

少子化対策は根本的に見直しを

西沢 和彦

株式会社日本総合研究所 理事

はじめに

2023年6月13日、政府の「こども未来戦略方針」が公表された。本稿は、政府の進める少子化対策について、目標設定、支出の内容、および、財源の3つ観点から問題点を指摘するとともにあるべき姿を考察した。

目標設定のあり方における2つの問題点

第1の問題は、そもそもの目標設定のあり方であり、大きく2つ指摘出来る。1つは、リプロダクティブ・ライツに抵触する恐れである。政府の少子化対策の主眼が、1.26（2022年）まで低下している出生率の引き上げにあることは明らかであるが、政府がそれを目標とすることは、産む・産まないに関する

女性の自己決定権を含むリプロダクティブ・ライツの観点から慎重でなければならない。そうした点が意識されているためか、政策目標とされているにも関わらず、具体的な出生率の目標値設定は控えられている。こうなると今度は政策の効果測定が難しくなる。要するに、政府目標は人権を侵害している恐れがあり、かつ、曖昧である。

目標設定におけるもう1つの問題は、子ども・子育て予算の倍増が掲げられ、しかも、その基準がこども家庭庁予算とされていることである。「こども未来戦略方針」には次のようにある。「こども・子育て予算倍増に向けては、(中略)こども家庭庁予算で見て、2030年代初頭までに、国の予算又はこども一人当たりで見た国の予算の倍増を目指す」。こうした目標設定には、主に2つの深刻な難点がある。

まず、「予算倍増」の自己目的化である。言うまでもなく、予算の増額は、飽くまで目標実現のための手段に過ぎない。本来、極力少ない予算で所期の目標が達成されるのが好ましい。予算倍増の自己目的化によって、わが国喫緊の課題である財政健全化が一段と遠のき、かつ、目標への関心が薄れかねないばかりでなく、あるべき子育ての追求が後退する懸念すらある。例えば、わが国は、一日の保育時間11時間まで無償である。保育にかかる費用のうち国庫負担分はこども家庭庁の支出に計上される。予算倍増と整合的である。もともと、ワンオペ育児の解消、および、時短勤務やテレワーク活用など働き方改革を進め、子どもをより早い時間に保

にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行（現三井住友銀行）入行。堂ビル支店、自由が丘支店、東京営業部などを経て、1998年11月（株）さくら総合研究所へ出向。2001年4月、組織変更により（株）日本総合研究所調査部。2002年、法政大学修士（経済学）。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会日本年金機構評価部会委員、社会保障審議会年金事業管理部会委員などを務めた。著書に『年金制度は誰のものか』（日本経済新聞出版社、2008年〔第51回日経・経済図書文化賞〕）、『税と社会保障の抜本改革』（日本経済新聞出版社、2011年〔第40回日本公認会計士協会学術賞〕）、『医療保険制度の再構築』（慶應義塾大学出版会、2020年）など。

育施設に迎えに行けるようにすることこそ、わが国が目指す子育ての姿である。この場合、こども家庭庁予算はむしろ縮小する。このように、初めに予算規模ありきは、あるべき子ども・子育て政策とむしろ逆行しかねない。

次に、その基準がこども家庭庁予算とされていることである。本来、支出規模は、OECDが基準を定める社会支出 (Social expenditure) を構成する政策分野の1つである家族関係支出 (family expenditure) によって主に測るのが適切である。家族関係支出は、子どもや一人親を対象とした現金給付、産前産後の休業補償、就学前教育・保育や児童養護をはじめとした現物給付などすべて子どもに関連しており、漠然とした「家族」よりもしばしば言い換えられるように「子育て関連支出」の方が実態に即している。2021年度は13.5兆円である。実際、2023年2月15日の衆議院予算委員会において、岸田文雄首相は次のように述べている。「(前略) 家族関係社会支出は2020年度の段階でGDP比2%を実現しています。そして、それを更に倍増しようではないかということを申し上げているわけですから、(中略)日本においても、こうした家族関係社会支出、重視しているということは強調しておきたいと思います」。

もっとも、翌日、こうした首相発言は、松野博一官房長官の記者会見において修正されている。「倍増」という言葉は残されつつ、その基準は最終的に前掲の「こども未来戦略方針」の通りこども家庭庁の予算に変更された。わが国の家族関係支出は、倍増が求められるほど諸外国比低水準ではない。え、家族関係支出を倍増するのでは財源確保は極めて困難なものとなる。そこで、こども家庭庁予算を基準にすることで、目標を下方修正したものと推察される。同庁の予算は4.8兆円 (2023年度予算ベース) である。

「倍増」を残しつつ、その基準をこども家庭庁予算に変更したことにより、子ども・子育てにおいて真に必要な予算であっても、こども家庭庁予算ではないという理由から抑制圧力がかかる懸念がある。例えば、保育所をはじめとする保育施設について、私

立は国庫補助事業、公立は地方単独事業にそれぞれ位置付けられている。障害児、医療的ケア児、外国人の子どもそれぞれの増加など、保育に対するニーズが多様化・高度化するなか、公立と私立で受け入れスタンスが一様ではないことはしばしば指摘される。みずほ情報総研(2017)が、全国の市町村を対象に行ったアンケート調査によれば、「全ての公立保育所で障害児を受け入れるか」との問いに対し「はい」と答えている市町村が約8割である一方、「全ての私立保育所で障害児を受け入れるか」との問いに対しては5割弱にとどまっている。公立保育施設だけではない。児童相談所、一時保護施設、障害児通所施設なども地方単独事業である(図表)。何れもナショナル・ミニマムの役割を担っている。

国庫補助事業であれば、その国庫負担分はこども家庭庁の予算に計上される。他方、地方単独事業は、地方交付税として措置されるため総務省の予算に計上される。すると、こども家庭庁予算の倍増が自己目的化したもと、地方交付税における公立保育施設や児童相談所などの単位費用を減額し、その分、こども家庭庁の予算に振り替えるといった事態が発生する可能性も否定できない。

以上のように、こども家庭庁予算を基準とした倍増の自己目的化には深刻な難点がある。「予算倍増」は取り下げ、貧困率、健康、特別養子縁組数など子どもの幸福を多面的に測る指標を整備したうえで、支出については家族関係支出を主に用いるべきであろう。

既存政策のスクラップを欠いたまま 現金給付を積み上げ

第2の問題は、支出の中身であり、既存政策のスクラップを欠き、かつ、現金給付を主とした積み上げがなされていることである。見直すべき政策の筆頭として、2019年10月に導入された幼児教育・保育の無償化(幼保無償化)が挙げられる。幼稚園、保育所、認定子ども園の利用料に関し、3~5歳児は無償、0~2歳児は住民税非課税世帯に限り無

図表 家族関係支出の分野別・制度別内訳(2020年度)

(億円)

制度	分野	現金給付			現物給付			制度計
		家族手当	出産・育児	その他の現金給付	就学前教育・保育	ホームヘルプ・施設	その他の現物給付	
①児童手当		18,693 地域子ども・子育て支援事業費 現金給付(注2)	—	—	3,206 地域子ども・子育て支援事業費 仕事・子育て両立支援事業	120 地域子ども・子育て支援事業費	3,636 地域子ども・子育て支援事業費	25,655
②社会福祉		5,958 特別児童扶養手当給付費 児童扶養手当給付費負担金 児童扶養手当給付費 母子父子寡婦福祉貸付金	—	3,297 児童虐待等防止 対策費	30,994 子ども・子育て支援推進費 保育対策費 子ども・子育て支援対策費	8,274 障害保健福祉費 児童虐待等防止対策費 母子保健衛生対策費 児童福祉施設整備費	1,099 障害保健福祉費 児童虐待等防止対策費 母子家庭等対策費 子ども・子育て支援対策費など	49,623
③公衆衛生		—	—	3	—	—	—	3
④生活保護		—	4	107	—	—	—	111
⑤地方単独事業		2,118	—	—	15,876 公立保育所管理費、 私立保育所(地方単独事業分) 助成に要する経費	657	2,748 児童相談所・一時保護 施設管理費、障害児通 所施設管理費など	21,398
⑥医薬品副作用被害救済制度		—	—	0	—	—	—	0
⑦就学援助・就学前教育		—	—	—	495	—	226	721
⑧社会保険(注1)		—	9,602 出産手当金、 育児休業給付など	95 男女均等雇用 対策費	—	12 男女均等雇用対策費	166 仕事生活調和推進費	9,875
⑨雇用対策		150	—	—	—	—	—	150
分野計		26,918	9,606	3,502	50,571	9,063	7,875	
現金、現物計		40,026			67,510			
合計					107,536			

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「令和2年度社会保障費用統計」巻末参考資料2-2 社会支出に含まれる社会保障制度、内閣府子ども・子育て本部「令和2年度児童手当事業年報」より筆者作成。

(注1) 原資料では、次のように個別の社会保険名で記載されている。全国健康保険協会管掌健康保険、組合管掌健康保険、船員保険、日本私立学校振興・共済事業団、雇用保険、国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、労働者災害補償保険。これらを本稿において社会保険と総称した。

(注2) 地方公務員の児童手当は除く。地方公務員分1,647億円は地方単独事業に計上。

償とされた。幼保無償化について、池本(2020)は、とりわけ次の2つを問題視している。1つは、無償化による需要の掘り起こし、すなわち新たな利用希望や長時間保育が増えることに伴う、待機児童問題、保育士不足、および、保育の質低下それぞれの深刻化である。保育士が多忙になれば、子どもへの目が行き届きにくくなり、無償の名のもとでは、親の消費者主権発揮すなわち施設への要望伝達や監視が後退する。もう1つは、無償化の恩恵の高所得層への偏重である。もともと保育料は所得比例であることから、無償化によって高所得層ほど経済的な利益を得ることになる。

幼保無償化のほかにも、乳幼児等医療費の自己負担の無償化も見直しが必要である。わが国の

健康保険制度は、要した医療費の3割(就学前は2割)を自己負担するのが原則である。ところが、すべての地方自治体において、乳幼児等医療費の自己負担に対し独自の助成がなされている。無償化は、医療へのアクセスを容易にする一方、コンビニ受診の言葉に象徴されるように、往々にしてそれが過度なものとなり、医療資源の浪費を招く。アクセス確保は、自己負担の無償化ではなく、財政制度等審議会「歴史の転換点における財政運営」(2022年5月25日)でも提言されているように、かかりつけ医の制度化によって図られるべきであろう。それは、コロナ禍においてかかりつけ医を持たない国民の多くが医療へのアクセスを制限された経験を踏まえれば、自明である。

このように、既存の支出のなかにスクラップすべきものがあるにもかかわらず、それがなされないまま新たな支出が積み上げられており、しかも現金給付に偏っている。柱とされているのが、児童手当(0～2歳児1人あたり月1万5,000円、3歳以上同1万円)の拡充であり、所得制限を撤廃し親の所得にかかわらず支給され、現在は中学生までとなっている支給期間を高校生まで延ばされることとなっている。もともと、児童手当は、既に生まれている子どもを対象としており、子育て支援ではあるかもしれないが、政府が目指す出生率の引き上げとはほぼ無関係であろう。

合理的根拠のない社会保険料の利用

第3の問題は、3兆円台半ばと見積もられている追加所要財源のなかに、社会保険料の利用が想定されていることである。2023年4月14日、公明党の石井啓一幹事長は「社会保険料の活用は財源の一つだ」と述べ、5月3日、自民党の茂木敏充幹事長も「保険料を上げるのではなく既存の保険料収入の活用でできる限り確保したい」と述べている。7月4日、具体的な制度設計に向け、こども家庭庁に支援金制度等設立準備室が設けられている。支援金の詳細は不明であるが、健康保険制度における後期高齢者支援金に類似したスキームと考えられる。健康保険制度は、組合健保、協会けんぽ、共済組合(以上3つを被用者保険という)、国民健康保険、後期高齢者医療制度の大きく5つに分類出来る。被用者保険および国民健康保険からは後期高齢者医療制度に対し、後期高齢者支援金という財政支援が行われている。組合健保の場合、加入者向け給付3.9兆円に対し、後期高齢者支援金は2兆円である。なお、国保に加入する前期高齢者向けの財政支援である前期高齢者納付金の負担もあり、1.5兆円である(2020年度)。

少子化対策の財源に社会保険料を利用する問題点は多いが、主要6点に絞れば、その1つは、そもそも社会保険自治の侵害に当たることである。社会保険料の使い道と料率は、社会保険自治のもと、

すなわち保険集団を構成する事業主および加入者において自律的に決定されるものであり、政府が社会保険料の利用に言及すること自体がそもそも自治の侵害である。

2つめは、目的と財源のミスマッチである。社会保険は、老齢、障害、生計維持者の死亡、疾病、および、要介護などリスクの発生に備え、必要となる財源を保険集団内で拠出し合う仕組みであり、その財源が社会保険料である。それに対し、出生率の引き上げは、何らかのリスクの発生に備えるものではなく、本来は租税で賄われるべきである。

3つめは、不公平の発生である。例えば、厚生年金保険料が課せられる上限は、年収換算1,000万円程度である。仮に年間給与収入が2,000万円であっても、保険料はその半分にしかかからない。あるいは、厚生年金保険加入者が給与収入以外に不動産所得や金融資産所得を得ていてもそこに保険料はかからない。すなわち、少子化対策の財源に社会保険料を用いることで、高所得者優遇、資産家優遇が生じる。租税であれば、こうした不公平は抑えられる。

4つめは、正規雇用の抑制である。社会保険料は、大まかにいえば正規雇用を対象とし労使折半となっている。よって、企業には、社会保険料の事業主負担分を回避するため、雇用を正規から非正規にシフトするインセンティブが存在する。現に、国民年金制度加入者1,436万人の就業状況をみると、最大のウェイトを占めるのは被用者508万人となっている(厚生労働省「2020年公的年金加入状況等調査」)。少子化対策の財源を社会保険料に求めたがために、若者の雇用を不安定にすることとなれば、本末転倒である。

5つめは、歳出拡大を招きやすく、財政健全化と逆行することである。社会保険料は、本来、負担と給付のリンクを旨とし、それがあからこそ、使途に対し厳しいチェックの目が向けられる。ところが、少子化対策に社会保険を利用した場合、負担と給付のリンクは存在せず、給付への監視の目が届きにくくなる。加えて、「こども金庫」という名の特別会計が設けられることとなっている。かつて塩川正十郎

財務大臣が一般会計と特別会計をそれぞれ「おかゆをすすめる母屋」と「すき焼きを食べる離れ」に例えて警鐘を鳴らしたように（2003年2月25日、衆議院財務金融委員会）、国会のチェックが効きにくいまま、非効率な利用となる懸念が拭えない。

6つめは、社会保険財政を圧迫し、持続可能性を低下させることである。実際、2023年5月7日、加藤勝信厚生労働相は「医療に使うお金を子どもに持っていくという余地はない」と社会保険料の利用に慎重姿勢を示している。

以上のほか、少子化対策への社会保険料利用は、わが国の社会保険制度最大の欠陥である複雑化を一段と進行させることなど様々な問題が指摘できる。既存政策をスクラップしたうえで、なお追加的財源が必要な場合は、租税を中心に賄われるべきである。

おわりに

政府の少子化対策の議論にとりわけ欠けているように感じるのは、次の5つの視点、すなわち（1）女性および子どもをはじめとした人権の尊重、（2）財政健全化、（3）社会保険の原則への理解、（4）人口減を前提とした諸制度の再構築、および、（5）EBPMの徹底である。1、4、5について補足すると、1つめについて、「こども未来戦略方針」は、少子化を「わが国が直面する最大の危機」と表現している。あるいは、少子化はしばしば「国難」とも形容される。そこには、女性や子どもを主権者ではなく国に対する生産物の提供者とみなす発想が見える。4つめについて、出生率が改善しても急激な人口減は不可避である以上、人口減を前提に諸制度を再構築する必要がある。5つめについて、政府の会議における有識者資料では、例示的試算との位

置付けながら、GDP比1%程度（約5兆円）の支出増加による出生率の上昇は0.05～0.1程度であるとされている（2023年4月26日、経済財政諮問会議資料1-2）。すなわち、支出拡大による出生率上昇は限定的ということであり、こうした分析に目が向けられたとすれば、「予算倍増」とはならないはずである。

現在、3兆円台半ばとされる財源確保策の行方に注目が集まっているが、あらかじめ論点を限定することなく、根本的な議論の見直しが必要である。■

《参考文献》

- 池本美香（2020）「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」View point No.2019-029
堤修三（2018）『社会保険の政策原理』国際商業出版
西沢和彦（2021）「社会支出（Social expenditure）における家族支出推計の現状と課題—保育所にかかる市町村の支出実態に基づく検討」JRIレビュー Vol.11,No.95
西沢和彦（2023）『『こども予算倍増』をいかに議論していくべきか』東京財団政策研究所『全世代型の社会保障の構築に向けての提言』
西沢和彦（2023）「地方単独事業の社会保障の現状と課題」JRIレビュー Vol.4,No.107
西沢和彦（2023）「少子化対策への社会保険料利用8つの問題点」View Point No.2023-003
西沢和彦（2023）「児童手当の課題と議論のあり方」Research Focus No.2022-065
林陽子編著（2011）『女性差別撤廃条約と私たち』信山社
藤波匠（2023）「ゆとりある育児の実現を—子育ての社会化と育休に対する国民意識のアップデートを図れ—」View Point No. 2022-016
三浦まり（2023）「解消しないジェンダー・ギャップ 外交戦略だった『女性活躍』」中央公論 2023年7月号
みずほ情報総研株式会社（2017）「保育所における障害児保育に関する研究報告書」
山田啓二（2023）「出生率向上は困難、現実直視を マルチ・多様な社会で対応可能」日経グローバル No.464 2023.7.17

