
【特集】「全世代型社会保障」政策における「少子化対策」の批判的検討

特集にあたって

北 明美

概要

2024年6月5日成立の「改正子ども・子育て支援法」は、前年の2023年12月22日に閣議決定された「こども未来戦略～次元の異なる少子化対策の実現に向けて～」の実施に必要な制度的財政的基盤の形成を目的にしている。同戦略は若者人口が急減する2030年代に入るまでを少子化傾向を反転させる「ラストチャンス」と位置づけ、2028年度までに実施する「加速化プラン」に年間3.6兆円規模の予算を投じるものである。

子育て関係予算の倍増が打ち出された2022年から、「こども未来戦略方針」が出された翌2023年6月および同戦略の具体的な内容が最終的に公表され閣議決定された同年12月下旬にかけて、そしてもちろん翌2024年4月2日以降の国会での法案審議中も、おびただしい数の論評、報道、質疑がなされた。

だがすべての野党が反対するなか与党多数の賛成で改正法が成立して以後は、この新政策が子育て支援策や医療・介護等の社会保障制度に与えるインパクトについての分析・考察はすっかり影をひそめた感がある。また官製の広報や解説以外の情報が限られていたこともあって、なされた議論においても問題の所在について深い分析に至りえたものは必ずしも多くなかったといえるだろう。

本特集はこのような議論の停滞状況に対する危機感から企画された。特集タイトルが示すように執筆者全員がいわゆる「異次元の少子化対策」、「こども未来戦略」、とりわけ「加速化プラン」に対する根本的な疑問と強い危機感を共有している。だが、それはそれぞれのこれまでの研究蓄積を可能な限り総動員し、これまで見落とされることが少なくなかった視点や知見を極力体系的に示そうとする姿勢に裏付けられたものである。

まず萩原久美子「異次元の少子化対策のジェンダー、市場——こども誰でも通園制度と男性の育児休業促進をめぐって」は、「異次元の少子化対策」を概観し、過去30年の「少子化対策」のもとで構築された「ケアからの解放（保育サービス）」および「有償労働からの解放（育児休業）」の両側面と男女雇用機会均等法下の労働市場との内部連関を描き出しつつ、日本における生産領域と再生産領域の労働編成のジェンダー・パターンを「均等法体制」として提示する。

そのうえで、異次元の少子化対策と市場化との関連を、「こども誰でも通園制度」および「出生後休業支援給付」を事例に検討することにより、それらの施策を通じて再生産領域のジェンダー化と階層化が拡大・深化する可能性が強いこと、それは労働市場における性差別を温存したまま、市場との連動を強める異次元の少子化対策の必然的な帰結であることを明らかにしている。

萩原稿はこうしたこども未来戦略の淵源を、2012年の子ども・子育て支援法に基づき2015年から開始された子ども子育て支援新制度にみているが、伊藤周平「社会保障財源としての消費税と保育の社会保険化の批判的考察」はこれに呼応するように、同じく民主党政権のもとで誕生した「社会保障・税一体改革」が社会保障の財源を消費税とリンクさせる「消費税の社会保障財源化」を明確に打ち出したことに問題の発端をみる。だが、その消費税率引き上げが政治的にも経済的にも困難化する状況のもとで、新たな財源として浮上したのが、社会保険料としての子ども・子育て支援金創設であった。伊藤はこれを戦後の児童福祉・保育制度の「大転換」として批判する。

伊藤稿はまた萩原稿と同様に、こども誰でも通園制度が保育の市場化への新たな水路を開く点に着目しているが、こちらは介護保険と同制度の類似性や障害児通所施設を参照しての法制度分析となっている。

総じて、「異次元の少子化対策」の全体像をまずおさえておきたい読者は萩原稿から、子育て支援を含めた社会保障財源をめぐる歴史的展開を確認しておきたい読者は伊藤稿から読み進めるとよいであろう。

両者に対し北明美「子ども・子育て支援金」が子育て支援策と社会保障にもたらす変質と矛盾のゆくえ」は、子ども・子育て支援金が充当される現金給付とそれらの費用負担構造に焦点を当てて公費の後退を明らかにしている。また、萩原稿と同じくフリーランス等非被用者が育児休業給付から排除されるプロセスに着目し、その背後に立案者の当初の構想の必然的な挫折があったことを指摘する。北稿はさらに、人口政策的な効果を基準に、児童手当等の各給付の見直しを迫る動きに対し、強い懸念を表明している。

本特集の背景

以下では、「こども未来戦略」・「加速化プラン」の沿革について「子ども・子育て支援金」を中心に補足しておきたい。子育て支援策はほとんどの国においても主に税財源に基づいて発展してきた。ところが日本においては逆に、税財源中心であることが、子育て支援策の発展を遅らせた原因であるかのように語られ、この分野においても社会保険化を推進する必要があるといった主張がしばしばなされてきた。

こうした発想に立って1980年代末から今日まで間歇的に提唱され続けてきたのが、年金、介護保険、医療保険といった既成の社会保険のどれかに子育て支援策のための保険料を上乘せし、一元的財源に基づいて、児童手当や育児休業給付等の現金給付と保育サービス等の現物給付を一体的に提供する「子ども保険」構想である⁽¹⁾。

間歇的であるのは、こうした構想は消費税率の引き上げが当分見込めないと判断される時に、いわばそれにかわる形で提唱されるからである。他方、児童手当に被用者・非被用者双方からの拠出負担を導入する構想も古くは1960年代末以降から続いていた。また、2010年代の後半以降は一つの保険ではなく各社会保険のそれぞれに子育て支援策のための拠出を求め、それらを一元化する「拠出金方式」も提唱されている（権丈2017；山崎泰彦2021他）。

(1) 「児童年金」、「育児保険」、「家族保険」、「こども保険」等名称は様々であったが、ここではそれらの総称として「子ども保険」構想と呼ぶことにする。

だが、「全世代型社会保障構築会議」（2021年11月設置）とその小委員会である「こども未来戦略会議」（2023年3月設置）による提言に基づいた上述の2023年12月の閣議決定、それを法制化した2024年「改正子ども・子育て支援法」で制度化された「子ども・子育て支援金」は、当面、医療保険に結びつけられる形で登場することになった。この選択につながった直接の提言は、2020年11月25日の財政制度等審議会「建議」の以下の文言に見出すことができよう。

少子化対策は、賦課方式をとる我が国の社会保険制度の持続性の確保や将来の給付水準の向上につながるものであることを踏まえると、医療保険制度を含め、保険料財源による少子化対策への拠出を拡充するという考え方も、将来的課題として検討する余地がある。少子化対策の安定財源確保の在り方については、税財源の検討のみならず、こうした考え方も含め幅広く検討を行っていくべきである。

同審議会は、2021年5月と2022年5月の「建議」においても同様の提言を繰り返し、常にその筆頭に医療保険を選択肢に挙げてきた。また、2023年11月20日の「建議」（資料Ⅱ-1-9）においても、「こども未来戦略方針」は「賦課対象者の広さを考慮しつつ社会保険の賦課・招集ルートを活用すること」としていると同様に強調したうえで、「医療保険には全世代が加入しており、賦課対象者の範囲が最も広い」と特記している。ここではまた、この間に全世代型社会保障構築本部総括事務局長に就任した山崎史郎が、その直前の著書で医療保険を基盤とする子ども保険構想を提言していたことも想起しておくべきだろう（山崎2021）。

その後の説明も含め、医療保険が選ばれる理由として第1に挙げられるのは、このように年金や介護保険と比べ賦課対象が広いこと、とりわけ高齢者も子ども・子育て支援金の徴収対象にできることである。さらに医療保険には「後期高齢者支援金」や「介護納付金」、2023年に「後期高齢者医療」に創設された「出産育児支援金」といった制度間調整の仕組みがすでに組み込まれていること、また、加速化プランによって子どもの心身の健康の維持・向上が期待されることから医療保険の趣旨に沿う等と敷衍されている（こども家庭庁「子ども・子育て支援金の創設」2024年9月4日等）。

本特集は、こうして創設された「こども未来戦略」・「加速化プラン」が保育の営利化と他の社会保障領域の歳出削減と一体化されることによって、世代間対立と労働者間の格差、ジェンダー・バイアスが再強化されることを多面的に批判する内容となっている。

だが、ここでもう一つ付け加えておきたいのは、「賃上げと歳出改革によって社会保障に係る国民負担率の軽減効果を生じさせ、その範囲内で支援金制度を構築する」、「むしろ賃上げと歳出改革によって、国民負担率、これを下げる」、「国民負担率をコロナ禍の水準に後戻りさせることなく、高齢化等による上昇に歯止めを掛けます」等と公約化されていることの問題性である⁽²⁾。

国民負担率は社会保障に投じられる保険料や税だけでなく、それ以外に投じられる税も含むため、この率をみるだけでは社会保障に投じられる財源の大きさや構造はわからない。これに対し、社会保障に投じられる税、および社会保険料負担における事業主負担と本人負担それぞれの対GDP比を示したものが表1である。この4か国中、日本の特徴は、第1に社会保障に投じられる

(2) 第212回国会両院本会議（2023年10月23日）および参議院予算委員会（同3年11月28日）における岸田首相所信表明演説と答弁。

表1 EU基準・社会保障財源の対GDP比(単位: % 日本2023年, 他2022年)

	日本	ドイツ	フランス	スウェーデン
事業主拠出	6.7	10.7	12.8	11.3
被保険者拠出	7.1	9.6	5.6	2.7
一般政府拠出	9.9	10.8	15.2	14.7
計	23.7	31.0	33.7	28.7

出典: 社会保障人口問題研究所「社会保障費用統計」2023年度。

財源と公費(一般政府拠出)および事業主負担の保険料拠出の大きさがともに最低であること、第2に本人負担の保険料拠出(被保険者拠出)が事業主負担より大きいのは日本だけだということである⁽³⁾。

「国民負担率」論議は、日本の社会保障における財源構造のこうした問題を不可視化してしまっている。伊藤稿も指摘するように、現役世代の社会保険料負担を軽減するために高齢者の社会保障給付を抑制しその利用者負担を引き上げるべきだとする主張は、この観点からも根本的に再検討する必要があるだろう。

なお本特集の分析は、「こども未来戦略」におけるひとり親支援策や子どもの貧困問題の存在感の薄さ、加速化プランの裏側にある歳出削減策と高齢者とくに高齢女性の貧困、非正規労働者への社会保険適用拡大の問題等について、射程が十分におよんでいるとはいえない。だが、本特集の分析はそれらの問題を考察・分析する際にも不可欠の視座を与えるものとなるはずである。

(きた・あけみ 福井県立大学名誉教授)

【参考文献】

- 大沢真理(2025)『生活保障システムの転換——〈逆機能〉を超える』岩波書店
- 北明美(2002)「日本の児童手当制度の展開と変質(中)——その発展を制約したもの」『大原社会問題研究所雑誌』526・527号, 39-55頁
- 北明美(2013)「年功賃金をめぐる言説と児童手当制度」濱口桂一郎編著『〈福祉+α5〉福祉と労働・雇用』ミネルヴァ書房
- 北明美(2022)「子ども保険構想」小史とその批判的検討』『生活経済政策』311号, 20-25頁
- 京極高宣(2001)「児童手当と児童年金②」『週刊社会保障』55巻2124, 16-17頁。
- 駒村康平(2017)「子ども・子育て支援を巡る政策動向——子ども保険や奨学金政策をどう評価するか」『生活経済政策』248号, 6-11頁
- 権丈善一(2017)「社会保障制度の財源確保(税・保険)の在り方——子育て支援策を中心として」自由民主党「人生100年時代の制度設計特命委員会」(2017年5月16日)資料
- 鈴木真理子(2002)『育児保険構想』筒井書房
- 高山憲之(1998)「年金改革——欧米における最近の動向と日本の課題」『経済研究』49巻1号, 58-75頁。
- 福田素生(2004)「総合福祉保険制度の構想——子育て支援策の強化と利用者本位の効率的な福祉サービスの提供のために」『年金と経済』22巻5号, 32-38頁
- 山崎史郎(2021)『人口戦略法案——人口減少を止める方策はあるのか』日本経済新聞出版
- 山崎泰彦(2021)「子ども・子育て支援と財源政策の論点」『連合総研レポートDIO』34巻12号, 20-25頁

(3) 大沢真理(2025: 92-95)は、日本では逆進性を含んだまま社会保険料負担を増大させてきたが、ヨーロッパでは社会保障財源の「租税化」を推進しつつ子育て支援策を進めてきたと指摘している。