

「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

——こども未来戦略・加速化プランの異様な費用負担構造

北 明美

はじめに

- 1 子ども・子育て支援金の充当先とその負担割合
 - 2 子育て支援先進国とは真逆の負担構造
 - 3 公開されずに進められた費用負担構成の決定と広報内容の問題性
 - 4 子ども・子育て支援金の逆進的性格と給付抑制の強化
 - 5 「国民負担率」概念に基づく社会保障圧縮政策と子ども・子育て支援金に対する財界のスタンスの変遷
- おわりに——世界の良識に逆行する日本の少子化対策

はじめに

「子ども・子育て支援法」改正（2024年6月5日）の主目的は、その前年に閣議決定された「こども未来戦略」（2023年12月22日）、なかでも2028年度までの達成をめざす「加速化プラン」を実現するために必要な諸法制の整備にあった。この間、国会や報道において様々な問題点が指摘され、とりわけ「子ども子育て支援金」⁽¹⁾の徴収の是非が繰り返し問われた。だが、主な焦点は、この「子ども子育て支援金」が医療保険に上乘せされることで、子育て世帯ではない被保険者からも徴収されること、すなわち「給付と負担の牽連性」という社会保険の原則に矛盾するという点や、その負担額の大きさのいかん等にあてられており、それ以外の重要な問題点は必ずしも明らかにされないまま経過した。というより問題それ自体が知らされず気づかれぬまま経過したといつてよい。

以下ではまず前半で、「加速化プラン」の諸給付に対する「子ども子育て支援金」の充当が、公

(1) 法律上の名称は「子ども・子育て支援金」だが、本文内では読みやすさのため「子ども子育て支援金」とする。後述の事業主負担の「子ども・子育て拠出金」も同様の表記とする。また、2024年改正の「子ども・子育て支援法」については、「2024年改正法」と略記する。

「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（北明美）

費とりわけ国庫負担の後退と表裏一体であること、また、スウェーデン並みの子育て支援策をめざすと称しつつ、それとはむしろ真逆の方向に向かうものであることを指摘する。後半では子ども子育て支援金の逆進的性格と諸矛盾を指摘したのち、「国民負担率」論と財源ねん出策としての「歳出改革」が、社会保障全体の横断的圧縮策として機能しつつあることを示す。最後に「こども未来戦略」は、子育て支援策の新自由主義的社会保険化と政府・財界のナショナルスティックな人口政策の融合ともいべき政策であり、世界の良識に逆行する動きであることを指摘する。

1 子ども・子育て支援金の充当先とその負担割合

(1) 公費負担の大きな後退を肩代わりする子ども子育て支援金と充当先給付の総量規制

「加速化プラン」はすでに2024年度以降実施されつつあるが、その追加財源として投入される「子ども子育て支援金」の徴収は2026年度からの開始予定である。段階的に徴収額を増やし、2028年度に1兆円とする計画で、それまでの間はつなぎ国債（「子ども・子育て支援特例公債」）が発行される。そして、この国債の償還も子ども子育て支援金からなされることになっている。

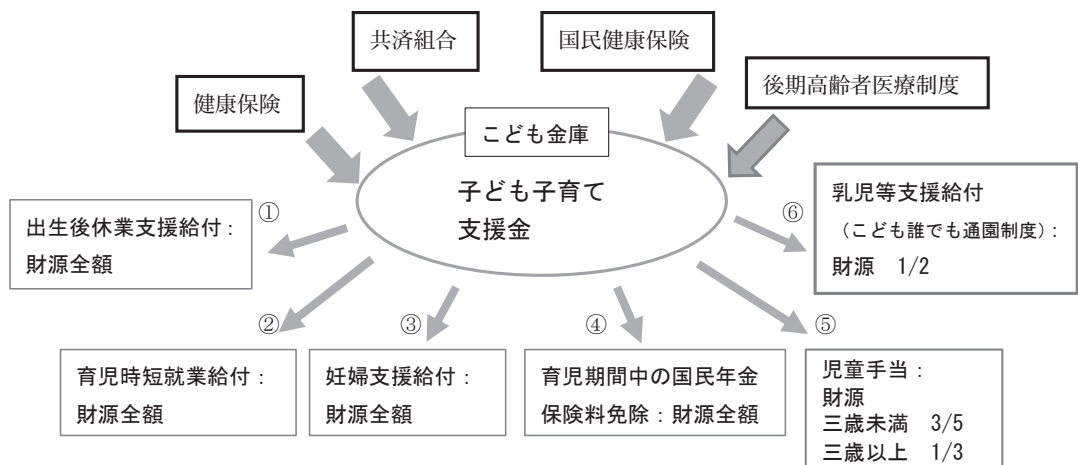
各年度の子ども子育て支援金は、健康保険・国民健康保険等の各医療保険「加入者」にそれぞれ課されるが、それらは成人（18歳に達する日以後の最初の3月31日を過ぎた者）の「被保険者」とおして、医療保険料とともに徴収される。後期高齢者医療の高齢者も同様に徴収対象である。

次にそれらは各「医療保険者」から「子ども・子育て支援納付金」として「こども金庫」（「子ども・子育て支援特別会計」）に納付され、そこから各事業に充当されていく（具体的な支援金額の問題については後述）。

図1の①～⑥がその子ども子育て支援金の充当先となる事業である。

①の「出生後休業支援給付」は、出産後一定期間内に被保険者と配偶者の両方が14日以上の子

図1 子ども子育て支援金の充当先とその財源に占める割合



出所：筆者作成。

児休業を取得する場合に、それぞれの被保険者に対し、28日間を限度に賃金の13%を支給する制度である。

②の「育児時短就業給付」は2歳未満の子を養育する被保険者が時短勤務に移行した場合に、時短勤務中の賃金の10%を支給する。

③の「妊婦支援給付」は伴走型支援とあわせて、妊婦であることの認定後に5万円、妊娠している子どもの数の届け出後に、子どもの人数に5万円をかけた金額の給付金を支給する。

④の「育児期間中の国民年金保険料免除」措置は、1歳未満の子を育てる第1号被保険者の年金保険料を免除する。

⑤は後述する児童手当制度の「拡充」、⑥「乳児等支援給付」は「こども誰でも通園制度」の利用者に対する給付である（実施施設が代理受領）。

これらのうち児童手当以外はすべて新設の制度である。

「異次元の少子化対策」の名のもとに子育て支援予算の倍増が喧伝されてきた。だが、注目しなければならないのは、子ども子育て支援金が充当されるこれらの制度には、公費がいったい財源に入らないか、公費負担割合が大きく後退することである。

すなわち新設の①～④の給付は、2026年度以降の徴収が予定されている子ども子育て支援金だけですべてまかなわれ、公費はまったく投入されない。

また、同じく新設の「こども誰でも通園制度」の利用者に対する⑥の給付においては、公費は財源の2分の1（国と地方がそれぞれ4分の1）にとどまり、残りの2分の1はすべて子ども子育て支援金でまかなわれる。従来、保育サービスは利用料の負担以外はすべて国と地方の税、一部は企業負担の事業主拠出金（＝子ども子育て拠出金）でまかなわれてきた。ところが、この「乳児等支援給付」では、介護保険と同様の財源方式が採用され、子ども子育て支援金は介護保険料とちょうど同じ負担割合を担われている。この制度の問題性については本特集の萩原稿・伊藤稿でそれぞれの角度から詳細に分析されているが、いずれにせよ今回の24年改正法が、これまでの保育制度のあり方に重大な変更を加えたものであることは、この一事をもってしても明らかといえよう。

なお、児童手当に加えられた改変については次節でみる。

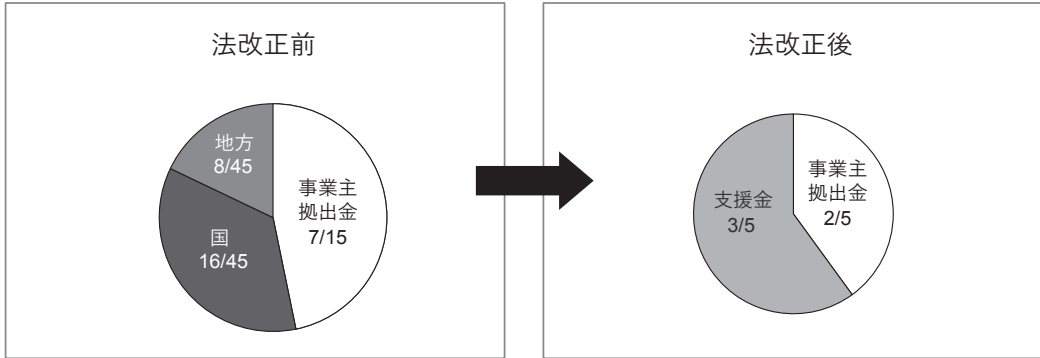
これらに充当される「子ども子育て支援金」の各年度の徴収総額は法定されることになっている。ここで改めて図1から明らかなのは、①から⑥の制度のあいだに将来的な競合関係が生じうるということである。すなわち、これらの事業を今後さらに拡充しようとするれば、その時点で調達可能な支援金総額の枠内で、どれかを優先すればどれかが抑制されるといった直接的な相互牽制関係が形成されることになる。子育て支援策の財源をこども金庫に一元化して「見える化」といわれることの隠れたねらいのひとつは、このような給付の総量規制に他ならない。

（2）2024年改正法による児童手当の異常な改変

さらに⑤の児童手当についても図2-1、図2-2のように、やはり大きな改変が加えられている。矢印の左側が2024年法改正前、右側が改正後である。

これまで児童手当は公費の税（国2：地方1）と各企業から徴収される事業主拠出金から支給されていた。なお、事業主拠出金は2012年の「子ども・子育て支援法」成立とともに「子ども子育て

図 2-1 2024 年「子ども・子育て支援法」改正による変化
3歳未満を養育する「被用者」世帯への児童手当



3歳未満を養育する「非被用者」世帯への児童手当

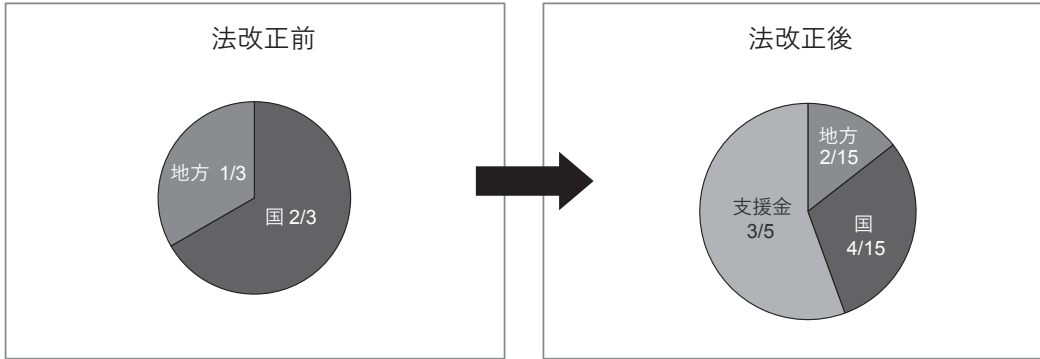
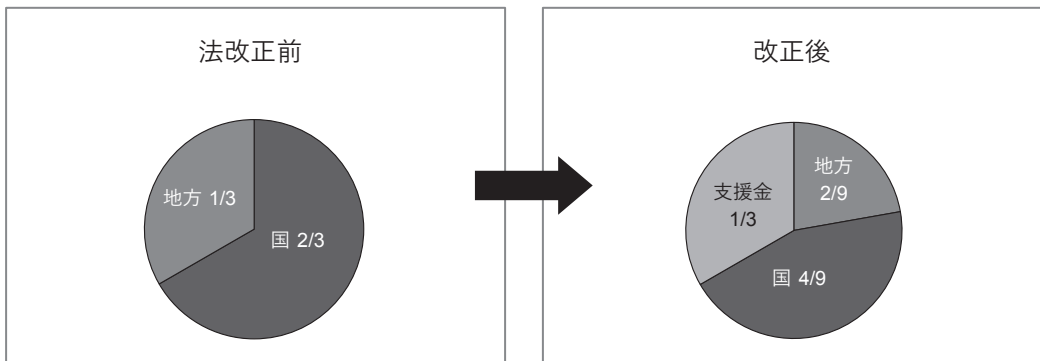


図 2-2 2024 年「子ども・子育て支援法」改正による変化
3歳以上養育世帯への児童手当



注 1：所得制限を超えた世帯に対する法改正前の「特例給付」も国 2/3 地方 1/3 の負担となっていた。

注 2：公務員については所属庁が全額費用負担。法改正前も後も同様。

出所：筆者作成。

て拠出金」と改称されたが、以下ではしばらくの間、単に事業主拠出金と呼ぶことにする。子ども子育て支援金も図では単に「支援金」とする。

この事業主拠出金は、3歳未満児を養育する「被用者」家庭に対する手当のみに充当される。その結果3歳未満児への手当は図2-1のように、事業主拠出金の有無により「被用者」世帯と「非被用者」世帯で異なる財源構成になる。このことは24年改正法以後も変わらないが、大きく変化したのは、法改正後は矢印の右側のように公費割合が大きく減らされたということである。

まず図2-1上段の3歳未満児を養育する被用者世帯への手当については、24年改正法後は実に公費負担がゼロとなった。同時に事業主拠出金の負担割合も7/15から2/5へと減少している。そして、それらの分を新しく徴収される子ども子育て支援金がかわりに埋めることになっているのである。

また図2-1下段左のように、法改正前の3歳未満児を養育する非被用者世帯への手当は、全額公費（国2地方1）から支給されていた。これに対し、法改正後は公費負担の割合が全体の5分の2（国4/15地方2/15）に減少し、残りの5分の3をやはり子ども子育て支援金がかわりに埋めることになっている。

他方、図2-2の左のように、24年改正法以前においては3歳以上を養育する世帯への手当は被用者・非被用者で区別されることなく、ともに全額公費（国2地方1）から支給されていた。だが、この3歳以上についての手当に関しても、図2-2の右のように、24年改正法後の公費負担の割合は3分の2（国4/9地方2/9）にとどまり、かわりに子ども子育て支援金が残りの1/3を穴埋めすることになったのである。

今回の2024年改正法は児童手当の「拡充」と称される。たしかに給付面では、高校生世代への支給延長（月額1万円）が行われ、所得制限も廃止されている。また、第3子以降⁽²⁾の子どもへの手当額が月額1万5000円から3万円に増額された。だが、第1子・第2子への手当額は何ら増えておらず、3歳未満月1万5000円、3歳以上月1万円に据え置きされたままである。にもかかわらず、2026年度以降はこれらの子どもの手当についても、その費用の大きな部分を子ども子育て支援金が担うようになる。

スウェーデン等の北欧やドイツ、オーストラリア等では児童手当は全額公費、すなわち税でまかなわれる。またフランスの家族手当は事業主拠出金（費用の約6割）と税（一般社会拠出金等）による。これらの国においても手当は高校生世代まで、場合によってはそれを超えても支給され、所得制限による手当の打ち切りはない。だが、日本のように児童手当の財源の大きな割合を、子ども子育て支援金のような国民の負担でまかなわせる国は他にみあたらない。端的に言って、2024年改正法以後の日本の児童手当は異常である。

(2) 親等による監護相当・生計費の負担がある22歳年度末までの子どもを、上から数えて3番目以降。

2 子育て支援先進国とは真逆の負担構造

(1) 「家族関係社会支出」をめぐる迷走

2021年6月、自民党の「『こども・若者』輝く未来創造本部」は翌年の参院選に向けて、子育て関連支出である「家族関係社会支出」の対GDP比を、2019年の1.7%から3%台半ばまで倍増する少子化対策を打ち出し、同年の岸田新政権もこれを公約にかかげるようになった。その際、スウェーデンの「家族関係社会支出」の対GDP比は日本のちょうど倍の3.4%であったため、これらはスウェーデン並みの子育て支援策をめざす公約として人々をいささか驚かせた。実際、日本の家族関係社会支出はOECD平均の約2.1%すら下回り続けていたのであるから、これは非常に大胆な政策転換のはずであった。

だが2023年4月に入り財務省は、日本の家族関係社会支出は「こども1人あたり」では「国民1人あたりGDP」の11.0%であってOECD平均の10.1%をすでに上回っており、同様に計算したスウェーデンの子ども1人あたり家族関係社会支出は、15.4%であるとする資料を作成・公表した(2023年4月28日付資料「財政各論②」)。

同年6月13日の閣議決定「こども未来戦略方針」はこれに即座に同調している。「『加速化プラン』を実施することにより、我が国のこども・子育て関係予算は、こども一人当たりの家族関係支出で見て、OECDトップ水準のスウェーデンに達する水準となり、画期的に前進する」と述べて、早々と目標を「倍増」から「4割増し」へと引き下げたのである。

すでに指摘されているように、子ども人口比率の低い国ほど上記の数値は高くなる。したがって日本で少子化が進めば進むほど、子ども1人あたりでみた日本の世界ランキングは自動的に上昇するという皮肉な結果になる。

もう一つ指摘しておく必要があるのは、そもそも日本の1人あたりGDPはスウェーデンよりはるかに低いため、仮にそれに対する子ども1人あたりの家族関係社会支出のパーセンテージがスウェーデンと同じになったとしても、その絶対的な水準は劣るままであり、スウェーデン並みの子育て支援レベルにはならないということである。

だがもう一つ忘れてならないことがある。それはこの家族関係社会支出を支える財源の性質である。児童手当一つを比べてもわかるように、全額国庫負担で所得制限なく支給されるスウェーデンの児童手当と、公費を抑制しその分の負担を後述のように逆進的な子ども子育て支援金に転嫁する日本の2024年改正法の児童手当とは、まさに「負担と給付」の関係が異なっている。

この問題は児童手当に限らないことは1(1)ですでにみた。児童福祉、子育て支援の政策分野にまで社会保険料形式の負担を拡大しようとする日本の異次元の少子化対策は、スウェーデンやヨーロッパ並みを目指すというよりは、むしろ真逆の方向に向かう政策に他ならないのである。

(2) 「子ども手当」との比較——児童手当の所得制限廃止と子ども・子育て支援金もたらす分断

児童手当における上述の財源負担割合の変更は、その総体としては何を示唆するだろうか。2024年改正法による児童手当は2024年10月分から実施されている(支給月では12月開始)。その前年

の2023年度予算における児童手当の国庫負担は約1兆831億円、地方負担は約0.5兆円で、事業主拠出金の負担は約0.16兆円である。これらとは別に所属官庁が全額を負担する公務員家庭分0.2兆円弱も入れた手当給付総額は2兆円弱であった。

これに対し、2024年改正法による児童手当が満年度化する2025年度においては、所得制限の廃止(0.15兆円)、高校生世代までの支給延長(0.4兆円)、第3子以降の給付額大幅引き上げ(0.6兆円)という給付拡大を伴う結果、公務員家庭分も入れた給付総額は3兆円程度になると予想される。

ところが、その財源構成をみると、2025年度予算案の国庫負担分は1兆553億円、地方負担分はその1/2の0.5兆円強であり(公務員家庭向け分を除く)、法改正前とほとんど変わらないどころか、微減さえしている。事業主拠出金は約0.15兆円弱で、こちらも微減である。

にもかかわらず支給対象児童を拡大し、給付総額を増大できるのは、特例公債金約0.96兆円を新たに財源に加えたからに他ならない。そして、上述のように、この部分は2026-28年度の期間に段階的に子ども子育て支援金の負担に移し変えられていく予定なのである⁽³⁾。上記1(2)の図2-1と図2-2でみた財源構成の変更、子ども子育て支援金の財源組み入れは、児童手当の給付拡充を行っても公費と事業主拠出金は増大させず、それらの負担抑制分・軽減分を子ども子育て支援金に肩代わりさせるための操作に他ならなかった。そのことがここで再び確認されるのである。

これをやはり所得制限なく実施された民主党政権時代の「子ども手当」と比較してみよう。満年度化された場合の当初の「子ども手当」の給付総額は2.7兆円程度であるが、国庫負担分はその3/4にあたる1.8兆円強を占めており、2025年度予算の1兆円強よりはるかに大きい⁽⁴⁾。

当時の子ども手当は中学生以下の子ども全員に所得制限なく月額1万3000円が支給されていたが、子ども子育て支援金のような国民の追加の負担はなく、このように事業主拠出金以外は全額公費で実施されており、なかでも国の負担割合は大きかった。高校生世代への手当がなかったことを別とすれば、ヨーロッパや北欧の児童手当制度に最も近い制度設計だったのである。これに対し現在は、高校生世代と第3子以降の拡充が新たに加わっているが、繰り返し述べてきたように、子ども子育て支援金という国民の新たな負担と引き換えであり、他方で、国庫負担は割合も額も15年前よりはるかに引き下げられている。果たしてこれが拡充といえるのかという問いを改めて発せざるを得ない。

しかも、このような子ども子育て支援金の導入は、所得制限の廃止による普遍主義化という命題の意味も変質させてしまう。本来の児童手当は、同じ所得階層に属する世帯であっても、子どもの有無や数によって子育てのための支出の有無や大きさの違いが生じる点に着目し、国が子どもの数

(3) こども家庭庁「事業主団体との協議の場」(2025年2月17日)資料4「子ども・子育て拠出金事業について」。「児童手当事業制度の概要」こども家庭庁『令和5年度予算概算(参考資料)』。給付総額以外はいずれも公務員世帯支給分を除く数値。なお、児童手当充当分以外も含む子ども子育て支援金徴収総額は2028年度に1兆円とされているが、同資料では「公債金(子ども子育て支援金)」として1兆1411億円が計上されている。

(4) 子ども手当の地方負担分は約0.5兆円弱、事業主負担分は約0.17兆円で、2025年改正法とほぼ変わらない。なお2010年度の子ども手当は6月開始後の10か月分であったが、それが満年度化された場合を仮定して、平成23年6月3日厚生労働省全国児童福祉主管課長会議資料「平成23年度子ども手当について」より試算した。子ども手当内に引き継がれた旧児童手当分を含む数値である。また、公務員世帯支給分(約0.27兆円)を除く。

に応じた手当を支給することで、同一所得階層内の格差を縮小する水平的再分配である。同時に、その財源を累進的性格を持つ課税に求めることで高所得層から中低所得層への緩やかな垂直的再分配も伴う。これら二重の再分配機能を果たすためには所得制限を伴わない普遍主義的な手当である必要があるが、そのことがまた子育てをめぐる幅広い連帯を生みだし、制度を強固なものとしてきた。

ところが、このように所得制限の廃止と子ども子育て支援金の負担導入が結びつけられれば、その意味は逆転してしまう。富裕層の子育て世帯の手当のために、貧困世帯にも新たな負担が課されるという転倒した事態が生じるからである。後述する社会保険の逆進性とも結びついた、こうした「見せかけの普遍主義」は、連帯とは逆の世帯間対立の場に容易に転化し、そのことで制度の持続可能性も危うくされる。実際、早くも所得制限復活のきざしがみられるが、その問題については本稿の最後の部分で指摘する。

なお、子ども子育て支援金は日本の児童手当にみられる受給権規定のジェンダー・バイアス、すなわち両親がともに子どもを監護し生計同一である場合は、主な生計維持者、世帯主が受給資格者になるという世帯主中心主義を再強化する。2024年改正法以前は、受給世帯を被用者・非被用者に分ける事業主拠出金の存在と世帯主の所得を基準とする所得制限によって、この規定の撤廃が妨げられていたが、2024年改正法は所得制限をなくした一方で、子ども子育て支援金の負担者である世帯主・被保険者への給付という性格が新たに加わるからである⁽⁵⁾。

(3) 自営業者・フリーランスの育児休業給付問題と被用者・非被用者間の給付格差

上述1(1)の図1①「出生後休業支援給付」、②「育児時短就業給付」や④「国民年金保険料の免除措置」は、全額が子ども子育て支援金の負担で、まったく公費が投じられない給付や措置である点が共通しているが、それだけでなく、これらには別の内的関連もある。というのもここでは、育児休業給付の近年の急増が雇用保険財政に負荷を与えているという問題も、背景となっているからである。

雇用保険関連の審議会等においても、とくに財界はこの点に強い不満を示していた。だがそれだけでなく、育児休業給付は本来、雇用保険料ではなく国の子育て支援の予算で措置すべきではないかという問題もそこにはからんでいる（高島2020他）。

しかし、それに対し子ども未来戦略・加速化プランが出した答えは、上記①や②のような育児休業給付の新しい拡充を、雇用保険料でも公費でもなく、すべて子ども子育て支援金でまかなわせるという方策だったのである。この結末はむろん様々な矛盾と不公平をもたらさずにはおかない。

この仕組みでは「こども金庫」の「子ども・子育て支援勘定」に納付された子ども子育て支援金

(5) 第1回「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」2023年11月9日。この大臣懇話会及び全世代型社会保障構築会議の構成員として子ども子育て支援金の制度化を推進した菊池馨実も、かつては児童手当を「社会保険化した場合、育児関連給付の名宛人（被保険者・受給権者）が養育者たる親となり、児童個人の法益が明確に位置付けられない恐れがある」と述べていたことがある（菊池2002:34）。なお、所得制限の基準を父母の所得の合算方式に変更してもジェンダー・バイアスは解消しない。それは母の就労・所得増に対するペナルティという新たなバイアスをもたらすからである。

の一部が、同じく「こども金庫」に統合された「育児休業等給付勘定」に繰り入れられ、この後者の勘定からの歳出として、図1①の「出生後休業支援給付」と②の「育児時短就業給付」は給付される。つまり雇用保険の従来の育児休業給付のいわば補足、拡充としてそれらと一体的に給付されるのであって、雇用保険加入者でなければ利用できない。

にもかかわらず雇用保険に加入していない自営業者、フリーランス等の非被用者もそのための子ども子育て支援金を負担させられるのである。このような事情のもとで、いわば代替措置として非被用者に提供されるのが、図1④の国民年金保険料のわずか1年の免除なのであった。

被用者だけでなく自営業者等の非被用者にも育児休業給付がある国の例をみると、その財源は、ドイツの場合は全額国庫負担により、スウェーデン、フランスの場合は社会保険料（事業主負担）と税によりまかなわれている。後の2国では自営業者等も保険料を負担するが、これは所得比例の負担であって、後述する日本の制度のように逆進性の強い負担ではないと言われている。

実は当初、異次元の少子化対策の立案者らは、自営業者やフリーランスも利用できる育児休業給付の制度化を検討していた。2022年1月に内閣官房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はその小説形式の解説書において、「子ども保険」を創設して非被用者も対象に含めた育児休業給付等を行う構想を披露している（山崎2021）。

また、同年12月16日の「全世代型社会保障構築会議」の報告書においても「育児休業給付の対象外である方々への支援」として、「自営業者やフリーランス・ギグワーカー等に対する育児期間中の給付の創設についても」検討を進めるべきであるとしていた。

だが、そもそも山崎の上記の構想では、1人あたり平均で月額3,600円、年額では約4万3,000円の「子ども保険料」を医療保険料に上乗せして徴収することになっていた（山崎2021：190、196）。これに対し実際の「加速化プラン」では、子ども子育て支援金は完成年度の2028年度においても加入者1人あたり平均月450円程度に抑えると試算されており⁽⁶⁾、これは山崎が想定していた金額の10分の1の規模である。

山崎の構想のもう一つの特徴は、「子ども保険」を創設しても国や地方の公費は基本的に増やさないとしていることにあった。だが、だからといって、企業も負担する雇用保険の財源を、そのまま非被用者の育児休業給付のためにも使う等ということは、到底財界の容認するところではない。他方で、子ども子育て支援金の負担に対する国民の不満や反対を考慮すれば、当面は低い金額の試算を示しておかなければならない。こうした何重もの思惑が重なって唯一立案されたのが、子ども子育て支援金を財源として1歳未満の子を育てる国民年金第1号被保険者の国民年金保険料を免除する措置だったわけである。

むろん非被用者であっても図1③⑤の妊婦支援給付や児童手当の制度は適用されるし、⑥の乳児等支援給付も利用可能であるが、それは被用者も同じである。同じく子ども子育て支援金を課せられながら、その給付においては被用者・非被用者間に明らかに格差がある。それは公費負担の抑制

(6) こども家庭庁長官官房総務課支援金制度等準備室「子ども・子育て支援金制度における給付と拠出の試算について」2024年3月29日。

「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（北明美）

という方針をあくまで優先するこうした制度設計から、必然的に生じた事態なのである⁽⁷⁾。

それだけではない。「加速化プラン」の全体に要する財源は、1兆円の子ども子育て支援金と、後述するように医療や介護等の歳出改革で捻出される1.1兆円の公費、それに1.5兆円の「既定予算」で確保されることになっている。この「既定予算」には、父親に対する育児休業給付の増加等に対応する雇用保険料からの収入や事業主の「子ども子育て拠出金」、高等教育就学支援の剰余分、国・地方の社会保障予算の執行残に加え、既定の消費税収入があげられている。その消費税収入にはフリーランス・零細事業者から新たに徴収されるインボイス増税分も含まれる。こうした業者にとっては、子ども子育て支援金に加え、新たな消費税課税という負担が二重に加わるのである。

3 公開されずに進められた費用負担構成の決定と広報内容の問題性

(1) 閣議決定直前の公表

以上のような子ども子育て支援金の充当先とそこでの費用負担割合が初めて具体的に明らかにされたのは、2023年12月22日の第9回「こども未来戦略会議」においてであった。同日の「こども未来戦略」閣議決定はほとんどその直後になされたのである。

他方、子ども子育て支援金について関係者から意見を聴取するという名目で設置された「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」（以下「大臣懇話会」）はわずか2回で終了したが、その2023年12月11日の第2回「大臣懇話会」においても、子ども子育て支援金の充当先が列挙されただけで、各給付の具体的な費用負担構成については予算編成過程の中で決定し、法定されると説明されただけだった。また、上記のこども未来戦略会議においても、それまでの間にこの問題が議論された形跡はない。それは案が公表された上記の第9回においてすら同様だったと思われる⁽⁸⁾。

だが、それまでに具体的な作業が何も進められてこなかった等ということはある。すでに同年7月26日にはこども家庭庁に「支援金制度等設立準備室」が設置され、エース級の登用と言われた人事によって厚労省の会計課長が同室長に新たに任命されている。同室で上述の児童手当や各給付の費用負担割合が検討されたはずだが、それは一切公表されることなく推移したのである。

また、決定・公表された「こども未来戦略」においても、子ども子育て支援金充当先事業の費用負担関係に関する該当箇所は、本体ではなく「別紙」として、しかもその脚注47（p.39）に目立たないように置かれている。制度それぞれの理念の検討を欠いたまま、ただ行政の論理だけによってあまりに拙速に作業が進められたのではないだろうか。

(2) 「給付が負担を上回る」という説明の怪しさ

2024年改正法案は2024年2月16日に国会に提出されたが、上記の支援金制度等設立準備室はその1ヶ月以上後の同年3月29日に図3を公表している⁽⁹⁾。

(7) 育児休業とそれに関連する諸給付のジェンダー・バイアスやさらなる格差の問題については本特集萩原稿で詳細に展開されている。

(8) こども未来戦略会議の第9回の議事録は公開されておらず、簡単な議事要旨が残されているだけである。

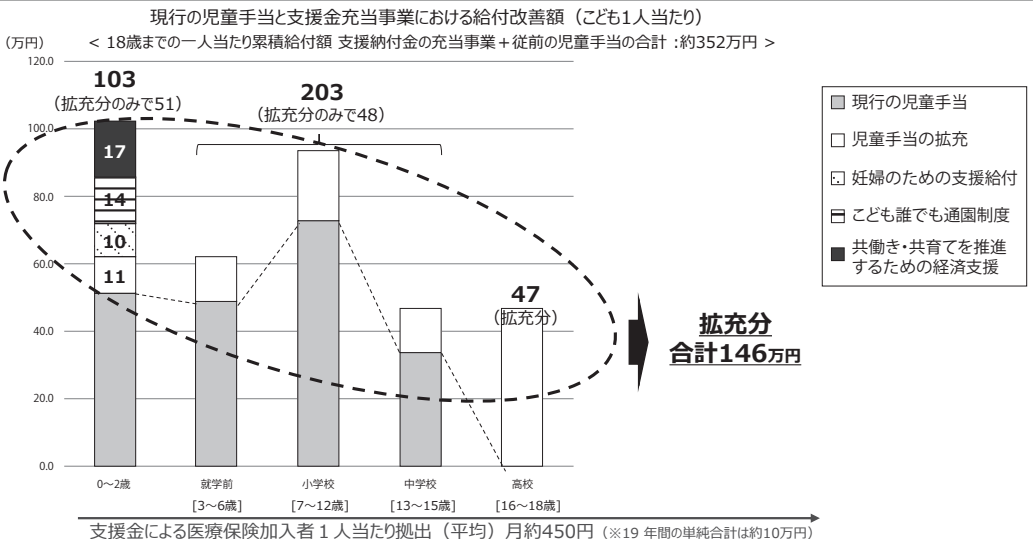
(9) 注6と同じ。

図3 政府広報「支援金制度の創設によるこども一人当たりの給付改善額（高校生年代までの合計）」

○ 子ども・子育て支援金制度の創設によるこども一人当たりの給付改善額(高校生年代までの合計)は約146万円。なお、現行の平均的な児童手当額約206万円とあわせると、合計約352万円となる。

※ 子ども・子育て支援納付金の充当事業(児童手当(今般の拡充分に限る)、妊婦のための支援給付(出産・子育て応援給付金の制度化)、こども誰でも通園制度、共働き・子育てを推進するための経済支援)について、実際の給付状況はこどもや世帯の状況により様々であるが、各給付の事業費を対象となるこどもの数で割って合計。

※ 「加速化プラン」(総額3.6兆円)の支援強化には、これら以外にも様々なものがある



※年齢別にそれぞれの制度における1人当たり給付の平均額(令和10年度所要額(見込)を基とした対象年齢ごとの単純平均額)を算出し、各期間について合計したものを、現行の児童手当額は、令和2年度児童手当事業年報の実績値に基づく平均単価を計上。

※共働き・子育てを推進するための経済支援は、出生後休業支援給付、育児時短就業給付、国民年金第1号被保険者の育児期間中の保険料免除を指す。

※児童手当については拡充分(所得制限撤廃、高校生年代への延長、多子加算の増額)を含む全体に支援納付金が充当されるほか、子ども・子育て拠出金・公費も充当。こども誰でも通園制度については、支援納付金・公費を充当。また、支援金の総額1.0兆円(令和10年度)をベースに、低所得者軽減等のために投入される公費や各給付に充当される公費等も加えた給付額(総額約1.5兆円)をベースに試算。

出所：こども家庭庁支援金制度等準備室「子ども・子育て支援金制度における給付と拠出の試算について」2024年3月29日

この図では、子ども子育て支援金による負担額は政府試算で1人あたり平均月450円、子どもの出生後19年間で計10万円程度だが、子ども1人あたりの給付改善額は約146万円になるから、子育て世帯にとっては給付が負担を大きく上回ると強調されている。

だが実際には負担は19年間では済まず子どもの出生前にも子育てが終わってからも続く。子ども1人あたり最長19年間の給付だけのために、生涯子ども子育て支援金を負担し続けるという状況は、子育て世帯にとってもそれほど魅力的ではないであろう。

また、この図では高校生世代だけでなくすべての年齢の子どもも児童手当の拡充対象であるかのように描かれているが、これは第3子以降の子どもを育てる世帯が受け取る拡充額と所得制限の撤廃によって新たに対象となった子どもに対する手当額等を全体に割り振っているのである。したがって、もともと所得限度額以下だった世帯の第1子・第2子には当てはまらない。

さらに3才未満については上述1(1)図1の①から⑥のすべてを足し合わせているが、これらすべてをフルに利用する世帯はむしろまれであろう。すでに述べたようにフリーランス等の非被用

者は①や②の育児休業関連給付を利用できない⁽¹⁰⁾、④は逆に国民年金加入者だけの制度である。

なお、現在すでに生まれている第1子・第2子にとっては高校生世代の期間の児童手当だけが主な拡充部分となるのであるが、現時点では子育て世帯の9割近くがそのようなケースだろう。しかもその期間の手当は3年間で計36万円であり、146万円には程遠い。要するに子育て期間の世帯にとってさえも給付が負担を大きく上回るとは言い難いのであって、この図はその狙いとはむしろ逆の事態を示唆するといえよう。

しかも19年間で計10万円程度の子ども子育て支援金の負担というのは、あくまで加入者1人あたりでみた平均額である。後述のように「被保険者」ないし世帯単位でみれば、その負担額はより高くなる。

疑問はこれらにとどまらない。国民健康保険には、後述するように子ども子育て支援金についての低所得者軽減策等もあるが、この図ではそのための公費分まで給付拡充額に加えてある。負担を課すと決めたうえで、その負担の軽減分を追加の給付とみなすというこのような解説の仕方にも首をかしげざるを得ない。しかもその軽減策も決して十分でないことはこの後でみる。

4 子ども・子育て支援金の逆進的性格と給付抑制の強化

(1) 医療保険の逆進性と子ども子育て支援金への反映

日本における医療保険間の格差や逆進的性格は長く指摘されてきた。本特集の伊藤稿も述べるように、賦課される所得額には上限があるため、それを超える高所得者ほど負担率が低くなり、逆に下限を下回る低所得者でも保険料を徴収されるためその負担率はより高くなる。これはどの医療保険にも共通する問題であるが、さらに国民健康保険では低所得者や高齢者の比率が高いため、加入者1人あたりの所得に対する保険料負担率は被用者保険より高くなる。だが低所得者でも原則、免除はないのである。

これに加え、国民健康保険料の算定においては所得を勘案するだけでなく、世帯の員数に比例して保険料が増える均等割の負担があることにより、逆進的性格がますます強められている。また地域ごとの負担率、負担額の違いも大きい。

さらに、被用者保険においては扶養家族の保険料を被保険者全体で肩代わりする仕組みであるため、専業主婦（夫）等は保険料を直接負担する必要がない。これに対し単身者や共稼ぎ世帯の被用者、また、扶養・被扶養にかかわらず各人に保険料が課される国民健康保険加入者がいだけ不公平感の問題も指摘されている。

子ども子育て支援金の重大な欠陥の一つは、国民の新たな負担となるだけでなく、医療保険料のこのような逆進性と矛盾をほとんどそのまま受け継いでいることにある。また、被用者保険内では、それぞれが被保険者として子ども子育て支援金を2人分負担する共稼ぎ世帯と、1人分だけ負担する片稼ぎ世帯という違いが生じるし、国民健康保険においては、子ども子育て支援金が所得割

(10) ひとり親か父母の片方が雇用保険に加入している場合はその加入者1人分の出生後休業支援給付を受給できるだけである。この点についての批判も本特集萩原稿を参照のこと。

部分だけでなく均等割部分等にも課せられるため、家族成員数が多い世帯ほど負担が増すというこの保険制度特有の逆進性がここでも拡大するのである。

上述の1人あたり全国平均で月額450円という政府の試算は、「被保険者」間に生じるこれらの違いや矛盾を無視して、扶養家族も含めた「加入者」1人あたりに均した金額なのであり、これは各世帯にとっての負担のリアリティを不可視化し過小に見せるものといわねばならない。

医療保険の逆進的性格が引き継がれるという問題を指摘する批判に対し、政府は国民健康保険における既存の軽減措置を子ども子育て支援金の算定においても適用するとしている。だが、そもそも10世帯に1世帯という高い割合で発生している国民健康保険料の滞納は、この軽減措置の適用がなされたうえでなお生じている事態なのである。したがってこの程度の措置をただ同じように適用するだけでは、子ども子育て支援金の負担の逆進的性格が解消されないことは最初から明らかである。

もっとも国は子どもについての免除措置を別個、創設したとしているが、それは子ども子育て支援金の算定において子どもを「均等割」の対象から外すというにすぎず、しかもそのための公費補助はごくわずかで、その負担の大部分は同じ国保に加入する他の成人の子ども子育て支援金に上乘せられるのである⁽¹¹⁾。

しかも子ども子育て支援金を医療保険料と別々に納付することはできないから、国民健康保険料の滞納はそのまま子ども子育て支援金の滞納につながることになる。ただし、小野太一は「支援金分も併せ国保保険料を滞納した児童の監護者でも、国保では場合により一旦10割負担になる等のペナルティがある一方で児童手当等の給付ではペナルティを受ける関係性はない」という（小野2025）。

この点に関して2024年改正法では、こども金庫に子ども子育て支援金を納付する義務を負うのは、「被保険者」ではなく医療「保険者」とされており、この義務が果たされない場合、国は当該の医療保険者に延滞金を課することができるとするのみである（「子ども・子育て支援法」第71条9-10他）。これは事業主拠出金（のちに子ども子育て拠出金）についての従来の規定を受け継いだものだが、それに対し、子ども子育て支援金を滞納した被保険者に対する措置についてはたしかに同法には何も書かれていない。

だが子ども子育て支援金に係るこのような延滞金制度のもとで、かつ、子ども子育て支援金は「保険料と整理される」にもかかわらず⁽¹²⁾、それを滞納する子育て世帯に対しペナルティが何もないということがありうるのだろうか。子ども子育て支援金を「保険料」としたのは、自治体レベルでの制裁を可能にするためではなかったかと疑われるのである。

ここで想起されるのは、保育料や給食費の滞納分等を児童手当から差し引く特別徴収や申出徴収の制度が2011年度の「子ども手当特別措置法」以降法定化されたのは、自治体からの要望が一つの背景になっていたということである。国民健康保険料の滞納分に関しても、こうした徴収制度の対象とするといった動きが今後起こらないとは限らない。いずれにせよ子育て支援策のありかた

(11) 妊婦についても4か月分だけ同様の軽減措置がとられる。

(12) こども家庭庁長官官房総務課 支援金制度等準備室「子ども・子育て支援金制度の創設」全世代型社会保障構築会議（第17回2024年3月21日）資料他。

を、医療保険の都合に従属させるような歪んだ事態が危惧されるのである。

（2）「歳出改革」にかかる二重の負荷と高齢者における何重もの負担増

「加速化プラン」はあわせて3.6兆円という、かつてない思いきった規模の予算であると喧伝されてきた。だが「1兆円の子ども子育て支援金」を除けば、あとの財源は「1.5兆円の既定予算」と「医療や介護等の歳出改革で捻出される1.1兆円の公費」による。これらは前からある子育て関連の予算と、他の社会保障予算の抑制・削減分から移し入れられる財源なのであるから、これは要するに、社会保障に投じられる公費、とくに国費は全体として増やすことなく同プランを実施するというに他ならない。児童手当と乳児等支援給付の公費部分および、子ども子育て支援金が投入されない他の事業に充当されるのはこれら既存の財源なのである。

文字通り新たに作り出される財源は1兆円の子ども子育て支援金という追加的な保険料だけだったのだから、これはむしろ「1兆円規模の新たな国民負担の創出による異次元の少子化対策」とでも呼ぶべきものであろう。しかも国民の負担は子ども子育て支援金に加え、他の社会保障の「歳出改革」すなわち給付抑制とそのための利用者負担増および私的費用・私的労力の増といったように二重・三重になる。

しかし、政府は子ども子育て支援金は新たな負担にはならないと説明してきた。子ども子育て支援金による1兆円の負担増は、医療・介護の保険料の伸びを1兆円分抑制することによって相殺されるというのである。ではそれは、歳出改革でねん出される公費1.1兆円とどのような関係に立つのであろうか。

まず、社会保障の給付抑制自体はもともと異次元の少子化対策・加速化プラン構想以前から進められてきた政策である。この点に関してはこども家庭庁も、「歳出改革」は「子育て予算の確保のためではなく、そもそも社会保障が持続可能性を高めていくために必要」なのであり、「全世代型社会保障構築という観点で」、加速化プランのあとも続くと述べている（第2回「大臣懇話会」2023年12月11日）。では「加速化プラン」における「歳出改革」はこれまでの「歳出改革」とどう異なるのか。同じくこども家庭庁の担当者は次のように答弁している。

「今までは公費節減というものに着目して歳出改革をやっていたが、「今回は、医療保険料と併せて支援金をいただくので、社会保険料の軽減を図らなければならない」。「したがって、歳出改革の徹底は、これまでと同じことをやるのではなく、これまで以上のことをやることによって社会保険料の軽減をしっかりと図って、その中で支援金制度を構築する…今まで着目してこなかった社会保険料に着目して対策を取るんだと、こういうふうに申し上げているということでございます」（第213回国会参議院内閣委員会2024年5月30日）。

これまでの公費節減に着目した歳出改革とは、国の社会保障関係費（＝社会保障に投じられる国負担分の予算）の「実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びに収める」⁽¹³⁾という「目安」を方針に、社会保障給付増の抑制等を行ってきたことを指しているであろう。ところが、今後は

(13) 「経済財政運営と改革の基本方針2015」。社会保障の自然増には高齢化による増加分だけでなく、医療技術の進歩等に伴う伸びも含まれるが、その全体を高齢化による増加分の範囲に抑えるということである。ただし、2019年度以降は、この方針は経済・物価動向等を踏まえて実施するとされている。

それとはまた別に、子ども子育て支援金負担を相殺するため医療・介護等の社会保険料の伸びを1兆円分抑制する必要が新しくでてきたので、そのためにも医療・介護の給付増を以前以上に抑えなければならない。要するに医療・介護分野は公費負担増＝税支出増の1.1兆円分の抑制と、それらの社会保険料の1兆円分の抑制という二重の負担をかけられるのである。

そのなかでもとくに目指されているのは、現役世代が医療保険をとおして負担する「後期高齢者支援金」と第2号被保険者の「介護納付金」の抑制、そして、そのために必要となる後期高齢者医療と介護保険の給付増の抑制・削減であろう⁽¹⁴⁾。それに加えて計画・実施されつつあるのが、後期高齢者医療の窓口負担増や介護保険利用料の引き上げ、そして、後期高齢者医療の保険料引き上げと第1号被保険者の介護保険料の引き上げである。したがって高齢者については、子ども子育て支援金の新たな負担と社会保険料の伸びの抑制という相殺はなく、現役世代以上に負担増が幾重にも重なることになる。

5 「国民負担率」概念に基づく社会保障圧縮政策と子ども・子育て支援金に対する財界のスタンスの変遷

(1) 「国民負担率」概念を利用した制度横断的な社会保障の圧縮

国民に「実質的な負担が生じない」範囲で子ども子育て支援金を創設するというのは、「社会保障負担に係る国民負担率」を上昇させないという意味だと解説されるようになったのは、2023年11月28日の参議院予算委員会の首相答弁以降のことである。この時、岸田首相は続けて「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」と述べた。ここでいう「社会保障負担」は社会保険料の負担のことであり、また、「国民負担率」は租税負担と社会保障負担の合計の対国民所得比とされている。

だが、諸外国では租税の対GDP比や社会保険料の対GDP比をそれぞれ算出することはあっても、そもそも異質なこの2つを足し合わせて分子とし、国民所得を分母としたものを「国民負担率」と呼んで、その高低をうんぬんする例はないという。この概念は大蔵省由来の「きわめて操作的」な用語であると指摘されて久しい(里見1994他)。

にもかかわらず1982年7月30日の第2次臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申」が「租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率(対国民所得比)」は「徹底的な制度改革の推進により現在のヨーロッパ諸国の水準(50%前後)よりはかなり低位にとどめることが必要」として以降、国民負担率は政策の遵守すべき参照点であるかのように扱われてきた。

だが、ここではその問題性だけでなく、この答申が「この場合においても…受益と負担の対応を明確にする意味からも、租税負担よりは社会保障負担の方を重視していくことが肝要である」としていたことに注目しておきたい。これは「社会保険」を重視した1950年の社会制度審議会「社会保障制度に関する勧告」の単なる確認ではなく、社会保険の比重を高めることによって、極力社会

(14) ただし、歳出抑制・削減は医療・介護だけでなく生活保護の医療扶助、障害福祉サービス等報酬の抑制、グループホームの総量規制等といった社会福祉の分野にも及んでいる(経済財政諮問会議「新経済・財政再生計画改革工程表2023」)。

保障における公費負担を抑えるという政策を意味しているからである。

本特集「特集にあたって」で触れた1980年代末以降の「子ども保険」構想（子育て支援策の社会保険化構想）もそうした政策方向のなかで出てきたのであり、子ども子育て支援金の導入はまさにその突破口が現実を開いたことを意味する。しかも今ではそれは、国民負担率を上げないという上記の公約を契機に、単なる社会保険化の拡大ではなく、そのなかでも現役世代の医療・介護の社会保険料を抑制し、そのために高齢者向けの社会保険給付をせばめるメカニズムに逆転しつつあることが現段階の特徴である。

こども家庭庁は、子ども子育て支援金の創設を、介護保険による「介護の社会化」に続く「子育ての社会化」、「残されていた課題」に応えるものと自賛している（「支援金制度等の具体的設計について（素案）」2023年12月11日）。だが、皮肉にもその子ども子育て支援金は先行者である介護保険を締めあげる手段となっているといえよう。

2023年5月29日の財政制度等審議会の「建議」が「今後、少子化対策の観点からは、制度横断的に政策を強化していく必要がある。…全世代型社会保障制度構築の観点から、歳出改革の取組を徹底」するとしているように、子育て支援策を超えた「制度横断的」な社会保障圧縮策が進められようとしているのである。

もっとも上述の首相答弁では歳出改革の徹底のみでなく国民負担率の分母にあたる国民所得、とりわけ「雇用者報酬の引き上げ」も取り組みに加えられていた。こども未来戦略の素案が公表された2023年の半ばにはすでに、医療・介護へのしわ寄せに対する批判やその実現可能性を疑問視する声は高まる一方であったし、また、両分野の人手不足を背景に賃金・労働条件の引き上げを求める要求を無視できない状況が生まれていたからである。だが、この雇用者報酬への着目においてさえも、それを医療費削減等に直結させるシステムづくりがもくろまれているのだが、この点については後述する。

それにしても、なぜ加速化プランの公費は社会保障の既定予算と社会保障の他領域の歳出改革＝予算抑制でのみまかなわれなければならないのだろうか。国会でこの点を問われた内閣審議官は「社会保障関係費以外の経費を対象とする歳出改革」は、「防衛力強化のための財源として整理されている」と答弁した（「衆院地域・こども・デジタル特別委員会」2024年3月13日）。ここでは国民負担のなかの社会保障に回る公費部分をまず抑制し、次に防衛費以外に投じられる公費部分を抑制する必要があるという「整理」がなされているのである。言い換えれば、介護・医療等の歳出改革のいっそうの強化は、国民負担率を上げないという「公約」と2022年以降の防衛費増大計画とを両立させるための手段としても位置づけられていることになる。

（2）子ども・子育て支援金に対する財界のスタンス

政府の試算では、被用者保険における「被保険者」の「子ども子育て支援金」は平均月800円とされている⁽¹⁵⁾。ただしこれは被保険者本人負担分であって、事業主も同じく、雇用する被保険者1人あたり平均800円を負担することになる。しかし、企業にはすでに「子ども子育て拠出金」の負

(15) 注6と同じ。

担もあるため、子ども子育て支援金という新たな負担に対しては当初反対の声も伝えられていた。だがその後のスタンスは変化している。以下ではまず2024年改正法のもとで「子ども子育て拠出金」はどう位置づけられているのかを確認しよう。

当初、事業主拠出金は児童手当と同法上の児童育成事業にのみ投じられていた。だが、2012年の「子ども・子育て支援法」制定⁽¹⁶⁾後は同法上の「子ども子育て拠出金」として、「地域子ども・子育て支援事業」の財源の一部、「企業主導型保育事業等」の財源の全額、3歳未満児保育の運営費の一部にも使途が広がられている。そのため現在では児童手当に充当されるのは拠出金総額の8%程度(2023年度)にすぎない。

この子ども子育て拠出金は個々の従業員の厚生年金標準報酬月額および標準賞与額に政令が定める拠出金率をかけて算定され、各事業主から厚生年金保険料とともに徴収される。その拠出金率には従来から法律上の上限が定められているが、それは2024年改正法では0.45%から0.4%へとむしろ引き下げられることになった。

もっともその範囲内で政令により定められる実際の適用拠出金率は改正前と同じ0.36%とされているが、これは加速化プランの期間全体をとおして据え置くこと、さらにその後も原則として据え置くか、可能ならば引き下げることも予定されている。

他方、3歳未満児の保育所の運営費に投じられる子ども子育て拠出金にも政令による別の上限があり、それは運営費の1/5から11/50へとわずかに引き上げられた。だが、それと相殺されるかのように児童手当の事業主拠出金の負担割合が若干低下したことはすでにみたとおりである。

同時に加速化プランに伴う新たな使途として、地域子ども子育て支援事業のなかの放課後児童クラブの職員配置改善、病児保育の単価引き上げに加え、3歳未満児保育職員の処遇改善加算への充度が決まっている。このような使途拡大にもかかわらず、上記のように拠出金率を引き上げることなく対応できるのは、約5.5億円もの積立金残高があり、それを少しずつ取り崩していく予定だからである⁽¹⁷⁾。

さらに、上述のように子ども子育て支援金創設は「歳出改革の徹底は、これまでと同じことをやるのではなく、これまで以上のことをやる」と政府に言わしめる契機となった。その背後にあるのは、「こども未来戦略会議」においても、財界サイドからは反対というより、むしろこの問題を「奇貨として」社会保障削減をさらに進めるべきだという声が聞かれるようになったという情勢の変化である。(「こども未来戦略会議」第5回2023年6月1日)。

のみならず今後に関しても、「社会保障給付費の抑制は、加速化プランの財源分だけ抑制すればよいわけではない」、「障害者福祉、地域共生社会づくり、生活保護など、医療・介護以外の分野でも」「制度横断的に議論していくべき」であり、『『岩盤』と言われてきた医療・介護、そして、働き方にかかる規制・制度改革を断行』して、「公的保険給付範囲の絞込み」により「公的保険外サービスの発展」を促進することが望まれる、「そのためにも大胆な規制改革や投資減税」が必要

(16) 本特集萩原稿は、この法のもとで成立した「子ども・子育て支援新制度」は、個人給付と需要主導型への転換をとおした国家主導の「市場の創造」であったとする。

(17) 財政制度等審議会「建議」(2023年5月29日)。なお待機児童対策のための財源不足分370億円をねん出するという口実のもとに所得制限を導入した2021年の児童手当法改正時にも、4341億円の積立金残高があった。

「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（北明美）

である等と語られてきたのである（「全世代型社会保障構築会議」第14回2023年10月4日、同第15回同年10月31日）。

また、「こども未来戦略」では、国民健康保険及び後期高齢者医療制度における子ども子育て支援金の算定に金融所得を勘案するよう求めているが、これもまた以前からの財界の要求に沿った提言である⁽¹⁸⁾。さらに同「戦略」には、医療・介護の給付の伸びを雇業者報酬の伸びの範囲に抑えるという方針が暗に含まれており、この点でも財務省・財界の要請に応える性格があるとして、これを肯定的に評価する研究者もいる⁽¹⁹⁾。

このように子ども子育て支援金創設と抱き合わせで、財界が強く要求してきた社会保障「改革」を推進するという方向が明らかになる一方、企業負担の抑制のために上記のような細心の注意が払われている以上、最終的には子ども子育て支援金の創設に対し、「連合と野党だけ」は「猛反発」したが、「日本商工会議所会頭、経団連会長、経済同友会代表幹事など、労使折半の使用者側の支援額を担う経済界の人たちは、誰も反対していなかった」（権丈2024）のは、むしろ当然であろう。

（3） 子育て支援策の人口政策化

本特集「特集にあたって」でも触れたように、日本の社会保障財源については、公費と事業主の負担割合がともに先進国中最低レベルで本人保険料の負担が大きいという特徴がある。にもかかわらず、こうした負担構造の問題が是正されることもなく、社会保障における公費負担のさらなる抑制と子育て支援分野の社会保険化が推進されようとしている。それだけではなく、財界の今後の目標の1つは、おそらく「こども金庫」内に一括された雇用保険料の育児休業給付分と子ども子育て拠出金の統合、それによる事業主負担の圧縮である⁽²⁰⁾。

より遠くない時期にもう一つ予測できるのは、児童手当のこれ以上の給付ひきあげの凍結と所得制限の復活であろう。2023年5月18日の『朝日新聞』は、前日17日の第3回「こども未来戦略会議」について「経済界から特に厳しい視線が注がれるのが、児童手当の「所得制限の撤廃案だ」として、「所得制限の全廃は再考すべきだ」という「反発が相次いだ」と伝えている。この点は最後まで一貫しており、最終段階の第8回同会議（同年12月11日）においても「少子化には歯止めがかかっていない」、「児童手当を含めたこれまでの施策の効果検証を行い、その結果を『加速化プラン』に反映すべき」だとする財界人の意見書が出されている。

これに対し有識者の権丈善一委員からは第4回「こども未来戦略会議」（2023年5月22日）と第8回の2回にわたって以下のような見解が示された。

「社会保険からの財源調達を選び、かつ所得制限をなくす場合は、給付の範囲は相応に絞る必要

(18) 現役世代も含め金融所得に対する課税を強化するのではなく、高齢者に限り、それも課税ではなく社会保険料の算定において勘案するという改革がめざされ、子ども子育て支援金とその先駆けになると「期待」されているのである（第1回「大臣懇話会」2023年11月9日他）。

(19) 小黒（2025）は自らが提唱する「医療版マクロ経済スライド」の仕組みに近いとする。

(20) 山崎史郎の著書では事業主負担を育児休業給付の所得比例部分の保険料に一本化する構想になっている（山崎2021：178他）。さらに次の段階では、医療保険の出産手当・出産育児一時金給付とそれに対応する財源をこども金庫に移し、育児休業給付の財源と統合することも計画されているだろう（「子ども・子育て支援法」附則第2条。北2023：20-21）。

があり]、「話題の中心になっている児童手当のような現金給付は、今後のありようによっては、社会保険の調達力を軽く超えていき、無理が生じる可能性」がある。「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」。したがって、「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」を子ども子育て支援金で拡充するのは「今回限り」とし、児童手当をさらに拡充する場合は「税を用いる」ことを「事前に契約しておくことも今は重要なことではないか」というのである。

独特の言い回しであるが、ここでは本稿が1(1)で指摘した総量規制を思わせる「給付の制御」という社会保険化の目的が明示的に語られている。同時に、児童手当をはじめとする諸給付の「効果」は少子化に「歯止め」をかけるかどうかで測られることが当然視されているのである。

事実、「こども未来戦略」は「最終目標は…2030年までに少子化を食い止める」ことにあるとしている。そこにあるのは「急速な少子化・人口減少に歯止めをかけなければ、…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」、「今後、インド、インドネシア、ブラジルといった国の経済発展が続き、これらの国に追い抜かれ続ければ、我が国は国際社会における存在感を失うおそれがある」といった問題意識である。

そのため「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…取り組まなければならない」が、その場合にも「『加速化プラン』が人口減少にどのような効果を及ぼすか」を検証し「効果が乏しい事業は果敢に見直し」を行うことが繰り返し求められるということになる（「大臣懇話会」第1回・第2回（2023年11月9日、同年12月11日）。子育て支援策の社会保険化が、社会保障の新自由主義的圧縮や所得制限と融合し、効果の定量的測定という一見斬新な手法をとおしてナショナリスティックな人口政策に回帰していく——これが日本の現段階といえよう。

おわりに——世界の良識に逆行する日本の少子化対策

まさに「こども未来戦略」と同じ年に出された国連人口基金『世界人口白書』（2023年）は、育児休業や親向けのフレックスタイムまたは時短勤務、児童手当など「出生率に対する懸念の有無にかかわらず推奨される社会福祉政策」が「合計出生率の増減に影響を及ぼすことを主たる目的としている場合には、深刻な危険性」、すなわち「その目標が政治的または経済的に最優先でなくなれば、政策の縮小や、転換が行われる可能性」があると警告していた。

また「極めて重要なのが、そのデータに対してどのような問いを設定するか」であるとして、人口の多寡を問うのではなく、「生殖に関する権利」が守られ「尊厳をもって平等な暮らしができているのか」という問いによる検証のほうが政策立案者にとっても「はるかに有用」としている（国連人口基金2023：9，84，130）。

だが、日本では同じく2023年に出された財政制度等審議会「建議」（2023年11月20日）が、「巨額の子算を投じる以上、政策が当初想定した効果を発揮しているか、EBPMの観点も踏まえながら検証」すべきだとして、各取り組みを「出生率の上昇幅」で検証する「こども・子育て政策におけるPDCAの推進」のチャートを臆面もなく掲げる事態となっている（資料Ⅱ-1-11）。こども家庭庁もまた、「少子化対策のKPI」として、その政策目標に「少子化トレンドの反転」をかけた、

「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（北明美）

その指標の例の一つに「合計特殊出生率」をあげた（同 HP。2025 年 2 月公表）。児童手当の「効果」をうんぬんしその見直しを迫る上述の動きも含め、日本はまさに白書のいう「深刻な危険性」に向かっているといえよう。

日本の社会保障が世界の良識と逆行する方向に進みつつあることのもう一つの証左は、子ども子育て支援金の導入と財界の所得制限への執着である。これに対し、ユニセフの 2020 年の研究報告書では、所得制限のない普遍主義的の制度は公費に直接支えられているからこそ不況期にも政策的に維持される等の安定性があり、それがまた同制度が支持される理由になっているとしている。同書はさらに、消費税を財源としたり社会保険と融合したりする方式のチャイルド・ベネフィット（児童手当に代表される子育て支援の現金給付）は、先進国にはみられないだけでなく、財源の逆進的性格のために低所得者に不利で格差の大きい制度となり、社会の分断を生む傾向があると指摘しているのである（UNICEF 2020：15, 109, 159）。

皮肉にも日本はこれら 2 つの報告書のすぐ後に、それらに逆行する異次元の少子化対策を打ち出したことになる。子ども子育て支援金の徴収計画はいまからでも撤回すべきであろう。

（きた・あけみ 福井県立大学名誉教授）

【参考文献】

- 小黒一正（2025）「こども未来戦略と保険料率の上限抑制——医療費「成長率調整メカニズム」の導入に向けて」東京財団政策研究所『少子化対策のあり方——財源問題を中心に』
- 小野太一（2025）「子ども子育て支援金の社会保険性に係る一考察」『週刊社会保障』No.3302
- 菊池馨実（2002）「育児支援と社会保障——法的側面からの検討 下」『社会保険旬報』2145 号
- 北明美（2019）「子どもの貧困と「社会手当」の有効性——防貧政策としての児童手当制度」山野良一・湯澤直美編『シリーズ子どもの貧困 5』明石書店
- 北明美（2023）「少子化対策の危険な転換と児童手当」『女も男も』No.141
- 北明美（2024）「子育て支援を歪曲・矮小化する「子ども子育て支援金」」『労働総研クォーター』
- 北明美（2024）「子育て支援策の歪曲とそのゆくえ——「社会保険化」構想批判」『女性同研究』第 68 号
- 北明美（2025）「日本の社会保障政策の真の問題はどこにあるのか」『学習の友』No.863
- 倉田賀世（2020）「ドイツにおける親手当・親時間制度——政策目的と財源選択の整合」『社会保障研究』Vol.5, No.1
- 権丈善一（2024）「子育て支援めぐり「連合と野党だけ」猛反発のなぜ」『東洋経済オンライン』2024 年 3 月 11 日
- 国連人口基金（2023）『世界人口白書』
- 里見賢治（1994）「社会保障と「国民負担」——「国民負担の増大抑制」論の誘導性と操作性」『社会問題研究』第 44 巻第 1 号
- 柴田洋二郎（2020）「フランスにおける「就労と子の養育」に関する社会保障給付——休暇・休業制度や財源・税制にも着目して」『社会保障研究』Vol.5, No.1
- 高島淳子（2020）「育児休業給付の位置づけと財源のあり方」『社会保障研究』Vol.5, No.1
- 高端正幸（2024）「少子化対策の財源問題とその意味」『都市問題』第 115 巻, 第 6 号
- 嵩さやか（2017）「共働き化社会における社会保障制度のあり方」『日本労働研究雑誌』No. 689
- 両角道代（2020）「スウェーデンにおける親休暇・親給付の構造——法的視点から」『社会保障研究』Vol.5, No.1
- 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
- UNICEF（2020）*Universal child benefits*.