

2011年7月12日公表

少子化問題は肌目細かな「子ども人数別政策アプローチ」の採用を

—子ども手当では3人目からの支給とし、不妊治療、待機児童の解消、イクメン推進に財源を—

2011年度研究生 少子化班¹

<監修>短期予測班主査：竹内 淳一郎

<要旨>

日本が抱える様々な構造問題の根源とも言える少子化問題は、一向に解決に向かう気配がない。鳴り物入りで導入された「子ども手当」も、恐らくは限定的な効果しか有せず、費用対効果でみて及第点は与えられまい。「子ども手当」は、金銭面での障害が少子化の背景であるとの考え方に立脚しているが、実態はより複雑である。確かに、3人目の子どもを持つかどうかの決断に際しては、家計の予算制約が影響している可能性が高い。もっとも、2人目ないし1人目については、経済上の理由が主たる理由ではなく、他の事由が支配的とみられる。であれば、「子ども手当」は主に3人目から支給するよう改革し、財源を確保する。その上で、1人目、2人目の子どもを持つことに対し障害となっている事由の除去ないし緩和策に財源を振り向ければよい。これが我々の主張する「子ども人数別政策アプローチ」である。実は、1人目については、不妊の問題が大きく、不妊治療の負担軽減策を進めるべきである。このほか、2人目に躊躇する事由としては、待機児童問題や家計での夫の育児協力のなさが原因となっていると推察される。保育所並びに保育士の供給増加をどのように進めていくか、育児負担の家計内でのバードン・シェアリングをどのように図っていくかが課題である。前者については、都市部の廃校の利用と保育士の待遇改善を、後者については「イクメン」の促進やワークライフ・バランスの推進を提言したい。

【はじめに ～進む少子化～】⇒プレゼン資料 1～2 頁

● 日本の合計特殊出生率は²、2010年に1.39人（前年比+0.02人）と若干ながらも回復した。もっとも、諸外国に比べた水準は低く、人口置換水準（2.07人）にはまだ程遠い水準にある³。生産年齢人口の減少と同時に進む少子高齢化は、わが国の成長力を低下させるほか、社会保障の世代間インバランスを生じさせるなど、経済にとって重荷（オナス）となっている。少子化問題については、その対策の必要性が叫ばれ既にかかなりの時間が経過している。内閣府特命大臣として少子化担当相も設けられている。しかしながら、未だに解決の糸口はつかめていない。近年の合計特殊出生率は確かに底固めし、緩やかな上昇傾向にある。もっとも、これは出産可能年齢後半の世代の出生増加によってもたらされているにすぎず、若い世代の出世率は低下している。女性の第一子出産年齢は29.9歳（2010年）にまで迫り、着実に晩産化も進んでいる。その結果でもあ

¹ 阿部 直正（アメリカンファミリー生命保険）、上田 翔一（商工組合中央金庫）、黄田 和宏（日本経済新聞社）、山本 啓介（北海道銀行）。

² 合計特殊出生率は出生率計算の際の分母の人口数を出産可能年齢（15～49歳）の女性に限定し、年齢ごとの出生率を足し合わせ、一人の女性が生涯、何人の子供を産むのかを推計している。

³ 人口置換水準とは、人口が増加も減少もしない均衡した状態となる合計特殊出生率。

るが、2人兄弟、3人兄弟の世帯は減少し、1人っ子ないしは子どもなし世帯が増えている。このように、少子化問題に歯止めがかかったとは言えず、引き続き取組みを強化していく必要がある。

【 子ども人数別アプローチの考え方 】⇒プレゼン資料3～4頁

● 少子化対策を考えていく上で、以下の点を確認しておきたい。国が施策を講じる上で、そもそも子どもを欲していない、ないしは1人っ子でもよいと国民が考えているのであれば、それを「国」や経済成長のために、子どもを増やすべきだと言って政策を発動するのは、やや筋違いである。しかしながら、アンケート結果をみると、「子どもを多く持ちたい」という理想はあるものの、様々な事由から予定子ども数を減らす（産まない）といった決断をしていることが確認されている。よって、その原因を特定し、必要な施策を講じる余地があり、かつ必要性があるわけだ。

少子化対策といえば、近年では民主党による「子ども手当」が真っ先に頭に浮かぶ。この施策は、子どもを産まない理由として、「お金がかかる」といった回答が多いことを反映したものと思われる。では、「子ども手当」が、子どもを産むインセンティブに繋がっているかと言うと、アンケート結果からは、否定的に映る。

また、「もう一人子どもを持ちたいか？」といった別のアンケートをみると、金銭的余裕とは関係なしに2人目までは欲しいと思っている世帯が多い。それに対し3人目以降の出生については、金銭的余裕がない世帯ほど欲しくないと答える傾向が見て取れる。すなわち、3人目については、経済的余裕が制約となっているものの、2人目までは金銭上の問題が足かせとなっているとは言えないわけだ。

我々の着眼点はここにある。この財政難の折、「子ども手当」は2兆円を超す新規政策として導入された。当該施策への批判としては、所得制限を設けない施策である点が多い。今秋予定される第3次補正予算では、野党の要求に応じる格好で、所得制限の導入が検討されている。そのほか、1人目よりは2人目、3人目とより多くの子どもの持つ世帯には手当を増額すべきとの批判もあろう。これらの考えとも共通するが、限られた財源の下では、大雑把な施策は許されず、最大限の効果を得られるよう肌目細かく制度設計を行う必要がある。そうした観点で少子化問題を捉え直してみると、3人目以上の子どもを有するないしは欲する家計には、金銭的メリットを付与することが効果をもたらす可能性があることを、上述のアンケート結果は示唆している。一方で、2人目ないしは1人目の子どもを「授かる」ためには、「子ども手当」以外の施策を講じるべきことも浮き彫りとなってくる。このように、我々は、①子ども2人、②子ども1人、③子ども3人以上の3つに分けて、それぞれにおいて、理想の子ども数に近づける施策を考えてみた。言わば、子どもの人数別アプローチによる政策割り当てという考え方である。以下では、子どもを産まない理由の「お金がかかる」以外の理由に着目し、各ターゲットの問題点を掘り下げていく。

【 明らかとなった問題の所在と解決の糸口 】⇒プレゼン資料5～13頁

(1) 女性の就労と子育ての両立困難⇒待機児童解消のために保育士と保育所の供給増を

女性の社会進出が進み、女性の労働参加率は上昇している。未だM字カーブは残存しているが、20代後半から30代後半にかけての参加率の低下幅は縮小し、フラット化に向かっている。それに伴い、待機児童の問題はより深刻さを増している。なお、待機児童の問題も広くあまねく日本全体の問題と捉えてしまえば、対策が難しくなる。本問題は、すぐれて都市部での問題であり、最も深刻なのは東京である。以下、東京都における待機児童問題の現状が、保育需要に対し保育供給サービスが追いついていない点を確認していきたい。

日本全体で子どもの数は減少しているが、東京都内では増加している。また、保育所数も増えているが、待機児童は解消されていない。つまり、保育の潜在的な需要にハードとしての保育所の供給が追いついていない現状がある。これを第一の問題とすると、第二は保育士不足である。

第一のハード面について、東京では地価が高く採算ラインに乗せられる土地や物件の取得が他地域に比べ著しく困難となっている。そこで、都市部において保育所を増やす方策として、学校設備を保育施設として転用することを提案する。廃校や余裕教室は都市部にも、多く存在する。その活用を進めていくことで、初期コストを抑えた保育所の増設を進めていくべきではないか。第二の保育士というソフトの面では、待遇改善が喫緊の課題である。この問題は、介護サービスと同様の問題に直面している。保育士の就労条件は決してよくないため、保育士の供給が増えにくくなっている。実際に、全産業平均と比べ、保育士の給与水準は低く抑えられている。というのも、保育料をある程度抑制することも必要であり、その上で採算を確保するには、人件費を抑えるしかない。国、地方自治体が援助し、最低賃金制度の導入を検討すべきである。

(2) 女性に偏る子育て負担⇒男性の育児参加が第2子以降の出産を促す

上記の待機児童問題は、女性の就労意欲が高まる下での、子育ての外部環境の未整備と位置付けられる。問題はそれだけではなく、家庭の中にも潜んでいる。

2010年の「子ども・子育て白書」によると、休日に男性が育児に携わる時間が長い世帯ほど、第2子以降の出生が多いという結果が紹介されている。子育ては、就労者であっても専業主婦であっても、自由な時間を奪われるという意味では、やはり「負担」であり、そのバードン・シェアリングが求められている。実は、男性の育児参加への意識は高まっており、厚生労働省が08年に実施した「今後の仕事と家庭の両立支援に関する調査」によると、育児休業などの制度の利用を希望する男性は全体の33.1%に達している。ただ、実際の取得率は1.6%と、現実には育児参加は進んでいない。英国など欧州主要国では男性の育児休業取得率が10%を超えていることから、日本では男性の育児休業の取得促進に取り組む余地が大きい（イクメン支援）。

男性が育児に協力的でないことは、結婚生活の満足度にも影響を与えている。日本家族社会学会の調査では、男性の結婚満足度は、すべての世代で「かなり満足」「どちらかといえば満足」の合計が8割を超えるのに対し、女性では両者の合計が5割前後と、結婚生活に何らかの不満を抱えている。こうした不満の帰結として、近年、女性の離婚率は上昇傾向にある。早期の離婚は子どもを産む機会を失うことになり、出生率の低下の一因となっていると考えられる。実際、結婚持続期間が15～19年の夫婦が平均的に産む子どもの数は（＝「完結出生児数」）、2005年まで2人以上で安定的に推移している。要すれば、離婚せずある程度の年月を共に暮らせば、2人以上の子どもを有しているわけだ。離婚の原因は、無論、男性の育児不参加だけが理由ではないが、結婚生活を不満に思う女性の少なくとも一つの理由が、過労を含め「家に夫が滞在しないこと」にあるとの想像は難くない（とくに、結婚後数年間においては）。ワークライフ・バランスの促進、男性の家事や子育てへの参加を通じ、離婚率の上昇に歯止めをかけることも、少子化を食い止める方策にはなるだろう。

(3) 不妊の増加とその治療に伴うさまざまなコスト⇒「授かり」支援

次に、子供が欲しいという意味があっても、「授からない」という制約がある。専門知識はないが、晩婚化に伴い妊娠確率は下がるのかもしれない。また、ストレス社会において妊娠率も低下している可能性もあろう。内閣府による49歳以下の夫婦を対象にした意識、実態に関する調査報告書によると、理想とする子ども数と現実の子ども数に大きなギャップが存在する。理想と現実の組み合わせ別で原因を掘りさげてみると、子どもがいない家庭では「欲しいけれどできない」

と回答した割合が最も多く、金銭的な制約を理由とする回答を大きく上回った。今後も、晩婚化の進行が予想され、不妊に悩む夫婦の増加が見込まれる。

不妊治療においては、肉体的、心理的および金銭的負担が重い。このうち前2者は専門家や社会が受容せねばならず、我々の考察対象外とした。金銭的負担についてみると、不妊治療の多くは、公的医療保険制度の適用外となる。なかでも、体外受精・顕微授精といった高度生殖治療費は、1回あたりの治療費は数十万円と極めて高額ではあるが、妊娠に至る成功率はさほど高くない。このため、長期間にわたり治療を繰り返し、多額の治療費を強いられることも多く、不妊治療費の平均額は約150万円にも上っている。

【政策提言】⇒プレゼン資料14～15頁

以上みてきたように、民主党の目玉政策「子ども手当」を軸とした子ども・子育て支援では、出生率向上への期待は希薄であるように映る。その上で、子ども人数別ターゲットの視点でもって浮き彫りとなった少子化の原因を踏まえ、少子化対策を提言する。

(1) 社会から求められる子ども・子育て支援

① 不妊治療の助成（1人目を目指す対策）

不妊治療に対し十分な助成を実現させるため、公的医療保険の適用化を掲げる。負担の大幅な軽減により受診者数が増加し、不妊治療の選択肢も広がる。また、不妊治療が一般化することで、世間の不妊治療に対する抵抗感が薄れ、精神的負担の軽減も期待できるのではないかと。

② 保育施設の拡充（1人目・2人目を目指す対策）

都市部にも多く存在する廃校施設を有効活用することで、建設等に伴う新規コストを極力抑えつつ、対応が求められている地域への保育施設の供給不足を解消し、増加傾向にある待機児童数の減少を図る。共働きを希望する夫婦が、安心して子育てできる環境を構築する。保育士の就労環境改善を通じた労働供給の増加も促す。

③ 男性の育児参加、「イクメン」の推進（2人目を目指す対策）

女性の労働参加率の向上に伴い、男性の育児休業取得率や家事・育児への参加時間においても、諸外国並みの水準へ向上させ、夫婦間でのバードン・シェアリングを進める。そのことを通じ、結婚生活の満足度向上を図る（特に女性）。離婚率が減少することで、合計特殊出生率が完結出生児数に近づくことが期待される。

(2) 総合的な子ども・子育て支援を実現できる予算編成

2011年（平成23年）度当初の厚生労働省の予算案では、3歳未満の子どもに対し月額2万円へ上積みされたことで、子ども手当は約2兆円もの予算が計上され、子ども・子育て支援予算全体の3分の2をも占めるに至っている。限られた財源を有効に活用するため、金銭的な理由で子どもを持つことを希望しない割合が増加する3人以上の子どもを持つ世帯のみに子ども手当の支給を継続する。言わば、子ども手当の「選択と集中」である。仮に、2010年の子ども手当（中学生以下一律：月額13,000円）をベースに試算した結果、所得制限を考慮せずとも約1兆3,000億円もの予算削減を見込めることが判明した。浮いた予算でもって、上記の①～③の施策に振り向けることで、予算規模を拡大することなく、少子化対策を強化することが可能となる。

【おわりに ～ 留意点や残された課題 ～】

これまでの分析では、すぐに実効性のある少子化対策について提言したが、出生率を大きく引

き上げるような抜本的な問題解決には、より踏み込んだ対策が求められる。出生率の上昇に成功したフランスなどの海外事例を参考にしながら、婚外子が不利にならない制度設計など子どもを産みやすい環境づくりが欠かせない。首都圏と地方で子育てをどう担っていくかなど、より長い視点でもって、国全体で少子化に取り組む姿勢も重要だ。

<講師のコメント>

- 生産年齢人口の減少は、何がしかの施策で急に反転するわけではない。だからこそ、1日でも早く、対策を講じていく必要がある。正直なところ、ちょっとやそっとのことで、子ども人口が増えるとは思っていない。わが国が成熟社会になり、価値感の多様化が進む中で、子どもを有することに伴う「機会損失」が高まっていることを無意識かも知れぬが、認識しているように思える。であれば、その反転は少子化という狭い視野での政策では、期待できないように感じる。期待所得が低下し、正規・非正規の生涯所得格差が解消されないこともあって、どうしても親は「safety first」の意識を有し、子女への教育に多くの費用をかけたくなる。となれば、なかなか2人目、3人目のハードルは高くなる。以上のような問題意識をぶつけたところ、少子化班からは大変興味深いデータが幾つも紹介され、指導者というよりも研究者として大いに勉強になった。
- 一つには、実は「子を欲している」のに、何らかの要因で子どもを有していない世帯が少なくないという事実。これは、朗報であり、「子は宝」が崩れず共有されていることを意味する。であれば、政策介入の余地はあることになる。提言に当たっては、現行の「子ども手当」の批判的検討から始めるよう指示したが、政策割り当てという概念を持ち出し、肌目細かい対策を効率的に行うべきだとの考えに立脚した点も評価できる。少子化の背景は、子どもなしの世帯が増えているのか、1人っ子が増えているのか、3人目が減っているのかで対策が異なるという点を強調している。このほか、離婚しなければ、概ね2人は子を有しているという点は興味深いデータである。こうして見ると、改めてデータオリエンテッドな政策立案の必要性が認識される。
- 身近なヒアリングでは、待機児童の解消への要望が多い。個人的には、無痛分娩の普及なども若干でも寄与するようになったが、「2人目を産む際には、1人目の辛さは忘れていない」との身近なコメントもあり、断念した。いずれにせよ、今少し政策当局は立案に際し、課題や原因を究明する必要があるのではないかと同時に、国民も個々の政策要望について声を上げ続けていかなければならないようにも思う。少子化の克服は、重要度が高いうえに、間違いなく前向きな施策でもある。一段のギアアップを強く求めたい。

以 上