

〔特論 I〕 保育・教育無償化要求の嵐

関口 浩

法政大学社会学部教授

「平成31年度予算」の骨組みの理解

平成と新元号の時代をまたぐ2019（平成31）年度予算政府案が公表された。「消費税増税」、「幼保無償化」、「防衛費最大」などの文字が報道では踊っているが、一般会計予算だけをみると防衛費を見出しにするような錯覚に陥ることであろう。しかし、公表資料だけでは詳細な予算情報を得ることは確かに難しい。図表1の2015（平成27）年度決算から2017（平成29）年度決算までと2018（平成30）年度予算の一般会計と特別会計の純計、および2018（平成30）年度一般会計と2019（平成31）年度一般会計当初予算をみると、一般会計と特別会計の純計額を時系列的に推定すると、2019（平成31）年度予算でも防衛費を大見出しにするほどのことはないことが分かる。

それよりも報道が大見出しで知らせなければならないのは、国の予算のほぼ全体像といってもよい2017（平成29）年度一般会計決算・特別会計決算の純計で、国の予算の半分以上の56.7%を占めているのが国債費で、4分の1の25.5%を占めるのが社会保障関係費となっていることである。これら二費目で4分の3以上を占めており決算圧迫状態の主因であることがわかる。2019（平成31）年度一般会計予算・特別会計予算の純計の公表はまだないものの、例年と大幅に変わらない予算であることは確かであるので、国債と社会保障関係費

が予算を圧迫していることを、念仏を唱えるかの如くにしつこく、しかも大々的に国民に伝える必要があるはずである。つまり、日本の予算はあれもしてくれこれもしてくれと、要求できるほど余裕のある状態にないのである。だからといって耐え忍んで潤いのある生活を犠牲にせよといっているわけではない。将来世代の負担を考えずに贅沢三昧で要求ばかりしている状態ではないということを心しなければならぬといっているのである。

この予算は2019（新元号元）年10月に消費税率を2%引上げて税率10%にすることが見込まれた予算編成となっている。当初は債務残高削減に向けられるはずであった財源も「保育・教育の無償化要求の嵐」が吹き荒れた結果、その一部に向けられるように編成されている。保育は厚生労働省管轄・教育は文部科学省管轄となっている現状がより事態を不明瞭にしていることも確かである。

日本の歴史と教育費負担の概観

わが国の教育の費用負担を考えると、国の費用負担が歴史的にも抑制されてきたことは事実である。わが国では明治維新後近代化が進んだとされるが、その明治維新からほぼ時を経ずして、学制が制定された。1872（明治5）年のことである。その序文に国民皆学・教育の機会均等の原則が謳われていたこともよく知られている。こうした日本国民の教育に対する積極的姿勢は明治の近代化に

よりもたらされたものではなく、江戸時代の藩校・寺子屋などの史実、あるいはそれ以前の史実が物語るように、古くから存在し、これが日本国民飛躍の原動力の重要な要素となってきたことには間違いはない。

ところが新時代の学制では国主導で教育を奨励しておきながら、その費用負担は国民の個人的費用負担、そして市町村財政に依存していたのであった。教育の費用負担に本格的に国が関与するようになるのは大正デモクラシー期の1918（大正7）年に市町村義務教育費国庫負担金によってであった。それは1940（昭和15）年になって教育の最も要であり、最も費用がかかる人件費である教員給与の2分の1負担が新たな義務教育費国庫負担金により拡充された。

終戦直後は混乱期でありともかくも、高度経済成長期で財政にも余裕のあった時期ですら、教育の費用負担を積極的に国が負う姿勢はなかったといつてよい。この時期にはケインズの好況期のフィスカル・ポリシーの理論は完全に無視され減税さえしていたのであった。いまから指摘しても何の役にも立たないが、ある意味、こうした高度経済成長期にこそ、減税予定分の一部で保育・教育の無償化をしておけば、よかったのかもしれない。そうすれば「日本は教育費負担を渋る国」というレッテルを貼られることはなかったのかもしれない。高度経済成長期の減税分は国民に戻されたのではあるが、「国がこれだけ教育費負担に精力的に取り組んだ」という史実は残らなかったのである。

そして1973（昭和48）年の石油危機を契機に低成長となり、特例国債依存の体質が年を追うごとにますます強まった。昭和末期から平成初期にバブル時代はあったものの、いわゆる「失われた20年」には「ワニの口」（財務省がよく使用する用語で、各年度の税収と歳出の動向を示した折れ線グラフの乖離状態）がいつそう開き続けてしまった。いま政府が取り組もうとしているのは、「ワニの口」が開いている中で、しかも新たな財源をたやすく見つける術もないほどの状態で、「保育・教育の無償化要求の嵐」をなだめるために、その嵐に過分に応じた無謀とも

いえる予算編成である。

教育とその費用負担の考え方

そもそも教育費負担とはいかにあるべきか。財政学では教育は価値財であると説明されている。価値財とは戦後の財政学者の大御所といえる米国のマズグレイブが用いた用語である。価値財は、学校給食や授業料免除のように、消費者の選好に任せていると、情報の不足や市場メカニズムの欠陥から十分に供給されないの、公的介入を必要とされる財のことである。しかし、教育と一括りにして定義しているものの、教育にはいくつかの種類があるため、こうした定義もどの段階の教育をいうかにより、そこに含まれる要素に濃淡が出てくるのである。

図表2は、教育の供給曲線Sと教育に対する個人の需要曲線Dpと社会の需要曲線Dsを示したものである。需要曲線Dpは教育を受けた個人が、例えば教育を受けたことによって個人所得が増えるなど、教育からの便益をその個人が直接享受することから教育を欲求している状態を表しているといえる。需要曲線Dsは教育の公益性を含めた教育への欲求を表したものである。例えば教育を受けたことで文字が読めるようになったり、計算ができるようになったり、あるいは道徳心が身につく犯罪や不良行為が減少するようになったりして、社会に広く便益が及ぶのが教育の公益性である。

わが国の教育は一般的には小学校、中学校、高等学校、大学と分けられるが、それはOECD統計の初等教育、中等教育前期、中等教育後期、高等教育にほぼ相当するといえる。こうした分け方をした場合、一般に初等教育ほど教育の公益性が高くなり、高等教育になるほど教育から個人が直接享受する便益が高くなる。こうした考え方から、教育の公益性が高い場合にはそれを公費で負担することが認められる。いかなる個人が教育を受けたとしても、その教育が効果を発すれば社会一般に便益をもたらすと考えられるからである。それに対して、教育により個人所得が高まるなど、個人的に享受する便益が高まるものは教育の公益性は低いとい

図表1 主要経費別分類による平成27・28・29年度決算および平成30年度予算の一般会計・特別会計純計、平成30・31年度一般会計予算

	執筆時点での公表資料のみ					主要経費別分類			
	平成31年度		平成30年度		平成30年度		平成29年度		
	一般会計予算		一般会計予算		純計予算		純計決算		
	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	金額	総額に占める割合	
歳入総額	1,014,564	100.0	977,128	100.0					
租税収入	624,950	61.6	590,790	60.5					
歳出総額	1,014,564	100.0	977,128	100.0	3,421,575	100.0	3,357,707	100.0	
国債費	235,082	23.2	233,020	23.8	1,910,493	55.8	1,881,047	56.0	
地方交付税交付金等	159,850	15.8	155,150	15.9	190,640	5.6	193,060	5.7	
一般歳出(国債・交付税以外)	619,632	61.1	588,958	60.3	1,320,442	38.6	1,283,600	38.2	
社会保障関係費	340,587	33.6	329,882	33.8	897,817	26.2	862,084	25.7	
年金給付費	120,488	11.9	116,853	12.0	540,328	15.8	516,082	15.4	
医療給付費	118,543	11.7	116,079	11.9	217,036	6.3	211,745	6.3	
介護給付費	32,101	3.2	30,953	3.2	30,953	0.9	29,299	0.9	
少子化対策費	23,440	2.3	21,587	2.2	30,526	0.9	28,261	0.8	
平成31年度特筆予算									
新しい経済政策パッケージ					平成29年度当初				
幼児教育・保育の無償化	1,532	0.151		0.000					
(子供・子育て支援臨時交付金)	2,349	0.232		0.000					
待機児童の解消	787	0.078	865	0.089					
保育士の処遇改善	103	0.010		0.000	679	0.007			
児童扶養手当の支給回数増加	2,075	0.205	1,711	0.175					
保育の公定価格適正化	19,069	1.880	16,408	1.679	1,784	0.183			
低所得未婚ひとり親給付金	30	0.003		0.000	15,118	1.551			
社会的養育	1,278	0.126	1,230	0.126					
幼児教育・保育無償化事務費・システム改修費	182	0.018	192	0.020					
生活扶助等社会福祉費	41,805	4.1	40,524	4.1	46,251	1.4	47,455	1.4	
保健衛生対策費	3,521	0.3	3,514	0.4	3,539	0.1	3,323	0.1	
雇用労災対策費	382	0.0	373	0.0	29,184	0.9	2,899	0.1	
文教及び科学振興費	56,025	5.5	53,512	5.5	539,100	15.8	57,445	1.7	
(概算額通常分)	53,824	5.3							
義務教育費国庫負担金	15,200	1.5	15,228	1.6	15,247	0.4	15,327	0.5	
科学技術振興費	13,597	1.3	13,175	1.3	13,209	0.4	14,631	0.4	
(概算額通常分)	13,378	1.3							
文教施設費			766	0.1	855	0.0	2,129	0.1	
教育振興助成費			23,225	2.4	23,329	0.7	24,158	0.7	
育英事業費	1,375	0.1	1,269	0.1	1,270	0.0	1,200	0.0	
平成31年度特筆予算									
幼児教育無償化(文部科学省)	141	0.014	283	0.029	平成29年度当初				
(内閣府)	560	0.055							
学校における働き方改革等	15,200	1.498	15,228	1.558					
指導員等派遣	55	0.005	48	0.005					
高等学校等就学支援金等交付金等	3,734	0.368	3,708	0.379	3,668	0.376			
高校生等奨学給付金	139	0.014	133	0.014	136	0.014			
高等教育給付型奨学金	140	0.014	105	0.011	70	0.007			
高等教育無利子奨学金	1,029	0.101	958	0.098	885	0.091			
大学授業料減免	542	0.053	480	0.049	435	0.045			
国立大学	365	0.036	350	0.036	333	0.034			
私立大学	177	0.017	130	0.013	102	0.010			
恩給関係費	2,097	0.2	2,504	0.3	2,504	0.1	2,859	0.1	
防衛関係費	52,574	5.2	51,911	5.3	51,911	1.5	52,702	1.6	
公共事業関係費	69,099	6.8	59,789	6.1	68,852	2.0	73,442	2.2	
一般公共事業費			59,050	6.0	66,202	1.9	79,898	2.4	
災害復旧等事業費			59,789	6.1	2,650	0.1	6,456	0.2	
経済協力費	5,021	0.5	5,089	0.5	5,089	0.1	6,512	0.2	
中小企業対策費	1,790	0.2	1,771	0.2	2,061	0.1	3,400	0.1	
エネルギー対策費	9,104	0.9	9,186	0.9	11,320	0.3	11,160	0.3	
食料安定供給関係費	9,823	1.0	9,924	1.0	16,702	0.5	15,668	0.5	
その他事項経費	67,856	6.7	61,904	6.3	197,060	5.8	191,871	5.7	
(うち財政投融资特別会計)					125,506	3.7	123,413	3.7	
復興加速化・福島再生予備費					3,000	0.1			
予備費	5,000	0.5	3,500	0.4	10,217	0.3			

(注) 平成28年度から主要経費別分類がやや変更されているが、平成27年度の費目と行が同じでも含まれるものが異なる場合がある。

(出所) 財務省資料に基づき作成。

(単位：億円、%)

(一般会計と特別会計の純計)				
平成28年度 純計決算			平成27年度 純計決算	
金額	総額に占める割合		金額	総額に占める割合
3,505,404	100.0	歳出総額	3,429,802	100.0
1,957,744	55.8	国債費	1,980,563	57.7
197,025	5.6	地方交税交付金・特例交付金	201,887	5.9
1,350,635	38.5	一般歳出	1,247,352	36.4
844,292	24.1	社会保障関係費	804,560	23.5
508,500	14.5	年金医療介護保険給付費	686,267	20.0
203,509	5.8			
28,683	0.8	社会福祉費	54,111	1.6
26,294	0.8			
48,300	1.4	生活保護費	28,229	0.8
3,036	0.1	保健衛生対策費	5,013	0.1
25,971	0.7	雇用労災対策費	30,941	0.9
56,779	1.6	文教及び科学振興費	57,525	1.7
15,276	0.4	義務教育費国庫負担金	15,230	0.4
14,513	0.4	科学技術振興費	14,448	0.4
1,670	0.0	文教施設費	2,429	0.1
21,482	0.6	教育振興助成費	24,392	0.7
1,137	0.0	育英事業費	998	0.0
3,349	0.1	恩給関係費	3,870	0.1
51,462	1.5	防衛関係費	51,497	1.5
78,407	2.2	公共事業関係費	74,538	2.2
71,798	2.0	一般公共事業費	68,287	2.0
6,609	0.2	災害復旧等事業費	6,251	0.2
7,433	0.2	経済協力費	6,605	0.2
4,626	0.1	中小企業対策費	3,740	0.1
11,013	0.3	エネルギー対策費	12,640	0.4
14,818	0.4	食料安定供給関係費	17,572	0.5
278,456	7.9	その他事項経費	214,804	6.3
200,088	5.7	(うち財政投融资特別会計)	136,822	4.0
-	0.0	復興加速化・福島再生予備費	-	-
-	-	予備費	-	-

え、これを公費負担とすると、資源の過大配分となり資源の無駄が生じるとされている。

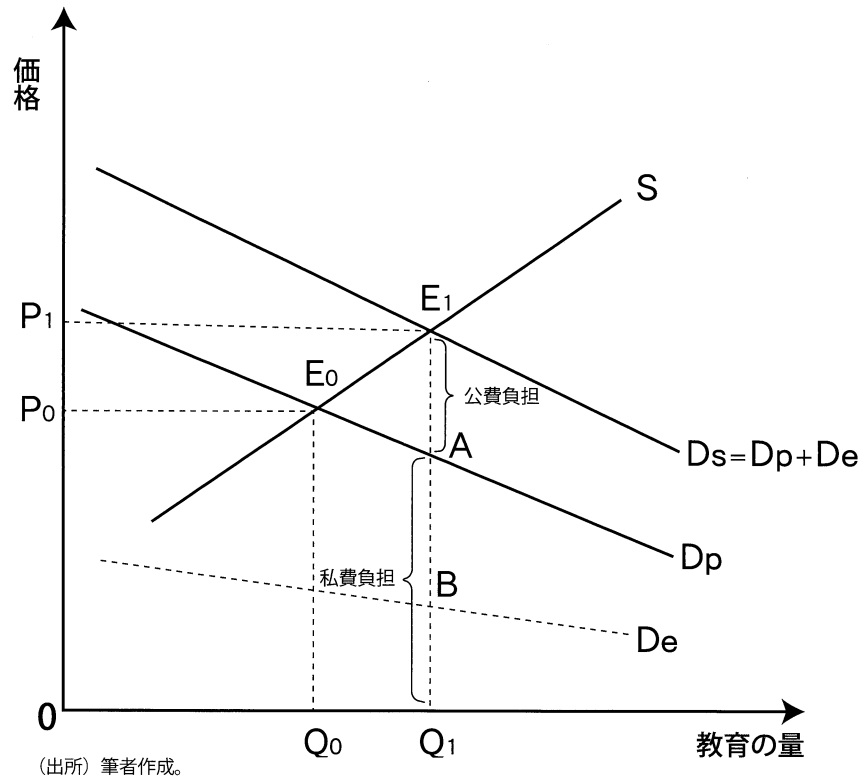
つまりわが国憲法で「義務教育は、これを無償とする」としているのはこの考え方と相いれると考えられるのである。しかし、いかに高等学校進学率が高まっているという表面的な要因があるとはいえ、高等学校、大学と進むにつれ、教育の公益性は薄れていき、私的に教育便益を享受する要素が増えていくので、それに過大な公費負担をすることは資源の無駄をもたらしているのである。これが、経済学ないし財政学が提示する教育への費用負担の解答なのである。

教員の働き方改革

高等学校無償化に対しては2019(平成31)年度予算では文教及び科学振興費の7.2%にあたる3,880億円がつき込まれている。予算編成文書には「すべての意志ある高校生等」のための措置であると毎年度書かれているし、それについての法律の文言も制定時のままである。もちろん高校生の多くはこれに該当すると信じたい。しかし、ちょうどこの原稿を執筆している際(1月中旬)に、東京都立高校で生徒に対する教員の暴力行為が報道された。暴力は教育基本法で禁止されておりやっではない行為である。当然弾劾されるものとなるが、この事件では教員による暴行直前の生徒の暴言も聞き逃すわけにはいくまい。まるで今のこの国の歪みを言い表しているようであった。同時期、亡くなられた市原悦子さんが「今みんな感じがいいし知らんぷりして幸せそうで、それでより以前より怖くなったんだからね。腹の中とか後ろ向いた時にどんな顔してるとか」と現代社会を評していたのと軌を一にしている。

教育評論家の中には「子どもはみんないい子なんだから」と上辺だけの評論し真の教育者とはいえない難い者がいるが、ぜひともそういう評論家、大先生にこの種の現場に赴き問題の教員に成り代わって実のある指導をしていただきたいと思う。並大抵の労力では済まされないはずである。しかもこれは

図表2 教育需要と教育供給による公費負担と私費負担の説明



教育現場の一局面にすぎない。いまの教育現場が
いかに余裕のないものかを近年ようやく問題視す
るようになり、働き方改革が叫ばれるようになって
はきた。

いまの働き方改革に逆行する動きの一つは20
年ほど前、児童・生徒のいない長期休暇にも教員
が学校に出校を求める動きとして現れた。「教員に
は加算給がある」、「長期休暇中も給与が支払わ
れている」といった類の理由づけである。例えば加
算給がどれほどになるか。大学生アルバイトの日給
に相当するほどの額が月当たり支払われているだ
けである。また、前述のような対応の難しい生徒を
いくら指導しても、そういうときだけは教員は聖職
者で難しい指導も当たり前で月給に含まれるもの
と、予算編成者、国民の代理人たる政治家だけで
なく、国民までもが言い放つことがある。これでは
教員は時間外もただにあくせく働くだけの働きアリ
である。人間は一人一人さまざまな性格を持って
いるように、教員もさまざまな性格を当然持っている。
とりわけ真面目な教員ほど、真面目に事態に突
撃してしまい、体調を崩したりしてしまう。こうしたブ

ラック・バイト的事態をみている大学生が教職科
目履修を避けたり、教員志望をやめたりしているこ
とは、この国の将来を考えたときにも憂うべき問題
である。

高校教育に向かない生徒は無理に教育を受け
させる必要はないと思う。学齢期をもう少し柔軟に
する必要がある。まず社会に出て働いて本人に教
育を受けることがいかに大切であるか身をもって理
解させることが近道と思う。理解のできた人間が真
に「意志ある高校生等」なのである。

文教予算の資料によると、新学習指導要領の円
滑な実施と学校における働き方改革のための指
導・運営体制の構築として、**図表1**の働き方改革に
あるように、2019（平成31）年度予算では文教及
び科学振興費では1兆5,200億円が計上されて
いる。前年度が1兆5,228億円であったので減少
しているが、これについては教職員定数の改善で
1,456人増・32億円増に対して教職員定数の自然
減等で4326人減・94億円減、教員の若返り等
による給与減で29億円減と内訳を詳しく明記して
いる。予算制約がある中で致し方ないにしても、こうし

た予算配分が働き方改革に結びつくかは疑問であり、経済学の理論からしても過剰配分といえる高等学校無償化をもう少し切りこめるような策や国づくりを見出す必要がある。

幼児教育・保育の無償化の問題点

幼児教育・保育の無償化は消費税増税を財源にあてこんだ2019（平成31）年度予算の目玉の一つで、「3歳から5歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育園、認定こども園等の費用を無償化する」とされている。図表1にあるように、社会保障関係費（厚生労働省）内で国負担分は1,532億円で一般会計の0.15%を占め、地方負担分は子ども・子育て支援臨時交付金2,349億円を国の一般会計に計上し、一般会計の0.23%を占めさせて実質国負担として、地方の不満を抑えようとしたものである。また文教及び科学振興費内で文部科学省分141億円（一般会計の0.01%）、内閣府分で860億円（一般会計の0.06%）を計上している。

親の所得制限については特段の記載は見当たらない。とりわけ保育所の保育料は親の所得で決

まるものであり、所得額の大きい親ほど保育料は高くなる。また、こうした機関に通わせないで、就学前教育を親が自らしている家庭への配慮も特段の記載もない。こうした無償化は財政の3機能の一つにある所得再分配機能を完全に忘れてしまった政策である。

また、拙い経験談で恐縮であるが、体得し見聞した保育の現場では、子どもはなかなか迎えに来てくれない母親をひたすら待ち続けているのである。ここに至るまでの政策は「大人の視点」にかなり偏重しており「子どもの視点」が完全に欠落している。現在のわが国の働き方改革論、女性の社会進出論は根本的な見直しが必要である。将来の日本を背負う「子どもの視点」に立ち、子どもが幼いうちは母親ないし母親に代わる育児者が子どもに寄り添い子育てをできる環境の整備や子育て後の女性の働く場の確保こそが、保育所の拡充、幼児教育・保育の無償化に先立つ政策の重点になるべきものといえる。それは女性が次世代を育てる偉大な存在であり、それは有史以来変わることのない事実だからである。

（せきぐち ひろし）

