



**能力の発揮を阻む“格差の壁”を  
打ち破り、支え合う力を育む**  
～公正な分配なくして持続的成長なし～

共生社会創造本部  
中間とりまとめ

# 目 次

## コンセプト

中間とりまとめ	1
1. 「格差の小さい先進国のモデル国家」を目指す	
2. “格差の壁”を打ち破る「公正な分配」の具体策	
(1) 数値目標の設定	
(2) 対象者別政策	
A. 子ども	
B. 若者	
C. 女性	
D. 共通	
3. 財源の確保	
4. 誰も置き去りにしない社会 「新しい公共」を実現する	
検討中の政策	22
資料① 私たちの現状認識	23
資料② 私たちが最終的に目指す社会	25
資料③ 民主党綱領抜粋	27

## ご意見募集

民主党「共生社会創造本部」の中間とりまとめを手にとっていただき、有り難うございます。本中間とりまとめでは、民主党の目指す「共生社会」に向けた具体的な政策及びこれらを実現することでどのような社会の創造を目指すのかをご紹介します。本論は「中間とりまとめ」であり、さらに最終とりまとめに向けて議論を重ねていく予定ですが、よろしければ、本論に対する感想、ご意見などを頂戴したいと考えます。お手数ですが、下記にご意見などを記載して頂き、ご送付して頂ければ幸いです。

(ご意見記入欄)	
お名前	
ご住所	
電話	
メールアドレス	
ご職業	

ご意見送付先：民主党本部役員室 TEL：03-3595-9988

F A X : 03-3595-9961

E-mail : kyousei@dpj.or.jp



# 「人への投資」で幸福のための成長を実現

「公正な分配」による  
「人への投資」で  
能力の発揮を阻む  
“格差の壁”を打ち破る

一人ひとりの能力の発揮  
支え合う力を増し、分厚い中間層を復活

その結果として・・・

一人ひとりの幸福のための  
持続可能な  
経済成長



# 能力の発揮を阻む“格差の壁”を 打ち破り、支え合う力を育む ～公正な分配なくして持続的成長なし～

## 1. 「格差の小さい先進国のモデル国家」を目指す

現在、グローバル経済拡大による競争の激化、行きすぎた雇用の規制緩和などにより、格差の拡大が止まらない。私たちが、問題とする格差は、他人との差を感じ、やる気を引き出す格差ではなく、個人の努力ではどうあっても乗り越えられず、諦めと絶望を呼ぶ格差である。それが、“格差の壁”となり、人々の能力の発揮を阻み、社会の基盤や経済の潜在力を弱めている。将来の希望を奪う“格差の壁”は、ますます高く厚くなっている。富とチャンスが一部の人に偏る一方である。

もとより格差は特定の人の問題ではない。安定した生活を送っていた人が病気、事故、障害、失業、離婚、子育て、親の介護などにより、経済的な困難に直面し、或いは社会的に弱い立場に立たされる可能性は誰にもある。

「がんばる人が報われる社会」は当然であるが、しかし、いくら、がんばろうと思っても、がんばることができない環境に追いやられている人々がたくさんいることを忘れてはならない。格差が親から子へ引き継がれ、固定化し、階層が世襲する分断社会になりつつある。将来に希望を抱くことのできない社会に未来はない。

このような現状にも関わらず、社会の変化に適合した「公正な分配」がなされていない。今こそ、「公正な分配」によって、理不尽な格差を生まず、一人ひとりが安定した社会で幸せな人生を過ごすという政治の目的を達成しなければならない。

「人への投資」を軸とする「公正な分配」を通じて、“格差の壁”を打ち破り、人々の安心と意欲を増し、一人ひとりの能力が最大限発揮できる社会を実現することが政治の責務である。同時にそれは人間の基盤を固め、互いに支え合う力を生み出し、分厚い中間層を復活させる。結果として、幸福のための持続的な経済成長が実現できる。格差拡大で、子どもや若者を潰しておいては成長などできない。「公正な分配なくして持続的成長なし」である。

特に貧困に苦しむ子ども、非正規雇用から抜けることのできない若者、理不尽な差別に苦しむ女性に対する強力な支援が必要である。「子ども」「若者」「女性」

を中心に抜本的な対策を講じていく。高齢者の貧困・格差問題も、現役時代の格差が引き継がれていることに大きな要因がある。高齢者になる前の現役世代の段階から、“格差の壁”を取り除くことが重要である。

“格差の壁”を取り除くことで支え合う力が生まれる。この支え合う力が、絆（社会関係資本）を強め、多様性を認める、すべての人に「居場所」と「出番」のある共生社会創造につながる。

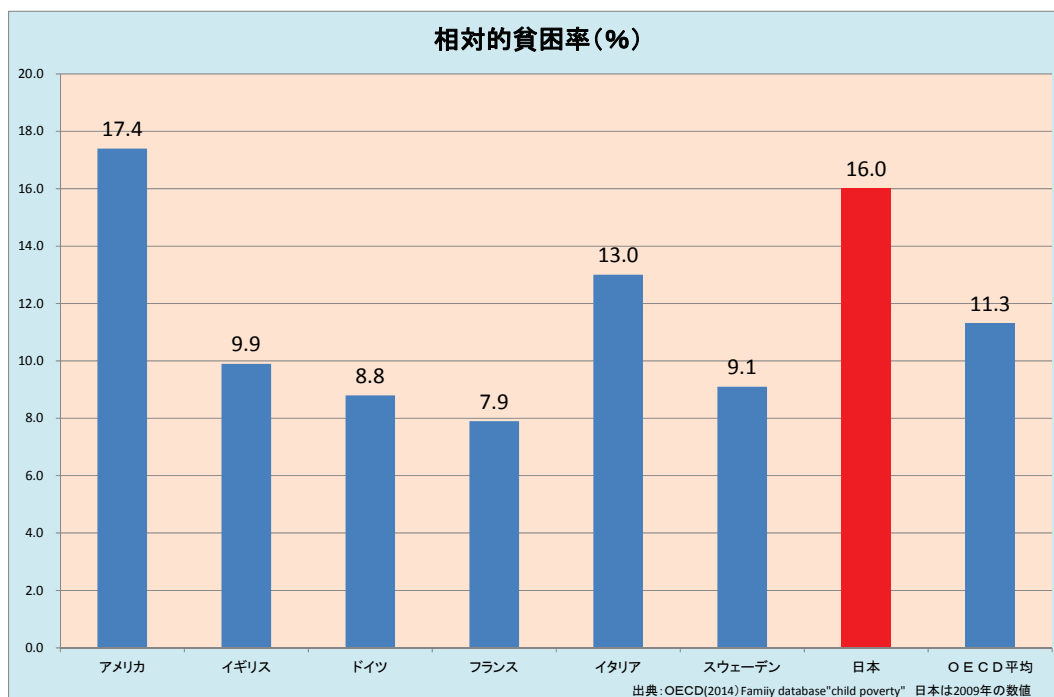
民主党は、「格差の小さい先進国のモデル国家」の実現を通じて、共生社会を創造する。

## 2. “格差の壁”を打ち破る「公正な分配」の具体策

### (1) 数値目標の設定

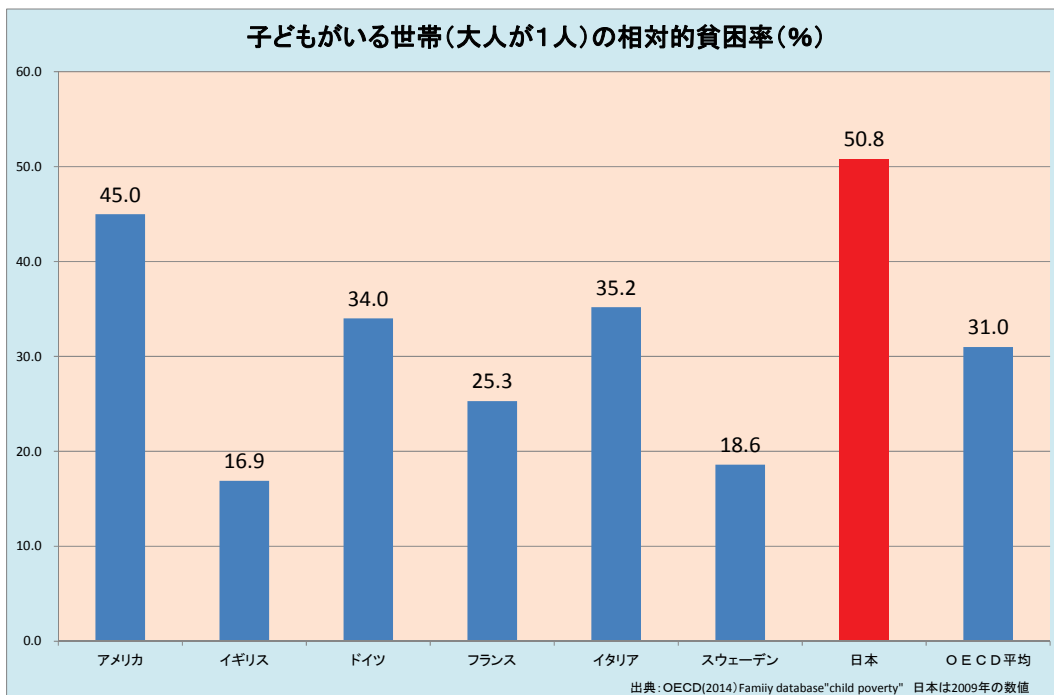
「格差の小さい先進国のモデル国家」の実現に向けて、以下の目標を設定する。  
(目標設定のあり方については、達成期限及び「子ども」「女性」「若者」の対象者別目標も含めて、引き続き検討 高校中退率低減目標、フリーター・ニート減少目標、長時間労働解消目標など)

①相対的貧困率 現状（平成24年）16.1%  
⇒ 目標 11.3% ★OECD平均

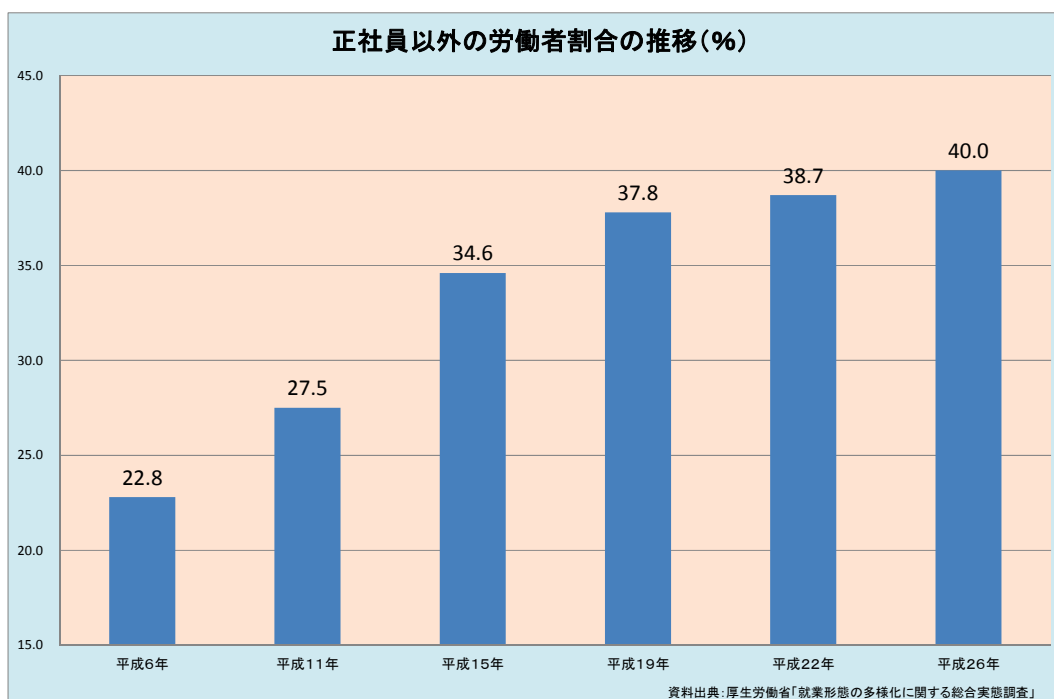




②子どもがいる現役世帯（大人が一人）の貧困率 現状（平成24年）54.6%  
 ⇒ 目標 31.0% ★OECD平均



③被用者に占める非正規雇用の割合 現状（平成26年）40%  
 ⇒ 目標 30%以下（特に不本意非正規雇用の減少に重点を置く）



## (2) 対象者別政策

### A. 子ども

#### チルドレン・ファースト／教育格差の壁を取り除く／貧困の連鎖を止める

「子ども」については、社会全体で子育てを支援するとの理念の下、全ての子どもたちが健全で、安心できる環境で育つことができるようにしなければならない。子どもの可能性を否定しかねない「子どもの貧困」といわれる状況を一刻も早く解消するために、財政面を含めた公的な支援を大胆に拡充する必要がある。

特に親から子に引き継がれる貧困の連鎖を止めることは急務である。

また、日本は、先進国で教育予算は最低レベルであり、親の自己負担額は最高レベルである。教育格差の壁を取り除くために、特に就学前教育や大学など高等教育に対する負担軽減策を実行する。

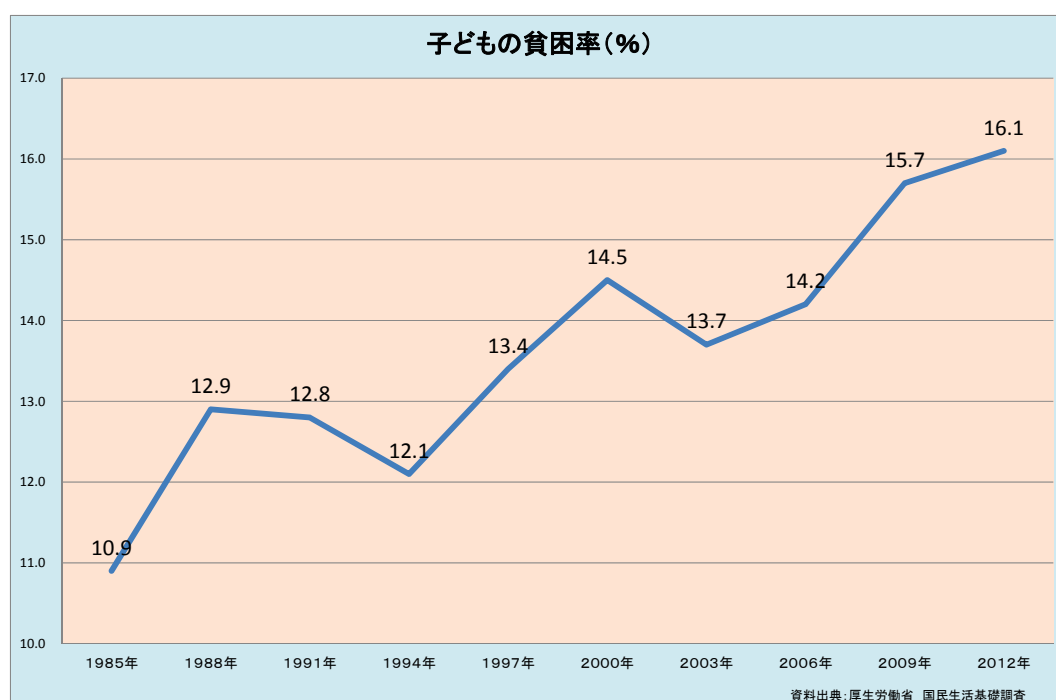
民主党が提唱して成立させた「子どもの貧困対策法」に盛り込まれた理念を着実に具現化するべく取り組む。

#### ①子ども手当（児童手当）の拡充

「社会全体で子育てを支援する」という考え方の下で全ての子どもの育ちを支援するという民主党の理念を明確にするため「児童手当」の名称を「子ども手当」に改める。その上で、財源の確保に留意しつつ、「子ども手当」の拡充について検討する。

##### 参考データ

現在の子ども相対的貧困率は16%であり、6人に1人の子どもが貧困状態（生活保護受給世帯並の収入）にある。



## ②児童扶養手当の引き上げ

ひとり親家庭に支給される児童扶養手当について、第一子に比べて極端に低くなっている二人目以降の支給額の引き上げを実施すると同時に、現在18歳までとなっている支給上限年齢を20歳に引き上げる。

\*現在の児童扶養手当は第一子月額4万2000円、第二子月額5000円、第三子以降月額3000円であり、18歳になって以降、最初の3月末日まで支給

### 参考データ

ひとり親世帯の相対的貧困率：54.6%（OECD諸国で最悪）

## ③貧困状態にある子どもの学習支援

生活困窮者自立支援法における子どもの学習支援事業は、任意事業にとどまり、自治体の実施率が質・量ともに低い。自治体に対する支援策を講じることを前提に、学習支援事業を必須事業とする。また、その際に全ての子どもの学びの場を確保する観点を明確にする。

### 参考データ

2014（平成26）年度 高校中退者約5万人/年

生活保護を受けている子ども4人に1人が大人になっても生活保護を受けているという貧困の連鎖がある。

生活保護世帯の子どもの4人に1人は、  
大人になると自分も生活保護を受給している  
（「貧困の連鎖」世帯）

調査数	「貧困の連鎖」世帯	割合
390世帯	98世帯	25.1%

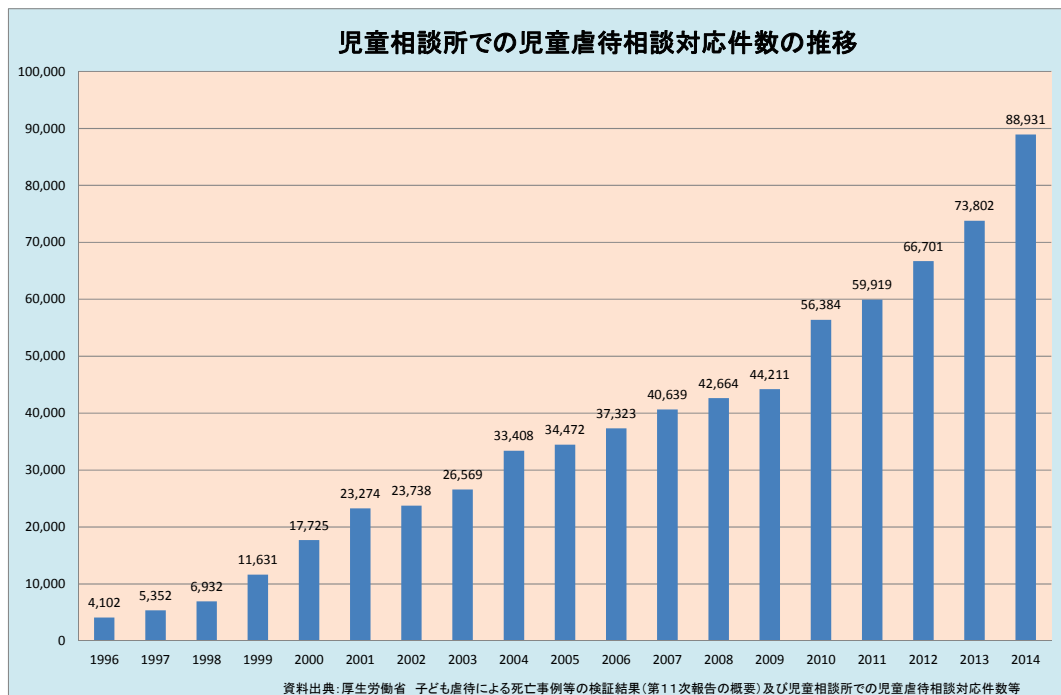
道中隆「保護受給層の貧困の様相－保護受給世帯における貧困の固定化と世代間連鎖」  
『生活経済政策』August.No.127、生活経済研究所

## ④児童相談所の機能の抜本的拡充

○相談件数に比して十分な人員体制が整っていないことや専門性の高い職員が不足していることから、児童相談所職員の量的・質的両面において抜本的な拡充を行う。その上で、開所時間を弾力的に運営する。

### 参考データ

2014（平成26）年度の児童虐待件数は88,931件、1999（平成11）年度の約8倍



## ⑤学校をプラットフォームとする総合的な子どもの貧困対策

- 「学校をプラットフォームとした総合的な子どもの貧困対策」をさらに推進し、教育と福祉の連携を進めるため、小中学校へのスクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカーの配置などを加速する。
- 学校のセーフティネット機能を強化し、「子どもの貧困」解消に向けて対応する。
- 給食費・学用品・クラブ活動費等の学校生活に係る諸経費を教育のための必需品として位置付けることを含め就学援助事業を拡充する。
- 貧困、虐待、育児放棄などにより不登校となった子どもに対し、地域と学校が連携した支援を行う。
- 少人数学級推進による子どもの「見守り」機能の拡充をめざし、小学校1年生35人以下学級は維持し、小学校2年生から中学校3年生まで順次、35人以下学級を法定化する。

## ⑥多様な教育機会の確保

幼児期から貧困、障害、性的マイノリティーなど様々な困難を抱える子どもたちが、そうでない子どもたちと共に学び合い、支え合う包容力あるインクルーシブ（包摂的）な社会づくりの素地を作る。

それは、あらゆる人が孤立したり、排除されたりしないように支援し、社会の一員として包み、支え合う社会である。

夜間中学、フリースクール、定時制、通信制など「多様な学びの場」を用意し、どのような選択をしても十分な教育が受けられる環境を整備する。

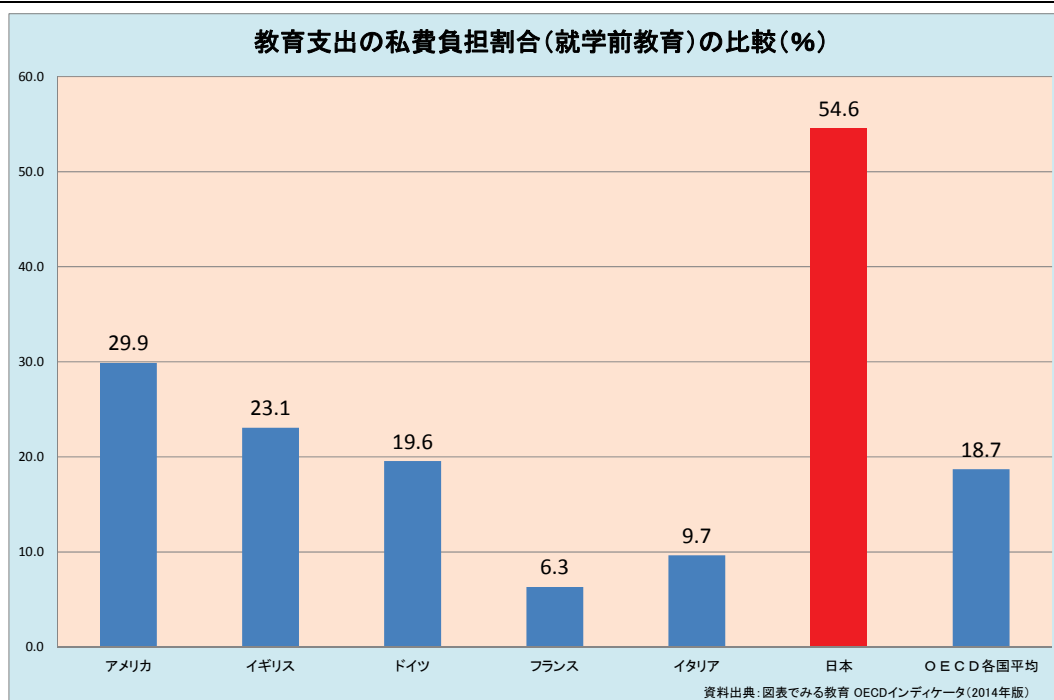
## ⑦就学前教育の充実

就学前教育の充実は費用対効果が高く、一人ひとりの能力を最大限発揮するためには有効である。全ての子どもが幼児教育を受けることができることを目指して、保育・幼児教育の段階的無償化を推進する。

### 参考データ

日本は就学前教育における公的支出を含めた教育支出のうち、家計などの私費負担の割合がOECD諸国の中で最も高い（2011（平成23）年）。就学前教育は半分以上が私費で賄われている。

→就学前教育の私費負担割合：日本54.6%、OECD諸国平均18.7%



## ⑧大学進学者に対する経済的支援

家庭の経済的理由などに左右されず、やる気と能力があれば誰でも大学に進学できる社会の実現を目指す。

先進国で返済不要の渡し切りの奨学金である給付型奨学金が公的制度として導入されていないのはほぼ日本だけである。民主党が最終的に目指す奨学金は、給付型奨学金である。給付型奨学金の推進と国公立大学の授業料減免措置の拡充を図るとともに、有利子奨学金から無利子奨学金への流れを加速させ、また所得連動返還制度の改善等を進める。

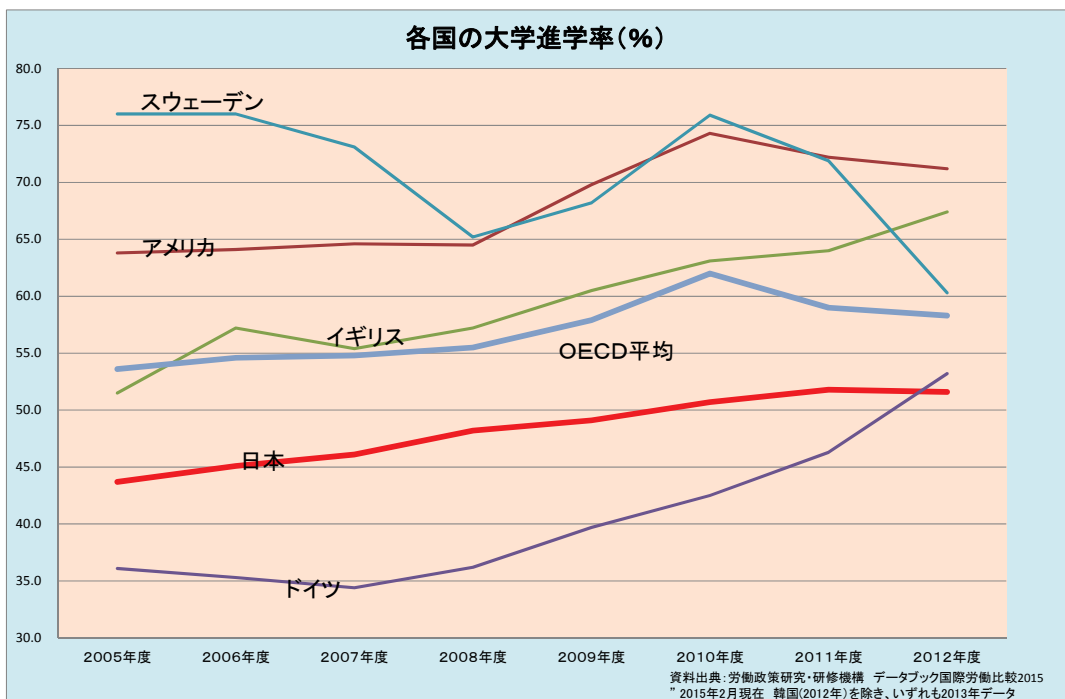
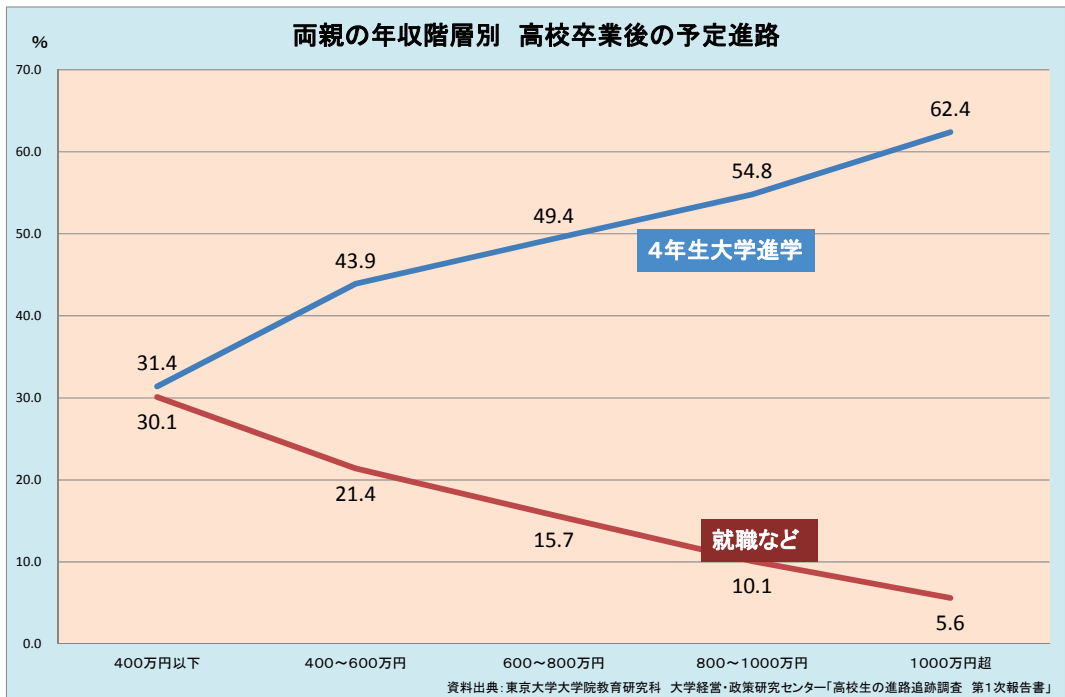
### 参考データ

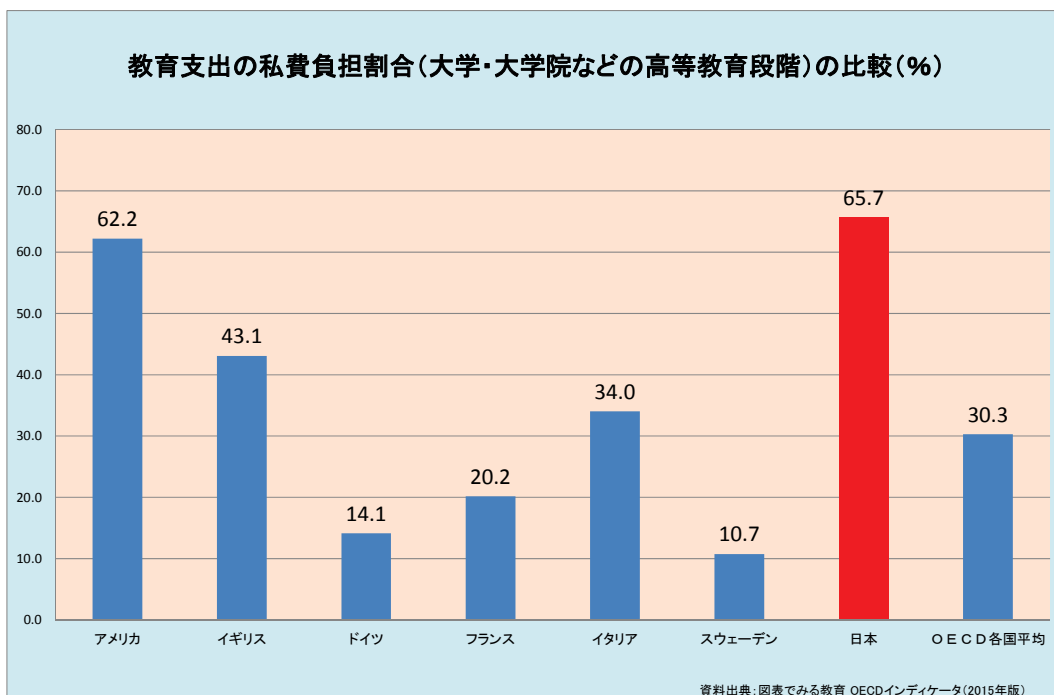
日本は大学・大学院など高等教育における公的支出を含めた教育支出のうち、家計などの私費負担の割合はOECD諸国中で韓国に次いで2番目に高いレベル（2012（平成24）年）。

→高等教育の私費負担割合：日本65.7%、OECD諸国平均30.3%

日本は、年収400万円以下世帯の大学進学率は3割

日本全体の大学進学率は5割でOECD諸国平均を下回る



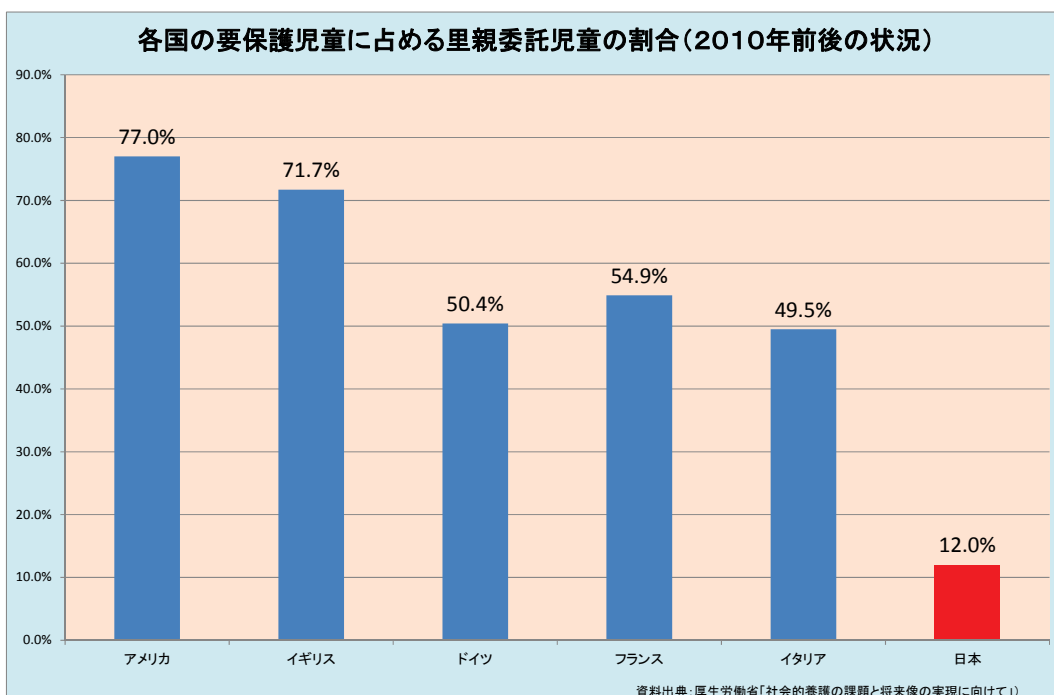


## ⑨里親制度の推進

里親制度に対する広報の強化と里親の育成や支援強化に向け、児童相談所及び児童家庭支援センター等の体制強化を進める。特別養子縁組制度の普及・啓発を進めるとともに、あっせん方法（養親の年齢、親子分離の方法等）に関するガイドラインの整備などを進める。

### 参考データ

要保護児童に占める里親委託児童の割合は、制度も異なり単純比較はできないが欧米の1/4～1/7程度



## B. 若者

### 若者の能力が最大限発揮できる社会／不本意非正規ゼロを目指しブラック企業・過労死ゼロの社会

「若者」については、その能力を高め、社会で発揮できる場を確保することに重点を置く。90年代からの非正規労働者の急増は我が国の格差問題の大きな要因であり、同時に多くの若者の能力を埋没させていることは大きな損失である。

“雇用の調整弁”として拡大した非正規雇用は今や4割を超え、ワーキングプアを生み出している。これが、労働生産性を引き下げる要因にもなっている。

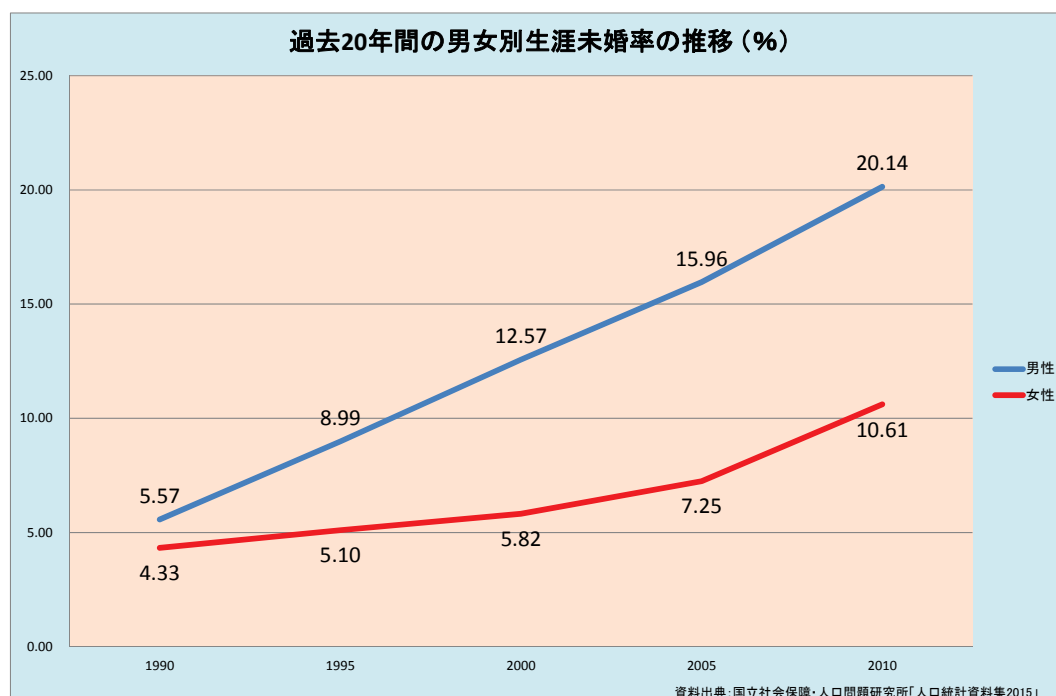
一日中働いていても貧困から抜け出せない状態、夫婦共働きでも貧困から抜け出せない状態は解消すべきである。ワーキングプアを無くし、フルタイムで一生懸命働いている人が貧困に陥ることがないようにしていく。結婚率も非正規雇用者は正社員の半分であり、結婚できない若者が増えているは少子化の流れを変えることはできない。

#### 参考データ

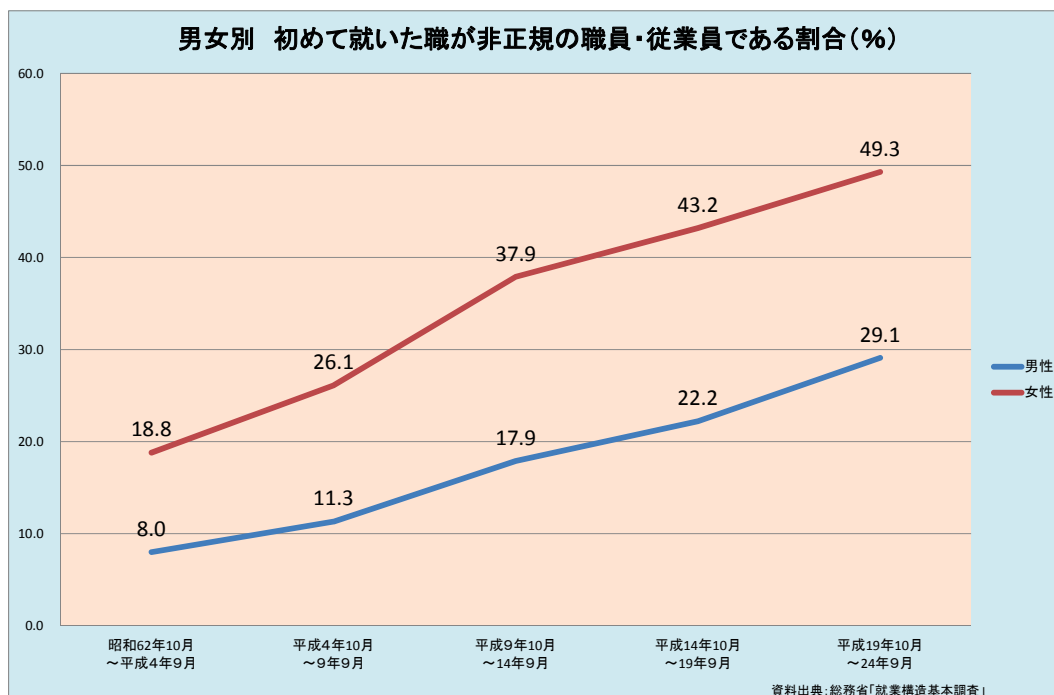
生涯未婚者は男性で5人に一人、2030（平成42）年には男性の3人に一人に急増する見込み

統計上、はじめて就いた職が非正規雇用であるのは男性3割、女性5割

正社員以外の労働者の内、48%が自分自身が家計の「大黒柱」







## ①働き方大改革

○不当な処遇差別を無くす同一価値労働同一賃金の実現

正規労働者と派遣労働者の「同一労働同一賃金」をまず実現するための法案（2015（平成27）年通常国会提出）の速やかな成立に努力すると共に、欧米の事例を参考にしつつ日本の雇用慣行に即した正規・非正規間の「同一価値労働同一賃金」のシステムの導入、またこれを通じた男女の賃金格差解消を実現する。

官民を問わず、すべてのパートタイム労働者・非正規労働者を対象に、「合理的理由」がある場合を除き、処遇について正社員との差別的取り扱いを実質的に禁止する。

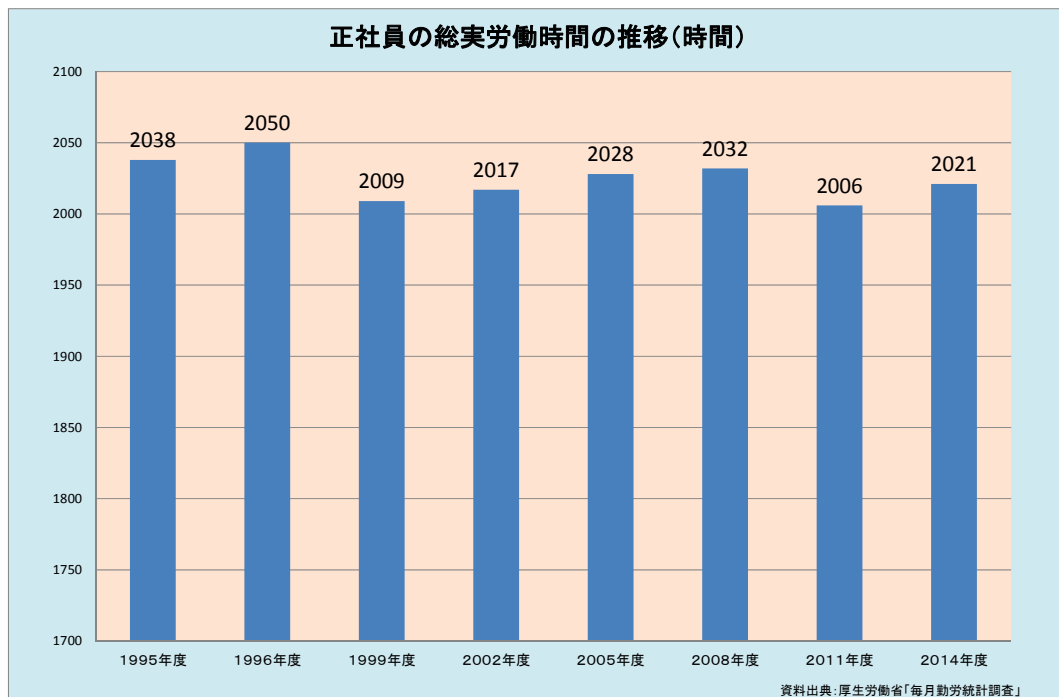
○過労死ゼロの社会 総労働時間の上限設定、インターバル（休息）規制、絶対週休制の導入

先進国最長レベルの長時間労働が、家庭と職場の両立を阻み、介護離職、育児離職、少子化の一因ともなっている。女性の社会進出にも大きなハードルである。短時間労働で効率的な働き方を追求する。

サービス残業ゼロを確実に実現するとともに、一週間の実労働時間の上限（EUでは50時間）を法律で規制する。合わせて終業から始業までの間に一定時間（EUでは11時間）を確保する「勤務間インターバル（休息）規制」及び、毎週必ず休日を取得させる絶対週休制を法律で導入する。さらに先進国に比べ最低レベルの有給休暇の消化率（50%に満たない）を100%に近づける。

### 参考データ

日本の正社員の総労働時間は年間2000時間で先進国最長レベル



○ブラック企業ゼロ 企業及び事業所ごとの働き方情報の開示

未だ不十分である企業及び事業所ごとの働き方情報（離職率、残業時間、有給・育休・産休の取得率、過労死・労災死など）の開示拡大を推進する。

○技術革新で変容する職場への対応

スマホなどの情報・通信技術（ICT）や人工知能（AI）の活用、ロボット等の導入により、仕事と私生活の境界が曖昧になったり、職場における「人間」の役割が大きく変わったりすることが想定される。こうした変化の中でも、ゆとりのある働き方ができるようなルールを見直すと共に、職場環境の変化に対応した人材を育成するため学校教育や職業訓練の見直しを進める。

**②在学中の職業能力育成の抜本的拡充**

○高校、大学等における職業教育・訓練を大幅に拡充するため、企業に協力を求め、その企業規模に応じて、職業訓練、インターンなど生徒・学生を受け入れ、一般の従業員と同様の業務の補助を担わせる。

○高校生で、就職を希望する場合、企業等の協力を得つつ、「日本版デュアルシステム」の抜本的な拡充などを通じて、在学中に十分な実務能力が身に付く職業訓練・インターンの実施を可能とする環境を整備する。

**③求職者支援制度の改革**

○公的職業訓練の求職者支援制度について、新卒者に門戸を広げた上で、制度を徹底周知し、ニーズをより重視したカリキュラムの再編など抜本的に拡充する。

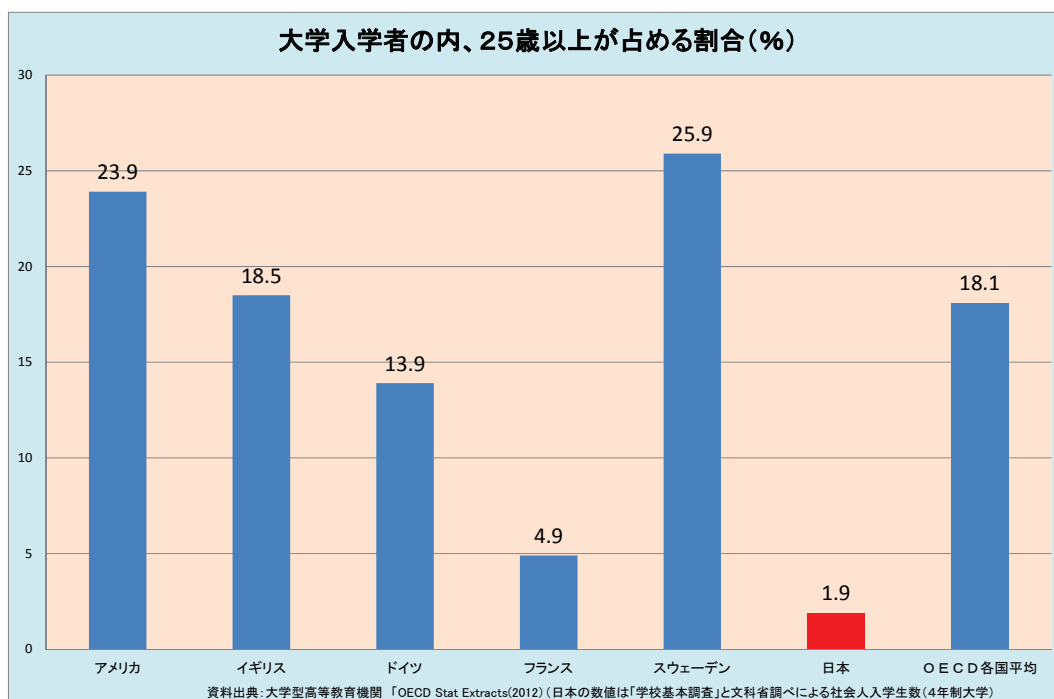
特に企業の協力を得て、職場実習を重視するように見直す。さらに訓練期間の大幅延長を図ることで、多様な資格取得の支援も可能とし、確実な就労につなげる。

#### ④社会人に対する教育機会提供の拡充 学校での社会人再教育推進

- 一人ひとりの能力を最大限発揮するためには、社会に出た後も容易に教育を受けられる機会を確保すること、いわば、やり直しがきく教育体系が重要である。教育機関は、急増した非正規雇用、女性、高齢者をはじめ再チャレンジを求めの方々に学び直しの機会を提供し、複線型のキャリアパスの形成を支えていく必要がある。このため、社会人の学び直しに対応した入学・履修制度、カリキュラム、人員体制を整備する。
- 大学における社会人学生比率が非常に低いことを踏まえ、大学と企業との連携による再教育機会の推進や通信教育・放送大学の拡充などによる、社会人のキャリアアップ促進のための対策を大学・企業等に求める。同時に大学等高等教育機関における社会人特別選抜枠の拡大等の編入制度の弾力化、夜間大学院の拡充、科目等履修制度・研究生制度の活用、通信教育の拡充を進め社会人の受け入れを促進する。
- 「教育訓練給付制度（雇用保険被保険者期間10年以上を対象に教育訓練費用の最大4割を支給）」の拡充を図るなど、「学び直し」の最大の課題である経済的負担の軽減を図る。

##### 参考データ

25歳以上の大学等への入学者の割合は、日本2%に対して先進国平均は約20%



## ⑤低廉な若者向け（単身含む）公営住宅の整備

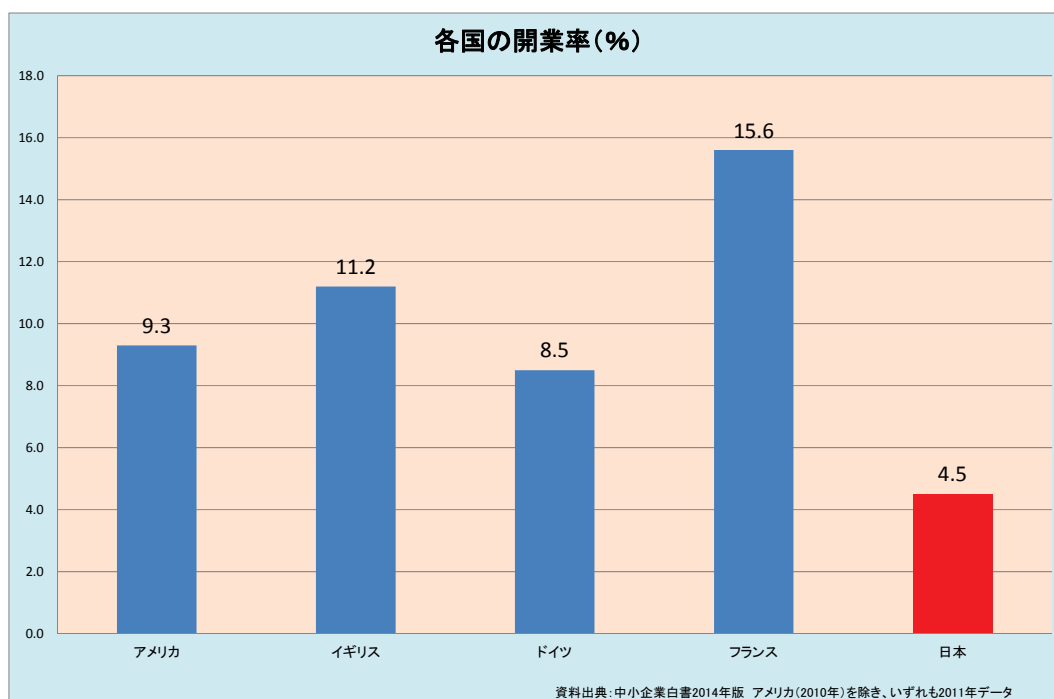
若者単身者に対して公営住宅の使用を拡大し、また空家を有効活用して、若者シェアハウスなどへ転換を促す。

## ⑥「起業倍増計画」の実行

地方で、若者の力が最大限発揮できる環境を作るため、社会的起業も含め、起業を倍増させる「起業倍増計画」を立案・実行する。地方と都市部の起業環境格差を小さくし、都市部に見劣りしない起業環境を整備する。同計画は起業にあたっての資金確保や税制に関する支援策、起業家育成策などを内容とする。また、社会全体で起業家を増やす雰囲気が高めるため、教育をはじめ、起業マインドを広める取り組みを進める。アントレプレナーが尊敬される社会を作る。

### 参考データ

日本の起業率は欧米の1/2～1/3



## C. 女性

### 理不尽な差別を無くす／女性が働きやすい社会

「女性」については、女性に対する差別や不利益の解消に重点を置く。社会的な差別や経済的な不利益を解消し、社会における女性の立場の向上を図ることが重要であり、同時に女性の価値観、アイデアを社会のあり方、経済活動に反映させることで活力ある社会の実現に繋げる。またジェンダー教育を通じ、子どもの段階から男女共同参画社会への理解を深めるようにする。

## ①ひとり親家庭支援事業の強化

日本では、ひとり親家庭の半分が貧困状態にある。ひとり親の相対的貧困率がOECD諸国で最悪となっており、児童扶養手当増額（前掲）とともに以下の重点対策が必要である。

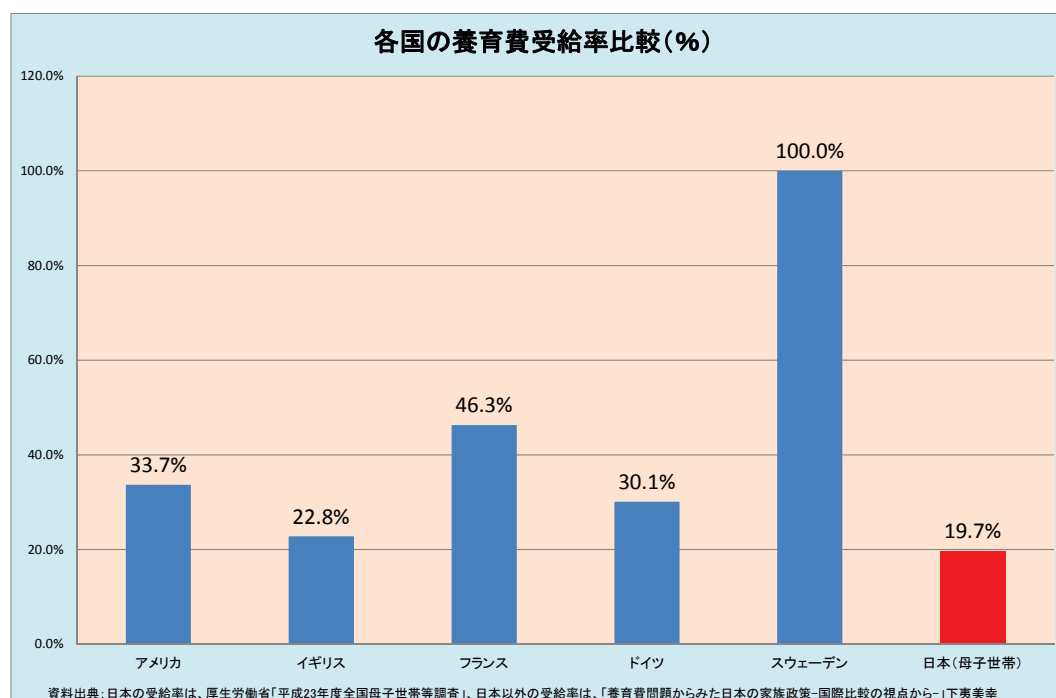
- 資格取得のために講座を受講する際の負担の大幅な軽減や講座受講時における子育て支援サービスの提供などの拡充を進める。また、病児・病後児保育事業やファミリー・サポート・センター事業など、ひとり親家庭に対する子育て・家事のヘルパー派遣を拡充する。
- 離婚の場合、直ちに住居の問題が発生するため、保育機能や無料学習支援を受けられる場であるキッズルーム等が完備された母子家庭等のための「サービス付き子育て賃貸住宅」の整備を検討する。

## ②養育費の支払い拡大

社会全体で子育てを支援するという観点から、離婚の際の養育費の確実な支払に対して、欧米各国の例（行政機関の一時立替）を踏まえ、公的関与の拡大の検討をはじめ、公正証書作成支援や裁判支援を強化する。

### 参考データ

離婚母子家庭のうち、養育費を受け取っているのは19.7%（2011（平成23）年）



## ③妊娠期から就学までワンストップ支援

- フィンランドの「ネウボラ」を参考に、妊娠期から就学前にかけての子どもやその家族に対してワンストップで、切れ目のない支援を提供する地域拠点の創設について検討する。

#### ④子どもを産み育てやすい働き方、イクメンが可能な職場を創る

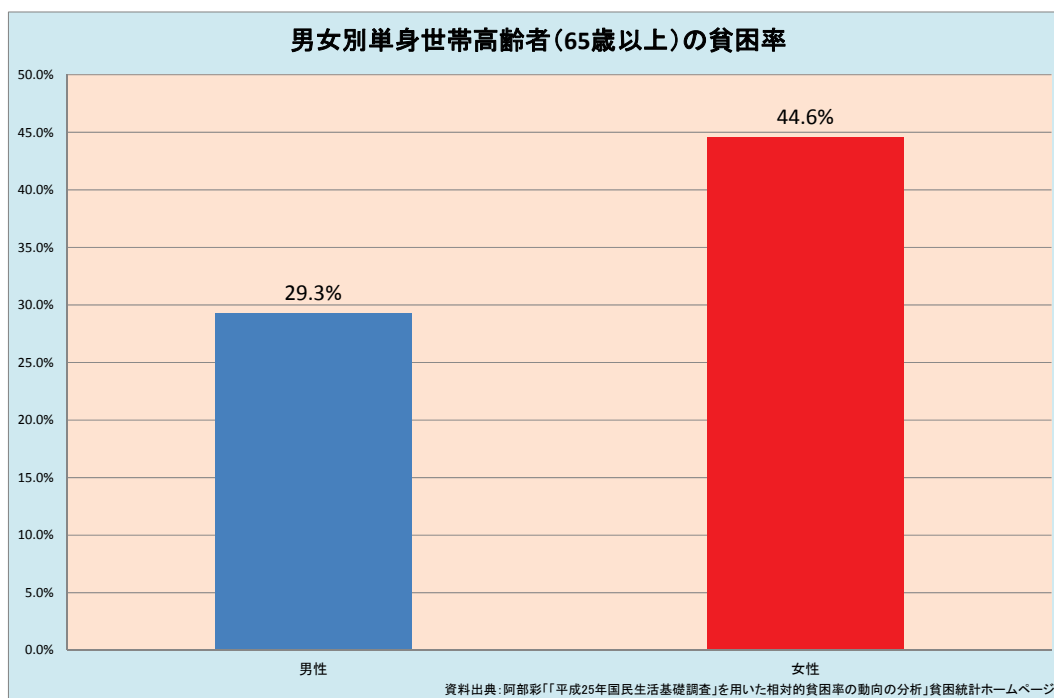
- 正規はもとより、非正規の育児休業取得・復職が容易となるよう、取得要件の緩和、復職支援を事業者支援とともに進める。さらに企業が就業規則に非正規でも育休が取れることを盛り込むように労働基準監督署の指導を強化する。
- 各事業所にマタニティハラスメント対策を義務づける。
- 極端に低い男性の育児休業取得率を引き上げるため、民主党政権時代に発足したイクメン促進プロジェクトを拡充し、イクメン支援を行う。
- 妊娠、出産、育児により退職した女性を同じ事業所で再雇用した場合に補助金を出すといった再就職支援策を進める。

#### ⑤高齢女性支援

- 民主党政権時代にまとめた低年金受給者への福祉的給付（最大年6万円、消費税10%時に実施）に加え、高所得年金受給者に対する給付負担調整による財源等をもとに最低保障機能を強化する。
- 借家住まいの単身高齢者に対する支援策を検討する。
- 貧困が命に係わる危険な状態を招く事例も少なくない。生活保護受給資格の要件をわかりやすく提示し、要件を満たした場合は適切に受給資格を付与する。

##### 参考データ

独り暮らしの高齢女性の半分近く（45%）が貧困状態（生活保護世帯並みの収入）。男性の一人暮らし高齢者は29%が貧困状態（2012（平成24）年）



#### ⑥女性の社会進出を後押し

- 女性の社会進出を促進するため、女性管理職比率の目標設定・公表を義務づけ

るとともに、上場企業取締役におけるクォータ制度の法制化等を積極的に検討する。セクハラ等を撲滅し、女性が働きやすい環境や女性の起業促進支援のための制度を整える。

○選択的夫婦別姓を導入する等の民法改正を実現する。

## **D. 共通**

### **①「公正な分配」を実現するための税と社会保障の仕組みの見直し**

日本では、OECD諸国では唯一、大人が全員働いている世帯（共働き世帯やひとり親世帯など）では、所得再分配後にかえって格差が拡大（相対的貧困率が悪化）し、ワーキングプアに拍車をかけている。税と社会保障の再分配機能が逆回転している。これを改善するために、税と社会保障の仕組みを見直す。その際、「社会保障・税一体改革」の理念である「全世代対応型への転換」を重視する。

### **②「生活困窮者自立支援法」の拡充**

貧困・格差対策の目玉政策である2015（平成27）年度施行の「生活困窮者自立支援法」について、実施率が3割程度と低迷する任意事業の必須事業化を強力に進める（再掲）。なお、本制度とホームレス自立支援制度については、相互の役割のもとに円滑な事業の連携を進める。

#### **参考データ**

以下4つの任意事業の各自治体による実施率（全自治体に占める実施自治体数）は低迷（2015（平成27）年度）

就労準備支援事業28%、一時生活支援事業19%、家計相談支援事業23%、子どもの学習支援事業33%

### **③新しい障がい者雇用**

身体障害、知的障害に加え、精神障害にも企業に雇用の数値目標が課せられた。今後、地方自治体における障がい者雇用配慮型の総合入札方式の拡大を進めるなど、更なる障害者雇用の拡充を図る。福祉と農の連携をはじめ、既存の発想にとられない障がい者への新たな社会参加・就労機会を提供する。

### **④社会保険適用拡大 会社で働いていれば原則、厚生年金に**

○中長期的には社会保険料の事業主負担の有無が雇用形態に歪みを与えないよう、少なくとも誰でも会社で働いていれば、全員が、原則、厚生年金、健保の適用を受けることができるようにする。その前段階として、まずは民主党政権で取り組んだ社会保険の適用拡大について、更なる拡大を目指す。

○法令違反の未適用事業者に対する適用を速やかに徹底的に進める。



#### 参考データ

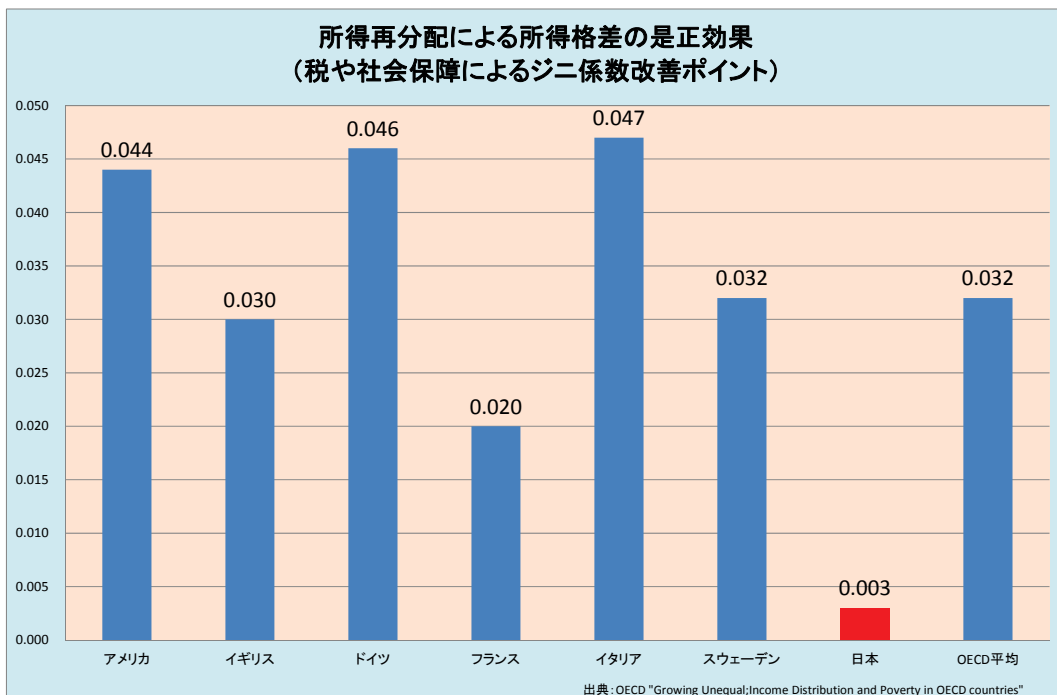
推計約200万人もの人が、法令上、厚生年金に加入しなければならないにもかかわらず加入できていない

### ⑤最低賃金の引き上げ

- 「全国平均1000円」を2020（平成32）年までに実現するため、政労使一体となり取り組む。特に中小・零細企業に対しては、生産性の向上をはじめとする支援策を抜本的に強化するなど、最低賃金引き上げが可能な環境づくりに対して万全の措置を講じる。
- その過程において、全国4ランク（最低県600円台から最高900円台）に分かれている現行最低賃金の地域間格差の是正、最低賃金の生活保障の観点からの位置づけ、最低賃金改定後の詳細な事後検証、最低賃金で就労することの多い非正規労働者の声の反映、国の政策との連携強化など最低賃金制度の仕組みの見直しを進める。

### ⑥税による再分配機能の強化

1990年代以降、所得課税、資産課税のフラット化が進み、先進国で最も税制による再分配機能が劣化した。再分配機能の再生が格差是正に効果を有すると共に、これによって得た財源によって各種の格差是正に向けた政策の実現が可能となることから、所得課税（金融課税を含む）、資産課税を中心に、税制改革を進める。



### ⑦格差是正を主眼とする給付付き税額控除の導入

民主党がかねてから主張している「給付付き税額控除（消費税払い戻し）」は複



数税率に比べ、少ない財源で、消費税の逆進性対策となる。2017（平成29）年4月に消費税率が引き上げられることを念頭に、複数税率でなく、消費税払い戻し制度の導入を推進する。

### ⑧安心政策の目玉、総合合算制度の創設

社会保障・税一体改革における3党合意に基づき、医療・介護・保育・障害福祉等に関する社会保障サービスの自己負担の合計額について、所得に応じて毎月の上限を設ける総合合算制度を創設する。

なお、マイナンバー制度は「給付付き税額控除（消費税払い戻し）」、「総合合算制度」に代表される、社会保障の適切な給付、国民の利便性向上を目的に導入を決定しており、これら制度の導入見送りは断じて許されない。

### ⑨高所得者の基礎年金額の減額・停止（クローバック）等

再分配機能を強化する観点から、高所得者について、基礎年金額（税部分）を減額・停止（クローバック）するか、または税制（年金控除）による負担調整について検討する。

### ⑩性的マイノリティー（LGBT）支援

少数派が暮らしやすい社会こそ誰もが暮らしやすい社会である。あらゆる人が孤立したり、排除されたりしないように支援し、差別解消と社会の一員として生活できるための法制を検討する。

### ⑪再犯防止

高齢者を中心に再犯率が高くなっている。刑務所が福祉施設の代替となっている現状に鑑み、再犯防止を法務省のみならず厚生労働省との共通事業として取り組む。

#### 参考データ

再犯率は1997（平成9）年から一貫して上昇。2012（平成24）年は45.3%

### ⑫貧困・格差に関する各種調査・分析

子どもの不登校のうち貧困によるものや若者の引きこもりの状態、ひとり親家庭の生活困窮の状況、フリーターなどを含む非正規労働者、特に子ども、若者、女性などの生活実態などについての縦断調査を含め深い調査と分析を進める。

### ⑬地域主権型社会への転換

福祉や教育などの現物支給型の公共サービスは、住民の声を受けて、地域の特性に柔軟に対応しうる基礎自治体が担うことでより効果を高めることができる。このため、基礎自治体の強化をはじめ、地域主権型社会への転換をはかるための

制度改革を進める。

### 3. 財源の確保

民主党は、いわゆる税金のムダづかいを根絶するため行政改革に取り組んできた。その歩みを止めずに、さらに徹底した行革に取り組み、一定の財源を確保する。その上で、格差是正、共生社会創造に向けた財源を確保する。

格差を是正するという観点からは、それ自体が格差是正策でもある所得課税、資産課税における累進性の強化や控除制度の見直しを進める。負担増をお願いする際には、負担増の部分が、公正な分配として、“格差の壁”を取り除くことに使われ、社会全体の底上げにつながることを粘り強く説明・説得し、理解を得る努力をする。

ただし、相続税は今年度控除縮小を行ったばかりであり、所得税も引き上げの過程にある。法改正済みの事項を着実に実施した上で、その後の税による格差是正のあり方について検討を行うこととする。一方、金融課税については国際的に見ても負担水準が高いとは言えず、また一定の担税力があると考えられることから負担を求める。

その他、歳出の効率化、疾病・介護の予防強化などの歳出の見直し、社会保険料の応能負担の強化、資産等の捕捉や徴税事務の効率化などを財政健全化の観点と合わせて推進する。

格差是正に向けて個別政策の具体化を図り、所要財源を明確にした上で、その負担のあり方についてはさらに検討していく。その際、多くの政策で実施主体となる地方自治体の財源確保のあり方について、地域の事情に応じた柔軟な財源確保策が可能となるよう、合わせて検討する。

### 4. 誰も置き去りにしない社会 「新しい公共」を実現する

以上の政策によって、理不尽な“格差の壁”を取り除くことで、一人ひとりの能力が発揮され、支え合う力が生まれる。この支え合う力を育むことが、絆（社会関係資本）を強め、お互いの多様性を認める共生社会創造につながる。

自らの能力、収入、時間を、自己だけでなく他者を支える糧とする。そんな人々の厚みを増し、一人ひとりが公共を支えていく。この「新しい公共」を広げることによって、孤立化を防ぎ、「誰も置き去りにしない社会」である共生社会を創造する。

#### (1) 地域の支えあいネットワークで「支え合いを支える」仕組みを作る

市区町村を軸に、地域の実情に応じて原則、小・中学校区を単位として、様々な分野(\*)が参加する、地域の支えあいネットワークの構築を支援する。

支え合いネットワークは、例えば、一人暮らしの高齢者、障害者世帯などの見

守りを担う。また、行政が把握できず、表面化しない地域の貧困や格差、子どものいじめや虐待の問題の兆候を見つけ、支援し、必要があれば行政に繋ぐ役割も担う。行政と地域社会・NPO等をつなぐコーディネーター（橋渡し役）の存在がポイントになるため、その養成に取り組む。

一人暮らしの高齢者や要介護者、障がい者などの情報を支え合いネットワークが効果的に共有できるよう、各自治体に個人情報法保護の条例改正を促し、必要があれば法改正を進める。

地域の支え合いネットワークと、地域包括支援センターとの連携・活用も検討する。

\*様々な分野とは、例えば、福祉・医療・介護関係者、保育・教育関係者、民生委員・児童委員・婦人相談員、保護司、保健所などの地域の福祉を担う方々、町会、消防団、商店会、商工会、郵便局、宅急便業者、新聞販売店などに、NPOも加えた個人、事業者、団体などである。

## （２）「世話焼きおじさん、おばさん」は地域社会の宝

貧困、差別、いじめなどは表に出ないことが多く行政では把握しにくく、また地域の関係性が希薄化していることから、困難な状況にありながら誰にも相談できずに苦しい状況から脱することができない場合がある。特にいじめ、ストーカーなどの問題については行政が事なかれ主義を排して、より積極的に対応していくことが必要である。さらにきめ細かく、早い段階から支援の手を差し伸べていくために、地域の事情に精通し、ネットワークを持っている「世話焼きおじさん、おばさん」の存在は極めて貴重である。

「世話焼きおじさん、おばさん」の周囲に対する目配り、気配り、こそが「新しい公共」の具現化である。「世話焼きおじさん、おばさん」を地域の宝と位置づけ日々の生活で気づいた地域の問題を行政に容易に伝達できる仕組み、それぞれの情報を共有・融合させることで地域の問題を早期に発見し、解決する仕組みを構築する。

## （３）休眠預金の活用 マイクロファイナンス等

新しい公共推進のインフラとして、休眠預金を活用し、世界最大のマイクロファイナンスを実現するとともに、NPOや社会的企業を支援する。

## （４）共生社会を担うNPO法人等への支援の拡充

共生社会を担うNPO法人等の活動を支援する以下の措置を検討する。

- NPO法人が実施する介護サービス事業については社会福祉法人の場合と同様に非課税とする措置
- NPO法人についても一般社団法人と同様に基金制度を使えるようにする
- NPO法人などを支援するための自分の納税する住民税の一部について市町村を通じて寄付する仕組み

## 検討中の政策

### ■働き方大改革

（不本意非正規ゼロを目指す 有期雇用の入り口規制）

○雇用の原則は「期間の定めのない直接雇用（無期雇用）」を基本とすることとし、期限の定めのある雇用（有期雇用）契約を締結する場合、合理的理由がある場合のみ認めることとする。業務の時限性など合理的理由の具体的要件について検討を進める。

\*現在、有期雇用（約1400万人）は非正規雇用全体（約2000万人）の7割を占める

（長時間労働を規制する第一段階の措置 残業時間規制）

○長時間労働を是正するために、残業を認める労使協定である36協定にある無制限の残業を認める「特別条項」を無くし、月の残業45時間を超えるものを禁止とする。

（正社員転換策）

○民主党政権時に成立させた改正労働契約法では、有期雇用契約が反復更新されて通算5年を超えた時は労働者の申し込みにより、無期雇用へ転換できるルールを規定した。2018（平成30）年4月から、通算5年を超えた有期雇用者に適用となる。脱法行為等が起こらないよう本法律の実効性を高めるために法律の意義を丁寧に説明するなど広報活動を強化する。

### ■女性

（女性の社会進出）

○世界で一番、女性が働きやすい国を実現する

政府として女性の働き易さを示す数値目標を設定して、女性が最も働きやすい国を目指す。また、女性の働き易さ指標を作り、それぞれの企業に公表させる。

以上

## 増大する格差の弊害

我が国は、長く経済大国でありながら、格差は拡大し、未だ長時間労働も解消されず、地域や家族をはじめとする社会の支え合う力が弱くなっている。その結果、社会や経済の基盤が揺らいでいる。

我が国の場合、経済の長期低迷、国際競争の激化の中でリストラが繰り返され、これに過度な規制緩和による非正規労働者の急増が加わったことが、格差拡大の大きな要因となった。

相対的貧困率で見ると、日本はG7では米国に次いで二番目に格差が大きい国となってしまった。終身雇用の慣行の中で安定した収入を得られていた層が縮減し、働き盛りの世代でも不安定な職で不十分な収入しか得られない層が拡大した。現在では非正規労働者は労働者全体の4割を超え、また統計上、男性で初めて就いた職が非正規雇用という割合が3割となっている。

非正規では能力、スキルを向上させる機会が乏しく、また相対的に賃金が上がらないことから、本人はもとより経済全体としても労働生産性にもマイナスとなる。非正規労働者の結婚率は正規労働者の半分以下に留まり、生涯未婚者の割合が男性で現在の5人に1人から、20年後には3人に1人になると見込まれている。

また、離婚は、90年代に急速に増加し、現在では夫婦3組に1組の割合まで増加し、格差拡大の一因となっている。離婚などの理由で、ひとりで子育てを担うことになった、ひとり親家庭は半分の世帯が貧困状態（生活保護世帯並みの収入）にある。ひとり親家庭の相対的貧困率は50%を超えており、OECD各国の中でも最悪の状況となっているのだ。

親世代の非正規労働増加、離婚などによる一人親家庭の増加などにより、就学援助（生活保護世帯並み収入が要件）を受ける子どもたちは150万人を超え、一部の地域では公立の中学生の5割になっている。また生活保護受給世帯の子どもの4人に1人は、成人した後にも本人が生活保護を受給する「貧困の固定化」の傾向も明らかになっている。

先進国で最も脆弱な奨学金制度の下、年収400万円以下の世帯の大学進学率は3割と低く、日本の大学進学率はOECD平均を下回っている。県民所得と大学進学率もほぼ比例する関係となっている。

格差が我が国最大の資源である人材の能力発揮を阻害し、現役世代の不安を高め、将来世代に「貧困の固定化」を押しつけている。その結果、経済の活力が失われ、社会の安定を損なっている。

2014（平成26）年末のOECDの実証研究によっても、格差の拡大が人々の能力の発揮を阻む等の理由で、経済成長の足を引っ張る、ということが報告されている。これら、格差の経済に対するマイナス効果の報告が相次ぎ、格差の弊害は先進国で共有されつつある。「人への投資」による格差是正策は、分厚い中間層を復活させ、結果として、中長期的に経済成長にも資することとなる。

## 共に生きる社会 共生社会の姿

我が党の綱領には、「共生社会」を目指すことを明記している。

「共生社会をつくる 一人ひとりがかげがえのない個人として尊重され、多様性を認めつつ互いに支え合い、全ての人に居場所と出番がある、強くてしなやかな社会をつくる」とある。

これまで述べた個々の政策を実現した先には、どんな社会があるのか。民主党が目指す、「共に生きる社会」つまり、「共生社会」が実現すると、どんな姿が見えてくるのか。

少子高齢化がさらに加速して、国民の中位数年齢も50歳（2013（平成25）年：45.8歳）に近づきつつあり、世界で最も“成熟国家”となった日本。これから少子高齢社会を乗り切るモデル国家となるために、どのような社会を目指すべきなのか。

当たり前ではあるが、まず、何より国民が幸福でかつ、その幸福が持続可能なものである社会にしなければ活力など生まれない。

かつて民主党政権時代に幸福度指数の検討会議を開催した。幸福度指標の調査では、家族、地域、職場、学校といった私たちが参加する社会集団のそれぞれで一定割合の人が孤独感を感じており、孤独感の高い人は幸福度が低い、社会的課題の解決にかかわっていたり、関心を持っていたりする人は、そうでない人よりも幸福度が高いという結果が出た。

ひとり一人に社会の中で何らかの「居場所」と「出番」があって社会に参加できる。社会と自分とが何らかの形でつながっていると感じられる。自分がこの社会で必要とされていると実感できる。

そんな社会を作り、幸福度を上げ、真の豊かさを実現するには、従来の量的経済成長一辺倒とは異なる価値の具現化が欠かせない。

人への投資を通じて、“格差の壁”を取り除き、すべての人に「居場所」と「出番」のある社会を実現する。結果として、一人ひとりの能力の発揮を促し、民主主義や経済の基盤を固めることにつながる。人々の中の信頼や絆も深まっていく。

人々がより社会とつながりを持つようになれば、これまで支えられる側だった人々が支える側に回るケースも出てくる。少子高齢社会が危機感を持って語られるのは、支えられる側が増加して、支える側である現役世代が減少して、財政がパンクするという文脈である。

しかし、高齢者等を支えられる側と決めつけずに、支えられる側が無理なく、週に一日でも、支える側に回ることでできる仕組みである、「支え合いを支える社会」を作ること、問題の深刻化は避けられる。

多様な価値観を認める、多様性の確保も欠かせない。日本を一つの価値観に染め上げて、強い者をより強くする国づくりは、一見、強い国に見えるようで、折れやすい国ではないか。“格差の壁”を取り除き、一定の余裕のある生活の中で、他者を思いやる心を育むことが多様な価値観を認めることにもつながる。多様な価値観を認めて、「居場所」と「出番」のある社会が積み重なることで、折れにくくしなやかで真に強い国となる。

ひとり一人がかけがえのない個人として尊重された上で、そのひとり一人の集合体が社会となり国を形作る。国のために個人が存在するのではない。あくまで個人のために国が存在するのである。

誰もが相互に人格と個性を尊重し、多様なあり方を認め合い、共に支え、支えられる社会を作る。これが、民主党が目指す「共に生きる社会」、「共生社会」である。



## 私たちの目指すもの

### 一 共生社会をつくる

一人ひとりがかげがえのない個人として尊重され、多様性を認めつつ互いに支え合い、全ての人に居場所と出番がある、強くてしなやかな社会をつくる。

#### 1 「新しい公共」を進める

私たちは、公を担う市民の自治を尊び、近代以降、官が独占してきた「公共」をそれぞれの主体に還す。地方自治体、学校、NPO、地域社会やそれぞれの個人が十分に連携し合う社会を目指す。

#### 2 正義と公正を貫く

私たちは、互いの人権を尊重し、正義と公正を貫き、生涯を通じて十分な学びの機会と環境を確保する。男女がその個性と能力を十分に発揮する男女共同参画を実現し、不公正な格差の是正と、将来にわたって持続可能な社会保障制度により、すべての国民が健康で文化的な生活を送ることができる社会をつくる。

#### 3 幸福のために経済を成長させる

私たちは、個人の自立を尊重しつつ、同時に弱い立場に置かれた人々とともに歩む。地球環境との調和のもと経済を成長させ、その果実を確実に人々の幸せにつなげる。得られた収入や時間を、自己だけでなく他者を支える糧とする、そんな人々の厚みを増す。





