資料10

人口総合戦略への意見（要旨）

2026年11月6日　山口慎太郎（東京大学大学院経済学研究科）

要旨

近年の低出生率の主因は結婚・出産の希望そのものの低下であり、経済的支援だけでは反転しない。出生率の回復だけを成果の基準とせず、結婚・出産を希望する人が過度な犠牲を払わずに希望を実現できる社会を目標に置く。そのうえで、子育て支援は子どもへの人的資本投資として続け、日本で特に改善余地の大きい男性の家事・育児参加を進め、政策の効果を測れる体制を作る。

1. 基本理念

基本理念として以下を提案する。第一に、子どもを持つことで仕事や自分の時間を過度に諦めなくてよい社会。希望の低下の背景には、子どもを持つと仕事や自分の時間が失われるという見方の広がりがある。政府の役割は、家族を持ちたいという希望を肯定し、その犠牲を小さくする条件を整えることである。第二に、子どもを社会全体で育てる社会。子どもの成長は親だけでなく社会全体に便益をもたらし、将来の日本社会・経済を支える。子どものいない人も、子どもへの支援の受益者である。

2. 背景となる現状認識

近年の出生率低下の主因は、結婚・出産の希望そのものの低下であり、高所得国に共通する価値観・ライフスタイルの変化と重なる。ただし、価値観は社会環境に応じて変化するため、仕事と家庭を両立できている人を増やすような施策が政府には求められる。

3. 経済的支援の位置づけ

現金給付の出生効果は小さく、日本の育休・保育は既に整っていて追加拡充で劇的な改善は見込めない。それでも子育て支援は子どもへの人的資本投資として社会全体に利益をもたらすので、普遍的な制度として続ける。ただし、回収は20～30年後であり、当面の労働力の問題とは時間軸を分けて取り組む。教育への投資も同じ趣旨で重視するが、家庭間の競争を過熱させる形ではなく、公立学校の底上げを基本とする。

4. 日本の課題：男性の家事・育児参加の促進

経済的支援では動かない部分を動かす鍵は、男性の家事・育児参加である。日本では出産後の女性の雇用低下が大きく、夫の家事・育児時間は妻の数分の一にとどまる。夫の育児参加が多い夫婦ほど第2子以降を持つ傾向があり、男女差が大きいからこそ改善の余地も大きい。出生率への効果には不確実性が残るが、女性の就業継続や夫婦の厚生の面でも重要である。両立支援制度はすでに一定程度整っており、それらを有効に活用できるよう経済界への働きかけが必要である。

5. 効果検証の体制

日本では家族支援政策の出生効果を因果的に推定した研究が不足している。行政データの連結基盤、10万人規模の若年層パネル調査（確率抽出・夫婦双方・行政データ連結）、自治体施策データベースの三点を戦略の推進体制に含める。費用は加速化プランの年3.6兆円に対して1,000分の1程度で実現可能である。

基本理念：子どもを持つことで仕事や自分の時間を過度に諦めなくてよい社会、子どもを社会全体で育てる社会

第一の理念：子どもを持つことで仕事や自分の時間を過度に諦めなくてよい社会

高所得国では、所得や女性就業率が高い国ほど出生率が高いという関係に転じている。出生率を左右するのは、仕事や自分の時間と子育ての両立しやすさである（Doepke et al. 2023）。仕事との両立は依然として重要だが、近年の出産意向の低下を説明するのは、「子どもは親の自由を制約する」「子どもがいなくても充実した人生を送れる」という見方の広がりである（Fernández, Berniell & Onofri 2026）。

子どもを持てば使える時間は減る。しかし、政府はその犠牲を小さくするために取り組めることがある。保育や学童、家事の外部化、夫の分担、長時間労働の是正は、いずれも親の時間の犠牲を小さくする施策であり、後述する男性の家事・育児参加の論点もこの理念の下に位置づけられる。

第二の理念：子どもを社会全体で育てる社会

子どもの成長は親だけでなく社会全体に便益をもたらし、将来の日本社会・経済を支える。一方、育てる費用と負担は親に集中する。この状態では、子どもの数は社会にとって望ましい水準より少なくなる（Jones 2022）。子育ての費用を社会で分担する根拠はここにある。

この論理のもとでは、子どものいない人も子どもへの支援の受益者である。「子育て世帯への分配」としてだけでなく「社会全体の将来への投資」として位置づけることで、子育てが終わった世代、子どもを持たない人への理解を求める。社会全体で費用を分担する以上、その便益を検証し説明する責任が伴う（6ページ）。第一の理念は男性の家事・育児参加（5ページ）、第二の理念は子育て支援の位置づけ（4ページ）の提言に対応する。

家族を持つことの良さを肯定する

未婚者の4人に3人は今も結婚を望み（男性75.1%、女性77.8%）、夫婦の理想子ども数は2.18人である。政府の役割は、この希望を肯定し、実現を妨げる条件を取り除くことにある。他方で、結婚・出産を選ばない人や、希望しても実現できなかった人の生き方も等しく尊重されるべきである。

親の幸福度の研究では、育休・保育・柔軟な働き方が整った国では親は非親と同等以上に幸福であり（Glass, Simon & Andersson 2016）、子どもを持つことによる幸福度の低下は家計の困難を考慮すると消える（Blanchflower & Clark 2021）。良さを実感できる条件を整えることが、良さを肯定することにつながる。

出典：Doepke, Hannusch, Kindermann & Tertilt (2023) The Economics of Fertility: A New Era, Handbook of the Economics of the Family. Fernández, Berniell & Onofri (2026) Falling Fertility: The Changing Value of Freedom, Fulfillment, and Family, NBER WP 35651. Jones (2022) The End of Economic Growth?, American Economic Review 112(11).
Glass, Simon & Andersson (2016) Parenthood and Happiness, American Journal of Sociology 122(3). Blanchflower & Clark (2021) Children, Unhappiness and Family Finances, Journal of Population Economics 34. 結婚意思・理想子ども数は第17回出生動向基本調査（2025年）。

背景：出生率低下の主因は「子どもを持つ希望」そのものの低下であり、高所得国共通の変化と重なる

希望の低下

出生数の減少は人口要因・有配偶率要因・有配偶出生率要因に分解できる（資料3）。しかし日本では婚外出生が少なく、結婚と出産の決定は実質的に一体である。結婚を独立の原因と見るのではなく、「子どもを持つ希望」の低下として一括して捉える方が実態に合う。

「いずれ結婚するつもり」の未婚者は2010年から2025年にかけて男性86.3%→75.1%、女性89.4%→77.8%に低下し、夫婦の完結出生児数は1.86人まで下がった（資料4-2）。希望が叶った状態の目安とされる国民希望出生率（1.4程度）自体が下がり続けている。

高所得国に共通する変化

米国では2007年以降の出生率低下がほぼ全ての属性で生じ、経済・政策要因だけでは十分説明できず、新しいコホートの「優先順位の変化」が有力な説明である（Kearney, Levine & Pardue 2022; Kearney & Levine 2025）。

高所得国の国際比較では、約10年の間に理想子ども数が2.42→2.31人、3年以内の出産意向が28%→21%に低下した。主因は「子どもは親の自由を制約する」「子どもがなくても充実した人生を送れる」という見方の広がりと指摘されている（Fernández, Berniell & Onofri 2026）。費用補填型の政策だけでは届かない部分が大きい。

価値観は社会環境に応じて変化する

価値観の変化は社会環境に対応しており、周囲に仕事と家庭を両立している人がいれば態度は変わりうる（Fernández 2013; Fogli & Veldkamp 2011）。働く女性への否定的な規範が残る社会では、女性の機会拡大が一時的に高学歴女性の未婚化を進めるが（Bertrand, Cortes, Olivetti & Pan 2021）、規範が変われば結婚率が回復する可能性がある。

したがって政府が取り組むべきなのは、結婚・出産の価値を説くことでも価値観を変えるよう働きかけることでもなく、子どもを持つことによる仕事や生活上の犠牲を小さくすることである。子どもがいなくても充実した人生を送れるという価値観は尊重しつつ、子どもを持ちたい人が希望を実現しやすくすることで、子育てに対する認識も変わり得る。

出典：Kearney, Levine & Pardue (2022) The Puzzle of Falling US Birth Rates since the Great Recession, Journal of Economic Perspectives 36(1). Kearney & Levine (2025) Why Is Fertility So Low in High Income Countries?, NBER WP 33989. Fernández, Berniell & Onofri (2026) NBER WP 35651.
Fernández (2013) Cultural Change as Learning, American Economic Review 103(1). Fogli & Veldkamp (2011) Nature or Nurture?, Econometrica 79(4). Bertrand, Cortes, Olivetti & Pan (2021) Social Norms, Labour Market Opportunities, and the Marriage Gap, Review of Economic Studies 88(4).

経済的支援の位置づけ：出生率への効果は限定的だが、子どもへの投資として続ける

出生率への効果は限定的

現金給付の出生効果は全体的には小さいものにとどまる（Milligan 2005; Cohen, Dehejia & Romanov 2013; Riphahn & Wiynck 2017）。

保育の拡充と育休は完結出生数に効く（Lalive & Zweimüller 2009; Bauernschuster, Hener & Rainer 2016）。日本でも保育所定員の拡大は第1子・第2子の出生を増やした（Fukai & Toriyabe 2025）。日本では、1年の雇用保障は母親の就業継続に効くが、3年への延長の追加効果は小さく、出生への効果も限定的と推計されている（Yamaguchi 2019）。日本の制度は既に整っており、追加拡充によって劇的な改善が生じる余地は小さい。

それでも続ける理由：子どもへの人的資本投資

低所得層の子どもへの投資は、将来の税収増と給付減によって費用の多くが回収される（Hendren & Sprung-Keyser 2020）。日本でも保育の利用は、特に低学歴の母親の子どもの言語発達を高め、問題行動を減らし、母親の養育の質と幸福度を改善する（Yamaguchi, Asai & Kambayashi 2018）。また、幼児教育の充実は、少年による暴力犯罪や十代での妊娠を抑制した（Ando, Mori & Yamaguchi 2025）。現金給付にも、子どもの学力・健康や成人後の所得を改善する効果が確認されている（Milligan & Stabile 2011; Aizer et al. 2016）。

したがって経済的支援は、出生率が大きく動かなくても、人口減少社会で一人ひとりの生産性を高める投資として推進すべきである。子どもの人的資本を高める効果が労働力として現れるのは20～30年後であり、2040年までの労働力不足には、女性・高齢者の就業促進や生産性向上によって対応する必要がある。ただし、保育の拡充には母親の就業を増やす短期的な効果もある。

普遍主義で行う

投資の効果が最も大きいのは低所得層の子どもである（Havnes & Mogstad 2015; Cornelissen et al. 2018）。普遍的な制度は低所得層の利用漏れを防ぐ。所得制限は手続き費用を生み、制度への支持を損ないやすい。平等と効率を両立できる普遍主義を支持する。保育の利用調整では、最も便益の大きい子どもほど利用しにくい構造がある（Yamaguchi, Asai & Kambayashi 2018）。出生率への効果とは別に、子どもの発達の観点から、親の就労状況にかかわらず全ての子どもが保育・幼児教育を利用できるようにすべきである。

教育への投資：重視するが、過当競争を招かない形で

教育への投資も人的資本投資として重視する。理想の数の子どもを持たない理由の首位は「子育てや教育にお金がかかりすぎる」（52.9%、資料4-2）であり、直接的な教育費の負担には無償化が対応できる。一方、教育投資が家庭間の競争として過熱すると、子ども一人あたりの負担が膨らみ出生率を下げる。韓国では、モデル試算によれば、私教育の過当競争がなければ出生率は28%高い（Kim, Tertilt & Yum 2024）。日本がそこまで至っているとは言えないが、その方向に進まないよう、公立学校の強化による底上げを基本とすべきである。

出典：Milligan (2005) REStat 87(3). Cohen, Dehejia & Romanov (2013) REStat 95(1). Riphahn & Wiynck (2017) J Pop Econ 30(4). Lalive & Zweimüller (2009) QJE 124(3). Bauernschuster et al. (2016) JEEA 14(4). Fukai & Toriyabe (2025) RIETI DP 25-E-033. Yamaguchi (2019) Quantitative Economics 10(3). Milligan & Stabile (2011) AEJ: Economic Policy 3(3). Aizer, Eli, Ferrie & Lleras-Muney (2016) AER 106(4).
Hendren & Sprung-Keyser (2020) QJE 135(3). Yamaguchi, Asai & Kambayashi (2018) Labour Economics 55 (2編). Ando, Mori & Yamaguchi (2025) J Public Econ (doi:10.1016/j.jpubeco.2025.105353). Havnes & Mogstad (2015) J Public Econ 127. Cornelissen et al. (2018) JPE 126(6). Kim, Tertilt & Yum (2024) AER 114(6).

日本の課題　男性の家事・育児参加：男女差が大きいからこそ、改善の余地は大きい

現状

日本では出産後の女性の雇用低下（チャイルドペナルティ）が出産前比44.5%と、欧州平均29%、北米25%を大きく上回る（Kleven, Landais & Leite-Mariante 2025）。日本の人事データや行政データを用いた研究でも、同様に大きなペナルティが確認されている（Okuyama, Murooka & Yamaguchi 2026; Fukai & Kondo 2025）。

6歳未満の子を持つ夫の家事・育児関連時間は1日1時間54分で、妻の7時間28分の4分の1にとどまる（2021年、資料4-2）。夫の休日の家事・育児時間が長い夫婦ほど第2子以降の出生割合が高く、時間なしでは40%、6時間以上では89%である（資料4-2）。

なぜ出生率に関わるか

子どもは夫婦の双方が望むときに生まれ、低出生率国では女性の方が次の子に反対する傾向が強い。母親の育児負担を減らす政策ほど出生率に効く（Doepke & Kindermann 2019）。東アジアの低出生率は、育児分担が夫婦間で不平等になる規範意識に一因がある（Myong, Park & Yi 2021）。

男性の育児参加は、女性から見た出産の負担を下げ、出産忌避を抑える可能性がある。父親育休の導入により父親の家事・育児参加が増えることも確認されている（Patnaik 2019）。ただし出生を減らした例も報告されており（Farré & González 2019）、これだけに期待をかけることは難しい。それでも女性の就業継続、賃金格差の縮小、夫婦の厚生という複数の根拠から、男性の家事・育児参加は推進すべきである。

制度は整っている。活用を促すには経済界への働きかけが必要

日本の育休制度は国際的に見ても手厚い。また、オーストリアでは育休・保育の大規模な拡充だけでは男女の所得格差は動かなかった（Kleven, Landais, Posch, Steinhauer & Zweimüller 2024）。男性育休は職場の前例を通じて広がり（Dahl, Løken & Mogstad 2014）、周囲の支持を過小評価する誤認を正すと、男性の育休取得意向が高まる（Bertrand, Cortes, Pan, Shigeoka, and Yagasaki 2026）。

日本企業でのランダム化実験では、2時間の両立研修によって、幼い子を持つ父親の週末の育児時間が1日あたり約1時間増え、配偶者の労働時間も増えた（Tanaka, Okudaira, Sakka & Yamaguchi 2026）。企業経由の働きかけは有効であり、目標は育休の取得率だけでなく、家庭内の分担の実態にも置くべきである。

分野横断の視点

両立支援は少子化対策にとどまらない。地方では固定的な性別役割意識が若年女性の流出理由になっており（資料4-2）、女性の就業継続は労働力の確保にも直結する。少子化・地域・労働力の3分野にまたがる課題として位置づけるべきである。

出典：Kleven, Landais & Leite-Mariante (2025) The Child Penalty Atlas, REStud 92(5). Okuyama, Murooka & Yamaguchi (2026) Unpacking the Child Penalty Using Personnel Data: How Promotion Practices Widen the Gender Pay Gap, CREPE DP, University of Tokyo. Fukai & Kondo (2025) Parental Earnings Trajectories around Childbirth in Japan, RIETI DP 25-E-012. Doepke & Kindermann (2019) AER 109(9). Myong, Park & Yi (2021) JEEA 19(5). Patnaik (2019) Reserving Time for Daddy, JOLE 37(4). Farré & González (2019) J Public Econ 172. Kleven et al. (2024) AEJ: Economic Policy 16(2).
Dahl, Løken & Mogstad (2014) AER 104(7). Bertrand, Cortes, Pan, Shigeoka & Yagasaki (2026) Understanding the Barriers to Paternity Leave Taking: Evidence from Japan, NBER Japan Project Meeting報告論文. Tanaka, Okudaira, Sakka & Yamaguchi (2026) Moving Fathers: Workplace Interventions for Paternal Involvement in Childcare, IZA DP 18913. 夫婦の家事・育児時間は令和3年社会生活基本調査、第2子以降の出生は21世紀成年者縦断調査（資料4-2）。

効果検証の体制：少子化対策の効果検証を可能にするデータ基盤を構築する

何が足りないか

日本の少子化対策の効果研究が弱いのは、データの構造による。出生・婚姻（住民基本台帳）、所得（住民税）、育休給付（雇用保険）、保育利用、乳幼児健診、学力調査がそれぞれ別の主体にあり、個人単位でつながらない。欧州の政策評価研究はこの連結の上に成り立っている。

既存の調査は、規模、行政データとの連結、地域別の分析のいずれの面でも、政策評価の基盤として十分ではない。自治体ごとの施策の違いも体系的に記録されていない。

提言1：行政データの連結基盤

行政データは、出生・婚姻・就業・所得といった実際の行動と成果を把握する基盤である。マイナンバーなどを基に、個人を特定できないよう加工した識別番号で、住民基本台帳・住民税・雇用保険・保育・健診・学力調査を個人単位で結んだデータベースを整備し、審査を経た研究者が利用できるようにする。法整備を要するが、政策評価基盤の中核となる。先行例として、雇用保険の育休給付記録と出生票の連結や、協力自治体での住民税と出生の連結から始められる。

提言2：若年層の大規模パネル調査

18～39歳を対象に10万人規模で、毎年追跡する。住民基本台帳からの確率抽出、夫婦双方を調査、行政データ連結への同意を初回に取得する。10万人規模なら都道府県別や雇用形態別の分析が可能で、英国のUnderstanding Society（初回約4万世帯・約10万人）に並ぶ。パネル調査は、行政データでは観察できない結婚・出産の希望や価値観、制約を捉え、前半で述べた希望の低下を継続的に追跡する役割を担う。希望は毎年測定する。

提言3：自治体施策データベース

全市区町村の少子化関連施策について、施策の有無・金額・要件・開始年を年次で機械可読に整備する。データを結ぶだけでは政策の因果効果は分からない。制度の導入時期や対象者の違い、自治体ごとの施策の変動を利用した研究デザインと組み合わせて初めて効果を識別できる（韓国の出産奨励金の評価、Kim 2024）。

費用

以上の費用は年数十億円の桁と見込まれる。英国の大型世帯パネルUnderstanding Society（初回約4万世帯・約10万人）の運営費は年約20億円（10年間で1億ポンド）、厚生労働省の縦断調査費（21世紀出生児縦断調査など3調査の合計）は年1～2億円である。こども・子育て支援加速化プランの年3.6兆円（2028年度までに措置する規模）に対して0.1%程度であり、PDCA実現のための費用としては小さいと言える。

出典：Card, Chetty, Feldstein & Saez (2010) Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States（NSF白書）. Finkelstein & Hendren (2020) Welfare Analysis Meets Causal Inference, Journal of Economic Perspectives 34(4). Kim (2024) J Human Resources. Understanding Societyの予算はESRC/ISER発表（2023年10月）、縦断調査費は厚生労働省 行政事業レビューシート（平成28年度、事業番号0904）。