

No. 1163 (2021.12. 7)

少子化の現状と対策

はじめに

I 少子化の現状

- 1 少子化の長期化
- 2 コロナ禍と少子化の加速
- 3 少子化の要因とその背景

II これまでの少子化対策

- 1 少子化対策の展開と主な取組
- 2 主な少子化対策の経過
- 3 従来の少子化対策に対する評価等

III 今後の少子化対策について

- 1 未婚化への対策
- 2 少子化対策の予算の拡充
- 3 ワーク・ライフ・バランスと男女
双方への子育て支援

おわりに

キーワード：少子化対策、少子高齢化、人口問題

- 長引く少子化が、コロナ禍で更に進むことが懸念されている。少子化の主要因は、未婚化と夫婦の出生子ども数の減少であり、背景には、経済的に不安定な若者の増加、結婚や子育ての費用負担の重さ、仕事と家庭の両立の困難さ等がある。
- 従来の少子化対策については、保育等の共働き世帯への子育て支援に偏っていたこと、経済的支援策が不十分であったこと、女性の仕事と家庭の両立困難を十分解決できなかったこと等により、大きな成果を上げられていないとの指摘がある。
- 今後の少子化対策の在り方について、有識者等からは、未婚化への対策（若者の雇用改善等）、少子化対策の予算の拡充、ワーク・ライフ・バランスと男女双方への子育て支援等が必要と指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 きりはら やすえ 桐原 康栄

はじめに

日本では、1974年以降半世紀近く、合計特殊出生率¹が国の人口規模を維持できる水準（人口置換水準：約2.1弱）を下回る状態が続いており、少子化²が進んでいる。少子化による現役世代の減少は、社会保障制度や経済活動、政治、社会関係資本に様々な負の影響を及ぼすとされ³、今日まで多岐にわたる議論と対策が重ねられてきたが、大きな回復傾向は見られていない。

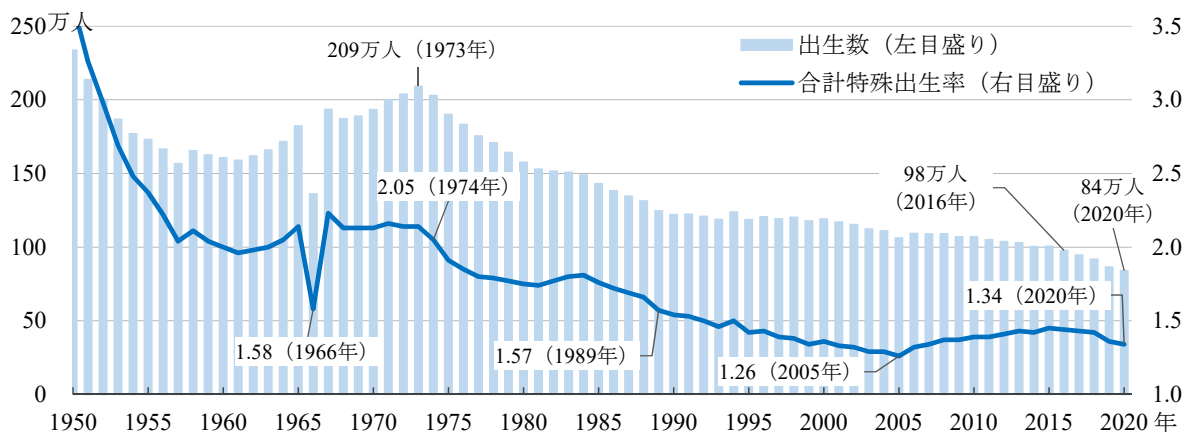
本稿においては、少子化の現状と要因について整理し、これまでの少子化対策を振り返るとともに、今後の対応の在り方を考える上で参考となる情報をまとめる。

I 少子化の現状

1 少子化の長期化

合計特殊出生率は、1970年代半ば頃から低下し、2005年に戦後最低の1.26を記録した後、やや回復して1.3～1.4台で推移している。また、年間出生数は、第2次ベビーブーム期（1971～1974年）には200万人を超えていたが、その後ほぼ一貫して減少し、2016年に100万人を割り込んだ（図1）。長期にわたる少子化で、出産可能時期に当たる女性人口が減少しているため⁴、今後、仮に合計特殊出生率が改善されたとしても、出生数の回復は難しいと見られている。

図1 出生数と合計特殊出生率の推移（1950～2020年）



（出典）厚生労働省「令和2年（2020）人口動態統計月報年計（概数）の概況」2021.6.4, pp.20-21, 26-27. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai20/dl/gaikyouR2.pdf>> を基に筆者作成。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021（令和3）年11月30日である。

¹ 合計特殊出生率（期間合計特殊出生率）とは、15～49歳の女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が生涯に生む平均子ども数と解釈することができる（金子隆一「コーホート率の概念」日本人口学会編『人口学事典』丸善出版、2018, pp.428-429.）。

² 少子化とは、一般的には、出生数の減少あるいは人口に占める子どもの割合が低下することを指すが、人口学においては、合計特殊出生率が人口置換水準を長期間にわたって下回る状態を意味することが多い（樋口美雄「少子化と日本の社会保障制度」日本人口学会編 同上, pp.152-155.）。

³ 社会保障制度の持続困難、労働力と消費の減少による国力低下、高齢者に偏った政治、地域社会の担い手不足等により、社会の存続の危機をもたらすと指摘されている（松田茂樹『少子化論 続』学文社、2021, pp.17-22.）。

⁴ 2020年の15～49歳の女性人口は2430万人で、1990年の3139万人から2割以上減少した（「国勢調査」政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00200521>> を基に算出）。

2 コロナ禍と少子化の加速

2020年以降の新型コロナウイルスの感染拡大は、経済状況の悪化・感染不安により若い世代が結婚や妊娠を控える動きや、出会いの場の減少等につながり、更に少子化が進むことが懸念されている⁵。同年の出生数は84万835人で前年より約2.4万人減少し、戦後最少を更新した。また、合計特殊出生率は1.34で、前年より0.02ポイント低下した。婚姻数や妊娠届出数⁶も減少しており、2021年の出生数や合計特殊出生率は、更に減少・低下する可能性が高い(表1)。

表1 2020年の出生数・合計特殊出生率・婚姻数・妊娠届出数(2019年との比較) (△は減少)

	2019(令和元)年	2020(令和2)年	対前年増減
出生数	86万5239人	84万835人	△2万4404人(△2.8%)
合計特殊出生率	1.36	1.34	△0.02
婚姻数	59万9007組	52万5507組	△7万3500組(△12.3%)
妊娠届出数	91万6590件	87万2227件	△4万4363件(△4.8%)

(出典) 厚生労働省「令和2年(2020)人口動態統計(確定数)の概況」2021.9.10, p.4. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei20/dl/15_all.pdf>; 同「令和2年(2020)人口動態統計月報年計(概数)の概況」2021.6.4, p.3. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai20/dl/gaikyouR2.pdf>>; 同「令和2年度の妊娠届出数の状況について」2021.5.26, p.2. <<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000784662.pdf>> を基に筆者作成。

3 少子化の要因とその背景

(1) 未婚化の進展

少子化には様々な要因があるが、直接の大きな要因に未婚化⁷がある。若い世代の未婚割合は、1980年頃から急激に上昇し、2020年時点では、30代前半男性の47.4%、同女性の35.2%が未婚である(表2)。また、平均初婚年齢は、1995年の男性28.5歳・女性26.3歳から、2020年は男性31.0歳・女性29.4歳と、3歳前後上昇した⁸。日本では、結婚していない男女の間に生まれる婚外子は少ない⁹ため、未婚化は合計特殊出生率の低下に直結すると言われる。

表2 年齢別・男女別の未婚割合(1980年・2000年・2020年) (単位:%)

	男性			女性		
	1980年	2000年	2020年	1980年	2000年	2020年
25~29歳	55.2	69.4	72.9	24.0	54.0	62.4
30~34歳	21.5	42.9	47.4	9.1	26.6	35.2
35~39歳	8.5	26.2	34.5	5.5	13.9	23.6
50歳時	2.6	12.6	25.7	4.5	5.8	16.4

(注) 50歳時の未婚割合は、45~49歳と50~54歳における割合(配偶関係不詳を除く。)の平均値。

(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「表6-24 性, 年齢(5歳階級), 配偶関係別割合:1920~2015年」『人口統計資料集』2021, p.112; 総務省統計局「令和2年国勢調査 人口等基本集計」(表4-4) 2021.11.30 を基に筆者作成。

⁵ 「コロナ懸念 少子化加速」『読売新聞』2020.12.27; 「昨年の妊娠届87万件 最少か」『朝日新聞』2021.5.27。

⁶ 母子保健法(昭和40年法律第141号)第15条により、妊娠した者には市町村への届出が義務付けられている。

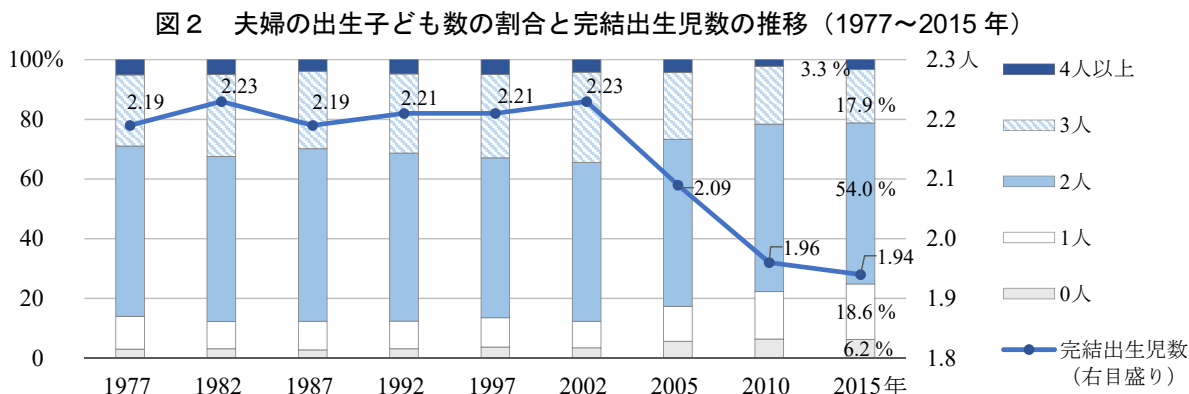
⁷ 非婚化(生涯結婚しない人の増加)と晩婚化(結婚のタイミングの遅れ)の両方が含まれる(松田 前掲注(3), p.16)。

⁸ 厚生労働省「令和2年(2020)人口動態統計月報年計(概数)の概況」2021.6.4, p.15. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai20/dl/gaikyouR2.pdf>> 結婚時の妻の年齢が若いほど、夫婦が最終的に持つ子ども数が多いことが確認されている(国立社会保障・人口問題研究所「現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査(独身者調査ならびに夫婦調査)報告書—」『調査研究報告資料』35号, 2017.3.31, p.40. <http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/NFS15_reportALL.pdf>。

⁹ 日本の婚外子の割合(2018年:2.3%)は、欧米(フランス60.4%、イギリス48.2%、アメリカ39.6%等)に比べて低い(“Chart SF2.4.A. Share of births outside of marriage.” OECD Family Database <<https://www.oecd.org/els/family/database.htm>>。

(2) 夫婦の出生子ども数の減少

少子化の直接の要因には、結婚した夫婦から生まれる子ども数が減少したことも挙げられる。2000年代半ば以降、夫婦の出生子ども数は、3人以上の割合が低下し、1人以下の割合が増加した。また、夫婦の最終的な子ども数（完結出生児数¹⁰）も、減少傾向にある（図2）¹¹。



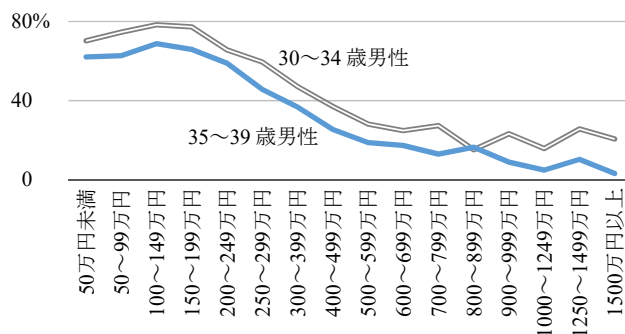
（出典）国立社会保障・人口問題研究所「現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査（独身者調査ならびに夫婦調査）報告書—」『調査研究報告資料』35号、2017.3.31、pp.39-40。<http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/NFS15_reportALL.pdf> を基に筆者作成。

(3) 経済的に不安定な若者の増加

少子化の背景の一つとして、バブル経済崩壊後の不況や雇用環境の変化により、非正規雇用等の不安定雇用や低収入の若者が増加したことが指摘されている¹²。

結婚相手の条件として職業や経済力を考慮・重視する人は女性に多く¹³、非正規雇用者の有配偶率は、特に男性で低い傾向にある。例えば、35～39歳男性では、正社員の有配偶率69.7%に対し、非正規雇用者の有配偶率は26.0%とのデータがある¹⁴。また、特に男性では、年収が低い層で未婚率が高い傾向が見られる（図3）。

図3 30代男性の年収別の未婚率（2017年）



（出典）「第23表 男女、配偶関係、従業上の地位・雇用形態・起業の有無、所得（主な仕事からの年間収入・収益）、年齢別人口（有業者）」総務省『平成29年就業構造基本調査 都道府県編』2018.7.13。政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00200532&tstat=000001107875&cycle=0&tclass1=000001107879&tclass2=000001107880&tclass3val=0>> を基に筆者作成。

¹⁰ 結婚持続期間が15～19年の夫婦の平均出生子ども数。夫婦の最終的な平均出生子ども数と捉えられている。

¹¹ 合計特殊出生率の低下（2012年）について、約90%が未婚化（初婚行動の変化）、約10%が夫婦の出生行動の変化で説明できるとの分析がある（岩澤美帆「少子化をもたらした未婚化および夫婦の変化」高橋重郷・大淵寛編著『人口減少と少子化対策』原書房、2015、pp.49-72.）。

¹² 松田 前掲注(3)、pp.41-48。未婚化の背景には、ほかに、高学歴化と若い女性の雇用労働力化に伴う経済力の向上、結婚に関する社会通念の変化と若者のライフスタイルの変化等も指摘されている（津谷典子「現代日本の結婚行動」日本人口学会編 前掲注(1)、pp.172-175.）。また、一生結婚する意思のない未婚者の割合（2015年）は、男性12.0%、女性8.0%で、微増傾向にある（国立社会保障・人口問題研究所 前掲注(8)、p.13.）。

¹³ 国立社会保障・人口問題研究所 同上、p.30。

¹⁴ 労働政策研究・研修機構『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状③—平成29年版「職業構造基本調査」より—』(JILPT 資料シリーズ No.217) 2019.6、p.11。<https://www.jil.go.jp/institute/siryu/2019/documents/217_01.pdf> なお、不安定雇用の若者の未婚率の高さは、結婚を開始するための経済的基盤が弱いという経済力の問題だけでなく、職場での結婚相手との出会いが少ないという問題によっても、もたらされる（松田 前掲注(3)、pp.49-52.）。

(4) 結婚や子育てにかかる費用負担

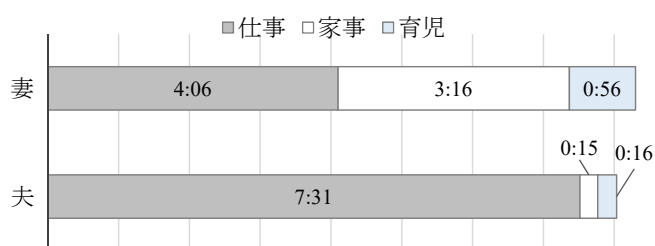
少子化の背景として、結婚や子育てにかかる費用の高さも指摘されている。結婚意思のある未婚者に結婚の障害となるものを尋ねた調査では、「結婚資金」を挙げた人が最も多く¹⁵、夫婦に理想の子ども数を持たない理由を聞いた調査でも、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」という経済的理由の回答が最も多くなっている¹⁶。

また、直接的な費用だけでなく、結婚や出産・育児のために仕事を辞めたり、非正規雇用に転じたりすることで失われる費用（機会費用）もある。特に女性については、1980年代から高学歴化と雇用労働力化が進み、機会費用が高くなったことが結婚に踏み切れない大きな理由との指摘がある¹⁷。

(5) 仕事と家庭の両立困難さ

女性の社会進出が進んだ一方で、仕事と家庭を両立させるための環境整備は追いつかず、待機児童も解消には至っていない（後述）。また、「家事・育児は女性の役割」といった性別役割意識は根強くあり¹⁸、家事・育児の負担は、女性に偏ったままである（図4）。特に女性がこうした仕事と家庭の両立困難に直面し、少子化に陥るとの見方がある¹⁹。

図4 共働き夫婦の仕事・家事・育児時間（2016年）



（注）夫婦と子どもの世帯（共働き）の1日当たりの時間。
 （出典）総務省統計局「平成28年社会生活基本調査—生活時間に関する結果—結果の概要」2017.9.15, pp.40-41. <<https://www.stat.go.jp/data/shakai/2016/pdf/gaiyou2.pdf>> を基に筆者作成。

II これまでの少子化対策

1 少子化対策の展開と主な取組

1990年の「1.57ショック」²⁰を契機として、政府は少子化を問題と認識して対策を開始²¹、四半世紀にわたって様々な取組が行われてきた（表3）。しかし、1990年代の少子化対策は、戦前の「産めよ殖やせよ」という人口政策への反省や、女性の社会進出への足かせになりかねないとの懸念等から、明確に出生促進を目標としたものではなく、保育サービスの拡充と育児休業制度の充実など、仕事と家庭の両立支援策が中心であった²²。

¹⁵ 国立社会保障・人口問題研究所 前掲注(8), p.18. 結婚の障害となるものは「結婚資金」（男性43.3%、女性41.9%）が男女共最も多く、次は「結婚のための住居」（男性21.2%）と「職業や仕事上の問題」（女性19.9%）であった。

¹⁶ 回答者全体の56.3%（妻が30～34歳の夫婦では81.1%）。次は「高年齢で生むのはいやだから」（39.8%）が多い（同上, pp.74-75.）。希望する数まで子どもを増やさない理由を聞いた別の調査でも、同じく「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が最多（51.6%）であった（内閣府子ども・子育て本部「令和2年度少子化社会に関する国際意識調査報告書」2021.3, pp.33-37. <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/research/r02/kokusai/pdf_index.html>）。

¹⁷ 阿部正浩編著『少子化は止められるか？—政策課題と今後のあり方—』有斐閣, 2016, pp.156-158.

¹⁸ 内閣府男女共同参画局「令和3年度性別による無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）に関する調査研究調査結果」2021.9.30, pp.6-11. <https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/pdf/seibetsu_r03/02.pdf>

¹⁹ 阿藤誠「超少子化の背景に四つの複合要因 根強い男女役割分業的な価値観」『エコノミスト』4569号, 2018.10.2, pp.70-71.

²⁰ 1989年の合計特殊出生率が1.57であったことが公表され、「ひのえうま」の迷信による出産控えで戦後最低を記録した1966年の1.58を下回ったことに対する社会の衝撃を表す。

²¹ 増田雅暢「1.57ショック」以下の出生率 団塊ジュニアへの楽観が裏目に『エコノミスト』4565号, 2018.9.4, pp.48-49.

²² 阿藤誠「第二次ベビーブーム以降の人口政策」日本人口学会編 前掲注(1), pp.352-355.

2003年の次世代育成支援対策推進法(平成15年法律第120号)と少子化社会対策基本法(平成15年法律第133号)の成立を機に、政府は、少子化の進展に歯止めをかけるために出生率向上の明示的意図を持った政策に転換し²³、若者の自立支援や不妊治療への助成等も開始された。

2012年には、子ども・子育て支援法(平成24年法律第65号)等が成立し、消費税率引上げによる増収分を少子化対策にも充当することが決定されるなど、財源面でも前進が見られた。2015年には「希望出生率1.8」²⁴という出生に関する数値目標が初めて打ち出され、2017年には全世代型の社会保障への転換の一環として、幼児教育・保育無償化等の方針が決定された²⁵。

表3 「1.57ショック」以降の主な少子化対策の取組

年	名称	主な内容等
1994	今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン) 緊急保育対策等5か年事業	仕事と育児の両立のための雇用環境整備、多様な保育サービスの充実、母子保健医療体制の充実、住居・生活環境の整備等 低年齢児・延長保育等拡大、地域子育て支援センターの整備等
1999	少子化対策推進基本方針 重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)	固定的性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、仕事と子育ての両立のための雇用環境整備、家庭や地域の環境づくり等 保育サービス関係だけでなく、雇用、母子保健、相談、教育等の事業も加えた実施計画
2001	待機児童ゼロ作戦	保育所、保育ママ、幼稚園預かり保育等の活用、待機児童解消
2002	少子化対策プラスワン	男性も含めた働き方の見直し、地域における子育て支援等
2003	次世代育成支援対策推進法 少子化社会対策基本法	地方公共団体と企業に行動計画の策定を義務付け 少子化社会対策会議の設置、同対策大綱の策定、国会報告等
2004	少子化社会対策大綱 少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について(子ども・子育て応援プラン)	少子化の流れを変えるための施策を強力に推進 仕事と家庭の両立支援に加え、若者の就労支援、働き方の見直し、不妊治療支援等も含めた幅広い分野の具体的目標値を設定
2006	新しい少子化対策について	家族・地域のきずなの再生や社会全体の意識改革を図るための国民運動の推進、年齢進行ごとの子育て支援策等
2007	「子どもと家族を応援する日本」重点戦略	働き方の見直しによる仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現、包括的次世代育成支援の枠組み構築等
2008	新待機児童ゼロ作戦	保育サービスの量的拡充・多様化、小学校就学後まで対象拡大
2010	子ども・子育てビジョン(第2次大綱)	社会全体で子育てを支え、生活と仕事と子育ての調和を目指す。
2012	子ども・子育て関連3法	幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進。消費税率引上げによる増収分の一部を充当
2013	待機児童解消加速化プラン 少子化危機突破のための緊急対策	約40万人分の保育の受け皿確保のため、地方公共団体を支援 結婚・妊娠・出産支援を新たな柱に。結婚～育児の切れ目ない支援
2014	放課後子ども総合プラン	放課後児童クラブ及び放課後子供教室の整備・拡充
2015	少子化社会対策大綱(第3次大綱)	結婚支援を追加。子育て支援策の充実、若年齢での結婚・出産希望実現、多子世帯に配慮、働き方改革、地域の実情に即した取組
2016	ニッポン一億総活躍プラン	「希望出生率1.8」の実現に向けた若者の雇用安定・待遇改善、多様な保育サービスの充実、働き方改革の推進等
2017	子育て安心プラン 新しい経済政策パッケージ	女性就業率80%にも対応できる32万人分の保育の受け皿整備 幼児教育・保育の無償化、待機児童解消、高等教育の無償化等
2018	新・放課後子ども総合プラン	「小1の壁」の打破、放課後児童クラブの待機児童解消等
2020	少子化社会対策大綱(第4次大綱)	「希望出生率1.8」実現に向けたライフステージごとの総合的対策

(出典) 内閣府『少子化社会白書』; 同『少子化社会対策白書』(各年版)等を基に筆者作成。

²³ 阿藤誠「少子化と家族政策」大淵寛・阿藤誠編著『少子化の政策学』原書房、2005、p.43。

²⁴ 若い世代の結婚や子ども数の希望がかなった場合に想定される合計特殊出生率とされる。出生動向基本調査による夫婦の予定子ども数、希望子ども数と、国勢調査の既婚者・未婚者等のデータを混在させた試算である点等につき、批判がある(安藏伸治「結婚・出産・子育てをめぐる近年の政策」日本人口学会編 前掲注(1)、pp.358-361.)。

²⁵ 小池拓自「全世代型社会保障をめぐる議論—子ども・子育て支援策を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.992、2018.1.18。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11034310_po_0992.pdf?contentNo=1>

2 主な少子化対策の経過

(1) 保育サービスの拡充と育児休業制度

保育サービスの拡充は、当初から少子化対策の中心に据えられ、量的拡大等が進められてきた。全国の保育所等の施設数・利用定員数は、1990年4月の22,703か所・1,978,989人²⁶から、2021年4月には38,666か所・3,016,918人²⁷に増加した。2017年まで2万人を超える年が多かった待機児童数は、受け皿整備が進んだことに加え、コロナ禍の影響による利用控え等もあり、2021年4月時点では5,634人に減少している²⁸。ただし、公式に待機児童として算定されない「隠れ待機児童」が63,581人いる上²⁹、保育士の不足や待遇改善の問題も指摘されている³⁰。

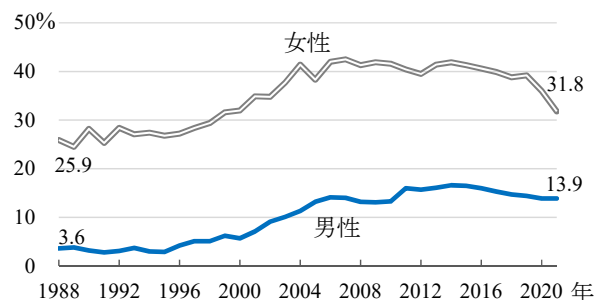
一方、育児休業制度は、男女労働者の雇用継続と仕事と家庭の両立を支援する制度として、1992年4月にスタートし、対象や給付が拡充されてきた。2010年度からの「イクメンプロジェクト」³¹など、男性の育児休業取得を促進する取組も行われているが、2020年の取得率は、女性81.6%に対して男性は12.65%であり³²、男性の取得率向上等が課題となっている。

(2) 若者の雇用対策

1990年代から2000年代にかけてのいわゆる「就職氷河期」以降、多くの若者の雇用環境が悪化し、社会問題化したこと等を受けて、様々な若年雇用政策が展開されてきた³³。2020年の少子化社会対策大綱においても、若い世代の結婚の希望をかなえる環境整備として、若者の就労支援や非正規雇用労働者の正社員転換・待遇改善等が掲げられている³⁴。

しかし、若者の非正規雇用の割合は、2000年代以降、高い水準にとどまっており、大きな改善傾向は見られていない(図5)³⁵。

図5 25～34歳男女の非正規雇用の割合 (1988～2021年)



(注) 役員を除く雇用者のうち、非正規の職員・従業員の割合。2001年までは2月、2002年以降は1～3月平均。(出典)「長期時系列表9 (1) 年齢階級(10歳階級)別就業者数及び年齢階級(10歳階級)、雇用形態別雇用者数—全国」『労働力調査 長期時系列データ』総務省統計局ウェブサイト<<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.html>>を基に筆者作成。

²⁶ 厚生省大臣官房統計情報部編『平成2年度社会福祉行政業務報告(厚生省報告例)』1991, pp.158-159。
²⁷ 幼保連携型認定こども園、地域型保育事業等を含む(厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ(令和3年4月1日)」を公表します)2021.8.27, p.2. <<https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000821949.pdf>>。
²⁸ 同上, pp.1, 3。
²⁹ 特定の保育園等のみ希望している者や育児休業中の者等は、待機児童の算定から除外される(「令和3年4月の待機児童数調査のポイント」厚生労働省ウェブサイト<<https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000840529.pdf>>)。
³⁰ 福士輝美「待機児童対策の20年と現在の課題」『レファレンス』794号, 2017.3, pp.1-28. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10315717_po_079401.pdf?contentNo=1>;「論壇 保育の質 保てる給与制度を」『朝日新聞』2021.5.19。
³¹ 「イクメンプロジェクトとは」厚生労働省ウェブサイト<<https://ikumen-project.mhlw.go.jp/project/about/>> なお、2021年には、子の出生直後の時期等に男性の育児休業取得を促進する「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律」(令和3年法律第58号)が成立している。
³² 厚生労働省「令和2年度雇用均等基本調査」結果を公表します～女性の管理職割合や育児休業取得率などに関する状況の公表～2021.7.30, p.18. <<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/71-r02/07.pdf>> ただし、育児休業取得率の分母には、出産前に離職した者は含まれていない。妊娠前に就業していた妻の第1子出産後の就業継続率(2010～2014年)は、53.1%とのデータがある(国立社会保障・人口問題研究所 前掲注(8), pp.52-53.)。
³³ 小針泰介「若年雇用政策の展開と展望」『青少年をめぐる課題 総合調査報告書』(調査資料2020-3)2021, pp.131-152. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11643615_po_20200309.pdf?contentNo=1>
³⁴ 「少子化社会対策大綱—新しい令和の時代にふさわしい少子化対策—」(令和2年5月29日閣議決定) pp.8-9. 内閣府ウェブサイト<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/r020529/shoushika_taikou.pdf>
³⁵ 2020～2021年の女性の割合低下は、コロナ禍の影響で多くの非正規雇用の女性が失業したためと考えられる。

(3) 経済的負担の軽減

子育てに対する経済的支援の中心となる児童手当制度は、家庭における生活の安定と次代の社会を担う児童の健全な育成・資質向上に資することを目的に、1972年に導入された。当初は第3子以降が対象であったが、1986年から第2子、1992年から第1子も対象となり、支給額や対象年齢も徐々に拡充された（表4）。また、教育費負担に関しては、高校の実質無償化（2010年4月～）や幼児教育・保育の無償化（2019年10月～）等による一部軽減が実現している。

表4 児童手当の支給月額・支給対象年齢等の主な変遷（1986年以降）

	1986年6月	1992年1月	2000年6月	2006年4月	2010年4月 (子ども手当)	2019年度現在
第1子	なし	5,000円 (1歳未満) ^{注2}	5,000円 (小学校入学前)	5,000円 (小学校修了前)	13,000円 (中学校修了前)	15,000円 (3歳未満)
第2子	2,500円 (2歳未満) ^{注1}	5,000円 (5歳未満) ^{注3}				10,000円 (3歳～中学校修了前)
第3子以降	5,000円 (中学校修了前) ^{注1}	10,000円 (5歳未満) ^{注3}	10,000円 (小学校入学前)	10,000円 (小学校修了前)		10,000円 (中学校在学中)
所得制限	340.6万円	358.9万円	432.5万円	780万円	なし	960万円
対象児童数	約330万人	約294万人	約578万人	約1299万人	約1810万人	約1637万人
支給総額	約1604億円	約1379億円	約2935億円	約8069億円	約2兆2853億円	約2兆678億円

(注) 所得制限は片働きの夫婦と子ども2人（扶養親族3人）世帯の場合（収入ベース）。対象児童数は各年度の2月末現在、支給総額は各年度中に支払われた総額であり、いずれも特例給付を含む。

(注1) 1987年4月～第2子は4歳未満、第3子以降は9歳未満。1988年4月～第2子、第3子以降とも小学校入学前。

(注2) 1991年1月2日以降生まれを対象。1993年1月～2歳未満、1994年1月～3歳未満。

(注3) 1993年1月～4歳未満、1994年1月～3歳未満。

(出典) 各年版の厚生省『厚生白書』；厚生労働省『厚生労働白書』；厚生労働省雇用均等・児童家庭局『児童手当事業年報』；同『子ども手当事業年報』及び内閣府子ども・子育て本部『児童手当事業年報』等を基に筆者作成。

3 従来の少子化対策に対する評価等

これまでの少子化対策について、保育や両立支援は前進したが、それ以外はあまり進んでいないとの評価があり³⁶、合計特殊出生率も回復できていない。従来の対策が大きな成果を上げられていない主な理由として、①少子化の主要因は未婚化であるのに対し、対策は保育等の仕事と家庭の両立支援策が中心で、子どものいる共働き世帯への支援に偏っていたこと、②特に、若者の雇用環境が悪化した1990年代～2000年代（第2次ベビーブーム世代の結婚・出産に当たる時期）に経済的支援策が不十分であったこと、③夫婦間の負担分担の視点が欠けており、女性が抱える仕事と家庭の両立困難を十分に解決できなかったこと等が指摘されている³⁷。

次章では、こうした点を踏まえて、今後の少子化対策の在り方に関する有識者からの指摘や、参考となる情報等について整理する。

³⁶ 松田 前掲注(3), pp.225-228.

³⁷ 筒井淳也「少子化の現状と課題」『月刊福祉』104(10), 2021.9, pp.8-12; 同上, pp.228-231; 山田昌弘『日本の少子化対策はなぜ失敗したのか?—結婚・出産が回避される本当の原因—』光文社, 2020, pp.43-54; 増田雅暢「少子化克服へ「5本柱」を総合展開 在宅支援含めた「家族政策」へ転換を」『エコノミスト』4567号, 2018.9.18, pp.44-45; 山口慎太郎「止まらない日本の少子化 妻が前向きになる環境築く」『日本経済新聞』2021.6.21; 阿藤誠「少子化問題を考える」『医療と社会』27(1), 2017.5, pp.5-20等。

Ⅲ 今後の少子化対策について

少子化対策の在り方に関して、有識者等から指摘される事項や提言等は、主として、①未婚化への対策、②少子化対策の予算の拡充、③ワーク・ライフ・バランスと男女双方への子育て支援の3点にまとめることができる。

1 未婚化への対策—若い年齢での結婚・出産の希望実現のための環境整備—

少子化の大きな要因は未婚化であり、従来の少子化対策では比較的支援の少なかった、未婚の若者を対象とする施策が必要である³⁸。未婚化の背景の一つには、若者の経済的な不安定さがあることから、非正規雇用の待遇改善や正社員化の促進、職業訓練の充実等により若者の雇用を改善し、将来の生活不安を解消して結婚に踏み切れるようにする「思い切った、かつ若者に対してインパクトのある」³⁹政策プランが必要と指摘されている。

また、両立支援に加え、結婚や出産でキャリアを中断・復帰した女性の待遇改善等により、結婚・出産と就業の二者択一関係を解消し、結婚の機会費用を下げることも有効と考えられる⁴⁰。

2 少子化対策の予算の拡充

結婚や子育てにかかる経済的負担の重さが少子化の背景にあることから、少子化対策の予算を増額し、経済的支援を充実させることが必要との指摘は多い⁴¹。社会保障に関する公的支出のうち、子ども・子育て関連の予算をカバーする「家族関係社会支出」⁴²は、合計特殊出生率と正の相関が見られることが知られている。中でも、保育・幼児教育や母子保健等の「現物給付」は、児童手当や出産手当金等の「現金給付」に比べ、より強い相関が見られるとされる⁴³。

日本の家族関係社会支出の対 GDP 比は、特に 2010 年以降増加してきているが⁴⁴、スウェーデンやイギリス、フランスが 3%前後であるのに比べると、低い水準である（図 6）。フランスとスウェーデンは、主要国の中で合計特殊出生率が比較的高く（表 5）、その理由として、子育て世帯への現金給付等の経済的支援が手厚いことに加え、保育サービスや育児休業等の仕事と家庭の両立支援策も充実していることがしばしば指摘されている⁴⁵。

³⁸ 結婚を希望する人に対する重要な施策を尋ねた調査では、賃金の向上による家計の安定（63.8%）や安定した雇用機会の提供（47.5%）、結婚や住宅に対する資金貸与・補助（41.4%）を挙げる回答が多く、「出会いの場」の提供（18.9%）を上回った（内閣府子ども・子育て本部 前掲注(16), pp.77-78.）。また、コロナ禍で婚姻数を増やすために必要な支援を尋ねた調査でも、職業訓練の充実や正社員化の促進など、「雇用を安定させるための支援」を挙げる回答が 54.4%で最も多かった（「未婚者の 5 割 「雇用安定を」」『日本経済新聞』2021.6.21.）。

³⁹ 山田昌弘「欧米モデルの少子化対策から脱却せよ」『Voice』516号, 2020.12, p.125.

⁴⁰ 阿部編著 前掲注(17), pp.68-71.

⁴¹ 同上, pp.158-160; 松田 前掲注(3), pp.237-238, 257-260; 加藤久和「少子化の課題とその対策」『健康保険』70(7), 2016.7, pp.28-31 等。

⁴² OECD 基準の社会支出のうち、家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）。国立社会保障・人口問題研究所「令和元年度社会保障費用統計」2021.8, pp.50, 64-65. <<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-R01/R01.pdf>>

⁴³ 元木愛理ほか「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」『日本公衆衛生雑誌』63(7), 2016.7, pp.345-354. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jph/63/7/63_15-078/pdf-char/ja> なお、最も大きな効果があるのは保育と幼児教育への財政支出であり、対 GDP 比で 1%ポイント増により、出生率が 0.27 上昇するとの研究データもある（山口慎太郎『子育て支援の経済学』日本評論社, 2021, pp.71-73.）。

⁴⁴ 直近の 2019 年度は、1.73%（国立社会保障・人口問題研究所 前掲注(42), pp.7-8.）。

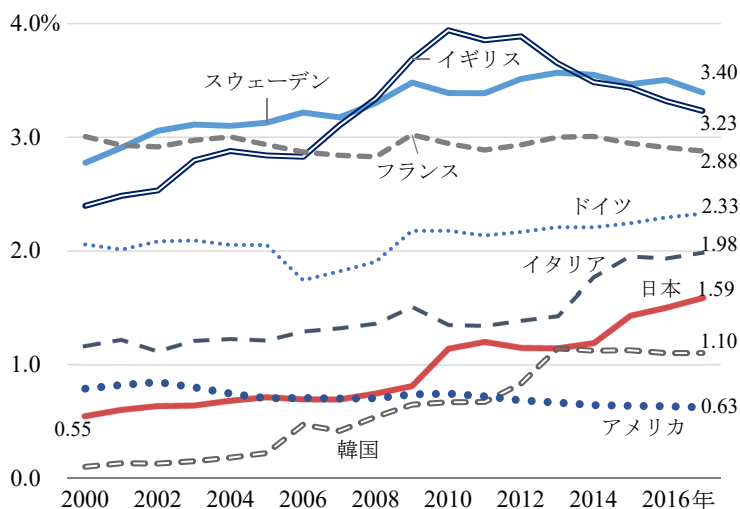
⁴⁵ フランスで第 2 子以降・20 歳未満の子がいる世帯に支給される家族手当（allocations familiales）は、子が多いほど、

家族関係社会支出の多寡だけで合計特殊出生率が決まるものではない⁴⁶が、子育て支援は、対象となる親子や家族のためだけでなく、社会保障の担い手確保や経済成長にも資する「未来への投資」であるとされ⁴⁷、関連予算の充実と効率的な配分が求められている⁴⁸。

予算拡充に必要な財源については、税や社会保険料、事業主から徴収する拠出金等で賄うことが考えられる。有識者からは、消費税率の引上げのほか、「子育て支援税」等の目的税創設、金融所得課税や資産課税の強化、高齢者に偏った社会

保障給付のうち恵まれた層への給付抑制、既存の社会保険制度（年金・医療・介護）への保険料上乘せによる連帯基金あるいは育児支援のための拠出金制度の創設、生涯に利用した社会保障サービスのうち公費で賄われた額を死亡時に国へ返還など、多様な提案がなされている⁴⁹。

図6 主要国の家族関係社会支出の対GDP比（2000～2017年）



（出典）OECD, “Social Expenditure - Aggregated data: Public expenditure on family by type of expenditure (cash and in kind), in % GDP,” OECD.Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG#> を基に筆者作成。

表5 主要国の合計特殊出生率（2019年）

	フランス	アメリカ	スウェーデン	イギリス	ドイツ	日本	イタリア	韓国
合計特殊出生率	1.83	1.71	1.70	1.63	1.54	1.36	1.27	0.92

（出典）OECD, “Fertility rates (indicator),” 2021. <<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>> を基に筆者作成。

子の年齢が高いほど支給額が高くなる仕組み。多様な保育サービスや就学前教育、出産休暇と育児休業制度等も充実している（泉真樹子ほか「フランスの家族政策—人口減少と家族の尊重・両立支援・選択の自由—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.941, 2017.2.16, pp.10-14. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10304840_po_0941.pdf?contentNo=1>）。スウェーデンの児童手当（Barnbidrag）は16歳未満の子どもを持つ親が対象で、子ども2人以上の場合の多子割増手当や在学中の支給延長等がある（“Barnbidrag och flerbarnstillägg.” Försäkringskassan website <<https://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/barnbidrag>>）。また、両国とも男性の育児休業取得を促進する仕組みがある（濱野恵「男性の育児休業の取得促進に関する施策の国際比較—日・米・英・独・仏・スウェーデン・ノルウェー—（資料）」『レファレンス』800号, 2017.9, pp.99-127. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10954501_po_080007.pdf?contentNo=1>）。

⁴⁶ 西沢和彦「子育て関連支出をベンチマークとした政策目標設定の留意点」2021.6.29. 東京財団政策研究所ウェブサイト <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3778>> なお、アメリカでは、税制上の所得控除はあるものの、連邦レベルの児童手当や育児休業・給付等の制度はなく、家族関係社会支出の割合も低い。しかし、民間の保育サービスが発達している、雇用の流動性が高く子育て前後のキャリアの継続が容易、男性の家事・育児参加割合が高いといった背景があり、合計特殊出生率は比較的高い。一方、韓国では近年、少子化対策に多くの費用が投じられているが、保育費支援や出産奨励金等が主で、少子化の背景にある若年雇用や教育競争・教育費負担等の問題とのミスマッチが指摘されている（「韓国 止まらない超少子化」『朝日新聞』2021.4.21; 松田 前掲注(3), p.208.）。

⁴⁷ 社会保障制度改革国民会議「社会保障制度改革国民会議報告書—確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋—」2013.8.6, p.10. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>>

⁴⁸ 「育児男女差 際立つ日本 出生率低下に影響」『日本経済新聞』2021.10.3.

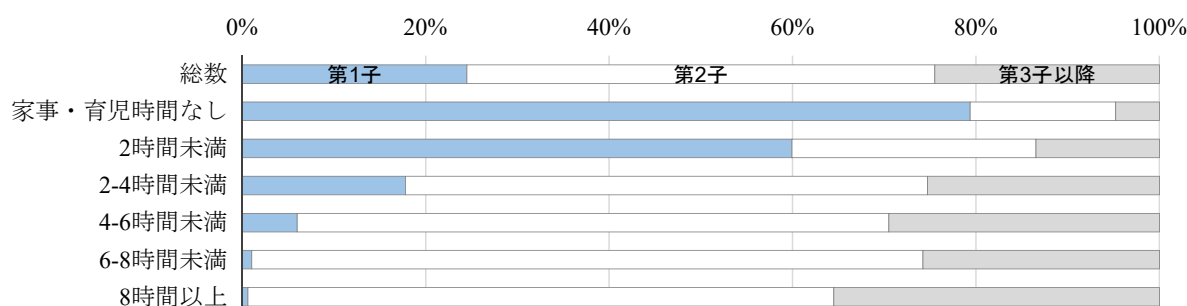
⁴⁹ 松田 前掲注(3), pp.275-276; 加藤 前掲注(41), p.31; 権丈善一「子育て支援の財源、誰が負担？ 社会みんなで支える」『東京新聞』2017.6.24; 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』有斐閣, 2010, pp.170-177; 河合雅司『未来の年表—人口減少日本でこれから起きること—』講談社, 2017, pp.192-195; 中村稔彦「少子化からの脱却で真の財政再建を」『生活経済政策』No.282, 2020.7, pp.11-17.

3 ワーク・ライフ・バランスと男女双方への子育て支援

前述のように、日本では家事・育児の負担は女性に偏る傾向にあるが、国際比較をすると、男性の家事・育児負担割合が高い国ほど、出生率も高いというデータがある⁵⁰。子どもが生まれた夫婦の夫の家事・育児時間と子どもの数を調べた日本の調査でも、第2子以降が生まれた家庭では、夫の家事・育児時間が長い傾向が示されている（図7）。

保育サービスや育児休業・給付の拡充等の仕事と家庭の両立支援が引き続き重要であることは言うまでもないが、長時間労働の是正やテレワーク等の柔軟な働き方の推進により、男女が共に家事・育児に参加しやすい環境を整えることもまた重要と考えられる。加えて、家庭で育児をする専業主婦（夫）やひとり親等、共働き世帯に偏らない子育て支援も必要となる。

図7 子どもが生まれた夫婦の夫の家事・育児時間（休日）と出生順位別の割合（2016年）



(注)2002～2015年に子どもが生まれた夫婦について、出生前の夫の休日の家事・育児時間別に子ども数の割合を示したもの。
 (出典)「第34表 この13年間に子どもが生まれた夫婦数、妻の年齢階級、出生順位、出生前の夫の家事・育児時間（平日・休日）、出生前後の夫の家事・育児時間の増減（平日・休日）別」厚生労働省『第14回21世紀成年者縦断調査』2016.11.22. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450044&tstat=000001030359>> を基に筆者作成。

おわりに

近代以降の社会では、経済発展に伴う生活水準の向上等により、子どもの質（教育）が重視される傾向にある。夫婦は少ない子どもにより豊かな生活や教育機会を与えることを目指すようになり、子どもの数が次第に減少したと説明されている⁵¹。現在、日本を含む多くの先進国において、少子化は共通の課題となっている⁵²。

本稿では、日本の少子化の現状・要因を踏まえて、主に出生率の回復を目指す「少子化対策」について概観してきたが、仮に合計特殊出生率が1.8を回復できたとしても、日本の総人口は減少を続け、2060年代に1億人を割り込むという推計が示されている⁵³。日本において持続可能な社会を形成していくためには、人口減少を前提として、社会の諸制度や政策も再構築される必要がある⁵⁴。出生率の回復を目指す対策と同時に、少子化に対応し、その負の影響を最小限に抑えるという意味での少子化対策も求められている。

⁵⁰ 山口 前掲注(43), pp.66-68.

⁵¹ 岩澤美帆「少子化とその影響」森田朗監修, 国立社会保障・人口問題研究所編『日本の人口動向とこれからの社会—人口潮流が変える日本と世界—』国立社会保障・人口問題研究所, 2017, pp.125-145.

⁵² OECD加盟国の合計特殊出生率（2019年）は、イスラエル（3.01）とメキシコ（2.10）を除き、人口置換水準を下回っている（OECD, “Fertility rates (indicator),” 2021. <<https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>>）。

⁵³ 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』（人口問題研究資料 336号）2017.7.31, pp.329-330. <http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_ReportALL.pdf>

⁵⁴ 森田朗・金子隆一「人口潮流が変える世界と日本」森田朗監修, 国立社会保障・人口問題研究所編 前掲注(51), pp.1-13.