

「人生 100 年時代の制度設計特命委員会」
中間とりまとめ

平成 29 年 5 月 23 日

目次

1. 少子化対策や子ども・子育て支援の拡充の必要性～全世代型社会保障の実現～	
(1) 子育てをとりまく状況の変化とこれまでの施策	2
(2) 少子化対策や子ども・子育て施策の拡充の必要性	3
2. 拡充すべき施策 ～用途をどうするのか～	
(1) 幼児教育・保育の負担軽減、子育て対策の拡充等の内容	4
(2) 給付の手法（現金給付と現物給付について）	4
(3) 施策の内容（優先順位の検討に当たって）	5
(4) 所得再分配の観点について	6
(5) 必要な財源について	7
3. 社会連帯による負担 ～財源をどうするのか～	
(1) 税、社会保険料、拠出金、重点化・効率化	8
(2) 負担者の範囲	11
(3) 賦課・徴収の仕組み	12
(4) 費用負担について国民の理解を求めやすい制度設計	13
4. 実現に向けた道筋	14

「人生 100 年時代の制度設計特命委員会」

中間とりまとめ（案）

平成 29 年 5 月 23 日

人生 100 年時代の制度設計特命委員会

1. 少子化対策や子ども・子育て支援の拡充の必要性～全世代型社会保障の実現～

(1) 子育てをとりまく状況の変化とこれまでの施策

我が国は、今、世界に類を見ないスピードで進行する少子高齢化の問題に直面している。

本年 4 月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」の中位推計によれば、2053 年には我が国の人口は 1 億人を下回り、65 歳以上の高齢人口の割合は 4 割近い水準となると推計されている。

少子化が進む背景には、子育て世代をとりまく経済や社会環境の大きな変化がある。生涯未婚率は、1985 年の男女とも 4%程度から、近年では、男性は 20%を超え、女性は約 14%程度と大幅に上昇している。また、核家族化が進み、地域のつながりが希薄化して、子育てが孤立化するとともに、共働き世帯が増えている中で、仕事と子育てを両立することの負担が大きくなっており、子育て自体の負担感が増大している。

近年、高齢・壮年世帯の所得分布と比べて、若年世帯の所得分布が特に低下傾向を示しており、児童がいる世帯の所得水準も 20 年ほど前から頭打ちとなっている。一方で、1980 年には専業主婦世帯の 2 分の 1 であった共働き世帯が、現在は専業主婦世帯の数を上回っているが、我が国の女性の就業率は、主要先進国と比べて、いわゆる「M 字カーブ」の傾向がある。近年、有配偶者の女性の就業率が急上昇し、M 字の底が浅くなりつつあるものの、女性が仕事を続けながら結婚・子育てを続ける環境整備がさらに必要な現状にある。

政府は、これまでも、「全世代型の社会保障」をめざし、平成 25 年 4 月に「待機児童解消加速化プラン」を打ち出し、平成 29 年度末までの 5 年間で 40 万人分の保育の受け皿整備を行うこととした。また、平成 27 年 4 月には、子ども・子育て支援法などの新制度を施行し、施設型給付及び地域型保育給付の創設、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することとした。さらに平成 27 年末には、「希望出生率 1.8」の実現に向けた緊急対策として、平成 29 年度末までの保育の受け皿整備量を 40 万人分から 50 万人分に上積みし、そのうち 5 万人分については、平成 28 年度から事業主拠出金を活用した企業主導型保育事業を開始して保育の受け皿整備を行うこととした。

また、こうした受け皿整備と合わせて人手不足が深刻な保育人材の確保のための施策として、平成29年度までに、平成24年度と比較して約10%相当の処遇改善と、技能・経験に着目した月最大4万円の更なる処遇改善を行ってきた。

さらに子育ての負担軽減も少子化対策として重要である。このため、児童手当についても、平成21年度までは、3歳未満が月額1万円、小学校終了まで第1子・第2子が月額5千円、第3子以降が月額1万円であったものが、民主党政権時の子ども手当を経て、平成24年度からは、3歳未満が月額1万5千円、小学校終了まで第1子・第2子が月額1万円、第3子以降が月額1万5千円、中学生が月額5,000円とするなど、拡充を行ってきた。

また、平成26年度以降毎年度、低所得・多子世帯を中心に幼稚園・保育所等の保育料の負担軽減策を順次広げて実施してきている。平成28年6月の「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太2016）では、「幼児教育の無償化に向けた取組を財源を確保しながら段階的に進める」としている。

（2）少子化対策や子ども・子育て施策の拡充の必要性

我が国の社会保障制度は、これまで、年金・医療・介護と高齢者に向けた給付が中心となってきた。もちろん、高齢者向け給付の充実によって子ども世代の老親扶養や介護の負担が軽減されるなど、若者世代にも受益が及んでいることは忘れてはならないが、これまでの高齢者中心の社会保障を改め、「全世代型の社会保障」制度を構築していくことが必要である。このため、(1)のように、近年、子ども・子育て支援施策の充実を図ってきた。

しかし、家族関係の給付の社会保障関連の給付全体に対する割合（2013年）は、我が国では5.3%であり、欧州主要国（イギリス16.7%、スウェーデン13.1%、フランス9.2%、ドイツ8.5%）と比べて低い水準に留まっている。少子化の課題を乗り越えていくためには、諸外国の例も参考にしながら、子ども・子育て支援施策の一層の拡充が必要である。

本年4月の「日本の将来推計人口」によれば、1人の高齢者（65歳以上）を何人の現役世代（20～64歳）で支えるかをみると、2015年に2.10人であるものが、2065年には、中位推計（出生率を1.44と見込む）では1.24人に、高位推計（同1.65人）では1.34人と推計され、さらに出生率が希望出生率の水準である1.8に回復した場合には1.42人と試算されており、日本の経済や国民の暮らしに、大きな違いをもたらすことが明らかである。

子どもを産み育てやすい環境を整備して、出生率を高めることは、経済社会を活性化させ、社会保障制度の支え手を増やし、制度の基盤の安定化にもつながる。

こうした状況の中、「2020年以降の経済財政構想小委員会」（以下、小委員会）においては、「人生100年時代」を踏まえ、「多様な生き方を選ぶことがリスクにならない社会を実現する」「全世代に対する安心の基盤づくりを目指す」などの観点か

ら、社会保障制度に関連したいくつかの提言がなされている。

本特命委員会では、こうした提言の中から、本年3月の小委員会の提言である「こども保険」を踏まえ、今後の幼児教育・保育の負担軽減、子育て対策の拡充等とその責任ある財源確保策について、改めて明確な課題設定をした上で、議論を行った。

2. 拡充すべき施策 ～使途をどうするのか～

(1) 幼児教育・保育の負担軽減、子育て対策の拡充等の内容

①対象となる児童の範囲

拡充する施策の対象としては、子どもを産み育てやすい環境を整える観点から、まずは、未就学児(0～5歳児及び6歳に達した日の年度末まで)を基本として、重点的に支援することが必要である。

②施策の内容

また、拡充する施策の内容としては、

- ・児童手当の増額による現金給付
- ・幼児教育・保育の負担軽減、段階的無償化の推進
- ・待機児童解消のための保育の受け皿拡大
- ・保育の質の充実(保育士の処遇改善、保育の質の充実)

などが本特命委員会において議論の対象となった。いずれも重要であるが、財源に限られる中にある場合は、それぞれの政策の効果、メリット・デメリットを検討し、優先順位をつける必要がある。また、その場合には、これらの施策の適切な組み合わせを図ることも考えられる。

(2) 給付の手法(現金給付と現物給付について)

①現金給付(児童手当の増額)

現金給付は、(a)保育等のサービス利用や供給体制に左右されずに個々の家庭に給付することが可能である、(b)使途の自由度が高く児童の養育費全般に充てることが可能なため、受給者がメリットを明確に認識できる、(c)政策目的に応じて給付金額を調整しやすい(例えば、低所得者や、低年齢児、多子世帯に増額する等)、といった利点がある。

一方で、(a)給付された現金が、実際に子どもの幼児教育・保育に使用されるか必ずしも明確でない、(b)貯蓄等に回るおそれがある、といった課題もある。

②現物給付(幼児教育・保育の自己負担の軽減、保育の待機児童解消、質の充実)

現物給付は、(a)子ども・子育ての政策目的に応じたサービスの利用や負担軽

減に直接結び付くことから、政策の費用対効果に優れている、(b)サービスの利用や自己負担額を自治体が必要度に応じて調整しやすい、といった利点がある。

一方で、(a)現金給付と比べると利用者にとって受益感が必ずしも明確でない、(b)サービス供給が十分でない地域やサービスを利用しない場合等には受益が及ばない、といった課題がある。

③バウチャー（幼児教育・保育の利用券）

バウチャーは、制度の仕組み方によって様々であるが、(a)受給者にとって受益も明確であり、(b)政策目的に応じて使途も限定できる、といった利点がある。

一方で、(a)第三者への提供、換金、偽造等の不正使用のおそれ、(b)発行、適正運営などの管理コスト、(c)バウチャー対象事業者のサービスの質の担保、(d)バウチャー給付によって必ずしも必要がない場合にもサービスの利用を誘因する可能性、さらに、(e)現物給付の場合と同様にサービス供給が十分でない地域やサービスを利用しない場合等には受益が及ばない、といった課題がある。

(3) 施策の内容（優先順位の検討に当たって）

①児童手当の増額による現金給付

この施策は、児童の養育に伴う家計の経済的負担を社会連帯により分担しあい、次代を担う児童の健やかな成長を図るものである。

現金給付という施策手法をとる利点と課題は、(2) ①のとおりである。

②幼児教育・保育の負担軽減、段階的無償化の推進

この施策は、都市部でも地方でも、待機児童の有無に関わらず、未就学児のいる世帯の負担を軽減できる、といった利点がある。

一方で、(a)保育所に入れない待機児童が多い中で、保育所・幼稚園に入ることができた人の無償化を優先することは、国民の理解を得られにくい、(b)個人の保険料や拠出金を求める場合は、サービス量が不足する状況下では、負担をしたのにサービスが受けられない、という不満が生ずる可能性がある、(c)所得が一定程度ある層に負担軽減や無償化をしても、少子化対策や女性の就労促進への政策効果は見込みにくいのではないかと、といった課題がある。

③待機児童解消のための保育の受け皿拡大

待機児童の解消は、就労と子育ての両立を支援し、安心して子どもを産み育てる社会を実現する上で喫緊の課題である。社会保障と税の一体改革による0.7兆

円の保育等の充実は、平成 29 年度予算で既に措置済みとなっており、さらなる保育量のニーズが高まる中で、その財源の確保は、喫緊の重要課題である。

この施策は、(a) 保育の受け皿（量）を拡大して、保育所に入れにくいという差し迫った問題に対応するものであり、(b) 保育の受け皿の拡大により、子どもを産み育てることへの障壁を緩和するとともに、(c) 女性の就労参加が増えることで、現役子育て世代の家計収入の改善や労働力不足に対する直接的な効果も期待できる、といった利点がある。

一方、待機児童問題は主に都市部の問題であることから、地方の住民はメリットを実感しにくい、といった課題がある。

④保育の質の充実

保育士の処遇改善や職員配置の改善などにより、保育の「質」を充実することができる、といった利点がある。（なお、保育士の処遇改善は平成 29 年度予算で実施したところである。）

一方で、(a) 職員配置基準の増は、保育人材が不足する中で、人材確保を一層難しくするおそれがある、(b) 保育の受け皿の拡大や負担軽減に比べて、利用者からは直接的なメリットを感じにくい、といった課題があり、施策の優先順位を検討する上で、考慮する必要がある。

（４）所得再分配の観点について

所得再分配の機能は、「財源の負担」を誰にどのように求めるか（３で後述）と、「給付」を誰にどのように行うか、の２つの場面で機能する。

「給付」の場面では、限られた財源の中で政策の効率性を高めようとするれば、給付について、①所得制限を行うかどうか、②一律定額か所得などに応じた傾斜配分を行うかどうか、が課題となる。

なお、自助を基本としつつ、社会保険による共助で支え、税による公助はそれを補うという社会保障制度の基本的な考え方に立って、今後の子ども・子育て支援は、自助・共助・公助の役割分担をどう考えるか、といった視点も重要である。

①給付に所得制限をかけるのか

ア) 所得制限を行う場合

給付に所得制限をかける場合には、限られた財源の中で、真に子育て支援が必要な人に対して有効に財源配分ができることから、効率的な政策展開が可能になる、といった利点がある。

一方で、高所得者層への給付制限は、個人に負担を求める場合に、負担の見返りとしての給付がないことから高所得者の理解が得にくくなる、といった課題がある。

イ) 所得制限を行わない場合

給付に所得制限をかけない場合には、(a) 所得にかかわらず全ての子どもを支援するという趣旨に合致する、(b) 個人にも負担を求める際、高所得者にもその見返りとしての給付が存在することで、高所得者にも負担の理解が得やすい、といった利点がある。

一方で、高所得者に対しても給付することは、国民の納得が得られるか、限られた財源の中で政策効果が薄いのではないか、といった課題がある。

②一律定額か、所得等に応じて傾斜をつけるか

ア) 定額で一律給付する場合

定額で給付する場合には、所得にかかわらず全ての子どもを支援するという趣旨に合致する、といった利点がある。

一方で、所得に関わらず定額で一律に同じ給付をすることは、(a) 高所得者と低所得者に同じ給付をすることの国民的理解が得られるか、(b) 限られた財源の中で政策効果が薄いのではないか（より支援が必要な低所得者や中間層に対して重点的に給付を行う方がより効果的である）、といった課題がある。

イ) 所得等に応じて傾斜をつけて給付する場合

所得等に応じて給付に傾斜をつける場合には、限られた財源の中で、真に子育て支援が必要な人に対して有効に財源配分ができることから、効率的な政策展開が可能になる、との利点がある。

一方で、給付に傾斜をつけることは、その程度にもよるが、個人に負担を求める場合に、どのように納得感のある傾斜を設定するか、といった課題がある。

(5) 必要な財源について

必要な財源の金額は、施策の内容によって大きく異なるが、それぞれ、以下のとおりである。

①児童手当の増額

未就学児を約 650 万人として、児童手当を 1 人当たり月額 5 千円増額とした場合には約 3,900 億円程度、1 人当たり月額 2 万 5 千円増額とした場合には約 1 兆 9,500 億円程度

(注) 上記の試算は所得制限を設けず、また、幼児教育・保育の利用の有無にかかわらず児童手当の増額が実施される場合。総務省人口推計（平成 28 年 10 月現在）の年齢別人口に基づき試算。

②幼児教育・保育無償化（全ての収入階層を一律に対象とした場合の追加所要額（粗い試算））

- ・ 0～2 歳児の保育無償化には約 4,400 億円程度
- ・ 3～5 歳児の幼児教育・保育無償化には約 7,300 億円程度

(注) 上記の試算は、これまでの政府が進めてきた幼児教育の段階的無償化の対象範囲である、幼稚園、認定こども園、認可保育所、小規模保育、家庭的保育等の児童を対象とし、これらの利用者のみを給付対象とした場合。

なお、保育の利用率の上昇等に伴い、所要額は変動する。

③保育の受け皿拡大等

平成 29 年度で、約 8 万人分の保育の受け皿拡大等への対応のため、対前年度 +1,000 億円程度の予算を計上。

(注) 今後、必要となる受け皿については、6 月までにとりまとめることとされている待機児童解消に向けた新たなプランを検討中。

3. 社会連帯による負担 ～財源をどうするのか～

(1) 税、社会保険料、拠出金、重点化・効率化

少子化対策、子ども・子育て支援に必要な財源は、社会連帯により負担し、確保していく必要がある。将来の世代に負担を付け回すことは避けなければならない。

税、社会保険料、拠出金のそれぞれの特徴を踏まえながら、負担者の範囲や徴収の仕組みも含めて、財源確保の方策を検討していく必要がある。また、既存施策の重点化・効率化も併せて検討していく必要がある。

① 税

税の特徴としては、一般に、負担と給付が直接結びつかず、特定財源とされたもの以外は、様々な施策に充当が可能である。

このため、(a) 給付を受ける可能性が有る者かどうにかかわらず、高齢者や、子育て終了の世代等を含め、広く社会全体に負担を求めやすい、また、(b) 税を納めていない者であっても、必要があれば給付の対象とすることができる、といった利点がある。

一方で、(a) 給付と負担の関係が明確でないため、「社会全体で子育てを支え

る」との認識が共有されないと納税に十分な理解が得られにくい、(b)これまで、我が国では社会保険料に比べて税負担の引上げが難しい傾向にある、といった課題がある。

また、子育て支援の財源として、消費、所得、資産等などの課税対象に着目してどのように負担を求めることが適切か、という論点も重要である。

消費税については、社会保障と税の一体改革で、特定の世代に負担が集中せず、あらゆる世代が公平に分かち合えること、税収が景気変動に左右されにくいこと等から、消費税を充当する4経費として、年金、医療、介護の社会保障給付とならんで少子化対策の経費が掲げられ、消費税法第1条にも明記された経緯がある。消費税は10%引上げの用途は決まっているが、将来、さらに税率が引き上げられる場合には、子ども子育ての重要な財源としていくことが考えられる。

また、現在、個人所得課税の見直しが進められているが、公的年金等控除や特定扶養控除（19歳以上23歳未満）など各種控除等の見直しも含めて、様々な意見があることから、多様な視点からの検討が必要である。

② 社会保険料（事業主及び個人）

保険の原理としては、一般に、(ア)大数の法則によるリスク分散、(イ)給付・反対給付均等の原則、(ウ)収支相等の原則があるが、社会保険制度では、民間保険とは異なり、国民の生活保障という社会政策的な目的から、保険の原理を修正している。(イ)については、個人のリスクの大小にかかわらず保険料賦課、応能保険料体系の採用、保険料の低所得者軽減などにより、また、(ウ)については、税財源による公費負担の導入により、保険の原理を部分的に修正し、幅広い国民が社会保険制度の保障を受けることができるようにしている。

社会保険は、国民に共通するリスクに対して、社会連帯の精神を基礎として、各個人があらかじめ保険料を負担し支え合うものである。保険料を納付することで、個人が、実際にそのリスクが現実化したときに、保険料負担の見返りとしての給付を受ける関係があり、保険給付は税財源による給付と比較して権利性が強いことが特徴である。

このような負担と給付の結びつきがあることから、保険料については、負担についての国民の理解が得られやすい、という利点がある。

一方で、(a)子どもを持つ予定がない、子育てが終わった高齢者であるなどにより、直接の給付を受ける可能性が低い人に対して、保険料としての負担の理解が得にくいこと（養育者となって給付を受ける可能性はあるが、その可能性は低い）、また、(b)保険料を負担してもらうことから高所得者にも一定の給付をする必要があったり、親が保険料を未納となっている児童については給付の制限が必

要であるなど、必要性に応じた給付や所得再分配という考え方が徹底できない、といった課題も考えられる。

なお、子育てが保険事故と言えるか、という論点については、例えば、子育てに関連する給付として健康保険の出産育児一時金、出産手当や、雇用保険の育児休業給付があり、また、雇用保険では自己都合退職でも失業給付が支払われており、被保険者の意思で生じる事象であるからとあって、保険事故と言えないということではない。

いずれにせよ、国民が、リスクを共有する者の社会連帯として、社会保険料という義務的な拠出を行って支え合う必要性について、どこまで共通認識を持つことができるか、ということが重要と考えられる。

③ 拠出金（事業主（及び個人））

拠出金は、一定の対象者に対し、何らかの受益があるなどの拠出を求める理由があることを背景に、法律で義務的な拠出を求める仕組みである。税と比べて、財源と用途との結びつきがあることや、何らかの受益があるなどの拠出を求める理由がある一方、保険料と比べて、負担の見返りとしての給付を受けるという強い結びつきは無く、その点で、税と保険料の中間の性質を持つと言える。

ア) 事業主に対する拠出金

現行の子ども・子育て支援制度では、次世代の育成は、将来の労働力の維持確保にもつながり、事業主の利益にもなること等から、児童手当の一部や、企業主導型保育事業などの子ども・子育て支援の一部の事業について、事業主拠出金による財源が充てられている。子ども・子育ての支援が従業員の確保と深い関係にあることを踏まえれば、今後、児童手当など既存事業についての事業主拠出金の拡大や、企業主導型保育以外の幼児教育・保育への事業主拠出金の充当拡大を進めていくことも考えられる。

事業主拠出金による財源確保については、(a) 事業主の拠出が全て子ども・子育て支援の給付に使用されるという点で、税よりも用途とのつながりが明確で理解を求めやすいこと、また、(b) 子育て支援に対する事業主拠出金は既に存在する仕組みでもあり、新たな仕組みを設ける場合よりも理解を求めやすい、といった利点もある。

一方で、(a) 拠出金を活用できる範囲は、事業主と一定の関係性がある分野とする必要があると考えられるため、この範囲を拡大する場合には、事業主側の理解を得ていく必要がある、(b) 事業主拠出金の増額は、事業者の経済活動への負担になりかねないといった意見に対して、理解を得ていく必要がある、

といった課題がある。

イ) 事業主及び個人に対する社会連帯としての拠出金

また、さらには、社会保障の支え手を増やすという観点から、事業主だけでなく、直接・間接の受益者である個人にも、社会連帯として広く拠出金の負担をしてもらう仕組みを作れないか、という考え方もある。

この考え方は、(a)社会全体で子育てをするという社会連帯の理念に適う、(b)高齢者、子育て終了世代等の給付の可能性が低い人にも、社会連帯の拠出金であれば保険料に比べて負担を求める根拠になりうる、といった利点がある。

一方で、税・保険料以外の拠出金という名称で、一般個人からの義務的拠出を広く求める制度は、新たな制度になることから、そのような制度の趣旨について、国民の理解を得ていく必要がある、といった課題がある。

④ 既存施策の重点化・効率化

必要な新たな施策を行う際には、政策効果や優先順位を精査しつつ、既存予算の重点化・効率化により、財源を捻出できないか検討することも重要である。

その際、高齢者の医療・介護の見直しを一層推し進めることにより財源を生み出して、子ども子育て支援施策に振り替える努力も必要である。

(2) 負担者の範囲

保険料や拠出金を新たに求めるとした場合、その年齢層をどのようにするか、複数の考え方がある。

① 子育て世代（例えば20～40歳ごろ）を対象とする考え方

この場合は、(a)給付を受ける可能性の高い世代であり、その点からの説明はしやすい、(b)39歳までは介護2号保険料の負担のない世代であり負担が重ならない、といった利点がある。

一方で、(a)若年の子育て世代内での支え合いに留まることや、(b)対象範囲が限定的で社会全体で支える趣旨に合致しない、(c)世代間の公平性に対応していない、といった課題がある。

② 現役世代全体（例えば20～64歳）を対象とする考え方

この場合は、稼得収入の多い世代による負担となる、といった利点がある。

一方で、(a)現役世代内での支え合いに留まることや、(b)高齢者が対象とならず世代間の公平性に十分対応していない、といった課題がある。

③全世代を対象とする考え方

この場合は、(a)社会全体の支え合いや、(b)世代内・世代間の公平性という理念に適う、といった利点がある。

一方で、主要な収入が年金のみの高齢者世代にも負担を求めることに、高齢者の理解を得る必要がある、といった課題がある。

(3) 賦課・徴収の仕組み

新たな負担を求めるとした場合、現行の社会保険の保険料と併せて賦課・徴収したり、税として賦課・徴収することとすれば、制度の仕組みにもよるが、行政コストを抑えて徴収することができる。

① 年金に併せて賦課・徴収する場合

この場合は、現行の子ども・子育て支援制度の事業主拠出金が、厚生年金保険料に併せて事業主から徴収していることから、年金保険料と併せて徴収するという現行の仕組みの拡充・発展であるとして説明できる、という利点がある。

一方で、(a)国民年金では、年金保険料の未納が問題となっており、納付率が下がるおそれがある、(b)厚生年金は働いていれば70歳未満まで、国民年金は原則60歳(任意65歳)までの納付となるが、社会全体で支えるとの考え方や世代間の公平の観点からは必ずしも十分ではない、(c)国民年金の場合は定額の負担となり、逆進性の問題がある、(d)給付に差がないにもかかわらず、被用者が所得比例で、非被用者が定額というのでは、負担の公平性が確保されない(年金は給付に違いがある。)、といった課題がある。

② 医療保険・介護保険に併せて賦課・徴収する場合

この場合は、(a)地域保険加入者の場合でも、国民健康保険は、所得等に応じた保険料となっており、かつ、国民年金よりも未納が少ない、(b)年金と異なり、高齢者も保険料を負担する仕組みとなっていることから、全世代からの徴収が可能になる、といった利点がある。

一方で、(a)医療保険等の保険者は多数に分かれており(健保組合、協会けんぽ、市町村、広域連合等)、その理解と協力を得ることは必ずしも容易ではない、(b)保険者ごとに保険料負担の仕組みが異なっており、公平な負担方法を検討する必要がある(国保の場合は賦課総額の按分方法が異なる、など)、といった課題がある。

なお、この場合、高齢者については、後期高齢者医療制度に併せて徴収することも考えられるほか、65歳以上は介護保険料に併せて徴収することも考え

られる。

③ 税として賦課・徴収する場合

また、上述の消費税、個人所得課税の見直しの他、例えば、復興特別所得税のような現行の本税に付加して課する付加税を創設することも考えられる。

この場合においても、上述の税をめぐる議論と同様、給付と負担の関係が明確でなく、新たな税負担を求めることについて、納税者の理解と協力を得ることは必ずしも容易ではない、様々な税目がある中で、どの税に追加的な負担を求めるか、という論点がある。

仮に、(a)個人や法人に対する所得課税をベースに付加することとすれば、一定以上の所得のある個人と法人に負担してもらうことができる、(b)負担と給付を直接結びつけない場合は、未納への給付制限等の対応がなく保険証交付や納付記録等の管理を要しないなど、管理コストを抑えることができる、などの利点がある。

一方で、(a)現行の所得課税をベースにした場合、各種控除等により、負担者の範囲が社会保険の場合よりも狭くなり、課税所得のない個人や法人は負担を負わないこととなるため、幅広く負担を分かち合うことができなくなる、(b)付加税であっても、源泉徴収や経理事務を行う金融機関や一般企業のシステム改修に伴う費用負担や、付加税の申告等に係る事務負担が発生することになる、といった課題がある。

(4) 費用負担について国民の理解を求めやすい制度設計

給付と負担との関係を含め、費用負担について国民の理解を求めやすい制度設計が重要であり、次のような多角的な視点からの検討が重要である。

①社会全体で子育てを支える、世代間・世代内での公平な負担

社会全体で子育てを支えることや、世代間・世代内での公平な負担との考え方に立ち、子ども・子育ての給付は、税、保険料、拠出金を通じて、社会を構成する様々な世代、関係主体ができるだけ広く負担し、社会全体で支える仕組みを構築することが重要である。

②能力に応じた負担、逆進性の無い負担

これまでの税・社会保障の所得再分配の考え方を踏まえ、所得に応じた負担とし、負担能力のある人に多く支えていただく方向としていくことが重要である。

定額で負担を求める仕組みをとる場合は、逆進性の問題が生じることに留意が必要である。

③全世代型の社会保障

子ども・子育てへの給付を増やし、現役世代への給付を充実することで、全ての世代が、その能力に応じて支え合う「全世代型の社会保障」への取組を更に進める必要がある。

④重点化・効率化

国民の理解を得るためには、子ども子育ての充実のために新たな保険料・拠出金を求めるに当たり、高齢者への医療・介護の給付などの一層の重点化・効率化を並行して行うべきではないか、という意見がある。

一方で、高齢者への給付の重点化・効率化を前提としていては、いつまでも前に進まないのではないか、という意見もある。

また、2030年に向けて、社会保障費の更なる増が見込まれる中で、幼児教育・保育の無償化のために新たな保険料負担を求めるのは、保険料引き上げの余地の先取りであり、将来的に困るのではないか、という意見がある。

一方で、高齢者の医療・介護に対する若年者の保険料負担に比べて、小さな負担であり、理解を得られるのではないか、という意見もある。

4. 実現に向けた道筋

本特命委員会の議論は、小委員会の提言である「こども保険」を踏まえて始まったが、この提言は、子育て支援の充実など「全世代型の社会保障」の構築と、そのための責任ある財源確保の観点から、新たな議論の契機となっており、政策議論の場に「新しい風」を起こした。

本特命委員会の議論においては、「こども保険」をはじめ、子育て対策の一層の充実のための施策の内容や財源に関し、様々な意見・論点が提示された。

少子高齢化がますます加速する中、国として、子育て対策に本腰を入れて取り組むことが喫緊の課題である。全世代へ対応する社会保障の安定的な基盤をつくる観点からも、将来世代に負担を先送りすることなく、税、保険料、拠出金などにより安定的な財源を確保した上で、子育て対策を一層充実し、世代間の公平を図り、全世代型の社会保障の構築に全力で取り組んでいく必要がある。

このため、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、本年末までに結論を得る。

今後、政府・与党において検討を進め、本特命委員会においても、引き続き議論を重ねていく。

また、本特命委員会においては、子ども・子育て以外の社会保障に関連した諸制度についても、今後検討を進め、報告をまとめていくこととする。

人生 100 年時代の制度設計特命委員会

委員 長	茂木 敏充 (政務調査会長)
顧 問	園田 博之 塩谷 立 林 芳正
副 委 員 長	石田 真敏 後藤田正純 河野 太郎 柴山 昌彦 田村 憲久 ミツ矢憲生 有村 治子 長谷川 岳 福岡 資麿
幹 事 長	後藤 茂之 (政調事務局長)
幹 事	木原 誠二 白須賀貴樹 鈴木 馨祐 鈴木 隼人 福田 達夫 山下 貴司 大沼みずほ 佐藤 啓 滝波 宏文 吉川ゆうみ
事 務 局 長	小泉進次郎
事務局長代理	村井 英樹 小林 史明 山下 雄平