

岸田内閣の少子化対策を批評する

東京通信大学教授 増田 雅暢

はじめに

本年(2023年)1月4日の年頭記者会見において、岸田文雄総理は、「異次元の少子化対策に挑戦する」ことを表明した。さらに、1月23日の第211回国会の施政方針演説において、「6月までに将来的なこども・子育て予算倍増に向けた大枠を提示」と宣言した。ここに、「異次元の少子化対策」と「こども・子育て予算倍増」が注目ワードになった。

本年4月にこども家庭庁が創設されることもあり、岸田総理は、「少子化対策の拡充」が国民にアピールする格好のアジェンダと判断したのである。

岸田総理の指示を受けて、小倉将信こども政策担当大臣の下に関係省庁による会議や有識者会議(こども未来戦略会議)を設置し、これらの場での検討を通して、本年6月13日に「こども未来戦略方針」がとりまとめられ、閣議決定された。

岸田総理が少子化問題を大き

な政策課題として位置づけた背景には、近年の出生数の急速な低下がある。わが国の年間出生数は長期間の低下傾向にあるが、2015年まではかろうじて年間100万人台を維持していた。それが、2016年に100万人台を割り込み90万人台になり、2019年には80万人台になり、そして2022年には77万人となった。3年ごとに10万人単位で減少、毎年約4%前後の減少という急激さである。2022年の合計特殊出生率は1・26と、2005年と並んで過去最低の数値を記録した。

岸田総理の「出生率を反転させなければなりません」(前述の施政方針演説)という意気込みのもとに策定された「こども未来戦略方針」が、はたして今後、わが国の出生数や出生率の低下に歯止めをかける戦略となるのかどうか。本稿では、まず「こども未来戦略方針」の内容を点検する。次いで、わが国の30年間の少子化対策を振り返りつつ、今回の少子化対策の評価や今後の課題を考察する。

I 「こども未来戦略方針」について

(1) 総論的な批評

「こども未来戦略方針」(以下「戦略方針」という)には、「次元の異なる少子化対策の実現のための『こども未来戦略』の策定に向けて」という副題がついている。戦略方針は、本年末までに策定予定の「こども未来戦略」の方向づけを示したという位置づけである。ただ、「方針」というにはA4判で30頁という大部のものであり、かつ、かなり具体的な内容となっているので、年末までに策定されるのは、現時点では不透明な財源のあり方を明確にしたものを加えるくらいではないかと考えられる。

戦略方針の冒頭では、少子化トレンドを反転させるためには、「2030年までがラストチャンス」であると強調している。なぜ2030年までなのかについては、2030年代には若年人口が急激に減少するから、としている。

しかし、この認識は必ずしも正しくない。若年人口というから「15歳未満人口」(年少人口)のこのようであるが、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口(令和5年)」によれば、年少人口は2020年から2029年の10年間で16%減少するが、2030年から2039年の10年間で8%の減少となっている。

少子化対策におけるわが国の「真のラストチャンス」は第2次ベビーブーム世代がまだ出産期にあった2005~2010年頃であったろう。この時期に「子どもを生み育てやすい社会」を構築できなかったことが、今日の少子化状況につながっている。

個別の政策に関する批評は次節で述べるとして、財源の確保策がいまいちな点が問題である。国政レベルで企画する政策はその実現のための財源とセツトで議論する必要があるが、戦略方針では財源確保策が不明であるために、提案された政策の実現可能性が不明となり、その

結果、国民への発信力が弱まっている。

財源確保策としては、①徹底した歳出改革、②既存予算の活用、③社会保険の賦課・徴収ルートを活用する支援金、の3点があげられている。③は医療保険制度の活用が想定され、報道では国民1人当たり月500円程度の保険料負担増といわれているが、歳出削減による社会保険の負担減により、実質的には追加負担は生じさせないとする。

歳出改革は、「言うは易し、行うは難し」の典型例である。とくに社会保障分野での公費削減は難しい。2000年以降、小泉内閣において、社会保障関連の予算を年間2千億円抑制するとして、医療保険制度改革などが行われた。なかなか厳しい方針であったが、これは社会保障関連予算を前年度比で減額するものではなく、社会保障費用の増加分の中で2千億円抑制するものであった。民主党政権では「事業仕分け」が大々的に行われたが、社会保障関連予算を前年度比で減額するようなもの

ではなかった。人口高齢化の進行により、高齢者医療費や介護保険給付、老齢年金給付などは年々増加していくために、社会保障関連予算の削減は相当に困難である。

令和6年度予算では、医療保険の診療報酬、介護保険の介護報酬、障害者福祉サービス等報酬のトリプル改定を控えているが、賃金の増加や光熱水費などの物価上昇の状況下において、事業関係者はプラス改定を望んでいる。仮にこれらをマイナス改定とすることは、医療・介護・福祉事業者の経営難や人材の確保難につながり、医療・介護・福祉サービスの事業の縮小や国民の不安感を増すだけであろう。はたして令和6年度予算で社会保障関連予算の歳出削減を実施できるか、ということが戦略方針にいう「徹底した歳出改革」ができるかということの試金石である。

また、仮に社会保険において公費削減を行うにしても、削減分は利用者の自己負担増にはねかえるのが通例であって、実質

的な国民負担は変わらない。歳出削減をして「実質的に追加負担を生じさせない」ということは、実現困難であろう。

次に支援金制度であるが、戦略方針では「全世代型で子育て世帯を支える観点から、賦課対象者の広さを考慮しつつ社会保険の賦課・徴収ルートを活用する」としている。社会保険は、保険料を負担する見返りに保険給付を受けるという給付と負担の関係が一對となっている点に特徴がある。逆に言えば、被保険者は、保険給付に対応しない保険料を負担する義務はない。

後期高齢者医療制度の高齢者支援金は、被保険者に対する保険給付ではないから前例があるという見方もあるが、高齢者支援金は医療保険制度全体の広義の財政調整の仕組みでもある。これに対し少子化対策に保険料を拠出するというのは、医療保険の保険給付とは無関係であり、社会保険の原則から逸脱している。後述するとおり、筆者は、今回の具体的政策が出生率の反転上昇をもたらすとは考え

にくいので、社会保険の原則を崩してまで社会保険料の負担を少子化対策にあてる必要はないのではないかと考える。

(2) 具体的な施策に対する批評
戦略方針では、2028年度までの「加速化プラン」において実施するものとして具体的な施策を提案している。子どもの誕生から成長、大学進学、さらには社会人となってからの育児休業関連と、子育て世帯の年齢進行にあわせて新規施策や施策の拡充が挙げられている。

少子化対策の分野別にみると、戦略方針に掲げられた施策は、経済的支援、保健・保育サービス、仕事と育児の両立支援に関するものが中心であり、これらは少子化対策の従来の範疇と変わらない。そうした点では「異次元の少子化対策」というよりは「同次元の少子化対策の充実」と言ったほうが中身に即している。

戦略方針に掲げられた具体的な施策のうち主なものを整理すると、表1のとおりである。
従来の少子化対策にはなかつ

たものとして注目されるのは、「保育所の職員配置基準の改善」と「こども誰でも通園制度」である。前者については、75年ぶりの配置基準改善であり評価できるが、惜しむらくはもつと以前に手掛けるべきであったろう。近年の保育所での保育士の労働過重や幼児虐待などの事実をみると、さらに改善が必要な分野であろう。

後者は、保護者の就労状況は問わずに誰でも保育所を利用できるものであり、在宅で育児をする世帯にとっては朗報である。筆者は、これまでのわが国の保育政策は保育所中心となっていて、在宅で育児をする世帯には支援が欠けているので在宅育児支援策の強化を主張してきた。このため、「こども誰でも通園制度」はその一歩として評価できる。ただし、実際の現場ではこうした施策を取り入れる余裕がないところも多いと想定されるので、2024年度からのモデル事業に期待したい。

これら以外に、「出産費用の保険適用」や「年収の壁への対

応」といった新規施策も期待が持てる。

具体的な施策のトップに掲げられているものが、児童手当の拡充である。内容は、①所得制限の撤廃、②支給期間を高校生年代まで延長、③第3子以降は3万円給付、であり、2024年度中の実施に向けて検討する、としている。

児童手当の拡充について、実際に給付を受ける子育て世帯は歓迎するだろうが、問題は大きく言って二つ。一つは財源の確保問題である。これら三つの措置を講ずる費用は約1・2兆円と想定されている。現行の児童手当の費用は約2兆円である。その60%増しの費用の財源をどのように捻出するのか。児童手当は現行制度においても、その財源は、こどもの年齢区分や被用者・非被用者別に、国、地方自治体、事業主と複雑に分かれていた。さらに「支援金」を入れるとなると、一層複雑化する。また、戦略方針では、児童手当の拡充は2024年度中に実施することとし、支援金制

度の詳細は2023年末に結論を出す。支援金制度の創設に関して2024年度に関連法案を提出し、成立するのかどうか。財源確保策が不十分なまま児童手当の拡充策が先行する、ということになりかねない。結局、つなぎ財源として想定されている「こども特例公債」に依存することになるかもしれない(表2)。

二つ目は、後述するが、児童手当の拡充は出生率の反転などの少子化対策には効果がないのではないかと懸念である。費用対効果の面で巨額の費用を投じるに値する制度と言えるかどうか議論が必要である。

Ⅱ 少子化対策の不都合な真実

(1) 失われた30年

53頁表3は、わが国で少子化対策が講じられるようになってから現在までの間の主な少子化対策の名称と出生数、合計特殊出生率(以下「出生率」という)などを一覧にしたものである。

表1 こども未来戦略方針の主な具体的施策と実施時期

項目	具体的内容	実施時期
児童手当の拡充	○所得制限を撤廃 ○支給期間を、現行の中学生から高校生年代まで延長 ○第3子以降は3万円支給	2024年度中
出産費用の負担軽減	○出産費用(正常分娩)の保険適用の導入	2026年度目途
高等教育費の負担軽減	○授業料減免及び給付型奨学金について、多子世帯や理工農系の学生等の中間層(世帯年収約600万円)に拡大 ○授業料後払い制度の導入	2024年度 2024年度から修士段階の学生を対象に導入
幼児教育・保育の質の向上	○保育所の1歳児及び4・5歳児の職員配置基準の改善	2024年度
全ての子育て家庭を対象にした保育の拡充	○就労要件を問わず時間単位等で柔軟に利用できる「こども誰でも通園制度」(仮称)を創設	2024年度一部で先行実施
育児休業の取得促進等	○男性の育児休業取得率の目標値の設定(民間:2025年50%、2030年85%) ○「産後パパ育児」給付金の給付率を賃金の8割程度(手取りで10割)に引上げ ○「育児時短就業給付」(仮称)の創設	2025年度実施に向けて検討 2025年度実施目途
雇用保険の適用拡大	○週所定労働時間20時間未満の労働者の雇用保険の適用	2028年度実施目途
「年収の壁」への対応	○企業に支援パッケージを2023年中に実施し、さらに制度の見直しに取り組む	2023年10月

最初の対策であるエンゼルプランから本年の戦略方針までちょうど30年間。この間、数多くの少子化対策が策定された。しかし、出生数は若干の増減はあったものの減少し続け、2022年にはついに70万人台になった。出生率は1989年の1.

57ショック以来低下したが、2006年から反転上昇、2018年から再び低下している。2022年の数値はどちらも過去最低を記録した。こうした結果だけを見れば、日本経済と同様に、少子化対策についても「失われた30年」と言うべきだろう。

これまで講じられてきた少子化対策は、簡単に言えば、子育て世帯のニーズに応える施策を展開することにより子育て負担の軽減、ひいては出生率の反転上昇を意図するものであった。対処法的な政策の展開であっ

表2 財源の確保策

<ul style="list-style-type: none"> ○新たな特別会計(いわゆる「こども金庫」)を創設 ○2028年度までに徹底した歳出改革等を行い、実質的に追加負担を生じさせないことを目指す ○こども・子育て関連予算充実のための増税は行わない ○企業を含め社会・経済の参加者全員が広く負担する新たな仕組み(「支援金制度(仮称)」を構築、その詳細について2023年末に結論を出す ○加速化プランの実施が完了する2028年度までに安定財源を確保する ○それまでの間は、つなぎの財源として、こども特例公債を発行する

たとえば、保育所不足から大勢の待機児童の存在が問題化したときには、「待機児童ゼロ作戦」(2001年)により保育所の増設と待機児童の解消が進められた。子育て費用の負担が重いとえば、負担軽減を図るために児童手当の金額の引上げや支給対象範囲の拡大が行われた。仕事と育児の両立が難しいと言え、育児休業法の制定とその後の育児休業制度の充実が図られた。出産費用の負担が重いとえば、出産育児一時金の引上げや妊産婦健診費の負担軽減の措置が講じられた。

しかし、表3をみると、最終的にはこれらの施策は出生率の反転上昇には十分な成果をもたらすことはなかったと言える。保育所入所待機児童数は2004年には全国で2万5千人近くいたが、その後保育所の増設等により2018年頃から急速に減少、2022年4月には2944人と過去最少を記録しているにもかかわらず出生数

や出生率は低下した。2019年実施の「幼児教育・保育の無償化」は、少子化という「国難」に対応するための安倍内閣(当時)の看板政策であったが、出生率の向上にはつながっていない。

「産後パパ休暇」(2019年)、「産後パパ休暇」(2022年)など。男性の育児取得率は、2021年度は約14%と過去最高となった。しかし、表3のとおり、出生率上昇の効果があつたとは言い難い。

児童手当の支給金額の引上げや対象範囲の拡大は2000年代に何度か実施された。2009年の民主党政権時の「子ども手当」を契機に、支給水準が従来の1人当たり月額5千円から1万円等に引き上げられた。しかし、児童手当の支給水準の引上げが出生率等の上昇に成果をあげたのかどうかは判然としない。

こうしてみると、戦略方針にある児童手当の拡充や育児休業制度の充実の施策が出生率向上につながることは疑念が生じる。

さらに、次に述べる韓国の例を参考にすると、おそらくほとんど効果はないのではないかと推測せざるを得ない。

韓国の出生率は、1970年には4・53であったが、その後低下傾向となり、2000年頃には1・5を下回るようになった。そこで、ノムヒョン政権(2003~2008)では、2004年6月に第1次育児支援政策を発表。2005年には低出産・高齢社会基本法が制定された。女性が出産後も働き続けられるように「短時間勤務制度」を導入した。

(2) 韓国の事例

韓国政府は、2006年以降、少子化対策に280兆ウォンの予算を投じた。日本円にして約28兆円にのぼるといふ。

このように韓国は2000年代に入ってから熱心に少子化対策を展開してきたが、出生率は2021年には0・81、2022年には0・78と1を下回る低水準になっている。これまでの少子化対策は経済的支援と保育サービスや育児休業制度の充実

に力点が置かれていたが、功を奏しなかった。出生率低下の理由として、若者の未婚率が高いことや就職難、ソウル市内の住宅の高騰、夫婦の間で旧来の価値観に縛られていることなど、様々な点が指摘される。

しかし、その後の新聞各社が行った世論調査を見ると、今回の少子化対策への国民の評価は芳しくない。たとえば、読売新聞社が7月21~23日に行った全国世論調査によると、「政府の対策で少子化問題の改善が期待できるか」という質問に、「期待できる」23%、「期待できない」73%となった。他の調査では、「支援金」による社会保険料引

上げ(2014年)、「パパ休暇」(2019年)、「産後パパ休暇」(2022年)など。男性の育児取得率は、2021年度は約14%と過去最高となった。しかし、表3のとおり、出生率上昇の効果があつたとは言い難い。

さらに、次に述べる韓国の例を参考にすると、おそらくほとんど効果はないのではないかと推測せざるを得ない。

韓国の出生率は、1970年には4・53であったが、その後低下傾向となり、2000年頃には1・5を下回るようになった。そこで、ノムヒョン政権(2003~2008)では、2004年6月に第1次育児支援政策を発表。2005年には低出産・高齢社会基本法が制定された。女性が出産後も働き続けられるように「短時間勤務制度」を導入した。

このように韓国は2000年代に入ってから熱心に少子化対策を展開してきたが、出生率は2021年には0・81、2022年には0・78と1を下回る低水準になっている。これまでの少子化対策は経済的支援と保育サービスや育児休業制度の充実

に力点が置かれていたが、功を奏しなかった。出生率低下の理由として、若者の未婚率が高いことや就職難、ソウル市内の住宅の高騰、夫婦の間で旧来の価値観に縛られていることなど、様々な点が指摘される。

しかし、その後の新聞各社が行った世論調査を見ると、今回の少子化対策への国民の評価は芳しくない。たとえば、読売新聞社が7月21~23日に行った全国世論調査によると、「政府の対策で少子化問題の改善が期待できるか」という質問に、「期待できる」23%、「期待できない」73%となった。他の調査では、「支援金」による社会保険料引

上げ(2014年)、「パパ休暇」(2019年)、「産後パパ休暇」(2022年)など。男性の育児取得率は、2021年度は約14%と過去最高となった。しかし、表3のとおり、出生率上昇の効果があつたとは言い難い。

さらに、次に述べる韓国の例を参考にすると、おそらくほとんど効果はないのではないかと推測せざるを得ない。

韓国の出生率は、1970年には4・53であったが、その後低下傾向となり、2000年頃には1・5を下回るようになった。そこで、ノムヒョン政権(2003~2008)では、2004年6月に第1次育児支援政策を発表。2005年には低出産・高齢社会基本法が制定された。女性が出産後も働き続けられるように「短時間勤務制度」を導入した。

このように韓国は2000年代に入ってから熱心に少子化対策を展開してきたが、出生率は2021年には0・81、2022年には0・78と1を下回る低水準になっている。これまでの少子化対策は経済的支援と保育サービスや育児休業制度の充実

に力点が置かれていたが、功を奏しなかった。出生率低下の理由として、若者の未婚率が高いことや就職難、ソウル市内の住宅の高騰、夫婦の間で旧来の価値観に縛られていることなど、様々な点が指摘される。

しかし、その後の新聞各社が行った世論調査を見ると、今回の少子化対策への国民の評価は芳しくない。たとえば、読売新聞社が7月21~23日に行った全国世論調査によると、「政府の対策で少子化問題の改善が期待できるか」という質問に、「期待できる」23%、「期待できない」73%となった。他の調査では、「支援金」による社会保険料引

上げ(2014年)、「パパ休暇」(2019年)、「産後パパ休暇」(2022年)など。男性の育児取得率は、2021年度は約14%と過去最高となった。しかし、表3のとおり、出生率上昇の効果があつたとは言い難い。

さらに、次に述べる韓国の例を参考にすると、おそらくほとんど効果はないのではないかと推測せざるを得ない。

韓国の出生率は、1970年には4・53であったが、その後低下傾向となり、2000年頃には1・5を下回るようになった。そこで、ノムヒョン政権(2003~2008)では、2004年6月に第1次育児支援政策を発表。2005年には低出産・高齢社会基本法が制定された。女性が出産後も働き続けられるように「短時間勤務制度」を導入した。

おわりに

本年6月13日、戦略方針を閣議決定した夜、岸田総理は首相官邸での記者会見で、2028年度までに取り組む加速化プランで毎年3・5兆円を投じ、少子化対策を画期的に前進させ、少子化トレンドを反転させた、と意気込みを示した。

しかし、その後の新聞各社が行った世論調査を見ると、今回の少子化対策への国民の評価は芳しくない。たとえば、読売新聞社が7月21~23日に行った全国世論調査によると、「政府の対策で少子化問題の改善が期待できるか」という質問に、「期待できる」23%、「期待できない」73%となった。他の調査では、「支援金」による社会保険料引

上げ(2014年)、「パパ休暇」(2019年)、「産後パパ休暇」(2022年)など。男性の育児取得率は、2021年度は約14%と過去最高となった。しかし、表3のとおり、出生率上昇の効果があつたとは言い難い。

さらに、次に述べる韓国の例を参考にすると、おそらくほとんど効果はないのではないかと推測せざるを得ない。

韓国の出生率は、1970年には4・53であったが、その後低下傾向となり、2000年頃には1・5を下回るようになった。そこで、ノムヒョン政権(2003~2008)では、2004年6月に第1次育児支援政策を発表。2005年には低出産・高齢社会基本法が制定された。女性が出産後も働き続けられるように「短時間勤務制度」を導入した。

このように韓国は2000年代に入ってから熱心に少子化対策を展開してきたが、出生率は2021年には0・81、2022年には0・78と1を下回る低水準になっている。これまでの少子化対策は経済的支援と保育サービスや育児休業制度の充実

表3 少子化対策の変遷

年	少子化対策の名称	出生数 (万人)	合計特殊 出生率	特記事項
1994	エンゼルプラン	124	1.50	
1995		119	1.42	
1996		121	1.43	
1997		119	1.39	
1998		120	1.38	
1999	新エンゼルプラン	118	1.34	
2000		119	1.36	
2001	待機児童ゼロ作戦	117	1.33	
2002		115	1.32	
2003	次世代育成支援対策推進法 少子化社会対策基本法 少子化社会対策大綱	112	1.29	少子化担当大臣の設置
2004	こども・子育て応援プラン	111	1.29	
2005		106	1.26	
2006	新しい少子化対策について	109	1.32	
2007	「子どもと家族を応援する日本」 重点戦略	109	1.34	ワークライフバランス 憲章
2008	新待機児童ゼロ作戦	109	1.37	
2009		107	1.37	
2010	子ども・子育てビジョン	107	1.39	子ども手当の実施
2011		105	1.39	
2012	子ども・子育て支援法	104	1.41	社会保障・税の一体改革
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	103	1.43	
2014		100	1.42	育児休業給付金引上げ
2015	第3次少子化社会対策大綱	101	1.45	希望出生率1.8目標
2016	ニッポンー徳総活躍プラン	98	1.44	
2017	子育て安心プラン	95	1.43	
2018		92	1.42	
2019		87	1.36	幼児教育・保育の無償化
2020	第4次少子化社会対策大綱 新子育て安心プラン	84	1.33	コロナ禍始まる
2021		81	1.30	
2022		77	1.26	
2023	こども未来戦略方針			こども家庭庁の設置

上げなどの少子化対策に伴う負担増に対し、国民の約7割は反対という結果であった。

今回の「異次元の少子化対策」に国民の期待値が低いのは、税・社会保険料の負担増への懸念以外に、わが国の世帯構造の大きな変化が背景にあると考える。

18歳未満の子どもがいる「子育て世帯」の割合は、2022年に全世帯の18%と初めて全体の20%を割った（厚生労働省の国民生活基礎調査による）。1985年には47%、2000年には29%を占めていたが、年々低下している。岸田総理が「画期

的な対策」と力説しても、児童手当の増額などの給付を受ける世帯は全世帯の約2割であり、残りの8割の世帯、とくに高齢者世帯には給付はなく、負担をするばかりである。こうしたことから少子化対策への負担増には賛同し難いのであろう。

また、「少子化対策の不都合な真実」で前述したとおり、児童手当の増額や育児休業制度の充実などの施策が出生率の反転上昇には効果が薄いということも、今回の対策に対する期待度を下げることにつながっているだろう。

戦略方針の内容は、岸田総理の「こども・子育て予算倍増」の指示から施策規模を大きくしている感がある。財源確保策を明確にして、国民負担が増えないことを確実にした上で、確保できる財源に見合った施策を計画・実施すべきではないか、と考える。最後に、戦略方針に欠けているものをあげれば、今や少子化の最大の原因となっている未婚問題への対応と、税制面からの支援策である。児童手当拡充の財源に使われた年少扶養控除の復活や、税や社会保険料の大宗を負担する現役世代の所得減税などが挙げられる。

（参考）韓国の少子化対策の情報は、金明中氏（ニッセイ基礎研究所上席研究員）の記事（東洋経済オンライン掲載）などを参考にした。