

DIR Public Policy Research Note

2017年12月12日 全12頁

新しい経済政策パッケージと全世代型社会保障実現への課題

高等教育費の「出世払い方式」導入には課題が多い

政策調査部 シニアエコノミスト 神田 慶司
調査本部 中村 文香

[要約]

- 消費税増収分の使途変更等により、幼児・高等教育の無償化など2兆円規模の政策パッケージが実施される。現在の社会保障は高齢者に偏っており、若者や現役世代への給付が十分でないため、全世代型の社会保障制度を実現しようとする政策の意義は大きい。ただ、消費税増収分を充てるといっても、結局のところ赤字国債を財源にすることと同じである。新たな政府支出を増やす以上は、新たな財源を確保しなければ社会保障と財政を両立させることはできない。
- 新しい経済政策パッケージには、2018年夏に向けて「オーストラリアのHECS等諸外国の事例も参考としつつ、中間所得層におけるアクセスの機会均等について検討を継続する」ことが盛り込まれた。これは高等教育費の「出世払い方式」が想定されているとみられるが、実施には兆円単位の財源が必要であり、財政健全化目標が先送りされた中でどこまで財政再建と両立できるか不透明である。就業意欲を低下させる可能性があり、働き方の男女差が大きい現状では、女性の就業選択を歪めかねない。
- まずは消費税率を予定通り10%へ引き上げる必要があるが、再び延期されて給付の充実だけが先行する可能性はゼロではない。そのため、例えば、消費税増税を予定通り実施することを大前提とし、仮に増税時に景気が悪ければ経済対策で対処するなど、景気に配慮しつつ必要な増税を確実に行うための政策的枠組みを検討すべきである。
- 2020年度の財政健全化目標は先送りされることになったが、これを契機に安倍内閣が推進する経済・財政一体改革が停滞することは避けなければならない。基礎的財政収支の改善ペースを見れば、人づくり革命関連の新たな政策がなかったとしても、改革モメンタムを加速させる必要性が大きいことは明らかである。真の全世代型社会保障を実現するためにも、特に医療・介護給付の効率化や重点化、年齢でなく負担能力に応じた負担の徹底などについて、検討を大胆に進めるべきである。

1. 「人づくり革命」関連の2兆円規模の新たな政策

2017年10月22日に行われた衆議院議員総選挙では自民・公明の与党が大勝し、11月1日には第4次安倍晋三内閣が発足した。さらに12月8日には、2019年10月の消費税率10%への引上げによる増収分などを財源とする2兆円規模の「人づくり革命」と「生産性革命」から成る「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定された¹。

本稿では、新しい経済政策パッケージにおける人づくり革命関連の施策について整理するとともに、2018年夏に向けた検討継続項目とされている、いわゆる高等教育費の「出世払い方式」を検討した上で、全世代型社会保障の実現と財政健全化の両立に向けた課題について述べる。

① 消費税増収分の使途変更

安倍首相は衆議院の解散を表明した9月25日の記者会見で、「我が国が直面する最大の課題は、少子高齢化であります。これを克服していくためには、社会保障制度を全世代型のものへと大きく転換をしなければなりません。(中略)子育て世代への投資を拡充するため、これまでお約束をしていた消費税の使い道を思い切って大きく変えるという決断をいたしました」と述べ、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5兆円強の増収分の使途を変更する考えを示した。また安倍首相は、「現在の予定では、この税収の5分の1だけを社会保障の充実に使い、残りの5分の4である4兆円余りは借金の返済に使うこととなっています。(中略)子育て世代への投資と社会保障の安定化とにバランスよく充当し、あわせて財政再建も確実に実現する。そうした道を追求してまいります」²と述べた。幼児・高等教育の無償化など人づくり革命に関する新たな政策は2兆円規模であり、消費税率10%への引上げによる増収分は図表1のように使途が変更される。

従来の消費税増収分の使途は、民主党政権当時から開始され安倍内閣でも進められている社会保障・税一体改革で決められた³。消費税率5%から8%への引上げによる増収分(国・地方の合計)は2017年度予算ベースで8.2兆円であり、社会保障の充実に1.4兆円⁴、財政赤字で賄われている社会保障給付の財源確保(後代への負担のつけ回しの軽減)に3.3兆円、基礎年金の国庫負担割合3分の1から2分の1への引上げの財源確保に3.1兆円、消費税率引上げに伴う社会保障経費の増加に0.4兆円が充てられている(図表1)。また、消費税率8%から10%への引上げによる増収見込額5兆円超のうち、年金生活者支援給付金や低所得者の介護保険料の負担軽減など社会保障の充実に1.1兆円程度、残りを後代への負担のつけ回しの軽減などに充てることになっていた。

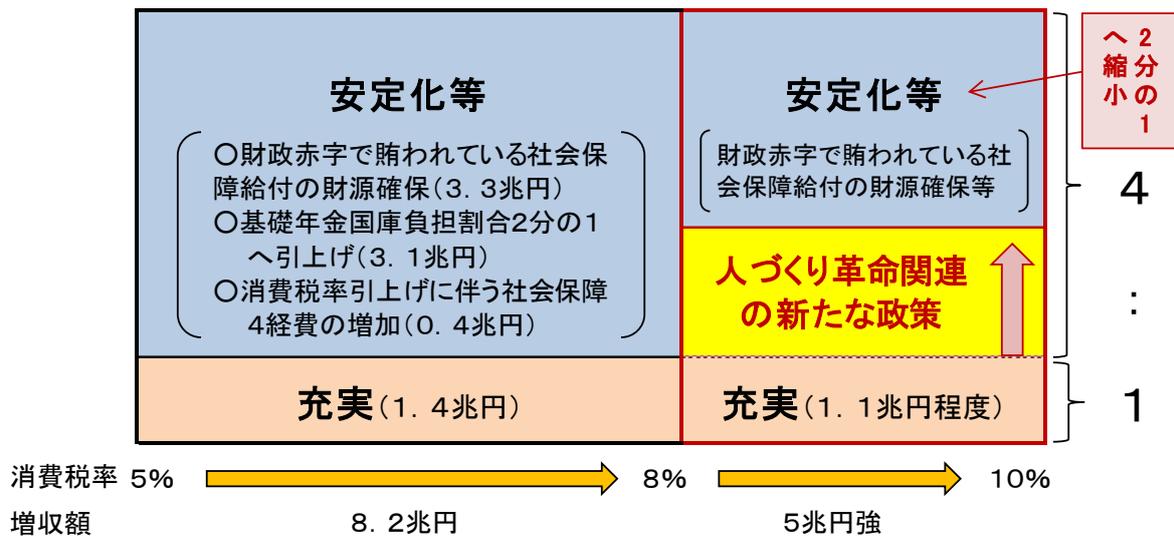
¹ <http://www5.cao.go.jp/keizai/package/package.html>

² https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html

³ 安倍内閣が2016年度から進めている「経済・財政再生計画」では、2012年から始まった社会保障・税一体改革を「確実に進め」としている(「経済財政運営と改革の基本方針2015」(2015年6月30日閣議決定))。

⁴ 2017年度における社会保障の充実は1.8兆円であるが、消費税増収分を財源としているのは1.4兆円分であり、残りは社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果が活用されている。

図表 1 消費税増収分の使途変更



(注) 消費税率8%時の金額は2017年度予算ベース。2017年度の社会保障の充実額は1.8兆円であるが、このうち消費税増収分を財源としているのは1.4兆円。残りは社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果を活用している。

(出所) 財務省資料等より大和総研作成

② 消費税増収分の使途変更は全世代型社会保障の安定財源にはならない

社会保障の支え手である若者や現役世代に焦点を当て、少子化対策の強化など全世代型の社会保障制度を実現しようとする政策の意義は大きい。現在の社会保障は高齢者に偏っており、若者や現役世代への給付が十分でないからである。国立社会保障・人口問題研究所によると、児童手当や保育、育児休業給付などが含まれる家族分野の社会保障給付費は2015年度でGDP比1.3%にすぎず、3%前後である欧州先進国を下回る。家族分野以外の給付は、大部分が年金・医療・介護など主に高齢者向けである。

もっとも、新たな政策を消費税増収分の使途変更によって実施することは、予定している社会保障の充実策を取りやめにでもしない限り、結局のところ赤字国債を財源にすることと同じである。安倍首相は9月の記者会見で消費税増収分の5分の4を「借金返済に使うことになっています」と説明したが、実際は政府債務を減らすのではなく、その増加を抑えるために使われる予定であった。現在の社会保障給付は財源の多くを公費（税のこと、税収不足の下では財政赤字）に依存している。つまり、社会保障目的税である消費税収だけでは賄いきれず、政府の財政赤字（赤字国債の発行）に頼っている。内閣府「国民経済計算」によると、2015年度の社会保障給付費は101兆円であり、その財源として34兆円の公費が充てられた。消費税収は22兆円であったから、消費税率が10%へ引き上げられたとしても、消費税収で社会保障の公費分すべてを賄うことはそもそもできず、増税後も国債に依存する構造自体は変わらない。消費税増収分で人づくり革命関連の新たな政策を実施するといっても、新たな政府支出を増やす以上、新たな財源を確保しなければ社会保障と財政を両立させることはできない。

③ 新たな政策に必要な財源のうち 0.3 兆円は企業が負担

安倍首相は 2017 年 10 月 27 日に開かれた第 2 回「人生 100 年時代構想会議」において、新たな政策パッケージの財源として 0.3 兆円の拠出を企業に求めた。その候補として、児童手当や保育所整備について企業が負担している事業主拠出金（こども・子育て拠出金）の引上げが挙げられた。企業は従業員の賃金水準に一定率を乗じた額を事業主拠出金として負担しているが、負担率を引き上げることで 0.3 兆円分の財源を確保する。ただ、拠出金率は、それ以前は 0.15% だった法律上の上限が 2016 年度に 0.25% に引き上げられている。実際の拠出金率は 2016 年度に 0.15% から 0.20% へ、2017 年度に 0.23% へ引き上げられた経緯がある（引上げ分は、企業主導型保育事業等の費用に充てられている）。これに対して、2017 年 11 月 30 日に開かれた第 3 回人生 100 年時代構想会議では、日本経済団体連合会（経団連）の榊原定征会長が事業主拠出金の引上げを受け入れる意向を表明した⁵。最終的には、法律上の上限を 0.45% へ引き上げることで得られる 0.3 兆円の増額分を 2018 年度から実施される「子育て安心プラン」の実現に必要な企業主導型保育事業と保育の運営費（0～2 歳児相当分）に充てることで決着した。

消費税増収分のうち 1.7 兆円程度が新たな政策の財源に充てられると、当初予定されていた社会保障の充実分と合わせて 2.8 兆円程度が充実分となる。これは消費税率 1% 分の税収にほぼ等しい。消費税増収分の半分は子育て世代への投資拡大と社会保障の充実充て、もう半分は社会保障の安定化に充てるバランスに見直すことで、税率引上げへの国民的理解を求める姿勢を安倍首相は示したのだと考えられる（図表 1）。

2. 新たな政策パッケージの概要

図表 2 は、人づくり革命関連の新たな政策をまとめたものである。政府が以前から実現を目指してきた「待機児童解消」「介護離職ゼロ」への取組みを加速させるとともに、幼児教育と大学等（大学、短期大学、高等専門学校及び専門学校）の高等教育を無償化することが大きな柱となっている。

私立高校の実質無償化については、年収 590 万円未満世帯を対象として現行の高等学校等就学支援金を拡充する。まず、消費税の使途変更による、現行制度・予算の見直しによって活用できる財源を確保し、①住民税非課税世帯については実質無償化、②年収約 350 万円未満の世帯については最大 35 万円の支給、年収約 590 万円未満の世帯については最大 25 万円の支給、を実施する。その上で、2020 年度までに安定財源を確保しつつ、年収 590 万円未満世帯を対象とした私立高校の実質無償化を実現する予定である。以下では幼児・高等教育の無償化について取り上げる。

⁵ 2017 年 12 月 1 日付 日本経済新聞朝刊

図表2 人づくり革命関連の新たな政策の概要

- 幼児教育・保育の無償化**
 - ・0～2歳児は当面、住民税非課税世帯を対象に無償化。3～5歳児はすべての子供を対象に、幼稚園・保育所・認定こども園を無償化
 - ・2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面实施
- 待機児童解消**
 - ・「子育て安心プラン」を2年前倒しし、2020年度までに32万人分の保育の受け皿を確保
 - ・保育士の賃金を今年度の人事院勧告に準じる分に加え、2019年4月から1%（月3千円相当）引上げ
- 介護離職ゼロ**
 - ・勤務10年以上の介護福祉士に月額平均8万円相当の処遇改善を2019年10月から実施
- 高等教育（大学、短期大学、高等専門学校及び専門学校）の無償化**
 - ・低所得世帯世帯に対して、授業料の減免措置の拡充と給付型奨学金の大幅な増加を2020年4月から実施
 - ・住民税非課税世帯に準ずる世帯の学生に対しても世帯所得に応じた段階的な支援を行い、給付額の段差をなだらかにする
 - ・支援対象者については、高校在学時の成績だけでなく本人の学習意欲も考慮。大学等への進学後は学習状況について一定の要件を課し、これに満たさない場合は支援を打ち切り
- 私立高等学校の授業料の実質無償化**
 - ・年収590万円未満世帯を対象として私立高等学校授業料の実施無償化
 - ・まずは消費税使途変更による、現行制度・予算の見直しにより活用可能となる財源を確保。その上で、2020年度までに安定財源を確保

（出所）「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）より大和総研作成

① 幼児教育の無償化

3～5歳児の教育費はすべての世帯が無償化の対象となるが、0～2歳児については住民税非課税世帯に限られる⁶。実施時期については、消費税率引上げの時期との関係で増収額に合わせて2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面实施することとされた。

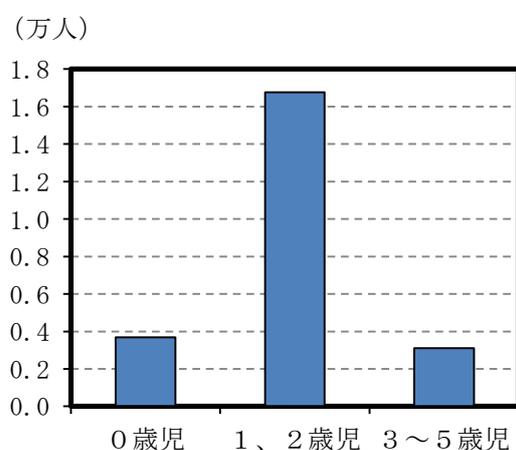
現在も1～2歳児の保育の受け皿が不足していることから（図表3）、待機児童の解消は最優先課題に位置づけられており、「子育て安心プラン」を2年前倒しして2020年度までに32万人の保育の受け皿の確保を目指す。こうした中で0～2歳児のいる世帯について所得とは関係なく無制限に保育料を無償化すると、保育需要が刺激されて待機児童が増加する可能性がある。また、図表4に示したように、0～2歳児については保育園等に預けずに育てられているケースが多く、こうした世帯との公平性に配慮する必要もある。そのため、0～2歳児の保育料の無償化の対象が低所得世帯に絞られたと考えられる。もっとも、新しい経済政策パッケージには0～2歳児の無償化の対象範囲について「当面」という言葉が添えられており、「0歳～2歳児保育の更なる支援について、また、諸外国における義務教育年齢の引下げや幼児教育無償化の例等を幅広く研究しつつ、幼児教育の在り方について、安定財源の確保と併せて、検討する」とされた。このように、将来的には無償化の対象が広げられる可能性があるが、無償化の対象を広げる必要性や政策の費用対効果などについての丁寧な説明が求められる。

幼児教育費は世帯収入や世帯構成、私立か公立か、幼稚園か保育所かなどによって負担額が大きく異なる。例えば、認可保育所の利用料は生活保護世帯では負担がゼロだが、住民税非課

⁶ 現在、0～2歳の保育は生活保護世帯のすべての子供と住民税非課税世帯の第2子以降を対象に無償化されている。

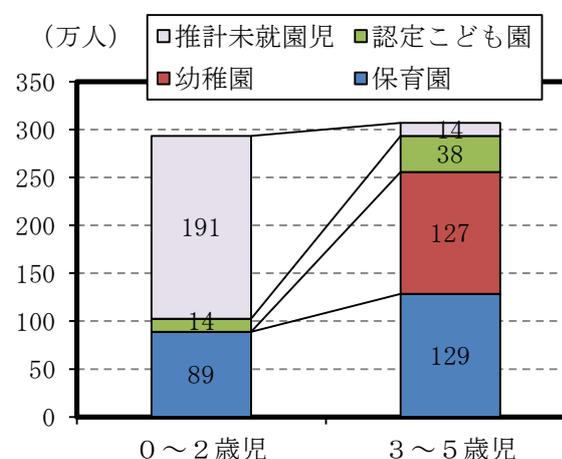
税世帯（年収約 250 万円未満）では月 0.6 万円、所得割課税所得が年 476 万円以上（年収約 1,130 万円以上）の世帯では月 10.1 万円を負担している。仮に利用料をすべて無償化すると、所得が多い世帯ほど恩恵を受けることになり、月に 10 万円を負担しているような高所得世帯では年 120 万円ほどの軽減になる。そのため公平性などの観点から一定の制約を設ける声もあったが、最終的には、幼稚園、認可保育所、認定こども園の費用は所得に関わらず無償化されることになった。もっとも、子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園については、同制度の利用者負担額（月 2 万 5,700 円）を上限として無償化される。また、幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等については、「専門家の声も反映する検討の場を設け、現場および関係者の声に丁寧に耳を傾けつつ、保育の必要性及び公平性の観点から、来年夏までに結論を出す」こととされた。

図表 3 年齢別の待機児童者数（2016 年）



(出所) 厚生労働省資料より大和総研作成

図表 4 保育園と幼稚園の年齢別利用者数



(出所) 厚生労働省資料より大和総研作成

② 高等教育の無償化

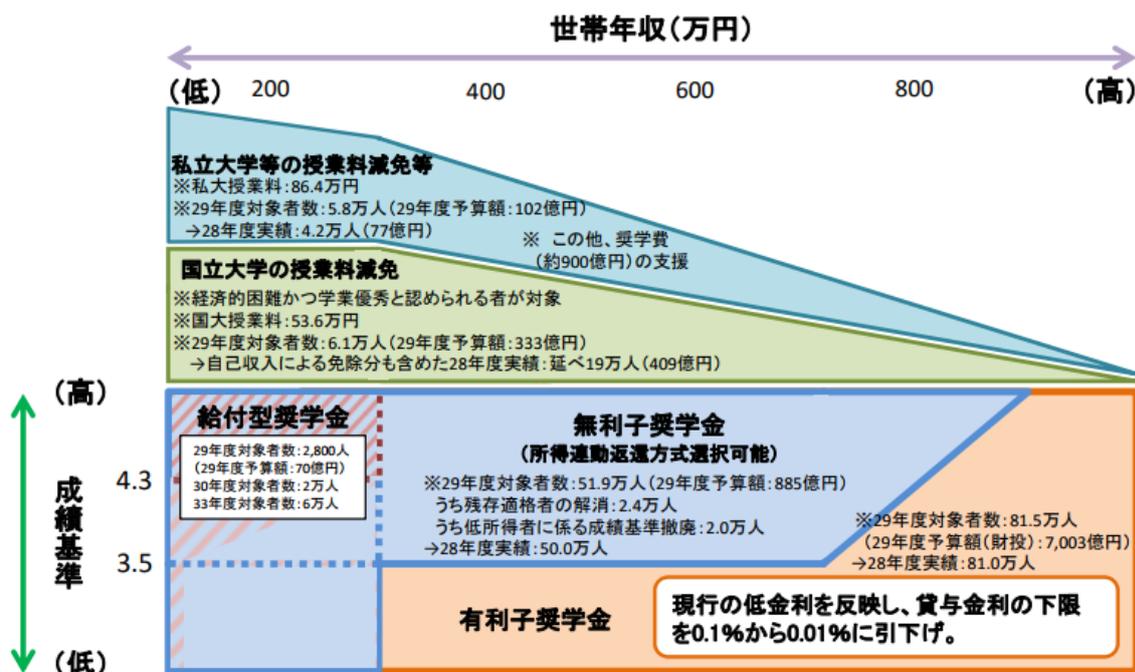
意欲と能力があるにもかかわらず経済的理由で専修学校や大学への進学を諦めることのないように支援することは、「所得の増加を図り、格差の固定化を解消することが少子化対策になる」として、低所得世帯向けに高等教育の無償化が実施される。具体的には、給付型奨学金が大幅に増加されるとともに、住民税非課税世帯を対象として大学等の入学金と授業料が免除される。私立大学に通う学生は国立大学の授業料相当額に加え、私立大学の平均授業料に相当する一定額が上乗せされる。また、住民税非課税世帯に準ずる世帯の学生に対しても、世帯所得に応じた段階的な支援が行われ、給付額の段差をなだらかにする。

現在、政府が低所得世帯の高等教育機会の確保を目的として実施している経済支援を概観したものが図表 5 である。大学授業料減免の対象者数は国立・私立の合計で 12 万人程度（全大学生数の 4%強）、2017 年度予算額は 435 億円である。他方、給付型奨学金は住民税非課税世帯等で一定の学力・資質要件を満たす者を対象に、進学先大学等の設置者（国公立、私立）や通学

形態（自宅通学、自宅外通学）によって月 2～4 万円給付される制度である⁷。先行実施された 2017 年度の対象者数は約 2,800 人⁸であるが、本格実施される 2018 年度は 1 学年当たり約 2 万人へ給付される。今回の政策により、これらの対象者数や支給額が大幅に増加されることになる。

ただ、給付型奨学金などの効果が十分に検証されていない中では、その大幅な拡充には議論があるだろう。新しい経済政策パッケージには、支援対象者や支援措置の対象となる大学等について要件を設けることが明記されている。例えば、支給対象者の要件として「高校在学時の成績だけで判断せず、本人の学習意欲を確認する」とあるが、意欲の度合という曖昧な基準が選考する際に有効に機能するのか疑問が残る。安倍内閣は EBPM（証拠に基づく政策立案、Evidence Based Policy Making）を重視する姿勢を示しているが、支給対象者や支給額の適正水準、支給対象となる高等教育機関の妥当性、毎年度実施されている受給者の適格性の審査の在り方などについて EBPM の観点からの十分な検討が必要だろう。

図表 5 低所得世帯の高等教育機会の確保を目的として実施されている経済支援



(出所) 財政制度等審議会財政制度分科会資料 (2017 年 10 月 31 日) より抜粋

3. 高等教育費の「出世払い方式」の課題

① 中所得世帯の高等教育負担の軽減等を目的とした「出世払い方式」

新しい経済政策パッケージでは、2018 年夏に向けて「オーストラリアの HECS 等諸外国の事例

⁷ 国立で授業料の全額免除を受ける場合は給付月額が減額される。また、社会的養護が必要な人は毎月の給付額のほかに一時金として入学時に 24 万円支給される。

⁸ 2017 年度予算では基金として 70 億円が計上されており (図表 5)、そのうち実施分は 15 億円である。

も参考としつつ、中間所得層におけるアクセスの機会均等について検討を継続する」ことが盛り込まれた。これは自民党・教育再生実行本部から提言された高等教育費の「出世払い方式」が想定されていると考えられる。自民党・教育再生実行本部が2017年5月に公表した「第八次提言」では、「授業料を無償とし、卒業後の所得のうち一部を、次世代の高等教育を支えるための貢献費として納付する仕組み」として説明された。

この仕組みは、高等教育費を本人（自己負担）と社会（公費）で分担するという考え方に立ち、一般に保護者が負担している現在の高等教育費の負担の在り方を抜本的に見直すものである。政府が授業料等を肩代わりし、卒業後に一定の所得に達した人だけが返済する。返済されない支給額は社会全体で負担する。

先述のように、安倍内閣は低所得世帯に対する高等教育を無償化する方針だが、中所得世帯でも高等教育の負担は重く、少子化の要因の一つといわれている。そこで出世払い方式を導入すれば、子供を持つときの経済的不安が緩和されて、出生率が向上すると期待されている。また、卒業後に収入が少ない場合は返済しなくてよいため、高等教育への進学が後押しされる。

② 出世払い方式の参考とされたオーストラリアの HECS

出世払い方式は第八次提言で「日本版 HECS 方式」と呼ばれており、オーストラリアの HECS 制度（Higher Education Contribution Scheme、高等教育拠出金制度）を参考にしている。オーストラリアでは、国籍等の要件を満たす大学生の授業料の一部は政府が助成しているが、残りの学生が負担すべき費用は HECS-HELP（Higher Education Loan Program）を活用することで、卒業後に所得が一定水準に達するまで先送りすることができる⁹。寺倉（2011）¹⁰によると、HECS 制度は「高等教育から私的便益を受ける者が高等教育全体に係る費用の一部を負担するという考え方がとられており、ここでいう高等教育費用負担（Higher Education Contribution）は、一般の授業料（tuition fees）のような高等教育への対価ではなく、高等教育を受けた者による社会への寄与（contribution）と位置付けられている」。第八次提言で「貢献費」という言葉が使われているのは、こうした考え方に則ったためだろう。

先送りされた授業料（HELP ローン）は無利子であるが、物価に応じて変動（物価スライド）する。政府は HELP ローンと同額の国債を発行して資金を賄うため、国債利回りとインフレ率の差分が政府から利子補給される。また、低所得者には返済を求めないことから、HELP ローンの一部は回収が見込めず、その分を国民全体（公費）で負担する。

HELP 利用者の返済額は毎年の所得に応じて決まり、給与などから源泉徴収される。図表 6 で

⁹ HECS-HELP のほか、授業料を全額負担する学生向けの FEE-HELP や、職業教育などを受講する学生向けの VET FEE-HELP（VET Student Loan）など 4 種類の HELP がある。オーストラリア議会予算局によると、HECS-HELP が 2010-11～2015-16 会計年度における新規 HELP ローンの 57% を占める。

¹⁰ 寺倉憲一「高等教育費の負担軽減をめぐる諸問題 -我が国の課題とオーストラリアにおける所得連動型学生ローンの事例-」（2011年9月、『レファレンス』、国立国会図書館）

2017-18 会計年度における返済率（算定基礎となる年間所得¹¹に対する返済額の割合）を示したが、年間所得が 55,874 豪ドル（1 豪ドル 87 円換算で 486 万円）に達すると返済が始まる¹²。また、年間所得が 60,000 豪ドル（522 万円）の場合は年 2,400 豪ドル（=60,000 豪ドル×4%, 21 万円）返済するが、年間所得がその 2 倍の 120,000 豪ドル（1,044 万円）の場合、返済額は 4 倍の年 9,600 豪ドル（=120,000 豪ドル×8%, 84 万円）に増加する。このように、返済率は所得に応じて高く設定されているため、所得が高いほど早期に完済する仕組みとなっている¹³。

ただ、オーストラリアでは HELP の財政負担が重くなっており、今後も財政負担のさらなる増加が見込まれている。議会予算局によると、HELP の財政負担は 2015-16 会計年度の 17 億豪ドルから 2025-26 会計年度に 111 億豪ドルへ増加し、政府の純負債に占める HELP ローン関連の割合は 2015-16 会計年度の 4.8%から 2025-26 会計年度に 18.3%へ上昇すると推計されている¹⁴。こうした状況から、オーストラリア政府は学生に負担を求める方向で制度の見直しを進めている。

図表 6 HECS-HELP の返済率（2017-18 会計年度）

算定の基礎となる年間所得	返済率
55,874豪ドル未満	返済なし
55,874 - 62,238豪ドル	4.0%
62,239 - 68,602豪ドル	4.5%
68,603 - 72,207豪ドル	5.0%
72,208 - 77,618豪ドル	5.5%
77,619 - 84,062豪ドル	6.0%
84,063 - 88,486豪ドル	6.5%
88,487 - 97,377豪ドル	7.0%
97,378 - 103,765豪ドル	7.5%
103,766豪ドル以上	8.0%

（出所）オーストラリア政府ウェブサイトより大和総研作成

③ 出世払い方式の導入には財源の確保や就労意欲の低下などが課題

出世払い方式の導入を検討するにあたっては、高等教育機関の選定やマイナンバー制度による所得の把握、授業料の自己負担割合、金利水準などが課題である。中でも、一定の財政負担が生じることを見越して安定財源を確保する必要がある。だが、導入には兆円単位の費用がかかるという試算もあり、財政健全化目標が先送りされた中でどこまで財政再建と両立できるか不透明である。

さらに、就業意欲を低下させてしまう可能性がある。将来、返済が求められる水準まで働か

¹¹ 課税所得や付加給付、退職年金給付などから算定された年間所得。

¹² 25歳未満の大卒者（学士号取得者）で初めてフルタイムの職に就いた者の年収は、中央値で 54,000 豪ドルである（2015年）。

¹³ オーストラリア議会予算局によると、HELP ローンは平均 9 年で返済されているが、返済期間は人によってかなりのばらつきがある。

¹⁴ Parliament of Australia Parliamentary Budget Office, 2016, “Higher Education Loan Programme; Impact on the Budget”.

なければ、返済しなくても済むからである。特に、働き方の男女差が大きい日本では、女性の就業選択を歪めかねない。女性の非正規雇用者比率は55%（2017年7-9月）と男性の2.5倍であり、高等教育を受けても非正規として働けば、その多くは所得の低さから返済が猶予されるだろう。返済不要というメリットが大きければ、結婚や出産を機に専業主婦となることや非正規就労を過度に促してしまうため、男女共同参画社会の実現を目指す改革の潮流に反する。

これらを踏まえると、まずは既存の奨学金制度をベースに見直しを検討するのが現実的であろう。有利子奨学金の対象者数の拡大や、現在は毎月定額で返済する仕組みを所得に応じて返済できるようにすることも一案である。

4. 全世代型社会保障と財政健全化の両立に向けた課題

① 消費税増税を確実にを行うための政策的枠組みを検討すべき

全世代型社会保障と財政健全化の両立に向けた課題として、まずは消費税率を予定通り10%へ引き上げる必要がある。安倍内閣の社会保障制度改革を振り返ると、子育て支援や低所得者対策などの歳出拡大は進展した半面、財源である消費税率10%への引上げは二度延期された。年金受給資格期間の短縮など消費税率10%時に予定されていた充実策の一部は前倒して実施された。今回の新たな政策は、「2019年10月に予定されている消費税率10%への引上げを前提として、実行する」こととされているが、増税が再び延期されて給付の充実だけが先行する可能性はゼロではない。社会保障の充実と安定化のバランスを保つためにも、過去の増税延期の経験を生かして、景気に配慮しつつ必要な増税を確実にを行うための政策的枠組みを検討すべきである。

2016年6月1日に安倍首相は二度目の増税延期を表明したが、その理由として、中国など新興国経済に陰りが見られ、円高・株安が年初から断続的に起こるなど経済の先行きに対する懸念を挙げた。しかしその後の経済状況を振り返ると、欧米では金融緩和策が出口に向かっていくように、世界経済は先進国を中心に回復基調が続いている。多くの国では株価が過去最高水準を更新した。現在の日本の景気拡張期間は「いざなぎ景気」（1965～70年）を超え、戦後2番目の長さとなっている。結果から見れば、2017年4月は消費税増税を実施できる環境にあったと思われる。もっとも、将来に起こる経済ショックの多くは事前に想定することができないため、半年先の見通しでも不確実性が大きい。著名なノーベル経済学賞受賞者でさえ、2016年春には世界経済の悪化を予想していた。問題は経済予測の不確実性が大きいことではなく、経済予測の不確実性によって必要な消費税増税が先送りされる可能性が小さくない点にある。

そこで、消費税増税を予定通り実施することを大前提とし、仮に増税時に景気が悪ければ経済対策で対処することが考えられる。消費税増税による負担増加分を給付金として家計に支給すれば、増税を先送りすることと同様の効果が得られる。増税実施の判断を1年近く先の経済見通しに依存しては、それが政府の予算編成全体や財政の持続可能性に大きく影響せざるを得ない。経済対策であれば、実際に増税するタイミングの景気動向を確認して機動的に、か

つテンポラリーなものとして実施できる。不確実性の大きい経済の「見通し」ではなく、「現状」に基づいて、家計に負担を求めるタイミングを判断できるメリットは大きい。

社会保障費は高齢化の進展等によって長期に増加すると見込まれる。一定の給付抑制策が実施されると想定しても、いずれ消費税率は 25%程度へ引き上げる必要がある¹⁵。社会保障目的税である消費税の税率引上げが先送りされ続けられれば、財政赤字に大きく依存する社会保障制度の構造改革が十分に進まず、財政・社会保障制度の持続可能性の確保がいつそう困難になることを再認識すべきである。

② PB 黒字化に向けた改革モメンタムの加速が必要

先述したように、高齢者に偏っている現在の社会保障を全世代型へ転換しようとする安倍内閣の政策の意義は大きい。ただし、それは現役世代への給付を手厚くすればよいということではない。労働力人口の減少と高齢化でますます希少となる社会保障財源の分配を世代間・世代内で見直したり、負担能力に応じた負担を全世代に求めたりする取組みが伴わなければ、結局は社会保障負担を将来世代に求めることになるからだ。幼児・高等教育の無償化などに要する 1.7 兆円は実質的には赤字国債で賄われるため、財源が確保されているといえないことは既に述べた通りである。

また、消費税率 10%時には軽減税率制度¹⁶が導入されるが、それによる税収減 1 兆円程度のうち少なくとも 0.6 兆円程度は財源が確保されていない。これについては 2016 年度税制改正法附則において、「平成 30 年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、安定的な恒久財源を確保すること」「財政健全化目標との関係及び基本方針 2015 に記載された平成 30 年度（2018 年度）の経済・財政再生計画の中間評価を踏まえつつ、消費税制度を含む税制の構造改革及び社会保障制度改革等の歳入及び歳出の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずること」が規定されている¹⁷。さらに、社会保障・税一体改革で決められた子ども・子育て分野の 1 兆円超程度の充実策のうち 0.3 兆円超についても、子ども・子育て関連 3 法案に対する附帯決議（2012 年 8 月 10 日）¹⁸において、「速やかに確保の道筋を示すとともに、今後の各年度の予算編成において、財源の確保に最大限努力する」とされたが、財源のめどはいまだに立っていない。

2016 年度における国と地方の税収は 7 年ぶりに減少しており、税の自然増収にあまり期待できなくなっている。経済・財政再生計画の下、2016 年度から医療・介護分野を中心に歳出改革

¹⁵ 神田慶司「財政再建シナリオの検討 ～マクロモデルによるシミュレーション」（大和総研レポート、2015 年 10 月 29 日、http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20151029_010269.html）

¹⁶ 酒類・外食を除く飲料品と週 2 回以上発行される新聞（定期購読契約に基づくもの）には 8%の軽減税率が適用される。

¹⁷ 財務省ウェブサイト (http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d02.htm)

¹⁸ 第 180 回国会 参議院 社会保障と税の一体改革に関する特別委員会「子ども・子育て支援法案、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案及び子ども・子育て支援法及び総合子ども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議」(http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/180/f423_081002.pdf)

が進展していることは確かだが、人づくり革命関連の新たな政策が実施されることもあって、国と地方の基礎的財政収支（Primary Balance、頭文字をとってPB）を2020年度までに黒字化するという財政健全化目標は先送りされることになった。これを契機に、安倍内閣が推進する経済・財政一体改革が停滞することは避けなければならない。この点、新しい経済政策パッケージには、「財政健全化の旗は決して降ろさず、不断の歳入・歳出改革努力を徹底し、プライマリーバランスの黒字化を目指すという目標自体はしっかり堅持する。この目標の達成に向け、これまでの経済・財政一体改革の取組を精査した上で、来年の『経済財政運営と改革の基本方針』において、プライマリーバランス黒字化の達成時期、その裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画を示すこと」が明記されている。

消費税増収分の使途変更による財政収支の悪化要因を1.7兆円（GDP比0.3%）と想定すると、PBを2020年度に同▲0.3%程度まで改善させることが従来の目標と同値といえる。2016年度のPBはGDP比▲3.5%と見込まれているから¹⁹、収支を2017～20年度の4年間で3.2%ptほど改善させる取組みが引き続き求められる。過去4年間の改善幅は2.0%ptであり、消費税率8%への引上げや景気回復による税収増といった歳入要因が寄与した。こうした数字を見れば、人づくり革命関連の新たな政策がなかったとしても、改革モメンタムを加速させる必要性が大きいことは明らかである。全世代型社会保障を真に実現するためにも、特に医療・介護給付の効率化や重点化、年齢でなく負担能力に応じた負担の徹底などについて、検討を大胆に進めるべきである。

¹⁹ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2017年7月22日）において国の一般会計の2016年度決算概要等が反映された見通し。