

立憲民主党 御中

若者政策に関する政策提言

一般社団法人 日本若者協議会

2024年12月

目次

I. 若者の政治参加	3
II. 教育	8
●初等・中等教育の抜本的な見直し.....	8
●高等教育の拡充.....	14
III. ジェンダー	16
●性と生殖に関する健康と権利（SRHR）を保障する社会制度の整備.....	16
●性加害撲滅のための政策推進.....	18
●多様性を尊重する社会制度の構築.....	21
IV. 労働・社会保障	23
●社会の変化に対応する新たな政策.....	23
●福利厚生社会化と経済成長を実現するための改革.....	25
●若者がこどもを生き育てやすい環境の整備.....	26
V. 気候変動・環境	27
●気候変動対策の重視.....	27
●意思決定プロセスの中立性・公平性の確保.....	28
●エネルギー政策における気候変動対策の強化.....	29
●気候変動外交の推進.....	31
VI. 憲法	32
●政治改革.....	32
●時代に沿った憲法.....	34

エグゼクティブサマリー

将来世代にとって持続可能な社会の実現

問題意識

戦中に端を発し、戦後の高度経済成長期を通して確立された「社会モデル」が、わが国におけるキャリアパスや家族形態等の個人の生活様式を標準化してきた。この標準化は社会制度や価値観の形成に大きな影響を与え、グローバル化・デジタル化が進む今日においても、画一的でレジリエンスがない社会が維持されている。そのため我々を取り巻く環境と社会構造に不一致が生じており、1人ひとりが望む自分のあるべき生き方を決定することを阻害している。

提言内容

政治参加	<ul style="list-style-type: none">・2027年地方統一戦までに、被選挙権年齢の一律18歳への引き下げ・「学校内民主主義」の法制化・若者が主体となって活動する団体への経済的支援の強化・国レベルの若者議会の設置 など
教育	<ul style="list-style-type: none">・子どもの権利を中心に据えた教育・「学年」を前提に設計された教育制度・学習指導要領の改善・高等教育の充実、少人数制授業のためのTA増員・給付型奨学金の拡充、大学授業料減額 など
ジェンダー	<ul style="list-style-type: none">・安全な人工妊娠中絶を受ける権利の尊重・アフタービルのアクセス改善、各自治体による姓に関する情報発信・包括的性教育の拡充・痴漢、生徒による盗撮行為への対策強化 など
社会保障 労働	<ul style="list-style-type: none">・学生／現役世代への家賃補助・早期化・長期化する就職活動への課題に対応する法整備・求職者支援制度の拡充、退職所得控除の縮小・ステップファミリーへの支援強化 など
気候変動 環境	<ul style="list-style-type: none">・気候変動対策を重視した政策決定・気候変動に係る意思決定プロセスの中立性・公平性の確保・基本原則S+3Eを、「Equality」を含めた「S+4E」に・気候変動外交の推進 など
憲法	<ul style="list-style-type: none">・国会議論への信頼性を高めるための政治改革・独立した選挙委員会の設置・時代の変化に応じた憲法の制定

Ⅰ．若者の政治参加

★は重点項目

(1) 2027年統一地方選までに、被選挙権年齢の一律18歳への引き下げ★

選挙権年齢は18歳に引き下げられたが、25歳・30歳未満は出馬する権利さえ与えられていない。その結果、政治家の平均年齢も高く、20代の国会議員は常にゼロか数える程度しかいない。被選挙権年齢の引き下げによって就職・出産・子育ての当事者である若手社会人の出馬が可能になり、当事者の声を政策に反映させる足掛かりとなる。

(2) 学校内民主主義の法制化★

児童生徒が最も身近な社会である学校のルールメイキングに参画することは子どもの権利条約に規定されている「権利」であり、社会参加意欲の向上、大人への信頼獲得、ひいては社会参加の促進に繋がる。2021年には熊本市が学校管理規則の改正やガイドライン策定、岐阜県教育委員会が校則改定プロセス明文化を通知、そして6月に文部科学省が理不尽な校則を見直すよう通知を発出するなど、校則改正を切り口に学校内民主主義が着実に浸透しつつある。

一方、授業や学校施設など学校全体に関して児童生徒の意見が求められることは稀であり、まだまだ不十分である。さらに大阪で行われたブラック校則に関する判決では、学校がいまだ「治外法権」であることが確認されており、学校内民主主義の実施は学校側の善意に頼っている。そのため、憲法で定められた子どもの権利は学校内においても認められることを明確化し、校則改定の際、子どもの意見を踏まえることを規定した法制化の実現を求める。その際、私立学校でも子どもの権利が守られるようにする必要がある。2000年代以降、職員会議も意思決定の場でなくなるなど、教員の声も聞かれないようになっており（自身の声も聞かれていないのに、子どもの声だけ聞くことは難しい）、学校全体を民主化していくことも求められる。

(3) 「若者が主体となって活動する団体」への経済的支援★

現状、若者団体に限定した政府の経済的支援は存在しない。例えば、2015年に創設された子どもの貧困対策等を進める「子どもの未来応援基金」の支援対象は子どもの支援団体となっている。そのため、我が国の若者団体の多くが長続きせず組織規模も拡大しないため、十分な社会的インパクトをもたらすことができていない。他方、スウェーデンでは、子ども・若者団体に絞った助成金を3億5000万SEK（約45億円）も拠出しており、大学の学生組合、スポーツ・文化団体等の若者団体などが専属のフルタイムスタッフを雇うことができ、

民主的かつ安定した運営をすることができている。当事者で構成される若者団体に限定した形の助成金を創設することを求める。

(4) 「未成年者の選挙運動の禁止」の撤廃★

現行の公職選挙法第137条において、未成年者（18歳以下）の選挙活動が禁止されている。選挙期間中にTwitterで候補者の投稿をリツイートする行為が選挙活動に当てはまる状況を鑑みて、明確に選挙活動を定義づけることは難しく、その他の政治活動を阻害する可能性が極めて高い。

今後、被選挙権年齢が引き下がった場合、友人などが選挙運動に参加できないケースが出てくることは容易に想像できる。そのため、被選挙権年齢を引き下げた場合の環境整備としても禁止の撤廃が必要である。

(5) 国レベルの若者議会の設置★

こども施策を立案する際に、子どもや若者の意見を聞くことを義務付けたこども基本法が施行されたことを受けて、地方自治体では「子ども議会」「若者議会」が広がりつつあるが、国レベルでは検討が進んでいない。アンケートにとどまらず、自主的な活動を促し、質の高い提言を行うためには、1年以上の任期制のある「若者議会」が必要であり、早急に設置に向けた検討を進めるべきである。

その際、諸外国では実際の選挙も行っており、公募制にとどまらない、代表性の獲得、同世代への認知拡大を広めるための施策も同時に行う必要がある。

(6) 貴党学生部の活性化

選挙権を得る前から政治と関わる機会を提供するためには、各政党の学生部（青年部）は本来重要な役割を持っている。しかし、日本では、参加している若者の数は少なく、存在感も薄い。その大きな要因は、学生部が議員インターンシップや選挙手伝い、勉強会などのサブ的な位置づけにあると考えられる。近年は少しずつ、政策提言を行う学生部も出てきたが、諸外国のユース党（学生部）は、若者の意見を党本部に反映させるにとどまらず、次世代の政治家育成の役割を担っており、首相や党代表の多くはユース党出身者である。政治家としての質を上げていくためにも、公募制ではなく、ユース党から育成していく仕組みが重要であり、議員育成のプログラムを各党で作成すべきである。その際、現行の政治塾のような、政治家の講演にとどまらず、法案立案の方法、スピーチ、質疑など、より実践的なケーススタディを行うなど、政治家版MBAのようなプログラムにすべきである。

またユース党は13歳から入れるようになっていくことが多く、日本の党员年齢資格もまずは16歳に引き下げ、より早い段階から実践的な政治に触れる機会を作っていくべきである。

(7) 「教員の政治的中立性」に関する規制の明確化

平成27年の文部科学省の通知によって学生の政治的中立性が緩和されたが、学校・教員の政治的中立性が未だ根強く残っている。そのため、いまだに政治家を学校に呼びにくい状況にあり結果的に現実味の乏しい授業内容になっており、その効果も十分ではない。現状の、中立性を守るために現実の政治を扱わない「消極的中立性」から、海外のように複数の視点を提示することで中立性を担保する「積極的中立性」へ変えるべきである。

積極的中立性へ変えるに当たっては、政治家や教育委員会等が必要以上に学校の主権者教育に不用意に介入しないようにするため、ドイツのポイテルスバッハ・コンセンサス等を参考政治教育の目標を文科省通知に盛り込むことが考えられる。

(8) 選挙権年齢の16歳への引き下げ

今年実施された欧州議会選挙を機に、ドイツ等の諸外国が選挙権年齢を16歳に引き下げた。選挙権年齢を16歳に引き下げることによって、高等学校等在学時に投票することになり、将来的に投票行動が習慣化し、投票率向上に寄与する可能性がある。また、16歳と18歳の成熟度の差異に統計的な有意性はない、ということが研究で明らかになっている。加えて義務教育・刑事責任年齢・飲酒喫煙可能年齢・被選挙権年齢等、「大人」としての法的年齢は多岐にわたり、投票年齢を16歳に下げても社会に悪影響が出ることはない。

(9) ネット投票の実証実験の実施・本格導入

人口減少・過疎化が進行している地方では、投票所の数を縮減する傾向にあり、年配の方が投票に行くのがますます難しくなっている。また台風や大雨等の大規模災害が各地で頻発し外出が危険な場合であっても、インターネット投票であれば家から投票することが可能になる。2025年7月に行われる参院選において、特に投票コストが高く、投票率も低い在外邦人を対象にネット投票の実証実験を行うべきである。そこで得られたセキュリティ上の課題やコストを分析してシステムを改善し、本格導入を準備すべき。

(10) 主権者教育、若者の政治参加を妨げる公職選挙法の改正

公選法142条「文書図画の頒布」は、学校の授業で政党のマニフェストを活用する妨げる恐れがあるため教育目的の場合は可能とする、同様に、公選法143条「文書図画の掲示の禁

止」も規制緩和、公選法164条3「他の演説会の禁止」は選挙期間中に、候補者や政党関係者を学校に招いて演説会を行うなどの取り組みを妨げているため撤廃すべきである。

(11) 審議会に「若者」枠の設定、各大臣にリバースマンターの導入

政府や地方行政が行う審議会等は、構成員の平均年齢が非常に高く、若い世代の声が反映されていない。日本の国政選挙で最も若い世代の投票率の高い山形県では、県の審議会に若者枠（20-30歳代）を作り、日常的に政策の意思決定に若者を関与させている。台湾では各担当大臣の下に「リバースマンター」である35歳以下の若者をインターンシップ生として受け入れることで、柔軟な政策立案に貢献する制度が導入されている。

(12) 立候補休職制度の制定

立候補のハードルを下げるために、「被用者が公職の候補者となる場合、最大6ヶ月の休職が請求できる」「立候補や議員活動を理由とした解雇は認められない」ことを盛り込んだ、立候補休職に関するガイドラインを制定し、周知を徹底させるべきである。

(13) 不在者投票制度の周知、手続きの簡素化、共通投票所のデジタル化

高校卒業時に進学や就職で親元を離れても住民票はそのままというケースは多く、投票時に自治体に事前に投票用紙の交付を請求しなくてはならない。インターネットで手続きを完結させる等の制度的な簡素化は進められているが、専用のマイナンバーカード読み取り機を準備しなければならない等、まだまだ使い勝手の良いものになっていない。パソコンやスマートフォンで手続きを完結できるよう更なる簡素化を行なっていくべきである。またどの投票所に行っても、どの選挙区にも票を投じられるように、共通投票所のデジタル化を進めるべきである。

(14) 供託金の引き下げ

日本の選挙委託金は「世界一高い」とも指摘されており、過去には立候補の自由を奪う高額な委託金は憲法違反だとして訴訟も起きている。売名行為等の防止のためには新たなルール・枠組み作りをするべきであって、トラブルの防止策を委託金に集約させるべきではない。金銭的に余裕のない人も自由に出馬できるよう委託金の撤廃、もしくは引き下げを行うべきだ。

(15) デジタル請願の設置

台湾やイギリスでは、議会のHPで民間からの請願（提言）を受け付ける仕組みがあり、一定数以上の賛同が集まると、議会もしくは行政機関が具体的に対応しなければならないことになっている。日本でもデジタル時代に合わせた政治参加の方法を模索するべきである。

II. 教育

★は重点項目

●初等・中等教育の抜本的な見直し

(1) 学習指導要領の改訂&新しい学習指導要領に合わせた体制づくり★

新しい学習指導要領のコンセプトである「主体的・対話的で深い学び」は、児童生徒の興味関心を尊重し、児童生徒同士や教職員・地域の人々との対話を通じて自己の考えを広げるという、時代に合ったものであるものの、授業体制や教育課程がそれに対応できておらず、カリキュラム・オーバーロード（学習内容・学習時間が過大となり、十分に消化できていない）を引き起こしている。

また内申点や受験勉強に追われるなど、社会からの過度な要請に対し、子どもは疲弊しており、「日本の子どもたちのからだと心の“おかしさ”は、虐待を受けている子どもたちと同じ身体症状を呈している」という研究結果もある。

アメリカの精神科医ジュディス・ハーマン氏は、「虐待を受けている子どもの多くが警戒的覚醒状態、つまり自律神経が過剰に反応している状態であり、睡眠と覚醒などの周期の乱れを呈し、落ち着いていられず、いわゆる『よい子』であろうと執拗に努力し続けている」と分析しているが、日本の子どもに共通する部分が多いという。

こうした過度なストレスを解消し、健やかに育つためには、社会からの要請ではなく、子ども自身の興味関心と自己決定をベースにした学習スタイル、つまり「主体的・対話的で深い学び」へと移行する必要がある。

本来、探究型の学習を行うためには、児童生徒が学ぶ内容を選び、深掘りしていくための「余白」が必要である。しかし、実際のところは、教科書を消化したり、入試に必要な内容をカバーするだけで精一杯の状況となっている。

そのため、学習指導要領の内容にとどまらず、入試の内容や教育課程も大きく変更し、子どもの権利を中心に据えた学校体制へと改革をする必要がある。

具体的には、学習指導要領改訂と合わせて、下記の施策を実施すべきである。なお、学習指導要領改訂の議論は中央教育審議会が中心となって行われるが、学習当事者である子どもの意見も反映すべく、ヒアリング等を実施すべきである。

①学習指導要領の改訂

- 探究学習を中心に据えた教育内容に
- 学習内容の精選

- 学習指導要領から、必修科目以外を削減

②個別科目の質的改善

- **民主主義教育：**

「公共」などにとどまらず、民主主義を担う人材を育てるために、全ての科目で「民主主義」に触れる。生徒会活動のあり方・生徒会の権限を見直し、児童生徒が学校の主権者として意思決定に関われるようにする。授業内でこども家庭庁が実施する「いけんぷらす」を活用するなど、現実社会で議論されている内容と授業内容を接続させる。

- **人権教育：**

国連人権高等弁務官事務所によると、人権とは「生まれてきた人間すべてに対して、その人が能力を発揮できるように、政府はそれを助ける義務がある。その助けを要求する権利が人権。人権は誰にでもある。」と定義されている。つまり、人権とは親切や思いやりによって実現するものではなく、政府が人権を保障する義務を負っている。だからこそ、ヨーロッパの人権教育では、権利の内容だけでなく、その権利を主張するための手段、デモやロビイングなどを学んでいる。

しかし、日本の「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」では、人権教育とは「人権尊重の精神の涵養を目的とする教育活動」と定義されている。これは、国連の定義と見比べれば明らかなように、思いやりや優しさなどの精神面が強調されており、道徳教育と似通っているものとなっている。そのため、国連の定義に合わせたものに改正した上で、人権教育を強化することを求める。

- **ジェンダー教育/包括的性教育：**

若年層の人工妊娠中絶の増加や梅毒をはじめとした性感染症の蔓延、性犯罪・性暴力対策として始まった「生命(いのち)の安全教育」が本格的に始まっている。ただ、ユネスコが定める『国際セクシュアリティ教育ガイダンス』では、人権や自己決定、多様な性や家族といったより包括的な性教育が求められている。

現在、学習指導要領には、「妊娠の経過については取り扱わない」とする歯止め規定が存在する。2000年代にはそれまで行われてきた性教育の実践に対して、国会議員や地方議員が圧力をかけるなど、教育現場を委縮させる動きがあった。児童生徒に必要な教育を提供するために、現状、バッシングの根拠となっている歯止め規定を撤廃していただきたい。

③実施体制づくり

- 教員の労働環境の改善
- 教職員数の増加
- 教員研修の時間確保、研修予算の付与
- 外部講師（NPOや博士人材など）の活用
- 高校の教育課程を大きく見直し、必修科目と選択科目の割合を半々程度に変更し、探究の割合を増やす

(2)子どもの権利を中心に据えた教育へ★

2023年4月に「こども基本法」が施行されたが、子どもの意見表明権を筆頭に、今の日本の学校では、子どもの権利が十分に守られているとは言えない。

例えば、校則や学校運営、授業方針に関して子どもの意見が聞かれない、部活動における体罰、子どもの自殺やいじめ、通学路の安全が確保されていない、セクシュアル・リプロダクティブ・ヘルス/ライツ(SRHR、性と生殖に関する健康と権利)に関する教育やインクルーシブ教育が不十分、過度に競争的な教育システム(受験競争、内申点など)、余暇が少ない、子どもの意見表明を支援する者がいない、などが挙げられる。

そこで、子どもの権利を中心に据えた学校へと変えるため、以下提言する。

1. 子どもの声が聴かれる学校へ

- 1.1. 三者協議会(四者協議会)の設置(子どもの声を聞く仕組みづくり)
- 1.2. 「民主主義教育」を学校の最上位目標に
- 1.3. 生徒が外部の専門家に直接相談できる仕組みづくり(生徒会支援やカウンセラーなど)
- 1.4. 成績付けや授業・教員評価への生徒参加
- 1.5. 教育委員会での年齢要件の撤廃
- 1.6. 国内人権機関の設置
- 1.7. 個人通報制度の導入

2. 子どもの主体性が尊重される学校へ

- 2.1. 内申書の廃止(序列化する評定・数値化の廃止)
- 2.2. 全国学力テストの見直し(全員参加方式(悉皆式)ではなく、抽出式に)
- 2.3. 探求学習/対話型授業の増加&個別時間割&複数学年制に
- 2.4. 標準授業時数の削減
- 2.5. 高校の義務教育化(高校の受験を廃止)
- 2.6. 「自己決定」を尊重した校則や学校生活、インクルーシブ教育

3. 子どもが自らの権利を知ることのできる学校へ

- 3.1. 子どもの権利学習
- 3.2. 包括的性教育の実施(歯止め規定の撤廃)
- 3.3. 人権教育の強化(「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」の改正)

4. 子どもの安全を守る学校へ

- 4.1. いじめ対策の強化(子どもの声を尊重・傍観者教育・外部調査)
- 4.2. 子ども中心のスポーツシステムに(子どもの最善の利益)
- 4.3. 通学路の安全確保(歩行者を優先したまちづくり設計に)
- 4.4. 生理休暇(ヘルス休暇)の導入

5. それらを実現するための環境整備

- 5.1. 少人数学級(25人学級)の早期実現
- 5.2. 公立学校の質的改善(教職定員数の大幅増)
- 5.3. 学校図書館の充実
- 5.4. 教職課程の見直し
- 5.5. 私立幼稚園や私立学校への監査、第三者評価の仕組み導入
- 5.6. 学校教育の諸指針をまとめたデジタルダッシュボードの作成
- 5.7. 給食費の無償化&備品(絵の具や習字など)の貸し出し
- 5.8. 高等教育の無償化
- 5.9. 有識者会議に子どもの権利の専門家や現役教員の参加

(3) 義務教育の多様化

小中学生の不登校の生徒数が25万人以上、過去最多となるなど、画一的な学校に「苦しさ」を感じている子どもが増えている。実際、社会は多様化する一方、学校の多様化は非常に遅れている。

2016年に教育機会確保法が成立したが、フリースクールはNPOなど多様な主体が運営していることから、地域間格差や質の格差、費用負担が大きい。一定の質を担保するために、国として広く支援し、子ども・家庭が安心して通えるようにすべきである。またオルタナティブスクール、つまりそれぞれの子どもに合った学校が多く存在するオランダやフィンランドでは不登校児が少ないと言われる。日本でも、2021年4月に岐阜市に「不登校児専門公立中」（岐阜市立草潤中学校）が開校、2022年4月に広島県福山市では、公立初の「イエナプラン教育」を取り入れた小学校（常石ともに学園）が開校し、2023年4月には起業家教育も行う「神山まるごと高専」が開校した。徐々に時代に合った新しい学校が広がり始めている。こうした動きをさらに加速させるべきである。

- 修学年限を厳格に定めている学校教育法や学校設置基準の見直し
- 「学年」を前提に設計された教育制度・学習指導要領の改善
- 初等・中等教育における「飛び級」や同等の早習制度の導入
- 大学などの学外の機関との連携教育の推進

(4) 調査書の「出欠不問」

中学・高校入試に利用される調査書に「出欠」が書かれることによって、身体的、精神的に不調だとしても、無理してでも出席しようとするインセンティブが働きやすい。しかし結果的に無理して出席することでさらに状況を悪化させかねない。

近年、調査書の「出欠」を不問にする自治体も増えてきており、たとえば広島県教育委員会は、調査書から出席日数、「総合的な学習の時間」・特別活動などに関する記述欄をなくしている（その代わりに自分で自己表現を書く）。こうした取り組みを全国的に広めたい。

(5) リービングケアの強化（児童養護施設出身者への支援）

満18歳を迎えると、児童福祉法の規定で、子どもたちは児童養護施設から出なくてはならないが、保護者の支援なしに、学費と生活費を稼ぐのは厳しい。神奈川県横須賀市では、2022年度から、保護者から虐待を受けて自立援助ルームに避難している18歳から19歳の大学生などに対し、生活保護と同程度の金額を支給する新たな制度が設けられる（月に7万円余りの生活費と学校に通う交通費を、生活が安定するまで最長で1年半支給）。大学生は生活保護制度の対象外となっているが、児童養護出身者や児童虐待等によって保護者の支援を受けられない学生などに対し、生活費の支援などを強化すべきである。

(6) いじめ加害者に対する出席停止措置の簡易化やケアの強化

いじめがきっかけで、被害者は恐怖感などから不登校になったり、転校を余儀なくされたりするケースは珍しいものではない。一方、加害者は、何事もなかったかのように変わらない日常生活を送っている現実もある。

2021年に行なわれた名古屋大学大学院の内田良准教授のアンケートによれば、中学教員の45.8%、中学保護者の65.8%がいじめ加害者の出席停止を望んでいるという。しかし、実際はいじめ加害者に対する出席停止措置は2015～20年度の平均で1.2件であり、ほとんど機能していない。

出席停止の利用には、教育委員会が加害者を明確に特定し、被害者の教育に妨げがあることを立証し、かつ保護者の意見も聞くなどしなければならず、非常に時間がかかり、容易ではない。いじめ加害者に対する出席停止措置が容易に取れるよう仕組みを見直すべきであ

る。また、加害者も加害行為に至る背景が存在するため、加害者へのケアも強化すべきである。

(7) メンタルヘルス教育の強化

精神疾患に罹患する人の75%が25歳未満で発症し、さらに全体の50%は14歳までに発症すると考えられており、初期段階での介入には、医療以外の局面での気付きや連携、普及啓発が重要であり、児童・青年層においては初等中等教育機関やその教育カリキュラムが果たす役割が大きい。

そのため、幼少期からメンタルヘルス教育を実施することで、児童・青年層が精神疾患に対する理解を深め、これまでは専門的な支援に結びつかなかった初期段階での介入が可能になることが期待される。

(8) ユースセンターの設置・拡充

既に小中高生の居場所となっている施設はもともと「児童館」となっていたところを拡大したものや勤労青年施設を転換させたものなどがある。しかし施設の大きさや設備、使用する年代などの背景から、特に中高生にとっての居場所となり得ていない。こども若者が権利主体として自己選択と決定が保障される自由な活動の場（余暇）を作してほしい。

- 市区町村の区民センター（地域センター）の「若者割」創設
- それぞれの居場所にユースワーカーを設置する

(9) 就学前教育の義務化

小学校又は義務教育学校（前期課程）に入学する以前の教育、就学前教育を義務化することを提言する。これは、共働き世帯の増加や核家族化といった時代の流れの中で、家庭の養育力に任せすぎることなく、家庭・保育幼稚園・地域の3主体で子どもを支える環境をつくることによって、子どもを見守る大人の数を幼少期から増やすという目的がある。

就学前教育を義務化するにあたって、指導員等（保育士、幼稚園教諭、社会福祉士、その他地域の大人（高校生・大学生・高齢者など））の人材確保に課題がある。また、就学前教育の義務化を実施するに伴い、保育士・幼稚園教諭の働き方に関する課題が浮上することが予測されるため、この問題が深刻化する前に、保育士や幼稚園教諭以外の大人を支援スタッフとして取り入れ、特に延長保育における人員を確保することが望まれる。したがって、まずは、指導員等の人材増を中心に、就学前教育の義務化を行う以前の環境整備を行うことが必要である。

●高等教育の拡充

(10) 少人数制授業のためのTA増員・ジョブディスクリプション規定の義務付け

オンライン授業に対して、学生と教員の間における意思疎通を不安視する声もあり、コロナ禍以前より続く、いわゆるマスプロと言われる一方通行の授業形態が影響していると思われる。一般的に、ゼミや研究室に入れない1、2年生向けの大講義授業では、教授から学生への知識伝達に終始している。

しかし、本来の大学は知識伝達だけでなく、「対話型」の授業を通して、異なる背景を持つ学生が互いに学び得る場所のはずである。「対話型」の学びを日本の大学が展開するには一教員あたりの学生数を減らし、少人数での授業を実施できる環境を構築することが必要である。たとえば、2013年より東京大学で行われて成果を上げている、プレFD（ファカルティ・ディベロップメント）のような取り組みを国レベルで推進する。これは、主に大学院生が受講するTAのトレーニングシステムであり、適切な授業運営ができるようになった状態で教授のもとに付く。すると、学生を数人グループに分けてTAが議論を仕切ることで、大講義型授業においても「対話型」の学びが期待される。これによって学べるのは、学生たちだけでなく、教授の授業手法を学べる点でTAも含まれる。

しかし、現状のTAは雑務などの仕事に終始しているケースも多く、より積極的な活動を促すためにTAのジョブディスクリプションの規定を義務付ける必要がある。そして、各大学でTAを増やせるよう政府が支援を行い、より質の高い学びを実現すべきである。

(11) 給付型奨学金の拡充、大学授業料減額

大学の授業料上昇とともに、授業料は学生・親への大きな負担となっており、世界的に見ても、日本の家計負担は非常に高い（OECD諸国の中で高等教育費の家計負担割合はワースト2）。返済不要の給付型奨学金や大学運営費交付金を拡充することで、この負担を軽減すべきである。

また、大学院に入っても多額の授業料がかかるため、アルバイトなどをせざるを得ず、十分に研究に集中できる環境が整わない。大学院生向けの調査によると、実際、大学院生の29%が週当たり20時間以上をアルバイトに充てている。そのうち特に13.4%の大学院生が、週当たり40時間以上のアルバイトをしている。貴重な研究時間を削ってまでアルバイトに時間を割く理由としては、「生活費をまかなうため」が85.3%、「学費・研究費をまかなうため」が51.3%の回答を得ている。経済的自立策の不在と過重な学費負担により、大学院生は、生計を工面するために過度なほどのアルバイトを行わざるを得ない状況に置かれている。（アンケート出典：『2019年度 大学院生の研究・生活実態に関するアンケート調査報告書』全国大学院生協議会）

また生まれた環境による格差を解消するため、親が大卒でない「ファーストジェネレーション」に対する支援も求める。

(12) 出産・育児と研究を両立するための若手研究者への支援

近年、社会人学生が増える中で子どもを持つ学生・若手研究者が増えてきており、今後リカレント教育が推奨される中でさらに増えることが予測されるが、大学には保育施設が不十分で子どもを持つ（特に女性の）若手研究者や学生は研究がしづらい環境にある。

また現状、出産・育児・介護・傷病により研究を中断せざるを得ない者に対する保障が乏しく（学振特別研究員の場合は無給になる）、研究職を諦めることを余儀なくされる者も少なくないので、手当を出すことを考えるべきである。

さらに、産休・育休の間、研究費が使えないために、たとえば研究代表の女性研究者が子供を産む選択をすることが、研究チームの研究者や支援員を解雇することと同義になってしまっている現状が存在する。今後、女性研究者を増やしていくためにも、育児休業中であっても研究の部分的継続が可能な仕組み、出産・育児等による任期延長、産休・育休中にも研究費を執行できるよう改善を求めたい。

(13) アカハラ・セクハラ防止

教員という立場を利用して学生に嫌がらせをする「アカデミック・ハラスメント（アカハラ）」や性的嫌がらせをする「セクシュアル・ハラスメント（セクハラ）」（対象は男女を問わない）や女性研究者に対する「マタハラ」、育児を率先して行なう男性に対する「パタハラ」などが問題となっている。

しかし、研究室内、大学内という閉鎖的な環境で起こっているために、大学内部の相談窓口に訴えても、調査されなかったり、ハラスメントをしたとされる人に訴えがあったことが通告され、訴えた人の立場が危うくなるケースも存在する。

そのため、独立した対応機関の設置、具体的には所属機関の垣根を超えたアカハラ対策委員会を政府が設置し、大学の懲戒委員会とも連携して、迅速に事案が解決されるような制度を作るべきである。また、同時に、情報公開の徹底、キャンパス・ロイヤル制度・被害者救済制度の強化も求められる。

さらに、被害を受けた研究者の今後の研究活動に支障が出ないように、大学でハラスメント加害者として懲戒処分を受けた教員を、日本学術振興会の審査員として任命することがないように、学振には制度を作って頂きたい。

III. ジェンダー

★は重点項目

●性と生殖に関する健康と権利（SRHR）を保障する社会制度の整備

(1) 安全な人工妊娠中絶を受ける権利の尊重★

WHOは安全な中絶として妊娠初期の中絶に中絶薬と吸引法を推奨しているが、日本では中絶薬は認可すらされていない現状がある。また推奨をされていない搔爬法を使い続けている医療機関も存在する。中期中絶でもWHOが推奨する中絶薬もD&Eも使われておらず、旧来の分娩法が採用されている。安全な中絶を受けるという権利を侵害した現状を改善し、中絶薬の認可・推奨された安全な中絶法の採用を行うべきである。

2023年4月に承認された人工妊娠中絶を薬で行う「経口中絶薬」は、承認されてからおよそ半年間に、435件の使用が見られ、安全性も問題ないことが確認されている。一方、日本の中絶手術の料金は高く、イギリスやフランスなどの先進国では健康保険が適用され、無料のところも多い。WHOによると、経口中絶薬の世界の平均卸価格は700円台となっており、安く利用できるようにすべきである。

また刑法第212条「妊娠中の女子が薬物を用い、またはその他の方法により、墮胎したときは、一年以下の懲役に処する」とする墮胎罪や中絶には配偶者の同意が必要とされる母体保護法は女性の性と生殖に関する自己決定権を侵害するものであり、国連女性差別撤廃委員会は、日本政府に対して女性差別撤廃の観点から墮胎罪と母体保護法の見直しを求めたが、政府はいまだに応じていない。求めを真摯に受け止め、是正する必要がある。

(2) アフターピルのアクセス改善、各自治体による性に関する情報発信★

各自治体が性教育・性に関する情報を活発に発信していくことで、妊娠等の性に関することで不安を持つ人が性に関する情報を得る機会が増えるため、望まぬ妊娠を未然に防ぐことができる。一般社団法人全国妊娠SOSネットワークによると、妊娠SOS相談窓口の設置が自治体間によって格差があるとの情報がある。

また、対応時間も24時間対応、曜日に限られる、予約制など差が見られているため全国の自治体で統一した対応をお願いしたい。また、避妊薬の1つであるアフターピルは一部の薬局で試験販売が開始しているが、まだまだアクセスは悪く、値段も高い。早期に広く購入できるようにし、値段も引き下げるなど、アクセスの改善に努めていただきたい。

(3) 包括的性教育の拡充★

日本の性教育の現状として、妊娠の経過や性交、コンドームの正しい使用法や、性感染症の予防策、DV対策、LGBTQについて等、リプロダクティブ・ヘルス/ライツのために必要な内容が十分に教えられていない。

朝日新聞のアンケート（2018年5月14日）によると、性交の意味を約90%が中学校までに知っているが、「学校以外で知った」が93.6%であり、学校で正しい知識を学ぶ前に、友人やメディアの情報で覚えているのが実情である。性教育において国際的なスタンダードである、「国際セクシュアリティ教育ガイダンス」は科学的根拠に基づいており、包括的性教育が「初めての性交」を「遅らせた」37%、「有意の影響なし」63%となっている。

包括的性教育が初めての性交を早めたという結論を導き出した調査研究は見られず、早いところからの性教育は「寝た子を起こす」、性に対して奔放になって危険といった見方は誤りである。初交年齢が遅くなる、性交渉の頻度が減る、性的パートナーの数が減る、リスクの高い行為が減る、コンドーム（ガイダンスでは避妊具ではなく、性感染症の予防手段として扱われる）の使用が増えるなど、性行動に対して慎重になることがわかっている。若者のウェルビーイングに不可欠である、人権尊重、ジェンダー平等、多様性を含む肯定的な価値観、安全で健康的で肯定的な関係性を構築するための態度とスキルを学ぶ包括的性教育を積極的に推進すべきである。また、それを進めるための予算確保、環境整備も同時に進めるべきである。具体的な取り組みとしては下記を求める。

- 生殖としての性交だけでなく、多面的な内容の包括的性教育を学べる学習指導要領への改訂（歯止め規定の撤廃）
- 国際セクシュアリティ教育ガイダンスに沿った学習プログラムの構築・実施、現教員、保育士、幼稚園教諭、養護教諭に対する包括的性教育研修の計画・実施
- 教員、保育士、幼稚園教諭、養護教諭の養成課程に必須科目として包括的性教育の導入
- 看護系大学生を中心としたピアエデュケーターの育成
- スウェーデンのユースクリニックを参考にした相談窓口の設置（東京都では2022年度に東京版ユースクリニックが創設）
- 教員、保育士、幼稚園教諭の負担軽減、処遇改善
- 助産師会などの外部講師の活用、出張授業のシステム化、予算の確保
- 各自治体による保護者、養育者などへの情報提供、教育

(4) 生理用品の軽減税率適用化ならびに公共施設（学校等）で無償配布

生理用品は女性にとって生活必需品である。近年、カナダやオーストラリア等の国々が生理用品を課税対象外にしており、日本も生理用品に軽減税率を適用すべきである（オーストラリアではコンドームなども非課税）。

また、「生理の貧困」を解消するため、イングランドやニュージーランド、フランス等では学校で無償提供を行っており、日本でも同様の取り組みが求められる。

(5) 学校での生理休暇の導入 & 職場での生理休暇の利用促進

日本の労働者には、生理日の体調不良で働くことが難しい場合に「生理休暇」を求める権利がある。一方、このような生理休暇の制度は小学校や中学校、高校には基本的でない。今の制度では生理が理由で欠席や早退をすると成績や内申点に悪影響が出てしまい、（女子）生徒に不利な状況である。そのため、生理が理由で休んでも悪影響が出ないように、学校での生理休暇の導入を求める。

また、労働者に適用されている職場での生理休暇の取得率は0.9%にとどまっており、有給休暇とする、プライバシー保護のため名前を変える（F休など）、申請をしやすい環境整備なども取り組みも必要である。

(6) 生理教育の実施

「生理の貧困」解消や「生理休暇」導入を進めるためには、社会的な理解が重要であり、生理を経験する人もしない人も充実した生理教育を受けるべきである。生理ナプキンの使い方や生理の仕組みだけでなく、生理痛や月経前症候群、婦人科に行くべきタイミングや生理を取り囲むスティグマなど、実践的で詳しい内容を教えてほしい。充実した生理教育を生徒全員に行うことを求める。また先生の中にも生理に対する十分な理解を持っている人が少ないため、副教材の開発や、外部講師による研修などを通じて教育を行うことを求める。

●性加害撲滅のための政策推進

(7) 痴漢対策の強化★

痴漢は日常に存在する最も身近な性犯罪である。東京都が2023年に実施した痴漢被害実態把握調査によると、女性の4割超、男性の約1割が、これまでに痴漢被害にあったことがあり、被害者の4割は「我慢した・何もできなかった」、被害者の6割は、痴漢被害直後に誰にも連絡などしていない、という結果になっている。さらに、その被害の多くは10代になっている。また、様々な性犯罪の中でも、痴漢行為の再犯率が高く、法務省の「平成27年版犯罪白書」によると、36.7%が再犯をしている。しかし、このような被害実態・加害行

為があるにもかかわらず、痴漢への対応は軽視され続け、効果的な対策を打ち出せていない。そこで、以下のことを求める。

- 痴漢報告後の取り調べのプロセスを見直す
- ワンストップ支援センターの増設と周知を行う
- 痴漢事件の迷惑防止条例での取り締まりを見直す
- 性犯罪についての充実した教育を行う
- 学校での痴漢ルールを作成する
- 痴漢の加害者が早期に長期で再発防止プログラムを受けれるようにする
- 女性専用車両を増やす
- 性被害を受けた時の対応をまとめた資料（学校安全参考資料）を各家庭に配る

痴漢や盗撮など性的逸脱の中には、本人の意思では止められない性依存症の人が含まれる。一方で加害者に対する治療の取り組みは十分ではない。性依存症は他の依存症同様に罰や反省で行動が改善される訳ではなく、医療や心理の専門家とともに治療を行う必要がある。よって、性犯罪加害者に向けた一次、二次、三次予防への取り組みを求める。

- 一次予防は性教育と啓発。加害者と被害者、傍観者を生み出さない性教育の実践と性依存症は治療が必要であるという広報を求める。
- 二次予防は早期、長期の治療。当事者が一度捕まったら早い段階から医療に繋がれ、治療を受けられるような環境づくりを求める。
- 三次予防は再犯防止。刑務所内での再犯防止プログラムR3で学んだことが社会に出ても生涯学び続けられる環境づくりを求める。

(8) DV対策の強化

若者に限るとデートDVの被害の中心は男性であり、女性の2倍にもものぼる。誰ひとり被害から取り残さない社会を実現するため、既存の女性に対する自立支援や相談対応を男性にも提供することを求める。

(9) 業界横断的な被害救済機関(グリーバンス・メカニズム) の設置

近年性被害を訴える人が少しずつ増えているが、2011年に国連人権理事会で採択された「ビジネスと人権に関する指導原則」の中で大きな柱の一つと位置づけられている「グリーバンス・メカニズム」が日本には存在せず、性被害を訴えた被害者にさらなる負担を強いる状況になっている。「グリーバンス・メカニズム」とは、報復を受けずに被害救済を受けられる相談機関、独立性ある第三者が公平に事実を認定し、賠償等の被害回復を進める、業界

横断的な被害救済機関のことである。SNS上で加害側の「ファン」が被害を訴える人をバッシングしている現状を踏まえれば、こうした仕組みも早急に必要である。

(10) 生徒による盗撮行為への対策強化★

学校での盗撮が後を絶たず、犯罪グループの過半数が中高生だったというケースも見られる。そうした盗撮データを売買している大人を取り締まることはもちろん、盗撮は犯罪行為であることを学校できちんと周知し、被害生徒をケアする体制作りも求められる。生徒指導提要には学校で性被害が起きた際の対応は記載されているが、児童・生徒間の性暴力に特化した全国統一の手引きはなく、本件をもっと深刻に捉え、作成すべきである。

(11) 国内人権機関の設置★

いじめやブラック校則、痴漢、気候変動など、様々な社会課題の多くには人権が関係しており、こうした対応を進めていくためにも、人権意識の向上、第三者機関を踏まえた迅速な調査と再発防止策を講じることが重要である。しかし現状では、それぞれの救済制度による個々の事案解決が見られても、広く社会的に同様の事案が起らないようにする根本的な対策は不十分である。具体的には、個人が人権侵害を通報し、より広い再発防止の可能性が期待される国内人権機関の設置が必要である。

国内人権機関とは、国内の人権の保護活動と促進活動を目的とした機関である。NGO、労働組合、弁護士、学識者などによって構成され、「政府からの独立」が大きな条件となる。このような国内人権機関はすでに世界約120カ国で設置されており、パリ原則（国連・国内人権機関の地位に関する原則）が各国に対しその設置・運営を求めている。

日本政府は1998年の審査から同機関の設置を要請されているものの、法務省人権擁護局の存在を主張し、設置に踏み切っていない。しかしながらこの現状では「政府からの独立」という条件を満たしておらず、パリ原則によって認められる国内人権機関とは言い難い。

国家人権委員会が設置されている韓国では、国家人権委員会が「ブラック校則」について調査を行い、行き過ぎた校則を行っている全ての学校長に対して校則改正と指導見直しの勧告を出している。このように、人権に関わる法律の内容やその施行状況について国レベルでの提言や勧告を出すことができれば、通っている学校や住んでいる地域に左右されることなく人権保障を着実に進めることが可能となる。

また日本は個人通報制度にも参加していないため、人権侵害があっても、個人が是正・救済を求めにくい環境になっている。これも含めて、早急な整備が求められる。

●多様性を尊重する社会制度の構築

(12) 選択的夫婦別姓制度の実現（民法750条の改正）

現行の民法のもとでは、結婚した際に男性または女性のいずれか一方が必ず姓を改めなければならない、手続き上の負担や仕事上の障害（アカデミック等の個人名での業績を引き継がない等）を強いる結果となっている（96%は女性が姓を改めており、特に女性への負担が大きい）。最近では、一人っ子の世帯も増えており、姓を残すためにも「選択可能」にすべき。様々な世論調査の結果を見ても、若者世代を中心に国民が制度変更を求めているのは明らかである。政府は旧姓の通称使用を拡大していると説明しているが、経団連も提言しているように、旧姓併記を拡大するだけでは解決できない課題も多く、アイデンティティの観点からも、選択的夫婦別姓制度を実現すべきである。

(13) 同性婚の法整備化

ふうふは家族の基礎を構成するための社会の基本単位である。現行民法は標準的家族モデルとして、男女のカップルの元に生まれる嫡出子を前提としている。すなわち、現行民法のもとでは婚姻と生殖が一体化されているのである。しかしながら、人が自身の持つ性的指向に関わらず、自分の選んだパートナーと共に暮らし結婚しようとすることは、人生における重要な選択であり、それは憲法13条の、人が「個人として尊重されるため」に不可欠な基本的人権だといえる。

2021年3月、札幌地裁が同性婚を認めない法制度は憲法に違反するとの判断を示したが、諸外国でも同性婚の法制度化が進んでおり、G7においては日本以外の各国が同性パートナーへの法的保障を行っていることから、同性カップルか異性カップルかによって、異なる扱いをすることは差別的であるという認識が広まっている。またこの問題は、若者の同性カップルに限った問題ではなく、同性婚を望み続けた末に人生の終わりを迎えた人もいう多世代の問題だ。それゆえ、早急に民法や戸籍法などの法改正を行い、同性婚を法整備化すべきである。

(14) 差別禁止法の制定

日本ではゲイやレズビアン、バイセクシュアル、トランスジェンダー等の個人の性的指向を理由に、就職や不動産探しなどの際に不当な差別を受けるケースが多数起きている。また、セクシュアルマイノリティの自殺率は、シスジェンダーでヘテロセクシュアルのマジョリティと比較して高く、実態は深刻である。さらには、女性や障がい者、人種など、様々な背景を理由にあらゆる場所で差別が起こっている現状を踏まえると、個別の差別禁止ではなく、包括的な差別禁止法が求められる。

(15) 女性議員の増加

世界経済フォーラム「ジェンダーギャップ指数」で、2024年時点で、日本は156カ国中118位と顕著に男女平等が遅れているが、中でも政治分野が遅れており、女性議員の増加が求められる。より強制力のある「クオータ制」の導入を進めるべきである（拘束名簿式の比例代表制によって男女交互にする、候補者の男女差が2%を超えた場合は政党助成金を減額する等）。さらに、各党でより進めるために、党内基準として、クオータ制の導入を進めていくことも求めたい。

IV. 労働・社会保障

★は重点項目

●社会の変化に対応する新たな政策

(1) 現役世代への家賃補助（まずは大学院・博士課程の学生に対し）

日本では企業の福利厚生として住宅手当が出されてきたこと、住宅ローン減税を充実させてきたことを主な背景に、現役世代への家賃補助がほとんど行われていない。しかし、近年福利厚生が縮小し、対象外の非正規雇用も増えてきたことから賃貸利用者への支援が不足している。「住居確保給付金」の対象が拡大されたものの、原則として学生は対象外になったままである。日々の暮らしによって、若い世代の大きな負担となっているのは賃貸費用であり、現役世代への家賃補助を拡充すべきである。

特に大学院生・博士生は労働に見合う給与が毎月支給される若手社会人とは異なり、研究活動に邁進しても研究費・助成金を獲得するための申請・審査を通らなければ、確実に収入が得られるわけではなく、喫緊の課題である。

(2) 「年収の壁」突破により就業調整の撲滅

ある所得水準になると所得税や厚生年金保険料負担が発生し、手取り収入が減少する「年収の壁」により就業調整する若者が多い。社会保障・年金制度に対する理解は浸透していないが、「103万円・130万円」という”デッドライン”は世代間で共有している。また扶養控除の適用基準が103万円になっており、扶養内に置かれている学生の働き控えに繋がっている。特に学生は親からの仕送り額が年々減少している一方、働きたくとも働けない状態に置かれている。政府も「年収の壁突破パッケージ」を策定しているが、2025年の年金制度改革までの期間限定の政策である。そこで次を提言する。

- 最低賃金やインフレ率等の社会の変化に応じて、給与所得控除や基礎控除、扶養控除の適用基準、社会保険の扶養範囲を見直すこと。
- 所得再分配をより強化するために、マイナンバー制度をより推進し、正確な所得把握をした上で、就労支援型の「給付付き税額控除」を導入すること。

(3) 早期化・長期化する就職活動への課題に対応する法整備

わが国独自の大学卒時期と入社時点をほとんど一致させる採用慣行は、若者の失業率を下げる要因となる一方、全国一斉・同時期の就職活動への参加を若者に強いている。就職・採用活動の開始日より前にインターンシップ等と称して実質的な採用選考活動が実施され早期

化・長期化する傾向にあり、就職活動中のセクハラ・オワハラが横行するなど課題が山積している。しかしわが国には企業の責務を明記した強制力のある法規制は存在せず、政府と企業団体による就職協定のみが存在している。実態調査等を踏まえ、多様化する就職活動の課題に即した法整備を求める。

- 大学や当事者である就活生の声を反映させた政策決定
- 就職活動中の学生に対するセクハラを防止する法律の制定（学生と企業社員が面談・訪問対応する際のルールの策定、相談窓口の設置の義務化）
- 内定者に対する企業のオワハラを防止する法律の制定
- 労働契約本体には含まれない入社前研修受講を規定する法令の制定（労務提供準備行為を強制することを禁止する規定）
- 三省合意による新インターンシップ制度に関する実態調査を実施し、学業との兼ね合いや学びではない労務提供の実態に関する課題を継続的に把握するべき。

(4) ステップファミリーへの支援

我が国の離婚件数は18万人を超え増加傾向にあり、婚姻全体に占める再婚の割合も26.7%と10年前に比べると4倍以上に増加している。その結果、子どもを連れて再婚し血の繋がりのない親子関係を含むステップファミリーが増加傾向にある。

ステップファミリーは、再婚したパートナーは「継親」として機能しなくてはならず強い葛藤を抱えること等の「前家族関係をめぐる問題」や、文化や生活習慣の違い等の「現家族関係をめぐる問題」があり、初婚家庭と比べて非常に難しい。しかし相談先が友人知人のみで、公的な相談窓口や支援制度がなく孤立する傾向にある。既存の子育て支援センターにおいては、「標準的家族」と同一視した助言や不適切な支援が行われており、改善が必要となる。よって、次を提言する。

- 標準的家族とは異なるステップファミリーに特化した支援機関や支援プログラムを設けること。
- ステップファミリー内の再婚したパートナーの孤独孤立に対応する相談機関を設けること。
- 離婚後の親と子どもの面会交流の制限を、こども基本法に謳われた「子どもの権利」に照らして適正化すること。

●福利厚生社会化と経済成長を実現するための改革

(5) 求職者支援制度の拡充

求職者支援制度は2023年4月の改正で緩和改善されたが、職業訓練給付金制度の要件として本人収入月8万円以下は変更がなく、物価の高騰や地域差（特に住居費）の考慮が必要になっているのではとの懸念がある。地域行政との連携も含め現実の経済状況に合わせた給付金制度の制度設計を行うべき。

(6) ハロートレーニングや職業訓練制度の拡充

ハロートレーニング（公共職業訓練及び求職者支援訓練）を拡充し、他職種人材からIT人材等の需要が追いついていない業界へのピボットを促すような取り組みを行うべきである。職業訓練後にIT等の専門職種に就くことは容易ではない。訓練後に一定期間公的な資金援助を受けながら企業で実務経験を積める制度を求める。

(7) 医師の時間外労働に係る上限規制の特例の見直し

2024年4月1日から施行された医師の働き方改革においては原則の休日・時間外労働時間の年間上限が年間960時間（A水準）と設定されており、一般の労働者の上限である原則「年間360時間」と著しくかけ離れている。他の一部医療機関においては特例的に年1860時間を上限としており、月平均でいえば155時間の時間外労働を上限とすると定めている。この上限が恒久的な制度となることは医師の長時間労働を是正する上で望ましくない。

(8) 特定最低賃金を活用したエッセンシャルワーカーの賃上げ促進

過去30年間、我が国の実質賃金は停滞している。その原因は、諸外国と比べても特徴的な雇用慣行である定期昇給の仕組みによって穏健かつ協調的な労使交渉しか行われていないことだ。安倍政権以降、官製春闘によりベースアップが促されるようになったが、企業経営を圧迫する人件費を組織率が低下し続ける労働組合が要求し続ける構造だけでは持続的な賃上げは図れないと考える。そこで、特定最低賃金（旧産業別最低賃金）を活用し、公共サービスや小売業等のエッセンシャルワーカーの賃上げの底上げを図るべきである。

(9) 退職所得控除の縮小★

現状は、勤続年数が高いほど、退職所得控除額が大きくなる設計になっているが、今後は様々な生き方がしやすい環境を整備すべきであり、長期雇用を推奨する現状の設計はそぐわ

ない。そのため、退職所得控除を縮小し、政府は様々な働き方に対してフラットになるべきである。

(10) 産官学連携の人材育成の仕組みや公労使連携の再就職支援組織の創設

北欧では、ジョブセキュリティーカウンスルと呼ばれる、労使連携で設けた再就職支援組織がある。不採算事業の整理のために転職・再就職を余儀なくされる労働者に、伴走型で支援するアドバイザーの手厚い支援が付き、働き手も新たな環境での再スタートを前向きに捉えている。日本でも、これを参考に政府がコーディネーター役として関わり、公労使連携の再就職支援組織を創出すべきである。

●若者が子どもを生き育てやすい環境の整備

(11) 育児休業給付の一般会計化

現在、育児休業給付の財源は、雇用保険特別会計となっており、失業給付など雇用のセーフティネットにもなっている。しかし、育児休業給付が右肩上がり増加していることから、財源が足りなくなりつつあり、雇用保険の負担増が検討されている。しかし、こうした子育てに関する経済的支援は、本来雇用保険の加入の有無に関係なく、行われるべきであり、一般会計で予算措置すべきであると考えます。

V．気候変動・環境

★は重点項目

●気候変動対策の重視

(1) 気候変動対策の緊急性と世代間不公平

気候変動は喫緊の課題であり、対策目標の設定には以下の観点を踏まえて検討されるべきである。

IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の第6次報告書では、「気温上昇を2℃を十分に下回る程度に抑え、1.5℃に近づくように努める」とし、世界的なカーボンバジェットに基づく温室効果ガスの削減経路が示されている。2015年のCOP21で採択されたパリ協定を踏まえ、我が国は温室効果ガスの排出量と歴史的な排出責任の観点から、1.5度目標達成に向けた努力を追求しなければならない。

気候科学において、人間活動が自然環境に過度な影響を与えると、生態系においてティッピング・ポイント（臨界点）を超え、グリーンランドの氷床崩壊や熱帯サンゴ礁の死滅など、不可逆的な大規模変化が生じることが指摘されている。あらゆるティッピング・ポイントを超える状況が続けば、想定される1.5℃の気温上昇がより早期に到達する可能性もあり、2050年を待たない大幅な温室効果ガスの削減が重要となる。

気候変動による被害規模は、個人やコミュニティの社会・経済・地理的な状況によって大きく異なる。この不公平の改善を重視する気候の公平性の観点から政策を検討する必要がある。特に、気候変動の被害は温室効果ガス排出から遅れて発生するため、将来の社会を担う若者は、現在の排出によって長期的な被害を受ける。これは世代間不公平として認識されるべきである。

以上より、1.5度目標、ティッピング・ポイント等の科学的知見、公平性などの観点を持ち、エネルギーや外交などのあらゆる政策分野において気候変動対策を統合的に進めるべきである。

(2) 気候科学、あらゆる公正を考慮したNDCの設定とバックキャストによる気候変動対策・政策の策定

気候変動対策において、気候科学に基づいて設定された温室効果ガス削減目標（NDC）を設定し、そこから逆算して現在取るべき行動を検討することが望ましい。その場合、1.5度目標達成のため、カーボンバジェットを基に各国ごとに算出を行っているClimate Action Trackerのシナリオに基づき、以下のNDC数値設定が望まれる。

- 2030年温室効果ガス削減目標を69%（2013年度比）に設定すること
- 2035年温室効果ガス削減目標を81%（2013年度比）に設定すること
- 2050年カーボンニュートラルを最終目標とすることなく、早期実現を検討すること

●意思決定プロセスの中立性・公平性の確保

(3) 気候市民会議の開催

現在の政策決定は、ステークホルダーや専門家が審議会で議論する形で行われている。しかし、エネルギー政策は非常に専門性の高い分野である一方、影響を受ける人々による価値判断が必要であり、トランス・サイエンス（科学に問うことはできるが、科学では答えることができない問題群）の考え方が重要である。

よって、無作為抽出や参加への補償によって多様な参加者を集め、多角的な情報提供を行い、参加者が気候変動対策について話し合い、提言を作り上げる気候市民会議を開催すべきである。

(4) 独立した気候変動委員会の設置

1.5度目標に整合した政策を採用するためには、科学的に現状を分析し、より効果の高い施策を打ち出していく必要がある。しかし、現状の日本では客観的に政府の施策を検証できる体制は整備されていない。結果的に、政策の具体的なGHG排出削減効果、国民生活への影響等に科学的な合意が得られないまま、意思決定が行われている。科学的根拠を欠いた政策は、気候変動対策の如何に関わらず、合理的な意思決定を困難にする。よって、独立した科学的検証を行う気候変動委員会を設置すべきである。

(5) 審議会プロセスの明確化・透明化

現在の審議会では、議論に参加している委員の専門性や利害・立場に偏りがあり、多様なアクターの審議参加が困難となっている。例えば、エネルギー政策の主要な会議体である基本政策分科会では、年齢が不明な委員を除いた全ての委員が50歳以上であり、委員の33%が70歳以上であった。また、議論のプロセスについての明確性や透明性を欠いていることも問題である。こういった状況は、行政に対する不信感を招く原因になっているという懸念がある。

よって、審議会委員の選定基準を示すとともに、事務局による議題設定・審議のスケジュールについて、経緯を踏まえた具体的説明をすべきである。なお、気候変動等の将来的な影響を被る若者の多様な意見は俎上に載せるため、こども家庭庁の「こども・若者の意見

の政策反映に向けたガイドライン」等を参考にしつつ、審議会委員の選定基準として、複数の若者枠を設けることを求める。

●エネルギー政策における気候変動対策の強化

(6) 基本原則S+3Eの見直し

現在のエネルギー政策においては、S+3Eという基本原則に基づき、安全性（Safety）、安定供給（Energy security）、経済効率性（Economic efficiency）、環境適合（Environment）という4つの要素を最大限実現することを目指して政策が取られている。この基本原則は、重要な要素を含んでいる一方で、政策による費用と便益の分担、気候変動や原子力による将来世代への負担、エネルギー貧困対策など、公平性の観点が欠落している。

よって、基本原則に公平性（Equity）を加えたS+4Eとし、すべてのエネルギー政策について、公平性、特に将来世代への影響の観点を持つべきである。

(7) 省エネルギーの推進

省エネルギーを推進することは、エネルギー消費自体を減らすことで、気候変動対策になるだけでなく、需要家の経済的メリット、エネルギー自給率の向上といった効果がある。また、断熱は住宅等での生活環境改善にもつながる。そのため、できる限りの省エネルギー推進が求められる。しかし、学校等の公共施設には未だ余地が大きく、住宅の省エネ基準は欧米に比べて低い状況である。よって、学校等の公共施設での省エネ推進の強化、住宅の省エネ基準の早急な等級5および等級6への引き上げを求める。

(8) コミュニティパワーに基づく再エネの推進

再生可能エネルギーの普及は1.5度目標の達成に不可欠な脱炭素効果に加え、国のエネルギー自給率の向上などのメリットがあるため、「主力電源化」を進める現在の政策方針をさらに強化すべきである。一方で、安全性が不十分な施設や景観を破壊するような乱開発によって、住民等の再エネに対する反感が現在高まっている。今後再エネを増やすにあたって、再エネ事業の地域共生、加えて地域への利益の還元が重要となるため、コミュニティ・パワーの原則を軸とした再エネ事業の普及環境整備を要望する。

世界風力エネルギー協会によるとコミュニティ・パワーの原則とは、1)地域の利害関係者がプロジェクトの大半若しくはすべてを所有している、2)プロジェクトの意思決定はコミュニティに基礎をおく組織によって行われる、3)社会的・経済的便益の多数もしくはすべてが地域に分配される、の3つの原則であり、この中の2つ以上を満たしている電力をコミュニティ・パワーと定義する。

この原則に基づいた小規模の電力事業が普及するためには、資金面の課題を克服するために行政による価格の保証や更なる再エネ事業支援、自治体職員への研修や関係者間の利害調整を行う仕組みの検討を求める。また、土地所有者と再エネ事業者のマッチングや、政府が小規模発電所の資金調達を保証する仕組み、地域エネルギーの消費推奨を検討することも要望する。

(9) 石炭火力発電の2030年までの段階的廃止とジャスト・トランジション

2024年のG7気候・エネルギー環境大臣会合では、例外規定を置きつつも、2030年代前半までに、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の段階的廃止が合意された。また、IEA（国際エネルギー機関）が示した1.5度目標を達成するために必要なシナリオでは、2030年までの先進国における排出削減対策が講じられていない石炭火力発電の全廃が必要と示されている。1.5度目標の実現には、この「決定的な10年」において、急速にGHG排出を削減しつつ、エネルギー需給構造の変革を始めなければいけない。そのため、排出削減対策が講じられていない（大量のGHG排出を伴う）電源を全廃できるか否か、は1.5度目標実現の成否を占う問題である。

1.5度目標を実現する最も確実な方法として、石炭火力発電は2030年までの全廃方針を示すことを求める。現在、国内で計画中の石炭火力発電が座礁資産化するリスクを避けるためにも、早期に全廃方針を示すべきである。

また、石炭火力発電の段階的廃止によって仕事を失う従業者が誰一人取り残されずにグリーン産業に移行できるよう、ジャスト・トランジションの整備を行うべきである。欧州では既に「公正な移行基金」の成立、訓練プログラムの提供、相談窓口の設置などの取り組みが行われており、日本でも公正な移行の指針を示すことを求める。

(10) 原子力発電の短期利用

原子力利用には、放射線の漏洩による健康や環境へのリスク、将来世代に高レベル放射性廃棄物の処理・管理、などの問題がある。2024年日本版気候若者会議では、安全性や脱炭素効果以外のメリットを踏まえ、再エネによる気候変動対策が最も望ましいものの、急速な気候変動対策や安定供給のため、現在存在している原子力発電を活用し、再エネが拡大したのちに廃止すべき（短期利用）との意見が最多であった。そこで、原発依存度を可能な限り低減しながら、原子力発電の短期利用を行うことを要望する。

●気候変動外交の推進

(11) 「排出削減対策」を定義したうえでの途上国支援

2022年、G7は、2022年末までに、排出削減対策の講じられていない化石燃料エネルギー分野への新規の国際的な公的支援を終了することに条件付きでコミットした。IPCCは、「発電所から排出されるCO₂の90%以上や、エネルギー供給から排出されるメタンガスの50~80%を回収すること（原文を翻訳）」を排出削減対策を講じていることと定義をして排出削減シナリオを作成している。さらに、IEA（国際エネルギー機関）の定義によると、水素・アンモニアの混焼は、排出削減対策として認められていないが、日本は、水素・アンモニアの混焼といった化石燃料ベースの技術を推進している。そこで、「排出削減対策」の定義を国際的な基準に合わせて定義した上で、排出削減対策の講じられていない化石燃料エネルギー分野への新規の国際的な公的支援を終了することを要望する。さらに、日本政府による水素・アンモニア混焼事業や石炭火力事業への支援停止、石油・LNG事業への支援を可能な限り削減することを求める。これらに代わり、途上国に対して、再生可能エネルギー事業に支援を行うことを要望する。途上国に対して排出削減に繋がる支援を行うことで、世界全体での排出量を減らして気候災害を軽減し、日本国民の命や財産を守ることができる。

(12) 適応策への公的資金の強化

COP29では、「気候資金に関する新規合同数値目標（NCQG）について、『2035年までに少なくとも年間3,000億ドル』の途上国支援目標」が決定された。また、「全てのアクターに対し、全ての公的及び民間の資金源からの途上国向けの気候行動に対する資金を2035年までに年間1.3兆ドル以上に拡大するため、共に行動することを求める旨」が決定された。しかし、途上国は、「あまりに不十分で手遅れ」と非難している。COP29で合意された気候資金の新規合同目標（NCQG）のうち、先進国が主導すべき年3000億ドルが達成されるよう資金を確保した上で、適応策に対してさらに野心的な公的資金の提供を行うことを求める。さらに、貸付ではなく、贈与の形で行う。日本企業が多く立地するアジア諸国等への適応策支援は、日本の安全保障上のメリットもある。

VI. 憲法

★は重点項目

●政治改革

(1) 国会議論の拡充について★

日本の統治機構を考える上では、国会改革の議論を欠かすことはできない。1990年代の政治改革、行政改革によって、内閣機能が強化された一方、党首討論が定期的で開催されないなど、行政を監視し、法案を審議、立法するという国会の機能の強化は遅れている。

民間シンクタンク「言論NPO」の「日本の政治・民主主義に関する世論調査」（2018年）によると、日本の民主主義を機能させるために必要な改革として、「議会／国会の活性化」が41.5%ともっとも多くなり、国会が「言論の府」として機能しているかという質問に対して、「思う」という人は9%で1割に満たないなど、国会に対する信頼の低さが浮き彫りになっている。

特に「事前審査制」と「国対政治」においては、密室性が高く、議事録も存在しない（公開されていない）。党議拘束を外した自由投票の実施も含め、こうした「国民に閉じた国会」から、「国民に開かれた国会」へと変革すべきである。

国政調査権について、憲法第62条では「両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる」と規定されているが、行使条件として、衆参両院のどちらかの委員会で過半数の議決を得る必要がある状態となっている。これでは多数派である与党が賛成しなければ、国政調査権を行使することができず、十分に行政監視ができる状態になっていないと言えない。そのため、少数野党が行使できるように、「四分の1以上の議員の要求で」などと加え、国会の行政監視能力を強化すべきである。

(2) 衆議院解散権について

諸外国と比較しても、首相に自由に「解散権」が与えられていることにより、与党政府に有利な政権運営が行われるのに加え、衆議院議員は主権者である国民から任期4年間の負託を受けているにもかかわらず、国民が審判を加える対象が曖昧になるという弊害も見られる。1990年代の政治行政改革によって、首相主導の政権運営が強化されたことを踏まえると、それ以前と同様に、首相に自由に解散権が与えられたままで良いのか。

1年に数回選挙が実施される現状では、各選挙に対して国民的な盛り上がりには欠け、投票率低迷の一因になっているのではないだろうか。さらに、政権運営でも過度に世論に敏感に

なる、長期的な利益（持続可能性、将来世代への配慮）よりも短期的な利益（特に投票者数の多い高齢世代への実利）が優先される、ポピュリズムにつながる懸念もある。

(3) 臨時会の開会要求について

憲法第53条は「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。」と定めており、2020年那覇地裁判決では、同条に基づく臨時国会の召集要求があった場合、内閣には「合理的期間内」に召集するべき憲法上の義務があるとしている。しかし「合理的期間内」には解釈の幅があることから、政府が要求を無視する事態が相次いでいる。

このことについて、憲法第53条に召集期限を明記する憲法改正が必要であるとの議論がある。しかし国会法は、とくに憲法に定めのない参議院通常選挙後の臨時会召集について30日以内と定めていることからわかる通り、法改正により臨時会の召集期限を定めることは十分可能であり、この問題は立法の不作为の問題にすぎない。

については、これに対処し、召集義務を明確にするために国会法を改正し、「（国会法第三条に定める）要求書の提出があったときは、その提出の日から二十日以内に臨時会を召集しなければならない」と定めるべきである。

憲法第54条1項では、総選挙後の特別国会召集が30日以内と定められており、事務負担の少なさから、より短期間で召集が可能だと考えられる。

地方議会における臨時議会招集期限が、地方自治法第101条4項で「20日」とされていることも参考になる。

(4) オンライン審議について

衆参各院の「総議員の3分の1以上の出席」を定足数とする憲法第56条の規定に基づき、現時点では国会のオンライン審議が認められていないと解釈されている。しかし憲法公布当時は、インターネットが存在しておらず、オンライン審議が想定になかったが、コロナ禍以降、オンライン会議は社会に普及している。そうした時代背景の変化を踏まえ、憲法第56条3項目に「インターネット等の手段（WEB会議システム等）を用いた出席方法も可能とする。」を加えるべきだと考える。

これは、コロナ禍のような緊急事態に限らず、妊娠・出産、障がいなど、多様な人材が政治に参加する上でも重要な取り組みである。

また、衆院・参院規則「議場にはない議員は表決に加わることができない」を改正し、オンライン上での表決参加も可能とすべきである。

(5) 独立した選挙委員会の設置

現状、憲法第44条「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。」や、憲法第47条「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」によって、具体的な選挙制度は法律、すなわち、選挙で選ばれた国会議員によって定められている。

しかし、選挙によって選ばれた議員に選挙制度改革の大きな権限が与えられている現状では、どうしても現職議員に有利か不利かで判断されてしまいがちである。実際、選挙権年齢、被選挙権年齢をはじめ、日本における選挙制度改革は世界に比して遅れており、若者の政治参加は停滞傾向にある。日本の国会、ひいては、民主主義への信頼が低下する懸念を払拭することができない。

この現状を変えるため、国会から独立した選挙委員会を設置し、中立的立場である有識者らによって、選挙制度を議論できる環境を整えるべきではないだろうか。参考として、フランスでは、女男平等高等評議会（HCE）が首相付きの公的諮問機関として設置されている（メンバーは首相が任命(任期3年)）。HCEが提出する評価書や報告書に対して、政府の応答責任が規定されており、HCEが提出する法律の評価や改善のための意見書の約40%が法案化されている。

●時代に沿った憲法

(6) 高等教育を含む教育の無償化

近年、幼保教育無償化、高等教育無償化をはじめとした教育の無償化が一部実現している。これまでも、2010年の民主党政権時代、高校教育無償化法案が提出され、公立高校無償化が成立した。教育を無償化することで、教育の機会平等が図られ、経済的な理由による教育を受ける権利の阻害を阻止することができる。こうした流れをさらに推し進めるため、憲法改正によって、高等教育を無償化すべきという意見も見られる。

しかし、日本は国際人権規約A規約第13条2(b)及び(c)を批准しており、中等教育及び高等教育を漸進的に無償とすることが国家の責務とされている。

- (b) 種々の形態の中等教育(技術的及び職業的中等教育含む。)は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。
- (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。

さらに、憲法第98条によって「日本国が締結した条約及び確立された国際法規」を誠実に遵守することを必要とされており、「高等教育の漸進的無償化」はすでに国内法上遵守すべ

き、政府の法的義務になっていると考えられる。したがって、現行憲法のもとでもすでに教育無償化はわが国の責務であり、早急に実施すべきものであると考える。

なお、高等教育の無償化（税財源化）に当たっては、大学設置基準の厳格化及び、定員割れや教育水準について認定機関から懸念のある既存大学の統廃合を行うことを前提とする。

(7) デジタル人権について

デジタル技術の急速な発展に伴い、サイバー空間における人権保障、民主主義への影響について考える重要性が増している。特に、一度インターネット上に個人情報が広がるとなかなか消すことができない「デジタルタトゥー」の問題や、個人情報を用いたプロファイリング、マイクロターゲティングによる個人の意思決定に関する歪みの問題が現に生じてきている。そうした事態に対応していくためには、憲法第13条の幸福追求権は、デジタル社会における新たな権利の保障へと拡張されるべきである。個人データの適正な管理と市民の情報に対する権利を明確に規定することで、安全で信頼に値する情報社会を実現できる。

また、民主主義の重要な土台である選挙に対して、諸外国からサイバー空間において関与され、国民の自由な意思形成過程に影響が出るようになってきている。その主たる役割を果たしているのは、民間事業者による「プラットフォーム」であり、ドナルド・トランプ米大統領(当時)の個人アカウントを永久凍結するなど、国家と変わらない影響力を発揮している。こうした変化にあわせて、プラットフォーム提供者に対しても、サイバー空間において、自律的かつ多様な言論を確保するよう、必要な措置を講じる責任を求めると考える。

(8) 環境権について

近年、気候変動対策の重要性が増す一方となっている。日本でも2050年カーボンニュートラル実現を目指す宣言が出され、最重要課題の一つとなっている。特に、気候変動対策の遅れがもたらす影響が、今の現役世代(特に意思決定に大きく関わる中高年世代以上)よりも、今の若い世代やこれから生まれてくる将来世代に及ぶ。そうした長期的な視野を政策に反映させていくためには、憲法前文や第13条および第25条に基づき、国民の健康と生活の向上を目指すべきである。そのために、わが国の環境政策の基本法である環境基本法に、環境の保護および持続可能性を追求する「環境権」を明記することも一案である。

フランスでは、基本的人権や社会権と同列に、環境に関する国民の権利と義務等を定めた環境憲章が、憲法体系の中に位置付けられており、第1条に「バランスがとれ、健康が尊重された環境の中で生きる権利」、第2条に「環境の保全及び改善に参加する義務」、第5条には「予防原則」に関する規定が盛り込まれている。