

2020年8月19日  
No.2020-019

## 出生数急減の背景と今後の少子化対策

—現物給付重視の少子化対策の限界と若い世代の生活支援—

調査部 上席主任研究員 藤波 匠

### 《要 点》

- ◆ 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、2019年の出生数（日本人のみ）は、前年比5万3千人減の86万5千人（▲5.8%）と、減少幅が一段と拡大した。そこで、出生数急減の背景と2020年以降の出生数の見通し、およびわが国少子化対策の課題などについて考察した。
- ◆ 2019年に出生数が急減した主因は、1.36となった合計特殊出生率の急落である。女性の人口や年齢構成は、構造的に出生数の下押し要因となっており、今後もこの出生率が継続すると、出生数は2030年に77万人となる。逆に、合計特殊出生率を2025年に1.44、2030年に1.49と段階的に引き上げていくことができれば、出生数は当面2019年実績を維持することが可能で、この水準の回復が目標となろう。
- ◆ 政府は、2015年に策定した「少子化社会対策大綱」をはじめ、様々な政策の柱として少子化対策、子育て支援政策を打ち出してきた。また、家族向け社会支出の拡充にも積極的に取り組み、2014年からの3年間で2.5兆円増額（+40%）されている。しかし、合計特殊出生率は、2015年をピークに低下傾向にあり、政府が実現を目指していた2025年までの希望出生率1.8達成は困難な状況にある。
- ◆ 2015年以降、少子化対策・子育て支援策として、主に都市部を中心に保育所の受け入れ枠を急拡大させてきたが、出生率の低下傾向に歯止めがかからない現状を踏まえれば、少子化対策の量と質に関し、改善の余地が大きいと考えるべきであろう。
- ◆ 量的視点では、わが国の家族向けおよび労働関係の社会支出額は、対GDP比で1.88%に過ぎず（2017年実績）、子育て支援政策の先進事例とされるドイツやフランスの3.82%、5.55%（両者とも2015年実績）に及ばない。両社会支出額をフランスと同水準まで拡充とした場合、追加的に年間20兆円が必要となる。
- ◆ 質的視点では、近年増加傾向にあるわが国の家族向け社会支出の伸びの中心は現物給付、とりわけ「就学前教育・保育」であり、現金給付額は微減傾向にある。この背景には、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があった。OECDが就学前教育の重要性を指摘した影響も大きい。わが国の場合、現物給付を増やす流れの中で、保育所の受け入れ枠の拡大が図られている。

- ◆ しかし、これから子どもを産む若い世代にとっての最大の懸念は、現在、および将来の経済環境への不安である。団塊ジュニア以降の世代は、それ以前の世代に比べて明らかに所得水準が低下している。各種アンケート調査で、子どもを作らない理由として、経済的要因を挙げる若い世代が多いことはよく知られた事実である。
- ◆ 若い世代が、自らの将来の所得などに対して悲観的な見通しを持ち、それが低出生率の一因となっている。若い世代における所得環境の悪化が深刻なわが国においては、現物給付を重視した少子化対策・子育て支援策が奏功することは期待しえない。
- ◆ 現金給付による再分配を通じて若い世代の経済環境を改善する視点も必要であり、現物給付拡充一辺倒の政策を見直すことが求められる。現金給付には、政府が期待する子育て支援につながるかどうかは不確かな面はあるものの、少なくとも彼らの生活をサポートする国の姿勢を明確に示すメッセージとなる。
- ◆ 若い世代が経済的な不安を感じることなく子育てができる環境を作るため、現金給付の望ましい水準や給付の手法などを再検討し、現物・現金給付のバランスのとれた社会保障を構築することが必要といえよう。

本件に関するご照会は、調査部・上席主任研究員・藤波匠宛にお願いいたします。

Tel: 090-8487-7832

Mail: [fujinami.takumi@jri.co.jp](mailto:fujinami.takumi@jri.co.jp)

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>



本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 1. はじめに

2020年6月、厚生労働省は、2019年の人口動態統計を発表した。それによれば、わが国の2019年の出生数（日本人のみ）は、前年と比べ5万3千人減の86万5千人、減少率は▲5.8%となった。すでに、2019年7月ごろには、それまでの各月の推移から、1年を通して大幅な減少になることは予想されていたが、今回発表された詳細データは、そうした予想を裏付けるものであった。

厚生労働省によれば、2019年の出生数の大幅な減少は、出生率の低下が主因である。合計特殊出生率に換算して、前年の1.42から大幅に低下し1.36となった。

2019年の出生数の大幅減少を受け、2020年は、5月までの速報値（外国人を含む人数）で、昨年実績より微減（▲2.4%）にとどまっているものの、先行き予断を許さない。

そこで本稿では、近年の出生数の急減の背景と2020年以降の出生数の見通し、およびわが国少子化対策の課題などについて考える。

## 2. わが国出生数の推移と2019年の出生数急減

わが国では少子化が叫ばれて久しく、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、2015年ごろまでは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、一気に下げ足を速め、そのわずか3年後の2019年には90万人を下回る事態となった。

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、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がみられたが、減少率で見れば、今回はベビーブームの終焉時と同等の減少が、減少傾向の中で生じたのである。

今後▲5.8%の減少が続くとは考えにくいものの、もし続いたとすると、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。

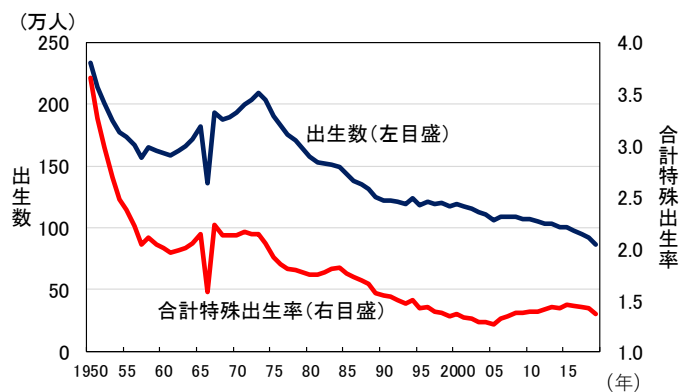
## 3. 出生数急減の要因分析

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、しかもここへきて急減と呼べる状況に至ったのであろうか。

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。その後緩やかな回復に転じ、2015年には1.45を記録したものの、2016年以降再び低下基調となっている（図表1）。

出生数を決定する要因としては、出生率のほかにも、出産期にある女性の人口と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

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」

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。

出生数減少の要因を定量的に明らかにするため、各年の出生数の変化をこの3つの要因に分解して考えてみたい。図表2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な団塊ジュニア（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、人口構成要因は出生数の下押し要因となった。

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年までは少子化と言われながら、わが国では、3要因のうち少なくとも1つの要因が、出生数の押し上げに寄与していた（図表3）。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。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。

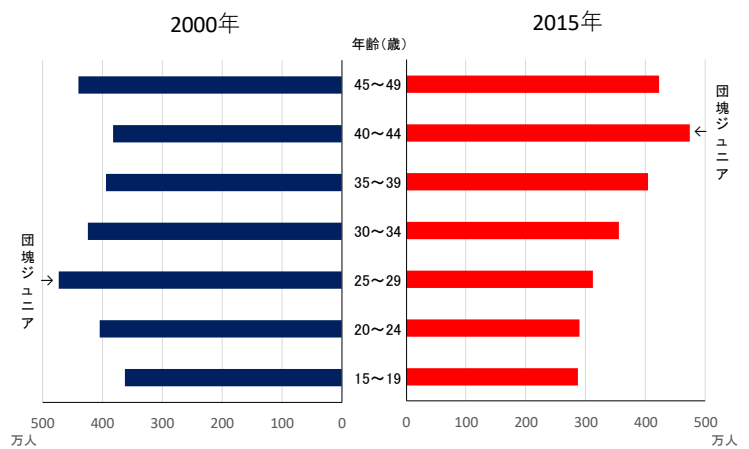
ところが2016年以降は、3つの要因がすべて出生数の下押しに寄与し始めたことがわかる。女性の人口と年齢構成は、2006年以降構造的に押し下げに寄与していたが、2016年以降は出生率要因までもが下押しに転じ、出生数急減をもたらした。

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4）。2015年以降の3年間は、晩婚化を反映し、主として15～25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、それほど顕在化していなかったが、2019年には、25～39歳年齢層でも出生率が低下した。

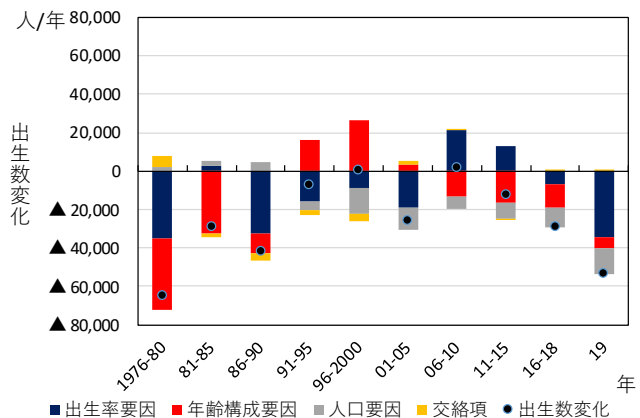
女性の人口要因と年齢構成要因は、今後20年程度はほぼ予見されており、出生数の押し上げ

図表2 出産期女性の年齢構成(2000年と2015年)



(資料) 総務省「国勢調査」

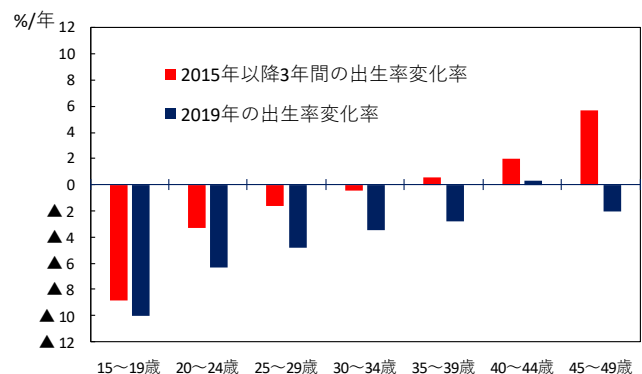
図表3 出生数変化の要因分解分析



(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。

図表4 女性の年齢別、出生率の変化率



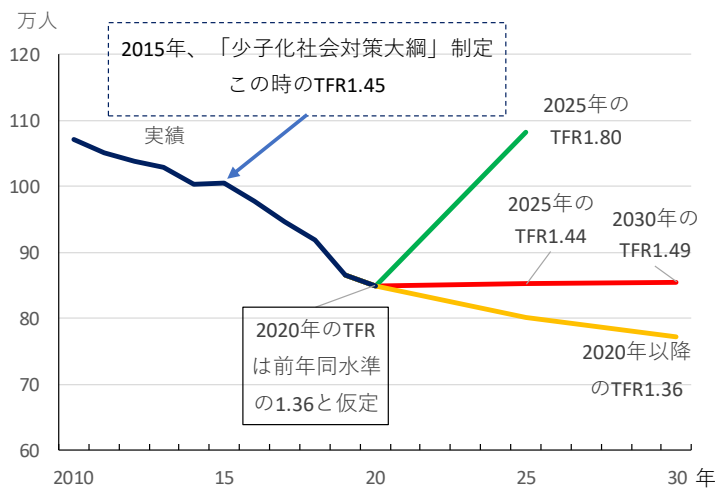
(資料) 厚生労働省「人口動態調査」

(注) 2015年以降の3年間は、年平均

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77万人となることが見込まれる（図表5）。

出生数の減少を放置すれば、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要因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5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5 合計特殊出生率(TFR)の差異による将来の出生数



（資料）厚生労働省「人口推計調査」、社人研「将来人口推計」

#### 4. わが国の少子化対策の経緯

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「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。

その中で、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<sup>1</sup>。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、わが国合計特殊出生率は、「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最大の政策課題であるとの認識を表明したことは評価すべきであろう。

実際、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、国立社会保障人口問題研究所（以後、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2017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2.5

<sup>1</sup> 2025年に合計特殊出生率が1.8を回復すれば、この時の出生数は110万人となり、まさにV字回復となる。

兆円増額 (+40%) されている (図表 6)。2015 年に策定された「第 3 次少子化社会対策大綱」や「子ども・子育て支援制度」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。

### 5. 現物給付シフトは成功したのか

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理由として、若い世代の経済的な苦境があることは明らかである。

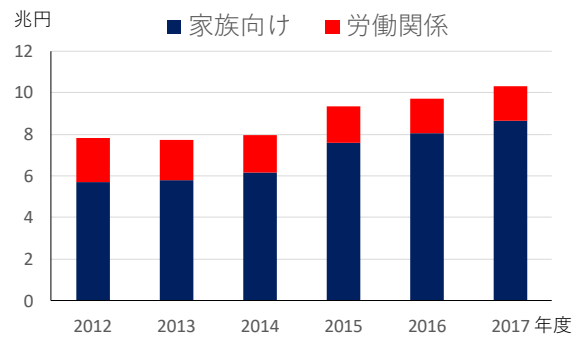
例えば、社人研の「現代日本の結婚と出産— 第 15 回出生動向基本調査」によれば、未婚者に結婚への障害を聞いたところ、男女とも 4 割以上が「結婚資金」と回答している。

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、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ことがわかる。妻の年齢が 35 歳未満の夫婦では、理想子ども数まで子どもを作らない理由として、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。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」であるが、その選択率は 20% 前後に過ぎない。なお、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。

希望出生率とされる 1.8 を近い将来実現し、出生数を V 字回復させることは現実的とは言えないものの、当面、出生数のさらなる低下を抑えるためには、合計特殊出生率を 1.45 前後の水準まで回復させることが必要となる。わが国でも、2015 年以降、都市部を中心に保育所の受け入れ枠を急拡大させているが、出生率の低下傾向に歯止めはかかっている現状を踏まえれば、若い世代向けの社会支出の量と質に関し、改善の余地があると考えられる。

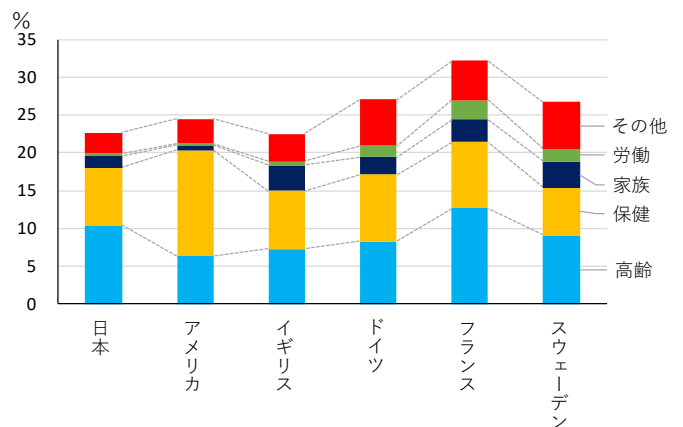
若い世代向けの社会支出の量的な議論をするため、対 GDP 比の項目別社会支出額を諸外国と比較する。わが国の若い世代向けの社会支出は、依然として欧州諸国よりも低い水準にあることは明らかである (図表 7)。わが国の家族向け社会支出と労働関係の社会支出の合計は、対 GDP 比で 1.88% に過ぎず (2017 年実績)、近年子育て支援政策などに率先して取り組んでいるとされるドイツやフランスの 3.82%、5.55% (両

図表 6 わが国の家族向け・労働関係社会支出の推移



(資料) 社人研「社会保障費用統計」

図表 7 各国社会支出 (OECD 基準) の対 GDP 比



(資料) 社人研「社会保障費用統計」

(注) 日本のみ、2017 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。高年齢：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。

者とも 2015 年実績) に及ばない。

すなわち、わが国の同支出は、対 GDP 比でドイツの 3 分の 2、フランスの 3 分の 1 に過ぎないことになる。わが国の若い世代向け社会支出は、2017 年におよそ 10 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 20 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ものではないことには注意が必要である。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中で、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。

次に、質的な問題について考える。

前掲図表 6 に示した通り、わが国の家族向け社会支出は近年増加傾向にあるが、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」の伸びである（図表 8）。保育所の受け入れ枠の拡大が、この項目の伸びとなって表れている。

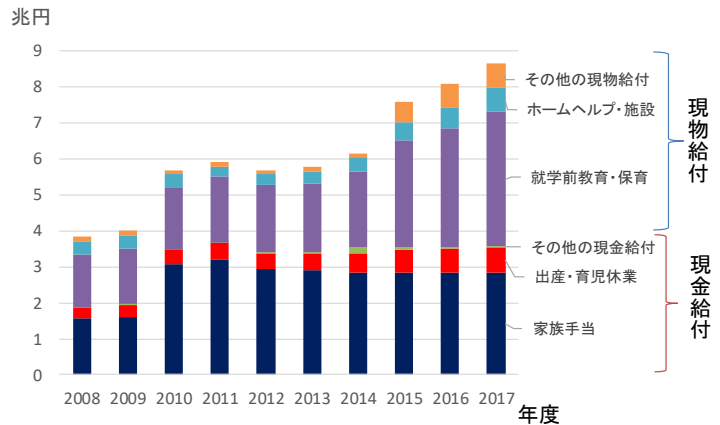
一方、現金給付については、児童手当などを中心とする「家族手当」が、近年緩やかな減少傾向にある。わが国の場合、家族向けの社会支出は、2010 年に児童手当制度の改正が行われ、現金給付額が 1.8 倍に増えたが、2015 年以降、政策方針が現金給付から現物給付にシフトしたことは、支出実績からも明らかである。その背景には、国際的な動向とともに、子育て支援、少子化対策として、現物給付の方が好ましいという社会的な合意形成があった。

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みると、相関係数が小さいとはいえ、右肩上がりの傾向が読み取れる（図表 9）。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。

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、給付金の使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に対する指摘も、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、現物給付の拡充を推奨した影響も大きい。

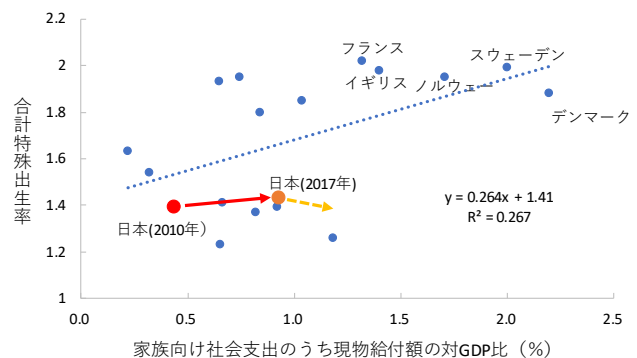
保育所の受け入れ枠の拡充等、現物給付額の積み増しが、女性の社会進出とともに、出生率

図表 8 わが国政策分野別家族向け社会支出の推移



(資料) 社人研「社会保障費用統計」

図表 9 現物給付と出生率の関係 (2010 年)



(資料) OECD「Social Expenditure」、社人研「社会保障費用統計」

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、意図的に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3年間で1.94倍となった（図表8）。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。ただし、こうした取り組みによっても、待機児童の数は目立って減っていない。これは、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たこともある。しかも、2019年に導入された保育の無償化は、こうした傾向に拍車をかける恐れがある。無償化が、過剰な保育需要を掘り起こすとともに、保育の質の低下を招くことなどが懸念される状況にある。

しかし、現物給付の大幅な積み増しにもかかわらず、2019年までのわが国の合計特殊出生率を見る限り、少子化対策としては現物給付金増額の政策効果は表れていない。現物給付に重きを置いてきたわが国少子化対策・子育て支援策について、見直しが必要な時期に来ていると考えられる。

## 6. 現金給付拡充による若い世代の生活支援

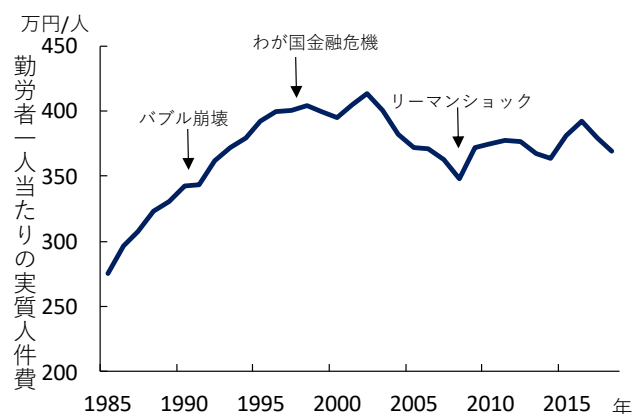
保育園の受け入れ枠の拡充や質の向上は、今後も重要な政策課題であることに違いはないが、果たして、わが国の家族向け・労働者向けの社会支出の構成は、アンケート調査などから浮かび上がる若い世代の経済的な苦境を改善するものとなっているのであろうか。すでに示した通り、未婚者の4割以上が、「結婚資金」の不足を結婚の障害と考え、また、若い夫婦の8割が、理想とする数まで子どもを作らない理由として、「子育てや教育に金がかかりすぎるから」としている。

現物給付の積み増し、保育園の受け入れ枠拡充により、女性がより安心して働ける環境が整い始めていることは間違いない。しかしながら、それは若い子育て世代を取り巻く経済環境のごく一部を改善しているに過ぎず、彼らが期待する経済環境の改善に應えるものとはならない。これから子どもを作る若い世代にとっての最大の懸念は、現在、および将来の経済環境への不安である。

若い世代の経済環境は、バブル崩壊や金融危機などの経済危機を経るたびに厳しい状況となっている。図表10に示した通り、企業が労働者に支払う人件費（従業員一人当たり）は、金融危機以降横ばいから低下傾向にある。しかも、こうした賃金の低下は、すべての世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ている。

男性正社員に限定した生まれた年代別の生涯賃金カーブを見ると、1970年代以降に生まれた世代は、それ以前の世代に比べて明らかに低い水準をたどっている（図表11）。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、年収で130万円以上少

図表10 わが国企業の一人当たり人件費の推移



（資料）財務省「法人企業統計」、日銀「企業物価指数」

（注）人件費は、勤労者一人当たり。2015年基準。金融業・保険業を除く。



ない。しかも、1970年代以降に生まれた世代は、非正規雇用の割合も高まっており、世代全体で見れば、世代間格差はさらに広がることになろう。

わが国では、近年女性の労働参加率が高まり、年齢別の参加率で以前は見られた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、低賃金労働に従事していることが推察される。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、彼ら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ものとはならず、出生数が減り続けるという状況が生じていると考えられる。

年配者が考える以上に、若い世代は自らの経済環境や将来の所得などに対して悲観的な見通しを持っており、それを前提とした政策形成が必要と考えられる。所得環境の改善が望めない中、一人の子どもを育て上げるのに、3,000万円の養育費、学費（大学を含めすべて公立）がかかるといった情報などが喧伝される状況では、結婚や出産をためらう若者が一定数生じることも否定しえない。

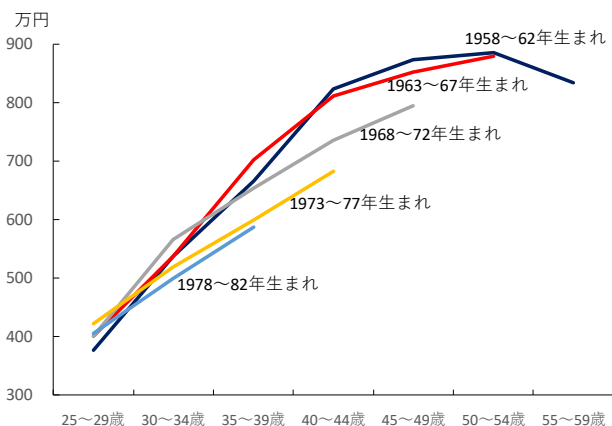
確かに、現金給付を積み増しても、給付金の用途は親の裁量に任されてしまうため、政府が期待する子育て支援に向かうかどうかは不確かである。しかし、若い低所得世帯に対する現金給付を増やすことは、少なくとも彼らの生活をサポートする国の姿勢を明確に示すメッセージとなり、それが少子化対策のスタートラインとなるのではないだろうか。

わが国の少子化・子育て支援策は、手順を誤ったと言わざるを得ない。現金給付による再分配を通じて若い世代の経済環境の改善が果たされることのないまま、過度に現物給付に軸足を置いた政策にかじを切ってしまった。若い世代が経済的な不安を感じることなく子育てできる環境の構築を少子化対策のスタートラインとし、現金給付の望ましい水準・給付のあり方を改めて検討することで、現物・現金給付のバランスのとれた社会保障を再設計することが必要といえよう。

### 【参考文献】

- ・ OECD「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」2010年6月
- ・ 村上 芽『少子化する世界』日本経済新聞出版社 2019年4月
- ・ 藤波 匠『子供が消えゆく国』日本経済新聞出版社 2020年4月

図表 11 男性正社員、実質賃金カーブ



(資料) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」  
(注) 年間実質賃金は、2015年基準。