

No. 992 (2018. 1.18)

全世代型社会保障をめぐる議論

—子ども・子育て支援策を中心に—

はじめに

I 全世代型社会保障制度とは

- 1 高齢者向け中心の社会保障
- 2 社会保障と税の一体改革

II 少子化対策

- 1 少子化対策の意義
- 2 少子化対策の動向

III 新しい経済政策パッケージ

- 1 第4次安倍内閣の方針
- 2 論点と課題

おわりに

- 我が国の社会保障制度を、高齢者向け中心から全世代型に転換する取組は、「社会保障と税の一体改革」から進められている。中でも、少子化対策として子ども・子育て支援は、社会保障制度の持続可能性を高める点で、特に重要とされる。
- 平成29(2017)年12月、政府は「人づくり革命」と「生産性革命」を進めるため「新しい経済政策パッケージ」を決定した。人づくり革命の一環として、幼児教育・保育の無償化等、社会保障制度を全世代型に転換することが盛り込まれた。
- 全世代型社会保障制度への転換は、おおむね合意が得られている。ただし、幼児教育・保育の無償化を含めて、選択する政策とその規模、個々の政策の制度設計、政策拡充のための財源などについては、様々な議論がある。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働調査室 主幹 こいけ たくじ 小池 拓自

はじめに

安倍晋三首相は、衆議院の解散を表明した平成 29 (2017) 年 9 月 25 日の記者会見において、子育て世代を支援する 3~5 歳の幼児教育・保育の無償化などによって、社会保障制度を全世代型に転換する方針を示した。このため、平成 31 (2019) 年 10 月に予定されている消費税率引上げに伴う税収増の使途見直しを中心に、2 兆円規模の財源を用意することも表明した。¹

以下、第 I 章では、我が国の社会保障制度を全世代型に転換するための、これまでの議論をまとめる。第 II 章では、全世代型への転換の軸とされる少子化対策の意義と取組を確認する。さらに第 III 章では、安倍内閣が持続的な経済成長を目指して、平成 29 (2017) 年 12 月にまとめた「新しい経済政策パッケージ」について、子ども・子育て支援策を中心に論点を整理する。

I 全世代型社会保障制度とは

1 高齢者向け中心の社会保障

(1) 社会保障制度の定義と現状

社会保障は、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」²である。社会保障制度の機能（保障分野）は、所得保障、保健・医療、社会福祉、雇用の 4 つ³とされる。

我が国の社会保障の給付総額は、国、地方、社会保険を合わせて、114.9 兆円である。これを 9 つの機能に分類すれば、年金や介護などの「高齢」（55.2 兆円、48.1%）と健康保険や公衆衛生などの「保健医療」（36.0 兆円、31.4%）の 2 つで約 8 割を占めている（表 1、平成 27 (2015) 年度決算）⁴。「保健医療」の約 6 割（社会保障給付の約 2 割）は 65 歳以上の高齢者向けであり、我が国の社会保障給付の約 7 割は高齢者向けであると言える。我が国の社会保障は、国民皆保険・年金を中心として、社会保険の割合が高く、高齢化に伴って公費も多く投入されていることが特色である。

(2) 諸外国との比較

社会保障の国際比較を行う場合には、通常、経済協力開発機構（Organisation for Economic

表 1 機能別社会保障給付
(平成 27 (2015) 年度決算)

機能	金額 (兆円)	比率
高齢	55.2	48.1%
遺族	6.7	5.8%
障害	4.2	3.7%
労働災害	0.9	0.8%
保健医療	36.0	31.4%
家族	6.4	5.5%
失業	1.4	1.3%
住宅	0.6	0.5%
生活保護その他	3.4	2.9%
計	114.9	

(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計 平成 27 年度」2017.8, p.12. <<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h27/H27.pdf>> を抜粋して筆者作成。

* 本稿は平成 29 (2017) 年 12 月 27 日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。

¹ 「平成 29 年 9 月 25 日 安倍内閣総理大臣記者会見」首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html>

² 社会保障制度審議会『社会保障将来像委員会第一次報告—社会保障の理念等の見直しについて—』1993, pp.7-8.

³ 社会保障入門編集委員会編『社会保障入門 2017』中央法規出版, 2017, p.4. 雇用を所得保障に含めて 3 つとする考え方もある（土田武史編著『社会保障論』（商学双書 3）成文堂, 2015, pp.6-9.）。

⁴ 雇用対策や公的賃貸住宅の家賃補助等を含んだ国際労働機関（International Labour Organization: ILO）基準に基づく数値である。なお、財源は公費負担（国：32.4 兆円（26.3%）、地方：13.7 兆円（11.1%））、社会保険料（被保険者：35.4 兆円（28.7%）、事業主：31.6 兆円（25.6%））、その他（資産収入と積立金からの受入れ）で構成されている。（国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計 平成 27 年度」2017.8, pp.12, 14, 22-23, 68-69. <<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h27/H27.pdf>>）。

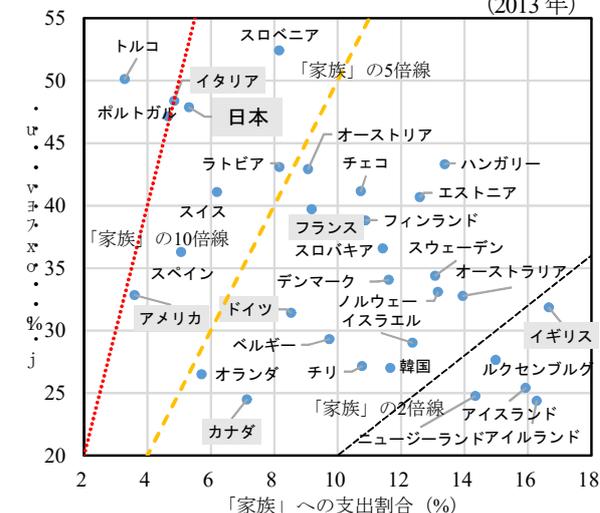
Co-operation and Development: OECD) の社会支出 (Social Expenditure) を用いる。OECD が定義する社会支出は、社会保障給付に施設整備などの経費を加えたものである。このため、金額はやや大きくなり、我が国の平成 27 (2015) 年度の社会支出は 119.2 兆円である。⁵

表 1 の機能区分とはやや異なるが、OECD は 9 つの政策分野別の社会支出額を用意している⁶。主要先進国と比較した場合、我が国の社会支出は、年金や介護などの「高齢」の割合が 47.9% と高く、出産・育児支援、児童手当、就学前教育などの「家族」の割合が 5.3% と低いため、社会支出に占める「高齢」の割合が「家族」の約 9 倍に及ぶという特徴がある。G7 で見れば、我が国はイタリアとともに「高齢」の割合が極めて高く、「家族」の割合が低い。なお、G7 諸国では、イギリスの「家族」の割合が北欧諸国よりも高いことが目立っている。(図 1)

諸外国との比較の観点では、我が国は教育への公的支出も少なく⁷、若年層への所得保障、家族関係支出、教育など現役世代への支援、すなわち「人生前半の社会保障」が非常に弱いという特徴がある。このことが、若年層の生活不安を通じて少子化を加速しているとして、「人生前半の社会保障」を新たに構築することが重要な課題であるとの指摘もある⁸。

一方、国によって、社会支出の規模が異なり、また、全人口に占める高齢者の割合 (以下「高齢者比率」) が異なる点には注意が必要である。国際比較を「高齢」政策向けの社会支出が国内総生産 (Gross Domestic Product: GDP) に占める割合 (以下「高齢支出対 GDP」) で行い、高齢者比率を勘案すれば、我が国の「高齢」政策向け支出は突出して高いとは言えないとの見方もある⁹。確かに、高齢支出対 GDP で見れば、我が国の 11.4% はフランスの 12.6% を下回っており、ドイツなど他の主要国との差異も縮小する¹⁰。また、OECD 各国の高齢支出対 GDP と高齢化率の関係について回帰分析を行えば、我が国は高齢化率に比して、高齢支出対 GDP は抑制されていると言える (図 2)。そもそも、年金、医療、介護などの給付は、高齢者向けとはいえず、子どもが老親を扶養する私的扶養を社会化したものであり、現役世代に求められる親世代

図 1 OECD 諸国の社会支出に占める高齢と家族 (2013 年)



(注 1) 2013 年データが入手できないギリシャ、メキシコ、ポーランドを除く OECD32 か国の社会支出に占める「高齢」と「家族」の割合を図示した。網掛けは、G7 諸国である。
 (注 2) 図内の点線は「高齢」の支出割合が「家族」の何倍に当たるかを示すもの (左から 10 倍、5 倍、2 倍)。
 (出典) OECD, Social Expenditure Statistics を基に筆者作成。

⁵ 同上, p.6. 1996 年以降、諸外国が ILO 基準の社会保障給付額のデータ更新を必ずしも行っていないため、国際比較では OECD の社会支出が用いられる。

⁶ 9 分野とは、「高齢」、「遺族」、「障害、業務災害、傷病」、「保健」、「家族」、「積極的労働市場政策」、「失業」、「住宅」、「他の政策分野」である。ILO 基準と OECD 基準の比較は、西村周三監修、国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障費用統計の理論と分析』国立社会保障・人口問題研究所、2014.3, pp.55-57 を参照。

⁷ 「教育への公的支出割合、日本また最下位に、14 年の OECD 調査」『日本経済新聞』2017.9.13.

⁸ 土田編著 前掲注(3), pp.185-188.

⁹ 権文善一『ちょっと気になる社会保障 知識補給増補版』勁草書房、2017, pp.107-111.

¹⁰ 日本とフランス以外の「高齢支出対 GDP」は、イタリア 14.2%、ドイツ 8.2%、イギリス 7.3%、アメリカ 6.3%、カナダ 4.1%、OECD 諸国の平均 8.1%となっている (OECD, Social Expenditure Statistics, 2013 年の実績)。

への直接的な援助を社会保険に委ねている側面はある¹¹。

しかし、我が国の高齢支出対 GDP が高い水準であることは厳然とした事実であり、加えて医療などの「保健」政策にも高齢者向けの社会支出が多く含まれていることから、社会保障給付は高齢者向け中心となっていると言わざるを得ない。高齢化によって、将来もこの傾向は強まり、少子化によって、社会保障制度の支え手は減少する。この状況は、我が国の社会保障の持続性を脅かすものである。

2 社会保障と税の一体改革

(1) 3 党合意と国民会議

平成 24 (2012) 年 6 月、当時の与党である民主党と、野党である自由民主党 (以下「自民党」)、公明党による 3 党合意を経て、同年

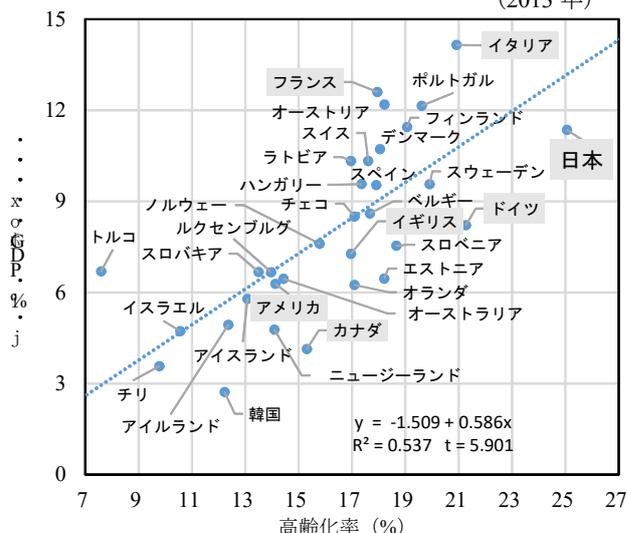
8 月、社会保障改革の基本的な考え方などを定めた「社会保障制度改革推進法」(平成 24 年法律第 64 号) や、消費税を社会保障財源化し、税率を 5% から 10% に引き上げる「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」(平成 24 年法律第 68 号) など、「社会保障と税の一体改革」(以下「一体改革」) の関連法が成立した。一体改革は、社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指すものである。財源確保には、給付の重点化と制度運営の効率化が含まれる。

社会保障制度改革推進法に基づき、社会保障制度改革を行うために必要な事項を審議する社会保障制度改革国民会議 (以下「国民会議」) が内閣府に設置された。有識者 15 人による同会議は、平成 24 (2012) 年 11 月から翌年 8 月まで 20 回の会合を行って報告書¹²をまとめた。

(2) 全世代型社会保障への転換

国民会議の報告書は、①少子高齢化の進展、②家族や地域の支え合い機能の低下、③非正規雇用の増加に代表される雇用環境の変化など、社会経済環境の動向を踏まえて、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心という従来の社会保障制度の構造を見直すことを求めている。具体的には、男性労働者の正規雇用・終身雇用と専業主婦を前提とし、年金、医療、介護を中心とした社会保障(「1970 年代モデル」)を、現役世代の雇用、子育て支援、低所得者・格差の問題、住まいの問題なども含んだ社会保障(「21 世紀 (2025 年) 日本モデル」)とすること、言い換えれば、主として高齢者世代を給付の対象とする社会保障から、切れ目なく全世代を対象とする社会保障とし、その負担についても、年齢ではなく、全ての世代が、その能力に応じて支

図 2 主要国の高齢化率と高齢支出対 GDP (2013 年)



(注 1) 2013 年データが入手できないギリシャ、メキシコ、ポーランドを除く OECD32 各国の高齢化率と「高齢」政策の社会支出 (対 GDP) を図示したもの。網掛けは G7 諸国である。
 (注 2) 点線は回帰線 (傾向線)。
 (出典) OECD, Social Expenditure Statistics 等を基に筆者作成。

¹¹ 社会保障制度改革国民会議「社会保障制度改革国民会議報告書—確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋—」2013.8.6, pp.6-7. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>>

¹² 同上

え合う形、すなわち、全世代型の社会保障に転換することが提案されている。¹³

全世代型への転換によって、若い世代の安心感と納得感が高まり、社会保障制度への信頼が向上することが期待されている¹⁴。例えば、スウェーデンでは、就労、出産、育児、教育の各局面において、労働政策や教育政策を含めた様々な社会制度¹⁵の恩恵を受けること、すなわち、全ての世代が制度の受益感を共有することで、人々は税や社会保障の高い負担を受け入れていると言われる¹⁶。

この報告書を踏まえ、平成 25 (2013) 年 12 月、社会保障制度改革の全体像と進め方を定めた「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」(平成 25 年法律第 112 号。以下「社会保障制度改革プログラム法」) が制定された。

消費税率の引上げによって見込まれる約 14 兆円の増収(税率が 10%となった後の国と地方を合算した平年度ベース)の 5 分の 4 の 11.2 兆円が社会保障の安定に、5 分の 1 の 2.8 兆円が社会保障の充実に充てられるとされた¹⁷。社会保障の安定とは、基礎年金国庫負担の恒久財源の確保、後代への負担のつけ回しの軽減(現赤字分の縮減)などであり、社会保障の充実とは、子ども・子育て支援の充実、医療・介護制度の改革、年金制度の改善などである。(表 2)

消費税率の 5%から 8%への引上げは当初の予定どおり平成 26 (2014) 年 4 月に実施された。その後、8%から 10%への引上げは、当初予定の平成 27 (2015) 年 10 月が、平成 29 (2017) 年 4 月、平成 31 (2019) 年 10 月へと 2 回延期されている。各施策は、消費税率の引上げ状況を踏まえつつ、段階的に実施されている。各年度の具体的内容については、社会保障制度改革プログラム法に基づき設置された社会保障制度改革推進本部(本部長:首相)が決定している¹⁸。

なお、高齢者向け中心の社会保障制度を全世代型に転換すること、特に少子化対策を重視することは、福田康夫内閣から麻生太郎内閣の時代に設置された「社会保障国民会議」(平成 20 (2008) 年)や「安心社会実現会議」(平成 21 (2009) 年)において方向性として示されており¹⁹、野田佳彦内閣から始まった一体改革は、それを具体化するものと位置付けられる。

表 2 社会保障の安定と充実(政策と金額)

社会保障の安定(消費増税の 4/5)	11.2 兆円
後代への負担のつけ回しの軽減	7.3 兆円
基礎年金国庫負担の恒久財源	3.2 兆円
消費税引上げに伴う歳出増加分	0.8 兆円
社会保障の充実(消費増税の 1/5)	2.8 兆円
子ども・子育て支援の充実	0.7 兆円
医療・介護保険制度の改革等	1.5 兆円
年金制度の改善	0.6 兆円

(出典)「社会保障・税一体改革による社会保障の充実・安定化について」2013.10.15. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyo/pdf/juujitsuanteika.pdf>> を基に筆者作成。

¹³ 同上, pp.7-9.

¹⁴ 同上, p.6.

¹⁵ 具体的には、失業時の手厚い職業訓練と失業手当、育児休業時の手厚い両親手当(休業前賃金の約 8 割を両親合わせて 390 日分支給)などの労働政策(厚生労働省『海外情勢報告 2016 年』2017, pp.192-196, 210-211. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/17/>>)や、3 歳の幼児から大学までの教育費の無償化(『諸外国の学校教育制度に関する調査報告書』(文部科学省委託調査)WIP ジャパン, 2016, pp.262-267.)などが挙げられる。

¹⁶ 「税と安心 一体改革の行方(1) 消費税 25% 北欧は納得」『読売新聞』2012.2.24.

¹⁷ 税収規模等の影響から金額はやや異なるが、野田佳彦内閣時代から消費税率引上げ 5%のうち、4%相当を社会保障の安定に、1%相当を社会保障の充実に充てるとする方針が示されていた(「一体改革・広報に関する基本方針」2012.1.20. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihoshou/5daijin/240120/siryou.pdf>>).

¹⁸ 例えば、平成 29 (2017) 年度については、「今後の社会保障改革の実施について」(平成 28 年 12 月 22 日社会保障制度改革推進本部決定)首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shakaihoshoukaikaku/pdf/kettei_h281222.pdf>; 「平成 29 年度の社会保障の充実・安定化等について」2016.12.22. 同 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shakaihoshoukaikaku/pdf/schedule_h281222.pdf> に基づいて予算が策定されている。

¹⁹ 社会保障国民会議「社会保障国民会議 最終報告」2008.11.4. 同上 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihoshoukoukuminkaigi/saishu/siryou_1.pdf>; 安心社会実現会議「安心と活力の日本へ 安心社会実現会議報告」2009.6.15. 同 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ansin_jitugen/kaisai/dai05/05siryou1-1.pdf>

II 少子化対策

1 少子化対策の意義

全世代型社会保障には、様々な政策がある中で、国民会議の報告書は、経済政策・雇用政策・地域政策などの施策との連携が必要としつつ、少子化問題への対応を社会保障全体に関わるものとして、特に重視している。子ども・子育て支援を充実することが、対象となる子どもや家族のためだけでなく、未来への投資²⁰となって、少子化に歯止めがかかり、社会保障制度の担い手が確保され、経済成長を通じて社会保障の持続可能性が高まることが期待されている。

2 少子化対策の動向

(1) 消費税の使途の拡大

平成 11 (1999) 年度以降、消費税のうち国税（地方交付税充当分を除く）については基礎年金、老人医療、介護の高齢者 3 経費に充てることが予算総則に記載されていた（福祉目的化）²¹。一体改革は、少子化対策を重視する方針の下、消費税の使途に少子化対策を加え法定化した。具体的には、国税分については「消費税法」（昭和 63 年法律第 108 号）第 1 条第 2 項²²、地方消費税の税率引上げ分（5%のうちの 1.2%）については「地方税法」（昭和 25 年法律第 226 号）第 72 条の 116 に基づき社会保障に充てることとなった（社会保障財源化）。²³

(2) 一体改革における少子化対策

一体改革における少子化対策として、子ども・子育て支援の量的拡充と質の向上、妊娠・出産・子育てへの連続的な支援の拡充、仕事と家庭を両立しやすい環境整備（ワーク・ライフ・バランス）への支援、社会的養護（後述）の充実などの施策が講じられている。以下が、主な施策である。

(i) 子ども・子育て支援の量的拡充と質の向上

平成 24 (2012) 年に成立した子ども・子育て関連 3 法²⁴に基づいた「子ども・子育て支援新制度」によって、幼児期の教育と保育（幼稚園、保育所、認定こども園、小規模保育等）や地

²⁰ 社会保障制度改革国民会議 前掲注(11), pp.10, 15. 少子化対策を「未来への投資」と位置付ける考え方は、社会保障国民会議の最終報告に既に見られる（社会保障国民会議 同上, p.5.）。

²¹ 税率 5%当時の消費税は国税 4%、地方消費税 1%であり、国税のうち地方交付税に充てられる 1.18%（国税 4%の 29.5%相当）と、地方消費税（1%）は、使途に定めのない地方の一般財源であった。

²² 法文は「消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百一十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」である。地方交付税部分の使途を国が制限することはできないが（「地方交付税法」（昭和 25 年法律第 211 号）第 3 条第 2 項）、地方交付税への配分比率の決定に当たって、地方で実施する社会保障事業の規模が考慮されたため、財務省は地方交付税分も「社会保障財源化」したとの図を公表している（「消費税の使途に関する資料」財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d05.htm>）。

²³ 詳細は、加藤慶一「消費税収の使途に関する議論—消費税をめぐる論点③—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』753 号, 2012.5.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3493447_po_0753.pdf?contentNo=1> を参照。

²⁴ 子ども・子育て関連 3 法とは、「子ども・子育て支援法」（平成 24 年法律第 65 号）、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 66 号。いわゆる「認定こども園法の一部改正法」）、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成 24 年法律第 67 号）である。

域の実情に応じた子ども・子育て（地域の子育て支援拠点、放課後児童クラブ等）への支援が総合的に推進されている²⁵。特に、希望しても保育所への入所ができない待機児童問題については、平成 25（2013）年 4 月に「待機児童解消加速化プラン」が策定され、平成 29（2017）年度末までの 5 年間に保育の受け皿を 50 万人分拡大する計画が進められている²⁶。

（ii）妊娠・出産・子育てへの連続的な支援の拡充とワーク・ライフ・バランスへの支援

出産・子育てと就労継続の両立を支援するため、従来は育児休業期間中のみであった、社会保険料（健康保険料、年金保険料、介護保険料）の免除が、平成 26（2014）年 4 月から産前産後休業期間中にも拡大された²⁷。同時に、育児休業給付（休業開始前賃金の 50%を支給）について、休業開始後 6 か月の給付割合は 67%に引き上げられた²⁸。なお、「児童手当法」（昭和 46 年法律第 73 号）に基づく児童手当²⁹は、子ども・子育て関連 3 法の 1 つである子ども・子育て支援法が施行された平成 27（2015）年 4 月以降は、同法第 9 条の「子どものための現金給付」としても位置付けられている。

（iii）社会的養護の充実

社会的養護とは、実親が育てられない子どもを公的な責任において養育することである。養子縁組、里親等による家庭養護や、児童養護施設の小規模化等による家庭的養護の推進などが図られている³⁰。

（iv）予算措置の動向

前述したように、消費税率の引上げによる増収から少子化対策の充実には最終的に 0.7 兆円が充てられることになっていた。消費税率が 8%となった平成 26（2014）年度以降、各関連事業に予算措置がなされている。10%への消費税率の引上げは延期されているものの、少子化対策については、優先的に予算が措置され³¹、予定どおりに進められている。（表 3）

表 3 少子化対策（子ども・子育て支援）の充実—国と地方の予算合計（単位：億円）

事業内容	H26 年度	H27 年度	H28 年度	H29 年度	H30 年度
待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実	2,915	4,844	5,593	6,526	6,526
育児休業中の経済的支援の強化	64	62	67	17	17
社会的養護の充実	80	283	345	416	416
計	3,059	5,189	6,005	6,959	6,959

（注）当初予算ベース（平成 30 年度は政府案）であり、補正予算の措置は含んでいない。H は平成を表す。
 （出典）各年度の「社会保障の充実・安定化（等）について」（社会保障・税一体改革）厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>>（平成 30 年度は内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/pdf/schedule_h291222.pdf>）を基に筆者作成。

²⁵ 「子ども・子育て支援新制度」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html>>
²⁶ 詳細は、厚生労働省「待機児童解消に向けた取組」（経済・財政一体改革推進委員会第 20 回社会保障ワーキング・グループ資料 2）2017.4.25。同上 <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg1/290425/shiryu2.pdf>> を参照。
²⁷ 「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 62 号）
²⁸ 「雇用保険法の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 13 号）
²⁹ 児童手当は、子どもの年齢や出生順に応じて、一定の所得制限額未満であれば、3 歳までは 15,000 円（月額、以下同じ）、3 歳から小学校修了までは 10,000 円（ただし、第 3 子以降は 15,000 円）、中学生は 10,000 円が給付される。なお、所得制限額以上の場合は 5,000 円が特例として給付される（「児童手当制度の概要」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/jidouteate/gaiyou.html>>）。
³⁰ 詳細は、牧野千春「我が国における社会的養護の現状と課題—里親制度・特別養子縁組を中心に—」『レファレンス』798 号、2017.7、pp.47-70。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10379268_po_079803.pdf?contentNo=1> を参照。
³¹ 「基本方針」（平成 26 年 12 月 24 日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2014/1224kihonhousin.html>> は、「消費税率 10%の実現は平成 29 年 4 月 [1 回目の延期期日。その後、平成 31 年 10 月に再延期された。]（[] 内は筆者補記）となるが、子育て支援、医療、介護など社会保障の充実については、可能な限り、予定通り実施する。」としている。

(3) 「こども保険」の提言

政府の取組とは別に、平成 29 (2017) 年 3 月、自民党内から「こども保険」の導入が提言された。提言は、全世代型社会保障を実現するためには、「少子化対策を抜本的に強化し、若者と現役世代を支援することが必要」として、当面、年金保険料を 0.2% (労使各 0.1%、国民年金は月 160 円程度) 上乗せして 3400 億円の財源を確保し、未就学児の児童手当を月 5,000 円増額する、あるいは待機児童ゼロ事業の促進などに充てるとしている³²。

この提言は、少子化対策の在り方や、その財源確保の方策について、大きな議論を呼ぶことになった³³。待機児童ゼロ対策の促進も使途として例示されているものの、児童手当の上乗せによる幼児教育・保育の実質的な無償化が報道などでは特にクローズアップされた。このため、所得制限なく一律給付とすることへの疑義、無償化によって保育園への入所希望が増えることで待機児童がさらに増える懸念などを挙げて、待機児童対策を優先すべきとの指摘も少なくなかった。また、財源としてこども保険を導入することについては、子育て負担をリスクとして社会保険の対象とすることへの疑義、高齢者は負担しない一方で、子どもを持たない、あるいは子育てを終えた世代も負担することの不公平などが指摘された。様々な批判的な論評があるものの、新たな財源の確保を含めて、少子化対策の強化策を示した点については、社会保障を全世代型に変えていく契機となるとして評価されている³⁴。このような大きな反響を踏まえ、平成 29 (2017) 年のいわゆる「骨太の方針」³⁵には、重点課題として人材投資・教育が掲げられ、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消のため、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、年内に結論を得ることが盛り込まれた。

(4) 保育所整備の動向

前述した「待機児童解消加速化プラン」によって、平成 29 (2017) 年度末までの 5 年間の保育の受け皿増加数は目標の 50 万人分を上回る 59.3 万人分となる見込みである³⁶。しかし、申込者数も増加したため待機児童ゼロは達成されていない。このため、骨太の方針と同時期の平成 29 (2017) 年 6 月に、「子育て安心プラン」が策定された³⁷。子育て安心プランは、平成 30 (2018) 年度からの 2 年間で予算を確保して約 22 万人分の保育の受け皿を増やし、遅くとも平成 32 (2020) 年度末までに全国の待機児童を解消すること、さらに、この期間を含む 5 年間で合計 32 万人の保育の受け皿を増やし、これによって 25~44 歳の女性の就業率が 80% (現在は 72.7%) となっても待機児童ゼロを維持することを目標としている。

³² 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—」2017.3. 小泉進次郎衆議院議員ウェブサイト <<http://shinjiro.info/20170329kodomohoken1.pdf>>; 同「説明資料」2017.3. 同 <<http://shinjiro.info/20170329kodomohoken2.pdf>> また、将来的に保険料を 1% (労使各 0.5%、国民年金は月 830 円程度) とすることで確保する 1.7 兆円と医療介護改革の成果を財源として、未就学児の児童手当を 1 人当たり月 25,000 円上乗せして支給し、保育園や幼稚園の平均的な負担をカバーすることで、幼児教育・保育を実質的に無償化できるとしている。

³³ こども保険についての議論は、椋野美智子「こども保険の可能性—子ども・子育て支援施策のグランドデザインを—」『週刊社会保障』2931 号, 2017.7.10, pp.48-53 の整理が参考になる。

³⁴ 神尾篤史「「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—」『経済・社会構造分析レポート』2017.4.28. <http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20170428_011945.pdf>

³⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針 2017—人材への投資を通じた生産性向上—」(平成 29 年 6 月 9 日閣議決定) pp. 9-10. 内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2017/2017_basicpolicies_ja.pdf>

³⁶ 厚生労働省「保育分野の現状と取組について」(規制改革推進会議 第 1 回 保育・雇用ワーキング・グループ資料 2-1) 2017.9.22, p.1. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/hoiku/20170922/170922hoiku02.pdf>>

³⁷ 「子育て安心プラン」首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/taikijido/pdf/plan1.pdf>>

III 新しい経済政策パッケージ

1 第4次安倍内閣の方針

(1) 総選挙公約

社会保障を全世代型に転換するとの安倍首相の方針（前述の平成29（2017）年9月25日記者会見）を受けて、第48回衆議院議員総選挙の自民党の公約は、「2020年度までに、3歳から5歳までのすべての子供たちの幼稚園・保育園の費用を無償化します。0歳から2歳児についても、所得の低い世帯に対して無償化します」、「待機児童解消を達成するため、「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度までに、32万人分の保育の受け皿整備を進めます」などを盛り込んだ³⁸。連立与党の公明党も待機児童解消への取組の加速化と合わせて、「2019年までにすべての幼児（0～5歳児）を対象とした幼児教育、保育の無償化の実現をめざします」としている³⁹。

(2) 政策の概要

安倍首相は、総選挙後の第195回国会において、「幼児教育の無償化を一気に進めます」とした上で、待機児童対策、貧しい家庭を対象とした高等教育の無償化、介護の受け皿の整備などを挙げて、社会保障制度を全世代型に「大きく改革」することと、その財源として消費税の用途を見直すことを改めて表明した⁴⁰。

少子高齢化問題に対処し、持続的な経済成長を成し遂げるため、平成29（2017）年12月8日、安倍政権は「人づくり革命」と「生産性革命」を柱とする「新しい経済政策パッケージ」（以下「政策パッケージ」）を決定した。子ども・子育て支援策を含む「人づくり革命」のための施策の概要は以下のとおりである（表4）。⁴¹

最初の施策は、幼児教育・保育の無償化である。幼稚園、保育園、認定こども園を対象とし、3～5歳までの全ての子どもと、住民税非課税世帯の0～2歳の子どもの費用を無償化する（2019年度に一部実施、2020年度に全面的に実施）。ただし、子ども・

表4 「新しい経済政策パッケージ」の概要
—人づくり革命関係の主要事項—

幼児教育・保育の無償化 — 8000 億円	
3～5 歳の無償化（所得制限無） ²	
0～2 歳の無償化（住民税非課税世帯）	
保育所整備などの待機児童対策 ³ — 3000 億円	
私立高校の実質無償化（年収590万円未満世帯） ⁴	
大学など高等教育の無償化 — 8000 億円 ⁵	
入学金・授業料の減免（住民税非課税世帯）	
給付型奨学金の拡充（住民税非課税世帯）	
介護人材の待遇改善 — 1000 億円	

（注1）金額は報道などを参照して記載。なお、社会人（リカレント）教育は検討事項となっている。

（注2）子ども・子育て支援新制度に移行していない幼稚園については、同制度の負担額が上限となる。認可外保育所の対象範囲と支給上限額は平成30（2018）年夏までに検討。

（注3）保育士の処遇改善を含む。

（注4）政府全体で安定財源を確保して実現。

（注5）住民税非課税世帯に準ずる低所得世帯の子どもにも配慮し、支援の谷間・壁が生じることを回避。

（出典）「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf> を基に筆者作成。

³⁸ 自民党「政策パンフレット 2017」p.11. <https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/pamphlet/20171003_pamphlet.pdf>

³⁹ 公明党「衆院選重点政策 Manifesto2017」p.3. <<https://www.komei.or.jp/campaign/shuin2017/manifesto/manifesto2017.pdf>>

⁴⁰ 第195回国会衆議院本会議録第4号 平成29年11月17日

⁴¹ 「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf> 人生100年時代に、全ての人が元気に活躍し続けられる社会、安心して暮らすことのできる社会をつくるため、生涯を通じて切れ目なく、質の高い教育を用意することや、社会保障を全世代型に大きく転換することが必要であると、人づくり革命は、その「重要な鍵」であるとしている。

子育て支援新制度に移行していない幼稚園については、同制度の負担額（国基準 25,700 円の範囲内で市町村が決定）を上限とした無償化となる。なお、認可外保育所については、対象外となると報じられ国民から大きな反発があったため、専門家による検討会議を設けて、対象範囲と支給上限額について議論し、平成 30（2018）年夏までに結論を出すこととされている。

保育所の整備については待ったなしの課題とされ、「子育て安心プラン」を前倒し、平成 32（2020）年度までに 32 万人分の保育の受け皿を整備し、保育士の処遇改善を進める（2019 年度から 1%・月 3,000 円相当の賃金引上げ）。

また、住民税非課税世帯を対象とした大学、短期大学、高等専門学校及び専門学校（高等教育）の無償化と給付型奨学金の拡充、年収 590 万円未満世帯を対象とした私立高校の実質無償化、介護人材の処遇改善（勤続 10 年以上の介護福祉士に月 80,000 円相当）が盛り込まれた⁴²。

高等教育への支援は、子ども・子育て支援とともに社会保障の全世代型への転換の一環である。介護についても、子育てとともに現役世代が直面する 2 つの大きな不安とされていることから、高齢者のみならず現役世代にとってもメリットと考えられている。なお、財源は消費税率引上げによる増収のうちの 1.7 兆円（決定済の社会保障充実策と合わせて増収の約半分）と、事業主拠出金⁴³の増額 0.3 兆円（企業主導型保育所整備などに充当）の計 2 兆円とされている。

2 論点と課題

一体改革も、社会保障を全世代型に転換するものであった。今般の政策パッケージは、人材育成の観点を踏まえて、転換のための施策の内容、規模、財源などを大きく見直すものである。以下では、この見直しに関わる論点や課題を、子ども・子育て支援を中心にまとめる⁴⁴。

(1) 全世代型社会保障の在り方

幼児教育・保育の無償化などの様々な施策は、全世代型への転換を加速することになる。ただし、これらの施策は、「人づくり革命」の観点から議論されたものである⁴⁵。教育への公的関与を強化することを起点として、社会保障制度の全世代型への転換が掲げられており、社会保障制度の在り方の見直しや持続性を主眼としていた従来の議論とは異なる面がある。また、安倍首相の方針表明から 2 か月余りで政策がまとまった点は、一体改革における国民会議の議論と比較すれば、迅速ではあるものの、極めて短期間の決定とも言えよう。

少子化に歯止めをかけ、次世代の育成に寄与し、働く環境を整備することなどによって経済成長を促し社会保障制度の持続性を高める観点や、人々の安心感と納得感を高めて社会保障制度への信頼を向上させる観点において、政策パッケージが採用した政策の是非や、組合せ方法、規模、財源などの的確性が、今後、問われることとなる。

なお、社会保障の全世代型への転換は、現役世代向けの給付を拡充することと、高齢者向けの給付を見直すことが両輪となって進展する。現在、進められている医療や介護における自己

⁴² このほかに、「放課後子ども総合プラン」（小学生を対象とした放課後児童クラブの整備など）の加速、社会人（リカレント）教育の検討なども盛り込まれている。

⁴³ 児童手当、企業主導型保育所整備などのため、事業者が厚生年金保険料と併せて拠出するもの。

⁴⁴ 大学などの高等教育の無償化なども大きな論点であるが、本稿は子ども・子育て支援を中心として論ずる。

⁴⁵ 例えば「人生 100 年時代構想会議」の第 2 回と第 3 回で幼児教育・保育、高等教育の無償化、リカレント教育、大学改革が議論されている（「人生 100 年時代構想会議」首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/>>）。

負担額の見直しや、サービスの重点化と効率化は、引き続き重要な課題である。

(2) 子ども・子育て支援策の選択肢

少子高齢化の進展による人口減少が進む中で、少子化対策、その中でも子ども・子育て支援が重視されることには一定の合理性があろう。ただし、その具体的な方策としては、産前産後および育児休業期間の確保とその間の所得保障、保育所の整備、就学前教育・保育の無償化（負担軽減）、児童手当の給付、高等教育の負担軽減など多種多様な選択肢がある。前述したように、一体改革は、幼児教育・保育サービスの充実や育児休業中の所得保障の拡充などを進めてきた。

幼児教育・保育サービスの充実が図られる中で、待機児童ゼロが実現していないことは大きな社会問題となっている。前述のこども保険の提言は、現役世代への明確なメッセージを示すとして、児童手当の拡充を政策の選択肢に加えた。今般の政策パッケージは、子育て世代の負担軽減に加えて、教育効果の観点も含めて、3～5歳の幼児教育・保育の無償化を打ち出している。子ども・子育て支援策の主な選択肢となる待機児童の解消、児童手当の拡充、幼児教育・保育の無償化あるいは自己負担軽減の3つについて、その長所と短所を表5としてまとめた⁴⁶。

表5 子ども・子育て支援施策の比較

	保育所整備 (待機児童の解消)	児童手当の拡充	幼児教育・保育の無償化 あるいは自己負担軽減
長所	<ul style="list-style-type: none"> ○強いニーズ、喫緊の課題への対処となる ○就労と子育ての両立を直接的に支援できる ○家計の所得の増加と安定が子育ての基盤をつくる 	<ul style="list-style-type: none"> ○サービスの利用状況に供給状況に関係なく速やかに実施可能 ○使途が自由であり受益額が明確になる ○所得制限など政策目的に沿った調整が容易 	<ul style="list-style-type: none"> ○サービス利用者については速やかに実施可能 ○サービス利用への直接的な補助が可能 ○所得制限など政策目的に沿った調整が容易
短所	<ul style="list-style-type: none"> ○用地取得、周辺住民の同意、施設建設、保育士確保などが必要であり達成時期が不透明 ○主に都市部の問題であり、地方ではメリットが小さい 	<ul style="list-style-type: none"> ○手当が子ども・子育てに利用されない可能性がある ○待機児童を増やす要因となる ○豊かな家庭が育児教育費を増やす余力となり格差を拡大する 	<ul style="list-style-type: none"> ○待機児童やサービスを利用しない児童には恩恵がない ○既に減免されている家庭の受益感は乏しい可能性 ○待機児童を増やす要因となる ○豊かな家庭が育児教育費を増やす余力となり格差を拡大する
課題	○保育の質の確保	○対象や所得制限の在り方	○対象や所得制限の在り方

(出典) 「人生100年時代の制度設計特命委員会」中間とりまとめ」2017.5.23. 小泉進次郎衆議院議員ウェブサイト <http://shinjiro.info/1705kodomohoken_torimatome.pdf> 等を参考にして筆者作成。

待機児童の解消のため、保育所整備は喫緊の課題である。ただし、施設整備と保育士確保が必要であるため短期間で実現することが容易ではないこと、保育の質の確保が課題となること、地域によっては既に不足が解消しており必ずしもニーズが強くないことなどに注意が必要である。

一方、児童手当の拡充や幼児教育・保育の無償化あるいは自己負担軽減は、財源さえ確保できれば速やかに実施できるものの⁴⁷、保育所入所の需要を増やすことで待機児童の解消が難しくなることや、豊かな家庭が育児教育費を増やす余力を持つため格差拡大につながる懸念されている。特に、幼児教育・保育の無償化は、待機児童などサービスを利用できない世帯

⁴⁶ 主に「人生100年時代の制度設計特命委員会」中間とりまとめ」2017.5.23, pp.4-7. 小泉進次郎衆議院議員ウェブサイト <http://shinjiro.info/1705kodomohoken_torimatome.pdf> を参考に整理した。

⁴⁷ なお、児童手当の拡充は、保護者の遊興費など、子ども・子育て以外に充てられる懸念があり、バウチャー（幼児教育・保育の利用券）とすることも検討課題となっている。

には恩恵がない、所得に応じて保育料などが減免されている家庭には受益感が及びにくい、認可外保育所を利用する世帯への支援の在り方といった問題もある。

政策パッケージは、平成 32 (2020) 年度までに 32 万人分の保育の受け皿を整備するとしているものの⁴⁸、幼児教育・保育の無償化を前面に出している。このため、①保育所需要の増加によって待機児童問題がさらに深刻化する、②待機児童や認可外保育所の児童について公平な支援が難しい、③高所得家庭への支援によって子どもの格差が拡大するなどの懸念があり、保育所整備をより重視すべきとの意見は少なくない⁴⁹。

(3) 幼児教育・保育の無償化の論点

(i) 幼児教育・保育の効果

1960 年代に米国で実施されたプロジェクトは、低所得のアフリカ系の子どもを対象とし、就学前教育を行った者と、行っていない者のその後について 40 歳まで比較し、学歴、所得、家庭形成、犯罪率、生活保護受給率などに顕著な差異が生じ、就学前教育の効果が大きいことを示している。この結果を踏まえ、ジェームズ・ヘックマン・シカゴ大学教授 (James J. Heckman) は、脳科学の知見を用いて、就学前教育が、学習意欲、労働意欲などの非認知能力を向上させ、就学後の教育効果を高めたとしている⁵⁰。政府は、幼児教育・保育の無償化を新たに採用する根拠として、幼児教育・保育の効果が極めて大きいというこの成果を示している⁵¹。

雇用環境の変化などから、今後、我が国においても十分な幼児教育・保育の機会が与えられない子どもが増える可能性はあり、幼児教育・保育の意義には注目すべきである。

(ii) 所得制限等の是非

ただし、米国の調査結果は、全ての子どもの幼児教育・保育を無償化する論拠に必ずしもならない点には注意が必要である⁵²。赤林英夫・慶応義塾大学教授は、我が国の幼児教育の普及率は 95% (4 歳児) と高く、無償化によって普及率が高まる余地は小さいこと (効果が限定的であること)、既に低所得者層への幼稚園や保育所費用の減免があり無償化の恩恵が高所得者層に偏るため、教育格差を拡大する可能性があることなどを指摘して、3~5 歳までの全ての子どもたちの幼児教育・保育を無償化するのではなく、幼児教育を受けていない 5%への支援、普及率が低い 3 歳以下の教育・保育の充実が必要としている⁵³。

⁴⁸ そもそも、都市部自治体へのアンケートでは半数が待機児童ゼロの達成が難しいとしている (「待機児童ゼロ「達成可能」半数」『日本経済新聞』2017.11.28.)。また、親の就労によって保育を必要とする児童全てを満たすための保育の受け皿は、32 万人分を大きく上回る 88.6 万人分の指摘もある (武田佳奈「減少する労働力を補うために追加で整備が必要な保育の受け皿は 88.6 万人—保育サービス充足の実現に向けた提案—」『NRI パブリックマネジメントレビュー』172 号, 2017.11. <<http://www.nri.com/~media/PDF/jp/opinion/teiki/region/2017/ck20171103.pdf>>。

⁴⁹ 例えば、久我尚子「教育無償化への期待と不安」『ニッセイ基礎研 REPORT』249 号, 2017.12, p.3. <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/57260_ext_18_0.pdf?site=nli> 全国紙の社説にも待機児童対策を重視すべきとの意見が見られる (「成長と財政両立の姿が見えない新政策」『日本経済新聞』2017.12.9; 「政策パッケージ 理念を具体化する工夫が要る」『読売新聞』2017.12.9; 「幼保無償化 待機の解消を優先せよ」『朝日新聞』2017.12.9.)。

⁵⁰ ジェームズ・J・ヘックマン (古草秀子訳)『幼児教育の経済学』東洋経済新報社, 2015, pp.29-35, 116-119. (原書名: James J. Heckman, *Giving Kids a Fair Chance*, 2013.)

⁵¹ 内閣官房人生 100 年時代構想会議推進室「幼児教育、高等教育の無償化・負担軽減参考資料」(人生 100 年時代構想会議第 2 回資料 1) 2017.10, p.4. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/dai2/siryoul.pdf>>

⁵² ヘックマンの研究成果を解説する大竹文雄・大阪大学教授の指摘 (ヘックマン 前掲注(50), pp.122-123.)。ヘックマンも貧しい子どもにこそ就学前教育の効果が大きいとして、家庭の所得に応じた負担を求めるとしている (同, pp.35-39.)。

⁵³ 赤林英夫「幼児教育「無償化」は意味がない」『日本経済新聞』2017.6.28. 我が国については、2~3 歳の保育所入所が、社会経済的に恵まれていない家庭の子どもへの攻撃性・多動性を大きく減少させ、その母親のしつけの仕方、幸福度を大きく

政策パッケージは、子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが、我が国の少子化問題の一因であるとして、所得制限を設けることなく、3～5歳の幼児教育・保育の無償化を掲げている。少子化対策に加え、広く現役世代全体の受益感を高めて消費税率の引上げへの理解を深める観点に立てば、所得制限を設けないことが望ましい選択肢となろう。

一方で、限られた予算で少子化対策や人材育成を効率的に行い、格差是正の観点や、支援が必要な人を支えるという社会保障の基本理念に整合的なものとするには、幼児教育・保育の無償化や自己負担軽減などについては、経済的制約で子どもを持ってない、持てても十分な教育を与えられない家庭を重点的に支援すること、具体的には無償化に所得制限を設ける、あるいは所得によって負担軽減額が異なる制度とすることが選択肢となろう⁵⁴。

幼児教育・保育の制度設計においては、対象となる子どもの年齢や家庭の所得制限の是非について、少子化対策としての効果、子どもの成長を促す上での効果、社会保障の理念との関係、現役世代への受益感浸透に与える影響などを評価した上で、政策目的の優先順位を明確にして判断することが求められよう⁵⁵。

(4) 財源の確保

(i) 制度の持続性と信頼性

社会保障給付の増大が続き、我が国の財政赤字が続く状況について、一体改革は、現在の世代が社会保障給付の負担を将来の世代に先送りすることと捉え、社会保障の持続可能性や世代間の公平の観点から大きな問題⁵⁶との認識を示していた。消費税率を5%から10%に引き上げる5%のうち、社会保障の充実に充てられる部分は1%に過ぎず、残りの4%は「借金の返済に充てる」と言われることもあるが、正確には、「借金に依存する財源の一部を手当てする」ものである。具体的には、基礎年金の国庫負担増などを含めて既に実施されている社会保障の財源に充てられ、「社会保障制度の安定を図る」ものと位置付けられていた。

消費税率引上げによる増収の一部を幼児教育・保育の無償化など新たな政策の財源に充てることは、全世代型社会保障への転換を加速するものの、既存の政策を含めた社会保障制度全体の安定を図る財源が少なくなることを意味し、実態としては国債によって新たな政策のための財源を確保したことに同じである⁵⁷。社会保障制度全体の持続性と信頼性を守るため、安定財源を確保する努力から逃れることはできない。具体的には、国民負担を高めて歳入を増やすか、他の施策を見直すことで歳出を削るか、あるいは、その両方となろう。政策パッケージは、これまでの目標である平成32(2020)年度のプライマリーバランス黒字化の達成は困難になるとしつつ、財政再建の旗は降ろさず、新たな計画を策定するとしている⁵⁸。したがって、実効性

改善させるとの研究がある (Shintaro Yamaguchi et al., "How Does Early Childcare Enrollment Affect Children, Parents, and Their Interactions?" 2017.3.14. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932875> 研究概要は山口慎太郎「保育園は子供の発達にどんな影響?厚労省データによる検証」2017.5.15. <<http://labor-econ.hatenablog.com/entry/2017/05/15/070000>>)

⁵⁴ ただし、所得制限は、一定の所得を境に極端な支援格差を生み、就労抑制の誘因となる可能性に注意する必要がある。

⁵⁵ 児童手当については、一定所得以上の世帯に給付される特例給付継続の是非や、所得基準を主たる生計維持者の所得から世帯所得に見直すことが論点となっている。幼児教育・保育の無償化と併せて一体的な制度設計が求められる。

⁵⁶ 社会保障制度改革国民会議 前掲注(11), p.6.

⁵⁷ 神田慶司・中村文香「新しい経済政策パッケージと全世代型社会保障実現への課題」『経済・社会構造分析レポート』2017.12.12. <http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mlothers/20171212_012547.pdf>

⁵⁸ 「新しい経済政策パッケージ」前掲注(41), p.2-9.

のある財政再建計画の策定と着実な実行が今後の課題として残されている⁵⁹。

(ii) 租税、社会保険料、事業主拠出金

社会保障を安定させるための財源としては、租税、社会保険料、事業主拠出金の引上げが考えられる。租税については、消費税だけではなく、所得税や法人税などの他の税目も候補となり得る。実際に、近年の税制改正においては、所得税の最高税率の引上げ、高所得者の給与所得控除の見直し、相続税の課税強化などが進められてきた⁶⁰。社会保険料の引上げも進んでいる⁶¹。また、事業所内保育（企業主導型保育）を支援するため、児童手当などの財源の一部として徴収されていた事業主拠出金については、その率が引き上げられている⁶²。

全世代型社会保障は、年齢ではなく、全ての世代が、その能力に応じて負担を分かち合うことを目指しており、消費税はその点で適合性が高い⁶³。また、経済活動に対する中立性が高い点も消費税のメリットである。ただし、消費税には所得の低い層ほど負担率が高くなる逆進性の問題があることから、税制全体あるいは社会保障給付を含めての再分配機能の確保が必要となる。なお、所得税は累進課税によって再分配機能を持つ利点があるものの、高齢者の負担が生じにくいという問題があり、過度な累進課税は現役世代の勤労意欲を阻害する恐れがある⁶⁴。法人税については、国際的に引下げ競争が進んでおり、国内企業の競争力を維持し、雇用を守る観点からは、引上げが難しい状況となっている⁶⁵。

社会保険料は、使途が明確となり、国民の理解を得やすい面があるものの、保険料に上限が

⁵⁹ なお、教育投資の便益は教育を受ける者にも、社会全体にも大きいことから、教育の財源として国債を用いるべきとの意見もある（高橋洋一「教育投資の財源は「こども保険」より「教育国債」の筋がいい」『DIAMOND online』2017.5.12.）。ただし、財政赤字が恒常化しており、「教育を錦の御旗に国債増発を許すことは財政破綻リスクを高めてしまう」（『経済教室 教育予算を考える（下） 小黒一正・法政大学教授—「社会的収益率」を基準に、消費税での財源確保が筋』『日本経済新聞』2017.5.29.）ことから、財政再建は重要な課題と言えよう。

⁶⁰ 平成 25（2013）年度税制改正によって、所得税の最高税率の引上げと相続税の課税強化（財務省『税制改正 平成 25 年度』2013.5, pp.3, 8-9. <http://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei13_pdf/13zeisei.pdf>）が、平成 26（2014）年度税制改正によって、高所得者の給与所得控除の縮減（同『税制改正 平成 26 年度』2014.4, p.13. <http://www.mof.go.jp/tax_policy/publication/brochure/zeisei14_pdf/14zeisei.pdf>）が行われている。平成 30（2018）年度税制改正においても、高所得者の給与所得控除を縮減する方向で議論が進んでいる。

⁶¹ 例えば、年金保険料は、平成 16（2004）～29（2017）年の間、段階的に引き上げられてきた（厚生労働省「厚生年金保険料率の引上げが終了します」2017.8.31. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12502000-Nenkinkyo-ku-Nenkinka/kounenn.pdf>>）。

⁶² 平成 28（2016）年 4 月施行（内閣府子ども・子育て本部「平成 29 年度の企業主導型保育事業について」p.1. 東京仕事財団ウェブサイト <https://tokyoshigoto-kigyuu.jp/hoiku/news/pdf/20170526_2.pdf>）。前述したように、政策パッケージには、事業主拠出金を引き上げる方針が盛り込まれている。

⁶³ ただし、消費税率引上げによる物価上昇分が年金給付額に反映されるため、この分は高齢者負担とならないとの指摘がある（鈴木準「こども保険」の財源問題」2017.6.22. 大和総研ウェブサイト <http://www.dir.co.jp/library/column/20170622_012084.html>）。

⁶⁴ 消費税の中立性、水平的公平性、逆進性などの特徴の整理と、高齢化社会における所得税の限界については、小池拓自「消費税を巡る議論」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』609 号, 2008.2.28, pp.3-6. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000582_po_0609.pdf?contentNo=1> を参照。なお、所得税については、金融所得課税や年金課税を見直すべきとの指摘がある。また、株式譲渡益や利子・配当などの金融所得課税については、国税・地方税合わせて 20%の分離課税に抑えられており、資産を多く保有する富裕高齢層の負担を増やす観点から見直しの必要性が指摘されている（森信茂樹編著、梅澤高明ほか『税と社会保障でニッポンをどう再生するか』日本実業出版社, 2017, pp.45-47.）。年金課税については、過大な控除（積立時、運用時に非課税であることや現役世代とのバランスの観点）、給与所得控除と年金所得控除の 2 重適用、公的年金以外（いわゆる 3 階部分）の控除の 3 つの是正が挙げられている（森信茂樹「連載コラム「税の交差点」第 29 回：総選挙と消費増税組み替え論を考える」2017.9.19. 東京財団ウェブサイト <https://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=512?>）。

⁶⁵ ただし、各種租税特別措置やグローバル企業への課税については検討すべき余地がある。例えば、グーグル（Google）やアマゾン（Amazon）など国内に販売拠点を持たない法人による電子商取引への法人課税を検討すべきとの指摘もある（森信茂樹「グーグルやアマゾンへの課税で社会保障や教育財源確保を」『DIAMOND online』2017.11.15.）。

あるため、高所得層の負担率が低くなる逆進性の問題がある。また、年金保険料を用いた場合、高齢者の負担が生じにくいという問題もある。前述したように、子育て費用を保険リスクとして扱うことへの疑義もある⁶⁶。なお、社会保険料は事業主負担もあるため、企業の雇用を抑制する要因となる。法人税の引下げによって、企業の競争力を高める施策との整合性にも注意が必要であろう。事業主拠出金も、雇用や企業の競争力への影響がある点において、法人税や社会保険料と同じ問題があり、雇用や競争力への影響を見極めることが必要となる。

結局、いずれの財源にもメリット・デメリットがあるので、世代間の公平、逆進性の状況、雇用への影響などを勘案して、これらを組み合わせていくことになる⁶⁷。

(5) 消費税の在り方

前述したように、消費税の用途には、「少子化に対処するための施策」が既に加わっている。政策パッケージは、子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが、我が国の少子化問題の一因とし、消費税を教育支援に充てることを少子化対策と位置付けている。また、必ずしも全ての子どもが対象とならない高等教育への支援についても、対象を低所得者層に限定したことを理由として、少子化対策であるとしている。しかし、人づくりの観点が議論の起点であった経緯もあり、消費税法や地方税法の改正の必要性の有無が論点となる可能性がある。

なお、今回、用途の変更に伴って財政再建計画の見直しが必要となる状況を踏まえ、消費税率を10%とする際に導入予定の食料品等の軽減税率を見直すべきとの意見もある⁶⁸。

おわりに

全世代型社会保障とは、給付については、主として高齢者世代を対象とする形から、切れ目なく全世代を対象とする形とし、負担については、年齢ではなく、全ての世代が、その能力に応じて支え合う社会保障である。少子高齢化や雇用環境などの経済社会情勢の変化や、諸外国と比較して現役世代への支援が少ない状況を踏まえて、我が国の社会保障を全世代型に転換することについては、福田、麻生内閣時代から議論され、一体改革によって具体的な取組が始まっていた。政策パッケージは、全ての世帯を対象として、3～5歳の幼児教育・保育の無償化を進めるなど、全世代型への転換を深化させ、加速させるものと言えよう。

政策パッケージの示す全世代型社会保障への転換は、従来の社会保障制度の議論と異なり、「人づくり革命」の観点を起点として、首相の方針表明から2か月余りでまとめられた。3～5歳の幼児教育・保育の無償化を含めて、どのような政策を、どれだけの規模で実施するか、個々の政策の制度設計はいかにあるべきか、そのための財源はどのように確保するかといった点について、様々な論点がある。予算などの国会審議を経て固まる新たな政策が、人づくりの礎となるとともに、少子化対策にも有効なものとなり、社会保障制度が持続性を持ちつつ、全世代型への転換が進むことが期待されている。

⁶⁶ 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」2017.4.4. 東京財団ウェブサイト <https://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=314>

⁶⁷ 政策パッケージは、「社会全体で負担する」との理念の下、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用、企業負担のあるべき姿を含め併せて検討する」としている（「新しい経済政策パッケージ」前掲注(41), p.2-10.）。

⁶⁸ 森信「連載コラム「税の交差点」第29回：総選挙と消費増税組み替え論を考える」前掲注(64)