

平成 29 年 5 月

国民生活・経済に関する調査報告
(中間報告)

参議院国民生活・経済に関する調査会

目 次

I 調査の経過	1
II 調査の概要	2
1 参考人からの意見聴取及び質疑	2
(1) 世界経済、金融等の情勢及び国民生活における格差の現状と課題等 (平成29年2月8日)	3
(2) 社会保障分野における格差の現状と課題等 (平成29年2月15日)	14
(3) 労働分野における格差の現状と課題等 (平成29年2月22日)	28
(4) 地域活性化の取組及び地域間格差の現状と課題等 (平成29年4月12日)	41
(5) 教育分野における格差の現状と課題、文化芸術・スポーツを通じた 社会参加の在り方等 (平成29年4月19日)	55
2 委員間の意見交換 (平成29年5月10日)	68
III 主要論点の整理	75

(凡例)

会派の略称は、以下のとおりである。

(自民) ……自由民主党・こころ

(民進) ……民進党・新緑風会

(公明) ……公明党

(共産) ……日本共産党

(維新) ……日本維新の会

(無ク) ……無所属クラブ

I 調査の経過

参議院国民生活・経済に関する調査会は、国民生活・経済に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第192回国会（平成28年9月26日）に設置された。

本調査会は、3年間を通じた調査テーマを「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」とし、調査会長が調査会においてその旨の報告を行った（同年12月14日）。

第193回国会においては、調査テーマのうち、「経済・生活不安の解消」について調査を行うこととし、「世界経済、金融等の情勢及び国民生活における格差の現状と課題等」、「社会保障分野における格差の現状と課題等」、「労働分野における格差の現状と課題等」、「地域活性化の取組及び地域間格差の現状と課題等」及び「教育分野における格差の現状と課題、文化芸術・スポーツを通じた社会参加の在り方等」について、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。その後、1年目の中間報告を取りまとめるに当たって、委員間の意見交換を行った。

Ⅱ 調査の概要

1 参考人からの意見聴取及び質疑

「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」のうち、「経済・生活不安の解消」に関し、次の事項について、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。

- (1) 世界経済、金融等の情勢及び国民生活における格差の現状と課題等
- (2) 社会保障分野における格差の現状と課題等
- (3) 労働分野における格差の現状と課題等
- (4) 地域活性化の取組及び地域間格差の現状と課題等
- (5) 教育分野における格差の現状と課題、文化芸術・スポーツを通じた社会参加の在り方等

(1) 世界経済、金融等の情勢及び国民生活における格差の現状と課題等（平成29年2月8日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

法政大学法学部教授 水野 和夫 参考人

- 国際NGOオックスファムの報告書によると、世界で最も豊かなトップ8人と下位50%の36億人が保有する資産が同じであることが明らかとなった。2015年のデータでは、世界の富裕層62人の資産は一人当たり284億ドルであり、一方で、下位50%の36億人の資産は一人当たり486ドルと試算されている。2010年以降、富裕層一人当たりの資産は増加を続けている一方で、下位50%の一人当たりの資産は減少傾向にある。特に、先進国の中間層の資産減少が著しく、2016年のアメリカ大統領選挙で注目されたラストベルトと呼ばれるアメリカ中西部、北東部地域の層もここに位置する。
- 日本においても同様に、相対的に上位の人に資産が集まり、下位の人々の資産が減少する傾向が見られる。2人以上の勤労者世帯の貯蓄残高（中央値）を見ると、ここ2年は株高の影響で増加しているものの、全体としては減少傾向にある。また、2016年時点で金融資産を保有していない世帯の割合が、2人以上世帯で30.9%、単身世帯で48%、世帯数で加重平均すると、日本全体では36%となっており、3世帯に1世帯強で金融資産を保有していない状況にある。こうした資産減少は、企業の中の分配に大きな原因があると考えられる。
- 日本では、1997年をピークとして賃金が減少しているが、企業の最終利益は史上最高を更新している。例えば、1997年度と2015年度を比較すると、家計の雇用者報酬等は約27兆円減少し、非金融法人企業の営業余剰等は約37兆円増加している。この動きは、1997年を境に、6,000万人の労働者の能力が急速に低下し、経営者と株主の能力が飛躍的に上昇したと理由付けしないうり説明できない。生産活動が資本と労働の共同作業であるとするならば、1997年以降はもはや共同作業が成り立っていないということになる。

- 本来家計が受け取るべきであった賃金は、累計で約170兆円になる。一方で、企業の経常利益の増加が最終利益として内部留保金の増加をもたらしており、2015年度には378兆円となった。一方がマイナスで、一方がプラスという1997年以降の傾向が続いていなければ、内部留保金はより少なかったと考えられる。この傾向の背景には、1995年に日本経営者団体連盟が発表した報告書「新時代の『日本的経営』」の影響や、1990年代後半の経営者に対する報酬のストックオプション制度導入など株主重視の動きがある。
- 一方、全ての家計が資産を減少させているわけではない。金融資産を保有する世帯は、2015年時点で、一世帯当たり4,700万円、そのうち60歳以上世帯では一世帯当たり6,500万円の金融資産を持っている。
- 内閣府の世論調査からは、現役世代を中心に、日常生活での悩みや不安が今後の生活見通しを悪化させる傾向が読み取れる。1997年以降、悩みや不安の内容として、老後の生活設計よりも現在及び今後の収入や資産を挙げる人が増加している。
- 20～40代の比較的若い世代は、貯蓄・投資など将来に備えたいと考える割合が高いが、現在の所得では貯蓄ができず将来に備えられない状況にある。一方で、高齢者は、金融資産もあり、現在の生活を楽しみたいと考える割合が高い。
- ケインズは、1930年の『わが孫たちの経済的可能性』において、100年後の世界に富（資本）を追い求める人はいないはずとしつつ、ただし、半ば犯罪的で半ば病理的な性癖として、財産としての貨幣愛を捨て切れない人がいるかもしれないと記述した。オックスファムの報告書は、ケインズが心配していたとおりの富の追求が起きていることを示している。
- アンソニー・アトキンソンは、『21世紀の不平等』において、「もしも明日の機会平等を心配するなら、今日の結果の不平等を心配しなければならない」と指摘している。もはや、機会平等のみでは国民の不安は解消しない。そのためには、アトキンソンの言う「万人に相続財産を」という政策が必要となるのではないか。

- この400年間は、個人は社会より先に存在するというホッブスに始まる能力優先主義の近代思想が支配的であったが、これが様々な弊害を引き起こしている。社会が個人より先に存在するというアリストテレス以来の古代中世の理念に立ち返り、社会の中で個人の能力がいかされることが必要ではないか。

株式会社日本総合研究所調査部上席主任研究員 河村 小百合 参考人

- 日本経済は総じて良好な状態で、雇用情勢も好転し、全体として見ると決して危機ではない。唯一、物価指標の改善が見られない。日本銀行は、異次元の量的・質的金融緩和により人々のインフレ期待を押し上げ、2年で2%の物価安定目標の実現を目指していたが、実際はそうになっていない。
- 日本の財政運営は、一時期よりは改善しているものの、いまだに新たに国債を発行しなければならない状態である。後の世代へ新たな負担のつけ回しをしているにもかかわらず、国全体として危機感がない。日銀による国債の大量買入れが、市場金利を上昇させない金融抑圧の状態をもたらしている。財政法上の要件や日銀の意図にかかわらず、客観的には、事実上の財政ファイナンスの影響が発現している。
- 量的・質的金融緩和について、様々な副作用が指摘されているが、最大の問題は、「出口はない」ために日銀の財務運営が持続可能ではなくなることであり、金融政策運営が制御不能状態に陥ることが強く懸念される。さらに、世界情勢の変化により、ゼロ金利、マイナス金利政策の持続に転機が訪れることにも注意しなければならない。
- 従来の金融政策運営では、金融市場全体として余剰資金は存在しない状態であった。現在は、日銀による大量の国債買入れにより、金融市場に巨額の余剰資金が存在し、日銀のバランスシートは拡大している。
- かつて日銀は、長期国債の買入れを発行銀行券の範囲内とする銀行券ルールを遵守しており、2006年3月に量的緩和を解除した際には4か月で余剰資金を吸収できた。現状では、量的・質的金融緩和を解除し正常化する際に、吸収できる資金は限られる。仮に国債を中途売却するとしても、市場金利の1%上昇

で、日銀が被る国債の含み損は20.6兆円に上るとされており、正常化による金利上昇局面での売却は非現実的である。日銀のバランスシート縮小のためには、国債の満期到来時に借換えに応じず手放す方法しかないと言われている。

- 金融危機後、日銀は従来無利子だった当座預金に0.1%の利息を付け、余剰資金が無為に市中に出回らないようにしている。正常化の局面では、当座預金への付利水準を引き上げることになるが、日銀が買い入れた国債の加重平均利回りは0.3%程度であり、0.5%への金利引上げで逆ざやになってしまう。当座預金が300兆円ある状態では、1%の逆ざやで毎年3兆円の財務負担が発生する。日銀の自己資本残高は7兆円程度しかなく、これにどう対応するのかが問題となる。
- マイナス金利での国債買入れは、額面より高値で国債を買い入れている状態である。その損失を每期均等に償却しているが、2015年度の単年度で8,000億円の償却損が出ており、足下でも日銀の収益が危うくなっている。
- アメリカでは、2008年のリーマン・ショック後に国債やモーゲージ担保証券（MBS）の大規模な買入れを実施してきた。連邦準備制度（Fed）は、短期金利の引上げを順次行っており、その後は保有資産の規模縮小を開始する見込みである。Fedは日銀と異なり、国債等の買入れ段階から、こうした政策運営が中央銀行としての自らの財務運営に与える影響について議論し、国民に説明してきている。
- ヨーロッパでは、リーマン・ショック後に立て続けに債務危機が発生したため、欧州中央銀行（ECB）は厳しい金融政策運営を迫られた。その中で、ECBは賢明かつ慎重に、国債の買入れは行わず、民間銀行経由での支援にとどめた。2014年には、デフレへの対応として、日銀とは異なるマイナス金利政策の導入と国債の買入れを開始したが、超過準備の増加を極力抑制している。
- そのほかの中央銀行も、リーマン・ショック後に資産規模を拡大したが、その規模はGDP比2～3割程度であり、慎重な金融政策運営を行っている。
- 2016年9月に日銀が公表した量的・質的金融緩和の総括的な検証では、マイナス金利導入の悪影響を認めたものの、最も重大な副作用と考えられる財務運

営への影響については一切触れられていない。日銀の執行部や審議委員の中には、この問題を指摘する発言もそれまでには見られたが、同検証においては封印されている。

- 今後あり得る展開としては、日銀が財務運営上の逆ざやに転落し、場合によっては債務超過に陥ることが想定される。政府の財政運営にも影響を及ぼさざるを得ない。2017年2月1日の記者会見で、黒田日銀総裁は、日銀の将来の損失に関する質問に対し、この場合は、金融政策決定会合の結果を説明し、それに対する質問を受ける場であり、その点については特に答えるつもりはない旨述べており、金融政策決定会合でこの点の議論が行われていないことが明らかにされた。現行の日銀法では財政補填はできないため、国会においても対応策の議論が必要となるのではないか。

一橋大学経済研究所教授 森口 千晶 参考人

- トマ・ピケティは、国民所得について、成人人口の上位1%への集中度を分析した。これによると、1900年や戦間期に所得の集中が起きた後、一度その割合が低下したが、最近再び集中している傾向が世界的に見られる。
- 過去100年の日本の状況を見ると、第二次世界大戦前の経済成長期における上位1%への所得集中度は高いが、戦後の高度経済成長期には低下している。この格差社会から平等社会への移行の契機は、戦中の戦時統制であり、次に占領期の財閥解体、土地改革、財産税による大規模な富の再分配等である。
- 戦後の高度経済成長は、製造業の大企業を中心とした日本型人事管理制度によるボトムアップの生産性向上が背景にあり、これが世界的にも珍しい格差なき成長の原動力となった。また、自営業や中小企業については、政府の保護政策により賃金上昇が確保されたことで、格差が平準化された。この二本立てで平等社会、一億総中流社会が作り上げられた。この時期に絶対的貧困率と相対的貧困率は急激に低下し、平均寿命も急速に延びた。
- 日本型平等社会の特質として、個人ではなく世帯を単位とした所得が平等であったことが挙げられる。また、男性正社員と専業主婦の夫婦を標準世帯と想

定し、世帯内での性別役割分業を前提とするとともに、親族の扶養義務による私的扶助を基礎として、子ども、老齢の両親、病気や障害のある人など、同居する非稼得者を家族で扶助することを前提としていた。

- 日本型平等社会のもう一つの特徴として、北欧型の福祉国家とは対照的に、政府による所得再分配前の市場所得において既に平等であったことが挙げられる。人的資本が比較的均質な男性正社員である世帯主に、政府が産業政策により安定的な雇用を確保し、平等を実現していた。
- 日本はアメリカと並ぶ低福祉国家である。政府の再分配政策は年金、医療など社会保険が中心であり、貧困層を救済する公的扶助は非常に限定されている。そのため、日本型社会保障制度は、年齢層間の再分配機能は高いが、貧困層を救済するセーフティネットの機能は非常に低い。ただし、高度経済成長期においては、貧困率が低下していたため、問題とはならなかった。
- 1990年代以降、少子高齢化の急激な進展による人口構造の変化、女性の社会進出、家族の多様化、三世帯同居の減少による高齢者世帯の急増など社会構造の変化及びバブル崩壊等の金融危機、東アジア諸国の産業化による国際競争の激化、長期不況とデフレによる経済環境の変化が同時に進行した。
- 日本の高齢者世帯は約1,200万世帯と増加傾向にある。このうち、女性の単身高齢世帯の貧困率が非常に高い。日本の再分配前の市場所得で見たジニ係数が年々高くなっているのは、このような高齢化の影響も大きいと考えられる。
- 日本における所得分布の変化を見ると、1995年以降、上位層に比べて低所得層の実質所得が減少している。つまり、富裕層の富裕化はほとんど起こっておらず、低所得層の貧困化が格差拡大の要因であることが見て取れる。
- OECD諸国と比較した場合の日本の相対的貧困率は、再分配前の市場所得で上昇傾向にある。高齢者層と若年層の相対的貧困率が高く、高齢者層は年金による再分配で相対的貧困率が低下するが、若年層は再分配後も低下していない。
- 近年、生活保護世帯率が上昇している。その要因としては、高齢化のほか、これまで受給困難であった就労可能層を受給対象として積極的に受け入れるよ

うになったことが挙げられる。

- 非正規雇用の増加は、日本的終身雇用制度の崩壊ではなく、終身雇用制度を維持するために女性や若年男性を制度の適用範囲外としたことによりもたらされた。これにより、終身雇用制度に守られるインサイダーと非正規となったアウトサイダーの間の格差が拡大し、顕在化した。
- 日本は、社会経済システムが変化して格差を容認する社会になったのではなく、既存のシステムを維持しつつ、対応が困難なケースが増えた結果、格差が顕在化した社会になったと理解すべきである。真の問題は、低所得層の貧困化にある。ただし、貧困化の度合いが世界的、歴史的に見て高い水準にあるとまでは言えない。
- 低所得層の貧困化に対応するセーフティネットが必要である。また、革新力を持って成長の源泉を求めなければならず、そのためには、日本人男性正社員だけでなく、多様性を持つ人々が刺激を与え合うことで革新性を生み出す社会に転換することが必要である。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 日銀の量的・質的金融緩和による2%の物価安定目標の実現が格差に及ぼす影響についてどう考えるか。

答 仮に2%の物価上昇が継続すると、低所得層の生活は厳しくなると思われる。ただし、国全体として物価がどうあるべきかについては、格差のほか、様々な問題を考慮する必要がある。

問 日銀が債務超過に陥った場合、預金封鎖など第二次世界大戦後に日本が経験した事態が再来するのか。

答 日銀のみならず、民間金融機関にも影響が及ぶが、追加の国債発行により民間金融機関へ公的資金を注入する余力はない。その場合は、預金の引き出し規制をせざるを得なくなるのではないか。第二次世界大戦後の日本では、預金封鎖の後、財産税を徴収した。

問 2010年を境に、世界の富裕層と下位50%の格差が拡大したのは、どのような理由によるか。

答 世界全体が成長した時代は一度も存在しない。資本主義は世界の72億人全員を豊かにするシステムではなく、成長する人と成長から取り残される人が存在する。2010年以降は、リーマン・ショックによって、こうした側面が明らかになったと考える。

問 日本においても、富裕層と低所得層の格差は拡大しているのか。

答 日本の格差は、所得ではなく、相続による資産継承の結果、資産格差により拡大している状況ではないかと考える。

問 日銀が財務毀損に陥り、新たな金融行政主体を創出する場合、どのような信用の付与を行うべきか。

答 日銀が財務毀損に陥った場合は、日銀だけでなく、日本の財政運営が行き詰まる。政府の財政運営が困窮する中で、新たな主体へ信用を供与することは難しい問題である。

答 今後、アメリカや新興国でも金利はほとんど上昇しなくなる。その場合のリスクプレミアムのコントロールは、日銀ではなく政府の役割となる。政府が国債の新規発行をやめ、永久に借換えを続ける国債の事実上の保有者である預金者に対し、利子を社会保障サービスとして供与することが信用供与になると考える。

問 1970年代の金兌換停止以降、実物の裏付けを失ったアメリカドルの信用は何で裏付けられているのか。

答 アメリカの経済力がアメリカドルの裏付けである。しかし、アメリカの経済力は低下しており、将来、ドルの基軸通貨としての地位は落ちていくと思われる。

問 働き方改革を進めていく際に、どのような点に配慮すべきと考えるか。

答 働き方改革の議論で示されている提案はかなり優れていると思うが、どう実現していくかが大きな問題である。創造的破壊が苦手な日本は、制度改革の痛みをできるだけ緩和しようとするため、変化のスピードが非常に遅い。痛みを

受ける人に対してセーフティネットなど最低限の保障を行い、働き方改革の推進に力を尽くす必要がある。

問 低所得層へのセーフティネット機能の確保と、グローバル化に対応した人材が活躍できる革新性の維持をいかに両立させるか。

答 革新性については、シリコンバレーのように上位1%の人の創造性に期待するか、チームワークでイノベーションに取り組むかを取捨選択するのではなく、民間企業が様々な実験的取組を行い、好事例が広がっていく形が望ましい。セーフティネットについては、例えば北欧において、新しい能力を身に付けて異なる職種や伸びている産業に転職できるような訓練を無償で行っており、こうした事例から学べることは多くあると思われる。

問 IMFは、日本がデフレから脱却し、経済を再活性化するためには、賃金引上げが大きな効果を持つと指摘している。賃金引上げによる消費拡大は、格差と貧困の克服と、日本経済の活性化につながるか。

答 不合理な所得と利潤の分配によって378兆円の内部留保金が存在する一方で、この十数年間の逸失賃金は累計170兆円となっている。これを資産課税で是正する必要がある。特に、ここ2年間で急速に金融資産を失っている40代世帯に教育費無料化などで還元しなければならないと考える。

問 現在の政府の金融政策と財政運営についてどう考えるか。

答 現在は、後の世代に負担をつけ回し、今の世代が負担を感じない形にすることが行われている。財政運営を急に変更することはできないが、一度立ち止まり、現実を見据えて切り替えていくべきである。金融政策についても、先々のリスク管理を最優先に、中央銀行の持続性を維持することが必要である。

問 日本人労働者のみならず、企業の海外進出により外国人に支払われた賃金を加味すると、企業の最終利益とともに賃金も上昇していると考えられるのではないか。

答 賃金の減少と企業利益の増加は日本国内で生じている。仮に、海外子会社など連結会計を含めた統計があれば、海外生産でより利益が上がり、より安い賃金で雇用できるため、賃金は急勾配で減少し、企業利益は急勾配で増加するこ

ととなり、結果として更に格差が広がると考えられる。

問 絶対的貧困と相対的貧困のどちらを重視すべきか。

答 まずは絶対的貧困を無くすことが重要である。ただし、日本は、貧困と認められるための最低限所得が下がっているにもかかわらず、相対的貧困率は上昇している。このことから、絶対的貧困率も上昇していると考えられる。つまり、日本の場合は、実質所得が全体的に下がっているため、絶対的貧困と相対的貧困がほぼ同じような概念になってきていることが問題である。

問 アメリカのトランプ大統領はドル高を懸念している。日銀による異次元の量的緩和を円安誘導政策であるとしてやめるよう主張してきた場合、日本は財政破綻の危機に陥るのではないか。

答 トランプ政権の政策運営がアメリカの実体経済や財政政策にどう影響するかを見る必要があるが、日本としても大きな影響を受けざるを得ない局面が突然訪れるかもしれない。

問 日本は国民皆保険など社会保障制度が構築されており、既に、社会が個人より先に存在していると言えるのではないか。

答 日本は、1970年か80年ぐらいまでは、社会が個人より優先していたが、1990年代後半の金融危機後から新自由主義的な政策に転換し、努力した者が報われるという、個人の能力が先にある社会となった。日本はこの30年で近代社会の考え方に追い付いたが、もはや近代社会のフレームワークは終わっている。元々の、社会が個人に優先する状況にいち早く切り替えられるはずであるが、なかなか実現できていない。

問 社会保障予算にキャップをはめてその増加率を抑制することは、介護、医療への予算投入が、労働の対価として若年層への所得移転につながることを考えると、高齢化が進展している地域社会への影響が大きいのではないか。

答 資産課税を強化すれば、予算にキャップをはめる必要がなくなる。これにより、地域社会で働く人に報酬で報いることが必要と考える。

問 若年層に対するセーフティネットを充実させるため、どのような施策を講ずべきか。

答 給付のみでは解決できない。日本は新卒一括採用で、不況や高齢者雇用が優先される時期に卒業した若年層が非正規雇用となっている。また、日本では実年齢が重視され、それに応じたキャリアモデルが強固に存在しており、途中でやり直しが利かない。非正規雇用の人をキャリアトラックに戻すことができ、転職や起業によるキャリアアップができる柔軟なシステムが求められる。そのためには、政府が主導するよりも、民間企業や実際に起業した人の経験に学ぶことが望ましい。

問 社会が必要とする人材を提供するために、高等教育の在り方を見直す必要があるのではないか。

答 これまでは企業内での人材育成を前提としていたが、今後は、大学を名前ではなく、どのようなスキルを身に付けることができるかという内容で選ぶ方向に変わるべきと考える。

問 男女共同参画社会の推進と、現在政府が進めようとしている政策の方向性についてどう考えるか。

答 政府の働き方改革の取組は、生産年齢人口が減少してきたため、成長のために女性を働かせようとの意図が明白であり、そのような意図には乗らないのではないか。

答 女性の社会進出やひとり親世帯の増加など、社会的な構造が変化しているにもかかわらず、国の基本的な考え方が根本的に変わっていない。特に、ひとり親で働く女性への敬意を示すべきである。税制においても、子育てをしている人を国として支援する考え方を明確にすべきである。

答 法律や税制で人為的に誘導した理想的な家族ではなく、個人の選択によりつくった家族を基礎とした社会が、持続可能な社会であると考えている。

(2) 社会保障分野における格差の現状と課題等 (平成29年2月15日)

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

慶應義塾大学経済学部教授 駒村 康平 参考人

- 1981年の人口推計では、女性の寿命が80歳程度で頭打ちになるという前提があった。しかし、予想以上に寿命が延びており、医療技術の発展や、食事、環境の改善の影響を積極的に取り入れれば、21世紀生まれの子ども半分の近くが100歳まで到達するのではないかとも言われる。
- 人口推計は、過去のデータを使って将来を予測する方法を用いているが、医療技術等の変化が予想以上に速いため、実際には予測を上回って寿命が延びている。このため、推計を繰り返すたびに寿命の上昇変更が行われている。
- 年金制度を始めとした社会保障制度に影響を与えるのは65歳時点での余命である。特に女性の65歳時点の余命は延びていくと考えられる。2060年の時点で女性が65歳以降に27～28年生きるとなると、40年間保険料を支払って30年間年金を受給することになる。つまり、自分が支払った保険料のおおよそ4人分で自分3人分を支えることになり、大変厳しいことになる。
- 年金制度は、財政の持続可能性の維持、生活保護とのバランスを考慮した最低保障の維持、世代間の公平性の維持という重大なトリレンマに直面している。
- 寿命の延びが現在の予想の範囲で進んだとしても、年金財政は持続可能とされている。ただし、年金の支給開始年齢を65歳に固定すると、国民年金については、30年程度、マクロ経済スライドによって毎年1%ずつ実質給付水準を下げなければ、財政的には維持できない。
- 年金受給金額はどの世代でもバランスは取れるが、今の世代は前の世代より寿命が延びている分、受給期間が長くなるため、一年当たりの受給金額は減ることになる。2014年の財政検証では、一年当たりの年金の対賃金の価値は、厚生年金で20%、基礎年金で30%程度低下することが確認された。年金の実質価値が低下する一方で、経済成長と家計の実質支出に連動する生活保護の実質価

値が維持されると、年金と生活保護の逆転現象が広がる危険性もある。

- 年金の実質価値が低下した分は、支給開始年齢の引上げだけでなく、加入期間や就労期間の延長によって取り戻すことができる。超高齢化社会の中で、60代後半にどのように能力を発揮してもらおうのか、特に今の40～50代に意識を持たせることが非常に重要である。
- ただし、60代に入ると健康面での個人差が生じる。また、所得と健康の相関性も指摘されており、これらの点も視野に入れながら、高齢期の所得保障と労働政策を考えなければならない。
- 所得階級別の一人当たり実質所得の成長率について、世界全体の状況を見ると、新興国では国民の所得が上がっているが、先進国では中間層の所得は下がり、富裕層のみ上がっている。最近、このような格差をもたらしたのはグローバル経済の影響ではないかと指摘されている。
- 内閣府の調査によると、景気や経済が多少上向きになっても、低所得層は良い将来を見通せない状況にある。この背景には、恐らく非正規労働者の増加があるのではないか。
- 諸外国における世代間の格差の連鎖を見ると、アメリカは極めて連鎖が強い国になっているが、北欧諸国は弱くなっている。日本は、現時点では中間的なところに位置している。
- 全国消費実態調査から、子どもの貧困率の都道府県別格差を推計すると、貧困率が常に低い県がある一方で、常に高い県が存在しており、都道府県間で非常に大きな格差がある。
- 子どもの貧困は、一時点の貧困では済まない。子ども時代の貧困が人生の選択や考え方に大きなマイナスの影響をもたらし、それが貧困の連鎖につながっていく可能性がある。

東京大学先端科学技術研究センター准教授 熊谷 晋一郎 参考人

- 暴力は、自分と異なる他者を排除しようとする振る舞いである。暴力の問題から逆に暴力のない社会、つまり異なる他者と共生する社会は、どのような条

件を満たしていなければならないのかを考えてみたい。

- 当事者研究とは、障害や病気を抱える当事者が、困り事の解釈や対処法について、従来のように医者や支援者に任せきりにするのではなく、困り事を研究対象として捉え直し、似た経験を持つ仲間や支援者、専門家と助け合って、困り事の意味やメカニズム、対処法を自ら探り当てる取組であり、自己知と自助の共同創造と要約できる。
- コミュニケーション能力と将来に対する展望を持つことが、不確実性が増した現代社会でとりわけ個人に要求される。自己知は、それを助ける基盤として存在している。
- 自伝的記憶とは、自分に関するこれまでの経験を意味ある一つの物語としてまとめた記憶の総体で、自己知そのものである。自伝的記憶の統合がうまくできないと、フラッシュバック症状や反すう傾向が起きる。また、抽象的にしか過去を思い出せない自伝的記憶の概括化（OGM）も、その兆候として知られている。自閉スペクトラム症でもOGM傾向が強く、また、OGMは自殺のリスクとも関連する。
- 自伝的記憶の統合には、自分の日常的な経験を言葉や記号で分かち合える他者が周りにいるかどうか重要である。生まれつき見え方や聞こえ方という認知特性の異なる少数派は、経験を分かち合う機会が乏しくなりがちである。そうすると、OGMやフラッシュバックが起きることは必然である。また、虐待の経験など秘密領域の自伝的記憶を持っている人も、OGM、自殺、犯罪の加害というものに結び付きやすい。誰とも分かち合えない経験を持った少数派同士が、自分の経験を仲間と分かち合うという当事者研究の取組は、これらの問題に対し中核的な効果を及ぼすことが予想される。
- 平成28年7月26日、19名の障害者が殺害されるという津久井やまゆり園の事件が起きた。その後の追悼集会に、カナダのソーシャルワーカーから次のような趣旨のメッセージが届いた。人間は、このような陰惨な事件が起きると、問題を外部化する傾向がある。つまり、自分とは関係のないと思われる犯人、専門家、依存症者、精神障害者といった他者に全ての原因を押し付けて社会から

排除することで、あたかも自分たちのコミュニティがまた無害な状態に戻ったという幻想を抱きがちである。しかし、これでは全く問題解決にならず、むしろ真犯人は社会全体であり、それを支えている我々一人一人が真の加害者であることを見詰めるべきである。

- 先行研究によると、暴力の加害は、大きく分けて、反社会的行動、社会的排除、薬物使用の三つのリスクに起因する。これらは、個人に帰属するリスクというよりは、社会が一部の人を排除することによって、それらの人々を加害のリスクにさらしていると言える。
- 健康な人は、実は多くのもに依存している。ところが、虐待を受けていると、人や社会を信用できなくなる。すると、困ったときに他者に依存できない。つまり、依存できない病が依存症であるということをもまず理解してほしい。依存症からの回復には、依存できる人を増やすことが重要になる。
- 一方、暴力の被害、特に障害児者が暴力の被害を受ける要因としては、大きく分けて、子ども側の要因、養育者側の要因、環境要因の三つが挙げられる。
- 第一に、子ども側の要因については、移動能力が低いと暴力から逃げられず、言語がうまく操れないと暴力を受けたという経験を他者に報告できない。また、特に発達障害や高次脳機能障害など、周囲から健常者との違いが分かりにくい障害は、健常者並みに振る舞うことを期待されるため、暴力の被害を受けやすい。さらに、見えにくい障害は本人からも見えにくいため、自尊心をすり減らし、加害にもつながりやすい。
- 第二に、養育者側の要因については、親密さがとりわけ共依存になりやすく、暴力の加害につながりやすいということが分かっている。特に、障害を持った子どもの親は共依存になりやすく、加害につながることもある。また、ストレスや、障害についての知識の不足も暴力の加害につながりやすい。
- 第三に、環境要因については、社会的排除が強い環境では暴力の加害が起きやすい。専門的な支援が充実していれば暴力の加害がなくなるわけでもない。むしろ、隣近所に依存できるか、自分からSOSを出せるかが、非常に重要である。

特定非営利活動法人ほっとプラス代表理事

聖学院大学人間福祉学部客員准教授 藤田 孝典 参考人

- 日本は、世界的に見ても貧困率が高い国になっている。ここからどのように脱却すればよいか大きな課題である。
- 子どもの数は減っているが、貧困に苦しむ子どもは逆に増え続けてきている。中でも、母子家庭などひとり親世帯の相対的貧困率は54.6%であり、世界最悪の水準ではないかとの指摘もある。貧困が生まれやすく、生活不安を抱えやすい家庭があることに注目すべきである。
- 低所得の家庭では一刻も早く労働力を売らざるを得ないため、子どもの大学進学率が低い。また、家庭の所得と子どもの成績に強い相関関係があることを示すデータもある。大学進学の実績の提供は大事であるが、今は選択の余地すらない。成績が優秀であっても大学進学を諦めざるを得ない子どもが、現代の日本社会にもいるという状況を改善しなければならない。
- 30代以降の稼働年齢層の労働者の貧困率が上がっている傾向も見られる。以前は企業が社宅や家族手当などの福利厚生を提供していた。経済の低迷により、それらが削減されたため、子どもを育て、あるいは家族を養うことが難しくなっている。この福利厚生を、別の主体が代わりに担わなければ、国民生活の不安は解消しないのではないか。
- 最低賃金の国際比較について見ると、日本は低い水準にある。シングルマザー、低所得の若者や高齢者は、低賃金であるがゆえにダブルワークやトリプルワークという非常に過酷な状況で働かざるを得ない。シングルマザーが子どもと向き合える時間を持ち、高齢者が過度に労働に埋没せずとも、人間らしい暮らしができるような働き方を議論してほしい。
- 非正規雇用の拡大や企業の福利厚生の削減により、賃金だけでは生活できない若者が多く、結婚も難しい状況にある。また、企業が社宅や住宅手当を廃止することで、実家で暮らすことを余儀なくされている若者が増えている。さらに、住宅政策の弱さと未婚率について相関関係があるとのエビデンスもあることから、こうした低所得の若者の生活不安を解消するための住宅政策が必要で

ある。

- 高齢者について、年齢が上がるほど貧困率が上がる傾向も見られる。医療費、介護費の負担が重いため、過度な貯蓄に励むので、個人消費は伸びようがない。また、年金を受給しているにもかかわらず、生活が苦しく就労を余儀なくされ、あるいは生活保護に頼らざるを得ない高齢者も増えている。高齢者の貧困問題が広がっている。
- 経済が低迷して収入が落ち込む一方、生活費が下がらない中で、医療費、介護費、住宅費、教育費、保育料といった、人間らしい暮らしを維持する様々な支出を下げる政策が必要であり、積極的な税の投入に先行的に取り組む必要がある。具体的には、空き家の活用、低所得者に室を貸す場合のアパート建設に係る税制優遇などを通じて、住宅費の支出を下げるとともに、教育費をできるだけ無償に近づけ、医療、介護等の不安を解消していく施策を更に推進すべきである。
- 今は残念ながら、医療、介護、住宅、教育、保育は全て買わなければならない「商品」であるが、これらが「脱商品化」された社会を目指していくことで、人々の生活不安を解消し、お金を貯蓄にではなく個人消費に回していくことができるのではないか。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 グローバリゼーションの本質と格差との関係性についてどのように考えるか。格差社会が今あるとすれば、日本でのきっかけはどこにあったのか。

答 グローバリゼーションについては、新興国の人々の所得が上がり、世界全体での格差は縮小していることを一つの成果とする指摘がある。一方で、国家単位で見ると、グローバリゼーションと同時に強化すべき再分配政策が十分でなかったため、中間層が埋没し、政治が不安定になる状態も見受けられる。日本の場合、1990年代前半のバブル崩壊により、日本型雇用システムが崩壊して年功給あるいは企業福祉が低下し、非正規労働者が増えたが、財政状況が悪化し

ていたため、これを社会保障で補うことができなかった。

答 生産物に比例した形で分配する貢献原則と、必要に応じて分配する必要原則がある。グローバリゼーションにおいては、必要原則の担い手である国家の力の弱まりに比例して貢献原則にウエートが強まり、能力主義あるいは優生思想がはびこり、ひいては障害者の尊厳を傷つけているのではないか。日本では、バブル崩壊の時期以降、発達障害とラベリングされた人が急増した。その多くは、恐らくメンバーシップ型の雇用の中で包摂されていた人々であるが、急速に社会から排除されて、その排除の理由を個人化するために発達障害という概念が利用されているという印象がある。

答 国際競争においては、企業があらゆる生き残り策を取っていかざるを得ず、人件費や福利厚生費を削減した。多くの労働者が低賃金の中に埋没する一方で、一部の企業の正社員やエリートだけがかつての終身雇用制、賃金形態の中に残され、格差が非常に広がりつつある。格差は社会保障を企業に委ねてきたことが大きな要因であるので、それを企業に代わって誰が行うのか、次の日本を見据える上で重要な視点である。

問 非正規労働者が増え、高齢者の単独世帯が増えるなど世帯構造が変わっている現状を見ると、かつて自営業者を中心に考えられてきた国民年金の第1号被保険者について、見直す必要があるのではないか。

答 実際、国民年金の第1号被保険者の大半は非正規労働者になっており、既に自営業者中心ではなくなっている。このことは、構造変化として捉えなければならぬ。企業側は反対すると思うが、まずは、非正規労働者に対する厚生年金保険及び健康保険の適用拡大を徹底的に進めるべきである。

問 生活保護については、本当に困っている人を救済する一方で、保護費をギャンブルに使ったり、生活保護ビジネスというものがあつたりする。このような現状をどのように考えるか。

答 ケースワーカーについては、一人当たりの受持ち人数が非常に多いため、相応に過重な負担が生じている。ギャンブル依存症のような人々を援助する仕組み自体が人員削減とともに弱くなってきている。また、最近、財源が不足して

いるため、公務員を減らして福祉的な機能を地域に委ねていく傾向があるが、むしろ、ケースワーカーが福祉事務所で働きやすくした上で、人々を援助する仕組みを整備していくべきである。

問 18歳までの障害者には様々な支援が手厚くある一方で、19歳以降の選択肢が限られているとの指摘がある。19歳以降の具体的な選択肢として、どのようなことが考えられるか。

答 18歳までの手厚い支援がコミュニティから排除する形で提供されたものであるとするならば、19歳以降の社会への適応に大きな影響が出る。その手厚い支援が、逆に社会からの分離の方向に働いていないかをチェックする必要がある。また、専門職は、障害者が地域社会の中で共生できるような人間関係を築くための支援をすべきである。

問 社会保障制度や負担の分かち合いについて、国民から理解及び納得を得るために、国としてどのような取組が必要か。

答 共助としての社会保険制度について、若い世代の不安を解消するため、給付水準と費用負担との関係を長期展望として早期かつ明確に示すことが重要である。また、互助の仕組みを充実させるとともに、公的扶助や社会福祉などの公助は守り、自助として特に高齢者には活躍できる余地があることを、若い世代に対しては長い人生をどう生きるかのメッセージを示さなければならない。

問 障害の有無など立場により人生が決まってしまうような現状を踏まえると、今こそ排除か連帯かが問われている。このような状況の中で、連帯の社会をつくっていくために国が取り組むべき課題は何か。

答 中間層が没落している今は、連帯の好機である。障害者が以前から抱えてきたものと同じ不安を、潜在的には中間層を含めた多くの国民が共有し始めている兆候が見られる。その不安を人に対して暴力的に転嫁するのではなく、当事者研究を通じて見詰め直すことで、連帯や共感が得られるのではないか。

答 社会保障やその財源を議論する上で、まずは税の使い方を透明化すべきである。税率が上がると何がどの程度良くなるのかが明らかになれば、税を支払ったから安心であるという、北欧並みの生活不安を抱えないような社会を展望で

きる。

問 津久井やまゆり園の事件を受けて、障害者の意思決定権の保障が課題となっている。障害者が置かれている現状の中で、障害者本人の声を聞いてほしいといった場面や思いはあるか。

答 障害者本人の意思を聞く傾向は強まってきたが、選択肢が十分に提供されな
いまま意思決定の権利を与えられ、究極の選択を迫られる場面は少なくない。
障害者の意思決定の保障に先行する条件として、選択肢の保障を考える必要が
ある。

問 保育所等の待機児童は全国で2万人を超え、2年連続で増加しているなど、
非常に深刻な状況にある。仕事と育児を両立する上でどのようなことが必要か。
また、どうすれば保育士不足を解消できるか。

答 ワーク・ライフ・バランスを取り戻すため、また、出生率を改善するため
も、保育所の整備は極めて重要である。社会保障と税の一体改革により子ど
も・子育て支援新制度が実施されているが、働く女性の数が想定以上に増えて
いるため、保育所が不足している。また、自治体が保育所整備に十分な資源を
投入できない要因の一つは、保育士不足である。特に民間の保育士に一般労働
者並みの賃金を配分しないと、保育所を整備しても保育士を確保できない。潜
在保育士は70万人いると言われているため、賃金のみならず労働条件を早急に
改善することも保育士確保のための一手である。

問 社会保障拡充のための財源についてどのように考えるか。大企業や富裕層を
優遇する税制から応分の負担を求める税制に切り替えることや、大企業の内部
留保を活用することが必要ではないか。

答 従来、住宅、教育などが、他の国と比べて企業に依存していたため、企業に
任せ切りにできなくなった社会保障が不足している。この状況では、税負担を
重くせざるを得ない。税制は政治的な選択であり、難しい判断が必要であるが、
まずその前提として、税をどの程度支払って何に使われているのかを明確に示
してほしい。税について民主的に公開し、国会以外の場でも様々に議論するこ
とが必要である。

問 障害の有無にかかわらず、安心して暮らせる社会をつくるのが政治に問われている。一方、アメリカで排外主義的な大統領が誕生したり、日本では一億総活躍社会として活躍が求められたりしているが、どのように考えるか。

答 何かを生産しなければ生きていく価値がないのではないかと感じている多くの障害者に対して、メディアを通じて伝わる現代社会の政治動向が不安を与えている。生きていてよいとのメッセージを、政治が一丸となって国民全体に対して発信してほしい。

問 東日本大震災と原発事故を受けて、住まいは人権であることを痛感した。住まいの確保の重要性についてどのように考えるか。

答 住まいは人権であり、一定層の困っている人々のために国が用意するものであるという感覚が他の国々にはある。しかし、日本は持家政策を進めてきたため、多くの人々が住宅は自分で入手することが当然であると思っており、入手困難な低所得者や弱い立場の人々に生きづらさが蔓延している。被災者に限らず、住宅に困っている人々に対してどのような政策があるべきか、例えば公営住宅や海外における社会住宅制度、家賃補助制度などの負担軽減について積極的に議論してほしい。

問 日本がグローバル化して対内直接投資が増えれば、日本人労働者に対する需要は増加し、ブラック企業もなくなり、今の低所得層の給料が増加して格差が縮まると考える。つまり、日本がグローバル化せず、対内直接投資が低調であったことが格差拡大の要因ではないか。

答 バブル崩壊後の日本の雇用システムの変化、あるいは外資が企業の株主になったことを受けて、企業が短期的な経営スパンで行動するようになり、人材を育成しなくなったことが大きく影響していると思われる。外資の割合もかなり上がっており、外資が入るというグローバル化の可能性だけで企業も行動を変えたと考えている。日本企業が外国に投資することもグローバル化であるため、日本のグローバル化の進展が遅いという指摘は当たらないのではないか。

答 日本経済の低迷の要因は、OECD諸国と比較して大学進学率が低く、高等教育や職業訓練に対する支出が少ないため、一人当たりの労働生産性が上がら

ないことにもある。他の国々では、失業を前提として職業訓練制度を手厚くしたり、教育に投資したりしているが、日本はグローバルな人材をきちんと育ててきたのか、失われた20年を丁寧に見なければならない。

問 名目GDP成長率より名目金利の方が高ければ、年金は持続可能であるとの前提での財政検証について言及があったが、ドーマーの定理に基づくと、基礎的財政収支が黒字化しても、名目GDP成長率の方が名目金利より高くないと財政赤字が縮小しない。そうすると、年金が持続可能であれば財政が破綻し、逆に財政が持続可能であれば年金が破綻するとの論理になるのではないか。

答 この経済前提は、賃金上昇率にスプレッドをプラスして運用利回りを取るという年金財政検証のためのものであり、あくまでも、過去何年かのデータを見て、当面5年のシナリオを作ったにすぎない。日本財政全体との整合性を持って作っているわけではなく、その前提が100年先まで続くという想定でもなく、仮置きの数値にすぎないのは事実である。

問 年金は本来、長生きした場合の保険のようなものであると考える。保険は少数の人が受け取るものであり、大多数が65歳以上を生きる中、もはや保険とは言えないので、支給開始年齢を上げるか、仕組みを変えるべきではないか。

答 年金は、元々は工場で働けなくなった55歳以上の人への保険としてつくられた。その後、支給開始年齢を引き上げてきているが、それよりも早く寿命が延びているため、リスク保障でなく給付となってしまっている。保険性を回復するのであれば、一定の生存率で線を引き、それまでは働いたり自助努力を行ったりすることが正しい解であるが、国民がどう感じるかは別問題かもしれない。

問 津久井やまゆり園の事件をめぐる問題は、個人に落とし込むには余りにも大き過ぎる。当事者研究の視点から、この事件をどう捉えているか。

答 当事者研究からは、暴力の加害と被害のいずれからアプローチしても、社会的排除や依存先の少なさがリスクとして浮かび上がる。排除された人々がときには暴力の加害、ときには暴力の被害に巻き込まれている。暴力の加害の問題だけを切り離してそれを犯罪化しても解決しない。専門家のみならず、広く地域の中の様々な資源を頼りながら障害者が暮らしていくことをいかに実現させ

るかを考えたい。

問 例えば聴覚障害者の言語としての手話を使った教育を特化させ、他方でインクルーシブな社会もつくっていくという場面も必要とされるのではないか。

答 聴覚障害のような見えにくい障害は同調するよう圧力を受ける一方で、可視化された障害は排除の圧力を受けている。しかし、両者は、それぞれの障害を等身大に認めてもらい地域の中で暮らしたいという点では共通している。それを認めてもらうためのポリティクスのようなものが、障害者を取り巻くある種の日常の一部になっているのではないか。

問 個別性が高い貧困問題に対して、行政ではきめ細やかな手助けがうまく機能していない。社会的起業家や民間団体が活動した方が、受け手側としてもメリットが多いのではないか。

答 行政と民間とでは、明確に役割が違うと考えている。民間団体は、行政以外の依存先をつくる活動を行っている。今はコミュニティに代わる形でNPOが活動しているので、NPOへの予算措置も含めた支援について議論してほしい。

問 子ども食堂の現場では、行政に関与してほしくないとの声もある。子ども食堂を運営する民間団体の活動への間接的な支援として、寄附税制の在り方を検討すべきではないか。

答 子ども食堂については、まず、食べられない子どもがいるという状況を誰が改善すべきか議論を進め、税も投入すべきと考える。子ども食堂を運営しているNPOで問題を把握して政策につないでいくなど、行政と民間が相互に良い役割を果たすことが望ましい。

問 女性の長寿化を踏まえると、女性ならではの働き方について更に研究がなされるべきではないか。

答 若い世代が減少する中で、特に中高年の女性が労働者として重要な戦力になると考えられる。年齢の変化や性別に応じた得意な能力をいかして、女性も60代後半まで働くつもりでキャリアプランを作っていく必要がある。

問 薬物以外の依存先を増やすことで薬物依存症からの回復を図る取組を実践している国や、自治体による支援例はあるか。

答 カナダ、オーストラリアが非常に進んでいると聞いている。例えば、政府が薬物使用者に対して、薬物以外に信頼できる依存先を見付けるプログラムに参加することを義務付けた上で、清潔な針を使って薬物を使用する場所を提供している。依存先を増やすことを先行させて支援することがコストも低く、効果も高いという報告が出始めている。また、日本では、各自治体で支援を望んでも、財源不足のため、民間の活動に対し十分な財政的支援がなされていないと聞く。

問 教育の現場では、障害を持つ子も持たない子も一緒に学ぶことがいかに大事であるかを痛感している。共に生きる社会をつくっていくとき、今のこの国の教育の在り方についてどのように考えるか。

答 社会のグローバル化に伴い、異質な他者とのコミュニケーション能力が必要とされている。その中で、現在のようにきめ細やかに分離教育を行うことがふさわしいのか。共存しながらインクルーシブな環境で教育を行うことの真の意味を、学術的にも研究する余地がある。

問 職業訓練制度の拡充の具体的なイメージはどのようなものか。また、ヨーロッパ等他国での先進的な事例はあるか。

答 例えばオランダ等では、失業給付期間が長く、職業訓練に多様なメニューが用意されており、教育を受けて弁護士、パイロットの資格を取る人もいる。教育を受けながらお金が支給されて次の産業に移動できれば、希望の仕事に就くことができ、納税額も上がるので、先行投資として職業訓練にお金を投入するという試みである。日本の職業訓練制度では、雇用保険の失業給付期間が短いため、資格も短期間で取得できるものに限られ、資格を取得したとしても低賃金労働に従事せざるを得ない。長期的に安心して職業訓練を受けられるよう、失業給付期間の伸長や求職期間中の支援体制の整備が必要である。

問 ヨーロッパにおける住宅困窮者向けの住宅政策の先進的な事例はどのようなものか。

答 諸外国では、防貧制度として住宅政策を位置付けており、主に公営住宅、社会住宅、家賃補助制度がある。このうち、社会住宅は、家やアパートを建てる

場合、低所得の人に貸せばその分の税制を優遇したり、建設費の一部を補助したりするものであり、市場のメカニズムに委ねる形で家賃の安い住宅を供給する仕組みを取っている。なお、日本では、過疎地域に人を呼び寄せるため、シングルマザーや若者に土地や建物を提供することは行われている。本来、住宅は全ての人に必要なものであり、その負担軽減は国全体として議論されてよいと考える。

(3) 労働分野における格差の現状と課題等（平成29年2月22日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

慶應義塾大学商学部教授 樋口 美雄 参考人

- 日本においては、賃金、労働時間を含めた働き方については、個別企業における労使自治が非常に尊重されてきたが、1997年頃から労働市場が大きく変革している。
- 1997年はいわゆる金融危機が起こった年で、それをきっかけに企業の資本調達が大きく変化した。それまでは銀行からの借入れや株式、債券による調達であったが、ファンドの影響が強まり、企業収益が非常に重視されるようになった。人件費に対する抑制圧力が非常に強まった影響で、労働市場やワーク・ライフ・バランスのゆがみ、あるいは所得格差の問題が現れ、労働者の疲労感の蔓延、就業インセンティブの喪失、生産性の停滞、非正規労働者の急増が起こってきた。その中で、特に労働時間の問題、正規、非正規の二極化の問題、中間所得層の減少、所得格差の拡大が懸念されている。
- 労働時間、正規、非正規の二極化等の問題は、多くの国々で共通の現象であるが、特に日本においては、働き方に非常に大きな影響を与えており、これらへ対応するため、政府は、政労使会議、一億総活躍国民会議、働き方改革実現会議等を設けて、早くから議論を開始してきた。
- 1997年頃からの労働市場の具体的な変化には、人件費抑制圧力を背景とした、賃金の低下、正規雇用から非正規雇用への代替の流れの強まり、雇用調整速度の加速がある。また、教育訓練費も削減され、長期的に人材を育てるといふ従来の日本企業の強みが失われてきている。
- 企業における経常利益と雇用者報酬は、製造業では、1997年頃までは並行して上昇してきたが、それ以降は、企業収益が上昇しても、雇用者報酬はほぼ横ばいとなっている。さらに、第三次産業まで含めると、日本は、生産性は上がっているにもかかわらず、一人当たり雇用者報酬は下がる動きになっている。

る。生産性向上に見合った処遇改善により、労使が協調して生産性を改善していくという、かつての生産性三原則が変わってきている。

- 企業規模別労働分配率の推移を見ると、全体的に低下傾向にある。特に大企業は、小企業に比べれば元々資本装備率が高いため、労働分配率は低い傾向にある。
- その背景に、正規雇用者が減少し、非正規雇用者が増えていく動きがあるのではないか。正規雇用者の数は、ピークだった1997～98年の3,800万人が、現在は3,300万人と、約500万人減少した。その一方、非正規雇用者が増加し、結果として、全体の雇用者の4割を占めている。なお、正規雇用者の比率は、労働市場の人手不足感によって、2013年からは若干増加している。
- 定期給与は、正規労働者もパートタイム労働者も近年上昇している。にもかかわらず全雇用者一人当たりで換算すると低下しているのは、賃金の低いパートタイム労働者の比率が上がることで賃金の抑制が起こっているためである。
- 同じことは労働時間についても言える。年間総実労働時間は、長期的に短縮しているが、これもパートタイム労働者が増えたことによる結果である。一般労働者については、1994年から横ばいであり、長時間労働の問題は片付いていない。労働時間及び賃金の両方について、正規、非正規の間の二極化という問題が残っている。
- 生産性向上が鈍い一つの理由として、設備投資は増加しているが、人的投資あるいは組織改革への投資はむしろ抑制されていることを挙げる分析結果が出ている。
- 今後、更に人口減少が加速していくことを考えていくと、いかに働き方を変え、生産性を上げ、誰もが働くことができ、意欲と能力を発揮できる環境をつくっていくかが重要である。本来、個別企業が積極的に取り組んでいくことであらうが、政府も後押しする一定のルールをつくることが重要ではないか。

関西大学名誉教授 森岡 孝二 参考人

- 非正規労働者がどのように増えてきたかについて、1987～2012年までを就業

構造基本調査により概観する。労働者総数は、1987年の4,306万人から、2012年の5,354万人と1,048万人増加している。そのうち正規労働者は、総数として145万人減少しているが、この間、1997年までは約400万人増加し、それ以降は543万人も急減した。一方、非正規労働者は、1,193万人増加している。また、男女別に見ると、男性労働者は、総数では261万人増加しているが、うち正規労働者は144万人減少し、1997年以降は400万人近く減少している。女性労働者は、総数では787万人増加したが、うち正規労働者は増減がなく、非正規労働者が787万人増加している。結果的に、増えた仕事は全て非正規労働者で担っているかのような数字となっている。

- 女性の5割近く、男性も2割近くがパートタイム労働者である。毎月勤労統計調査によると、一般労働者の総労働時間は横ばいであるが、パートタイム労働者が増えた結果、総労働時間の平均は下がっている。また、男女間の労働時間較差は、1950年代後半は100時間を切っていた。その後、男性は時間外労働、女性はパートタイム労働者が増えて、2005年には約600時間、現在は570～580時間程度に拡大している。日本の労働時間は、単にフルタイム、パートタイムという区分ではなく、男性と女性で全く違うという特徴がある。
- 労働所得格差については、性別、雇用形態別、労働時間階級別にどのように拡大したのか推移を見る必要がある。収入力格差を、時給格差と労働時間較差を掛け合わせたものと捉えると、女性パートタイム労働者については、男性一般労働者と比較して、時給が5割、労働時間が6割であることから、賃金は3割となる。労働時間そのものは他の国のパートタイム労働者に比べて短いわけではなく、フルタイムパートがいる分むしろ長い、それでも両方掛け合わせると非常に大きな格差がある。
- 非正規労働者の比率は、高齢化が進む中、女性の高齢者が顕著に増えている。労働力調査によると、65歳以上の女性のパート・アルバイトは、1997年2月では20万人であったが、2017年の同時期では109万人と5倍以上に増えている。若者も、近年は男女共に非正規雇用比率が高まって、5割前後となっている。

- 性別・雇用形態別に年間労働所得分布を就業構造基本調査で見ると、パート及びアルバイトのいずれも、男性の6割、女性の8割以上は、年収150万円未満である。15歳以上24歳未満の年齢階級における年収150万円未満の割合は、1992年に約25%であったが、2012年には約44%となっており、この間に若者の年収が非常に落ち込んだことが分かる。国民生活基礎調査によると、35歳未満の労働者の平均年収は、男性は全労働者では285万円、正規労働者は311万円、パート・アルバイトは116万円、女性は正規労働者では211万円、非正規労働者は114万円であり、そのうちパート・アルバイトは更に低く94万円となっている。
- 男性の低所得者の結婚が遅い、未婚率が高いという傾向は広く指摘されている。就業構造基本調査によると、男性の非正規労働者の未婚率は75.9%、パート・アルバイトは84.2%にも上っているが、一方、正規労働者は42.5%にとどまり、雇用形態別に見ると深刻な格差がある。
- 社会生活基本調査によると、2011年の男性の週労働時間は平均で53.1時間であり、過去の調査結果と比較して、少しずつ増えてきている。家事労働をほとんどせず、サービス残業も拒まず、過労死の不安と背中合わせに働く男性が中核的正社員になっていると、女性の多くは結婚、妊娠、出産後に一旦労働市場から退出し、家事労働に専念し、再び雇われるときにはほとんどがパートタイム労働者である。企業はこうした労働力の性別振り分け構造の存在を前提に、女性を低賃金の使い捨て労働力として働かせる雇用管理戦略を選択してきたのではないか。政府の女性活躍戦略は、性別分業を前提としたパート雇用戦略の部分的な手直しである。残業の上限規制による長時間労働の解消こそが、男女の働き方の違いによる大きな労働所得格差を解消、改善する先決条件ではないか。

千葉商科大学国際教養学部専任講師 常見 陽平 参考人

- 大学生の就職活動については、就職難や就職活動の開始時期といった問題が議論されてきたが、競争のルールそのものに問題があるのではないか。そもそも

も就職活動とは、実は企業にとっては採用活動であり、労働力の確保という意味を持っているが、日本社会においては、企業文化の伝承や企業の広報活動という意味も持っている。また、就職とは地位獲得競争で、個人間の競争に見えるが、企業がある大学の学生を集中して採用するようなことを裏で行うとすると、実は集団間の競争にすり替わる。

- 就職率は、リーマン・ショック後に悪化したのが、最近は改善している。この背景には、求人の回復、若年層に対する採用意欲もあるが、人口減少に対する危機感が大きい。むしろ2000年代前半の経済成長が停滞していた時期の方が、企業は新卒採用をやめていた。リーマン・ショック後、新卒採用をやめた企業は少ないという傾向が見られ、新卒一括採用は、賛否を呼びつつも、幹部候補生を中心とした労働力確保という意味では非常に有効であると認識されている。
- 大学生の就職難が起こる理由は、これまでは経済的要因を中心に議論されてきたが、このほかに、システムそのものの問題である構造的要因とプロセスの問題である摩擦的要因がある。この二つの要因への政府、経済団体、大学の取組は不十分であったと思う。
- 日本の採用活動は、企業は公平性を装い、学生には実際の競争モデルが見えないという問題がある。また、採用活動を進めるにつれて、採用基準が変動するため、企業がそれを明確化し切れていないという問題がある。
- 求人票、求人広告などの求人情報において、労働条件を詐称する、求人詐欺という問題がある。日本は、正社員、総合職モデルであり、採用されなければどのような仕事をするのか分からず、しかも、状況が変わったと言われればそれまでである。
- アルバイトが学生生活をかなり阻害し、また、アルバイトによって大学生が労働社会に対して希望を持ってない状況ができていないか。大学生の経済状況について、全国大学生生活協同組合連合会の下宿生についての調査から見てみる。仕送り10万円以上の層は、1997年には6割台であったが、現在は3割にとどまっている。また、仕送り5万円未満の層は、1990年代では7.3%だっ

たものが、現在は24.9%となっている。そして、暮らし向きが楽という学生は、奨学金受給者では36.7%にすぎず、非受給者の61.5%より24.8ポイント低い。仕送りなしの層では、暮らし向きが楽という学生が28.1%、苦しいという学生が24.4%になっている。「貯金していない」という回答も目立ち、暮らし向きが苦しいという学生ほど割合が高くなっている。このように、学生生活が非常に苦しいため、アルバイトを週5日もせざるを得ない者がいる。学費と支援体制を見直し、大学生の生活を安定したものにすべきである。

- 学生を戦力化して、安く従順な労働力として使い潰すブラックバイトが学生生活を阻害している。このようなアルバイトをやりがいを持って楽しんでいる者もいるが、やりがいの搾取とも言える状況になっている。
- 若年層の労働参加を拡大するための方策として、大学生の就職活動については、企業に過去5年間の新卒採用実績校を職種別に開示を義務付けるとともに、例えば、民間の求人広告会社を許認可制にするなど、求人詐欺撲滅のために規制と審査を強化する必要がある。また、マッチング手段について、エントリーだけでなく、オファー型、紹介型、学校推薦型を拡充し、企業と学生が出会う際の摩擦を軽減することも必要である。さらに、企業の採用活動強化のための予算措置により、中堅・中小企業の採用ノウハウを充実させることが求められる。
- 働き方改革として、給料が安くてもよいから働きやすい、雇いやすい働き方ができないか。また、働き方改革実現会議では、元々ワーク・ライフ・バランスの充実が言われていたはずが、長時間労働の是正がテーマとなり、いつの間にかライフの意味が豊かな生活から、生きるか死ぬかになっている。元々掲げていた取組について議論すべきである。そして、一億総活躍社会と言われているが、安心して働ける社会をいかにつくるかを是非検討してほしい。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 国民や企業には、今後の経済見通し及び社会保障制度などに対する否定的印

象から来る不安があり、それを取り除くことが経済の停滞を解消する根本的解決策ではないか。また、不安を取り除くための改革として、考えられることは何か。

答 企業において内部留保が増える一方で、人材に対する投資などに積極的な行動が見られないことと同様に、世帯においても所得のかなりの部分が貯蓄され、消費が伸びていない。生活不安、特に持続可能な社会に対する不安の解消を緊急に進めるべきである。そのためには、構造改革や税制改革と並んで、能力開発や雇用面において様々な活性化を図ることにより、意欲と能力を発揮できるような社会環境をつくっていくことが重要である。

問 消費税の税率を極端に高く上げても、社会保障制度を相当に強化することで、将来不安、生活不安を解消すれば、経済は活性化するのではないか。

答 それも一つの方法として考えなければならない。日本は、政府による所得の再分配機能が他のOECD諸国に比べて相対的に弱い。特に、税制において、控除が所得控除で行われていることが多いが、税率が高い高所得者の方が税額が減ることになってしまうので、検討が必要である。社会保障については、従来は若者や子育て世帯に対する支援が弱かったため、現在は少子化対策も含め様々な施策が動き出している。

問 長時間労働の真因は何か。

答 長時間労働が起こる理由の一つは、正社員のシステムにある。総合職は業務の範囲が決められておらず、企業で長期に雇用されて昇進昇格を目指すゆえに、組織の言うことを聞かざるを得なくなっていくからである。さらに、企業としても働き方改革に取り組んでいるが、それを実施する管理職は、多様な正社員や非正規社員のマネジメントなどで負荷が高まっており、結果として改革ができなくなってしまうことが懸念される。

問 労働の在り方等について、学生の段階で教育すべきことは何か。

答 例えば、過労死防止のための啓発の取組として、高校と大学に専門家や過労死被災者の遺族が出向いて、働く上での知識について講義している。ここから一つの広がりができている。

答 大学の役割は、社会がこれから必要とするはずの人材を輩出することである。その意味で、生き方の多様性や社会の変化を伝えるべきである。

問 日本は雇用の流動性が低いために生産性が高まらないから、雇用の流動性が高まるように規制緩和をすべきだという考え方は正しいか。

答 現在、医療、介護が雇用創出に大きな重点を占めているが、この分野は保険制度に強く関連し、必ずしも自由経済だけで動いていないので、この点の改革をどう進めていくかという問題がある。つまり、単に労働市場が流動化すれば、日本全体の生産性が向上すると言える状況ではないのではないか。

問 高齢者の就労の状況と課題についてどう考えるか。

答 近年、中高年の女性の就労が増えている。年金又は貯蓄では生活できない状況をパートタイム就労で補っているのではないか。その点で、男女共に70代でも働かざるを得ない状況になっている。「ニッポン一億総活躍プラン」にもそれを前提とした高齢者雇用促進策があるが、それで良いのかという問題もある。

問 労働参加を柔軟にしていくと、厳しい環境での就労を余儀なくされ、生活の苦しい若者が増える可能性もあるのではないか。

答 柔軟な働き方が、結果として不安定で低賃金な仕事を誘発してしまう現象がある。柔軟な働き方が、危険な働き方にならないような規制や監視体制が必要ではないか。

問 正規と非正規雇用の格差を固定化しないために、教育訓練はどうあるべきか。

答 日本の場合、いわゆるワーキングプアが多く、それは非正規雇用という形で起こっている点に特徴がある。非正規労働者は、能力開発の機会が与えられないために、それが固定化してしまう。この固定化を回避することは社会の活力を取り戻すために必要である。このため、非正規労働者の能力開発を行っている企業を支援する一方、正規雇用への転換につなげることが必要である。また、生活困窮者自立支援法により、自治体が就労から職場定着まで一貫した支援をしており、それに能力開発を加えることでより充実するのではないか。非

正規労働者に限らず、能力開発全体が抑制されてきたので、拡大を推進する政策も必要である。

答 人間関係を円滑に営むための能力をいかに身に付けるかが一つの課題である。貧困の連鎖で、教育も十分に受けられない中で育っていくと、この能力が著しく欠け、就職やその後の定着に大きなマイナス要因になる。また、日本は高度な能力を持った専門的・技術的職業従事者の非正規雇用比率が非常に高い。もっと専門的・技術的能力を評価するシステムの開発が必要である。

問 若者のキャリアアップに資するような教育訓練の充実策はあるか。

答 早急にワークルールの教育を高校生から必修にすべきである。家庭の所得が余り高くないために高校生でもアルバイトを始めざるを得ず、そこでのルールが当たり前だと思ってしまう、自分の身を守れなくなることがある。各大学でもキャリア教育に取り組んでいるが、企業は良い部分しか教えないので、注意が必要である。インターンシップについては、教育なのか労働なのかという問題に踏み込むべきである。

問 三六協定の問題点及び過労死や過労自殺の再発防止に必要なことは何か。

答 三六協定は、企業の自主性に任せた届出制であるので、結果的に残業が青天井になっているのではないか。社会的なルールとして上限を設けるのも一つの方法であると考えますが、現在、働き方改革実現会議で議論をしている。

問 残業時間について、平成29年2月14日の働き方改革実現会議における事務局案では、特例として、労使協定を結べば、年720時間を上限としつつ、繁忙期は過労死ラインを超える月100時間を容認するような内容になっている。これでは、逆に過労死、過労自殺が増えるのではないか。

答 労使自治に委ねてきた時間外労働について、70年続いてきた制度を、短期間の、しかも政府側の論議で変えること自体が非常に大きな課題である。事務局案では、時間外労働の限度を月45時間、年360時間と法定するものの、年720時間を上限とする特例条項は結局残され、現行制度にもう一重ねしただけである。基準は、恐らく過労死ラインに準じて複数月平均80時間、一月当たり100時間に落ち着くと懸念される。今の事務局案では過労死の実効的な防止にはつ

ながら、長時間労働の削減にも期待が抱けない。

問 奨学金が返済できない、高い学費のためアルバイトで学業に支障を来す、奨学金返済のためにブラック企業であっても働き続けなければならない実態があり、世代を超えて格差と貧困が続く事態になりかねない。学費の無償化、給付型奨学金制度の創設の実現は、安心して学び、働くことにつながるのではないか。

答 そもそも問題は、全体の収入が落ちていることと、高校卒業者の求人が少なく、大学に行かざるを得ないことにある。そして、大学を卒業したらすぐに働いて奨学金を返済しなくてはならない。しかし、世の中全体が貧しくなっていて、返済できないという悪循環に陥っている。教育、労働を含めた社会のデザインをどうするかを考えなければならない。

問 人間らしく働ける雇用ルールの確立には、長時間労働の規制を始め、どのような施策が必要か。

答 長時間過重労働は日本の労働社会における諸悪の根源である。長時間労働削減は、家庭における団らんの時間や個人の自由時間の確保、社会参加や家事参加が可能であるかとの視点から、単に過労死、過労自殺の防止にとどまらない大きな課題である。欧州並みの労働時間のレベルに近づけることが急がれる。

問 アメリカにブラック企業のような問題はあるのか。

答 日本的なブラック企業現象が決してないわけではない。スエットショップと呼ばれる工場や小さな商店がよく知られ、主に移民労働者が、大変劣悪な労働条件、しばしば監視付きで、非常に低賃金の労働をしている。また、グローバル企業の海外現地工場では、新たに働こうと待ち受けている産業予備軍が多くいるほどに現役労働者の労働条件が悪化している。

問 終身雇用制は良い制度なのか。また、解雇をされてもすぐ次の仕事に移ることができるのであれば問題はなく、金銭解雇が可能になれば日本人の労働に対する需要が増えてくるのではないか。

答 日本の場合は、外部労働市場が機能していないことと雇用慣行が補完的な関係になって、転職に伴うコストが非常に大きい。金銭解雇等で解雇の自由を取

り入れた場合に、外部労働市場がない状況下でそれが成立するかが非常に難しい問題である。外部労働市場の整備と流動性の確保をどう両立していくかは最大の課題である。外部労働市場をつくるためには、処遇についての情報開示が必要になってくるのではないか。

答 終身雇用が適用されてきたのは、大企業の男性正社員だけであった。しかも、それだけ限定された終身雇用も、失われた20年を通して、あるいは近年労働移動の促進が言われる中で、崩壊してきたと言わざるを得ない。

答 終身雇用の見直しの議論は昔からあったが、若年人口が減っていく中、大手企業を中心に新卒一括採用に回帰し、優秀な社員を囲い込んでいる。しかし、管理職に出世できなかった場合の処遇が問題で、一部企業では「追い出し部屋」といった非常に良くない現象が起こっていると報道されており、そもそも労働の契約をどうするかなどの議論が必要である。解雇については、日本はルール上は厳しいが、実際は、退職を仕向けられたような事例は多くあり、金銭解雇を有効にすると逆に企業は困るのではないか。ルールの整理は必要であるが、今の流動化していない労働市場では、転職先は同じ業界、職種、地位となってしまう、その後本当に流動化が起こるのか、中長期で議論する必要がある。

問 成果主義の導入で、終身雇用の時代のように自分のキャリアを想像できなくなっている中で、企業がマネジメントする人材を育ててこなかったために、長時間労働になり、業務量が減らないのではないか。

答 評価制度では、評価の基準が明らかでないために、長時間労働が評価されると考えられてしまい、残業時間が長くなっている。評価制度と能力開発は表裏一体で考えるべきで、無駄な拘束時間を減らしていくことが重要である。女性が能力を発揮する上でも、テレワークのように働き方の柔軟性を高めることで、パートタイムでなくとも働けるようにすることは重要ではないか。

問 自ら職を獲得していく能力を身に付ける教育が必要なのではないか。

答 企業側からの教育機関に対する要望は高まっており、大学がどこまで担うのかが問われているが、一番の課題は、ワークルールや労働社会を理解させる教

育である。若者が仕事を辞める理由の一つには、まだ再就職できることがある。それまでに潰されず、労働市場の動きを知るためにも、そうした教育が必要である。また、国の取締り、企業側へのルール浸透の取組も必要である。

問 パートタイム労働であるからこそ時給を上乗せしているという例もあり、そのために女性がパートタイム労働を選択する傾向はあるのか。

答 雇用する側もされる側も、パートタイムという雇用にメリットがあるとそれぞれが判断して選択している。ただし、同条件であれば、相当数が正規雇用されることを希望する。不本意なパートタイム労働者は少なくなく、しかも近年増える傾向にあることは、大きな問題である。

問 生産労働人口が減少していく中、若い世代が、人工知能（A I）等に職を奪われず、同等の立場を維持していくための教育についてどう考えるか。

答 A I等を活用していく人材を増やすことも重要である。今は人間でなければできないと思われている仕事が機械で代替されるようになると、逆に人間にしかできない仕事の価値が高まるし、それを高めていくことも必要である。

答 介護、医療は非常にストレスフルな職場となっている。対人ケア労働でやりがいを感じて就職するが、結局長く続かずに辞めていく。人手不足にもかかわらず、賃金は他の業種と比べて著しく低い。将来的にはA I等が入ることはあるだろうが、対人ケア労働に固有の、感情労働と言われるような問題も含めて議論すべき領域があるのではないか。

答 A Iが人間の仕事を奪うのであれば、その分の仕事をいかにつくるのかを考えるべきである。そして、A Iを制御する倫理を人間の側が常に握り続けるため、A I時代の倫理も常に考え続けるべきである。

問 ジョブ・カードが余り普及しないのはなぜか。また、ジョブ・カードを活用するため、求職者への啓蒙と企業の理解をどのように促せばよいか。

答 ジョブ・カードは、採用時だけでなく、キャリア形成にいかしていくものになっている。その活用には、求職者と企業の両面を支援していくことが必要である。その人が何ができるのか、企業はどのような人材を求めているのかという意味で、職務が何であるか限定されていないと、能力開発の効果は現れにく

く、マッチングもうまくできない。職務の限定と能力開発を連動させていく中で、ジョブ・カードは有効となる。外部労働市場の形成にも効果があるのではないか。

問 生活困窮者自立支援法に基づく取組に、能力開発を加えるには具体的にどのような方策があるか。

答 自立のインセンティブを有効にいかすことで、安定した仕事に就くまでの流れをつくっていくことが重要である。そのために、職業紹介から能力開発までつながる一連の支援が必要で、少しずつ動き始めている。それを全部公共が行うのか、又はNPO等が行っていくのかの問題もある。ヨーロッパでは、社会的企業が担う形で拡大しており、EUの構造基金や自治体が支援しているところもある。

問 働き方改革でも副業がテーマとなるが、副業を行う労働者の側として注意すべき点は何か。

答 労務管理と情報漏えいの危険性に注意すべきである。また、副業の雇用形態の多くは請負であるため、副業自体が報いのない労働になる可能性があることにも注意すべきである。さらに、企業側では、副業の制度をどう使うのか、どのような指標で評価するのかについても問われる。

問 Uターン、Iターンに取り組む企業の採用力強化のために、どのような予算措置が求められているか。

答 自治体の予算で、地元の中堅・中小企業を集めて無料のワークショップや学生との出会いの場を提供するといった取組が実施されている例がある。また、地域振興予算で就職ナビに掲載するような取組もある。

(4) 地域活性化の取組及び地域間格差の現状と課題等 (平成29年4月12日)

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

明治大学農学部教授 小田切 徳美 参考人

- 都市住民が農山漁村への関心を高める「田園回帰」の動きは、平成26年度の食料・農業・農村白書の特集において取り上げられている。平成26年度の内閣府世論調査によると、都市住民のうち、20代男性の47.4%が農山漁村への定住願望があると回答するとともに、定住願望がある30～40代女性の割合が大きく伸びている。また、平成29年1月に実施した総務省の「田園回帰」に関する調査研究会の調査によると、農山漁村への移住願望が都市部に居住する30代男性にも広がり始めている上、条件を整えばすぐにでも移住したいとする人も調査対象全体の約5%を占めている。
- 平成26年に日本創成会議の人口減少問題検討分科会が公表した、いわゆる増田レポートは、20～30代の女性が将来半減することをもって、市町村の消滅可能性を論じている。しかし、市町村単位よりも細かく見た藤山浩氏のデータによると、島根県では、平成21年からの5年間で小学校区程度に相当する227エリアのうち96エリアで30代女性が増加している。
- NHK、毎日新聞、明治大学の共同調査によると、平成26年度に全国で約1万2,000人が移住したことが確認されている。この調査は、移住の定義を、県境をまたぐ、あるいは、地方自治体のあっせん窓口を経ることとしているため、実際の移住者は恐らくこの数倍存在すると考えられる。また、移住者数はこの5年間で約4倍に増加しており、この傾向が続くと今後数万人規模となることが予想される。
- 同調査で道府県別の移住者数を見ると、移住者数の多い上位5県（岡山、鳥取、長野、島根、岐阜）で全体の約48%を占めており、大きな地域差があることが明らかとなっている。
- 実態調査の結果から、移住者には次のような特徴が見られる。まず、当初想

定されていた団塊の世代はそれほど多くなく、20～30代が中心である。また、かつては単身男性が主であったが、最近ではファミリー世代の移住などにより女性の割合が上昇している。さらに、Iターン者が増加している地域は、地元出身者のUターンも増加する傾向にある。このほか、最近では、父母世代は大都市に残るが、孫世代が農山漁村に戻って移住する「孫ターン」も見られる。

- 多くの移住者は、農業とNPO職員など複数の仕事を行う新たなライフスタイルを自ら選択しており、これらは「ナリワイ」や「半農半X」などと呼ばれている。
- 従来、農山漁村への移住には、コミュニティの閉鎖性、住宅、仕事という三大ハードルがあると指摘されてきたが、空き家対策や仕事の多業化などにより、これらのハードルは下がりつつある。
- 移住をめぐる新たな課題としては、移住者の動機が多様化する中で、移住者と地域のミスマッチが起りやすくなっていることが挙げられる。また、行政による支援策は、3年目までの移住段階に集中する傾向が見られる。一方で、4年目以降の定住段階では仕事、10年目以降の永住段階では教育費が課題となっており、各段階で家族のライフステージに応じた支援が必要である。
- 今、地域でなすべきことは、地域を磨くことである。地域を磨き、人が輝き、内外の人に選ばれる地域をつくることで、人を呼び込むことができる。地域を磨くという地域づくりと「田園回帰」と称される農山漁村への移住の間に好循環が生まれている。
- 「田園回帰」には、第一に、欧米では1970年代から起こっている都市から農山村への人口の逆流、第二に、単なる人口移動ではなく、地域づくりとの好循環、第三に、都市と農山漁村の新たな関係構築という側面がある。特に、若者の移住者は、ソーシャルイノベーターと呼ばれる、都市と農村の連携・共生の担い手となり始めている。
- 先進国のうち、この50年で首都圏人口が増加しているのは日本のみである。この傾向を改善していくためにも、「田園回帰」は必要である。同時に、ソーシャルイノベーターとしての若者の力を信じ、支援すべきである。

新潟大学法学部教授

みなかみ町参与 田村 秀 参考人

- 地域間格差は、様々な局面で広がっている。格差そのものより、勝ち組と負け組がはっきり分かれ、特に町村部において格差が拡大していることが大きな問題であり、地域の状況は極端化している。
- 許容範囲を超える格差を緩和するためには、補完性の原理に基づき、それぞれ役割を果たす必要がある。個人は、過度に行政に依存せず、できることは個人で行い、できないことはコミュニティに委ねる。市町村はまちづくりに専念し、都道府県は小規模市町村の支援に特化し、国は地方の自主性を損なわない形で地方の支援をすべきと考える。
- 平成27年度から始まった地方創生人材支援制度により、群馬県みなかみ町に参与として派遣されている。同制度により派遣されている人材は、7割程度が霞が関の若手官僚であり、そのほか、大学の研究者やシンクタンクの職員である。派遣者同士で情報交換する交流の場もできており、地域の課題には共通点もあることから、有志で日本シティマネジャー協会を立ち上げる動きも出ている。
- みなかみ町は人口2万人弱であるが、今後人口の大幅な減少が予想されている。また、アウトドアスポーツや温泉など豊富な観光資源があるものの、バブル経済崩壊以降、厳しい状況が続いている。そのため、観光と農業の再生を目指し、ヘルスツーリズムの推進などに取り組んでいる。
- 地域の人々は地域のことをよく分かっているが、意外と気付かない視点もある。ヨソモノの視点を取り入れることが地域活性化につながると考える。
- 地域活性化には、連携も必要である。みなかみ町は、県域を越えた広域観光圏である雪国観光圏に加盟するとともに、市町村の枠を越えた一部事務組合立の高校の活性化にも取り組んでいる。
- 地域の魅力はご当地ものの良さであり、これに光を当てることが地域活性化につながると考える。例えば、B-1グランプリというイベントは、食のイベントではなく、実際にはご当地グルメを通したまちおこしの祭典として、ご当

地の魅力を様々な形で発信している。

- 地域活性化は、若者がどれだけ地域を好きになって地域の発信をしていくかが鍵となる。B-1グランプリの活動に高校生や小中学生が参加することは、将来東京に出ても再び地元に戻ってくるきっかけになる。
- B-1グランプリでの経験から、ご当地グルメは正に日本の食文化であり、これを活用することが地方創生に少なからずつながるのではないかと考え、平成29年4月に、B-1グランプリ関係者のほか、旅行、マスコミ関係者などにより、一般社団法人日本食文化観光推進機構を発足させた。同機構では、地域食文化の発掘・調査、情報収集、ブランディング支援、人材育成、海外への情報発信等を行うこととしており、地元の食文化をいかした産業、観光の振興により、若者の定住人口の増加や地方創生の実現を目指している。
- 食に限らず、地域に根差したご当地の宝を磨き、発信していくことが、地域活性化につながる。
- 地方創生は失敗だとの指摘もあるが、今やらずしていつやるのか。地域活性化は、良い意味での地域間競争がなければ達成できない。また、競争だけでなく、周辺地域との連携などの協調も必要であり、両者のバランスを取ることが求められる。
- 地域活性化は、産官学金労言のあらゆる人たちが参加し、地域の総力戦として取り組むべき課題である。また、地方議会議員がまちおこしの団体で活動し、あるいは、まちおこしの団体で活動していた人が地方議会議員になる事例もある。国会議員も地域活性化のキープレーヤーとして関与してほしい。

全国知事会地方創生対策本部副本部長

徳島県知事 飯泉 嘉門 参考人

- 平成27年の国勢調査によると、日本の総人口は大正9年の調査開始以降初めて減少し、また、大阪府でさえも初めて人口が減少した。一方で、いわゆる東京圏は5年間で約51万人も人口が増加しており、とりわけ大学への進学や就職を契機とした若者の東京への一極集中傾向が顕著となっている。地方創生を加

速させなければ、東京一極集中の是正はあり得ない。

- 全国知事会の「日本のグランドデザイン構想会議」は、平成25年11月に「日本再生デザイン～分権と多様化による、日本再生～」において、五つの未来像と具体的な施策を提言した。五つの未来像としては、第一に、自己決定と責任を持つ21世紀型の「地方自立自治体」、第二に、多様性のある経済圏・大交流圏形成による「多極交流圏の創設」、第三に、自然災害等による障害発生時に備え、あらかじめ交通ネットワーク施設の多重化や予備の手段を用意するといった国土軸のリダンダンシーの確立と防災力強化による「新たな国土構造の構築」、第四に、国と地方の力を結集した「真に持続可能な社会保障制度の構築」、第五に、地域や日本を担い、未来を拓く「人づくり」を掲げている。
- 徳島県は、平成26年9月に地方創生の政策コンセプトである「v s 東京」を発表した。これは、東京と地方が切磋琢磨し、徳島出身の人たちにふるさとの良さに気付いてもらうとともに、東京圏での医療、介護をめぐる2025年問題などを始めとした課題を東京と地方が共に解決していくことを狙いとしている。
- 徳島県の地方創生の取組は、ピンチをチャンスに、という点でいずれも共通している。徳島県は、人口減少、高齢化、少子化などの課題が日本で最初に現れる課題先進県である。この課題解決の処方箋を出すことで、徳島県から日本のスタンダードをつくることができる。徳島県は、課題先進県から課題解決先進県を目指しているところである。以下、具体的な取組を紹介したい。
- 第一は、新しい働き方の促進である。徳島県は、地上デジタル放送への移行によりテレビが三つのチャンネルしか視聴できなくなることが明らかとなったため、約7年間に掛けて中山間地域の各家庭まで光ファイバーでケーブルテレビ網を整備した。東日本大震災後、この光ブロードバンド環境を活用して、東京や大阪の企業に対しリスクヘッジとして徳島でサテライトオフィスを構えるよう誘致し、今では県内24市町村のうち9市町に45社が進出している。県庁でも平成26年からテレワークの実証実験を行い、在宅勤務、モバイルワークを導入したほか、県庁版サテライトオフィスも構えた。また、平成27年にはテレワーク実証センター徳島を立ち上げ、県民や企業を対象にテレワーク講座やテ

レワークを試すことができる環境の提供を行っている。

- 第二は、六次産業化による「もうかる農林水産業」の実現である。農業を始めとする第一次産業は、従事者の減少、高齢化という大きな課題を抱えている。また、徳島県には中四国で唯一、大学に農学部が設置されていなかった。これを踏まえ、全国初となる六次産業化を担う人材の育成に取り組むこととした。具体的には、Iターン者に半X・半農という新しい働き方でキュウリ栽培に従事してもらった「きゅうりタウン構想」や、林業アカデミー及び漁業アカデミーを開講して現場で即戦力となる人材の育成などに取り組んでいる。また、徳島大学に生物資源産業学部を創設するとともに、徳島農業大学の専修学校化、職業高校への農工商連携した専門コース創設を進めている。
- 第三は、政府関係機関の徳島移転である。東京に若者が集まるのは企業の本社があるためであり、企業は省庁が集まっている東京から離れられない。省庁を地方に分散化しない限り、企業本社の地方展開は困難である。徳島県は、平成19年の食品産地偽装事件の際に消費者目線の行政組織の創設を提言したことなどの経緯から、平成27年に消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの徳島県への移転を提案した。平成28年には消費者庁の業務試験や国民生活センターの研修が行われ、平成29年には県庁に消費者行政新未来創造オフィスが開設される予定である。
- 第四は、「地方創生回廊」の創出である。徳島県は、にし阿波観光圏が中四国で初めて認定を受けたほか、全国で唯一、三つの広域観光周遊ルートの対象地域に含まれている。また、にし阿波地域は、農林水産省の「食と農の景勝地」及び「日本農業遺産」に認定されている。こうした資源を持つ徳島県に訪日外国人を受け入れるためには、空港など既存のストックを活用するとともに、新幹線延伸などにより、徳島県への交通ネットワークを整備する必要がある。これにより、地方創生のみならず、首都と関西の二眼レフ構造による国土の強靱化が図られる。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 徳島県では、政府が提供している地域経済分析システム（RESAS）をどのように活用しているか。

答 県内市町村にRESASの活用を促している。それぞれの地域の弱点を知り、どのような点を長所として伸ばしていくかを検討する目的を持ってデータを活用することが重要と考える。また、既に進めている施策を深掘りしていく際にも、RESASのデータを活用している。

問 高校進学時に自らの進路を決められない子どもが多いことについて、どう考えるか。

答 子どもが、自分のやりたいことが決まらないまま大学に進学してしまい、企業の求める人材になれないことは大きな問題である。子どもにどのように目的を持って学んでもらうのが重要となる。徳島県では、商業高校や工業高校などの職業高校を専門高校と称し、農工商連携のコースを設けることとしている。その後、徳島大学の生物資源産業学部への進学や就職によって、即戦力となることを期待している。

問 どのようなきっかけがあれば、子どもは地域を好きになるか。

答 食べ物、あるいは景色などを含めた地域を象徴するものを大人が自信を持って子どもに発信することが必要ではないか。

問 地域の食文化を広く発信していくためには、何が必要か。

答 歴史があり、地域に定着している食べ物でなければ魅力は伝わらない。また、給食の献立がご当地グルメとして広がっている例もある。

問 人口が増加している県であっても、県内に人口が減少している市町村を抱えている場合がある。こうした市町村の人口減少を食い止める方策はあるか。

答 都市、農山漁村を問わず、地域を磨くことが必要である。地域の様々な人々がコミュニティの問題を自らの力で解決し、その姿に対して外部の人が感銘を受け、共感するという過程が重要である。

問 移住促進の決め手となる人材とはどのような人か。

答 地域の魅力に引き付けられた人が核となっている。第一は、移住者の先輩である。第二は、市町村の移住コーディネーターで、例えば、移住・定住施策で日本トップクラスの取組をしている島根県邑南町には、24時間365日体制、かつワンストップで移住者のあらゆる相談に乗り、面倒を見る人材がいる。第三に、前向きに問題解決に取り組んでいる地域の高齢者が挙げられる。

問 人口減少社会に対する取組は、効果が発現するまでに時間が掛かる。地域の特色をいかしながらどのような施策を講ずることが有効か。

答 人口減少局面の中で、地方創生に短期間で成果を求めがちである。しかし、地域づくりは息の長い仕事であり、急がないことが重要である。地域を輝かせ、人が輝くというプロセスを諦めずに追求すべきである。

答 地域に根付いた食文化を子どもに伝えていくとともに、食文化や景観を通じて交流人口を増やしていくことが必要ではないか。

答 地方の大学の魅力を増していくことが重要である。また、企業の頭脳拠点を地方に誘致し、東京と地方を往来する中で若者に地方の良さを認識してもらうことも必要と考える。

問 地方都市では、郊外への大型店出店によって中心市街地の空洞化が起り、更に最近では、ネット通販の普及等により郊外の大型店にも撤退の動きが見られる。このため、高齢者が住み慣れた地域を離れ、便利なところに移らざるを得ない状況に陥ってしまう。これまでのまちづくりがこうした状況をもたらしたことについて、どのように考えるか。

答 農山漁村や中山間地域よりも、郊外の問題の方が深刻であると認識している。郊外には、コミュニティが根付く時間がなく、地域づくりの基盤となるコミュニティが希薄化している。また、郊外には、農山漁村での農産物や景観に当たる地域資源がないことも課題である。農山漁村での経験が郊外の問題解決にどう役立つかを研究している。

答 日本は建築自由の国と言われており、これが経済発展を支えた側面もある。一方で、まちづくりにおいて地方自治体の規制権限が不十分であったことが、郊外の問題の背景にあるのではないか。土地利用の規制の在り方を見直す必要

がある。

答 イギリスのように、若いうちは子育て環境の良い郊外に住み、高齢者は便利な都市部に住むようにすることは、一つの方策である。しかし、日本では、慣れ親しんだ土地を離れたくない高齢者が多いことから、例えば、テレビをタッチパネルにしてネット通販などに使えるようにするなど生活の利便性を確保する工夫が考えられる。

問 まちづくりは、住民、民間事業者や経済団体、金融機関など幅広い主体が関わって進める必要がある。同時に、補助金等をそれぞれの地域の実情に合わせて活用できるようにすべきではないか。

答 補助金頼みでは、補助金の交付終了時に事業を終了せざるを得なくなる。補助金が交付されている間に、地域に関わる主体が一致して事業を継続できる仕組みを構築していくことが必要である。

問 都市と農村の連携・共生の担い手であるソーシャルイノベーターの人材をどのように育成するのか。

答 「田園回帰」した若者は、地域への定着の過程で大きな気付きを経て、明らかに学ぶ力を高めている。そのため、こうした人材への教育は余り必要ない。むしろ、地域に住み続ける誇りを見失ってしまった人々の問題が大きい。公民館活動に積極的な地域と地域活性化に取り組む地域には、相関関係が見られることから、社会教育に力を入れることが鍵となるのではないか。

問 日本以外の先進国において、首都圏に人口が一極集中していない理由は何か。

答 欧米諸国には中小都市を大切にする気風があり、開発規制が強いことから、中小都市の人口が増加していない。また、1970年代から「田園回帰」が急速に進んでおり、田園部の景観を大切にし、そこに憧れを持って住み続ける傾向が見られる。景観を維持するための開発規制の強化は、欧米諸国に一貫した動きである。

問 地方創生人材支援制度をどう評価しているか。

答 地方創生人材支援制度により、国はできるだけ民間の人材を派遣しようとし

たが、受け入れる地方自治体は霞が関の人材を求めるといったミスマッチが生じていた。地方自治体には、より多くの民間人材を受け入れてほしい。同制度による派遣は、地域の課題を改めて認識する機会となった。地域の魅力発掘ができることを評価する声が多く寄せられており、制度は継続すべきと考える。

問 みなかみ町において、個人が過度に行政に依存すべきでないと感じた場面はあるか。

答 観光事業者同士でも、補助金など行政に依存する考えと、提案型で取り組みたいという意見など様々ある。町の観光振興のためには切磋琢磨の議論が必要である。民間が活力を持って仕事をつくることができるよう、国や地方自治体がいかに支援できるかが課題と言える。

問 徳島県では、テレワークなどの新しい働き方を実現するために、どのような取組を行ったか。

答 新しい働き方のみならず、新たな施策やこの国にないことを始める場合には、まず試行することとしている。また、国に対して政策提言をし、あるいは県の単独事業の成果を国に示した上で、国のモデル事業として実施してもらうこともある。

問 農山漁村における再生可能エネルギーの活用は、地域活性化に大きな役割を果たすのではないか。

答 再生可能エネルギーの活用は、地域内の仕事や雇用に結び付き、その収入が地域に還元されることから、地域内再投資に適している。また、農山漁村は、食料、エネルギー、水、温室効果ガスの吸収源としての森林という四つの資源を持つ国内戦略地域であり、特に再生可能エネルギーの持つ意義は極めて大きいと考える。

問 再生可能エネルギーの地産地消の取組は地域活性化にどのような効果をもたらすか。また、これを推進するため、国は何をすべきか。

答 例えば、農業振興地域であっても一定の条件下では太陽光パネルを設置できるようになり、また、小水力発電によって、小規模集落の電力を賄うとともに余剰電力を電力会社に売却することもできる。こうした事業を行う会社を立ち

上げることで、地域経済の活性化と雇用創出が可能となる。国には、再生可能エネルギーの活用や地産地消を促すための規制緩和を求めたい。

問 地域活性化のためには、地域経済の循環の核となる中小・小規模事業者の支援強化が重要ではないか。

答 徳島県は、平成20年に中四国で初めて中小企業振興条例を制定しており、小規模事業者の特化した融資制度等により、小規模事業者が地域の経済及び雇用の担い手として活躍してもらえるよう支援を行っている。

問 地方において、東京や大阪から多くの人を呼び込める仕事をつくることは可能か。

答 農山漁村には、地域資源をいかした仕事や買物弱者対策などの困り事を解決する仕事がある。最近では、これらの小さな仕事を組み合わせて暮らす人が見受けられる。

答 徳島県神山町のサテライトオフィスには、IT等の仕事を持つ移住者に来てもらっている。そこから町に新たな仕事生まれ、移住者が中山間地域の様々な課題を解決していくことで更に新たな仕事生まれている。

問 地方への人口移動を促すためには、地域の特性をいかせる業種の工場を日本のみならず外国からも誘致することが必要ではないか。

答 昨今の円安基調により、工場の国内回帰が進んでおり、地価の安い地方への誘致は可能である。しかし、人工知能（AI）等の導入により10年後には今ある業種の4割がなくなるとの指摘もある中で、工場誘致による雇用創出は困難になると考える。それよりも、政府関係機関の地方移転を通じた関係企業の移転、集積の効果を期待したい。

問 日本でも、イギリスやドイツのように、仕事や居住の中心拠点をつくり、郊外は自然に戻すまちづくりが必要ではないか。

答 日本は戦後、効率の良い復興のため国策として東京一極集中を進め、各地域もそれぞれを拠点とするミニ東京をつくった結果、個性を失ってしまった。地方創生は地域の魅力を増すという原点に回帰するものであり、人々がそれぞれの目的に合わせて地方への移住やコンパクトシティへの居住を選択していくこ

とになるのではないか。

問 人口減少社会において、農山漁村の地域活性化と医療、介護の提供体制の効率化をいかに両立させるべきか。

答 年齢階層と、その地域に住み続けたいという意向には、高い相関がある。そのため、高齢者に住み慣れた地域から離れてもらうことには大きなコストが掛かる。また、高齢者が農山漁村で農業生産等に関わることで健康寿命を長らえている傾向が明らかになり始めている。高齢者を居住地から移動させることには必ずしも賛成できない。

答 徳島県では、アクティブシニアの移住を推進している。アクティブシニアの増加により、医療、介護サービスが十分成り立つとともに、特別養護老人ホームに入居できない東京圏の待機高齢者の減少にもつながる。

問 なぜ、女性や20～30代の若者の移住者が増加しているのか。

答 女性には、大都市にはない子育て環境を求めて農山漁村に移住する傾向が見られる。また、今の若者、特に女性は、農山漁村と都市、さらに海外に優劣を付ける考え方をしておらず、自分がどこに行けば活躍できるかという視点で選択していることが背景にある。

問 徳島県では今後、行政のIT化推進にどう取り組むか。

答 あくまでもITをツールとして活用していく方針である。IoTとビッグデータを組み合わせることにより、個人の特性に合わせた行政サービスの提供が可能となる。平成29年度からは、教育現場においてビッグデータを活用し、それぞれの子どもに合わせた形の教育を試行することとしている。

問 地域活性化を進める上で、国にどのようなことを要望するか。

答 市町村や地域コミュニティを急がせ過ぎず、準備期間や成果が出るまでの期間を確保してほしい。また、人口減であっても人材増であれば、地域は持ちこたえることができる。国においても、地域づくりを担う人材を育成してほしい。

答 ここ十数年、基本法を始めとする様々な法律により、都道府県だけでなく小規模の地方自治体にも多数かつ類似の計画策定が義務付けられている。これら

の作業が小規模の地方自治体に大きな負担となっていることを懸念している。

答 第一に、各地域の個性を重んじ、それぞれの地域が地方創生にじっくり取り組めるような財政支援、規制緩和、人材支援を求めたい。第二に、戦後に国策として東京一極集中を進めたように、政府関係機関の地方分散化を推進してほしい。第三に、働き方改革として、同一労働同一賃金の実現と、若者に代わってアクティブシニアに介護分野等で活躍してもらうための取組をお願いしたい。

問 地域活性化のため、地方自治体の課税自主権を強化すべきではないか。

答 課税自主権の拡大よりも、規制緩和により、それぞれの地域が特色をいかした行政を展開できるようにすることが望まれる。全国知事会では、国と地方の協議の場における地方からの発案権や協議の場での決定事項についての国の遵守義務を定めることを求めている。

問 島根県において30代女性が増加している地域がある理由は何か。

答 「田園回帰」の傾向は、早くから過疎化が明らかとなった西日本で顕著に見られる。島根県の場合は、約20年前にふるさと島根定住財団を設立しており、長年の取組の効果が今現れている。

問 農山漁村や中山間地域においては、地域資源をいかした地域内発型の産業振興が重要となるのではないか。

答 地域資源は、活用し過ぎると枯渇してしまうため、保全の努力をしながら活用する発想が必要である。

問 地域活性化や、地域に人を呼び込むに当たり、コミュニティの閉鎖性を乗り越え、住民に積極的に関与してもらうためには何が必要か。

答 地域住民に当事者意識を持ってもらうための工夫としては、第一にワークショップ、地元学運動の実施、第二に外部からの人材との交流、第三に社会教育、公民館運動の推進が考えられる。

答 かつて移住してきた人の存在や子ども同士のつながりが、移住者を始めとする外部からの人材受入れを容易にする側面がある。

答 コーディネーター役の存在が重要である。例えば神山町では、NPO法人グ

リーンバレーが地域の人と移住者の橋渡しをしており、町役場がその支援を行っている。

問 移住者数の多い上位5県の共通点は何か。

答 上位5県の全ての地域で移住者が増加しているのではない。特定の市町村内の特定集落が長年地域づくりに取り組んでおり、その成果が移住者の増加として現れている。

問 参議院の調査会を、地方の意見を聴取し反映する場とすることについて、どう考えるか。

答 全国知事会を始めとする地方六団体が地方の意見を代弁する機関として存在するが、参議院において、地方の課題を議論し、地方の意見を反映する仕組みが構築されることは望ましい。

(5) 教育分野における格差の現状と課題、文化芸術・スポーツを通じた社会参加の在り方等（平成29年4月19日）

参考人の意見の概要は、次のとおりである。

東京大学大学総合教育研究センター教授 小林 雅之 参考人

- 教育格差が問題になるのは、教育の機会均等が脅かされるからである。日本では教育の機会均等は、憲法第26条及び教育基本法第4条に規定されている重要な概念である。また、世界的には、国際人権規約第13条2（c）において、高等教育の漸進的な無償化が規定されている。日本は当該条項を留保してきたが、2012年に留保を撤回した。
- 高等教育の場合、教育格差の解消は社会経済的格差の解消の前提条件となっている。逆に、社会経済的格差があるために教育格差が解消されないとも言え、二つの格差は、循環的な構造になっている。
- 教育格差には、四つの媒介要因が考えられる。第一に学力であり、一番大きな要因である。第二に家計の経済力、第三に学習環境、第四に教育に対する意欲（アスピレーション）である。学力の要因は解消までに時間を要するが、経済的な要因は奨学金などによって短期間で解消できる。その意味で奨学金制度は重要であり、政策的に効果が高い。
- 教育の機会均等が高等教育において特に重要であるのは、人材の有効な活用条件になっているためである。意欲も能力もある者が教育の機会を奪われることは、個人のみならず、社会全体としても大きな損失になっている。
- 日本における高等教育機会の格差を考える場合、特に問題になるのは地域間の格差である。都道府県別の大学進学率の推移を見ると、2014年では、最も高い東京都と最も低い鹿児島県の間に極めて大きな格差が生じている。1975年から15年間は、高等教育計画により大都市圏における大学の新增設を抑制したために格差は縮小したが、その後同様の政策がとられていないため、格差は拡大している。

- 所得階層間の格差も拡大している。所得階層別に高校卒業者の進路を比較すると、2006年では、私立大学の進学率は非常に大きな所得階層間の格差があったが、国公立大学に関しては比較的どの階層にも平等に開かれており、全ての国民に教育の機会を提供するという役割を果たしていた。しかし、2016年では、国公立大学も私立大学と同様に高所得層の進学率が上昇し、その分低所得層の進学が困難になっており、格差が生じている。
- 成績別所得階層別大学進学率を見ても、2006年では、学校の成績が良ければ大学進学率は低所得層でも高かった。しかし、2016年の調査では、低所得層の大学進学が、成績が良くても難しくなっている傾向がある。さらに、進学したいと思っているが進学できなかった潜在的な進学者数を推計すると、年間5、6万人いることが分かってきた。一方、給付型奨学金があれば進学したいという人も、約3万人と増えている。
- 教育費の負担は国により考え方が異なる。北欧諸国、フランス、ドイツなどは公的負担が主流であり、教育は社会が支えるという理念の下、大学の授業料はほとんど無償あるいは少額の登録料だけである。一方、日本、韓国などは親負担主義であり、教育は家族の責任であるという考え方が強い。また、イギリス、アメリカなどアングロサクソン系の国は、個人主義的な考え方の下、学生本人が負担する傾向がある。世界的な趨勢は、公的負担が財政的に厳しくなってきたおり、次第に本人負担主義に移っている。
- 高校卒業後すぐに就職した場合に得られるはずであった賃金の額である放棄所得についても、考慮する必要がある。高校卒業者の年収が二百数十万円であり、大学4年間分働いた場合約一千万円となる。つまり大学への進学によりこれだけ大きな金額の所得を放棄したことになる。このことから、高校卒業後働かなければならない人の中には、授業料の無償化だけでは進学が可能とはならない場合がある。
- 日本の高等教育の家計負担は約5割となっている。大学の学費が高止まりする中で所得は減少し、預貯金の取崩しなどで賄っているのが実態である。こうした「無理する家計」は続かないのではないかと。

- 教育費負担軽減のためには、学費無償、授業料減免等様々な方法がある。日本は貸与型奨学金が拡大してきたが、実質的には学生ローンであるため、低所得層を中心に将来の返済に対する負担感から、利用しない傾向も見られるなど、問題が多く、学生の支援としては不十分である。
- 従来の貸与型奨学金制度に対する不安の低減等のため、平成29年度から返還不要の給付型奨学金制度及び新たな所得連動返還型奨学金制度が導入された。新たな所得連動返還型奨学金制度は、返済月額が大学等を卒業後の所得に連動するものであり、無利子奨学金を対象にしている。しかし、返還方法については、従来からの定額返還型との選択制になったため、選択が難しいという問題が起きている。そのため、奨学金の返済方法について十分な情報の周知が必要である。さらに、授業料減免制度についても制度を知らない者が多いため、その周知について同様の対策が必要である。

東京藝術大学美術学部長・教授 日比野 克彦 参考人

- 時代とともにアートやデザインの社会における役割が変化している。従来の美術のイメージは、美術館に展示してある絵画を鑑賞し、美術の知識を深めることであった。
- 日本では2000年頃から美術館の中から外に飛び出していこうという動きも見られ始めた。例えば、2000年から始まった新潟県十日町の大地の芸術祭は、山の中の風景にも美があり、そこに日常とは異なる価値観に気付くことがあるのではないかということ踏まえ、我々が足を運び、地域の持っている場の力、自然の力とともに、アート作品にも接する取組である。
- この取組の背景には、過疎地域へいかに人を呼び込めるかという問題がある。このようなマイノリティの地域で、例えば廃屋や廃校にアーティストが既存とは異なる価値観を見だし、地域の人たちと発信していくことを通じて地域の活性化が可能となる。
- 2015年以降、芸術の観賞場所は、マイノリティの地域からマイノリティの人やコミュニティを対象に展開しようとしている。アーティストが多様性を認め

合いながら、人々と交流し、マイノリティの持っている魅力を多様な社会参加を通じて展開していこうとする取組がなされている。このような取組を通じて、現在社会の中で求められている多様性を広めることが可能となる。

- 2014年からTURN（ターン）というアートプロジェクトが始まった。当初は、マイノリティの人に展開した障害者アートプログラムとして計画し、2015年からは、オリンピック・パラリンピックの文化プログラムのリーディングプロジェクトとして東京都の支援を受けて活動している。
- 従来の障害者施設は、社会の中の諸機能に対応できるようにする場であり、自分が行えないことを補っていくという考え方に基づいていた。TURNは、逆に、障害者からアーティストが学び取っていくことを理念としている。
- TURNの具体的な活動方法は、福祉施設にアーティストが訪問し、交流していくこと、そして、そこで得たもの、生まれたものを社会の中で発表していくことの二つの柱がある。障害者の特性をいかしたものをアーティストが増幅したり、より特徴が見えるような細工をしたりして、美術館の中でフェスとして展開してきた。また、TURNは国外でも活動している。リオデジャネイロ五輪の際に、TURNをブラジルでも開催し、ブラジルの人たちが日本の文化やブラジルの障害者施設のことにも知るといった幅広い交流の場になっていった。
- 芸術と福祉のコラボレーションにより、社会的包摂に寄与し、多様な人々が共生できる社会環境の整備を目指すアーティストを育成する、通称DOOR（ドア：Diversity on the Arts Project）が、平成29年度から東京藝術大学の履修証明プログラムとして始まった。このプログラムから、TURNで活躍できるような人材を育成しようとしている。
- TURNやDOORなどの活動を通じて、日常にはない新しい価値観を発見する場所として、マイノリティの人たちが集まる福祉施設にアーティストが訪問し、福祉施設を文化施設に読み替えていくという試みに今取り組んでいる。つまり、福祉施設を利用している人々を表現者として見立てていき、福祉施設を日常の中に多様性があることに気付かせてくれる文化施設としていかしていくということである。

- 今後は、TURNフェスを美術館ではなく、地域の福祉施設、就労施設を拠点に行うことによって、地域の人たちが、日頃は余り縁のなかった福祉施設等を多様な価値観と出会う場としていくような試みを行っていききたい。

日本体育大学体育学部教授 野村 一路 参考人

- 「障害者スポーツ」というカテゴリーはないと考えている。高齢者スポーツあるいは女性スポーツなど特定の人々を特定のスポーツに当てはめることはあり得ず、全ての人が全てのスポーツを行えることがスポーツの本質である。障害者スポーツとは、障害者がスポーツをするのではなく、スポーツをする人々の中に障害者がいる状態と考えることが大前提である。
- アダプテッド・スポーツとは、ルールや用具を障害の種類や程度に適合させることで、障害者だけではなく、幼児、高齢者などそれぞれの人に合ったスポーツ活動を提供する概念である。そのため、対象となる領域は、障害者スポーツよりもアダプテッド・スポーツの方が広い。
- 平成28年版障害者白書によれば、現在、何らかの障害のある人が、推計で860万人とマイノリティとは言えない数になっており、今後もますます増える可能性がある。また、障害の有無にかかわらず自立した生活を求めるならば、運動等を通じて、より健康で文化的な生活を営むことをどのような仕組みでサポートしていくかが重要である。
- 障害者の週1回以上のスポーツ実施率は19.2%であり、障害のない人の42.5%と比較して低い傾向にある。この要因としては、幼少時期にスポーツ活動を日常生活の中で行っているかどうか大きい。特に、脳の発達段階である幼児期から小学校高学年までの間にスポーツを好む状況にすることが、その後のスポーツ参加に大きな影響を与えている。そのため、障害のある子どもにとって、特別支援学校での体育あるいはスポーツの実施は重要な要素である。
- 現在、特別支援教育を必要とする子どもは一般校等に通学することが多くなっており、一方、特別支援学校は重い障害のある子どもの割合が増えている。そのため、特別支援学校では一人一人の個別対応が必要となっている。し

かし、教員の中で保健体育の免許保持者の割合が少ないことや、保健体育の教員免許を取得するカリキュラムの中に障害のある子どもに対する指導科目が必修化されていないため、免許は持っていますが、適切な指導ができる教員が少ない。その結果、体育の授業や部活動が十分に行われていない現状がある。つまり、原体験としてスポーツに接する機会が制限されているため、その後もスポーツに接する機会が少なくなっている。

- 障害者が学校卒業後に地域でスポーツを行うための体制整備も必要である。例えばその受皿としては、障がい者スポーツ協会があるが、現在未設置の指定都市があり十分ではない。また、専ら障害者が使用できるスポーツ施設が未設置の地方自治体も多く、一般の施設も利用できない現状がある。これも学校卒業後障害者のスポーツ実施率が極端に下がる要因となっている。
- 障害者がスポーツ・レクリエーションを行う主な目的の調査では、「健康の維持・増進」、「気分転換・ストレス解消」の回答が多い一方で、「健常者との交流」は非常に低い。スポーツを通じた社会参加の観点からは、障害の有無に関係なく、地域におけるあらゆる人と関わりを持つ必要があるにもかかわらず、現状は極めて不十分である。
- 障害者によるスポーツ・レクリエーション活動に当たっての障壁について、70%の人があると感じている。中でも最大の障壁は「体力がない」ことである。ただし、病弱な障害者や重度重複障害者にとっては、「体力がない」のは当然で、自立し、社会人として社会参加をするためにも体力をつけることが必要となる。そのため、ますます一人一人に応じた運動指導が求められている。
- 「金銭的な余裕がない」という回答も多い。例えば、日常生活用の車椅子に対する補助はあるが、競技用は自己負担となり、その費用も高額である。また、遠隔地に行かなければスポーツ等の仲間が得られないこともあり、経済的要因により、スポーツ活動に参加できないという実態がある。
- 自分自身がやりたいと思うものがないなどの回答は、原体験としてスポーツ・レクリエーション活動に参加したことがないために表れてくる要素である。加えて、「人の目が気になる」、一緒に活動している人の迷惑になるのでは

ないかといった回答は、心のバリアフリーが進んでいないためと考える。

- スポーツを通じた障害者の社会参加については、身体障害は取組が進んでいるが、知的障害、精神障害、発達障害は遅れており、障害種別間の格差の存在が考えられる。また、軽度の場合は自分でスポーツの場に行くことができる一方、重度の場合は様々な支援が必要になるが、バリアフリーなど制度的な取組が不十分であり、障害程度間の格差も存在する。そのほか、就労、施設入所等による経済的格差、障害者が使用できるスポーツ施設や指導者の有無による地域格差等様々な障壁がある。
- パラリンピックが注目されているが、これは特別なトレーニングを積んだ障害者が参加できる大会である。今後は、このような大会に参加できない、又は参加しようとしめない圧倒的多数の障害者が、スポーツを通じて社会参加できるよう、人々の意識、価値観などを変えていく心のバリアフリーが求められる。

質疑の概要は、次のとおりである。

問 経済格差と進学意欲の間に相関関係はあるのか。

答 進学意欲は所得より親の学歴との関係性が強い。学歴が高いほど親の意欲が高く、その結果、子どもの意欲も高くなる傾向がある。例えば、イギリスでは、労働者階級は親が大学進学に興味がないため、子どもも進学に興味がなく、その結果進学率が上がらない。日本では諸外国ほど大きな格差は出ていないと推測するが、ないとは言い切れない。

問 様々な格差を抱えた学生に教育の機会を保障するに当たって必要な大学改革の在り方についてどのように考えるか。

答 大学には毎年多くの税金を投入しているが、東京大学の大学教育の達成度調査によると、税金で教育を受けたという意識がある東大生は半数しかいない。大学教育における公的負担について、大学は社会に対して説明責任を果たす必要がある。

問 大学進学を目指す若者や家族に対して、今後どのように奨学金制度の周知を

図っていくべきか。

答 複雑な仕組みの奨学金制度を理解しているスカラシップ・アドバイザー（仮称）の制度が創設される予定であり、それを活用し、学校や保護者に対して十分に制度を周知すべきである。また、小中学校でも奨学金制度の教育は必要であり、学習指導要領等にも取り入れる必要がある。

問 芸術家として、社会福祉を通じた新しい社会価値創出に取り組むこととした契機は何か。

答 障害者のアートは、アールブリュットという言葉で表現される。多くの障害者は純粋な絵を描き、絵の教育を受けた人間にはない世界観がある。マイノリティの地域で始まったアートプロジェクトの考え方を障害者の表現にも応用できないか、と考えたことが発端である。

問 芸術家としての視点で多様性を生んでいく取組の過程において、社会の中でのような障壁があるか。

答 福祉という確立された世界がある中で、多くの施設で外部の人間が入ることに抵抗がある。施設長等に理解を求め、DOORの取組などを通じて、アーティストに福祉の教育を受けさせるなど時間を掛けて取り組んでいく。

問 アダプテッド・スポーツを普及するに当たりどのような課題があるか。

答 指導者側に問題がある。スポーツは本来、誰にでも適合するものであり、対象者を理解することがスポーツ指導の基本である。対象者に何らかの障害があれば、その障害に適合した指導をすることが求められるが、多くの指導者がそのための教育を受けていないため、障害者が参加できない環境を生んでいる。

問 高等教育に対する公的負担の割合の在り方についてどう考えるか。

答 高等教育への公的負担の割合は、国際的に見て低い水準であり、増やすことが望ましい。また、国際人権規約を踏まえ、高等教育を含めた教育無償化の取組は、厳しい財政状況の中であっても少しずつ進めていくべきである。その場合、大学が十分な説明責任を果たすことも必要である。

問 教育費の負担の在り方についてどう考えるか。

答 日本の場合、教育は家族の責任であるという考え方が非常に強く、それが日

本の教育を支えてきた面もある。一方で、所得格差等が拡大する中でこの考え方を持続するのは難しい。国民合意の上に立って、公的負担を充実させることが重要である。

問 豊かな多様性を認める学校教育に向けどのような取組が必要か。

答 美術教育は、学校の中の基本的な授業だけでなく、本来、様々な世代、外国人、障害者等で構成された多様な社会である地域の中で行うべきである。今後一層、地域の中でアート本来の魅力を体験できる時間や仕掛けが必要ではないか。

問 障害者と共にスポーツをする学校教育等の在り方についてはどう考えるか。

答 特別支援学校卒業後を踏まえ、地域での生活を前提とした教育を考えていかなければならない。そのためにも、地域において誰もがスポーツができる環境と、そこに人材を投入する仕組みをつくる必要がある。

問 給付型奨学金制度及び所得連動返還型奨学金制度について、今後どのように拡大していくべきか。

答 給付型奨学金については、授業料が無償であっても進学できない人たちがいる中で、現在の給付規模では進学を後押しするには不十分であり、まず給付額を増やすべきと考える。所得連動返還型奨学金制度は、今後、有利子奨学金にも拡大すべきである。また、イギリスなどのように在学中には一切授業料を支払わずに済む仕組みと組み合わせることで、画期的な制度になると考える。

問 奨学金制度に関する情報提供の取組について、どのような課題があるのか。

答 日本学生支援機構に情報提供窓口を設置することになったが、まだ十分ではない。また、SNSで誤った情報が発信されており、その対策も必要である。

問 障害者の文化芸術活動を推進するための国、地方自治体の役割は何か。

答 障害者の特性を表現として見だし、作品として世の中に発信する人材や、様々な施設を回り、情報収集や調査を行う人材の確保が重要である。

問 地域における障害者のスポーツ施策推進のためにどのような取組が必要か。

答 障害の有無にかかわらず、指導者が子どもから高齢者まで指導ができ、また既存の施設を利用することができるという発想の転換によって、障害者のス

スポーツ参加は効果的に進展すると考える。また、併せてスポーツを文化として認めることも必要である。

問 給付型奨学金の給付対象を広げる必要があるのではないか。

答 給付額や給付対象を広げることは理想であるが、財源が厳しい中で、国民の合意が得られなければ制度の拡大は難しい。そのためには、制度の効果を検証することも必要である。

問 経済的に困窮し中退に追い込まれる学生がいる中で、学費の負担を減らしていくことが必要ではないか。

答 大学に通う人は高所得の人が多いため、授業料の引下げは高所得の人たちも補助することになる。まずは、奨学金により低所得の人たちを支援することが必要である。中退は、大学によって対応が大きく異なることが問題であり、この観点からも中退防止にも取り組む必要がある。

問 芸術家や芸術団体の創造活動に対する行政の支援として必要なことは何か。

答 今後のアートの役割は、地域や一人一人の特性が見える形で共に創造し発信していくことである。行政には、多様な価値を芸術の視点で見いだしていく人材の育成や、人々が出会う場や組織を構築する仕組みづくりの支援を求める。

問 教育無償化と併せ、学生がより勉学に励むような大学改革が必要ではないか。

答 授業時間の確保や出席の厳格化などがなされており、大学教育は以前と比べて改善されている。

問 教育無償化や給付型奨学金充実のための財源についてどう考えるか。

答 教育費の財源は税を中心にすべきである。そのためには、国民合意が必要であり、教育が社会にとって有用であるという考え方を広めなければならない。

問 教育無償化は機会平等のための手段であると考えますが、相続税等結果平等の税を財源にした場合、モラルハザードの問題が生じるのではないかと懸念しています。

答 高等教育は専門学校を始め様々な形が存在しているため、一律に結果平等にはならないのではないかと懸念しています。

問 職業教育も無償化や奨学金の対象とすべきではないかと懸念しています。

答 日本は、かつては企業内教育が充実していたが、現在は企業も教育を実施するだけのゆとりがなくなっている。職業教育は教育機関だけでなく社会全体の問題であり、無償化を含めて対策を考えていく必要がある。

問 教育無償化は少子化の緩和につながるのか。

答 一般的に子どもの数が増えるほど教育の質が下がるという問題はあるが、教育だけではなく、福祉施策も併せて行うことであれば少子化対策になるのではないか。

問 富裕層の子どもほど東京大学に入れると言われるが、それは、ビジネス等で成功した親には克己心があるなどの心理的な要因ではないか。

答 学習意欲や心理的な要因も大きな割合を占めているが、学習環境、学力などを総合して進学の差になっている。

問 大学の存続が厳しくなっている中、教育無償化を考えるに当たり、大学の質の向上が求められるのではないか。

答 大学間の競争で大学が淘汰されると、地域の教育機会が失われる懸念がある。また、大学や専門学校に進学することで、高卒で就職するよりも所得が上がるなど、高等教育には意味があると考え。一方で、教育無償化により授業料の値上げが困難になるなど、教育の質が固定化される懸念がある。

問 障害者の芸術活動を収益化するためにどのような方策が必要か。

答 美術館や音楽ホールなどに予算を投資して地域の文化を高めるように、障害者の福祉施設や就労施設を文化施設とし、そこに文化予算を投入することにより、施設の利用者・労働者の収入になっていくのではないか。

問 障害者の作品を企業による商品化に結び付けるための方策は何か。

答 作品だけに目を向けるのではなく、障害者の行為に接することで人間の多様性を体感できるような見せ方が必要である。そして、それを提供した施設や人にその対価を払うことによって収入になる。

問 障害のある子どもがスポーツに接するために、保健体育の教員免許の仕組みを見直すべきではないか。

答 保健体育の教員免許の取得に際し、障害のある児童生徒に対する指導科目を

必修化することを強く求める。また、体育の授業にスポーツの専門家が教員と共に指導する仕組みづくりも必要である。

問 高齢者、障害者と地域の人との交流を推進する上での障壁は何か。

答 従来、スポーツに人を合わせるやり方でスポーツが振興され、それがいまだに解消されていない。対象者には何が合うのかを考えることが重要であり、それを理解するための仕組みづくりが必要である。また、スポーツ以前の問題として、障害者が自立した生活を送るためには最低限の体力が必要であり、まず健康な体づくりから考えていく必要がある。

問 孫への教育資金に対する相続税の非課税について、どのような政策的影響があるのか。

答 国民の教育観が、教育は一定程度社会で支えるという考え方に転換すれば、相続税も財源として有効であると考えられる。

問 教育費の家族主義からの転換と公的負担の意味を考える上で重要な点は何か。

答 社会に支えられているという考え方になれば、社会に貢献する意識が生まれる。一方、無償化は公的負担で支えられているという意識が希薄になる問題があり、公的負担の可視化に努めなければならない。また、公財政が逼迫している中で、寄附税制の緩和など、寄附を広げていくことも検討すべきである。

問 従来の大学の質と今後の大学の質についてどう考えるか。

答 大学においても多様性が必要である。グローバル人材の育成だけでなく、地域に貢献する大学も必要であり、多様性が大学や地域の活性化につながる。また、多様性という視点から大学を評価していくことも必要である。

問 障害者が大学教育を受ける機会を確保するための方策は何か。

答 まずは入試から変えなければならない。また、バリアフリー等受入体制を整えることも必要である。

答 その人の個性を見付けることができる入試が大事である。また、従来の入試以外に、様々な人が大学で学べるような制度なども工夫してほしい。

答 体育大学の場合、在学中にけがをして障害のある状態になる学生は昔からい

た。その対応は、全てバリアフリーにするのではなく、障害をどうやって乗り越え解決していくか学生同士で考えることが、一つの教育となっている。

問 学校、地域、企業が連携した障害者によるスポーツ・レクリエーションについて、どのような取組事例があるか。また、取組に際して必要なことは何か。

答 世田谷区の事業で、大学、行政、社会福祉協議会が連携して、障害の有無に関係なくスポーツ・レクリエーションを楽しむ活動が行われている。産官学の連携した取組には、これらをコーディネートできる人材の育成が重要である。一方、総合型地域スポーツクラブは、本来障害の有無に関係なくスポーツに参加できる場として期待されるが、現実には、障害者を対象とした教室やプログラムを提供していることが多い。今後は、クラブのマネジャーを再教育することで、障害者がスポーツに参加できる環境を整備する必要がある。

問 多様な価値を受け入れる社会を目指すためには何が必要か。

答 日本では高齢者は老人ホーム、障害者は障害者施設と施設が分かれており、多様性が出会う場がなくなっている。ブラジルでは経済的な理由により施設が造れないために健常者と障害者が同じ施設にいることがあるが、結果的に目指すべき姿がそこにあると考える。何が「文化的なもの」で何が「福祉的なもの」かについて、再考する時期である。

答 障害者がスポーツをすることの社会的価値や必要性を、国民に共有してもらうことが重要である。既にトップアスリートには国費が投入されており、今後は、選手たちが国民に理解してもらえるような活動をしていくことで、価値を認められることにつながると考える。

2 委員間の意見交換（平成29年5月10日）

中間報告を取りまとめるに当たって、平成29年5月10日、委員間の意見交換を行った。

意見交換の概要は、次のとおりである（発言順）。

上野 通子 君（自民）

「世界経済、金融等の情勢及び国民生活における格差の現状と課題等」について、日本における格差拡大の要因は、富裕層の一層の富裕化ではなく、低所得層の貧困化が進んだことと社会における革新力の低迷であり、セーフティネットの更なる強化について検討が必要である。

「社会保障分野における格差の現状と課題等」については、国民の寿命が延び、年金の受給期間が長期化することに対応するため、年金制度の持続性と世代間の公平性を維持させる方策を考える必要がある。また、高齢者の健康状態、就労能力、知的能力等を考慮しながら、働く意欲をいかせる年金制度を検討していく必要がある。さらに、子どもの貧困や貧困の連鎖の予防手段としての現金給付には限界があり、地方自治体の役割とともに、有効な支援プログラムの開発とその普及による社会環境整備の充実強化が重要である。

「労働分野における格差の現状と課題等」については、生産年齢人口が減少する中、働き方を変えると同時に労働生産性を向上させることが重要であり、障害者、高齢者、女性など誰もが働くことができ、意欲と能力を発揮できる環境の整備が必要である。現在政府の進める働き方改革においては、根強く残る日本型の働き方を抜本から改革し、女性活躍支援のための男性の家事、育児への参加促進、男女間の賃金格差の解消に取り組み、特に長時間労働を是正することが先決条件である。

「地域活性化の取組及び地域間格差の現状と課題等」については、地域間格差が極端に広がっている現状を認識することが重要である。まずは市町村、都道府

県、国がそれぞれの役割を補完するとともに、そこに住む一人一人のまちづくりに対する参画意識の強化が必要である。また、地方創生人材育成支援制度を充実させ、地域の厳しい状況を受け止め、ピンチをチャンスに変えていく創造性と行動力、判断力、忍耐力のあるリーダーを養成していくことも重要である。今後更に地元を好きな若者を増やし、地域を磨き、人に選ばれる地域づくりを進めることも求められる。また、農山漁村への移住については、移住者のライフステージに応じた支援など、新たな課題の解決にも取り組む必要がある。

「教育分野における格差の現状と課題、文化芸術・スポーツを通じた社会参加の在り方等」については、高等教育を始めとする教育費の負担軽減に向けた財源の確保とともに、インクルーシブ教育を進め、障害の有無に関係なく誰もが格差を感じずに参画できる文化芸術、スポーツ活動への支援の在り方や役割の重要性を認識すべきである。

国民の中に広がっている物質的な格差だけでなく、精神的な格差も含めて様々な格差を解消し、国民一人一人が経済や生活の不安を感じずに生活していくために、短期、長期に必要なことや、今後の取組について考えることが求められる。

風間 直樹 君（民進）

現下の社会情勢に鑑みると、財政赤字が巨額なものとなる一方、医療、年金等の社会保障費が膨張する中で、国民が憲法に定められた最低限度の生活を基本的人権の保障の下に営むには、健全な財政運営が必要である。

世界経済、金融等について、参考人が指摘した、日銀が中央銀行として金融政策運営を続けていく上で、バランスシート上に保有する国債についている利回りが低過ぎ、リスク性資産を多額に持ち過ぎているということが問題であり、財務体質上のリスクに危機感を抱いている。

この対策として、日銀の金融政策の出口戦略に伴う市場とのより一層の対話と、出口戦略の際の最大のリスクである金利の急激な上昇に対する政府の対応を求める意見があると承知している。

国会、政府が現下の政策課題にどのように取り組んでいくか日々注力する中

で、近い将来、日銀の金融政策によって対応が難しくなる可能性があることを危惧している。この問題を広く国会、国民が共有し、議論が進むことを期待したい。

金融政策に関しては、論壇から、客観的な分析に基づいて論評し、それを今後国民生活に反映していく姿勢が失われていることも危惧される。参議院での議論を通して冷静かつ闊達な意見交換を行い、将来の国民生活を担保したい。

新妻 秀規 君（公明）

第一に、貧困化に対応するためのセーフティネット機能の強化に向けて職業訓練、能力開発の体制整備をすべきである。その制度設計に当たっては、短期で就職できる資格や訓練に重点が置かれている現状を是正し、北欧の成功事例に学び、長期的に安心して訓練を受けられるようにすることが重要である。

第二に、能力開発を正規雇用につなげるに当たり、求職者の能力を示すジョブ・カードの活用を推進するため、企業への働きかけ、求職者への普及啓発を後押しすべきである。今後、企業において職務限定正社員を増やす上でジョブ・カードの重要性は増し、また、各社ごとに異なっている採用時のエントリーシートはジョブ・カードをベースとすれば求職者の負担が軽減できる。

第三に、住まいの安心のために住宅政策を推進すべきである。かつては企業の福利厚生が住宅政策を補完していたが、その機能が失われてきている。特に若年層と高齢者層の不安解消のためにも、行政による対応を強化すべきである。

第四に、多様な働き方を推進すべきである。特に、女性のライフステージに応じた働き方を可能にしていくことは喫緊の課題である。

第五に、地域活性化を進めるに当たり、長期的な観点での政策を検討すべきである。参考人からは、地方創生の取組を急がせないでほしいとの要望があった。また、移住段階のみならず、定住、永住段階での施策の必要性、人材育成と地域磨きの大切さが強調された。これらの意見を政策に反映する必要がある。

第六に、教育無償化を推進すべきである。教育無償化は、国際公約でもあり、引き続き取り組むべきである。給付型奨学金と新たな所得連動返還型奨学金につ

いて、給付額の引上げを始め、授業料減免等の施策と併せて今後も拡充を進めるべきである。

第七に、教育における地域間格差の解消を図るべきである。都道府県間で大学等への進学率に格差があり、是正策を検討すべきである。

第八に、心のバリアフリーの実現のために、障害者の芸術活動、障害者のスポーツ分野における人材育成への支援が必要である。障害者の芸術活動においてはキュレーターやリサーチャーが、アダプテッド・スポーツ、障害者のスポーツの振興においては産官学をつなぐ人材が肝要である。

参議院の存在意義は、多様な民意の反映にある。調査会では、参考人の意見を踏まえて、会派の立場に縛られない各委員間の自由闊達な意見交換も行っていきたい。

岩渕 友 君 (共産)

大企業の400兆円に上る内部留保は、所得と利潤の正当化できない分配による結果である。本来は労働者が受け取るべき賃金であるので、税制で是正すべきである。また、金融政策については、日本の国債発行額は国家の実力以上のものであり、後の世代への負担、リスクが大きくなり過ぎているため、立ち止まって見直すべきである。

社会保障分野については、予算が削減され、このことが国民の生存権を脅かし、将来不安を増大させる懸念がある。保育士確保のために、賃金のみならず、労働条件を早急に改善する必要がある。また、住まいは人権であり、住宅費の負担軽減について議論すべきである。

労働分野では、非正規雇用の増大、長時間過密労働の常態化、ブラック企業、ブラックバイトの横行等の問題がある。残業時間の上限規制について、参考人からは、当時の政府案は過労死の実効的な防止につながらない、あるいは、社会的なルールとして上限を設けるべきではないかとの指摘があった。

大都市一極集中の経済政策の下、中小企業や農林水産業の経営が破壊され、地方の衰退が深刻化し、社会、経済にとって大きな問題となっている。地域活性化

の取組として、地域経済の要である中小・小規模事業者への支援が重要である。

教育分野では、給付型奨学金制度の創設に当たって、給付額、給付対象を広げることが重要である。

エネルギー政策については、原発依存から再生可能エネルギーへ転換を進めることが、経済、雇用、地域活性化など、格差と貧困の克服にとっても大きな役割を果たす。

藤巻 健史 君（維新）

トマ・ピケティによると、ヨーロッパから見ると、日本の現状は理解不能である。政府債務残高がGDPの2倍にも達するにもかかわらず、日本では誰も心配していないように見えるのはなぜか。どのような事情で、あるいはどのような政府の判断によって、借金がこれほどに膨大になったのか。我々は日本の政府債務のGDP比や絶対額を毎日のように目にして驚いているが、これらは日本人にとって何の意味も持たないのか。それとも、数字が発表されるたびに皆大急ぎで目をそらしてしまうのだろうか、と警告している。

現在、日本が抱えている二大危機の一つは北朝鮮問題であり、これは起こる確率は非常に低いですが、起こってしまえば途方もないことになるという意味でテールリスクである。もう一つは財政破綻危機であり、起きることが間違いなく、後はタイミングの問題であり、放置できない。

現在、政府は、年間150兆円の国債を発行しているが、日銀がその8割に当たる120兆円の国債を引き受けており、財政破綻が日銀の実質財政ファイナンスによってカモフラージュされている。

更に問題であるのは、日銀のバランスシートが膨張していることである。日銀のバランスシートの規模は対GDP比で88%となっており、諸外国と比べると異常な状況である。

財政が破綻すれば、調査会で様々な格差の問題について議論したことの全てが水泡に帰す。財政破綻によって社会が根底から覆されれば、全員が平等に貧しくなり、格差は是正される。日本人、特に政治家は、財政赤字問題についてより真

剣に考えるべきである。

薬師寺 みちよ 君（無ク）

調査会で得られた知見をどのように使うかによって、見方が全く異なってくる。一方からの意見しか聴けなかったような施策もあるので、これで全てを語ることはできない。

しかし、与野党問わず、共通項としての意識を持たせた分野もあるのではないかと。特に、地域間格差、教育分野の格差、障害者施策については、これからは是非、当事者研究も中心的に扱ってヒアリングしてほしい。その結果を、単なる研究のまとめではなく、現実に応じた施策あるいは報告書として帰結しなければ、参議院の独自の制度である調査会の意義がない。

文化芸術、スポーツ分野を通じた障害者の社会参加についても調査を進めたが、当事者はどのように思い、どのような意識で参画しているのか、また、その奥底にあるものは何なのかということなどを、我々はまだ知り尽くしていない。経済の問題についても、賛否両論があることは確かであるが、今後も様々な有識者を招いて議論を展開していきたい。

一つの提案であるが、ワーキンググループのような形で調査会を幾つかに分け、より詰めた議論ができれば、調査会において表明された意見が実現可能なものとして、例えば委員会あるいは政府に提言書を提出できるのではないかと。

森屋 宏 君（自民）

参議院には衆議院にない調査会という制度があることは大きな意味があり、会派の枠を超えて取り組むべきことは何かを考えてこの場に参画している。一方で、参議院議員は比例区、選挙区とそれぞれ選ばれている立場が異なるため、多角的な視点で日本の姿を見ることができ、調査会の調査項目である「経済・生活不安の解消」という視点から現状認識についてコンセンサスを得ることは意義があり、また、一つの報告書を取りまとめるということは、価値がある。

格差の問題については、世界でも特有の東京一極集中や地方の疲弊という日本

の姿について問題意識を共有し、コンセンサスを得られるのではないか。

神本 美恵子 君 (民進)

参議院の調査会は、調査を通じて現状分析を行い、日本の中で最も差し迫った、他の委員会では取り上げないような課題を絞り込んでいくことも含めて議論し、取りまとめできればよい。

現在の問題意識を言えば、例えば子どもに対する性的虐待問題は、見えにくく、かつ、現行法では対応できない様々な問題をはらんでいる。このような課題について、調査会の最終年である3年目に、法律の策定や、政府に対し政策的な影響力のある提言をできればよいのではないか。そのため、今後は委員の問題意識に基づいて課題を絞り込めればよい。

Ⅲ 主要論点の整理

本調査会は、平成28年9月に設置され、3年間の調査テーマを「あらゆる立場の人々が参画できる社会の構築」と決定した。1年目は「経済・生活不安の解消」について調査を行うこととし、参考人からの意見聴取及び質疑を行うとともに、委員間の意見交換を行った。以上の調査を踏まえ、本調査会における主要論点について、参考人の意見を基に以下のとおり整理する。

【世界経済、金融等の情勢及び国民生活における格差の現状と課題等】

- ◇ 世界の富裕者上位8人と下位50%の36億人の資産が同額であると言われてい
る。日本においても同様に、富裕層に資産が集まり、貧困層の資産が減少する
状況が見られ、現役世代を中心に、収入・資産についての不安等が今後の生活
見通しを悪化させる傾向があることから、資産格差に対する是正策が求められ
る。
- ◇ 日銀の量的・質的金融緩和により、同行のバランスシートは拡大しており、
今後、金融政策を変更する局面において、金融市場、財政運営、国内経済に混
乱が生じることも懸念される。アメリカの連邦準備制度では、早い段階から正
常化策を検討し、議会証言等を通じて国民や市場関係者に説明をしていること
から、今後の金融政策に関する共通認識が形成されている。日銀も、金融政策
について丁寧な説明を行っていくことが求められる。
- ◇ 日本においては、1990年代以降、少子高齢化の急激な進行による人口構造の
変化、女性の社会進出や高齢者世帯の急増等の社会構造の変化、金融危機や国
際競争の激化等の経済環境の変化が同時に進行している。女性の単身高齢世帯
の貧困率が極めて高く、また、1995年以降、低所得層の実質所得減少による貧
困化が格差拡大の要因となっている。日本の社会保障制度は、年齢層間の再分
配機能は高いが貧困層を救済する機能は低いことから、低所得層の貧困化に対

応するセーフティネットが必要である。同時に、多様性を持つ人々が互いに刺激を与えることにより、グローバル化に対応した人材が活躍できる革新性を生み出す社会への転換が重要となる。

【社会保障分野における格差の現状と課題等】

- ◇ 2014年の財政検証によると、基礎年金については、マクロ経済スライドを30年程度適用しないと財政的に維持できず、その場合、基礎年金の実質価値の低下により、年金と生活保護との逆転現象が生じるおそれもある。高齢者の健康状態、就労能力を考慮した上で、年金の支給開始年齢の引上げ、加入期間や就労期間の延長などにより、年金の実質価値低下を防ぐことも検討すべきである。
- ◇ 貧困に苦しむ子どもは増え続けており、母子家庭などのひとり親世帯の相対的貧困率は世界的にも高い水準にある。また、高齢者についても年齢が上がるほど貧困率が上がる傾向も見られる。医療費、介護費、住宅費、教育費、保育料等の支出低減策が求められ、先行的な税の投入の検討も必要である。
- ◇ 非正規雇用の拡大や企業の福利厚生削減により、賃金だけでは生活が苦しく結婚も困難な若者が多くなっている。住宅政策の弱さと未婚率に相関関係があるとの検証も存在することから、一例として、ヨーロッパで見られるように、防貧制度として住宅政策を位置付け、社会住宅等により負担軽減を図り、低所得の若者の生活不安を解消することも重要である。
- ◇ 障害者に対する社会的排除や依存先の少なさが暴力の加害者と被害者のいずれの立場からもリスクとなることから、障害者が地域社会の中で共生できるような人間関係を構築するための支援が求められる。また、教育の現場では障害の有無にかかわらず子どもが共に学ぶことが重要となっている。社会のグローバル化に伴い、異質な他者とのコミュニケーション能力が求められており、イ

ンクルーシブな環境下における教育の意義を研究することも重要である。

【労働分野における格差の現状と課題等】

- ◇ 1997年のいわゆる金融危機を契機に企業収益が重視され、人件費に対する抑制圧力が強まった。その結果、正規雇用者が減少する一方、非正規雇用者が増え、長時間労働、正規・非正規の二極化、中間所得層減少、所得格差拡大の問題が懸念されている。社会の活力を取り戻すため、能力開発の推進等により非正規雇用の固定化を回避し、正規雇用への転換を図ることが求められる。

- ◇ 人的投資、組織改革への投資が抑制され、企業内で長期的に人材を育てるといふ従来の日本企業の強みが失われている。今後人口が減少する中で、働き方を変えて生産性を上げ、誰もが働くことができ、意欲と能力を発揮できる環境づくりが重要となる。また、個別の企業の取組を政府が支援するルールづくりが求められる。

- ◇ 長時間労働を解消することが、男女の働き方の違いによる労働所得の格差を解消、改善する上で先決となる。これは、単に過労死等の防止にとどまらず、家庭における団らんや個人の自由時間の確保、家事への参加等の視点からも重要であり、ヨーロッパ並みの労働時間水準に近づけることが必要である。

- ◇ 大学生の就職活動について職種別に過去の採用実績等を企業に開示させるとともに、ブラック企業による被害の防止のため、求人の際の規制と審査の強化が必要である。また、高校生に対するワークルール教育の必修化も重要である。さらに、インターンシップが教育、労働のいずれの範疇に該当するのかを整理する必要がある。

【地域活性化の取組及び地域間格差の現状と課題等】

- ◇ 地域活性化に向けた取組については、短期間で成果を求めるのではなく、地

域が腰を据えて取り組むことができるようにすべきである。そのためには、長期的な観点からの国による財政や人材の支援、規制緩和が求められる。こうした取組によって地域を磨くことを通じて、住民が輝き、内外の人々から選ばれる地域をつくることが可能となる。

◇ ヨソモノの視点を取り入れ、地域の間人が気付かないことを認識することが地域活性化につながる。先行移住者の存在や子ども同士のつながりは、外部からの人材受入れを容易にする。また、地域の魅力であるご当地ものの良さに光を当てることが重要であり、中でも若者がどの程度地域を愛して魅力を発信するかが鍵となる。さらに、コミュニティの問題解決に住民自らが積極的に関与することも必要である。

◇ 従来、コミュニティの閉鎖性、住宅、仕事が農山漁村への移住の際の障害として指摘されていたが、空き家対策や仕事の多業化等により緩和されている。一方で、移住者の動機が多様化する中で、移住者と地域のミスマッチが起こりやすくなっており、移住、定住、永住の各段階で家族のライフステージに応じた支援が求められる。

◇ 地域活性化においては、地方の大学の魅力を増進することが重要である。また、地方に企業の研究拠点を誘致し、若者に地方の良さを認識してもらうことも必要であり、政府関係機関の地方移転を通じて関係企業が移転、集積することが期待される。

【教育分野における格差の現状と課題、文化芸術・スポーツを通じた社会参加の在り方等】

◇ 高等教育において、教育格差解消は社会経済的格差解消の前提であり、逆に社会経済的格差の存在が教育格差が続く原因となっている。教育費負担を軽減するため、給付型奨学金の給付額や対象の拡大、所得連動返還型奨学金の拡充

が求められる。また、授業料減免制度について学校や保護者に対する一層の周知が重要であり、奨学金制度の教育を小中学校の学習指導要領に取り入れることも必要である。

◇ アーティストがマイノリティの人々と交流し、その魅力を伝える取組は、現在の社会で求められている多様性を拡大する上で重要である。さらに、マイノリティを表現者と捉えて日常の中における多様性に気付く文化施設として福祉施設を読み替える取組も行われている。また、障害者の文化芸術活動推進に当たっては、作品を社会に発信したり、福祉施設等において情報収集あるいは調査を行う人材が重要であり、国、地方自治体の支援が求められる。

◇ 地域において、誰もがスポーツができる環境をつくり、そのための人材を投入する仕組みが求められる。障害の有無にかかわらず、既存施設を利用できるようにすべきであり、また、スポーツ指導者が対象者に適合した指導ができるとともに、保健体育の教員免許取得に際し、障害のある児童生徒に対する指導科目を必修化することも必要である。