

2017年4月28日 全6頁

「こども保険」をどのように考えるか

全世代型社会保障の議論の継続に期待

政策調査部
研究員 神尾 篤史

[要約]

- 自民党の「2020年以降の経済財政構想小委員会」から『『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～』という提言が公表された。
- 当該提言は幼児教育・保育の負担軽減、もしくは実質無償化を目指すもので、財源は現役世代が負担する年金保険料に上乗せして調達する方式を考えている。この提言に対しては「保険」という名称・考え方・位置付け、財源のあり方などについて様々な意見が寄せられており、どちらかと言えば批判的な論評が少なくない。
- もっとも、教育無償化の財源として一部にある教育国債の発行という議論との対比では、財源を明示している点で責任ある提案と言えるだろう。また、当該提言の意義は高年齢者に偏っている現在の社会保障制度を、子育て世代や若い世代を含めた全世代型の社会保障制度へと変えていく契機となりうる点に大きな意義がある。

はじめに

自民党の「2020年以降の経済財政構想小委員会」（以下、小委員会）から『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～という提言が公表された。この提言に対しては、「保険」という名称・考え方・位置付け、財源のあり方などについて有識者から様々な意見が寄せられている。

この提言が保育・教育等の子育て支援に関する新たな制度として成案となるかは別として、子育て支援の仕組みを今後どのように形作っていくか、また社会保障給付における世代間不公平にどのように対処していくかという議論に一石を投じたことは間違いない。本稿では同提言の内容を概観し、「保険」という名称・考え方・位置付けと保育・教育等に必要な財源のあり方に関する様々な意見をレビューする。

「こども保険」の制度概要¹

小委員会では、2020年以降を日本の「第二創業期」²と捉え、日本の国のかたちを創りなおす必要があるとしている。人口構造や技術・産業基盤の水準などの経済・社会的前提が、第二創業期は第一創業期とは大きく異なっているということが考え方の背景にある。

すなわち、2020年以降は革新的な技術の発展が急速に進み、人工知能やロボットが単純作業のみならず複雑な作業をも行えるようになり、機械と人間が協同して仕事をする時代になると見込まれる。それを踏まえて、産業基盤を強化する上では人口減少をむしろ強みにしなければならないという発想である。また、2020年以降は「人生100年を生きる時代」になり、多様な働き方や生き方を選択できる社会をつくるという。非連続的な技術革新が起きる社会では知識や技術、スキルが陳腐化しやすく、年齢にかかわらずいつでも新しいことにチャレンジできるようにすることが求められる。また、グローバル化、IT化、高齢化がさらに進み、所得の二極化が進行することも想定されている。

小委員会がいう日本の「第二創業期」に相当する時代において、多様な生き方を選ぶことがリスクとならない社会を実現するためには、①第二創業期のセーフティネット～勤労者皆社会保障制度の創設～³、②人生100年型年金～年金受給開始年齢の柔軟化～⁴、③健康ゴールド免

¹ ここでの記述は2020年以降の経済財政構想小委員会「2020年以降の『第二創業期』に向けた議論の経過」（2016年4月13日）、同「人生100年時代の社会保障へ（メッセージ）」（2016年10月26日）、同『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～（2017年3月29日）を参照している。

² 小委員会によれば、第一創業期は戦後の経済発展、長寿国家の実現を指し、それは1980年代からの少子高齢化と1990年代初頭のバブル崩壊による「失われた20年」で役割を終えたという。第一創業期は人口ボーナス期に当たり、終身雇用システムや社会保障制度などが形成されてきた。

³ いかなる雇用形態であっても企業で働く全ての人が充実した社会保障を受けられるように、勤労者全てが社会保障に加入する制度。

⁴ より柔軟な働き方に対応するために、年金受給開始年齢を柔軟に選択できるようにしたり、年金保険料をいつまでも納付できるようにしたりする仕組みの導入。

許～自助を促す自己負担割合の設定～⁵、が必要な社会保障改革であるとしている。

ただし、小委員会は、それらの改革だけでは安心の基盤づくりは不十分であるとして、高年齢者に偏重する社会保障給付の状況を変え、若い世代にも恩恵をもたらす制度を目指す全世代型社会保障を実現することが必要であると考えている。そうした考え方に立って、少子化対策や子育て支援を内容とした社会保険の1つとして「こども保険」の創設を提言した。「こども保険」の制度概要は図表の通りである。

図表 「こども保険」の制度概要

	保険料率0.1%案	保険料率0.5%案	保険料率1.0%案
保険料率	勤労者0.1% 事業者0.1% ※国民年金加入者は月160円程度	勤労者0.5% 事業者0.5% ※国民年金加入者は月830円程度	勤労者1.0% 事業者1.0% ※国民年金加入者は月1,670円程度
財源規模	約3,400億円 (未就学児1人あたり月5,000円相当)	約1.7兆円 (未就学児1人あたり月2万5,000円相当)	約3.4兆円 (未就学児1人あたり月5万円相当)
使途例	幼児教育・保育の負担軽減 小学校入学前の子ども(約600万人)に対し、児童手当を1人当たり月5千円加算 (バウチャーもあり得る) 待機児童ゼロ ・保育所等の受け皿拡大(現在の待機児童は推計約9万人) ・年収360万円以下世帯の保育料を完全無償化 等	幼児教育・保育の実質無償化 小学校入学前の子ども(約600万人)に対し、児童手当を1人当たり月2万5千円加算 (バウチャーもあり得る)	幼児教育・保育の実質無償化 + より踏み込んだ政策 (第一子に対する支援強化等)

(出所) 自民党 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～(概要資料)』

図表にあるように保険料率の違いによって、3つの案が示されている。小委員会は、まず保険料率0.1%（労使合計で0.2%）で創設するとしている。そこで、保険料率0.1%案に基づいて制度を確認してみよう。

財源は、厚生年金保険料や国民年金保険料に付加する形で徴収するという。厚生年金の加入者の場合、保険料率（現在18.182%、2017年9月以降は18.3%で固定）に0.2%（勤労者0.1%、事業者0.1%）が上乗せされることになる⁶。自営業者等の国民年金加入者は、現在月額16,490

⁵ 自助を促すために、健康維持にしっかり取り組んできた人が病気になった場合には、医療の自己負担を低くする仕組みなどの導入。

⁶ 30歳代・年収400万円の子ども2人世帯では月額240円（年額2,880円）の負担増、50歳代・年収800万円の子ども2人世帯では月額500円（年額6,000円）の負担増に相当する（本人負担分のみ金額。この他に同額の事業主負担がある）。

円の保険料を負担しているが、160 円程度が上乗せされることになる。これによるマクロ的な財源規模は約 3,400 億円となり、それを例えば未就学児の児童手当の拡充に活用するという。小学校入学前の子ども（約 600 万人）に対してこども保険給付金を配るとすれば、現行の児童手当に月額 5,000 円（年額 6 万円）が上乗せされる（バウチャーでの支給もあり得る）。また、児童手当の拡充ではなく、保育所整備等に充てるという選択肢もある。

「こども保険」の保険料率を 0.5%（労使合計で 1.0%）に増やすケースでは財源規模が約 1.7 兆円になり、幼児教育・保育の実質無償化が可能になるという。さらに保険料率を 1.0%（労使合計で 2.0%）に増やせば約 3.4 兆円の財源が得られ、幼児教育・保育の実質無償化に加えて、より踏み込んだ政策の実施が可能になるという。

「こども保険」は社会保険か？

「こども保険」をめぐる有識者から様々な意見が出ている。大きな論点は、①「保険」という名称・考え方・位置付け、②年金保険料への上乗せで財源を調達することの是非、の 2 つである。

論点①については、例えば、「こども保険」を社会保険として位置付けることに対する批判的な指摘がある。社会保険とは、社会保障の 1 つとして、社会全体でリスクに備える機能（リスク・プーリング機能）、リスクの発生そのものを軽減する機能（リスク軽減機能）を有するものである。健康保険であれば病気になるリスクを社会全体で支えるということであるし、年金保険であれば予想以上の長寿に備えた保険と整理することができる。小委員会は、「こども保険」が対象とするリスクを、「子どもが必要な保育・教育等を受けられないリスク」としているが、保育や幼児教育をリスクと捉えるのは無理があるため、「こども保険」がいかなるリスクに備えた保険なのか曖昧だという指摘⁷である。また、「こども保険」は集めた資金を子どもを持つ世帯に配分するだけのもので、リスクをプールするものではないという指摘⁸もある。

さらに、保険とは被保険者が保険料をあらかじめ拠出し、支払事由が発生した際に保険者が保険金の支払い（社会保険の場合は給付）を行うものであるが、「こども保険」は負担と給付がバランスしないという指摘もある⁹。端的に言えば、子どもがいない世帯や子育てが終わった世帯は保険料を負担するだけで給付は受けられず、それは公的保険として妥当かということである。

保険料の負担者と逆進性問題

論点②は、年金保険料への上乗せで財源を調達することの是非である。消費税など税ではな

⁷ 島澤諭「『こども保険』に感じる違和感」（2017 年 3 月 29 日）。

⁸ 田中秀明「こども保険の怪～教育・保育の充実に名を借りた格差拡大策だ」（2017 年 4 月 4 日）。

⁹ 森信茂樹「小泉進次郎氏ら提言 『こども保険』で考える“負担”の問題」（2017 年 4 月 11 日）。

く年金保険料として徴収することについては、第一に現役世代だけが負担することになり、引退世代（高年齢者）は負担を負わないことをどう考えるかという問題がある。第二に、保険料は逆進性（所得の高い人ほど負担率が小さく、所得の低い人ほど負担率が高いという性質）が強いという問題がある。

前者については、小委員会は子どもが必要な保育・教育等を受けられないリスクを社会全体で支えるとしながらも、実際には現役世代だけが負担を負う仕組みが提示されていることは前述した通りである。高年齢者も負担する財源を選択しなければ社会全体で支えることにならないという意見¹⁰や、全世代型と言いながら高年齢者に負担を求めないのは矛盾しているという指摘¹¹がある。

後者の逆進性の高い保険料で財源調達することについては、所得の再分配にマイナスの影響を与えかねない、垂直的公平が保てない、むしろ格差を拡大させるという意見¹²がある。これは、国民年金であれば定額保険料であり、厚生年金保険料には上限が設定されているため、所得が高いほど負担率が低く、所得が低いほど負担率が高いという指摘である。

このような二つの問題があるため、保育や教育に充てる財源が必要なのであれば、年金保険料の上乗せではなく、税で調達すべきという提案がおのずと多くなる¹³。高年齢者にも負担を求めるためには所得税での対応が重要という指摘¹⁴や、所得税が難しければ全世代に公平な負担を求める観点から消費税がベターという意見¹⁵である。他方で、消費税による調達にすると、企業に負担を求めることができなくなるため¹⁶、現役世代に対しては年金保険料の上乗せで負担を求め、引退世代に対しては年金課税の強化で負担を求めるという提案¹⁷もある。

さらに逆進性の問題を横に置けば、引退世代に負担を求める方法としては、高年齢者も負担している医療保険料や介護保険料に上乗せすることも考えられるだろう。年金保険と同様、超少子化の下では脆弱である賦課方式によって医療保険も介護保険も運営されているのが実態である。仮に、賦課方式型の社会保険が存在するため子育てをする必要性がない（他人の子どもによる扶養が期待できる）という理由で少子化が行き過ぎているのだとすれば、それを是正する方策として、高年齢者を含めて保険料で財源調達し、それを子育てする人に給付するという考え方はあり得るかもしれない¹⁸。

¹⁰ 中田大悟「理解に苦しむ『こども保険』」（2017年3月30日）。

¹¹ 脚注8文献参照。

¹² 脚注8、9及び10文献参照。

¹³ もっとも、所得税や消費税で財源を調達できるならばそれに越したことはないが、増税の政治的困難という現実を踏まえた次善の策として財源を保険料に求めるということなのかもしれない。

¹⁴ 脚注9文献参照。

¹⁵ 脚注10文献参照。

¹⁶ ただし、企業の負担分は、労働需要の減退や雇用の非正規化という形で結局は家計に転嫁されることになると考えれば、もともと保険料の雇主負担は企業の負担ではないと考えるのが論理的である。

¹⁷ 小黒一正「『こども保険』構想の考察 - 社会保障抜本改革の起爆剤に」（2017年4月13日）。

¹⁸ この点については、小黒一正「『こども保険』の理論的な整理」（2017年4月1日）も参照。

今後の議論に期待

以上のように論点が多岐にわたり、どちらかと言えば批判的な論評¹⁹が多い「こども保険」の提案であるが、本質的な点で評価されている面もある。

それは第一に、教育国債発行への対案という点である。報道によれば、自民党内では教育無償化の財源として、教育国債の発行が検討されているようである。ただ、政府債務残高の対 GDP 比が 200%を超えている中において、政策上必要な財源を国債の発行によって調達し、その負担を現在の議論に参加できない将来世代へ先送りすることには慎重であるべきだろう²⁰。それと比べて、「こども保険」は現在世代に財源の負担を求めている点が大きな特徴であり、財源を明示している点で責任ある提案と言えるだろう。

第二に、「こども保険」の提案は、全世代型の社会保障制度というコンセプトの中で示されたものであるという点である。現在の社会保障制度は高齢者向けの給付に偏っており、子育て層や若年層への目配りが不足しているという問題意識は共有されてきている。この点について具体的な制度設計を示しながら議論を巻き起こしたことには、極めて大きな意義があると思われる。

自民党内では「こども保険」を提案した小委員会が事実上格上げされ、「人生 100 年時代の制度設計特命委員会」が設置された。「こども保険」の議論は紆余曲折が予想されるが、これをきっかけとして全世代型の社会保障制度についての検討の加速化が期待されるところである。今後の動きに注目していきたい。

¹⁹ 2017 年 4 月 27 日には、日本経済団体連合会も「子育て支援策等の財源に関する基本的考え方」と題するペーパーを公表し、「こども保険」には世代間の公平性、世代内の公平性、使途の 3 点で問題があると述べている。

²⁰ 脚注 9、17 文献参照。