

政策研究 | Policy Research 2025年3月

税・社会保障一体改革のグランドデザイン
全世代型社会保障改革とその検証Ⅱ

少子化対策のあり方 — 財源問題を中心に —

森 信 茂 樹
岡 直 樹
小 黒 一 正
佐 藤 主 光
田 近 栄 治
土 居 丈 朗
西 沢 和 彦



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

<https://www.tkfd.or.jp>

本政策研究について

本政策研究は、東京財団政策研究所の研究プログラム「税・社会保障一体改革のグランドデザイン 全世代型社会保障改革とその検証Ⅱ」の研究成果として公表するものである。

少子化対策のあり方 ―財源問題を中心に―

【研究プログラム名】

税・社会保障一体改革のグランドデザイン 全世代型社会保障改革とその検証Ⅱ

【研究代表者】

森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹

【研究分担者】

岡 直樹 東京財団政策研究所主任研究員

【プログラムメンバー】

小黒一正 東京財団政策研究所研究主幹／法政大学経済学部教授

佐藤主光 東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授

田近栄治 一橋大学名誉教授

土居丈朗 東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授

西沢和彦 日本総合研究所理事

【本研究プログラムの紹介ページ】

https://www.tkfd.or.jp/programs/detail.php?u_id=61

【本政策研究に関するお問い合わせ】

東京財団政策研究所 政策研究部

E-mail : pr_support@tkfd.or.jp

はじめに

わが国の最優先課題の一つは、少子化対策である。少子化の原因は様々で、経済的な要因を重視し子育てに係る費用負担を軽減するため児童手当の拡充などを行うべきだとする考え方や、若者が結婚しなくなったことに原因があるのでその背景として、育児を女性に押し付けて男性は長時間労働という考え方を形成してきた日本社会や会社の変革を促すという考え方、さらには、女性が結婚して出産するとキャリアダウンし失う機会費用が大きすぎることを問題にする考え方など実に多様である。

さて岸田前内閣は、少子化を食い止めるための「異次元の少子化対策」として「こども未来戦略方針（令和5（2023）年6月13日閣議決定）」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/pdf/kakugikettei_20230613.pdf を決定した。それに基づき、総合的な子ども政策を推進する核となる「こども家庭庁」を創設、さらに子ども・子育て政策の財源として、医療保険者が被保険者から保険料と合わせて徴収する「子ども・子育て支援金制度」を立法化した。

東京財団政策研究所研究の「税・社会保障一体改革のグランドデザイン 全世代型社会保障改革とその検証プログラムⅡ」は、2024年度のテーマとして「税・社会保障の将来展望—わが国の少子化対策の検証と課題」を取り上げ、これら岸田前内閣の政策を検証し、米国の制度との比較を論じ、さらには地方行財政の課題も取り上げ、具体的な政策提言を行った。

2026年度から開始される「子ども・子育て支援金制度」については、森信、西沢、岡の3者がそれぞれの立場から自論を展開している。森信・西沢・岡の3者とも、この制度は保険制度として創設されたものの、保険原理との関係などから様々な問題があり、税での対応が望ましいとの共通の立場に立っている。

その上で、森信は「更なる拡大は慎むべき」とし「今後足らざる少子化対策財源を検討することになれば・・・所得税など選択肢を広げて議論していくことが必要」とし、西沢は「税を持ち出す政治的な困難さは無視」という前提の下で、「撤回・・・施行延期をした上で・・・既存の税制との理論的な比較検証からスタート」とし、岡は「あらたな税財源として、世代間衡平の観点から相続税の一部の目的税化が考えられる」としている。このように、目指す方向は同一（税で対応すべき）であるものの、そのタイミング、具体的税目については異なっている。

本書が、わが国の少子化対策問題について、関係者の議論を深めるきっかけとなれば幸いである。

公益財団法人東京財団政策研究所
研究主幹 森信茂樹

要旨・提言

第1章 少子化対策・社会保障財源のベストミックスを考える

森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹

子ども・子育て政策の財源として、医療保険者が被保険者から保険料と「合わせて」徴収する「子ども・子育て支援金制度」（支援金制度）が、2026年度から段階的に導入される。

しかしこの制度を巡っては、学会や有識者から強い反対論が寄せられている。最大の論拠は、保険料の拠出と保険給付に対価的な関係がない、あるいは薄いので社会保険制度として構築することには問題が多いということである。社会保険として構築すれば国民から受け入れやすいという理由で、今後さらに支援金制度が拡大していけば、財源の非効率な配分や支出の膨張を招く。支援金制度は国民に新たな負担を求めるものなので、税制との整合性も考えていく必要がある。

<提言>

- 社会保険制度は、国民生活の様々なリスクに対して事前に費用（保険料）を出し合って助け合う仕組みであり、保険料負担の見返りに給付を受ける権利性の強いものだが、子育てリスクのない高齢者などにも負担を求める支援金制度には社会保険制度としての問題があり、更なる拡大は慎むべきだ。
- その場合追加的な負担については、所得税、消費税、資産税などのメリット・デメリットを比較検討したうえで、ベストミックスを探ることが必要だ。

第2章 現役世代の社会保険料負担抑制と構造の見直しを

西沢和彦 日本総合研究所理事

社会保険料は2022年度75.5兆円に達している。それを原資とする①後期高齢者支援金、②前期高齢者納付金、③介護納付金、④子ども・子育て拠出金、⑤基礎年金拠出金、2026年導入予定の⑥子ども・子育て支援金は、租税の代替、あるいは、租税の劣化版とも呼ぶべきものである。何れも租税原則に照らし深刻な問題がある。最優先すべきは、④の廃止と⑥の撤回である。①と③は、費用を抑制しつつ、受益者である高齢者の保険料負担および既存の租税に切り換えるべきである。⑤は利点と欠点があり、①や③と同列に論じられない。年金保険料は社会保険料の半分超を占めていることもあり、現役世代の負担抑制の観点から⑤も当然見直しの対象となる。

<提言>

現役世代の社会保険料負担抑制に向け、次の施策がポイントとなる。

- 第1に、最優先されるべきは、子ども・子育て拠出金の廃止、および、2026年導入予定の子ども・子育て支援金の撤回である。
- 第2に、後期高齢者支援金と介護納付金について、給付の効率化、受益者の相応の保険料と自己負担、および、租税へのシフトによる抑制・廃止である。
- 第3に、基礎年金拠出金のうち保険料で賄われている部分の租税への切り換えである。
- 第4に、他方、前期高齢者納付金については、利点もあるのでそれを活かしつつ、欠点を是正し存続させる。

第3章 少子化対策の財源を巡る制度と将来展望（子育て支援納付金制度）

岡 直樹 東京財団政策研究所主任研究員

本稿は、制度論の観点から子育て支援納付金制度を検討する。新たに創設される子育て支援納付金制度は、少子化・人口減少対策のために普遍的な給付を行い、そのための財源を、包摂的な社会保険制度である国民健康保険の仕組みを通じて保険料として確保することを可能としており、財源調達手段として優れている。

子育て支援納付金は、対象費用及び支援金による負担割合、按分方法が法律に明記されており、対象や規模がなし崩しに拡大しないよう、法的な歯止めが設けられている。

一方、医療事業者への負担按分の基準や、医療事業者による被保険者からの徴収の基準は後期支援金など既存の財政調整の仕組みを下敷きにしているためまちまちである。こども家庭庁は、支援納付金制度について「少子高齢化・人口減少を食い止めることにより我が国の経済・社会システムや地域社会を維持」という高い理念を掲げている。そのための負担の在り方の基準には別のアプローチの模索や統一性があっても良いのではないか。

<提言>

- 支払段階（社会保険料控除）、受給段階（児童手当の非課税）の扱いについて、新しい制度である支援納付金の性格や受給者の状況も踏まえ、課税上の考え方を整理しておくこととしてはどうか。
- 子ども・子育てのための新たな税財源としては、世代間衡平の観点から相続税（2024年度予算3.2兆円）の一部の目的税化が考えられるのではないか。

第4章 日本の子育てをどう支援するか —アメリカの児童税額控除制度からの示唆—

田近栄治 一橋大学名誉教授

わが国では「こども家庭庁」を中心として、子育て支援が包括的に進められようとしている。ここでは、アメリカの子育て支援税制である児童税額控除制度（Child Tax Credit: CTC）の検討を行い、日本の子育て支援への示唆を探った。第1の示唆は、支援（給付）と税負担（就労）とを一体とすることの重要性である。この点、CTCでは両者は一体となっているのに対して、日本の児童手当では切り離され、給付と負担との関係が希薄になっている。第2の示唆は、給付と負担の決定が切り離されている結果、日本では給付の拡大が優先されることになる。第3の示唆は、給付を適切に行うためには、給付を受ける個人の所得情報を的確に把握する必要がある。そのためにも、税制を通じた子育て支援が重要である。

<提言>

- 子育て支援に当たっては、支援（給付）と税負担（就労）の一体化が重要である。
- 児童手当から税額控除制度への変革が必要である。

第5章 児童手当拡充が家計に与える影響

土居丈朗 東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授

「こども未来戦略」に盛り込まれた所得制限の撤廃を含む児童手当の拡充が2024年10月に実施され、「令和6（2024）年度税制改正大綱」には所得税制で16～18歳の扶養控除の縮小の案が盛り込まれた。これらを同時に実施した場合、各所得階級に対してどのような影響が及ぶかについて、日本家計パネル調査（JHPS）を用いてマイクロ・シミュレーション分析を行った。その結果、高校生年代の子はより高所得層に多いことから、所得制限の撤廃も重なり、児童手当の拡充はより高所得層に恩恵が及んでいることが明らかとなった。また、16～18歳の扶養控除を全廃ではなく縮小に留めたことも、可処分所得の減少を抑制する意味で、より高所得層に恩恵が及んでいることが明らかとなった。これらを合わせて、児童手当の拡充と扶養控除の縮小は、所得格差をほとんど縮小しないとの分析結果となった。子育て世帯の支援と所得格差縮小を両立させるには、児童手当の所得制限の復活と、扶養控除の税額控除化が必要である。

<提言>

- 児童手当支給における所得制限の復活（合わせて、主たる生計維持者ではなく世帯所得（あるいは夫婦の合計所得）で判定）
- 16～18歳の扶養控除の税額控除化

第6章 少子化・人口減少（縮小）の地方行財政

佐藤主光 東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授

児童手当や保育所を含め少子化対策の「担い手」は地方自治体である。しかし、人口減少・高齢化に拠り、全ての自治体はその役割を充足することが困難になってきた。地方分権・地方財政制度の在り方そのものについて「パラダイムシフト」が必須といえる。本稿では「担い手」（＝供給サイド）としての自治体の持続性に焦点を充てる。人口減少・高齢化という新たな経済・社会環境における新たな地方行財政の再構築について考えていきたい。具体的には都道府県と市町村を「対等」なパートナーと位置付けてきた従前の地方分権を転換、市町村に対する都道府県の権限を強化して、業務の標準化・ICT化、広域連携・民間委託を主導させる。

<提言>

- (1) 自治体の「自立度」（人口規模・財政力）に応じて権限と責任を決定するなど「多様な地方分権」を進める
- (2) 集権的分散システムの下、ガラパゴス化した業務を標準化させて、自治体間連携・デジタル化を推進する環境を整備する。現金給付などの業務は国レベルで集権化することも一案

第7章 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－

小黒一正 東京財団政策研究所研究主幹／法政大学経済学部教授

2023年12月22日に閣議決定した「こども未来戦略」の脚注27では、雇用者報酬の伸びを医療・介護の給付の伸びが上回ることにより、保険料率が上昇していると触れられており、「若者・子育て世帯の手取り所得を増やすためにも、歳出改革と賃上げによりこのギャップを縮小し、保険料率の上昇を最大限抑制する」と記載されている。また、内閣府が2024年4月に公表した長期試算（ベンチマーク・シナリオ）では、2019年度に4.8%であった医療・介護の社会保険料負担（対GDP）は、2060年度に7.2%に上昇すると予測している。この閣議決定と医療給付費（対GDP）の関係性や、内閣府の長期推計の含意を踏まえ、筆者が提唱してきた、医療版マクロ経済スライド（医療費「成長率調整メカニズム」）の可能性を再考する。

<提言>

上記の閣議決定や、内閣府の長期推計を踏まえ、政府は、できる限り速やかに、医療・介護の保険料率の上昇幅の上限に関する議論を行い、医療版マクロ経済スライド（医療費「成長率調整メカニズム」）の導入検討を行うべき。

目次

はじめに	i
要旨・提言	iii
目次	vii
第1章 少子化対策・社会保障財源のベストミックスを考える	1
森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹	
第2章 現役世代の社会保険料負担抑制と構造の見直しを	10
西沢和彦 日本総合研究所理事	
第3章 少子化対策の財源を巡る制度と将来展望（子育て支援納付金制度）	18
岡直樹 東京財団政策研究所主任研究員	
第4章 日本の子育てをどう支援するか	25
－アメリカの児童税額控除制度からの示唆－	
田近栄治 一橋大学名誉教授	
第5章 児童手当拡充が家計に与える影響	
土居丈朗 東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授	31
第6章 少子化・人口減少（縮小）の地方行財政	
佐藤主光 東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授	41
第7章 こども未来戦略と保険料率の上限抑制	47
－医療費「成長率調整メカニズム」の導入に向けて－	
小黒一正 東京財団政策研究所研究主幹／法政大学経済学部教授	

第1章 少子化対策・社会保障財源のベストミックスを考える

森信茂樹 東京財団政策研究所研究主幹

1. はじめに

こども未来戦略に盛り込まれた施策を着実に実行するための財源に充てるため、「子ども・子育て支援金制度」（以下、支援金制度）が導入され、さらに、子ども・子育て政策の全体像と費用負担の見える化を進めるため「子ども・子育て支援特別会計」が創設された。

支援金制度は、医療保険者が被保険者等から徴収する保険料と「合わせて」徴収され、2026年度から2028年度にかけて段階的に導入される。

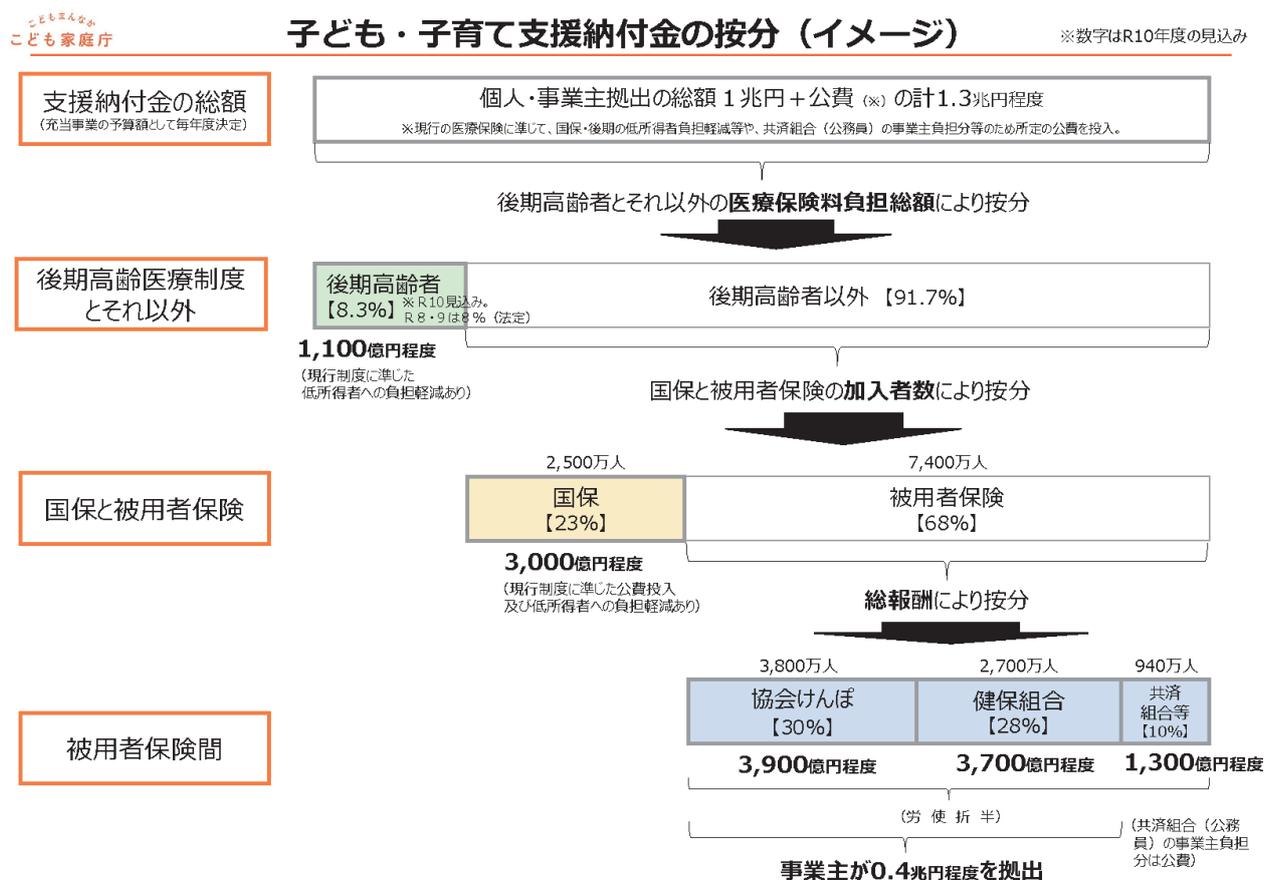
この制度は、全世代型社会保障を構築するとの観点から、社会・経済の参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組みとして構築されたわけだが、制度・規制改革学会（昭和女子大特命教授八代尚宏代表理事）をはじめ、有識者から多くの異論が寄せられている。本稿は、少子化対策・全世代型社会保障として、支援金制度に問題はないのか、さらにはどのような財源がふさわしいのかについて論じることとしたい。

2. 支援金制度

「こども未来戦略」（2023年12月22日閣議決定）により創設が決まった支援金制度の概要は以下のとおりである。

2026年度から公的医療保険を通じて徴収を行い、初年度の2026年度は6000億円、2027年度は8000億円、2028年度以降は1兆円を徴収する。負担額は、医療保険の加入者全体では、1人当たりの平均月額が2026年度で250円、2027年度で350円、2028年度で450円とされている。保険の種類ごとに見ると、2028年度時点で、協会けんぽが450円、健康保険組合が500円、共済組合で600円、国民健康保険は400円、後期高齢者医療制度は350円と試算されている。労使折半で事業主が同額を拠出する。また支援納付金の按分は図表1のとおりである。

図表1 子ども・子育て支援納付金の按分（イメージ）



（出所）子ども家庭庁 制度概要資料「子ども・子育て支援金制度の概要について」

次に支援金制度創設の理由であるが、子ども家庭庁の説明によれば以下のとおりである。

「社会保険制度は、社会連帯の理念を基盤としてともに支え合う仕組みである。支援金制度はこうした社会連帯の理念を基盤に、子どもや子育て世帯を全世代・全経済主体で支える、新しい分かち合いの仕組みである。医療保険制度と合わせて全世代・全経済主体から拠出を求めるのは、医療保険料とあわせて徴収することが賦課対象者が広いこと、現行制度においても、後期高齢者支援金や出産育児支援金など、世代を超えた支え合いの仕組みが組み込まれていること、急速な少子化・人口減少に歯止めをかけることが、医療保険制度の持続可能性を高めることが理由である」とし、全世代・全経済主体から拠出される制度であることが強調されている。

子どもがいない人や子育てが終わっている人（子育てリスクのない人）も負担することについては、「少子化・人口減少の問題は、日本の経済全体、地域社会全体の問題であり、子どもがいない方や子育てが終わっている方などにとっても、極めて重要な課題であるから」としている。また事業主負担については、「事業主にとっても、実効性のある少子化対策の推進は、労働力の確保や国内市場の維持の観点から、極めて重要な受益になる」としている。

その上で、その法的性格について、以下のように説明している。

「社会保険制度は、社会連帯の理念を基盤にしてともに支え合う仕組みである。子ども・子育て支援金制度もこうした連帯によって、将来を担う子どもたちや子育て世帯を全世代・全経済主体で支える仕組みであり、支援金は保険料と整理される。健康保険法においては、子ども・子育て支援金に係る料率は、医療保険上の給付や介護保険に係る保険料率とは区分した上で、保険料の一部として規定することとしている。」（下線、筆者）

3. 制度・規制改革学会などの反論

これに対し、制度・規制改革学会（代表理事、昭和女子大八代尚宏特命教授）は、支援金制度の撤回を求める緊急声明を発出した¹。

撤回を求める理由として、健康保険は疾病のリスクに備える社会保険で、そこから少子化対策の費用を徴収することは、健康保険本来の目的から外れており根本的な間違いであるとし、以下の点を挙げている。

- ・そもそも健康保険は、疾病のリスクに備える社会保険である。少子化対策への流用は、その本来の目的から外れる。
- ・何ら合理的理由がないにもかかわらず、こうした提案がなされるのは、「取りやすいところから取る」ということにほかならない。
- ・少子化対策は医療保険にとっての受益であるというのはもはや屁理屈である。

このような見解と類似した、健康保険条例が問題になった事案の最高裁判所の判示もある（最高裁2006年3月1日判決²）。

朝日新聞も「子ども法案 支援金への疑問直視を」と題する社説（2024年4月19日）で、「医療保険の枠組みを使う正当性について、政府は少子化対策が保険制度の担い手の増加にもつながるからと説明する。だが、この理屈なら、様々な制度の財源が支援金で調達できることになる。」と批判している。

さらには、民間シンクタンクや有識者なども、支援金制度について、さまざまな観点から問題点が指摘されている。日本総研の西沢和彦理事は、以下の6点を挙げて批判している³。

- ① 財源の非効率な配分や支出の膨張を招く懸念。使途に対しガバナンスを及ぼす権限が付与されない。

¹ 240405緊急声明「子育て支援金」制度の撤回を求める_制度・規制改革学会.pdf - Googleドライブ
https://drive.google.com/file/d/1gN9J0i2YQXtwnTLgofnYeSJ1rkbS_eC6/view

² 国保料は「被保険者において保険給付を受けることに対する反対給付として徴収されるもの」と判示されている。

³ 子ども・子育て政策のための支援金制度とは何か | 研究プログラム | 東京財団政策研究所 (tkfd.or.jp)
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4356> (東京財団政策研究所 2023年10月11日)

- ② 医療保険者等にとって、支援金の納付が国から一方的に通告されるだけであるとすれば、負担に納得感が伴わない。
- ③ 医療保険財政を圧迫する。追加的にこども支援金を負担するほどの財政余力はない。
- ④ 国の一般会計への歳出圧力。低所得者対策として、こども支援金を負担するための公費が投じられる可能性がある。支援金に公費が混入すると費用負担の「見える化」と逆行する。
- ⑤ 社会保険の一段の複雑化。
- ⑥ 高所得者優遇、資産家優遇となる。副業収入、資産性所得があってもそこに保険料は賦課されない。

総じて問題は、保険というには、給付と負担の対応関係がはっきりしない支援金制度のあいまいな性格にある。今後このような形でなし崩し的に国民や事業者の負担増が進んでいくことへの危惧でもある。

4. 税と保険の区分

税と社会保険料の区分については、一般的に以下のように言われている。

税は、「国家が、特別の給付に対する反対給付としてではなく、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で、法律の定めに基づいて私人に課する金銭給付」である⁴。

これに対し社会保険料は、「加齢に伴う稼働能力の減退や疾病といった国民生活の安定を損なう様々なリスクに対して、事前に費用（保険料）を出し合って必要な場合に構成員で助け合う仕組みである社会保険の財源で・・・保険料の拠出と保険給付が対価的な関係にあり、保険料負担の見返りに給付を受けるという点において、給付の権利性が強いもの」である⁵、とされ、給付の対価性や権利性が税との大きな違いと言える。制度・規制改革学会などの支援金制度に対する批判もその点にある。

支援金制度を社会保険という観点から見ると、そのリスク（保険事故）は子供が生まれ育てること（に費用がかかること）となるが、すでに子育てを終えた人や子供は欲しくないという人には、このようリスクは生じない。保険料の拠出と保険給付に対価的な関係がない彼ら彼女らにも少子化対策の費用を負担してもらう理由として、「社会連帯の理念を基盤に、こどもや子育て世帯を全世代・全経済主体で支える、新しい分かち合い」（こども家庭庁）というだけでは説得力がないということになる。

⁴ 金子宏「租税法」（第24版）

⁵ わが国税制の現状と課題（税制調査会、2023年6月）

5. 負担という観点からの支援金制度の問題点

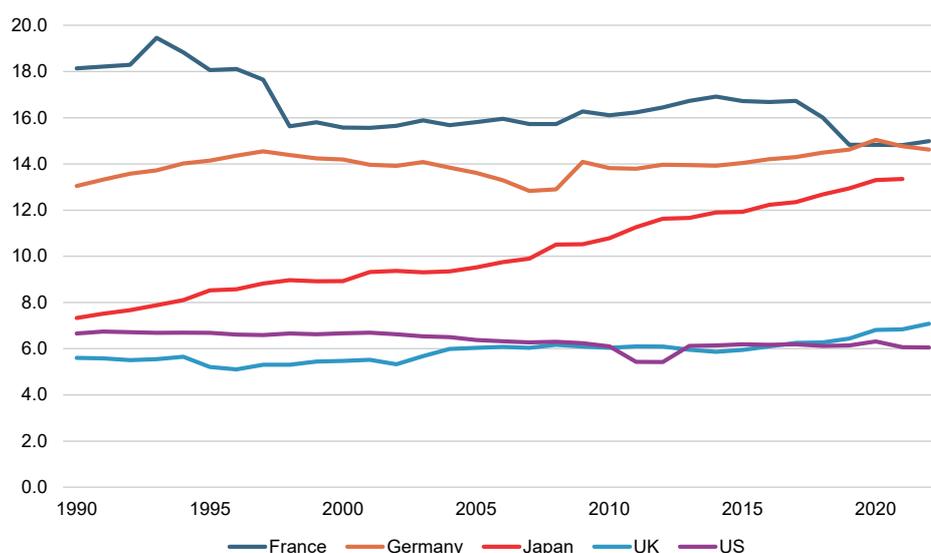
支援金制度は国民に新たな負担を求めるものなので、「負担」に力点を置いた経済効果などの観点からの検証が重要となる。その場合、同じく「負担」を求める税との比較も行う必要がある。

一般的に社会保険料負担は、以下のような問題が指摘されている。年金保険や雇用保険などは勤労世代だけが負担する賃金課税であること、国民年金が定額負担であることや厚生年金の標準報酬月額が上限付き負担となっており、逆進性の問題があることである。また、社会保険料の事業主負担部分は価格転嫁しにくくコスト増になり、賃上げの機運をそぎかねないことや、雇用の非正規化につながり少子化を加速しかねないこと、消費税のような輸出時の国境調整措置（還付）がないので、国際競争力の問題が生じるということなどは後述する。

この点支援金制度は、一定の受益が見込まれる特定の事業に対して健康保険制度に乗せて徴収し負担を求めるもので、負担の逆進性や現役世代への過重な負担という批判を回避している。また現在、厚生年金の事業主負担分の保険料とあわせて徴収され、被用者世帯の児童手当の一部や、企業主導型保育業等に充当されている「子ども・子育て拠出金」があり、この延長といえるという指摘がある⁶。

しかし半分を負担する事業主の負担増加は賃上げ機運をそぐだけでなく、正規雇用者から非正規雇用へのシフトを加速しさらなる少子化につながりかねないことには留意が必要である。わが国の非正規雇用化が長期にわたり進んできた背景には、社会保険料の事業主負担を軽減しようという動きがあった。

図表2 社会保険料負担の推移（GDP比）



（出所）OECD統計（Global tax revenues）より筆者作成。

⁶ 厚生省児童家庭局・児童手当制度基本問題研究会、1988年10月～1989年7月

また社会保険料は、仕入れ税額控除により価格転嫁が組み込まれている消費税と比べて転嫁が難しく、企業にとってコスト増になる。さらに、消費税のような国境調整、つまり輸出時の還付制度がないので、国際競争力を弱めることにもなる。ドイツやフランスが、ここ10年、社会保険料企業負担の軽減を引き下げ、企業の国際競争力を強化してきた歴史も考慮に入れる必要がある。このように、事業主負担まで考慮に入れると、支援金制度には多くの課題があることがわかる。

6. 税財源での対応と課題

では税制で少子化対策の財源を調達する場合はどうか。

まずは社会保障目的税となっている消費税について。この税制は、負担が勤労世代に偏らず安定した税収が得られること、同等の消費水準には同等の税負担という水平的公平性に優れていること、貯蓄への二重課税がなく効率的な税制であるというメリットがある反面、逆進性（税負担が低所得者ほど大きい）というデメリットがある。また一般的に消費増税は経済への悪影響を懸念する声が強いが、消費税収全額が少子化対策として勤労世代に給付されるのであれば、消費性向の低い高齢者から消費性向の高い勤労世代への資金移転になりマクロ経済的にプラスの影響を及ぼすと思われる。

しかし大きな問題がある。それは、「こども未来戦略」に「少子化対策の財源確保のための消費税を含めた新たな税負担は考えない。」とされ、消費税が（政治的な配慮から）選択肢から外されていることである。

次に所得税である。負担の余裕のある高所得者や富裕層により多くの負担を求めることができる所得税は、社会保険料と異なり格差の縮小や所得再分配を行う効果があるので、同時に2つの目的を達成するともいえる。とりわけ金融所得への課税強化は、資産・所得格差という今日わが国が抱える社会問題への対応という観点から検討されるべきだろう。

金融所得課税の見直しについては、「貯蓄から投資へ」という政策の流れを阻害するという反論がある。しかし「金融所得課税の見直し」と「貯蓄から投資への流れの促進」はそれぞれ別個の政策であり、決して矛盾するものではない。

そもそも金融所得課税の見直し論の背景は、次のとおりである。申告所得納税者660万人の所得税負担率（実効税率）を申告書の標本調査で見ると、所得1億円までは、最高税率45%までの累進構造になっているので上昇していくが、1億円をピークに低下していく。これは、1億円を超えるあたりで、税率15%（所得税、地方税を合わせると20%）の分離課税となっている金融所得の割合が増える結果、所得税負担率が低下することによる。これが「1億円の壁」と称され、所得税の公平性の観点から見直しが言われてきたものである。

この問題は、10年ほど前から指摘されてきたが、株価を重視する安倍政権以降手がかかず、与党税調は令和4（2022）年度税制改正大綱で見直しを行うことを明記した。岸田総理も総

理就任前に見直しを示唆したが、就任直後の見直し発言が株価急落を招く「岸田ショック」を起こしたことから見直し論を封印した。もっとも2023年2月の国会答弁で、金融所得見直しの検討は「終わりということではない」と答弁している。

わが国の金融所得が累進構造をとる勤労所得から分離され15%の一律課税となったのは、番号制度が導入されていない状況では分離課税を選択せざるを得ないことや、金融のグローバル化の下で高い税率を適用すると海外に資金が逃避する恐れがあることが理由である。しかし現在は、マイナンバーが導入され、タックスヘイブンも含めた各国との情報交換も進んでおり、金融所得が海外に逃避する可能性は大幅に低下している。

また米国、英国、ドイツなどと比べて、わが国の「高所得者の金融所得税負担」は低すぎ⁷、国内で所得・資産の格差が進んでいることを考えると、「1億円の壁」へのなんらかの対応は必要である。

問題は、「貯蓄から投資へ」という政策と矛盾しないような見直しを考えることである。一億円を超える納税者の数は1.9万人である。一方で、今年から始まったNISAの拡充で、年間360万円（積立投資枠120万円、成長投資枠240万円）の投資からの運用収益（金融所得）が非課税となり、NISA口座数は約2322万（2024年3月末時点）に上り、日々増加している。一般の投資家への対応は十分なされているといえよう。またわが国の株式の3割超を保有し7割程度の売買高占める外国人株主にとって、わが国の金融所得税制の見直しは何ら関係がない。

さらに市場関係者が懸念するのは、1億円超の申告所得者の中には上場時の株式譲渡益を得る者が含まれており、そこへの課税強化はスタートアップへの機運を損なわせるという点である。これに対しては、令和5（2023）年度税制改正で、スタートアップ企業に投資をした場合にはエンジェル税制や自己資金による企業特例が設けられており、さらなる拡充が経済産業省から要望されている。

一方、税制当局は、公平性の確保と株式相場への配慮を両立させるため、2025年から、金融所得を含む合計所得が年間約30億円を超える「超富裕層」へのミニマム課税（所得税率22.5%）を創設した。その対象は300人程度と言われており、わが国の納税者5400万人の0.0006%に過ぎない。この対象をせめて納税者の0.1%にまで広げれば、「1億円の壁」の是正にもつながり、金融所得を狙い撃ちするわけではないので、株式相場への影響は限定的ではなからうか。

大幅なNISAの拡充が行われ貯蓄から投資への流れが整備されている現状で、公平性の観点から一部富裕層の金融所得（さらには土地譲渡益）の税制を見なおすことが株式相場に大きな影響を与えるとは考えにくい。2024年7月にブラジル・リオデジャネイロで開催されたG20財務省・中央銀行総裁会議のコミュニケでは、「超富裕層の個人を対象に含む公正かつ累進的な

⁷ 米国の配当所得と株式譲渡益は、連邦税が申告分離課税（所得に応じて段階的に税率が決まり最大で20%）、地方税が総合課税で、ニューヨーク市では最大34.8%になる。また投資純利益に3.8%の投資純利益税が加算される。英国の配当課税は申告分離（段階的課税）で最大39.4%、ドイツは金融所得全体につき26.4%の分離課税、フランスでは金融所得全体につき12.8%の申告分離課税と総合課税（最大45%）の選択制で、別途勤労所得や資産所得などに10%弱の一般社会税（CSG）が課せられる。

課税その他の課題に関する対話を促進する⁸⁾とされた。金融所得など資産所得課税の見直しは世界の潮流ともいえる。

最後に資産税である。相続税は、経済のストック化に応じて生じる資産格差の是正がはかれること、所得税の補完としての意義があること、資産への課税は公平感が強いことなどのメリットがある一方で、資産保有税の場合にはキャッシュフローの問題が生じることや、土地等の資産価格の評価の複雑性などの問題が指摘されている。

このように見てくると、少子化対策の財源は、税制も含め広く検討して財源を見つけ、ベストミックスを探ることが必要ではないか。

図表3 税と社会保険料の比較表

	所得税	消費税	資産税	社会保険料
長所	<ul style="list-style-type: none"> ・累進構造を持ち垂直的公平に優れる（高所得層の負担増） ・景気回復時には大きな税収が期待（ビルトインスタビライザー） ・資産所得課税により資産を持つ富裕層に負担を求めることができる 	<ul style="list-style-type: none"> ・負担が勤労世代に偏らず安定した税収が得られる ・同等の消費水準には同等の税負担、水平的公平性に優れる ・特例措置が少なく簡素性に優れる ・貯蓄への二重課税がなく効率的な税制 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済のストック化に応じ、資産格差の是正がはかれる ・所得税の補完としての意義が大きい ・土地等への課税は比較的容易でコストがかからない ・土地への課税は公平感がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・負担と受益（給付）のリンクが明瞭で国民から受け入れられやすい ・大部分は源泉徴収され、負担が目立たない
短所	<ul style="list-style-type: none"> ・特例措置が多く課税ベースが狭く税制も複雑 ・高い累進は勤労意欲を損なう ・景気動向により税収が左右されがち ・クロヨン（所得間の捕捉の不公平あり） ・貯蓄に二重課税となり経済効率の問題がある 	<ul style="list-style-type: none"> ・逆進性（税負担が低所得者ほど大きい） ・益税（消費者に過剰に転嫁する場合が生じる） ・ビルトインスタビライザー効果はない 	<ul style="list-style-type: none"> ・資産保有税の場合には、キャッシュフローの問題が生じる ・資産性所得はグローバルな資金移動の中で、捕捉が困難 ・土地等の資産価格の評価が難しい 	<ul style="list-style-type: none"> ・子育てを終えた人、子どもを持たない人にリスクは生じない ・実質、勤労世代が負担する賃金課税 ・国民年金は定額負担で逆進性が高い ・事業主負担は転嫁しにくくコスト増になり、賃上げの機運をそぎかねない ・国境調整がないので、競争力の問題が生じる ・雇用の非正規化につながり少子化を加速 ・所得再分配にはつながらない

（出所）筆者作成

⁸⁾ https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/g20/20240727.pdf

7. おわりに

最大の懸念は、今後無批判的に支援金制度が拡大されていくことである。支援金制度の拡大は、社会保険の一段の複雑化、負担と給付のリンクが薄まることによる社会保険機能の劣化、企業負担の雇用者や国際競争力に対する悪影響など様々な問題を引き起こす可能性がある。今後足らざる少子化対策財源を検討することになれば、「負担能力に応じた公平な負担」が可能な所得税など選択肢を広げて議論していくことが必要である。

第2章 現役世代の社会保険料負担抑制と構造の見直しを

西沢和彦 日本総合研究所理事

1. 主要政党から相次ぐ提案

2024年10月の衆議院議員選挙において、与党を除く主要政党から現役世代の社会保険料負担の抑制と社会保険制度の財政構造そのもの見直しが提案された。社会保険料の総額は、1992年度に38.8兆円と個人所得課税を超え、主要税目がほぼ横ばいか緩やかな増加で推移してきたのに対し、一貫して大幅に増加し続け、現在75.5兆円（2022年度）に達している（図表1）。

国民民主党は、現役世代の負担する医療保険料のうち半分近くが費やされる高齢者医療向けの財政支援すなわち後期高齢者支援金と前期高齢者納付金について（図表2）、社会保険制度本来の趣旨に照らし、現役世代だけではなくあらゆる世代が負担すべく公費を投入するとしている。また、2026年度の導入が決まっている子ども・子育て支援金については、教育国債に転換すべきであるとしている¹。子ども・子育て支援金は、医療保険料に被用者保険であれば約0.4%（労使折半）が上乘せされ、児童手当など子ども・子育て関連支出に充てられる。

日本維新の会は、やはり後期高齢者支援金について、急速に高齢化が進むもとの持続可能性、現役世代と高齢世代との公平性、および、社会保険料の本旨である負担と給付の対応の何れの点においても問題があることを指摘し、後期高齢者支援金を廃止し税財源に移行している²。「公費」ではなく、「税」と明記している点が目を引く。

立憲民主党は、これら2つの党に比べ抽象的な表現にとどまっているものの、やはり後期高齢者医療制度について、現役世代とりわけ被用者保険制度からの支援金の今後一段の増加が必至であることを問題視し、医療保険制度の持続可能性の強化と現役世代のさらなる負担軽減を含めて抜本的な改革を目指すとしている³。

もっとも、見直すべき対象は、これらの提案に挙がっている①後期高齢者支援金、②前期高齢者納付金、③子ども・子育て支援金だけではない。この他にも、社会保険料のラベルが貼られつつ実際には「租税の代替」として用いられている、あるいは、「租税の劣化版」とでも呼ぶべきものがある。劣化版とは、公平・中立・簡素といった租税原則の何れにおいても租税に劣るという意味である。具体的には、④40歳から64歳が負担する介護保険料（2号保険料）、⑤子ども・子育て拠出金、⑥基礎年金拠出金がそうである。なお、③子ども・子育て支援金と⑤子ども・子育て拠出金は、紛らわしいのは名称だけでなく、後に述べるように中味も類似している。

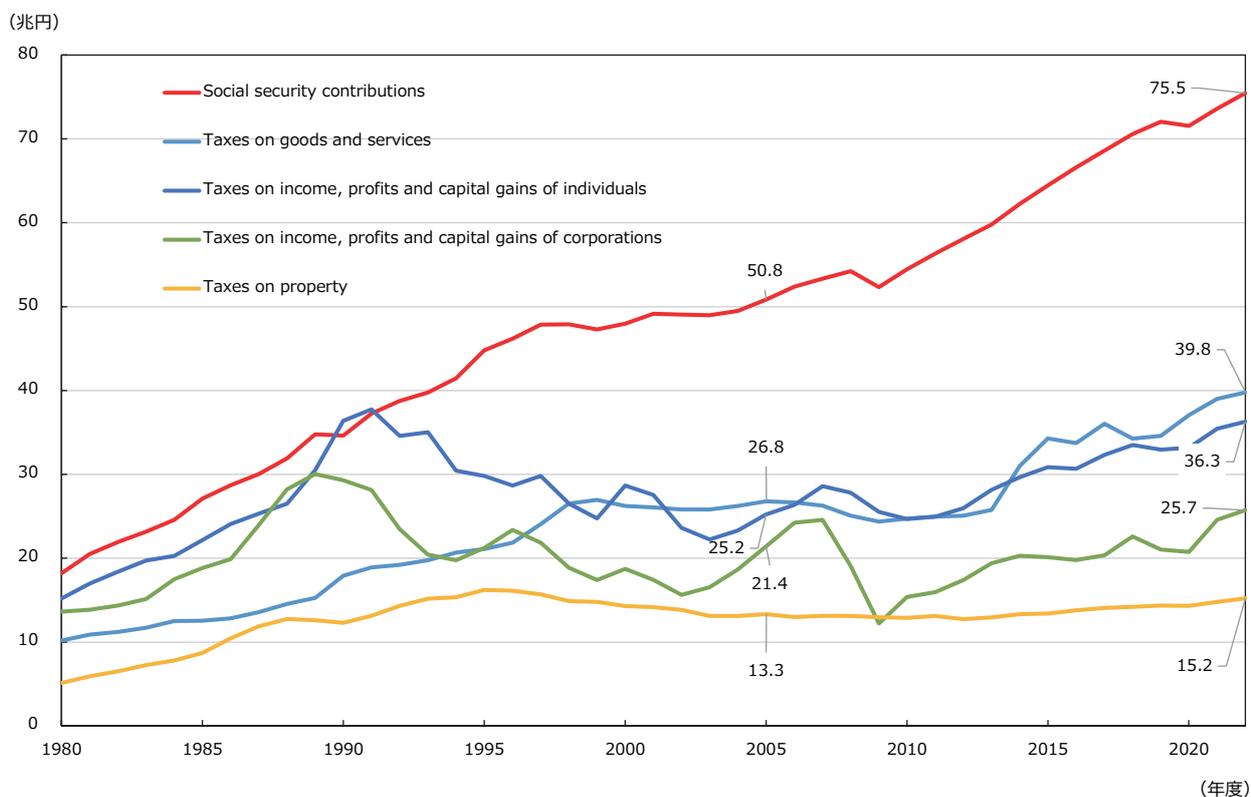
¹ 国民民主党「重点政策2024の実現に向けた医療制度改革（中間整理）」2024年9月26日
<https://new-kokumin.jp/wp-content/uploads/2024/09/a0464657094bd58e0842f2a4e57249e0.pdf>

² 日本維新の会「医療制度の抜本改革『医療維新』に向けての政策提言書」
https://o-ishin.jp/policy/pdf/health_care_reform_2024.pdf

³ 立憲民主党「政策集2024『厚生労働』」<https://cdp-japan.jp/visions/policies2024/20>

以下では、①～⑥について、見直しの優先順位を念頭に置きつつ、問題点と見直しの方角性について整理した。なお、理論的な妥当性のみに基づき議論を展開し、税を持ち出す政治的な困難さは無視している。

図表1 税と社会保険料の推移（1980～2022年度）



（出所）OECD.Statより著者作成。2022年度のSocial security contributionsのみ未掲載なので、内閣府「国民経済計算」の「社会保障負担の明細表」の数値を用いている

図表2 医療保険と介護保険の財政構造

(兆円)

医療保険	収入	医療保険料	介護2号保険料	公費	国			前期高齢者交付金	その他	支出	給付	支援金等	後期高齢者支援金	前期高齢者納付金	介護納付金	その他
					国	都道府県	市町村									
協会けんぽ	12.3	10.0	1.0	1.2	1.2	-	-	-	0.0	11.9	7.0	4.6	2.1	1.5	1.0	0.3
組合健保	9.7	8.5	1.1	0.0	0.0	-	-	0.0	0.1	9.5	4.5	4.4	2.0	1.4	1.0	0.6
船員保険	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
共済組合	3.2	2.6	0.4	-	-	-	-	-	0.2	3.2	1.5	1.5	0.7	0.5	0.3	0.2
市町村国保	12.7	2.2	0.2	5.1	3.2	0.7	1.1	3.5	1.7	12.8	8.6	2.1	1.5	0.0	0.6	2.1
国保組合	0.9	0.5	0.1	0.3	0.3	0.0	-	0.0	0.0	0.9	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
計	38.9	24.0	2.7	6.6	4.8	0.7	1.1	3.5	2.0	38.3	22.0	13.0	6.4	3.5	3.1	3.2

後期高齢者医療制度	収入	保険料	公費	国			後期高齢者交付金	その他	支出	給付	その他
				国	都道府県	市町村					
後期高齢者医療制度	17.5	1.5	8.2	5.5	1.4	1.3	6.7	1.1	17.1	16.5	0.6

介護保険	収入	介護1号保険料	公費	国			介護給付費交付金	その他	支出	給付	地域支援事業	その他
				国	都道府県	市町村						
介護保険	12.0	2.4	6.3	2.8	1.6	1.9	2.9	0.3	11.6	10.5	0.5	0.5

(出所) 次の資料より著者作成。厚生労働省「国民健康保険事業年報」、同「介護保険事業状況報告」、同「後期高齢者医療事業状況報告」の各2022年度版、2022年度分掲載の次の資料、全国健康保険協会「事業報告書」、健康保険組合連合会「健康保険組合決算見込状況」、財務省「国家公務員共済組合事業統計年報」、総務省「地方公務員共済組合等事業年報」、日本私立学校振興・共済事業団「決算報告書」

(注1) 数値は、小数点2桁を四捨五入。内訳と合計は必ずしも一致しない。法第3条第2公被保険者は除く。

(注2) 支援金や納付金は、納める側は当該年度の見込み額と過年度の清算分を納付する。

2. 子ども・子育て拠出金の廃止と子ども・子育て支援金の撤回

最優先されるべきは、子ども・子育て拠出金⁴の廃止、および、2026年度に徴収が予定されている子ども・子育て支援金の撤回である。

まず、子ども・子育て拠出金は児童手当拠出金として1971年に導入され、その規模は現在約7,000億円（2022年度）に達している（図表3）。わが国の公的年金制度は、厚生年金保険、国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、私立学校教職員共済組合、および、国民年金制度の5つに大きく分けられるが、子ども・子育て拠出金は厚生年金保険のみに上乗せされる。厚生年金保険の適用事業所に勤務していなくても、拠出金が充てられる児童手当をはじめとした子ども・子育て関連の給付は該当年齢の子どもに等しく給付される。よって、拠出金は、制度間の公平性に著しく欠け、かつ、負担と給付の対応関係も全くないことから社会保険料ではない。

厚生年金保険料は、厚生年金保険適用事業所の給与と賞与に対して0.36%（全額事業主負担）で課税され、給与の下限は月8.8万円、上限は月65万円であり、賞与の上限は月150万円である。すなわち、子ども・子育て拠出金は年収1,080万円程度が課税上限となる。子ども・子育て拠出金は、このように水平的にも垂直的にも公平ではなく、事業主負担の転嫁と帰着も不透明であり、租税の劣化版の代表である。

次に、子ども・子育て支援金は、医療保険料に上乗せされ、2028年度に1兆円の国民負担が見込まれている。子ども・子育て支援金が理論的に正当化されない理由については、西沢（2023）で述べた通りであるが、加えて指摘しておくべき点が2つある。1つは、子ども・子育て拠出金の存置と子ども・子育て支援金の導入理由との矛盾である。こども家庭庁いわく、支援金が医療保険料に上乗せされる理由の1つは「医療保険制度は他の社会保険制度に比べて賦課対象が広い」⁵ことにある。確かに、厚生年金保険の加入対象者が69歳未満であるのに比べ、医療保険制度は年齢にかかわらず何らかの制度に加入することから、賦課対象は相対的に広い。とすれば、子ども・子育て支援金を導入しつつ、子ども・子育て拠出金を残すのは辻褄が合わない。

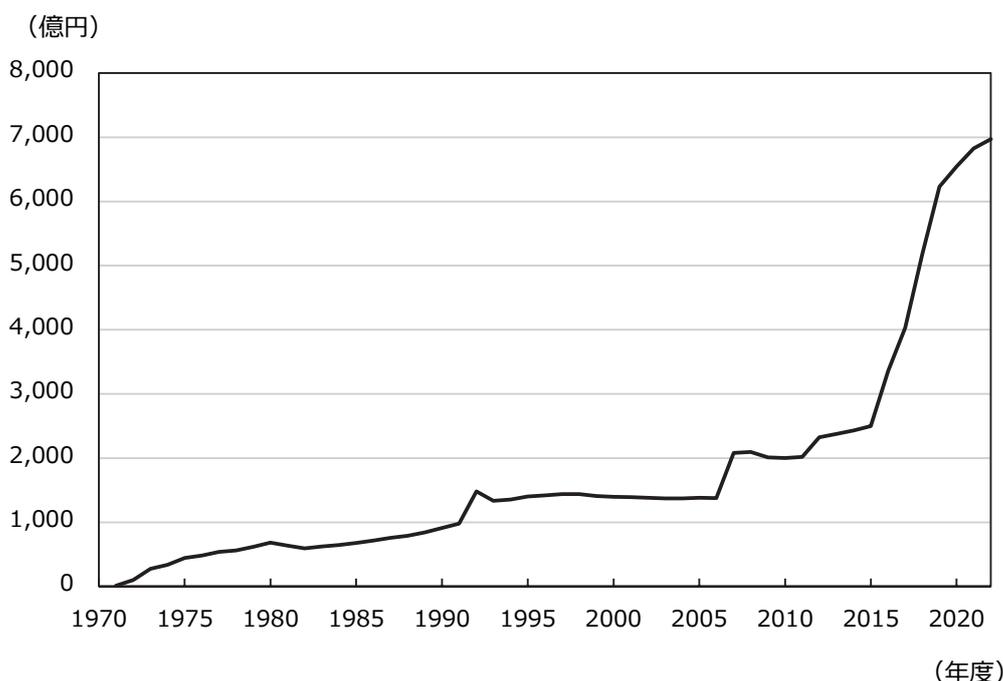
2つめは、事務の一段の煩雑化である。例えば、全国279万（2023年度末）の厚生年金保険適用事業所は、（ア）厚生年金保険料、（イ）協会けんぽの医療保険料、（ウ）同介護2号保険料、（エ）子ども・子育て拠出金の4つに加え、新たに（オ）子ども・子育て支援金を加えた計5つを日本年金機構に納めることになる⁶。しかも、子ども・子育て拠出金と子ども・子育て支援金の計算方法は異なる。医療保険において課税対象となる給与と賞与の幅は、厚生年金保険より広く、給与の下限は月5.8万円、上限は月139万円、賞与の上限は年573万円となっているためである。例えば、月給70万円の従業員については、拠出金は65万円、支援金は70万円をそれぞれ課税対象として計算することになる。こうした事務負担を事業所に強いる合理的根拠は見出し難い。

⁴ 子ども・子育て拠出金の仕組みと問題点については西沢（2021）も参照。

⁵ 2023年12月11日第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。

⁶ 国民健康保険については、西沢（2024）を参照。

図表3 子ども・子育て拠出金の推移（1971～2022年度）



（出所）年金特別会計子ども・子育て支援勘定の決算額より著者作成

3. 後期高齢者支援金だけでなく介護納付金も見直しを

主要政党は後期高齢者支援金に着目するが、それと同等、あるいは、それ以上に理論的妥当性が疑われるのが介護納付金である。介護保険制度は2000年度に創設され、給付に要する財源構成は公費と介護保険料それぞれ50%ずつと説明されている。介護保険料は、65歳以上が介護保険制度の保険者である市町村に納める1号保険料と、40～64歳が医療保険の保険者に納める2号保険料の2つから構成される。2号保険料率は、協会けんぽの場合1.6%（労使折半）であり、介護納付金として社会保険診療報酬支払基金に納められ、基金から市町村に対して「介護給付費交付金」として交付される。市町村の側からみれば、基金から受け取る交付金であって、それが2号保険料であるという認識は持ちにくいであろう。介護納付金は3.1兆円（2022年度）に達している（図表2）。

医療保険者は、社会保険診療報酬支払基金から送られてくる請求書のまま介護納付金を納めるしかなく、料率の決定権もなければ、介護保険の保険者である市町村に対し過剰給付の指摘などのガバナンスを及ぼすこともできない。2号保険料は、保険料と名がつくものの、租税の劣化版でしかない。翻って、1号保険料であれば、要介護発生率が徐々に高まる年齢層が被保険者であり、かつ、市町村ごとの介護サービス給付水準に連動することから、公費と2号保険料によって大幅にディスカウントされているとはいえ、社会保険料と呼ぶことも可能であろう。

後期高齢者支援金と介護納付金の見直しについては、大きく3つの選択肢が考えられる。1

つは、給付費＝費用－自己負担であるから、しばしば提案されるように提供体制の改革などを通じて費用を抑制し、かつ、自己負担割合を引き上げることである。2つめは、後期高齢者と介護保険1号被保険者の保険料引き上げである。現在、それぞれの保険料負担は収入全体の1割程度に過ぎない（図表2）。保険料引き上げにより、負担と給付の対応はより強化される。3つめは、後期高齢者支援金と介護納付金の課税ベース拡大である。課税ベースが、被用者保険でいえば給与と賞与（しかも上限が設定されている）に限定される必然性はない。租税の代替あるいは劣化版を真の租税に切り換える作業と言い換えることが出来るであろう。

4. 前期高齢者納付金には欠点だけでなく利点も

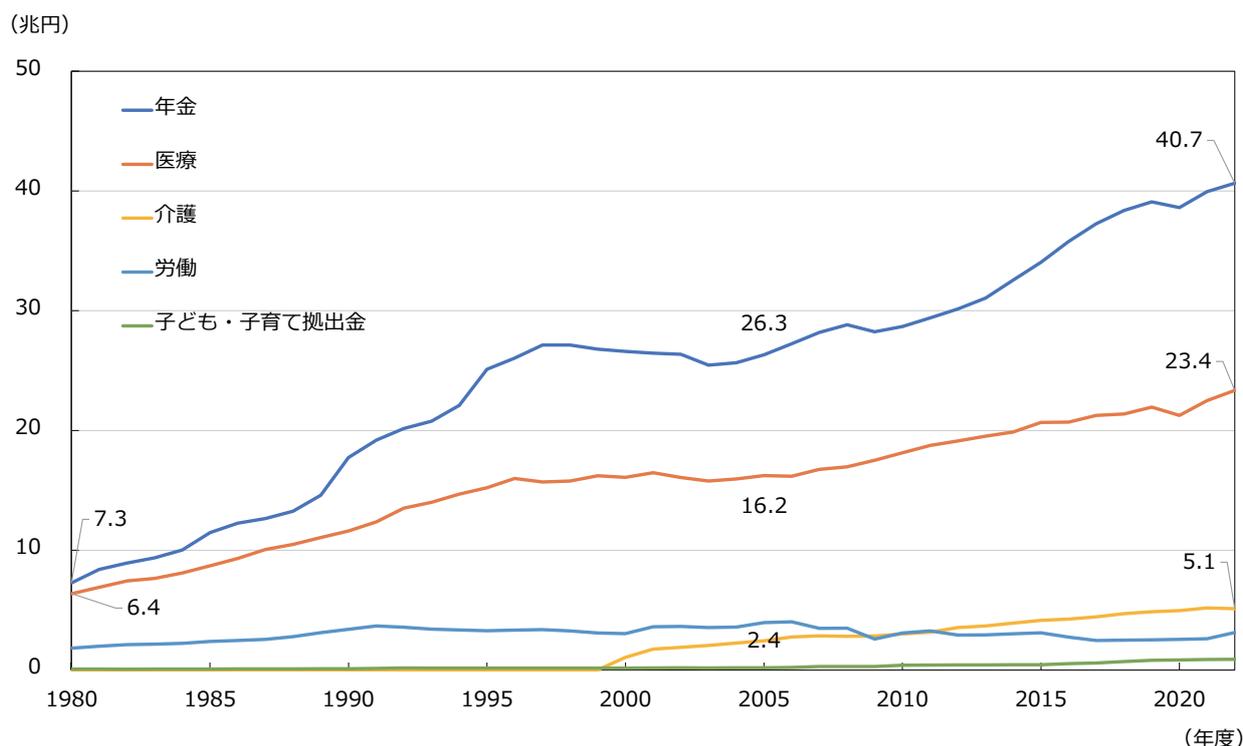
前期高齢者納付金の仕組みには利点と欠点が混在しており、後期高齢者支援金と介護納付金のように問題は単純ではない。まず、利点である。前期高齢者納付金には、保険者の費用抑制インセンティブが備わっている。前期高齢者納付金は、納付金の算出に際し、自らの保険制度に加入する前期高齢者の医療費実績が勘案されるためである。例えば、保険者は前期高齢者の健康増進、重複受診の回避など医療機関へのかかり方の啓蒙、および、レセプトチェックなどに注力することで前期高齢者納付金を抑制することができる。よって、国民民主党が提案するように後期高齢者支援金と前期高齢者納付金とを同列視し、一律に公費を投入するのは得策とはいえない。そうではなく、前期高齢者納付金に関しては、保険者機能の強化すなわちスキル向上と努力を促していくことが先決である。

次に、欠点も複数ある。ここでは1つあげておくと、納付金の規模が過大と考えられることである。市町村国保は3.5兆円（2022年度）の前期高齢者交付金を受け取っている。これは、前期高齢者への保険給付のみならず、前期高齢者が出し手となっている後期高齢者支援金も対象となっている。すなわち、協会けんぽや組合健保といった被用者保険は、国保の後期高齢者支援金のうち前期高齢者が出し手となっている分まで財政支援しているのである。これは明らかにやり過ぎであろうし、財政支援のおカネを財政支援するという構造は複雑過ぎる。前期高齢者納付金については、こうした欠点を是正しつつ利点を活かすといった見直しが求められる。

5. 社会保険料の半分超を占める年金保険料も抑制対象に

社会保険料75.5兆円（2022年度）の内訳をみると、年金保険料が40.7兆円と半分超を占めている（図表4）。年金保険料は、2004年の年金改正によって同年度から2017年度まで段階的に保険料率が引き上げられてきたこともあり、以降の増加が顕著である。例えば、2005年度から2022年度の17年間で14.4兆円増えている。保険料は、厚生年金保険18.3%、国民年金は月額16,980円である（2022年度）。厚生年金保険料率は固定されているが、国民年金保険料は賃金上昇率に合わせ毎年度改定される。

図表4 社会保険料の制度別推移（1980～2022年度）



（出所）以下より著者作成。介護、労働保険、子ども・子育て拠出金は、内閣府「国民経済計算」の「社会保障負担の明細表」。年金は、厚生労働省年金数理部会「公的年金財政状況報告」。医療は、厚生労働省「国民医療費」

年金保険料はこのように規模が大きく、現役世代の社会保険料負担軽減という観点から当然見直しの対象に含まれるべきである。その際、本稿では詳細に立ち入らないが、基礎年金の全額税方式への移行が有効である⁷。年金保険料40.7兆円は、大まかにいえば29.2兆円が給付の2階部分である報酬比例部分に、基礎年金拠出金25.6兆円の2分の1である12.8兆円が基礎年金拠出金として1階部分である基礎年金に充てられている（図表5）⁸。この12.8兆円を年金保険料から税に切り換えるのが全額税方式である。この方式であれば、現役世代の社会保険料負担が抑制されることはもちろん、年金制度における130万円あるいは106万円といった年収の壁も完全に解消される⁹。

⁷ 基礎年金の全額税方式については、かねてより多方面から提言されている。制度設計については、例えば東京財団政策研究所ウェビナー（2024年9月11日）第3部を参照。【動画公開】ウェビナー「年金の将来を考える—年金財政検証結果の評価と制度改正の展望」| 研究プログラム | 東京財団政策研究所 <https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4559>

⁸ なお、図表中国庫負担が13.4兆円と12.8兆円より多いのは、もっぱら保険料免除者への給付に充てられるものである。

⁹ 年収の壁については、西沢（2022）を参照。

図表5 公的年金の財政構造

(兆円)

制度	収入				支出	給付費 (厚生と共済は 報酬比例部分)	基礎年金 拠出金	その他
	保険料	国庫負担	その他					
厚生年金保険	44.4	34.1	10.2	0.1	43.5	23.5	19.8	0.2
共済組合	7.0	5.2	1.2	0.6	8.1	5.7	2.4	0.1
国民年金	3.3	1.4	1.9	0.0	3.6	0.1	3.4	0.1
計	54.8	40.7	13.4	0.7	55.2	29.2	25.6	0.4

勘定	収入		支出	基礎年金 給付費
		基礎年金 拠出金		
基礎年金	25.6	25.6	24.6	24.6

(出所) 社会保障審議会年金数理部会「公的年金財政状況報告－令和4（2022）年度－」図表2-3-5より著者作成

(注1) 収入面の基礎年金交付金は、支出面の給付費と相殺している。収入面の厚生年金交付金、実施機関拠出金収入は、支出面の厚生年金拠出金、実施機関保険給付費等交付金と相殺している。

(注2) 積立金の運用損益は除いている。

6. 今後の議論に向けて

今後の議論の進め方として、子ども・子育て支援金の撤回、少なくとも施行延期を決定したうえで、既存の租税との理論的な比較検証からスタートするのがよいと思われる。子ども・子育て支援金は社会保険料なのだと岸田文雄前首相は国会答弁しているが、明らかに詭弁であり、では、税かといえば、租税原則の観点からチェックを加えれば税の劣化版でしかない。理論的な比較を通じ、国民の多くも、劣化版より真の租税の方がマシであることに気づくのではないだろうか。比較検証の場合は、既存の会議体とは別に設ける必要がある。現役世代の社会保険料抑制に向け主要政党からの提案もあり、内閣が交代した現在は好機であると考えられる。

参考文献

西沢和彦（2021）子ども・子育ての財源は拠出金ではなく租税を | 研究プログラム | 東京財団政策研究所（tkfd.or.jp）
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3883>

西沢和彦（2021）「前期高齢者医療費の財政調整の現状と課題－透明化と現役世代の負担抑制を」JRIレビュー Vol.5, No.89
<https://www.jri.co.jp/page.jsp?id=38633>

西沢和彦（2022）130万円と106万円の壁問題を改めて考える | 研究プログラム | 東京財団政策研究所
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3957>

西沢和彦（2023）こども・子育て政策のための支援金制度とは何か | 研究プログラム | 東京財団政策研究所（tkfd.or.jp）
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4356>

西沢和彦（2024）国民健康保険の保険料の公平性を検証する | 研究プログラム | 東京財団政策研究所（tkfd.or.jp）
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4463>

第3章 少子化対策の財源を巡る制度と将来展望

(子育て支援納付金制度)

岡 直樹 東京財団政策研究所主任研究員

1. はじめに

本稿は、2024年6月5日可決成立した子ども・子育て支援法の一部を改正する法律（改正後の法律を「子ども・子育て支援法」と呼ぶ）により創設される子ども・子育て支援納付金制度¹（以下「支援納付金」）について、主に制度論の観点から検討する。

支援納付金制度は、普遍的な給付のための財源を、本来その制度の加入者毎に負担と受益がある保険制度ではあるが、国民皆保険の下、包摂的な制度である国民健康保険のシステムを用いて、健康保険料の一部として²徴収する仕組みである。

2028年度には1.3兆円余りの財源を確保し、総額3.6兆円規模の子ども・子育て政策の強化（「加速化プラン」）のうち、経済的支援（現金給付）のための制度を財源面から支えることになる。

社会保険制度の受益権は被保険者に限られるため、受益権を持たない人が生まれる。例えば、子育てのための育児休業給付金は、雇用保険の被保険者ではない自営業者や学生は受給できない。支援納付金により創設される育休中の年金1号保険者の保険料免除制度は、こうした制度の隙間を埋め、共働き・子育て（仕事と育児を両立しながら、子育てを夫婦一緒にすること）を普遍的に推進する内容となっている。支援納付金等を財源に実施される児童手当の所得制限撤廃も全ての世帯が給付を受けられるようにするための普遍的な措置である。

2. 仕組みの法的な概要

支援納付金の制度は、支援納付金対象費用の規定（用途について限定列举）、医療保険者への按分（財源の割当を法令に規定）、及び医療保険者による被保険者からの徴収から成る。

(1) 対象費用の限定と負担割合の規定

子育て支援納付金の対象費用及び政策ごとの支援金の負担割合は子ども・子育て支援法第71条の3に定められている。各対象費用の所要金額の合計から、支援納付金対象費用の総額が導かれる。（2028年に1.3兆円）

¹ 本稿では、子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案の用法に従い、「子育て支援納付金」を用いる。なお、こども家庭庁の資料では「子育て支援金」としている。

² こども家庭庁資料7頁

表1 支援納付金対象費用と負担割合

区分	妊婦支援給付金	乳児等支援給付金	児童手当 (3歳未満)	児童手当 (3歳～18歳)	産休・育休 支援給付金	育休中の 1号保険者 保険料免除
	新設	新設	拡充	拡充	新設	新設
支援給付金等 割合 (残りは公費)	100%	50%	被用者 100% それ以外 9/15 ³	3/9	育児休業給付 資金に繰入	年金特会に 繰入

(注) このほか、子ども・子育て支援特例公債(2024～2028年まで)の費用
(出所) 筆者作成

(2) 医療保険者への按分

① 医療保険者の概要

支援納付金の納付義務者となる医療保険者(保険料の徴収や保険給付を実施する団体)は次のようになっている。

表2 医療保険者の概要

医療保険者	後期高齢者	国民健康保険	協会けんぽ	組合健保	共済組合
保険者数(団体数)	47	1716	1	1388	85
被保険者数 ⁴	1843万人	2537万人	2507万人	1641万人	477万人
非保険者属性	75歳以上	自営業者等	被用者 中小企業	被用者 大企業	被用者 公務員
制度間財政調整 ⁵	支援金受領	調整額受領 支援金支払	調整額支払 支援金支払	調整額支払 支援金支払	調整額支払 支援金支払
公費負担	約50%	約50%	一部	なし	なし

(出所) 厚生労働省「国民皆保険の意義」、「医療費の財源構造」等より筆者作成

② 按分の方法と基準

支援納付金対象費用の総額(2028年に1.3兆円と見積もられている)は、それぞれ異なった基準で各医療保険者に按分される。按分基準(概算支援納付金)は法律に規定されている⁶。

- 1 保険料負担で、後期高齢者とそれ以外に按分。後期高齢者の負担割合は率を法律等で規定⁷。
- 2 (1の残余を)加入者の数(加入者割)で、国民健康保険と被用者保険グループに按分
- 3 (2の残余を)総報酬の額(総報酬割)で、協会けんぽ、組合健保、共済組合に按分

³ 被用者の3歳未満の子の場合、雇用者2/5、支援納付金3/5

⁴ 被保険者数 厚生労働省「国民皆保険制度の意義」4頁
<https://www.mhlw.go.jp/content/12400000/001255211.pdf#page=4>

⁵ 制度間調整 医療保険制度間では、年齢構成による医療費の違いなどによる財政負担を調整するため、制度間で負担を調整する仕組み。国民健康保険が受け手の前期調整額と、後期高齢者が受け手の後期支援金がある。厚生労働省「医療費の財源構成」(2021年度)2頁 https://www.mhlw.go.jp/content/12400000/mieruka_2021.pdf

⁶ 子ども・子育て支援法第71条の5。

⁷ 子ども・子育て支援法第71条の5③ 2026、2027年は8/100。その後2年ごとに率を告示。率は保険料負担に基づき算定(こども家庭庁資料5頁)。今後政令等で示す予定(2024年10月現在の情報)。

表3 支援納付金の医療保険者への按分

医療保険者	後期高齢者	国民健康保険	協会けんぽ (被用者保険)	組合健保 (被用者保険)	共済組合 (被用者保険)
按分額 (億円)	1100	3000	3900	3700	1300
割合	8%	23%	30%	28%	10%
按分基準	8% (R8,9)	低所得者負担 軽減あり	報酬総額による按分		

(出所) こども家庭庁資料5頁などから筆者作成

(3) 健康保険の被保険者の負担

各医療保険者は、被保険者から支援納付金の金額を健康保険料の一部として徴収する⁸。「医療保険者が被保険者から徴収する支援金の額は（略）各保険者が決定」することが予定されている。

国民健康保険については、現在、所得割、資産割（応能基準）や均等割、平等割（応益基準）など、市町村ごとにそれぞれ異なった基準が用いられている。被保険者の負担もこれに準じたものになると推察される。なお、統一的な基準が示されることは予定されていない。ただし、報酬割により保険料を決めている被用者保険については、実務上、国が一律に示す予定である。（こども家庭庁資料6頁）

3. 仕組みの評価

(1) 用途の限定と高い徴収効率

支援金の用途については限定列举されており、また、支援金の割合も法律に定められていることから、なし崩し的に対象の拡大や負担の拡大が生じることがないように、法的な歯止めがあるといつてよい。

支援納付金の納付義務者は「医療保険者」であり、被保険者（一般国民）ではない。保険料を納付する被保険者（すなわち、保険料に併せて支援納付金を徴収される国民）8159万人に対して、支援納付金の「納付義務者」は全国に3,237しかない（表2参照）。しかも、市町村や健保組合等であり、確実な徴収が見込まれる。財源調達手段として優れていると評価することができる。

(2) 負担について、既存の按分基準の流用は妥当か

納付義務者である医療保険者への按分の基準については、法律に規定されており（子ども・子育て支援法第71条の5）、透明な制度となっている。一方、具体的な内容をみると保険料負担、報酬総額といった応能的な基準と加入者の人数割りとといった応益的な基準が混在している。

⁸ 例えば、国民健康保険法76条

これは、後期支援金など、年齢構成による医療費の違いによる財政負担を調整するための既存の仕組みの基準をそのまま利用しているからである。

こども家庭庁は、支援納付金制度について「少子高齢化・人口減少を食い止めることにより我が国の経済・社会システムや地域社会を維持」（こども家庭庁資料3頁）という高い理念を掲げている。そのための負担の在り方の基準には別のアプローチの模索や統一性があっても良いのではないか。

各医療保険者が納付義務を負う金額は国から一方的に通告されるだけのものであり⁹、保険料のように各医療保険者の経営努力の余地はない。医療保険者、ひいては加入している被保険者にとっては納得がいく基準かどうかはこれからの動向を見定める必要がある。

また、国民健康保険の負担基準は、市町村によって異なった基準が用いられている。こども家庭庁は「少子化・人口減少に歯止めをかけ担い手を維持することを通じて医療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」（こども家庭庁資料7頁）として、支援納付金制度には全ての被保険者にとって普遍的・包括的価値があると強調している。そうであれば、仮に住んでいる場所によって支援納付金の負担が大きく異なることがあれば、そのことを妥当と言えるか検証する必要があるだろう。

問題なく行われている後期支援金等の実務と異なる実務を用いることを避けたかったものと推察するが、長期的に安定した制度には基本的な考え方も大切なはずだ。

4. 制度に対する批判とこども家庭庁の説明についての検証

支援納付金制度は鋭い批判の対象にもなっている。少子化・人口減少対策という継続して行う必要のある政策の財源という重要な施策であることから、制度の法的安定性を検証し、必要があれば対応を考えておく必要がある。

主な批判として、ここでは①健康保険制度を少子化対策に流用しているという指摘、②保険制度の前提となる対価性の有無を巡る指摘をとりあげ、こども家庭庁の説明を検証してみたい。

【論点1】 疾病リスクのための健康保険制度を少子化対策に流用することに合理的な理由がない。

【論点2】 社会保険であれば保険料の拠出と反対給付（保険金）の関係が必要

（1）医療保険の流用か

医療保険は疾病リスクに対するものであり、保険制度は加入者に限定して機能（縦割り）していることから、医療保険者の加入者の疾病リスクと直接関係ない少子化対策に医療保険を充当することは、流用にあたることになる。

また、支援納付金対象費用のうち規模の大きい児童手当はこれまで原則公費により賄われて

⁹ 西沢和彦「こども・子育て政策のための支援金制度とは何か」参照

きていることから¹⁰、このような給付のための財源調達方法として税によるべきという主張もあり得る。

しかし、日本の健康保険制度の財源には、税（公費）と社会保険料が混在している。更に、国民皆保険の下、国民が同一の負担で同一のサービス利用を可能にするため、健康保険制度間で財政調整が行われて、複数の制度が一体化している（表2）¹¹。結果、健康保険制度の財源は複数のものが深くからみあっている。支援金制度が“普遍的”な給付のための財源を“包摂的”な制度である健康保険制度に求めたのであり、徴収した健康保険料を流用しているわけではないので、制度としてありえないことではないと考えることができるのではないか。

（2）対価性

2006年3月1日最高裁判所大法廷判決で、最高裁判所は、保険料とされるための基準として、「保険料と保険給付を受け得る地位とのけん連性」¹²を示している。（下線付加）

対価性の問題について、子ども家庭庁は、支援納付金負担による受益について

「担い手を維持することを通じて医療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」（子ども家庭庁資料3頁（抄））

と述べている。しかし、仮に少子化により担い手が減れば、保険料が高くなるか、あるいはサービスの質が低下することがあるとしても、医療保険給付を受けることのできる法的な地位を左右するものではない。したがって、支援納付金は法的対価性の要件を満たしていないと史料する。

しかし、支援納付金対象費用は、受益者にならない人が生じないよう、普遍的な給付を行うための制度であり、前述のように、健康保険制度の財源として対価性を観念しない税¹³と社会保険料が混在していることを考えれば、保険料と給付を受ける地位といった法的なけん連性を要求することには限界があると言えるのではないか¹⁴。

¹⁰ 児童手当の費用負担

	改正前（～2024年9月）		改正法（2024年10月～）	
	被用者	非被用者	被用者	非被用者
3歳未満	事業主 7/15 公費 6/15	公費 100%	事業主 2/5 支援納付金 3/5	支援納付金 3/5 公費 2/5
3歳以降	公費 100%	公費 100%	支援納付金 1/3 公費 2/3	支援納付金 1/3 公費 2/3

（注） 支援納付金は被保険者の保険料

（出所）筆者作成

¹¹ 医療保険者間でも「年齢構成による医療費の違いなどによる財政の負担を調整するため」に、前期調整金（被用者医療保険から国民健康保険への財政移転）や後期支援金（後期高齢者の医療給付費の一部を他の制度が負担）といった、本来縦割りの保険制度を財政面で横につなぐ制度がある。被保険者にとって、自分が加入していない健康保険制度の加入者のリスクに、自分が納付した保険料の一部が充当されることになる。

¹² 判決文4頁 https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=24926

¹³ 「租税は、特別の給付に対する反対給付の性質を持たない（租税の非対価性）」金子宏「租税法」（24版）11頁

¹⁴ 子ども家庭庁資料7頁「我が国の社会保険制度は、民間の保険制度を参照しつつ、国民の生活保障という社会政策目的達成の見地から修正したものであり、その具体的な給付・反対給付の在り方については様々な例がある」

5. 留意すべき点

(1) 租税法律主義の適用への備え

支援納付金を納付する市町村1716のうち、1501は地方税法に規定する国民健康保険税を国民健康保険の被保険者（世帯主）に課している。したがって、租税法律主義（憲法84条）の要請がある¹⁵。

租税法律主義は、法律の根拠に基づくことなしに国家は租税を賦課・聴取することをできないとする原則¹⁶であり、課税要件を法律や条例に定める必要があること（告示では不十分）、課税要件は明確でなければならないこと、等が具体的な内容となる。

支援納付金の按分金額は医療保険者にとって一方的に通知されるものであることから、今後、租税法律主義の要請を満たす対応ができるような運用（例えば、市町村が条例を制定するための時間的余裕の確保）が行われる必要がある¹⁷。

(2) 支払い段階・受給段階の課税についての考え方の整理

支援納付金（支払保険料）は社会保険料控除の対象になる¹⁸。児童手当（3歳以上の場合、1/3は支援納付金で賄われている）は、高額所得者が受給するものも含め、非課税とされている¹⁹。支払段階（社会保険料控除）、受給段階（児童手当の非課税²⁰）の扱いについて、新しい制度である支援納付金の性格も踏まえ、児童手当受給者の所得分布なども考慮しつつ²¹、改めて課税上の考え方を整理しておくこととしてはどうか^{22 23}。

(3) 社会保障制度を横断した基本的な考え方の整理

わが国には、「社会保障法」といった法律があるわけではなく、社会保障の意義や対象領域、財源の在り方（税か社会保険料か）は個別の制度を巡って行われてきた。

しかし、今日のわが国の社会保障制度の財源は税か社会保険料かでなく、両者の混合によって支えられている。また、今回の子育て・人口減少対策の施策で経験したように、働き方が多

¹⁵ 2006年3月1日最高裁判所大法廷判決5頁は、国民健康保険税は形式が税である以上租税法律主義の適用があるとしている。

¹⁶ 金子宏「租税法」24版77頁

¹⁷ 国民健康保険法74条（国の補助）

¹⁸ 国民健康保険法76条（2026年4月1日施行）は、保険料に子ども・子育て支援納付金の納付に要する費用を含むと規定している。所得税法74条は社会保険料控除について規定し、例えば、2項2号で国民健康保険法の規定による保険料又は国民健康保険税が対象であることを規定している。

¹⁹ 児童手当法16条

²⁰ なお、新設される妊婦支援給付金も非課税（子ども・子育て支援法76条）だが、出産に係る直接の費用で費消される性質のものである。

²¹ 児童手当の対象となる子どもの数は、高所得者階級では少なくなっていると目される。国税庁 申告所得税標本調査 第9表参照

²² 例えば、2010年に16歳未満の子どものを対象に児童手当が導入された際、16歳未満の子供に対する年少扶養控除は廃止された例もある。

²³ イギリスの児童手当（税財源）は非課税だが、所得が60,000ポンド以上の場合、受給した上でHICBC（High income child benefit charge: 高額所得者児童手当税 <https://www.gov.uk/child-benefit-tax-charge>）を支払うか、児童手当の受給を辞退するかを選択する必要がある。イギリスの児童手当は、週25.6£（第一子）、16.95£（第二子以降）

様化する中、被保険者しか受給権がない縦割りの保険制度ではカバーできず、給付の普遍性を確保する必要のある社会保障分野があることが認識された。

わが国の社会保障についての国、企業、国民の責任や権利について、何等かの形で整理しておくことで、今後の制度的対応の基盤とすることが考えられるのではないか²⁴。

まとめ

少子化対策は安定した財源により継続的に行うことが肝要であり、財源は持続可能で安定したものである必要がある。碓井（2001）は、「租税以外の負担（例えば社会保険料）について、（略）内容に関する議論が中心であるために、国会における法律制定時に法律主義が意識されることが少ない」こと、「財政民主主義は、逆に、国会による意思決定さえあれば、いかなる財政運営も可能としているかのように見える」ことを指摘する。今後の支援金制度の細部の設計や運用においては、批判の存在や憲法の要請（租税法律主義や財政民主主義）も意識した対応をしていく必要があるだろう。

さしあたり、以下について考えてみるのではないだろうか。

- 支払段階（社会保険料控除）、受給段階（児童手当の非課税）の扱いについて、新しい制度である支援納付金の性格や受給者の状況も踏まえ、課税上の考え方を整理しておくこととしてはどうか。
- 子ども・子育てのための新たな税財源としては、世代間衡平の観点から相続税（2024年度予算3.2兆円²⁵）の一部の目的税化が考えられるのではないか。

参考文献

- こども家庭庁資料 ホームページ>政策>子ども・子育て支援金制度について>制度の概要
https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/2013c0c1-d5f0-4555-920d-80d9428893be/a42ed1d6/20240904_policies_kodomokosodateshienkin_08.pdf
- 厚生労働省資料「社会保障とは何か」https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21479.html
- 碓井光明（2001）「財政制度」ジュリスト2001年1月15日189頁
- 菊池馨実（2001）「社会保険か税か」法学教室2001年8月105頁
- 増田雅暢（2021）増田雅暢・小島克久、李 忻「よくわかる社会保障論」（2021）法律文化社 第三章「社会保障の構造」
- 諸富徹「税と社会保障」（2024）平凡社新書
- 森信茂樹、他「全世代型の社会保障の構築に向けての提案」（2023）東京財団政策研究所
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4224>

²⁴ 例えば、土地基本法第1条は、「この法律は、土地についての基本理念を定め、並びに土地所有者等、国、地方公共団体、事業者及び国民の土地についての基本理念に係る責務を明らかにするとともに、（略）国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。」と規定した。

²⁵ 相続税収（兆円） 租税及び印紙税収予算額

R4	2022	2.6
R5	2023	2.77
R6	2024	3.29

第4章 日本の子育てをどう支援するか — アメリカの児童税額控除制度からの示唆 —

田近栄治 一橋大学名誉教授

はじめに

少子高齢化が進展するなかで、各国は子ども・子育て支援策の見直しや強化を図っている。日本では、2024年4月に「こども家庭庁」が発足して、支援を包括的に推進することになった。その核となる施策の一つが、児童手当制度の拡充である。

アメリカでは、給付面に係る子育て支援は税制を通じて行われていて、その中心となるのは、税金の還付である児童税額控除制度（Child Tax Credit、以下CTC）である。民主党の大統領候補のハリス氏は、子ども一人当たりの税額控除額を2,000ドル（年間）から3,600ドルに引き上げるとして、さらに新生児の控除額は6,000ドルとするとしている。一方、共和党の副大統領候補のバンス氏は、一人当たりの税額控除額を5,000ドルに引き上げるとしている（Rifaat, 2024）。両党あがって、CTCの拡充を訴えている。

しかし、アメリカではCTCの還付額が一方的に引き上げられてきたわけではない。1998年の創設以来、還付額の引上げと並んで、就労促進がつねに図られてきた。すなわち、CTCが補助金のバラマキとなって、受給者の労働意欲が阻害されることをいかに防ぐか議論されてきた。最近でも上院の財務委員会の公聴会で、CTCの拡充の就労への影響について議論されている（Senate Committee on Finance, 2023）。

ここでは、少子化対策を念頭に、こうしたアメリカでのCTCをめぐる議論の日本への示唆について考える。次節では、日本の子育て支援策の現状について述べる。続いて第2節では、アメリカのCTCについて検討する。第3節では、むすびに代えて、アメリカでの議論の日本への示唆について述べる。

1. 日本の子育て支援策—児童手当の拡充

政府は、こども家庭庁を中心にして、子育て支援の一元化を進めている。具体的には、2030年までに少子化に歯止めをかけることを目標に掲げて、こども未来戦略「加速化プラン」の実現を図っている。「若い世代の所得向上に向けた取組」、「全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充」、「共働き・共育ての推進」を柱として、さまざまな施策が推進されている。ここでは、「加速化プラン」の財政規模を踏まえて、児童手当の拡充について述べる。

加速化プランは、完了時点（2028年度）の歳出規模を3兆円半ばとして、歳出・歳入面で下記の姿を描いている¹。

【歳出面】

経済的支援（1.7兆円）＋全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充（1.3兆円）
＋共働き・共育での推進（0.6兆円）＝3.6兆円

【歳入面】

既存予算の最大限の活用等（1.5兆円）＋歳出改革の徹底等（2.1兆円）＝3.6兆円
うち、歳出改革の徹底等＝予算の節約などを通じて支出（1.1兆円）
＋社会保険制度を通じて拠出する仕組みの創設（支援金制度）（1兆円）

児童手当の拡充は、「若い世代の所得向上に向けた取組」の一つであり、加速化プランの完了時点で1兆円規模の支出を見込んでいる。拡充後（2024年10月分以降）の内容は、下記の通りである。

・所得制限額の撤廃

拡充前、夫婦こども二人の場合、年収960万円未満で全額支給、これを超えると部分支給となり、1,200万円以上は支給対象外であった。この所得制限額を撤廃する。

・中学生までであった支給年齢を高校生年代まで延長

・手当月額（拡充後）

3歳未満 第1子、第2子、月額15,000円、第3子以降、月額30,000円

3歳～高校生年代 月額10,000円、第3子以降、月額30,000円

児童手当の実施主体には変更はなく、市町村が国からの法定受託事務として執行にあたる。

2. アメリカのCTCの仕組み

ここでは、以下、アメリカのCTCの3つの仕組みの比較を行う。

・CTCの現在の仕組み

・コロナ禍で還付条件を大幅に緩和した2021年の仕組み

・2026年以降の仕組み

この比較を通じて、支援拡大と就労促進についてどのような議論がなされてきたかを検討する。

¹ 加速化プランの施策のポイント、および歳出、歳入額の内訳は、こども家庭庁（2024年）および谷口智明（2024）に依っている。

説明にあたって、CTCを理解する上のキーワードから始める。それは、税還付の refundability（返金可能性）である。税額控除制度では税還付の扱いに関して二つの仕組みがある。一つは、Refundable Credit（以下、返金可能税額控除）である。この場合、納税額が1,000ドルで、還付額が1,500ドルであれば、政府は1,500ドルを全額還付する。その結果、納税者は税金を払わないだけでなく、政府から500ドルを受取ることになる。一方、政府が納税額までしか還付しない場合は、Non-Refundable Credit（以下、返金不可能税額控除）と呼ばれている。上記の例を続ければ、政府は納税額の1,000ドルまでしか還付を行わない。以上を念頭において、三つの仕組みを検討する。

表1は、CTCの現在、2021年および2026年以降の仕組みを示したものである。この表に基づいて、各制度の検討を行う。

表1 アメリカの児童税額控除制度（CTC）の仕組み

	現在の仕組み (2025年未まで)	2021年の仕組み 「アメリカ救済法（ARPA）」	2026年以降の仕組み (税制改正のない場合)
税額控除上限額 対象となる 子ども一人当たりの額	16歳以下の子ども 2,000ドル	5歳以下の子ども 3,600ドル 6歳から17歳以下の 子ども 3,000ドル	16歳以下の子ども 1,000ドル
Refundable Credit (返金可能税額控除) の支給額	2,500ドルを超える 所得の15% 一人当たり上限額 1,600ドル	上記上限額を所得に 関わらず一括支給	3,000ドルを超える 所得の15% 一人当たり上限額 1,000ドル
税額控除額の減額	夫婦合算申告 40万ドルを超える 所得の5%を減額 単身申告 20万ドルを超える 所得の5%を減額	夫婦合算申告 40万ドルを超える 所得の5%を減額 単身申告 20万ドルを超える 所得の5%を減額	夫婦合算申告 11万ドルを超える 所得の5%を減額 単身申告 7万5000ドルを超 える所得の5%を減額

(注) 現在の仕組みは、2017年に共和党政権下で施行された法案、Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) で定められた。同法は2025年未までの時限立法で、それまでに税制改正がなければ、2026年以降はTCJA以前の制度に戻る。
(出所) York, Eric and Michael Hartt (2023) より筆者作成。

① 現在の仕組み（2025年末まで）

対象となる子ども一人当たりの税額控除の上限額は2,000ドル（年額）と設定されている。このうち、上に述べたRefundable Credit（返金可能税額控除）は最大で1,600ドルと設定されている。返金可能部分を含めた税額控除の仕組みは次の通りである。

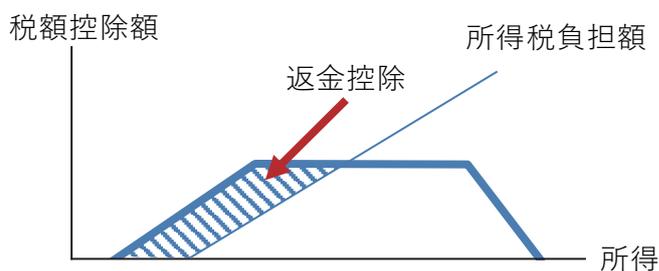
まず、返金可能税額控除は2,500ドルの所得まで適用されない。この範囲では、所得税の納

税額もゼロなので、還付される税はゼロである。所得額2,500ドルを超えると超過分（すなわち、「所得-2,500ドル」）の15%が返金可能税額控除額となり、その上限額は1,600ドルである。すなわち、所得が13,166ドルになるまで返金可能税額控除が適用される。それを超える所得に対しては、所得税を払っている場合にはその分が控除され、返金可能税額控除と納税額を合わせた2,000ドルまでが税額控除される。

税額控除額の上限は、2,000ドルに設定され、税額控除額が2,000ドルとなる所得を超えても税額控除額は増加しない。そして、夫婦合算申告の場合、合計所得額が40万ドルを超えると、税額控除額は超過分の5%減額され、合計所得額が44万ドルで税額控除額はゼロとなる。単身申告の場合は、所得額が20万ドルを超えると税額控除額は削減され、所得額が24万ドルで税額控除額はゼロとなる。

図1は、現在の仕組みのイメージを示したものである。図の横軸に所得をとって、縦軸に税額控除額（太線）と所得税負担額を描いたものである。この図は、一定の所得額までは税額控除額はゼロ、所得がそれを超えると返金可能税額控除が発生し、所得がさらに上がると返金可能税額控除がなくなることを示している。

図1 現在の仕組み：部分的返金可能税額控除制度



(出所) 著者作成

以上、アメリカのCTCの現在の仕組みを見てきた。そこから明らかなように、この制度の根幹となる考え方は、「子育て支援にあたって、納税額を超える一定程度の（返金可能）還付を認める、しかし、それは就労することが前提である」というものである。

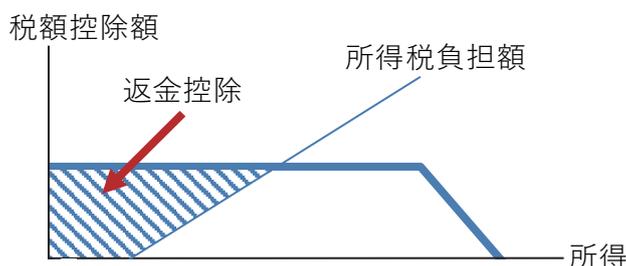
② 2021年の仕組み（「アメリカ救済法」（ARPA : American Rescue Plan Act））

次に2021年に限って適用された仕組みについてみていくことにする。コロナ禍の生活支援強化の一環として、この年に限って、還付条件は大幅に緩和された。それはまず、税額控除額の引上げとして制度に反映された。表1に示されたとおり、それまで16歳以下の子どもを対象として、一人2,000ドルであった税額控除額は、5歳以下3,600ドル、6歳から17歳まで3,000ドルへと大幅に増額された。

それだけではない。税額控除の仕組みの視点からきわめて重要改正は、返金可能税額控除に付していた就労に関する条件を撤廃したことである。その結果、所得がゼロの場合も全額税額控除が適用されることとなった。

図2は、2021年の仕組みのイメージを描いたものである。現在の仕組みを示した図1と比べて直ちに明らかなように、税額控除のうち返金可能な部分が大きく増大している。2021年の仕組みでは、税額控除は就労から切り離され、完全な補助金となった。アメリカのCTCの歴史からみると大変革が起きたことになる。

図2 2021年の仕組み：完全返金可能控除制度



(出所) 著者作成

③ 2026年以降の仕組み（税制改正のない場合）

CTCはさらに難題を抱えている。それは2026年以降、どのような仕組みにするかである。表1の注にも記したように、現在の仕組みは、2017年に共和党政権下で施行された法案、Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) で定められたものである。この法律は2025年末までの時限立法で、税制改正がなされなければ、2026年以降はTCJA以前の制度に戻る。

表1は、税制改正を行わず、TCJA以前の制度を反映したものである。現在の仕組みと比較すればただちにわかるように、税額控除額は大幅にカットされるだけでなく、返金可能税額控除は3,000ドルの所得額まで適用されないことになり、上限となる税額控除額も1,000ドルに引下げられる。

TCJAの日切れを前にして、下院では超党派で税額控除額の引上げなどを旨とした法案 (The Relief for American Families and Workers Act of 2024) を通過させている。しかし、財政赤字膨張への歯止めと就労促進に重点を置く共和党が過半数を占める上院では、2024年8月1日にこの法案は否決されている。

そうしたなかにこの論考のはじめにふれたように、大統領選を前にCTCの拡充が選挙の目玉政策の一つとなっている。TCJA後のCTCの拡充を目指した法案は共和党の反対で成立しなかったが、皮肉なことに、同党の副大統領候補がCTCの税額控除額の大幅な引き上げを選挙で訴えるという構図となっている。いずれにせよ、2026年以降のCTCをどうするかは、アメリカの子育支援税制の最大の課題となっている。

3. 日本への示唆

以上、日本の児童手当制度を念頭に、アメリカの子育て支援税制であるCTCの仕組みや改革をめぐる論点についてみてきた。ここでは、アメリカでの議論から得られる日本への示唆について述べる。

第1の示唆は、子育て支援は単なる補助金であってはならないという点である。アメリカでは、支援の拡充は、つねに就労促進との比較で検討されている。そして、支援は税制を通じて行われることによって、税額控除の「返金額」で支援の程度を判定することが可能となっている。これによって支援（還付）と負担とがつねに一体となっている。

それに対して、日本では児童手当は税制とは切り離され、市町村が国からの法定受託事務として給付している。これによって、児童手当はもっぱら支給されるものとなって、負担との関係が希薄になっている。その結果、給付と就労促進を同時に議論する場も失われている。

第2の示唆は、給付と負担が切り離されている結果、給付の拡大が優先されるということである。そのもっとも明瞭な一例は、2024年度の児童手当制度の改正にあたって、給付の所得制限が撤廃されたことである。税額控除によって給付が行われていれば、所得制限の撤廃をめぐってもっと多くの議論が戦わされていたはずである。

第3の示唆は、制度の運用において所得情報や家族情報をどのように活用するかである。アメリカのCTCの検討から明らかなように、税は「払うものであると同時に、もらうもの」である。税務のデジタル化を推進し、税務当局で所得情報などを迅速かつ的確に把握することによって、税制を通じたより適切な子育て支援を図っていくべきである。

参考文献

- こども家庭庁・支援金制度等準備室、2024、「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」、https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ba94b64b-731f-4f48-97ba-b54a76b0aeb6/7fb56c33/20240329_councils_shienkin-daijinkonwakai_04.pdf
- 谷口智明、2024、「「子ども・子育て支援金」は一体誰がいくら負担するのか？～医療保険者ごとの試算と「実質的な負担なし」の真相は～」、第一生命経済研究所、<https://www.dlri.co.jp/files/ld/322043.pdf>
- Rifaat, Alexander, 2024, Child Tax Credit 'Arms Race' Raises Budget Questions, *Tax Note Federal*, pp.1766-1767, August 26
- Senate Committee on Finance, Subcommittee on Taxation and IRS Oversight, 2023, *Assessing 25 Years of the Child Tax Credit (1997-2022)*, <https://www.finance.senate.gov/hearings/assessing-25-years-of-the-child-tax-credit-1997-2022>
- The Relief for American Families and Workers Act of 2024, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7024>
- York, Eric and Michael Hartt, 2023, Lawmakers Envision Different Paths for the Child Tax Credit, Tax Foundation <https://taxfoundation.org/blog/child-tax-credit-reform-debate/>

第5章 児童手当拡充が家計に与える影響

土居丈朗 東京財団政策研究所研究主幹／慶應義塾大学経済学部教授

1. はじめに

「こども未来戦略」では、児童手当を拡充することを決めた。所得制限を撤廃した上で、従来の15歳（中学卒業時）までのところを18歳（高校生年代）まで支給対象を延長するとともに、第3子以降の支給額を増額することとした¹。

そして、2024年10月からこれらが実施されている。支給対象年齢の延長等の児童手当の拡充を通じて、家計の可処分所得を増やす効果がある。

ただ、その児童手当の支給期間延長に伴い、16歳から18歳の扶養親族に対する扶養控除をどうするかが今後の議論で1つの焦点となっている。これは、既に児童手当が支給されている15歳までの扶養親族には、所得税と個人住民税では扶養控除が一切ないこととの整合性をどうとるかという問題である。2010年に民主党政権において、「控除から給付へ」をスローガンに、旧児童手当を改編して「子ども手当」を創設するにあたり、所得制限をなくして支給する代わりに、15歳以下の扶養控除を廃止した²。

これを踏まえて、「令和6（2024）年度税制改正大綱」は、16～18歳の扶養控除について、所得税では現在の38万円から25万円に、住民税では現在の33万円から12万円にして、増税になる子育て世帯がないようにする案が盛り込まれた。

確かに、定性的に言えば、所得税制において扶養控除を廃止すれば、それだけ課税所得が増えて、所得税や個人住民税が増税となる。児童手当が新たに支給される一方で、扶養控除が廃止されれば、児童手当の支給による可処分所得の増加の効果が減殺される。

では、児童手当を18歳まで支給期間を延長するとともに、16～18歳の扶養控除を見直したならば、誰にどれだけの負担純増となるだろうか。本稿では、所得制限を撤廃し、児童手当の支給期間を18歳まで延長するとともに第3子以降の支給額を増額した上で、16～18歳の扶養控除を上記のように見直した場合、家計の可処分所得にどのような影響が及ぶかを明らかにする。

¹ その際、多子加算のカウント方法を次のように変更した。拡充前は、親等の経済的負担があり養育している高校生年代までの子をカウント対象としていた（大学生年代の子は対象外）が、拡充後は、親等の経済的負担があり養育している大学生年代までの子をカウント対象とすることとした。

² ちなみに、所得税制における控除は、自明に与えられるべき権利ではなく、所得再分配面で配慮した政策判断（高所得者により多くの税負担を求めること）によって、控除のあり方が変わりうることについては土居（2023a）で既に詳述している。

2. 分析の枠組み

本稿では、土居（2024）でも用いた「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」の2020年調査を基に分析する。JHPS/KHPSは、わが国を代表する家計の個票データで、可処分所得の推計が可能となっている。詳細は、土居（2024）を参照されたい。

JHPS/KHPSの2020年調査（JHPS/KHPS 2020）は、2020年1月に調査が行われ、コロナ前の2019年の所得について回答を求めている。JHPS/KHPSは2021年以降も実施されているが、コロナ禍の影響を受けていることから、2019年の所得で分析を試みる。

JHPS/KHPSは標本調査であるので、課税の実態により近い形で税額等を推計できるようにするため、比推定を行う。「国勢調査」の世帯分布に基づいて比推定を行うことにより、標本にあるバイアスを正して現実に近い世帯数を復元することが可能となる。その結果、本稿で用いる総世帯数は5530万6081世帯となる。

そこで、JHPS/KHPS 2020を用いて、児童手当拡充・扶養控除縮小前と後とで、どのような家計に対して可処分所得にどの程度の影響が及ぶかをマイクロシミュレーション分析する。

まず、JHPS/KHPS 2020の標本の比推定を行った上で、等価世帯可処分所得で十分位に区分した各所得階級における平均世帯人員数、平均世帯収入、平均世帯可処分所得を示したのが、表1である。可処分所得の具体的な推計方法については、土居（2023b）を参照されたい。また、所得税、住民税、医療保険料、介護保険料、年金保険料、雇用保険料の支払額、児童手当受給額の世帯合計を、所得階級ごとに平均値をとって示したのが、表2である。

表1 等価世帯可処分所得階級別世帯員数、世帯課税前収入、世帯可処分所得の階級平均（JHPS/KHPS 2020：比推定後）

	等価可処分所得階級	世帯員数	世帯収入	世帯可処分所得
I	～ 128	1.79	119.33	104.48
II	128～ 176	1.87	229.77	201.63
III	176～ 214	2.11	313.79	271.55
IV	214～ 255	2.22	397.41	335.71
V	255～ 295	2.34	479.95	401.58
VI	295～ 340	2.43	574.27	475.20
VII	340～ 392	2.51	684.15	555.25
VIII	392～ 458	2.43	792.05	635.97
IX	459～ 567	2.38	956.06	753.88
X	567～2756	2.41	1651.89	1257.55
平均		2.25	620.00	499.38
単位：	万円	人	万円	万円

（出所）著者作成

表2 等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税支払額、世帯社会保険料の階級平均
(JHPS/KHPS 2020：比推定後)

	世帯所得税・住民税支払額			世帯社会保険料支払額			児童手当 受給額	
		所得税	住民税		医療・介護	年金		雇用
I	1.50	0.61	0.88	13.35	9.63	3.60	0.11	0.79
II	3.64	1.17	2.48	24.50	16.05	8.21	0.24	2.14
III	7.68	2.51	5.17	34.56	23.52	10.73	0.31	4.26
IV	13.66	4.52	9.14	48.04	28.71	18.76	0.57	3.94
V	20.79	7.14	13.65	57.58	32.35	24.47	0.76	4.53
VI	29.96	10.87	19.08	69.11	35.52	32.58	1.02	4.87
VII	43.67	16.97	26.70	85.23	40.13	43.71	1.38	6.45
VIII	59.07	24.86	34.21	97.02	45.99	49.39	1.63	4.43
IX	87.52	41.35	46.17	114.65	52.04	60.56	2.05	3.37
X	245.53	150.18	95.35	148.80	75.47	70.68	2.66	1.62
平均	51.32	26.03	25.29	69.30	35.95	32.28	1.07	3.64

単位：万円

(出所) 著者作成

JHPS/KHPS 2020を用いて、児童手当拡充・扶養控除縮小が実施されたものとしてマイクロシミュレーションを行うと各世帯の租税負担や社会保険料負担がどう変化し、その結果可処分所得がどう変化するかを分析する。児童手当拡充・扶養控除縮小により世帯等価可処分所得は変化するものの、以下の分析では土居（2023b）と同様にfixed income approachを採用し、所得階級ごとの分析では、各世帯は表1で示された所得階級と同じ階級に属したままとして、それらの変化を測ることとする。

つまり、現行制度を前提とした租税負担額、社会保険料支払額、児童手当受給額を示した表2の金額と比較して、児童手当拡充・扶養控除縮小によってこれらがどう変化するかをみるのである。

ここで、児童手当拡充・扶養控除縮小により社会保険料は変化しないと仮定する。扶養控除が縮小すると、社会保険料を算定する際の所得金額にも影響する可能性がある。しかし、社会保険料算定時の制度変更を同時に行えば、控除縮小に伴って社会保険料が変化しないようにすることは可能である³。本稿では、この仮定を採用する。

³ 例えば、2020年所得に対する基礎控除の拡大にあわせて、国民健康保険料や介護保険料の算定の見直しが行われ、負担増とならないような制度変更が実施された。

3. 児童手当拡充・扶養控除縮小の効果

まず、所得税制における16～18歳の扶養控除の縮小の効果をみよう。16～18歳の扶養控除を受けて所得税や個人住民税の負担が軽減されている人については、土居（2024）で分析されている。16～18歳の扶養親族といえば、高校、高等専門学校（高専）や専門学校等の生徒が大多数と考えられる。中学卒業後に勤めていて所得を得ている人は、原則として扶養親族には当たらない。

扶養者は、大多数は実親と考えられることから、40～50歳代の人が多いと考えられる（扶養控除は、6親等内の血族および3親等内の姻族が対象となる）。もちろん、税制においては、養親であっても、一定の要件を満たし、実際に扶養していれば扶養控除を受けることはできる。

土居（2024）によると、16～18歳の扶養控除が適用された納税者は40～59歳に集中している。40歳代が5割強、50歳代が約35%で、この年齢層が適用された納税者の約9割を占める。稀ではあるが、34歳以下の若年者や70歳以上の高齢者もいる。それは、実親の所得が少なく扶養できず、兄弟姉妹が扶養している場合や、祖父母が扶養している場合である。

さらに、土居（2024）によると、課税前収入が100万円以下の人はいない。なぜなら、課税所得がゼロになれば扶養控除を受けられないからである。そして、課税前収入が600万円余以下の納税者が、16～18歳の扶養控除が適用された納税者の半数を占めている。さらに、16～18歳の扶養控除が適用された納税者の約10%が、1200万円超の課税前収入を得ていることがわかる。わが国全体で見た時の所得分布で見ると、相対的所得が高い人が多い。それは、16～18歳の扶養控除が適用された納税者の大半が40～59歳という年齢構成であることに起因しているといえる。

そこで、表2に表された現行制度下での所得税・住民税支払額が、16～18歳の扶養控除の縮小によってどう変化したかをみたのが、表3である。表3の所得税・住民税支払額を表2と比べると、最も低所得層である第Ⅰ階級では、住民税非課税世帯もあって、16～18歳の扶養控除が縮小しても増税にはならない世帯が多いことから、租税支払額はほぼ増えていないが、第Ⅱ階級から第Ⅸ階級までは、所得階級が上がるにつれて控除縮小に伴う増税額が増えている。ただ、第Ⅸ階級でも階級平均では、所得税と住民税を合わせて約4500円程度の増税になる程度である。そして、第Ⅹ階級は、第Ⅸ階級よりも16～18歳の扶養親族の数が平均的に少ないことが影響して、階級平均での増税額は約4000円とより少なくなっている。

表3 児童手当拡充・扶養控除縮小後の等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税支払額、世帯社会保険料の階級平均（JHPS/KHPS 2020：比推定後）

	世帯収入	世帯可処分所得	世帯所得税・住民税額		児童手当受給額	
			所得税	住民税		
I	133.21	118.36	1.50	0.62	0.89	1.13
II	237.44	209.21	3.73	1.18	2.55	2.77
III	318.99	276.63	7.80	2.54	5.26	4.86
IV	403.48	341.59	13.85	4.57	9.27	4.85
V	485.65	407.13	20.94	7.19	13.75	5.37
VI	579.80	480.41	30.28	10.98	19.30	5.88
VII	690.28	561.04	44.01	17.13	26.88	7.78
VIII	798.12	641.64	59.46	25.05	34.41	6.15
IX	960.26	757.63	87.98	41.60	46.38	5.51
X	1657.75	1263.01	245.93	150.43	95.50	3.48
平均	626.63	505.77	51.57	26.14	25.43	4.78

単位：万円

（出所）著者作成

社会保険料負担は、前述の通り、本稿のマイクロシミュレーション分析での仮定で、扶養控除縮小によって社会保険料が変化しないように制度改正が行われることとしているため、表2と変わらない。

他方、児童手当の拡充が、各所得階級にどのような影響を及ぼしたかを、表3からみると、第VII階級で平均受給額が最も多く、第VII階級までは階級が上がるにつれて児童手当の平均受給額が増えており、表2と比べても、その増加額も同様に階級が上がるにつれて増加する傾向にある。

表2と表3を比べると、10分位階級の中で、児童手当の拡充によって平均的に最も多く受給額が増えたのは、第IX階級である。これは、所得制限の撤廃や高校生年代までの支給対象の延長が影響していると考えられる。

このように、所得税と住民税が増税になり、児童手当が拡充された結果、世帯可処分所得はどうなったか。表1と表3を比較すると、いずれの所得階級でも平均的には増えており、増税よりも受給増の方が上回っていることが確認できる。

ただ、以上は、児童手当をまったく受給しない世帯も含んだ分析結果である。階級平均値の変化も、児童手当の受給世帯だけの効果ではなく、児童手当拡充と扶養控除縮小の効果を一切受けておらず、可処分所得が不変である世帯が加味された金額である。

そこで、児童手当の受給世帯だけを対象として、各所得階級でどのような変化があったかをみてみよう。まず、表1のように等価可処分所得で10分位階級に分けた時に、各所得階級で児童手当を受給する世帯が全世帯のうちどれほどの割合で存在するかをみたのが、表4の児童手当受給世帯の割合である。平均すると17.18%の世帯が児童手当を受給しているという推計

結果となっている。児童手当受給世帯数は、JHPS/KHPS 2020の標本数では1277世帯で、比推定後の世帯数では9,503,890世帯となっている。実績値は、内閣府子ども・子育て本部『令和元（2019）年度児童手当事業年報』によると、一般受給資格者（主たる生計維持者）は9,898,267人（支給対象児童数16,373,429人）であるから、かなり近似しているといえる。

表4 児童手当受給世帯のみ児童手当拡充・扶養控除縮小前の等価世帯可処分所得階級別世帯員数、世帯課税前収入、世帯可処分所得の階級平均（JHPS/KHPS 2020：比推定後）

	児童手当受給世帯の割合	世帯員数	世帯収入	世帯可処分所得
I	3.78	3.51	205.19	176.27
II	8.52	3.54	329.25	283.62
III	16.59	4.02	457.22	385.43
IV	17.08	3.95	560.29	463.39
V	19.90	4.00	664.10	543.60
VI	20.88	4.20	797.35	645.64
VII	28.44	3.61	852.86	678.74
VIII	22.26	3.74	1021.31	808.17
IX	21.16	3.45	1183.54	915.25
X	13.22	3.44	1827.06	1346.59
平均	17.18	3.77	864.68	682.85
単位：	%	人	万円	万円

（出所）著者作成

所得階級別に児童手当受給世帯が全世帯に占める割合をみると、第I階級で最も低い、これは、第I階級では単独世帯がより多いことや子の数が少ないことが影響していると考えられる。この割合が最も高いのは第VII階級で、それより高所得の階級では割合が低下傾向となっている。これは、児童手当が2019年当時不支給となる所得制限はないものの、給付額が減額される特例給付（1人月額5000円）となる所得層の世帯がこれらの所得階級により多く含まれることによるものと考えられる。

以下では、児童手当拡充・扶養控除縮小の前後で比較可能にするため、分析対象を児童手当拡充・扶養控除縮小後に児童手当を受給する世帯とする。児童手当拡充・扶養控除縮小前から児童手当を受給していた世帯は、引き続き受給世帯となる。ただ、前述のような児童手当の拡充に伴い、それまでは受給していなかったが新たに児童手当を受給する世帯が現れる。以下での分析では、その世帯も含んでいる点に留意されたい。

表4を表1と比べると、世帯員数は、当然ながら各所得階級で平均値は児童手当受給世帯のみの方が多くなっている。また、世帯員数が児童手当受給世帯のみの方が多きことから、所得階級を等価尺度を用いて区分している影響を受けて、世帯収入、世帯可処分所得とも、児童手

当受給世帯のみの表4の方が全階級で多くなっている。

この影響は、表5で示した、児童手当受給世帯のみの世帯所得税・住民税支払額や世帯社会保険料支払額にも及んでおり、児童手当を受給していない世帯も含んだ表2と比べて、児童手当受給世帯のこれらの金額はより多くなっている。ただ、前述したように、児童手当受給世帯には40～50歳代の稼得者が多いことから、現役世代に負担が多くなる現行の税制や社会保険料の制度の性質も、ここに作用している面もあろう。

表5 児童手当受給世帯のみ児童手当拡充・扶養控除縮小前の等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税支払額、世帯社会保険料の階級平均（JHPS/KHPS 2020：比推定後）

	世帯所得税・住民税支払額			世帯社会保険料支払額			児童手当受給額	
	所得税	住民税		医療・介護	年金	雇用		
I	1.37	0.76	0.61	27.54	12.32	14.70	0.52	15.44
II	6.10	2.08	4.02	39.54	19.00	19.92	0.61	17.62
III	14.78	4.64	10.14	57.00	29.32	26.86	0.82	22.40
IV	21.77	6.89	14.88	75.13	34.01	39.85	1.27	19.20
V	33.04	11.38	21.66	87.46	37.51	48.47	1.48	19.62
VI	48.37	18.76	29.61	103.35	42.72	58.75	1.87	20.55
VII	63.26	26.21	37.05	110.86	43.71	65.03	2.11	19.68
VIII	87.51	40.18	47.32	125.63	51.91	71.30	2.41	16.37
IX	127.75	65.76	61.99	140.53	59.01	78.66	2.86	12.53
X	297.67	184.08	113.60	182.81	82.95	95.96	3.89	8.86
平均	76.95	38.62	38.33	104.88	44.93	57.96	1.98	17.45

単位：万円

（出所）著者作成

児童手当拡充・扶養控除縮小前の児童手当受給額は、表5のようになっている。表5によると、階級平均値で最も多いのは、第Ⅲ階級である。2019年当時、児童1人当たりの受給額が最も多いのは3歳未満の第1子・第2子と、小学生以下の第3子以降の子であった（月額1万5000円）ことから、ちょうどその年代の児童を持つ世帯（親がより若い世帯）がより多く第Ⅲ所得層に属していることが作用したものと考えられる。

次に、児童手当拡充・扶養控除縮小後に、児童手当受給世帯がどのように変化したかをみたのが、表6である。まず、児童手当拡充・扶養控除縮小後の児童手当受給世帯の割合をみると、表4の割合と比べて上昇していることがわかる。平均すると20.86%の世帯が児童手当を受給することになるという推計結果である。児童手当受給世帯数は、JHPS/KHPS 2020の標本数では1555世帯で、比推定後の世帯数では11,538,852世帯となっている。

表6 児童手当受給世帯のみの児童手当拡充・扶養控除縮小後の等価世帯可処分所得階級別世帯所得税・住民税支払額、世帯社会保険料の階級平均（JHPS/KHPS 2020：比推定後）

	児童手当受給世帯の割合	世帯収入	世帯可処分所得	世帯所得税・住民税額		児童手当受給額	
				所得税	住民税		
I	5.11	224.55	195.50	1.51	0.81	0.70	22.12
II	12.12	340.10	293.75	6.82	2.23	4.58	22.86
III	19.02	464.85	392.45	15.40	4.76	10.64	25.54
IV	20.51	571.88	474.11	22.64	7.12	15.52	23.65
V	23.10	669.94	548.79	33.69	11.61	22.09	23.26
VI	23.68	807.71	654.66	49.71	19.20	30.51	24.82
VII	32.78	857.59	682.44	64.29	26.68	37.61	23.75
VIII	27.09	1028.64	814.10	88.91	40.85	48.06	22.70
IX	26.87	1191.50	921.55	129.42	66.68	62.74	20.49
X	18.33	1837.17	1354.58	299.78	185.40	114.38	18.97
平均	20.86	873.05	690.06	78.11	39.14	38.97	22.90

単位：%

単位：万円

（出所）著者作成

児童手当受給世帯のみで、16～18歳の扶養控除縮小後の世帯所得税・住民税支払額をみた表6によると、表5と比較すると高所得層になるほど増税になっており、最も増税幅が大きいのは第X階級で平均して2万円強の増税となる。児童手当受給世帯に限定すると、第X階級では限界税率が平均的により高いことから、控除が縮小される影響が大きいことがわかる。児童手当を受給しない世帯も含めた影響をみた表2と表3での結果とはこの点で異なる。

次に、児童手当拡充の効果を、表5と表6を比較して児童手当受給額の変化でみると、児童手当の増額幅が平均的に最も大きいのは、第X階級で約10万円である。これは、所得制限が撤廃されたことや高校生年代の扶養親族がより多いことが作用したと考えられる。他方、最も小さいのは第III階級である。これは、前述したように、児童手当拡充前に児童手当受給額が平均的に最も多かったのが第III階級で、児童手当拡充があっても、小学生以下の第1子と第2子は受給額が一切変わらないことが作用したと考えられる。

4. 児童手当拡充・扶養控除縮小が所得格差に与えた影響

第3節で分析した児童手当拡充・扶養控除縮小が各所得階級へ及ぼす効果が、全体として所得格差にどう影響を与えたかについて、ジニ係数を用いて分析する。

まず、JHPS/KHPS 2020を用いて、2019年当時の制度の下で、土居（2024）と同様に等価世帯当初所得、等価世帯（課税前）収入、等価世帯可処分所得のジニ係数を推計すると、表7の通りとなる。

表7 児童手当拡充・扶養控除縮小前後のジニ係数

	等価世帯当初所得	等価世帯収入	等価世帯可処分所得
児童手当拡充・扶養控除縮小前	0.485472	0.352683	0.326831
児童手当拡充・扶養控除縮小後	0.485472	0.352614	0.326739
所得制限復活・扶養控除廃止後 ^(注)	0.485472	0.352445	0.326536

(出所) 著者作成

(注) 所得制限は1200万円以上、16～18歳の扶養控除を全廃

次に、児童手当拡充・扶養控除縮小を実施した後でのこれらのジニ係数を示した表7（児童手当拡充・扶養控除縮小後の行）によると、等価世帯当初所得は定義上制度変更前と変わらないが、等価世帯収入は、表3にも表れていたように、児童手当の拡充により課税前収入が増えており、それがわずかながら（小数第5位以下で）ジニ係数を低下させ、所得格差をわずかに縮小させていることがわかる。

さらに、扶養控除の縮小に伴う増税の効果も加わった等価世帯可処分所得でみると、ジニ係数を小数第4位以下で低下させ、所得格差を縮小させていることがわかる。

ジニ係数の縮小幅でみると、児童手当拡充の効果よりも扶養控除縮小の効果の方が大きい。それは、児童手当の拡充では所得制限を撤廃したため、その分だけ所得格差の縮小を阻む要因となる一方、所得控除である扶養控除の縮小は、高所得者ほど同じ控除額の縮小でも税負担軽減効果の縮小効果が大きくなることから、所得格差の縮小に寄与したものと考えられる。

ただし、表7のジニ係数の変化から、これらの効果はいずれもかなり小さなものであるといわざるを得ない。

そこで、児童手当の所得制限の撤廃と、扶養控除の全廃でなく縮小であることが、所得格差の縮小を阻む要因であることを踏まえ、その要因をなくした場合、所得格差がどの程度縮小するかを確認しよう。つまり、児童手当は前述のように支給対象の延長と第3子以降の増額を行うが所得制限は維持し、16～18歳の扶養控除は全廃すると、ジニ係数はどうなるかである。それをみたのが、表7の所得制限復活・扶養控除廃止後の行の値である。

児童手当は支給対象の延長と第3子以降の増額を行うが所得制限は維持し、16～18歳の扶養控除は全廃すると、等価世帯可処分所得のジニ係数は制度変更前より0.000295低下する。これは、児童手当の所得制限を撤廃し、16～18歳の扶養控除を縮小にとどめた時よりも小さくなっている。

このように、児童手当は所得制限を設けた方が、所得格差は縮小する。また、所得税制上の所得控除である扶養控除も、縮小より全廃の方が所得格差は縮小する。

本稿ではこれ以上踏み込まないが、この所得控除を残すとしても税額控除に変更した場合は、所得格差の縮小が期待できる。

5. まとめと政策提言

本稿では、「こども未来戦略」に盛り込まれ、2024年10月から実施された児童手当の拡充と、16～18歳の扶養控除の縮小という政策パッケージが、家計の可処分所得等に与える影響について、「日本家計パネル調査（JHPS/KHPS）」の2020年調査を基にしたマイクロシミュレーション分析によって明らかにした。その結果、児童手当拡充による可処分所得の増加の方が、16～18歳の扶養控除縮小による可処分所得の減少よりも上回っており、児童手当受給世帯には可処分所得を増加させる効果が確認できた。

特に、扶養控除対象となる16～18歳の親族がいる世帯は、40～50歳代の納税者（主たる生計維持者）がいる世帯が多く、平均よりも高所得層が多い。こうした対象世帯において、所得制限が撤廃される形で高校生年代まで児童手当が支給されることとなった。それとともに、16～18歳の扶養控除は、全廃せずに縮小することが検討されている。

児童手当の所得制限撤廃と、16～18歳の扶養控除の縮小にとどまることは、いずれも所得格差の縮小を阻むものとなる。現に、本稿の第4節では、ジニ係数の縮小幅でみると、児童手当拡充の効果よりも扶養控除縮小の効果の方が大きいことが確認されている。

このことから、わが国において所得格差をさらに縮小させるには、児童手当において所得制限を復活することと、16～18歳の扶養控除を残すとしても税額控除化することを検討する必要がある。子育て世帯への支援は、高所得層に有利な所得税制における所得控除よりも、低所得層への重点配分も可能な手当の支給によって行う方が、所得格差是正と両立できる。特に、15歳以下の扶養控除が全廃されていることを踏まえると、児童手当の支給対象となった16～18歳の扶養控除を中途半端に残す意義は乏しい。

なお、児童手当で所得制限を復活する際には、以前のように主たる生計維持者の所得のみを考慮して所得制限をかけるのではなく、世帯所得（あるいは夫婦の合計所得）で測って所得制限をかけるべきである。主たる生計維持者の所得だけは、子のいる世帯における経済力を適切に測れない。世帯所得（あるいは夫婦の合計所得）でもって子のいる世帯における経済力を測るのが適切である。

所得税制における所得再分配効果の回復と、子育て世帯への支援を両立させる改革を、今後さらに進めてゆくことが求められる。

参考文献

土居丈朗（2023a）「児童手当の所得制限は撤廃すべきなのか」、東京財団政策研究所Review R-2022-130。
<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4204>

土居丈朗（2023b）「2010年代における所得税改革の所得再分配効果－各税制改正が与えた影響のマイクロシミュレーション分析－」、『財政研究』，第19巻，pp.85-108.

土居丈朗（2024）『所得税改革の経済分析』，東京財団政策研究所。

第6章 少子化・人口減少（縮小）の地方行財政

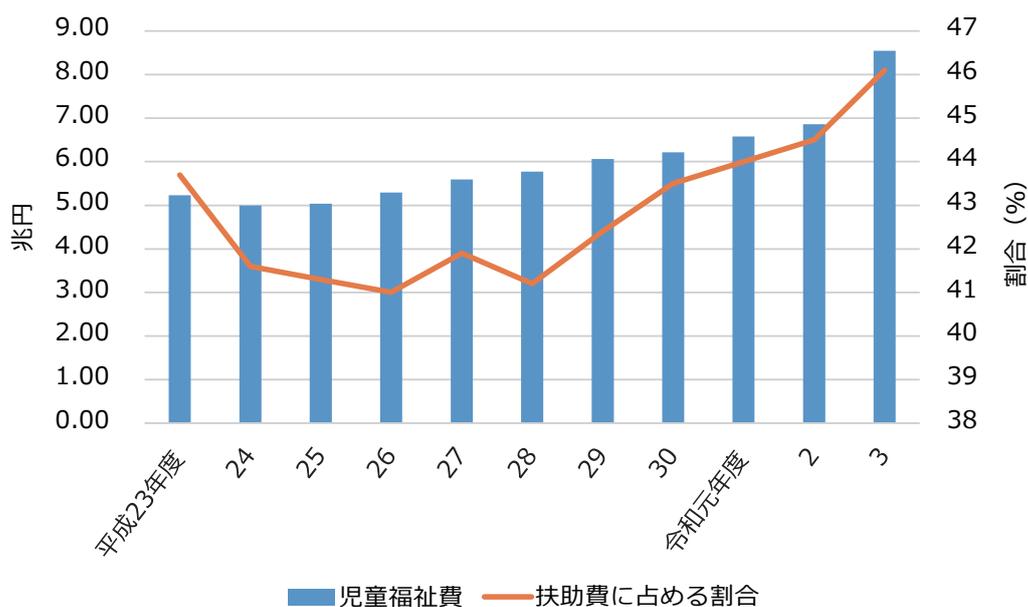
佐藤主光 東京財団政策研究所研究主幹／一橋大学経済学研究科教授

1. はじめに

政府は「これからの6、7年が、少子化傾向を反転できるかどうかのラストチャンス」として新たに「次元の異なる」少子化対策を打ち出してきた。経済的支援の強化、保育サービスの拡充、及び働き方改革の推進を3本柱とする。具体的には児童手当の所得制限を撤廃して支給対象も拡大する。また、中学生までとなっている支給対象年齢を18歳まで段階的に引き上げる。この他、男性育休の取得率向上策や高等教育の奨学金拡充等がある。「こども未来戦略」（2023年12月22日閣議決定）において掲げられた「こども・子育て支援加速化プラン」を今後3年間（～2026年度）で集中的に取り組むという。そのためには見込まれる新たな事業費は3兆6千億円余りに上る。こうした児童手当の給付を含めて少子化対策の執行を担うのは地方自治体だ。実際、地方一般会計の児童福祉は（異次元の少子化対策以前から）増加傾向にある。2021年度には8兆千億円余りに上り、（児童福祉や老人福祉、生活保護等からなる）扶助費の46.1%を占めている。（高齢化で医療・介護が増えているがこれらに係る給付費は特別会計によって措置される。）

内閣府によれば、「国は、法制度の創設・改正、全国統一的な指針や基準の作成、必要な予算の確保等、制度の枠組みと基盤づくりを行っている。施策の実施は、都道府県や、住民に最も身近な地方自治体である市町村が、地域や住民のニーズに応じながら担当」することになる。

図表1 扶助費の推移



（出所）総務省 令和5（2023）年版地方財政白書をもとに筆者作成

自治体、特に市町村が中心となって担う子育て支援には「児童手当等をはじめとした家庭・個人への直接給付、妊娠・出産支援、母子保健・小児医療体制の充実、地域の子育て支援、保育サービスの充実、放課後対策、子育てのための住宅整備、働き方の見直し、ワーク・ライフ・バランスの促進など」がある¹。自治体の事業費についてはその全額を地方財政計画の一般行政経費（補助）等に計上するとともに、新たに地方交付税措置を講じることになった。

我が国の国と地方の関係は「集権的分散システム」と称される。少子化対策に限らず、国が政策を決定、財源を保障した上、地方自治体がそれを執行する体制を指す。国が決めた政策を自治体が担っている。しかし、人口減少は受益者・納税者としての住民の減少だけではなく、地方行政の担い手たる地方公務員の減少も意味する。多くの市町村は「担い手」の不足に直面しており、日常業務もままならない。自治体の人員不足は国の政策の遂行にも深刻な影響を及ぼすことになる。人手不足は自治体のみならず医療・介護、学校教育などあらゆる分野で共通する課題である。人口減の自治体に現行の政策・業務を委ねても、それは持続可能にならない。（財政的に持続しないのではなく、人員的に回らない。）人口減少社会における本稿では子育て支援の「利用者」（＝需要サイド）ではなく、その「担い手」（＝供給サイド）としての自治体の持続性に焦点を充てる。「財政的」ではなく、「人員不足」による政策の執行が行き詰まる可能性とその対処について考えていく。

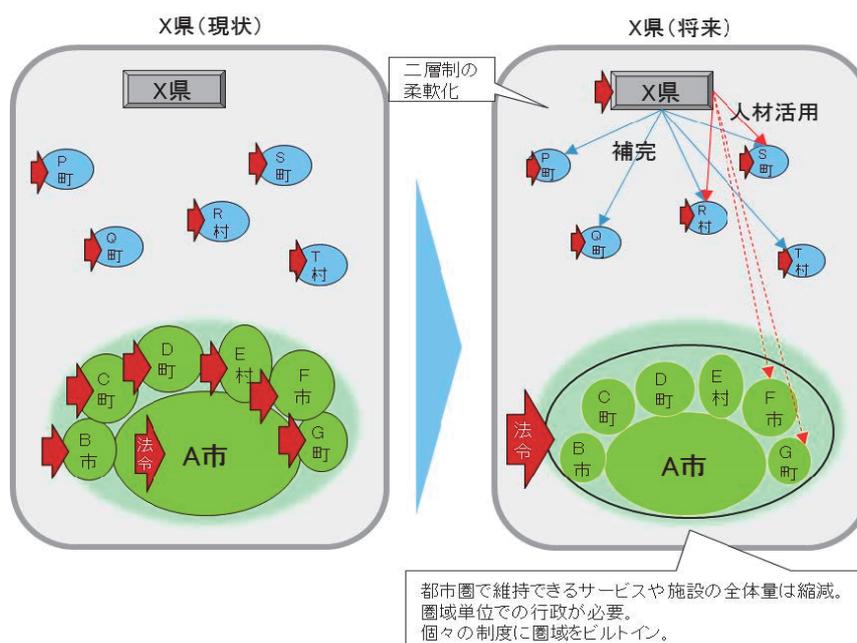
2. 地方分権のパラダイムシフト

これまで市町村は住民に子育て支援を含む身近な公共サービスを提供する基礎自治体であり、地方分権の「受け皿」と位置付けられてきた。現場に近い自治体が一種の「政策実験」として創意工夫を行うことは出生率の引き上げなど所定の目的に対して有効な政策を見出す術になる。地方分権のメリットの一つといえる。しかし、全ての自治体がそうした役割を充足することが困難になっている。であれば、従前の①自治体を受け皿とした②一律的な地方分権の在り方は見直されなければならない。総務省「自治体戦略2040構想」研究会は2040年には今の半数の公務員で行政を担う必要があるとの報告をまとめた²。地方圏を念頭に市町村を中心とする単独の自治体だけで行政事務を行っていくのは困難になると指摘する。同じ研究会の第二次報告」（2018年7月）においても「個々の市町村が行政のフルセット主義から脱却し、圏域単位での行政をスタンダードにして、戦略的に圏域内の都市機能を守る必要がある」としている。そのためには「都道府県・市町村の二層制を柔軟化」した上で、核となる都市がない地域では都道府県が市町村の補完・支援を行うなど「都道府県や市町村の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用」しなければならない。

¹ https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/sentakus/s3_1_4.html

² 自治体戦略2040構想研究会「第一次報告 ～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～」（2018年4月）

図表2 二層制の柔軟化



(出所) 総務省 自治体戦略2040構想研究会 第二次報告 (2018年7月)

そもそも我が国の地方分権の特徴は、それが集権的＝全国一律的に行われてきたことにある。実際、政令指定都市や中核市・特例市といった類型はあっても、我が国の市町村は原則、人口規模の大小に拠らず、同じ権限と業務を負う。例えば、学校教育や介護保険などは全ての自治体の業務である。しかし、人口減少は地域住民の数が少なくなるだけでなく、地方行政の担い手＝職員の確保が困難になることも意味する。教員について文科省は2025年度に教員約7700人を増員、小学校で「35人学級」への対応や新人教員の授業時間数2割削減を進めるといふ。もっとも教員の「質」を担保した「量的」な定員増の実効性には疑問が残る。また、公共事業に携わる技術職や生活保護世帯などに対応するソーシャルワーカーといった「専門職」を確保することが難しいのが現状だ。公共交通や上下水道の運営などは広域化を進めていくのが望まれる。例えば市町村に代えて都道府県、あるいは近隣の中核市が運営を担い他の市町村はこれに委託する形があって良い。

人繰りと合わせて施設の共有化・複合化も進める。保育所や学校施設は少子化とともに今後、施設に余剰が出るが見込まれる。施設の統廃合と合わせて図書館や文化施設など他の用途に転用を進める。更に他自治体と施設利用を共有する工夫があっても良い。子育て支援で有名な流山市（千葉県）などでは送迎保育ステーションを駅前等の利便性の良い立地に設けて、複数の保育所へ送迎を行ってきた。他自治体の保育所にも利用範囲を拡げれば、例えば中核都市の保育所を周辺自治体が共同で利用する余地が広がるだろう。同様にスクールバスを活用して市町村（通常の学区）を超えた学校教育施設の共同利用を進めるのも選択肢だ。

3. 国レベルでの業務の標準化・集権化

繰り返すが「集権的分散システム」と称される通り、子育て支援を含めて、我が国では政策決定は集権的、執行は分権的になってきた。その背景には「対面」を前提とした給付があった。しかし、結果として政策は一律でも業務（執行）の仕方が市町村の間でバラバラになった。業務の「ガラパゴス化」といえる。

自治体業務の「ガラパゴス化」に起因する多様なローカルルールは規制改革の観点からも課題とされる。例えば、「保育所入所を希望する保護者の雇用主によって作成される就労証明書は、国が定める標準的な様式が導入されているものの、その利用の徹底が図られて」いない。このため企業は従業員が居住する自治体別に書類の作成を行う必要に迫られる。こうした「合理性に乏しいローカルルールによって、国民や事業者の負担が増大したり、利便性が損なわれたり」しかねない。経済・行政のデジタル化を進める上でも業務は統一（集権化）することが望まれる。「地方自治・地方分権の精神は尊重されるべきであるが、分権化すべきは政策であって、行政手続きのすべての分権化が一律に認められるべきではない³」

関連して政府は2021年度の「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」において「広域的なマネジメントや自治体間の役割分担の明確化」を進めるとした。ここでカギになるのは広域行政とそのための地域間連携だ。地域の課題解決に向けて、民間等からも広く知恵を求めていかなければならない。業務の標準化・デジタル化は公共と民間、地域（自治体同士）の「壁」を越えた（「丸抱え」でも「丸投げ」でもなく）連携を進めるカギになるはずだ。そうすればポストコロナの自治体は大きく変わることになるだろう。総じてヒト（人材）、モノ（施設等）、カネ（財源）のうち自治体が決定的に不足しているのはヒト（人材）、特に専門人材である。人材の減少を補うには、自治体間での広域連携、ICT化が必須となる。他方、ICT化を進めるには自治体間で業務が国レベルで標準化されてなければならない。

仮に自治体間で業務の統一が難しいのであれば、執行自体の国レベルでの集権化が選択肢だ。子育て支援でいえば、児童手当など自治体が主体的に決めていない「現金給付」についてはむしろ集権化して中央政府が直接、支給することがあって良い。従前、自治体が国の政策を執行してきたのは「対面」が前提だったからだ。他方、デジタル化で（対面に代え）オンラインでの申請・給付が可能になっている。児童手当に加えて、住民の転出入・住民票の発行などの「個人認証」に係る業務も集権化できるかもしれない。他方、「母子保健・小児医療体制の充実、地域の子育て支援、保育サービスの充実、放課後対策」などの現物給付を市町村が担い続けるのであれば、広域化（他自治体との連携）や集権化はその人員の確保にも寄与するだろう。

³ 規制改革推進会議「ローカルルール見直しに係る基本的考え方」（2023年6月1日）

4. 自立度に応じた分権化と権限委譲

従前、市町村は公共サービスの「提供主体」だった。これを改め、特に運営・業務を民間事業者や他自治体に委託する小規模自治体を公共サービスの（地域住民を代表する）「購入主体」と位置付ける。以って利用者の観点から広域連携でもって提供される公共交通など公共サービスの質や利便性をモニターする。そのほか、学校教育や福祉などは小規模自治体で担えないのであれば、近隣中核都市もしくは都道府県レベルに移行させる、業務の実施を「諦める」選択肢があつて良い。今後、全国の自治体は①（近隣自治体からの業務委託を含めて）自立的に財政運営できる自治体、②国からの補助金に依存はするが近隣自治体や民間事業者等との広域連携でもって存続する自治体、③自立も連携も難しく業務の実施自体を当面限定せざるを得ない（長期的には「撤退戦略」が視野に入る）自治体に分かれていくのではないか？それぞれに類型に即した地方分権、つまり権限や（交付税を含む）補助金、及び課税自主権（税源配分）があつて然るべきだろう。

合わせて「都道府県・市町村の二層制を柔軟化」の一環として市町村に対する都道府県の権限と責任も強化する。分権化の受け皿を市町村から都道府県に移していくことがあつて良い。県が主導的な役割を果たすのは事例としては「地域の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営」を目指して「市町村同士または奈良県と市町村の連携・協働」の構築を進めた奈良モデルが知られている。具体的には税の滞納整理（徴税強化）や広域医療提供体制の再構築などがある。県は市町村への財政支援に加えて職員派遣や共同採用といった人的支援を行ってきた。「市町村合併に代わる奈良県という地域にふさわしい行政のしくみ」とも位置付けられる。

他方、横浜市のような大都市についてはむしろ県から自立させ、県と同様の権限・責任を与える「大都市制度」も選択肢となる。実際、指定都市市長会は11月5日、政令指定市が道府県から独立する「特別自治市」など新たな大都市制度の早期実現を求める臨時提言を採択した。（大都市を分割する）大阪都構想とは対極の提案といえる。従前、我が国の市町村は人口・経済規模の多寡に拠らず、概ね同じ事務事業を担うという意味で「横並び」だった。しかし、規模に応じた分権化があつても然るべきだろう。都構想や特別市であれ、我が国の自治体制度を変える契機になるかもしれない。もって、集権的＝画一的な地方分権から多様な地方分権に転換することだ。

5. おわりに

「次元の異なる」少子化対策に取り組むとはいえ、人口減が反転することは望めないだろう。「人口戦略会議」（民間有識者グループ）によれば、全体の4割にあたる744の自治体で、2050年までに20代から30代の女性が半減、「最終的には消滅する可能性がある」とした分析を公表している⁴。他方、市町村は少子化対策でもって人口減少が反転することを「前提」にした地域経済の活性化を期待していないか？我が国ではしばしば目標が前提に置き変わることもある。例えば、アベノミクスの「成長実現ケース」（名目成長率3%・実質2%）が財政運営の前提になるといった具合だ。リスクマネジメントの基本は「最善を期待して最悪に備える」ことになる。財政制度等審議会においても「少子化対策に引き続き全力を尽くす必要があるのは言うまでも無いが、その効果が顕在化するまではかなりの時間を要することから、当面は、我が国において人口減少が進行していくことを前提に」すべきという。その上で、今後「担い手である生産年齢人口も減少する中であっては、従来どおりの行政サービスを提供し、担い手の確保が困難であるから予算措置を講じて人材を確保する、といった手法は立ちゆかなくなる点を強く意識した政策の企画立案、社会の合意形成が必要となってくる」とする⁵。つまり、自治体職員（＝担い手）の不足は当面解消しないことを見据える必要がある。ややもすれば「観念論」（自治体は地域住民に寄り添って子育て支援など公共サービスを提供すべき、地域の人口を維持すべきなど）になりがちだが、重要なのは政策の実効可能性だ。地方自治体（特に市町村）においても堅実な人口や「担い手」確保の見通しをもった財政運営が望まれる。

⁴ 人口戦略会議「令和6年・地方自治体「持続可能性」分析レポート—新たな地域別将来推計人口から分かる自治体の実情と課題—」（2024年4月24日）

⁵ 財政制度等審議会建議「我が国の財政運営の進むべき方向」（2024年5月21日）

第7章 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－

小黒一正 東京財団政策研究所研究主幹／法政大学経済学部教授

1. 改革のトリガーと支援金制度への懸念

人口減少や少子高齢化が進むなかで財政赤字が恒常化し、ここ数十年の間、日本の財政は厳しい状況が続いてきた。この主な原因の一つが、医療・介護等の社会保障費の膨張だが、岸田首相が掲げた「異次元の少子化対策」が契機となり、予算編成プロセスにおいて、医療・介護の財政統制に新たなルールが導入されつつある。それは、2023年12月に閣議決定した「こども未来戦略」の脚注27（以下「脚注27」という）に関係するものである。この脚注では、「高齢化等に伴い、医療・介護の給付の伸びが保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回っており、このギャップにより、保険料率は上昇している。若者・子育て世帯の手取り所得を増やすためにも、歳出改革と賃上げによりこのギャップを縮小し、保険料率の上昇を最大限抑制する」と記載されている。本論考では、脚注27が閣議決定の文書に記載された主な背景と、今後の可能性を考察したい。

まず、脚注27が記載された主な背景であるが、このトリガーとなったのは岸田首相が政権の目玉の一つに位置付けた「異次元の少子化対策」だ。その中身は2023年6月に政府が公表した「こども未来戦略方針」で概ね判明したものの、この財源（約3.6兆円）の具体的措置は同年12月に先送りとなった。消費税を含む増税で財源を賄うことは政治的に既に難しい状況であり、財源措置で一つの有力候補となったのが、医療などの社会保険料率の上乗せで一定の財源（例：約1兆円）を捻出する制度の創設（以下「支援金制度」という）である。

だが、これに対しても、保険料は基本的に労使折半で現役世代や企業の負担が増すため、支援金制度の創設に対して当初から、日本経済団体連合会や日本労働組合総連合会などが既に懸念を示していた。

実際、「こども未来戦略会議」の議事録（2023年4月7日開催）でも、少子化対策の財源につき、日本経済団体連合会の十倉雅和会長は「今ここで財源として社会保険料の負担を増やすことは、現役世代の可処分所得の減少に直結し、せつかくの賃金引上げの効果に水を差し、好循環の実現に待ったをかけるもので、賛成できません。むしろ、全世代が応能負担で支えるという観点も含め、中長期の視点から様々な税財源を組み合わせることが望ましいと考えます」と発言している。

十倉会長の発言は、企業の競争力を削ぎ、子育てを担う現役世代の負担が増す可能性があることを懸念してのものだが、これまでの社会保険料率の上昇を考えると、この懸念は過去のデータからも裏付けできる。

まず、マクロ的な指標である「国民負担率」（国民所得に占める租税・社会保険料の負担合計の割合）の推移を確認してみよう。1988年度の国民負担率は37.1%だったが、現在は47%に迫る勢いだ。実際、2024年4月中旬、健康保険組合連合会が2024年度における健康保険の平均料率が過去最高の9.32%になるとの見通しを公表しており、厚生年金の保険料率（18.3%）や介護保険の保険料率（1.78%）も合わせると、社会保険料率は概ね30%に到達し、2024年度の「国民負担率」が約47%となる可能性が高まっている。

また、この懸念はミクロ的なデータでも確認でき、例えば、家計調査の「二人以上の勤労者世帯」（全国平均値）において、1988年と2017年を比較すると、所得税等の直接税の負担は微減の一方、社会保険料率の負担が約84%も増加していることが確認できる。以上のとおり、国民負担率が上昇したのは、租税負担というよりも社会保険料率の上昇に原因があり、この上昇は社会保障給付費の膨張に起因する。

2. 社会保険料率はどこまで上昇していくか

では、今後、社会保険料率はどこまで上昇していく可能性があるのか。この推計には精緻な分析が必要だが、一つの参考となるのは、内閣府が経済財政諮問会議（2024年4月2日開催）で示した財政・社会保障の長期試算ではないか。

この長期試算は、「中長期的に持続可能な経済社会の検討に向けて②」という文書（以下「長期試算」という）で示されたもので、中長期試算以降（2034年度から2060年度まで）のマクロ経済・財政・社会保障の姿を推計したものである。

この試算では、「現状投影シナリオ」「長期安定シナリオ」「成長実現シナリオ」という3つのシナリオに基づき、財政・社会保障の姿を試算しているが、このうち、「現状投影シナリオ」とは、低成長シナリオで、2030年度から2060年度における名目GDP成長率が0.5%~0.7%程度のものをいう。また、「長期安定シナリオ」とは、中成長シナリオで、2030年度から2060年度における名目GDP成長率が2.8%~2.9%程度のものをいい、「成長実現シナリオ」とは、高成長シナリオで、2030年度から2060年度における名目GDP成長率が3.7%~3.9%程度のものをいう。

名目GDP成長率の高低を決める最も重要な変数がTFP（全要素生産性）の伸びだが、直近の景気循環（2012年Ⅳ期~2020年Ⅱ期）のTFP上昇率の平均は0.5%であり、内閣府の推計では、このTFP上昇率などを前提とするものが「現状投影シナリオ」となっている。

この長期試算では、医療・介護の給付と負担も取り上げており、医療・介護給付費の伸びは、①人口構成の変化や、②診療報酬・介護報酬などの単価の伸びのほか、③その他要因として、医療の高度化などの影響を受ける。このため、内閣府の長期試算では、③の「その他要因（医療の高度化等）」が「0%のケース」「1%のケース」「2%のケース」を推計している。このうち、その他要因（医療の高度化等）が0%のケースとは、医療の高度化等による医療・介護給付費の増加分が医療・介護改革で完全に相殺される場合をいい、これを「改革効果」と呼んでいる。

このような前提の下、内閣府の長期試算では、経済成長に関する3つのシナリオ（「現状投影シナリオ」「長期安定シナリオ」「成長実現シナリオ」）と、医療・介護給付費の伸びの「その他要因（医療の高度化等）」が3つのケース（「0%のケース（改革効果）」「1%のケース」「2%のケース」）の組み合わせ（3×3）により、合計9つのシナリオを推計している。この9つのシナリオのうち、ベンチマークに位置付けられるのは、直近の景気循環（2012年Ⅳ期～2020年Ⅱ期）に沿った「現状投影シナリオ」で、かつ、「その他要因（医療の高度化等）」がこれまでの実績を考慮した1%のシナリオ（以下「ベンチマーク・シナリオ」という）であろう。

人口構成の変化や診療報酬などの単価の伸びを除き、医療費などの伸びが本当に1%もあるか否か、その推計の妥当性は精査が必要だが、医療の高度化等といった「その他要因」が1%のとき、内閣府の長期試算（ベンチマーク・シナリオ）では、2019年度に8.2%であった医療・介護給付費（対GDP）は、2033年度に9.2%、2040年度に10.2%、2050年度に11.7%、2060年度に13.3%に上昇する試算結果になっている。

2060年度の医療・介護給付費（対GDP）が2019年度の1.62倍となっているが、これは、約40年間で、名目GDPの増加分よりも医療・介護給付費の増加分が62%も上回る可能性があることを意味する。

また、内閣府の長期試算は、医療・介護の社会保険料負担や公費負担の推計も示している。例えば、ベンチマーク・シナリオでは、2019年度に4.8%であった医療・介護の社会保険料負担（対GDP）は、2033年度に5.2%、2040年度に5.7%、2050年度に6.4%、2060年度に7.2%に上昇している。この試算結果は、2060年度の医療・介護の社会保険料負担（対GDP）が2019年度の1.5倍となっているが、これは、約40年間で、名目GDPの増加分よりも医療・介護の社会保険料負担の増加分が50%も上回る可能性があることを意味する。

これが示唆することは何か。結論を先に述べるなら、医療介護制度改革を行わない限り、2019年度との比較で、2060年度までに、医療の社会保険料率などを約5割も引き上げなければいけない可能性を示唆する。この可能性は、次のステップで理解できよう。

まず、医療・介護のマクロ的な社会保険料率は、医療・介護の社会保険料負担を雇用者報酬の総額で割ったものに等しい。つまり、

医療・介護のマクロ的な社会保険料率

$$= \text{医療・介護の社会保険料負担} \div \text{雇用者報酬の総額} \quad \dots (1)\text{式}$$

という関係が成り立つ。

また、内閣府のSNA（国民経済計算）データから、名目GDPや雇用者報酬の総額の推移をみると、1994年度から2022年度において、若干の変動はあるものの、名目GDPに占める雇用

者報酬総額の割合は52%前後で概ね安定した推移を示している。このため、「雇用者報酬の総額 ÷ 名目GDP × 52%」の関係が成り立つ。この関係式を(1)式に代入すると、以下の関係式が成り立つ。

医療・介護のマクロ的な社会保険料率

$$\div 1.923 \times \text{医療・介護の社会保険料負担} \div \text{名目GDP} \quad \dots (2)\text{式}$$

この(2)式の左辺の「医療・介護の社会保険料負担 ÷ 名目GDP」は、医療・介護の社会保険料負担（対GDP）を表すので、この値が2019年度から2060年度にかけて1.5倍になるということは、医療・介護のマクロ的な社会保険料率が50%増になることを意味する。この推計の妥当性は精査が必要だが、内閣府の長期試算が示すことは、医療・介護費の伸びを中長期的な経済成長の範囲内に制御しない限り、今後、社会保険料率が大幅に上昇する可能性である。

3. 2004年年金改革との類似性

この問題につき何らかの解決が必要だが、公的年金の保険料率に関する問題で、我々は類似の課題を20年ほど前にも経験している。公的年金は高齢者の生活を支える重要な役割を担う制度だが、少子高齢化が進行するなか、年金保険料率は何度も引き上げられてきた。例えば、1965年で5.5%であった厚生年金の保険料率は、段階的に引き上げられ、2003年では約2.5倍の13.58%に上昇していた。この理由は、現在の公的年金制度は「賦課方式」で、高齢者に支払う年金給付の財源を、その時の現役世代が支払う保険料収入で賄うことにしていたためだ。

だが、現役世代の負担にも限界がある。このため、小さな政府を目指した小泉政権期では、少子高齢化が進むなか、現役世代の負担増を抑制するため、2004年に年金改革を行い、厚生年金の保険料率の上限を18.3%に定めた。

『厚生労働白書』（2005年版）の第2章によると、「2004年の改正前においては、仮に、保険料の引上げだけで改正前の制度を続けていたとすれば、厚生年金保険料率は13.58%から25.9%へ」引き上げなければならない状況であった。このような状況のなか、当時の政府は、厚生年金保険料率の上限を20%にすることを検討したが、日本経済団体連合会などから反対の声が上がった。

実際、日本経済団体連合会の「今年年金制度改革についての意見」（2003年9月10日）では、「保険料の引上げは、企業の活力を奪い、経済活性化を阻害し、さらには企業の雇用維持努力に悪影響を生じさせるため、安易に行うべきではない。将来の保険料率を20%に法定することが検討されているが、給付抑制、基礎年金の間接税方式化という制度改革が不十分な中で、保険料率の上限を20%とすることは、現段階において、三位一体の改革を放棄することに等

しく、受け入れることはできない。今回の制度改正では、政府の肥大化の防止、経済活力の維持・拡充、世代間の不公平是正の観点から、負担に軸足を置いた改革を実現すべきである。すなわち、給付抑制、基礎年金の間接税方式への移行を前提として、現行の保険料率である年収の13.58%を極力上回らない水準で長期間固定すべきである」と提言している。

最終的には政治決着で、2004年の年金改革により、厚生年金の保険料率の引上げを18.3%で停止することが決まり、2017年以降、保険料率は18.3%で固定されている。

では、いま社会保険料率の合計が上昇している理由は何か。それは、医療や介護の保険料率が上昇しているためだ。医療や介護も高齢期に支出が集中し、その負担を現役世代が支えるという仕組みになっている。

医療保険制度における制度の分立は歴史的な要因が大きいだが、制度間で保険加入者の年齢や医療費、平均所得などが大きく異なる。このため、各保険の制度間の財政力格差に対応する観点から、財政調整が行われている。この調整が最も大きいのが、75歳以上の高齢者が加入する「後期高齢者医療制度」である。後期高齢者医療制度では、保険料収入は1割しかないため、保険料収入以外の財源として、公費が5割、残りの4割は他の制度（国保や被用者保険）からの拠出金で賄われている。後期高齢者医療制度への拠出金や、財政調整に伴う財源（の一部）については、組合健保や共済組合などの保険料に「見えない形」で上乗せされている。すなわち、後期高齢者医療制度の財源（給付費）のうち9割は現役世代の保険料からの支援金と公費で賄われており、賦課方式の年金と似た構造をもつ。このため、少子高齢化が進めば進むほど、現役世代の保険率は上昇することになる。

2004年に年金改革を行い、厚生年金の保険料率の上限を18.3%に定めたが、医療や介護の保険料率では上昇幅の限界に関する議論が進んでおらず、現在も上限が存在しない。

4. 医療費「成長率調整メカニズム」の導入の可能性

このような状況のなか、2023年11月の財政制度等審議会（財政制度分科会）の建議でも、「報酬改定や医療・介護の制度改革に着実に取り組み、全体として、雇用者報酬の伸びの範囲に医療・介護の給付の伸びを収めていく必要がある」と記載され、国会でも支援金制度や社会保険料負担の問題が取り上げられた結果、2023年12月に閣議決定した「こども未来戦略」の脚注では、「高齢化等に伴い、医療・介護の給付の伸びが保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回っており、このギャップにより、保険料率は上昇している。若者・子育て世帯の手取り所得を増やすためにも、歳出改革と賃上げによりこのギャップを縮小し、保険料率の上昇を最大限抑制する」という内容が記載された。

「最大限抑制する」の「最大限」の意味が何かという問題もあるが、この脚注も閣議決定の一部で立派な「政府の方針」である。小泉政権期では、少子高齢化が進むなか、現役世代の負担増を抑制するため、2004年の年金改革を行い、厚生年金の保険料率の上限を18.3%に定めた

が、医療や介護の保険料率には上限がなかった。

筆者は従来から、拙著『日本経済の再構築』（日本経済新聞出版社）第5章などで、医療版マクロ経済スライド（別称「医療費「成長率調整メカニズム」」）を提唱しているが、「こども未来戦略」の脚注27の方針に従い、政府としても、雇用者報酬の伸びと医療・介護の給付の伸びとの関係につき、さらに踏み込み、具体的な検討を行っていく必要がある。

では、具体的な検討とは何か。そもそも、(2)式のうち、医療の部分のみを取り出すと、以下のようになる。

$$\begin{aligned} & \text{マクロ的な社会保険料率（医療の部分に限る）} \\ & \quad \div 1.923 \times \text{医療の社会保険料負担} \div \text{名目GDP} \quad \dots (3) \text{式} \end{aligned}$$

総務省（e-Stat）の「国民医療費」データから、医療給付費や医療の社会保険料収入の推移をみると、2005年度から2021年度において、若干の変動はあるものの、医療給付費に占める社会保険料収入（医療の部分に限る）の割合は56%前後で概ね安定した推移を示している。このため、「医療の社会保険料負担 \div 医療給付費 \times 56%」の関係が成り立つ。この関係式を(3)式に代入すると、以下の関係式が成り立つ。

$$\begin{aligned} & \text{マクロ的な社会保険料率（医療の部分に限る）} \\ & \quad \div 1.077 \times \text{医療給付費} \div \text{名目GDP} \quad \dots (4) \text{式} \end{aligned}$$

脚注27の閣議決定は、マスコミも十分に理解していないが、(4)式は医療給付費の伸びを名目GDP成長率の範囲内に留めることを意味する。これは、これまで筆者が提唱してきた「医療版マクロ経済スライド」（医療費「成長率調整メカニズム」）の仕組みに近い。

医療費「成長率調整メカニズム」とは、医療給付費の伸びが合意された成長率（例：中長期的な名目GDP成長率）を超える場合はその範囲内に留めるが、基本的に医療給付費の伸びを合意された成長率（例：中長期的な経済成長率）に沿って伸ばす仕組みをいう。

では、具体的にどう調整するのか。まず、大雑把には、診療報酬の公定価格をP、供給量をQとすると、医療費はP \times Qと表現でき、「医療費（対GDP） = 医療費（P \times Q） \div 名目GDP」という関係が成り立つ。

その際、「医療費（対GDP） = 医療費（P \times Q） \div 名目GDP」を長期的に安定化するためには、診療報酬の公定価格の伸びを微調整で若干抑制すればよい。この微調整は、診療報酬改定の仕組みを利用して行う。従来の診療報酬改定では、ある診療行為を行った場合に前回X点と定めている全ての診療報酬項目の点数を、改定率を τ として、改定時では「X \cdot (1 + τ)点」と改定する。この方式を微修正して、改定時では「X \cdot (1 + τ) (1 - 調整率)点」と改定する。

すると、診療報酬の公定価格（P）の伸びは「 $(1 + \tau)(1 - \text{調整率})$ 」となり、医療費（ $P \times Q$ ）の伸びが名目GDP成長率に沿うように調整率を決定すればよいことが分かる。

では、調整率はどの程度か。既述のとおり、内閣府の長期試算（ベンチマーク・シナリオ）では、2019年度に8.2%であった医療・介護給付費（対GDP）は、2060年度に13.3%に上昇する試算結果となっており、約40年間で医療・介護給付費は約5%ポイントの上昇で、1年間の上昇は平均で0.125%ポイントである。これは、名目GDP成長率の年間平均をZ%とすると、医療・介護給付費の伸びはZ%（名目GDP成長率）を0.125%ポイントだけ上回り、年間平均「 $Z + 0.125$ 」%で伸びることを意味する。

この0.125%ポイントの上昇幅には介護給付費の影響も含まれているため、その分を若干割り引いて、調整率を0.1%ポイントとすると、診療報酬改定において、その公定価格の伸びを下方に0.1%ポイント抑制すれば、医療費（対GDP）は長期的にかなり安定化できることになる。例えば、2024年度の診療報酬改定では、診療報酬本体の改定率が0.88%であったので、診療報酬本体の改定率を0.78%にすればよいことを意味する。

なお、このメカニズムは、やや厳しいように思うかもしれないが、必ずしもそうとは限らない。

まず、自己負担は診療報酬に比例するため、診療報酬の伸びを抑制しても患者（国民）の自己負担（窓口負担）が基本的に増加することはない。また、過去の趨勢的に医療費の約半分は医療従事者の人件費だが、このメカニズムの下では医療費（対GDP）は一定水準に落ち着き、医師等の人件費も成長率に連動して伸びる。むしろ、診療報酬改定率を年間平均で0.1%ポイント程度だけ下方に調整するだけで、医療財政を安定化できる可能性があるのは「驚き」ではないか。

また、デフレ下と異なり、インフレ経済の下では、医療関係業界も安定的な形で医療費を伸ばすことができる可能性がある。既述のとおり、2024年度の診療報酬本体の改定率は0.88%だが、内閣府が2023年12月に公表した2024年度の政府経済見通しでは、名目GDP成長率は3%で、GDPデフレーターは1.7%、消費者物価指数総合（CPI）の伸びは2.5%だ。2024年度における医療費の伸びはまだ分からないが、財務省（2024年度の社会保障予算関係費）の資料から読み取れる。この資料によると、2023年度と2024年度で、国庫負担分だけでも医療費が1%の伸びとなることを予測しており、国民医療費の国庫負担分は医療費の約25%であるので、大雑把にいうなら、国民医療費や医療給付費の総額も1%程度の伸びになることが予想できる。だが、この1%程度という伸びは、2024年度における名目GDP成長率の予測値よりも低い。

そもそも、「名目GDP成長率 = 実質GDP成長率 + GDPデフレーター伸び」であり、日本経済がデフレからインフレ経済に転換して、2%程度の物価上昇率が継続していけば、GDPデフレーターも1.5%程度の伸びとなっても不思議ではない。

その場合、もし実質GDP成長率が0.5%であるなら、名目GDP成長率は2%程度となること

から、医療費「成長率調整メカニズム」を導入するならば、高齢化が一層進展するなか、医療を投資とみなして、医療給付費も2%程度で伸ばすことができることを意味する。

5. 最後に

以上のとおり、2023年12月22日に閣議決定した「こども未来戦略」の脚注27を契機に、医療版マクロ経済スライド（医療費「成長率調整メカニズム」）に近い仕組みが導入されつつある。この関係で重要なのは、2024年度の診療報酬改定を巡って財務省と厚労省が激しい攻防を繰り広げた結果、合意した文書だ。

その合意文書とは、「大臣折衝事項」（2023年12月20日財務大臣、厚生労働大臣合意）であり、この合意文書では、診療報酬本体の改定率0.88%などの記載もあるが、最も重要な箇所は、この合意文書に「6. 「こども未来戦略」における実質的な社会保険負担軽減効果」が記載されたことである。この箇所の内容は極めて分かり難いが、岸田首相が掲げた「異次元の少子化対策」（財源の一部を医療保険料率に上乘せ）と、現役世代の賃上げ（可処分所得の引き上げ）の実現のバランスを図るために盛り込まれたものだ。

具体的には、「物価上昇を上回る賃上げの実現に向けて、政府が総力を挙げて異例の取組を行う中、こうした取組により雇用者報酬の増加率が上昇することを通じて生じる社会保険負担軽減効果も踏まえ、2023年度・2024年度においては、①（略）②（略）については、追加的な社会保険負担額から控除する」と書かれている。このうち、①や②は医療介護の現場従事者の賃上げなどに伴う医療保険料の負担増などを意味し、例外的な措置として、追加的な社会保険負担額の増加分とは見なさないことを合意していることになる。

だが、これは例外措置で、既述のとおり、2023年12月22日に閣議決定した「こども未来戦略」の脚注27では、保険料率の上昇を最大限抑制する旨の記載があり、このことから、上記①・②の例外的な措置を除き、医療介護の社会保険負担増は基本的に雇用者報酬の伸びの範囲内に可能な限り抑制することが求められている。

この合意（大臣折衝事項）は2028年度までの措置だが、社会保障予算に関する新たなルールが構築されつつあることを意味する。今後は、この合意ルールの運用や執行を見定めることも必要だが、それと同時に「こども未来戦略」の脚注27の記載内容をより深く発展的に議論し、医療費「成長率調整メカニズム」などの導入議論に繋げていく努力も重要だ。

参考文献

- ・ 小黒一正（2020）『日本経済の再構築』日本経済新聞出版社
- ・ 財務省・財政制度等審議会・財政制度分科会（2023）「令和6（2024）年度予算の編成等に関する建議」（2023年11月20日）
- ・ 財務省・厚生労働省（2023）「大臣折衝事項」（2023年12月20日財務大臣、厚生労働大臣合意）
- ・ 内閣官房（2023）「こども未来戦略」（2023年12月22日・閣議決定）
- ・ 内閣府（2024）「中長期的に持続可能な経済社会の検討に向けて②」（2024年4月2日開催の経済財政諮問会議・資料）

公益財団法人 東京財団政策研究所について

戦後75年が過ぎ、国内外を問わず、社会の大きな転換が進んでいます。この大転換は、戦後の政治・経済・社会の体制から本格的に脱皮し、市民一人ひとりが独立した人間として自らの人生と社会の充実、国家の再生、平和の維持に携わる新しい時代を日本にもたらしめています。また、この新たな時代を創るための政策研究・実践のイノベーター（革新者）として、戦後の体制からの独立した政策シンクタンクが必要とされています。

当財団は、この大転換期が求める日本再生のイノベーターを目指します。

「政策研究」について

政策研究とは、東京財団政策研究所の名において発行される研究成果物です。

P-2024-001

少子化対策のあり方 - 財源問題を中心に -

発行：2025年3月

発行者：公益財団法人 東京財団政策研究所

〒106-6234 東京都港区六本木3-2-1 六本木グランドタワー34階

(※2025年3月まで)

〒105-0001 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル5階

(※新事務所：2025年4月より事務所移転のため)

TEL：03-5797-8401

E-mail：pr_support@tkfd.or.jp

URL：https://www.tkfd.or.jp

無断転載、複製及び転載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。

東京財団政策研究所は、日本財団及びボートレース業界の総意のもと、ボートレース事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。



〒106-6234 東京都港区六本木 3-2-1
六本木グランドタワー 34 階
(※2025 年 3 月まで)
〒105-0001 東京都港区虎ノ門 1-15-16
笹川平和財団ビル 5 階
(※新事務所：2025 年 4 月より事務所移転のため)
03-5797-8401 pr_support@tkfd.or.jp



東京財団政策研究所
THE TOKYO FOUNDATION FOR POLICY RESEARCH

本書のデジタル版はこちら。
[https://www.tkfd.or.jp/research/
detail.php?id=4659](https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4659)

