

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	子ども・子育て支援特別会計の概要と課題
著者 / 所属	山内 美佳 / 予算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	249 号
刊行日	2025-11-19
頁	1-12
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524901_1.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044）／ 03-5521-7683（直通））。

子ども・子育て支援特別会計の概要と課題

予算委員会調査室 山内 美佳

《要旨》

令和7年度当初予算において、子ども・子育て支援特別会計が新たに創設された。本特別会計は、年金特別会計の子ども・子育て支援勘定及び労働保険特別会計の雇用勘定（育児休業給付関係）を統合したものであり、こども未来戦略・加速化プランに基づき充実が図られる各種給付や、少子化対策の新規財源となる子ども・子育て支援金の収支を管理する。

子ども・子育て支援特別会計をめぐる課題として、（1）特別会計の創設目的とその達成状況、（2）支援金制度の前提となる歳出改革の行方、（3）少子化対策財源の在り方が挙げられる。

1. はじめに

令和7年度当初予算において、子ども・子育て支援特別会計が新たに創設された。本特別会計は、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ため、それまでの年金特別会計の子ども・子育て支援勘定及び労働保険特別会計の雇用勘定（育児休業給付関係）を統合したものであり、特別会計の新設は平成24年度の東日本大震災復興特別会計以来となる。

本稿では、まず、子ども・子育て支援特別会計設置の経緯を、少子化の現状とこれまでの少子化対策を踏まえつつ紹介する。その後、設立初年度となる令和7年度予算を参照しながらその仕組みを確認し、本特別会計をめぐる課題を整理する。

2. 少子化の現状と対策の変遷

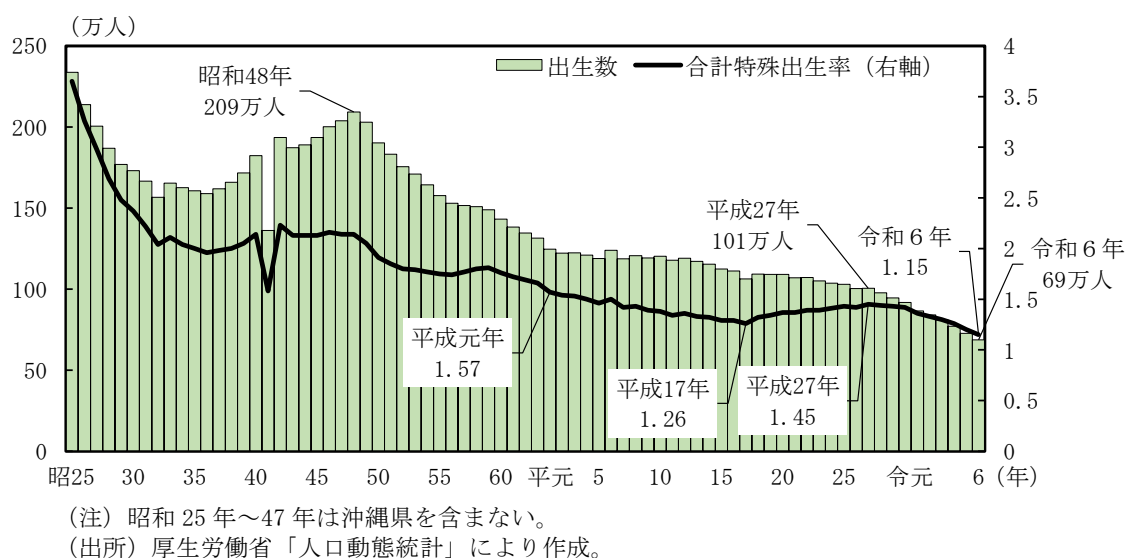
（1）少子化の現状

合計特殊出生率¹は、昭和50年代から低下し始め、平成17年に当時過去最低となる1.26を記録した。その後、幾分回復したものの、平成27年より再び低

¹ 1人の女性が生んだ子どもの数。1人の女性がその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときのこどもの数に相当するもの。

下し、令和6年は過去最低の1.15を記録した。また、出生数についても、昭和48年の第2次ベビーブームをピークに減少傾向にあり、平成27年以降は減少ペースが加速し、令和6年には69万人となった（図表1）。このように、我が国では急速に少子化が進行しており、今後もこの傾向が続いた場合、地域社会や社会保障制度等の維持が困難になることが見込まれる。

図表1 合計特殊出生率と出生数の推移



(2) 少子化対策の変遷

我が国の少子化対策は、平成2年に前年の合計特殊出生率が当時の過去最低水準となった「1.57ショック²」を契機に本格化した。平成6年に初の総合対策として「エンゼルプラン」が策定され、保育サービスの充実などの取組が進められた。その後、取組の範囲は雇用、母子保健、教育などにも拡大し、平成15年には、「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）が成立し、翌年には同法に基づき「少子化社会対策大綱」が閣議決定され、少子化対策は政府全体の取組として位置づけられた。

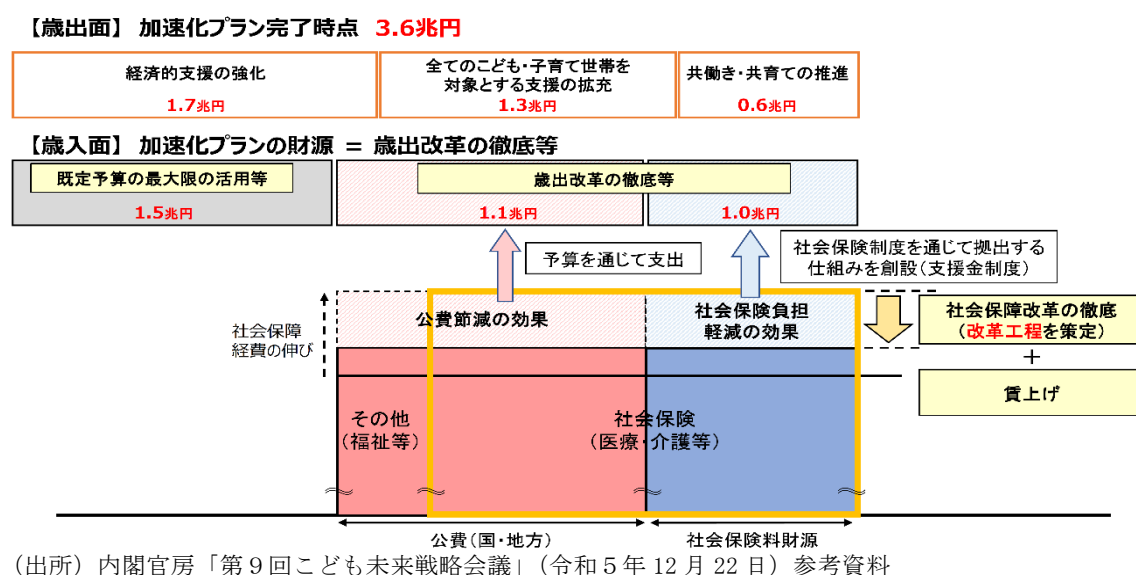
平成24年には社会保障と税の一体改革の一環として、消費税率が少子化対策にも充てられることとなり、財源面でも進展が見られた。さらに、平成29年の「新しい経済政策パッケージ」により、消費税率の10%への引上げによる財源等を活用した幼児教育・保育の無償化等を行うことが決定され、令和元年10

² 前年（平成元年）の合計特殊出生率が1.57となり、丙午（ひのえうま）の特殊要因によりそれまでの過去最低であった昭和41年の1.58を下回った。

月より実施された。

累次の少子化対策の充実が図られ³、少子化対策予算が着実に増加してもなお合計特殊出生率及び出生数が回復しない中、令和5年1月に岸田内閣総理大臣（当時）は、次元の異なる少子化対策に挑戦することを表明した。これを受け、こども未来戦略会議において施策の内容や財源等の議論が進められ、同年12月22日に「こども未来戦略」が閣議決定された。同戦略においては、国・地方の事業費ベースで3.6兆円程度となる「加速化プラン」が打ち出され、令和6年度から8年度までの3年間で集中取組期間と位置づけられた。また、加速化プランを支える財源確保策として、既定予算の最大限の活用により1.5兆円程度、歳出改革により1.1兆円程度、新たな支援金制度により1.0兆円程度を確保し（図表2）、併せて、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ため、新たな特別会計を創設することとされた。令和6年2月、政府は加速化プランの施策の実施と新たな特別会計及び支援金制度の創設のため、「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律案」を提出し、同法律案は同年6月に成立した。

図表2 加速化プラン財源の基本骨格



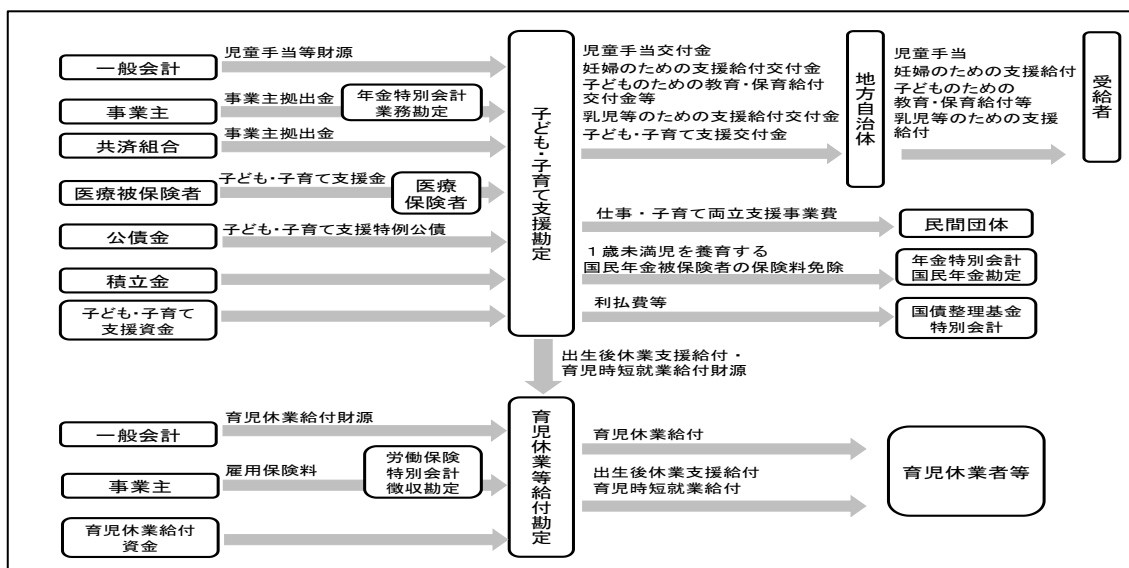
³ 少子化対策については、少子化社会対策大綱等の政府全体の方針の下、内閣府、文部科学省、厚生労働省等において各施策が実施されてきたところ、平成27年度に、子ども・子育て支援のための基本的な政策の企画立案や総合調整を担うため、内閣府に子ども・子育て本部が設置された。また、令和3年4月、菅（すが）内閣総理大臣（当時）は、内閣府や厚生労働省など複数の省庁が担っていた子育て政策の縦割りを解消し、政策の司令塔となる新組織を創設する意向を示した。その後、こども家庭庁設置法等の成立を受け、こども中心の行政を確立するための新組織として、令和5年4月、内閣府の外局としてこども家庭庁が設置された。

3. 子ども・子育て支援特別会計の概要

子ども・子育て支援特別会計は、子ども・子育て支援勘定と育児休業等給付勘定に区分され、こども家庭庁と厚生労働省がそれぞれ所管している。その仕組みは図表3のとおりであり、設立初年度となる令和7年度当初予算の総額は5兆7,801億円となっている（図表4）。

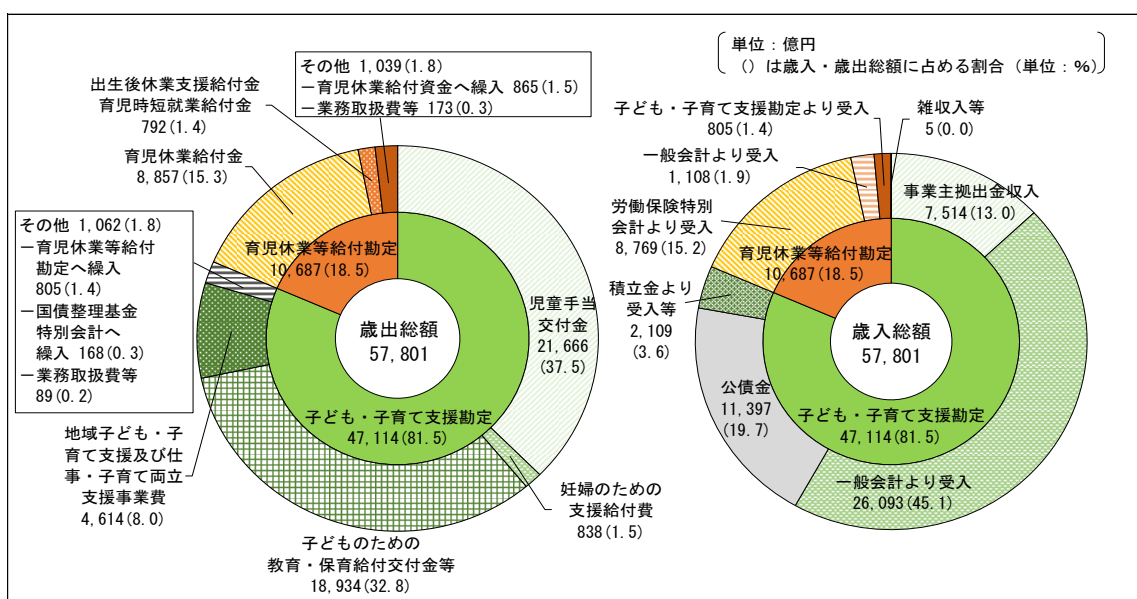
以下では、令和7年度当初予算の動向と併せ、子ども・子育て支援特別会計の仕組みについて詳述する。

図表3 子ども・子育て支援特別会計の仕組み



（出所）こども家庭庁「令和7年度子ども・子育て支援特別会計の予算の仕組み」、「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律（令和6年法律第47号）の概要」により作成。

図表4 令和7年度当初予算の状況



（出所）予算書により作成。

（１）子ども・子育て支援勘定

子ども・子育て支援勘定の歳出には、保育所等の利用への財政支援である子どものための教育・保育給付や児童手当に係る国の負担分が計上され、これらは同勘定の歳出の大半を占める。このほか、一時預かりや放課後児童クラブなど、地域の実情に応じて市町村が実施する地域子ども・子育て支援事業に係る国の負担分や、企業が運営する企業主導型保育所の運営費の補助などの仕事・子育て両立支援事業費、市町村から妊婦へ支給される妊婦のための支援給付費が計上されている。また、育児休業等給付勘定の歳出に計上される出生後休業支援給付及び育児時短就業給付には、令和８年度から徴収が開始され子ども・子育て支援勘定の歳入に計上される子ども・子育て支援金（以下「支援金」という。）が充てられることから、育児休業等給付勘定への繰入れが計上される。なお、同年４月より、保護者の就労状況を問わずこどもを保育所等に預けることのできる、乳児等のための支援給付（こども誰でも通園制度）⁴が実施されるほか、同年１０月より、自営業やフリーランス等で働く者への育児支援策となる、１歳未満児を養育する国民年金第１号被保険者の保険料免除⁵が実施されるため、令和８年度予算にはこれらの給付等に係る経費が計上される。

歳入については、その大半が児童手当や保育所等の運営経費の国庫負担分を中心とする一般会計からの受入となっている。このほか、詳細については後述するが、企業が負担する事業主拠出金、支援金の徴収が満年度化するまでのつなぎとして発行される子ども・子育て支援特例公債が計上されている。

なお、事業主拠出金に係る決算剰余金は積立金に、支援金に係る決算剰余金は子ども・子育て支援資金に繰り入れられ、分別管理が行われる。

（２）育児休業等給付勘定

育児休業等給付勘定の歳出は、原則１歳未満の子を養育する雇用保険被保険者が育児休業を取得する場合に支給される育児休業給付が全体の８割を占める。また、子の出生後一定期間に雇用保険被保険者と配偶者がともに育児休業を取得した場合、育児休業給付に上乗せして支給される出生後休業支援給付や、２歳未満の子を養育している雇用保険被保険者に対し、時短勤務で賃金が減少し

⁴ 令和７年度は地域子ども・子育て支援事業として一部自治体で実施され、８年度からは法定給付として全ての自治体で実施される。

⁵ 保険料免除期間における基礎年金は満額保障されるため、免除された保険料に相当する額が子ども・子育て支援特別会計子ども・子育て支援勘定から年金特別会計国民年金勘定に繰り入れられる。

た場合に支給される育児時短就業給付が計上されている。

歳入は、育児休業給付に充てる雇用保険料収入である労働保険特別会計からの受入のほか、育児休業給付に係る国庫負担金である一般会計からの受入、出生後休業支援給付及び育児時短就業給付の財源となる子ども・子育て支援勘定からの受入（支援金）が計上されている。

なお、雇用保険料に係る決算剰余金については、育児休業給付資金に繰り入れられ、分別管理が行われる。

（３）各財源についての詳細

ここまで各勘定の歳入・歳出等の状況を確認したが、事業と財源の対応関係という観点で見ると、事業によって財源は異なっている（図表５）。そこで、本節では、子ども・子育て支援特別会計特有の財源（事業主拠出金、子ども・子育て支援金、育児休業給付に充てる雇用保険料）について、制度の詳細やこれまでの収支の状況を確認する。

図表５ 子ども・子育て支援特別会計における事業と財源の対応（令和８年度以降）

事業等		財源				
		一般会計	事業主拠出金	子ども・子育て支援金	雇用保険料	<参考> 地方負担
子ども・子育て支援勘定	児童手当	○	○	○		○
	妊婦のための支援給付			○		
	子どものための教育・保育給付等	○	○ (０～２歳児相当の保育費)			○
	乳児等のための支援給付 (こども誰でも通園制度)	○		○		○
	地域子ども・子育て支援事業	○	○ (放課後児童健全育成事業、延長保育事業、病児保育事業)			○
	仕事・子育て両立支援事業		○			
	１歳未満児を養育する国民年金第１号被保険者の保険料免除			○		
育児休業等給付勘定	育児休業給付	○			○	
	出生後休業支援給付			○		
	育児時短就業給付			○		

（出所） こども家庭庁資料等により作成。

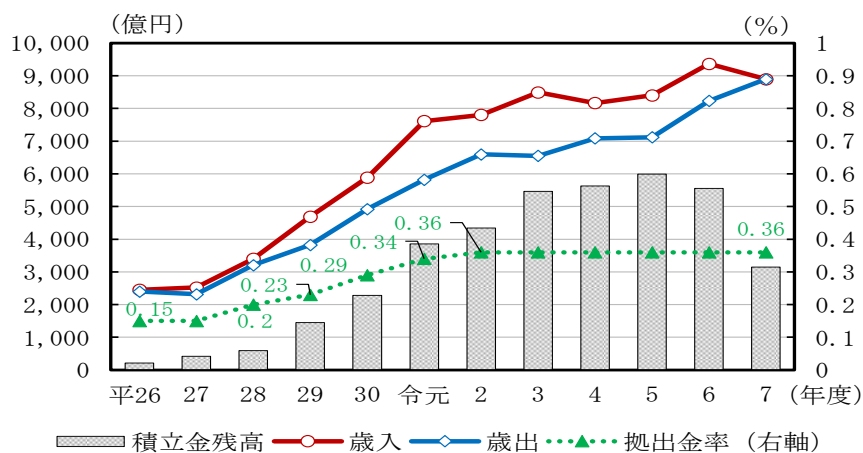
ア 事業主拠出金

事業主拠出金は、児童手当制度が次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することにより将来の労働力の維持・確保にもつながる効果が期待されるとして創設されて以来、厚生年金保険の適用対象の事業主⁶が負担しているものである。その負担額は、厚生年金保険における各被保険者の標準報酬月額及び標準賞与額に拠出金率（令和 7 年度は 0.36%）を乗じて算出される。

使途について、創設当初の昭和 46 年度は児童手当のみであったが、平成 27 年度には地域子ども・子育て支援事業のうち両立支援系の 3 事業（放課後児童クラブ、病児保育、延長保育）、平成 28 年度には企業主導型保育等の仕事・子育て両立支援事業、平成 30 年度には子どものための教育・保育給付の費用（0～2 歳児相当分）が追加されるなど、少子化対策の強化とともにその使途は拡充されている。また、加速化プランの実施にあたっては、事業主拠出金は財源確保策の「既定予算の最大限の活用等」に位置付けられており、令和 6 年度予算においては、加速化プランの放課後児童クラブや病児保育に係る改善、保育の運営費のうち人事院勧告を踏まえた処遇改善に必要な額の半分に對して充当することとされた。

なお、事業主拠出金の性格については、特定の事業目的のために事業主という特定の者が費用を拠出する仕組みであり、税でも保険料でもないとされる⁷。

図表 6 事業主拠出金に係る収支等の推移



- (注) 1. 令和 5 年度までは決算、6 年度は決算見込み、7 年度は当初予算。
 2. 歳入における積立金受入等、歳出における業務取扱費等の計上の有無により、平成 27 年度と 28 年度の間に 5 億円程度の断層が存在する。
 (出所) こども家庭庁「事業主団体との協議の場」資料により作成。

⁶ 事業主のみが負担しており、労働者側の負担はない。

⁷ 第 213 回国会衆議院地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会厚生労働委員会連合審査会議録第 1 号 10 頁（令 6.4.11）

イ 子ども・子育て支援金

支援金は、加速化プラン実施にあたって創設される新規の少子化対策財源であり、医療保険料と併せて医療保険者から徴収する。令和8年度から10年度にかけて段階的に導入されることとなっており、各年度の支援金総額⁸は8年度概ね6,000億円、9年度概ね8,000億円、10年度概ね1兆円とされる。なお、加速化プランの開始から支援金の収納が満年度するまでの期間、すなわち令和6年度から10年度にかけて、子ども・子育て支援特例公債を発行できることとされている。償還期間は、利払い・償還にかかる負担を将来世代に極力先送りしないようにする観点から令和33年度までとされる。

支援金の使途については、現役世代に加え企業や高齢者など全世代の経済主体が支援金を負担することを踏まえ、対象者に一定の広がりのある制度に充てるとされ、具体的には、児童手当、妊婦のための支援給付、出生後休業支援給付・育児時短就業給付、乳児等のための支援給付（こども誰でも通園制度）、1歳未満児を養育する国民年金第1号被保険者の保険料免除、子ども・子育て支援特例公債の償還金となっている。

支援金の導入にあたっては、歳出改革と賃上げによって実質的な社会保険負担軽減の効果を生じさせ、支援金制度の導入による社会保障負担率の上昇の効果がこれを超えないようにするという留意事項が定められている。

なお、支援金の法的性格については、社会保険制度が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ところ、支援金制度がこうした連帯によって、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ることから、保険料として整理されている⁹。

ウ 雇用保険料

雇用保険は、労働者の生活及び雇用の安定と就職の促進のために失業等給付及び育児休業給付を支給するとともに、失業予防や労働者の能力開発等の事業を行う、雇用に関する総合的機能を有する制度である。雇用保険は、失業等給付、育児休業給付、雇用保険二事業¹⁰に大別され、事業主と被保険者である労働

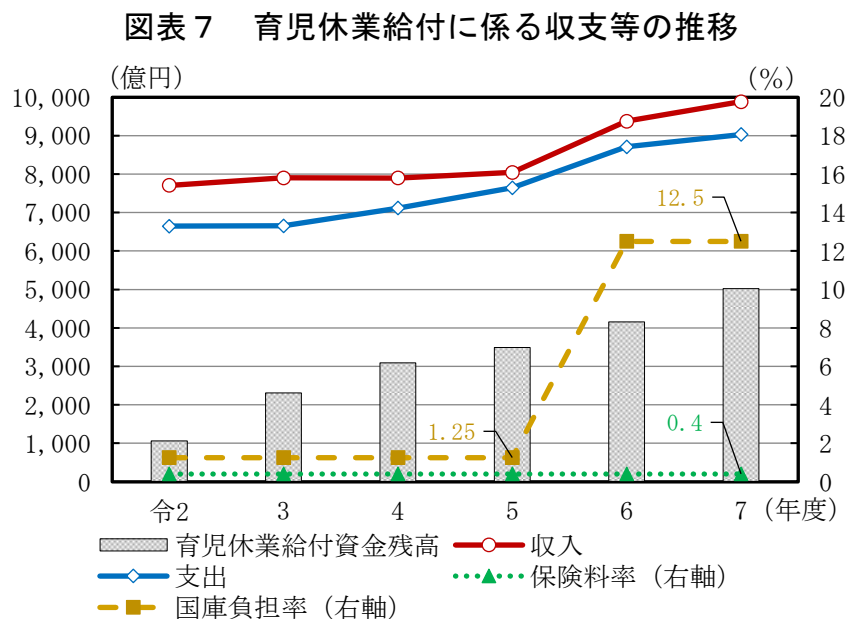
⁸ 負担額は、加入する医療保険制度や所得の状況によって異なるが、全制度平均の医療保険加入者1人当たり月額で、令和8年度250円、9年度350円、10年度450円程度と想定されている。

⁹ 第213回国会衆議院地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会厚生労働委員会連合審査会議録第1号10頁（令6.4.11）

¹⁰ 雇用調整助成金、特定求職者雇用開発助成金などの雇用安定事業と、人材開発支援助成金や職業能力開発施設の設置・運営を行うなどの能力開発事業。

者¹¹が賃金に保険料率を乗じて算出される雇用保険料を負担している。

育児休業給付の財政運営は雇用保険料と国庫負担により行われ、令和7年度は、育児休業給付に係る雇用保険料率¹²は0.4%（労働者・事業主負担各0.2%）、国庫負担割合は給付額の12.5%となっている。なお、令和6年5月の「雇用保険法等の一部を改正する法律」の成立により、男性の育休取得の増加により給付総額が増える見込みであることから、財政基盤の強化が図られた。具体的には、保険料率の本則料率を令和7年度からそれまでの0.4%から0.5%に引き上げ、実際の料率は財政状況に応じて弾力的に調整する仕組みが導入された¹³。また、国庫負担割合については、雇用保険財政が良好に推移し、育児休業給付資金の一定水準の確保が可能であったため、平成29年度から令和5年度の間は暫定的に本則の12.5%から1.25%に引き下げられていたが、令和6年度から本則どおりの12.5%となった（図表7）。



（注）令和2年度から5年度までは決算、6年度及び7年度は当初予算。
（出所）厚生労働省「参議院予算委員会提出資料」により作成。

¹¹ 暫定任意事業（農林水産業の個人事業で常時5人未満を雇用する事業）以外の事業所は、雇用保険の強制適用事業所となり、適用事業に雇用される労働者は、1週間の所定労働時間が20時間未満（令和10年10月1日以降は10時間未満）である等の適用除外者を除き、全員が被保険者となる。

¹² 育児休業給付以外に係る令和7年度の雇用保険料率は、失業等給付0.7%（労働者・事業主負担各0.35%）、雇用保険二事業0.35%（全額事業主負担）であり、全体で1.45%となる。

¹³ 実際の育児休業給付に係る雇用保険料率は、令和7年度においてはこれまでと同水準の0.4%となっている。なお、本則どおりの0.5%とすべき時期について、最新の試算（第200回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（令和6年12月3日））では、令和11年度とされている。

4. 子ども・子育て支援特別会計をめぐる課題

(1) 特別会計の創設目的とその達成状況

子ども・子育て支援特別会計は、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として創設された。その創設目的がどの程度達成されているか検討してみたい。

まず、従来、複数の特別会計にまたがって実施されていたこども・子育て関連事業が、子ども・子育て支援特別会計に統合されたことにより、事業主拠出金、支援金、育児休業給付に充てる雇用保険料等によって賄われる事業の収支は、以前よりも把握しやすくなったと評価できる。この点で、一定の成果はあったと言えよう。

一方で、創設目的の中核である「政策の全体像の見える化」については、なお課題が残る。例えば、こども未来戦略に基づく加速化プランで実施される施策の中には、高等教育の就学支援、育児休業取得者の代替要員確保支援など、一般会計や他の特別会計によって実施される事業も少なくない。そのため、子ども・子育て支援特別会計の枠内だけでは、こども政策全体を把握することは困難である。また、「費用負担の見える化」という点でも、各事業によって財政構造が異なるため、誰がどのような負担をし、それがどのような給付に結びついているのかといった関係性が分かりにくく、国民にとっては制度の理解が進みにくい状況にある¹⁴。このように見ていくと、子ども・子育て支援特別会計の創設目的が十分に果たされているとはいえない。

今後の課題としては、政府が子ども・子育て支援特別会計と他会計にまたがる施策との関係性をより分かりやすく整理・説明し、財源毎の収支を示しながら各事業に対する財源充当の妥当性を明示することが求められる。なお、特別会計が「省庁独自の財布」として運用されることで、非効率な事業が温存されるとの懸念も根強い¹⁵。この点、政府は、本特別会計の財源について、使途が法定されていることから不必要に歳出が膨らむことはない¹⁶と説明している。しかし、これまでの特別会計改革の反省を踏まえれば、事業の効果検証や、剰余金を含めた収支の状況を継続的に注視する必要がある。

¹⁴ この点、こども未来戦略では、こども・子育て政策が目指す将来像として、「現行の関連制度を一つの制度に統合していくことも視野に置き、給付と負担の関係を含めて、その全体像が国民にとって分かりやすい制度としていく」とされている。

¹⁵ 『朝日新聞』（令 5. 8. 7）

¹⁶ 第 213 回国会参議院内閣委員会会議録第 18 号第 19 頁（令 6. 6. 4）

（２）支援金制度の前提となる歳出改革の行方

政府は、支援金制度は歳出改革と賃上げによる実質的な社会保険負担軽減の範囲内で構築することから、実質的な負担は生じないとする。歳出改革については、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（令和５年 12 月 22 日閣議決定）における医療・介護制度等の改革を実現することを中心に取り組むとされた。

令和 7 年度予算提出時点で、歳出改革等による実質的な社会保険負担軽減効果は 0.49 兆円程度となり、加速化プラン完了に向けては、更に 0.5 兆円程度の軽減効果が必要となる。しかし、7 年度に 0.06 兆円程度（満年度で 0.35 兆円程度）の社会保険負担軽減効果を見込んでいた高額療養費制度の見直しについては、7 年度当初予算審議過程において実施を見合わせる予算修正がなされた。必要な社会保障を維持しながらどのような歳出改革が行われるか、今後の動向が注目される。

（３）少子化対策財源の在り方

新たな少子化対策の財源として導入される支援金は、その性格を保険料として整理された。そもそも保険制度は傷病等のリスクに備えてあらかじめ保険料を負担することで、保険事故に対して必要な給付を受ける仕組みであり、保険料の拠出と保険給付が対価的な関係にある¹⁷。しかし、支援金は、現役世代に加え企業や高齢者など全世代の経済主体が負担する一方、その恩恵はこどもを持つ世帯が享受することとなり、財源を負担する側と支援の受け手に明確な対応関係は存在しない。この点、租税は、国又は地方公共団体が特別の給付の対価として課すものではなく、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で課す¹⁸ものである。そのため、保険料を財源とするのは適切ではなく、税を財源とする方が妥当だったとの見方も出来よう。加速化プラン実施に係る財源確保については、増税が早々に否定されたが、上記の視点を踏まえれば、税による財源確保の選択肢も含めて議論されるべきではなかっただろうか。

こども未来戦略においては、加速化プランの実施状況や各種施策の効果を検証しつつ、こども・子育て政策の適切な適切な見直しを行うこととされた。今後の見直しでは、財源の在り方についてもどのような検討・議論がなされるか注目される。

¹⁷ 第 211 回国会参議院財政金融委員会会議録第 3 号第 4 頁（令 5.3.14）

¹⁸ 同上

5. おわりに

令和7年1月から6月までの出生数は、前年同期比3.3%減の31万9,079人となった。下半期も同じペースであれば、通年では前年に続いて70万人を割り込む可能性が高く¹⁹、少子化に歯止めがかかっていない状況にある。政府は、加速化プランの効果検証について、経済財政諮問会議等の議論も経て、指標に基づく評価体系を構築し、加速化プラン実施後の具体的な成果を検証していく²⁰としている。現役世代に加え、企業や高齢者に対しても、新たな少子化対策財源となる支援金の負担を求める中、少子化対策に対する関心は高まっている。今後は、加速化プランの各施策の効果を的確に検証するとともに、子ども・子育て支援特別会計の財政運営において無駄や非効率を排し、財源を真に効果的な事業に充てていくことが求められる。

(内線 75326)

¹⁹ 『毎日新聞』(令7.11.5)

²⁰ 三原内閣府特命担当大臣記者会見(令和7年6月3日)