

《税・社会保障改革シリーズ No.30》

2017年6月12日
No.2017-008

年金制度からみた「こども保険」

調査部 主席研究員 西沢和彦

《要 点》

- ◆ 2017年3月に自民党「2020年以降の経済財政構想小委員会」から「こども保険」が提言され、注目を集めている。本稿では、年金制度との関係に焦点を絞り、その問題点を整理した。
- ◆ 第1に、年金保険料にこども保険を上乗せする以前に、年金財政健全化が不可欠である。現在、将来世代にツケを回しながら過剰給付を行っている。2004年の年金改正で導入されつつ殆ど機能していないマクロ経済スライドに付された名目下限措置廃止をはじめ、確実に給付水準抑制を図る必要がある。
- ◆ 第2に、厚生年金保険料の滞納事業所13.6万に象徴されるように、適用・保険料徴収といった執行が決して容易ではないなか、保険料を上乗せすることで、一段と執行が困難になる懸念がある。すると、想定通りのこども保険財源が確保されないばかりか、年金財政もダメージを受けることになる。
- ◆ 第3に、加入者間の負担の公平性の欠如である。提言内容は、国民年金加入者間の垂直的公平性も、厚生年金加入者と国民年金加入者との間の水平的公平性もそれぞれ著しく欠くことになる。
- ◆ 第4に、仮にこども保険が特別会計において経理され、国会および保険料拠出者のチェックが届きにくくなれば、非効率な利用となる懸念が拭えないことである。かつてグリーンピアが年金財政と制度への信頼を毀損したことを踏まえる必要があり、特別会計改革の精神も引き継がなければならない。
- ◆ こうした問題点のうちとりわけ第2から第4は、年金保険料にさらに保険料を上乗せするという枠組みでは克服が困難である。教育国債の議論が浮上するなか、こども保険が、赤字国債に依存しない財源調達であることについては前向きに評価できる。もっとも、これらの議論が登場してきた背景には、消費税の議論がタブー視されている政治的環境があると考えられる。消費税をタブー視せず、税と社会保障制度を同じテーブルに載せ、最適なあり方を目指す議論が不可欠である。

本件に関するご照会は、調査部・西沢和彦宛にお願いいたします。

Mail: nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

2017年3月に自民党「2020年以降の経済財政構想小委員会」から「こども保険」の創設が提言され、注目を集めている(注1)。具体的には、当面、年金保険料に付加して徴収した約3,400億円(厚生年金の場合、事業主0.1%、勤労者0.1%)で、小学校就学前の児童全員(約600万人)に、現行の児童手当に加え、こども保険給付金として月5千円(年間6万円)を上乗せ支給する。保険料率を1%(事業主0.5%、勤労者0.5%)まで引き上げれば、財源規模は約1.7兆円となり、こども保険給付金は月2万5千円(年間30万円)、現在の月当たりの平均保育料1~3万円を実質的に無償化することができる¹とされている。

こうした「こども保険」の財源調達方法に対しては、既に多くの批判がなされているところである。代表的なものは、こども保険自体は、負担と受益が対応していないにもかかわらず、負担と受益の対応を特徴とする社会保険料を充てるのは、理論的に妥当性を欠き、むしろ租税が充てられるべきであるという批判である。使途として想定される幼児教育無償化についても、池本(2017)で問題点が論じられる予定である。本稿では、残された論点のうち年金制度との関係に焦点を絞りこども保険の問題点を整理する。

2. 年金制度の現状とこども保険に伴う問題点

(1) 年金財政の健全化が先決

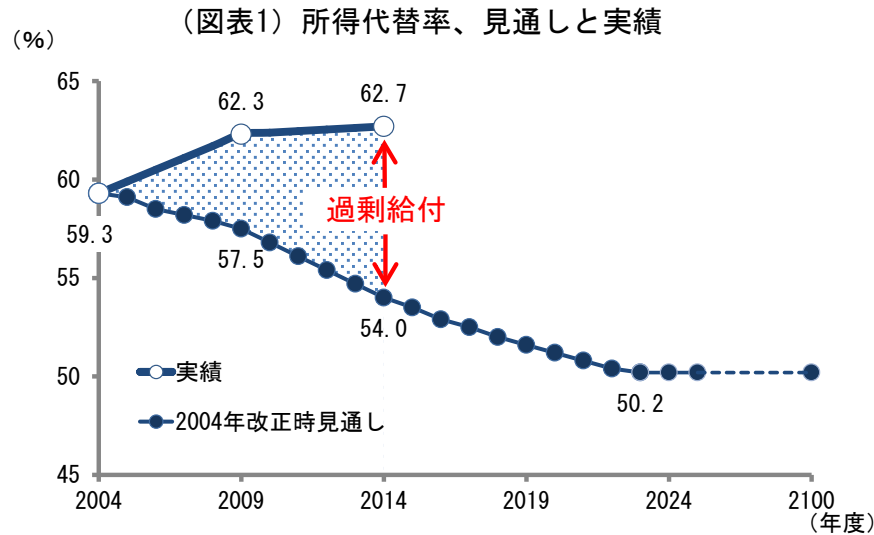
第1に、年金財政そのものが既定の保険料率では不十分であるというのが客観的な状況であり、既定の年金保険料にさらに子ども保険料を上乗せするのは、瀕死の病人に重い荷物を背負わせるようなものである。年金財政の健全化が先決である。例えば、厚生年金は、**2004年の年金改正**以降、当時の13.58%から毎年段階的に0.354%ずつ保険料率が引き上げられ、2017年10月に18.3%に到達した時点で以降据え置かれることとなっている。

このように保険料率を据え置いたまま、高齢化が進行してもなお年金財政が維持されてきたのは、**マクロ経済スライド**が順調に機能するという前提が置かれていたからである。マクロ経済スライドとは、2004年改正で導入された年金給付水準の抑制を図るための仕組みである。2004年改正時、年金給付水準を表す代表的指標である**所得代替率**は、当時の59.3%から、マクロ経済スライドによって2023年には50.2%まで引き下げられ、以降その水準が維持できるとの見通しであった(図表1)。保険料率は固定するものの、給付水準も十分に下がっていることをもって年金財政は**100年安心**とされたのである。

もっとも、マクロ経済スライドは2014年まで全く機能せず、所得代替率は当初(2004年改正時)見込みであれば2014年に54.0%まで下がっているはずが、実際には62.7%にむしろ上昇してしまった。前提が崩れたのである。62.7%と54.0%の差はいわば過剰給付であり、年金積立金の前倒しでの取り崩し、および、基礎年金には財源の2分の1の国庫負担が投じられていることから赤字国債によっても賄われている。何れも将来世代への負担先送りである。原因は、マクロ経済スライドに**名目下限措置**が付けられていることにある(このようなマクロ経済の仕組みについては、西沢(2015)参照)。

(注1) 2020年以降の経済財政構想小委員会『「こども保険」の導入~世代間公平のための新たなフレームワークの構築~』平成29年3月(https://fumiaki-kobayashi.jp/wp-content/uploads/こども保険_提言本文.pdf)





(資料) 日本総合研究所作成。2004年改正時見通しは平成16年財政再計算、実績は平成21年財政検証および平成26年財政検証

2016年12月の年金法改正では、マクロ経済スライドの仕組みについて若干の改善が図られたものの、名目下限措置は依然残されたままであり、今後も給付水準が高止まりし、積立金の前倒しでの取り崩しや赤字国債発行を通じて将来世代にツケを回し続ける懸念がある。

従って、18.3%の上にさらに子ども保険の保険料率上乘せを議論する以前に、こうした年金財政の置かれた状況を直視し、健全化を模索することが先決である。すなわち、保険料率を18.3%で据え置くのであればマクロ経済スライドの名目下限措置を外しておくことをはじめ、給付水準の確実な抑制を図る必要がある。あるいは、所得代替率の高止まりを許容するのであれば、保険料率を18.3%超とするか、基礎年金の国庫負担割合を2分の1超とするなど財源面の手当をする必要がある。2019年の財政検証に合わせ、これらについて国民的合意を得ておかなければならない。

(2) 適用・徴収といった執行面における問題

第2に、適用・保険料徴収といった執行が容易ではないなか、保険料率を上乘せすることで発生する、あるいは、深刻化する問題である。

現状を確認すると、まず、厚生年金については、本来適用されるべきと考えられるにもかかわらず適用がなされていない事業所が64万7,786ある(平成27年度)。これは既に適用されている事業所197万4,655の32.8%に相当する。適用事業所から本来収納されるべき保険料28.2兆円に対し、実際に収納されたのは98.8%の27.8兆円であり、滞納事業所は適用事業所の6.9%、13万5,860に及ぶ。このように、厚生年金の執行は決して容易ではないことが窺える。その原因は、日本年金機構にも求められようが、社会保険料である厚生年金保険料の性質、すなわち、法人税と異なり利益がなくとも負担が発生し、消費税と異なり輸出免税がなく、所得税と異なり課税最低限がない、といった性質を軽視すべきではない。

そもそも現行の執行は、働き方の多様化へも対応していない(西沢(2016))。厚生年金は、事業所に雇用されていれば自動的に加入できる仕組みとなっておらず、事業主によって「常用的使用関係にある」と判断され、日本年金機構に適格者の届け出がなされてはじめて加入できる仕組みである。よって、例えば、複数事業所に雇用されているような人の場合、フルに被雇用者として働いていても、何れの事業所からも常用的使用関係にあると認められず、厚生年金への加入がかなわない

ケースが出てくる。

次に、国民年金について、保険料納付率は近年改善しつつあるとはいえ 63.4%（平成 27 年度）にとどまっている。以上のような状況下、こども保険の保険料率を年金に上乗せすることには、とりわけ次の 2 点が問題となる。

（図表 2）適用・徴収に関する主要指標（直近 5 年度）

			平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
厚生年金	適用事業所	事業所	1,745,027	1,758,192	1,800,619	1,867,185	1,974,655
	適用されていない事業所 （適用調査対象事業所）	事業所	246,165	387,840	357,303	245,335	647,786
	納めるべき保険料 （保険料決定額）	億円	239,581	246,116	254,629	266,941	281,830
	納められた保険料 （保険料収納額）	億円	234,699	241,549	250,472	263,196	278,362
	保険料収納率	%	98.0	98.1	98.4	98.6	98.8
	滞納事業所数	事業所	162,735	154,013	141,284	138,162	135,860
国民年金	納付率（現年度）	%	58.6	59	60.9	63.1	63.4

（資料）日本年金機構「平成28年度業務実績報告書〈別表〉」

1つは、新たな適用が進まず、かつ、収納率が低下し、見込み通りの収入が得られないことである。現在でも、上記のような状況にあるなか、保険料率を上げることによって適用・徴収は一段と困難になることが懸念される。その結果、見込み通りのこども保険の財源が確保されないのみならず、年金保険料の収納率も低下し、年金財政の毀損、日本年金機構における滞納事業所への対応業務の増加につながりかねない。保険料率を上げれば、それに応じて保険料収入が増えるとは楽観的に過ぎるだろう。

2つめは、負担の公平性が確保されないことである。例えば、厚生年金未適用の事業所に勤務する被雇用者や国民年金保険料の未納者であっても、子ども保険給付の対象となる子どもがいれば、給付が受けられるとすれば、納付者との公平性が確保されない。

（3）加入者間の負担の公平性の欠如

第3に、加入者間の負担の公平性の欠如である。

1つは、国民年金加入者間の垂直的公平性である。国民年金保険料は、所得にかかわらず定額負担であり、国民年金加入者内における逆進性という問題を抱えている。こども保険構想では、国民年金保険料には、定額のこども保険料を上乗せするとしており、こうした逆進性は一段と高まることになる。

例えば、年収 1,000 万円の国民年金加入者でも、年収 200 万円の加入者でも、こども保険料は同額の月 160 円（「こども保険」構想で示されている額）、年換算 1,920 円であり、保険料の年収対比は、それぞれ 0.0192%、0.096%となる。累進的すなわち所得の高い人ほど高い負担率であることが公平であるとする垂直的公平性と反している。

2つめは、厚生年金加入者と国民年金加入者との水平的公平性である。年収 1,000 万円、200 万円の厚生年金加入者は、事業主負担を合わせ保険料率 0.2%（「こども保険」構想で示されている率）のもと、それぞれ年 20,000 円、4,000 円の保険料を負担することとなり、国民年金加入者の負担額 1,920 円より重い。これは、負担能力が同じであれば同じ負担であることを公平とする水平的公平性と著しく反している。

(4) 非効率な利用となる懸念

第4に、使途およびその拡大にチェックが効きにくく非効率な利用となる懸念である。こども保険が**社会保険料**の名目で徴収されるのであれば、歳入と歳出は、**一般会計**ではなく、厚生労働省所管の**特別会計**で経理されることが予想される。すると、かつて塩川正十郎財務大臣（2003年当時）が一般会計と特別会計をそれぞれ母屋と離れに例えて次のように国会で答弁したように、国会のチェックも、保険料拠出者のチェックも効きにくいまま使途が拡大し、非効率な利用となる懸念がある。

「要するに母屋ではおかゆを食ってけちけち節約しているのに、離れ座敷で子どもがすき焼きを食っておる。そういう状況が行われておるんです。構造改革、行政改革の本体はそこにあると実は思っておるんです」（2003年2月25日、衆院財務金融委員会）

年金においては、かつてグリーンピア（大規模年金保養基地）のみならず、厚生年金休暇センター、厚生年金会館、国民年金会館、健康福祉センター（サンピア）などに年金保険料が投じられ、年金財政、および、年金制度への国民の信頼を毀損してきた。近時では、年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の運営体制に対し、保険料の拠出者である労使の意思の確実な反映という観点から不十分であるとの指摘がなされている（注2）。

仮に「こども保険」が、特別会計を通じ経理され、チェックも効きにくいものとなれば、これまでの年金保険料の流用における反省を踏まえておらず、一般会計での集中的な経理を望ましいとして進められてきた**特別会計改革**などと逆行することとなる。

3. おわりに

教育国債の議論が浮上するなか、「こども保険」が将来世代への負担先送りである赤字国債を回避し、**ペイ・アズ・ユー・ゴー**を貫こうとしている点については前向きに評価できる。

もっとも、「こども保険」は、負担と受益の対応関係がないにもかかわらず、負担と受益の対応関係の特徴とする社会保険料を財源に充てるという奇策であり、年金制度との関連に絞っても、これまで述べてきたような問題点がある。とりわけ第2～第4は、年金保険料にさらに保険料を上乗せする「こども保険」の枠組みでは克服が困難である。国民年金制度における垂直的公平、国民年金と厚生年金との水平的公平それぞれの欠如は「こども保険」を通じ拡大し、保険料に保険料を上乗せすることで執行の困難さが増し、年金財政にマイナスの影響が及ぶことなども懸念される。

そもそも教育国債にせよ、こども保険にせよ、こうした案が登場した背景の1つには、消費税の議論がタブー視される政治的環境があると考えられる。これらだけではない。近時の後期高齢者支援金や介護納付金における総報酬割導入なども、後期高齢者医療制度や介護保険制度への国庫負担の健康保険料への肩代わりを求めるものであり、背景は共通している。そうした税の代替として社会保険料の利用が社会保険を著しく歪めている。このことは深刻に受け止められるべきである。政治のリーダーシップ発揮のもと、消費税をタブー視することなく、税と社会保障制度を同じテーブルに載せ、最適なあり方を目指す議論が不可欠である。以上

（注2）連合「年金積立金運用に関する緊急シンポジウム」（2016年2月24日）における神津里季生会長の発言「GPIFに経営委員会を創設し、合議で判断していくガバナンス改革の方向性は賛成だが、経営委員会の構成員10名のうち、拠出者である労使の参画が各1名にとどまっている点は、被保険者の意思の確実な反映という観点からは全く不十分である」https://www.jtuc-rengo.or.jp/news/news_detail.php?id=1131

〔参考文献〕

- [1] 池本美香 (2017) 「幼児教育・保育の現場からみた『こども保険』の問題点と改革の方向性」日本総研 Research Focus (近刊)
- [2] 西沢和彦 (2014) 「年金財政検証における経済前提の見方」日本総研 Research Focus No. 2014-006
- [3] 西沢和彦 (2015) 「マクロ経済スライドの名目下限措置廃止を」日本総研 Research Focus No. 2015-051
- [4] 西沢和彦 (2016) 「厚生年金保険料に源泉徴収制度の導入を」日本総研 Research Focus No. 2016-34