

子ども・子育て支援財源としての「支援金」制度の課題

連合総研事務局長
平川 則男

本稿では、「こどもまんなか社会」の理念に基づく視点から、現在、政府で検討している「次元の異なる少子化対策」のための財源策について分析する。

1 こども未来戦略会議の動向

2022年に生まれた子供の数が77万人と、統計を開始して以来、最低の数字となったことを受け、政府は、2023年6月13日、「こども未来戦略方針」を閣議決定した。その内容は、児童手当の拡充や出産費用の保険適用、学校給食費無償化に向けた課題整理、子育て世帯に対する住宅支援の強化、幼児教育・保育の質の向上(75年ぶりの配置基準改善と更なる処遇改善)、こども誰でも通園制度創設、学童保育の拡大・職員配置の改善などが明記されてきた。

またその財源として、新たに年間3兆円程度の財源確保をすとしたが、その後の検討で、少子化対策を今後3年で集中的に強化するための財源について、消費税などの増税ではなく、医療・介護といった社会保障費の歳出改革の徹底を行い、医療保険の仕組みを使って新たな「支援金」を創設するとしている。以下、「支援金」とともに、税及び社会保険による財源確保のあり方について簡単に分析する。

2 財源の在り方を考える

— 税制による財源の確保

2010年から検討が始まった「社会保障と税の一体改革」において、子ども・子育て支援は、医療・介護、年金と並ぶ社会保障四経費として、その機能強化が検討され、財源については消費税の増税分を活用し、強化を進めた。更に、地方消費税においてもその増額分

の使途は「社会保障」に使うことが明記されていた。

ではなぜ、税制による財源が子ども・子育て支援として選択されたのか。まずは、児童福祉法をみると、第1条においては、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」。更に、国・地方自治体において確実に「児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とされている。

そこで、税を財源とする給付方式の特徴をみると、①保険の技術を用いなくて、国民の生活を保障する、②税の納付は給付を受ける根拠とならない、③収めた税の額と受ける給付の額は無関係である、等としている¹ことからすると、「全ての児童」を対象にし、「等しく」権利が保障され、国・地方自治体の実施責任を明確にするということであれば、税が子ども・子育て支援にとって親和性が高いということになる。

特に義務教育については、国民として必要な基礎的資質を培うものであり、憲法上の国民の権利、義務にかかわるものであって、国は、地方公共団体とともに義務教育にかかる費用を無償にし、国民の教育を受ける権利を保障する義務を負っている。このことから、基本的に税財源以外にはありえないと言える²。

これらのことから言えるのは、子ども・子育て支援は、税・保険料の支払い能力の無い子どもに対する給付・事業であることから、税金の未納・滞納があったり非課税世帯であっても、制度利用の制限は生じないことから、子どもに対する給付や事業として制度設計が容易であると言える。そして、「安定財源」という趣旨からは、税制の中でも、子ども・子育て支援は、社会全体で子どもを育て、薄く広く支え合うことから、

消費税が最も適切と言える。また、所得再分配機能強化という面からは、消費税は「比例的」という性格³があることから、所得税の再分配機能の強化も併せて求められる。ただし、社会保険と比較して「権利性」が弱いことから、「選別主義」の動きが起こりやすい面がある。

3 財源の在り方を考える — 社会保険の仕組みによる 財源の確保

子ども・子育て支援の財源を社会保険の仕組みで確保する可能性については、これまでも度々議論されてきた。社会保険の基本的な考え方を整理すると、「誰しも人生の途上で遭遇する様々な危険(傷病・労働災害・退職や失業による無収入～これらを「保険事故」、「リスク」という)に備えて、人々が集まって集団(保険集団)をつくり、あらかじめお金(保険料)を出し合い、それらの保険事故にあった人に必要なお金やサービスを支給する仕組み」⁴とされている。つまり、この保険事故・リスクに対する考え方が、「子ども・子育て」とは相容れないとの考え方もある。加えて、保護者の保険料未納や社会保険未加入となった場合の子供に対する給付をどうするのか、そもそも最大の受益を受けるべき子供と、社会保険料の負担を結びつけることに問題があるのでは、という指摘もある。

しかし、医療保険に出産育児一時金があったりするなど「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り、「合意形成の可能性の問題」との見解も⁵ある。更に、社会保険制度は、負担と給付の関係が分かりやすい特徴があることから、制度に対する国民の理解が得やすいことや、サービス給付に対する権利性が強化されるという面もある。事実、介護保険制度は「保険料負担の見返りとしてサービス受給が位置づけられ」⁶ていることから「権利性」が強いメリットが強調され、選別的ではない給付につながる社会保険制度として設計がされた。このことから、保育利用の権利性などが強化される可能性もある。

4 支援金について

① 制度の性格

それでは、現在政府が検討している支援金について考えたい。

政府の資料⁷によると、支援金とは、「少子化対策に

受益を有する全世代・全経済主体が、子育て世帯を支える、新しい分かち合い・連帯の仕組みである」としている。また、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(「支援金制度」)としている⁸。そして、労使を含めた国民各層及び公費で負担することとし、その賦課・徴収方法については、賦課上限の在り方や賦課対象、低所得者に対する配慮措置を含め、負担能力に応じた公平な負担とすることを検討し、全世代型で子育て世帯を支える観点から、賦課対象者の広さを考慮しつつ社会保険(医療保険)の賦課・徴収ルートを活用することとしている⁹。

このような「連帯の仕組み」は、既存の制度として、「後期高齢者支援金」がある。その名称については、「国民皆保険の下で、社会連帯の理念に基づいて現役世代が高齢者世代を支援する性格を明確にする観点から『支援金』という名称を用いている」との解釈がある¹⁰。これは医療保険制度内の「支援」ではあるが、「社会保障制度の下での社会連帯」という理念のもと、子ども・子育て支援を社会全体で支えていく仕組みとして「支援金」制度を構築できる可能性がある。

一方、子ども・子育て支援の財源として、事業主の「子ども・子育て拠出金(旧児童手当拠出金)」がある。これは、「個々の被用者のために負担する社会保険料負担とは異なり、将来の労働力を維持、確保するための雇用税的色彩を有する」「新しい社会保障拠出金である」としている¹¹が、性格等がはっきりしないという指摘が度々行われていた(拠出率が政令で定められている¹²ことから租税法律主義¹³違反との指摘がある)¹⁴。このことから支援金については「税」の性格を帯びているとするならば、その場合、憲法84条に基づき「租税法律主義」にのっとった制度となるのが問われる。また、支援金として積み立てた「こども金庫」の管理については、政府が行うことが想定されるが、民主的統制や租税法律主義の観点から、年金制度と同様に労使で牽制機能を持たせる仕組みが求められる。

また支援金は社会保険ではないので、給付と負担の牽連性は無いと考えられる。例えば、国民健康保険は、医療保険料未納者・滞納者、医療保険未加入者への対応が課題となっており、保険料納期限から1年を過ぎると、被保険者証の返還を求め、資格証明書を交付する措置を行っている(ただし、高校生世代以下の子どもには、短期被保険者証(有効期間6か月)を交付し、子どもにだけは医療保障を行っている)。一方、「支援金」については、給付と支援金納付の牽連性は無いということであるならば、未納者・未加入者への

給付は問題がない。しかしだからと言って、支援金の未納を放置することになれば、モラルハザードが生じ、制度への信頼が低下する可能性もある。

なお、上記の仕組みから考えると、「支援金」の用途は社会保障関係の給付のみに限定され、義務教育関係や地方自治体の一般財源には充当されなく、財源の幅広さに欠けることとなる。

② 支援金徴収の実務

支援金徴収の実務について考えたい。政府の説明によれば、医療保険制度の仕組みを活用し支援金の徴収を行うとしている。医療保険制度の仕組みを活用する最大の理由は、社会保険制度の中でも医療保険が、日本に暮らす多くの人を加入させているからに他ならない。実際に、40歳以上の医療保険の被保険者から介護保険料を医療保険者が医療保険料と同時に徴収しており、これに支援金も含めることとすると、実務上は実施可能ということである。

ただし、実務上は可能でも、医療保険者が支援金を徴収することに合理性はあるのか検討する必要がある。医療保険者の一つである全国健康保険協会(協会けんぽ)の目的は、健康保険法第7条の2において、「被保険者に係る健康保険事業を行うため、全国健康保険協会を設ける」とされている。このため、介護保険制度の場合、高齢者医療の延長線上に制度があると考えれば、介護保険料を徴収することに合理性があると思われる。しかし、子ども・子育てのための「支援金」となると、合理性があるか疑問が生じる可能性がある¹⁵。ただし、事業主が負担する「子ども・子育て拠出金」については、日本年金機構が厚労省の委任を受けて厚生年金保険料を徴収していることから考えると、公法人である保険者に徴収を委任することは禁止されていないとも考えられる。

次に、医療保険者の徴収権限が課題となる。一つ目の方法として、支援金を管理する国が対象者に直接賦課し、その徴収を各医療保険者が代行して国に納付する「徴収代行方式」がある。二つ目には、一定の算定式に基づいて算定された額(総額)が拠出金として医療保険者に賦課されるもので、支援金を管理する国が直接賦課せず、医療保険者自らが保険料を決定し賦課する「拠出方式」がある¹⁶。医療保険者からみると、医療保険と支援金の制度目的が近接していないことから、「徴収代行方式」がまだ適切であるとの考え方もできる。しかし徴収代行方式では、医療保険者は支援金未納者に対して、滞納処分などの対応はできない。そうすると協会けんぽの保険料は、子ども家庭庁から徴収権限を日本年金機構に委任すること

で対応可能だが、国民健康保険の保険者に対して委任はできない可能性がある。そうすると、500円程度と想定されている支援金の徴収事務を国民健康保険の保険者とは別に年金機構が行うのは、効率的なのかとの疑問も生じる。このことから実務的には「拠出方式」が相応しいが、医療保険制度の趣旨に沿ったものであるかどうか、慎重な議論が求められる。

③ 支援金は「こどもまんなか」社会の実現につながるのか

現在検討している「支援金」の具体的な内容は、当初の「次元の異なる少子化対策¹⁷という目標から見ると、財政の規模感があまりにも小さいものとなっている。これは国民に対する財政負担の議論を回避し、「2028年度までに徹底した歳出改革等を行い」、「公費の削減効果、社会保険負担軽減効果を活用し」「実質的に追加負担を生じさせない」とし、子ども子育て支援のニーズに基づいたものではなく、社会保障の削減効果に頼って支援金の財源規模を規定するという仕組みとなっているからである¹⁸。今のところ、「考えられる事業の例」としては、出産・子育て応援交付金の制度化、育児休業給付率の引上げ、育児時短就業給付(仮称)の創設、こども誰でも通園制度(仮称)、児童手当などのメニューが示されている。しかし、このような財源の考え方で、持続可能な制度となるのか。大人にとって子どもを産み育てやすい環境づくりは大切だが、それだけでは「こどもまんなか社会」の実現は見えてこない。

5 子ども・子育て支援と 統合的な財源とは

基本的に、財源は制度の性格と矛盾がないか慎重に検討すべきで、その視点から考えると、子ども・子育て支援に最も統合的な財源は「税」であり、更に安定財源という視点からみると消費税が適切ということになる。つまり、子ども・子育て支援財源を検討する場合、税を選択肢から外すということはありません。

しかし、税負担、特に消費税については、政治的に大きなハードルがつくられてしまっている。連合総研の2012年4月の勤労者短観調査では、社会保障と税の一体改革という国民的な議論の中、社会保障のために「消費税率を引き上げるべき」の割合は、47.4%、「社会保障改革に関わりなく消費税率引き上げに反対」は38.4%と、消費税に対する理解が一定進

んでいた¹⁹。しかしこの10年間、政権の財政再建に対する消極的な姿勢により²⁰、国民の間に消費税や国民負担に対する不信感を助長させていることは否めない。そして、岸田首相の消費税に財源を求めないという発言は、財源確保の手法について、自ら手を縛るような事態を招いているのである。

ただし、財源確保の緊急性や、制度の合意可能性という視点から全ての制度の可能性の検討を排除してはならず、その意味で「支援金」の検討は、次善の策として位置づけられる可能性もある。

しかしそれであっても、医療保険の被保険者に支援金を賦課・徴収する、「新たな負担の形」として「支援金」を創設するという大きな制度改革にもかかわらず、国民的な議論が十分ではない。また、新たな負担議論を避ける状態では、次元が異なる少子化対策どころか十分な財源が確保できず、このままでは、更なる国債の増発の懸念もぬぐえない。もしそうなれば、「こどもまんなか」どころか、子供に負担を背負わせることになる。支援金制度の創設にあたっては、政治の責任ある対応が求められる。

18 しかし、医療・介護の各制度は、高齢化の進行、従事者の処遇改善など、公費の削減の余地は無いと考えられる。

19 第23回勤労者短観 連合総研 2012年6月

20 菅義偉官房長官は11日の閣議後の記者会見で、消費税率の引き上げについて「安倍晋三首相は今後10年上げる必要がないと発言した。私も同じ考えだ」と述べた。

(本稿はあくまで個人的な見解であり、連合総研もしくは連合を代表しているものではありません。)

- 1 社会保障・社会福祉の原理・法・政策 堀勝洋 2009年4月 ミネルヴァ書房
- 2 文部科学省ホームページ 2023年5月19日 https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kyuyo/1394395.htm
- 3 入門財政学 土居丈朗 2017年4月 日本評論社
- 4 平成24年版 厚生労働白書
- 5 子ども・子育て支援と財源政策の論点 山崎泰彦 連合総研レポートDIO2021年12月号
- 6 介護保険制度史 大森彌他 2016年5月 社会保険研究所
- 7 支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会（第1回） 2023年11月9日
- 8 連合「社会保障構想(第3次)」(2019年6月公表)の議論において、個人の拠出による「子ども・子育て拠出金」制度の検討を行ったが、子ども・子育て支援の拡充と財源確保の必要性についての認識については一致したが、最終結論に至らなかった経過がある。
- 9 「こども未来戦略方針」 2023年6月13日
- 10 後期高齢者医療制度等に関するQ&A 岩手県 <https://iwate-kouiki.jp/wp/wp-content/uploads/2013/12/09-00.pdf>
- 11 坂元貞一郎(1972) 児童手当法の解説 社会保険研究所
- 12 子ども子育て支援法第70条の2 「・・・千分の四・五以内において、政令で定める」とされている。
- 13 租税法主義とは、「事前に法令の根拠なしに、租税を賦課されることはないとする原則」 土居丈朗 入門財政学2017年4月 日本評論社
- 14 財政法学の観点からみた社会保険料と税制の関係 確井光明 季刊・社会保障研究第42巻第3号 (2006年12月刊行) 同上
- 15 健康保険法第百五十五条 保険者等は、健康保険事業に要する費用（前期高齢者納付金等及び後期高齢者支援金等並びに介護納付金並びに健康保険組合においては、第百七十三条の規定による拠出金の納付に要する費用を含む。）に充てるため、保険料を徴収する。
- 16 6と同じ
- 17 岸田内閣総理大臣記者会見 2023年6月13日 首相官邸ホームページ https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0613kaiken.html