資料7

こども政策への意見

柴田　悠　（京都大学）

本年６月に決定された「こどもまんなか実行計画 2025」[1]では、目指す方向性の一部として、**「少子化対策の推進」**と**「育ちの環境の提供」**が掲げられています。

そこで私からは、この２つの方向性を踏まえて、以下の意見を申し上げます。

１.「少子化対策の推進」について

少子化対策は、「人々の結婚・出産・育児の希望の実現を支援する」政策です。それは、「人々の多様なライフチャンス（人生の機会）を保障する」という今日の社会政策の一部です。

そのため、「少子化対策の推進」としては、「人々の結婚・出産の希望が 100％実現した場合の（合計特殊）出生率」である「希望出生率[2]」と、実際の出生率との「ギャップ」を、様々な支援策によって縮めていくことが目標となります[3]。

希望出生率は、直近の政府統計から計算すると、「1.6」程度です[4]。他方で、実際の出生率は、2024 年で「1.15」でした。したがって現在、人々の出産の希望は、女性 1 人あたりで平均すると「およそ 0.4 人分」実現できていないことになります。

このギャップを縮めていくために、参照可能な科学的根拠（エビデンス）やデータには限界がありますが、政府は可能な範囲で定量的に、支援策を検討すべきです。

例えば、私はこれまで、定量的な推計を集めたり試みたりしてきました。それにより、粗い試算ではありますが、以下の①～④の結果を得ています。

① 2024 年度から 26 年度までの現行の「加速化プラン」によって、出生率は約「0.1」引き上がる[5]。

② 仮に 2026 年から 35 年まで、若者の賃金が「毎年 4%」上がると、出生率は約「0.2」引き上がる[6]。

③ 仮に「保育士の更なる賃金改善と配置基準改善」をした上で、2026 年から 35 年までかけて、「1

---

[1] こども家庭庁「こどもまんなか実行計画 2025（案）」第 5 回こども政策推進会議 2025 年 6 月 6 日（https://www.cfa.go.jp/councils/suishinkaigi/75cf51c2）。

[2] 「希望出生率」＝（有配偶者割合×夫婦の予定子ども数＋独身者割合×独身者のうち結婚を希望する者の割合×独身者の希望子ども数）×離死別等の影響。実際の計算では、「夫婦の予定子ども数」については「妻の年齢 50 歳未満の初婚どうしの夫婦」への調査の回答データ、それ以外は「18～34 歳の女性」への調査の回答データが用いられている。

[3] 実際に、「実行計画 2025」では「少子化対策 KPI」の活用が計画されており、その KPI の「指標（例）」の筆頭には「希望出生率」と「出生率」が挙げられている（こども家庭庁「少子化対策 KPI（令和 7 年 2 月公表）」https://www.cfa.go.jp/councils/syoshika-kpi-team）。

[4] 直近の 2021 年の政府統計を用いると、「希望出生率」＝（有配偶者割合×夫婦の予定子ども数＋独身者割合×独身者のうち結婚を希望する者の割合×独身者の希望子ども数）×離死別等の影響＝（29.69%×2.01 人＋70.31%×84.3%×1.79 人）×0.972（離死別等の影響が 2010 年から 2015 年までの上昇と同じ幅で上昇したと仮定）＝「1.611」となる。詳しくは、内閣官房「第 3 回こども政策の強化に関する関係府省会議」2023 年 2 月 20 日「資料 3：柴田悠氏御発表資料」（https://www.cfa.go.jp/councils/kodomo_seisaku_kyouka/Ud2PFWdX）、17 頁を参照。

[5] 山口慎太郎『子育て支援の経済学』（日本評論社、2021 年）の 40 頁に記載の「給付金額に対する出生率の弾力性を 0.1～0.2 程度とするものが多い」という一般的知見から、「児童手当予算 1%増→出生率 0.15%増」という一般的傾向を想定した上で、「加速化プランによって児童手当予算が 2 兆円から 3.2 兆円へと増える」（予算 60%増）という見通しを加味すると、出生率上昇率は（「60%増」×0.15＝）「9%増」となり、出生率上昇幅は（「2024 年出生率 1.15」×9%＝）「0.10」となる。また、「加速化プラン」での他の拡充施策（保育定員拡充や高等教育費無償化など）は予算規模が小さいため出生率上昇効果はあまり見込めない。

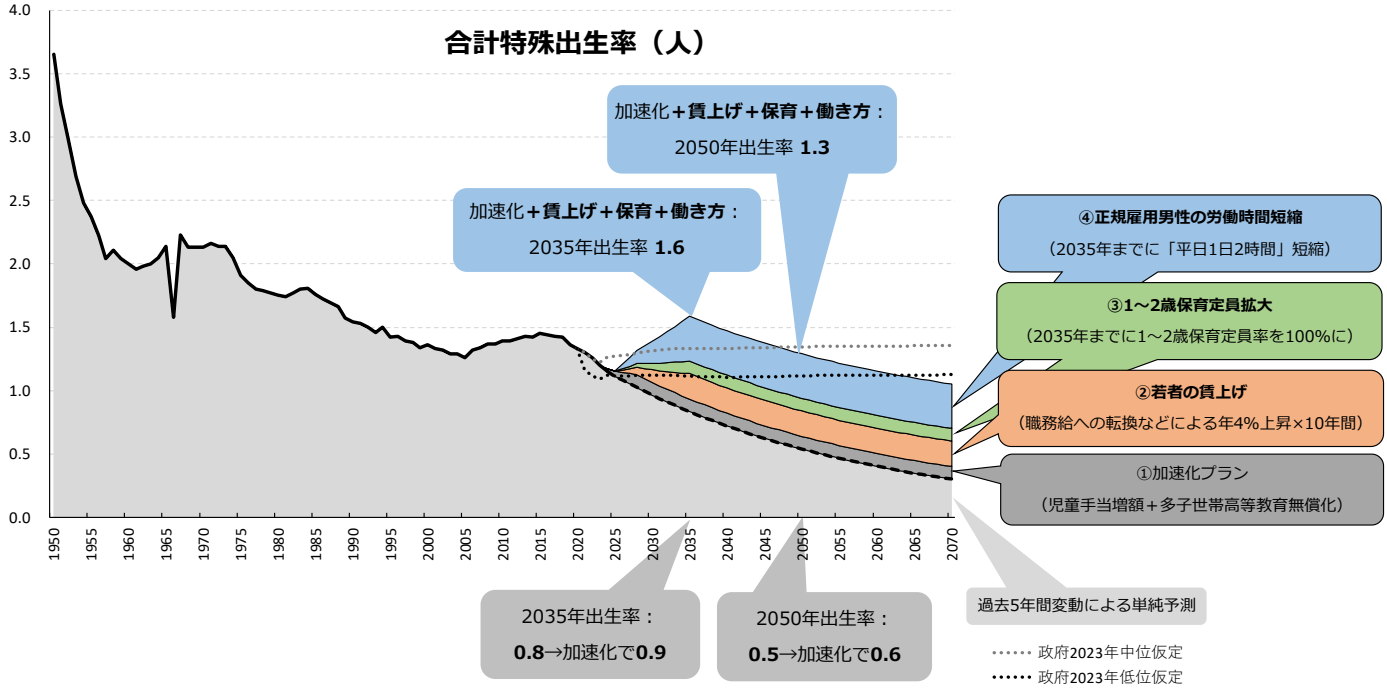
[6] 内閣府「令和 5 年第 2 回経済財政諮問会議」（2023 年 1 月 24 日首相官邸）有識者議員提出資料「今後の少子化対策の検討に向けて（参考資料）」（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2023/0124/agenda.html）、6 頁。

～2 歳人口に対する保育定員率」を 100%にすると、出生率は約「0.1」引き上がる[7]。

④ 仮に「労基法改正」による「残業割増率の現行の『基本 25%』から欧米並みの『基本 50%』への引き上げ」などによって、2026 年から 35 年までかけて、経済水準が下がらない形で、「正規雇用の男性の平日 1 日の平均労働時間」（2021 年 9.9 時間）が「2 時間」短縮されて欧米並み（約 8 時間）になると、出生率は約「0.35」引き上がる[8]。

現行の「加速化プラン」（①）以外の追加策を、もし何もしなければ、価値観の多様化などによって、出生率の今の「低下トレンド」は続いていくでしょう。しかし、もし仮に上述の②～④の政策を全て実施すれば、出生率は 2035 年には「1.6」程度になり、現在の若者の希望出生率に達すると見込まれます（グラフ参照）。

その後は、やはり価値観の多様化などによって出生率は低下していきます。しかし、追加策を何もしない場合と比べると、出生率は「約 0.7 底上げされた状態」を維持するため、日本社会の持続可能性はその分だけ改善されるでしょう。



もちろん、以上の試算は粗いものにすぎません。政府が各分野の専門家を集めれば、より精緻な推計

---

[7] 内閣官房「第 3 回こども政策の強化に関する関係府省会議」2023 年 2 月 20 日「資料 3：柴田悠氏御発表資料」（https://www.cfa.go.jp/councils/kodomo_seisaku_kyouka/Ud2PFWdX）の 5 頁の「3」の④。なお、2005～2020 年に保育定員を「約 100 万人」分増やした保育政策は、年間政府支出を「約 3 兆円」増やしたが、それにより共働きしやすくなり、「結婚と出産の障壁」が下がったと考えられる。都道府県データの分析によれば、上記の保育政策により、「女性の生涯未婚率」が「5.5%ポイント」下がり、出生率が「約 0.1」上がり、年間出生数が「約 10 万人」増えたと推計される（宇南山卓、2023、「保育所等の整備が出生率に与える影響」*RIETI Discussion Paper Series* 23-J-030）。また、全国市区データの分析によれば、1990～2020 年の保育定員の 70%増（主に 2010～2020 年での増加）により、出生率は「0.097」上がったと推計される（深井太洋・鳥谷部貴大、2025、「家族と仕事の両立：日本の公的保育所整備が出生率に与える影響」*RIETI Discussion Paper Series* 25-E-033）。

[8] 内閣官房「第 3 回こども政策の強化に関する関係府省会議」2023 年 2 月 20 日「資料 3：柴田悠氏御発表資料」（https://www.cfa.go.jp/councils/kodomo_seisaku_kyouka/Ud2PFWdX）の 8 頁「表 1」モデル 4 の「労働時間」の係数と、政府統計に基づいて試算。なお、そのモデル 4 に「労働時間と日本ダミーとの交互作用」を追加投入すると、その交互作用効果は非有意となり、労働時間の主効果は有意にプラスのまま残る。よって、さしあたっては、「労働時間と出生率の負の関係（先進諸国の一般的傾向）は、日本にも同様に当てはまる」と考えられる。また、「夫の労働時間・通勤時間」が減ると「夫の家事・育児時間」が増え「妻の出生意欲や出生確率」が上がるという日本国内での研究結果の蓄積も多い（内閣府「少子化の動向と出生率に関する研究サーベイ」2011 年、「少子化対策と出生率に関する研究のサーベイ」2022 年）。なお、フルタイム雇用男性の労働時間がすでに平日 1 日 8 時間前後になっていた 2008～2019 年の欧米諸国では、「フルタイム雇用男性の労働時間がさらに減ると出生率が減る」という傾向が見られた（OECD, 2023, “Fertility, employment and family policy: A cross-country panel analysis,” Figure 4）。男性労働時間が 1 日 8 時間を大幅に下回ると、経済的に厳しくなることで、出生率が下がるのかもしれない。

ができるでしょう。データの制約はありつつも、今後そのように、「科学的根拠を参照した政策形成」（Evidence-Informed Policy Making）が行われていくことを望みます。

２．「育ちの環境の提供」について

現代では地域移動が増えて、「孤立育児」や「こどもの孤立」が生じやすくなっています。よって、「育ちの環境」を提供するには、主に下記の①～④が有効と考えます。

① 妊娠期から生後２年までを対象とした、専門家による無償の定期的家庭訪問[9]
② 0～2 歳児対象の集団保育[10]の定員拡大と、そのための保育士の賃金改善と配置基準改善
③ 全小中学校のスクールカウンセラーによる「全児童生徒との年１回以上の面談」と「スクールソーシャルワーカーとの連携[11]」、および、スクールソーシャルワーカーの処遇改善と配置拡充[12]
④ 学校施設を活用した「放課後児童クラブ（学童保育）の定員拡大・質向上」（とくに長期休暇中）と、職員の処遇改善と配置拡充[13]

これらの施策が進むことを望みます[14]。

---

[9] 「不利家庭での 15 歳時までの虐待発生確率を半減させる効果」が示されている（Olds, D. L., 2006, “The nurse–family partnership: An evidence-based preventive intervention,” *Infant Mental Health Journal* 27(1): 5-25）。

[10] 3 歳までの短期的効果として、「社会情緒的発達や運動発達を高める効果」（Kanamori, K., Suzuki, T., Ota, C. et al., 2024, “Group childcare has a positive impact on child development from the Japan Environment and Children’s Study,” *Scientific Reports* 14: 29550）と、「不利家庭での不適切養育を予防する効果」（Yamaguchi, S., Y. Asai and R. Kambayashi, 2018, “How does early childcare enrollment affect children, parents, and their interactions?” *Labour Economics* 55: 56-71）が示されており、さらに長期的効果として、「成人後の社会生活状況を改善する効果」も示唆されている（Shibata, H., 2022, “How does participation in nationwide standardized and subsidized early childhood education and care at age 0-2 years affect the social life in the adulthood? A nationwide retrospective study of Japanese adults aged 30-39 using augmented inverse probability weighting,” Available at SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4217245）。なお、この「0～2 歳児対象の集団保育」には、2026 年度から全国の全自治体で実施される「こども誰でも通園制度」も含まれるが、より十全な「育ちの環境の提供」となるには、「月 10 時間以内」という上限を今後引き上げていくことが望ましい。

[11] 「視点の多様化による支援の選択肢拡大」「外部機関との連携による支援向上」「早期介入による深刻化防止」が教職員から期待されている。2023 年に NPO 法人「School Voice Project」がスクールソーシャルワーカー以外の教職員 245 名から回答を得たウェブアンケート調査（https://megaphone.school-voice-pj.org/2023/06/post-3589/）では、スクールソーシャルワーカーとの連携によって期待できる効果として、「視点の多様化による支援の選択肢拡大」「外部機関との連携による支援向上」「早期介入による深刻化防止」「教員の精神的負担の軽減」については教職員の 9 割以上が「とてもそう思う」「そう思う」と回答した。また、三谷はるよ『ACE サバイバー：子ども期の逆境に苦しむ人々』（筑摩書房、2023 年）の 216～220 頁も参照。

[12] 教職員との連携がしやすくなると期待されている。上記アンケート調査では、「スクールソーシャルワーカーの勤務日数が少なく協働しにくい」については教職員の 9 割が「とてもそう思う」「そう思う」と回答した。そもそもスクールソーシャルワーカーの配置状況は、2023 年度で全国 3,747 名、対応学校数は 21,180 校（うち小学校 12,311 校〔全小学校 18,980 校の 65%〕、中学校 6,423 校〔全中学校 9,944 校の 65%〕）であり、国・公・私立の全小中学校の「65%」しか対応できていない（文部科学省初等中等教育局児童生徒課「スクールソーシャルワーカー活用事業に関するＱ＆Ａ」https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1416474_00001.htm）。また、配置は中学校区ごとに週 3 時間が基本（重点配置校 11,000 校では週 3 時間加算）で、低所得の有期雇用が多い（スクールソーシャルワーカーの 6 割以上を占める「スクールソーシャルワーカーをしている社会福祉士」は、6 割が有期フルタイム職員で平均年収 295 万円、3 割が有期パートタイム職員で平均年収 241 万円、1 割が無期フルタイム職員で平均年収 464 万円〔令和 2 年度社会福祉士就労状況調査〕）。

[13] これはすでに「こどもまんなか実行計画 2025」において、「放課後児童対策に係る取組の強化」としてこども家庭庁と文部科学省が連携して進める計画が決定しているが、「育ちの環境の提供」として重要なため、改めてここに記載させていただいた。

[14] これらの施策のうち、①と②は、2024 年の衆議院「地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会」での第 213 回国会閣法第 22 号「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」（https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/chikodigi656DEC79D8B748E249258B03002CE6FC.htm）において、今後推進していくことが実質的に求められている。具体的には、以下の「八」「十」「十八」が該当する。

「八　妊婦等包括相談支援事業の創設に当たっては、オンラインによる相談等の充実や体制の強化に努めること。あわせて、「伴走型相談支援」と呼ぶにふさわしい、産前産後を通じて専門的知見を有する伴走者が一貫してサポートを提供できる仕組みについて相談支援事業の効果の検証をしながら検討を進めること。」

「十　こども誰でも通園制度については、こどもの所属園や利用日数の在り方を含め、保育者との愛着形成ができるよう、本法に基づき、全てのこどもの権利として保育を保障する仕組みの検討を進めること。特に、医療的ケア児、障がいがあるこどもなど専門的支援が必要なこどもにとって使いやすいものとなるよう、安全な受入施設や体制整備に取り組むこと。」

「十八　幼児教育・保育の質のより一層の向上を図り、全てのこどもが希望する施設を利用できるよう、今般の加速化プランに沿って、職員配置基準の見直しや受け皿の整備を進めること。また、処遇改善や働きやすい職場環境の整備に努め、保育人材の確保に万全を期すること。」