

No. 1259 (2024. 2. 9)

## 少子化対策の諸財源

はじめに

### I 現行の財源

- 1 公費
- 2 子ども・子育て拠出金
- 3 雇用保険料
- 4 医療保険料

### II 新規の財源

- 1 政府案
- 2 論点

おわりに

キーワード：少子化対策、子育て支援、社会保障、社会保険、社会福祉

- 少子化対策の現行の財源は、基本となる公費のほか、子ども・子育て拠出金、雇用保険料、医療保険料から構成されている。これらは、財政上の規模だけでなく、それぞれの使途も異なっている。
- 政府が進める「異次元の少子化対策」では、新規の財源調達的手段として、医療保険料の賦課・徴収の方法を活用する「こども・子育て支援金制度」を構築することが検討されている。
- 「こども・子育て支援金制度」をめぐる主たる論点としては、「支援金」の賦課・徴収の経済的な影響と法的な性格が挙げられる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 かめさわ あきひこ  
亀澤 明彦

第 1 2 5 9 号

## はじめに

少子化は、日本の直面する喫緊の課題である。令和4年には、出生数は77万759人、合計特殊出生率は1.26となり、ともに過去最少・最低となる数字を記録した。さらに、出生数の推移は、平成28年には100万人、令和元年には90万人、令和4年には80万人を割り込み、その進行の速度も著しい<sup>1</sup>。

このような背景から、政府はいわゆる「異次元の少子化対策」として、更なる少子化対策の検討と実施を進めている。その具体的な方策は、令和5年12月22日に閣議決定された「こども未来戦略」において定められたところであり<sup>2</sup>、これから諸施策の実施に向けた関連法案が提出される見通しである。

今後の少子化対策の在り方をめぐっては、既に様々な議論がなされている。主たる論点には、少子化対策の財源が挙げられる。上述の「こども未来戦略」では、新規の財源調達的手段として、医療保険料の賦課・徴収の方法を活用する「こども・子育て支援金制度」（仮称）を構築するという方針が明記され、議論の焦点となっている。

本稿は、以上の動向を踏まえ、少子化対策の財源をめぐる議論の材料を用意しようとするものである。第I章では、現行の財源の状況を確認し、第II章では、政府案をめぐる論点を提示する。

## I 現行の財源

少子化対策<sup>3</sup>は、社会扶助方式（税方式）を基軸に保障されている。このため、その財源は、基本的に公費（租税）が想定されることになるが、特定の施策に対しては、事業主拠出金（子ども・子育て拠出金）も投入されている。また、社会保険の枠組みから支給されるものもあり、その場合には社会保険料（雇用保険料・医療保険料）で主に賄われる。つまり、少子化対策の現行の財源は、公費を基本とする複数の財源によって構成されている（表1）。本章では、これらの財源の現状を確認する。

表1 少子化対策の現行の財源

財源	用途	負担	規模
公費	大半の少子化対策	国、地方自治体	7.3兆円
子ども・子育て拠出金	児童手当、保育関連施策	事業主	0.8兆円
雇用保険料	育児休業給付	被保険者、事業主等	0.8兆円
医療保険料	出産育児一時金等	被保険者、事業主等	0.4兆円

（注1）規模について、公費、子ども・子育て拠出金、雇用保険料（育児休業給付分）は令和5年度当初予算ベース、医療保険料（出産育児一時金分）は令和6年度見込みである。

（注2）公費の用途には、その他の財源の用途も含まれる。

（出典）「事務局提出資料」（第4回こども未来戦略会議 資料1）2023.5.22, pp.15-16. 内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo\\_mirai/dai4/siryoul.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/dai4/siryoul.pdf)> を基に筆者作成。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和6年1月18日である。

<sup>1</sup> 厚生労働省「令和4年人口動態統計（確定数）」2023.9.15. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei22/index.html>>

<sup>2</sup> 「こども未来戦略」（令和5年12月22日閣議決定）内閣官房ウェブサイト <[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo\\_mirai/pdf/kakugikettei\\_20231222.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/pdf/kakugikettei_20231222.pdf)>

<sup>3</sup> 本稿における「少子化対策」は、上述の「こども未来戦略」が対象とする社会保障関連施策をおおむね想定している。

## 1 公費

少子化対策の基本的な財源である公費において、なかでも重要な役割を担うのは消費税である。平成 24 年に行われた税制抜本改革<sup>4</sup>では、消費税率の 5%から 10%への段階的な引上げとともに、少子化対策をその一つとする消費税収の使途の明確化が定められた。すなわち、消費税率 5%時には、国分（2.82%）のみ高齢者 3 経費（基礎年金・老人医療・介護）に充当されていたところ、消費税率 10%時には、国分（6.28%）は社会保障 4 経費（年金・医療・介護・少子化対策）に、地方分（3.72%）は既定の 1%分を除いて上記の社会保障 4 経費を含む社会保障施策（社会福祉・社会保険・保健衛生）に充当されることになった<sup>5</sup>。

消費税率 5%から 10%への増収分の具体的な使途は、「基礎年金国庫負担割合 2 分の 1」「社会保障の充実」「消費税率引上げに伴う社会保障 4 経費の増」「後代への負担のつけ回しの軽減」のほか、「新しい経済政策パッケージ」から構成される<sup>6</sup>。このうち、少子化対策関連の施策には、「社会保障の充実」の観点から、子ども・子育て支援新制度等に約 0.7 兆円（「量的拡充」に約 0.4 兆円、「質の向上」に約 0.3 兆円）が充てられており<sup>7</sup>、「新しい経済政策パッケージ」の観点から、幼児教育・保育の無償化や高等教育の無償化等に約 1.5 兆円が充てられている（表 2）。

表 2 消費税増収分の少子化対策関連の主な使途（令和 5 年度）

（単位：億円）

使途		予算
「社会保障の充実」（少子化対策関連）		7,017
（内訳）	子ども・子育て支援新制度の着実な実施・社会的養育の充実	7,000
	育児休業中の経済的支援の強化	17
「新しい経済政策パッケージ」（少子化対策関連）		15,344
（内訳）	待機児童の解消	722
	幼児教育・保育の無償化	8,858
	高等教育の無償化	5,764
合計		22,361

（注 1）消費税増収分の全体の合計は、15.6 兆円である。

（注 2）「社会保障の充実」には、社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果分も含まれる。

（出典）大沢主計官・端本主計官「令和 5 年度社会保障関係予算のポイント」2022.12, pp.23-25. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger\\_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/13.pdf](https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/13.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>4</sup> 「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）；「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 69 号）

<sup>5</sup> 国分は消費税収のうち 6.28%、地方分は消費税収のうち 1.52%（地方交付税分）と地方消費税収 2.2%（既定の 1%分を含む。）の合計 3.72%である。「消費税の使途に関する資料」財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/consumption/d05.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d05.htm)>

<sup>6</sup> 大沢主計官・端本主計官「令和 5 年度社会保障関係予算のポイント」2022.12, pp.23-25. 財務省ウェブサイト <[http://www.mof.go.jp/policy/budget/budger\\_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/13.pdf](http://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/13.pdf)> 「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）とは、令和元年 10 月に実施された消費税率 8%から 10%への引上げによる税収のうち、そのおおむね半分を活用した政策である。なお、消費税の使途としては、「新しい経済政策パッケージ」に基づく施策も「社会保障の充実」に含められることがあるが、本稿では、便宜上、両者を分けて説明する。

<sup>7</sup> 子ども・子育て支援新制度は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進し、「量的拡充」や「質の向上」を図るために、平成 27 年 4 月に施行された。「量的拡充」の対象は、幼稚園、保育所、地域子育て支援拠点等である。「質の向上」の内容は、幼稚園・保育所・認定こども園等の職員の処遇改善、保育所の 3 歳児向け職員配置の改善（20:1 から 15:1）等である。内閣府『少子化社会対策白書 平成 27 年版』2015, pp.50-59.

## 2 子ども・子育て拠出金

子ども・子育て拠出金<sup>8</sup>は、少子化対策の財源として、厚生年金保険の適用対象の事業主等が負担するものである。その負担の額は、厚生年金保険における各被保険者の標準報酬月額と標準賞与額に拠出金率（令和5年度は0.36%）を乗じて算出される。近年の推移としては、子ども・子育て拠出金の使途の拡充とともに、拠出金率は順次引き上げられている一方で、決算上、剰余金が生じた場合に組み入れられる積立金の残高も増加傾向にある（表3）。

子ども・子育て拠出金の使途は、現行では次の4項目から構成されている。具体的な使途と予算（令和5年度）は、児童手当（被用者に対する支給のうち0～2歳児分に係る費用の7/15）に1562億円、地域子ども・子育て支援事業（放課後児童クラブ・病児保育・延長保育）に1130億円、企業主導型保育事業<sup>9</sup>等に2090億円、保育所運営費（0～2歳児分に係る費用の約1/6）に2845億円である<sup>10</sup>。

表3 子ども・子育て拠出金の推移

（単位：億円）

年度	拠出金料率	収入	積立金残高
平成25	0.15%	2,376	160
平成26	0.15%	2,430	210
平成27	0.15%	2,500	414
平成28	0.20%	3,356	591
平成29	0.23%	4,032	1,452
平成30	0.29%	5,186	2,283
令和元	0.34%	6,231	3,855
令和2	0.36%	6,546	4,341
令和3	0.36%	6,826	5,463
令和4	0.36%	6,972	5,627

（注）各年度の額は決算であり、積立金残高は当該年度末の額である。

（出典）厚生労働省「年金特別会計」各年度 <<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/nenkin01.html>> を基に筆者作成。

## 3 雇用保険料

雇用保険からは、少子化対策として、育児休業給付（育児休業給付金と出生時育児休業給付金）<sup>11</sup>が支給されている。その財源は、主として労使折半の保険料であり、負担の額は被保険者の賃金に保険料率（令和5年度は0.4%）を乗じて算出される。また、国庫負担も一部なされており、その負担割合は給付費の1/8（本則）であるところ、令和6年度までは本則の10%水準（1/80）に引き下げられている<sup>12</sup>。

<sup>8</sup> 子ども・子育て拠出金は、平成27年4月の子ども・子育て支援新制度の施行に伴い、それまでの「児童手当拠出金」が改称されたものである。

<sup>9</sup> 企業主導型保育事業は、保育園の設置の助成等を通して、従業員の多様な働き方に応じた保育を提供する企業等を支援するとともに待機児童対策に貢献することを目的として、平成28年度に創設された。「企業主導型保育事業等」子ども家庭庁ウェブサイト <<https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/ryouritsu/>>

<sup>10</sup> 財務省「社会保障」（[財政制度等審議会]財政制度分科会 資料）2023.11.1, p.9. <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiseia20231101/01.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20231101/01.pdf)>

<sup>11</sup> 育児休業給付のうち、育児休業給付金は原則1歳未満の子を養育するための休業に対する支給、出生時育児休業給付金は子の出生後8週間の期間内における計4週間以内の休業に対する支給である。

<sup>12</sup> 国庫負担の時限的な引下げは、それまで雇用保険財政が良好に推移してきたことや育児休業給付資金の一定水準の確保が可能であったことから、平成29年度から行われている。「雇用保険部会報告」（第167回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会 参考資料）2022.1.13. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/1601000/000880033.pdf>>

育児休業給付は、令和2年の雇用保険法の改正<sup>13</sup>によって、雇用保険の失業等給付から独立した別立ての給付として位置付けられたことに伴い、その経理が明確化され、決算上、剰余金が生じた場合に組み入れられる育児休業給付資金が創設された。近年の推移としては、育児休業給付資金の残高が増加傾向にある（表4）。

表4 育児休業給付の財源の推移

（単位：億円）

年度	収入	（内訳）		育児休業給付資金残高
		保険料	国庫負担	
令和2	7,709	7,615	81	1,061
令和3	7,904	7,812	79	2,310
令和4	7,898	7,799	88	3,090

（注）各年度の額は決算であり、育児休業給付資金残高は当該年度末の額である。

（出典）「育児休業給付等について」（第183回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会 資料1）2023.9.22, p.35. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/001148610.pdf>> を基に筆者作成。

#### 4 医療保険料

医療保険からは、少子化対策として、出産育児一時金が給付されている<sup>14</sup>。その財源は、被用者保険では労使折半の保険料、国民健康保険では保険料（1/3）と公費（2/3）である<sup>15</sup>。さらに、令和5年の健康保険法等の改正<sup>16</sup>では、出産育児一時金の額の引上げ（42万円から50万円）に伴い、後期高齢者医療制度の保険料からの支援（出産育児支援金）も令和6年度から導入されることになった（導入時点は出産育児一時金の支給に要する費用の7%）。なお、近年の推移としては、支給件数が毎年減少する状況にあり、支払金額も減少傾向にある（表5）。

表5 出産育児一時金の給付の推移

（単位：億円）

年度	支給件数	支給金額	（内訳）	
			被保険者	被扶養者
平成24	107万件	4,476	2,116	2,360
平成25	106万件	4,443	2,152	2,291
平成26	104万件	4,371	2,173	2,198
平成27	101万件	4,212	2,170	2,043
平成28	100万件	4,219	2,223	1,996
平成29	99万件	4,142	2,245	1,897
平成30	95万件	3,979	2,240	1,739
令和元	91万件	3,827	2,238	1,590
令和2	87万件	3,638	2,230	1,408
令和3	85万件	3,574	2,278	1,295

（注1）各年度の額は、各医療保険の合計である。

（注2）平成24年度から令和3年度を通して、出産育児一時金の額は原則42万円である。

（出典）厚生労働省保険局調査課「医療保険に関する基礎資料～令和3年度の医療費等の状況～」2023.12, pp.38-39. <[https://www.mhlw.go.jp/content/kiso\\_r03.pdf](https://www.mhlw.go.jp/content/kiso_r03.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>13</sup> 「雇用保険法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第14号）

<sup>14</sup> このほかに、産前産後の休暇に対して被用者保険から支給される出産手当金もあるが、本稿では省略する。

<sup>15</sup> 厚生労働省「出産育児一時金について」（第155回社会保障審議会医療保険部会 資料1-2）2022.10.13. <<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/001000562.pdf>>

<sup>16</sup> 「全世代対応型の持続可能な社会保障制度を構築するための健康保険法等の一部を改正する法律」（令和5年法律第31号）

## II 新規の財源

岸田文雄首相が令和5年の年頭記者会見で掲げた「異次元の少子化対策」は、首相が議長を務める「こども未来戦略会議」の下、その検討が進められてきた。具体的な内容は、「こども未来戦略方針」（令和5年6月13日閣議決定）を経て、本稿冒頭に述べた「こども未来戦略」に取りまとめられた。本章では、「こども未来戦略」の記述に基づいて、今後の少子化対策の財源を確認した上で、そのうちの「こども・子育て支援金制度」（以下「支援金制度」）をめぐる論点を提示する。

### 1 政府案

#### (1) 財源の方針

「こども未来戦略」では、少子化対策の今後3年間の集中的な取組として、「こども・子育て支援加速化プラン」（以下「加速化プラン」）が示された<sup>17</sup>。その施策と規模は、「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」（児童手当の拡充等）に1.7兆円程度、「全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」（伴走型支援と産前・産後ケアの拡充等）に1.3兆円程度、「共働き・共育ての推進」（男性育休の取得促進等）に0.6兆円程度であり、全体の規模としては年間3.6兆円程度である。

「加速化プラン」の財源と規模は、徹底した歳出改革<sup>18</sup>による1.1兆円程度（公費節減効果）、既定予算の最大限の活用<sup>19</sup>による1.5兆円程度、「支援金制度」の構築による1.0兆円程度から構成される。特に「支援金制度」は、歳出改革と賃上げによる「実質的な社会保険負担軽減の効果」の範囲内という位置付けのため、上記3つの財源の確保によって、国民には「実質的な負担」が生じないと説明されている。これらの財源は、令和10年度までに安定的に確保することが目指されており、その間には、つなぎとして、こども・子育て支援特例公債<sup>20</sup>（仮称）が必要に応じて発行される。

なお、少子化対策の経理には、新たな特別会計（「こども金庫」）として、令和7年度から既存の特別会計<sup>21</sup>を統合してこども・子育て支援特別会計（仮称）が設置される。その主な歳入は、一般会計からの繰入金（消費税を含む。）、子ども・子育て拠出金、雇用保険料（育児休業給付分）、「こども・子育て支援納付金」（後述）、こども・子育て支援特例公債の収入である。他方、その主な歳出は、これまでの少子化対策（統合される既存の特別会計の歳出）に加え、上記の「加速化プラン」による施策も含まれる。

<sup>17</sup> 以下、「こども未来戦略」の内容は、「こども未来戦略」前掲注(2)に基づく。

<sup>18</sup> この歳出改革は、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（令和5年12月22日閣議決定）<[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai\\_shakaihosho\\_kochiku/dai10/siryou2-2.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/zensedai_shakaihosho_kochiku/dai10/siryou2-2.pdf)>における医療・介護制度等の改革の実現を中心に取り組まれる。

<sup>19</sup> 子ども・子育て拠出金や（育児休業給付のための）雇用保険料等の既定の財源のほか、社会保障と税の一体改革における社会保障充実枠の執行状況を踏まえた使途の見直しやインボイス制度導入に伴う消費税収相当分も活用される。

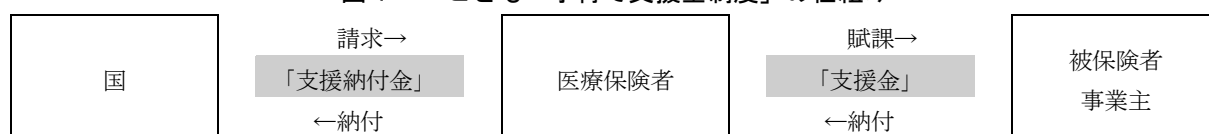
<sup>20</sup> 「こども金庫」によって発行される特会債であり、「こども金庫」の歳入から償還される（償還期間は2051年度まで）。

<sup>21</sup> 労働保険特別会計の雇用勘定（育児休業給付）と年金特別会計の子ども・子育て支援勘定が統合される。

## (2) 「こども・子育て支援金制度」

「支援金制度」は、今回の「加速化プラン」の実施に向けた新規の財源調達の手段であり、令和8年度から令和10年度までに段階的に構築される予定である。その当初の用途は、「加速化プラン」の諸施策のうち、妊娠・出産期から0～2歳児に係る支援である。具体的には、児童手当、出産・子育て応援給付金の制度化、共働き・子育てを推進するための経済的支援、こども誰でも通園制度（仮称）である。また、その賦課・徴収には、医療保険が活用される。医療保険者は、国に対して「こども・子育て支援納付金」（仮称。以下「支援納付金」）を納付するとともに、その納付に充てる費用として、被保険者や事業主から（医療保険料と合わせて）「こども・子育て支援金」（仮称。以下「支援金」）を賦課・徴収することになる（図1）。

図1 「こども・子育て支援金制度」の仕組み

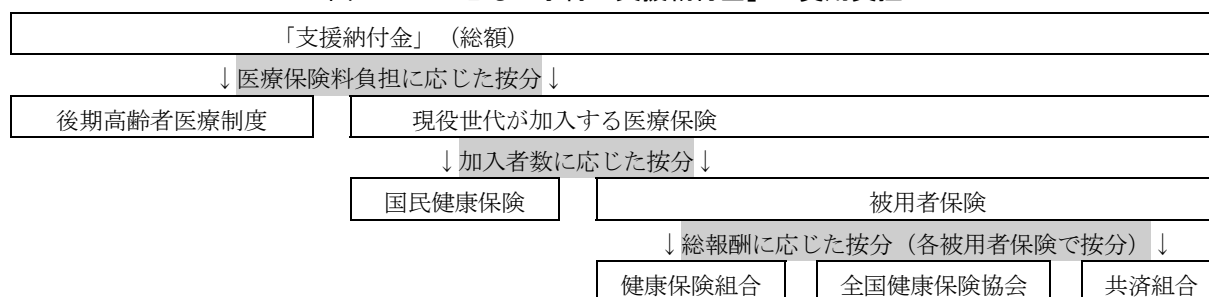


（出典）「支援金制度等の具体的設計について（素案）（概要）」（第2回支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会 資料1）2023.12.11, p.6。こども家庭庁ウェブサイト <[https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/bf32330f-3141-43fa-9357-3da0cffe4723/402d9812/20231211\\_councils\\_shienkin-daijinkonwakai\\_bf32330f-3141\\_02.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/bf32330f-3141-43fa-9357-3da0cffe4723/402d9812/20231211_councils_shienkin-daijinkonwakai_bf32330f-3141_02.pdf)> を基に筆者作成。

「支援納付金」は、その総額に対して、次のように費用負担が分担される（図2）。まず、後期高齢者医療制度と現役世代が加入する医療保険の間では医療保険料負担に応じた按分、次に、現役世代が加入する医療保険のうち国民健康保険と被用者保険の間では加入者数に応じた按分、最後に、被用者保険間では総報酬に応じた按分となる。なお、各年度の「支援納付金」の総額は、予算の見込み額を基に、上述した「実質的な社会保険負担軽減の効果」の範囲内で決定される。

「支援金」は、各医療保険に割り当てられた「支援納付金」に対して、医療保険料の賦課・徴収の方法を踏まえて、各医療保険者が設定する<sup>22</sup>。また、国民健康保険と後期高齢者医療制度においては、低所得者に対する軽減措置も実施される（後述）。

図2 「こども・子育て支援納付金」の費用負担



（注）被用者保険は、主たる医療保険のみ記している。

（出典）「支援金制度等の具体的設計について（素案）（概要）」（第2回支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会 資料1）2023.12.11, p.7。こども家庭庁ウェブサイト <[https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/bf32330f-3141-43fa-9357-3da0cffe4723/402d9812/20231211\\_councils\\_shienkin-daijinkonwakai\\_bf32330f-3141\\_02.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/bf32330f-3141-43fa-9357-3da0cffe4723/402d9812/20231211_councils_shienkin-daijinkonwakai_bf32330f-3141_02.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>22</sup> 被用者保険については、実務上、国によって一律に示される。

## 2 論点

政府案の「支援金制度」による「支援金」は、社会保険料なのか租税なのかは明示されていない。たしかに、賦課・徴収の観点からは、医療保険料の上乗せとして捉えられ得るため、「支援金」を一種の社会保険料とみなせる。他方、法的性格の観点からは、その負担と給付の関係性を踏まえて、「支援金」を租税として解する見方もある。

以下では、次の二段階に分けて、「支援金」をめぐる想定され得る論点を整理する。まず、賦課・徴収の観点から、医療保険料の負担の性質を確認する。次に、法的性格の観点から、子ども・子育て拠出金をめぐる既存の議論を手掛かりとしつつ、「支援金」の賦課・徴収の在り方を検討する。

### (1) 賦課・徴収

医療保険料の負担の仕組みは、各医療保険制度によって異なる。なかでも被保険者の大部分を占める被用者保険では、医療保険料は、各被保険者の標準報酬月額と標準賞与額に対して、各保険者により設定される一律の保険料率を乗じてその額が算出され、労使折半により負担される。勤労者世帯の家計の収支を確認すると、勤め先収入に占める医療保険料の負担はその割合がおおむね一定であり比例的な性質を有している一方で、所得税の負担は、累進課税や所得控除が採用されていることから、収入が多いほどその割合が高くなる累進的な性質を有していることが分かる(表6)。このため、医療保険料の負担は、所得税と比較した場合には、その所得再分配の効果が抑制的と言える<sup>23</sup>。

表6 勤労者世帯における医療保険料と所得税の負担(令和4年)

(単位:円)

年間収入十分位階級	勤め先収入	医療保険料	所得税
平均	492,119	18,995 (3.9%)	17,972 (3.7%)
階級1 (~292万円)	182,255	7,089 (3.9%)	2,665 (1.5%)
階級2 (292万円~374万円)	266,333	10,039 (3.8%)	4,399 (1.7%)
階級3 (374万円~452万円)	312,460	12,268 (3.9%)	5,416 (1.7%)
階級4 (452万円~520万円)	365,185	14,708 (4.0%)	7,430 (2.0%)
階級5 (520万円~592万円)	410,885	15,888 (3.9%)	9,234 (2.2%)
階級6 (592万円~672万円)	453,608	17,526 (3.9%)	11,213 (2.5%)
階級7 (672万円~767万円)	523,480	20,720 (4.0%)	14,493 (2.8%)
階級8 (767万円~890万円)	639,822	24,564 (3.8%)	24,455 (3.8%)
階級9 (890万円~1089万円)	726,710	27,556 (3.8%)	29,787 (4.1%)
階級10 (1089万円~)	1,040,454	39,596 (3.8%)	70,628 (6.8%)

(注1) 各項目の額は、1世帯当たり1か月間の収入と支出である。

(注2) 括弧内は、勤め先収入に占める割合である。

(出典) 総務省「家計調査 家計収支編 総世帯 詳細結果表 表3 2022年」2023.2.7. e-Stat ウェブサイト <[https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat\\_infid=000040015182](https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040015182)> を基に筆者作成。

<sup>23</sup> 西沢和彦『医療保険制度の再構築—失われつつある「社会保険としての機能」を取り戻す—』慶應義塾大学出版会、2020、pp.9-17。



さらに、被保険者全体では、医療保険料の負担は、収入が少ないほどその割合が大きくなる逆進的な性質を有することも懸念されている<sup>24</sup>。このような性質は、医療保険において負担と給付の均衡が一定程度保たれていることにより結果的にもたらされているものであるが<sup>25</sup>、その制度上の具体的な要因としては、次の2点が挙げられる。

第一に、国民健康保険や後期高齢者医療制度における定額負担である。国民健康保険の保険料は応益割（均等割・平等割）と応能割（所得割・資産割）の組合せ、後期高齢者医療制度の保険料は均等割と所得割の半分ずつで構成されており、そのうち均等割は被保険者ごとの定額負担、平等割は世帯ごとの定額負担である<sup>26</sup>。世帯の所得が一定額以下の場合には、定額負担に対して、所得に応じた3段階の軽減措置（7割、5割、2割軽減）等が実施されているが、それにもかかわらず、その負担が低所得者に対して相対的に重い負担となる影響は無視できない<sup>27</sup>。

第二に、医療保険料の負担における上限の設定である。被用者保険においては、保険料率を乗ずる報酬の算定に用いる標準報酬月額と標準賞与額に上限があり、その額は、標準報酬月額が139万円、標準賞与額が年間累計573万円である。また、国民健康保険と後期高齢者医療制度においては、保険料の年間の賦課限度額が設けられており、その額は、国民健康保険（医療分）が87万円（令和5年度）、後期高齢者医療制度が66万円（令和5年度）である。

なお、今回の「支援金制度」では、低所得者に対する軽減措置が実施予定である。例えば、国民健康保険と後期高齢者医療制度においては、「支援金」の定額負担分に対して、上述した軽減措置が同様に実施される。さらに、国民健康保険においては、「支援金制度」が少子化対策の一環であることを考慮して、18歳以下の「支援金」の均等割分に対して、10割軽減の措置が講じられる<sup>28</sup>。以上を踏まえつつ、「支援金」の負担の在り方については、十分な検討が求められるよう<sup>29</sup>。

## (2) 法的性格

「支援金」は、子ども・子育て拠出金と類似の特徴を有している<sup>30</sup>。まず、賦課・徴収について、各社会保険料の賦課・徴収の方法を活用していることである。前述したように、「支援金」は医療保険によって被保険者と事業主から賦課・徴収され、子ども・子育て拠出金は厚生年金保険によって事業主から賦課・徴収される。次に、負担に基づき給付の受給権が発生するという対価性が必ずしも明確でないということである。例えば、「支援金」や子ども・子育て拠出金が充当される児童手当について言えば、その支給対象は一定の年齢の児童を養育する者に限定されており、その基準に該当しない被保険者やその者を使用する事業主は存在する。

<sup>24</sup> 埋橋孝文ほか「日本における社会保障制度の所得再分配機能—カクワニ係数を用いて—」同編『福祉政策研究入門—政策評価と指標—第2巻 格差と不利/困難のなかの福祉政策』明石書店、2022、pp.12-26。

<sup>25</sup> 堤修三『社会保険の政策原理』国際商業出版、2018、pp.29-53。

<sup>26</sup> 所得割は被保険者の所得に応じた賦課、資産割は被保険者の固定資産税額に応じた賦課である。

<sup>27</sup> 小塩隆士「社会保障と税制による再分配効果」国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障財源の効果分析』東京大学出版会、2009、pp.147-170。

<sup>28</sup> 「こども未来戦略」前掲注(2)、p.40。

<sup>29</sup> 「支援金」の負担が低所得者にもたらす影響を懸念している論は既に見られる。一例として、岩田正美「次元の異なる少子化対策」を解きほぐす」『世界』972号、2023.8、pp.194-203が挙げられる。

<sup>30</sup> このほか、政府の会議では、類似の特徴を持つ社会保障財源として、介護納付金、後期高齢者支援金、出産育児支援金が挙げられているが、本稿では省略する。「支援金制度等の具体的設計について（議論のための論点）」（第1回支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会 資料1）2023.11.9、p.9。こども家庭庁ウェブサイト <[https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/9e8847f4-d283-479c-856f-353660141618/9512045a/20231109\\_councils\\_shienkin-daijinkonwakai\\_9e8847f4\\_01.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/9e8847f4-d283-479c-856f-353660141618/9512045a/20231109_councils_shienkin-daijinkonwakai_9e8847f4_01.pdf)>

子ども・子育て拠出金は、これらの特徴を踏まえて、学説から、その賦課・徴収の在り方を疑問視する意見も提示されている<sup>31</sup>。賦課・徴収される資金の法的性格については、最高裁判所により、「国又は地方公共団体が、課税権に基づき、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、特別の給付に対する反対給付としてでなく、一定の要件に該当するすべての者に対して課する金銭給付は、その形式のいかんにかかわらず、憲法 84 条に規定する租税に当たるといふべきである」という判断が示されている<sup>32</sup>。この判断を論拠として、対価性がないと解される子ども・子育て拠出金は租税の性格が強いとして、厚生年金保険を活用する賦課・徴収の在り方は制度設計上の合理性に乏しく、拠出金率もその上限は法定されているものの、具体的には政令により裁量的に定められるために租税法律主義に反するとの指摘がなされている<sup>33</sup>。

以上のような指摘は、「支援金」に対しても同様に適用され得るであろう。すなわち、仮に「支援金」は対価性がなく租税の性格が強いと判断されるならば、「支援金制度」は、医療保険を活用する賦課・徴収の在り方の合理性が問われることになる。また、各医療保険者が「支援金」の負担を設定するという方針についても、租税法律主義を踏まえて検討されることになる。

ただし、その前提となる対価性は、解釈に幅があることには注意を要する。今回政府は、負担に対する受益ないし対価性をより広義に捉えて、「支援金制度」が医療保険を活用する理由として、少子化対策は「すべての国民と全経済主体にとって極めて重要な受益を持つのみならず、医療保険制度を含む社会保険制度の持続可能性を高め、その存立基盤に係る重要な受益となる」こと、「支援金制度」と医療保険はともに「分かち合い・連帯の仕組みである」こと<sup>34</sup>、「支援金」の充対象事業により「被保険者の心身の健康の維持・向上にもつながると期待され、これは各医療保険者にとっても重要な意義を有する」ことを挙げている<sup>35</sup>。

このような対価性の位置付けは、今後の論点となり得る<sup>36</sup>。政府の説明のとおり、「支援金」の負担によって社会全体に受益が結果としてもたらされ、そうした広義の対価性が支持されるならば、「支援金」は租税とは性格が異なることになり、その賦課・徴収の在り方は許容され得る<sup>37</sup>。一方、負担に基づく給付の受給権の発生を本質として、「支援金」に対価性がないと解されるのであれば、「支援金」は租税の性格が強いことになり、上述したように、その賦課・徴収の在り方が問われることになる。

<sup>31</sup> 以下、確井光明『社会保障財政法精義』信山社出版、2009、pp.434-444 に基づく。

<sup>32</sup> 最高裁判所大法廷判決平成 18 年 3 月 1 日 最高裁判所民事判例集 60 卷 2 号 587 頁

<sup>33</sup> ただし、事業主が子ども・子育て拠出金を負担する理由として、児童手当は「将来の労働力の維持確保につながる効果が期待される」（『児童手当法の解説 5 訂』中央法規出版、2013、p.7）と一般的に説明されるように、この点を事業主の受益として捉え、子ども・子育て拠出金に対価性を見いだす考え方もある。

<sup>34</sup> 医療保険制度においては、後期高齢者支援金のように、（必ずしも対価性が明確ではない）世代を超えた「分かち合い・連帯」の仕組みが組み込まれていることを指す。この詳細は、一例として、亀澤明彦「社会保険による財源調達」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1241 号、2023.9.26。<<https://dl.ndl.go.jp/pid/12996619>> を参照のこと。

<sup>35</sup> こども家庭庁「支援金制度等の具体的設計について（素案）」（第 2 回支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会 資料 2）2023.12.11、p.3。<[https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/bf32330f-3141-43fa-9357-3da0cffe4723/af5afd40/20231211\\_councils\\_shienkin-daijinkonwakai\\_bf32330f-3141\\_06.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/bf32330f-3141-43fa-9357-3da0cffe4723/af5afd40/20231211_councils_shienkin-daijinkonwakai_bf32330f-3141_06.pdf)>

<sup>36</sup> 端的に「支援金」には対価性がないとして、それを問題視する論は見られる。例えば、増田雅暢「岸田内閣の少子化対策を批評する」『週刊社会保障』3242 号、2023.11.6、pp.48-53；西沢和彦「少子化対策は根本的に見直しを」『生活経済政策』320 号、2023.9、pp.8-12 が挙げられる。

<sup>37</sup> 政府の会議では、少子化対策は社会全体に受益をもたらすことから、「支援金制度」は「分かち合い・連帯の仕組み」と言えるため、「支援金」の法的性格は租税とは異なり、その賦課・徴収の在り方は許容されるとの指摘がなされている（菊池馨実構成員による発言）。こども家庭庁長官官房総務課「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会（第 1 回）議事録」2023.11.9、pp.7-8。<[https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/9e8847f4-d283-479c-856f-353660141618/721e05c5/20231121\\_councils\\_shienkin-daijinkonwakai\\_9e8847f4\\_05.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/9e8847f4-d283-479c-856f-353660141618/721e05c5/20231121_councils_shienkin-daijinkonwakai_9e8847f4_05.pdf)>

## おわりに

「こども未来戦略」において示された「異次元の少子化対策」は、財政的な規模だけでなく、施策の数や分野も多岐にわたる大規模な政策パッケージである。本稿では十分に取り上げられなかったが、「異次元の少子化対策」それ自体の評価のためには、財源調達だけでなく、一連の施策の意義や影響も併せて検討されることが望まれる。

さらに、社会保障改革というより広い文脈にも、「異次元の少子化対策」は位置付けられる。「加速化プラン」の財源のうち、特に社会保障の歳出改革は、医療・介護制度等の改革が対象とされている。そうした改革の基底となる全世代型社会保障との関係性についても、更なる議論が必要とされる。