

第 4 回 こども未来戦略会議への意見書

2023 年 5 月 22 日

慶應義塾大学

権丈善一

資料 1 1. 「総合的な制度体系」を支える給付と負担の「見える化」に関して

・こども・子育て政策全体に関して、既存の諸政策を含めて「総合的な制度体系」に再編するのは、「国民的な理解を得るために」望ましい方向性である。その財源に関しても、給付と負担の全体像をわかりやすく、かつその財源が他の制度とは独立した財源として徴収されていることを国民に示すために、こども・子育て政策のための会計を新しく作るのも望ましいことである。

・「加速化プラン」の実施のタイミングは、資料 1 の 17 頁では集中取組期間として 2024 - 2026 年が示されている。現下の日本において、こども・子育て政策にはスピード感が必須であるために、集中取組期間 3 年は許容範囲ぎりぎりの期間である。

資料 1 2. 「加速化プラン」を支える安定的な財源の在り方について」に関して

て

① について

「全世代型社会保障を構築する観点から、徹底した歳出の見直しを行うことによって、公費財源の確保や保険料負担の抑制を最大限図るべき」というのはもっともである。加えて、2013 年の社会保障制度改革国問会議の報告書にある次の文章を確認しておくことも、日本の社会保障の現状を考えれば、重要ではないだろうか。

全世代型の社会保障への転換は、世代間の財源の取り合いをするのではなく、それぞれ必要な財源を確保することによって達成を図っていく必要がある。

『社会保障制度改革国民会議』（2013）9 頁

② について

・公的な医療保険、介護保険は、若いときから保険料を拠出することにより主に高齢期で生じる支出の膨張の平準化を図っている長期保険の機能をはたしている（70 歳以上への給付で医療給付費の約 5 割、介護給付費の 9 割半ばを占める）。その機能は、高齢期に給付が集中する公的年金保険と同じである（老齢年金は年金給付費の 8 割半ば）。こうした機

能を、経済学では「消費の平準化(consumption smoothing)」と呼び、社会保険という再分配政策が果たす主な機能である（ちなみに、社会保障給付費の約9割は社会保険）。

・高齢期に必要となる消費の平準化のための制度が充実すれば少子化が起これ、その現象は「個人的利益と集団的利益のコンフリクト」（＝合成の誤謬）をもたらすことは、1934年に既にスウェーデンのミュルダール夫妻が『人口問題の危機』の中で指摘していた。そして彼らは、私が第1回会議で発言したように「少子化を問題視するのであれば解決策は2つしかなく、1つは、高齢期向けの社会保険をなくしていくこと。いま一つは、出産と育児に関する消費を、例えば介護のように社会化していく」しかない」と類似のことを説き、ミュルダール夫妻は民主的國家において取り得る選択肢として普遍主義的な子育て費用の社会化を唱えていた（彼らは「消費の社会化」と呼んでいた）。他面、子育て費用の社会化により少子化の進行が緩和すれば、医療、介護、年金保険などの給付水準は高まり、これら高齢期向けの社会保険制度の持続可能性は高まる。

したがって、資料1. 2. ②にある「企業を含め社会・経済の参加者全体が連帯し、公平な立場で、広く支え合っている新たな枠組み」について、少子化の原因でありかつ少子化緩和の便益を受ける既存の医療、介護、年金保険などの社会保険制度の活用は、十分に候補のひとつになり得るのではないか。なお、医療保険は後期高齢者医療制度、介護保険は第1号被保険者に関する特別徴収というチャンネルで年金給付とつながりを持っているために、このチャンネルから公的年金保険は、こども・子育て支援のための「新たな枠組み」に協力することができる。そして、「新たな枠組み」には、医療保険と介護保険の両方を視野に入れるのが、両社会保険とこども・子育て政策との相互関係を考えれば、自然であろう（現在、健康保険の保険料賦課対象となる標準報酬月額の上限は139万円であり、介護保険第2号被保険者の保険料賦課ベースは健康保険法に準じている）。

・ただし、社会保険制度が財源調達に協力するにしても、この方式は安定財源の確保には有益だが、財源調達力には限度がある。そして第1回会議で私は「経済界をはじめ多くの費用負担者の価値を感じる政策と、研究による効果が確認されている政策にはさほど違いはありません」と論じている中の後者、すなわち研究によって効果があまり確認されていない政策に、社会保険制度が協力する根拠は薄い。児童手当のような、将来に向けて給付の制御が難しい現金給付に関しては、社会保険からの支援に今回限りというような制限を設け、将来、それを超える部分については、税を用いることを費用負担者たちと事前に契約しておくことも、「費用負担者の意向を酌み取って、受益者はもちろん、そしてできれば協力者として支える人たちの満足感、効用を高めるような制度を設計する工夫」（第1回発言）のひとつとしては重要であるように思える。

・既存の社会保険制度の活用を新たな枠組みの中で考えるにしても、社会保険制度がこども・子育て政策を支援する力を強化することは視野に入れておきたい。というのも、今後、後期高齢者医療制度の給付が人口構成の影響を受けて増えることが見込まれている。

その財源に関しては、たとえば、公的な医療、介護、年金保険など高齢期の生活費を社会化した制度のおかげで使われずにすんで残された資産を含む相続財産に対して、社会保障目的相続税などを設けて、資料 1. 2. ①にある「公費財源の確保」を図ることも考えることができるのではないか。なお、当然のことながら、こうした措置は、社会保険制度の活用による安定財源の確保が開始される集中取組期間 3 年の間に行う必要があるだろう。

ちなみに、日本医師会は、医療政策会議の報告書の中で、次のような提案を行っている。

死亡時の金融資産に本来消費していれば払っていたであろう消費税に準じた税率を課す——これにより得た財源を、たとえば後期高齢者医療制度への公費分という消費に還元することにより、亡くなった方の金融資産を国民経済に貢献してもらう制度を考えていく。

日本医師会『平成 30・令和元年度医療政策会議報告書』（2020）5 頁・こども・子育て政策のひとつに奨学金の案件がある。この件に関しては、公的年金保険の積立金を活用して、必要な人たちに奨学金を貸与する国民皆奨学金制度という案が、2008 年の社会保障国民会議の頃から出されていた。「公的年金というのは、向こう 100 年ほどの財源構成をみると積立金の寄与は 1 割程度で、9 割は保険料と税です。保険料と税の収入は人的資本に依存します。積立金を使って人的資本投資をすることに公的年金被保険者の利益と矛盾はありません。未成年の学生は親が年金保険料を払っているという条件で奨学金を受けることができるようにし、未納対策にもする。そして奨学金の返済は、社会に出てから支払い能力に応じて行う。そうした国民皆奨学金の話を、2008 年の社会保障国民会議の中間報告にまで書くことができたのですが、最後に、年金の積立金は年金にだけ使ったほうがいいという委員たちの発言におされて最終報告書には載せることができませんでした」（『もっと気になる社会保障』（2022）276-277 頁）。

繰り返しになるが、公的年金積立金の投資先を、主に未来を担う若い世代に向けた人への投資とすることにより、長期的な観点から将来にわたって公的年金保険の運営の安定に資することは、公的年金制度の積立金運用に携わる GPIF の投資原則・投資規範「年金事業の運営の安定に資するよう、専ら被保険者の利益のため」（国民年金保険法 75 条、厚生年金保険法 79 条の 2 により規定）と整合的ですからある。

年金積立金を利用して、学生たちの必要に応じて奨学金として給付を行い、卒後、負担能力に応じて返済（財源調達）をする制度とすれば、通常の奨学金が果たす時間的な所得の再分配に加えて、垂直的な再分配を組み込んだ国民皆奨学金制度とすることができる。公的年金の積立金を活用した奨学金制度の創設案は、前述の 2008 年の社会保障国民会議に続いて、2013 年の社会保障制度改革国民会議でも再度提案されていた。しかしこれまで、年金積立金は年金以外に使うべきではないという、公的年金保険制度に対する理解不足の論によって、阻まれてきた。

以上