

2017年6月15日

No.2017-011

「こども保険」をどう考えるか ～社会保障・税の抜本改革につなげるために～

調査部 チーフエコノミスト 山田 久

《要 点》

- ◆ 小泉進次郎氏をはじめとする自民党若手議員が構成する「2020年以降の経済財政構想小委員会」は去る3月29日、「こども保険」の創設に関する提言をとりまとめた。当面、保険料率を0.2%（事業主0.1%、勤労者0.1%）とし、保険料は事業者と勤労者から厚生年金保険料に付加して徴収し、自営業などの国民年金加入者にも負担を求める。用途としては、幼児教育・保育の実質無償化への第一歩として、未就学児の児童手当の充実に活用する。将来的には保険料率を1%（事業主と勤労者で折半）にまで引き上げ、就学前の幼児教育・保育を実質的に無償化することができる、としている。
- ◆ 「こども保険」は、先進諸国対比貧弱なわが国の子育て支援策の拡充が喫緊の課題となるなか、財源の本命とされる消費増税が困難化するもとの、国債発行という将来世代へのつけ回しではない、新たな方策を探るものと前向きに評価できる面がある。もっとも、現状の設計のままでは問題点が多々あると考えられる。
＜負担面での妥当性＞…こども保険は、サラリーマン世帯とその勤務先中心の負担となる。このため、逆進性がないとされるが、「とりやすいところからとる」とのそしりは免れない。加えて、現状でも問題の多い年金制度をそのままに保険料を追加することは、年金制度に悪影響を及ぼす恐れがある。
＜負担と給付の関係＞…基本的には小学校就学前の児童全員への現金給付が想定されているようであるが、それが有効に使われるかは疑問がある。補助金やバウチャー形式での現物給付のほうが望ましく、さらに、そもそも小学校就学前児童の保育・教育体制が未整備であり、むしろ保育・教育インフラの整備や保育士の処遇改善に使った方が効率的といえる。
＜経済・財政再建との整合性＞…財政健全化については、今以上に悪化しないとは言えるかもしれないが、用途を特定することで、それ以外の歳出に対する合理化圧力にならず、無駄な支出を温存する恐れがある。本来は、消費増税で徴収し、限られた財源の中で歳出の見直しを不断に行うべきであろう。一方、経済への影響についても、本当に消費増税が深刻な影響を及ぼしているのか、冷静な検証を行う必要がある。
- ◆ 以上を踏まえれば、様々な現実の制約の中で工夫された提案として、「こども保険」を構想したことは前向きに評価できるにせよ、やはり本道は税・社会保障の抜本改革に取り組むとともに、財源は消費増税を排除しないことと言えよう。そうした意味で、改めて税・社会保障の抜本改革にタブーなしの議論を始めることが望まれる

が、その結論を得るのに一定の時間がかかる可能性を勘案して、あくまで「こども保険」を抜本改革までの過渡的対応と位置づけるという「次善の策」はあり得ると考える。その場合には、少なくとも以下の3点の修正が条件となる。

- ◆ 第1に、財源の多様化（拠出金方式での創設）である。子どもという「社会全体の共有財産」のために、負担は企業や現役サラリーマンに偏らせることなく、例えば、資産や年金所得に対する課税も検討すべきである。具体的には、フランスの「一般化社会拠出金（CSG）」という制度を参考に、厚生年金保険方式を基本にしながらも、資産所得や年金所得にも一定の負担を求めることがあってよいだろう。この場合、保険ではなくなり、正確には拠出金というべきであろうが、名称については当初構想を尊重し、「こども保険（育児拠出金）」としてもよいだろう。
- ◆ 第2は、使途の検証である。わが国の場合、いまなお待機児童問題は解消されておらず、都心部を中心に保育施設の拡充が喫緊の課題となっている。その意味で、現段階では、無償化を急ぐよりも保育インフラの整備のために優先して資金が投入されることが有用と思われる。その際、国全体では少子化トレンドが容易に反転しないことを踏まえて、長期的な時間軸を明確に視野に入れた保育ビジョンの提示がまず求められる。すなわち、長期的観点から、保育事業者および保育士の人々が質の高い保育サービスを提供できるために有用な資金の使い方を検討すべきである。
- ◆ 第3は、消費税（付加価値税）増税との整合性を考慮した制度設計を行うことである。世代を通じた負担の公平性、経済成長との整合性、歳出全般の見直しへのインセンティブといった性質に加え、税構造の国際比較からみて、わが国では消費税（付加価値税）増税によって社会保障税源を賄うことが望ましい。とはいえ、消費税（付加価値税）への拒否反応が国民の間で強いなか、現状では現実には大幅な消費増税は難しい。そうした意味で、「こども保険（育児拠出金）」を消費税（付加価値税）増税の道筋がつくまでの財源調達手段として位置づけることが有益であろう。負担がなければ受益は維持できないという感覚を国民が取り戻す契機となり得る点も、「こども保険（育児拠出金）」の意義として期待される。負担と受益のリンクが高まり、国民が社会保障維持のために消費税（付加価値税）増税を受け入れる段階になれば、「こども保険（育児拠出金）」を全ての子育て関連支出のための財源プールとして位置づけ直すといよい。
- ◆ なお、自民党内で浮上しているとされる「教育国債」による教育無償化については、慎重な検討が必要である。とりわけ、多くの財源が必要になる大学無償化については、大学の機能低下が問われる状況で、まずは高等教育の内容を再検討し、そのパフォーマンス向上のための改革が行われてからの話であろう。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930

Mail: yamada.hisashi@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。

小泉進次郎氏をはじめとする自民党若手議員で構成する「2020年以降の経済財政構想小委員会」は去る3月29日、「こども保険」の創設に関する提言をとりまとめた。これは、同党内で浮上している「教育国債」への代替策として提案された形で、子供が必要な保育・教育等を受けられないリスクを社会全体で支えるもの、とされている。この「こども保険」については賛否両論が巻き起こっているが、今後のわが国社会保障の負担・給付の両面の在り方を巡って、重要な問題提起が行われたものと捉えることができる反面、多くの問題点を抱えているのも事実である。以下では、サステナビリティ回復に向けた社会保障・税の抜本改革が喫緊の課題にあるとの基本意識のもとで、こども保険の在り方を批判的に検証した。

1. 「こども保険」の概要

まず、「こども保険」の提案のポイントを見ておこう。その趣旨は、こどもが必要な保育・教育等を受けられないリスクを社会全体で支えるもので、年金・医療・介護に続く社会保険として「全世代型社会保険」の第一歩になる、とされている。

財源については、当面、保険料率0.2%（事業主0.1%、勤労者0.1%）とし、保険料は事業者と勤労者から厚生年金保険料に付加して徴収する。自営業などの国民年金加入者には月160円の負担を求める。財源規模は約3,400億円となる。

使途としては、幼児教育・保育の実質無償化への第一歩として、未就学児の児童手当の充実に活用するとしている。具体案として、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5000円（年間で6万円）を上乗せ支給する。バウチャーも選択肢に挙げている。そのほか、「待機児童解消加速化プラン」の実現に必要な保育所の整備等に活用することも考えられる、としている。

さらに、将来的には保険料率を1%（事業主と勤労者で折半）にまで引き上げ、自営業者等の国民年金加入者には月830円の負担を求めることで、約1.7兆円の財源を確保。これにより、例えば未就学児の児童手当を抜本拡充し、月2.5万円の支給により、就学前の幼児教育・保育を実質的に無償化することができる、としている。

2. 「こども保険」のメリット・デメリット

「こども保険」は、先進諸国対比貧弱なわが国の子育て支援策の拡充が喫緊の課題となるなか、財源の本命とされる消費増税が困難化するもとの、国債発行という将来世代へのつけ回しとは異なる、新たな方策を提案するものとして前向きに評価できる面がある。自民党・小委員会が公表した資料は、消費税および教育国債との比較を行い、①負担面で逆進性がない、②負担と給付の関係が明確、③経済・財政再建と整合的、といったメリットを説いている。もっとも、これらについては指摘される通りのメリットもある一方で、現状の設計のままでは様々な問題点があると考えられる。

① 負担面での妥当性

こども保険は、厚生年金保険料に付加する形で、事業者・勤労者折半で徴収されるとされている。自営業等の国民年金加入者には月160円の負担を求めるとされているが、年収400万円の世帯で月

240 円の負担とされるため、**サラリーマン世帯とその勤務先中心の負担**となる。このため、逆進性がないとされるが、「とりやすいところからとる」とのそしりは免れないであろう。子育て支援の結果として少子化に歯止めがかかることで便益を受けるのは全国民である。そうした点からすれば、とりわけ引退世代の一定の資産のある世帯に相応の負担を求めることが妥当であろう。加えて、保険料は厚生年金保険料に付加して徴収するとしているが、現状でも問題の多い年金制度をそのままに保険料を追加することは、年金制度に悪影響を及ぼす恐れがある（詳しくは西沢和彦（2017）¹をご参照）。

② 負担と給付の関係

消費税では「社会保障目的とはいえ何に使われているか見えにくい」としたうえで、教育国債では「一般会計で管理する場合、何に使われているか見えにくい」としている。これらに比べ、こども保険では確かに「給付と負担の関係が明確」といえよう。しかし、**問題はその給付の手法**にある。基本的には小学校就学前の児童全員への現金給付が想定されているようであるが、それが有効に使われるかは疑問がある。その意味では、補助金やバウチャー形式での現物給付のほうが望ましい。さらに、そもそも現状では小学校就学前児童の保育・教育体制が未整備であり、むしろ保育・教育インフラの整備や保育士の処遇改善に使った方が効率的な面もある。具体的にどのような使途に使うかは議論の余地がある。

③ 経済・財政再建との整合性

財政再建の面で、教育国債に比べて優れているのは言うまでもあるまい。一方、消費税との比較で、経済面では消費税に比べて影響が小さいとし、財政健全目標とも整合的としている。しかし、財政健全化については、確かに今以上に悪化しないとは言えるかもしれないが、**使途を特定することで、それ以外の歳出に対する合理化圧力にならず、無駄な支出を温存する恐れ**がある。本来は、消費増税で徴収し、限られた財源の中で歳出の見直しを不断に行うべきであろう。

一方、経済への影響についても、本当に消費増税が深刻な影響を及ぼしているのか、冷静な検証を行う必要がある。具体的には、2017年4月の消費増税がその後の個人消費低迷の主因とよくいわれるが、消費税を財源とする医療保険からの支出により医療サービスの維持を支えている。通常マクロの個人消費指標として取り上げられる民間最終消費支出は、2016年平均の水準がリーマンショック前の2007年対比わずか1.3%増にとどまるが、これは家計が受けた医療・介護サービスのうち公的保険でカバーされる金額分は含まれていない。GDP統計では政府最終消費支出に計上されており、そうした政府消費としての計上部分を含めた「家計が実際に受けている便益の合計」である「家計現実最終消費」は、暦年ベースでの最新データ2015年値が2007年比で4.1%増となっている。

さらに、年齢階層別の消費性向をみると、35歳未満の世代で低下傾向が顕著にみられることの理由についても考える必要がある。若い世代では社会保障に対する信頼感が大きく低下している。これは国債累増に警戒感をはじめとして、将来に対する不安や閉塞感が、消費よりも貯蓄を優先する重要なファクターになっている。このようにみれば、消費増税が国債の累増の歯止めとなり、社会保障制度の持続性を高めるとともに、子育て支援や職業訓練などの現役世代の安心感を強めるもの

¹西沢和彦（2017）『年金制度からみた「こども保険」』日本総研リサーチ・フォーカス No.2017-008

となれば、必ずしも消費を下押しするわけではないであろう。実際、国家財政が健全で、現役世代のための社会保障が充実している北欧諸国では、家計貯蓄率が低い。歴史を振り返っても、スウェーデンでは 1960 年代に付加価値税がハイペースで順次引き上げられていったが、それを原資に子育て支援が充実されていったことで、個人消費が腰折れすることはなかった。

3. 「こども保険」導入の条件

以上を踏まえてどう考えるか。様々な現実の制約の中で工夫された提案として、「こども保険」の構想したことは前向きに評価できるが、やはり本道は税・社会保障の抜本改革に取り組むとともに、財源は消費増税を排除しないことと言えよう。そうした意味で、改めてサステナビリティ回復に向けた税・社会保障の抜本改革についての、タブーなしの議論を今すぐにも開始することが望まれるが、その結論を得るのに一定の時間がかかる可能性を勘案して、あくまで「こども保険」を抜本改革までの過渡的対応と位置づけるという「次善の策」はあり得ると考える。その場合には、少なくとも以下の3点の修正が条件となる。

第1は、**財源の多様化（拠出金方式での創設）**である。子どもという「社会全体の共有財産」のために、負担は企業や現役サラリーマンに偏るのではなく、例えば、資産や年金所得に対する課税も考えるべきである。この点で参考になるのが、フランスの「一般化社会拠出金（CSG）」という制度である。これは 1991 年に家族手当を充当するために、勤労所得のみならず資産所得や投資益などにも財源を求める制度で、のちに給付対象として医療保険の現物給付にも拡充された。フランスでは、増加の一途を辿っていた社会保険料負担が、雇用を阻害するとの批判があったことへの対応であるが、高所得層に多くの負担を求めるために、保険料が対象にしない「資産所得」も負担の対象とされた²。年金所得も対象になっている。このケースを参考にすれば、厚生年金保険方式を基本にしながらも、資産所得や年金所得にも一定の負担を求めることも検討に値するだろう。この場合、保険ではなくなり、正確には拠出金というべきであろうが、名称については当初構想を尊重し、「こども保険（育児拠出金）」としてもよいだろう。

第2は、**使途の検証**である。わが国の場合、いまなお待機児童問題は解消されておらず、保育施設の拡充が喫緊の課題となっている。子供を持つ親に現金を給付しても、保育インフラが不十分であれば、本来の目的に使われる保証は無い。ばらまき政策としての誹りも免れない。その意味で、現段階では、保育インフラの整備のために優先して資金が投入されることが有用と思われる。ただし、保育インフラの不足の原因は財源が不足していることもあるが、乳幼児人口自体は今後数十年にわたって減少していく公算が大きく、保育事業者や保育士を目指す人にとって、事業参入・継続やキャリア形成の先行きに不透明感あるいは不安感が強いことも影響している。そうした意味では、長期的な時間軸を明確に視野に入れた保育ビジョンの提示がまず求められ、長期的観点から、保育事業者および保育士の人々が質の高い保育サービスを提供するために有用な資金の使い方を検討すべきである³。

² 柴田洋二郎「フランス社会保障財源の「租税化」(fiscalisation)」『海外社会保障研究』Summer2012 No.179、に詳しい。

³ 詳しくは、池本美香・立岡健二郎「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」『JRIレビュー』2017



第3は、消費税（付加価値税）増税との整合性を考慮した制度設計を行うことである。世代を通じた負担の公平性、経済成長との整合性、歳出全般の見直しへのインセンティブといった性質に加え、税構造の国際比較からみて、わが国では消費税（付加価値税）増税によって社会保障税源を賄うことが望ましい。とはいえ、①一斉に行われる価格転嫁が消費行動の大きな変動を引き起こすこと、②低インフレ率が続くもとではインパクトが大きくなること、③受益感覚無しに増税が行われることへの国民の抵抗が強いこと等、消費税（付加価値税）への拒否反応が国民の間で強いなか、現状では現実には大幅な消費増税は難しい。そうした意味で、「こども保険（育児拠出金）」を消費税(付加価値税)増税の道筋がつくまでの財源調達手段として位置づけることは一案である。

わが国の社会保障制度の最大の問題は、保険方式と税方式が混然一体となり、受益と負担の関係がみえなくなっていることにある。改革の本丸は、今後最大の歳出増圧力になる医療・介護保険制度において、①保険者機能の強化、②データヘルス化による医療供給体制の効率化、③医療財政への国庫補助の厳格化などにより、自律的な給付抑制メカニズムを制度に内在化させることにある。これらを確実に実施することで、国民の負担に納得感が出てこようが、そのためには負担がなければ受益は維持できないという感覚を、国民が取り戻す必要がある。その意味で、「こども保険（育児拠出金）」には、財政悪化をもたらすことなく必要な施策を実施するという現下の論点にとどまらない意義づけをすることもできるといえよう。

こうしたプロセスを経て負担と受益のリンケージが高まり、国民が社会保障維持のために消費税（付加価値税）増税を受け入れる段階になれば、「こども保険（育児拠出金）」を全ての子育て関連支出のための財源プールとして位置づけ直すのがよい。その際、子育て関連支出額を「こども保険（育児拠出金）」プロパーで調達した財源で賄え切れない分は一般会計からの拠出で賄う仕組みにすれば、その分一般会計に対して合理化圧力がかかることになり、全体として無駄な歳出を無くしていく仕組みとすることができる。

なお、自民党内で議論されている「教育国債」による教育無償化については、慎重な検討が必要と思われる。とりわけ、多くの財源が必要になる大学無償化については、大学の機能低下が問われる状況で、まずは高等教育の内容を再検討し、そのパフォーマンス向上のための改革が行われてからの話であろう。

以 上