

基礎研 レポート

2024 年度の社会保障予算の内容と過程を問う(中)

次元の異なる少子化対策と財源対策の論点と問題点

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

1—はじめに～次元の異なる少子化対策と財源対策の問題点を考える～

2024年度政府予算案が閣議決定され、1月26日召集の通常国会で本格的に審議される。[\(上\)](#)では、2024年度予算案の全体像とともに、歳出の約3分の1を占める社会保障関係予算に関して、医療機関向けの診療報酬本体と、介護事業所向けの介護報酬、障害福祉サービス事業所に対する報酬が6年ぶりに見直された「トリプル改定」の結果や過程、その意味合いなどを概観した。

3回シリーズの(中)では、岸田文雄政権が重視する「次元の異なる少子化対策」の内容とともに、財源対策の概要や問題点を取り上げる。具体的には、2023年12月に決まった「こども未来戦略」の内容を詳述することで、若い世代の経済的支援や結婚、出産、育児の一環的な支援、育児の性的分業を見直す「共働き・共育て」の推進といった施策を概観する。さらに、医療保険に上乘せされる「支援金」の創設など、約3.6兆円に及ぶ施策の財源対策の概要や問題点を考察する。

(下)では、少子化対策の財源対策の関係で、2023年12月に作成された「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋(改革工程)」の意味合いや課題などを考察する。

2—次元の異なる少子化対策の経緯と内容

1 | 「次元の異なる少子化対策」の経緯

まず、岸田政権が掲げる「次元の異なる少子化対策」の経緯を簡単に振り返る¹。周知の通り、岸田文雄首相が2022年12月、出生率低下を食い止めるため、「こども予算の倍増を目指していくための当面の道筋を示してまいります」と言明したことで、「子ども予算の倍増」が一種の政権公約と理解されるようになった²。さらに、岸田首相は2023年1月の年頭記者会見で、児童手当の拡充などを例示しつつ、「異次元の少子化対策」に挑戦する考えを表明。この方向性に沿って、2023年3月の「こども・

¹ なお、煩雑さを避けるため、発言などを除き、可能な限り引用や出典は省略するが、本稿執筆に際しては、首相官邸や内閣府、財務省、厚生労働省、総務省、こども家庭庁の各ウェブサイト参照。メディアでも『朝日新聞』『共同通信』『産経新聞』『日本経済新聞』『毎日新聞』『読売新聞』に加えて、『社会保険旬報』『週刊社会保障』『シルバー新報』『日本医事新報』『ミクスOnline』『m3.com』『Gem Med』など専門媒体の記事も参考にした。

² 元々、「関係予算の倍増」という方針が浮上した淵源をたどると、2021年9月の自民党総裁選にさかのぼる。この時、他の候補者とともに討論会に参加していた岸田氏が「子どもを含む家族を支援する政府予算の倍増」に賛意を表明した。上記の発言や動向については、首相官邸ウェブサイトに加えて、各種報道を参照。

子育て政策の強化について（試案）」、同年6月の「こども未来戦略方針」、同年12月の「こども未来戦略」（以下、未来戦略）が順次取りまとめられた。

中でも、最後の未来戦略では、出生数や人口減少が進んでいる現状について、「急速な少子化・人口減少に歯止めをかけなければ、我が国の経済・社会システムを維持することは難しく、世界第3位の経済大国という、我が国の立ち位置にも大きな影響を及ぼす」との危機感が披露された上で、「2030年までに少子化トレンドを反転できなければ、我が国は、こうした人口減少を食い止められなくなり、持続的な経済成長の達成も困難となる」「2030年までがラストチャンスであり、我が国の持てる力を総動員し、少子化対策と経済成長実現に不退転の決意で取り組まなければならない」という強いメッセージが並んだ。

さらに、今後3年間で「集中取組期間」と位置付けつつ、取り組みを加速化させるための様々な施策が列挙されるとともに、財源対策も言及されている。以下、未来戦略の整理に従って、「ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化や若い世代の所得向上に向けた取組」「全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」「共働き・共育ての推進」「こども・子育てにやさしい社会づくりのための意識改革」の4分野³で、未来戦略に盛り込まれた施策を概観する。なお、以下は施策の説明が続くため、財源対策を中心とした問題点に関心を持たれている方は12ページから読んで頂きたい。

2 | 経済的支援の強化や若い世代の所得向上に関する内容

まず、経済的な支援策としては、児童手当の抜本的拡充が盛り込まれており、2024年通常国会での法改正と同年10月からの制度改正が予定されている。現在の制度では1カ月当たり3歳未満は15,000円、3歳から小学生の第1子・第2子は10,000円、3歳から小学生の第3子以降は15,000円、中学生は10,000円であり、所得制限が設けられている⁴。未来戦略では、所得制限の撤廃とともに、支給対象期間が高校生年代まで延長される方針が盛り込まれた⁵。多子加算についても、第3子以降3万円とする内容が盛り込まれた。

図表1：こども未来戦略のうち、経済的支援の強化や若い世代の所得向上に関する部分

経済的支援の強化や若い世代の所得向上

- 児童手当の抜本的拡充（*）
- 出産などの経済的負担の軽減（*）
- 医療費などの負担軽減
- 高等教育費の負担軽減
- 個人の主体的なリ・スキリングへの直接支援
- いわゆる「年収の壁（106万円/130万円）」への対応
- 子育て世帯に対する住宅支援の強化

出典：こども未来戦略を基に作成

注：（*）は2024年通常国会での法改正が明記された部分。

³ 以下、「ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化や若い世代の所得向上に向けた取組」は「経済的支援の強化や若い世代の所得向上」と短縮して表記する。

⁴ 特例給付として、所得制限限度額以上、所得上限限度額未満の世帯には特例給付として一律5,000円が支給されている。所得制限限度額の目安は約622万円、所得上限限度額の目安は約858万円。

⁵ これと併せて、2023年12月に決まった与党税制改正大綱では、16～18歳の子どもに適用される扶養控除を2026年から縮小する方針が盛り込まれた。所得税の控除額は38万円から25万円に、個人住民税は33万円から12万円に、それぞれ引き下げられる。

さらに、経済的な支援策として、2022年度第2次補正予算で創設された「出産・子育て応援交付金」（10万円）の継続や拡充の方針も盛り込まれている。この仕組みは妊娠時から出産・産後、産後の育児期を一貫して支援するため、伴走型支援と10万円の現金給付を組み合わせる制度であり、未来戦略では2024年度も継続する点、2025年度から子ども・子育て支援法に位置付ける点などの方針が明記された。

経済的支援関係では、出産費用の負担軽減に向け、2023年通常国会で成立した「出産育児一時金」の引き上げ（42万円→50万円）も言及されており、今後の方向性として、出産費用の見える化とか、2026年度をメドとした正常分娩の保険適用の導入に向けた検討が改めて示された⁶。

このほか、自治体で実施されている子ども医療費の助成に関する国民健康保険の国庫負担に関する減額調整措置の廃止も盛り込まれた。この仕組みでは、自治体が子どもに関する患者負担を独自に引き下げた場合、医療費を引き上げる可能性があるとして、国民健康保険の国庫負担を減額することで、当該自治体の負担を増やす措置が設けられていた。

しかし、全ての市町村で何らかの助成が実施されているとして、未就学児までを対象とする医療費助成は2018年度から減額調整措置の対象から外れており、未来戦略では年齢層を問わず、減額調整措置を廃止する方針が打ち出された。

大学進学支援を含めた高等教育に関する経済支援としても、貸与型奨学金について、▽減額返還制度を利用可能な年収上限を325万円から400万円に引き上げる（こども2人世帯は500万円以下、3人以上世帯は600万円以下に引き上げ）、▽所得連動方式の利用者について、返還額の算定のための所得計算をこども1人当たり33万円の所得控除を上乗せ——などの見直しを講じると規定。

授業料の減免や給付型奨学金に関しても、▽2024年度から3人以上の多子世帯や理工農系の学生等の中間層（世帯年収約600万円）に拡大、▽多子世帯の学生などは2025年度から無償にする（ただし、授業料の支援上限は国公立約54万円、私立約70万円）、▽在学中は授業料を徴収しない代わりに卒業後の所得に応じる形で納付してもらう「授業料後払い制度」について、2024年度から修士段階の学生を対象として導入し、2025年度から学部段階への本格導入に向けて検討——といった施策が盛り込まれた。

このほか、業務に必要な新しい知識やスキルを身に着ける「リ・スキリング」の充実に向けた教育訓練給付などの見直しとか、「年収の壁」を解消するための制度見直し、子育て世帯に対する住まいの支援の強化なども言及された。

このうち、「年収の壁」とは主に女性が税金や社会保険料の負担を回避するため、就業時間や収入を調整することで生まれる年収の上限を指す。これが女性の就労や収入増に妨げになっているとして、政府は2023年9月以降、最大50万円の支援などを盛り込んだ「年収の壁・支援強化パッケージ」を実施しており、未来戦略ではパッケージの「着実な実施」と一層の制度改正に向けた検討が盛り込まれた。

住まいの支援では、公的賃貸住宅を対象に、子育て世帯などが優先的に入居できる仕組みの導入を図ることで、今後10年間で、子育て世帯などの住宅として約20万戸を確保する方向性が示された。

⁶ 出産育児一時金の引き上げを巡る経過と、保険適用の可能性を巡る議論に関しては、2023年6月27日拙稿「[出産育児一時金の制度改正で何が変わるのか？](#)」を参照。

さらに、ひとり親世帯など支援が必要な世帯を対象とした支援策としても、空き家の改修とか、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅である「セーフティネット住宅」の登録促進などを通じて、今後10年間で約10万戸の住宅を確保するという方針も示された。

3 | 「全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」に関する内容

この分野では、妊娠、出産、育児の切れ目のない支援を提供・拡充する必要性とともに、障害のある児童や人工呼吸器などを付けつつ暮らす「医療的ケア児」、親や兄弟姉妹の面倒を見る子どもを指す「ヤングケアラー」など多様な支援ニーズへの対応策も盛り込まれており、一部では子ども・子育て支援法の改正も含めた法改正案件も打ち出されている。

以下、具体的な施策を見ていくと、切れ目のない支援体制の構築では、妊娠届出時と妊娠8カ月頃、出産後に相談を受け付ける「伴走型相談支援」を児童福祉法の事業に位置付ける点が規定された。さらに、退院直後の母子を対象に心身のケアや育児を支援する「産後ケア事業」に関しても、全世帯を対象に2023年度から始めた利用者負担の軽減措置を継続する点とか、子ども・子育て支援法の地域子ども・子育て支援事業として位置付ける点なども盛り込まれた。

このほか、▽1カ月児・5歳児に対する健康診査と、先天性代謝異常などを調べる「新生児マススクリーニング検査」の対象疾患の拡充を早期

に全国展開、▽聴覚障害の有無を早い時期に発見する「新生児聴覚検査」に関して、公費（税金）負担の全国実施——などの施策も列挙された⁷。

妊娠前から妊娠・出産後まで、女性が健康で活躍できるようにするため、国立成育医療研究センターで女性の健康や疾患に特化した研究とか、将来の妊娠を考えつつ女性やカップルが自分達の生活や健康に向き合う「プレコンセプションケア」、産後ケア事業を含む成育医療などの研究を進めるとともに、基礎疾患を持つ妊産婦や妊娠を希望する女性などに対する相談支援を強化としている。

就学前の子どもをカバーする保育や幼児教育の関係では、サービスの質を高める観点に立ち、保育士1人が対応する児童の数を定めた「職員配置基準」のうち、1歳児と4～5歳児の基準を見直すことが示された。

具体的には、制度発足以来75年間、一度も改善されてこなかった4～5歳児の配置基準について、現行の30人（30：1）を25人（25：1）に引き下げるとともに、それに対応する加算措置を創設するとされた。1歳児に関しても、3年間の加速化プラン期間中の早い段階で、6人（6：1）から5人（5：

図表2：こども未来戦略のうち、全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充に関する部分

全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充

- 妊娠期からの切れ目のない支援の拡充
- 幼児教育・保育の質の向上
- 全ての子育て家庭を対象とした保育の拡充（*）
- 新・放課後子ども総合プランの着実な実施
- 多様な支援ニーズへの対応（*）

出典：こども未来戦略を基に作成

注：（*）は2024年通常国会での法改正が明記された部分。

⁷ なお、新生児マススクリーニング検査に関しては、免疫の機能不全で重篤な感染症を繰り返す「SCID（重症複合免疫不全症）」と脊髄の異常で筋力低下などを招く「SMA（脊髄性筋萎縮症）」という2つの疾患について先行的に事業を実施したり、検査の対象疾患の拡充を検証したりするためのモデル事業が2023年度補正予算で計上されている。

1) に改善する方向性が盛り込まれた。病児保育に関する単価を2024年度から引き上げる方針も盛り込まれた。

このほか、▽保育所、幼稚園、幼保一体型の「認定こども園」の運営費の基準となる公定価格の改善に向けた取り組みの推進、▽保育士の処遇改善、▽会計の見える化に向けて、事業所から都道府県に対する経営情報の報告と、都道府県による分析結果の公表を法定化——なども提示された。

子ども・子育て支援法に関する施策では、月の一定時間までの利用可能枠の中で、就労要件を問わずに柔軟に利用できる「こども誰でも通園制度(仮称)」を創設する方針も示された。具体的には、2025年度から実施自治体の増加を図った上で、2026年度から全国の自治体で実施できるように、2024年通常国会に関連法改正案を提出する旨が打ち出された。同制度に関しては、2023年度補正予算でモデル事業の実施に必要な予算が計上されている。

さらに、保護者が仕事などで昼間、家を留守にしている間、放課後の小学生を小学校の空き教室や児童館など預かる「放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)」に関しても、待機児童が依然として1.5万人程度存在するとして、約122万人から約152万人に拡大するとした「新・放課後子ども総合プラン」の着実な推進とともに、2024年度から常勤職員配置の改善などを図る方針が示された。

このほか、多様な支援ニーズへの対応として、ひとり親家庭の自立と子育て支援、こどもの貧困対策、児童虐待の防止対策、障害児支援などが列挙されている。

このうち、ひとり親家庭の自立とか、こどもの貧困対策の関係については、▽ひとり親家庭や低所得子育て世帯のこどもに対する伴走的な学習支援の拡充、▽貧困家庭への宅食提供、▽地域の様々な場所を活用しつつ、安全・安心で気軽に立ち寄れる食事や体験・遊びの機会の提供、▽看護師・介護福祉士などの資格取得を目指すひとり親家庭の父母に対する「高等職業訓練促進給付金制度」について、短期間で取得可能な民間資格を含む対象資格への拡大、▽幅広い教育訓練講座の受講費用を助成する「自立支援教育訓練給付金」に関する助成割合の引き上げ、▽ひとり親に対する就労支援事業などの対象要件拡大——といった施策が示された。児童扶養手当の所得限度額について、3人以上の多子世帯の加算額を拡充するため、関連法改正案を2024年通常国会に提出する方針も打ち出された。

近年、増え続けている児童虐待の防止とか、子育てに困難を抱える世帯、保護者や兄弟姉妹などをケアする子どもを指すヤングケアラーに対する支援を強化する観点に立ち、相談支援体制の構築などの体制整備、子どもと子育て家庭に関する総合相談窓口として一部の自治体で設置されている「こども家庭センター」の全国展開、学校や地域とのつなぎ役の配置、子育て世帯への訪問支援などを進めることも盛り込まれた。

このほか、健診未受診の妊婦に対する継続的な訪問支援、生活に困難を抱える特定妊婦に対する一時的な住まいの提供、こどもの養育に関する相談・助言、虐待などで家庭に居場所を持たないこども・若者の支援拡充や宿泊できる安全な居場所の確保なども列挙。虐待などを受けたこどもの生活環境整備として、一時保護施設における小規模ユニットケア化、一時保護施設や児童養護施設などに入所しているこどもの学習環境整備の支援、こどもの権利擁護の環境整備、親子関係の再構築支援、家庭養育環境を確保するための里親委託の推進、養育に関する助言などの支援策、社会的養護を経験した若者が自立した社会生活を送れるようにするための支援なども言及された。

障害児や人工呼吸器などが必要な「医療的ケア児」に対する支援策としても、障害児支援の中核的

役割を担っている「児童発達支援センター」を中心とした専門的な支援の提供とか、地域の障害児支援事業所や保育所などへの支援に加えて、医療的ケア児を一時的に預かる環境の整備や保育所などでの受け入れ体制の整備も図るとされた。障害児に関する補装具費支給制度の所得制限を撤廃する方針も示された。

4 | 「共働き・子育ての推進」に関する部分

この分野では、法改正案件を含めて、男性の育児参加促進や育児の性的分業の見直しも含めて、育児や働き方の変化を促すための細かい施策が列挙された。

まず、国際的に見ても低水準にある夫の家事・育児関連時間を増やすため、男性の育児休業取得率に関する政府目標（2025年までに30%）を大幅に引き上げる方針が示された。例えば、国・地方の常勤公務員については、1週間以上の取得率を2025年で85%、2週間以上の取得率を2030年で85%を目指すという目標が掲げられた。

さらに、2025年3月末で失効する次世代育成支援対策推進法の期限を延長した上で、一般事業主行動計画について、数値目標の設定やPDCAサイクルの確立を法律上の仕組みとして位置付けると規定。今後の次世

図表3：こども未来戦略のうち、共働き・子育ての推進に関する部分

共働き・子育ての推進
➤ 男性育休の取得促進（*）
➤ 育児期を通じた柔軟な働き方の推進（*）
➤ 多様な働き方と子育ての両立支援（*）

出典：こども未来戦略を基に作成
注：（*）は2024年通常国会での法改正が明記された部分。

代育成支援として、「男女とも仕事と子育てを両立できる職場」が重要という観点を明確化しつつ、男性の育児休業取得を含めた育児参加や育児休業からの円滑な職場復帰支援、育児に必要な時間帯や勤務地への配慮などを促す方向性が示された。

併せて、育児・介護休業法に基づく育児休業取得率の開示制度を見直す方針も打ち出された。2023年4月に施行された改正育児・介護休業法では、常時雇用する労働者が1,000人を超える事業主に対し、育児休業の取得状況などを毎年公表することが義務付けられており、未来戦略では要件を「300人超の事業主」に拡充するため、2024年通常国会に改正案を提出することが明示された。この方向性に沿って、「有価証券報告書における開示を進める」という文言も入った。

このほか、業務を代替する周囲の社員への応援手当の支給とか、代替期間の長さに応じた支給額の増額など中小企業の支援を拡充する方針が打ち出された。次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画を策定した企業のうち、一定程度の基準を満たした企業を「子育てサポート企業」と認定している「くるみん認定」の取得など、企業に対するインセンティブ強化も図るとされた。

給付面の対応としても、出生直後の一定期間内（男性は出生後8週間以内、女性は産後休業後8週間以内）に、両親が共に14日以上の子育て休業を取得した場合、28日間を限度に、その期間の給付率を現行の67%（手取りで8割相当）から80%（手取りで10割相当）に拡充すると規定。2025年度から実施するため、関連法改正案を2024年次期通常国会に提出する方向性が盛り込まれた。

さらに、育児休業給付を支える労働保険特別会計雇用勘定の財政基盤を強化する観点に立ち、▽2024

年度から国庫負担割合を現行の 1/80 から本則の 1/8 に引き上げ、▽当面の保険料率は現行の 0.4% に据え置きつつ、本則料率を 2025 年度から 0.5% に引き上げ、▽実際の料率は保険財政の状況に応じて弾力的に調整する仕組みの導入——などの制度改正も盛り込まれた。こちらも 2024 年通常国会に関連法案を提出するとしている。

育児期を通じた柔軟な働き方を推進する環境整備に関しても、関連法改正案を 2024 年通常国会に提出する方向性が示された。具体的には、現在の育児・介護休業法に基づく制度では、こどもが 3 歳になるまで、短時間勤務の実施が事業主に義務付けられており、フレックスタイム制を含む入社・退社時刻の調整が努力義務となっている。これらに加え、テレワークも事業主の努力義務の対象に追加する方針が明示された。

さらに、事業主が職場の労働者のニーズを把握しつつ、テレワークや短時間勤務制度など複数の制度を選択して措置し、その中から労働者が選択できる「親と子のための選べる働き方制度（仮称）」を創設することも盛り込まれた。現在、こどもが 3 歳になるまで請求できる残業免除（所定外労働の制限）についても、こどもの対象年齢を小学校就学前まで引き上げる見直しも明記された。

このほか、医療的ケア児など多様なニーズに対応しつつ、労働者の離職を防ぐため、妊娠・出産の申出時や子が 3 歳になる前に、労働者の仕事と育児の両立に関する個別の意向を聴取したり、その意向に対する自社の状況に応じた配慮を事業主に求めたりするため、法改正に取り組む方針を規定。育児中の柔軟な働き方として、男女ともに時短勤務を選択しやすくするため、2025 年度から「育児時短就業給付（仮称）」を創設することで、こどもが 2 歳未満の期間で時短勤務を選択した場合、時短勤務時の賃金の 10% を支給する方針が示された。

こどもが病気の際に休みを取れるようにするため、既述した病児保育の拡充と併せて、こどもが就学前の場合に年 5 日間取得が認められる「子の看護休暇」を拡充することで、こどもの対象年齢を小学校 3 年生修了時まで引き上げる制度改正も盛り込まれた。さらに、入園式などこどもの行事参加や、感染症に伴う学級閉鎖などにも使えるようにするため、休暇取得事由の範囲も見直すと規定し、これらの内容を含んだ関連法改正案を 2024 年通常国会に提出する方針が打ち出された。

未来戦略では、非正規雇用者など社会保険の適用が不十分、あるいは適用外の人に対する支援措置も示された。例えば、雇用保険が適用されていない週所定労働時間 10 時間以上 20 時間未満の労働者について、失業給付や育児休業給付などを受給できるようにするため、2028 年度施行に向けて、関連法改正案を 2024 年通常国会に提出する方針が明示された。

自営業やフリーランスなどの育児期間中の経済的な給付に相当する支援策として、国民年金の第 1 号被保険者について、育児期間に関する保険料免除措置を創設する方針も示され、2025 年度施行に向けて、関連法改正案を 2024 年通常国会に提出する意向も盛り込まれた。

仕事と育児の両立支援に向けた方策として、企業における勤務間インターバル制度の導入やストレスチェック制度の活用、選択的週休 3 日制度の普及に加え、企業の働き方改革による長時間労働是正の必要性も言及された。

5 | 「こども・子育てにやさしい社会づくりのための意識改革」に関する部分

この部分では、こどもや子育て世帯を社会全体で支える機運情勢の必要性が言及されている。具

体的な施策としては、▽鉄道やバスなどでのベビーカー使用者のためのフリースペースなどの設置や分かりやすい案内の促進、▽公共交通機関などで、妊産婦や乳幼児連れの方を含め、配慮が必要な利用者に対する利用者の理解・協力を啓発する取り組みの推進——などが示された。

さらに、「こどもたちのために何がもっともよいことかを常に考え、こどもたちが健やかで幸せに成長できるような社会を実現する」という「こどもまんなか宣言」の趣旨に賛同する企業・個人・自治体などを「こどもまんなか応援サポーター」に任命し、それぞれで必要な取り組みを実践してもらうことを規定。このほか、その内容を発表する「こどもまんなか応援プロジェクト」に取り組むと定めた。こども・子育てを応援する地域や企業の好事例の共有や各地域でリレーシンポジウムを開く方針も盛り込まれた。

6 | 未来戦略以外の少子化対策・子育て支援策

未来戦略に必ずしも明確に位置付けられていない少子化対策・子育て支援策として、与党が 2023 年 12 月に公表した 2024 年度税制改正大綱では、子育て世帯の住宅ローン拡充として、借入限度額を引き上げる方針が盛り込まれた。新築などの認定住宅については 500 万円、新築の省エネルギー基準適合住宅は 1,000 万円の上乗せ措置が講じられた。さらに、子育て世帯に関する生命保険料に関して、4 万円の適用限度額に 2 万円を上乗せする措置が盛り込まれた。

地方財政での対応では、自治体が地域の実情に応じた独自の施策を展開できるようにするため、地方財政計画の一般行政経費（単独）を 1,000 億円増額。さらに、自治体の子育て支援経費の全体像を分かりやすく示すため、自治体に配分される普通交付税の算定ルールが見直される。具体的には、人口をベースに算定されている「社会福祉費」「衛生費」などのうち、こども・子育てに関する部分を「こども子育て費」（仮称）に統合し、「18 歳以下人口」を基準にして普通交付税を算定する方向性も打ち出された。

さらに、子育て支援に関わる自治体の施設整備や環境改善を支えるため、公共施設における子育て相談室の整備や児童館・保育所の空調、遊具整備などに使える「こども・子育て支援事業債（仮称）」が創設されることとなり、総務省が毎年度、策定している「地方債計画」に 450 億円が計上された。

このほか、ヤングケアラーを支援するための法整備が検討されており、2024 年通常国会で子ども・若者育成支援推進法を改正し、国や自治体が支援に努める対象にヤングケアラーを加える方向と報じられている⁸。以上のような記述を通じて、次元の異なる少子化対策（及び関連施策）として、様々な分野の施策が網羅されている様子を理解できる。

しかし、いくら大風呂敷を広げても、財源を伴わなければ実現可能性は担保されない。以下、未来戦略に沿って、次元の異なる少子化対策で打ち出されている財源対策の概要を取り上げる。

4——次元の異なる少子化対策の財源対策

1 | 少子化対策の財源

まず、未来戦略では財源対策として、こども家庭庁の下に、「こども・子育て支援特別会計（いわゆ

⁸ 2023 年 12 月 26 日『毎日新聞』などを参照。

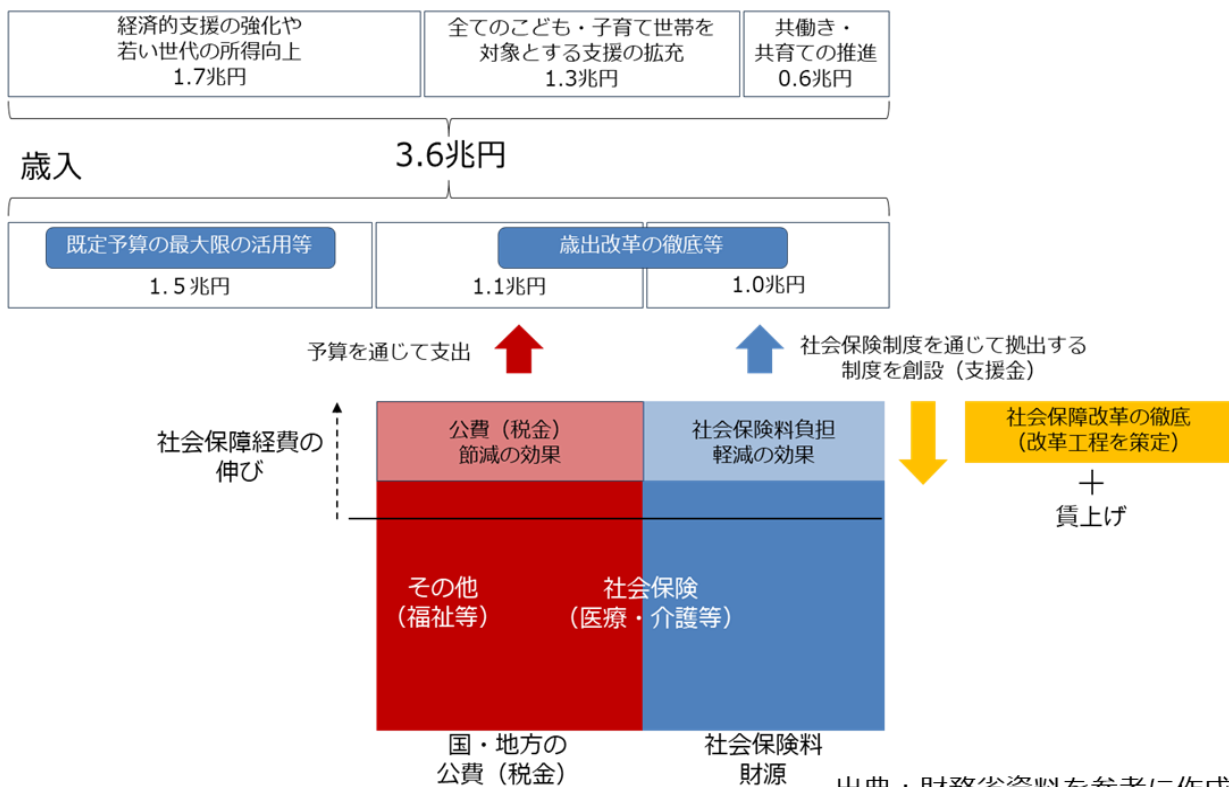
る「こども金庫」)を2025年度に創設する方針が明記された。その際には、年金特別会計子ども・子育て支援勘定や労働保険特別会計雇用勘定(育児休業給付)という既存の特別会計事業を統合することで、政策の全体像と費用負担の見える化を進めるとした。

さらに、2026年度までの「加速化プラン」の予算規模として、国・地方の事業費ベースで計3.6兆円程度と予想されており、その内訳については、先に上げた施策の整理に沿って、「経済的支援の強化や若い世代の所得向上」に約1.7兆円、「全ての子ども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」に約1.3兆円、「共働き・共育での推進」に約0.6兆円とされている。

その上で、約3.6兆円に及ぶ財源については、未来戦略では「国民的な理解が重要」としつつ、(1)既定予算の最大限の活用等、(2)歳出改革の徹底等——の2つで賄うことで、実質的な国民負担を増やさぬ方針が強調されている。

図表4：次元の異なる少子化対策の財源対策のイメージ

歳出：加速化プラン完了時点



このうち、(1)の既定予算の最大限活用では、子ども・子育て拠出金など既定の財源とか、消費増税を充当している歳出の執行見直し、インボイス制度導入に伴う消費税収相当分などを活用しつつ、約1.5兆円を確保すると規定された。

さらに、(2)の約2.1兆円に関しては、2028年度までに徹底した歳出改革を通じて確保する財源と説明されており、公費(税金)と社会保険料負担に区分されている。このうち、前者では約1.1兆円

の公費（税金）の歳出削減効果が見込まれており、予算編成を通して少子化対策に充当するという方針が示された。

一方、後者の残りの1.0兆円程度に関しては、賃上げによる保険料の増収効果に加えて、軽減される社会保険料負担の範囲内で、新設される「支援金」で賄う方針が打ち出された。さらに、2026年度から2028年度まで段階的に制度を整備する方向性、2028年度までに安定財源を確保するまでの間の「つなぎ財源」として「こども・子育て支援特例公債」を特別会計から発行する方針も盛り込まれた。約3.6兆円に及ぶ財源対策のイメージは図表4の通りである。

なお、歳出改革策に関しては、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（以下、「改革工程」と表記）が2023年12月に閣議決定されており、その内容は（下）で述べる。

2 | こども金庫と支援金の詳細

上記のうち、こども金庫と支援金に関して、未来戦略では2024年通常国会に関連法改正案が提出される方針が明記されており、制度設計に関する詳細な内容が「別紙」として書き込まれている⁹。

具体的には、こども金庫については、子ども・子育て支援法に基づく事業を管理する「こども・子育て支援勘定」（仮称）と、雇用保険法に基づく育児休業など給付に関する事業を管理する「育児休業等給付勘定」（仮称）に区分する方針を規定。

歳入は一般会計からの繰入金や企業からの「子ども・子育て拠出金」、育児休業給付などに充てる雇用保険料、支援金を財源とする「こども・子育て支援納付金（仮称、以下、「支援納付金」と記述）」、つなぎ国債のこども・子育て支援特例公債（仮称）の収入で充てると定められた。一方、こども金庫の歳出に関しては、▽子ども・子育て支援法に基づく教育・保育給付や地域子ども・子育て支援事業、▽雇用保険法に基づく育児休業給付——に加えて、未来戦略の施策のうち、出産・子育て応援交付金（仮称）、育児時短就業給付（仮称）など共働き・共育てを推進するための経済支援策、こども誰でも通園制度（仮称）、抜本的に拡充すると説明されている児童手当への支出が該当するとされた。

このうち、支援納付金を充当する事業については、出産・子育て応援交付金（仮称）、育児時短就業給付（仮称）など共働き・共育てを推進するための経済支援策、「こども誰でも通園制度」（仮称）、児童手当が列挙された。さらに、支援納付金やこども・子育て支援特例公債の収入に関する決算剰余金が支援納付金の財源とされている事業以外に流用されないようにするため、こども・子育て支援勘定に「こども・子育て支援資金（仮称）」を設置して分別管理する方向性も示されている。

支援金については、健康保険組合などの保険者（保険制度の管理者）が保険料と合わせて徴収すると規定。さらに、支援金を財源とする支援納付金については、毎年末の予算編成過程で見込み額をベースに、支援金を拠出する関係者などの意見を聴取しつつ、その年度までに生じた実質的な社会保険負担軽減の効果の範囲内で、こども家庭庁が決定するという旨が盛り込まれた。

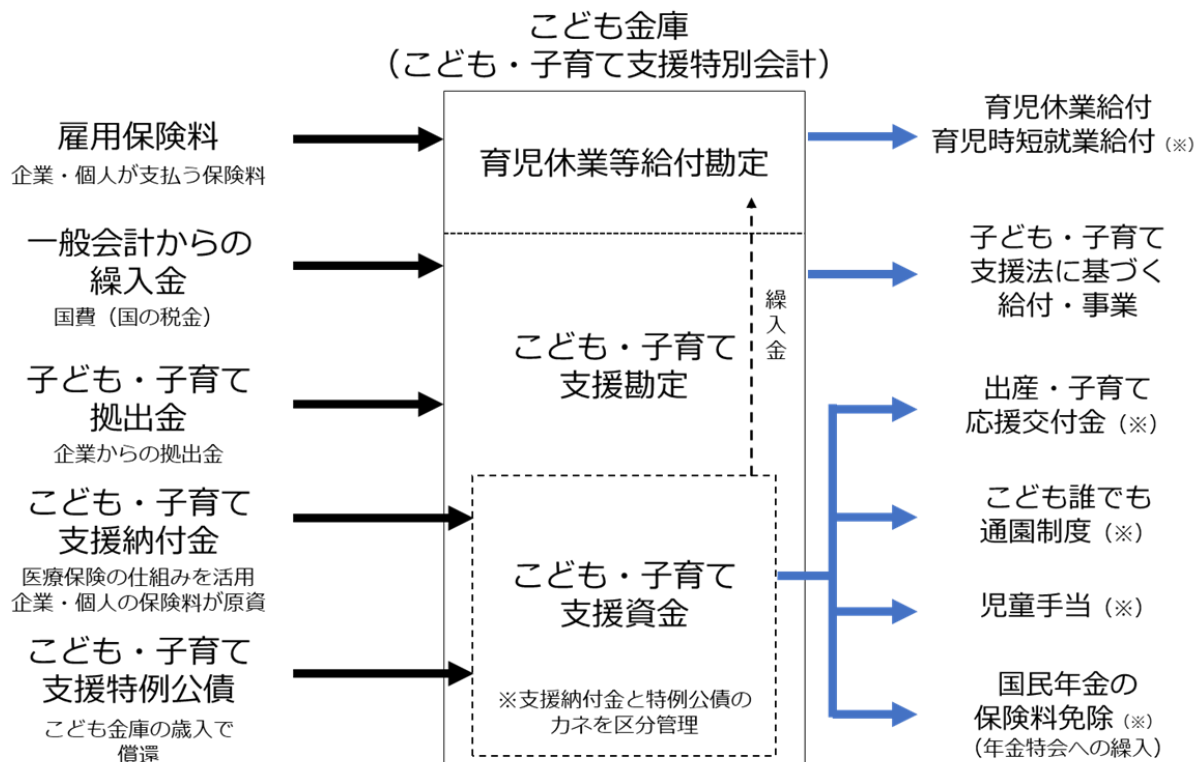
一方、支援納付金に関する医療保険者間での負担に関しては、現行の出産育児一時金と同じような形で、後期高齢者医療制度とその他の医療保険制度の間で案分し、被用者保険と国民健康保険制度の間では加入者数に応じて案分、被用者保険同士の案分では介護納付金などと同様、総報酬に応じて分

⁹ 上記とは別に、授業料後払い制度の導入については、学生などからの納付金で償還が見込まれるため、日本学生支援機構が財政融資資金から借入する「HECS債」（仮称）を創設するとされている。

ける方針が示された¹⁰。このほか、国民健康保険、後期高齢者医療制度に準じる形で、低所得者の保険料軽減措置や負担限度額を作る方向性も盛り込まれた。要するに、全体として支援金は原則として医療保険の現行制度に上乗せする形で制度化されることになる。

図表5では、未来戦略の内容と支援金に関する政府の資料を勘案しつつ、こども金庫や支援金など主な内容のイメージを取りまとめた。政府の資料では詳細が分からない部分が依然として多く、「引き続き検討」という文言も散見されるため、図表5は現時点での筆者の整理とご理解頂きたい。

図表5：こども金庫や支援金制度のイメージ



出典：こども家庭庁資料などを参考に作成
 注1：2023年12月までに示された政府の資料を参考にした。
 注2：(*)は支援納付金を充当する対策。

しかし、筆者自身の意見では、支援金を含めた財源対策は多くの問題を孕んでいると考えており、実際に一部の関係者から批判も出ている。以下では未来戦略に盛り込まれた施策とともに、財源対策の論点や問題点を探る。

5—次元の異なる少子化対策の意味合いと問題点

1 | 次元の異なる少子化対策の意味合い

未来戦略に盛り込まれた内容の全体的な感想として、筆者自身は児童手当の所得制限撤廃を除けば、それほど違和感を持っていない。むしろ、「少子化対策」という看板の下、深刻化している児童虐待

¹⁰ 出産育児一時金に関しては、2023年通常国会で成立した改正法に基づき、最終的には7%分の給付費を後期高齢者医療制度に課すことになっている。この時の制度改正の詳細については、2023年8月9日拙稿「[全世代社会保障法の成立で何が変わるのか\(上\)](#)」を参照。

や子どもの貧困対策が言及されたり、遅れが指摘されていた育児を巡る性的分業の解消や住まい政策が盛り込まれたりした点はプラス材料と受け止めている¹¹。さらに、プレコンセプションケアを含めて、一貫した育児支援の必要性が強調されている点など、単なる「出産や子どもを増やすための少子化対策」になっていない点は高く評価できると考えている。

ここで簡単に日本の少子化対策の歴史を振り返ると、淵源は1990年の「1.57ショック」に求められる。この時、前年の合計特殊出生率（出産可能年齢な15～49歳の女性に関して、年齢ごとの出生率を足し合わせ、1人の女性が生涯、何人の子どもを産むのか推計した数字）が当時、最低だった1966年の1.58を下回った¹²ことに端を発する。その後、初めの総合的な少子化対策である「エンゼルプラン」が1994年に策定されるなど、少子化対策が少しずつ進められてきた。

一方、少子化対策や子育て支援策は「家族政策」に区分される時がある¹³。確かに日本では、この言葉は余り使われていないし、未来戦略でも全く見受けられないが、この分類に従えば、施策の内容は単なる「出産や子どもを増やすための少子化対策」という観点だけではなく、児童手当や保育サービス、育児や働き方を巡る性的分業の見直し、児童虐待や子どもの貧困問題、住まいの問題など、女性や家族に関わる広範な領域に広がることになる。

しかし、日本での家族政策は専ら「少子化対策」と説明された経緯がある。これは「育児は家庭が担うべき」と考える自民党保守派の反対意見や、財政支出を渋る財政当局などの反対を回避するため、「少子化対策」という言説が意図的に選ばれて来た¹⁴ためであり、今回も「次元の異なる少子化対策」という看板の下、様々な家族政策が盛り込まれた。

その意味では、「家族政策を少子化対策で実施する」という今までの流れが踏襲された形であり、出生数の減少に対する危機感を背景に、次元の異なる少子化対策という看板の下、家族政策に関して、かなり思い切った対策が打ち出された印象を受ける。

さらに、そもそもの問題として、結婚や出産など個人の生き方や自由な選択に関わる部分を国家がダイレクトに操作することは難しく、国や自治体が対応できる対策としては、結婚や出産、育児を諦めないように選択肢を広げることしかない。この点が累次の少子化対策にもかかわらず、出生数が反転できない状況を作り出していると言える。これに対し、未来戦略では出産や育児に関わる部分だけでなく、働き方や住まいなど個人の選択肢を広げるような観点の施策が幅広く盛り込まれている点は評価できると考えている。

2 | 次元の異なる少子化対策の問題点(1)～「規模ありき」の議論？～

一方、問題点として、児童手当の拡充も含めて、1年間に及んだ議論が「規模ありき」になった点

¹¹ 育児の性的分業については、2023年12月発刊の『社会保障研究』特集に加えて、筒井淳也（2015）『仕事と家族』中公新書などを参照。住まいの保障については、国立社会保障・人口問題研究所編著（2021）『日本の居住保障』慶應義塾大学出版会などを参照。

¹² 1966年は丙午に当たり、「この年に生まれた女性は気が強くなる」という迷信で出生率が下がった。

¹³ 家族政策の定義や認識は多様だが、ここではOECD（経済協力開発機構）の社会支出の定義に沿って、「家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）」と位置付ける。国立社会保障・人口問題研究所の資料を参照。

¹⁴ 家族政策が少子化対策に置き換えられる傾向については、日本の子育て支援策の言説を丁寧に実証した西岡晋（2021）『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制』ナカニシヤ書店の分析を参照した。

を指摘せざるを得ない¹⁵。そもそも、少子化対策の問題が混乱した背景は「倍増」発言に求められると考えている。以下、筆者なりの整理を説明すると、自民党総裁選での発言が政権公約のようになり、2023年1月の首相会見などを経て、「次元の異なる少子化対策」という言葉に置き換わり、「規模ありき」の議論になった。

具体的には、「どんな施策を優先的に実施すれば出生率が上がるのか」「どんなニーズや課題に対応する必要があるか」という議論が展開されず、事業と規模を積み増すことが半ば目的化していたと指摘せざるを得ない。分かりやすい言葉で言うと、「Why (なぜ必要か)」「What (何が課題か)」ではなく、「How (どうするか)」という議論に終始した印象である。

例えば、未来戦略では「理想のこども数（筆者注：2.25人）を持たない理由として、『子育てや教育にお金がかかりすぎるから』という経済的理由が52.6%で最も高く…」という一文が出ている。なぜか未来戦略に調査の出典先が出ていないが、これは国立社会保障・人口問題研究所公表による「2021年社会保障・人口問題基本調査（結婚と出産に関する全国調査）」に依拠しており、経済的な負担軽減が求められる点は十分に理解できる。

しかし、そのための解消策として、様々な方策が考えられるため、本来であれば、施策の利害得失や費用対効果、実現可能性、実施に際しての負担やコスト、優先順位などを勘案しつつ、選択肢を絞り込んで行くのがスジである。それにもかかわらず、未来戦略の検討過程では上記のような議論を経た形跡がほとんど見受けられなかった。最初から「規模ありき」「施策ありき」で議論が展開されたためである。

その端的な例が児童手当の所得制限撤廃である。この問題は民主党政権期の「子ども手当」以来の懸案¹⁶だが、所得制限の撤廃は2023年3月に示された「こども・子育て政策の強化について（試案）」で早々に盛り込まれていた。恐らく少子化対策の大半は金額の小さいソフト施策であり、「倍増」レベルまで大幅に予算を積み増すことは難しいため、トータルの規模が2兆円単位と突出している児童手当の拡充方針が先行的に決まったのだろう。つまり、議論の中心は「どうやって予算を増やすか」という「規模ありき」「施策ありき」だったと言わざるを得ない。

3 | 次元の異なる少子化対策の問題点(2)～財源対策の理屈付け～

支援金を中心とする財源対策にも大きな疑問が残る。本来で言えば、広く受益が行き当たる児童手当を増やす場合、税財源の確保が求められるが、今回は増税論議が早々に封印された。ここで政府の意図を「付度」すると、「国民の増税アレルギー¹⁷を踏まえると、増税の選択肢は困難」「さらに、防衛関係費に絡む増税論議も控えており、二正面作戦を取りにくい」「そうすると、財源確保の選択肢は

¹⁵ 予算倍増という首相の指示を満たそうとした結果、審議会などでの合意形成プロセスが疎かになった点については、2024年1月23日拙稿「[政策形成の『L』と『R』で考える少子化対策の問題点](#)」でも取り上げた。ここで言う「L」は「正統性（legitimacy）」、「R」は「rightness」を意味しており、次元の異なる少子化対策の検討では、一貫して「首相の指示」という「L」が先行した点を批判的に論じた。

¹⁶ この問題の淵源は2009年8月の総選挙に遡る。この時、勝利した民主党（当時）は政権公約（マニフェスト）で、子育ての社会化を目指す観点に立ち、▽児童手当を「子ども手当」に改組、▽支給額を月額2万6,000円に引き上げ、▽所得制限を撤廃、▽財源対策として、配偶者控除と扶養控除を廃止——といった方針を掲げていた。しかし、財源確保のメドが立たなかった上、当時の野党だった自民党が「バラマキ」などと批判。結局、所得制限付きの新しい児童手当に改組された。

¹⁷ 財政学では「租税抵抗」という言葉が使われる。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。

社会保険料しかない」と判断したのであろう¹⁸。

より分かりやすく政府の意図を表現すると、「少子化対策を打ち出す必要があるが、財源が足りないし、防衛予算の確保も積み残されている。このため、赤字国債よりもマシな選択として、社会保険料を使いたい」という考え方と思われる。

しかし、社会保険方式の教科書的な原則に従うと、保険料の拠出には何らかの給付が前提となっており、保険料の負担と給付が必ずしもリンクしない児童手当への充当は無理筋に映る。つまり、社会保険料は公的要素を持っているとはいえ、あくまでも「保険」であり、保険料を負担する時には何らかの形で保険給付と紐付くのが基本である。この特性は一般的に「権利性」「対価性」と呼ばれており、広く受益が行き渡る児童手当に対し、社会保険料を充当することが適当なのかどうか、疑問と言わざるを得ない¹⁹。

そこで、政府の説明や文書を見ると、未来戦略や2023年6月の骨太方針（経済財政運営と改革の基本方針）では、「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、広く支え合っていく新たな枠組み」という文言で、支援金の必要性が言及されている。ここで言う「連帯」とは一般的に助け合いを意味しており、「医療・介護・年金保険という主に人の生涯の高齢期の支出を社会保険の手段で賄っている制度が、自らの制度における持続可能性、将来の給付水準を高めるために、子育て支援制度を支えよう」²⁰という考えが根底にあるとみられる。

分かりやすく言うと、「少子化対策を通じて、社会保障を支える将来世代が増えれば、将来の給付が安定するため、支援金を負担する現役世代も利益を受ける。その結果、負担と給付の関係が紐付くので、企業を含めて国民が幅広く負担すべき」という説明と思われる。換言すると、「医療保険からの拠出→少子化対策の実施→出生率の改善→将来世代からの保険料収入の増加→制度の持続可能性向上→現役世代が将来的に受け取る給付水準の向上」という経路が期待されていると言える。

しかし、この説明は社会保険料の充当（流用？）を正当化するための強引な理屈付けにしか見えない。もし上記のような論理で社会保険料の充当が正当化されるのであれば、その用途は少子化対策にとどまらず、幼児教育から義務教育、生涯学習教育、高等教育、雇用、住宅、障害児支援など様々な領域に拡大できる。思考実験的に極論を言えば、「将来の給付水準を高めるため、児童生徒を守る必要がある」というロジックの下、学校の耐震化対策とか、児童福祉施設周辺の防災対策やミサイル防衛にも社会保険料を充当できることになるのではないかと。流石に社会保険料をミサイル防衛に回す場面は訪れないだろうが、こうした危うさを含んだ強引な論理に映る。筆者自身は「連帯」という概念とか、「幅広く負担」という考え方には賛成だが、少なくとも筆者が手に取った社会保障や社会保険の「教

¹⁸ 防衛関係費に関しては、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略を受けて、今後5年間で約43兆円を確保することが決まっており、▽国有財産売却などで得た資金をプールしつつ、5年間の防衛力増加に必要な経費を一括計上する「防衛力強化資金」の創設、▽厚生労働省所管の国立病院機構、地域医療機能推進機構からの積立金返納、国有財産の売却収入なども充当——といった財源確保策が決まっている。ただ、これらを積み上げても、必要経費の全てを賄えないため、2022年12月の与党税制改正大綱では、法人税や所得税、たばこ税を段階的に引き上げる方針が盛り込まれたが、詳細は今後の調整に委ねられている。

¹⁹ この点は一度、2023年5月24日拙稿「[少子化対策の主な財源として社会保険料は是か非か](#)」でも論じた。さらに、田中秀明（2023）「異次元の少子化対策の財源を問う」『社会保険旬報』No. 2892、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』なども参照。

²⁰ 2023年5月22日、第4回こども未来戦略会議議事録における権丈善一慶大教授の発言から引用。

科書」からは大きく逸脱した説明となっていると言わざるを得ない²¹。

付言すると、社会保険料が充当される子育て支援制度を経ても、出生率の上昇に貢献しなければ、負担するサイドは「将来の給付水準を高める」という反対給付(?!)を受け取れないことになるが、どこまで出生率引き上げの成算を持っているのだろうか。

このほか、支援金が医療保険に上乗せされる理由も不明確である。社会保険料には年金、医療、介護、雇用、労働災害の5種類が整備されているが、どうして医療保険料に上乗せするのか、政府の文書を読んでも、その理由が十分に読み取れない。敢えて政府文書の行間を読みつつ、理由を「付度」とすると、年金や雇用では高齢者が保険料を負担しておらず、労働災害は事業主負担だけであり、介護保険料の引き上げ余地は限界を迎えている²²。こうした中、医療保険であれば高齢者も保険料を負担しているため、負担が勤労世代に集中しにくく、最近の社会保障のトレンドである「全世代」という流れに合致していると考えられたのだろうか。

実際の問題として、本当に上記のような判断だったのか、政府の資料や審議会の議事録、メディアの報道などを読んでも「どうして医療保険料に上乗せされるのか?」という点を理解できない。例えば、今回の政策形成過程を辿ると、関係閣僚や関係団体、有識者で構成する「こども未来戦略会議」は実質8回開かれただけである。内閣府こども政策担当相が主催する形で、関係団体や有識者が参加した「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」に至っては計2回しか開かれておらず、消費増税まで約10年、介護保険導入まで5年程度の歳月を掛けた過去の経緯²³と比べると、今回の議論は拙速と言わざるを得ない。こうした事情の下、政府の資料や審議会の議事録などに目を通して、政府の説明や意図を理解できない部分が多く、上記には筆者の推測あるいは付度(?!)が多分に含まれている点をご容赦頂きたい。

さらに、以前であれば、強引な理屈で政策が決まったり、制度に不十分な点が残ったりした時には「税制抜本改革の時に議論」といった形で、次の改革まで繋げる布石が打たれることが多かったが、そうした気配が今回、全く見受けられなかった点で言うと、統治機構の劣化も感じざるを得ない。

例えば、消費増税の経緯を振り返ると、2004年の年金改革に際して、基礎年金国庫負担を3分の1から2分の1に引き上げる方針が決まり、これが消費増税の一つの「布石」になった。さらに、2009年通常国会では、将来的な税制抜本改革の方向性が改正租税特別措置法に盛り込まれたことで、その後の政権は税制改革の議論に直面せざるを得なかった。

しかし、こうした「知恵」は今回の議論から全く見受けられない。例えば、支援金の問題点をクリ

²¹ 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。

²² 高齢者に課されている介護保険料は所得、居住市町村で異なるが、全国平均の基準額は6,000円を突破しており、厚生省が制度創設時に「上限」として意識していた5,000円を上回っている。詳細については、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。

²³ 消費増税を含めた平成の社会保障改革に関しては、清水真人(2015)『財務省と政治』中公新書、同(2013)『消費税 政と官との「十年戦争」』新潮社、岸宣仁(1998)『税の攻防』文藝春秋などを参考にした。2019年7月10日拙稿「[平成期の社会保障改革を振り返る](#)」も参照。介護保険の歴史については、池田省三(2011)『介護保険論』中央法規出版、介護保険制度史研究会編(2019)『新装版 介護保険制度史』東洋経済新報社、和田勝編著(2007)『介護保険制度の政策過程』東洋経済新報社などを参照。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](#)」も参照。

アする一つの方策として、フランスの CSG（一般社会税）という仕組みを参考にし、社会保険料を社会保障目的の特定財源に切り替えるアイデアが有り得る。つまり、税であれば、負担と給付の関係が切り離されるため、児童手当などにも充当できるメリットがあるし、再分配の財源として、保険料を支払えない低所得者や、保険料拠出と反対給付が少なくなりやすい非正規雇用者などに対する給付にも回しやすくなる²⁴。

このため、2024 年度予算での導入は無理にしても、例えば、今回の支援金を税制抜本改革までの暫定措置と位置付けるとともに、CSG のような税制の導入可能性とか、所得再分配機能の強化に向けた個人所得課税の見直しや消費増税の可能性も含めて、将来的な税制抜本改革を中長期的なテーマに位置付けることは不可能ではなかったはずである。

もちろん、CSG のようなアイデアは絶対的な解と言い切れないし、上記のような手練手管が必ずしもベストとは思えないが、合意形成や利害調整が図られる時には必要な手立てであり、こうした「知恵」が全く見受けられなかった点は極めて残念と言うしかない。

以上のように考えると、今回の決着は単なるパッチワークの積み重ねに過ぎないし、もし「規模ありき」「税は無理なので社会保険料で」「高齢者も負担する医療保険料で」という発想で支援金が制度化されたのであれば、安直と言わざるを得ない。主要新聞の世論調査でも社会保険料の充当に対し、7割近くの人が反対という結果が出た²⁵のは、こうした事情が影響しているのではないだろうか。

4 | 次元の異なる少子化対策の問題点(3)～特別会計を巡る論点～

さらに、こども金庫という特別会計に関する問題点も指摘せざるを得ない。今回の未来戦略では既に触れた通り、こども金庫という特別会計が新設されることになっており、一部では「特別会計の下では資金が不透明になる」という批判が聞かれる。確かに小泉純一郎政権期には特別会計を統廃合するための改革が実施された経緯²⁶を踏まえると、「特別会計の新設は行財政改革に逆行する」という意見は傾聴に値する。

しかし、特別会計には負担と給付の関係が明確になるメリットもある。例えば、飛行機の燃料に課される航空機燃料税は空港の整備や周辺環境改善などに充てられる特定財源であり、他の用途に充当しないように、国税部分は自動車安全特別会計の「空港整備勘定」で区管理されている²⁷。このため、支援金の使途を明確にする観点に立ち、こども金庫を創設したり、特別会計に「こども・子育て支援資金」（仮称）という別の勘定を設けたりすること自体、違和感は持たない。もし支援金を「社会保険料の目的外流用」という趣旨で反対しつつ、特別会計の新設も「改革に逆行」と非難するので

²⁴ CSG については、小西杏奈（2023）「フラットな税制が支えるフランス福祉国家の動揺」高端正幸ほか編著『揺らぐ中間層と福祉国家』ナカニシヤ出版、同（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、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などを参照。

²⁵ 2023 年 5 月 29 日『日本経済新聞』、同年 4 月 17 日『毎日新聞』を参照。

²⁶ 小泉政権末期の 2005 年 12 月に「行政改革の重要方針」が策定された後、2007 年に特別会計法が成立し、特別会計の数は約半減となるなど見直しが講じられた。特別会計改革に関しては、小泉政権の塩川正十郎財務相が「母屋（筆者注：一般会計）ではおかゆ食って、辛抱しようとかけちけち節約しておるのに、離れ座敷（筆者注：特別会計）で子供がすき焼き食っておる」と述べたことが有名。2003 年 2 月 25 日、第 156 回国会衆議院財務金融委員会での答弁。

²⁷ ただし、空港整備勘定は「経過措置」とされている。

あれば、一種の論理矛盾を起こしていることになる。

その半面、特別会計による管理には問題点も少なくない。例えば、財務省の査定が甘くなる危険性である。管見の限り、予算査定を司る財務省主計局の関心事は専ら一般会計の帳尻合わせと、国費（国の税金）の圧縮であり、特別会計の規模や使途のチェックに関する優先順位は低くなる傾向が見受けられる。

特に、こども金庫は雇用保険料や医療保険料を財源とする支援金、さらに企業からの子ども・子育て拠出金を財源としており、一般会計からの繰入金に影響しない範囲であれば、こども金庫の使途や規模に対する財務省の関心が低くなる可能性は否定できない。その結果、歳出が不必要に膨らむ危険性に留意する必要がある。

このほか、給付と負担の関係を明確化しようとした結果、こども金庫の資金フローが複雑化する点も見逃せない。例えば、支援金の使途は限定的に挙げられているものの、育児時短就業給付などにも充当されるため、「こども・子育て支援勘定」から「育児休業等給付勘定」に繰入金が発生する。さらに、支援金の一部が国民年金保険料の軽減に充当されるため、こども金庫のこども・子育て支援勘定から年金特別会計に繰り入れることが想定されている。

つまり、こども金庫やこども・子育て支援勘定をバイパスするような形で、支援金の一部が別の勘定や特別会計に充当されるわけだ。これは『社会保険料の目的外流用』という批判を回避するため、支援金の使途を明確にしたい」という要請と、『規模ありき』で膨らませた少子化対策の財源として、支援金を幅広い分野に充当したい」という財源対策の要望を満たす上での「苦肉の策」と言える。

さらに淵源を辿れば、実質的に社会保険料に多くの財源を頼る大前提に無理があったわけであり、筆者自身としては、こうした説明や複雑な資金フローが国民に分かりやすく伝わるのか、かなり疑問に感じている。

5 | 次元の異なる少子化対策の問題点(4)～支援金の予見可能性～

支援金については、歳出の予見可能性などでも問題点が多い。既述した通り、歳出改革で浮いた保険料の範囲内で、支援金が徴収される仕組みとなっており、未来戦略の別紙では「各年度における支援納付金の総額は、支援納付金を充当する事業の所要額が毎年変動する」としつつ、「毎年末の予算編成過程において、その見込み額を基に、こども家庭庁が支援金を拠出する立場にある関係者等の意見を聴取しつつ、その年度までに生じた実質的な保険料負担軽減の効果の範囲内で決定する」と書かれている（一部文言を省略）。

ここでのポイントは「毎年変動」「予算編成過程」「負担軽減の効果の範囲内」であろう。つまり、政府が実施する社会保障の歳出カット次第で、支援金の額は変動するという意味であり、費用を負担するサイドの国民から見た予見可能性はゼロに近い。

しかも、その規模は政府の説明次第で変わり得る。例えば、[\(上\)](#) で述べた前期高齢者財政調整の「会計操作」のような形で、十分な歳出抑制が実行されていないにもかかわらず、政府が「◎◎の歳出改革で××億円を抑制しました」と説明するだけで、支援金の負担を求められる危険性さえ有り得る。実際、[\(下\)](#) で詳述する通り、2024年度予算編成では「実質的な負担軽減」を大きく見せる説明も試みられているなど、早くも予見可能性が危ぶまれている。

以上の点を踏まえつつ、誤解を恐れずに言い換えると、予見可能性が不十分な点で、財源を調達したい政府にとっては好都合な仕組みなのかもしれないが、費用負担を強いられる国民にとっては極めて不透明な制度設計と言わざるを得ない。

付言すると、上記のような批判は今回の支援金の先行事例に当たる後期高齢者医療制度でも論じられていた。75歳以上高齢者を対象とする後期高齢者医療制度では、約4割の財源を0～74歳の国民が負担しており、それぞれの保険者が医療保険料に上乗せして支援金を徴収している。

しかし、全く別の制度に移行した高齢者の医療費に関する負担になる点とか、被保険者が意思決定に関与できない民主的統制²⁸の観点に立ち、有識者から「保険制度の枠内に納まりきれない。実質は限りなく租税に近い」²⁹、「保険料の名を借りた租税負担であるし、租税にも劣る負担と言わざるを得ない」³⁰といった批判が出ていた。

今回の少子化対策に関する支援金では用途を限定する観点に立ち、特別会計を用いる点など、一部で後期高齢者医療制度の支援金と違う面があるにしても、社会保険料なのか、税金なのか、その位置付けが分からなくなったことで、予見可能性の点で後期高齢者医療制度支援金と同じような問題を抱えている。

なお、予見可能性の部分については、給付抑制策が列挙された「改革工程」の内容を一瞥すると、そのリスクが大きい様子を説明できるし、実際に早くも雲行きが怪しくなりつつある。この点は（下）で改めて考察する。

6—おわりに

制度や施策を策定・実施するだけでなく、その意義や目指す姿を国民一人ひとりにわかりやすいメッセージで伝えるとともに、施策が社会や職場で活用され子育て世帯にしっかりと届くよう、社会全体でこども・子育て世帯を応援する機運を高めていくことが必要——。未来戦略の取りまとめに際して、このように岸田首相は述べた³¹。

確かに施策の内容を見ると、単に「出産や子どもを増やすための少子化対策」という観点にとどまらない点など評価できる面も少なくないが、その過程を振り返ると、「規模ありき」で進んだ感は否めない。

さらに、財源対策に至っては、増税を含む負担増の議論から逃げたことで、「社会保険料のように取

²⁸ 税金の場合、国会や地方議会における予算や決算の審議を通じて、民主的統制が担保されているが、後期高齢者医療制度支援金は心許ない状況である。さらに、医療保険料に関しても、それぞれの保険者における民主的な意思決定プロセスは担保されているとは言い難く、社会保障の教科書で用いられている「保険者自治」が実態面で実現されているとは言えない。例えば、医療保険制度で言うと、協会けんぽは事業主、被保険者、有識者の計9人以内で構成する運営委員会で意思決定しているが、いずれも厚生労働相の任命であり、被保険者が選任や運営に関われるのは難しい。国民健康保険の保険料は自治体で決定されており、最終的に市町村議会の同意が必要だが、自治体のトップや議員は国民健康保険以外の被保険者からも選ばれている点で、代表と被保険者は一致していない。後期高齢者医療制度についても、都道府県単位の設置されている広域連合の代表は市町村長の互選、広域連合議会の議員は市町村議会議員からの互選で決まっており、被保険者の民主的統制は極めて低い。健康保険組合は労使半数の代表で運営、決定される仕組みになっている点で、民主的統制が担保されているものの、全体として自治の仕組みは形骸化している感が否めない上、後期高齢者医療制度に対する支援金や前期高齢者納付金については、その規模をコントロールできない。

²⁹ 堤修三（2007）『社会保障改革の立法政策的批判』社会保険研究所 p70 から引用。

³⁰ 加藤智章（2016）『社会保険 核論』旬報社 p210 から引用。

³¹ 2023年12月11日、こども未来戦略会議議事録から引用。

るけど、税金のように使う」「特別会計で区分を明らかにするけど、その資金フローは複雑」といった形で、非常に苦しい説明になっていると言わざるを得ない。その結果、支援金の予見可能性は極めて低くなっており、誤解を恐れずに言うと、支援金は政府にとって都合がいいかもしれないが、国民には分かりにくい仕組みになっている面は否めない。今後は「実質的な負担を増やさない範囲内で少子化対策を実施」といった小手先の説明ではなく、負担と給付の関係を踏まえた真摯な議論が求められる。[\(上\)](#)でも述べた通り、「負担は増やさないけど、給付は充実」という錬金術のような選択肢が多く存在するわけではないことを肝に銘じる必要がある。例えば、支援金を将来的な税制改革までの暫定措置に位置付けるなど、次の改革を意識した対応は十分に可能なはずである。

(下)では「実質的な負担を増やさない範囲内で少子化対策を実施」という政府の説明の前提条件となっている歳出改革のプランとして、未来戦略と同時に閣議決定された「改革工程」の内容や問題点を取り上げる。