

# 基礎研 レポート

## 「人づくり革命」の財源を消費税 使途変更で捻出

経済研究部 チーフエコノミスト 矢嶋 康次  
(03)3512-1837yyajima@nli-research.co.jp

### 1—はじめに 一体改革の消費税の使途を変更

安倍晋三首相は9月28日臨時国会冒頭に衆院を解散した。首相は総選挙公約の目玉として2兆円規模となる「人づくり革命」を打ち出した。幼児教育の無償化や高等教育の負担軽減、高齢者中心の社会保障を低所得者・若年者に向けた「全世代型社会保障」の実現を掲げ、財源として消費増税の引き上げ分を充当する方針を打ち出した。

2012年成立した「社会保障と税の一体改革」では、2019年10月に消費税率を8%から10%に引き上げた増収分（5.8兆円と見込まれている）を全額社会保障に充てることとされている。

具体的には5.8兆円のうち1兆円程度を所得の低い高齢者への給付金の支給など「社会保障の充実」策に使い、また0.4兆円程度を増税に伴う経費増に充当、約4兆円程度を社会保障費を賄うために赤字国債を発行するのを抑制し、国債残高を減らすために使うことが決められている（図表1）。

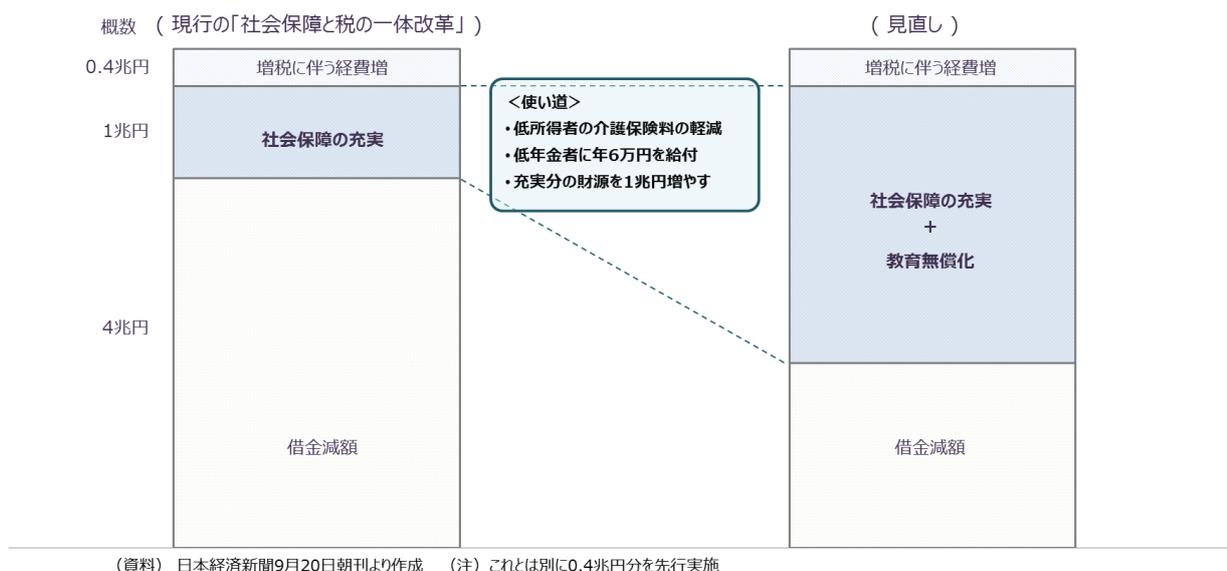
一体改革は消費増税の使途を年金、医療、介護、子育ての4経費に限定し、他の経費への流用を防いでいる。今回の使途見直しは、大学などの負担軽減も「子育て」の範囲内と拡大解釈することで財源を捻出し「全世代型社会保障」を実現させるという案だ。

この消費税の使途変更と他の制度改革を組み合わせることで2兆円程度を捻出し、所得の低い家庭の子どもを対象にした高等教育の無償化をはじめ幼児教育の無償化など教育の充実策に充てることにするつもりだ。

人づくり革命の財源を消費税使途変更で捻出したことは、民進党との争点消しなど政治的には理解できる面もあるが、経済・財政的には大きな問題を残した。

例えば幼児教育無償化の議論では、これまで1.2兆円の財源を誰が負担するのかが検討され、負担の意識から何に使うのか、どういう幼児教育が必要かなどの議論も高まっていた。しかし、財源があることで無駄な使われ方やまた逆分配になってしまうようなことも現実的には起こってしまう懸念がある。また財政再建については、PB黒字化を先送りすることが避けられない。財政再建目標を先送りしたことで、今後、歳出拡大圧力がいっそう高まるだろう。財政再建の旗を降ろさない政府の姿勢をどう示すのか、今まで以上に厳しい課題に直面することになる。

(図表1) 消費税引き上げ分の変更イメージ



## 2—幼児教育無償化:消えた負担論

9月11日に首相や閣僚、有識者でつくる「人生100年時代構想会議」の初会合が開かれた。

この会議で今後幼児教育無償化や、義務教育の小中学校に加え、幼稚園や保育園、高校、大学の授業料などを実質的に無料にすることなどが議論されるはずだった。

文部科学省によると、無償化に必要な追加財源は3～5歳児の幼稚園・保育園が約7000億円、高校で約3000億円、大学は約3.1兆円と試算されている。これまでの議論では、幼児教育無償化の財源として「こども保険」創設や増税、企業拠出金の活用が自民党を中心に検討されてきた。また大学進学負担軽減では、返済不要の給付型奨学金や授業料の減免措置などの拡充が浮上していた。

### (幼児教育無償化の財源問題～小泉進次郎氏の「こども保険」が注目されていた)

幼児教育無償化では1.2兆円あまりの財源が必要といわれてきた。中学卒業までの子どもに支給する「児童手当」で、所得制限を超える世帯にも支給されている「特例給付」の廃止などが検討されていたが、この廃止でも700億円程度にとどまり何らかの国民負担が避けられないとの論調だった。

負担案の中で一番脚光を浴びていたのが、3月末に小泉氏ら自民党の若手議員が提言した「こども保険」だ(図表2)。厚生年金の保険料などに新たな保険料を上乗せして児童手当を増額する仕組みで、負担は現役世代で共有し、教育国債のような将来世代へのこれ以上のツケ回しを避けるとの内容だった。

しかしこのこども保険だと、原則20歳から60歳の全国民が社会保険料を上乗せする形で負担する一方、恩恵は0～5歳の子どもの持つ世帯に限られる。子どもが大きくなっている家庭や子どものいない家庭では、保険料の負担が増えるだけで不公平だとの批判はかなり強まっていた。

ある意味で「こども保険」を通じてまじめに負担の議論がなされていたように感じる。

しかし、今回の首相の消費増税の使途変更により、これまでの、誰が幼児教育無償化の財源を負担するのかとの議論が一気に消え去った。負担という痛みの伴う決断を避け、将来世代に負担を先送りしたとの批判はあって然りだろう。

また負担の議論が消えたことで、(無償化の対象など詳細な制度設計は今後の議論だが) お金の使い方議論は雑になる可能性は高い。例えば、現在低所得者への保育料軽減などの措置が存在している。4・5 歳児の 9 割以上が幼児教育を受けている中で、すべての世帯を無償化すれば、高所得者の方が、余裕ができたお金を他の習いごとに戻すことができ、無償化の恩恵は大きくなるという逆分配政策につながってしまうリスクもはらむ。

(図表 2) 幼児教育無償化で議論されてきた財源

|    | ①「こども保険」方式                | ②「税」方式   | ③「拠出金」方式          |
|----|---------------------------|--|-------------------|
| 内容 | 厚生年金などの社会保険料に上乗せして徴収      | 消費税や所得税、相続税などが候補                               | 企業などに費用負担を法律で義務付け |
| 負担 | 企業と勤労者が折半                 | 消費税なら全国民が対象                                    | 企業が対象             |
| 課題 | 子供がいない世帯、子供が大きくなった世帯に不公平感 | 他の使途にも使用可能で給付と負担が不明瞭。消費税は 10%引き上げまで財源使途がきまっている | 経済界などの理解が不可欠      |

### 3——財政再建:2020 年の PB 黒字化を先送り、「再建の旗は降ろしていない」をどうアピールできるか

今回の消費税使途の変更で事実上 2020 年度に PB 黒字化の達成は困難となり、先送りを表明することになる。新たな目標として「2020 年代半ば」などが検討されるだろう。財政再建目標を先送りしたことで、今後歳出拡大圧力がいっそう高まるだろう。財政再建の旗を降ろさない政府の姿勢をどう示すのか、今まで以上に厳しい課題に直面することになる。

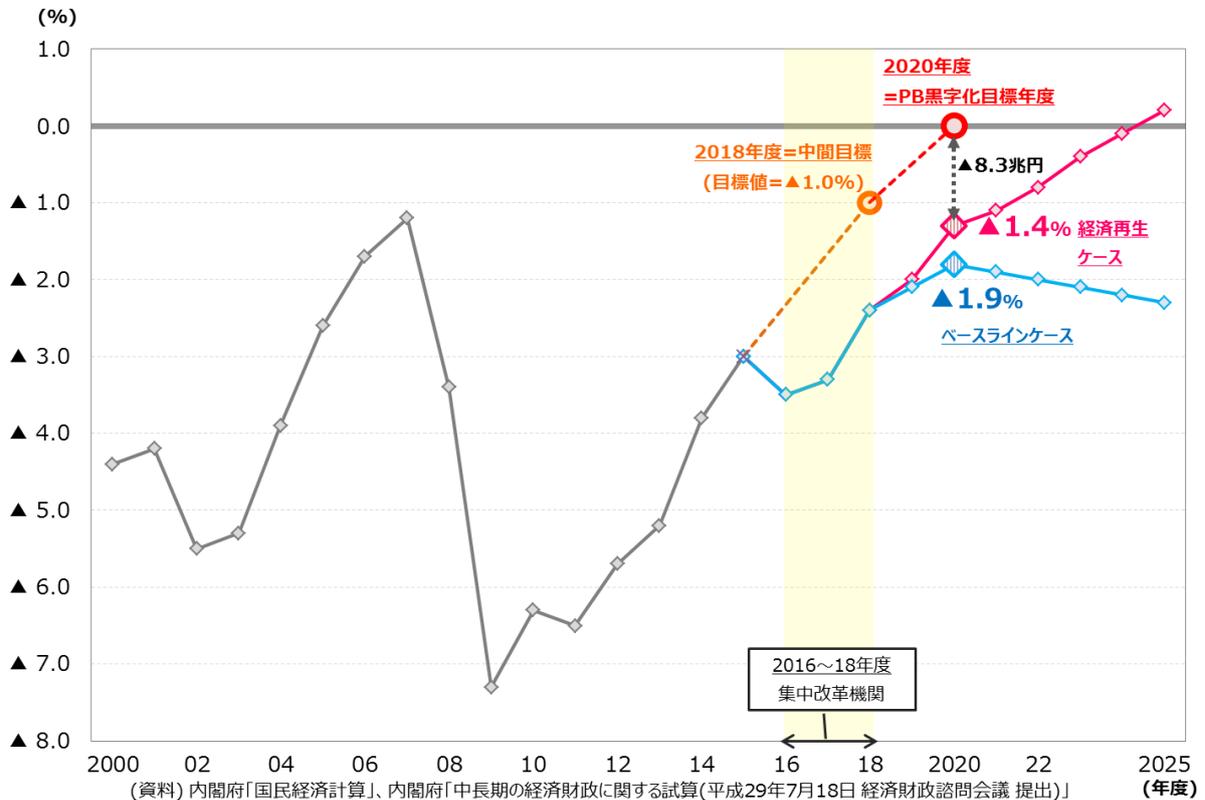
#### (6 月の骨太方針で財政再建の先送りは準備されていた)

6 月政府は「経済財政運営と改革の基本方針(骨太方針)」を閣議決定している。この中で財政健全化目標として債務残高対国内総生産(GDP)比の位置付けを格上げし、2020 年度の基礎的財政収支(PB)黒字化目標と併記した(昨年の骨太方針では、注釈として、PB 黒字化と「その後の」債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指すとなっていた)(図表 3、4)。

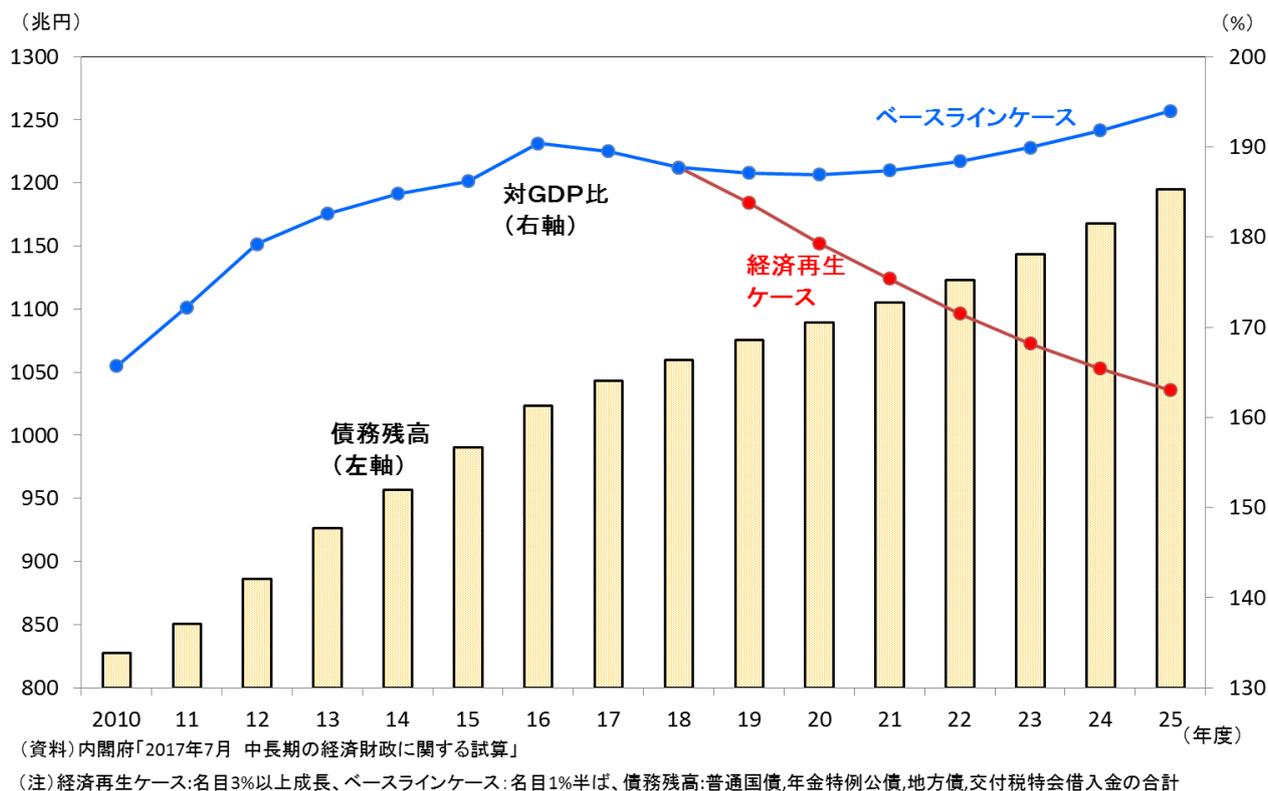
来年は 2020 年度 PB 黒字化目標にとって大きな年だった。政府は 20 年度の PB 黒字化に向けた財政健全化計画で 18 年度に PB 赤字を対 GDP 比 1 %程度に縮減する中間目標を設定し、16 年度からの 3 年間で社会保障費を中心に一般歳出の増加幅を計 1.6 兆円に抑制する「目安」を示していた。

現状では、PB黒字化は経済再生ケース（高成長シナリオ）でも2020年度の黒字化は困難であり、来年の骨太方針を決める中で、10月に予定されている消費税の引き上げを見送り、かつPBの黒字化目標を先送りするのではとの観測がでていた。そのため今年6月の骨太で財政再建の旗を降ろすのはまずいため財政再建目標として同列にした債務残高対GDP比を強調したとの見方が広がっていた。

(図表3) 国・地方の基礎的財政収支（対GDP比）



(図表4) 債務残高の対GDP比の見通し



**(今年の予算編成、来年の骨太方針決定の過程で財政再建の姿勢が堅持されるのか)**

財政黒字化を先送りしたことで格下げのリスクやドル調達でのスプレッド上昇などが懸念される。ただそれを最小限に抑えるためにも財政再建の旗を掲げ続ける必要がある。

ただし、今回消費税の使途見直しが4経費の縛りをなくしたことで財政拡大の流れが強まりそうだ。消費税の増収分はこれまで、社会保障に限定すると説明していたが、教育などの他の分野にも道を開くことになるためだ。防衛費の拡充や科学技術費の積み増し、公共事業の増加といった歳出増の芽は、政府・与党内の至る所に存在する。

その意味で今年の予算編成や来年の財政再建目標の中間見直しでどのような方向性が示されるかが注目だ。

2016年度からの3年間で社会保障費を中心に一般歳出の増加幅を計1.6兆円に抑制する「目安」が示されている。この目安に基づいて社会保障費の歳出の伸びを5000億円、非社会保障費の歳出の伸びを300億円にそれぞれ抑制する方針が決められている。

来年度は「診療報酬」・「介護報酬」の同時改定、「薬価制度改革」、「待機児童対策の新プラン」など、私たちの生活にも影響の大きい改革が予算に反映される予定で、歳出の切り込みができるのかどうかだ。また今回将来の消費税の引き上げを財源に幼児教育の無償化が先行歳出される可能性が高い。その場合、財政の効率化や、つなぎの(教育)国債などが発行されるのか、さらには消費税5→8%に

引き上げ時の一部を回すとの案など、どのような方法で捻出されるのかも注目だ。

また来年については、19年10月に予定されている消費税の引き上げを決定するのかが最大の議論となるだろう。

引き上げが決定となれば、来年末まで軽減税率の財源確保の議論が必要となる。「酒類と外食を除く飲食料品全般」を対象品目にして軽減税率を導入すると、財源は約1兆円に上る。これまでに確保した財源は4000億円で、残る6000億円をいかに埋められるのかの議論が残っている。

それ以外では、財政健全化目標の中間見直しの位置づけが重要だ。2016年から2018年の3年間は、黒字化に向けた集中改革期間という位置づけだ。18年度はその改革期間最終年に当たる。今回黒字達成時期が先送りされたとしても、今までの改革ピッチの評価は行われるだろう。それに基づいて追加的な財政再建策が検討されるのかだ。

### （日本銀行との共同声明の見直し議論も高まる可能性も）

政府日銀は2013年に共同声明を発表している。デフレ脱却と持続的な経済成長の実現のため、政府は「持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進する」と明記されている。日銀が金融緩和策の一環で行っている国債の大量購入は、政府の財政健全化努力を前提にしており、政府がその前提を崩すと、日銀は完全にはしごを外されかねない。

年明けには4月に任期を迎える黒田総裁と副総裁2人の後任人事が本格化する。日銀が掲げる2%目標をどのようにするのかという日銀の問題もあるが、この共同声明の政府部分の議論も高まるだろう。

## 4—おわりに

今回首相が打ち出した「全世代型社会保障」の理念には賛成だ。ただし、高齢者と若者への割り振りの是正は行われているとはいいがたい。単に全世代に給付を厚くするというのは政治には痛みを将来世代に先送りし、バラマキとの批判はあつて然りだろう。また負担の議論が消えたことで、お金の使い方議論は雑になる可能性は高い。

財政黒字化はこれで先送りとなる。消費税の使途変更はさらなる歳出拡大を招きかねない。財政再建のタガを外さないためにもやるべき財政再建の取り組みは続けなければいけない。

消費税の使途変更は政治的には理解できる面もあるが、経済・財政的には大きな問題を残した。