

支援金制度等の具体的設計について (議論のための論点)

はじめに：支援金制度の位置づけについて（1）

実質的な追加負担とならないよう取り組む中で少子化対策を実施する

- 次元の異なる少子化対策の基本的方向と「加速化プラン」の内容は、本年6月13日に「こども未来戦略方針」（以下「戦略方針」）として閣議決定され、現在、年末に向けその具体化の作業が行われている。
戦略方針は、少子化を我が国が直面する最大の危機であり、2030年までがこれを食い止めるラストチャンスであるとの認識の下、3兆円半ばにも及ぶ「加速化プラン」を実現することによって、全てのこども・子育て世帯を、ライフステージに応じて切れ目なく支援するための抜本的な政策強化を図ることとした。
- これを支える財源については、戦略方針は、まずは①徹底した歳出改革と、②既定予算の最大限の活用をできる限り行った上で、③支援金制度（仮称）を構築することとした。①・②の結果、支援金の規模が定まることとなる。
- 支援金が創設されても、全体として実質的な追加負担を生じさせないことを目指す（高齢化等に伴い医療・介護の保険料率は上昇するが、経済の好循環の実現と令和10年度までかけて積み上げる歳出改革によって生じる実質的な国民負担の軽減効果の中で支援金制度を構築することにより、追加的な国民負担を生じさせないことを目指す）こととした。
このため、全世代型社会保障を構築する観点に立った歳出改革等を引き続き行うことで、医療・介護の保険料の伸びの軽減を図る必要がある。
- 少子化対策は主に現在の結婚・子育て世代に向けたものであることを踏まえれば、その財源は、原則として将来世代の負担に帰すべきものではなく、現時点で可能な限り安定的に確保し、若者が将来展望を抱くことのできる環境を整備することが重要である。他方、戦略方針は、「若い世代の所得を増やす」ことを基本理念の第一に掲げ、構造的賃上げなど経済成長への取組を先行させることとした。①、②の取組や賃上げの取組を先行させ、かつこれらを最大限行うことにより、国民生活や経済政策と調和しつつ、できる限り円滑に次元の異なる抜本的な対策を推進していくこととしたものである。
- 少子化対策は待ったなしの課題であり、令和10年度までかけて積み上げていく財源確保を待つことなく、令和8年度までを「集中取組期間」とし、特に児童手当の拡充は令和6年度中に実施できるよう検討することとしている。いわば、給付先行型の枠組みとしたものであり、こども特例公債（こども金庫が発行する特会債）の発行がそれを可能にすることとなる。

はじめに：支援金制度の位置づけについて（2）

支援金制度の趣旨：新しい分かち合い・連帯の仕組み

- 妊娠・出産・育児の各ステージを支える現行の支援は、医療保険料、雇用保険料、子ども・子育て拠出金といった社会保険・拠出金制度とともに、税財源（公費）の組み合わせにより支えられている。特に、企業においては、これまでも、将来の労働力の維持確保につながる等の趣旨から、子育て支援のための拠出を行ってきた。
- 少子化・人口減少は、わが国の社会・経済全体に大きな影響を及ぼすものである。逆に、実効性のある少子化対策の推進は、高齢者を含むすべての国民、企業を含む経済全体にとって、極めて重要な受益を持つものである。これは、「若い世代の所得を増やす」「社会全体の構造・意識を変える」という戦略方針の基本理念に基づき着実に実施される必要がある。また、今般の政策強化は、3つ目の基本理念である「全ての子ども・子育て世帯を切れ目なく支援する」に即して組み立てられており、特に児童手当について所得制限なくその対象を高校生年代までに恒久的に拡充することは、現在は中学生以下の、あるいはこれから生まれてくる子どもたちを含め、広い範囲の子育て世帯に確かな支援拡充となる。
- すなわち、支援金制度は、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。
- 企業とともに、高齢者も含めたすべての世代が、さらに歳出改革の努力によって生み出された公費も併せて、子育て世帯を支える仕組みとすることにより、一人ひとりの拠出額を抑え、子育て世帯にとっては、給付が拠出を大きく上回ることとなる。
- 全体として実質的な追加負担を生じさせない取組ではあるものの、特に子育て世帯以外の方にとっては新たな拠出となるが、これは、子育て世帯への所得の再分配として捉える視点が重要である。このことは、本年4月に子ども基本法が施行された中で掲げられている「こどもまんなか社会」という大きな政策動向にも沿ったものと考えられる。
- その上で、支援金が個々人にとって過度な影響とならないようにする必要があり、このため、拠出額は負担能力に応じた仕組みとするなどの設計が重要である。

「こども未来戦略方針」における記載（抄）

Ⅲ－２．「加速化プラン」を支える安定的な財源の確保

（財源の基本骨格）

- ① 財源については、国民的な理解が重要である。このため、2028年度までに徹底した歳出改革等を行い、それらによって得られる公費の節減等の効果及び社会保険負担軽減の効果を活用しながら、実質的に追加負担を生じさせないこと¹²を目指す。歳出改革等は、これまでと同様、全世代型社会保障を構築するとの観点から、歳出改革の取組を徹底するほか、既定予算の最大限の活用などを行う。なお、消費税などこども・子育て関連予算充実のための財源確保を目的とした増税は行わない。
- ② 経済活性化、経済成長への取組を先行させる。経済基盤及び財源基盤を確固たるものとするよう、ポストコロナの活力ある経済社会に向け、新しい資本主義の下で取り組んでいる、構造的賃上げと官民連携による投資活性化に向けた取組を先行させる。
- ③ 歳出改革等による財源確保、経済社会の基盤強化を行う中で、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（仮称）」）を構築することとし、その詳細について年末に結論を出す。

¹² 高齢化等に伴い医療介護の保険料率は上昇するが、徹底した歳出改革による公費節減等や保険料の上昇抑制を行うための各般の取組を行い、後述する支援金制度（仮称）による負担が全体として追加負担とならないよう目指すこと。このため、具体的な改革工程表の策定による社会保障の制度改革や歳出の見直し、既定予算の最大限の活用などに取り組む。

支援金制度の設計に当たっての具体的論点について

検討を要する事項

- 戦略方針においては、新たな特別会計の創設など、必要な制度改革のための所要の法案を来年通常国会に提出することが定められており、このスケジュールに則り検討を進める必要がある。また、戦略方針において、支援金制度についても、その方向性は既に示されており、その具体化に当たって更に検討を要する事項は、以下のとおりである。
 1. 支援金の趣旨を踏まえた支援金の充当事業
 2. 支援金の賦課・徴収の方法
 3. 費用負担の見える化を図るための新たな特別会計（いわゆる「こども金庫」）の在り方や透明性の確保を図るための措置
- ※ なお、「加速化プラン」を支える安定的な財源の確保に当たっては、徹底した歳出改革等を引き続き行うこととしており、今後「全世代型社会保障構築会議」において、2028年度までに必要な社会保障の改革工程を年末までに策定することとしている。こども家庭庁においては、支援金制度の具体的な設計を詰める作業を進めることとなる。

「こども未来戦略方針」における記載（抄）

- Ⅲ－2. 「加速化プラン」を支える安定的な財源の確保
- 上記の基本骨格等に基づき、Ⅲ－1. の内容の具体化と併せて、予算編成過程における歳出改革等を進めるとともに、新たな特別会計の創設など、必要な制度改革のための所要の法案を2024年通常国会に提出する。

1. 支援金を充当する事業について

論点と考え方

- 「戦略方針」における記載や支援金制度を創設する趣旨等を踏まえ、以下の点についてどのように考えるか。
 - ① 支援金という新しい分かち合いの仕組みを構築するに当たり、支援金を充当する事業を法律上明確化・限定する必要性や、その際の制度設計について、どのように考えるか。
 - ② 支援金を充当する事業について、これまで社会保険料や子ども・子育て拠出金を充当してきた事業を踏まえ、「加速化プラン」に基づく制度化等により大きく拡充する事業であって、対象者に一定の広がりのある事業とすることに関し、どのように考えるか。

【考えられる事業の例】

 - * 出産・子育て応援交付金の制度化
 - * 共働き・共育てを推進するための経済支援（両親がともに一定期間以上の育休を取得した場合の育児休業給付率の引上げ、育児時短就業給付（仮称）の創設、自営業者・フリーランス等の育児期間中の経済的な給付に相当する支援措置としての国民年金第1号被保険者についての育児期間に係る保険料免除措置の創設）
 - * こども誰でも通園制度（仮称）
 - * 児童手当

※ 公務員分の育児休業給付や児童手当の取扱いについては、政府内において調整。
※ 特別会計において発行されるこども特例公債の償還にも充当。
 - ③ 支援金の充当方法については、支援金の規模が確実に規定されるよう、当該事業に対し支援金が充当される割合を明示する必要があると考えられる。その際、これまで比較的支援が手薄だった妊娠・出産期から0～2歳の支援策にまず充当するとの視点について、どのように考えるか。

1. 支援金を充当する事業について（続き）

「こども未来戦略方針」における記載（抄）

支援金制度（仮称）については、以下の点を含め、検討する。

- ・ 現行制度において育児休業給付や児童手当等は社会保険料や子ども・子育て拠出金を財源の一部としていることを踏まえ、公費と併せ、「加速化プラン」における関連する給付の政策強化を可能とする水準とすること。

【こども未来戦略会議（令和5年10月2日）における意見】

- 支援金制度の構築により、加速化プランにおいて抜本的に拡充する事業、例えばこども誰でも通園制度や出産・子育て応援交付金の制度化、そして、児童手当や育児休業関連給付の充実なども可能になる。
- 育児期の柔軟な働き方を実現することは重要だが、施策を講じるにあたり、雇用のセーフティネット機能を本旨とする雇用保険制度を以って対応することは適切ではない。育児休業給付の給付率引き上げなどを、雇用保険財政にて賄うことを所与とした整理には反対。
- こども未来戦略方針に記載されている雇用保険による施策は、雇用保険制度の趣旨に沿わない部分があることを踏まえれば、雇用保険財源ではない財源を確保すべき。

2. 支援金の賦課・徴収について（1）

論点と考え方

- 我が国の社会保険制度は、拠出の中心を現役世代が担い、給付の多くを高年齢世代が受ける構図となっている中で、「加速化プラン」の実施により、急速な少子化・人口減少に歯止めをかけることは、社会保険制度の持続可能性を高め、その存立基盤に重要な受益となるものである。
- このため、「戦略方針」における記載や、こども未来戦略会議における意見等も踏まえ、医療保険者に被保険者からの支援金の徴収及び国への納付をお願いすることについて、その法的位置づけを含めどのように考えるか。

「こども未来戦略方針」における記載（抄）

支援金制度（仮称）については、以下の点を含め、検討する。

- 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の賦課・徴収ルートを活用すること。

【こども未来戦略会議（令和5年10月2日）における意見】

- 賦課対象者の広さという観点からは、給付と負担の関係が明確になるよう一つの制度を検討するのであれば、医療保険制度を活用することが考えられる。また、その場合、医療保険料とは名称を含めて別建てで徴収することが透明性の点から重要。
- 全世代型社会保障の基本的考え方を踏まえ、年齢に関わりなくその能力に応じて支える仕組みとする必要。全世代型社会保障構築会議報告書の言う「全ての国民」には、老若男女の個人とともに企業など法人も含まれているため、支え手の裾野の広い医療保険制度を活用することなども考えられる。
- 全世代型社会保障の理念を皆で共有し、財源をどうするか考えていく時には、医療と介護が子育てを支援するという考え方を少し視野に入れておくべき。そうでなければ理屈も無く、取りやすいところから取ろうとしているという批判が起こる隙が生まれてくる。

2. 支援金の賦課・徴収について（1）続き

（参考）現行の社会保険制度における費用負担の例

- 社会保険制度は、加入者間の分かち合いの仕組みであるが、具体的な給付と負担の在り方については、以下のような様々な例がある。
 - * 介護納付金：介護保険の第2号被保険者（40歳～64歳）の負担であり、医療保険者が介護保険料を徴収し、介護保険関係法令に基づき納付金として一括して納付。
 - * 子ども・子育て拠出金：事業主の拠出金であり、被用者の児童手当等に要する費用に充てるため、被用者年金制度における徴収機構を活用し、年金保険料とは別建てで徴収。
 - * 後期高齢者支援金：75歳以上の後期高齢者医療費（保険給付）について、現役世代（各医療保険被保険者）の保険料により支援。
 - * 出産育児支援金：少子化を克服し子育てを全世代で支援する観点から、後期高齢者医療制度が現役世代の出産育児一時金に係る費用の一部について、後期高齢者医療制度の保険料により支援。

2. 支援金の賦課・徴収について（2）

論点と考え方

- 仮に医療保険者に支援金の徴収及び国への納付をお願いする場合、制度設計に当たって以下の論点があるが、どのように考えるか。
(医療保険者間の費用負担の在り方)
 - ① 現行制度における医療保険者間の費用負担については、保険料総額、加入者数、総報酬額に応じた仕組みがあるが(次頁参照)、これらを踏まえ、支援金制度については、どのような費用負担の在り方が考えられるか。
(医療保険者における被保険者への賦課)
 - ② 医療保険制度において被保険者への賦課は、
 - ・ 被用者保険では、各被保険者の標準報酬月額及び標準賞与額に一定の料率を乗じて得た額、
 - ・ 国民健康保険及び後期高齢者医療制度では、保険者ごとに設定した額(均等割、所得割等)、としているが、支援金について、これらを踏まえた賦課とすることに関し、どのように考えるか。
(低所得者に対する軽減措置、賦課上限等)
 - ③ 国民健康保険及び後期高齢者医療制度においては、公費による介護納付金等に要する費用に対する定率負担や低所得者に対する保険料の軽減措置があるほか、被保険者の保険料額に一定の限度を設ける賦課上限等を設けているが、支援金について、これらを踏まえた措置を講じることに関し、どのように考えるか。

2. 支援金の賦課・徴収について（2）続き

（参考1）他制度における医療保険者間の費用負担の例

- ① 出産育児支援金：後期高齢者と現役世代の保険料負担割合に応じて、後期高齢者医療制度からの支援割合を設定。
- ② 介護納付金：全国ベースで計算した第2号被保険者一人当たり負担額について、被用者保険と国民健康保険の間は加入者数に応じて、被用者保険者間は総報酬に応じて、各医療保険者が納付。
- ③ 後期高齢者支援金：全国ベースで計算した加入者一人当たり負担額について、被用者保険と国民健康保険の間は加入者数に応じて、被用者保険者間は総報酬に応じて、各医療保険者が納付。

※ 国民健康保険にかかる介護納付金、後期高齢者支援金の納付に要する費用については、国庫負担（補助）の対象とされている。

（参考2）医療保険制度における賦課方法

- 被用者保険：健康保険の保険料は、毎月の給与（標準報酬月額）と賞与（標準賞与額）に保険料率を乗じて計算する。また、保険料は、事業主と被保険者とが半分ずつ負担する。
- 国民健康保険：被保険者の保険料（税）は、条例又は規約により市町村又は国民健康保険組合が決定し、毎年度、世帯単位で賦課。保険料（税）については、被保険者の保険料負担能力に応じて賦課される応能分（所得割、資産割）と受益に応じて等しく被保険者に賦課される応益分（均等割、世帯割）から構成される。実際の賦課においては、各市町村の判断により、2方式（所得割・均等割）、3方式（所得割・均等割・平等割）、4方式（所得割・資産割・均等割・平等割）のいずれかをとる。
- 後期高齢者医療制度：被保険者の保険料は、条例により後期高齢者医療広域連合が決定し、毎年度、個人単位で賦課。保険料額は、被保険者全員が負担する均等割と、所得に応じて負担する所得割で構成される。

※ 国民健康保険、後期高齢者医療制度においては、世帯の所得が一定額以下の場合には、応益分又は均等割保険料の7割、5割又は2割を軽減。賦課上限については、国民健康保険は104万円、後期高齢者医療は66万円（いずれも令和5年度）。

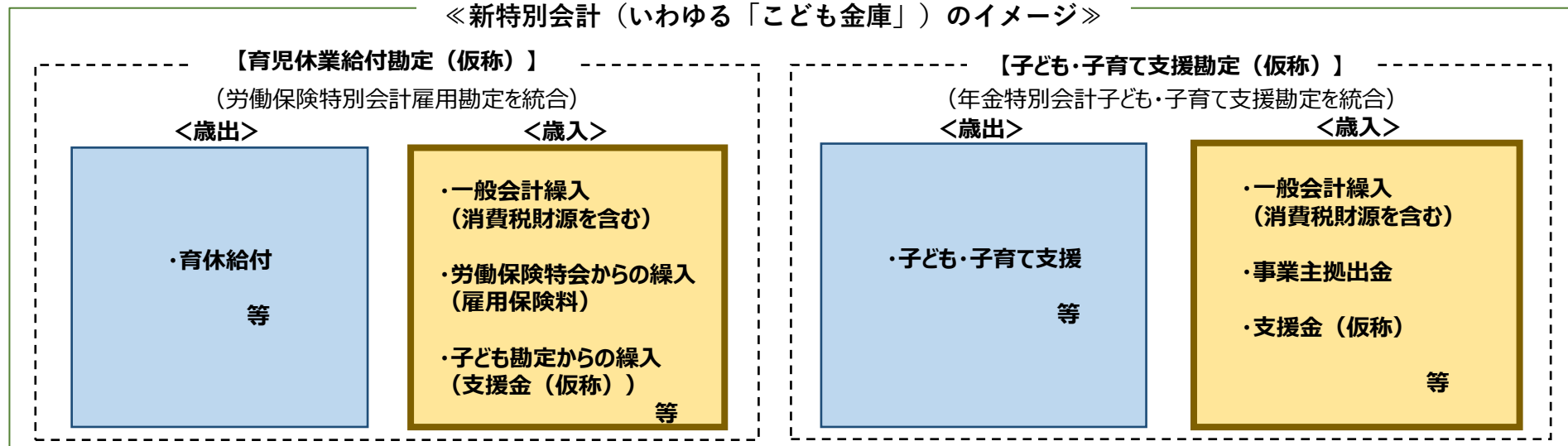
3. 透明性の確保を図るための措置について（1）新たな特別会計

論点と考え方

- 「こども未来戦略方針」に基づき、支援金や子ども・子育て拠出金、雇用保険料といった特定の財源の使途の透明性を確保するため、これら特定財源を活用して実施する事業を一般会計と区分して経理するために設ける、新たな特別会計（いわゆる「こども金庫」）の設計について、どのように考えるか。

※ 特別会計については、財政法第13条第2項において、特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合等に限り、法律を以て、設置するものとされている。

《新特別会計（いわゆる「こども金庫」）のイメージ》



「こども未来戦略方針」における記載

Ⅲ-2. 「加速化プラン」を支える安定的な財源の確保（抄）

- Ⅲ-1. の1. ~4. で掲げた給付面の改革や意識改革と並行して、次のような財政面の改革に取り組む。（見える化）

- こども家庭庁の下に、こども・子育て支援のための新たな特別会計（いわゆる「こども金庫」）を創設し、既存の（特別会計）事業¹¹を統合しつつ、こども・子育て政策の全体像と費用負担の見える化を進める。

11 年金特別会計子ども・子育て支援勘定及び労働保険特別会計雇用勘定（育児休業給付）

3. 透明性の確保を図るための措置について（2）関係者の意見反映等

論点と考え方

- こども・子育て政策に要する経費は、医療・介護のように高齢化等に伴う自然増があるものではなく、また、新たな特別会計を創設することにより、給付と拠出の関係が分かりやすくなり、こども・子育て政策に関する全体像と費用負担の見える化が進むことになるが、費用負担の透明性の更なる確保を図るため、
 - ① 支援金を充当する事業や支援金の充当割合を法律上明確化・限定する
 - ② 毎年度の支援金の規模等を決定する際に、支援金を拠出する立場の関係者から意見を聴取する
 - ③ 子ども・子育て拠出金において事業主の拠出金率に上限が設けられていることを踏まえて、支援金についても上限を設定する

仕組みとすることが考えられるが、どうか。

【こども未来戦略会議（令和5年10月2日）における意見】

- 法的性質や、給付と負担の関係性、支援金の運用体制と責任、拠出する側からの意見反映など多くの課題がある。