

消費増税による増収分の使途変更 幼児教育の無償化等に向けた新たな財源案

政策調査部上席主任研究員

野田彰彦

03-3591-1309

akihiko.noda@mizuho-ri.co.jp

- 9月25日に安倍総理は、10%への消費税率引き上げによる増収分を幼児教育無償化など「人づくり革命」の重点施策に充てる方針を打ち出し、その信を問うために衆議院を解散すると表明した
- 消費増税による増収効果が完全に現われるのは2020年度からであり、それ以前の教育充実財源をどうするのが検討課題。償還年限を短期化した「つなぎ」目的の国債を発行する案もありうる
- 2020年度の基礎的財政収支の黒字化目標は、達成年度の先送りが見込まれる。来年半ばに改定される「経済・財政再生計画」では、財政健全化への新たな道筋を従来以上に具体的に示すべき

安倍総理は、9月25日に行われた記者会見で、2019年10月に予定されている10%への消費税率引き上げによる増収分の使途を変更して教育や子育て支援に2兆円規模を充てる方針を打ち出した上で、この方針に関して国民の信を問うとして9月28日に衆議院を解散することを表明した。10%への消費税率引き上げによって見込まれる増収分5兆円強について、現行のルールでは1兆円程度を「社会保障の充実」に充て、4兆円程度を「財政赤字の削減」に振り向けることとなっているが、後者の4兆円のうち2兆円程度を幼児教育の無償化や高等教育の負担軽減などに回す方針であるという。これにより、2020年度までに基礎的財政収支（政策経費を税収でどれだけまかなえるかを表す指標でプライマリー・バランス（PB）とも呼ばれる）を黒字化するという目標の達成は一層困難になるが、安倍総理はそれを認めた上で、「財政再建の旗は降ろさず、PB黒字化の目標自体は堅持する」と述べ、達成年次を先送りする可能性をにじませた。

本稿では、安倍総理が打ち出した方針では必ずしも明らかになっていない当面の教育充実策の財源確保について掘り下げて考察するとともに、来年6月頃までに行われる見通しの財政健全化計画（正式名称は「経済・財政再生計画」）の改定作業における課題について考える。

1. 消費増税による増収分を幼児教育無償化などへ

まず、消費税率引き上げに伴う増収分に関する現行の配分ルールについて整理しておきたい。

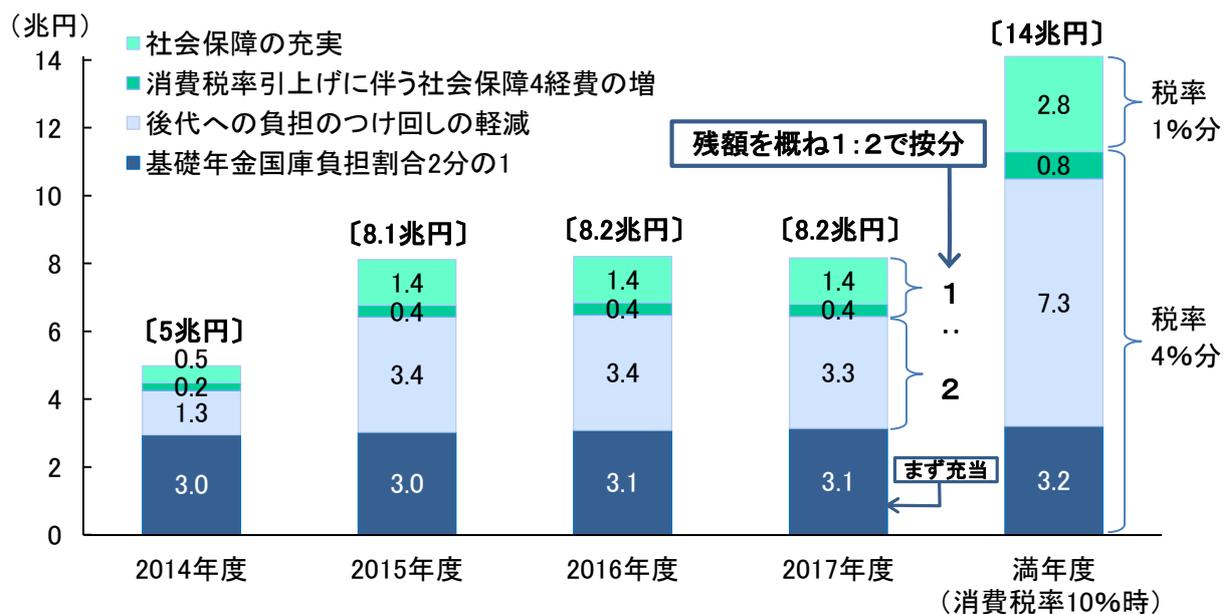
そもそも、消費税率の引き上げによる増収分は、いわゆる「社会保障4経費（年金、医療、介護、子育て支援）」に全て充当されることが、社会保障と税の一体改革（2012年8月に関連法が成立）によって定められている¹。具体的には、5%から10%への引き上げに伴う増収5%分（約14兆円）のうち、1%分程度（2.8兆円程度）は「社会保障の充実」として、新たな、あるいは追加的な社会保障関連施策に充てられる。残る4%分程度（11.2兆円程度）は、「社会保障の安定化」として、①「基礎年金の国庫

負担割合2分の1の恒久化」に必要な財源（3.2兆円程度）、②従来は国債発行によって賄われてきた既存の社会保障関連施策へ充当する「後代への負担つけ回しの軽減」（7.3兆円程度）、③物価上昇分を意味する「消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増」（0.8兆円程度）に振り向けることとなっている²（図表1）。冒頭に述べた「財政赤字の削減」とは、この「社会保障の安定化」を意味している³。

また、税率10%による増収効果が全て現われる年度（「満年度」と表現される）よりも前の年度においては、増収分を「基礎年金の国庫負担割合2分の1の恒久化」にまずは充当し、残額については、「社会保障の充実」及び「消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増」の合計と「後代への負担つけ回しの軽減」に対して概ね1:2の割合で配分する扱いがとられている。2017年度の「社会保障の充実」を例にとると、この扱いに則って消費税率5%から8%への引き上げによる増収分8.2兆円のなかから1.35兆円が充当されたほか、社会保障の重点化・効率化を通じてねん出された0.49兆円も活用することによって、合わせて1.84兆円分の追加的な社会保障施策が実施されている。

以上の整理をもとにして、今回の用途変更方針についてみると、2019年10月に予定される8%から10%への消費税率引き上げによって5兆円台半ばの追加的な増収（満年度における増収分14兆円と5%から8%への税率引き上げによる増収分8兆円強との差）が見込まれるが、そのうち社会保障の充実に回される1兆円強を除く約4兆円について、教育無償化などにも2兆円程度を充当できるよう用途を見直す⁴という意味合いであると解される。「社会保障の安定化（≒財政赤字の削減）」に充ててきた財源を追加的な施策に回すので、その分だけ国債発行が増え、財政赤字は膨らむこととなる。もしこの用途変更が実現するのであれば、安倍政権が取り組む「人づくり革命⁵」のなかでも優先的な実施を目指すこととされる「幼児教育の無償化」や「低所得世帯の高等教育の負担軽減」などに必要な財源の多くが消費税率引き上げによる増収分により賄われることになる（図表2、3）。

図表1 消費税率引き上げ（5%→8%→10%）による増収分の使途

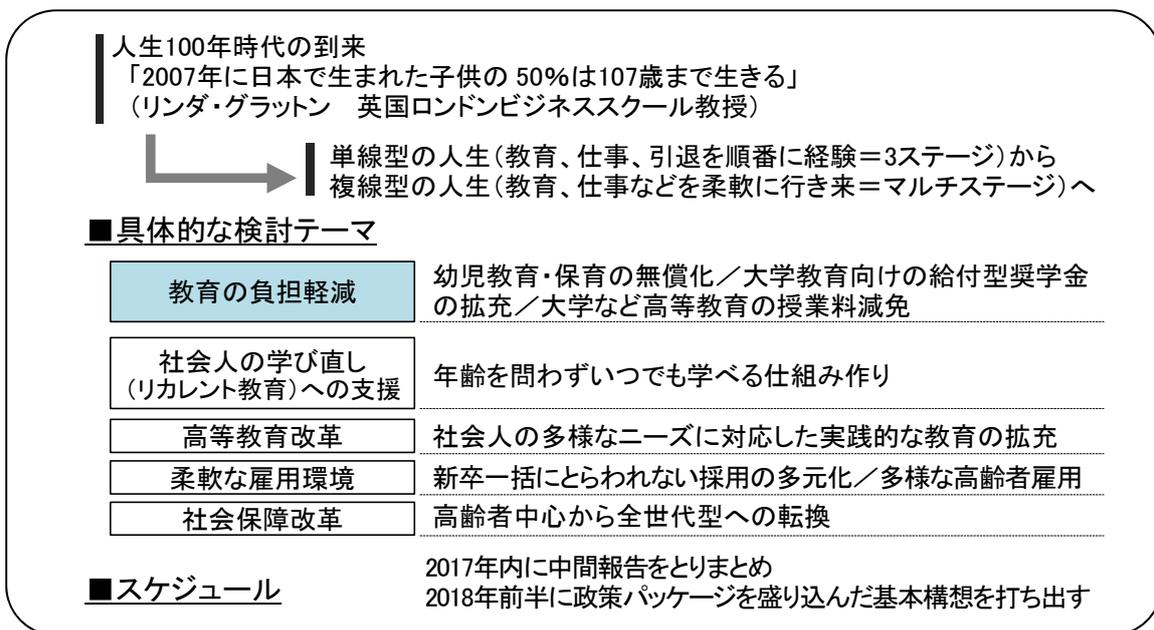


(注) 基礎年金国庫負担割合2分の1には、2012、13年度に発行された年金特例公債に係る償還費0.26兆円が含まれる。
 (資料) 内閣官房社会保障改革担当室資料等より、みずほ総合研究所作成

2. 当面の教育充実に向けた財源をどうするか

ここから先は、来たる総選挙の結果、安倍政権による政策運営が継続することになったならばという条件付きの話となるが、前章に述べたような形で教育の充実に必要な財源が相当程度確保される方向となれば、小泉進次郎氏ら自民党の若手議員が提案した「こども保険」（厚生年金保険料への上乗せで幼児教育・保育の財源を確保する構想）や、同じ自民党内で提唱されてきた「教育国債」（教育の無償化などに使途を限定した国債）といった他の財源案を検討しようとする機運は一步後退するものとみられる。

図表2 「人づくり革命」に向けた人生100年時代構想会議の主要テーマ等



(資料) 人生100年時代構想会議資料より、みずほ総合研究所作成

図表3 教育の負担軽減にかかる所要財源

項目	財源
幼児教育 ⇒ 財源を確保しながら段階的無償化を進める	
・ 無償化(3~5歳児)	0.7兆円
・ 質の向上(職員配置の改善等)	0.3兆円
高等教育 ⇒ 財源を確保しながら必要な負担軽減策を進める	
・ 無償化(大学、短大)	3.1兆円
・ 低所得世帯の授業料減免	0.7兆円
・ 給付型奨学金の支給範囲・支給額の拡大	0.1兆円

(注) 1. 下線は、現時点での政府による方針を簡潔に示したもの(「経済財政運営と改革の基本方針2017」に基づく)。

2. 幼児教育の無償化について、0~5歳児に対象を拡大した場合の所要財源は1.2兆円。

3. 高等教育の無償化について、専門学校を対象に含めた場合の所要財源は3.7兆円。

(資料) 自由民主党教育再生実行本部「第八次提言」(2017年5月18日)、公明党教育費無償化財源検討PT「教育投資の抜本的充実に向けて 提言」(2017年5月22日)より、みずほ総合研究所作成

ただし、いぜんとして検討課題は残る。2018年度と2019年度にかなり踏み込んだ教育充実策を講じた場合、その財源をどうするのかという点である。消費税率の10%への引き上げは2019年10月なので、当然ながら2018年度にはそれに伴う増収は生じない。2019年度についても、財務省による過去の見通しを参考にすれば、10%への税率引き上げによる追加的な増収分は1兆円台半ば程度にとどまるものとみられ⁶、満年度（2020年度）に見込まれる5兆円台半ばを大きく下回る。

ここで考えられる選択肢は大きく三つある。第一は、歳出削減などを通じてねん出できる財源の範囲内に教育充実策を限定するという方向である。これまでの「社会保障の充実」も基本的にはこの発想に基づいて進められ、二度にわたって8%から10%への税率引き上げが見送られた影響で、当初の予定から完全実施がずれ込んでいる。ただ、安倍総理は今回、消費税収の使途見直しと大胆な教育充実策の実施を事実上の公約に掲げて解散・総選挙に踏み切るわけであるから、2018年度と2019年度に小粒な施策にとどめる可能性は高くないだろう。

第二は、8%から10%への税率引き上げに伴い将来発生する増収分だけではなく、すでに実現している5%から8%への引き上げに伴う増収分をも含めて配分を見直すことである。これならば2018年度予算から相当な規模で教育充実のための財源を確保できる可能性が高い。しかしながら、これまで数年にわたって割り当てられてきた財源を動かそうとする話なので、社会保障分野に精通する国会議員などから強い反発も予想され、政治的な合意形成には大きな困難が伴うと考えられる。

そこで考えられる第三の選択肢は、かつて発行された「年金特例公債」に類する国債を通じて財源を調達しようというアイデアである。年金特例公債とは、基礎年金の国庫負担割合を従前の3分の1から2分の1へ引き上げるための財源が消費増税によって確保されるまでの間、つなぎの財源として2012年度と2013年度に2兆6,000億円ずつ発行された国債である。60年間かけて償還する通常の国債とは違い、20年間で償還を終えることとされ、消費税率が8%へ引き上げられた2014年度以降は、その増収分を充てて毎年度2,600億円ずつ償還が行われている。今回の教育充実に必要となる財源についても、これと似たスキームの活用を検討する余地はあると思われる。具体的には、「子ども特例公債」などと称する特別な国債を2018年度と2019年度に限って発行して幼児教育無償化などの財源に充て、その償還については別枠管理として、将来の消費税収を用いて20年ないしはより短い期間で済ませるという仕組みである。先述した「教育国債」は、将来世代への負担の付け回しという観点から批判も多いが、償還期間が短いこうしたスキームであれば実現する可能性があるのかもしれない。

いずれにしても、年内の策定を安倍総理が明言した経済政策パッケージにおいては、教育充実策など「人づくり革命」に係る施策に2018年度から相当大規模な予算が投じられることが見込まれ、その財源を含めた具体的な政策論議が注目される。

3. 来年半ばの経済・財政再生計画の改定に向けて

冒頭に述べたように、9月25日の記者会見で安倍総理は、消費税増収分の使途変更によって達成が一層困難となるPB黒字化目標について、達成年次を先送りする可能性を強く示唆した。PB黒字化目標の扱いについては、来年半ばにかけて行われる「経済・財政再生計画」（2015年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」の一部に盛り込まれる形で作成）の改定作業において具体的に検討されることになるが、この改定作業にあたっては留意すべき点がいくつかある。

まず、PB黒字化を先送りすることとなった場合、新たな達成年次を示すとともに、そこへ向けた段階的なPB改善の道筋を明確化することが重要である。現行計画では、当初予算における社会保障の自然増を年5,000億円程度に抑制し、社会保障以外の一般歳出については概ね前年度並みの水準に予算規模を抑えるとの「目安」が示され、実際にはその目安が守られる形で予算編成されてきた。新しい計画でも、歳出拡大の歯止めとして、金額を伴った「目安」ないしは「目標」を設ける必要があるだろう。

また、これまで安倍政権下では「経済・財政一体改革」と称した財政改革が進められてきたが、その効果をしっかりと検証した上で、改革の加速・深掘りに踏み込むべきである。経済・財政一体改革の基本的なアプローチは、一律的な予算削減に踏み込む「外科手術」をできるだけ避け、公共サービスの効率化・重点化に向けた創意工夫を促すといった「体質改善」を通じて歳出効率化を図るというものである。ただ、こうした改革は効果の発現までに時間がかかるという弱点があり、実際にこれまでのところ十分な歳出抑制にはつながっていない。例えば、医療・介護の提供体制や社会資本の管理状況などを地域間で比較する「見える化」がかなりのスピードで進められてきたものの、その先に期待される公共サービスの改善や歳出の抑制が必ずしも十分ではないように見受けられる。また、2016年度に導入された地方行財政分野における「トップランナー方式」（国が行う地方の財政需要の見積もりにおいて、合理化が進んだ自治体の経費水準を反映させる仕組み）についても、年度あたり数百億円規模の改革効果が現われているものの、地方の改革意欲を損ねないために、それが地方の財源として還元される形となっており、地方の歳出抑制に直結していない。

このように、安倍政権が取り組んできた財政改革には実効性を高めるべき部分が少なからずあり、さらに今回、財政健全化に向けた一里塚としてのPB黒字化目標も先送りされる可能性が極めて高くなった。日本財政に対する内外の信認を確保するため、来年半ばにかけて行われる経済・財政再生計画の改定作業では、中長期的な財政健全化に向けた道筋を従来以上に具体的な形で示すとともに、より踏み込んだ改革方針を打ち出すことが望まれる。

¹ 社会保障と税の一体改革では、消費税率引き上げに伴う増収分だけではなく、もともとの消費税率5%分についても、従前の地方消費税収1%分を除く4%分は全て社会保障4経費に充てることとされている(地方消費税収1%分は、税率引き上げ前までと同様に用途を問わない地方の一般財源となる)。

² 金額は公費の合計(国・地方の合計)であり、消費税率1%当たりの財源を2.8兆円と仮定して、政府が機械的に試算したもの。また、軽減税率制度の実施による減収分については見合いの財源が確保されるという前提に立っている。

³ 9月25日の記者会見で安倍総理は、「社会保障の安定化」を「借金の返済」と表現した。しかし、「社会保障の安定化」のうち、過去に生じた借金の返済に充てられるのは年金特例公債の償還分(毎年度2,600億円)のみであり、それ以外は当年度に実施する社会保障関連施策に充当される。したがって、「借金の返済」ではなく、「財政赤字の削減」などと表現する方が適切である。

⁴ 政府内では、増収分の用途を社会保障4経費以外に広げるのではなく、高等教育の負担軽減なども「子育て」の範囲内と拡大解釈する案が浮上しているという(日本経済新聞 2017年9月20日)。

⁵ 人づくり革命とは、2017年6月に安倍総理が打ち出した新たな看板政策で、人材投資に注力するものである。同年9月には、人づくり革命に係る政策パッケージや基本構想を検討するために「人生100年時代構想会議」が立ち上げられた。

⁶ 2015年10月に消費税率を8%から10%へ引き上げることが予定されていた頃、財務省は、税率が仮に8%に維持されたままと想定した場合の2015年度の増収分(2014年4月の税率5%から8%への引き上げに係る増収)を8兆円程度と見込む一方、2015年10月に税率を10%へ引き上げた場合の2015年度の増収分(税率5%から8%への引き上げに係る増収+税率8%から10%への引き上げに係る増収)を9兆円台半ば程度と試算していた。ここから、年度途中の10月というタイミングで消費税率を8%から10%へ引き上げた場合、その年度における追加的な増収分は1兆円台半ば程度(9兆円台半ば程度-8兆円程度)になると考えられる。なお、消費税率を4月に引き上げる場合でも、国の会計年度と企業等の事業年度は必ずしも一致しないことなどから、引き上げ初年度は満年度に比べて増収分が少なくなる。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。