

財政構造改革と教育費

井 深 雄 二

人間社会科学講座

(1997年9月5日受理)

Fiscal Structural Reform and School Expenses

Yuji IBUKA

Department of Humanities and Social Sciences

(Received September 5, 1997)

The theme of this paper is to examine some characteristics of the school expenses policy in Japanese fiscal structural reform.

The recent fiscal structural reform is a financial reform which follows the administrative reform in the 1980's. The financial reform plans of the Ministry of Finance authorities which lead the reform are shown to be "The fiscal structural reform white paper" which was written by the Finance System Research Council in October 1996. On the other hand, a financial reform plan in the 1980's is shown to be "The annual expenditure encyclopedia" which was written by the Ministry of Finance accounting section in July 1980. Therefore, in this research, this theme was approached by comparing these two documents. The recent fiscal structural reform is advanced under a financial crisis which is much more serious than it in the 1980's. For this reason, the key words of annual expenditure reform is replaced on cut & rationalization from reduction & rationalization, and there are many cutdown plans with regard to elementary-secondary school expenses in "The fiscal structural reform white paper". On the other hand, it is proposed that higher education expenses should be given priority in the budget allocation. It is seen that some characteristics of these plans for cuts & rationalization in school expenses correspond with plans for Educational reform which are proposed in "Program for Educational Reform" (Ministry of Education, 1997/1, 1997/8) and the report by the Central Council for Education (First report 1996/7, second report 1997/6). Because, in these plans, it is proposed that general public education should be cut, and that elite education should be given priority.

はじめに

本稿の課題は、高度成長期以降、1980年代の「行政改革」に次ぐ二度目の本格的な財政再建策としての「財政構造改革」計画における文教予算の位相を検討することにある。

戦後の高度経済成長期に構造づけられた「企業国家型¹⁾」のわが国の財政は、経済成長優先の積極的財政運営を特徴とするが、高度経済成長期においてこそ税収の自然増による歳出・歳入の均衡化によって均衡財政主義を維持し得たものの、1965年度以降における建設国債の恒常的発行によってその原則が崩され、1970年代初頭の高度経済成長の終焉と共に、危機の時代を迎えることと

なった。その端的な指標が公債の累増であり、国家予算の編成に即して言えば、歳入における高水準の国債依存度と歳出における国債費の割合の著増である。1970年代末の財政危機の顕在化に際して、「増税なき財政再建」をスローガンに掲げた第二次臨時行政調査会（1980年設置）主導の「行政改革」は、最初の本格的な財政再建の試みであった。しかし、この「行政改革」において、国家財政における教育費は、節減合理化の対象とされ、国民の「教育を受ける権利」の実現は大きく歪められてきたと言わねばならない。第一に高等教育費を中心に受益者負担主義が強化され、教育の私事化の傾向が加速化されて「主権者」としての国民の自己形成に大きな困難もたらされた。第二に学級定員の改善計画（40人学級）

の実施を一時凍結・遅延させ、個人として尊重されるべき子どもの基礎的な教育条件を先進諸国並に改善するという国民の期待を裏切り続けている。第三に義務教育費国庫負担制度の対象であった教材費の一般財源化など国の補助金の整理が、地方の財源保障の不十分なまま進められた。第四に、自然増を伴う人件費が大きな比重をしめる文教予算へのゼロ・マイナスシーリングの適用は、物件費の過度な縮減を結果し、とりわけ高等教育の教育研究条件に「貧困」をもたらした²⁾³⁾。

今回の「財政構造改革」は、1980年代後半を席卷したバブル経済崩壊後、70年代末をはるかに上回る深刻な財政危機の現出の下で提起されている。この「財政構造改革」の当面の政治的主体が1980年代の「行政改革」のそれと連続性をもつ以上、そこにおける文教予算の取り扱いも相似的なものとならざるを得ないであろう。但し、今回の財政危機がその深刻さの度合いと「財政構造改革」の政治的主体がいわゆる「政治改革」を経ている点で、80年代の節減合理化策とは異なる特徴を示すことも予想される。

I. 『歳出百科』と『財政構造改革白書』

1. 『歳出百科』から『財政構造改革白書』へ

(わが国の公的債務残高の)「現状は、例えて言うならば、近い将来において破裂することが予想される大きな時限爆弾を抱えた状態であり、かつ、その時限爆弾を毎年大きくしていると言わなければならない。」⁴⁾

これは、今日の財政危機の様相に対する財政当局の危機認識を表すものとしてしばしば引用される財政制度審議会「財政の基本問題に関する報告」(1995年12月12日)の一節である。ところで、現在のわが国における財政危機と財政改革論は、高度経済成長期の最中に萌芽したものであると言ってよい。戦後の財政制度で採用された均衡財政主義は、財政の公債依存を厳しく抑制するものであったが、1960年代半ばの不況期に際して、1965年度当初予算で建設国債が発行され、あまつさえ補正予算では赤字国債が発行された。その後赤字国債は1975年度に至るまで姿を消すが、建設国債は毎年度発行され続けることとなる。財政当局主導の財政改革論も、この公債政策の採用と共に始まると言える。その象徴的存在が、装いを新たにした財政制度審議会の再出発であった。しかし、1960年代後半から1970年代初頭にかけての高度経済成長の最後の循環は、財政危機の顕在化を先送りし、むしろ福祉政策等の拡充(1973年福祉元年宣言)によって歳出規模を拡大させるなど財政改革論は一時後景に退くこととなる。ドルショックとオイルショックに示された高度経済成長の国際的条件の崩壊は、日本経済に大きな打撃

を与えたが、この1970年代半ばの世界同時不況期に、一方では「企業国家型」の財政運営の下で歯止めなき建設国債の累増が進み、他方では国民の強い期待の下での福祉政策等の継続は1975年度に始まる当初予算段階からの赤字国債の発行に政府を踏み切らせ、財政収支の均衡を大きく崩していく。こうして、1979年度の当初予算における国債依存度は39.6%に達し、本格的な財政改革の時代を迎えることになる。1980年7月に大蔵省主計局によって編集された『歳出百科』⁵⁾は、この段階における財政当局の財政改革論を体系的に提示したものといえよう。1980年度に始まる概算要求基準枠の抑制(ゼロ・マイナスシーリング)と1988年に選挙公約違反の批判を受けながらも強引に導入された一般消費税制度などの「財政改革」は、防衛費やODE予算の歳出増加を例外扱いするなど多くの歪みを伴い、かつ企業国家型の財政運営の基本構造は維持されるという不徹底なものであったが、1980年代後半のバブル経済の後押しもあって、1990年度には赤字国債の発行をゼロにするなど一応の成果を上げたかに見えた。しかし、この間も建設国債の発行は継続され、かつ公共事業関連予算に示されるように、国際的圧力に屈し、バブルに浮かれたが如き放漫な財政運営もあって、バブルの崩壊と共に、財政危機は一気に加速され、1994年度予算からは一時的な景気対策としての所得税減税の財源として再び赤字国債が発行され、1996年度からは償還財源の見通しのない赤字国債の発行という事態に陥るに至った。先に示した財政制度審議会報告の一節は、この1996年度予算編成に際して出されたものである。そして、このような危機意識に立つて財政制度審議会・財政構造改革特別部会の報告書「財政構造改革を考える ― 明るい未来を子どもたちに ―」を中心に、同部会のメンバーと大蔵省主計局の協力の元に編集され、公刊されたのが『財政構造改革白書』⁶⁾(1996年10月)である。

本稿の課題は、財政構造改革論における教育費の取り扱いを分析することであって、財政改革論それ自体の検討を意図するものではないが、行論に必要な限りで、今次の財政改革論に反映されている財政危機の深度を、この二つの白書を比較を通して、概観しておきたい。

2. 財政危機の様相

既に、『歳出百科』において、「現在、財政の体質は極度に悪化しています」と述べられていた。そこで、『歳出百科』において示された主な財政危機の指標を、『財政構造白書』段階におけるそれと比較してみよう。

①国際比較

『歳出百科』においては、公債の現状として、1980年

度予算が取り上げられ、公債発行額が14兆2,700億円(630億ドル)に登っており、その絶対額が、アメリカ、イギリス、西ドイツ、フランス、カナダの合計の470億ドルを上回っていること、及び33.5%という公債依存度が、各国よりかなり高い(比較対象国中の最高であるカナダで18.3%)ことを指摘している。

『財政構造白書』では、1996年度予算が取り上げられ、公債発行額が21兆290億円、公債依存度が28.0%で、「フロー、ストックのいずれの指標でみても、主要先進国中最悪の水準となって」いることが指摘されている。その際、特に、国・地方の財政赤字が対GDP比7.4%、累積債務残高の対GDP比が88.8%で、「双子の赤字」が問題にされた1980年代のアメリカの水準(最高時5.2%)よりも悪い状態にあること、欧州連合(EU)諸国の経済・通貨統合に関わるマーストリヒト条約の加盟条件である累積債務残高の対GDP比60%未満、毎年の財政赤字3%以内という条件をクリアできていないことが指摘されている。

②国民一人当たりの負債額

『歳出百科』においては、1980年度の公債の残高が約71兆円に達するとされ、「これは赤ちゃんからお年寄りまで含めた全国民が、1人あたり約60万円の借金を背負っていることになり、4人家族ですと合計240万円の借金ということ」になると、その負債額の大きさを実感させようとしている。これを1996年度についてみると、公債残高240兆円で、国民一人当たり約191万円、4人家族では764万円に当たることになる。なお、国の借金ということでは、公債残高に借入金を加えられることになり、その場合には319.7兆円に膨れあがる。これに、地方の債務残高約130兆円を加えると計約450兆円で、国民一人当たり358万円、4人家族では1,432万円に相当する。『財政構造改革白書』では、こうした実態について1996年度予算を家計に擬して説明し、「ただでさえも3,197万円のローン(319.7兆円の長期政府債務残高)が既にあるのに、ローンの残高がますます膨らんでいき、到底現世代では返済できそうになく、子どもたちに膨大な借金を残さざるを得ないという、まさに『火の車』の状態にある」と述べている⁷⁾。

③国債費

公債残高の累増に伴い、公債の利払いや償還のための費用(国債費)も膨大なものとなっている。『歳出百科』では、1980年度について、それが5兆3千億円に達し、「文教予算の総額を上回って、一般会計予算の12.5%を占めており、利息だけでも毎日120億円を払っていること」となると指摘している。因みに、1980年度一般会計

予算における主要経費を見ると、構成比において最大歳出費目は社会保障関係費で19.3%、文教及び科学技術は、10.6%で第5位、国債費は第4位であった。これに対して、1996年度予算では、国債費は約16兆4千億円で、一般会計予算の21.8%を占めるに至っている。これは、社会保障関係費19.0%を超えて最大歳出費目となり、文教予算8.3%の3倍に迫るという水準である。この点について、『財政構造白書』では、「国債費は一般会計歳出の2割を超える規模となり、他の政策的経費を圧迫する状況となって」いると述べている。

3. 財政危機の認識

『財政構造改革白書』では、「財政赤字の拡大が中長期的に経済成長の阻害要因となるということは、今や世界的に共通の認識となって」いると述べている。その意味では、今次の長期不況とも関わって、財政危機は経済危機の一環と把握されているものといえよう。しかし、経済危機が資本主義経済の現段階における矛盾の表出として、自然法則性を持つこととの対比で言えば、財政危機は一定の政策選択の結果であって、それをもたらした政府・与党の政治責任と原因把握とを切り離すことは本来できないというべきであろう。この点、『財政構造改革白書』では、「今の財政の実状は無駄使いや景気循環的要因だけから悪化しているのではなく、構造的な問題を抱えている」と財政危機の深刻さは指摘しながらも、政治責任についてはこれを免罪し、そのことによって財政危機の原因についても十分な切り込めをなし得ていない、と言われる⁸⁾。しかし、この論点については指摘するに止め、ここでは、財政改革の緊急性の自覚を規定する財政危機の認識についてのみ触れておきたい。

財政赤字の累増が孕む問題点については、『歳出百科』も『財政構造改革白書』もほぼ同様な認識を示している。共通する論点を要約すれば、第一に、財政が公債の利払い等に追われて、政策的経費が圧迫されること(財政の硬直化)、第二に、市中の資金が公債に吸収される結果、民間の資金調達を困難にすること(クラウディング・アウト)、第三に、インフレ等財政への信用を失墜させること、第四に、償還等の負担を後の世代に残し、世代間の負担の不公平を招くこと、などである。しかし、これらは、理論的に予測される問題点であって、とりわけ第二のクラウディング・アウトや第三のインフレは、この間現実の経済問題としては生じていない。従って、『歳出百科』の段階では、財政改革の緊急性が、赤字国債の償還計画との関連で説明されていた。即ち、いわゆる建設国債が定率繰入れと60年償還原則に基づく減債制度になっているのに対し、1975年度より発行されてきた赤字国債が10年後の一括現金償還の原則を採っていたため、

実際に償還の始まる1985年度が言わば財政再建のタイム・リミットとされていた。この点を『歳出百科』では次のように述べている。

（昭和）「60年度には、特例公債の償還が始まりますが、その時までに財政を再建しないと、財政は、『借金を返すために借金する』という悪循環に落ち込んでしまいます。特例公債の不健全性も考え合わせると、一刻も早く特例公債への依存から脱却して現行の建設公債の原則に復帰することが、当面の財政再建の基本目標と考えられます。」⁹⁾

その後の経過を見ると、1984年度には赤字公債依存体質から抜け出すという改革目標が1990年度にまでズレ込んだというだけでなく、1985年度に始まるはずであった赤字国債の10年後（満期）一括償還という原則が反故にされ、建設公債と同じく借り換えを是認する計画に変更された¹⁰⁾。この変更は、実質上、我が国の財政が「借金を返すために借金する」という悪循環に落ち込んだことを意味する点で、1980年代財政改革の行く末（問題の先送り）を暗示していた言うべきであろう¹¹⁾。

これに対して、『財政構造改革白書』では、近い将来においてクラウドイング・アウトやインフレ等が現実化する可能性を指摘しつつ、財政改革の緊急性が説明されている。即ち、これまでそうした事態が生じて来なかったのは、「高い家計貯蓄率及び経常収支の黒字のため、我が国経済が多額の政府債務を吸収できるだけの豊富な資金を持ち続けてきた」からであるが、家計貯蓄率も経常収支の黒字も傾向的に低下しており、「この結果、我が国にプールされる資金は先細り、巨額の公債残高を維持し続けるだけの余力を失い、その分を税で埋め合わせない限り、公債発行が金利に跳ね返ってクラウドイング・アウトを生ずる時代が目の前に来ている」と述べている。財政制度審議会「財政の基本問題に関する報告」で述べられた「近い将来において破裂することが予想される大きな時限爆弾」というのも、この意味であるとされている。なお、爆発の時限について、「財政の基本問題に関する報告」では、1995年10ヶ国蔵相・中央銀行総裁会議レポート「貯蓄、投資及び実質金利」によりながら、ベビーブーム世代の退職に伴って我が国の過剰貯蓄が著しく減少していくと予測されている2005年以降が示唆されており、『財政構造改革白書』では、1993年より1995年の3か年のトレンドから仮定される貿易収支の赤字化の時期として2003年を示唆している。いずれにしても、『歳出百科』で示されたタイム・リミットが財政政策の枠内の問題であり、従って問題の先送りが可能であったのに対し、今回示唆されているそれは、わが国の人口構成と世界経済の動向という、その意味では客観的な要因によって規定されてのタイム・リミットであり、

財政危機の深刻さと財政改革の緊急性をそれなりに反映しているものといえよう。

Ⅱ．財政構造改革論における教育費

1. 節減合理化から削減合理化へ

財政改革においては、本来、歳入と歳出の両面にわたる改革が問題とされるべきであるが、ここでは、教育費の問題に直接関わるという意味で、歳出の問題に限って検討することとする。

財政危機は、歳入と歳出の不均衡（歳出オーバー）の累積によって招かれたものであるが、歳入が一定程度の安定した税制を前提にした場合、経済成長の動向によっていわば客観的に規定されるのに対し、歳出は時々の政治的な判断により多く依存しているといえる。その意味で、財政改革論の過半は歳出の抑制がテーマとなる。

ところで、1965年度以降の財政制度審議会の報告を見ると、歳出改革のキーワードは「節減合理化」であった。例えば、同審議会における最初のまとまった財政改革提言と言える1965年11月1日付「中間報告」では、「我国財政をめぐる環境は、従来とも財政への過度の依存傾向から、歳出増加に対する圧力が極めて強かったが、この風潮は公債発行を機として一層高まるおそれなしといえない。今後依然としてこのような考え方のまま推移するならば、歳出は漫然と膨張を続け、公債の発行は止まるところを知らず、財政の運営は破綻に瀕するであろう。本審議会はここに思いを致し、歳出の思い切った節減合理化を行う必要を認め、今後とるべき方策について基本的な考え方を検討した」¹²⁾と述べられていた。しかし、その後不況を脱すると同時に高成長が再現したため、しばらくの間財政制度審議会の提言も「合理化」に重点が置かれたものとなる。「歳出の節減合理化」が再び強調されるようになるのは、高度経済成長の終焉後、1975年度に始まる赤字公債の発行に際してであった。即ち、同審議会の1974年12月27日付「昭和50年度予算の編成に関する建議」では、公債発行に対してはなお「建設公債、市中消化の原則」の堅持を提言しながら、「歳出の合理化、効率化等」の一節を設け、「今日のように内外の諸状況が大きく展開し、厳しく改革を求めている際にあつては、絶えず既定の政策・制度を見直して、その経費の節減合理化を図るとともに、公的部門・民間部門の分担すべき役割を常に明確にして、例えば、福祉の増進、資源の確保等の名のもとに、安易に財政に依存することのないように、特段の努力が払われるべきである」¹³⁾と述べられていた。ちなみに、1975年度の当初予算では建設国債の原則は維持されたが、同年度の補正予算で2兆2,900億円の赤字国債が発行された。そして、この時期

より、「歳出の節減合理化」に関する具体的検討が進められ、1977年12月20日付「歳出の節減合理化及び補助金等の整理合理化に関する報告」¹⁴⁾以降、系統的・継続的な「歳出の節減合理化」提言が行われるようになる¹⁵⁾。

ところが、1990年度に一旦は達成されたかに見えた赤字公債依存体質からの脱却が、1994年度に至って再び崩れた際の財政制度審議会の歳出改革提言のキータームは「削減合理化」に進化する。1994年2月9日付「歳出の削減合理化の方策に関する報告」¹⁶⁾がそれである。「歳出の節減合理化」の段階にあった『歳出百科』では、財政改革の必要性の一つに、「公債の利払いや償還に追われて、社会保障、教育、住宅の建設などの国民が真に必要な施策を十分に行えなく」なることを挙げていた。これに対して「歳出の削減合理化」が提起される段階の『財政構造改革白書』では、財政の硬直化に関わって「政策的な経費として自由に使えるお金がどんどん少なくな」と一般論を述べるに止まっている。今次の財政改革においては、政府側において歳出削減に聖域を設けないということがしばしば語られる。1980年代の財政改革論においては、曲がりなりにも国民生活に直結する財政機能を保持することが承認せられていた。これに対して、今次の財政改革論においては、財政危機の悪影響が経済の民間部門に及ぶことを回避することに主眼が置かれているように見受けられる。そして、そのためには、国民生活従って教育に直結する財政機能をある程度切り捨てることも辞さないという姿勢を表明しているのが「歳出の削減合理化」論であると言えよう。そこで、次に、『財政構造改革白書』における教育費の削減合理化論を『歳出百科』などと対照させながら、その特徴を検討することとする。

2. 教育費の削減合理化論

①教育費の削減合理化の視点

国の予算に関わる教育費の削減合理化に関して、『財政構造改革白書』では、総論部分の「今後の検討課題」と題する一項において、公費負担の範囲、国と地方の役割分担、資金の重点的・効率的配分の三つの視点を提示している。これらの視点を支える理論として、公共経済学と教育投資論が据えられている点は、『歳出百科』の場合と同じであるが、今回の『白書』において、資金の重点的・効率的配分が強調されている点は、新たな特徴と見てよいであろう。もちろん、この論点自体は、必ずしも新しいものではないが、今回は社会経済のニーズに応じた財政資金の効率的な使用・配分の名目で、教育予算について「高等教育・学術研究の分野により重点的な資金配分」を行い、義務教育教科書の無償給与制度など義務教育に関わる経費を「全体としての財政負担に比し

効果の少ないバラマキ的な制度や補助金等」などと規定しながら、見直しの対象とすることが露骨に主張されている。高等教育費の拡充を初等・中等教育費のリストラで計るという、この『白書』の発想は、「国民の教育権」の実現という観点を欠いており、そのことは高等教育の充実をも歪めるものとならざるを得ないであろう¹⁷⁾。

②義務教育における教職員定数と義務教育費国庫負担

義務教育費国庫負担金はいわゆる文教予算中の最大支出費目であるが、その骨格は「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」によって規定される教職員定数とその給与の実額の半額国庫負担制度によっている。義務教育諸学校の教職員定数は、現在第6次改善計画が進行中であるが、これはようやく40人学級の実現にまで進んだ第5次改善計画に続くものとして、欧米先進国並の30人学級に近づけることが期待されたにもかかわらず、学級定員の改善は見送られてチューター制度の導入などに止まったものである。この教員定数の改善問題について、『財政構造改革白書』では、既に教員一人あたりの児童・生徒数では欧米先進国並であるとし、「これ以上の改善を行う必要があるかどうか疑問が出されています」と否定的なスタンスを打ち出している。また、義務教育費国庫負担制度についても、「初等中等教育については、各地域の多様な個性、自主性、創造性が発揮できるように地方自治体の自己責任、当事者能力の強化を求める意見があり、一方、高等教育については、近年になって、科学技術・学術研究の推進を図るため国の果たすべき役割が益々期待されてきて」いるとの理由から、「国がその給与等を負担する教職員の対象はナショナル・ミニマムの水準の確保のために必要な範囲に限定し、個に応じた教育への対応等それを超える部分は地方の自主性まかせる」などの縮小案を例示している。従来の義務教育費国庫負担制度の見直しは、職員の種類や費目を対象としていたのに対し、教員定数のあり方そのものにまで踏み込んだ点に、今回の見直し提言の特徴を見いだすことができよう。

③教科書の無償給与

1963年に創設された現行の義務教育教科書無償給与制度については、かねてより財政当局は見直しの対象としており、『歳出百科』では、「地方負担導入、貸与制導入、及び有償化についての折衝」が行われている旨の記述がある。その後、財政制度審議会では、1980年12月19日付「歳出の節減合理化に関する報告」において、教科書の有償化の方向を同審議会の確定的結論としていた。今回の『白書』においても、「原則として有償とすることを検討する必要がある」として、一律の無償は不公平でな

いか、1人当たりの家計負担は少なく財政資金の効率的な使用としてどうか、保護者負担の教育費に比べて教科書費は1%程度にすぎず過重な負担とはいえないのはいか、有償にすることで父母等の関心が高まるのはいか、などの問題点を列挙している。義務教育の無償という憲法上の要請が法解釈上どの範囲までを包含しているかは議論のわかれ得るところであるが、立法政策の次元において無償措置の拡張を要請していることは疑い得ないところであろう。この点では、文部省当局も教科書統制の思惑を含んでのことではあるが、教科書無償給与制度維持の立場を保持してきた。それ故、今回の『白書』は、父母等の関心を高めるなどの「教育の自由化」論にも繋がる論点を加えながら、執拗に国民世論の分断を図っているものといえよう。

④小中学校等の施設整備

公立小中学校の施設については義務教育諸学校施設費国庫負担法、公立高等学校については公立高等学校危険物改築促進臨時措置法などがあり、また公立の公民館・図書館・博物館などの社会教育施設及び体育館・プールなどの社会体育施設については社会教育法、図書館法、スポーツ振興法などで国庫補助制度や予算による補助制度が設けられてきたところである。これらについて、『財政構造改革白書』では、施設整備がほぼ一定水準に達したと考えられること、学校、公民館、社会福祉施設を一体として整備するなど地方のニーズや自主性に応じるために国の関与を減らしていくことが望ましいこと、などの理由から補助事業の見直しや重点化、さらに民間委託や民間事業の活用を提起している。社会教育施設の補助事業の廃止・縮小は臨時行政改革推進審議会の答申（例えば、1986年6月10日「今後における行財政改革の基本方向」）などで提起されてきたところであるが、公立学校施設の国庫補助の見直しにまで踏みこんでいる点は財政制度審議会としても恐らく今回が初めてであり（『歳出百科』では触れられていない）、この点に今回の提言の特徴の一つが見いだせよう。

⑤私立学校への助成

私立学校に対する国の助成は、1970年より経常費補助が始まり、1975年の私立学校振興助成法成立以来本格的に進められてきたところであるが、1980年代の行財政改革以降抑制策が採られてきている。この点は『歳出百科』においても、私学の経営状況も私立学校振興助成法の成立した頃に比べれば、相当改善されてきているとし、「国の財政が極めて厳しい状況にあることを考えると補助金を極力抑制する必要がある」とあり、また「私学の教育研究条件の向上に資するよう更に効率的な配分につき検討

する必要」があるとしていた。今回の『財政構造改革白書』では、私立の大学・短大について、「入学定員が現状のままではいずれ供給過剰や教育の水準低下につながるおそれがあるという観点」から私学のあり方そのものを考える必要があるとし、教員数等に応じた従来の配分方式を見直し、個別の教育・研究プロジェクトや大学評価に応じた「より競争的で効果的な資金配分を行う必要がある」としている。また、修学上の経済的負担の軽減に関わっては、機関助成から直接助成（奨学金）への重点の移行が望ましいとしている。

また、高等学校の経常費助成における国庫補助についても、「財政資金の効率的・効果的配分の観点からさらに検討する必要」があるとしている。

18歳人口の減少が続く下で、私学の生き残り競争が厳しくなっているが、その競争を加速させるような私学助成のあり方の変更が提起されている点で、私学助成と私学の自由との関係が改めて問われることにならざるを得ないであろう。

⑥国立大学のあり方と授業料

国立大学のあり方については、臨時教育審議会において法人化への設置形態の移行が調査研究の課題として提起され（1987年4月1日第三次答申）、また臨時行政改革推進審議会（第三次）では、法人化などへの見直しに加え、地方自治体への移譲の可能性についても検討することとされた（1991年7月4日「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第一次答申」、1991年12月12日「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第二次答申」）。今回の『財政構造改革白書』では、これらの論点を検討課題として挙げつつ、国立大学の財政の問題点として、「受益者負担の原則や国の厳しい財政事情」から自己財源の充実に努める必要があるとしている。そして、国立大学の授業料については、私学との格差が存在すること、国立大学運営費に占める授業料収入の割合が低い水準にあること、などを強調して、一層の授業料の引き上げを示唆し、また学部別授業料の導入の検討や私学において徴収されている施設設備費の導入についても検討の必要があるとしている。国立大学の使命という観点からすれば、果たして受益者負担が原則としてふさわしいか否かという論点は別にしても、受益者負担原則の導入の画期となった1971年中央教育審議会答申の付属資料では、国立と私学の授業料の格差を1対2とする計画が示されていた¹⁸⁾。当時の格差が平均1対7.7であったことからすれば、この計画自体が破天荒なものといえるが、『白書』においても紹介されているように、その後の連続的な国立大学の授業料の値上げの結果、現在では1対1.6にまで接近してきている。にもかかわらず、

国私格差の存在を理由に、授業料の値上げを続けることは、国民の教育を受ける権利と教育の機会均等を保障するという点で果たすべき国立大学の独自の役割をまったく放棄することを意味しよう。なお、国立大学の授業料に関する認識は『歳出百科』とほぼ同様であるが、国立大学の設置形態の論議をまくらに置いている点は『白書』の新しい点であり、国立学校特別会計に対する一般財源からの繰入れ率の増加や受益者負担主義の見直しを求める大学関係者及び父母の根強い高等教育費政策批判を封じる意図が看取できよう。

⑦育英奨学事業

育英奨学事業について、『財政構造改革白書』では、「学生生活の態様や在学状況の動向等をみながら、効果的・効率的な展開を図っていく必要」があるとし、大学院の奨学金についても、特別研究員制度との整合性を図る必要があるとするなど、抑制基調を示唆している。また、高等学校の奨学金については、日本育英会の対象から外して全て都道府県の事業としていくことを検討する必要があるとしている。

育英奨学事業については、『歳出百科』において、有利子資金の導入と返還免除制度の見直しが提起されていたが、前者については1980年代の「行政改革」を通して実現されてきた。今回、『白書』においても後者の提言が繰り返され、返還免除制度の廃止を強く求めている。

おわりに

1995年11月の財政危機宣言（蔵相武村正義）に始まる今回の財政構造改革は、1996年1月に設けられた財政制度審議会・財政構造改革特別部会における集中審議を経て、1996年12月に「財政健全化目標」が閣議決定されると同時に、主要閣僚、連立与党の幹部、歴代の首相・蔵相経験者を含めた財政構造改革会議の設置（1997年1月11日第一回会合）へと進められてきた。

ところで、財政構造改革は現政権（橋本龍太郎首相）の掲げる「6つの改革」¹⁹⁾（行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育改革）の一つに位置づけられているが、そのことの意味を教育費との関わりで考えた場合、次の二点を指摘できよう。第一に、「6つの改革」は経済社会システムの全般的な変革を意図するものとされているが、その主要な問題意識は、いわゆる「大競争時代」に生き残るための経済戦略にあると見てよいであろう。そして、そのキーワードが規制緩和、官民の役割分担、地方分権等であることに反映されているように、この改革は「競争原理と自己責任」を強調するいわゆる新自由主義的経済秩

序の確立に軌道づけられている²⁰⁾。従って、財政構造改革も財政赤字がもたらす財政の国民福祉保障機能の衰弱をいかに回復するかという福祉国家的発想を否定し、専ら財政赤字が経済成長の足枷になるという観点から、歳出全般、従って教育・福祉を含む聖域なき見直しが主張されることとなる。第二に、上の点と関わるのであるが、財政構造改革と教育改革が新自由主義的経済秩序の確立という同じ政策基盤の上で展開されることによって生じる相互作用が教育費政策に対しても大きな影響を及ぼさずにはおかないであろう、ということである。第15期・第16期中央教育審議会答申（第一次答申1996年7月19日、第二次答申1997年6月26日）や文部省の教育改革プログラム（1997年1月24日、改訂1997年8月5日）では、公教育のスリム化と教育制度の多様化・柔軟化の名目で、初等・中等教育における公的責任の縮小とエリート養成の重点化に踏みこんだ提言が行われてきている。1980年代の「行政改革」期において、大蔵省サイドから示された義務教育教科書の無償給与制度の廃止や国立大学の学部別授業料などの検討課題は、文部省サイドの抵抗で実現が阻止されてきた。しかし、本論で見た通り、財政構造改革論の中では文教予算の最大費目である義務教育費国庫負担制度の縮小提言まで行われており、今回の教育費の「削減合理化」がどこまで浸透するかは予断を許さない状況にあるといえよう²¹⁾。

政府によって「財政構造改革元年」と位置づけられた1997年度予算においては、文教に関し、大学院を除き学部等の奨学金返還免除制度の廃止（1998年度より）、公立社会教育施設整備費補助金の廃止（継続事業を除く）、公立医科・歯科大学経常費補助金の廃止が盛り込まれた^{22) 23)}。また、財政構造改革会議によって取りまとめられた「財政構造改革の推進方策」（1997年6月3日）では、財政健全化目標（財政赤字の対GDP比3%以内、赤字国債の発行ゼロ）の達成年度が2003年に設定され、文教に関する歳出削減の方策としては、第6次公立義務教育諸学校職員定数改善計画並びに第5次公立高等学校学級編制及び教職員配置改善計画（1998年度終了予定）の2年間延長、国立学校特別会計繰り入れの対前年度以下への抑制、私学の経常費助成の対前年度同額以下への抑制と特色ある教育研究プロジェクトへの助成の重点化などが、盛り込まれた。この推進方策は、同日閣議決定で承認され、必要な事項について年度内に法律化される予定である。

今回の財政構造改革の帰趨は、不確定な要素を孕む政治過程の展開とも関わって、予断を許さないが、教育費の「削減合理化」は、国民の「教育を受ける権利」の保障と教育行政の条件整備義務を明記した憲法・教育基本法の理念に反するという批判は免れ得ないであろう。と

同時に、財政危機の現状は、教育費の「削減合理化」批判に際して、財政再建策との整合性を厳しく求める。その点では、近年提起されてきている新福祉国家論が注目される場所である²⁴⁾。

注

- 1) 「企業国家型」の国家財政とは、宮本憲一によれば、現代国家が「福祉国家」、「軍事国家」、「企業国家」の三つの性格を併せ持つことを前提とした上で、それぞれの国家がおかれている政治経済的条件に規定されて現れる特徴を財政面で類型化したものの一つである。日本の国家財政が「企業国家型」と言われる場合、国家財政の根幹が企業の資本蓄積を促進することに向けられ、相対的に軍事費は低いが、国民の福祉をはじめとする公共需要も満たされないことを、特徴としている。

宮本憲一「現代日本財政の基本構造」『講座 今日の日資本主義 5 日本資本主義と財政』1982年 大月書店 参照。

また1980年代以降の企業国家型財政運営の展開については、横田茂・永山利和編『転換期の行財政システム』「第2章 財政構造の変容」(遠藤宏一執筆) 1995年 大月書店 参照。

- 2) 1980年代の「行政改革」が教育費に及ぼした影響については、加藤睦夫・坂野光俊編『現代日本財政論』「第6章 教育費の展開と今日の特徴」(梅原英治執筆) 1988年 ミネルヴァ書房 参照。
- 3) 「行政改革」が大学財政、特に国立大学に及ぼした影響については、有馬朗人『大学貧乏物語』(1996年 東京大学出版会)、拙稿「大学財政改革の検討」(『日本教育法学会年報 第22号 教育の公共性と教育への権利』1993年 有斐閣)などを参照。
- 4) 財政制度審議会「財政の基本問題に関する報告」石弘光監修『財政構造白書』(1996年 東洋経済新報社)所収 p.437
- 5) 大蔵省主計局『歳出百科』1980年 大蔵省印刷局
なお、以下の論述では、内容の正確さを期して同書からしばしば引用するが、煩雑さを避けるため引用注は省略する。
- 6) 今回の財政構造改革をめぐる財政制度審議会の報告等は、前掲石弘光監修『財政構造改革白書』及び石弘光監修『財政構造改革の条件』(1997年 東洋経済新報社)に多く収録されている。同審議会の財政構造改革論の出発点を示すのは、前掲「財政の基本問題に関する報告」(1995年12月12日)で、これは同審議会内に設けられた基本問題小委員会で取りま

とめられたものである。1996年1月に財政構造改革特別部会が同審議会内に設けられ、1996年7月10日に「財政構造改革に向けての中間報告」と「財政構造改革を考える—明るい未来を子どもたちに—」の二つの報告書が公表された。前者は大蔵当局向けの報告書であり、後者は国民向けの白書といえることができる。以上三つの文書は、いずれも石弘光監修『財政構造改革白書』に収録されている。

また、財政構造改革特別部会は、他に1996年10月に「海外調査報告」、1996年12月12日に「最終報告—活力ある21世紀への条件—」を公表しているが、これらは石弘光監修『財政構造改革の条件』に収録されている。

なお、本稿で『財政構造改革白書』(又は『白書』)という場合は、「財政構造改革を考える—明るい未来を子どもたちに—」のみを指すこととする。また、以下の論述では、内容の正確さを期して同書からしばしば引用するが、『歳出百科』の場合と同じ理由から引用注は省略する。

- 7) 国・地方の債務残高は、引き続き拡大傾向にある。吉田和男によれば、1997年度末には、国債残高254兆円、借入金90兆円、地方政府の債務147兆円で、重複を除くと476兆円にのぼる。これにいわゆる「隠れ借金」を加えると総額513兆円となり、国民一人当たりになると400万円、4人家族では1600万円となり、「まさに1億総多重債務者なのである」とされる。
- 吉田和男「このままでは二〇一六年以降、日本経済は崩壊する」『エコノミスト』第75巻15号 1997年4月7日 p.70
- 8) 例えば、谷山治雄「失政の告白書」(『経済』NO.16 1996年12月)参照。
- 9) 前掲、大蔵省主計局『歳出百科』p.25
- 10) 赤字国債(特例国債)の償還計画変更の経緯については、坂本導聡編『国債』(1988年 大蔵財務協会)参照。
- 11) 国債の借換えの孕む問題点については、和田八束編『現代財政の理論と構造』「第10章 国債発行の諸問題」(小杉富雄執筆) 1983年 世界書院 参照。
- 12) 「財政制度審議会中間報告」『ファイナンス』NO.1 1965年12月 p.59
- 13) 財政制度審議会「昭和50年度予算の編成に関する建議」財政調査会『昭和50年度 国の予算』1975年 同友書房 p.1076
- 14) 財政制度審議会「歳出の節減合理化及び補助金等の整理合理化に関する報告」『昭和53年度 国の予算』1978年 同友書房 所収

- 15) 財政制度審議会の報告・建議における教育費の「節減合理化」論については、拙稿「教育費の節減合理化と受益者負担論」（『名古屋工業大学紀要』第47巻 1995年）を参照。
- 16) 財政制度審議会「歳出の削減合理化の方策に関する報告」財政調査会『平成6年度 国の予算』1994年はせ書房 所収。
- 17) 小川正人は、『財政構造改革白書』における教育の分野の財政政策について「国の役割と財政負担の重点を義務教育から高等教育・学術研究にシフトさせていくことを基調」としている、と指摘している。
小川正人「教育行政・教育条件・教員定数問題」『教育』NO.605 1996年10月 p.72
また、乾彰夫も、「九〇年代における学校教育改変と教育運動の課題」（渡辺治・後藤道夫編『講座 現代 日本 4 日本社会の対抗と構想』1997年 大月書店）において、同様の指摘をしている。
- 18) 中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」の参考資料「総合的な拡充整備のための資源の見積もり」文部省『教育改革のための基本的施策』1971年 大蔵省出版局 p.114
- 19) 橋本内閣の「6つの改革」の概要は、政府の広報パンフレット『活力ある21世紀のために6つの改革』で描かれている。なお、「6つの改革」を「戦後憲法・民主主義体制の擁護と発展」の立場から批判的に俯瞰したものに二宮厚美「橋本六大改革と戦後日本の構造転換」（二宮厚美・自治体問題研究所編『国家改造と自治体リストラ』1997年 自治体研究社 所収）がある。
- 20) 渡辺治は、現在進行中の「構造改革」を「新自由主義的改革」と特徴づけ、その焦点としての「財政構造改革」について「たんに歳出を減らし歳入を増やして財政を再建・均衡化させること一般を目的としているのではなく、企業の競争力低下の原因の一つである法人税を減らし、かつ同じく企業の競争力低下の要因となっている弱小産業部門への財政支出を減らすという見地から歳入・歳出の抜本的見直しという目的をもっている」と指摘している。
渡辺治・後藤道夫編『講座 現代日本 4 日本社会の対抗と構想』第1章 帝国主義的改革と対抗の戦略』1997年 大月書店 p.59
- 21) 新井秀明は、地方分権推進委員会の動向（「中間報告」1996年3月）を踏まえながら、『財政構造改革白書』の教育費に関わる提言を見た場合、「教育行政におけるナショナルミニマムの水準確保を改めて強調する必要がある」と指摘している。
新井秀明「教育行財政からみた国の責任とは」『季刊 エデュカス』NO.16 1997年4月 p.46
また、三輪定宣は、「6つの改革」の一つに位置づけられる「教育改革」について「経済構造改革や規制緩和、行政改革と整合的な教育改革は、自ずと教育費の全面的削減、教育の民営化など“公教育の解体”とならざるをえない」と指摘している。
三輪定宣『「教育改革」とは何か』（前掲、二宮厚美・自治体問題研究所編『国家改造と自治体リストラ』所収）p.111
- 22) 財政制度審議会・財政構造改革特別部会の最終報告（注6参照）では、別添資料として「平成9年度予算編成における歳出削減合理化方策」が示されているが、文教に関しては「義務教育費国庫負担制度」、「義務教育教科書無償給与制度」、「育英奨学事業における返還免除制度」、「高等教育・私学に係る負担のあり方」の4項目が取り上げられている。そこで提言されている内容は、基本的に『財政構造改革白書』の該当項目と同じである。
- 23) 1997年度の文教予算については、飯原一樹「平成9年度 文教及び科学技術予算」『ファイナンス』NO.376 1997年3月 参照。
- 24) 例えば、後藤道夫「新福祉国家論序説」（前掲、渡辺治・後藤道夫編『講座 現代日本 4 日本社会の対抗と構想』所収）参照。