

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可能な成長なし～

(はじめに)

昨年末に「中間とりまとめ」を行い、全国各地で「共生社会創造フォーラム」を開催し、地域の意見を伺ってきた。今回、このフォーラムなどで頂いたご意見を踏まえて、最終とりまとめを行った。しかし、最終とりまとめに盛り込むことができなかつたご意見が一部に残った。引き続き、民主党として共生社会創造に向けた議論を続け、各地で頂いたご意見を十分に活用できるよう、取り組んでいく。

1. 「格差の小さい先進国のモデル国家」を目指す

経済成長は目的ではなく、あくまで一人ひとりが安定した、幸せな人生を過ごすための手段である。本来の目的を達成するためには、「公正な分配」による「人への投資」をすることで、結果として持続可能な成長をもたらす。

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、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

層の世襲化や、貧しい者と豊かな者に二極化する分断社会化が進んでいる。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。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する手段が「公正な分配」である。

「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可能な成長なし」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、差別に苦しむ女性に対する強力な支援が必要である。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) 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。

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）

*平成2年は20%

(2) 教育格差の壁を打ち破る～「子どもの貧困」と戦う

チルドレン・ファースト／教育格差の壁を打ち破る／子どもの貧困と戦う

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。日本では生活保護世帯の子ども、4人に一人が成人しても生活保護から抜けることができない実態がある。

また、日本は、先進国の中で教育予算の対GDP比が最低レベル、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児童扶養手当の大幅拡充 **共生イレブン①**

「子どもの貧困」と戦うことは、「社会全体で子どもの育ちを支援する」ことを掲げる民主党として最重要の課題である。そのため、「子どもの貧困」の象徴となっている一人親家庭に対する支援を大幅に拡充する。

一人親家庭に対する経済的支援である「児童扶養手当」について、第2子以降に対する給付額を1万円とする（現行：第2子＝5000円、第3子以降＝3000円）。さらに、支給年齢を20歳まで引き上げる（現行：18歳）。また、現在4ヶ月毎の支給を毎月支給に改める。世帯の所得制限について緩和を検討する。

*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)

②渡しきり（給付型）奨学金の創設 **共生イレブン②**

学ぶ意欲のある子どもたちに学びの機会を提供することは、社会の責務であり、未来への投資である。経済的理由で進学を断念することが無いよう、支援策を拡充する必要がある。

GDPに占める公財政教育支出の割合をOECD平均並に引き上げることを目標とし、その第一歩として世帯の収入など一定の要件の下、渡しきり（給付型）奨学金を創設する。また合わせて大学授業料の減免措置拡大を検討する。

（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、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（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

③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以上が貧困状態にある。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。

④子ども手当（児童手当）の拡充

「社会全体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。

⑤ 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) 平成26年度 高校中退者約5万人/年

⑥ 学校における子どもの貧困対策の強化

- 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。
- 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。
- 「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。

⑦ 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、フリースペース、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。

⑧ 就学前教育の充実

就学前教育の充実に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、私費負担の割合がOECD諸国の中で最も高い(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%

⑨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) 平成26年度の児童虐待件数は88,931件、平成11年度の約8倍

⑩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

(3) 雇用格差の壁を打ち破る

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す

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年(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
非正規雇用者の32.4%が世帯の中の主たる稼ぎ主(平成26年)

①有期雇用の入り口規制を導入する **共生イレブン③**

我が国の格差拡大の最大の原因は、行きすぎた規制緩和による非正規雇用の急増である。さらに非正規雇用の拡大は人材の育成の観点からも、少子化の観点からも我が国社会にとって大きな問題であり、大胆な取り組みが必要である。そこで、法律により雇用は「期間の定めのない直接雇用」を原則として、有期雇用は「業務自体が有期」など合理的な理由にある場合に限ることを定める。

②最低賃金を引き上げる **共生イレブン④**

我が国の最低賃金は、国際的に見ても非常に低く、正規・非正規の大きすぎる格差の要因となっている。これを改めるため、中小企業に対して適切な支援を行いつつ、2020年までに時給1000円(全国平均/現在798円)に引き上げる。合わせて地域間格差を是正するなど最低賃金制度の仕組みの見直しを進める。

⑤介護職・保育職の待遇を改善する **共生イレブン⑤**

介護職(障害福祉従事者を含む)・保育職(幼稚園教諭等を含む)の共生社会における役割は重要で、かつ重労働であるにもかかわらず、他産業に比べて低

い賃金に留まっている。これが大きな原因で、これらの職種の慢性的な人手不足を招き、その結果、仕事と子育て・介護の両立を困難なものにさせている。これを改め、介護職・保育職の雇用格差を是正し、人材を確保することが、社会全体の雇用格差の是正に繋がる。

介護職・保育職の賃金を他産業並みに引き上げることを目標とし、第1段階として、民主党の議員立法である「介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案（3/2衆議院提出）」及び「保育士、幼稚園教諭等の人材確保に関する特別措置法案（今国会提出予定）」を早期に成立させ、介護職については月額1万円、保育職については月額5万円の引き上げを実現する。

③社会保険の適用拡大 **共生イレブン⑥**

将来の安心を高めるため、働き方にかかわらず、医療・年金などの社会保険に加入することは重要である。民主党政権で決定した本年10月の適用拡大（対象：約25万人）を着実に実施する。その上で、新規雇用者に係わる社会保険料の事業主負担を軽減するための法律（中小企業正規労働者雇入臨時助成金の支給に関する法律案／民主党議員立法として2/25提出）」を成立させると同時に、法改正による更なる適用拡大を進め、被用者は原則厚生年金に加入できるようにする。また未適用事業者に対する適用を速やかに徹底する。

（参考データ）200万人もの人が、法令上、厚生年金に加入できるにもかかわらず、加入できず、定額保険料である国民年金や国民健康保険に加入せざるを得なくなっている。

⑤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、先進的な取り組みを行う高校等での実施方法を参考に、「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。

⑥求職者支援制度を改革し、資格取得支援を強化する

- 公的職業訓練の求職者支援制度について、新卒者に門戸を拓いた上で、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。

⑦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る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を進める。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%

⑧「起業倍増計画」による「ドチャベン」の支援

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、地域の資源やネットワークを活かす「土着のベンチャー（ドチャベン）」の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

⑨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。

(4) 男女格差の壁を打ち破る

差別を無くす／女性が働きやすい社会

女性に対する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、アイデアを十分に反映させることで活力ある社会の実現に繋げる。またジェンダー平等教育を通じ、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「同一価値労働同一賃金」の法定化 **共生イレブン⑦**

性別や雇用形態などを理由に、同じ価値の仕事をしていても賃金が大きく異なることが多く、格差の要因となっている。全ての働く者の経験や技能が適切に評価されるべきであり、特に女性や非正規労働雇用の賃金もそれに応じて引き上げられる必要がある。よって、欧米の事例を参考にしつつ、日本の雇用慣行に即した「同一価値労働同一賃金」を法定化する。特に差異を設ける場合の「合理的理由」に関する事業主の説明責任を明確にし、合わせて待遇、入離職状況、女性の採用・就業状況、有給休暇・育児休暇取得率など雇用情報の公開を義務づける。

②選択的夫婦別姓を実現する **共生イレブン⑧**

結婚によって多くの女性が姓の変更を求められることが、女性自身の尊厳を傷つけ、またキャリア形成の障害となる場合がある。女性の社会進出を進め、さらに女性の能力をさらに社会に活かしていくために、この障害を取り除く必要がある。

民主党は既に重ねて、夫婦の選択により別姓を法律上可能とする「選択的夫婦別姓法案」を国会に提出してきたが、その成立に全力を挙げる。

③低年金者に対する支援 **共生イレブン⑨**

国民年金を受給する高齢女性の場合、夫の年金が無くなる単身世帯になると極めて低額の年金となり、生活に困窮する場合が多い。さらに、今後国民年金も含めた年金額の切り下げが制度化されており、放置すれば、現在でも約半分が貧困状態にある単身高齢女性の環境がさらに悪化しかねない。

これを防ぐために、低額の国民年金受給者に対する追加的な給付を行う必要がある。高所得の年金受給者に対する国庫負担部分の年金給付を減額し、これを財源に低額国民年金のかさ上げを実施する。

また、高齢女性に対する支援策として、以下を進める。

- 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易く提示し、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(生活保護世帯並の収入)。男性の独り暮らし高齢者は29%が貧困状態(平成24年)

④DV、性犯罪等の被害者に対する支援強化

DV(ドメスティック・バイオレンス)、性暴力はそれ自体が被害者の尊厳、身体を害する犯罪であり、断じて許されるものではない。さらに、就労が困難になるなど、格差を生む要因ともなっている。DV防止法、ストーカー規制法の改正等を進めるとともに、性犯罪等被害者に対する支援に係わる新たな法律を制定する。

⑤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たった再就職支援策を進める。

⑥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。

⑦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%(平成23年)

(5) 長時間労働の壁を打ち破る

「世界一働きやすい国」でなければ、「世界で一番企業が活躍しやすい国」は実現できない／ブラック企業ゼロ・過労死ゼロの社会

①労働時間規制の強化・インターバル（休息）規制の導入 **共生イレブン⑩**

現在の労働法制は実質的に労働時間の上限が無いことから、月若しくは四半期単位の例外なき労働時間規制を法定化する。合わせて、労働基準監督署による監視を厳格化することで、違法であるサービス残業を解消する。

合わせて、仕事の終業時間から翌日の始業時間までの間に11時間のインターバル（休息）を確保することを法定化する。

（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

②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（3年後離職率、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。

③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。

(6) 様々な格差の壁を打ち破るため共通政策

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、税と社会保障の再分配機能が逆回転している。その大きな要因となっている社会保険料の逆進性を改善するなど、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（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雇用をはじめとする障がい者政策の更なる充実

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、既存の発想にとらわ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。

また全国各地で、地域住民やNPOの方々が多様な形で障がい者の支援を行っている。共生社会の創造に向けた地域住民・NPOの活動に対する支援をより拡充すると共に、それらを通じて障害の軽重にかかわらず、健常者とできる限り同等に社会に参画する選択肢を増やしていく。

④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。

⑤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年（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。その際、控除対象を税に限定することなく社会保険料も対象とすることを積極的に検討していく。

⑥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。

⑦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。

⑧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）再犯率は平成9年から一貫して上昇。平成24年は45.3%

⑨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. “格差の壁”を打ち破るための財源

「GDPに占める公財政教育支出の割合をOECD平均並に引き上げること」を含め、共生社会の創造に向けた更なる政策を実現していくため、既存歳出の見直し、所得課税・資産課税の累進強化を含む税制の見直しを進めていく。

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を図る時期について検討を行うこととする。

その他、民主党政権時代に比べて増額されている公共事業の見直しなど歳出の効率化、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。

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、検討を続ける。

以上の考え方を踏まえ、格差是正に向けた当面の財源確保手段として以下を講ずることとする。

①金融所得課税の引き上げ **共生イレブン①**

株式の配当、譲渡益等に係わる金融所得課税の税率を25%（現行20%）に引き上げる。我が国の場合、金融所得が給料等にかかる勤労所得と分離され、20%の税率が適用される。このため、年間所得1億円以上になると、所得に対する税負担率が低下していくという矛盾がある。“格差の壁”を打ち破り、共生社会を創造することは、社会の安定化・強化に繋がり、高所得者にとっても利益となる。これを踏まえ、負担能力のある人々に負担を求めていく。

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。

支えあいネットワークは、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。

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あ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。

地域の支えあいネットワークと、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・利用者、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）住民、地域の団体、自治体を結ぶ「コーディネーター」の存在

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存在が極めて重要である。現在でも地域に根付いた様々な分野の専門家やNPOなど

がコーディネーター（橋渡し役）として活躍する事例は多いが、「世話焼きおじさん、おばさん」なども含めて、さらに多くの人材が共生社会のコーディネーターとして活躍できるよう、人材の養成に取り組んでいく必要がある。

「世話焼きおじさん、おばさん」を含めてコーディネーター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に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

(資料 私たちの現状認識)

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。

相対的貧困率でみると、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。

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。

(資料 私たちが最終的に目指す社会)

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」を目指すことが明記されている。

「共生社会をつくる 一人ひとりがかけ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（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。人々間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のできる仕組みである、「支え合いを支える社会」を作ること、持続可能な社会となる。

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。