

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

DOI	10.11501/10310080
論題 Title	ダイバーシティ（多様性）社会の構築と財政—雇用の安定・促進のための財政支出—
他言語論題 Title in other language	Society of Diversity and Government Finances: Government Expenditure for Stabilizing and Promoting Employment
著者 / 所属 Author(s)	竹前 希美 (Takemae, Nozomi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課
書名 Title of Book	ダイバーシティ（多様性）社会の構築: 総合調査報告書 (Building a Society of Diversity: Interdisciplinary Research Project)
シリーズ Series	調査資料 (Research Materials) ; 2016-3
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2017-02-28
ページ Pages	119-130
ISBN	978-4-87582-795-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	政府予算からダイバーシティ（多様性）社会の構築に関連のある費目の抽出を試みた上で、その特徴や意義、課題を概観することを通じて、同社会の実現に向けた財政の役割を考えるための示唆を得る。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

ダイバーシティ（多様性）社会の構築と財政

―雇用の安定・促進のための財政支出―

竹前 希美

目次

はじめに	II 多様な人々の雇用の安定・促進を図る 財政支出
I 政府予算に見る多様性社会の構築	1 「高齢者等雇用安定促進費」の内容
1 政府予算の意義と概要	2 「高齢者等雇用安定促進費」等の意 義と課題
2 近年の予算に見る多様性社会の構築	おわりに

はじめに

ダイバーシティ（多様性）社会の構築に即した政府の取組は、様々な側面から進められている。

例えば、「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）⁽¹⁾では、「女性も男性も、お年寄りも若者も、一度失敗を経験した方も、障害や難病のある方も、家庭で、職場で、地域で、あらゆる場で、誰もが活躍できる、いわば全員参加型の社会」が「一億総活躍社会」と呼ばれている。加えて、同プランでは、「全ての人が包摂される社会が実現できれば、安心感が醸成され、将来の見通しが確かになり、消費の底上げ、投資の拡大にもつながる。また、多様な個人の能力の発揮による労働参加率向上やイノベーションの創出が図られることを通じて、経済成長が加速することが期待される」との見方が示されており、このメカニズムが「包摂と多様性による持続的成長と分配の好循環」と称されている。すなわち、「一億総活躍社会」を目指すことは、「単なる社会政策」ではなく、「究極の成長戦略」として位置付けられるというのが、同プランの見方である。

同プランからも読み取れるように、多様性社会の構築に、希望する全ての人々が労働力の供給者として経済活動に参加できるようになるという側面があることは事実であろう。しかし、そうした状況は、必ずしも市場メカニズムに基づく自由な経済活動を通じて達成できるわけではない。いわゆる「市場の失敗」が否定できない以上、それを乗り越えるためには、この問題への政府による積極的な関与が求められる。そして、政府として多様性社会の構築に取り組むとすれば、そのための財政支出が必要であり、それを裏付ける予算は国会で審議されることとなる。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成28（2016）年12月19日である。

(1) 「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）p.3. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf>>

そこで、本稿では、近年の政府予算から、多様性社会の構築に関連すると見られる費目の抽出を試みた上で、それらの費目のうち主なものについて、その特徴や意義、そして課題等を概観する。

I 政府予算に見る多様性社会の構築

1 政府予算の意義と概要

一国の予算は、会計年度毎に政府等が編成し、国民の代表である議会が承認するものである。予算は、政府の活動を資金的に裏付ける役割を担っている。

平成28年度現在、我が国の予算は、一般会計予算と14の特別会計予算で構成されている⁽²⁾。一般会計の歳出総額は96兆7218億円（平成28年度当初予算。以下、特に断りのない限り同様）、特別会計の歳出総額は403兆8517億円である。ここから他会計及び特別会計内の他勘定への繰入を差し引いた、純粋に「国の財布」から出ていく歳出純計額は、353兆7138億円である⁽³⁾。

一般会計、特別会計のそれぞれの予算は、全て、「社会保障関係費」、「公共事業関係費」、「国債費」、「その他の事項経費」といった、主要経費と呼ばれる支出目的ごとに分類されている。一般会計歳出総額の約97兆円のうち、3分の1に相当する約32兆円が社会保障関係費である。一般会計と特別会計を合わせた歳出純計額の約354兆円においても、そのうち社会保障関係費は約86兆円で、国債費の約201兆円に次ぐ規模である。

社会保障関係費の多くは、年金・医療・介護に関わる社会保険制度に基づく給付費である。我が国では、人口の高齢化に伴い、社会保障関係費の増大が深刻となっている。この問題は、財政赤字を賄うための国債の累増という財政当局にとっての問題としての側面もさることながら、社会保障分野以外の施策に振り向けられる予算が圧迫されるという意味合いにおいて、政府全体にとっての問題としての性格も併せ持っている。

2 近年の予算に見る多様性社会の構築

(1) 多様性社会の構築に関連した費目の抽出

各所管・組織による要求額が財務省との折衝を経て絞り込まれた結果の総体とも言える予算は、予算書⁽⁴⁾では、政策別ではなく、所管別・組織別に示されている。一般会計予算の歳出は、①所管（例：〇〇省）、②所管内の組織（例：〇〇省本省）、③組織内の「項」の順に、また、特別会計予算の歳出は、①特別会計（例：〇〇省所管〇〇特別会計）、②特別会計内の勘定、③勘定内の「項」の順に細分化された形で並べられている。「項」とは、目的別に分類された予算科目で、予算案の議決対象としては最小の単位である。

多様性社会の構築に関連のある予算には、どのようなものがあるであろうか。本稿では、多様性社会が論じられる際に引き合いに出される代表的な個人の属性として、性別、世代、障害の有無、国籍に着目し、「(男)女」「高齢(者)」「若年(者)」「障害(者)」「外国人」という5つのキーワードを用いて、次の2通りの方法で予算上の費目を抽出してみることにした。

(2) 一般会計予算、特別会計予算に加え、政府関係機関予算が一体となって、国会の議決を受ける。

(3) 一般会計と特別会計の歳出純計額としては、さらに国債整理基金特別会計における借換債償還額を控除した224兆5993億円が用いられる場合もある。

(4) 「予算書」と題される資料は公式には存在しないが、本稿では、政府から国会に提出される「予算」、「予算参照書」等の書類を便宜上一括して予算書と呼ぶこととする。

1つ目は、議決対象である予算の「項」から直接的に選び出す方法である。ここでは、一般会計予算と特別会計予算の項から、5つのキーワードのいずれかを含む項を選び出した。平成28年度予算では、「男女共同参画社会形成促進費」、「高齢者等雇用安定・促進費」等の項が予算に計上されている。

2つ目は、政策評価体系を用いる方法である。

上述のように、予算書に示される金額は必ずしも政策別に列挙されていないが、近年では、総務省による政策評価の単位と、予算書の「項」とを対応させる取組が行われている。そして、毎年度の予算について、予算書とは別の形で、府省別・会計別に、「政策ごとの予算との対応について」と題する資料が公表されている⁽⁵⁾。

政策評価体系では、政策の単位に階層が設けられている。例えば厚生労働省であれば、「高齢者ができる限り自立し、生きがいを持ち、安心して暮らせる社会づくりを推進すること」という「基本目標」（大項目）の下に「老後生活の経済的自立の基礎となる所得保障の充実を図ること」等の複数の「施策大目標」（中項目）があり、更にその下に「国民に信頼される持続可能な公的年金制度を構築すること」等の複数の「施策目標」（小項目）がある。「政策ごとの予算との対応について」では、このうちの最小の単位と予算書の「項」との対応が示されている。例えば、政策評価体系の「高齢者・障害者・若年者等の雇用の安定・促進を図ること」に対応する「項」として、「高齢者等雇用安定・促進費」がある。このような、各府省の「政策ごとの予算との対応について」における最小の単位から、やはり5つのキーワードのいずれかを含むものを選んだ上で、それと対応する「項」を選び出した。

表1は、これら2つの方法で選び出した予算の「項」と、その予算額を示したものである。「項」から直接的に選び出すだけでなく、政策評価体系も用いたことで、「国立更生援護所運営費」、「医療観察等実施費」のように、「項」自体には5つのキーワードは含まないが、障害者に関係の深い「項」も掲載されている。また、表1では、政策評価体系上の、予算の「項」に対応した最小の単位だけでなく、それを含んだ政策評価体系上の上位の階層も示している。

もちろん、表1のみで、多様性社会の構築に関連のある予算を全て示すことができていないわけではない。多様性の概念は広く、5つのキーワードは代表的な属性を示しているに過ぎない。加えて、次の2点にも留意する必要がある。

第一に、予算書上では、「項」よりも下位のレベルに「目」が設けられている⁽⁶⁾。また、総務省の政策評価は、政府全体で約500の「施策」を対象に行われているが、「施策」よりも下位のレベルに多くの「事業」がある。仮に多様性社会の構築に関連する予算が「目」や「事業」のレベルで存在していても、それが予算書上の「項」のレベルで拾い上げられない限り、表1には掲載されないということになる（「目」や「事業」のレベルについては第II章で検討する）。

第二に、「政策ごとの予算との対応について」では、政策評価体系における個々の「施策」に対応した予算書上の「項」が示されているものの、この中には、表1のカテゴリーから外れた他の「施策」にもまたがる「項」が多数存在し、これらについては、表1への掲載を控えるを得なかった。

このように、多様性社会の構築に関連する全ての予算を抽出することは困難であり、表1

(5) 平成28年度当初予算については、「各府省の政策ごとの予算との対応について」財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/h28yosan_seihyolink.htm> を参照。

(6) 「目」は国会による議決対象ではなく、「予算」に添付されている「予算参照書」に掲載されている。

表1 「(男)女」「高齢(者)」「若年(者)」「障害(者)」「外国人」を含む「項」と政策評価体系
(平成28年度当初予算)

政策評価体系	予算書における「項」	予算(億円)	
		一般会計	特別会計
内閣府			
男女共同参画社会の形成の促進			
男女共同参画社会の形成の促進	男女共同参画社会形成促進費	4.1	
文部科学省			
生涯学習社会の実現			
生涯を通じた学習機会の拡大	独立行政法人国立女性教育会館運営費	5.2	
厚生労働省			
意欲のあるすべての人が働くことができるよう、労働市場において労働者の職業の安定を図ること			
労働者等の特性に応じた雇用の安定・促進を図ること			
高齢者・障害者・若年者等の雇用の安定・促進を図ること	高齢者等雇用安定・促進費	156.6	1,807.1
	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構運営費		671.9
	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構施設整備費		20.5
労働者の職業能力の開発及び向上を図るとともに、その能力を十分に発揮できるような環境整備をすること			
働く者の職業生涯を通じた持続的な職業キャリア形成への支援をすること			
若年者等に対して段階に応じた職業キャリア支援を講ずること	若年者等職業能力開発支援費	24.0	33.3
	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構運営費		671.9
	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構施設整備費		20.5
福祉から自立へ向けた職業キャリア形成の支援等をすること	障害者等職業能力開発支援費	39.1	17.0
	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構運営費	8.5	
男女がともに能力を発揮し、安心して子どもを産み育てることなどを可能にする社会づくりを推進すること			
男女労働者の均等な機会と待遇の確保対策、仕事と家庭の両立支援、パートタイム労働者と正社員間の均等・均衡待遇等を推進すること			
男女労働者の均等な機会と待遇の確保対策、仕事と家庭の両立支援、パートタイム労働者と正社員間の均等・均衡待遇等を推進すること	男女均等雇用対策費	1.9	107.7
障害のある人も障害のない人も地域とともに生活し、活動する社会づくりを推進すること			
必要な保健福祉サービスが的確に提供される体制を整備し、障害者の地域における生活を支援すること			
障害者の地域における生活を支援するため、障害者の生活の場、働く場や地域における支援体制を整備すること	障害保健福祉費	16,181.8	
	独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のみ園運営費	13.1	
	特別障害給付金給付費年金特別会計へ繰入	33.7	
	国立更生援護所運営費	20.6	
	医療観察等実施費	0.9	
	特別障害給付金給付費		50.8
高齢者ができる限り自立し、生きがいを持ち、安心して暮らせる社会づくりを推進すること			
高齢者の健康づくり・生きがいづくりを推進するとともに、介護保険制度の適切な運営等を通じて、介護を必要とする高齢者への支援を図ること			
高齢者の介護予防・健康づくりを推進するとともに、生きがいづくり及び社会参加を推進すること	高齢者日常生活支援等推進費	1,077.7	

(注1) イタリックの予算額は、複数の政策評価体系にまたがった項である。

(注2) 高齢者等雇用安定・促進費、特別障害給付金給付費には、東日本大震災復興特別会計の「社会保障等復興政策費」を含む。

(出典)「各府省の政策ごとの予算との対応について」財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/h28yosan_seihyolink.htm> を基に筆者作成。

表2 各「項」の推移（当初予算）

A		(単位:億円)											
項	会計・勘定・組織	23年度		24年度		25年度		26年度		27年度		28年度	
		予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %
男女共同参画社会形成促進費	(一般)内閣本府	2.8	2.4 ▲14.6	2.3 ▲2.9	3.2 37.6	3.6 10.9	4.1 16.4						
その他の事項経費		2.8	2.4 ▲14.6	2.3 ▲2.9	3.2 37.6	3.6 10.9	4.1 16.4						
独立行政法人国立女性教育会館運営費	(一般)文部科学本省	5.6	5.5 ▲2.7	5.3 ▲3.0	5.2 ▲1.6	5.4 3.5	5.2 ▲3.0						
その他の事項経費		5.6	5.5 ▲2.7	5.3 ▲3.0	5.2 ▲1.6	5.4 3.5	5.2 ▲3.0						
高齢者等雇用安定・促進費	(一般)厚生労働本省	138.5	125.4 ▲9.4	115.1 ▲8.2	113.6 ▲1.3	92.0 ▲19.0	90.3 ▲1.8						
社会保障関係費		132.9	120.0 ▲9.7	109.1 ▲9.1	107.4 ▲1.5	86.7 ▲19.3	85.7 ▲1.2						
その他の事項経費		5.6	5.4 ▲3.4	6.0 11.4	6.2 3.2	5.3 ▲13.9	4.6 ▲13.0						
高齢者等雇用安定・促進費	(一般)都道府県労働局	126.9	97.8 ▲22.9	118.8 21.4	87.6 ▲26.2	78.8 ▲10.1	66.3 ▲15.9						
社会保障関係費		—	—	—	—	—	31.2 皆増						
その他の事項経費		126.9	97.8 ▲22.9	118.8 21.4	87.6 ▲26.2	78.8 ▲10.1	35.1 ▲55.5						
高齢者等雇用安定・促進費	(労)雇用勘定	1,234.5	1,695.7 37.4	1,524.7 ▲10.1	1,653.3 8.4	1,602.0 ▲3.1	1,724.0 7.6						
社会保障関係費		1,234.5	1,695.7 37.4	1,524.7 ▲10.1	1,653.3 8.4	1,602.0 ▲3.1	1,724.0 7.6						
独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構運営費	(一般)厚生労働本省	8.4	8.7 3.4	8.5 ▲2.8	8.6 0.8	8.5 ▲0.0	8.5 ▲0.5						
その他の事項経費		8.4	8.7 3.4	8.5 ▲2.8	8.6 0.8	8.5 ▲0.0	8.5 ▲0.5						
独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構運営費	(労)雇用勘定	705.4	708.5 0.4	674.3 ▲4.8	714.3 5.9	680.0 ▲4.8	671.9 ▲1.2						
社会保障関係費		705.4	708.5 0.4	674.3 ▲4.8	714.3 5.9	680.0 ▲4.8	671.9 ▲1.2						
独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構施設整備費	(労)雇用勘定	17.1	16.9 ▲0.8	17.5 3.4	28.9 65.1	22.8 ▲21.2	20.5 ▲10.2						
社会保障関係費		17.1	16.9 ▲0.8	17.5 3.4	28.9 65.1	22.8 ▲21.2	20.5 ▲10.2						
若年者等職業能力開発支援費	(一般)厚生労働本省	20.6	20.4 ▲1.1	1.6 ▲92.0	2.1 27.6	28.4 1,269.3	9.5 ▲66.6						
社会保障関係費		20.4	20.4 ▲0.1	1.6 ▲92.1	2.1 27.6	19.4 845.0	0.7 ▲96.1						
その他の事項経費		0.2	0.0 ▲93.5	0.0 16.2	0.0 31.0	9.0 38,596.8	8.7 ▲3.0						
若年者等職業能力開発支援費	(一般)都道府県労働局	—	—	—	—	—	14.5 皆増						
社会保障関係費		—	—	—	—	—	14.5 皆増						
その他の事項経費		—	—	—	—	—	0.0 皆増						
若年者等職業能力開発支援費	(労)雇用勘定	13.5	3.2 ▲76.6	1.9 ▲39.1	1.9 ▲2.7	26.5 1,317.0	33.3 25.5						
社会保障関係費		13.5	3.2 ▲76.6	1.9 ▲39.1	1.9 ▲2.7	26.5 1,317.0	33.3 25.5						
障害者等職業能力開発支援費	(一般)厚生労働本省	56.1	52.2 ▲7.0	46.9 ▲10.1	45.0 ▲4.2	40.5 ▲9.9	39.1 ▲3.3						
社会保障関係費		28.6	25.0 ▲12.5	20.6 ▲17.5	18.1 ▲12.3	14.1 ▲22.2	12.3 ▲12.5						
その他の事項経費		27.5	27.2 ▲1.3	26.3 ▲3.3	26.8 2.2	26.4 ▲1.6	26.8 1.5						
障害者職業能力開発支援費	(労)雇用勘定	11.9	11.2 ▲5.9	10.4 ▲6.8	16.2 55.3	18.1 11.9	17.0 ▲6.3						
社会保障関係費		11.9	11.2 ▲5.9	10.4 ▲6.8	16.2 55.3	18.1 11.9	17.0 ▲6.3						
男女均等雇用対策費	(一般)厚生労働本省	1.1	1.0 ▲6.4	1.0 ▲3.4	0.9 ▲9.9	0.9 ▲1.1	0.9 ▲3.2						
その他の事項経費		1.1	1.0 ▲6.4	1.0 ▲3.4	0.9 ▲9.9	0.9 ▲1.1	0.9 ▲3.2						
男女均等雇用対策費	(一般)都道府県労働局	1.1	1.1 ▲7.2	1.0 ▲5.1	1.0 3.6	1.0 ▲2.6	1.0 ▲1.5						
その他の事項経費		1.1	1.1 ▲7.2	1.0 ▲5.1	1.0 3.6	1.0 ▲2.6	1.0 ▲1.5						
男女均等雇用対策費	(労)雇用勘定	134.2	121.4 ▲9.5	93.3 ▲23.1	101.5 8.8	86.8 ▲14.5	107.7 24.1						
社会保障関係費		134.2	121.4 ▲9.5	93.3 ▲23.1	101.5 8.8	86.8 ▲14.5	107.7 24.1						
障害保健福祉費	(一般)厚生労働本省	11,593.7	12,812.1 10.5	13,771.2 7.5	14,826.9 7.7	15,341.2 3.5	16,181.8 5.5						
社会保障関係費		11,584.1	12,805.9 10.5	13,762.8 7.5	14,821.2 7.7	15,338.1 3.5	16,176.4 5.5						
その他の事項経費		9.6	6.3 ▲34.7	8.4 35.0	5.7 ▲32.3	3.0 ▲47.1	5.3 76.0						
独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園運営費	(一般)厚生労働本省	22.6	19.8 ▲12.6	18.4 ▲6.7	19.1 3.5	18.1 ▲5.0	13.1 ▲27.5						
社会保障関係費		22.6	19.8 ▲12.6	18.4 ▲6.7	19.1 3.5	18.1 ▲5.0	13.1 ▲27.5						
特別障害給付金給付費年金特別会計へ繰入	(一般)厚生労働本省	78.9	77.0 ▲2.4	73.5 ▲4.5	70.4 ▲4.2	34.4 ▲51.1	33.7 ▲2.1						
社会保障関係費		78.9	77.0 ▲2.4	73.5 ▲4.5	70.4 ▲4.2	34.4 ▲51.1	33.7 ▲2.1						
国立更生支援所運営費	(一般)国立更生支援機関	20.7	20.3 ▲1.8	23.9 17.6	25.0 4.3	23.4 ▲6.3	20.6 ▲12.0						
社会保障関係費		20.7	20.3 ▲1.8	23.9 17.6	25.0 4.3	23.4 ▲6.3	20.6 ▲12.0						
医療観察等実施費	(一般)地方厚生局	1.1	1.0 ▲3.5	1.0 1.6	0.9 ▲12.0	0.9 ▲2.5	0.9 ▲2.5						
その他の事項経費		1.1	1.0 ▲3.5	1.0 1.6	0.9 ▲12.0	0.9 ▲2.5	0.9 ▲2.5						
特別障害給付金給付費	(年)国民年金勘定	78.3	77.0 ▲1.7	73.6 ▲4.4	70.4 ▲4.3	34.7 ▲50.8	33.9 ▲2.2						
社会保障関係費		78.3	77.0 ▲1.7	73.6 ▲4.4	70.4 ▲4.3	34.7 ▲50.8	33.9 ▲2.2						
高齢者日常生活支援等推進費	(一般)厚生労働本省	699.4	700.4 0.1	674.6 ▲3.7	688.7 2.1	843.9 22.5	1,077.7 27.7						
社会保障関係費		696.6	697.1 0.1	671.5 ▲3.7	685.7 2.1	840.8 22.6	1,075.8 27.9						
その他の事項経費		2.8	3.3 17.6	3.1 ▲5.7	3.0 ▲3.7	3.1 2.9	1.9 ▲38.3						

B		(単位:兆円)											
		23年度		24年度		25年度		26年度		27年度		28年度	
		予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %	予算	増加率 %
一般会計	社会保障関係費	28.7	26.4 ▲8.1	29.1 10.4	30.5 4.8	31.5 3.3	32.0 1.4						
一般会計	社会保障関係費(調整済)	28.7	28.9 0.7	29.1 0.8	30.5 4.8	31.5 3.3	32.0 1.4						
特別会計	社会保障関係費(純計ベース)	59.1	59.2 0.2	59.3 0.0	60.4 1.9	64.1 6.2	67.2 4.9						

(注1) 会計・勘定・組織欄において、(一般)は一般会計、(労)は労働保険特別会計、(年)は年金特別会計を示す。
 (注2) 表Aの社会保障関係費の変化率が、一般会計については、表Bの「一般会計 社会保障関係費(調整済)」の変化率よりも小さい場合に、また、特別会計については、表Bの「特別会計 社会保障関係費(純計ベース)」の変化率よりも小さい場合にそれぞれ網掛けを行っている。
 (注3) 「一般会計 社会保障関係費(調整済)」では、平成24年度について、年金差額分(基礎年金国庫負担2分の1と36.5%との差額)のうち社会保障関係費を追加している。
 (注4) 特別障害給付金給付費は、平成25年度以前は、福祉年金勘定に計上。
 (注5) 計数は小数第2位を四捨五入している。
 (出典) 「各府省の政策ごとの予算との対応について」財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/h28yosan_seihyolink.htm>; 各年度『一般会計予算(一般会計予算参照書添付)』『特別会計予算(特別会計予算参照書添付)』を基に筆者作成。

は、飽くまでそうした予算の一端を垣間見るための1つの手掛かりと位置付けられるべきものである。⁽⁷⁾

(2) 抽出した費目の特徴と推移

表1では、内閣府所管の予算科目である項「男女共同参画社会形成促進費」と文部科学省所管の予算科目である項「独立行政法人国立女性教育会館運営費」以外は、全ての「項」が、厚生労働省によって所管された予算科目の「項」となっている。なお、金額が大きい「障害保健福祉費」は、障害者自立支援給付費負担金、障害者医療費負担金等で構成されている。

表1の各「項」を、主要経費別に分類した上で、平成23年度から平成28年度にかけての推移を示したものが表2である。

主要経費別に見ると、表2に掲げた経費は、一部が「その他の事項経費」に分類されるものの、ほとんどが社会保障関係費である。このことから、医療・年金・介護等の給付費だけでなく、多様性社会の構築に関連する経費も、社会保障関係費の一部を構成していることが分かる。ただし、社会保障関係費全体としては近年におけるその増大傾向が問題点として指摘されている一方で、表2に掲げた経費の中には、前年度比で減少している「項」や、前年度比の増加率の値が社会保障関係費全体のそれより小さい「項」(表2の網掛け部分)⁽⁸⁾も少なからず見受けられ、それらについては、必ずしも増加傾向をたどっているとは言えない。

II 多様な人々の雇用の安定・促進を図る財政支出

1 「高齢者等雇用安定・促進費」の内容

第1章の表1・表2では、「高齢者等雇用安定・促進費」、「若年者等職業能力開発支援費」、「障害者等職業能力開発支援費」、「男女均等雇用対策費」のように、人々が経済活動に参加することを促すための費目が目立っていた。本稿では、これらのうち、「高齢者等雇用安定・促進費」について、その詳細を検討する。この「項」には、高齢者だけでなく、障害者、若年者、外国人等の多様な人々を対象とした多岐にわたる事業が含まれており、多様性社会の構築を目指した典型的な費目の1つとして位置づけることが可能なためである。

「高齢者等雇用安定・促進費」は、多様な人々が経済活動に労働力の供給者として参加することを促すための事業を実施することを主眼としており、多様性社会の実現に向けて、今後一段と重要性が増す経費の1つであると考えられる。この項は、政策評価体系上では、「高齢者・障害者・若年者等の雇用の安定・促進を図ること」に対応する。

平成28年度の「高齢者等雇用安定・促進費」は、一般会計の厚生労働省所管における厚生労働本省と都道府県労働局の2組織に157億円、保険料収入を主な歳入とする労働保険特別会

(7) ちなみに、内閣府『男女共同参画白書』には「男女共同参画基本計画関係予算」、同『障害者白書』には「障害者施策関係予算」、同『子供・若者白書』には「子供・若者育成支援施策関係予算」、同『高齢者白書』には「高齢社会対策関係予算」として、それぞれの予算の全体像が示されている。ただし、それぞれに示されている予算額には、互いに重複するものが含まれている可能性がある。また、これらに掲載されている項目と予算書の費目との対応関係は示されていない。

(8) 一般会計の「項」については、一般会計の社会保障関係費全体について特殊要因を除いたベースの増加率との比較を行う一方、特別会計の「項」については、特別会計社会保障関係費の純計ベースの増加率との比較を行っている。詳細は、表2の(注2)を参照。

計の雇用勘定に1724億円⁽⁹⁾が計上されている。主要経費別の分類では、これらのうち一般会計で117億円、特別会計で全額が、社会保障関係費とされている（前掲表2、表3）。

「高齢者等雇用安定・促進費」を用途別に分類したものが、表4である。最も金額が大きいのは、労働保険特別会計に係る「その他」の1431億円であるが、このうちの1287億円を占める「雇用安定等給付金」は、同特別会計から事業主等に対して支給される助成金や奨励金から構成されている。加えて、一般会計・特別会計ともに、「補助費・委託費」に相当する部分の割合が大きくなっている。

表3 「高齢者等雇用安定・促進費」の内容（平成28年度当初予算）

一般会計 厚生労働省本省

高齢者等の雇用の安定・促進に必要な経費 85.7億円（社会保障関係費）

- 1 高年齢者就業機会確保事業費等のシルバー人材センター連合等に対する一部補助
- 2 「雇用対策法」等に基づく中高年齢等の失業者、駐留軍関係離職者、沖縄における特定の離職者、漁業離職者等に対する就職促進手当の支給等
- 3 中高年齢等の失業者、広域職業紹介に係る失業者、漁業離職者等の就職に必要な基礎技能を習得させるための職場適応訓練費の都道府県に対する一部負担
- 4 若年者等雇用安定促進事業の民間団体への委託等

高齢者等の雇用安定等の推進に必要な経費 4.6億円（その他の事項経費）

職業の安定等を図るための各種雇用対策の実施等

一般会計 都道府県労働局

高齢者等の雇用の安定・促進に必要な経費 31.2億円（社会保障関係費）

「障害者の雇用の促進等に関する法律」等に基づく障害者等に対する就労支援事業等の実施

高齢者等の雇用安定等の推進に必要な経費 35.1億円（その他の事項経費）

職業の安定等を図るための各種雇用対策の実施等

労働保険特別会計 雇用勘定

高齢者等の雇用の安定・促進に必要な経費 1724.0億円（社会保障関係費）

- 1 「雇用保険法」の規定による雇用安定事業として行う特定求職者雇用開発助成金の支給等
- 2 「雇用保険法」の規定による能力開発事業として行うキャリアアップ助成金の支給等

（出典）『平成28年度一般会計予算（平成28年度一般会計予算参照書添付）』；『平成28年度特別会計予算（平成28年度特別会計予算参照書添付）』を基に筆者作成。

表4 「高齢者等雇用安定促進費」の用途別内訳（平成28年度当初予算）

（単位：億円）

	旅費 物件費	補助費 委託費	その他	計
厚生労働本省	1.4	76.9	12.1	90.3
都道府県労働局	15.2	—	51.1	66.3
労働保険特別会計	64.4	228.5	1,431.1	1,724.0
			うち1,287.2億円は雇用安定等給付金	

（出典）『平成28年度一般会計予算（平成28年度一般会計予算参照書添付）』；『平成28年度特別会計予算（平成28年度特別会計予算参照書添付）』を基に筆者作成。

(9) 表1の「高齢者等雇用安定・促進費」のうち、東日本大震災復興特別会計分83億円を除いた値である。

このように、「高齢者等雇用安定・促進費」の主な使途は、国から事業の実施主体への財政移転であるという点に特徴がある。このことをより具体的に見たものが、表5と表6である。

表5では、予算書の「項」よりも下位のレベルである「目」と、その内訳を示す「各目明細書」⁽¹⁰⁾から、主な補助費・委託費、助成金・奨励金を抜き出している。「項」の名称では「高齢者等」という語が用いられているが、この「項」には、高齢者向けの財政移転だけではなく、障害者・外国人労働者の雇用対策事業や、高校新卒者の就職支援事業の委託費のほか、刑務所出所者を対象とした就労支援事業の委託費等も含まれていることが分かる。

表6は、政策評価体系の「高齢者・障害者・若年者等の雇用の安定・促進を図ること」と連動する行政事業レビュー⁽¹¹⁾のレビューシートから作成したものである。レビューシートに掲載されている資金の流れのフローチャート等を利用して、多様な人々の雇用安定・促進のため

表5 「高齢者等雇用安定・促進費」に計上されている主な助成金、補助費、委託費（「目」とその内訳）
（平成28年度当初予算）

一般会計	(単位：億円)	労働保険特別会計 雇用勘定	(単位：億円)
高齢者等雇用安定促進事業委託費	3.7	雇用安定等給付金	1287.2
高校新卒者等就職支援事業委託費	0.9	特定求職者雇用開発助成金	812.0
ホームレス就業支援事業委託費	2.4	トライアル雇用奨励金	40.7
生活保護受給者等就労自立促進事業委託費	0.1	キャリアアップ助成金	397.1
障害者等雇用対策事業委託費	0.3	障害者初回雇用奨励金	3.0
高齢者等雇用環境整備委託費	2.9	3年以内既卒者等採用定着奨励金	2.3
高年齢者就業機会確保事業指導等事業委託費	0.9	障害者雇用安定奨励金	7.8
外国人労働者雇用対策事業等委託費	0.7	発達障害者・難治性疾患患者雇用開発助成金	4.5
就職困難者等雇用対策事業委託費	0.7	中小企業障害者多数雇用施設等助成金	0.8
非正規雇用労働者雇用対策事業委託費	0.7	障害者トライアル雇用奨励金	10.8
衛生関係指導者養成等委託費	0.6	障害者職場復帰支援助成金	2.0
経済連携協定外国人看護師等受入事業委託費	0.6	障害者職業能力開発助成金	6.3
高年齢者就業機会確保事業費等補助金	69.0	高齢者等雇用安定促進事業委託費	140.6
高年齢者就業機会確保事業費	68.3	生涯現役社会実現事業	36.2
長期失業者等支援事業費	0.7	雇用と福祉の連携による地域に密着した就労支援事業	75.3
職業転換訓練費負担金	0.7	中小企業等に対する障害者雇用相談支援体制整備事業	0.2
職場適応訓練費	0.7	障害者在宅雇用推進支援事業	0.4
		高卒新卒者等就業支援事業	2.7
		若年者等就職支援事業	1.8
		若年者地域連携事業	13.7
		外国人雇用サービスセンター運営事業	0.1
		外国人雇用サービスコーナー等運営事業	6.2
		生活保護受給者等就労自立促進事業	0.1
		刑務所出所者等就労支援事業	0.7
		日雇労働者等就労支援事業	3.3
		雇用開発支援事業費等補助金	56.2
		生涯現役社会実現事業	52.5
		住居喪失離職者等支援事業等	3.7
		高齢・障害者雇用開発支援事業費補助金	31.7
		独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構	31.7

(出典)『平成28年度厚生労働省所管 一般会計歳出予算各目明細書』;『平成28年度厚生労働省所管 特別会計歳入歳出予定額各目明細書』を基に筆者作成。

(10) 「各目明細書」は、一般会計では所管別に、特別会計では会計別に作成されており、国会における予算審議のための資料の1つとして位置付けられる。

(11) 「行政事業レビュー」とは、各府省が「事業」の点検・見直しを行うもので、行政改革推進会議の下で取組が行われている。「事業」は、上述のとおり、政策評価体系の施策の下位の概念として位置付けられており、国全体では、約500の施策に対して、約5,000の事業がある。

表6 「高齢者・障害者・若年者等の雇用の安定・促進を図ること」に対応する事業の実施方法と資金の流れ（平成28年度当初予算）

（単位：百万円）

事業名	予算	主な資金の流れ主に平成27年度実績
主な実施方法: 補助・交付		
高齢者就業機会確保等事業費	12,168	国→シルバー人材センター連合(47団体)
外国人看護師・介護福祉士受入支援事業費	57	国→公益社団法人国際厚生事業団
就職安定資金貸付等事業費	334	国→一般社団法人日本労働者信用基金協会
独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構運営費交付金	12,480	国→独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構
独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構施設整備補助金	62	国→独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構
アイヌ地区住民就職促進費	7	国→一般社団法人日本労働者信用基金協会
長期失業者等支援事業	72	国→一般社団法人日本労働者信用基金協会
高齢者雇用安定助成金	3,175	国→独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構→事業主
教育訓練受講者支援資金融資事業	26	国→一般社団法人日本労働者信用基金協会
主な実施方法: 委託		
働く障害者からのメッセージ発信事業	9	国→東京都ビジネスサービス株式会社
難民就職促進費	26	国→公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部
雇用と福祉の連携による地域に密着した就労支援の実施	7,537	国→障害者就業・生活支援センターの運営法人(327センター)
シニアワークプログラム事業	1,570	国→民間業者(公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会等)(47団体)
中国残留邦人等永住帰国者に対する就労支援事業	22	国→公益財団法人中国残留孤児援護基金等(7団体)
日雇労働者等技能講習事業	334	国→合同会社東京しごと応援団等(7団体)
若年者地域連携事業	1,435	国→キャリアバンク株式会社等(47団体)
ホームレス等に対する就労支援事業	408	国→東京ホームレス就業支援事業推進協議会等(4団体)
多様で安心できる働き方の普及・拡大事業	75	国→みずほ情報総研株式会社
生涯現役促進地域連携事業	849	国→民間団体等(一般社団法人中高年齢者雇用福祉協会等)(47団体)
中小企業等に対する障害者雇用相談支援事業	17	国→一般社団法人障害者雇用企業支援協会、公益社団法人全国重度障害者雇用事業所協会
高齢者活躍人材育成事業	1,408	国→シルバー人材センター連合(47団体)
ICTを活用した新たな障害者の在宅雇用推進のための支援事業	40	国→民間業者
主な実施方法: 直接実施(主に助成)		
障害者試行雇用奨励金	1,080	国→事業主
特定求職者雇用開発助成金(特定求職困難者雇用開発助成金等)	72,905	国→事業主
特定求職者雇用開発助成金(高齢者雇用開発特別奨励金)	8,078	国→事業主
障害者初回雇用(ファースト・ステップ)奨励金	300	国→事業主
特定求職者雇用開発助成金(被災者雇用開発助成金)	216	国→事業主
トライアル雇用奨励金事業の実施	4,066	国→事業主
障害者雇用安定奨励金	782	国→事業主
発達障害者・難治性疾患患者雇用開発助成金	450	国→事業主
非正規雇用の労働者のキャリアアップ事業の実施	41,045	国→事業主
中小企業障害者多数雇用施設設置等助成金	80	国→事業主
障害者職場復帰支援助成金	201	国→事業主
障害者等職業能力開発助成金	629	国→事業主
主な実施方法: 直接実施		
職業評価部門施設経費	11	
職業転換給付金制度	1,282	
刑務所出所者等就労支援事業	545	
公正採用選考等推進費	203	
新卒者等に対する就職支援	9,007	
雇用・適正就労対策推進費	36	
外国人雇用サービスセンター等運営費	1,744	
障害者雇用促進関係経費	1,567	
障害者等の職業相談経費	2,516	
障害者雇用状況等の調査	32	
発達障害者の特性に応じた支援策の充実・強化	615	
精神障害者に対する雇用管理の好事例の普及	4	
フリーター等支援事業	3,422	
高齢者就労総合支援事業	813	
難病相談・支援センターと連携した就労支援の強化	129	
福祉、教育、医療から雇用への移行推進事業	226	
改正法の施行のための指針作成等	7	
生活保護受給者等就労自立促進事業	6,248	
医療機関と連携した精神障害者の就労支援事業	111	
合計	200,461	

(出典) 厚生労働省「平成27年度の事業に係る行政事業レビューシート(最終公表)」<http://www.mhlw.go.jp/jigyosha_wake/gyousei_review_sheet/2016/h27_saisyu.html>; 同「平成28年度から開始された事業に係る行政事業レビューシート」<http://www.mhlw.go.jp/jigyosha_wake/gyousei_review_sheet/2016/h28_saisyu.html>を基に筆者作成。

に行われている「事業」⁽¹²⁾について、その実施方法別に、主な資金の流れをまとめた。国から様々な機関・事業主に向けて、財政資金が流れていることが分かる。また、ここには、「外国人看護・介護福祉費受入支援事業費」や「アイヌ地区住民就職促進費」といった事業も含まれており、その多くが補助・委託・助成によって実施されていることが分かる。

2 「高齢者等雇用安定・促進費」等の意義と課題

(1) 事業主への財政移転の意義

上述のように、「高齢者等雇用安定・促進費」を用いた多様な人々の雇用安定・促進のための施策は、その多くが、事業主への助成や補助・委託といった財政移転を伴った形で行われている。事業主への助成は、予算上の分類では補助・委託とは異なっているものの、事業の実施主体に対して財政移転を行っているという点で、補助金と類似した性質を持っていると考えられる。

多様な人々の雇用安定・促進のための施策を、事業主への財政移転を通じて行う意義は何に求められるだろうか。

まず、多様な人々の雇用の安定や促進に寄与した事業主に対して国が助成を行うことにすれば、事業主の中にそのような対応をとるものが実際に現れることが期待できる。このように、助成を含む広義の補助金等には、その交付対象に対してインセンティブを与えるという機能がある。

また、多様な人々の雇用機会の拡大を図ろうとしても、政府自身が事業主として直接的に雇用できる場面は極めて限定的であるため、このような間接給付方式による社会保障施策が重要になるという側面もあろう。⁽¹³⁾

一般に、国が行う行政上の施策は、国自身が直接行うものと、国以外の者（自治体、独立行政法人、私企業等）への補助金等の交付（財政移転）を通じて行われるものがある。前者の典型例は国防等であり、社会保障関連施策の多くは、後者の例であるとされる。補助金等の交付を通じて、行政水準を一定水準以上に維持することや、特定の施策を促進することなどが可能になる。必ずしも国自らが行うとは限らないのは、施策の内容によっては、国以外の者が行った方が、実状を踏まえて機動的に行える場合があり、効率的な行政を進める上でもメリットがあるためである⁽¹⁴⁾。

(2) 課題

事業実施主体への補助金等の交付は、社会保障分野だけでなく、教育、公共事業等の分野における国の重要な施策を実現する手段としても重要なものである。しかし一方で、国からの補助金等は、財政支出の在り方という観点から、問題視されることも少なくない。例えば、「高齢者等雇用安定・促進費」による雇用安定等給付金の一部を構成する「特定求職者雇用開発助成金」については、会計検査院による指摘が少なからず見受けられる。

同助成金は、特定の求職者の雇用機会の増大及び雇用の安定を図るために、雇い入れた事業主に対して、当該労働者の賃金の一部に相当する額を助成するものである。その支給要件を満

(12) 表1の中の厚生労働省「高齢者・障害者・若年者等の雇用の安定・促進を図ること」に対応する事業であり、その多くが「高齢者等雇用安定・促進費」による支出である。

(13) 碓井光明『社会保障財政法精義』信山社、2009、p.15.

(14) 加藤剛一・田頭基典『補助金制度—その仕組みと運用— 三訂』日本電算企画、1996、pp.16-17、179-180.

たすため、既に雇い入れている者又は事実上雇入れが決定している者に公共職業安定所の紹介を形式的に受けさせている事例が、会計検査院によって頻繁に指摘されている。直近の決算検査報告によれば、こうした事業に係る国からの不適切な支給額は、平成24～26年度を累計して2871万円であったという⁽¹⁵⁾。補助金等は、その交付が国民全体の利益に資するという公益性の認識の下に成立しているが、同時に、その交付先に対して利益をもたらすことにもなることから、公益の確保という目的を越えて、過度な又は不適切な供与がなされる可能性がある⁽¹⁶⁾。

さらに、特定求職者雇用開発助成金は、効率性や、有効性の観点⁽¹⁷⁾からも、会計検査院から指摘を受けたことがある⁽¹⁸⁾。すなわち、特定求職者雇用開発助成金のうち、就職が特に困難な者（60歳以上65歳未満の高年齢者や障害者等）に支給される特定就職困難者雇用開発助成金について、支給対象となった障害者の就労・離職状況の検査を行ったところ、早期離職している支給対象障害者が確認されたという⁽¹⁹⁾。また、労働局において、当該支給対象障害者の就労・離職状況等の把握や検証が十分に行われていない例や、障害者の雇用状況等を考慮した職業紹介や定着指導がなされていない例も確認されたという。

そのほか、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構（一般会計・特別会計の双方から、運営費の交付等を受けている）は、障害者の雇用について、法定雇用率に達しない事業主から納付金を徴収する一方で、法定雇用率を達成している事業主に対しては調整金等を支給するという形で業務を行っているが、同機構による納付金の徴収不足や調整金等の過大支給が過去の決算検査報告で指摘されたことがある⁽²⁰⁾。

これらを踏まえると、多様な人々の雇用の安定・促進を目指した補助金等に基づく現行施策には、必ずしも有効に機能していない側面もあると言えよう。

おわりに

多様性社会の構築に関連が深いと考えられる財政支出の費目の一部を抽出した上で、それらのうち、多様な人々が経済活動に参加する機会を確保するための費目について、意義や課題を概観してきた。最後に、以上を踏まえ、多様性社会の構築と財政との関係について改めて考えてみると、次のことが言えよう。

第一は、多様性社会の構築を、社会保障の一部として捉える視点の重要性である。

人口の高齢化に伴う社会保障関係費の増大は、我が国の財政をめぐる大きな課題である。そのかなりの部分が、医療・年金・介護における給付費の増大によるものである中、表2で示した多様性社会の構築に関連を持った予算も、その多くは社会保障関係費に分類される。しかし、

(15) 会計検査院『平成27年度決算検査報告』pp.198-202.

(16) 加藤・田頭 前掲注(14), pp.53-55.

(17) 会計検査院では、①決算の表示が予算執行等の財務の状況を正確に表現しているか（正確性）、②会計経理が予算、法律、政令等に従って適正に処理されているか（合規性）、③事務・事業の遂行及び予算の執行がより少ない費用で実施できないか（経済性）、④同じ費用でより大きな成果が得られないか、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているか（効率性）、⑤事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているか（有効性）等といった観点から検査が行われている。

(18) 会計検査院『平成26年度決算検査報告』pp.293-299.

(19) 具体的には、会計検査院が検査を行った1,064事業主、支給対象障害者3,236人のうち、1,665人（支給対象障害者3,236人の51.4%に相当）が、雇入れ後5年以内に離職していて、更にこのうち1,364人は、雇入れ後3年未満（助成金の支給終了後1年～2年）で離職していた。

(20) 会計検査院『平成23年度決算検査報告』pp.845-849.

高齢者のための医療や年金等の給付費の増大については頻繁に議論されても、その陰に隠れ、例えば高齢者の雇用を促進するための予算について、財政面からの議論がなされる機会は乏しい。弱者とされる人々が経済社会に参加する機会を十分に確保することは、政府が目指すべき社会保障分野における目標の1つである。そのような認識を踏まえ、多様性社会の構築に向けた財政支出の重要性がもっと強調されてもよいのではないか。

第二は、多様性社会の構築に関連した財政支出も、他の財政支出と同様に、その目的を達成するためには、適切に機能していなければならないということである。しかし実際には、上述のとおり、事業主への助成が必ずしも有効な支出として機能していない事例も見られる。政府の財源が限られている中で、多様性社会の構築に向けた財政支出についても、その実効性を保つための工夫が求められよう。

第三は、第一・第二の点とも関連するが、国会による財政統制という観点からの課題である。多様性社会の構築のための財政支出は、文字どおり、多様な人々を対象としており、その内容も必然的に様々となる。しかし、全ての費目が、予算書上に、分かりやすい形で列挙されているわけではない。本稿では、「(男)女」「高齢(者)」「若年(者)」「障害(者)」「外国人」という5つのキーワードに基づき、国会の議決対象の「項」を抜き出すことを試みたが、その結果として浮かび上がってきた費目が多様性社会の構築に向けた予算の全てではないことは既述のとおりである。また、表5・表6で示したように、議決対象の「項」の中に、障害者・若年者・外国人等のマイノリティに関連した「目」が埋もれてしまっている可能性も十分にある。言い換えれば、議決対象の予算を更に掘り下げなければ、これらの人々を対象とした予算の全容は把握できないのである。

1人1人の個性を重んじ受け入れる多様性社会の実現に向けて十分な予算を確保するため、国会に求められている役割は何か。この問いを常に意識した形で掘り下げた議論が行われることが期待される。

(たけまえ のぞみ)