

子ども・子育て支援と 財源政策の論点

山崎 泰彦

(神奈川県立保健福祉大学名誉教授)

1. はじめに

子どもに関する問題が拡大・深刻化するなかで、諸問題に総合的に対応する機能を有する新たな行政組織の創設や、施策の大幅な拡充を求める声が与野党の双方から高まっている。総選挙に向けた与野党の政策論争においても、子ども・子育て支援（以下「子育て支援」と略す）の充実が叫ばれていた。今後、普遍主義か選別主義かという政策理念、給付の方法（経済的支援・サービス）やその水準などについて、具体的な財源政策とも関連づけて議論が展開されるものと思われる。

本稿では、子育て支援の現状を概観するとともに、近い将来における消費税率の引上げが封印されているなかでの財源政策のあり方をめぐる論点を整理しておきたい。

2. 国際的に大きく見劣りする子育て支援

国際的にみたわが国の社会保障の規模は一般に「中程度」¹だと評価されているが、家族関係給付費については大きく見劣りする。ちなみに、社会保障給付費と類似の概念であるOECD調べの社会支出の国際比較によれば、対GDP比の「家族関係社会支出」（2017年度）は、日本が1.56%（2019年度は1.73%）であるのに対して、イギリス3.24%、アメリカ0.62%、スウェーデン3.40%、ドイツ2.39%、フランス2.88%である²。しば

しば子育て予算の倍増をという声が聞かれるのはこのデータを根拠にしている。

「家族関係社会支出」とは、家族を支援するために支出される現金給付および現物給付（サービス）で、児童手当や就学前教育・保育サービス等が含まれる。わが国の近年の動向についてみると、2009年度は対GDP比で0.80%であったが、社会保障・税一体改革では子育て支援が最重点の政策として掲げられ、2010年の「子ども手当」の創設～2012年の新たな「児童手当」の構築、2012年の子ども・子育て支援法の制定による新制度の発足を経て、自公政権下での消費税率引上げと待機児童解消プラン～子育て安心プランの推進により、対GDP比では上記のように一体改革前の約2倍にまで増加した。それでも国際水準にはほど遠いというのが現状である。

3. 育児の社会化とは言わない国

わが国で子育て支援が遅れた背景にはさまざまな要因が考えられるが、最も大きなものは、介護の社会化という考え方がすっかり定着した一方で、公式には育児の社会化とは言わないように、子育ての家族責任を求める意識が強かったことにあるように思う。

社会全体で支援し支える社会化という考え方の根底には普遍主義の理念がある。高齢者介護では介護保険の創設を境に社会化

が大きく進んだ。創設過程では、自民党保守派からは「家族介護の美風を損なう」という反対論さえもあったが、保険料を払って権利としてサービスを受けたいという声が大勢を占めた。その裏には、細川内閣時代の国民福祉税構想の頓挫など、増税による税財源確保の難しさや、全面的に税財源に依存する福祉サービスでは、資力や家族介護の可能性を基準にした選別主義の制約を受けざるを得ないという認識があった。

『おひとりさまの老後』という上野千鶴子さん（東京大学名誉教授）の著書がある。『中央公論』2021年11月号でも「一人で老い、一人で死ぬ社会」を特集していた。そういう生き方を選択できる社会になったということなのだが、そのおひとりさまの老後を支える年金、高齢者医療、介護等の社会保障の担い手になるのは、子どもたちである。

工業化前の社会では、子どもは私的財であり、農業等の家業の担い手としての生産財、そして引退後の親の生活を支える投資財として期待されて生まれた。一方、現代の混合経済・福祉社会にあっては、子どもは明日の経済社会を担う公共財に準ずる存在であることからすれば、家庭の資力や職業等の属性にかかわらず、等しく支援されるべきなのである。これを政策論に置き換えると、高齢者の扶養を社会化したことの論理的帰結として、介護の社会化と同様、「育児の社会化」として支え合うべきだということになる。

4. 家族責任論をめぐって

法律論では、家族責任について、成熟した子の親に対する扶養義務は余裕のある範囲内での支援を求める「生活扶助義務」であるのに対して、未成熟の子に対する親の扶養義務は資力に応じて生活のすべてを分かち合わなければならない「生活保持義務」だということ。子育て支援は介護の社会化と同じレベルでは論じられないということなのだが、その家族責任のあり方も時代背景のなかで変化する。今日では、子どもが健全に

成長する上で、どの家庭も広範な社会的支援を必要とする時代になった。

民主党政権下で導入された「子ども手当」は、未来への投資として「次代の社会を担う子ども1人ひとりの育ちを社会全体で応援する」という普遍主義の理念にもとづく、所得制限のない意欲的なものであった。それに対して、自民党は、子育ての責任は第一義的には家庭にあり、足らざる部分を社会がサポートするという考え方から、子ども手当に反対し、所得制限付きの児童手当を復活させた上で、所得制限の対象者については月額5000円の特例給付を支給するにとどめた。さらに、今年（2021年）の児童手当法の改正では、その特例給付についても、一定所得以上の者については支給対象から外し、選別主義を強化した。

その自民党も変わりつつあるようだ。自民党「こども・若者」輝く未来創造本部の緊急決議（2021年6月3日）のタイトルは「こどもまんなか改革」である。また、それに先立つ山田太郎議員・自見英子議員等による「こども庁創設に向けた第二次提言」（2021年5月28日）のサブタイトルには「children firstの社会の実現に向けて」とある。これは民主党がかつて掲げた「チルドレン・ファースト、子ども第一の民主党」のキャッチフレーズと変わらない。本当に自民党が政策転換に向けて舵を切ったのかどうか、今後の施策の推進のなかで注視してみたい。

5. 充実を妨げる財源の制約

子育て支援の充実を図る上で、避けて通れないのが安定財源の確保である。今年（2021年）の子ども・子育て支援法と児童手当法の改正は、それを如実に示すものになった。

社会保障・税一体改革による子ども・子育て新制度の実施を経て、「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日）では、消費税率引上げ分の用途組替えと事業主の子ども・子育て拠出金引上げにより、3～5歳児の幼児教育・保育を無償化し、0～2歳児につい

ても住民税非課税世帯の全てについて無償化するとともに、保育の受け皿整備を進めた。消費税の用途組替えとは、財政健全化充当分として予定されていたものを無償化に充てたもので、国債によって新規施策の財源を確保したのと変わらない。

しかし、それも一時的な対応にとどまった。市町村が策定した第2期子ども・子育て支援計画では、待機児童の解消と女性就業率の上昇に対応する上で、2021年度から2024年度末までの4年間で、約1440億円の追加財源が必要とされた。その財源確保策として、今年の改正では、保育所等運営費の支給に要する費用のうち3歳未満の児童に要する約1000億円については事業主拠出金の引上げにより、3歳以上の児童および幼稚園の一時預かりに要する約440億円については児童手当の特例給付の見直しにより生じる財源等を充当することとした。

保育所等運営費への事業主拠出金の充当は2018年度から導入され、拠出金率は導入前の0.23%から2020年度には0.36%にまで引上げられ、さらに今年の改正により事業主拠出金を充当できる割合が6分の1を超えない範囲から5分の1を超えない範囲にまで引上げられた。これについては、企業における仕事と家庭の両立支援の取組みと社会保障としての子育て支援の充実が車の両輪であることから、これまで経済界の協力を得てきた。しかし、料率の引上げによる負担感が高まるなかで、日本商工会議所は今年の引上げに反対し、日本経団連も今後の引上げは認められないという厳しい姿勢に転じている。

児童手当は、所得が一定額以上の者を特例給付の支給対象外としたが、さらなる見直しを求める声があり、改正法附則では、「政府は、(中略) 少子化の進展への対処に寄与する観点から、児童の数等に応じた児童手当の効果的な支給及びその財源の在り方並びに児童手当の支給要件の在り方について検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずるものとする」という検討規定を置いた。

そのほか、社会保障・税一体改革の当初から積み残されていた問題もある。一体改革では、消費税率5%から10%への引上げの財源のうち、0.7兆円を子ども・子育て新制度による事業の量的改善分に充てた。しかし、職員の配置基準の改善や職員の処遇改善などの保育の質の改善に要する0.3兆円については恒久財源を確保できないまま今日に至っているのである。

6. 新たな安定財源を求めて

社会保障・税一体改革の基本指針となった「社会保障制度改革国民会議報告書」(2013年8月6日)は、新制度施行後の課題として「子ども・子育て支援新制度の施行状況を踏まえつつ、幅広い観点から更に財源確保と取組強化について検討するべきである」としていた。

「報告書」は、検討に当たっての留意点として、「1990(平成2)年に「1.57 ショック」として、少子化問題が社会的に認識されたにもかかわらず、必要な施策が必ずしも十分に進まなかったのは、こうした施策が年金・医療・介護のように財源調達力の高い社会保険方式を採っておらず、当時、急速に悪化した財政状況の下で、必要な財源が確保されなかった点にも原因があった」としていた。また、「企業における両立支援の取組と子育て支援の充実が車の両輪であり、両者のバランスと連動を担保する視点から、引き続き検討を進めるべきである」という踏み込んだ指摘もしていた。

このうち、後者は保育サービスにおける事業主拠出金等の活用を示唆したもので、企業主導型保育事業等の財源のほか、今年の改正により新たに3歳未満の児童に要する保育所等運営費の一部にも充てられている。

前者の社会保険方式については、その後、小泉進次郎氏らの自民党若手議員を中心に構成された「2020年以降の経済財政構想小委員会報告書」(2017年3月)が、年金保険料に加算して保険料を徴収し、児童手当に一定額を加算する「こども保険」の創設を

提案した。これが契機になって、「経済運営と改革の基本方針2017」（2017年6月）では、「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討」することとし、選択肢の1つに社会保険方式の活用を掲げていた。しかし、「新しい経済政策パッケージ」では、財源確保策に踏み込むことを回避し、消費税の使途組替えという負担増先送りにより対応した。

そのほか、筆者が早くから提案していた年金制度を活用した育児支援や、権丈善一慶応義塾大学教授が提案する「子育て支援連帯基金構想」などがある。

筆者の提案は、「順送りの世代間扶養を基本とする年金制度を活用する。現役世代の一人ひとりが、年金保険料に上乘せして子育て負担金を納め、租税負担も投入し、児童関係の福祉財源を拡充する。社会保険の給付であれば、所得制限はなくなり、どの子にも等しく支援が及ぶ。（中略）少子高齢社会の安定のためには、育児支援システムの新機軸が必要だ」³というもので、これを年金制度の保険料徴収システムを活用した「育児保険」構想として理解すれば、小泉進次郎氏らの「こども保険」構想の考え方と変わらない。

権丈善一教授の提案の趣旨は、「年金保険、医療保険、介護保険という、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連帯基金に拠出し、この基金が子ども・子育て制度を支える」⁴というもので、既存の社会保険を活用した拠出金方式である。

7. 「骨太の方針2021」と安定財源の確保に向けた主な論点

「経済運営と改革の基本方針2021」（2021年6月）は、「少子化の克服、子供を産み育てやすい社会の実現」を目指して、その安

定財源を確保するために、「将来の子供たちに負担を先送りすることのないよう、応能負担や歳入改革を通じて十分に安定的な財源を確保しつつ、有効性や優先順位を踏まえ、速やかに必要な支援策を講じていく。安定的な財源の確保にあたっては、企業を含め社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みについても検討する」としている。

このなかで、筆者は後段にある「新たな枠組み」の提案に注目している。これを筆者なりに受け止めると、国・地方の税負担や企業の事業主拠出等に加えて、新たに幅広い世代からの個人拠出を導入することにより、財政基盤を強化するとともに、普遍主義をベースにした共助のシステムを構築することになるのではないか。支援に対する権利性を高め、連帯意識を醸成する政策のイノベーションとしても期待したい。

ここでいう個人拠出とは、子育て支援のために徴収する、社会保険料、拠出金、目的税である。以下、個人拠出の検討に当たって、主な論点を整理しておきたい。論点整理に当たっては、自民党「人生100年時代の制度設計特命委員会」の「中間とりまとめ」（2017年5月23日）を参考にしている。

【社会保険方式】

社会保険方式は、先々の生活不安を招きやすいリスクを保険事故として、保険料負担を条件に保険給付を行うもので、負担と給付の関連性が強いことから、強い権利性を確保することができ、負担についても合意を得やすいというメリットがある。

しかし、子どもを持つことは、親の意思にかかわることであるから、保険事故に馴染まず、未婚の人、子どもを持つ予定のない人、子育てが終わった高齢者などの合意を得難いという問題が指摘されている。とはいえ、現行の社会保険でも、出産育児一時金、出産手当金、育児休業給付など出産にともなう保険給付や、自己都合退職者にも支給される失業給付があるように、厳密な意味での保険事故には該当しなくても保険給付の

対象にしている場合がある。その意味では、合意形成の可能性の問題なのである。

そのほか、社会保険方式に対しては、保険料未納者には給付を制限せざるを得ないとか、年金制度を活用する場合は保険料負担が現役世代に限られる、などの問題も指摘されている。

【拠出金方式】

拠出金方式は、一定の受益が見込まれる特定の事業に対して負担を求めるものであるが、拠出金の負担を給付の条件にするものではないから、給付に対する権利性は弱い。既存の社会保険の保険料徴収システムを活用すれば、社会保険方式と同様な効果を期待できよう。

現行の子ども・子育て支援制度では、次世代の育成が将来の労働力の確保等に寄与することから、被用者世帯の児童分に係る児童手当の財源の一部や企業主導型保育事業等に、厚生年金保険料に上乗せして徴収する事業主拠出金が充てられている。児童手当の創設過程では、事業主拠出金に加えて、被用者や自営業者等からの本人負担の導入が検討され、その後も浮上したことがある。しかし、自営業者等の負担能力の乏しさが最大の障害になり、実現しなかった。加えて、今では事業主の負担感も高まってきている。

そのほか、後期高齢者医療制度への医療保険者からの支援金としての拠出金がある。また、介護保険制度の第2号被保険者に係る医療保険者からの介護給付費納付金についても、大部分は第1号被保険者の保険給付に充てられるから、支援金に類似する拠出金とみなしてよい。いずれも、拠出金の負担者が将来において受給者になる後期高齢者医療制度および介護保険制度の財政安定化に大きく寄与している。

同様に、権丈教授の「子育て支援連帯基金構想」も、社会保険制度からの拠出金による支援を行うものである。当面の子育て支援の財源確保に止まらず、「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」という拠出金の趣旨は極めて斬新である。財政制度等審議会の「令和3年度予算の編成等に関する建議」（2020年11月25日）においても、同様の趣旨から医療保険制度等からの拠出を将来的な検討課題としている。

【目的税方式】

以上の社会保険方式および拠出金方式のいずれの方式を採用にしても、新たな負担を求めることは決して容易ではない。本来は、子育て支援こそ消費税率引上げにより優先的に対応すべき政策課題であるはずなのだが、さらなる引上げは政治的に封印されている。経済が停滞し所得水準が伸びないなかで、国民の負担増に対する忌避感が高まっているからであろうが、社会保険料および消費税に共通する弱点として、負担の逆進性という問題もある。そうであれば、新たに、個人・法人に対する所得課税をベースに子育て支援のための目的税を起すことも考えられるのではないか。これは、前述の自民党「人生100年時代の制度設計特命委員会」の「中間とりまとめ」（2017年5月23日）でも検討課題として取り上げられている考え方である。

「中間とりまとめ」は、「例えば、復興特別所得税のような現行の本税に付加して課する付加税を創設することも考えられる」として、「仮に、(a)個人や法人に対する所得課税をベースに付加することとすれば、一定以上の所得のある個人と法人に負担してもらうことができる、(b)負担と給付を直接結びつけない場合は、未納への給付制限等の対応がなく保険証交付や納付記録等の管理を要しないなど、管理コストを抑えることができる、などの利点がある」という。

ただし、現行の所得課税にも種々問題が指摘されていることからすれば、目的税としての子育て支援負担金の導入の検討に当たっては、所得課税の見直しとも関連付ける必要があるのかもしれない。

【参考：フランスの一般社会拠出金（CSG）】

新たな社会保障目的税の検討に当たっては、フランスの一般社会拠出金（CSG）が参考になるように思う。

フランスの社会保障制度は、社会保険中心で、しかも財源構造が企業負担に傾斜しているという特徴があったが、1990年代に入って、増大する社会保障費の財政問題に直面することになった。負担増を求めるに当たって、制約になったのは、次の3点であった⁵。

①保険料：法人企業の公的負担（租税と社会保険料）が極めて高く、さらなる保険料の引上げは、国際競争力の観点から望ましくないこと。

②間接税：付加価値税はヨーロッパでも有数の高い税率（一般税率20.6%）になっており、付加価値税の引上げは取りえない選択肢であったこと。

③所得税：所得税は、課税ベースが小さく、また、累進性が高いことから、所得税の引上げも取りえない選択であったこと。

そのような状況のなかで、フランスでは1991年2月に社会保障目的税としての一般社会拠出金（CSG）が導入された。この一般社会拠出金は、賃金中心であった従来の社会保障財源の賦課ベースを拡大し、社会保険料負担を抑制する目的で導入されたことから、社会保障財源の租税化という流れで理解されている。

一般社会拠出金の賦課ベースは、賃金以外の社会保障給付等の代替所得、不動産収入（家賃等）、資産収入（配当金、利息等）、ギャンブル収入などほとんど全ての個人の所得に及び、しかも控除が少ないという特徴がある。1991年の導入当初、財源の投入先は家族手当に限定されていたが、その後、拠出金の負担率の引上げにより、無拠出制の老齢年金、疾病保険、失業保険へと拡大し、その過程で社会保険料負担の引下げが行われた⁶。

フランスの社会保障会計の歳出額は国の一般会計歳出額とほぼ同規模であり、一般

政府の歳出に占める社会保障関係費の比重が高い。また、社会保障会計の歳入の約6割が社会保険料で、残る4割が公費等であることなど、わが国に類似している。歳入に占める一般社会拠出金の割合は2割である⁷。

- 1 社会保障費の規模に大きく影響する高齢化率の高さを考慮すると、実質的な水準は「中程度」よりもやや低めになるう。
- 2 国立社会保障・人口問題研究所「2019年度社会保障費用統計」。
- 3 拙稿「保険で支える育児一少子化への新機軸を」『日本経済新聞』（夕刊）1998年12月10日。
- 4 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）における提案。
- 5 「各国の社会保障制度への公費投入について」、第11回社会保障の在り方に関する懇談会、資料2、2005年7月26日。
- 6 「独仏の医療保障制度に関する調査研究〈フランス報告書〉」、健康保険組合連合会、2018年7月。
- 7 「海外調査報告書Ⅶフランス」、財務省財政制度等審議会資料、2014年7月。