすことのできる社会をつくるためには、幼児教育から小・中・高等学校教育、高等教育、更には社会人の学び直しに至るまで、生涯を通じて切れ目なく、質の高い教育を用意し、いつでも有用なスキルを身につけられる学び直しの場が、安定的な財源の下で提供される必要があるほか、高齢者向

2-2 「新しい経済政策パッケージ」と人生100年時代構想会議

人生100年時代を見据えた経済社会システムを創り上げるための政策のグランドデザインを検討する会議として、2017（平成29）年9月に「人生100年時代構想会議」が開催された。これまで、「幼児教育、高等教育の無償化・負担軽減」、「リカレント教育」、「大学改革」等のテーマについて精力的な議論を行ってきた。本構想会議の審議を踏まえて、政府は、「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）において「人づくり革命」の取組を取りまとめた。

以下では、この新しい経済政策パッケージから、「幼児教育の無償化」「待機児童の解消」「高等教育の無償化」「私立高等学校の授業料

第1-2-6図 「新しい経済政策パッケージ」の全体像

「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）（抄）

第1章 はじめに

第2章 人づくり革命

1. 幼児教育の無償化
2. 待機児童の解消
3. 高等教育の無償化
4. 私立高等学校の授業料の実質無償化
5. 介護人材の処遇改善
6. これらの施策を実現するための安定財源
7. 財政健全化との関連
8. 来年夏に向けての検討継続事項
9. 規制制度改革等

第3章 生産性革命

第4章 現下の追加的財政需要への対応

の実質無償化」について、そしてこれらの施策を実現するための安定財源について紹介する。

3-1 幼児教育の無償化

幼児教育・保育の役割

20代や30代の若い世代が理想の子供数を持たない理由は、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が最大の理由であり、教育費への支援を求める声が多い。子育てと仕事の両立や、子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが、子育て世代への大きな負担となり、我が国の少子化問題の一因ともなっている。（第1-2-7図）このため、保育の受け皿拡大を図りつつ、幼児教育の無償化をはじめとする負担軽減措置を講じることは、重要な少子化対策の一つである。

また、幼児期は、能力開発、身体育成、人格の形成、情操と道徳心の涵養にとって極めて大切な時期であり、この時期における家族・保護者の果たす第一義的な役割とともに、幼児教育・保育の役割は重要である。幼児教育・保育は、知識、IQなどの認知能力だけではなく、根気強さ、注意深さ、意欲などの非認知能力の育成においても重要な役割を果たしている。加えて、人工知能などの技術革新が進み、新しい産業や雇用が生まれ、社会においてコミュニケーション能力や問題解決能力の重要性が高まっている中、こうした能力を身につけるためにも、幼児期の教育が特に重要であり、幼児教育・保育の質の向上も不可欠である。

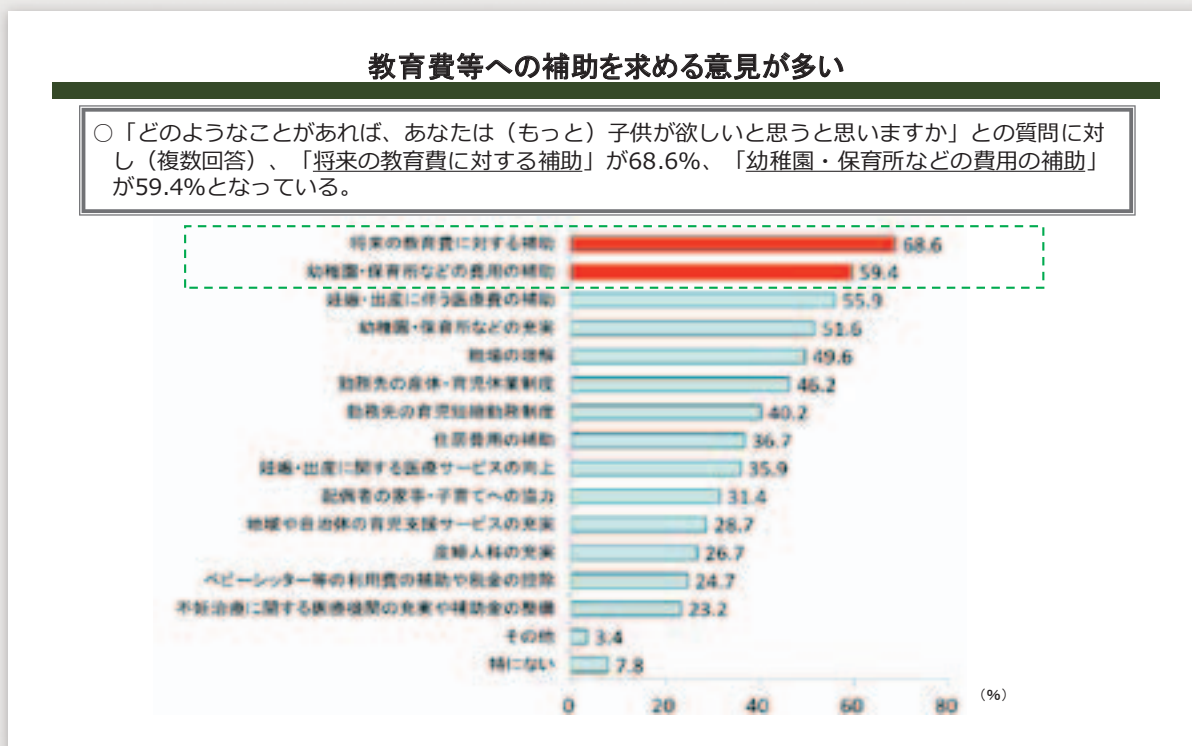
さらに、幼児教育が、将来の所得の向上や生活保護受給率の低下等の効果をもたらすことを示す世界レベルの著名な研究結果もあり、諸外国においても、3歳～5歳児の幼児

教育について、所得制限を設けずは無償化が進められているところである。(第1-2-8図)

政府においては、2014(平成26)年度以降、幼児教育無償化の段階的推進に取り組んできたところであり、幼稚園、保育所、認定こども園において、生活保護世帯の全ての子

供の無償化を実現するとともに、第3子以降の保育料の無償化の範囲を拡大してきた。そして、2017(平成29)年度には、住民税非課税世帯では、第3子以降に加えて、第2子も無償とするなど、無償化の範囲を拡大してきた¹。

第1-2-7図 子育てに積極的になる要素



資料：内閣府平成26年度「結婚・家族形成に関する意識調査」より作成。
 ※20代、30代の男女を対象とした調査。

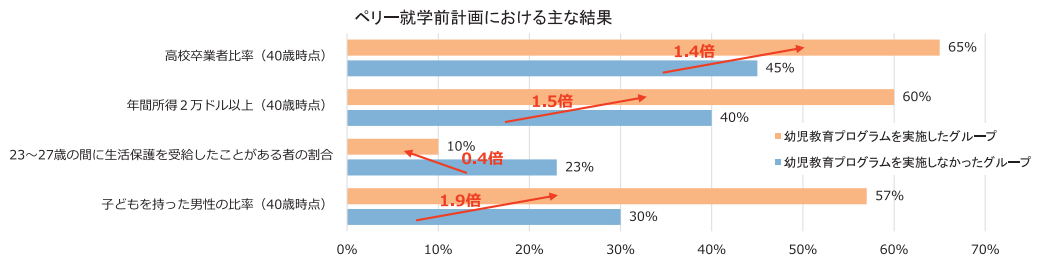
1 第2部第2章第1節「子育て」参照

第1-2-8図 幼児教育の効果

幼児教育の効果

○幼児教育は、生涯にわたる人格形成や教育の基礎を培う重要なもの。幼児教育を受けたことにより、将来の所得の向上や生活保護受給率の低下等の効果が著しいとする有名な研究結果がある。

◀幼児教育の効果に関する研究例：ペリー就学前計画▶



資料：Lawrence J. et al.(2005) "The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40:Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions" High/Scope Press より作成

○ペリー就学前計画の調査概要：

1962～67年に低所得者層のアフリカ系アメリカ人の子供(3、4歳児)を対象に、幼児教育プログラムを実施(1日2.5時間、2年間)し、その後、追跡調査を実施(3～11歳(毎年)、14歳、15歳、19歳、27歳、40歳時点)。

○幼児教育に対するジェームズ・ヘックマン シカゴ大学教授(ノーベル経済学賞受賞者)の主張：

社会的成功には、IQや学力といった認知能力だけでなく、根気強さ、注意深さ、意欲、自信といった非認知能力も不可欠。幼少期の教育により、認知能力だけでなく、非認知能力も向上させることができる。

具体的内容

子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため、幼児教育の無償化を一気に加速する。広く国民が利用している3歳から5歳までの全ての子供たちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する。なお、「子ども・子育て支援新制度」の対象とならない幼稚園については、公平性の観点から、同制度における利用者負担額を上限として無償化する。

幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等については、専門家の声も反映する検討の場を設け、現場及び関係者の声に丁寧に耳を傾けつつ、保育の必要性及び公平性の観点から、2018(平成30)年夏までに結論を出す。

0歳～2歳児が9割を占める待機児童について、3歳～5歳児を含めその解消が当面の最

優先課題である。待機児童を解消するため、「子育て安心プラン」¹を前倒しし、2020(平成32)年度末までに32万人分の保育の受け皿整備を着実に進め、一日も早く待機児童が解消されるよう、引き続き現状を的確に把握しつつ取組を進めていく。こうした取組と併せて、0歳～2歳児についても、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進めることとし、現在は、住民税非課税世帯の第2子以降が無償とされているところ、この範囲を全ての子供に拡大する。

なお、0歳～1歳児は、ワークライフバランスを確保するため、短時間勤務など多様な働き方に向けた環境整備、企業による職場復帰の確保など男性を含め育児休業を取りやすくする取組、育児休業明けの保育の円滑な確保、病児保育の普及等を進めるなど、引き続き、国民の様々な声や制度上のボトルネック

1 第2部第1章第1節「子育て安心プラン等」参照

を的確に認識し、重層的に取り組んでいく。

政府においては、2018年1月に、人づくり革命担当大臣の下に「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会」を開催することとし、同検討会は、5月に報告書を取りまとめた。この報告書を踏まえ、政府は、幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等の検討を行っている。

幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会構成員

(座長) 増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
林 文子	横浜市長
樋口 美雄	独立行政法人労働政策研究・研修機構理事長
無藤 隆	白梅学園大学大学院子ども学研究科特任教授 (※肩書は2018年4月時点)

また、就学前の障害児の発達支援（いわゆる障害児通園施設）についても、併せて無償化を進めていく。さらに、人工呼吸器等の管理が必要な医療的ケア児に対して、現在、看護師の配置・派遣によって受入れを支援するモデル事業を進めている。こうした事業を一層拡充するとともに、医療行為の提供の在り方について議論を深め、改善を図る。海外の日本人学校幼稚部についても実態把握を進める。

引き続き、少子化対策及び乳幼児期の成育の観点から、0歳～2歳児保育の更なる支援について、また、諸外国における義務教育年齢の引下げや幼児教育無償化の例等を幅広く研究しつつ、幼児教育の在り方について、安定財源の確保と併せて、検討する。

3-2 待機児童の解消

待機児童の解消

待機児童の解消は、待ったなしの課題であり、「子育て安心プラン」を前倒しし、2020（平成32）年度末までに32万人分の受け皿整備を行う。幼児教育の無償化よりも待機児童の解消を優先すべきとの声がある。幼児教育の無償化は消費税率引上げによる増収にあわせて取組を進めていくのに対し、子育て安心プランは、2018（平成30）年度から早急に実施していく。併せて、保育士の確保や他産業との賃金格差を踏まえた処遇改善に更に取り組むこととし、今年度の人事院勧告に伴う賃金引上げに加え、2019年4月から更に1%（月3000円相当）の賃金引上げを行う。

放課後子ども総合プラン

「放課後子ども総合プラン」に基づく2019（平成31）年度末までの約30万人分の新たな受け皿の確保を、2018（平成30）年度までに前倒しする。さらに、状況を踏まえ、その後の在り方について検討する。

3-3 高等教育の無償化

これまでの取組と基本的考え方

高等教育は、国民の知の基盤であり、イノベーションを創出し、国の競争力を高める原動力でもある。大学改革、アクセスの機会均等、教育研究の質の向上を一体的に推進し、高等教育の充実を進める必要がある。

高等教育の負担軽減については、これまでも、授業料減免の拡大とともに、奨学金制度については、有利子から無利子への流れを加速し、必要とする全ての学生が無利子奨学金を受けられるよう充実を図ってきているほか、返還猶予制度の拡充による返還困難時の救済策の充実などに取り組んできた。また、2017（平成29）年度からは、意欲と能力が

あるにもかかわらず、経済的理由によって進学を断念することがないよう、給付型奨学金制度を新たに創設したほか、卒業後の所得に連動して返還月額が決定されることによって、所得が低い状況でも無理なく返還することを可能とする新たな所得連動返還型奨学金制度を導入した。また、無利子奨学金についても低所得者世帯の子供に係る成績基準を実質的に撤廃するとともに、残存適格者を解消することとした。

最終学歴によって平均賃金に差があることは厳然たる事実である。また、貧しい家庭の子供たちほど大学への進学率が低い、これもまた事実である。貧困の連鎖を断ち切り、格差の固定化を防ぐため、どんなに貧しい家庭に育っても、意欲さえあれば専修学校、大学に進学できる社会へと改革する。所得が低い家庭の子供たち、真に必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現する。このため、授業料の減免措置の拡充と併せ、給付型奨学金の支給額を大幅に増やす。

具体的内容

低所得者層の進学を支援し、所得の増加を図り、格差の固定化を解消することが少子化対策になるとの観点から、また、真に支援が必要な子供たちに対して十分な支援が行き届くよう、支援措置の対象は、低所得世帯に限定する。

第一に、授業料の減免措置については、大学、短期大学、高等専門学校及び専門学校（以下「大学等」という。）に交付することとし、学生が大学等に対して授業料の支払いを行う必要がないようにする。住民税非課税世帯の子供たちに対しては、国立大学の場合はその授業料を免除する。また、私立大学の場合は、国立大学の授業料に加え、私立大学の平均授業料の水準を勘案した一定額を加算した額までの対応を図る。1年生に対しては、入学金についても、免除する。

第二に、給付型奨学金については、学生個人に対して支払うこととする。これについて

は、支援を受けた学生が学業に専念できるようにするため、学生生活を送るのに必要な生活費を賄えるような措置を講じる。在学中に学生の家計が急変した場合も含め対応する。

また、全体として支援の崖・谷間が生じないように、住民税非課税世帯に準ずる世帯の子供たちについても、住民税非課税世帯の子供たちに対する支援措置に準じた支援を段階的に行い、給付額の段差をなだらかにする。

支援対象者の要件

支援対象者については、高校在学時の成績だけで判断せず、本人の学習意欲を確認する。他方、大学等への進学後については、その学習状況について一定の要件を課し、これに満たない場合には支援を打ち切ることとする。具体的には、大学等に進学後、単位数の取得状況、GPA（平均成績）の状況、学生に対する処分等の状況に応じて、支給を打ち切ることとし、これを内容とする給付要件を定める。

支援措置の対象となる大学等の要件

こうした支援措置の目的は、大学等での勉強が就職や起業等の職業に結びつくことにより格差の固定化を防ぎ、支援を受けた子供たちが大学等でしっかりと学んだ上で、社会で自立し、活躍できるようになることである。このため、支援措置の対象となる大学等は、その特色や強みを活かしながら、急速に変わりゆく社会で活躍できる人材を育成するため、社会のニーズ、産業界のニーズも踏まえ、学問追究と実践的教育のバランスが取れている大学等とする。具体的には、①実務経験のある教員による科目の配置及び②外部人材の理事への任命が一定割合を超えていること、③成績評価基準を定めるなど厳格な成績管理を実施・公表していること、④法令に則り財務・経営情報を開示していることを、支援措置の対象となる大学等が満たすべき要件とし、関係者の参加の下での検討の場での審議を経て、上記を踏まえたガイドラインを策

定する。

実施時期

こうした高等教育の無償化については、2020（平成32）年4月から実施する。なお、上記で具体的に定まっていない詳細部分については、検討を継続し、2018（平成30）年夏までに一定の結論を得る。

このため、文部科学省において、詳細事項の専門的検討を行う「高等教育段階における負担軽減方策に関する専門家会議」を開催している。

高等教育段階における負担軽減方策に関する
専門家会議構成員

相川 順子	一般社団法人全国高等学校 PTA連合会相談役
赤井 伸郎	国立大学法人大阪大学国 際公共政策研究科教授
佐竹 敬久	秋田県知事
千葉 茂	学校法人片柳学園副理事長
座長 三島 良直	国立大学法人東京工業大 学長
副座長 村田 治	関西学院大学学長 (※肩書は2018年1月時点)

生活困窮世帯等の子どもの学習支援

子どもの学習支援事業を高校中退者を含む高校生世代等において強化するとともに、社会的養護を必要とする子どもや生活保護世帯の子どもの大学進学を後押しする。

3-4 私立高等学校の授業料の 実質無償化

年収590万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料の実質無償化（現行の高等学校等就学支援金の拡充）については、消費税使途変更による、現行制度・予算の見直しにより活用が可能となる財源をまず確保する。（具体的には、2017（平成29）年度予算ベースで、①住民税非課税世帯については、実質無償化、②年収約350万円未満の世帯については、最大35万円の支給、③年収約590万円

未満の世帯については、最大25万円の支給ができる財源を確保する。）

その上で、消費税使途変更後の2020（平成32）年度までに、現行制度の平年度化等に伴い確保される財源など、引き続き、政府全体として安定的な財源を確保しつつ、家庭の経済状況にかかわらず、幅広く教育を受けられるようにする観点から、年収590万円未満世帯を対象とした私立高等学校授業料の実質無償化を実現する。

3-5 これらの施策を実現する ための安定財源

急速に少子高齢化が進む中、これらの政策は、今、実行する必要があるが、そのツケを未来の世代に回すようなことがあってはならない。これらの施策について、安定財源を確保した上で進める。

社会保障の充実と財政健全化のバランスを取りつつ、安定財源として、2019（平成31）年10月に予定される消費税率10%への引上げによる財源を活用する。消費税率の2%の引上げにより5兆円強の税収となるが、この増収分を教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれ概ね半分ずつ充当する。前者について、新たに生まれる1.7兆円程度を、本経済政策パッケージの幼児教育の無償化、「子育て安心プラン」の前倒しによる待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善に充てる。これらの政策は、2019年10月に予定されている消費税率10%への引上げを前提として、実行することとする。

消費税収の使途については、消費税法（昭和63年法律第108号）において、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」と規定されていることから（同法第1条第2項）、社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）に限定されている。同経済政策パッケージに充

てる上記1.7兆円程度については、幼児教育の無償化等を中心に支出する一方、高等教育への支援については、少子化対策に資する観点から、高額な授業料負担が出生率の向上に関するネックとなっている低所得者層の支援に限定する。

また、現行の「子ども・子育て支援新制度」においては、仕事と子育ての両立は、労働力確保に資するものであり、社会全体で取り組むべき課題であることから、企業主導型保育事業などについては、事業主が拠出する「子ども・子育て拠出金」が充てられている。本経済政策パッケージに必要な財源については、社会全体で子育て世代を支援していくとの大きな方向性の中で、個人と企業が負担を分かち合う観点から、消費税率引上げによる増収分の使い道を見直して活用するとともに、経済界に対しても応分の負担を求めることが適当である。このため、子ども・子育て拠出金を0.3兆円増額する。法律に定められた拠出金率の上限を0.25%から0.45%に変更し、0.3兆円の増額分は、2018（平成30）年

度から実施する子育て安心プランの実現に必要な企業主導型保育事業（幼児教育の無償化の実施後は、3歳～5歳児及び住民税非課税世帯の0歳～2歳児の企業主導型保育事業の利用者負担助成を含む。）と保育の運営費（0歳～2歳児相当分）に充てることとし、そのための子ども・子育て支援法の改正法案を2018年通常国会に提出し、成立・公布された¹。

4 人生100年時代構想会議のさらなる検討事項

人生100年時代構想会議では、この政策パッケージを基礎として、中間報告を2017（平成29）年12月に取りまとめた。年明け以降は、リカレント教育や大学改革などの残された論点について更に議論を進め、2018（平成30）年夏には基本構想を打ち出すこととしている。

1 第2部第1章第1節「子ども・子育て支援新制度の円滑な実施」参照