

# 高まる人材投資への関心と教育財源確保策

佐藤 千尋

(予算委員会調査室)

- 
1. はじめに
  2. 我が国の文教関係費
    - (1) 横ばいで推移する文教関係費
    - (2) 近年における教育費負担軽減策
    - (3) 海外に比べて高い教育支出の私費負担割合
  3. 人材投資に関心が高まってきた背景
    - (1) 人口減少下における潜在成長率の低迷
    - (2) 格差の固定化への懸念
    - (3) 奨学生の増加
  4. 教育予算の財源をめぐる議論
    - (1) 教育無償化に必要な財源規模
    - (2) 高等教育の無償化に向けた財源確保策
    - (3) 幼児教育・保育の支援拡充についての議論
    - (4) 教育国債と「子ども保険」
  5. おわりに

## 1. はじめに

平成 29 年 6 月 9 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」では、未来への先行投資として人材への投資を強化するとされた。具体的には、幼児教育・保育の早期無償化のほか、高等教育についても、進学を確実に後押しするため、奨学金制度の着実な実施や授業料減免など必要な負担軽減策を進めるとされている。

近年、教育無償化の範囲を幼児教育や高等教育にまで広げる議論が活発化している。経済成長の原動力とも言える人材投資に対する関心と、教育予算拡充への期待は高まっていると言えよう。その一方、我が国の財政状況を鑑みれば、歳入は 3 分の 1 以上を公債発行

に依存し<sup>1</sup>、国及び地方の長期債務残高対GDP比は平成29年度末に198%に達する見込みにある<sup>2</sup>など、厳しい財政制約の中で財源確保が課題となっている。

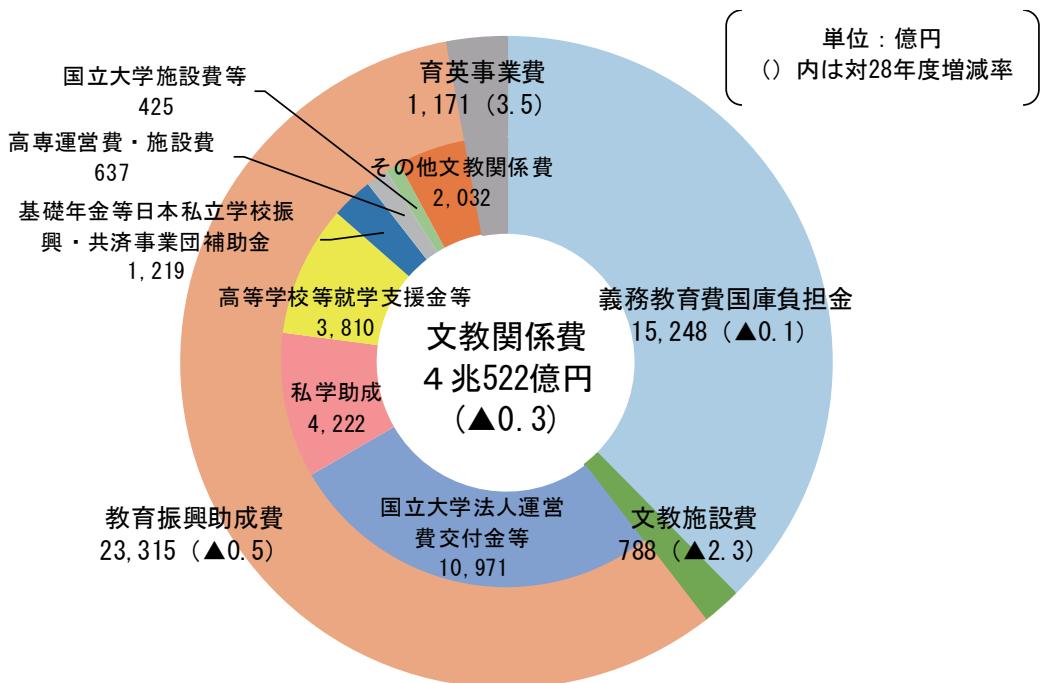
こうした動きを受けて本稿では、近年の文教関係費の推移や、文教関係費の中でも特に家計負担の面から注目されている教育費負担軽減策を概観した上で、教育財源をめぐる議論について一考察を加えることとした。

## 2. 我が国の文教関係費

### (1) 横ばいで推移する文教関係費<sup>3</sup>

平成29年度予算においては、一般会計予算が前年度当初予算比0.8%増の97兆4,547億円となり過去最大規模となった一方、文教関係費は同0.3%減の4兆522億円となった。内訳は、義務教育費国庫負担金、文教施設費、教育振興助成費、育英事業費に大別されるが、育英事業費以外は前年度と比べて減少している（図表1）。

図表1 文教関係費の内訳（平成29年度一般会計予算）



近年の推移を見ると、文教関係費はおおむね横ばいで推移する一方で、一般会計歳出総額に対する構成比は低下傾向にある（図表2）。これは、文教関係費が横ばいで推移する中、社会保障関係費や国債費が増大していることにより、一般会計全体の規模が拡大した結果、

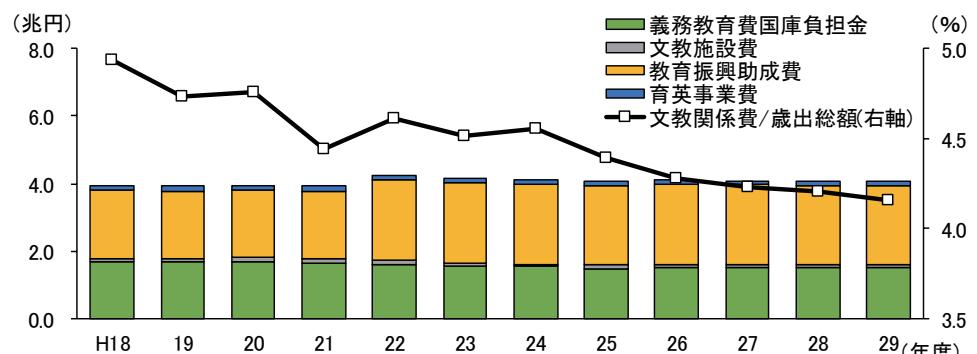
<sup>1</sup> 平成29年度公債発行額は34兆3,698億円。公債依存度（公債発行額/一般会計歳出総額）は35.3%。

<sup>2</sup> 財務省「日本の財政関係資料」（平成29年4月）

<sup>3</sup> 本稿では、主要経費別項目「文教及び科学振興費」から「科学技術振興費」を除いたものを、「文教関係費」として扱っている。

文教関係費が占めるウェイトが低下したためと言える。

図表2 文教関係費の推移（一般会計当初予算）



(出所) 財務省資料より作成

## (2) 近年における教育費負担軽減策

大学卒業までにかかる教育費は最も少ないケースであっても約800万円に上り<sup>4</sup>、家計にとって教育費の負担は小さくない。国としても、都道府県、市区町村などと連携しながら、子どもたちが教育を受ける機会が妨げられることのないよう、家計の教育費負担軽減のため各種支援策に取り組んでいる。すでに義務教育（小・中学校）段階については、国公立学校における授業料が無償となっているが、ここでは、幼児期や高等教育段階など各段階における、近年進められている主な負担軽減策を概観する（図表3）。

### ア 幼児期

低所得世帯を中心として、幼児教育の無償化が段階的に進められている。平成29年度予算においては、市町村民税非課税世帯の第2子無償化<sup>5</sup>、年収約360万円未満相当のひとり親世帯等の保護者負担軽減が新たに実施されることとなり、それらの措置も含めて334億円が計上されることとなった<sup>6</sup>。

### イ 高校等段階

平成22年度に、公立高等学校授業料無償制・高等学校等就学支援金制度が創設された。このことにより、公立高等学校において、所得にかかわらず原則授業料が不徴収とされたほか、私立高等学校等の生徒について、授業料に充てるための高等学校等就学支援金が支給された。

平成26年4月以降の入学者からは、国公私立問わず、高等学校等に通う一定の収入額未満の世帯の生徒に対して、授業料に充てるための高等学校等就学支援金が支給されている。所得制限を導入して捻出された財源<sup>7</sup>は、私立学校等に通う生徒に対する加算措置

<sup>4</sup> 幼稚園3歳から高等学校第3学年までの15年間すべてを公立に通った場合の、各学年の学習費総額の単純合計額は約523万円（文部科学省「平成26年度子供の学習費調査」）。また、国立大学学部の学費は約65万円（独立行政法人日本学生支援機構「平成26年度学生生活調査」）。

<sup>5</sup> 既に第3子以降は無償となっていた。

<sup>6</sup> 子ども・子育て支援新制度移行分を含めた所要額。

<sup>7</sup> 所得制限の導入による財政上の捻出額（推計）は、平成28年度約890億円、27年度約596億円、26年度約

や、低所得世帯の高校生等の教科書などの教育費負担を軽減するための高校生等奨学給付金事業などに活用されている。

#### ウ 高等教育段階

教育の機会均等及び人材育成の観点から、意欲と能力のある学生等が経済的理由により進学等を断念することがないよう、大学等奨学金事業への取組がなされている。平成29年度予算には無利子奨学金の拡充（885億円）に加え、給付型奨学金制度の創設<sup>8</sup>（70億円）が措置されている。また、授業料減免等についても、国立大学に対して333億円、私立大学に対して102億円が計上されるなど、奨学金制度と授業料の減免を中心に、教育費負担の軽減が図られている。

図表3 各段階における主な教育費負担軽減策

段階	教育費負担軽減に係る事業内容	平成29年度 一般会計予算(億円)
幼児期	幼児教育無償化の推進	334
義務教育段階	就学援助の充実	7
高校等段階	高等学校等就学支援金等	3668
	高校生等奨学給付金	136
高等教育段階	無利子奨学金	885
	給付型奨学金の創設	70
	国立大学の授業料減免等	333
	私立大学の授業料減免等	102

(注) 義務教育段階では国公立学校の授業料が無償となっている。就学援助の充実は、経済的理由により就学が困難な児童生徒に対する援助。

(出所) 文部科学省「高等教育の一体改革について」(平成29年4月25日経済財政諮問会議提出)  
より作成

以上のように、近年においては、幼児期では段階的無償化の推進、高等教育段階では授業料減免や奨学金制度の拡充などにより、低所得世帯に対する負担軽減を中心に措置がなされている。

#### (3) 海外に比べて高い教育支出の私費負担割合

この近年における措置について、教育に対する公財政支出を海外と比較すると、教育機関に対する教育支出の私費負担割合は、就学前教育について55%、高等教育では66%と、OECD平均（それぞれ19%、31%）を大きく上回り、特に就学前教育や高等教育の教育費について私費負担割合が高くなっている<sup>9</sup>と指摘されている。また、一般政府総支出に占める公財政教育支出の割合が諸外国に比べて低いとのデータ（図表4）などから、教育に対する公的支援が不足していると指摘する声も多い<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 295億円（文部科学省「参議院予算委員会提出資料（平成29年2月7日）」）。

<sup>9</sup> 平成29年度は先行実施。30年度から本格実施となっている。

<sup>10</sup> OECD「図表でみる教育」2014年版

<sup>10</sup> 在学者1人当たり年間公財政教育支出（対国民1人当たりGDP比）は、OECD諸国と比較して平均を上回る水準となっているとの分析もある（財政制度等審議会財政制度分科会（平成29年5月10日開催）提

図表4 一般政府総支出に占める公財政教育支出の割合（2014年）

米国	フランス	ドイツ	英国	イタリア	カナダ	日本	OECD平均
11.8%	8.4%	9.4%	12.5%	7.1%	13.4%	8.2%	11.3%

(注) 初等教育から高等教育（研究開発活動を含む）の合計。カナダは就学前段階を含む。

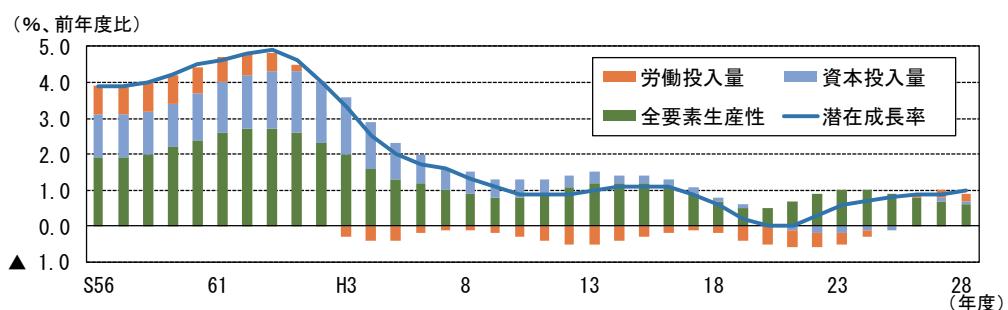
(出所) OECD “Education at a Glance 2017” より作成

### 3. 人材投資に関心が高まってきた背景

#### (1) 人口減少下における潜在成長率の低迷

現在、日本経済が抱える課題の一つとして、生産年齢人口（15～64歳）の減少などを受け、潜在成長率が低迷していることが挙げられる。図表5は潜在成長率の推移とその要因分解であるが、平成に入って以降、労働投入量の減少が潜在成長率の下押し要因になっていると言える。足元では、女性や高齢者の労働参加が進んだことなどから、労働投入量は持ち直しつつあるものの、人口減少やより一層の高齢化が進んでいく中、今後、労働投入量が大幅に増加することは難しいと考えられる。

図表5 潜在成長率の推移と要因分解



(出所) 内閣府資料より作成

こうしたことから、上記の図表における全要素生産性を向上させ、潜在成長率を引き上げることが重要だと言える。この点、松野文部科学大臣（当時）は、「今後のイノベーションを創出し、生産性を向上させるためには、一人一人の能力の高度化が不可欠であり、このための教育投資が重要である。具体的には、教育の質の向上と幼児期から高等教育段階までの切れ目のない教育費負担軽減を両輪として加速することが必要だ」<sup>11</sup>と述べている<sup>12</sup>。

出資料)。<[http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiseia290510/01.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia290510/01.pdf)> (平29.9.13最終アクセス)

<sup>11</sup> 平成29年第6回経済財政諮問会議議事要旨 (平29.4.25) <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0425/gijiyoushi.pdf>> (平29.9.13最終アクセス)

<sup>12</sup> 生産性向上には、社会人におけるリカレント教育も重要となる。「経済財政運営と改革の基本方針2017」では、「離職した女性の復職・再就職や社会人の学び直しなどを支援するため、受講しやすい講座の充実・多様化や教育訓練給付の対象の拡大等により、リカレント教育の充実を図る」とされ、こうした取組から、労働生産性の高い職業への転職・再就職などが促され、国全体の生産性向上にもつながることが期待される。

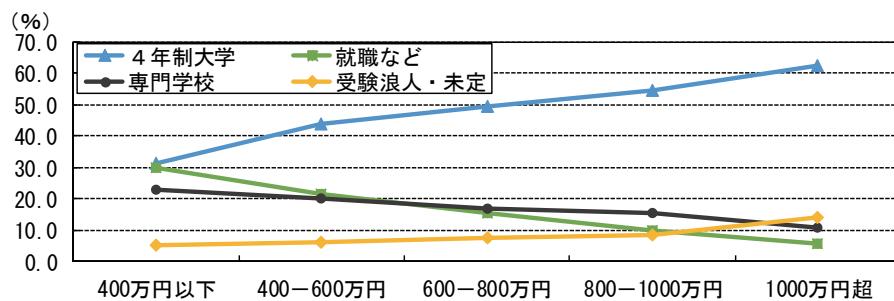
## (2) 格差の固定化への懸念

米国のコロンビア大学教授スティグリッツ氏は、平成29年3月の経済財政諮問会議において、所得分配の是正のため、「有利、不利の世代を越えた継承」を減らしていくことが重要であると述べている。そして、幼児教育の充実や大学教育の機会均等に取り組む意義を強調したほか、教育などへの財政支出を続けていくことの重要性を指摘した<sup>13</sup>。

図表6は、高校卒業後の予定進路を両親の年収別に示したものであるが、両親の年収が上がるにつれ4年制大学への進学率が高くなっている。両親の所得額と大学進学率の相関の高さがうかがえる。また、高卒の人と大学や大学院卒の人とで生涯所得に差があることなどから、世代を越えた格差の固定化が生じていると考えられる。

松野文部科学大臣（当時）は、「大学の授業料が高額化していることも踏まえ、家庭の所得による進学格差を解消し、少子化を食い止めるためには、高等教育段階の教育費負担軽減が不可欠だ。給付型奨学金の充実や授業料減免の拡充等にしっかりと取り組み、高等教育へのアクセス格差を是正する必要がある」<sup>14</sup>と述べ、アクセス格差の是正のため、負担軽減策の拡充に取り組むことが必要との認識を示した。

図表6 両親の年収別の高校卒業後予定進路



（注）無回答は除く。「就職など」には就職進学、アルバイト、海外の大学・学校、家業手伝い、家事手伝い・主婦、その他を含む。専門学校には各種学校を含む。

（出所）東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター「高校生の進路追跡調査 第1次報告書」  
(平成19年9月)より作成

## (3) 奨学生の増加

奨学生を受ける学生の割合は増加する現状にあり、図表7のようすに、今では3人に1人以上の学生が奨学生を受けている<sup>15</sup>。奨学生制度を利用する学生が増加する要因の1つとして、「親の平均所得が1990年代後半をピークに下がり続けているにも関わらず、授業料を始めとする学費は上がり、貧困層ばかりではなく、中間層の家庭出身の学生までが奨学

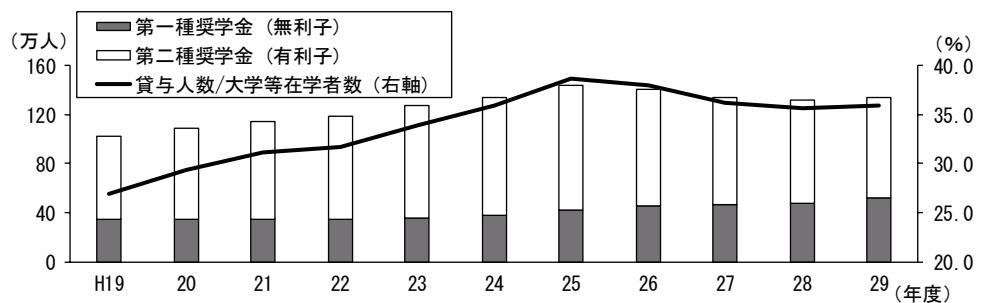
<sup>13</sup> スティグリッツ氏の発言要旨（原文）（平29.3.15）<[http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0314/youshi\\_en.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0314/youshi_en.pdf)>（平29.9.13最終アクセス）

<sup>14</sup> 平成29年第6回経済財政諮問会議議事要旨（平29.4.25）<<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0425/gijiyoushi.pdf>>（平29.9.13最終アクセス）

<sup>15</sup> 図表7は、日本学生支援機構による実施分の割合であり、他機関の奨学生を受ける学生を含めた場合、その割合はこれより大きくなることも考えられる。

金を利用せざるを得ない状況になる」<sup>16</sup>ことなどの社会状況の変化が挙げられよう。

図表7 貸与奨学金の予算人員と大学等在学者数に占める割合の推移



(注1) 平成29年度の大学等在学者数は速報値。大学等は、大学、短期大学、高等専門学校、専修学校。

大学、短期大学、高等専門学校は学部、本科のほか、大学院、専攻科、別科、その他の学生の合計。

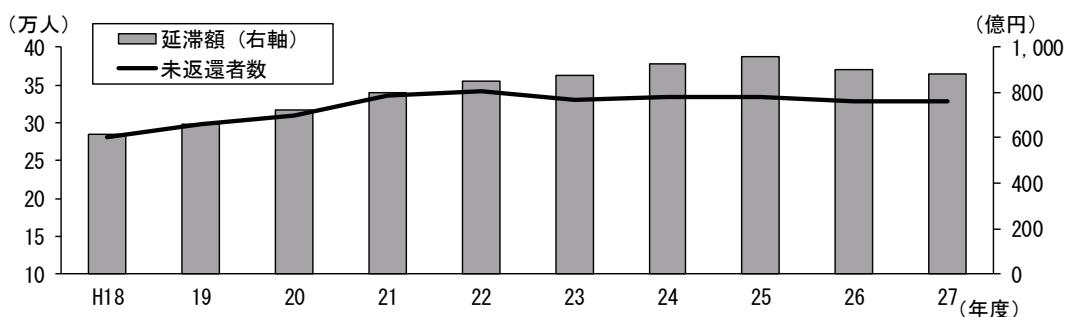
(注2) 貸与人人数は日本学生支援機構による実施分。予算ベース。

(出所) 文部科学省「学校基本調査」、日本学生支援機構「JASSO概要2017」より作成

他方、返済負担の大きさから、奨学金を受けた学生が卒業後も長期にわたり返済に苦しめられるという奨学金制度の課題も指摘されている。奨学金には第一種奨学金と第二種奨学金があるが、学生の多くは第二種奨学金(有利子)を利用している状況にある(図表7)。このため、奨学金制度を利用する学生の多くが、利払いを含めた返済負担に直面するほか、第一種奨学金(無利子)を利用する学生についても元本の返済負担がある。図表8によれば、未返還者数及び延滞額は高止まりしており、卒業後の奨学金の返済が大きな負担になっていることが推察される。

平成29年度予算では、返済が不要の給付型奨学金が新たに創設された。しかし、この制度により得られる奨学金の額は月額4万円を上限としており、対象者も限られている。こうした中、授業料負担や奨学金返済の負担を軽減するために、さらなる教育費負担軽減策を講ずるべきとの声も聞かれるようになってきたのである。

図表8 奨学金の未返還者数と延滞額の推移



(注1) 日本学生支援機構による実施分。人員は実人員。

(注2) 延滞額は、当該年度末時点での未返還となっている返還期日が到来した割賦金の集計額。

(出所) 日本学生支援機構「JASSO年報」(各年度)より作成

<sup>16</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第6号5頁(平29.3.30)

## 4. 教育予算の財源をめぐる議論

### (1) 教育無償化に必要な財源規模

教育費負担軽減策として最も有効とされる教育無償化の範囲を広げるためには、既存の歳出の削減を含めた追加的な財源の確保が必要となる。その規模について松野文部科学大臣（当時）は、無償化の対象範囲によるため一概には言えないと前置きをした上で、「4.1兆円の追加的な財源が必要になる」旨述べており<sup>17</sup>、幼児教育の無償化に比べて高等教育の無償化に多額の財源が必要になると試算の例が示された（図表9）。そしてこれらの財源をどう捻り出すかが議論の焦点になっており、以下に示すような、教育国債や「こども保険」などの財源案が取り沙汰されている。

図表9 教育無償化のために追加的に必要となる財源

3歳から5歳児の幼稚園、保育所、認定こども園の保育料	約0.7兆円
公立・私立高等学校（全日制）における高等学校等就学支援金の対象となっていない、所得制限を超える層の支給等	約0.3兆円
国公私立大学の学生納付金	約3.1兆円
合計	約4.1兆円

（出所）第193回国会参議院文教科学委員会会議録第3号24頁（平29.3.9）より作成

### (2) 高等教育の無償化に向けた財源確保策

教育財源確保策として議論の俎上に上がっているのが、教育に使途を限定した教育国債の発行である。主に高等教育を対象として議論がなされているが、教育政策全般に通ずる考え方とも言える。

教育国債の発行を主張する論拠の一つとして、公債発行が許容される公共事業と教育投資が似通っているとの考え方がある。我が国の財政制度は、財政法第4条第1項の規定により、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない」とされ、非募債主義が掲げられる一方、同項ただし書では、「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」とされ、公債（建設公債）発行が可能とされている。

財政法第4条で建設公債の発行が認められる理由は、これが消費的支出ではなく、インフラなど国の資産を形成するものであり、その資産からの受益も長期にわたるため、公債発行や借入金の形で財源を貯め、その元利償還を通じて後世代にも相応の負担を求めることが許容されるからだと解される<sup>18</sup>。この点、教育国債も、教育への支出が人材という資産を形成し<sup>19</sup>、税収増などの受益があるとして、公債発行が許されるとするものである。

<sup>17</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会会議録第3号24頁（平29.3.9）

<sup>18</sup> 小村武『予算と財政法（五訂版）』（新日本法規出版、平成28年）98頁

<sup>19</sup> インフラなどは国の貸借対照表の上で国の資産として計上されるが、人材は言うまでもなく計上されない点

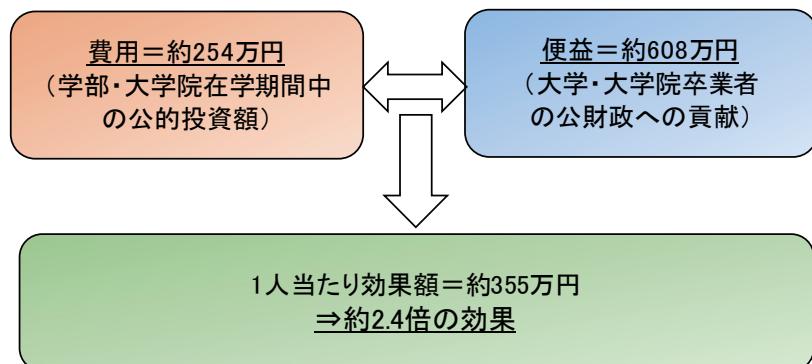
教育国債を実現するための技術的な方法論については、「財政法第4条を改正して、公共事業関係費の次に教育関係費とし、その細目については予算総則に加える」ことなどについて、衆議院予算委員会公聴会において有識者から意見が述べられている<sup>20</sup>。

以下では、教育国債との関連で議論がよくなされる高等教育の投資効果の視点、そして財政健全化の視点から論点を紹介する。

### ア 高等教育の効果からの視点

高等教育の効果について、税収の増加などを通じて公財政に貢献するという試算がある。国立教育政策研究所によれば、高等教育への教育投資により、大卒者・院卒者1人当たり2.4倍の費用対効果があるとされている（図表10）。

図表10 高等教育の効果



（注1）大卒者・院卒者1人当たりの費用便益分析（平成24年時点試算）

（注2）便益は、税収増加額、失業による逸失税収抑制額、失業給付抑制額、犯罪費用抑制額の合計。

（出所）国立教育政策研究所「教育の社会的効果に関する研究」（平成27年5月19日教育再生実行会議第3分科会提出）より作成

これはあくまで試算であり、高等教育への投資により税収増や経済成長など、その効果が確実に確保されるのかどうかは議論の余地がある。麻生財務大臣は「教育国債は償還財源のしっかりした当てがなく、借金を子どもの世代に送ることと同じ」と述べ<sup>21</sup>、親世代が租税負担を逃れ、子ども世代に借金の負担を先送りすることと同義であり、赤字国債と実質は変わらないといった認識を示す一方、松野文部科学大臣（当時）は、「高等教育への公財政支出は、教育の質の向上、教育の機会均等などに資するだけでなく、高い能力を持った人材の育成等を通じ、将来の経済成長にもつながり得るなど、様々な効果をもたらす」<sup>22</sup>とし、「広く国民の間で、教育の投資効果や必要性についての認識が共有をされていくことが不可欠」<sup>23</sup>との認識を示している。教育投資が有効であると広く認

---

には留意する必要がある。

<sup>20</sup> 第193回国会衆議院予算委員会公聴会議録第1号14頁（平29.2.21）

<sup>21</sup> 第193回国会衆議院予算委員会公聴会議録第7号40頁（平29.2.6）

<sup>22</sup> 第193回国会参議院本会議録第11号9頁（平29.3.29）

<sup>23</sup> 第193回国会参議院文教科学委員会公聴会議録第6号6頁（平29.3.30）

識されるためには、先述の分析の妥当性も含めた検討を進める必要があり、その上で国会等における議論を深めることが求められる。

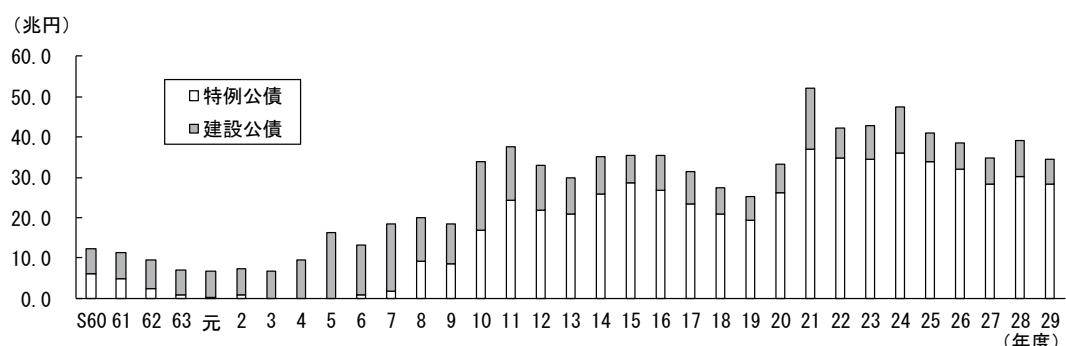
#### イ 財政健全化からの視点

将来に資する「未来への投資」という考え方は、必ずしも教育分野に限った話ではない。科学技術など他分野における投資も、その支出から将来への資産が形成され、そこから長期的な受益が得られるとすれば、その分野に使途を限定した公債発行に関する議論が起こる余地がある。教育国債が容認されるとすれば、教育分野に限って公債発行が認められる理由について、しっかりととした説明が求められよう。

特例公債は、財政法にはその発行を直接的に認める規定が存在せず、財政法の例外を認める特例的な立法措置<sup>24</sup>を講ずることにより発行されるものである。しかしながら、現在特例公債が建設公債の何倍もの規模で発行されており（図表11）、「特例」公債の発行が「常態」化している。いまや財政法の非募債主義の原則は実質的には機能していないと言えるだろう。また、現在は公共事業といいわゆる有形資産を主に対象としている建設公債について、その対象範囲を広げ、教育などにまで広げるべきといった意見がある。このことについて、深刻な財政状況でさらに公債発行を増加させることに対し、例えば、「教育は毎年かかる経常的かつ義務的な支出であり、これを国債で賄えば財政赤字が恒常化することになる」などといった否定的な意見もある<sup>25</sup>。

財政法制定時<sup>26</sup>からの経済社会の変化とともに、財政健全化の着実な推進の観点に照らした財政法の在り方が問われていると言えるだろう。

図表11 公債発行額の推移



（注1）金額は収入金ベース。平成27年度までは決算、28年度は補正後予算、29年度は当初予算による。

（注2）特例公債の平成2年度は臨時特例公債、6年度は震災特例公債。

（出所）財務省「予算の説明」「決算の説明」等より作成

<sup>24</sup> 平成28年度から32年度については、「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」（平成24年法律第101号）による。

<sup>25</sup> 佐藤主光「経済を見る眼」『週刊東洋経済』（平成29年5月27日号）9頁

<sup>26</sup> この点について、浅羽隆史『建設公債の原則と財政赤字』（丸善プラネット、平成25年）によれば、建設公債の原則の趣旨として、「社会資本であれば将来も受益があるので、公債発行による元利償還の負担が将来に残って構わない」という、負担受益一致論あるいは負担と受益の平準化という考え方がある。財政法制定時にはほとんどなかった」とされている。

### (3) 幼児教育・保育の支援拡充についての議論

幼児教育・保育の支援拡充のための財源確保策として、現在自由民主党内で検討されている案の一つが「こども保険」であると報じられている。企業と従業員が折半している厚生年金保険料率に上乗せをして徴収することなどで財源を確保し、未就学児の児童手当に上乗せすることや、保育所の整備を行う案などが検討されているとされる（図表12）。社会保険制度は負担と受益の関係が明確であることから、「こども保険」の考え方は国民の理解を得やすいことなどが特徴として挙げられている。

図表12 「こども保険」の仕組み

負担の仕方	導入時			次段階		
	企業	勤労者	自営業者など	企業	勤労者	自営業者など
厚生年金保険料率に0.1%ずつを上乗せ	厚生年金保険料率に0.5%ずつを上乗せ	国民年金保険料に月160円を上乗せ	国民年金保険料に月830円を上乗せ			
財源	約3,400億円			約1兆7,000億円		
支援方法	・未就学の児童手当への加算（導入時は月5,000円、次段階では月2万5,000円） ・保育所整備					

（出所）『日本経済新聞』（平29.5.20）などから筆者作成

「こども保険」は、子どもが必要な保育や教育を受けられないリスクを社会全体で支えることが趣旨とされている。しかし、子どもがいない世帯や子育てを終えた世帯については、保険料の負担は負うが、給付を受けないことになり、現役世代内の不公平が生じるのではないかとの懸念がある。また、厚生年金保険料率に上乗せをして負担を求める場合、厚生年金保険料を払わない高齢者が負担を負わないことから、現役世代と高齢世代の間に不公平感が生まれるのではないかとの意見もある。経済界からも、「高齢化を背景に、年金、医療、介護などの社会保障給付が増加の一途を辿る中、現役世代や企業の社会保険料負担は際限なく増えている。高齢化による負担増に限界が見えない状況下、子育てについても現役世代や企業にのみ負担を求めるのは著しくバランスを欠いている。」との意見<sup>27</sup>がこれまでおり、負担増による不公平感が生じないよう、制度設計については今後さらに議論を深める必要があるといえよう。

### (4) 教育国債と「こども保険」

教育国債は、これまで主に高等教育との関連で論じられてきたが、教育全般を使途とする国債とされるならば、あらゆる教育分野に広く活用することが可能と考えられ、その分必要な財源規模は大きくなる。中でも高等教育の無償化については、数兆円規模の財源が必要と考えられていることから、その投資効果等について、十分な議論が必要となるだろう。

一方、「こども保険」については、幼児教育・保育を対象にしている。児童手当に上乗せ

<sup>27</sup> 一般社団法人日本経済団体連合会「子育て支援策等の財源に関する基本的考え方」（平成29年4月27日）  
<<http://www.keidanren.or.jp/policy/2017/036.html>>（平29.9.13最終アクセス）

をして支給することにより、幼児教育・保育を実質的に無償化にすることが念頭にあるものと考えられるが、保育の充実策については、待機児童の課題も未だ残されている<sup>28</sup>。充実策の中で、現金給付や現物給付についてどのように政策を進めていくのか、そのバランスが重要となってくるだろう。

教育国債、「こども保険」という財源確保策は、決して二者択一の問題ではない。両者の実現可能性、是非はもとより、財政効率化や税などによる財源確保策も含めた今後の議論が進められることになると考えられる。

図表 13 教育国債と「こども保険」

	教育国債	「こども保険」
対象	高等教育（教育全般）	幼児教育・保育
財源	教育に使途を限定した国債	社会保険料の上乗せ
負担者	将来世代を含む	現役世代、企業
主なポイント	高等教育の投資効果 財政健全化との関係	世代内、世代間の公平性 支援策の在り方

(注) 本稿では、執筆時点入手できる新聞記事等の中で代表的な教育国債と「こども保険」について言及したが、このほかにも様々な議論がある。

(出所) 筆者作成

## 5. おわりに

平成 30 年度予算にむけては、文教関係予算（文部科学省分）4兆 4,265 億円が概算要求・要望された。「平成 30 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」<sup>29</sup>では、「新しい日本のための優先課題推進枠」<sup>30</sup>が設けられ、文部科学省からは 8,391 億円（文教関係費以外含む）が要望されたところである。また、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消については、安定的な財源確保の進め方を検討し年内に結論を得るとされている<sup>31</sup>ことから、予算編成過程の中で、財源の問題についてもある程度の方向性が定まるものと思われる。

本稿では、教育財源の確保策として教育国債と「こども保険」を取り上げたが、どちらも国民に負担を求めるこには変わりはない。平成 29 年 8 月の内閣改造では人づくり革命担当大臣が新設され、9 月には、人生 100 年時代構想会議が開催された<sup>32</sup>。こうした場で

<sup>28</sup> 平成 29 年 4 月 1 日時点の待機児童の数は 2 万 6,081 人と、前年から 2,528 人増加した（厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」（平成 29 年 9 月 1 日））。

<sup>29</sup> 平成 29 年 7 月 20 日閣議了解

<sup>30</sup> 予算の重点化を進めるため、「人づくり革命」の実現に向けた人材投資や地域経済・中小企業・サービス業等の生産性向上に資する施策を始め、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」及び「未来投資戦略 2017」等を踏まえた諸課題について要望する枠。

<sup>31</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2017」では、「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得、高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方についても早急に検討を進める」とされている。

<sup>32</sup> 人生 100 年時代構想会議の第 1 回（平成 29 年 9 月 11 日）が開催され、安倍総理より、①全ての人に開かれ

の議論の深まりとともに、国会等における、教育の充実策や財源確保策などについての、国民に対する丁寧な説明が重要となるだろう。

教育の充実は、国民にとって関心も高く、比較的理 解を得やすいものと思われるが、長期的視野に立った、あらゆる観点からの議論の上に初めて成されるべきものである。教育は、我が国の将来を担う人材に関わる重要な分野である。十分な議論の上、適切な教育政策の方向性をまず定めていくことが求められるだろう。

#### 【参考文献】

浅羽隆史『建設公債の原則と財政赤字』(丸善プラネット、平成25年)

小村武『予算と財政法(五訂版)』(新日本法規出版、平成28年)

(さとう ちひろ)

---

た大学教育の機会確保、②大学改革の重要性、③全世代型社会保障への改革、④財源の問題などについて、今後の議論のための論点整理がなされた(首相官邸ウェブサイト)。<[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/actions/201709/11jinsei100.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201709/11jinsei100.html)>(平成29年9月13日最終アクセス)