

わが国出生数急減の背景と少子化対策の課題

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

目 次

1. はじめに
2. 出生数急減と今後の推移
 - (1) わが国少子化の推移
 - (2) 出生数急減の要因
 - (3) コロナ禍が出生数に与える影響
3. わが国の少子化対策の経緯と背景
 - (1) 少子化対策の流れ
 - (2) 家族向け社会支出の増加と少子化対策
 - (3) 少子化対策の優等生フィンランドの出生率低下
 - (4) 若い世代の経済環境の悪化
 - (5) 結婚・出産を制約する社会経済的な要因
4. 家庭生活の構築を先送りさせない少子化対策
 - (1) 子育て支援制度の充実
 - (2) 社会保障の充実
 - (3) 現金給付重視の少子化対策への転換
 - (4) 国民意識の変革
5. おわりに

要 約

1. 2016年以降、わが国出生数の減少ペースが加速している。2015年までの15年間は、おおむね年率▲1%の減少ペースであったが、2016～2018年はおよそ▲3%に加速し、2019年に▲5.8%の大幅減少を記録した。2020年は▲2.8%にとどまったが、2021年にはコロナ禍の影響もあり▲6%減少の大打撃に乘る可能性がある。
2. その結果、2016年に初めて100万人を切ってからわずか5年で80万人を割り込む可能性も見えてきた。少子化といわれながら、1997年に初めて120万人を切ってから20万人減るまでに19年かかったことを考えれば、足元での急減ぶりの重大性を、安易に見過ごすべきではない。
3. 少子化をもたらしている要因は、女性人口の減少や高齢女性の割合が高まるなど、構造的な要因によるところが大きい。足元では出生率も下げ足を速めている。当面、構造的な要因が出生数の押し上げに寄与することは期待できないため、出生率を引き上げる以外、わが国の少子化に歯止めをかけることはできない。
4. 長く出生数の下押しに寄与してきた婚姻率の低下は、近年結婚に前向きな若い世代が増えたこともあり、ようやく主たる要因ではなくなっていたが、コロナ禍が再び婚姻数を大きく押し下げようとしている。コロナ禍によって結婚・出産を後回しにするカップルや、経済環境の悪化などによってそれらを断念する若い世代が生じることによって、今後長期にわたりわが国出生数が下押しされることが懸念される。
5. わが国政府も無策だったわけではない。2009年に政権与党となった民主党は「控除から手当へ」を合言葉に、子育て世代に従前よりも手厚い現金給付制度である子ども手当を創設したが、当初の予定額まで予算を確保することができなかった。その後政権の座に返り咲いた自民党は、とりわけ待機児童対策（現物給付）に力を入れたものの、保育所の受け入れ枠が拡大した2015年以降に少子化が一段と加速している。子育て環境に優れているとみられるフィンランドでも、2010年以降出生率が急落しており、わが国のように、保育所の受け入れ枠拡大に力点を置いた現物給付重視の政策だけでは、少子化を食い止めることは難しいと考えられる。
6. 加速度をつけて進む少子化の背景には、若い世代の経済状況や雇用環境の悪化がある。1967年以前に生まれた世代に比べて、1972年以降に生まれた世代は、男性正社員の年収が40歳代前半で130万円少ない。雇用も流動化しつつあり、とりわけ女性で、若いうちに職場などでのポジションやスキルアップを図ろうとする意識が強くなり、結婚や出産といった家庭生活よりも、仕事や勉強などの社会生活を重視する傾向が強まっている。こうした若い世代の意識の変化に沿った少子化対策が必要となる。
7. 少子化対策のポイントは、若い世代が、仕事や勉強などの社会生活を優先させるあまり、結婚、出産、育児を含む家庭生活の構築に向けた将来設計を先送りすることのないよう、社会保障制度や子育て

て支援制度、雇用政策などの政策パッケージによって彼らのワーク・ライフ・バランスの向上を図るとともに、「社会全体で子どもを育てる」という雰囲気醸成することである。

8. 社会保障の面では、現在の児童手当の満額に相当する金額を、所得制限や年齢に関係なく、18歳までの子ども全員に支給する新たな児童給付制度（児童手当の修正、もしくは給付付き児童税額控除）を策定し、そこをスタートラインに、今後徐々に予算規模を拡充していくことを検討すべきである。これまでの少子化対策の流れから考えれば、多少高いハードルであるものの、少子化に歯止めをかけるためには、思い切った財政措置に向けた議論を避けるべきではない。

1. はじめに

2020年6月に厚生労働省が発表した人口動態統計によれば、わが国の2019年の出生数（日本人のみ）は、前年比5.3万人減の86.5万人（前年比▲5.8%、以下（ ）は前年比）となった。出生数は、すでに2016年以降、年率▲3%を超える減少ペースとなっていたが、2019年の▲5.8%は、丙午だった1966年を除けば、ベビーブーム終焉時にしかみられないほどの減少幅であり、衝撃を持って受け止められた。

2020年の出生数は、10月までのデータから推計した結果、前年比微減の84.1万人（▲2.8%）となり、急減の流れに一旦歯止めがかかる見通しである。しかし、2015年には100万人あった出生数が、わずか5年で15%以上減少するという緊急事態といえる状況にあることには変わりがない。

しかも、新型コロナウイルスの感染拡大によって、2020年中に出された妊娠届が前年に比べて大きく減少した。その影響が表れる2021年の出生数は、再び▲6%前後の大幅減少となることを見込まれており、今後も予断を許さない状況にある。単純にコロナ禍での妊娠を先送りした夫婦に関しては、翌年以降にある程度取り戻すことは可能であると考えられるものの、なかには仕事の喪失や賃金の低下など、若い世代が直面する経済的な問題から、妊娠や出産そのものを断念した世帯もあったと考えられる。

これまで政府では、子育て支援策として、とりわけ待機児童対策に力を入れてきたものの、保育所の受け入れ枠が拡大した2015年以降に少子化が一段と加速していることを踏まえると、期待していた成果を挙げているとはいえない。そうした状況下で、コロナ禍がさらなる少子化を招いている。わが国では、これまでより一段踏み込んだ少子化対策が必要となっているといえよう。

本稿では、近年の出生数の急減の背景と2021年以降の出生数の見通し、およびわが国少子化対策の方向性などについて考える。

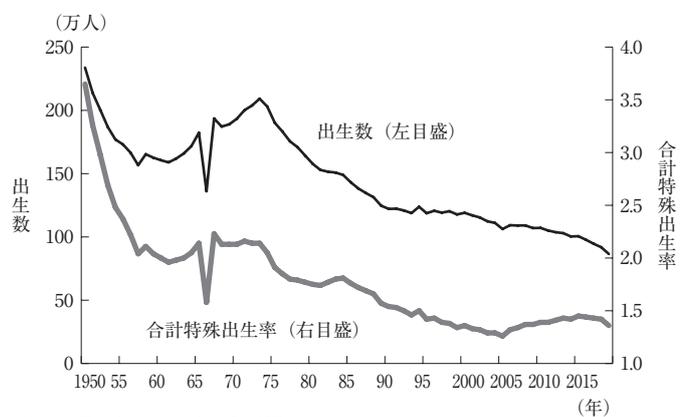
2. 出生数急減と今後の推移

(1) わが国少子化の推移

わが国では少子化が叫ばれて久しく、出生数は、団塊ジュニアの出生がピークだった1973年に209万人を記録して以降、減少に歯止めがかかっていない（図表1）。それでも1990年代には、ほぼ横ばいとなるなど、出生数減少のスピードは緩やかとなり、2000～2015年には年率▲1.1%の微減傾向で推移した。しかし、2016年に100万人を割り込んで以降下げ足を速め（▲3%）、そのわずか3年後の2019年には前年比▲5.8%を記録し、90万人を下回る事態となった（図表2）。

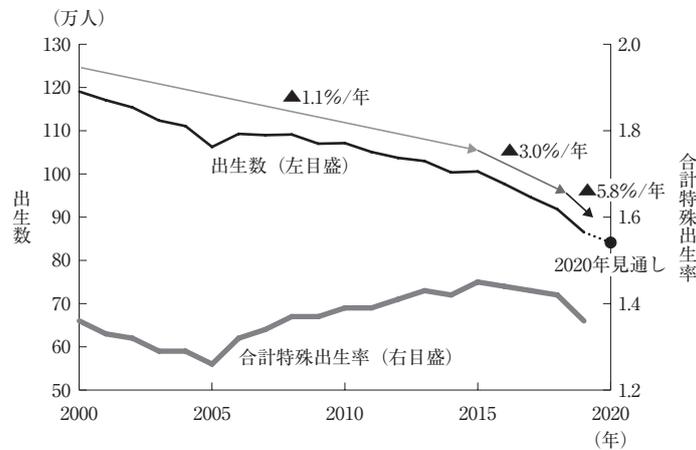
2019年の前年比▲5.8%という出生数の急減は、過去にさかのぼっても、丙午であった1966年、および終戦直後と1970年代前半におとずれたベビーブーム終焉時にしか見られていない。ベビーブーム

（図表1）わが国の出生数と合計特殊出生率の推移



（資料）厚生労働省「人口動態調査」

(図表2) 出生数と合計特殊出生率の推移(2000年～)



(資料) 厚生労働省「人口動態調査」

は出生数が急増した分、その終焉時にはまさに崖のような急減となったが、今回は、減少傾向にあるにもかかわらず、ベビーブームの終焉時と同等のペースで減少が生じたのである。

今後同▲5.8%の減少が続くとは考えにくいものの、仮に続いたとすると、わずか12年で出生数は半減することになる。1973年の出生数のピークから半減するまでおよそ40年かかったことを考えると、▲5.8%の減少ペースの衝撃度が推し量られよう。

(2) 出生数急減の要因

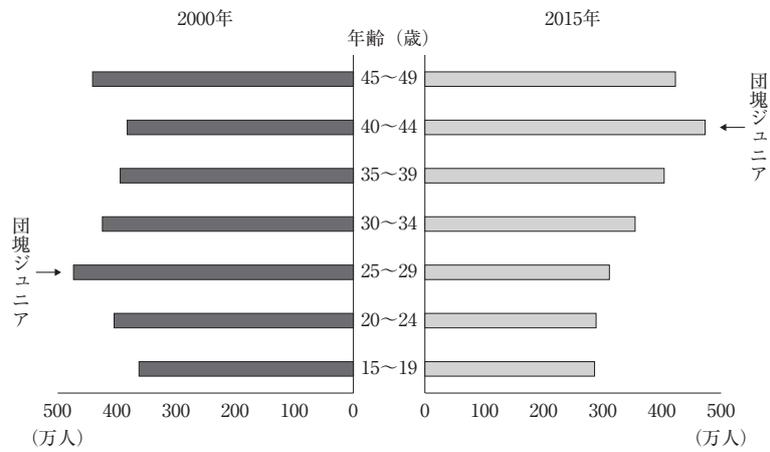
長らく少子化が指摘されてきたわが国において、なぜ出生数は減少し続け、しかもここに来て急減しているのだろうか。

広く認知されていることとして、女性が生涯に生む子どもの数を示す合計特殊出生率の低下の影響は小さくない。わが国の合計特殊出生率は、2005年に1.26と、過去に例のない低い水準まで落ち込んだ。その後緩やかな上昇に転じ、2015年には1.45まで戻したものの、2016年以降再び低下基調となっている。

出生数を決定する要因としては、①出生率のほかにも、②出産期にある女性の人口と、③その年齢構成の影響が考えられる。出産期にある女性数の減少が、出生数の減少に直結することは自明である。同時に、高齢の女性ほど出生率が低下することから、年齢の高い女性の割合が高まることも出生数を下押しする。例えば、図表3に、2000年と2015年の出産期にある女性の人口ピラミッドを示した。人口ボリュームの大きい団塊ジュニア(1970年代前半生まれ)が、2015年には全員40歳を超えたため、人口ピラミッドにすると上方が膨らんだ形となり、近年、人口構成要因は出生数の下押し要因となっていることがわかる。

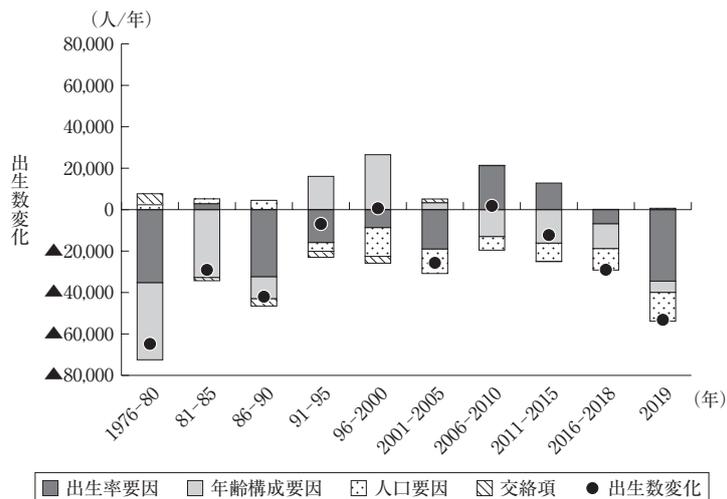
わが国の出生数の変化を、上記3要因に分解してみると、2015年までは、3要因のうち少なくとも一つの要因が、出生数の押し上げに寄与していたことがわかる(図表4)。例えば、2010年代前半は、女性数が減少し、その年齢構成も高齢化したが、出生率が緩やかに回復したため、出生数の急減は抑制された。

(図表3) 出産期女性の年齢構成 (2000年と2015年)



(資料) 総務省「国勢調査」

(図表4) 出生数変化の要因分解 (前年差)



(資料) 厚生労働省「人口動態調査」

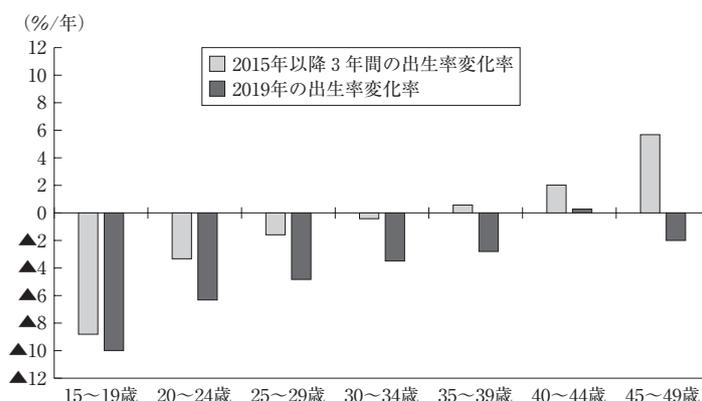
(注) 1年間の出生数変化を要因分解し、2019年以外は平均値。

ところが2016年以降は、三つの要因がすべて出生数の下押しに寄与し始めたことがわかる。女性の人口と年齢構成は、2006年以降構造的に押し下げに寄与していたが、2016年以降は出生率要因までもが下押しに転じ、出生数急減をもたらした。

そして、問題の2019年は、合計特殊出生率が1.36と、前年の1.42から0.06ポイント下がったことで、これまでにないほど大きく出生数を下押しした形となった。

2019年は、とりわけ25~39歳という出生率が最も高くなる年齢層での出生率低下が顕著であった(図表5)。2015年以降の3年間は、晩婚化を反映し、主として15~24歳の年齢層で出生率の低下が顕著であり、それ以外の年齢層では、大幅な低下はみられなかったが、2019年に限っては、25~39歳の年齢層でも出生率が低下した。

(図表5) 女性の年齢別、出生率の変化率



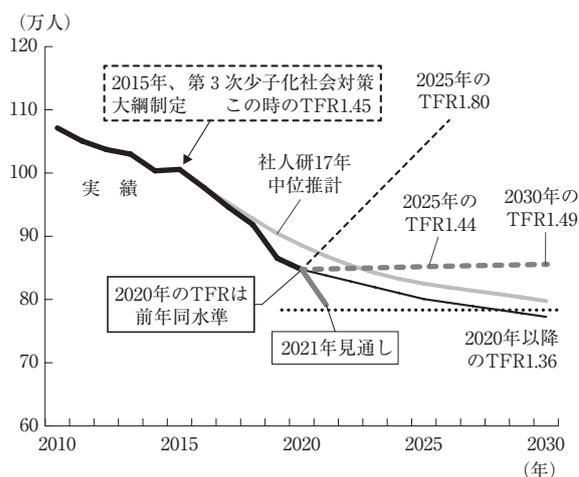
(資料) 厚生労働省「人口動態調査」
 (注) 2015年以降の3年間は、年平均。

女性の人口要因と年齢構成要因は、今後20年程度はほぼ予見されており、両要因を合わせてみれば、出生数の押し上げに働くことは期待できない。例えば、2030年まで2019年と同水準の1.36の合計特殊出生率が継続すると仮定した場合、わが国の出生数は、2025年にはおよそ80万人、2030年には現在よりもおよそ9万人少ない77万人となることを見込まれる(図表6)。

2020年の合計特殊出生率は、2019年と同水準となる1.36程度を維持しているとみられる。それでも、女性の人口や年齢構成が出生数の押し下げ要因として働くため、10月までの人口動態統計概数値などから試算した結果、2020年の出生数は前年比微減となる84.1万人(▲2.8%)となる見通しである。急減の流れに一旦歯止めがかかるものの、構造的な下押し要因は容易に変えることはできない。

出生数の減少をそのまま放置すれば、将来的に経済が縮小し、国力が低下していくことは避けられない。ちなみに、現状の出生数を維持するためには、人口要因や年齢構成要因の押し下げ幅を出生率の引き上げでカバーすることが必要となるため、当然現在よりも高い合計特殊出生率が必要となる。図表6に示した通り、試算上、現在1.36まで低下している合計特殊出生率を、2025年には1.44、2030年には1.49と、段階的に引き上げていくことが必要となる。合計特殊出生率は、2015年には1.45まで回復していたことを考えれば、まったく不可能な水準とはいえず、さしあたりこの水準が目標となると考えられる。

(図表6) わが国出生数の推移と将来推計



(資料) 厚生労働省「人口推計調査」、国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」

(3) コロナ禍が出生数に与える影響

新型コロナウイルスの感染拡大によって、2020年5月以降、妊娠届の提出数が前年に比べて大きく減少している。5月には、前年同月比▲1.44万件（▲17.6%）の大幅減となった（図表7）。

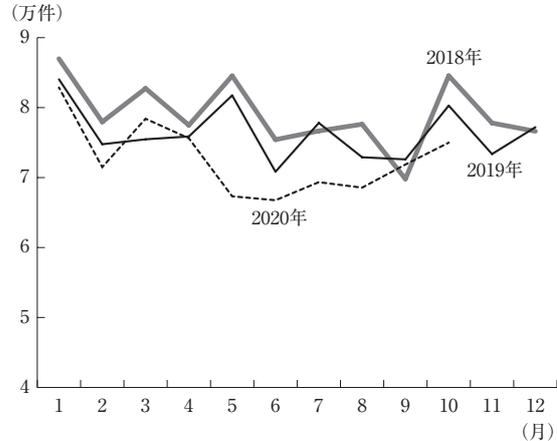
妊娠届は、母子手帳のほか、公的な母子保健サービスを受けるために必要な届け出であるため、妊娠が判明したほぼすべての世帯が届け出ていると考えられ、その後の出生数を押し量るうえで重要な指標となる。2021年の出生数に影響を与えると考えられる4月以降の妊娠届の状況（注1）が今後も続くと仮定すると、2021年の出生数は79.2万人となる。減少率で見ると、2019年の▲5.8%と同等かそれを上回る▲6%前後の大幅減少となることが見込まれる（前掲、図表6）。

ちなみに、国立社会保障・人口問題研究所（以後、社人研）では、2015年までの国勢調査の結果から、出生数が80万人を割り込むタイミングを2030年と予想している（中位推計）。コロナ禍以前から、少子化の実態は社人研の見通しを下回って推移していたものの、2021年に80万人割れが起ころうであれば、少子化が一気に10年進んでしまった印象となる。

コロナ禍が原因で妊娠を先送りした夫婦に関しては、翌年以降にある程度取り戻すことは可能であると考えられるものの、なかには仕事の喪失や賃金の低下などの経済的な問題から、妊娠や出産そのものを断念した世帯もあったと考えられる。また、定量的評価は難しいが、コロナ禍を避け、妊娠・出産の先送りを選択した夫婦のなかには、加齢によってより妊娠しづらくなる場合があることも想定する必要がある。とくに不妊治療については、男女とも年齢が上がるほど成功率が下がることが知られている。多くの夫婦が妊娠を先送りしたことが、結果的に長期にわたってわが国の出生数を下押しすることが懸念される。

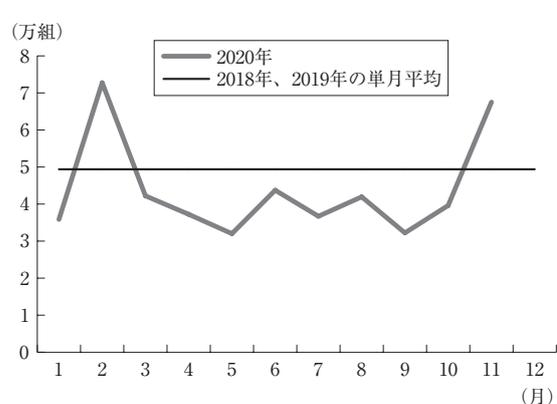
加えてコロナ禍は、婚姻へも逆風となっており、今後の出生数の下押し要因となると考えられる。2020年の婚姻数は、2月と11月（注2）を除き、2018年、2019年の平均に比べて大きく下回って推移している（図表8）。2018年、2019年はおおむね毎月5万組の婚姻がみられたが、2020年は婚姻が多かった2月と11月を含めても平均4.4万組で、コロナ禍の影響が出始めたと考えられる3月以降に限ってみると、平均で4.1万組に過ぎない。わが国の場合、婚姻の1～2年後に第1子を生む世帯が多いことを踏まえると、2021年以降の出生数

（図表7）月別、妊娠届け出数の推移



（資料）厚生労働省「令和2年度の妊娠届出数の状況について」

（図表8）2020年の婚姻数の推移

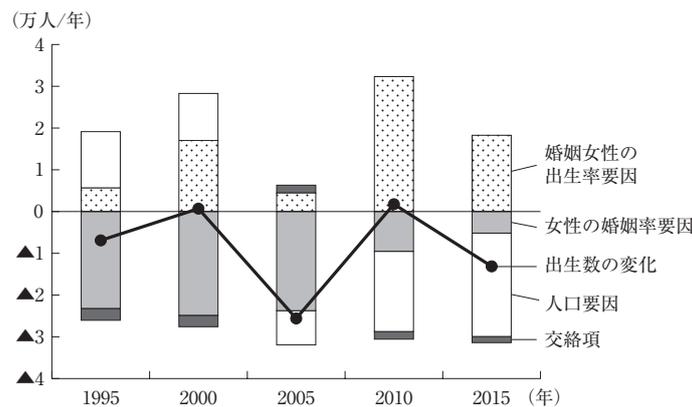


（資料）厚生労働省「人口動態調査」

のさらなる下押しが懸念される。

図表4とは別に、出生数の増減について、婚姻率の指標を組み込んだ要因分解を行うと、2005年までは、婚姻率の低下が出生数の減少に強く寄与していたことがわかる（図表9）。ところがそれ以降、婚姻率要因による出生数減少への影響は小さくなりつつあり、2015年までの5年間平均ではゼロ近傍まで近づいていた。

（図表9）婚姻率要因を含む出生数変化の要因分解（前年差）

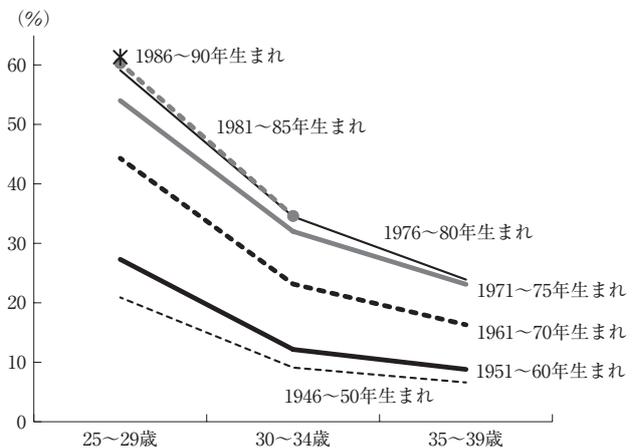


（資料）国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」
（注）5年ごとのデータを活用して分析しているが、結果は年平均で表示。

その状況を裏打ちするように、以前は急速に上昇していた世代別の未婚率において、1981年以降に生まれた世代では上昇に歯止めがかかっている（図表10）。社人研が継続的に実施しているアンケート調査からも、若い世代の結婚意向は、一時期よりも高まっている傾向が認められる（注3）。少なくとも2015年頃までは、晩婚化に一定の歯止めがかかっていたと考えられる。

ところが、このコロナ禍によって再び婚姻率の低下が促されており、長期にわたる少子化への影響が懸念される。妊娠出産同様、婚姻についてもコロナ禍によって一時的に先送りしただけであれば今後の回復も期待できるが、仕事の喪失や賃金の低下などの経済的な問題から、若い世代の一部が結婚を断念した可能性も否定しえない。また、コロナ禍によってそもそも若い世代の出会いの場も少なくなっており、長期にわたる婚姻率の低下が危惧される。

（図表10）生年別、年齢別、女性の未婚率



（資料）総務省「国勢調査」

(注1) 本稿執筆時点では、10月までの妊娠届出数しか報告されていないため、4月から10月までのデータで試算。

(注2) 2020年2月に婚姻数が多かったのは、暦に多く2が出現し、夫婦と読める語呂合わせの影響。また、11月22日は良い夫婦と読めることから、例年11月は他の月に比べ婚姻が多い傾向にあり、2020年も同様であった。

(注3) 国立社会保障・人口問題研究所の「現代日本の結婚と出産」によれば、結婚する意思のある未婚者のうち、「ある程度の年齢までには結婚するつもり」と考える割合は1990年代を通して減少し、一時は過半数を下回ったが、2005年に増加傾向に転じ、2015年調査では男女ともに半数を超えている。

3. わが国の少子化対策の経緯と背景

(1) 少子化対策の流れ

少子化の進行に対し、政府も無策だったわけではない。2015年に「第3次少子化社会対策大綱」を策定し、わが国における少子化問題の重要性を再確認したうえで、少子化対策の基本的なフレームを定めた。その後も、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015年）」、「ニッポン一億総活躍プラン（2016年）」、「人づくり革命基本構想（2018年）」などを矢継ぎ早に策定し、各政策の柱として少子化対策、子育て支援政策を打ち出した。

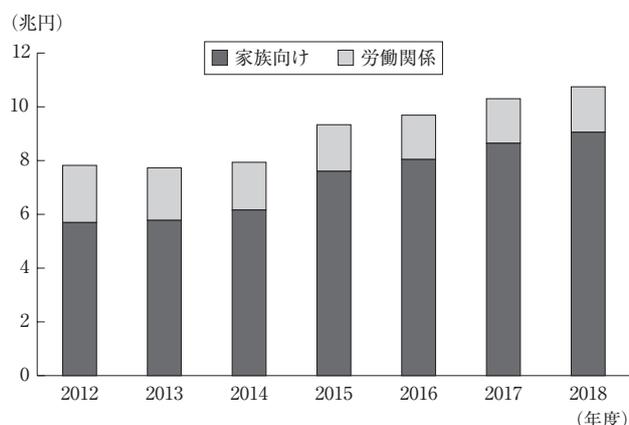
そのなかで、希望出生率1.8という指標を策定し、2025年までにその実現を目指すこととした。希望出生率とは、若い夫婦および単身者へのアンケート調査に基づき、彼らが希望する子どもの数が実現すると仮定したときに期待される合計特殊出生率である。現実には、わが国の合計特殊出生率は、「第3次少子化社会対策大綱」を策定した2015年をピークに低下傾向にあり、政策の効果が顕在化しているとはいえない。しかし、政策の効果はともかく、少子化を政策課題として正面から取り上げることを避けてきた歴代政府の取り組みに比べ、一連の政策は、数値目標を設定するなど、子どもが減ることがわが国において最も重大な政策課題の一つであるとの認識を表明したことは評価すべきであろう。

(2) 家族向け社会支出の増加と少子化対策

2015年以降の政府による矢継ぎ早の少子化対策、子育て支援政策の打ち出しを背景に、近年若い世代向けの社会支出は着実に増えている。ここでは、社人研がとりまとめている社会保障費用統計により、若い世代向けの社会支出項目として、家族向け社会支出（児童手当、施設等給付、育児・介護休業給付等）と労働関係社会支出（教育訓練給付、雇用調整助成金、失業関係給付等）を見てみたい。

この統計によれば、「少子化社会対策大綱」が策定される前の2014年のデータと比較して、最新データである2018年には、労働関係社会支出はほとんど増えていないが、家族向け社会支出が2.9兆円増額（+47%）されている（図表11）。2015年に策定された「第3次少子化社会対策大綱」や「子ど

（図表11）わが国の家族向け・労働関係社会支出の推移



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」

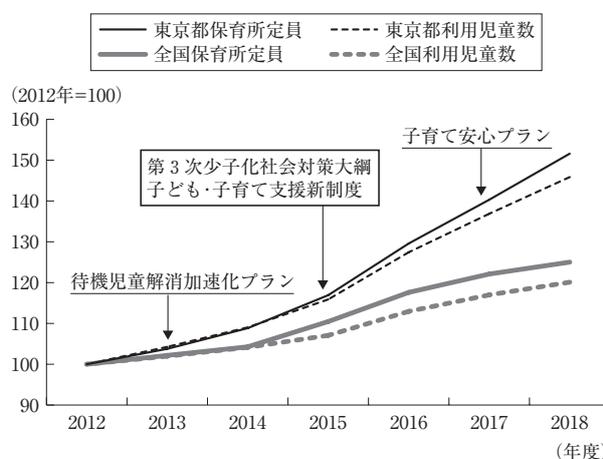
も・子育て支援新制度」などにより、積極的に待機児童対策が進められており、東京など大都市を中心に保育所の設置が加速している(図表12)。

しかし、わが国の家族向け社会支出は近年増加傾向にあるとはいえ、フランスをはじめとする欧州諸国と比較すると見劣りする状況にある。わが国の家族向けの社会支出額は、対GDP比で1.65%に過ぎず(2018年実績)、子育て支援政策などに率先して取り組んでいるとされるドイツやフランスの2.28%、2.93%(両者とも2015年実績)に及ばない(図表13)。わが国の家族向け社会支出は、2018年

に9.1兆円であったが、これを対GDP比でフランスと同水準まで拡充とした場合、追加的に年間およそ7兆円の投入が必要となる。

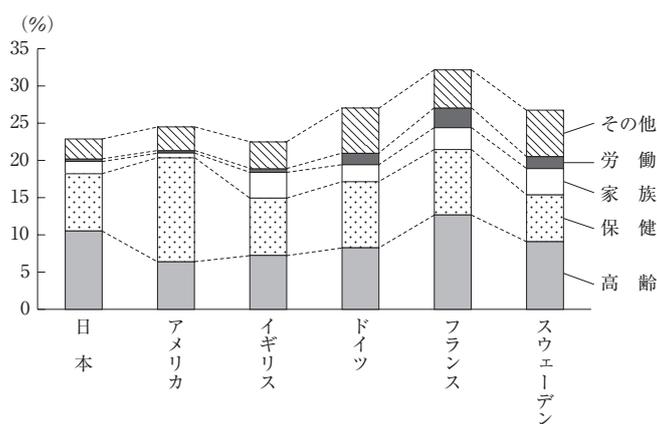
もちろん、若い世代向けの社会支出を増やすことが、少子化からの脱却に直結するとは限らない。若い世代向けの社会支出に手厚く、子育て支援政策の優等生とされるフランスでも、近年出生数、合計特殊出生率とも低下傾向にある。しかし、わが国の子育て世代では、賃金の低迷や雇用の非正規化の流れのなかで、経済的な将来不安を抱えている者も多く、安心して子育てができる環境を構築するため、社会保障の果たすべき役割は小さくない。

(図表12) わが国の少子化対策と保育所の定員等



(資料) 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ及び「待機児童解消加速化プラン」集計結果」
(注) 制度・プランの矢印は、施行年を表す。

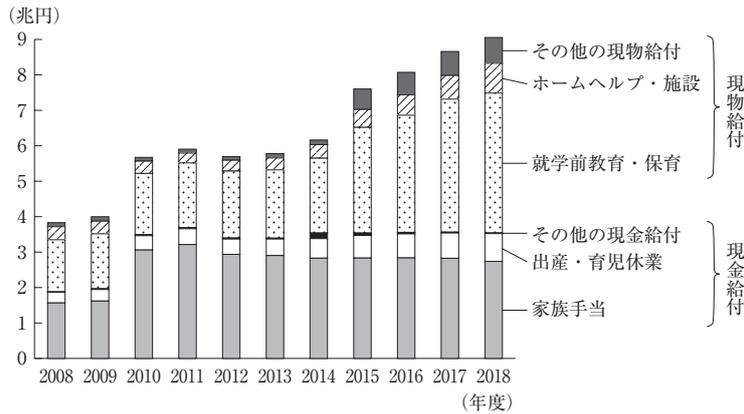
(図表13) 各国社会支出(OECD基準)の対GDP比



(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」
(注) 日本のみ、2018年実績。他の国は2015年実績。アメリカで、「保健」が大きくなっているのは、いわゆるオバマケアの影響。
高 齢：年金、介護保険等。
保 健：医療保険、公費負担医療給付等。
家 族：児童手当等、施設等給付、育児・介護休業給付等。
労 働：教育訓練給付、雇用調整助成金、失業関係給付。
その他：遺族年金等、障害関係、住宅、他の政策分野。

前掲図表12に示した通り、わが国の家族向け社会支出の総額は近年増加傾向にあるものの、その内訳をみると、伸びの中心は現物給付、とりわけ「就学前教育・保育」である（図表14）。この支出項目の伸びの多くが、保育所の受け入れ枠の拡大に充てられてきた。

（図表14）わが国政策分野別家族向け社会支出の推移

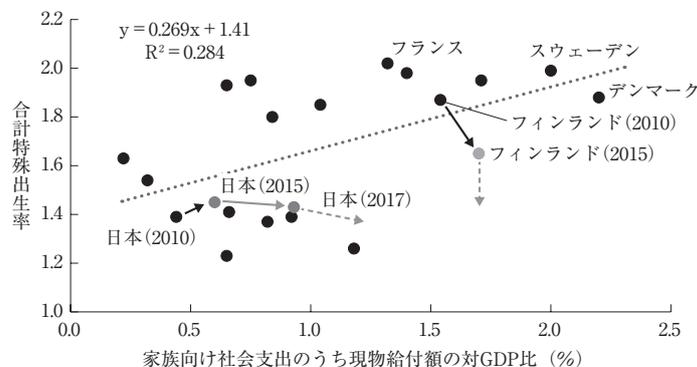


（資料）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」

一方、現金給付については、児童手当などを中心とする「家族手当」が、近年緩やかな減少傾向にある。わが国の場合、家族向けの社会支出は、2010年に児童手当制度の改正が行われ、現金給付額が1.8倍に増えたが、2015年以降、政策方針が現金給付から現物給付にシフトしたことは、支出実績からも明らかである。その背景には、国際的な動向とともに、子育て支援、少子化対策として、現物給付の方が好ましいという社会的な合意形成があった。

2010年の主要先進国の現物給付額の対GDP比率と合計特殊出生率の関係を見ると、相関係数は必ずしも高くないものの、右肩上がりの傾向が読み取れる（図表15）。ちなみに、現金給付額の対GDP比と合計特殊出生率の間に、正の相関は見られない。

（図表15）現物給付と出生率の関係（2010年）



（資料）OECD「Social Expenditure」、国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」

わが国においては、データ分析から得られる知見以外にも、現金給付を積み増しても、給付金の用途は親の裁量に任されてしまうため、政府が期待する子育て支援に向かうかどうかは不透明であるとの指摘や、就学前教育の重要性などを指摘する声も、現物給付シフトの政策判断を後押しした。OECDが、就学前教育や保育の重要性に鑑み、民主党政権の目玉政策であった子ども手当による現金給付拡充策に懸念を示し、現物給付の拡充を推奨（注4）した影響も大きい。

保育所の受け入れ枠の拡充等、現物給付額の積み増しが、女性の社会進出とともに、出生率を高めることに貢献するとの期待のもと、2015年以降、わが国の家族向け社会支出は、現物給付の割合を高める方向に舵が切られたのである。

こうした政策判断にもとづき、近年わが国では、就学前教育・保育（保育園の受け入れ枠など）の拡充を中心に、現物給付金額は2014年以降の4年間で2.1倍となった。2019年からは保育料の無償化も始まるなど、現在も現物給付金額を増やす政策方針は堅持されている。

保育所の受け入れ枠拡大は、主に首都圏など大都市で取り組まれた結果、2012年以降の6年間で、東京都では保育所の定員が1.50倍、利用児童数は1.45倍となった（前掲、図表12）。こうした取り組みによって、足元では待機児童の数は緩やかに減少し始めている。東京都において保育所の定員が拡大されたことにより、これまで東京で入所を断念していた世帯が、東京での入所に回帰しているともされ、すぐさま待機児童問題の解決に至るわけではないものの、一定の効果は認められる。

(3) 少子化対策の優等生フィンランドの出生率低下

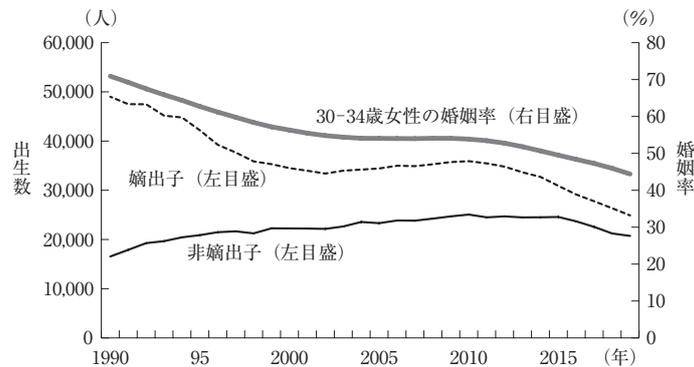
2019年までのわが国の合計特殊出生率を見る限り、現物給付の大幅な積み増しにもかかわらず、少子化対策としての効果は表れていない。実際、わが国が現物給付重視に舵を切る際の根拠の一つともなった現物給付と合計特殊出生率の正の相関を示すグラフは、近年その関係にゆがみが生じている（前掲、図表15）。

子育て支援のモデル的な見方をされることの多いフィンランドで、2010年に1.87あった合計特殊出生率が、近年急速に低下しており、2018年にはわが国よりも低い1.41となった。その間にも現物給付額は増額されている。

急激な出生率低下の要因については、様々な指摘がある。フィンランドは、人口動態で見れば、90年代以降の人口減少期に生まれた世代が出産期に入っており、それが少子化に影響していることは間違いない。しかし、同時に合計特殊出生率も低下しており、母数の減少だけでは、足元の出生数の減少を説明できない。

フィンランドでも、わが国同様、都市域で出生率が低い傾向にあり、若い世代の都市集中が国全体の出生率を押し下げていると考えられる。また、非嫡出子に比べて嫡出子の減少が急であるが（図表16）、これは個人主義の進展や社会的な男女の格差によって婚姻を避ける動きが生じていることの表れと考えられる。出産のピークとなる30歳代前半での婚姻率は、2010年からの9年間で9.5%ポイント低下し44.4%になった。フィンランドの子育て支援政策は、ひとり親世帯に対する児童手当の加算給付があるなど、多様な家族を前提とした手厚い制度となっているものの、依然として既婚女性の方が、出生率が高い傾向にあることから、婚姻率の低下は少子化にとってマイナス要素となった。

(図表16) フィンランドの婚姻状態別出生数と婚姻率の推移



(資料) Statistics Finland 「PxWeb databases」

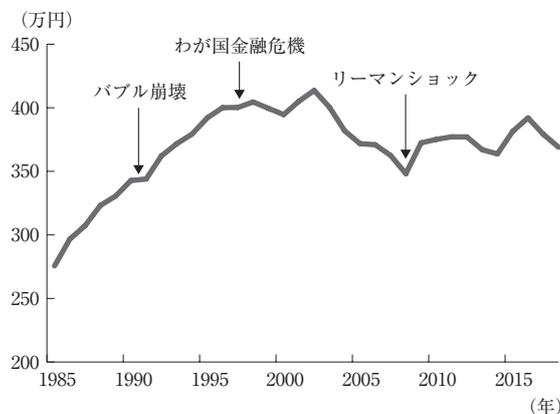
加えて、2010年代前半に大きな不況を経験したフィンランドでは、短期や期限付きの雇用の割合が増えるなど、雇用の流動化が進んでいるとされ、若い世代が将来不安を抱き、少子化につながっている可能性も否定できない。

こうした他国の状況も踏まえれば、現物給付に重きを置いてきたわが国の少子化対策・子育て支援策についても、その効果を検証すべき時期にきている。若い世代が置かれている経済・社会環境を踏まえ、彼らが真に求めているニーズに合致するよう、少子化対策を見直していく必要があるといえよう。

(4) 若い世代の経済環境の悪化

わが国の企業が労働者に支払う人件費（従業者一人当たり）は、90年代後半の金融危機以降、横ばいから低下傾向にある（図表17）。わが国経済が低成長からなかなか脱することができない状況や、金融危機時に生じた資金繰り悪化に対する警戒感等を背景に、企業経営が保守的になっていることの影響が大きいと考えられる。ただし、企業が支払う賃金を抑えようとする動きの影響は、必ずしもすべての世

(図表17) わが国の一人当たり実質人件費の推移
(2015年基準)

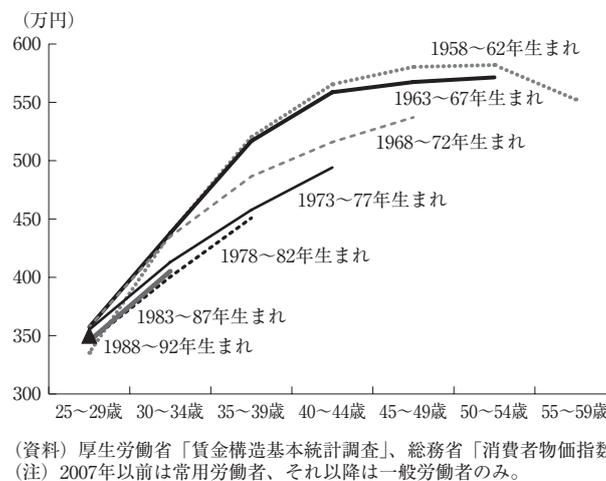


(資料) 財務省「法人企業統計調査」、日本銀行「企業物価指数」
(注) 人件費には福利厚生費を含む。金融業・保険業を除く。

代が等しく負ったわけではなく、若い世代により重くのしかかった。とりわけ団塊ジュニア以降の世代は、それ以前の世代に比べて所得が低水準にとどまり、今後も引き上げにつながる要素を見出すことは難しい状況にある。

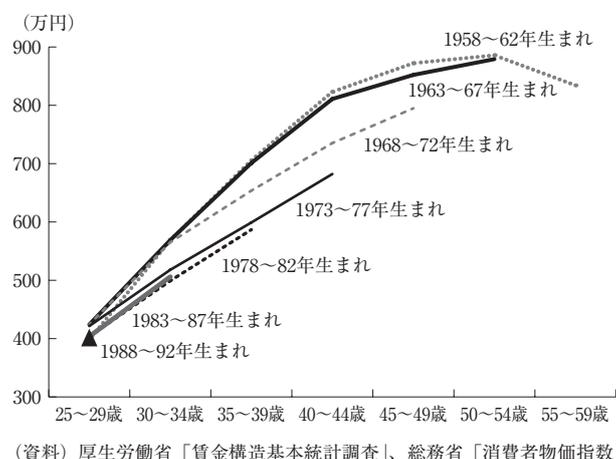
図表18は、わが国一般労働者（注5）の年間所得（男女合計）を、生まれた年代別に表したもので、いわば年代別の賃金カーブである。1963～1967年生まれに比べて、1973～1977年生まれの40～44歳時点の実質賃金は、年間72万円少ないことがわかる。

（図表18）出生年別、年齢別全労働者年収（2015年基準）



図表19は、同様のグラフを男性正社員に限定して作成したものである。男性正社員に限定すると、年代別の格差はさらに拡大し、1973年以降に生まれた世代は、67年以前に生まれた世代に比べて、40～44歳時点の実質賃金が129万円少ない。しかも、1973年以降に生まれた世代は、非正規雇用の割合も高く、世代全体で見れば、世代間格差はさらに広がることになる。

（図表19）出生年別、年齢別男性正社員年収（2015年基準）



わが国では、近年女性の労働参加率が高まり、以前見られたいわゆるM字カーブはほぼ消滅した状況にある。わが国の場合、人手不足とされながらも賃金が上昇していないことから、新たに労働参入した女性の多くが、比較的賃金の低い仕事に従事していると推察される。すなわち、現物給付によって保育所の受け入れ枠が拡充されているため、女性は以前よりも働きやすくなってはいるが、従事する仕事は低賃金であることが多いため、若い世代の経済的な不安定さを払しょくするまでには至っておらず、若い世代が訴える経済的な苦境は十分に改善が図られていないといえよう。

(5) 結婚・出産を制約する社会経済的な要因

2015年以降、積極的に保育所の拡充が取り組まれてきたものの、出生率や出生数を見る限り、少子化対策としての効果が顕在化している状況にはない。フィンランド同様、わが国においても、若い世代が求める少子化対策と政府が行う子育て支援策にミスマッチが生じている可能性がある。

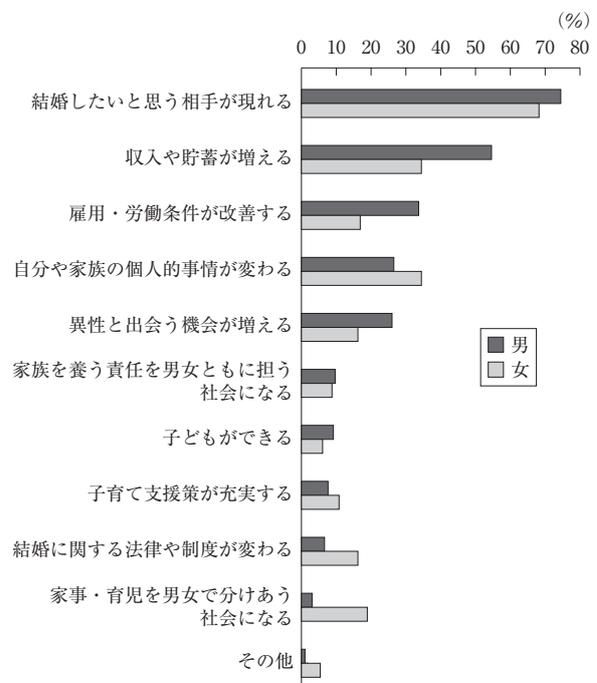
わが国では、アンケート調査などの結果から、積極的に結婚を選択しない理由や、子どもを持つことをためらう一因を、若い世代の経済的な苦境に求めることができる。例えば、社人研の「現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査」によれば、未婚者に結婚への障害を聞いたところ、男女とも4割以上が「結婚資金」と回答している。

さらに、「一生結婚するつもりはない」としている単身者に、「条件次第で結婚をしても良い」に心変わりするとしたら、どのような状況変化かという質問をぶつけている。その第一の条件は「結婚したいと思う相手が現れる」であるが、第2、第3の条件変化は、「収入や貯蓄が増える」「雇用・労働条件が改善する」であり、ともに経済的要因である（図表20）。もとより最も回答を集めた「結婚したいと思う相手が現れる」の条件のなかには、結婚相手の経済状況も含まれていると考えられることから、婚姻を促す政策としては、若い世代の経済環境を改善することの重要性が推し量られる。

なお、結婚への障害を問うた前出の質問に対する選択肢のうち、「結婚資金」以外では「職業や仕事上の問題」が男女とも高まる傾向にある。とりわけ女性の上昇傾向が顕著で、19.9%と第2位の理由となっており、女性のなかでキャリアを優先する意識が高まりつつある様子が見受けられる。

さらに、結婚意思はあるものの独身でいる理由を尋ねると、女性で「仕事（学業）に打ち込みたい」という回答が近年上昇傾向にあ

（図表20）結婚してもいいと心変わりする要因



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」
（注）一生結婚はしないと考えているが、「いずれ結婚するつもり」
に変わる可能性があるとした場合の理由。選択は三つまでの複数回答。

り、とくに25歳未満の女性では、45.9%で第1位となっている（注6）。これに対し、「趣味や娯楽を楽しみたい」や「自由さや気楽さを失いたくない」という、いわば独身を謳歌したいという意見は、男女とも横ばいか減少傾向にある。

また、同調査によれば、すべての年代を通して、夫婦が予定している（いた）子どもの数が、彼らが理想とする（していた）子どもの数を下回っているが（注7）、とりわけ若い夫婦では、その理由として経済的要因がある。妻の年齢が30～34歳の夫婦では、理想子ども数まで子どもをつくらない理由として、およそ8割が「子育てや教育に金がかかりすぎるから」を選択している（図表21）。

同じ質問で2番目に選択率が高かったのは、「自分の仕事（勤めや家業）に差し支えるから」であり、ここでも結婚しない理由などで注目されたキャリアを優先する思考が働いている。若者を取り巻く経済環境の悪化が、結婚や出産を阻む直接的な要因となるとともに、働く女性が増えたことで、わが国においては、女性がキャリアを築いていくうえで、結婚や出産がより一層大きな障壁としてクローズアップされてきているのである。

賃金が伸びず、雇用の流動化が進むなかで、20～30歳代の若い時期に仕事上のキャリアの継続やポジションの確保を図るために、結婚や出産が後回しされやすい環境にあることを踏まえれば、これからの少子化対策は、社会保障制度や子育て支援制度、雇用政策などの政策パッケージによって彼らのワーク・ライフ・バランスの向上を図るとともに、「社会全体で子どもを育てる」という雰囲気醸成することが重要となる。

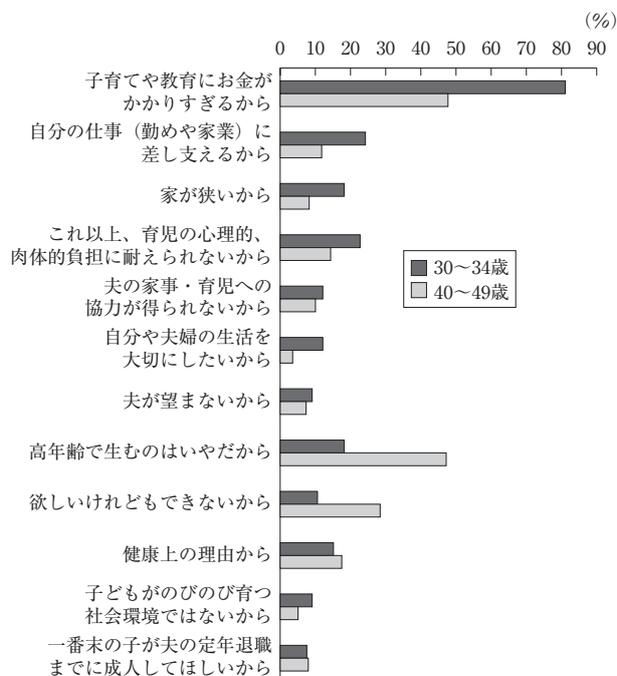
（注4）「包括的な子ども政策に向けて：OECD諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」OECD 2010年6月。

（注5）賃金構造基本統計調査によるものであり、2007年以前は常用労働者、それ以降は一般労働者のみ。

（注6）同世代の男性では37.3%で、「若すぎる（49.6%）」に次ぎ2位の理由となっている。

（注7）それぞれ、予定子ども数と理想子ども数のこと。予定子ども数とは、社会環境などを踏まえ、実際に夫婦が予定している子どもの数のことであり、理想子ども数とは、夫婦が理想とする子どもの数のことである。平均すると、予定子ども数は、理想子ども数を下回る。

（図表21）妻の年齢別、理想の子ども数を持たない理由



（資料）国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」
（注）予定子ども数が理想子ども数を下回る夫婦。

4. 家庭生活の構築を先送りさせない少子化対策

大学進学率が上昇し、大学院進学も珍しくなくなったことで、若い世代が社会に出る年齢は高まって

いる。その後就職した先で、仕事に対する理解を深め、技術や専門性の習得、知見の蓄積などを求められるため、20～30歳代の若い世代は、否応なく学業・仕事優先で過ごさざるを得ない。前出のアンケート調査からも明らかのように、近年はとりわけ若年女性にその傾向が強い。

このように若い世代の意識が変化した背景には、近年の賃金の低下や正規・非正規の格差など、若い世代を取り巻く雇用環境・経済環境の悪化とともに、低賃金や失業に対する自己責任論の台頭もある。仕事に意欲的に取り組むことや自己研鑽自体は必要不可欠ながら、若い世代が過度にそれらを意識することによって、個人が家庭生活の構築に向けた将来設計を先送りしてしまい、それが今後少子化の進展につながるようであれば、わが国全体として対応が必要であろう。若い世代が、仕事や勉学などの社会生活を優先させるあまり、結婚、出産、育児を含む家庭生活の構築に向けた将来設計を先送りすることのないよう、「社会全体で子どもを育てる」という国民意識のもと、家庭生活と社会生活の両立に向けた政策パッケージについて考える。

(1) 子育て支援制度の充実

制度の面から、家庭生活と社会生活の両立を支えていくことが何より重要である。まず、数の上では保育所は充足しつつあり、大学ではオンライン授業、企業ではテレワークが浸透し始めたため、これ以上の保育所の拡充は不要との見方もある。しかし、自宅で子育てしながら学び、働くことには限界もあることから、当面、保育所の需要が大きく減ることは考えにくい。

ただし、これまでのように保育所の受け入れ枠を増やすだけの取り組みから、今後は保育の質の向上とともに、多様な保育所を確保するという視点への切り替えが必要となる。保育の質の向上は、保育所の受け入れ枠の拡充が急がれるなかで注目度が高まっている課題である。OECDは、前出のわが国子育て支援政策への提言（注8）において、「就学前教育・保育」に対する社会支出は、女性労働支援のための投資のみならず、次世代への投資であるとしている。そこでは、社会への還元の見地から、幼児教育の費用対効果の高さに注目しており、保育の質への言及がみられる。

さらに、多様な保育については、幅広い保育時間に対するニーズに応えるとともに、学校や企業内に設置する保育所についても、これまで以上に積極的に取り組むことが求められる。とくに大学内に保育所を設置する動きは、国立大学では進んでいるものの、私立の大学では十分な状況にあるとはいえない。

文部科学省の調査によれば、2017年の時点で学内に保育所を設置している大学は、国立大学では53.5%と過半数に及ぶが、私立の大学では9.5%に過ぎない（高専を含む高等教育機関全体では12.5%）。保育所の利用状況を見ると、そのほとんどが教職員で、学生の利用はわずかとなっており、なかには地域に開放されているものもある。今後、学びながら子育てすることが当たり前の社会を形づくっていくためにも、一定の規模の大学には、学生の利用を想定した保育所を設置することが望まれる。

企業などでは、男女にかかわらず産休・育休の取得を容易にする取り組みが必要である。すでに大企業を中心に、男性社員も育休取得を可能とする制度が導入されているものの、厚生労働省の調査によれば、実際に取得している男性社員の割合は7.5%に過ぎない（2019年実績、注9）。とくにコロナ禍では、夫婦のうち女性の家事労働負担が増しているという内閣府の調査もある。産休・育休に関する制度自体はすでに出そろいつつあると考えられることから、実効性を上げる取り組みが必要となる。

(2) 社会保障の充実

所得の有無、仕事の有無にかかわらず、少なくとも子育てに必要な最低限の費用が保障される仕組みが必要となる。単純に児童手当を拡充するという方法も一つであるが、児童手当については、現菅政権では保育所の拡充のために所得制限の引き下げを図るなど、全体としては抑制的に動いている。

また、16歳以上の被扶養者に対しては、扶養控除制度があるものの、一般的な家庭で、所得税と住民税を合わせても実質的な税負担の軽減は数万円程度であり、それほど大きなメリットとはならない。しかも、現在15歳以下の子どもは扶養控除の対象とはならないが、これは2009年に発足した民主党政権の目玉政策として導入が図られた子ども手当の支給額が、それまでの児童手当よりも金額的に拡充されたことと引き換えに年少扶養控除が廃止されたものである（注10）。しかも、財源不足から、子ども手当が当初予定額より低く抑えられた結果、子育て世代の一部の所得層では、増税となる世帯もあった。図表13において、2010年以降子ども手当を含む現金給付額がおおむね倍増されているように見えるが、一方で、所得税負担が増加しており、子育て世代の実質的な所得が必ずしも増えたとは言いきれないのである。民主党政権による一連の取り組みは、制度が複雑となっただけで、子育て支援策としての効果は小さかったと考えられる。

今後、本格的に子育て世帯への給付や支援を拡充していくためには、扶養控除や児童手当などの制度を一旦整理したうえで、簡素化することが必要である。そのうえで、所得課税のN分N乗方式（注11）によって結婚・出産を後押しすることや、所得税などの支払いが少ない低所得世帯にも恩恵がある給付付き税額控除を検討するなど、より実効性のある取り組みを検討していかなければならない。

所得課税のN分N乗方式のメリットは、扶養家族が増えるほど所得税が軽減されるため、より多くの子どもを持ちたい世帯にとっては有利となり、少子化対策に直結した制度となる。内閣府の資料では、N分N乗方式を採用するフランスを例に、世帯収入700万円で二人の子どもがいる世帯の所得税の軽減額を試算している。それによれば、N分N乗方式でなかった場合の税額が138万円であるのに対し、同方式の下では、所得税が100万円以上軽減され、36万円になるとしている。これは、世帯収入700万円の夫婦と子ども二人の世帯に対して、年間100万円の給付をしていることと同じである。また、たとえ子どもがいない夫婦のみ世帯であっても、700万円の世帯所得の場合、2分2乗することによって所得税額はおよそ半減する。婚姻を促す施策としても有効といえよう。

もちろん課題もある。世帯所得が高く、累進課税における高い税率を適用される世帯ほど、N分N乗方式による恩恵が大きい。金持ち優遇税制といわれるゆえんである。こうした批判を避けるために、N分N乗方式を適用した場合には、通常とは異なる税率表を用意するなどの対策を検討することも必要であろう。

また、高所得層に有利なN分N乗方式ではなく、世帯収入に関係なく子ども一人につき一定の児童手当を支給する方式の方が、公平性が高いとの見方も可能である。現在の児童手当は所得制限があるが、「社会全体で子どもを育てる」とすれば、所得制限を導入する根拠は薄い。

欧米などで導入されている税額控除は、子ども一人について定額を児童税額控除する仕組みであり、実質的に手当を給付していることと同じである。控除しきれない部分が生じれば、それに相当する分を給付する給付付き税額控除も一考に値する。

議論すべきことは、子どもの養育に必要な費用を「どのように支払うか」という方法論ではなく、「いくら支払うか」ということである。民主党政権の取り組みは、「控除から手当へ」という発想で大きな制度変更を行ったものの、支払う原資を増やすことができず、制度のつぎはぎのみが目についた。

その後政権を引き継いだ自民党は、待機児童対策という大きな課題に直面していたこともあり、積極的に保育所の受け入れ枠の拡大（現物給付）を増やす政策に舵を切った。結果として、両政権とも少子化対策という意味での有効な手立てを見出すことはできず、少子化の進展を食い止めることはできなかった。加速度をつけて減少する出生数を前に、子育て支援に必要な原資を確保したうえで、より明快な給付付き税額控除などの方法で、子育て世帯を支援していくことが必要と考えられる。

(3) 現金給付重視の少子化対策への転換

例えば、現在実施されている子ども手当では子ども一人当たりの満額は年間18万円であり、この金額を、所得制限や年齢で区別することなく、18歳以下の全員に給付することを議論のスタートラインとして考える。フランスにおける年収700万円の世帯において、夫婦のみに比べて二人の子どもがいる世帯では、N分N乗方式によって所得税が30万円ほど軽減される。子ども一人当たりで換算すると減税効果は15万円程度であり、わが国における新たな制度を考えるうえでの出発点として、18万円という金額は妥当といえよう。

そこでまず、18歳までを対象として、児童手当、もしくは給付付き児童税額控除（両者を合わせ、「新たな児童給付」という）を検討する。2022年には、18歳以下の日本人人口は1,886万人となることが見込まれ、彼らに一律年間18万円を支給すれば、3.4兆円の財源が必要となる。

現在の児童手当の予算額はおよそ2兆円である。16～18歳の子どもを対象とする特定扶養控除を廃止すれば、約2,000億円の財源が確保できる。3.4兆円までの不足分は、当面「就学前教育・保育」に充当されていた財源を流用することで確保することを検討すべきである。

自民政権では、保育園の増設に向け、積極的に「就学前教育・保育」に充当する予算の拡充が図られた。4年間で支出が1.8兆円増額され、予算規模はおよそ4兆円となった。足元では待機児童対策にある程度のめどが立ってきたことを受け、その財源の一部を新たな児童給付に回すことで、給付のスタートに必要な財源がおおむね確保できる見通しである。

問題は、今後財源をどこまで増やすことができるかということである。2019年全国家計構造調査によれば、未婚の子どもが二人いる世帯の消費支出は、一人もいない世帯に比べて年間67万円多い。子ども一人当たりで換算すれば33.5万円の支出増となることから、その大半を新たな児童給付によって支援することを目標とすることも一案である。

例えば、2022年から子ども一人当たりの支給額を徐々に増やし、10年かけて30万円にすることを目標に設定する。10年後には対象となる子どもの数が1,600万人まで減少することもあり、給付の予算規模は4.8兆円となることが見込まれる。10年後に4.8兆円を確保することは、これまでの少子化対策の流れから考えれば多少高いハードルといえるものの、時間をかけてでも、給付額を段階的に引き上げ、若い世代における家庭生活と社会生活の両立の実現を目指すべきではないだろうか。これまでの少子化対策が、目立った成果を上げることができなかった反省を踏まえれば、思い切った財政措置に方針を転換す

ることが必要である。

(4) 国民意識の変革

子育てしながらも、キャリア構築に努めることができる社会を築いていくためには、上記の経済的な支援や一層柔軟な雇用制度の導入とともに、「社会全体で子どもを育てる」という国民意識を醸成していくことが重要となる。子育て世代、とりわけ女性に集中しがちな家事労働負担やストレスを社会全体で分担するために、国民が知恵を出し合うことが必要となろう。

まず、孤立しがちな子育て世代や子ども自身が悩みを気軽に相談できる窓口を、これまで以上にオープンなものにすることが必要である。フィンランドでは、近年急速に出生率が低下しているが、それでも多様な家族形態や増える移民を前提に「ネウボラ」という子育て相談の窓口が設置されていることには学ぶ点も多い。ネウボラとは、担当の保健師が、家族全員を対象にワンストップで相談を受けるサービスである。この仕組みによって、子どもの年齢や親の就業状況などにより刻々と変化する社会サービスに対するニーズに素早く、適切に応えることができるのである。

また、公共サービスばかりではなく、民間の資源、例えば地域の高齢者やNPOなどを積極的に活用し、子育て世帯を支える仕組みを整えることも大切である。家庭的保育（保育ママ制度など）等、自宅を利用した保育の制度も整いつつあるが、そうした多様な保育の在り方への理解と認知度の向上とともに、それらの信頼性を高める仕組みづくりが重要となる。さらに、地域の公園などを、子育て世代にとってより安全で安心な遊び場にするため、周囲に暮らす高齢者や親達が連携し、見守ることなども必要となろう。

何より重要なことは、国民全体で子育て世代を支えるという意識を醸成し、子育て世帯や子ども自身がゆとりある環境で暮らせる社会を目指すことである。

(注8) 「包括的な子ども政策に向けて：OECD諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」 OECD 2010年6月。

(注9) 厚生労働省の「雇用均等基本調査」による。

(注10) 16～18歳の所得税の特定扶養控除も、民主党政権下で63万円から38万円に圧縮されている。

(注11) 世帯所得課税方式の一種。世帯所得の合計金額を世帯人数(N)で割り、それに税率を適用し、算出された金額に世帯人数(N)を乗じて世帯全体の税額を算出する。累進税率となっているため、世帯人数が大きいほど、また高所得世帯ほど世帯税額が優遇される。

5. おわりに

元来「結婚する、しない」や、「子どもをつくる、つぐらない」は、きわめて個人の選択に帰属する問題であり、政府が介入すべきタイプの問題ではないかもしれない。しかし、少子化の進展によって、社会保障制度に破綻が生じ、国の経済成長が維持できなくなることが予見可能な状況となっている。しかも、少子化を生じている背景に、若い世代の経済環境の厳しさがあり、その一因がバブル崩壊以降の経済運営の失敗にあるとみることも可能であることから、結婚や出産に、国がこれまで以上に積極的に関与すべきではないだろうか。

90年代のバブル崩壊と金融危機を経て、とりわけ若い世代は、賃金の低下と雇用の流動化といった経

済環境の変化に直面した。政府は、若い世代の経済環境の悪化に対して、積極的に改善策を講じようとはせず、就職氷河期を招き、ロスジェネを生んだ。その結果、若い世代において結婚や出産は先送りされ、婚姻率の低下や少子化の進展の一因となった。

2009年に政権与党となった民主党では、子ども手当を新設し、子育て世帯に対する給付を増やすことを目指したが、目論見通りに予算を確保することができず、既存子育て支援関連予算の組み替えに終始した結果、当初目指した手厚い支援はできなかった。その後を引き継いだ自民党政権では、女性の活躍支援も見据えた形で保育所の拡充に努めたが、若い世代が置かれた厳しい経済環境を改善するには至らず、足元で少子化が加速している。

こうした一連の少子化対策の流れを踏まえつつ、コロナ禍で進む出生数の急減を奇貨として、思い切った政策の方針転換を図るべきである。保育の質なども重要な政策課題であるが、同時に、若い世代を重点的に経済支援する政策の必要性について、改めて考え直すことが必要である。

現金給付型の子育て支援策に関する数値目標を定め、時間をかけてでもしっかりと予算に厚みを持たせていく取り組みとともに、「社会全体で子どもを育てる」という国民意識が浸透してくれば、若い世帯の子育てをサポートする国や社会の姿勢を明確に示すメッセージとなり、結婚・出産に前向きになる若い世代も出てこよう。

(2021. 4. 7)

参考文献

- ・林直嗣 [2011]. 「扶養控除廃止による子ども手当と高校無償化の経済効果：あるべき少子化対策・子育て政策（下）」法政大学経営学会『経営志林』第48巻第2号
- ・鈴木克洋 [2011]. 「子どもに対する手当の増額と年少扶養者控除廃止の影響～世帯構成別及び所得別の影響試算～」参議院 経済のプリズムNo96 2011.10
- ・柴田悠 [2017]. 『子育て支援と経済成長』朝日新聞出版
- ・松田茂樹 [2013]. 『少子化論』勁草書房
- ・阿部正浩ら [2016]. 『少子化は止められるか』有斐閣