

[各論IV] 歳出削減の続行の中での教育再生、子育て、再チャレンジ

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

● やや不十分ながらも歳出抑制堅持との評

2007（平成19）年度政府予算案の特徴は、歳入面で見ると税収増と国債発行減である。他方、本稿で焦点をあてる歳出面についてはやや不十分ながらも歳出抑制堅持との評が多いとみてよい。昨年7月に小泉内閣で閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）では今後5年間の歳出改革として各経費の削減額が示されたが、2007年度政府予算案では「骨太の方針2006」に掲げられた歳出の削減目標の軌道に沿い、その目標を達成できた。しかし、これについては歳入面での、家計は実感に欠けるものの景気拡大が続く中で好調な企業収益を背景にした法人税の増収と恒久的減税として導入された所得税の定率減税の廃止による1.1兆円の増収が寄与しているところが大きく、歳出面は全体として総花的でメリハリに欠けるとの酷評がみられる。

2007年度政府予算案は、小泉内閣から安倍内閣へと政権が変わったこと、そして小泉前政権が改革断行を旗印に景気低迷の中でも予算編成において大鉈を振ったことが記憶に新しいこともあり、とかく小泉内閣下での予算編成との対比がなされる。そしてとくに「経費削減」に関しては、苦言が目立つ。

財政再建が叫ばれる中で税収増が実現されるのであれば、もっと大胆に経費を切り込む余地があっ

たのではないかというものである。財政赤字問題にさいなまれている中での税収増により2年ぶりに一般会計当初予算が前年度当初比4.0%増と増加に転じていることが問題の一つとされている。確かに改革の進行度合いに違いがあるものの、表1のように、税収4兆円減・実質0%成長という深刻な不況下で小泉前首相が断行した経費削減はかなり衝撃的なものがあった。税収7兆円増・実質2%成長という好条件の安倍首相に厳しい言葉が投げかけられるのも当然かもしれない。

しかし景気が好条件のときほど、得票最大化行動をとるとされる政治家は放漫財政へと走りがちである。税収増が見込まれ今夏に参院選を控えて、歳出拡大要請が強まりをみせる中で、とかく緩みがちな政策的経費である一般歳出を、前政権の置き土産ともいえる「骨太の方針2006」の歳出抑制の方針を貫き、1.3%増に抑え安易な歳出増としない予算が編成できたことは評価してもよいと思われる。ここでより進んで大胆な歳出削減が実現できていればより評価されたのかもしれない。道路特定財源の一般財源化や地方交付税の抑制の不足について言及する意見が目立つ。しかし最も重要なことは今後、景気拡大が続く場合、前政権から引き継いだ歳出抑制の軌道を今後維持できるかにあるといえよう。

表1 小泉政権と安倍政権の初年度予算比較

2002(平成14)年度当初予算:小泉		2007(平成19)年度当初予算:安倍	
特殊法人向け支出	1.1兆円削減	大学向け補助金	217億円削減
診療報酬	2.7%下げ	生活保護予算	420億円削減
ODA予算	10.3%減	ODA予算	4.0%減
道路特定財源の一般財源化	2,247億円	道路特定財源の一般財源化	1,806億円
公共事業費	10.7%減	公共事業費	3.5%減
国債発行	30兆円枠	国債発行	25兆4,320億円
経済状況:逆風(平成13年12月20日)		経済状況:追い風(平成18年12月20日)	
税収	4兆円減	税収	7兆円減
実質成長	0%成長	実質成長	2%成長
株価	10,434円	株価	17,011円

出所:「朝日新聞」2006年12月21日付(朝刊)から作成。

● 来年度以降の予算編成

わが国の予算編成は、小泉政権登場まで各省庁と財務省によるマイクロ予算編成が先行し、年末に「経済見通しと経済財政運営の基本的態度」等に基づく内閣の基本方針が示されるマクロ予算編成が後追いするという点で、政権の政策が十分に反映しない問題が指摘されてきた。これを、小泉前政権から経済財政諮問会議を活用してマクロ予算編成ともいえる「骨太の方針」で内閣の政策重点を示し、これに基づき財務省・各省のマイクロ予算編成がなされる方向性が出てきたといえる。2007年度政府予算案でも、マクロ予算編成ともいえる「骨太の方針2006」に掲げられた目標を厳守したことは評価できる。

けれども、マイクロ予算編成段階で、配分された予算が既存の制度にうまく乗って効果を出し得るものになるかは不確定といえる。来年度は多くの面で制度改革等の難題が先送りされており、この点を十分に検討しなければ予算効果が発現できず、最悪の場合は、予算編成自体がかつての予算編成に逆戻りして内閣の政策が十分に生かされなくなるおそれも出てこよう。

● 再チャレンジの名の下での予算ふんどり

安倍内閣では、少子化対策、いじめ問題、再チャレンジ等を政策の最重点課題としている。そのため、予算全体として歳出抑制が図られる中で表2のように、子育て、教育、雇用に手厚く配分しているようにみえる。安倍首相は首相就任前から「再チャレンジ」を重視しており、このことから、各省庁が「再チャレンジ」の名の下にさまざまな予算要求をする「予算ふんどり」の事態が生じたといえる。その結果、①フリーターやパート労働者の正社員化支援や、②ニートが合宿で自立を目指す「若者自立塾」、③信用力の低い事業に失敗した経験者へ政府系金融機関を通じた「再チャレンジ融資」等、その多くが小粒となっている。そして、これが安倍首相の政策を推進するために十分な効果を発揮するかは不確定なところが多いと指摘されている。加えて、社会保障関係費抑制のために、生活保護予算で、表2のように、15歳以下の子どもがいる一人親の保護世帯に支給していた母子加算を3年かけて廃止することとなった。

こうしたことから、安心して暮らせる社会の実現に結びつくような真の貧困対策や就労支援が実施されているかは疑問が残るとの指摘がある。これらの苦

表2 2007年度一般会計予算によるサービスと負担の変化

行政サービス向上・負担減			行政サービス低下・負担増		
子育て	児童手当の乳幼児加算 第1・2子(月額)	5千円→1万円	租税	所得税の定率減税廃止 (最大年12万5千円) (平成19年1月～)	廃止
	育児休業給付引上げ (休業前賃金) (平成19年10月～)	40%→50%		個人住民税の定率減税廃止 (最大年2万円) (平成19年6月～)	廃止
教育	保育所受入児童数	約4.5万人増	年金	国民年金保険料引上げ (月額)	13,860円→14,100円
	いじめ対策 スクールカウンセラー 24時間対応電話相談 放課後子どもプラン 空き教室など (文部科学省) 厚生労働省	48億円→69億円 68億円 158.5億円		厚生年金保険料引上げ (労使折半:月額) (平成19年9月～)	0.354%増
雇用	雇用保険料引下げ (対収入)	1.6%→1.2%	生活保護	生活保護費負担金 リバースモーゲージの優先適用 母子加算の縮小	2兆166億円→ 1兆9,525億円
	就職困難者の就業支援 (最大6千社分) 農業の担い手支援	18億円 35億円			
医療	小児救急医療体制の整備	18.4億円→23.6億円	住宅	住宅ローン減税の縮小 (限度額合計) 期間は10年と15年の選択制に (平成19年居住分)	200万円
	癌診療体制の整備 感染症対策 新型インフルエンザ等	160.9億円→211.7億円 181.2億円→183.5億円			
住宅	バリアフリー減税 (対住宅のバリアフリー化費用) 密集市街地への緊急防災対策	2%相当額を所得控除 795億円→832億円			

出所：財務省資料、「朝日新聞」2006年12月21日付(朝刊)、「産経新聞」2006年12月21日付(朝刊)から作成。

言はすべてもっともなことといえ、早急に対処する必要があるように思われる。これらの諸問題への対応は、就任半年にも満たない安倍首相の今後の手腕への期待として、いまは来年度予算編成へむけての期待とみるべきかも知れない。

● 教育再生と子育て支援の連携—「放課後子ども教室・プラン」の行方—

昨年は教育の場で「いじめ」を苦にした自殺が、マスコミの悪影響も加わり、連鎖的に、しかも多発し社会問題となった。そのため、2007年度政府予算案では、文教関係予算全体では昨年度当初比0.2%減である中、「教育再生」への対応として前年度当初

比4.21%の6,032億円の教育政策経費が計上されている。昨年度は対前年度当初比で0.7%減であり、「教育再生」に懸ける安倍政権の意気込みが感じられる。しかし、①学校カウンセラーの配置、②子どもの悩みや不安への24時間受付電話相談、③教員OBによる子どもと親の相談員配置等のいじめ問題対策は文教関係予算でみる限り、昨年度の48億円より増額されてはいるものの、教育政策経費のわずか1.1%の69億円が計上されるだけとみることもできる。

根深いいじめ問題はさまざまな要因が複層的に影響を及ぼしていると考えられるが、それらの要因を除去する仕組みが検討されているか否かは問題解決のためには極めて重要なことである。もしそのような検

討をなおざりにして表面的ないじめを拭き取るだけでは、問題解決には結びつかず、単なる予算の無駄遣いとなってしまふ。

このいじめ問題対策とはほぼ同額の66億円を新規に計上しているのが全国学力調査の実施で、これは全国の小6および中3を対象に実施するものである。また学校評価の推進には8億円計上されている。これらの経費は、競争の中での生きていかざるを得ない人間の存在を知るためには安易に否定しがたいものと考えられるが、方法を誤ると単に競争力をあおるだけの結果となるおそれも指摘されており、適切な運用が期待される。

注目したいのは、共働き家庭が増える中で、地域の大人や教員OB、大学生らのボランティアによる小学校の空き教室での勉強と遊びの場の確保を図り、学力向上と安全の確保に配慮した「放課後子ども教室」に新規に文教関係予算に68億円が計上されていることである。この「放課後子ども教室」には、国・地方の総事業費で1,100億円が計上される。この事業の特筆すべき点は、縦割り行政の弊害が古くから指摘される中で、文部科学省と厚生労働省が連携して実施するという点である。文部科学省は要求段階では「放課後子ども教室」をほぼ全国2万校に配置する予定でいたが、地方の準備状況の関係もあり、半数の1万校を来年度予算では対象とすることとなった。厚生労働省所管の社会保障関係予算には地域の子育て支援の充実策の一環である「放課後子どもプラン」の拡充として全国2万カ所を対象に、前年度当初の120.2億円を158.5億円に増額している。

昨今、最もクローズアップされたいじめは、決して今日的現象ではなく過去にも存在し、大人の社会では常態化しているともいえる。単に教育の場から表面的にいじめを撲滅して無菌状態にしても、問題の解決にはなるまい。問題の根源の一つに、家族崩壊、地域崩壊があると思われる。かつてのわが国は、プライバシーの侵害などお構いなしという程度に、コミュニティが実在し、それが良かれ悪しかれ、機能していたといえる。過去にもいじめがあったものの、それが今

日のような残酷な事態を引き起こしにくかったのは、このコミュニティの存在によるところが大きかったといえる。

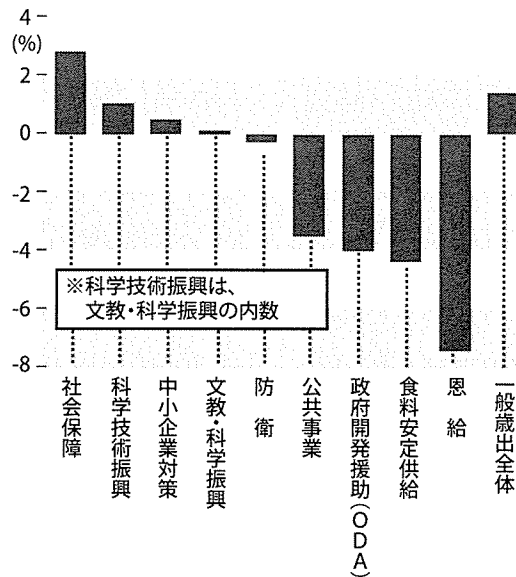
さまざまな考え方があるが、アメリカに習い、個人主義を美しいものとして囃し立て、わが国で伝統的に培われてきた相互扶助の考え方を排除してしまったところに問題の根幹があるように思われる。このような個人主義の浸透と共に、日本社会が対人コミュニケーションのない社会へと変貌してしまった。これは、地域の防犯面でも同様なことが考えられる。児童を狙う悪質な犯行が多発しているが、地域社会の崩壊により社会的弱者である児童を守ってくれる仕組みが消滅してしまったからである。

「放課後子ども教室」ないし「放課後子どもプラン」は、子育て支援につながるのと同時に、いじめや地域崩壊への対策としても期待できる。幼稚園・保育所問題にみられる役所の縄張り争いをせずに、また深い検討なしの経費削減に走らないで、子どもの健全な成長を支えるプランとなるように運営すれば、関連するあらゆる方面にプラス面をもたらす可能性のある政策になりうる。芽を伸ばせる政策として、今後の運用と今後の展開に期待したい。

「放課後子ども教室・プラン」自体は学齢期に達した児童を対象としているが、就学前の児童の子育て支援の充実も焦眉の急となっている。2007年度政府予算案では、表2のように、①「育児休業給付」による賃金の補填率を休業前賃金の40%から50%に引上げられ、また②財務省はその効果が不透明として難色を示したものの、「児童手当の乳幼児加算」も盛り込まれた。さらに③不妊治療の公的助成を拡大している。

これは時々話題になるが、夫婦間という極めて私的な問題への公金注入が正当化されるかということ、医学的にも議論の余地のあること、子どもを授けられない場合の生き方を模索する余地があるのではないかということ等、予算措置すること自体の議論が必要と考える。社会的弱者の生活保護費負担金すら削減している中で、単に出生率を増やすことのみに視

図1 一般歳出の主な項目別予算の増減（対前年度当初予算比）



出所：「読売新聞」2006年12月21日付(朝刊)。

点が寄っていないか等、多角的な点検を要する問題であると思う。社会保障関係予算というとかく高齢者に偏重しがちであり、保育所の整備や児童手当の充実等の子育てのためによりいっそう手厚い政策がこのところ声高に求められている。

未就学児の保育・教育については、縦割り行政が続き、いまだに範となるべき姿がみられない。古くから指摘され続けている幼稚園と保育所を一元化するという幼保一元化問題は、予算を渋るなどあまり評判のよくない「こども園」で実験がされつつあるようであるが、子どもを育成することほど金金を惜しまずにその力を伸ばす環境を整えてやる必要の大きいものはないと思われる。

今日のように目の前の効率にのみとらわれて予算の出し惜しみをしていると、将来の日本の根幹を揺るがす事態にもなりかねない。子育て予算は20年先を見越した上での予算措置をしなければならないし、次世代育成という公的責任の重さを踏まえて、その仕組みを考え出さなければならない。「放課後子

ども教室」ないし「放課後子どもプラン」は未就学児の保育・教育の範にもなるようにさらに検討を加え改良し、予算の有効活用を図る必要がある。

また、「骨太の方針2006」では国立大学法人運営費交付金を効率化徹底により、私学助成予算は全体の4割を占めるとされる定員割れ私学の経営効率化によりそれぞれ対前年度比1%減を示していたが、国立大学法人運営費交付金は1.4%減の1兆2,044億円に、私学助成も1%減の4,547億円となり、「骨太の方針2006」の目標値を達成している。しかしこれは「骨太の方針2006」に従って私学助成を削減する見返りに、科学技術振興予算で大学への研究費補助でほぼ同額を戻すという大臣間の折衝がなされていたとされ、その駆け引きからも歳出抑制の難しさを伺える。図1にみられるような費目によっては大幅な歳出削減が既になされてきている中で、限られた予算で大きな効果を生むべく、無駄な歳出を探いかに削減し続けていくかは今後より難しい問題となっていくであろう。

● 公共事業関係費の6年間削減と道路特定財源の制約付き一般財源化

道路特定財源の一般財源化問題は小泉前政権から引き継いだ難題といえる。道路特定財源制度とは、道路の利用を自動車の燃料の消費や自動車の所有等でみなし、道路利用者から道路の建設費や維持費を負担させようとする受益者負担的の制度といえる。これは、揮発油税や自動車重量税、そして自動車取得税等で構成され、道路整備事業に用途が限定されている租税収入である。もともと道路整備がおぼつかなかった1954年に創設されたものであったが時代の変遷で、これを一般財源化する機運が小泉前首相の時代に高まった。けれども、複雑な内容を有する問題でもあり、前政権でも手をつけられなかった。その道路特定財源の一般財源化を昨年11月30日の経済財政諮問会議の場で安倍首相が明言した。これは、①難題に踏み込んで改革姿勢を鮮明にさせることと、②道路特定財源の約8割を占める揮発油税の一般財源化により将来の消費税率の引上げ幅を抑制することにあつたとされている。

歳出抑制のため公共事業関係費の削減が続行されている中、道路予算も減少し、道路特定財源自体、全額は使い切れなくなっていること等に問題があると指摘されている。「骨太の方針2006」でも公共事業関係費は1～3%の削減が謳われており、2007年度政府予算案では6兆9,472億円計上されたが、図1にみられるように、目標を上回る対前年度当初比3.5%減となった。これは6年続けた減少で、また20年ぶりの7兆円割れである。そして道路関連予算

には1兆5,000億円が計上されたが、無駄な道路整備を削減することから公共事業関係費の削減幅をさらに上回る対前年度当初比3.9%減となった。けれども、このような公共事業関係費抑制や地方交付税の削減等もあり、都市と地方の格差がますます拡大し問題となっている。

そこで、参院選もにらんだ与党からは地方の道路整備への配慮が強く主張され、道路特定財源の一般財源化は財務省原案内示前に、中途半端なものに終わってしまった。政府・与党の合意では①道路歳出の余剰分のみを一般財源化し、②新たに必要な道路整備は計画的に進めるという制約付きの道路特定財源の一般財源化が、当面、はかられたのである。この制約により道路整備費のために道路財源が機能し続けることとなった。

過去4年間は道路歳出の余剰分を旧本州四国連絡橋公団の債務返済に充てていたが、2006年度で返済が終わり、来年度は5,000億円弱の余剰分の行方が注目されていた。政府・与党の合意で、この余剰分は高速道路の通行料引下げやまちづくり交付金などの道路関連予算に2,878億円が充てられ、残りの1,806億円が一般財源化された。一般財源化された額は剰余分の半分にも満たず、官邸主導の低下が指摘されることとなった。けれども複雑な内容を持つ道路特定財源問題は決着がついたわけではなく道半ばといつてよい。

このことも含めて、来年度に先送りされた課題は山積しており、予算配分により効果の出る仕組みを確立し、国民生活を豊かにしつつ財政の抜本改革が貫徹できるかは安倍首相の手腕にかかっていると見える。まずは今後の動向を見守りたい。■