

2021 年 1 月提出

日本の未来を救え～ 少子化対策の国際比 較と給与補償による子 育て支援～

衛藤 渉 ・ 山下 真樹

日本の未来を救え

～少子化対策の国際比較と給与補償による子育て支援～

1.序論

2.政策課題の設定

2-1.政策の選定理由

2-2.経済的支援に絞った理由

2-3.育児休業手当の必要性

3.政策研究

3-1. 家族関係社会支出と合計特殊出生率の関係

3-2.各国の家族関係社会支出の内容

3-3.幼児教育・高等教育が無償化になっても大きい負担

3-4.育児休業制度の国際比較

4.政策提言

4-1.育児休業手当

4-2.子ども手当

5.結論

1.序論

少子化は普段からよく耳にする言葉であり大きな社会問題として取り上げられていることは周知のことである。少子化とは具体的に出生率の水準が人口置換水準以下に低下することである。この人口置換水準とは長期的に人口が安定的に維持される合計特殊出生率のことであり、先進国の人口置換水準は 2.1 とされている。しかし、厚生労働省が発表した 2019 年の日本の合計特殊出生率は 1.36 であり、このままでは日本は安定的な人口の維持は難しいと考えられる。また、近年では少子化による影響が身近に感じられることが多くなってきたようにも思える。例えば地方の財政赤字や有効求人倍率の上昇、医療費や年金制度の見直しなど私たちの今後の生活に大きく関わる事が少子化により変化してきている。いつまでもゆとりのある生活を送るためには少子化の問題と深く向き合っていく必要があると考える。

今回は少子化の中でも特に少子化対策の国際比較、そして育児休業中の給与補償と子ども手当に絞って研究を進めた。その理由としては日本より早い時期に少子化に直面し近年、政府による積極的な家族政策の結果出生率の上昇に成功した国があるからである。海外の出生率の回復に成功した国ではどのような政策が行われており、また、日本の政策とはどのような違いがあるのかを理解していくことで日本が少子化の課題を克服するヒントを見つけられると考えたからである。

さらに、育児休業中の給与補償については少子化対策の国際比較を行う中で日本は育

児と仕事の両立が難しくそれが少子化の一つの原因であると感じたからである。育児休業制度は日本の多くの企業で取り入れられているのに特に男性の取得率が低い状況を改善し、一人一人の育児に対する負担を軽減する必要があると考えた。また、様々なアンケート結果を見て子供を産まない理由は金銭的な理由が大きく、それを改善されるためには現在の子ども手当を見直すことが直接的で有効だと考えた。政策研究で教育費が無償化になってもまだ子どもにかかる経済的負担は大きい事がわかり、それをどのように補うのかまた、子育て支援に有効的に使われるためにはどうすれば良いのかを考えて行った。

2.政策課題の設定

2-1.政策の選定理由

日本における少子化は年々深刻化しており、2019年の日本の出生数は86万4000人で過去最少を記録した。今後さらに出生数の減少は早く進むと考えられる。出生率の低下は他の先進国でも見られる。しかし、OECDの平均が1.71であるのに対し、日本は34カ国中下から10番目であり(2011年)、世界的に見ても日本の少子化は深刻であることが分かる。

日本の少子化については約30年前から問題視されておりこれまでに様々な対策が行われている。まず、最初に”少子化”が注目されるようになったのは戦後最低の合計特殊

出生率を記録した 1990 年の「1.57 ショック」からである。このことを契機に日本では少子化社会への対応を重要な政策課題と位置付けていった。その後、少子化社会対策の本格的な取り組みの第 1 段階として 1994 年に「エンゼルプラン」が策定された。しかし、当時は女性の社会進出が活発化しており、女性を再び家庭に戻すような政策には理解が得られなかった。それにより、エンゼルプランの内容も低年齢児保育や時間延長型保育の促進など女性の社会進出に対応するかたちでの子育て支援にとどまった。そのような曖昧で核心的でない対策では少子化を止めることが出来ずさらに合計特殊出生率の減少が進んでいった。そのような状況を受け近年では少子化の主な要因とされた晩婚化に対する対応策やワークライフバランスの充実、さらには若者の自立や働き方改革などあらゆる観点から少子化への対策が行われた。だが、そのような対応策を行なってもなお結果が出ていないことに対しては今後さらに深く少子化の課題に向き合っていく必要があると考えている。

また、少子化が大きな課題として注目される背景には少子化が個別的な問題に留まらず様々な問題の基礎にあるからであると考え。少子化により引き起こされるものとしては労働力不足や経済規模の縮小、社会保障負担の増大などがある。今後私たちが安定した生活を送るためにも全世代が少子化の問題を深く考え、子供を産み・育てやすい環境づくりに協力すべきであると考え、研究政策の選定を行った。

今回の政策研究ではまず家族関係社会支出と合計特殊出生率との関係、各国の家族関

係社会支出の内訳について調べた。その理由としては日本の出生率が回復しない原因を財源面から考え、また海外の成功例と日本の政策を比較し少子化の問題を追求していく必要があると考えたからである。

次に子供にかかる教育費について調べた。少子化について調べていく中で1番大きな原因として挙げられていたのが家計の経済的負担であった。よって、2019年から行われた幼児教育・高等教育無償化は少子化対策に有意義なものと考えらる。しかし、無償化になってもまだ家計の大きな負担になっている費用もある。そのような費用をどのようにして補い、子育てにおける将来の不安を払拭するのか考えるのは重要であると考えた。

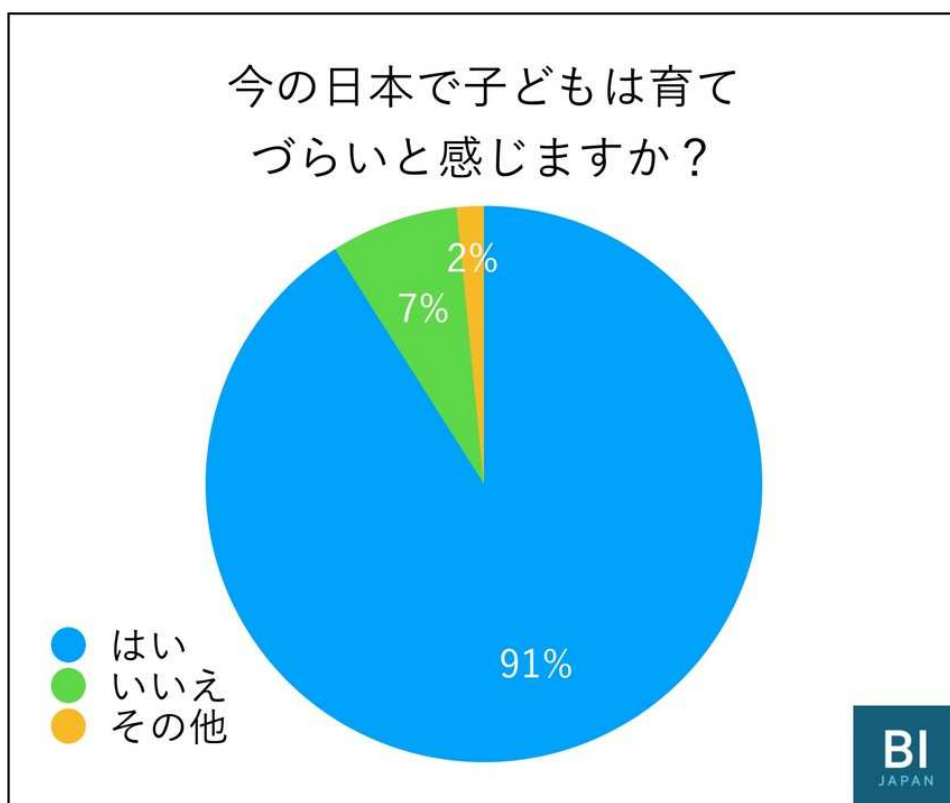
最後に育児休業制度の国際比較を行った。研究を行っていく中で出生率の回復に成功した国々では仕事と育児の両立や個人のライフスタイルに合わせた支援を中心的に行なっていることが分かった。しかし、日本ではそのような制度がまだ不十分でありまた男性の育児不参加が少子化の一つの要因であると考えられる。よって、そのような状況を改善するためにも今回は育児休業制度に注目し海外の制度を参考に多くの日本人が感じる仕事と育児両方の難しさを考え、政策提言に繋げていく。

2-2.経済的支援に絞った理由

少子化について調べていく中で、日本の少子化の原因は晩婚化や人世帯当たりの子供の

数が少ないこと、また子供をもたない夫婦の増加などがあった。その理由を調べると次のようなアンケートを見つけた。Business Insider Japan が9月に「子育て不安世代緊急アンケート」と題したアンケートを実施したところ、9月23日までに1100人以上から回答が寄せられました。その結果は、9割が「今の日本で子育てはしづらい」というものでした（アンケートは継続中）。

図1



最も大きな理由は「子育て費用」である。

アンケートを集計したところ、「子育てしづらい理由は？」の自由回答で最も多かったのが、「子育て費用」でした。先の質問で「日本は子育てしづらい」と答えた 978 人に理由をたずねたところ、約 7 割の 645 人が「金銭面の不安」をあげた。

「子どもを育てるためにはお金が必要。そのために働くが、働くためには子どもを預けなければならない。預けられたとしても、いつも健康とは限らず、急な発熱などでお迎え、となれば職場に迷惑がかかる。しかも、預けるためにはお金がかかる。そこで働いたお金が消える」（35-39 歳、女性、年収 700 万円台）といった声がある。

このような結果から日本の少子化の根底には子育てのしにくい環境からくる経済的不安があるため、これらを解消するための子育てのしやすい労働環境と経済的支援が必要であると考えた。

2-3. 育児休業手当の拡充の必要性

女性が将来子供を産むことを希望しない理由として 1 番多く挙げられるのは家計の経済的負担である。しかし、次に挙げられるのが仕事との両立や育児負担が一方的に母親にかかってしまうことが挙げられる。日本では男性は仕事、女性は家庭という風習が

あり現在も続いている場合がある。それにより育児を全くしないという父親も多く、女性が将来母親になるとこに対する不安が消えない。

近年では日本でも少子化対策について積極的に取り組んで行こうとする姿勢が感じられるが、その多くが経済的支援であるように感じる。もちろん子育てにはかなりのお金が掛かることは分かっているし、経済的支援を必要としている人はかなり多いと思う。しかし、それだけでは不十分な部分もあり、母親に一方的に負担が寄りがちな肉体的・精神的負担を夫婦で分担し合える環境・体制を整える必要があると考える。そこで今回私たちは育児休業制度に注目し男性の育児参加を促す少子化対策を提案した。

しかし、令和元年度雇用均等基本調査によると、令和元年 10 月 1 日までに育児休業を開始した男性（育児休業の申出をしている者を 含む。）の割合は 7.48%である。これは国際的また女性の育児休業取得率と比べてもかなり低い水準となっており、政府も問題視している。またこの理由として、Business Journal の行った調査（2014 年）によると、「育児休暇中の家計が不安」と回答した人は未取得者のうち 56.0%に上っており、収入の減少を危惧する意見もある。このように男性の育児休業の取得率を上げるためには、育児休業中の金銭的支援と会社による理解が必要だと考える。

3.政策研究

ここではまず 1 で日本の少子化対策にどれだけ支出しているか、またそれが出生率お

どのように関係しているかを数字で見てみる。次に 2 では、主に少子化対策に成功している国々の少子化対策の内容について見てみる。3 では、現在の日本の少子化対策の内容とその効果について見てみる。4 では 1、2、3 をふまえて日本の少子化対策と各国の少子化対策を比較する。

3-1. 家族関係社会支出と合計特殊出生率の関係

近年の超高齢化社会により日本では年々社会保障の支出額が増えている。厚生労働省によると 2019 年の社会保障関係費は過去最高の 34 兆 593 億円であった。また、社会保障費の内訳を見てみると医療が 35%、年金が 35%、介護が 9%、少子化対策が 7% である。高齢者に対する支出に比べると少子化にかかる費用はかなり少額であることが分かる。

また、2015 年度家族関係社会支出の対 GDP 比の国際比較を見てみても日本は 1.43% であるのに対し OECD 加盟国の平均は 2.27% であった。この結果から日本は国際的に見ても少子化対策に対する支出が少ないことが分かる。

主要先進国の中でもスウェーデン、ノルウェー、イギリス、フランスでは家族関係社会支出の対 GDP 比が特に高く 3% を超えている。これらの国々は合計特殊出生率が先進国の人口置換水準である 2.1 に近い出生率となっている。

家族関係社会支出と合計特殊出生率に有意な相関関係があることは先行の研究でも述べられており、現在の状況を改善するためには政府による積極的な少子化対策の必要性が感じられる。

3-2. 各国の家族関係社会支出の内訳

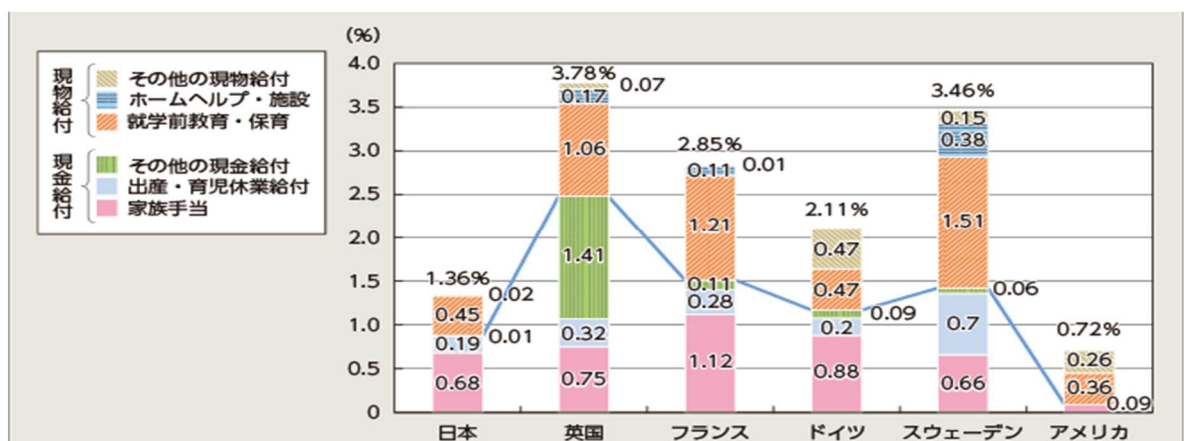
次に家族関係社会支出の内訳を見ていき、少子化対策に成功した国と日本の政策の比較を行い日本が少子化を解決するヒントを探って行きたいと思う。

下の図2は2011年の各国の家族関係社会支出の内訳を表したものである。日本は家族手当に全体の50%を支出しており他の国々と比べると内訳のバランスが取れていないような印象を受ける。対照的にフランスとスウェーデンでは就業前教育・保育に1番多く支出している。その理由としてはフランスやスウェーデンでは日本よりも出産後も働きに出る女性が多く仕事との両立が出来る支援が必要とされているからである。

日本では近年になって女性の社会進出や男女関係なく仕事で活躍できる環境が整ってきており、現在の制度はまだ”女性が家庭に残る”ことを想定した制度に近いことが感じられる。そのような制度では時代のニーズに対応出来ておらず、子どもは欲しいが仕事との両立が難しいから諦めると考える女性の増加に繋がっている。

同様に出産・育児休業給付についても日本は支出が少ないと感じる。育児休業制度を充実させることは仕事との両立を助けるだけでなく父親の育児休業取得の促進により母親にかかる育児の負担を軽減することが出来ると思う。実際にスウェーデンでは育児休業制度の充実を図り育児における男女平等な社会を実現することで少子化対策に成功している。日本における合計特殊出生率の低下は様々な要因があるが、育児負担が一方的に母親に偏っていることも挙げられている。そのようなことも踏まえ男女関係なく育児休業を取得しやすい制度にする必要があると考える。

図2：各国の家族関係社会支出の対 GDP 比とその内訳(2011)



3-3. 幼児教育・高等教育が無償化になっても大きい負担

家族関係社会支出が少なく、特に現物給与に対する支出が少ない日本では家計の子どもにかかる教育費用が大きな負担となっていた。2015年度の日本での教育費用の私

費負担は就業前教育では 55.8%、高等教育では 65.7%であった。それに対し OECD 諸国の平均は就業前教育が 20.3%、高等教育が 30.3%である。

日本での教育費の負担は『子どもを生まない理由』としても常に上位に挙げられており、少子化が進んだ理由の一つだと考えられる。

このような状況を踏まえ、2019 年 10 月から幼児教育・高等教育の無償化が始まった。具体的な内容としては幼児教育の無償化は 3 歳から 5 歳までの全ての子供および 0 歳から 2 歳までの住民税非課税世帯の子供についての幼稚園、保育園、認定こども園の費用を無償化し、また保育の必要性のある子供については認可外保育施設等を利用する場合でも無償化の対象にするというものである。高等教育の無償化は住民税非課税世帯の学生とそれに準ずる学生を対象に授業料及び入学金の免除と給付型奨学金の支給を合わせて措置するというものである。

今回の無償化により教育費にかかる家庭の経済的負担を軽減でき子育て環境が改善されと考えられる。だが、子どもにかかる教育費には無償化の対象とされた学校教育費以外に学校給食費や学校外活動費がある。下の表 1 を見て分かるように、この学校給食費や学校外活動費にかかる費用も決して少なくなく、家計の大きな負担となっていることが分かる。

小学生の頃から塾や習い事に行くことが当たり前になっている現代では学校教育費が無償化になっても補えない負担が多くあり、今後そのような負担をどのように対応していくか考える必要がある。

表 1

	幼稚園	小学校	中学校	大学
給食費	19,014 円	43,728 円		
学校外活動費	83,895 円	214,451 円	176,893 円	139,800 円

※全て国公立の場合

3-4. 育児休業制度の国際比較

各国の家族関係社会支出の内訳を比べ日本では就業前教育・保育と育児休業制度について今後重点的に政策を行う必要があることが分かった。就業前教育・保育については上記で述べたように対応策が始められているが育児休業については目標ばかりを示すのみでまだ具体的な対応策は検討途中である。

よって今回は育児休業制度が充実していると言われている欧州諸国と日本の制度内容を比較し現制度の課題を示していく。

厚生労働省の「雇用均等基本調査」によると 2019 年の育児休業取得率は男性が 7.48%、女性が 83.0%でどちらも過去最高となった。しかし、政府が掲げている男性の取得率を 2020 年までに 13%、2025 年までに 30%にするという目標には届いていない。また、男性の取得率は先進国各国と比べてみてもかなり低い水準になっている。

先にも述べたが特に欧州諸国では育児と仕事の両立が出来る子育て支援を中心に行っており、育児休業制度の改革や男性の取得促進にも力を入れてきた。

これらの現状から現在の育児休業制度を見直し、男性女性関係なく育児休業を取得出来る環境を整えることは少子化対策として重要であると考える。

表 2

	日本	スウェーデン	ノルウエー	ドイツ
対象となる子どもの年齢	1 歳 (保育所に入れな いなどの事情が ある場合は 1 歳 6 ヶ月まで)	8 歳 (2014 年 1 月以降に 生まれた子どもは 12 歳)	3 歳	3 歳 (2 年間を限度と して 8 歳まで繰り 延べ可能)
取得可能期間	1 年	両親合わせて 480 日 (父 240 日、母 240 日)	両親合わせて 59 週または 49 週	3 年
休業中の所得保障	180 日までは賃 金の 67%、それ 以降は 50%	390 日までは賃金の 80%、それ以降は賃 金に関係なく一定額 支給	59 週取得する場 合は賃金の 80%、49 週取得 する場合は 100%	賃金の 67% (受給期間は両親 合わせて 14 ヶ月)
割当制度 (クォーター制)な ど	両親共に取得す る場合は 1 歳 2 ヶ月まで延長可	両親それぞれが取得 出来る 240 日のうち 90 日は譲渡不可	取得出来る期間 のうち両親それ ぞれ 10 週ずつ は譲渡不可	給付金を受給出来 る 14 ヶ月のうち 両親それぞれ 2 ヶ 月ずつは譲渡不可
男性の育児休業取 得率	7.48%	90%	76%	35.8%

上の表 2 は日本、スウェーデン、ノルウエー、ドイツの育児休業制度の内容を表したものである。表を見ても分かるように日本は対象となる子どもの年齢上限低く、所

得保障額が比較的少額である。また、日本以外の国では期間の分割が出来、取得期間を夫婦合わせて計算してその中に譲渡不可期間を設けている。このような内容の制度を行うことで個人の都合で育児休業を取得しやすくなり、さらには男性の育児参加の促進に役立ってきたと考えられる。

4.政策提言

ここから政策提言に入るが、現在の日本はこのような支援を行えるほどの財源がないため、ここからは日本に十分な財源があることを前提に進めていく。

4-1. 育児休業中の給与保証

夫婦合わせて 390 日間、直近 6 ヶ月の給与の 8 割を保証する。さらに育児休業が必要な場合、追加の 90 日間は月額 50,000 円を支給する。

ただし、片親で身寄りがない場合は継続して給与の 8 割を保証する。

育児休業を取得できる期間は、子どもが 8 歳になるまでの間であれば夫婦合わせて 390 日間取得可能。また 390 日のうち 90 日間は互いに譲ることができない。こうすることによって、男性の育児休業取得率の上昇を目指す。

支給の条件としては正規雇用、非正規雇用を問わず育児休業前で 80 時間働いた月が

12 ヶ月以上あり、育児休業後の退職予定がない場合支給する。

表 3

対象期間	子どもが一歳になるまで	子どもが八歳になるまでの間の 480 日間
取得可能期間	1 年	両親合わせて 480 日
休業給付	180 日間 67% 補償それ以降は 50%	390 日間 80% 補償残りの 90 日は月約 5 万円
		※身寄りのない片親に限り 80% 補償継続
割当制度(クォーター制)など	両親ともに育児休業を取得する場合は 1 歳 2 ヶ月まで延長可	両親それぞれが取得率出来る 240 日のうち 90 日は譲渡不可
男性の育児休業取得率	7.48%	50%を目指す

これにより、夫婦共働きでもお互いが育児休業を取得しやすくし、育児休業中の経済面の不安の解消を目指す。また、男性にも譲ることのできない最低 90 日の育児休業を与えることで、低い男性の育児休業取得率の上昇を目指す。さらに、子育ての大変な時期は家庭により異なるため、対象期間を 8 歳まで引き延ばし、本当に育児休業が必要な時期に取得しやすくする。

4-2. 子ども手当

子ども手当の支給対象は生まれた翌月から高校卒業の月までの子どもである。

① 子どもが0歳～小学校入学前まで

毎月現金 15,000 円を支給する。

・ ② 子どもが小学校入学～卒業まで

毎月現金 15,000 円とクーポン 10,000 円分を支給する。

・ ③ 中学校入学～高校卒業まで

毎月現金 15,000 円とクーポン 15,000 円分を支給する。

なお②、③の場合のクーポンは参考書や塾費用などの教育費にのみ使用可能にする。

表 4

支給対象年齢と支給額	0歳～3歳未満 3歳～小学校修了前 中学生	1.5万円 1万円(第1子・第2子) 1.5万円(第3子以降) 1万円	0歳～小学校入学 小学校在学時 中学から高校卒業	1.5万円(現金) 1.5万円(現金) 1万円(クーポン) 1.5万円(現金)、1.5万円(クーポン)
支給方法	現金		現金＋クーポン	

現在の子ども手当では全額現金での支給であり使用用途が定められていないため、子ども手当が教育費へと使用されていない可能性があるため、バウチャー制度を取り入れて、子ども手当の一部の使用用途を限定する。

5.結論

少子化は、個人・地域・企業・国家に至るまで多大に影響するものであり、

日本の社会経済の根幹を揺るがす危機的状況であるが、そもそも日本では、少子化が問題視されてから対策が取られるまでが遅かった。また、これまでの日本の少子化対策は、出産や育児を考える人々の経済的な不安を解消できていない。深刻さを増す少子化の問題は、社会経済に多大な影響を及ぼし、新型コロナウイルス感染症を乗り越えた先にも存在し続ける国民共通の困難である。この困難に真正面から立ち向かい、子供や家族が大事にされる社会への転換が急務である。

少子化対策において、年少人口を安定させるような中長期的な観点からの施策はもちろん必要であるが、短期間で実効性があり、なおかつ経済的な不安を解消できるような施策が求められるだろう。また、今回はあまり触れなかったが、政府はこの経済的な不安を解消するためい十分な財源を確保すべきである。

少子化は国民共通の問題であるため、国民一人一人が少子化問題を重く受け止め、基本的な方針や政策等を決めるのは政府であるが、私たち一人一人ができることを行動していく必要があるだろう。

参考文献

- ・元木愛理 篠原亮次 山縣然太郎 , 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, 2016-07-15

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jph/63/7/63_15-078/_pdf

- ・ Wikipedia

<https://ja.m.wikipedia.org/wiki/%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96>

- ・池本美香, 少子化対策の課題, 2015

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/other/pdf/8559.pdf>

- ・西尾真純(厚生労働委員会調査室), 平成 31 年平成 31 年度(2019 年度)社会

保障関係予算― 全世代型社会保障の構築に向けた財政基盤強化への取組 ―,

2019-02

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2019pdf/20190206103.pdf

- ・厚生労働省, 平成 27 年版厚生労働白書-人口減少社会を考える-

<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/15/backdata/01-01-04-008>.

- ・子供の教育費っていくらかかるの？子育てにかかる費用を解説, 価格.com 保

険

<https://hoken.kakaku.com/insurance/gea/select/gakuhi/>

- ・ 文部科学省， 幼児教育・ 高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針(平成 30 年 12 月 28 日関係閣僚合意)

https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2019/03/20/1414592_001_1.pdf

- ・ 厚生労働省， 令和元年度雇用均等基本調査， 2020-07-31

<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/71-r01.html>

- ・ 吉田大樹， いまこそ男性の育児休業取得に本腰を入れるときだ， 2016-11-05

<https://news.yahoo.co.jp/byline/yoshidahiroki/20161105-00063875/>

- ・ <https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/71-r01.html>

(令和元年度雇用均等基本調査)

- ・ [男性の育休取得率 1.89%、なぜ普及しない？仕事や金銭面での不安大、取得](#)

[者と企業双方にメリットも \(biz-journal.jp\)](#)