寄稿

「新しい経済政策パッケージ」における政府の貧困対策と連合の考え方

小熊　栄
（連合　総合政策局　社会政策局長）

1. はじめに

昨年12月8日、政府は、「人づくり革命」と「生産性革命」を柱とする「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。「人づくり革命」は、人材への投資と位置づけ、政府の目指す「一億総活躍社会」の実現のための重要な鍵を握るものとして、「これまでの画一的な発想にとらわれない人づくり革命を断行し、日本を誰にでもチャンスがあふれる国へと変えていく」という考えを強調している。ここでとりあげられた貧困対策については、詳細を後に紹介するが、「様々な理由でスタートラインにすら立てない方に対して温かな手を差し伸べることが必要」として、子育て、教育の分野における経済的な支援を強化していく考えを打ち出している。

こうした考え方は、これまで連合が「働くことを軸とする安心社会」の実現をめざす中で提起してきた「底上げ、底支え」「格差の是正」のための政策と重なる点が多く一定の評価ができるところもある。しかし、細部において、問題がある点も見られるため、本稿では、政府の政策に対する連合の考え方を明示するとともに、求める対応について述べることとする。

2. 政府の人づくり革命における主な貧困対策

(1) 幼児教育の無償化

現政権は、2014年度以降、幼稚園、保育所、認定こども園における生活保護受給世帯のすべての子どもを対象に無償化を実現するとともに、第3子以降の保育料の無償化の範囲を拡大してきた。昨年度からは、住民税非課税世帯の第３子に加え、第２子も無償とするなど、段階的に幼児教育の無償化を進めている。「新しい経済政策パッケージ」では、幼児教育が将来の所得向上や生活保護受給率の低下等の効果を示す世界レベルの著名な研究結果[1]や諸外国において３歳～５歳児の幼児教育の所得制限を設けない無償化が進められている実態などを参考にしながら、「子育て世帯を応援し、社会保障を全世帯型へ抜本的に変えるため、３歳から５歳までのすべての子供（原文通り、以下同じ）たちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する」としている。

また、0歳～２歳児についても、「当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進める」としつつ、現在、住民税非課税世帯の第２子以降を対象としている無償の範囲を、すべての子どもに拡大することをめざしている。

(2) 高等教育の無償化

政府は、高等教育の負担軽減について、これまで、授業料減免の拡大のほか、無利子奨学金の充実、返還猶予制度の拡充による返還困難時の救済策の充実、所得連動返還型奨学金制度の導入、給付型奨学金制度の創設等、奨学金制度についても拡充し、低所得者世帯の子どもに対する経済的支援策を実施してきた。

これらに加え、今般示された「新しい経済政策パッケージ」では、「貧困の連鎖を断ち切

り、格差の固定化を防ぐため、どんなに貧しい家庭に育っても、意欲さえあれば専修学校、大学に進学できる社会へと改革する。所得が低い家庭の子供たち、真に必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現する。」とし、授業料の減免措置の拡充、給付型奨学金支給額の大幅増をめざしている。

具体的には、対象を低所得世帯に限定して、住民税非課税世帯の子どもたちの国立大学授業料を免除するとともに、私立大学については、国立大学授業料をベースに私立大学の平均授業料の水準を勘案した一定額を加算した額まで免除するとしている。また、給付型奨学金については、支援を受けた学生が学業に専念できるよう、必要な生活費を賄えるような措置を講じることを明言している。

(3) 施策を実現するための安定財源

上記の施策について、「新たな経済政策パッケージ」では、未来の世代にツケを回すことなく安定財源を確保したうえで進めることとしている。そのため、2019年10月に予定されている消費税率10％への引上げによる5兆円程度の税収のうち、1.7兆円程度を、幼児教育の無償化を中心に、「子育て安心プラン」の前倒しによる待機児童の解消、保育士の処遇改善、低所得者に限定した高等教育の無償化、介護人材の処遇改善に充てる方針を示している。

3．連合の受け止め

上記の通り、政府の「人づくり革命」において、貧困対策として位置づけられるものは、主に教育機会の格差を解消することによって、貧困の連鎖や格差の固定化を防ぐというものである。わが国では、憲法第26条ならびに教育基本法第4条により、初等教育段階（小学校）と前期中等教育段階（中学校）の9年間は義務教育とされ、授業料は無償となっている。加えて、後期中等教育段階（高等学校）についても、民主党政権時代に成立した「高校無償化法[2]（2010年3月31日成立、同年4月1日施行）」により、公立学校は無償、私立学校の場合は公立学校の授業料と同等の金額を支援金として補助することとなった。この法律は、2013年に現政権によって、所得制限が設けられるとともに、名称が変更された。とはいえ、低所得世帯の子どもについては、引き続き支援が受けられるため、経済的な理由による教育機会の格差は、就学前教育段階と、高等教育段階で生じていることとなる。

したがって、「新しい経済政策パッケージ」で貧困対策として示された、「幼児教育の無償化」と「高等教育の無償化」は、教育機会の格差を解消する施策としては的を射たものであり、大きな方向性としては、これまで、連合が求めてきた政策とも合致している。しかし、その具体的内容については、下にあげる理由から不十分であり、加えて、財源など、さらに検討すべき点が残されている。

(1) 幼児教育の無償化について

3歳から5歳までのすべての子どもたちの幼稚園、保育所、認定こども園の無償化は、潜在的待機児童の利用申込が増えることによって、2017年4月時点でも2,967人いるとされている3歳から5歳の待機児童のさらなる増加につながると考えられる。待機児童の解消については、政府が2017年までに50万人分の受け皿を拡大するとして9万人の保育士を確保する方針を示していたが、2016年までに増えた保育所等に勤務する保育士の数は4.5万人に留まっている。そのためにも、保育士の早期離職の要因とされている処遇の低さを改善することが急務であり、保育士の平均年収と全産業平均年収との差が160万円以上もある中で、政府の取り組みの更なる加速が求められる。

したがって連合は、幼児教育の無償化については、まず、0歳から2歳児も含め保育所待機児童の解消に最優先で取り組み、そのうえで、住民税非課税世帯を対象に子ども・子育て支援新制度の対象施設に係わる負担軽減策を実施すべきであると考えている。また、将来的には、財源確保策を明確にしたうえで所得制限を撤廃し、すべての子どもを対象に無償化することが必要である。

(2) 高等教育の無償化について

大学や専修学校といった高等教育の無償化

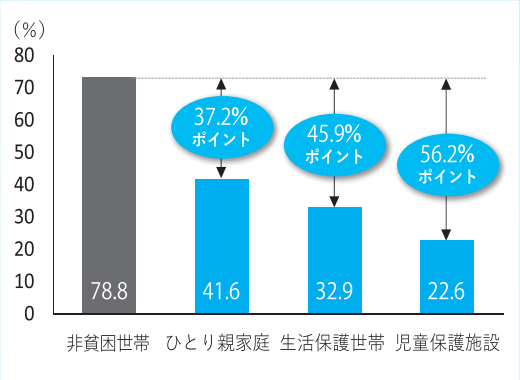
については、2017年現在で、（独）日本学生支援機構の奨学金制度の利用者が134万人に上り、大学生の2人に1人以上が奨学金を受けている実態[3]があるなかで、政府が「真に［支援が；筆者］必要な子供」とする範囲を十分に精査する必要がある。連合が2015年に大学生・大学院生の子どもをもつ保護者1,000人に対して行った「大学生・院生の保護者の教育費負担に関する調査」では、大学在学中の子どもの教育費についてどのくらい負担感を感じているかをたずねたところ、世帯年収200万円から400万円未満の保護者の69.6%、600万円から700万円未満でも59.7%が「非常に重い負担である」と回答していることからも、子どもの高等教育機関への進学にあたって支援を必要としている保護者は、住民税非課税世帯に限らず、より広範囲にわたることが考えられる。そうした背景には、実質賃金が低下しつづける中で、大学の授業料は高騰が続いてきた[4]という実態がある。

したがって連合は、貧困の連鎖を断ち切り、家庭の経済的な背景が教育機会の格差を生まないよう、就学前教育から高等教育まで、すべての教育にかかる費用を無償化し、社会全体で子どもたちの学びを支える制度の実現をめざしている。中でも高等教育については、奨学金制度の抜本的な見直しを中心に、以下の施策を求めている。

①奨学金に頼らずに高等教育を受けられるよう、公費負担を増額しすべての大学の学費を低額化する。
②国の奨学金制度において無利子奨学金貸与者のみが対象となっている所得連動型の返還制度を、有利子奨学金貸与者にも拡大する。
③国の奨学金の返還猶予や減額返還（現行10年）の期間延長、延滞金の賦課率（現行5%）の引き下げなど、返還困難者への救済措置を拡充する。保証制度は機関保証を原則とし、保証料を引き下げる。
④国の奨学金制度において、当面は、無利子奨学金の枠を拡充するための予算措置を行い、将来的にはすべて無利子とする。
⑤新たに創設された給付型奨学金制度について、現行の対象者数2万人を拡大し、給付額についても最高で月4万円から大幅に増額する。

これらの施策のうち、とりわけ⑤の給付型奨学金について、文部科学省の推計では、児童養護施設退所者・里親出身者、生活保護世帯、住民税非課税世帯の約15.9万人のうち、6.1万人が大学等に進学するとされており、現在でもすでに約4万人は給付対象から漏れてしまっているといえる。加えて、下の図にあるとおり、経済的に厳しい家庭の子どもの進学率は、一般的な家庭（非貧困世帯）の子どもと比べて極めて低く、経済的な理由で進学を諦めてしまっている潜在的な進学希望者（上の15.9万人の子どもが非貧困世帯並に進学した場合の進学者数）を加味すると、文部科学省推計の6.1万人ではなく、12.5万人が対象となることも考えられる。

図　大学等（専修学校含む）への進学率の推計



出所：日本財団「子どもの貧困の社会的損失推計」（2015 年 12 月）

また、（独）日本学生支援機構が実施した「平成28年度学生生活調査」で、下宿やアパートなどから通学する大学生の学生生活費を見ると、国立大学の学生でも学費を入れて年間174万円となっており、給付型奨学金の受給額36万円（国立大学・下宿生）では、とても賄いきれないことは明らかである。以上のことからも、連合は、現行の給付型奨学金制度の見直しが急務であると考えている。

(3) 施策を実現するための安定財源について

政府は、「新しい経済政策パッケージ」にあ

げた施策を実施するための財源を、消費税増税によって得られる税収の使途を一部変更し活用するとしているが、これは、2012年の「社会保障と税の一体改革」に関する民主党、自民党、公明党の3党合意で確認した財政再建、社会保障の充実・安定化を先送りすることに他ならず、結果的に「将来の世代にツケを回す」こととなるため、問題がある。

とりわけ、政府が2015年3月に閣議決定した少子化社会対策大綱の中では、子ども・子育て支援新制度の実施において、質の向上分も含めた1兆円超の財源確保に最大限努めるとしているが、それにもかかわらず、2017年度予算における関連予算は、約6,900億円のみしか計上されていない。したがって、連合は、閣議決定を踏まえ、2019年10月に予定されている消費税増税を待たずに、保育士の処遇改善のための安定的な財源を確保し、早急に取り組みの強化を進めるべきであると考えている。

また、教育にかかわる無償化のための所要額については、文部科学省は以下のような試算をおこなっている。

・就学前教育（保育所、幼稚園、認定こども園など）の無償化【0.7兆円】
・高等教育（大学、短期大学、高等専門学校、専門学校）の無償化【3.7兆円】

これらの財源を政府一般会計予算の組み替えのみで賄うことは困難であり、現在、政府、各政党において議論が進められている。俎上にあがっている主な確保策は、大きく分けて①税、②国債、③社会保険の3つに分類できるが、各財源確保策について連合は、次のように考えている。

①税

教育にかかる費用は社会全体で負担すべきであり、税によって賄うのがあるべき姿である。相続税や贈与税など資産課税の見直し、あるいは「社会保障と税の一体改革」に基づいて消費税を10％に引き上げた後、所得再分配機能を強化した税制改革や、広く国民に負担を分かち合う消費税などによって教育にかかる費用に充てるなどの検討を進めるべきである。

②国債（「こども国債」「教育国債」など）

建設国債などのように普通国債を発行して、子どもの教育にかかる費用の財源を確保すべきとの考え方があるが、国債はあくまでも将来世代への負担となることから問題がある。

③社会保険（「こども保険」など）

社会保険の仕組みを使って、子どもの教育にかかる費用に充てるべきとの考え方については、教育が保険原理におけるリスク（保険事故）ではないことに加え、教育を受ける子どもやその保護者を保険者とした場合、保険料を拠出していない保険者や、社会的養護の下にある子どもへの給付のあり方など、財源としての性格上の問題が残る。そのため、子どもの教育にかかる費用の財源として社会保険料を充てることは適当ではない。

4. おわりに

教育は、国の繁栄や国民としての税負担能力の強化という形で国自身がその恩恵を受けるという側面があるとともに、子どもの最善の利益として保障されるべきものである。教育機会の格差を通じて親の世代の貧困が子どもの世代に引き継がれる「貧困の連鎖」を解消し、すべての子どもの就学機会を保障することの必要性については、今日的に共通の理解となりつつある。しかし一方で、特に高等教育に関する公的負担は、進学者と非進学者との間の公平性や、費用負担と便益享受との関係における公正性についての指摘もいまだに根強く残っていることも事実である。

政府が言うように、人づくりは将来を担う「人材への投資」である。どのような家庭に生まれようと、学びたいという「意欲」さえあれば学ぶ機会が得られ、将来の職業選択の幅を広げることができる社会を実現することこそが、持続可能な国づくりにつながることを忘れてはならない。

---

1 代表的なものに、2000年にノーベル経済学賞を受賞したジェームズ・ヘックマンらの研究（“Perry Preschool Project”）がある。
2 正式な法律名は「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」
3 文部科学省「学校基本調査（2017年度）」によれば、2017年度の4年制大学の学生数は256万人。
4 国立大学の授業料は、1990年には339,600円であったが、15年後の2005年には535,800円と1.5倍以上となり、現在まで同額となっている。