

2023年2月27日 全13頁

「次元の異なる少子化対策」として何を実施すべきか

政策効果を明示した上で、財源や負担の「社会的合意」を目指せ

金融調査部	主任研究員	是枝	俊悟
経済調査部	シニアエコノミスト	佐藤	光
	研究員	和田	恵
	研究員	石川	清香

[要約]

- 日本の合計特殊出生率（TFR）を保険者別の被保険者と被扶養者に分けて分析し、少子化対策の効果を試算した。その結果、「妻が被保険者」の世帯に有効な両立支援・働き方改革と、「妻が被扶養者」の世帯に有効な在宅育児支援の導入は出生率引き上げの起爆剤となる。両者を合わせて、現状1.3程度のTFRを1.7程度まで引き上げることが期待される。他の施策と合わせれば、希望出生率1.8は実現可能な目標だ。出生率の改善につながる施策は、経済成長や年金給付の増加などを通じて広く国民に恩恵が及ぶ。国民全体が広く薄く負担する消費税や、社会保険料で財源を求めることの理解が得やすいだろう。
- 児童手当の所得制限撤廃など、比較的高所得の世帯への現金給付拡大による出生率引き上げ効果は不透明だ。比較的高所得の世帯への給付拡充を行うなら、少子化対策としてではなく、子どもを大事にする社会を作るための「純然たるこども・子育て支援策」と位置付けるべきだ。財源は、所得税の累進課税の強化や社会保険料の上限の引き上げなど、高所得世帯内での再分配を行うような形とすれば、国民の理解を得やすいだろう。
- 政府は、出生率や経済効果を明示した上で少子化対策やこども・子育て支援の具体策を提示し、国民的議論を経て財源や負担の社会的合意を目指すべきだ。

[目次]

- 1 出生率上昇の恩恵は国民に広く波及..... 2
- 2 被保険者・被扶養者別出生率の推移や先行研究からの示唆..... 4
- 3 「次元の異なる少子化対策」に盛り込むべき政策パッケージ..... 11

1 出生率上昇の恩恵は国民に広く波及

岸田首相は「次元の異なる少子化対策」の実現を目指す

政府や国会において、少子化対策の議論が進展している。

政府が設置した全世代型社会保障構築会議は、2022年12月に中間報告¹を取りまとめた。中間報告では、「少子化の背景には、経済社会の発展によって子育てに関わる直接的な費用や就業機会損失などの機会費用が増加する一方で、就業構造や就労環境の変化によって子育て・若者世代の雇用・所得が不安定なものとなっていることなどから、結婚、妊娠・出産、子育てを選択することに不安を感じ、それをためらう国民が増えていることがある」(p.3)とし、「子育て費用を社会全体で分かち合い、こどもを生み育てたいと希望する全ての人が、安心して子育てができる環境を整備することこそ何よりも求められている」(p.3)とした。

これを受け、岸田文雄首相は2023年1月6日に、「次元の異なる少子化対策」の実現を図るとして、①児童手当などの経済的支援の強化、②学童保育や病児保育、産後ケアなどの支援拡充、③働き方改革の推進、の3つの基本的方向性に沿って検討を行うよう、こども政策・少子化対策等を担当する小倉大臣に指示を行い、具体的な政策メニューの検討が続けられている。

出生率は長期の労働力人口や潜在成長率を大きく左右

図表1は、将来の出生率が労働力人口や潜在成長率に及ぼす影響を試算したものである。合計特殊出生率(TFR)は2040年に向けて1.64程度まで上昇しその後安定化する「出生高位」と、2040年に向けて1.24程度まで低下しその後安定化する「出生低位」のシナリオを用いた。

出生率低下に伴う働き手の減少は、労働力の減少のみならず全要素生産性(TFP)や資本蓄積にも影響を及ぼし得る。生産年齢人口の規模が小さいほどさまざまな知恵を持った人々の交流が少なくなることで、生産性向上のカギとなるイノベーションがより生まれにくくなるためである。さらに、生産年齢人口が減少すると1人あたり資本ストック(資本装備率)が高まり、企業は設備投資を行う必要性が低下するため、資本ストックを積み増すペースが緩やかになる。これらの複合的な作用により、TFRで0.4の違いは、2021年から2065年にかけての45年間の潜在成長率に年率0.21~0.23%ptの差をもたらすものと推計される。

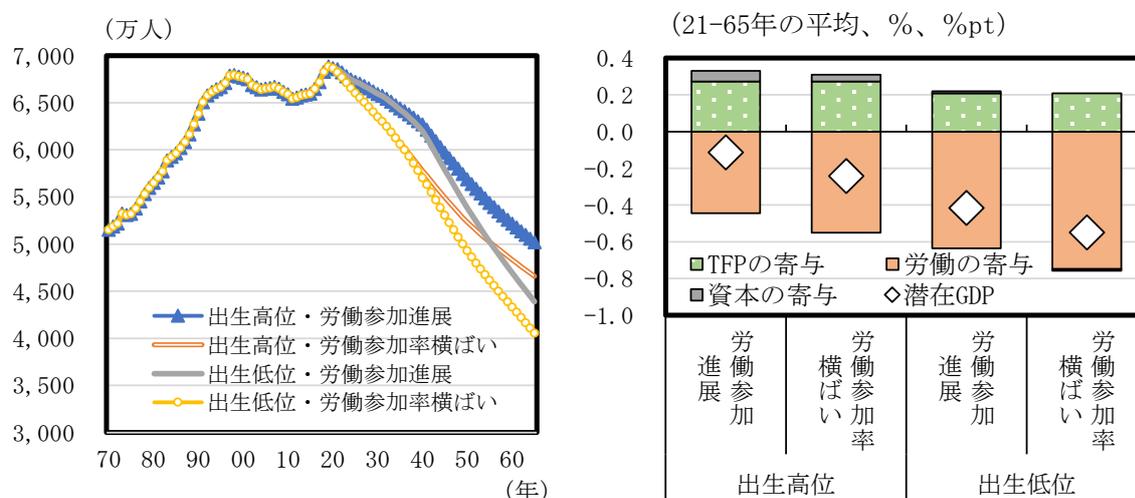
主に女性や高齢者の労働参加の進展に伴う労働参加率の上昇も潜在成長率を引き上げ得るが、その効果は年率0.13%pt程度にとどまるとみられる。また労働参加の進展には限界があることから、長期の経済を見通す上では出生率の上昇がいかに重要であるかが分かる。

出生率は、将来の公的年金の見通しも大きく左右する。「出生高位」のシナリオでは、今後およそ100年にわたって所得代替率53.9%の年金給付が行える見通しであるのに対し、「出生低位」のシナリオでは、2046年度には年金の所得代替率が50%を下回る見込みで、更なる保険料

¹ 全世代型社会保障構築会議「[全世代型社会保障構築会議 報告書 ～全世代で支え合い、人口減少・超高齢社会の課題を克服する～](#)」(2022年12月16日)

率の引き上げや給付の引き下げ等を余儀なくされる²。

図表 1：シナリオ別に見た労働力人口（左）と潜在成長率の内訳（右）



(注1) 「出生高位」・「出生低位」は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」によるもの（いずれも死亡中位を用いた）。

(注2) 「労働参加率横ばい」は2021年の性別・年齢階級別労働参加率が一定と仮定した場合のシナリオ。「労働参加進展」は労働政策研究・研修機構の見通しを参考に足元の労働参加率を調整した上で大和総研が作成したシナリオ。

(注3) 潜在成長率の試算では、「選択する未来」委員会の報告書を参考に生産年齢人口の変化率が1%pt高まるとTFP上昇率が0.266%pt高まると想定している。

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所、労働政策研究・研修機構、「選択する未来」委員会「成長・発展ワーキング・グループ 報告書」（2014年11月）より大和総研作成

揺らぐ少子化対策・子育て支援への国民の賛否

少子化対策として子育て支援を継続的に実施するためには、財源の裏付けが必要だが、そのための国民負担への賛否は揺らいでいる。

共同通信が2023年1月28・29日に実施した全国電話世論調査によると、「少子化対策のため、消費税増税など国民の負担を増やすこと」について反対が63.6%、賛成は32.6%であった。一方で、NHKが2月10日～12日に実施した全国電話世論調査では、「子ども予算を増額するため、国民の負担が増えること」について、「負担が増えるのはやむをえない」が55%、「負担を増やすべきではない」が35%であった。これは、抽象的な「国民負担」であればやむを得ないと理解を示す一方で、「消費税」という自らも負担する税が想起されると反対に傾く回答者が一定数いるものと解釈できよう。

若い世代が自らの希望通りに子どもを持てる社会となり、出生率が上昇すれば、その恩恵は経済成長や公的年金給付などを通じて国民全体に広く波及する。そのための財政負担に理解を得られるかは、納得感のあるシナリオを国民に提示できるか否かにかかっている。本稿では出生率の推移と変動要因について深掘りして分析した上で、「次元の異なる少子化対策」としてどの

² 厚生労働省「国民年金及び厚生年金に係る財政の現況及び見通し（詳細結果）—2019（令和元）年財政検証結果（財政見通し等）—」（2019年8月27日）による。経済前提は中位とされるケースⅢを用いた。

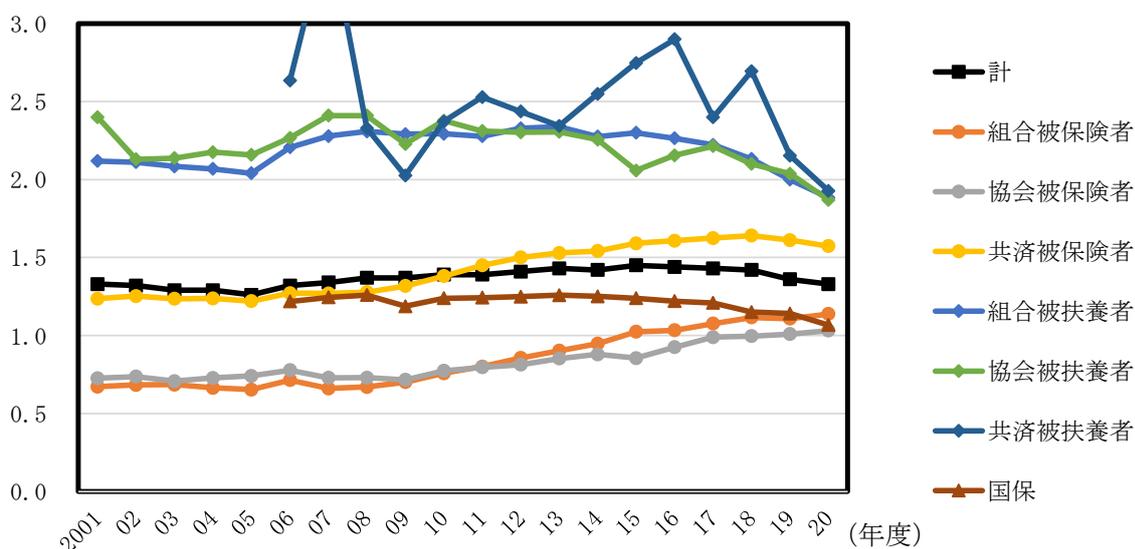
ようなメニューを提示すべきかを論じる。

2 被保険者・被扶養者別出生率の推移や先行研究からの示唆

医療保険制度における出産育児一時金の支給データをもとに、2001年度から2020年度までの医療保険の加入属性別のTFRの推計を行ったところ、正社員女性と被扶養女性とで出生率の変化に大きな差があることが分かった³。

図表2は、医療保険属性別の出生率の推移を示している。「被保険者」とは自ら働き健康保険に加入する女性のことであり、主に大企業の正社員は健保組合（組合）、中小企業の正社員は協会けんぽ（協会）、公務員は共済組合（共済）に加入する。これに対し、専業主婦や非正規雇用で働く女性の多くは「被扶養者」となる。

図表2：医療保険属性別の推計TFR（合計特殊出生率）の推移



(注) 共済被扶養者は分母を残差で推計したため、誤差が大きいものと考えられる。

(出所) 各種資料をもとに大和総研作成

日本全体のTFRが2015年から低下傾向になった大きな要因は被扶養者女性のTFR低下

日本全体のTFRは2005年の1.26を底に、2015年の1.45まで上昇を続けた。この間、被保険者の推計TFRは上昇する中で、民間（組合・協会）の被扶養者の推計TFRは2.2～2.3程度で維持されていた。その後も被保険者の推計TFRは上昇を続ける一方で、2015年頃からは被扶養者の推計TFRが低下傾向になった。その結果、日本全体のTFRは2020年で1.33まで低下した（2021年は速報値で1.30）。ここから日本全体のTFRを回復させるためには、仕事と子育ての両

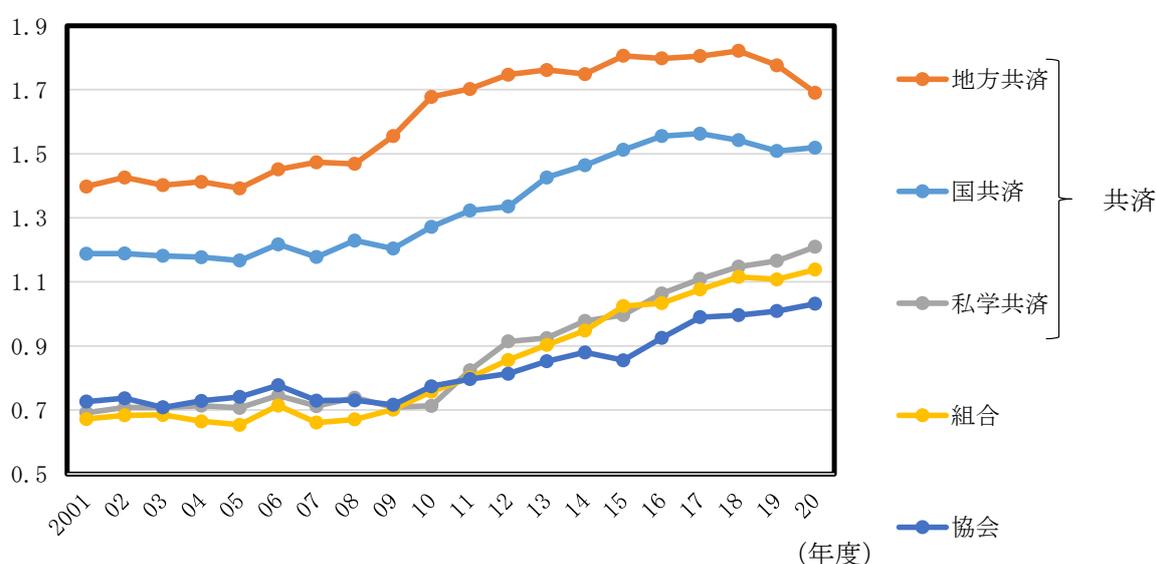
³ 総出生率（GFR）は年齢構成による影響を大きく受ける性質があるため、本稿では、GFRから、一定の前提の下で年齢構成による影響を可能な限り取り除いて推計した合計特殊出生率（TFR）を用いる。推計の詳細は、是枝俊悟、佐藤光、和田恵、石川清香「[出生率の引き上げには在宅育児への支援強化も必要](#)」（大和総研レポート、2023年2月1日）を参照。

立支援を行うだけでなく、主に幼児期に家庭で子育てをする女性のいる世帯への子育て支援を強化する必要性が示唆される。

地方公務員の推計 TFR1.8 が、働き方改革により実現し得る目標値のメドか

まず、「妻が被保険者」の世帯に向けた両立支援策の効果について検討する。**図表 3**は、被保険者の推計 TFR を比較したものである。共済組合については3制度（国共済、地方共済、私学共済）別の統計があったため、3共済別の値を示した。

図表 3：医療保険属性別推計 TFR（合計特殊出生率）の推移：被保険者同士の比較



(出所) 各種資料をもとに大和総研作成

被保険者のうち推計 TFR が最も高いのは地方公務員共済（地方共済）である。2015 年度から 2019 年度にかけて、政府目標の「希望出生率」に相当する 1.8 前後に達している。2020 年度は前年度から大幅に低下して 1.69 となったが、これは地方自治体における会計年度任用職員（いわゆる非正規公務員）が地方共済に加入した影響と考えられる。正規と非正規の出生率の差は、両者の処遇格差によってもたらされたとみられるが、これを是正すれば、現在の非正規公務員も含め、1.8 前後の TFR を目指すことは可能だろう。

国家公務員共済（国共済）の推計 TFR は地方共済のそれよりもやや低く、2020 年度で 1.52 である。全国転勤の可能性があることや、残業時間がより長いことなどの要因が、地方公務員より推計 TFR が低い要因と考えられる。

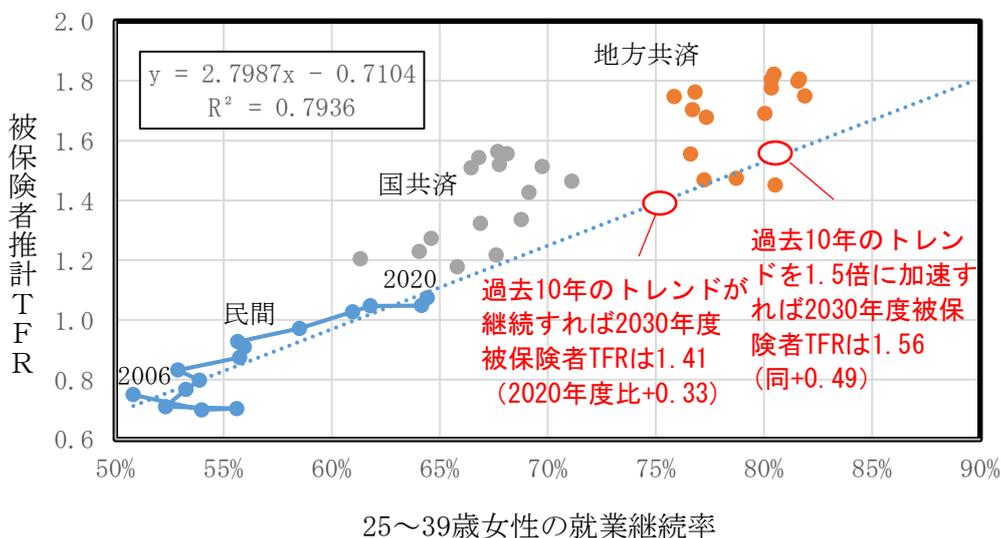
民間（組合・協会）および私学共済の被保険者の推計 TFR は 2001 年度から 2010 年度にかけて 0.7 前後で推移していたが、その後上昇トレンドに入り、2020 年度では 1.1 前後となっている。この間の保育所の増設や育休制度の整備などの両立支援策の充実が、「仕事と育児」の両立をしやすくしたものと考えられる。

先行研究⁴においても、公務員女性の出生率が民間雇用者女性よりも高く、「民間セクターの就業・子育て支援環境を、公務セクターと同様の水準まで充実させること」(p. 348)とともに、「公務セクターにおける女性雇用割合を諸外国並みに高める」(p. 348)ことが日本の女性就業率と若い世代の出生率をともに引き上げるために重要と指摘されていた。

それでは、民間被保険者の TFR は仕事と育児の両立支援によってどの程度まで上昇する余地があるだろうか。

図表 4 は、2006～2020 年度における民間（組合+協会）と国共済、地方共済の 25～39 歳女性の継続就業率と被保険者推計 TFR の関係について見たものである。民間被保険者については、ほぼ直線上に並び、就業継続率が 1%pt 上昇するごとに推計 TFR が 0.028 上昇してきた。

図表 4 : 25～39 歳女性の就業継続率と被保険者推計 TFR の関係



(注) 回帰式は、民間のみの値で算出した。25～39 歳女性の就業継続率は、[当年の 30～34 歳かつ 10 年以上加入の被保険者数/5 年前の 25～29 歳かつ 5 年以上加入の被保険者数]と[当年の 35～39 歳かつ 10 年以上加入の被保険者数/5 年前の 30～34 歳かつ 5 年以上加入の被保険者数]の積により算出した。

(出所) 各種資料をもとに大和総研作成

2010 年度から 2020 年度までの 10 年間のトレンドが今後も継続するならば 2030 年度には 25～39 歳女性の就業継続率が 76%、TFR が 1.41 となり、今後の変化ペースを 1.5 倍に引き上げることができれば、2030 年度時点で就業継続率が 81%、TFR が 1.56 となる。仕事と子育ての両立をしやすい環境整備を更に進めることで、今後 10 年間で民間被保険者として +0.49 (日本全体では +0.24) の TFR の引き上げ余地がある。

国共済・地方共済においても、民間ほど顕著ではないが、継続就業率と被保険者推計 TFR には正の相関が見られる。民間の継続就業率を延長推計した先の被保険者推計 TFR が公務員の水準をやや下回るのは、「働き続けやすい」こと以外にも公務員には年次有給休暇の取得日数が多い

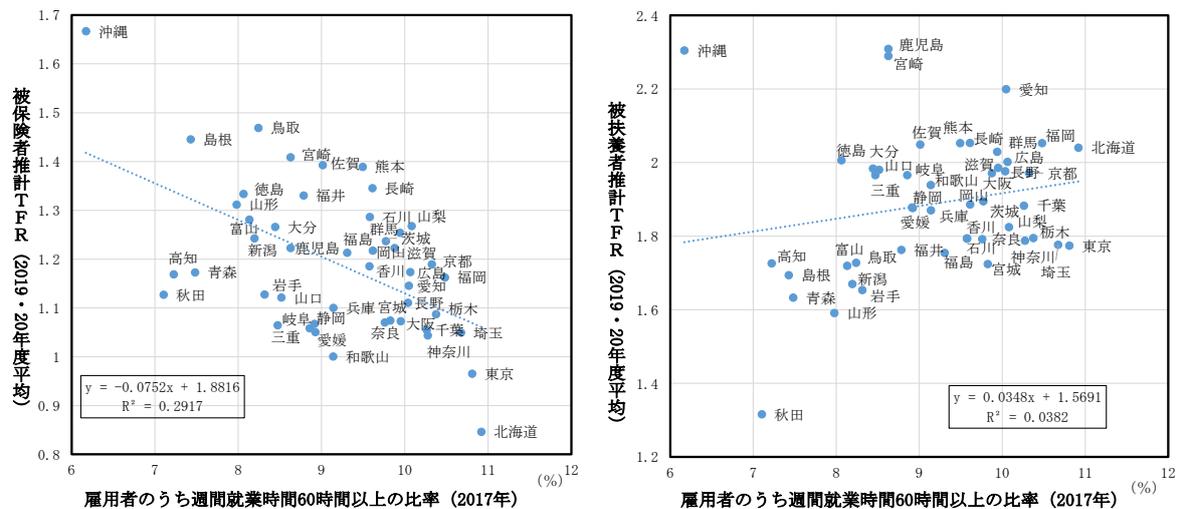
⁴ 新谷由里子 (2015) 「公務セクターにおける女性の就業状況と子育て支援環境」、国立社会保障・人口問題研究所 『人口問題研究』 71-4, pp. 326～350

などの子どもを育てやすい要因があるものと思われる。

一律の残業制限よりも子育て労働者の選択肢拡大が有効

働き方改革のメニューの1つとしては、長時間労働の解消が考えられる。**図表5**は、週60時間以上就業者比率（法定労働時間は週40時間）と被保険者・被扶養者の推計TFRの関係を見たものである。週60時間以上就業者比率は被保険者推計TFRに負の相関関係があるのに対し、被扶養者推計TFRには、若干ながら正の相関関係がある。

図表5：週60時間以上就業者率と被保険者推計TFR（左）・被扶養者推計TFR（右）の関係



(注) 雇用者のうち週間就業時間60時間以上の比率は、総務省「平成29年就業構造基本調査」における年間200日以上就業した雇用者が対象。

(出所) 各種資料より大和総研作成

先行研究においては、男性の長時間労働は出生率に対しプラスの影響を持つ⁵とされ、その理由は「残業規制は労働者のワーク・ライフ・バランスを向上させるために必要なものであるが、それを厳しくしすぎると、残業時間の短縮によって夫の収入は低下する。妻はそれを懸念している」⁶と解釈されてきた。しかし、これは、厳密には、「妻が被扶養者」の世帯においては、残業時間の短縮による夫の収入の低下（≒世帯収入の低下）が出生にマイナスに働きやすいということだと考えられる。妻も一定の所得を有する「妻が被保険者」の世帯では、残業時間の短縮で夫の収入が減ることよりも、夫の家事・育児への参画余地が広がり、妻の仕事と育児の両立をしやすくする（≒長期的な世帯収入の低下リスクが軽減される）ことが出生にプラスに働きやすいとみられる。

⁵ 松田茂樹(2019)「ヴィネット調査を用いた子育て支援策が出生行動に与える効果の研究」、日本人口学会『人口学研究』第55号、pp.41-53によると、残業規制は子ども1人の既婚女性の追加出生意欲を低下させる(1%有意)。松田茂樹(2021)『[続]少子化論 出生率回復と〈自由な社会〉』学文社によると、「夫の労働時間が長いほど第一子出生ハザード率(筆者注:出生確率)が高い」(p.88)。

⁶ 前述、松田茂樹(2021) p.234より引用。

従って、一律に残業時間を制限すると、「妻が被保険者」の世帯で出生率が改善するとしても、「妻が被扶養者」の世帯の出生率の低下がそれを打ち消してしまうかもしれない。一律の残業時間の制限よりも、子どもを持つ労働者（のいる世帯）の希望に基づいて残業時間の制限を企業に請求できるようにする施策⁷が出生率の改善につながる可能性が示唆される。

仮に、「妻が被保険者」の世帯に限り、週 60 時間以上就業者比率が 3%pt 減少し、その減少分の出生率改善効果が**図表 5**の回帰式に従うとすると、「妻が被保険者」の世帯の TFR を 0.226（日本全体の TFR を 0.126）上昇させる計算となる⁸。

妻が被扶養者の世帯は所得が出生率に結び付きやすい

「妻が被扶養者」の世帯においては、男性の所得が低い地域で、2011・12 年度平均から 2019・20 年度平均にかけての推計 TFR の低下幅が大きい傾向にある（**図表 6 左**）。これは、「妻が被保険者」の世帯においては、男性の所得と推計 TFR の変化幅にあまり関係がないのと対照的である（**図表 6 右**）。「妻が被扶養者」の世帯では夫の収入がほぼ世帯収入を意味するため、夫の収入の多寡が出生率に結び付きやすいのに対し、妻も一定の所得を有する「妻が被保険者」の世帯では夫の収入の出生率への寄与が小さくなりやすいものと解釈されよう。

夫の収入のみでは不足するならば、妻は「被扶養者」とならず「被保険者」となって働けばよいという考え方もあるかもしれない。しかし、そもそも女性が希望するライフコースは多様であり、その希望に沿いながら子どもを持てるようにする施策こそが、個人と社会の厚生をとものに豊かにする施策として望まれるものである。

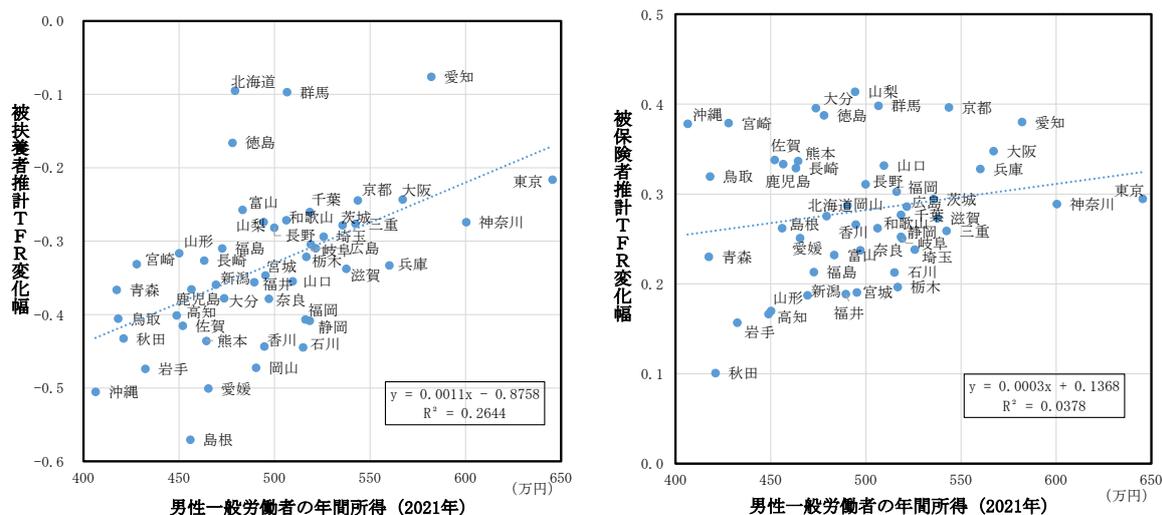
現状、3 歳未満の子どもに対する支援は、妻が仕事を続ける「両立コース」で、社会保険に加入し産休・育休を経て認可保育所等に入れて職場復帰できた場合は 1 人あたり 601～929 万円の支援が行われているのに対し、「再就職コース」や「専業主婦コース」で出産前までに退職し 3 歳までに再就職をしていない場合は児童手当のみの 69 万円となり、支援の額には 532～860 万円もの差がある⁹。

⁷ 具体的には、育児介護休業法により規定されている労働者の請求に基づく労働時間の短縮措置（時間外労働の免除・制限、短時間勤務など）につき、対象とする子どもの年齢（現行法では最長のものでも小学校入学前まで）の拡充や、不利益取り扱いに対する監督強化などにより、これを取得しやすい環境を整備することなどが考えられる。

⁸ さらに、「妻が被保険者」の世帯で削減された残業時間の一部が、「妻が被扶養者」など、残業時間の増加（つまり収入増）を望む世帯に配分されることにより、その世帯の出生率を引き上げる効果も期待し得る。

⁹ 各コースの詳細や試算の前提等は、是枝俊悟、佐藤光、和田恵、石川清香「[出生率の引き上げには在宅育児への支援強化も必要](#)」（大和総研レポート、2023 年 2 月 1 日）を参照。

図表 6 : 男性の年間所得と推計 TFR 変化幅の関係 (被扶養者:左、被保険者:右)



(注) 年間所得は、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」における「きまって支給する現金給与額」の12カ月分に「年間賞与その他特別給与額」を加えたもの。推計 TFR の変化幅とは、2011・12 年度平均から 2019・20 年度平均への変化幅。

(出所) 各種資料より大和総研作成

生涯専業主婦になることを希望する女性(のいる世帯)にその希望をかなえるだけの給付を行うことは、財政負担が大きく、社会的合意を得にくいであろう。だが、少なくとも子どもが3歳未満である期間において、ライフコースに関わらず一定の支援を行うことについては、社会的合意を得やすいのではないだろうか。

在宅育児手当は被扶養者 TFR を最大 0.39 上昇させる試算結果

健康保険組合各組合の出産育児一時金の支給実績と出生率の関係について分析した先行研究では、妻が被扶養者の世帯において、出産育児一時金の支給額が10万円増加するごとに、所得下位50%の健保組合においては総出生率(GFR)を0.032%pt向上させる効果があった(5%有意、操作変数法による)一方で、所得上位50%の健保組合においてはGFRと出産育児一時金に有意な関係は確認できなかったとしている¹⁰。

既存の産休・育休・保育所等を利用せず3歳未満の子どもを在宅で育てる世帯に支給される「在宅育児手当」¹¹は、被扶養者に支給される出産育児金と支給対象世帯がほとんど一致する。このため、前述の先行研究をもとに、当社にて、在宅育児手当の支給による被扶養者 TFR の引き上げ効果を試算した結果が図表7である。

¹⁰ 田中隆一・河野敏鑑(2009)「出産育児一時金は出生率を引き上げるか——健康保険組合パネルデータを用いた実証分析」、公益財団法人日本経済研究センター『日本経済研究』No.61、pp.94-108

¹¹ 在宅育児手当についての詳細は、是枝俊悟・佐藤光・和田恵「希望出生率を実現するために必要な政策」(大和総研レポート、2022年11月29日)を参照。

図表 7：在宅育児手当による出生率引き上げ効果の試算結果

	給付水準	所得制限	TFR上昇効果		所要財源 (年間)
			被扶養者	日本全体	
A-1案	子1人あたり 総額180万円 (韓国並み)	なし	+0.24	+0.07~ +0.11	0.7兆円
A-2案		所得下位50%の 世帯のみ			0.4兆円
B-1案	子1人あたり 総額300万円	なし	+0.39	+0.12~ +0.18	1.2兆円
B-2案		所得下位50%の 世帯のみ			0.6兆円

(注) 田中・河野 (2009) の所得下位 50%の健保組合における出産育児一時金による被扶養者の GFR 上昇幅を大和総研が調査対象年の TFR 上昇幅に換算した上で、在宅育児手当の支給でも所得下位 50%の世帯で同幅の TFR 上昇効果があるものとみなして試算したもの。所得上位 50%の世帯には TFR 上昇効果は生じないものとした。日本全体の TFR 上昇効果については、国保加入者にも被扶養者と同等の効果が生じた場合を上限、国保加入者に全く効果が生じなかった場合を下限とした。

(出所) 各種資料より大和総研作成

在宅育児手当として、韓国並み（総額 180 万円）の給付を行う A 案¹²では、被扶養者 TFR を 0.24 引き上げ、3 年間で 300 万円の給付を行う B 案では被扶養者 TFR を 0.39 引き上げる試算結果となった。B 案を実施すると、被扶養者 TFR は 2005～2015 年度頃の 2.2～2.3 前後の水準に回復する計算となる。

子ども 1 人あたり総額 300 万円に及ぶ在宅育児給付は OECD 諸国でも例を見ない「次元の異なる」政策となる。だが、前述の通り、現状の 3 歳未満の子どもに対する支援がライフコースにより 532～860 万円もの差があることを踏まえると、総額 300 万円の在宅育児給付は決してあり得ない水準ではない。

田中隆一・河野敏鑑 (2009) によると、在宅育児手当の支給による出生率の引き上げ効果は所得下位 50%程度の世帯では期待できるが、所得上位 50%程度の世帯においては期待できない。これは、低所得の世帯ほど、子どもを持つことが強い経済的制約に直面していることが想定され、当社の前掲図表 6 の分析と整合的でもある。従って、出生率の向上を目的とする「少子化対策」としての効率性を優先するのであれば、費用対効果に鑑み、在宅育児手当に厳しい所得制限を課し、比較的所得の世帯への支援を重点化することが考えられる。

もっとも、夫が高所得で妻が専業主婦の世帯においても、在宅での育児は確実に社会の厚生に貢献している。子どもを大事にする社会とするための「こども・子育て支援」の観点からは、ライフコースに関わらず等しく支援を行い、所得制限をつけないことが望まれるだろう。

¹² 韓国は 2024 年度に 0 歳児につき月 100 万ウォン、1 歳児につき月 50 万ウォンの給付（2 歳までの総額で 1,800 万ウォン、日本円で約 180 万円）の給付を実施予定であり、OECD 諸国で最大規模の給付となる。なお、韓国では保育所を利用する世帯は在宅育児手当から保育料を差し引いた残額が現金給付され、保育所利用の有無にかかわらず 2 歳まで同額の子育て支援を行う制度となっている。

児童手当の拡充は少子化対策としては効率的ではない

日本の家族関連給付については、対 GDP 比で現物給付は OECD 諸国平均並みに近づいてきたが、現金給付は依然として低水準にある。このため、現金給付の主たるものとして、児童手当の支給拡大が検討の俎上に載せられている。

もっとも、海外の先行研究をもとにすると、児童手当などの現金給付の拡大につき「全体としていえるのは、『出生率は現金給付政策に反応しうる』ものの「その効果は大きなものではなさそうだ」¹³。国際比較では、家族関連給付費の対 GDP 比は現物給付と現金給付のいずれも出生率と相関性があるものの、現物給付の方がより相関が強い¹⁴。

本稿のこれまでの分析で見た通り、所得の不足が出生率の大きな制約要因になっているのは、「妻が被扶養者」で、かつ、比較的所得の低い世帯に限られそうである。「妻が被保険者」の世帯においては、所得の不足よりも「働き方」が出生率の大きな制約要因となっているものとみられる。「夫婦とも正規雇用での共働き」を実現できれば、妻が出産後パートで復職する場合と比べ、生涯賃金の増加額は約 5,000 万円から 1 億円超に及び¹⁵、(よほど高水準のものを望まない限り)子育てにかかる経済的負担の問題はおおむね解消することが期待される。

よって、ユニバーサルな児童手当の拡充は、ライフコースによらず一定の支援を行い子育て世帯の所得を増やすという意味での「こども・子育て支援」策にはなるものの、出生率引き上げにつながる「少子化対策」としてはあまり効率的の良いものではないといえるだろう。

3 「次元の異なる少子化対策」に盛り込むべき政策パッケージ

財政負担と出生率への効果から政策は 3 種類に分けられる

以上の分析をもとにすると、今後政府が実施すべき少子化対策、あるいは、こども・子育て支援策は**図表 8**の通り、大きく 3 種類に分けられる。

第一に、財政負担をほとんど要さずにできる施策については、子どものいない世帯や子育てを終えた世帯への負担もほとんどないことから、政治が実施を決断するのみであるといえる。これには育児介護休業法の改正などの「働き方改革」のメニューの多くが含まれる。また、「選択的夫婦別姓の導入」や「同性婚の容認」など、既存の社会保障の枠組みから漏れている家族類型の包摂もこの分類に入るだろう。

第二に、一定の財政投入が必要だが、出生率を引き上げる効果が期待される「少子化対策たるこども・子育て支援策」については、十分な政策効果の検討を行い、国民にその効果を提示した

¹³ 山口慎太郎(2021)『子育て支援の経済学』日本評論社 p. 35 より引用。同書には、子育て支援の出生率や女性就業への影響についての国内外の先行研究がまとめられている。

¹⁴ 例えば、元木愛理・篠原亮次・山縣然太朗(2016)「家族関係社会支出の国際比較および合計特殊出生率との関連検討」、日本公衆衛生学会『日本公衆衛生雑誌』63-7、pp. 345-354 を参照。

¹⁵ 詳細は、是枝俊悟・佐藤光・和田恵「[希望出生率を実現するために必要な政策](#)」(大和総研レポート、2022 年 11 月 29 日)を参照。

上で、財源の負担につき理解を求めるべきである。保育の量や質の拡充などの現物給付の拡充や、比較的所得の低い世帯への在宅育児手当の支給などがこの分類に入る。ひとり親世帯、重い病気や障害を持つ子どものいる世帯への給付を拡充し、子どもを持つことで個人や世帯が負うリスクを軽減し、社会化していくことも出生率の改善に資するだろう¹⁶。出生率の改善が経済成長率の向上をもたらすなど、恩恵が子どもを持つ世帯だけでなく国民全体に広く波及することが理解されれば、実施への国民的合意を得やすい。負担の方法としては、国民全体が広く薄く負担する消費税や、社会保険料¹⁷の形が適切であろう。また、財源の一部を将来見込まれる税収増に委ね、一時的には赤字国債に頼る選択肢もあり得る。

図表 8 : 少子化対策、こども・子育て支援策の政策分類

政策の分類		分類1 「ほぼ財源を要さず 実行できる施策」	分類2 「少子化対策たる こども・子育て支援策」	分類3 「純然たる こども・子育て支援策」
			財源は必要だが 出生率向上効果が明確	財源が必要で 出生率向上効果が不明確
実施に向けた考え方		政治が実施を決断するのみ	国民に政策効果を説明した上で 薄く広い負担に理解を求める (社会保険料率の引き上げ、 消費税率引き上げ時の財源利用 など)	十分な国民的議論が必要、 実施するならば高所得世帯内での 再分配が有効か (所得税の累進強化、社会保険 料の上限引き上げなど)
ライフ コース別 の支援	両立支援策	<ul style="list-style-type: none"> 育児介護休業法の整備(労働者の請求に基づく残業制限、不利益取り扱いへの監督強化) 両立支援等助成金の拡大 男性育休の促進 家事育児の女性への偏在解消 男女の賃金格差の公表 公務員の女性比率引き上げ 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所、学童の待機児童の解消 短時間勤務への給付措置の導入 	<p>「働き方改革・両立支援」で出生率最大+0.24</p> <p>「在宅育児支援」で出生率最大+0.18</p>
	在宅育児・再就職の支援	<ul style="list-style-type: none"> 教育訓練給付金制度の拡充 同一労働同一賃金の徹底 	<ul style="list-style-type: none"> 在宅育児手当の導入(所得下位50%程度への給付) 一時預かり事業の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> (所得上位50%程度への給付)
家族形成の支援	結婚支援		自治体による結婚支援の拡充	その他の政策を含め、トータルで希望出生率1.8実現を目指す
個人や世帯が背負うことの難しいリスクの社会化		<ul style="list-style-type: none"> 選択的夫婦別姓の導入 同性婚の容認 不払い養育費の立替払、差押え事業の実施 障害児向けの給付措置の所得制限の撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> 児童扶養手当の増額、所得制限の緩和 	
その他の現物給付の拡充		<ul style="list-style-type: none"> 妊婦健診の無償化、保険適用 出産費用の無償化、保険適用 貸与奨学金の所得制限撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所等の職員配置の改善 保育士等の処遇改善 小中学校の職員配置の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 高校無償化の所得制限の緩和、撤廃
その他の現金給付の拡充			<ul style="list-style-type: none"> 給付奨学金の所得制限の緩和、撤廃(所得下位50%程度への給付) (所得上位50%程度への給付) 	
			<ul style="list-style-type: none"> 児童手当の拡充(所得下位50%程度への給付) (所得上位50%程度への給付) 	

(出所) 各種資料をもとに大和総研作成

第三に、一定の財政投入が必要で、かつ、必ずしも出生率引き上げの効果は見込めない「純然

¹⁶ 萩原里紗(2015)「女性の就業、結婚、出産の意思決定—効用関数の変化を考慮した計量経済分析—」、慶應義塾大学大学院商学研究科 2015 年度博士論文 では、パネルデータを用い、危険回避度が出産にマイナスに寄与していると実証し(10%有意)、「子どもを持つことの不確実性を低下させることが出産の促進につながる」(p. 86)としている。

¹⁷ 企業も将来の労働供給や経済成長の受益者となるため、社会保険料の企業負担分の負担を求めることが適切であろう。

たるこども・子育て支援策」については、十分な国民的議論を行い、慎重に社会的合意を作っていくべきだ。児童手当や高校無償化の所得制限撤廃や、在宅育児手当についても比較的高所得の世帯への給付分がこれに分類される。これらは、子どもを大事にする社会とするためには必要ともいえるが、出生率上昇の効果は見込めないために施策の対象とならない多数の世帯にとってメリットを感じにくい。特に、子どもを持たない世帯や子育てを終えた世帯も所得にかかわらず負担する消費税や社会保険料を、児童手当や高校無償化などの所得制限撤廃の財源に充てることは理解を得にくい。これらの施策を実施するには、所得税の累進課税の強化や社会保険料の上限の引き上げなどによって財源を捻出し、高所得世帯内で子どものいない世帯から子どものいる世帯に再分配を行うような形とすれば、国民の理解を得やすいだろう¹⁸。

これまでとは「次元の異なる」社会的合意形成を目指せ

特に、「妻が被保険者」の世帯に有効な働き方改革と、「妻が被扶養者」の世帯に有効な在宅育児支援の導入は出生率引き上げの起爆剤となり、両者を合わせて、現状 1.3 程度の TFR を最大 0.42 程度引き上げ、1.7 程度まで向上させることが期待される。その他の施策については、自治体レベルの実施例が見られるものの、先行研究では、「一つ一つの施策と出生率等の間には有意な関係はなかった」。だが、トータルの施策数と出生率との関係を見ると、「人口五万人以上（おおむね市レベル以上）では、少子化対策を幅広く実施してきた自治体は、そうでない自治体よりも、その後の出生率の変化率が有意に高くなっていた」¹⁹。国際比較では家族関連給付費が対 GDP 比で大きい国ほど TFR が高く、現金給付より現物給付の方が関係性が強いことが確認されている。全ての政策につき一つ一つ TFR への定量的な効果を明示することは難しいが、幅広い施策を提示することで、希望出生率 1.8 は実現可能な目標となるだろう。

岸田首相は、「次元の異なる少子化対策」について、「従来、関与が薄いとされてきた男性や企業、高齢者や独身の人も巻き込んで政策を進めていく。社会の雰囲気を変えるところまで持っていけば、次元の違う対策と評価されるのではないか」²⁰と説明した。政府として、出生率や経済への影響を明示した上で少子化対策やこども・子育て支援を提示し、国民的議論を経て財源や負担の社会的合意が得られれば、少子化対策およびこども・子育て支援が国民全体の「自分事」となる。日本がこれまで抱えていた「少子化」という大きな課題が克服に向けて動き出せば、結婚や子どもを持つことを希望する若い世代だけでなく、国民全体が将来の経済や年金の見通しなどに希望を持てるようになり、まさに社会の雰囲気が大きく変わることになるだろう。

¹⁸ 所得再分配は累進課税により既に行われているのだから、給付で差をつけるべきではないとの意見もある。しかしながら、平成の 30 年間を通じて、所得五分位階級別の直接税負担率の差は縮まり、税の再分配機能は弱まっている（是枝俊悟「平成の 30 年間、家計の税・社会保険料はどう変わってきたか」（大和総研レポート、2018 年 6 月 21 日）を参照）。所得制限撤廃により給付の差をなくすのであれば、税の再分配機能を強化する必要がある。

¹⁹ 前述、松田茂樹（2021）p.147 より引用。

²⁰ 2023 年 1 月 31 日配信、NHK ニュース記事「『次元の異なる少子化対策』首相 “社会の雰囲気変えれば評価”」による、同日の衆議院予算委員会における岩谷良平議員（日本維新の会）の質問に対する首相答弁。