

研究員 の眼

少子化対策の主な財源として社会保険料は是か非か

社会保障の「教科書」的な説明から考える

保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 主任研究員 三原 岳
(03)3512-1798 mihara@nli-research.co.jp

1—はじめに～少子化対策の主な財源に社会保険料は是か非か～

岸田文雄政権が目指す「次元の異なる少子化対策」に関連し、その財源として社会保険料を充当する考え方が政府・与党内で有力になっています。

しかし、医療・介護を中心に社会保障政策をウオッチして来た筆者としては、違和感を持っています。社会保障の教科書に従うと、社会保険料を主な財源とする社会保険方式では、病気・ケガ、介護、失業など個人では解決できないリスクを被保険者の支え合い（連帯）でカバーすることに力点が置かれており、「出産や育児がリスクなのか」といった根本的な疑問を拭い切れないためです。

今回は社会保障の「教科書」的な説明に立ち返り、少子化対策の財源問題を検討します。なお、「少子化対策が出生率引き上げに貢献するのか」という施策の有効性や費用対効果などについては、ここでは立ち入りません。

2—社会保険方式と社会扶助方式(税方式)

1 | 少子化対策の財源を巡る動向

まず、少子化対策の財源を巡る政府・与党の動向を簡単に整理します。出生率低下に歯止めを掛けるため、岸田文雄首相は「次元の異なる少子化対策」の必要性を強調。2023年3月には叩き台となる「試案」が公表され、▽児童手当の拡充、▽出産費用の保険適用、▽保育士の処遇改善、▽短時間勤務労働者への雇用保険適用拡大——などが網羅的に列挙されました。

これを踏まえて、関係閣僚や有識者などで構成する「こども未来戦略会議」が政府内に設置されており、財源対策の議論が始まっています。今後は毎年6月頃に閣議決定される「骨太方針」（経済財政運営と改革の基本方針）に向けて、詳細が固まっていく見通しです。

しかし、財源対策を含めて詳しい検討は今後の課題に位置付けられており、財源確保の方向性について、現時点では様々な意見が示されています。例えば、試案が公表された翌日の各紙紙面では、財源対策の候補として、社会保険料が有力視されている点が紹介されており、その方策と考え方として、

図表1のような基金のイメージ図を示す新聞もありました¹。

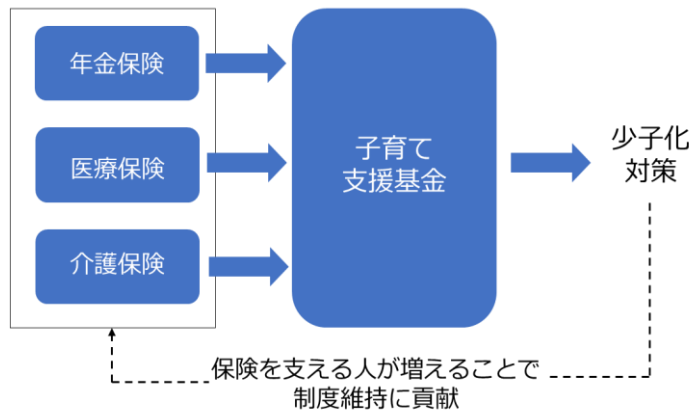
一方、政府・与党関係者からは「社会全体で支えるとなると様々な保険料も拠出は検討しなくてはならない」²、「医療に使うお金を子どもに持っていくという余地はない。(略) 社会保険料は、医療は医療に、年金は年金に使う。目的と負担との関係で(筆者注: 制度を) 作っている」³などの意見が出ました。

さらに、子ども政策の予算を一元的に管理する特別会計を創設するアイデアに加えて、医療保険料の上乗せによる財源確保の構想も取り沙汰されています。

その後、岸田首相は5月22日、こども未来戦略会議の席上、新たな税負担は否定しつつ、歳出改革を通じて国民負担を抑制する考えを表明。その上で、「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、子育て世帯を広く支援していく新たな枠組み」を検討する考えも示しました⁴。この「新たな枠組み」という部分は主に社会保険料を意識した発言と思われます。

今後は国民の反応や政治情勢などを見つつ、詳細が決まる見通しですが、少子化対策の主な財源に社会保険料を充当する考え方に対して、医療・介護を中心に社会保障政策・制度に関心を持つ筆者は強い違和感を持っています。筆者が過去、参照してきた「教科書」的な書籍⁵の説明と合わない部分が多過ぎるためです。以下は社会保障の教科書的な説明に沿って、財源の在り方を検討します。

図1：社会保険料の拠出による少子化対策の財源イメージと考え方



出典：2023年4月1日『東京新聞』を参考に作成

2 | 社会保険方式の現状

そもそもの問題として、財源に着目すると、社会保障制度は2種類に大別されます。つまり、社会保険料を主な財源とする社会保険方式と、租税財源⁶で賄う社会扶助方式（税方式）です。日本の制度では、年金、医療、介護、失業（雇用）、労働災害の5つが社会保険方式で運営されており、障害者福祉や子育て、生活保護などが社会扶助方式（税方式）で対応されています。

このうち、社会保険方式で運営されている年金や医療、介護、失業（雇用）の各制度については、保険料の軽減や制度間の不均衡是正を図るため、租税財源が投入されていますが、主たる財源として社会保険料が使われていることは間違いありません。

例えば、筆者の主な関心事である公的医療保険は図2のような財源構成となっており、国と自治体

¹ 2023年4月1日『東京新聞』。

² 2023年4月5日『日本経済新聞電子版』。茂木敏充自民党幹事長の発言。

³ 2023年5月7日『日本経済新聞電子版』。加藤勝信厚生労働相の発言。

⁴ 2023年5月22日、こども未来戦略会議における岸田首相の発言。首相官邸ウェブサイトを参照。

⁵ 主な書籍として、堤修三（2018）『社会保険の政策原理』国際商業出版、加藤智章（2016）『社会保険核論』旬報社、堀勝洋（2009）『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』ミネルヴァ書房など。社会連帯の発想については、Andr  Comte-Sponville（2004）“Le Capitalisme est-il Moral？”〔小須田健、コリーヌ・カンタン訳（2006）『資本主義に徳はあるか』紀伊國屋書店〕を参照。

⁶ 社会保障の教科書や厚生労働省の資料では「公費」と表記されることが多いが、カネがどこから湧いて来るようなイメージも想起するので、ここでは「租税財源」「税財源」という言葉で統一する。

の租税財源で4割弱の費用が賄われています。具体的には、協会けんぽや国民健康保険、後期高齢者医療制度などで使われた医療費の定率負担とか、国民健康保険や後期高齢者に加入する所得の低い人に対する保険料軽減などの名目で、租税財源が投じられています。しかし、従業員を雇う事業主の保険料が21.3%、被保険者本人による保険料で28.2%を賄っており、半分弱の費用が医療保険料から拠出されています。

さらに、公的介護保険の場合、国と自治体の租税財源が50%、65歳以上高齢者に課されている保険料が給付費の23%、40歳以上64歳未満の人から拠出される保険料が給付費の27%を占めています（保険料軽減の費用、利用者負担を除く）。

こうした社会保険方式で運営されている諸制度に対し、私たちが支払う社会保険料を拠出している一つの証拠として、お勤めの方は毎月、会社から支給される給与明細をご覧ください。そこに「年金」「健康保険（医療）」「介護」などと書かれていると思いますが、それらの項目では、社会保険料が給与から天引きされていることを意味しています。さらに、所得税の部分は国に、個人住民税は自治体に支払われ、その一部が租税財源として社会保障制度に振り向けられているわけです（事業主負担は給与明細に出ないので、会社の持ち出しになっています）。

では、社会保険方式と社会扶助方式（税方式）の違いは単に財源の違いだけなのでしょうか。ここでは表1に沿って、「大数の法則」「対価性」というキーワードで説明を試みます⁷。

表1：民間保険と社会保険方式、社会扶助方式の違い

	民間保険	社会保険方式	社会扶助方式 (税方式)
リスク分散の技術（大数の法則）を用いるか	用いる	用いる	用いない
保険料・税の納付が給付の根拠となるか (対価性の有無)	根拠となる (あり)	根拠となる (あり)	根拠とならない (なし)
主な財源	保険料	社会保険料 (+租税)	税

出典：堀勝洋（2009）『社会保障・社会福祉の原理・法・政策』ミネルヴァ書房などを参考に作成

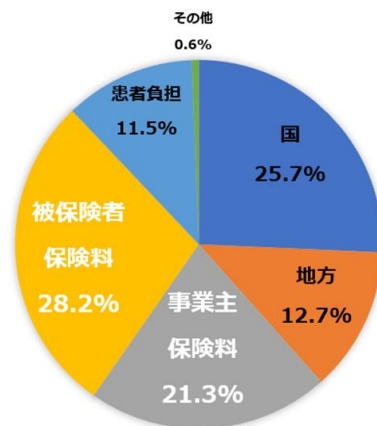
3——社会保険方式の特色(1)～「大数の法則」を利用～

1 | 「大数の法則」とは何か

前者の「大数の法則」とはリスクを分散する保険の技術、具体的には標本数が多くなると、母集団の平均に近づく保険運営の技術を指します。分かりやすく言うと、サイコロを2～3回しか振らない場合、「6」が繰り返し出る可能性があります。何度も振ると6分の1に近づきます。

社会保険方式では、この法則を用いて、個人のリスクを被保険者の支え合いで分散させることを目

図2：国民医療費の主体別内訳



出典：厚生労働省資料を基に作成
注：2020年度。

⁷ これらの点に加えて、社会保険料には逆進性などの問題も指摘できる。網羅的な論点については、西沢和彦（2023）「少子化対策への社会保険料利用 8つの問題点」『Viewpoint』を参照。

指しており、「大数の法則」が組み込まれている点で言うと、社会保険方式と民間の生損保商品は同じです。これに対し、社会扶助方式（税方式）では「大数の法則」は全く考慮に入れていません。この点は社会保険方式と社会扶助方式（税方式）の大きな差の一つと言えます。

一方、社会保険方式は民間の生損保の商品と違い、社会保障の側面を持っています。このため、リスクに応じた保険料・給付が設定されていない点など、民間保険との違いもあります⁸。つまり、社会保険方式には「大数の法則」に基づく保険的な考え方と、社会保障として給付する側面が混ざっています。教科書的な説明で言うと、前者は「保険原理」、後者は「扶助原理」と呼ばれています。

2 | 社会保険方式によるリスクのカバーの一例

上記の専門用語を用いても、なかなか自分事にならないかもしれないので、個人の問題から考えたいと思います。例えば、公的医療保険が全く存在しない社会を想像してみてください。そこで、たまたま折悪く事故に見舞われたとします。その治療費は個人にとっては非常に大きな金額になりますが、保険加入者でリスクをシェアすれば、影響は緩和できます。

つまり、自分のリスクを回避するために公的医療保険に加入することが「大数の法則」を通じて、自分だけでなく、保険に加入する被保険者にとってのリスク軽減にも繋がっているわけです。言い換えると、保険への加入を通じて、自分に降りかかるリスクをヘッジするという利己的な行動が利他性を生み出しており、こうした支え合いの考え方は一般的に「(社会) 連帯」と呼ばれています。

一方、リスクに応じた保険料や給付を採用すると、例えば病気のリスクが高い人が公的医療保険に加入できないなどの事態が起きてしまいます。この状況は社会保障制度として望ましくないため、社会保険方式では民間保険と同じく「大数の法則」を用いているものの、給付や保険料の設定では民間保険と異なる運用になっているわけです。

3 | 子育てはリスクか？

ここで少子化対策との関係性を考えると、素朴な疑問が湧いて来ます。そもそもの問題として、出産や育児などの子育てはリスクなのでしょうか。リスクとして見なせないのであれば、「大数の法則」をベースとする社会保険方式に合わないのではないのでしょうか。

もちろん、出産や育児に伴う支出や負担は生活に影響を及ぼす要因なので、子育ての費用を軽減することで、安心して出産・育児できる環境を作ったり、社会全体で子育てに力を入れたりすること自体は重要です（むしろ、こうした議論が遅きに失したと思っています）。

しかし、これまで出産や育児はリスクと想定されておらず、児童手当や保育費の支援などについては、社会扶助方式（税方式）で運営されて来ましたが⁹。このため、少子化対策の主たる財源を社会保険料に求めるのは無理筋のように思われます。

⁸ ここでは詳しく触れないが、社会保険方式と民間の生損保商品の違いとして、社会保険方式では、健康な人など低リスクの人が医療保険に加入しない「逆選択」の問題を回避するため、保険料を強制的に徴収している。

⁹ 不妊治療や出産育児一時金などでは、社会保険料が充当されている。児童手当には国・自治体の租税財源に加えて、企業の拠出金も充てられている。

4—社会保険方式の特色(2)～「対価性」による負担と給付の関連性～

1 | 「対価性」が生み出す負担と給付の関係明確化

もう一つのキーワードの「対価性」の観点で考えても、やはり少子化対策に社会保険料を充当する考え方には疑問符が付きます¹⁰。一般的に対価性とは、社会保険料の負担に対して必ず給付が紐付く考え方を指します。例えば、公的医療保険料を支払っていないと、原則として給付を受けられません。これが対価性であり、この点は民間保険も、社会保険方式も同じです（ただし、年金保険料を払っていても、一定の要件を満たせば障害福祉年金を受け取れるなどの例外はあります）。

しかし、例えば児童手当の拡充に対し、医療保険の被保険者が社会保険料を負担する時、対価性は確保されるのでしょうか。例えば、不妊治療の充実や出産育児一時金など、自分が加入する保険者（保険制度の運営者）の被保険者であれば、「同じ被保険者の困り事だから支え合い（連帯）の費用を負担して下さい」という説明が可能かもしれませんが、加入する保険制度の違いなどに関係なく、児童手当に保険料が広く転用されるのであれば、対価性は失われます。

2 | 「対価性」の具体例

ここでも自分事に落とし込むため、事例で考えることにします。仮にX社で働くAさんが健康保険料を支払っていたとします。ここにX社の従業員のBさんが病気になった場合、その費用を保険料という形で、Aさんが負担するのはX社の支え合い（連帯）の範囲内と理解できます。

ここで、「X社の支え合い（連帯）のために支払っている健康保険料を万人のための児童手当に充当する」という話になれば、Aさんも、Bさんも「ちょっと待って、何のために？」という疑問を抱くことになると思います。図1の基金構想とか、政府が検討しているとされる特別会計案は正に、こうした発想に立っています。

例えば、同じ会社に勤めているCさんの出産費用や不妊治療を医療保険料で負担し合うことについては、Aさんも、Bさんも一定程度、納得するかもしれませんが、万人のための児童手当に拡充するのであれば、対価性は失われることとなります。

もちろん、実際には対価性で説明できない制度が多く存在するのも事実です。例えば、介護保険の「地域支援事業」という仕組みでは、高齢者や40歳以上の人に課せられている保険料が在宅医療・介護連携のための普及事業などに充てられています。これは保険料が給付に反映されておらず、対価性が成立しにくくなっているのですが、それでも「介護保険制度の円滑な実施」「要介護状態になっても、地域で自立した日常生活を営むことができるよう支援する」などの説明が一応、試みられています¹¹。

3 | 「対価性」から考えると負担は正当化されるか？

では、対価性を確保できないにもかかわらず、社会保険料を少子化対策の主な財源に充当する理由として、どんな理屈が考えられるのでしょうか。先日の雑誌コラムでは、図1のような基金構想を以前

¹⁰ 対価性に近い概念として、「権利性」「けん連性（牽連性）」などの言葉も使われているが、ここでは対価性で統一する。

¹¹ こうした表向きの説明とは別に、地域支援事業が2006年度に創設されたタイミングは、国庫補助金を見直す「三位一体改革」の論議と重なっており、自治体の税源移譲要求を回避する思惑もあった。当時の経緯については、2021年7月6日拙稿「[20年を迎えた介護保険の足取りを振り返る](#)」を参照。

から提唱している研究者の意見として、「高齢期の支出を社会保険料で賄っているため、自らの制度の持続可能性を確保したり、給付水準を高めたりする上では、子育てに財源を充当する基金が必要」という見解が紹介されています¹²。つまり、少子高齢化が進む中、年金や医療に保険料を拠出している個人が将来、給付を受け取れなくなる危険性があるため、将来世代を増やす観点に立ち、社会保険料を少子化対策に回すことが正当化されるという主張です。

だが、ここでは対価性が全く意識されておらず、「社会保険料の目的外流用」という批判は免れません。仮に「思考実験」として、下記のような意見が示された時、対価性の観点で、社会保険料の流用をどこまで正当化できるでしょうか（下記は「思考実験」なので、筆者の意見ではありません）。

1: 制度の持続可能性を確保する観点に立ち、次世代を育てる子どもの教育レベルを向上させることが重要であり、支え合い(連帯)を強化するため、義務教育や大学教育にも社会保険料を充当すべきだ。

2: 制度の持続可能性を確保する観点に立ち、次世代を担う子どもの生活を安定化させる観点に立ち、支え合い(連帯)を強化するため、社会保険料を住宅行政に充当すべきだ。

3: 制度の持続可能性を確保する観点に立ち、次世代を担う子どもの安全を確保することが重要であり、支え合い(連帯)を強化するため、文教施設の防災対策に社会保険料を充当すべきだ。

4: 制度の持続可能性を確保する観点に立ち、次世代を担う子どもの安全を確保することが重要であり、支え合い(連帯)を強化するため、学校や児童福祉施設の近辺のミサイル防衛に社会保険料を充当すべきだ。

恐らく多くの読者が「トンデモない暴論だ!」と思われるのではないのでしょうか。そう思われるのは教育や住宅、防災、防衛が「社会保障」の枠内として理解されていない点、分かりやすく言うと厚生労働省か、こども家庭庁の所管ではないことが理由と思われる。

しかし、対価性の観点で考えると、「制度の持続可能性」「支え合い(連帯)」をタテに社会保険料を目的外に流用しようとしている点で、少子化対策への流用は上記の暴論(?!)と大して変わらない気がします。つまり、対価性の議論で検討しても、少子化対策の主な財源として、社会保険料を充当する考えは無理筋と言わざるを得ません。少なくとも対価性の説明が付く範囲内で用途を限定するなどの配慮が不可欠と思われます。

5——社会保険料に財源が求められる背景

1 | 増税に対するアレルギー

社会保障に通じた人であれば、上記のような指摘は分かり切った話です。それでも少子化対策の主な財源として社会保険料が注目される理由はどこにあるのでしょうか。その最大の理由として、国民の増税に対するアレルギーが考えられます。

例えば、消費税は高齢者を含めて多くの国民に負担を求める税制ですが、物を買う時に8%か、10%を負担することになり、「痛税感」を持つこととなります¹³。ここで言う「痛税感」を分かりやすく言

¹² 2023年5月13日『週刊東洋経済』。権丈善一慶大教授のコメント。

¹³ 財政学では「租税抵抗」という言葉が使われる時もある。山田真成・岡田徹太郎(2019)「日本における痛税感形成の要因分析」『香川大学経済論叢』第92巻第1~2号、佐藤滋・古市将人(2014)『租税抵抗の財政学』岩波書店を参照。

えば、レシートを見る度に「何で消費税を払わなきゃいけないのか」とイラっとする感覚です。

しかし、社会保険料は消費税ほどの痛みを伴いません。より具体的に言うと、先に触れたような形で、「社会保険料がどれだけ天引きされているか」を給与明細で毎月、細かくチェックする人は少ないので、社会保険料が上がっても気付きにくい面があります。その結果、国民の心理的な抵抗感も小さくなり、「赤字国債は将来の付け回しなので避けたいが、増税は困難なので、社会保険料の方がマシ」という判断の下、社会保険料が財源として選ばれやすくなっていると言えます。

2 | 防衛費拡充の議論

もう一つの背景として、防衛費の拡充で既に増税論議が浮上している点も指摘できます。2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻を受け、政府・自党内では防衛費の拡充論議が活発になり、2023年度から防衛費を段階的に増額していく方針が決まっています。

さらに財源として、2022年12月に決まった与党税制改革大綱では、法人税や所得税、たばこ税で一部を確保する方向性が示されているものの、詳細は今後の論点として積み残されています。このため、これ以上の増税論議を回避する観点に立ち、少子化対策の主たる財源として、社会保険料が注目されやすくなっている事情があります。

3 | 社会保険料の用途拡大は1980年代から続く傾向

付言すると、増税を忌避する傾向は今に始まったわけではありません。元々、1989年の消費税創設に至る議論では、大平正芳内閣による一般消費税構想、中曽根康弘内閣の売上税構想などの失敗があり、1980年代の財政危機では「増税なき財政再建」をキャッチフレーズにしつつ、社会保障制度では患者負担の引き上げなど、様々な歳出改革策が講じられました。

ただ、歳出抑制は国民の不満や批判を招きます。そこで、批判を回避または緩和するため、歳出抑制策の一部には年金保険に関する国庫負担の繰り延べとか、社会保険料や自治体の財政負担への付け替えなども含まれていました¹⁴。誤解を恐れずに言うと、国民の増税に対するアレルギーや歳出抑制に関する反対を回避するため、財源を振り替える「会計操作」が相当程度、実施されたと言えます。

6——考えられる選択肢

1 | 歳出削減の可能性は？

では、「次元の異なる少子化対策」に取り組む際、どんな選択肢が考えられるでしょうか。上記で述べた通り、少子化対策の主たる財源を社会保険料に求める考え方は相当、無理があると言わざるを得ません。少なくとも「取りやすいところから取る」という考え方は安易であり、結果的に社会保障制

¹⁴ ここでは詳しく触れないが、例えば国民健康保険や児童手当、生活保護費に対する国庫負担を削減する一方、自治体の財政負担割合を引き上げた。2018年度に実施された国民健康保険の都道府県化は、この時からの制度改正の流れの集大成と言える。歴史的な経緯については、2018年4月17日拙稿「[国保の都道府県化で何が変わるのか（下）](#)」を参照。さらに、1983年スタートの老人保健法や1984年成立の改正健康保険法では、高齢者医療費に関して、相対的に裕福な健康保険組合の保険料収入を充てる「財政調整」が導入され、2008年度の後期高齢者医療制度創設を経て、そのウエイトは現在に至るまで拡大し続けている。年金事務費については、国の厳しい財政事情を考慮し、1998年度から保険料財源の充当が始まり、2008年度から全額を社会保険料から充当する形になった。

度や社会保険料に対する国民の信認を損ないかねないリスクさえ考えられます。

そこで、代替策として、主たる財源を租税財源に求める方法が考えられますが、既述した通り、国民のアレルギーが強いため、この選択肢だけに頼るのは難しいと思われま

次に、歳出削減の選択肢も想定できます。例えば、所得の高い高齢者の医療・介護に関する自己負担を引き上げる選択肢¹⁵などが考えられますし、筆者も部分的に支持しますが、兆円単位、あるいは数千億円単位の歳出を削減するのは至難の業であり、この選択肢だけに頼るのは困難と思われま

その結果、結局は社会保険料の確保だけでなく、租税財源の確保と歳出削減を組み合わせることが予想されます。これは2010年代半ばに決まった社会保障・税一体改革と同じ方向性であり、負担と給付の在り方を一体的に模索して行く必要があります。

2 | フランスの制度が参考に？

社会保険料の「対価性」を解消するする方策として、フランスの一般社会拠出金（CSG）が考えられます。フランスは社会保険料のうち、本人負担の部分を事実上、社会保障目的で租税化し、社会保険方式の網から漏れる非正規雇用者に対する社会保障給付などに充当しています¹⁶。この選択肢であれば、社会保険料の対価性をクリアする形で、少子化対策などの社会保障給付に回すことが理論上、可能になります。

ただ、今よりも負担を増やすのであれば、結局は増税論議と変わらなくなります。考えてみれば当然なのですが、社会保険料だろうが、租税財源だろうが、国民の懐が痛む点は同じです。その結果、この選択肢を採用したとしても、「負担と給付の両面を見据えた議論が必要」という結論に至ります。

7—おわりに

以上、少子化対策の主な財源として、社会保険料を充当する是非を論じて来ましたが、少子化対策に限らず、予算を拡充するのであれば、租税だろうが、社会保険料だろうが、その財源を考えることは不可欠です。歳出カットによる財源捻出も検討に値しますが、数千億円単位あるいは兆円単位の財源を確保することは困難であり、やはり財源対策を検討する必要があります。

その際には社会保険方式の特性を踏まえた議論が必要であり、社会保険料の「流用」に当たる遣い方を含めて、「取れるところから取る」という安易な方法では、社会保障制度や社会保険料に対する国民の不信感を増幅しかねません。

筆者は「社会保険料の充当は全てダメ」と原理主義的に考えているわけではありませんが、それでも制度の立て付けに沿った議論が求められます。さらに、少子化対策も含めて社会保障の負担と給付の在り方に関して、もう一度考え直す必要が来ていると思います。

¹⁵ 高齢者の患者負担増を巡る経緯や最近の議論については、2022年1月12日「[10月に予定されている高齢者の患者負担増を考える](#)」2020年12月25日拙稿「[後期高齢者の医療費負担はどう変わるのか](#)」を参照。

¹⁶ CSGについては、尾玉剛志（2018）『医療保険改革の日仏比較』明石書店、柴田洋二郎（2019）「フランス医療保険の財源改革にみる医療保障と公費」『健保連海外医療保障』No. 121、同（2017）「フランスの医療保険財源の租税化」『JRI レビュー』Vol. 9 No. 48、小西杏奈（2013）「一般社会税（CSG）の導入過程の考察」井手英策編著『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房などを参照。