

第2回 選択する未来2.0 議事要旨

1. 開催日時：2020年3月27日（金）12:00～13:30
 2. 場所：中央合同庁舎第8号館1階講堂
 3. 出席委員

座長	翁 百合	株式会社日本総合研究所理事長
座長代理	松本 大	マネックスグループ株式会社代表執行役社長CEO
委員	大屋 雄裕	慶應義塾大学法学部教授
同	川口 大司	東京大学公共政策大学院教授
同	権丈 善一	慶應義塾大学商学部教授
同	滝澤 美帆	学習院大学経済学部准教授
同	羽生 祥子	日経xwoman総編集長、日経DUAL創刊編集長、ecomom編集長
同	広井 良典	京都大学こころの未来研究センター教授
同	松尾 豊	東京大学大学院工学系研究科教授
同	横田 響子	株式会社コラボ代表取締役
-

（概要）

○翁座長

ただいまから、第2回「選択する未来2.0」を開催する。

本日は、柳川座長代行、南場委員が欠席、羽生委員は途中からオンラインでの参加となる。また、東京大学大学院経済学研究科の星先生と、京都大学大学院人間・環境学研究科の柴田先生にもお越しいただいている。今日はまず事務局から説明した後、前半は生産性を中心に星先生からプレゼンテーションをいただき、議論する。後半は少子化の問題を中心に柴田先生からプレゼンテーションをいただき、議論する。

それでは、まず事務局から参考資料を説明する。

○野村審議官

資料1は前回先生方から御指摘やお尋ねをいただいた事項に関するデータを収集、整理したものである。

全体は3つのブロックになっている。最初のパーツは少子化の関係である。3ページに出生率及び合計特殊出生率の長期的な推移、4ページに「選択する未来」委員会、地方創生ビジョンの試算の具体的な根拠を掲げている。

5ページから9ページにかけて、主要各国との比較を整理している。5ページの左側、合計特殊出生率、最近でも主要国の中で出生率が上昇している国があることが観察される。5ページの右側、これは母親の生年別の出生率を積み上げグラフにしたものであるが、日本の場合は若いときに1人目を産んで40代までにさらにという構造パターンが失われているのに対し、フランスの場合には引き続きそのパターンが維持されていることが端的に見てとれる。

10ページ、待機児童数・保育の受皿数の推移である。上のグラフ、保育の受皿量はかなり増

えてきているところだが、待機児童数は微減にとどまっている。下のグラフ、市町村別に保育の受皿の変化と待機児童数の変化量、合計特殊出生率の変化をプロットしたものである。まだローデータをプロットしたのみのデータだが、収集、整理したものを情報として紹介する。

11ページ、12ページ、ジェンダーギャップの指標である。2020年の速報値が出ており、153か国中、日本は121位となっている。

13ページから15ページ、女性の就業率、貧困率、主な貧困対策を整理している。

16ページ、一般政府の支出の対GDP比について、高齢者向け、現役世代向けでどの程度の大きさとされているかをお示しするために、社会保障給付費と非社会保障給付費に機能別に分けて分割をして概観をする資料を紹介している。

17ページから19ページ、若者の意識調査の結果のうち、自分自身への満足、将来への希望、結婚についての考え方、子供についての考え方を紹介している。

20ページから22ページ、体外受精に関する情報を整理している。

24ページから、生産性に関する資料である。24ページから31ページは、国際競争力が低下をしている状況を見るための資料を掲載している。いろいろなタイプの資料があるが、同じ系列のデータで中期的に追えるものとしては、27ページのデータが比較の見やすい。

32ページから34ページは、基本的なマクロデータとして、潜在成長率、物価、成長会計の動きを示している。

33ページ、これは成長会計を主要国と比較したものだが、ドイツ、アメリカ、イギリス、カナダなどがICT資本投資の寄与が非常に大きいのに対し、日本はICT投資、非ICT投資を合わせた資本投資の寄与という形を取っても、非常に寄与が小さいという数字になっている。

35ページから39ページは、有形資産、無形資産の増減の状況、37ページからは、特にデジタルインフラの状況をお示ししているが、38ページ、39ページでは、特に整備や利用の状況が国際比較で見て低位であるという結果になっている。

41ページから地域に関するデータ、41ページで、東京圏の全国に占める人口の割合、東京圏に対する転入超過の推移を掲載している。

43ページから44ページは、各都市別に整理をしている。

45ページは、都道府県別に第1次、2次、3次の産業構造の違いを見たものである。

46ページは、地方別の国公立大学の理系学部への入学者数、特に女性の入学者の推移を見たものである。

47ページは、都道府県別に見た出生率、未婚率、待機児童の状況を整理している。

最後に49ページから52ページで、居住地に関する意識に関する調査を掲げている。特に最後に52ページで、比較的細かく東京圏、地方圏への移動に何を重視するかということの調査結果を掲げている。

○翁座長

それでは、こういった参考資料などを議論の際に御活用いただくなり、また、今後必要なデ

一タなども御指摘いただければと思う。

それでは、最初に生産性を中心に星先生からお話をいただく。

○星教授

生産性を中心にということで15分ぐらい話す。

まず、この委員会の目的は、「選択する未来」というタイトルで行われた議論とそれをもとにした政策を評価することだと理解するが、それは次のようなプロセスで行うのが望ましいだろう。最初は未来像が妥当だったかどうか、目的が妥当だったかどうか。そして、目的にふさわしい効果的な手段が選ばれたのか。効果的だと思われた手段が実際に効果的だったのかどうか。もしそうだとすれば、今後はどんなところに力を入れればいいのか。そうでなかったとしたら、これはもっと重要なのだが、どのように政策を調整する必要があるのか、そういった評価をするのだろう。

3ページ目に私自身の簡単な評価を要約しているが、「選択する未来」の報告書として、3つ重要なところがあったと思う。一つは人口。もう一つは生産性。それから、地方創生あるいは東京一極集中の是正という3点があったと思う。

そのうち、人口に焦点を当てることと東京一極集中是正というのは妥当な目的かどうかというのは、私はかなり疑問を持っている。もしかしたらこの委員会でも八田先生をお招きになるのかもしれないが、この辺は八田先生が詳しいので、もしお招きになることがあれば、八田先生にいろいろ議論していただくのがよいと思う。

それに対して、成長性、生産性に注目を置くというのは、これは非常に妥当なことだったと思う。経済成長率が低いということが問題で、それを解決するためには、生産性上昇率を上げる必要があるという「選択する未来」の報告書の指摘は、全くそのとおりだと思う。

人口よりも生産性が重要だということは、6ページ目の成長・発展ワーキング・グループの試算を見てもわかる。人口が減少するかしないかというよりも生産性が上がるかどうかというほうがよほど大きい違いをもたらすことを示す。私のように人口の規模に焦点を置くのに疑問を持つ立場からも、生産性が重要だという点は異論ない。

今度は、目的が妥当であったとして政策はどのようなものが選ばれたのか。これは最初の委員会の資料2を基にしてつくったスライド7を見ると、政策の方向性はいろいろ出ているが、具体的政策が明らかでない分野がかなりある。

生産性の分野も具体的な政策が必ずしも明らかではないところだ。生産性の飛躍的向上のための具体的取組を資料から拾ってみたのだが、そこで見ると、イノベーションを促進、新陳代謝・若返り、日本ブランドなど、いろいろあるが、具体的な取組例として出てくるのは、3つだけだと思う。SIPと、TPP11と、EU・EPAが具体的な取組として出てきているだけだ。資料2は全部で4ページあるのだが、そのうち半ページしか生産性の向上に関する議論がないのは、あまり重要だと思われていないのかと残念に思う。

最後は政策の効果を測るような仕組みがあったかということだが、これは生産性向上に限って言えば具体的な政策そのものがほとんどなかったので、当然効果をはかるような仕組みもあったとは思

えない。戦略的イノベーション創造プログラム、TPP11、EU・EPA、その効果を厳密に測れるような仕組みを最初からつくっておかないといけないが、データをどう取るか、あるいはどのようにして政策の効果をはかるとか、コントロールグループをつくって実験するとか、そういう仕組みはないようだ。

事後的に効果を測る試みも不足している。

事後評価は主にKPIが達成されるかどうかという議論で、これはやらないよりはいいと思が、KPIは政策の実行に関するもの、すなわち政策をやったかどうかという検証と、もう一つ政策目的の達成度、例えば出生率を何%にするなどが達成できたかどうかと、この2つだけである。

一番重要なのは、その間だ。政策をやったときに、その効果として目的がどれだけ達成されたか。政策に効果があったかどうか。その評価はKPIの評価では行われていないことが多いので、これはこれから「選択する未来2.0」のところでいろいろ検証するときに重要な論点になるべきところだ。

政策を評価できないので、今後どう調整するかなども分からないということになる。5年間政策をやってきたとすると、その5年間は政策評価の面からはもったいなかったと言わざるを得ない。

生産性の向上のためにはそもそも何が重要なのか。一番重要なのは新陳代謝である。これはアメリカでの研究などを通じて、参入・退出によって、あるいは生産性の高い企業が拡大して生産性の低い企業が縮小することによって、全体の平均生産性が上がるという経路が非常に重要だということが分かってきた。

これは日本にとっても同じである。生産性上昇はいくつかの要因に分解することができる。簡単に言うと、生産性上昇が起こるのは4つの場合がある。1番目は、個々の事業所が生産性を上げるという場合。そうすると、全体の平均的な生産性が上がる。2番目は、事業所間の再配分で、生産性の高い事業所が大きくなって、生産性の低い事業所が小さくなると、加重平均である全体の生産性は上がる。3番目は、現存の企業の平均生産性より高い生産性をもった企業が参入すると、平均生産性は高くなる。これが参入効果である。最後は退出効果で、平均生産性よりも生産性が低い企業が退出すると、残った企業の平均生産性は上がる。

それを数式で言っているのが12ページである。この要因分解を、深尾先生や権先生などが日本のデータを使って計算した結果が13ページである。「事業所内」というのが、個々の事業所が生産性を上げるという効果である。「事業所間」というのが、高い生産性のところが大きくなるという効果である。「参入」というのは、高い生産性の企業が新しく入ってくる、「退出」というのは、低い生産性の企業が退出するという効果である。

全要素生産性上昇率について、労働生産性上昇率について、それぞれ80年代と90年代の計算がここに出ている。注目したいのは、最後の列である。退出効果がマイナスになっているが、これが日本の非常に大きい特徴である。平均生産性よりも生産性が低い企業が退出すればプラスになるはずの退出効果が日本についてはマイナスなのである。

マイナスの退出効果というのは、必ずしも一番生産性の低い企業が退出していないということを意味する。すなわち、生産性の一番低い企業が生き残っているという意味で「創造的破壊」のプロセスが働いていないということになる。

「選択する未来」の報告書の「新陳代謝を高めることが重要だ」という指摘は非常に当たっていたと

思う。これは私が昔から研究しているゾンビ企業の問題に関わるわけだが、収益性が低くて本来ならば退出すべきなのに生き長らえている企業は、そのこと自体で平均生産性に負の影響を与えるだけでなく、他の企業の参入を妨げてしまうという経路でも、生産性の上昇に悪い影響を与える。

退出の量ではなくて、あるいは量に加えて、退出の質の問題があるというのが、日本の問題だということを理解しなければならない。

先ほどのものは90年代までで古い数字だが、もう少し新しい数字が、深尾さんと権さん、金さんと池内さんの研究である。現在、滝澤さんとも一緒に長期停滞の研究のプロジェクトをやっているが、その勉強会で発表された数字を借りている。ここでは2003年から2007年、2007年から2009年、2009年から2013年の3期間について同じような分解を行っている。これは全体を4つ足しても合計にならないが、それは業種間の移動による効果が5番目の項目としてあるからである。新しい数字を使った結果でも、やはり退出のところが全部マイナスになっている。

退出の質の問題が、生産性の上昇を阻害している。これは今、アメリカで起こっていることと対比すると、非常に興味深い。アメリカでも最近、生産性上昇率が下がってきているが、その要因の一つが、産業の集中度の上昇と新規参入の低下である。参入効果が小さくなり、平均生産性が上がらなくなってきた。

ところが、滝澤さんの最近の研究によると、日本では産業の集中度はむしろ減っている。ただ、それで生産性の上昇率が上がっているわけではないから、これは先ほども言ったように、日本での問題は退出のほうの問題で、生産性の低い企業が存在しているために、産業の集中度はむしろ低下するが、生産性の上昇率は低くなる。

これに関連して、トマス・フィリポンの『The Great Reversal』というたいへん優れた著作がある。そこでの議論は、アメリカでは80年代から90年代にかけて「良い集中」が起こった、すなわち生産性の高い企業が大きくなることによって集中度が高くなったが、今世紀に入ってから「悪い集中」になり、独占企業が参入を拒むということで生産性が上がらなくなった、というものである。日本ではそもそもよい集中が起こっていないのが問題ではないか。

最後にまとめると、「選択する未来」で生産性向上の重要性を指摘したのは正しく、新陳代謝が生産性向上のためのキーだと言ったのもその通りだったが、その具体的対策はなく、特に新陳代謝を高める対策は皆無だった。

地域創生に関連付けて、参入率・退出率を高めるというKPIはあるが、それもここでは詳しく論じないが、色々問題がある。「選択する未来2.0」では、この不足を補って、どうすればいいかを真剣に議論していただきたい。

○翁座長

それでは、星先生の御発表を踏まえて、意見交換や御質問などがありましたら、ぜひお願いしたい。

○滝澤委員

私自身、星先生とチームで長期停滞に関する研究に取り組ませていただき勉強しているところだが、大変興味深いのは、13ページと15ページのところでデコンポジション（生産性分解分析）されているところ。13ページは恐らく経済全体をカバーしており、15ページはCRDデータを使っているのが中小企業をカバーしていると思うが、この違いが非常に興味深い。先生が言っている退出のマイナス効果は、恐らく中小企業のほうが割合として全体の生産性の変化をドライブしている部分は大きいと思うし、内部効果も中小企業は非常に小さく、かつ2つ目だが、シェア効果はプラスになっているので、生産性が低いところのシェアが低まるがそれでも退出していないというイメージとなる。中小企業のデコンポジションが全体の姿と少し違うので、そこから出てくる政策的インプリケーションも変わってくるのかと感じた。もし何か政策的なものを御教示いただけたらありがたい。

○星教授

全くそのとおりで、最初のほうは大企業も含む、後のほうは中小企業だけということで違いがある。事業所間の再配分は、中小企業のほうはこのデータによると意外にうまくいっている。ただ、小さくなくてもなくなるしないで、生産性の低いところが存続しているというのが、負の退出効果ということであらわれてきている。

生産性のレベルを大企業と中小企業で比べると格段の差があるが、これから先、中小企業の実産性をどう上げるかということが政策議論に上ってくる。そうすると、中小企業の実産性を上げてもらうためにもっと中小企業を支援しようという話が出てくるが、もし退出が少ないことによって中小企業の実産性が上がっていないとすれば、それは逆効果になる。負の退出効果がさらに大きくなるようなところに行ってしまうことになるので、その辺は政策を考える上で重要な点なのだと思う。

○川口委員

今の分解のところだが、退出のところが増えると結局、そこから労働者や資本が開放されより高い生産性のところに資源が移動していくということもあると思う。そうすると、退出の部分で退出すべき企業には退出してもらうことによって、ほかの数字のところには波及的な効果があるのではないかという気もするが、何か分かっていることはあるか。

○星教授

すごく重要な点で、退出だけが起こったら、これはよくない。生産性の低い企業でも何かをやっているわけで、そこが全部なくなるわけであるから、経済は小さくなる。退出に取って代わる、まさに川口さんが言ったように、そこで無駄に使われていた資産やヒューマンキャピタルが新しい用途に変わるということで、生産性が上がるということなので、参入がマッチする必要がある。

その意味で、参入・退出を別々にターゲットするのは間違っていて、重要なのは退出を伴った参入、あるいは参入を伴った退出である。例えば中小企業政策のKPIを見ると、参入を退出よりも高くしながら参入・退出率を高めるというほうに行っているけれども、参入を退出よりも高めるとするのは、多

分日本の例からすると問題だ。全体として退出が少ないというのが問題だし、全体として人口が減っているので、参入のほうをネットでおおくしていくという政策は疑問である。両方をバランスした形で上げなければいけないと思う。その意味では、エクセス・リアロケーションともいうが、純増を除いた部分の参入・退出、そこをターゲットにするのが重要だと思う。川口さんが言ったように、退出に伴う参入がなければいけないということが重要だと思う。

○広井委員

非常に興味深く伺った。今の退出・参入のことで連想したのが、次元の違う話かもしれないが、日本の場合の例えばシャッター通りみたいな話や空き地、空き家の問題は、結局事業の承継がうまくいっていないという、退出から参入にバトンタッチする、そこが家族経営みたいなものが中心であるために家族を超えたバトンタッチが行われにくいとか、そういった承継がうまくいかないという点と今のお話がつながっているような気がしたが、その辺りはそのように考えてよいのかが一点。

先生の議論は非常に共感して聞いたが、一回り大きな議論で、生産性がそもそも一番重要であるということについて、基本的には生産性が上がることで生産が上がる、所得が上がるということでも十分理解できるのだが、需要サイドというか、例えば単純な話、生産がどんどん上がっても人々の需要がまた成熟していくとか、需要サイドの要因によってどういう生産性が重要かという辺りがまた影響を受けてくるのではないかということも考えたりするが、その辺りについてどう考えるか。

また、環境などの議論で、労働生産性も重要だけれども、これからは資源生産性や環境効率性、つまり、少ない資源や環境負荷で生産を上げることが重要だという議論があるが、そもそも生産性というものをどう捉えるかという辺りをどう考えたらいいか。やや話題が大きくて恐縮だが何か御見解があればお伺いしたい。

○星教授

生産性とは、どういう生産関数を考えて、どの生産要素を考えるかということになると思うが、ここでは全要素生産性か労働生産性を見る。労働生産性を見るというのは、例えば日本みたいにこれから人口があまり増加していないときにどのようにしていけばよいか、どうやって豊かさを保っていくかというときには、一番重要な議論になると思う。

資源の生産性というのはあると思うが、生産関数などを推定するときに、我々は資源などを入れなくてもそんなに問題を感じていないので、資源や環境はもっと大きい問題で、重要だとは思いますが、生産性のところでどうつながってくるかというのは、この場では分からない。

目的の妥当性のところで言い忘れたことがあるが、3つの目的に入っていない目的で非常に重要だと思うのが、気候変動などの環境だと思う。人口の話は報告書で非常によくやっていると思うが、環境の問題はすごく重要で、これから100年後を考えた場合にどうなっているか。もしかしたら人口は増えるかもしれないが、環境が駄目になったら人間は生きていけない。こういった長期的な話は重要

だがあまり考えたことがない。

最初のシャッター通りが事業承継とどう関係があるか。これは事業承継ではなくて、経済の生産要素が承継されないことが問題。事業は減びてもよいが、そこで使われていた資源が新しい事業によって有効に使われていないようだというところ、その問題がシャッター通りなどに出てくると思う。

もう一つは、事業承継の問題だというのが、事業がもうからないので後継者がいない、あるいは売れないというのであれば、それは問題ではない。問題があるとすれば、事業としては生産性が高いが、後継者が見つからない。そういう非効率性があれば、そこは改善していく必要があると思う。もしかしたら退出効果がマイナスであることの一部は、生産性が高い企業だけでも承継する人がいなくて続けていけないような場合があるということなら、それは解決しなければいけない。

一つの可能性は、銀行のローンなどが経営者保証に頼るということがあって、経営者保証が事業承継のための阻害要因になっているというものである。私は最近、政策金融公庫のデータを使って、関連した実証研究を行っている。政策金融公庫(中小企業事業)は経営者保証をできるだけ外すということを本気でやっているところで、民間の銀行とかなり違っているが、経営者保証のないローンの割合が、2014年の2月以前は5%以下だったのが、2014年以降は30%に上がって、2016年以降はほぼ100%保証がなくなっている。そのときに、2014年から2016年の間で経営者保証なしのローンを取った企業とそうではない企業を分けると、経営者保証なしに移ったほうが事業承継が起りやすいという結果がかなりロバストに出てくる。この辺は今、ガイドラインで直そうとしているが、民間の金融機関ではなかなか進んでいないところだ。そういう取組がもっと進めば、事業承継に関する非効率性が少なくなると思われる。

○権丈委員

滝澤さんの経済全体と中小企業の違い、後者の方が退出のマイナス効果が大きく内部効果が小さいというコメントも参考になる。前回も話したように、私は政策の現場から、帰納的な観点から参加させてもらっている。年金や色々な社会保険では、いかにして適用拡大を図っていくかが最大の課題である。被用者保険から外れている人たちにも社会保険料をしっかりと払い、そして、人件費をしっかりと払って、人を雇ってくださいということを何十年間言い続けても、何十年間も圧力団体に負け続けている。したがって、こういう全要素生産性の分解をしていくと、退出のところでマイナスが出てくるのは私たちの間では容易に理解できる。私は適用拡大は成長戦略だとずっと言い続けている。この国は安い賃金で雇うことができ過ぎたと思う。

そういうことでよく言っていたのが、例えば1950年代スウェーデンのレーン・メイドナー・モデルのようなもので、生産性が低いから賃金を払うことができませんという言い分を連帯賃金制というもので打ち壊して行って、同じ産業で同じ仕事をしている限り、みんなこのぐらいの賃金を払わなければいけませんよというところから、まずスタートしていく。その生産性、付加価値率に到達できない企業は淘汰されていくか、変容して事業所内での生産性アップを図っていく。労働組合も関わりながら、平等な賃金でやっていきましょう、同一労働をやっているのだったら同一賃金でやっていきましょうというのは、明らかに成長戦略だった。それに対して、この国は生産性が低いところに対して安い労働力

でもいいですよ、こちらよりもこういう安い労働力を政府が制度的に準備しておきますよということもずっとやってきていたために、言葉としてはゾンビ企業がずっと存続してきたということがある。だから、こういう全要素生産性の要因分解をすると、退出効果がマイナスになり内部効果が小さい結果になっていく。

では、この適用拡大という成長戦略をしっかりとやっていこう、労働者の賃金を上げていくための政策を展開していこう、適用拡大を進めていこうとこの前の報告書の中に書くことができたかという、なかなか難しかったのではないかという気がする。ぜひとも今回の選択2.0の報告書では、労働者を安く雇うことを保障するような制度は、明らかに生産性の伸びの足かせになっているということ、そして、被用者保険の適用拡大をしっかりとやるのが、実は長期的には成長戦略である、まさに星先生が言うような形での業態が変わっていくとか、先ほどの生産性が上がっていくためのキーワードとしての新陳代謝、創造的破壊が起こらなければ生産性は上がらない。そういうことがあると思うので、私たち政策の現場から見ると、この話は非常に参考になり、ぜひとも安い労務費ではない雇用を進めること、あるいは社会保険から適用を除外した人たちに適用を拡大すること、企業側の言い分をただ聞くだけが成長戦略ではなく、言い分を聞くだけだと合成の誤謬を起こして逆のようになっていくということが、報告書のどこかに含まれていればいいと思っている。

○星教授

そのとおりだと思う。賃金が安いのでようやく生き残っていける企業がある。それが問題だと思う。もう一つ言うと、十分に競争的な労働市場では、安い賃金では当然いい人は集まらないし、いい人が集まらなると業績も悪くなり、ほかの企業に負けてしまう。権丈先生が言ったことに加えて、日本のもう一つの問題は、色々なところで競争が甘いということだ。そんなにいい人を集めなくてもやっていける、安い賃金でもしょうがないと集まってくる人でもやっていける状況がある。

○権丈委員

賃金が低く、生産性が低くてもやっていけるための制度がたくさんあるということか。

○星教授

まさに、たくさんある。

○松尾委員

13ページ、15ページの数字が海外はどのぐらいなのかお聞きしたい。あるべき数字というものがあるのか分からないが、どのぐらいだったらよいのか。最後の退出がマイナスなのは明らかによくない気がするが、本来どのぐらいだったらよいのか教えていただきたい。また、IT等のイノベーションを活用した場合にこの数字はどのように変わっていくものなのかお聞きしたい。

○横田委員

まず、退出の質を上げていくという観点で、先ほど権丈先生が言ったように、他国で質の高い退出がうまくいっているところ、日本がやり過ぎているところと海外できちんと施策を打つことでできている部分、その違いがどこなのかが分かればというのが1点目。

2点目が参入のほうであるけれども、私は個人的には起業支援をやっている立場におり、ユニコーンであったりとか、本当に生産性の高いベンチャー企業を育てていくという策はよく耳にするのだが、一方で、これから個人事業が増えていったり、小さな企業も増えていくところをどう評価していけばいいのか。要は、それらも生産性向上に寄与するような経済活性化、活発化に寄与すると見られるのか、大きな成長性が非常に高いところだけを優遇するというものでいいのか気になっているので、もし御意見があれば教えていただきたい。

○星教授

両方とも海外との比較という話が出た。最初に松尾さんの質問だが、海外の数字を見るとどうかということだ。生産性上昇率の要因分解で、ある意味で一番重要なのはこの合計ということだ。合計がプラスで大きいというのが一番重要で、あとはそれがどのように割り振られているかで、マイナスであれば明らかに問題だが、その中身はあまり重要ではないと思う。

ただ、一つ分かってきたことは、事業所内での生産性の上昇に比べて事業所間、それから、参入・退出も含めてであるが、そちらのほうの比率が大きくなってきているということである。これは先ほど引用したフォスター、ハルティワンガー、クリザンの研究によると、アメリカの70年代の製造業では5割以上が再配分で説明されるという。この研究が発表される前は、我々はそんなに再配分は重要だと思っていなかったと思う。企業の中で生産性は上がっていくのだと思っていたが、そうではないということが分かった。結果は産業によっても違ってくる。同じ著者の組み合わせで、小売業を分析した論文があるが、ここは本当によい集中が進んだ例で、生産性上昇の8割以上が再配分によるものである。小さい小売店などが先進的な技術と経営を持ったウォルマートに取って代わられたということで、平均生産性が上がった。だから、マイナスというのは論外で、特に最近では再配分が重要になってきたということだ。

もう一つの横田さんの御質問だが、退出効果が日本みたいにマイナスではないという理由はどこか、何の政策なのか。多分それは逆で、先ほど権丈さんも言ったように、日本がマイナスになるような政策をしているからで、もし退出するような企業を支える政策がないとすれば、競争の結果として退出は起こるはずである。そこが違いではないか。

あと参入については、ユニコーンなどがかなりもてはやされているのは少し不思議に思っている。ユニコーンはもともとほとんどいないものということではじめ、10億ドル以上の未上場会社であるが、それぐらい大きくなったら普通は上場していたのが、今は上場しなくなったということで、必ずしも望ましいと思われているわけではない。本当は一定の規模になったらパブリックになって、株式市場でモニターされたほうがいいのかも知れないので、ユニコーンを礼賛するのはおかしいような気がする。

もっと一般的に、参入というのは生産性を上げるためには幾らでも促進したほうがよいが、どれくらい生産性に寄与するかは、生産性が高いところが入ってくるかどうかに関わっている。いわゆるハイテク系の企業で参入して成功するところは本当に生産性に寄与するのだと思うが、小さい小売店とか、そういうところがどれくらい生産性に寄与するかは分からないところがある。でも、いずれにせよ競争を高めるという意味では、どんな参入でもいい参入かも知れない。

○翁座長

先ほど、松尾先生がITとの関係をおっしゃったが、私は以前スウェーデンのことを調べたときに、経営改革を伴う形でIT化をうまくやっていたら企業が生産性が伸びている。だから、単にITの支出がどうかとかということではなく、どのくらい企業がそれで経営改革していくかということで、かなり生産性の違いが出てきているという研究もあったかと思う。

それでは、柴田先生に、今度は少子化を中心に話をお願いします。

○柴田准教授

星先生からは「そもそも論」の話があり、私もそのような話から始めたい。確かに「日本の未来」にとって、「生産性の向上」が最も重要とは思いますが、その次に重要なこととして、「少子化への対応」も重要である。

「提出資料3-1」の3ページ目の「少子化は何が問題か？」というところをご覧いただきたい。少子化の問題は、基本的には「人手不足」の問題である。財政の問題は生産性が上がれば解決に向かうが、たとえ生産性が上がっても、特に医療・介護の部分では人手が不足していく。医療・介護でITやロボットなどを活用して生産性を上げていくというのも極めて重要だが、それでも身体ケアのロボット化には時間がかかったり限界があったりするため、少子化によって人手不足が進むと、現場は逼迫し、医療崩壊・介護崩壊のリスクが高まる。

なお、人手不足に対しては、「移民の受け入れ」も解決策の一つかもしれない。しかし、これも限界がある。特に日本の場合、言語や文化の障壁が高すぎて、英語や多文化主義が通用するシンガポールや欧米などに、移民は流れてしまうだろう。

他方で、人手不足によって、医療・介護の労働市場が「売手市場」になって、労働者の立場が強くなる、あるいは解雇されても次の働き口が見つかりやすくなるというのは、事業の新陳代謝が進んで良いことかと思う。しかし、「労働市場全体としてのパイが減っていく」という人手不足の問題は、やはり現場にとって深刻である。

今回の新型コロナ・ショックから分かるのは、高齢化が進むと、医療現場の負担が大きくなり、偶発的ショックによる医療崩壊が起こりやすくなってしまふということである。つまり、高齢化が進むと、医療・介護で慢性的に人手不足になると同時に、医療・介護での様々なリスクが高まる。すると、何らかのショックがあると、容易に医療崩壊・介護崩壊が起こってしまう。

そのようなことから、特に少子化の「スピード」をできるだけゆっくりにするというのが、人口問題において重要だと思う。少子化のスピードが速すぎると、高齢化率が高い水準で定常化してしまい、

人口の「バランス」が悪化してしまうからだ。

このような人口の「バランス」のほうが、人口の「規模」よりも重要だと私は考えている。「日本の人口規模は何千万人で定常化するのがよいのか」という規模の話は、あまり本質的ではないと思う。もちろん急激に人口が減るのは、世界経済における日本のプレゼンスにとっては重要だが、より本質的なのは少子化があまりにも急速に進む、つまり出生数があまりにも急速に減っていく、という「スピード」の問題だ。そういう意味で、少子化は問題なのである。

前回の議事要旨を拝見すると、何人かの委員の方々から、「前回の『選択する未来1.0』で、『少子化対策は重要だ』という議論があったにもかかわらず、それ以降も結局、本気の対策がされてこなかったのではないか」という趣旨のご指摘があった。私も、「本気の対策としては、どのぐらいの予算規模で、どのような対策が必要なのか」が、今回の「選択する未来2.0」に残された重要な論点の一つだと思っている。そしてそれが、本日の私の話のテーマである。

「本気で少子化対策をやる場合の規模感」、「どのぐらいの予算規模でどのような政策を実施する必要があるのか」ということが、これまでの議論では十分でなかったと思う。他方で、これまで日本では、少子化対策に関する様々な実証研究、とりわけ因果推論を使った研究が幾つか出てきている。そこで本日は、それらの研究をご紹介します。そのうえで、「もし少子化対策を本気でやるのだとすれば、これらの政策に、およそ何兆円が必要である」、「その何兆円の政策によって、(合計特殊)出生率がおそらくここまで上がるだろう」という推計が、さまざまな仮定の上ではあるが可能なので、そのような推計もご紹介したい。

ただその前に、大前提の確認として、「提出資料3-1」の1ページ目の上の米印(※)をご覧ください。ここに明記したように、本日の私の話は、あくまで「情報提供」が目的であって、「これらの政策を全て実施すべき」という主張ではない。政策の選択や実施には、今後も様々な議論が必要だと思う。その議論のための参考情報として、「これまでの日本での実証研究を踏まえて、本気の少子化対策をやるならば、このような政策の選択肢があり、それぞれでこれぐらいの成果を上げるには、これぐらいの予算規模が必要である」という情報を、本日は提供したいと思う。

まず、「提出資料3-1」の1ページ目の①は、東京大学の深井太洋研究員が2017年に発表した論文の紹介である。その論文では、全国の市区町村のパネルデータを使って、操作変数法という因果推論の手法によって、出生率に対する保育定員拡大の因果効果を推定している。その推定結果に基づいて今後の出生率を推計すると、深井研究員自身が論文で推計しているとおおり、未就学児の親の有業率、これは主に母親の有業率だが、これが仮に今後100%にまで上がり、かつ待機児童が完全に解消されると、日本全体の出生率がどのぐらいになるかというと、「1.7」ぐらいになる。

そこで、そのために保育関連の年間予算をどのぐらい増やす必要があるかを、私が現在の予算関連資料に基づいて概算したところ、少なくとも「2.4兆円」は増やす必要がある。さらに、待機児童を完全に解消するということが、これは大規模な保育定員の拡大であるため、保育士不足が深刻な現状においては、少なくとも民間保育士の処遇改善はかなり必要になる。仮に民間保育士の賃金を20%改善するとすれば1兆円ぐらい必要になる。したがって、それらを合わせて「3.4兆円」ぐらい保育関連予算を増やして、保育定員を拡充し、保育士の処遇改善をすれば、出生率が「1.7」まで上がる

可能性がある。

しかし、この推計はかなり無理な前提を置いている。まず、母親の有業率が「100%」まで上がるというのはかなり難しい。また、保育定員拡大の因果効果は「逓減しない」という前提で計算しているが、実際には逓減するだろう。つまり、保育定員を増やしてもなかなか出生率が上がらなくなる、ということはあると思う。しかしそのような逓減現象については、まだ研究が進んでいない。あくまでこれらの楽観的な仮定を置いて計算すると、このような予算規模になるということである。

つぎに、2つ目の②は、「保育定員拡大」ではなく「現金給付」をした場合に、出生率はどう変わるのか、という研究の紹介である。ここで紹介したのは、東京大学の田中隆一教授らが2009年に発表した論文で、全国健康保険組合のパネルデータを使って、操作変数法という因果推論の手法で、出生率に対する現金給付の因果効果を推定している。

この推定結果に基づいて、私が単純に推計したところ、仮に世帯所得下位50%の「低所得世帯」で生まれた新生児を対象に、1人当たり480万円の出産一時金を給付すると、これにもやはり年間「2.4兆円」の予算が必要になるが、これによって日本全体の出生率は「1.8」まで上がるという計算になる。

ここで、前回の「選択する未来1.0」での推計によれば、将来の日本の人口が1億人ほどで定常化するには、高齢化率が最終的に現在と同程度の水準で定常化する必要がある、そのためには出生率が2045年までに「2.07」にまで上がる必要がある。そのような推計が、2014年12月27日に閣議決定された首相官邸の資料「まち・ひと・しごと創生長期ビジョンについて」で、すでに一般公表されている。

そこで、「もし仮に、出産一時金の給付によって出生率が2.07まで上がるのであれば、それはどのぐらいの金額を給付した場合なのか」を単純に計算すると、低所得世帯の新生児1人当たり820万円という金額になる。必要な予算は年間「4.1兆円」になるが、それぐらいの規模で低所得世帯に出産一時金を給付すれば、出生率が「2.07」にまで上がる計算になる。ただ、これも非常に単純な計算にすぎず、様々な非現実的な仮定に基づいている。例えば、健康保険組合の出産一時金の給付の効果が「一般化できる」「逓減しない」という楽観的な仮定に基づいている。そのような仮定を置けばこのような数字になる、ということにすぎない。

以上の2つは、「保育定員拡充」や「出産一時金給付」といった、「一つの」政策だけ実施した場合の効果の推計だった。それに対して私自身は、日本での集団レベルのパネルデータの代わりに、日本を含んだ先進諸国の2000年代の国レベルのパネルデータを使うことで、可能なかぎりの効果推定を行い、「どのような『複数の』政策を組み合わせれば、出生率が2.07まで上昇するか」を推計した。それが、3つ目の③である。

その推計結果を簡単に紹介すると、以下の「3つ」の政策を組み合わせるという案である。合計で年間「2.9兆円」の予算が必要になる。

まず1つ目の政策としては、労働者の平均労働時間を、年間330時間分、短縮する。週当たりの平均にすると、週7時間ぐらいを短縮する形になる。ITの活用などにより、単位時間当たりの労働生産性を下げずに無理なく、労働時間を減らすことができれば、仕事と育児の両立がしやすくなって、出生率がかなり上がる、という推計結果が出ている。ただ、この労働時間短縮については、「実現のた

めに予算はかからない」という仮定を置いているが、実際には、労働時間を短縮した企業への優遇処置など、様々な予算が必要かもしれない。

2つ目の政策としては、大学・短大・専門学校等の高等教育の全ての学生の学費を、1人当たり一律に年間61万円軽減する。年間61万円というのは、国立大学の入学料と4年間の授業料をならして年平均にした場合の家計負担額である。これを全ての高等教育の全ての学生に、一律軽減する。これには年間2.3兆円の予算が必要になる。これによって出生率が多少上がる、という推計結果が出ている。

3つ目の政策としては、待機児童を完全に解消する。潜在的待機児童を含めた待機児童は、現時点で、多く見積もって57万人いるという慎重な推計が、野村総研から出ている。それを完全に解消するには、少なくとも年間0.6兆円は必要になる。これによって出生率が少し上がる、という推計結果が出ている。

この3つの政策を組み合わせると、必要な予算は年間「2.9兆円」になる。それによって出生率は「2.07」まで上がると推計される。2045年までに2.07に達すれば、2090年以降、高齢化率が現在と同程度の水準で定常化して、人口が約1億人で定常化する。

さて、私自身は、冒頭にも申し上げたとおり、人口の「規模」そのものはあまり問題視していない。むしろ少子化が急激に進み、高齢化率が高い水準で定常化してしまう、という人口の「バランス」のほうの問題だと考えている。国の推計によれば、現状の政策のままでいけば、高齢化率は2070年以降に「4割」程度で定常化してしまう。それに対して、少子化対策などによって2045年までに出生率が2.07に達すれば、高齢化率は2050年頃には「3割半」まで上がるが、そのあと下がって、2090年から、現在と同水準の「3割弱」で定常化する、というのが、前回の「選択する未来1.0」による未来推計だった。これはとても貴重な推計だったと思う。そして、そのような未来を実現するには、有効な少子化対策として、どのような選択肢があり、どのぐらいの予算規模が必要なのか、というのが今回の「選択する未来2.0」に残された論点の一つである。

そこで本日は、以上のとおり、①・②・③に挙げた様々な政策の選択肢とその効果、そしてそれぞれの予算規模をご紹介した。出生率が、希望出生率である「1.8」に近い水準や、あるいは「選択する未来1.0」でメルクマールとされた「2.07」の水準に達するには、どのぐらいの予算規模が必要かという、どのような政策の組み合わせを選んだ場合でも、全てだいたい似たような予算規模である。つまり、どの政策の組み合わせでも、少なくとも合計「2兆円」以上は必要で、おそらくは合計「4兆円」前後の規模の年間予算を、「保育定員拡大」や「現金給付」、あるいは私の案では「高等教育学費軽減」と「保育定員拡大」に、使う必要があると思われる。

加えて、私の案では「労働時間の短縮」こそが最も重要である。労働時間短縮に限らず、「働き方の柔軟化」が進めば、仕事と育児だけでなく、仕事と趣味、仕事と恋愛、仕事と結婚などの両立もしやすくなり、趣味・恋愛・結婚・出産・育児がしやすくなって、出生率は「選択する未来1.0」のメルクマールであった「2.07」まで、かなり近づくとと思われる。

なお、「以前の日本では労働時間が今より長かったが、出生率は今より高かったではないか」と思われるかもしれない。しかし、以前の日本では大学進学率が今より低く、かつ、大学の実質授業料も

今より格段に安かった。つまり教育コストが格段に低かった。また、三世同居が多く、祖父母からの手助けも得やすかった。男性の長時間労働によるマイナスを十分に補って余るほどの、プラスの条件が揃っていたために、出生率が高かったのだと言えるだろう。

さて、以上の話では、「保育」については、比較的小さな効果しか示されていなかった。しかし、以上で示された保育の効果は、あくまで「短期的な」効果であった。保育の効果というのは、保育を受けた子供たちが成人して以降の就業や結婚、出産などとして現れてくる、「長期的な」効果というものもある。次にお話する「提出資料3-1」の1ページ目の④は、そのような保育の「長期的な」効果の話である。

①・②・③の推計は、あくまで「現在の大人たち」に対する支援の効果推計だったが、保育あるいはそれを含む幼児教育というのは、「現在の子供たち」つまり「未来の大人たち」に対する支援でもあり、その支援を受けた子供たちが将来に大人になってから行う行動として、その支援の効果が現れてくる部分もある。これが「長期的な」効果であり、現在国内外で様々な研究が進んでいる。私自身も「保育の長期効果」を研究しているが、日本では残念ながら、「保育の長期効果」についての因果推論の研究は、これまで存在しない。

④では、私が行っている因果推論の現時点での推定結果の一部を、紹介している。これによれば、保育は、今から約20年後からの出生数の増加にもつながると考えられる。少し詳しくご紹介すると、「やや不利な家庭の男児が、小学校入学前に保育所に1年間以上通うと、将来54歳までに子供が何人できるか」を推定すると、およそ「0.5人」増えるという結果が得られている。この分析結果はまだ論文になっていないため、今後修正が必要となる可能性もあり、あるいは残念ながら論文が査読に通らずに世に出ないということもありうるが、少なくとも現時点での分析結果では、そのような結果が出ている。やや不利な家庭の男児にとって、小学校入学前に保育所に通うことは、様々な認知能力や非認知能力の発達面でおそらく良い効果があり、それが将来の結婚につながり、そして出生にもつながるのではないかと考えられる。

では次は、「提出資料3-1」の2ページ目に移って、⑤についてお話をしたい。前回の議事要旨を拝見すると、出生率の議論だけでなく、その背景にある「幸福」に関する議論もあった。つまり、まずは人々が幸せにならないと、なかなか子供を産もうとは思わないのではないかと、あるいは、「子供を産み育てることが自分の幸せにつながる」というポジティブな見通しが持てないと、なかなか子供を産もうとは思わないのではないかと、という話だったと思う。

私は「主観的幸福感」に関する研究も行っている。この分野では、様々な先行研究があり大変興味深いのだが、本日特にご紹介したいのは、「家庭と仕事の両立支援」と幸福感の関連についての実証研究である。

それは、⑤の2つ目の黒ボツ(・)で、2016年に社会学の代表的な国際学術誌に載った論文である。「子供がいることによる不幸」を、社会学では「親ペナルティ」という。この論文の分析結果によれば、アメリカやオーストラリアなどのように「家庭と仕事の両立支援」が「乏しい」国では、子供がいると不幸になりやすい、つまり、「親ペナルティ」がある。逆に、北欧やフランスなどのように「家庭と仕事の両立支援」が「充実した」国では、子供がいてもいなくても幸福感到に差がない、つまり、「親ペナルティ」

がない。また、両立支援が乏しい国よりも、充実した国のほうが、国民全体の幸福感がより高い、つまり、子供が「いてもいなくても」幸福感がより高い。

特に最後の点は興味深い。つまり、「家庭と仕事の両立支援」が充実していると、子供が「いない」人にとっても、プライベートや趣味の時間を持ちやすくなって、幸福感が高まる。そして、子供がいることによる不幸もなくなる。ということで、もしかするとこの両立支援も、少子化と関連するかもしれない。実際この分析では、「出生率が高い国では幸福感も高い」という傾向も見出されている。「幸福感と出生率の好循環」を支える背後の政策として、「家庭と仕事の両立支援」があるのかもしれない。

ただ、現在私は、最後の⑥に挙げた「フィンランドの少子化」が、気になっている。フィンランドは北欧諸国の一つで、子育て支援や両立支援が非常に充実している。母親の妊娠期から子供の小学校入学まで、担当の保健師などが子育てに関するあらゆる相談にワンストップで応じる、「ネウボラ」という制度も有名である。しかし意外なことに、そのフィンランドで近年、少子化が急速に進んでいる。この「提出資料3-1」の2ページ目の下のほうのグラフで、赤い丸がフィンランドなのだが、2010年から出生率が低下していることが分かる。2010年の出生率は1.87だったが、2018年には1.41まで下がり、日本の1.42を下回ってしまった。

このフィンランドの少子化については、まだ新しい現象であるため、研究が全く進んでいない。そのため、この少子化の原因はよく分からない。しかし、現地フィンランドの研究者の中には、例えば、「雇用が短期契約化し、不安定化した結果なのではないか」という見解を示す研究者もいる。あるいは、「社会保障制度が充実し、個人の選択を重んじる個人主義の価値観が広まったことで、子供を持つことよりも個人としての幸せを追求する人が増えたのではないか」という見解を示す研究者もいる。さらには、「賃金や家事育児負担において、男女格差がまだ残っていることが、出生率低下の要因の一つではないか」という見解を示す研究者もいる。

私から見ると、それぞれ一理あると思うが、国際比較データを見ると、少なくとも「雇用の不安定化」は一因として挙げられるかもしれない。この「提出資料3-1」の2ページ目の一番下のグラフは、有期雇用率を示したグラフで、左は男性、右は女性のグラフである。この右の女性のグラフを見ると、確かに赤い丸のフィンランドは、スウェーデンやフランスといった、子育て支援や両立支援が充実した他国と比べると、有期雇用の割合が高い。「非常に高い」と言えるかどうかは分からないが、長いあいだ高い状況にあることは分かる。日本は2013年に大きく減っており、これは統計上の定義の変化等がある可能性があり、あまり参考にならないと思うが、特にフィンランドの女性で有期雇用率が高いということは言える。そして、もしかすると現地の研究者が言うように、有期雇用の雇用契約期間も、近年、短期化しているのかもしれない。例えば、1年未満の契約も増えているのかもしれない。

先ほどの星先生のお話でもあったように、生産性のための新陳代謝は、日本よりも欧米で進んでいると思う。特にヨーロッパでは、権丈先生からもお話があったかと思うが、同一価値労働同一賃金が法制化によってかなり普及しており、それとセットで、失業しても様々な再就職支援がある。つまり、積極的労働市場政策が非常に発達している。短期雇用で失業したとしても、様々な手当があり、再就職のチャンスもあり、むしろより生産性の高い企業に再就職できるチャンスは多い。だからこそ、事業の新陳代謝は進む。

ただ、もしかすると特に女性にとっては、そのような「チャンスはたくさんあるけれども、必ずしも100%再就職できるとは限らない」という不安定な状況が著しくなると、「子供を産み育てる」という長期的な計画は、なかなか立てづらくなるのではないか。これがもしかすると、フィンランドの急速な少子化の一因になっているかもしれない、ということで、今後さらなる研究が必要だと思う。

○西村大臣

何とか時間を取って皆様方と私自身も参加をして議論をしたいと思っていたので、星さんのお話が聞けずに、大変残念だった。先般の「経済教室」は私の考え方と少し違うため、ぜひまた議論をさせていただければと思っていたが、今日は生産性について、前回の提言から生産性が大事だとは書かれているが、恐らく分析、提言も含めて動きが小さいのではないかというお話だったのではないかと思う。そうした分析を踏まえながら、やはり人口が減る中で生産性を上げていかなければならない。それをどうやっていくのか。本当に今、最大の私の関心でもあるし、先般の補正予算ではデジタルニューディールということで、とにかく中小企業、IT化を進めようというので3,600億の予算を組んでやり始めたところであるが、それだけではなくて、もちろん働き方も変えていかなければならないし、いろいろなことで生産性を上げていかなければいけないのであるが、ぜひ今日いただいた御意見、しっかりと対応していきたいと思う。

柴田さんは本を読ませていただき、ぜひお話ししたいということで何度かこれまでもお声がけしていたが、フィンランドのお話は興味深く聞いた。日本もそれなりにやってきており、今、保育所も相当つくっており、処遇も上げていっており、幼児教育・保育も無償化をして負担は相当軽減しているがなかなか結婚してくれない。結婚年齢が上がって行って、配偶者を持つ比率が非常に低くなっているところを危惧している。

今日はほかにも専門家の皆様がたくさんおられるので、ぜひ議論をさせていただいて、今日いただいた御意見、御議論を参考にしながら、引き続き、また色々な意見交換もさせていただきながら、いい提言をまとめてそれを実行していきたいと思う。

○翁座長

それでは、意見交換に移りたいと思うが、羽生委員より配付資料があるので、最初に3分程度で御紹介いただきたい。

○羽生委員

私からは20～30代独身女性だけを集めた「日経doors」という女性向けのサイトに集まってきた、いつ産むか、どう働くかという読者の声と対策について申し上げる。

これは少子化の話だけではないが、働く女性ということを考えると、数年前は一番左の二者択一のカーブ、労働力人口のグラフはM字カーブだったが、この5年、10年ぐらいでぐっとよくなり、育休世代が誕生し、男女で仕事と子育てを両立することが自然になった。

ただ、40代以上の女性管理職を増やさなければならぬ。つまり、男女平等の経営マインドの中で

働かなければならないというところがまず一つ。そして、もう一つは、20～30代の独身女性にとっては労働年数がとても長くなり、副業解禁や一括雇用廃止等、不安定な職の人が激増している。

賢い選択をしたい、仕事と出産で悩む方がたくさんいる。同世代の男性と比べると、出産適齢期の働く女性は、出会い・結婚・妊娠・出産と次々に訪れるライフイベントの重大な決定期にいる。どこの会社に行けばよいのか、いつ産めばよいのか、何人産めばよいのか、その間に転職をしなければならないのか、留学しなければならないのか、そのような人たちである。

男性並みにキャリアを後押しされていることはとてもうれしいが、それゆえのジレンマがある。我々は2,000名にインターネット上で調査したところ、出産後も仕事を続けたいという人が84%程度いた。アンケート対象は日経グループの読者たちというハイキャリアの人たちだけではなく、かなり多くの人たちが共働きを望んでいる。ほかの調査でも、新入社員の男性に聞いたところ、50%、60%の男性が共働きでやっていきたいと感じているのが今の時代。

いつ産むか、どう働くか、悩みを皆でぶちまける会を毎年夏に実施すると、とても多くの人が集まる。太字で書いてあるのは心の叫びなので、後ほどゆっくり読んでいただくとありがたい。いつ産めばよいのかというのを、とにかく毎日悩んでいるということが書かれている。

独身女性は、常に産む、産まないで悩んでいる。20代までに産むことは、メリットはもちろん体力があったり、転職も昇進もこれからなので、長期間でキャリアプランを考えていけるというところがあるが、デメリットとしては、立場、キャリアが会社の中でしっかり確立していないというところがある。30代後半や40代で産もうとなると、体力の不安、妊娠出産のリスクが上がるということもよく知られている。ここでかなり揺れ動いているというのが実態である。

キャリアを考えてついつい先延ばしにしてしまう。結婚も出産も先延ばしという状態。ただ、共働きの人たちも増えてきているので、出産するということがよく分かってきている。

それでは、不安を払拭するためにどうしたらよいのかということだが、女性のキャリアの不安を払拭して、できれば30代の前半ぐらいで産んだほうがよいという実例を企業でも提案してほしい。懸念点は40代の出産が徐々に増えてきている。それには体力やパートナーとの協力体制が必要ということは前もってお知らせしていただくとよい。ニュース等で40代の女優の方やハイキャリアの方が、40、50代でも産めるのというような形で報道されるので、先延ばしにしてしまう。20代で産んだほうが生物学的には圧倒的に有利だということを医療情報としてしっかり発信すべき。

また、男女ともに経済的な不安が非常に大きい。公的な補助金を使えば、実は日本はたっぷり子育て給付金がもらえるため、国公立教育なら小学校から大学までそれで賄える。公教育が充実していれば、塾代など教育費を心配することも少なくなるはずである。高額な塾や受験の情報が世の中に非常に多く出回っているので、若い世代はそれを真に受けないでいただきたい。出産費用と同時に子育てに関する公的な教育給付金という情報も、もっと打ち出す必要がある。

当の20代の働く女性たちは「20～30代前半で産むのがベストである」と答えている。そこで、もう少し男性パートナーと一緒にライフプランを共有したいというところがある。現在、女性だけが出産の知識を求められている、一人で抱え込んでしまっている状態にある。男性も結婚や出産や介護というライフイベントの知識を学ぶことが必要である。

最後に、常に大切なことは、「男女平等」の社会の徹底・実現である。どうしても北欧のような先進国は何に取り組んでいるのかというところに目がいってしまうが、私たち日本の文化・組織内で働く女性からすると、いきなり北欧を目指そうなどというのは上等な悩み過ぎる。その前にもっと、男女平等のマインドの基盤が必要なのではないか。

ジェンダーギャップはWEF2019の調べによると、韓国が108位、日本が121位。2国は家父長制が現在にも色濃く残っているという似た社会構造であり、組織の中でも、家庭の中でも、社会の中でも、性的役割が固定化している。一方で、ドイツやオランダといった合計特殊出生率を伸ばしている国は、社会全体でイクオリティーマネジメント(ジェンダー平等社会)ができています。そこをまず基盤として整えてから、各施策が必要になる。根本の考え方、ソフトのところできておらず、足元がぐらぐらしては、不安なく産めるような幸せな国にはならないのではないか。

国策であった「管理職比率2030」も残念ながら未達で、女性管理職比率3割と言っていたのに全然達成していない。ようやく男性育休100%宣言をしだした企業が出ている面もあるが、実はそれを嫌がる古い世代がまだ企業内にいるのは確か。そのような世代を若い子たちは淡々と見ている。こんな社会で未来はやっていけるのだろうか、日本を飛び出してもっとイクオリティが実現している国に行ってしまったほうがよいのではないか、そのような声が「日経doors」に届いている。これはすなわち、日本の貴重なリソースの流出であり、私は非常に危惧している。

○翁座長

それでは、今の柴田先生のプレゼンテーション及び羽生さんの御意見も踏まえて意見交換に移りたいと思う。

○広井委員

少子化、出生率の低下の背景として、結婚したカップルの子供の数はそれほど減っていない。むしろ少子化の背景はいわゆる未婚化、晩婚化、つまり、結婚に至る前のハードルである。保育がもちろん重要であることは疑いがないが、結婚する前のハードルを解消していくことが重要かと思う。数年前の内閣府の調査では、20代、30代の男性の収入の300万円以上と以下で結婚率に大きな違いがあるとのことで、経済的な生活の不安定が結婚をちゅうちょする一つのハードルになっている。

そうなると、保育関係もさることながら、柴田先生も教育のことに触れていたが、教育関係や若い世代の雇用、あるいは住宅等、結婚する前の若い世代の生活の不安定を解消する手だてが非常に重要ではないかと思うが、どのように考えたらよいか。

○柴田准教授

詳しくは「提出資料3-1」の10ページ目に、私の提案している3つの政策の、具体的な効果の推計値が出ている。「労働時間短縮」と「高等教育学費軽減」と「待機児童解消」のそれぞれによって、出生率がどれくらい上がるかという、ご指摘のとおり、まず「高等教育の学費軽減」は、「待機児童

の解消」よりも大きな効果を期待できる。

ただ、それ以上にもっと大きく出生率を上げると期待できるのが、「労働時間の短縮」、つまりもっと本質的に言えば「働き方の柔軟化」であり、これこそが桁違いに大きな出生率上昇をもたらすだろうと推計している。

「働き方の柔軟化」というのは、先ほど羽生委員もおっしゃっていたが、「仕事と家庭の両立ができるかどうか」が重要だ。現在の日本では、いまだ両立がしにくい現状にある。両立がしにくいと、核家族化が進んだ現在でもなお、「仕事をする人」と「家事育児をする人」を役割分業し、夫は長時間の残業をして生活費をなんとか稼ぎ、妻は一人だけで家事と育児を担い、孤立育児のストレスによって産後うつや産後自殺が多く発生している。このような妻の不幸の原因は、「仕事と家庭の両立がしにくい」という日本の社会構造にある。「働き方の柔軟化」なしには、出生率はなかなか上がらないだろう、ということがまず一点である。

もう一つは、ご指摘の「高等教育」について。結婚の障壁となっている「経済的負担」は、なぜ未婚者が「負担」と思うのかというと、多くの人は、「結婚したら子供を産むだろう」ということを想定している。つまり、結婚と出産はセットで考えられている。さらに、「子供を産んだら、大学まで行かせたい」と考える人が、特に大卒層では大多数である。そうすると、大学まで出させるのに少なくとも600万円ぐらいかかり、そのうち高等教育の学費が、大学だと少なくとも約240万円で特に高額というところから、結婚に踏み切れない。つまり、「子供を産むことになったら、そんな高額の教育費を払えない」ということで、とくに大卒層で結婚の経済的・心理的なハードルが高くなっており、「結婚しない」ということかと思う。高等教育の学費を大幅に軽減すれば、結婚のハードルは下がるのではないかと思う。

その点から、「高等教育の学費軽減」により、結婚が増えて出生率の上昇につながるのではないかと、というのが私の考えである。ご指摘のとおり、「待機児童解消」は、規模としてはもう少し小さい効果であり、保育は決して少子化対策のメインではない。

ただ、先ほど少し申し上げたとおり、保育は、現在の大人に対する「短期的な効果」だけでなく、現在の子供、つまり未来の大人に対する「長期的な効果」もあり、「保育所に通うと、不利な家庭の子供たちがより健全に育つ」ということがある。というのも、「不利な家庭の子供は、保育所に通ったほうが、社会的行動面や言語面での発達が良くなる」ということが、東京大学の山口慎太郎教授らの研究で、因果推論によって既に明らかになっている。待機児童が多いことによって、不利な家庭の子供たちの一部が保育所に通えないとなると、それは、通えなかった子供たちが将来的に、どのような社会的行動をするのか、どのような就業状態になるのか、といった点で、長期的に、日本の労働生産性にマイナスの影響を与えられられる。

そのような思いも含めて、「待機児童解消」を3つの政策案に入れているが、主に重要なのは、「働き方の柔軟化」や「家庭と仕事の両立支援」で一番効果が大きく、次に効果の大きいのが「高等教育の学費軽減」、そしてその次に「待機児童解消」である。それら3つの課題が、日本ではまだ深刻な状態で残ってしまっている。

結婚し子供を産むとなると、今の状況では、働きながら子育てするのは、かなり難しい。夫婦のどちらかが、専業かパートの主婦・主夫になるしかない。すると、「孤立育児」のうつが待っている。また

もう一人は長時間労働で一家を養うしかない。すると、「過労」のうつが待っている。そして、非学生の20代の男性の2割、女性の3割は非正規雇用で、経済的に不安定。おまけに多くの都市部や郊外では潜在的な待機児童がまだ解消されておらず、主婦・主夫はフルタイムになろうにもなりづらい。こういった状況を見て、若者は結婚に踏み切れないのだと思う。

○西村大臣

この3つの施策のうち、結婚率を上げるのはどれが一番効くか。

○柴田准教授

この私の分析では、先進諸国の主に2000年代の国際比較時系列データを使って、変化の要因を分析している。これらの先進諸国は、日本と韓国以外は欧米諸国だが、それら欧米諸国の多くでは、結婚が出産の前提になっておらず、出生児の実に4割から6割が婚外子である。つまり、結婚と出産はほぼ別のこととなっている。

したがって、実は、これら3つの政策は、「結婚率」に対しては、有意な効果が見られない。日本だけで見れば結婚に対しても効果はあるかもしれないが、日本だけにデータを絞ると、サンプルサイズが小さくなりすぎて、分析ができない。そのため、仕方なく先進諸国に対象を広げて、より多くのデータを使って分析をしている。すると、「結婚率」に対しては効果が見られないが、「出生率」に対しては効果が見られるのが、先ほどの3つの政策である。

○星教授

非常にいい発表だったと思う。これは一般的な点だが、柴田先生がやられたことは、エビデンスを使って、どういう政策がどういう結果をもたらすかということを中心に分析して、政策の目的やKPIを実現するためにはどんな政策が必要なのかを考えている。例えば出生率を1.8%にするためにはこういった政策が必要だということが示されている。ただし、これはクロスセクションの結果なので、こういうものを行ったときに実際にどうなるのかというのは、やってみないと分からないところがある。

○柴田准教授

ご評価に感謝申し上げます。なお、これらの分析では全てパネルデータを使ってはいる。

○星教授

実験をやっているわけではないという意味で申し上げた。RCTなどを使って、もっと正確に効果を検証できるような仕組みをつくって、それで政策をアジャストしていく。それがいいと思うが、それがやられていないというのが、問題である。

ここでの話題とは直接関係しないが、KPIの一つに日本のコスト・オブ・ドゥーイング・ビジネスのランキングをOECD先進国中3位にするというのがあるが、それを達成するための政策というのは、ここで柴田さんがやられたことよりもずっと簡単にできる。実際私はそういう論文を書いて、30個ぐらい改

革すればよいと結論した。それらは、大体簡単な改革で、会社設立時に実印を不要にすることなどである。残念ながら、私の論部は政策決定に全然影響を与えなかったみたいだが、こういったKPI達成のためにエビデンスを使って政策を導き出していく、その政策の効果を検証していくというのは非常に大事なことなので、これはぜひやっていただきたい。

○川口委員

柴田先生の3-1の資料は、非常にすばらしいと思う。なぜなら、専門家がしっかりとした論文で書いたものを、最終的なところで何兆円入れるとどれだけ出生率が上がるかを一覧にし、専門家以外の人にも分かりやすい形で選択肢と結果の間の関係が示されている。

例えばこの2.4兆円という数字は全く無関係な数字というわけではない。毎日新聞の数字によると、去年の消費税率の8%から10%の引上げによって5.6兆円税収が増え、そのうちの1.7兆円が少子化対策に使われる。実際に行われたのは、保育料あるいは幼保の無償化と高等教育の補助をつけるということだが、そういった政策の1.7兆円と2.4兆円とはそんなに大きく異なる金額ではない。1.7兆円をどう使うと効率的かという言い方は誤解を招くかもしれないが、出生率を上げるという目標を達成することができるのかということにつながる数字なのかと思う。

それが全体的な私のコメントなのだが、少し気になった点が2つある。1つ目は、この1個目の深井さんの研究に基づく推計なのだが、これは恐らく今のコスト構造を基に保育所の定員を拡充したときに2.4兆円かかるということだと思う。保育所の定員を増やすためにコストを削減するということは、恐らく入っていないのではないかと思う。

○柴田准教授

ご評価に感謝申し上げます。ご指摘のとおり、コスト削減は推計に入っていない。

○川口委員

恐らくそういった保育所の定員を増やすためにコストをどうカットしていくことができるのかという研究も必要だと思う。

もう一つ、③の労働時間が重要だというところ。これは柴田先生御自身も認識していることだと思うが、例えば労働時間を週7時間短縮する。実際に日本の歴史を調べても、週48時間の労働基準が40時間に減ることによって週休2日が実現されたので、規制の効果がすごく大きいと思う。しかし、規制をすることは所得の減少を伴い結果的には消費が減ってしまうこともあり得て、財政的な支出は伴わないが、規制に伴うコストというものがある。その部分がなかなか見えてきにくいので、費用便益分析の中で取扱いが難しい部分なのかと思う。エビデンスに基づく政策決定のような話をするとき、規制によって、政府の予算は使っていないがコストは社会全体では発生しているといった点は、常に気をつけて議論していく必要があると思う。

○柴田准教授

おっしゃる通りであり、労働時間規制などで無理やり労働時間を短縮すれば、むしろ社会的なコストが発生するだろう。私の分析では欧米諸国のデータが主なので、「労働時間が減ると、単位時間当たりの労働生産性が上がる」という効果も見られた。これは、「欧米諸国では、説明変数として投入できていない『IT化・オンライン化などによる業務効率化』によって、労働時間短縮と労働生産性上昇が、共に起こっていた」ということだと思う。

ただ、日本ではIT化が遅れているので、その状況で、もし労働時間規制などで無理やり労働時間だけを作為的に短縮すれば、労働生産性の上昇を直接は伴わないため、所得減少と消費減少による社会的コストが発生してしまうだろうし、所得減少によって出生率も低下してしまうかもしれない。欧米諸国のように、IT化・オンライン化を進めて、「無駄な会議を減らす」「無駄な出勤を減らす」といった業務効率化をして、単位時間当たりの労働生産性を高めながら、労働時間を短縮していく必要がある。「提出資料3-1」の1ページ目は、一般有権者の方にも分かるように、できるだけ簡略化して書いたが、ご指摘のとおり、誤解を招きかねない書き方になってしまっていたかもしれない。同じ資料の9ページ目以降では、そのような詳しい議論も少しは入れているのだが、それでも十分ではなかったように思う。ご指摘に感謝申し上げたい。

また、深井研究員の論文に基づく保育拡充予算の2.4兆円は、ご指摘のとおり、現時点でのコスト構造による。したがって、コスト削減は推計に入っていない。さらにここには、保育無償化のコストも入っていない。したがって、もし今のように3歳児以上の保育を完全無償化したままで、待機児童を完全に解消するまで保育定員を増やしていくとなると、予算規模はもっと大きくなるかもしれない。

なお、保育の無償化については、私の意見としては、低所得層については無償化したほうがよいと思う。なぜなら、先ほどもご紹介したように、低所得などの不利な家庭の子供は、保育所に通ったほうが発達が良くなるのが、既に因果推論で分かっているからだ。

他方で、高所得層は、無償化しなくても、保育料を自ら払って保育所を利用することができるし、保育所に入ったからといって子供の発達が良くなるというエビデンスもない。高所得層の「待機児童」は女性活躍の観点から解消すべきだが、高所得層の「保育料」は無償化する必要はないし、無償化すると経済的なコストが無駄にかかってしまう。

しかも、完全無償化によって保育需要が喚起されることで、待機児童はますます増えてしてしまう。そうすると、待機児童に起因した、「低所得層の子供が保育所に入れない」という問題や、「女性活躍が進まない」という問題、そして「出生率が低下する」という問題が、さらに悪化してしまう。したがって、保育の無償化は、低所得層のみに限定すべきと思う。

○西村大臣

1点だけ、そのときの低所得者層というのは、どのぐらいのことを考えているか。いつもこれが議論になって、非課税世帯が二百数十万円ぐらいのところ、平均の所得でいうと400万円とか、450万円とか。今、児童手当は960万円まで出しており、ここから上は1割ぐらいしか

いないのではないかと思うが、どのぐらいのイメージか。

○柴田准教授

まず、これまでもたびたび簡単に言及したが、査読論文として国際誌に掲載されたエビデンスを、詳しくご紹介したい。東京大学の山口慎太郎教授らが、厚労省による全国の親子の追跡調査のデータを、因果推論の手法で分析したところ、母親が高卒未満の世帯では、子供が2歳半時点で保育所に通っていると、それによる因果効果として、3歳半までに様々な発達が良くなることが分かった。「提出資料3-3」の1ページ目の注2や、「提出資料3-4」の6ページ目で、簡単にまとめているので、ご覧いただきたい。

これによると、母親が高卒未満の世帯では、子供が2歳半の時点で保育所に通っていると、その因果効果として、3歳半時点の子供の「攻撃性」や「多動性」が減る。また、母親の学歴にかかわらず、子供が2歳半の時点で保育所に通っていると、その因果効果として、2歳半時点の「言語発達」が良好になることも分かっている。

少なくとも、母親が高卒未満の世帯は、社会経済的にかなり不利であり、育児が非常に大変である。お金や時間などに余裕がないために、育児に必要なさまざまな情報や知識などを得ることも難しく、結果的に不適切な育児が行われやすかったり、子供にとって生育環境が不利になり、子供の社会的行動面や言語面で発達が遅れてしまったりする傾向がある。

○西村大臣

高校卒業未満であるから、高校卒業者は入らないということか。

○柴田准教授

「高卒」は入らない。「中卒」や「高校中退」が該当し、その割合は、山口教授らが使ったデータによると、2歳半児の母親の4%にすぎない。

ただ、私の分析ではもう少し広い層で、保育の長期効果が見出されている。山口教授らが分析したのは、あくまで3歳半までの「短期的な」効果だったが、私が分析しているのは、保育の「長期的な」効果である。つまり、保育所に通った子供が、20代・30代・40代になったときに認められる保育の効果で、因果推論によって分析している。データは、科研費の助成を受けて独自に行った全国郵送質問紙調査のデータを使っている。

まだ論文として投稿はできていないが、「提出資料3-3」の3ページから6ページにかけて、主な分析結果がグラフで示されている。これらのグラフは、横軸が回答者本人の出身階層を表しており、0(ゼロ)が平均的な出身階層である。0(ゼロ)よりも左側に行くと、幼い頃に親が学歴・所得の面で不利だった回答者、つまり「低階層出身」の回答者ということなる。そのような低階層出身の回答者は、小学校入学前に、幼稚園に通うよりも保育所に通ったほうが、将来、非正規雇用になりにくかったり、結婚しやすかったり、人間関係が豊かだったりして、主観的幸福感が高くなる傾向がある。この傾向は、保育所に通うかどうかの傾向を左右する背景的な諸要因を、可能なかぎり統制してもなお、

統計的に有意な傾向として認められる。

例えば、「提出資料3-3」の3ページの上から2つ目の右側のグラフは、縦軸が、「20歳から44歳の回答者が現在、非正規雇用である確率」に対する保育所通園の効果である。小学校入学前に保育所に通うと、幼稚園に通う場合と比べて、「20歳から44歳の年齢のときに非正規雇用である確率」がどのくらい減るか、を示している。これを見ると、0(ゼロ)よりも少し左側、つまり、やや低い階層出身の人が、幼稚園ではなく保育所に通うと、将来的に非正規雇用になりにくいという傾向が見られる。

同じように見ていくと、同じ3ページの一番下の右側のグラフは、縦軸が、「20歳から44歳の回答者が現在、有配偶である確率」に対する保育の効果である。ここでも、0(ゼロ)よりも左側、つまり、やや広い範囲の低階層出身の人が、幼稚園ではなく保育所に通うと、「20歳から44歳の年齢のときに配偶者がいる確率」が高いという傾向が見られる。同じような、保育所通園によって低階層出身者の将来の社会的状況が安定化したり濃密化したりする傾向は、対人関係の頻度や質などでも見られる。そしてそれらが、主観的幸福感の上昇につながっている。加えて、前にご紹介したように、男性では子ども数の増加も見られる。

こういった、将来の社会的状況への効果が、なぜ保育所通園によって見られるのかということ、おそらく解釈としては、幼児教育による介入の効果としては、幼稚園よりも保育所のほうが大きいから、という解釈ができるかもしれない。なぜなら、大部分の幼稚園は、基本的に短時間の預かりになりやすいえ、学校と同様の長期休みもある。また3歳や4歳からしか通えない。しかし、子供の認知能力や非認知能力の発達にとって最も大事な時期は、およそ3歳までであることが、脳科学や教育経済学の研究から分かっている。その時期に子供が、必要に応じて親以外から長時間の適切な養育を受けられるとなると、特に社会経済的に不利な家庭では育児に余裕がないため、保育所と比較した場合に、「少なくとも平日の昼間は、家庭よりも保育所のほうが、子供にとってより適切な養育を受けられる環境である」という可能性が高い。

さきほどもご紹介した山口教授らの「保育の短期効果」の研究では、そのような、「少なくとも平日の昼間は、保育所よりも養育の質が低くなりやすいため、保育所に通ったほうが子供の発達が良くなりやすい」という家庭は、母親が「高卒未満」の家庭ということだった。他方で、私の「保育の長期効果」の研究では、もう少し広く、社会経済地位が平均よりも低い家庭で、保育所通園のポジティブな長期効果が示唆された。そのため、長期的に見ると、保育のポジティブな効果が見られる階層は、もう少し広い可能性がある。

つまり、保育のポジティブな効果が見られるのは、必ずしも「母親が高卒未満」という4%の家庭だけではないかもしれない。長期的に見ると、もう少し広い範囲の不利な家庭、つまり社会経済地位が平均以下の家庭で、保育所通園が将来の雇用安定や結婚、幸福、そして出生につながる、ということもあるかもしれない。そういう可能性も考慮すべきと思う。

○翁座長

それでは、本日はこれで終了としたい。

(速報のため事後修正の可能性あり)