

少子化対策の目的を見直し、 人口政策と生きやすさのための政策の立案を

創発戦略センター エクスパート 村上 芽

目 次

1. はじめに
2. 現状と課題
 - (1) 欧州先進国と比較した日本の少子化の状況
 - (2) 課題認識
3. 少子化社会対策大綱（第4次）の中間評価と新たな少子化対策の「試案」
 - (1) 大綱の進捗状況
 - (2) 「中間評価」が示した今後の方向性
 - (3) 新たな少子化対策の「試案」
4. わが国の少子化対策における課題
 - (1) 少子化対策の目的について
 - (2) 施策の前提となる制度や価値観について
 - (3) 数値目標の置き方について
5. 4カ国の状況
 - (1) ドイツ
 - (2) フランス
 - (3) イギリス
 - (4) スウェーデン
6. 少子化対策の目的を再検討し、政策を再編することの提案

要 約

1. 日本の2022年の年間出生数が80万人を下回り過去最少を記録し、2023年5月に発表された人口推計では、出生率がさらに低下するとの前提を置いた。政府では、3月に少子化対策の強化のための「試案」が示され、4月にはこども家庭庁が発足した。
2. 今回の「試案」と、2020年発表の「少子化社会対策大綱（第4次）」の中間評価（2022年7月）が示した今後の方向性を比較すると、試案では基本理念の一つに「社会全体の構造・意識を変える」が掲げられたのをはじめ、各項目における金額的支援の拡大幅は大きくなっているものの、項目の立て方などはこれまでの議論の焼き直しになっている。少子化対策に関する考え方そのものはさほど新しくなっているわけではない。
3. 一方で、過去約50年にわたり出生数が減っていない国々（ドイツ、フランス、イギリス、スウェーデン）と比較すると、わが国の少子化対策における課題は、その施策の範囲が出産や子育てのごく一部に限定されていることにある。少子化対策の目的があいまいで、数値目標の置き方が政府の掲げる「希望出生率」とも合致していない。また、結婚制度、家族の在り方、移民との共生、子どもの権利の擁護、教育などに関する幅広い議論が少子化対策と結び付けて行われていない。
4. ドイツ、フランス、イギリス、スウェーデンにおける新型コロナウイルス感染症の大流行期を挟んだ出生数や関連する政策の動向をみると、いずれの国でも、日本と同じような出産・子育て・両立支援策の強化を進めると同時に、「移民政策」「家族政策」「労働市場」が出生率や出生数に連動、または影響していることが意識されている。また子育て先進国の意識が強いスウェーデンでは、子どもの視点を重視した政策に特徴がある。
5. このような現状認識の下、少子化や人口というテーマについて、国民的な対話や議論を行う場づくりが必要と考える。そのうえで、政策の方向性としては、今後も日本という国で人々が文化や歴史を受け継いで世代交代しながら生きていくことを大目的として、定量的な情報を扱う「人口政策」と、今を生きる人々にとっての「生きやすさのための政策」に政策を再編することを提案する。短期的には、結婚制度の拡張や、男女ともにシングルでも安心して子育てができる労働環境づくりを提案する。

1. はじめに

国内では2022年の年間出生数が80万人を割り込み過去最少を記録したことで、人口減少と、それに伴う経済・社会的リスクへの関心がにわかに高まっている。国立社会保障・人口問題研究所が2023年4月26日に「日本の将来推計人口（令和5年推計）」を公表し、前回推計時よりも出生率がさらに低下し、出生数の減少スピードが速まるとの前提を置いた。

出生に関連する政策の動きとしては、2023年4月1日にこども家庭庁が発足した。それに先立って内閣官房では「こども政策の推進に係る有識者会議」が2021年から開催され、2023年1月19日からは、「こども政策の強化に関する関係府省会議」が開催された。こども家庭庁創設後、こども基本法に基づくこども大綱が2023年秋を目途に決定される予定となっている。こども大綱には、これまで内閣府の子ども・子育て本部が担当していた「少子化社会対策大綱」（令和2年5月閣議決定）も引き継がれる。

このようななか、岸田首相は2023年年頭に「異次元の少子化対策」を掲げ、3月末には、関係府省会議での議論に基づきこども政策担当大臣が「こども・子育て政策の強化について（試案）～次元の異なる少子化対策の実現に向けて～」を公表した。これが、今後の対策強化のためのたたき台と位置付けられている（注1）。

（注1）本稿では、行政文書等で「こども」「子供」が用いられる場合はそれを採用し、筆者の文中においては「子ども」を用いる。なお、政府は試案をもとに、2023年6月13日に「こども未来戦略方針」を閣議決定した。

2. 現状と課題

(1) 欧州先進国と比較した日本の少子化の状況

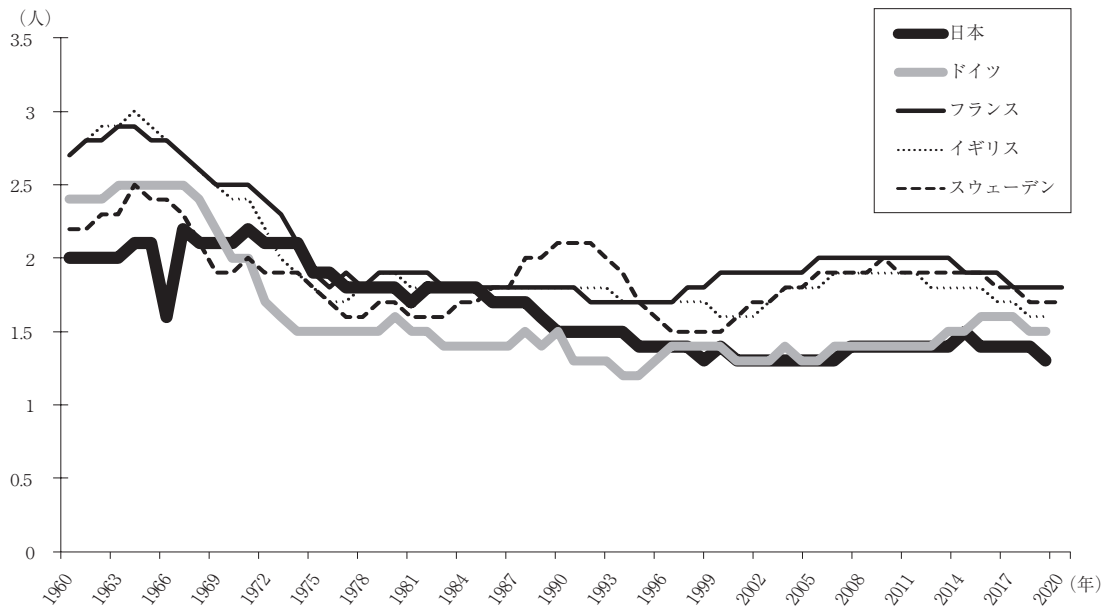
はじめに日本の少子化の現状を諸外国と比較する。比較対象として、先進国であり、面積や人口規模が近い国および自国の子育て環境に対する国民の評価が高い国、かつ、社会保障や労働政策全般について日本語による信頼性の高い文献調査が比較的容易であるという理由から、ドイツ、フランス、イギリスならびにスウェーデンを選んだ。

まず一人の女性が生涯に産む子どもの数を示す、合計特殊出生率（以下、出生率と略記）の変化を1975年からみていく（図表1）。いずれの国もほとんどの年で2.0を切っており、理論上人口を維持できる水準（2.0～2.1程度）を下回っている。そのなかで、日本は一貫して低下傾向、ドイツは低迷していたがやや上昇、フランスは高めで推移、イギリスは2010年以降低下傾向、スウェーデンは上下の振れ幅が大きいという特徴が見える。

次に、出生数を確認する（図表2）。1975年以降、データの取れる範囲で比較すると、日本だけが右肩下がりとなり、他国はおおよそ横ばいである。1975年と直近値を比べると、日本は190万人から80万人に急減した。増減率は日本の▲58%に対し、ドイツ+2%、イギリス▲2%、スウェーデン+1%と、増えている国さえある。日本の2022年の出生数79万9,728人（速報値）は、ドイツの2021年の79万5,492人とほぼ同数となった。

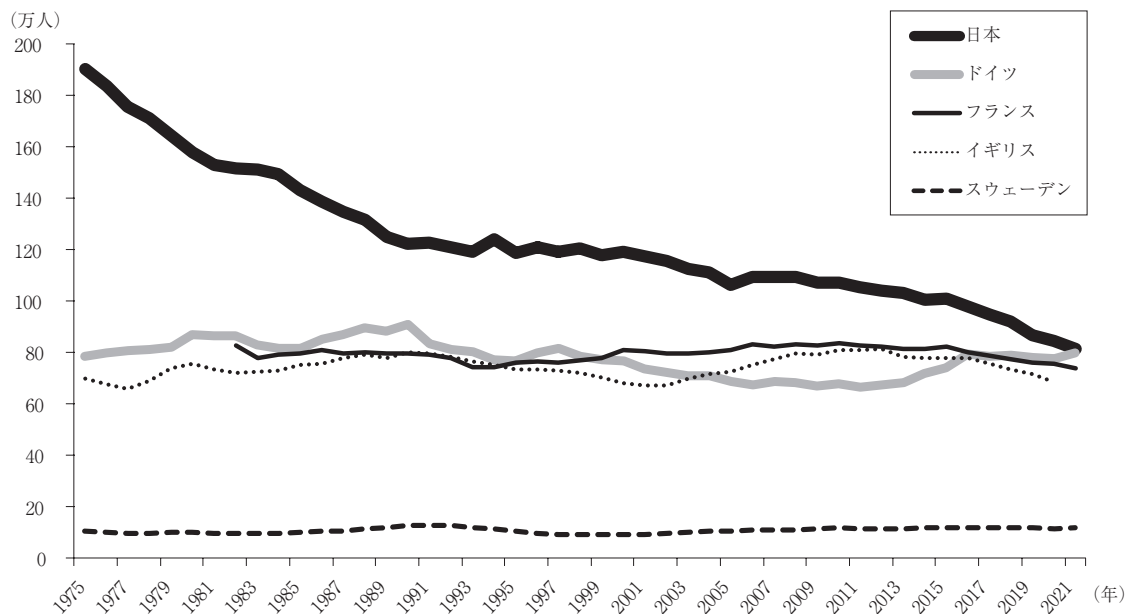
50年弱の社会の変化を大きく捉えると、一人の女性が生涯に産む子どもの数が、人口を維持できる水準を下回っていることは、5カ国に共通する。しかし、国別にみると、「2.0に近い水準にとどまるか、1.5よりも下がって停滞するか」という違いがあり、日本だけ出生数が減り続けていることが分かる。

(図表1) 5カ国の合計特殊出生率の推移



(資料) OECD fertility rateを基に日本総合研究所作成

(図表2) 5カ国の出生数の推移



(資料) 各国統計局の資料を基に日本総合研究所作成

(2) 課題認識

筆者は2019年に、上述した各国の状況と日本を比較し、日本における少子化対策の課題と、これからの少子化が見込まれる世界で着目すべき論点を提示した(注2)。そこでは、これらの国々と日本の違いとしては、結婚や家族の制度設計、移民との共生、子どもの権利の尊重、生殖に関する知的基盤の在り方などを、類似点としては、女性の高学歴化、晩婚化、育児休業等の子育て支援制度の充実などを指摘した。

日本の育児休業等の制度は、これらの欧米諸国を先行事例として作られてきた。2020年の時点で法制度面では、おしなべて諸外国に劣っていたとは言い難く、なかにはむしろ充実していた制度もあった（注3）。しかし、「子どもが減る」という現象に対し、対策をどの範囲から講ずるかという点で、日本では出産や育児の一部に焦点が当てられがちであるのに対し、諸外国では、事実婚や夫婦別姓など家族の在り方、生殖に関する知識の習得、移民との共生など、より広い視点から検討が為されていることに差異がある。

筆者は、内閣府の「少子化社会対策大綱の推進に関する検討会」（全6回、2021年6月から2022年7月）に構成員として参加した。この検討会は、2020年5月に策定された「少子化社会対策大綱 ～新しい令和の時代にふさわしい少子化対策へ～」に定められた「必要な見直しにつなげるPDCAサイクル」（注4）の一環で実施されたもので、成果としては2022年7月に中間評価が取りまとめられた。

検討過程では、施策の遂行状況や、事前に設定された個別のテーマに関する現状認識を共通のものにすることに時間がかげられた。

本稿では、2023年に打ち出された少子化対策「試案」の内容と中間評価が指摘した事柄とを比較・確認したうえで、各国の特徴を振り返り、中長期の視点で日本が立案すべき政策の目的整理を提唱する。

（注2）村上芽 [2019]. 『少子化する世界』日本経済新聞出版。

（注3）例えば父親が何らかの給付を得て休業できる期間についてみれば、日本と韓国が手厚い。OECDの調査を基に分析した拙著『図解SDGs入門』p.48。

（注4）少子化社会対策大綱（2020年5月29日）「V施策の推進体制等（2）施策の検証・評価」に記載されている。

3. 少子化社会対策大綱（第4次）の中間評価と新たな少子化対策の「試案」

（1）大綱の進捗状況

2020年5月発表の少子化社会対策大綱（第4次）は、おおむね5年間の少子化対策の基本的な方向性を定めたものである。基本的な考え方として図表3に示した5点を挙げ、ライフステージ（結婚前、結婚、妊娠・出産、子育て）ごとに施策の方向性を整理している（図表3）。

大綱発表後に実施された主な政策には、保育の受け皿整備（新子育て安心プラン、2020年12月）、男性の育児休業取得推進（育児・介護休業法改正法2021年成立）、不妊治療の保険適用（2022年4月）、子育て世帯に対する包括的な支援のための体制強化（児童福祉法改正法 2022年成立）などがある。また、行政機関に関するものでは、こども家庭庁設置法、こども基本法が成立し、こども家庭庁の2023年4月の設置に至った。

（図表3）少子化社会対策大綱（第4次）の基本的な考え方

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 結婚・子育て世代が将来にわたる展望を描ける環境をつくる 2. 多様化する子育て家庭の様々なニーズに応える 3. 地域の実情に応じたきめ細かな取組を進める 4. 結婚、妊娠・出産、子供・子育てに温かい社会をつくる 5. 科学技術の成果など新たなリソースを積極的に活用する |
|---|

（資料）少子化社会対策大綱（第4次）より抜粋

大綱では主要な施策に関する数値目標を置いており、2021年時点での主な進捗状況は図表4の通りである。認可保育所等の定員や、正規雇用労働者等の割合のようにほぼ目標を達成しているものもあるが、放課後児童クラブ関連の指標の停滞や、「結婚、妊娠、子ども・子育てに温かい社会の実現に向かっていると考える人の割合」の指標の悪化もあり、全体としては「道半ば」と評価する（注5）。

(図表4) 少子化社会対策大綱(第4次)における数値目標の進捗状況(抜粋)

指標		大綱策定時(注1)	中間評価時(注2)	目標
子育て支援	認可保育所等の定員	306万人	320万人	2021～2024年度末までに約14万人分増
	保育所待機児童数	1万6,772人	5,634人	できるだけ早く解消を目指す
	放課後児童クラブ	約130万人	約135万人	152万人(2023年度末)
	放課後児童クラブの待機児童数(注3)	1万8,261人	1万3,416人	解消を目指す
妊娠・結婚・出産	若い世代の正規雇用労働者等(自らの希望による非正規雇用労働者等を含む)の割合	15～34歳の割合 96.3% 全ての世代の割合 95.8%	15～34歳の割合 97% 全ての世代の割合 96.4%	全ての世代と同水準を維持(2024年度まで)
	性と健康の相談センター設置	76都道府県市	84都道府県市	全都道府県・指定都市・中核市(2025年度)
働き方	男性の育児休業取得率	6.16%	12.65%	30%(2025年)
	くるみん取得企業	3,312社	3,801社	4,300社(2025年)
地域社会	地域評価指標等を活用して「地域アプローチ」による少子化対策に取り組む都道府県数	-	19団体	全都道府県(2020～2024年度累計)
	結婚、妊娠、子ども・子育てに温かい社会の実現に向かっていていると考える人の割合	45.2%	33.0%	50%(2025年)

(資料) 内閣府「第4次少子化社会対策大綱の施策に関する数値目標の進捗状況」に基づき抜粋、日本総合研究所作成

(注1) 厳密には「大綱策定時の直近値」で、2018年度～2020年3月までに取得されたデータによる。

(注2) 足元の値として中間評価に掲載されたもの。2021年4月～2022年3月までに取得されたデータによる。

(注3) 「放課後児童クラブの利用を希望するが利用できない児童数」を筆者が省略表記した。

(2) 「中間評価」が示した今後の方向性

検討会では検証・評価の重点項目を置き、それに沿って現状を共有しつつ、今後の方向性を議論した。今後の方向性の概要は図表5の通りである。

(図表5) 「中間評価」時点での少子化社会対策の今後の方向性

	項目	今後の方向性(概要)
ライフステージ横断	(1) 地域の実情に応じた少子化対策	
	ア 結婚・子育てに関する地方公共団体の取組に対する支援	地域の実情を踏まえた取組の面的な拡大、優良事例の情報提供・横展開
	イ 地方創生の観点からの少子化対策	魅力ある仕事や働き方の創出、子育て世代の移住促進、地域の実情に応じた対策の促進
	(2) 働き方改革	柔軟な働き方の推進、転勤や単身赴任の在り方への配慮
ライフステージごと	(3) 結婚、妊娠・出産、子育てに温かい社会づくり	若い世代の目線に立った、必要な時に必要な支援が確実に届く情報発信、少子化が与える影響、子供・子育て支援の重要性などの情報発信
	(1) 結婚	
	ア 地方公共団体による総合的な結婚支援の取組に対する支援	地方公共団体間の連携の推進、地域経済界との連携などによる効果的な結婚支援
	イ 若い世代の経済的基盤の安定(雇用の安定等)	若者の初期キャリア形成支援、同一労働同一賃金の実現、住宅支援、人への投資に係る施策の推進
	(2) 妊娠・出産	
	ア 妊娠前からの支援	男女双方が性や妊娠に関する知識を身につけ、健康管理を促すプレコンセプションケアの推進、不妊治療と仕事の両立支援
	イ 妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援	こども家庭センターの設置促進、産前・産後サポート事業、産後ケア事業の推進
	ウ 妊娠・出産に関する経済的負担の軽減	出産育児一時金の増額など
	(3) 子育て	
	ア 男女共に仕事と子育てを両立できる環境の整備	新子育て安心プラン、新・放課後子ども総合プランによる受け皿整備、育児・介護休業法改正法の円滑な施行、両親学級や父親同士での育児経験を共有する活動の支援
イ 地域・社会による子育ての支援	多機能型の地域子育て支援拠点の活用、多様なニーズを踏まえた利用者目線に立った取組の推進	
ウ 子育てに関する経済的支援・教育費の負担の軽減	児童手当法改正法附則に基づく検討、給付型奨学金と授業料減免の拡大、ライフイベントに応じた柔軟な返還の仕組み創設	
エ 住宅支援、子育てに寄り添い子供の豊かな成長を支えるまちづくり	子供を生み育てやすい良質な住宅の確保	

(資料) 少子化社会対策大綱の推進に関する検討会「中間評価」に基づき日本総合研究所作成

検討会での議論を通じ、中間報告には図表6に示したような表現も盛り込まれた。下線部が大綱よりも強いニュアンスが出ている箇所となっている（下線は筆者が加筆）。

(図表6) 中間報告に盛り込まれた検討会での議論

<ul style="list-style-type: none"> ・少子化を「既婚者の問題」、「女性や子供の問題」とするのではなく、我が国の経済社会の根幹を揺るがしかねない喫緊の課題であることを社会全体で認識する必要がある ・今こそ、<u>子供や若い世代への投資を惜しむべきではない</u> ・これから生まれてくる子供、今を生きている子供とともに、結婚や子育ての当事者となる若い世代を真ん中に据えていくことが求められる ・若い世代が描くライフデザインや結婚観の変化も踏まえて、都会と地方で同様に仕事ができる環境づくりなど、<u>女性や若い世代にとって魅力があり、選ばれる地域づくりも進めていく必要がある</u> ・若い世代のキャリア形成を支援するとともに、若い世代の雇用の安定を図り、若い世代の男女が共に経済的基盤を確保することが必要である ・若い世代の男女の描くライフデザイン・結婚観が変わっている一方、労働市場が変わらないことが問題であり、<u>古い価値観に基づく労働市場の改革、IT環境の向上が必要である</u> ・妊娠を希望する方もしない方も、男女ともに性や健康に関する事実を知っておくことは必要 ・家族・親の負担が過重にならないよう、<u>良好な成育環境を全ての子供に保障することが、安心して子育てできることにつながり、ひいては子供を生み育てる希望をかなえることにもつながる</u>
--

(資料) 少子化社会対策大綱の推進に関する検討会「中間評価」に基づき日本総合研究所作成

(3) 新たな少子化対策の「試案」

2023年3月31日、こども政策担当大臣が示した「こども・子育て政策の強化について（試案）～次元の異なる少子化対策の実現に向けて～」の構成は図表7の通りである。基本理念として「若い世代の所得を増やす」としている点は、大綱の基本的な考え方と比較して明確に書かれているほか、「社会全体の構造・意識」という書き方も、より広い視点で考えようとする変化の兆しを感じさせるものである。

次に、今後3年間で取り組む政策のリストについてみると、試案の概要版では図表8のように示し、これまでの少子化対策との違いを強調している。この内容を、大綱の中間評価が示した今後の方向性（図表5）と比較すると、各項目における金額的支援の拡大幅は確かに大きく、または具体的になっているが、考え方そのものはさほど新しくなっているわけではないことが分かる。基本理念では「社会全体の構造・意識を変える」とあるが、具体的にみると、これまでの議論の焼き直しになっている。

(図表7) 試案の構成

<p>こども・子育て政策の課題</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 若い世代が結婚・子育ての将来展望が描けない (2) 子育てしづらい社会環境や子育てと両立しにくい職場環境がある (3) 子育ての経済的・精神的負担感や子育て世帯の不公平感が存在する
<p>基本理念</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 若い世代の所得を増やす 2. 社会全体の構造・意識を変える 3. 全ての子育て世帯を切れ目なく支援する
<p>今後3年間で加速して取り組むこども・子育て政策</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化 2. 全てのこども・子育て世帯を対象とするサービスの拡充 3. 共働き・子育ての推進 4. こども・子育てにやさしい社会づくりのための意識改革

(資料) こども政策担当大臣「こども・子育て政策の強化について（試案）」に基づき日本総合研究所作成

(図表8) 試案における

「こども・子育て支援加速化プラン（今後3年間）」の概要

こども・子育て支援加速化プラン(今後3年間) ～何が従来とは次元が異なるのか～	
1	<p>【制度のかつてない大幅な拡充】</p> <p>例) 児童手当: 所得制限撤廃、高校卒業まで延長、手当額の拡充 男女で育児取得した場合、一定期間、育児給付を手取り100%に</p>
2	<p>【長年の課題を解決】</p> <p>例) 75年ぶりとなる保育士の配置基準の改善 こども医療費助成に係る国民健康保険の減額調整廃止</p>
3	<p>【時代に合わせて発想を転換】</p> <p>例) 共働き・子育ての推進(固定的な性別役割分担意識からの脱却) 就労要件をなくし、こども誰でも通園制度(仮称)を創設</p>
4	<p>【新しい取組に着手】</p> <p>例) 伴走型相談支援の制度化、出産費用の保険適用を含めた在り方検討 学校給食費の無償化に向けた課題の整理 授業料後払い制度(仮称)の創設</p>
5	<p>【地域・社会全体で「こどもまんなか」を実現】</p> <p>例) こども家庭庁の下で「国民運動」を要項を目的にスタート 育児や柔軟な働き方推進のための職場環境づくり(応援手当など)</p>

(資料) こども政策担当大臣「こども・子育て政策の強化について（試案）」概要より抜粋

(注5) 指標については検討会では参考として示されたのみであり、この全体としての評価は筆者の意見である。

4. わが国の少子化対策における課題

少子化社会対策大綱（第4次）において、終了予定年を待たずに、必要な見直しについて検討する機会が設けられ、検討会が開催されたこと自体には大きな意味があったと考えられる。

ただ、筆者が検討会を通じて指摘してきた、以下の課題については、今回の「試案」によっても解消されていない状況にある。

- 少子化社会対策の目的に関する議論をすることが予定されていない
- 大綱で決められた施策の前提について議論をすることが予定されていない
- 数値目標の妥当性について検討の対象外であった

(1) 少子化対策の目的について

現行の少子化社会対策の目的については、大綱のさらに上位にある「少子化社会対策基本法」の前文で確認することができる（図表9）。

（図表9）少子化社会対策基本法（2003年（平成15年）施行）の前文

我が国における急速な少子化の進展は、平均寿命の伸長による高齢者の増加とあいまって、我が国の人口構造にひずみを生じさせ、二十一世紀の国民生活に、深刻かつ多大な影響をもたらす。我らは、紛れもなく、有史以来の未曾有の事態に直面している。しかしながら、我らはともすれば高齢社会に対する対応にのみ目を奪われ、少子化という、社会の根幹を揺るがしかねない事態に対する国民の意識や社会の対応は、著しく遅れている。少子化は、社会における様々なシステムや人々の価値観と深くかかわっており、この事態を克服するためには、長期的な展望に立った不断の努力の積重ねが不可欠で、極めて長い時間を要する。急速な少子化という現実を前にして、我らに残された時間は、極めて少ない。

もとより、結婚や出産は個人の決定に基づくものではあるが、こうした事態に直面して、家庭や子育てに夢を持ち、かつ、次代の社会を担う子どもを安心して生み、育てることができる環境を整備し、子どもがひとしく心身ともに健やかに育ち、子どもを生み、育てる者が真に誇りと喜びを感じることでできる社会を実現し、少子化の進展に歯止めをかけることが、今、我らに、強く求められている。生命を尊び、豊かで安心して暮らすことのできる社会の実現に向け、新たな一歩を踏み出すことは、我らに課せられている喫緊の課題である。

ここに、少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにし、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進するため、この法律を制定する。

（資料）少子化社会対策基本法(2003年(平成15年)施行)の前文

前文からは、少子化は、21世紀の「国民生活」に悪影響を及ぼすが、法の成立時点で国民の意識や社会の対応が遅れているので、急いで対応しなければならないこと、「生命を尊び、豊かで安心して暮らすことのできる社会の実現」に向けて行動しなければならないことが述べられている。

ただ、「何のために」少子化社会対策を講じなければならないのかという点については明確とは言い難い。条文でも「国民生活」の定義がなされていないことから、既存の経済・社会システムから成る国民の生活を維持するために行う、というように読める。「人口構造にひずみ」とあることから、それを正すことが念頭におかれてはいるものの、日本が人口減少局面に突入する前に成立していることもあり、そこまでは言及されていない。

政策立案において、一般論として目的をあいまいにしまうと、取組みや議論が迷走しやすいため、明確な目的設定が必須である。少子化対策は、前文にも「もとより、結婚や出産は個人の決定に基づくものではある」とあるように、決して「産めよ増やせよ」ではないことを明確にしようとしている。一方で、人口構造のひずみという「数の問題」と認識している以上、成果が出生率の向上、出生数の増加など「数」で出てくるべき対策ではある点に矛盾を内包している。

過去の経緯を調べると、本法施行前の1999年（平成11年）に、厚生労働省において「少子化への対応を推進する国民会議」が開催されている（注6）。その成果である「国民的な広がりのある取組みの推進について（概要）」を見ても（注7）、少子化対策の目的について議論された形跡は残されていない。2023年3月13日の参議院予算委員会では少子化対策に関する国民会議についての質疑がなされた（注8）が、様々な立場の人々が意見を出し合いながらこの矛盾に向き合う必要がある。

(2) 施策の前提となる制度や価値観について

次に、施策の前提となるような制度や価値観について議論が予定されていないという点については、例として、結婚制度と教育費に対する考え方を挙げる。

大綱のいうライフステージが「結婚前」から始まっていることから分かるように、日本においては結婚後に子どもを持つ、ということが暗黙の想定になっている。

日本は法律婚という考え方が根強い社会であることが、様々な面で強い影響を及ぼしている。例えば、法律婚をしている男女のあいだに生まれた子を嫡出子、そうではない子を非嫡出子と区別する。呼び方だけではなく、嫡出子と非嫡出子の相続割合は、2013年に民法が改正されて平等になるまで長く不平等な状態におかれており、現在も非嫡出子を父親が認知しなければ相続の権利は生まれない。

少子化対策においても政府による結婚支援が重視されているが、異性同士の結婚、夫婦同姓しか認めない結婚制度そのものの議論は「少子化対策」としては実施されていない。しかしこれは、大綱の副題にもある「新しい令和の時代にふさわしい」のだろうか。欧米諸国と大きな違いがある点で、後でも触れることとしたい。

教育費については、子どもを持たない理由として「子育てや教育にかかる費用」の重さが繰り返し指摘されることから、少子化対策の中心に据えられる子育て世帯における経済的負担軽減のテーマとして、常に施策検討の遡上にあがっている。ただその議論は、世帯の所得に応じて子ども手当をどうするか、といったお金のばらまき方の議論になりがちで、お金のかかるもとになっている社会の構造や価値観に関する議論は、「少子化対策」としては実施されていない。

具体的には、中学受験から大学受験までに必要な塾の費用や、私立学校に通わせる場合の学費といった構造を放置することが社会的に望ましいのか、子どもにかかっているストレスを誰がケアしているのか、公立学校の信頼性をどうしたら高められるのかといった課題は、少子化対策の文脈では提起されない。

日本は韓国やシンガポールなどと並んで教育熱が高いという特徴があり、また、教育を私的な投資としてみなす傾向がある。こうした傾向と低い出生率の関係性を示す研究を探すことは容易である一方、教育熱を冷まし、教育投資に関する価値観を変えることを「少子化対策」として議論することはない。

しかし、人口構造のような国民にとって大きなテーマに対しては、社会のありようを含めた議論が必要と考える。こども家庭庁の発足によってこうした議論がしやすくなることを期待したい。

(3) 数値目標の置き方について

少子化社会対策大綱の数値目標は、「施策に関する数値目標」と説明されており、各施策の活動量を示している。

これに関し二つの点で改善が必要である。1点目が、大綱が目標としている「希望出生率1.8」の内訳について触れられていない点である。希望出生率は、以下の算式にしたがって算出されている（注9）。

希望出生率 = (有配偶者の割合 × 夫婦予定子ども数 + 独身者の割合 × 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

希望出生率が示された時点における、この算式の各項は図表10のA列の通りである。

(図表10) 希望出生率の構成要素と直近値の推計

	(A列) 希望出生率1.8の構成要素(注)	(B列) 直近で入手可能なデータによる推計値 = 1.6
有配偶者割合	32.0%	18～34歳の有配偶者割合31.3% (注1)
夫婦の予定子ども数	2.01人	2.01人 (注2)
独身者割合	68.0%	68.7% (=100%-31.3%)
独身者のうち結婚を希望する者の割合	89.3%	84.3% (注2)
独身者の希望子ども数	2.02人	1.79人 (注2)
離死別等の影響	0.955	18～34歳とすると0.981 (注3) 18～49歳とすると0.946 のため0.955とする
<small>(注1) 令和2年国勢調査(調査時期:2020年10月)人口等基本集計第4-1表、女性・国籍総数、18～34歳の有配偶者 ÷ (総数 - 配偶関係不詳) (注2) 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査」(調査時期:2021年6月) (注3) 注1と同じ、女性・国籍総数、18～34歳または49歳の離別・死別の合算 ÷ 総数</small>		

(資料) 表中に記載した統計等に基づき日本総合研究所作成

(注) 数字の具体的出所は個別に明記されていないが有配偶者割合と離死別割合は国勢調査(平成22年(2010年))、予定子ども数、結婚を希望する独身者割合、独身者の希望子ども数は出生動向基本調査(第15回)。

希望出生率が大綱の目標であるならば、目標の推移を明確にしていくことが最低限必要である。さらに、各「施策に関する数値目標」がこれらの要素のどれに影響を及ぼし得るのかといった検討があるべきと考える。例えば「男性の育児休業取得率が上がれば、夫婦の予定子ども数が増えることが期待できる」など、定性的な内容からでも構わない。また、基礎となる調査が約5年ごとに実施されるため、毎年施策の効果を確認するには間隔がやや長く、短縮するための方策が検討されるべきである。なお、上の表B列の通り、直近のデータを用いて計算すると、希望出生率は約1.6に下がっているとみられる。

直近の希望出生率 = (有配偶者の割合31.3% × 夫婦予定子ども数2.01人 + 独身者の割合68.7% × 独身者のうち結婚を希望する者の割合84.3% × 独身者の希望子ども数1.79人) × 離死別等の影響0.955 ÷ 1.6

改善すべき点の二つ目は、「施策に関する数値目標」が、各施策の活動量を示しているに過ぎない点である。本来の指標は、施策をどれだけ実施したか(アウトプット)ではなく、「項目」として書かれている内容を実施した結果として得られる成果(アウトカム)とするべきである。例えば、「子育て支援」の1項目として「認可保育所等の定員」などがあがっているが、目標とするべきなのは、定員そのものではなく、定員が増えたことによって、親による「保活」への心配が減っているのか、仕事を続けることへの不安が減ったのか、といった子育て支援策の「成果」とすべきである。活動量だけの把握では、施策が適切に実行されているかどうか判断することは難しい。

設定された数値目標が十分に活かされずにいる背景には、結果として出てくる数字をどのように検証するのかという事前検討が不十分だった点があると考えられる。政府は、何らかのかたちで事前の検討体制を強化し、定量的な成果をより細かいレベルで確認できるようにするべきである。

(注6) 厚生労働省ウェブサイトより。出所：<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/shousika-kokuminkaigi2.html>

(注7) 厚生労働省「少子化への対応を推進する国民会議」2000年4月25日発表、2002年6月7日一部改正。出所：<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/shousika-torikumi.html>

(注8) 参議院会議録掲載情報「第211回国会 参議院 予算委員会 第8号 令和5年3月13日」。

(注9) 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」（2019年12月20日閣議決定）における「国民希望出生率」。本稿では少子化社会対策大綱にしたがい、「希望出生率」を用いる。

5.4 カ国の状況

ここでは、諸外国の歴史背景を踏まえながら、婚外子・移民・子育て支援策の特徴や政策動向を概観する。

(1) ドイツ

ドイツの出生率は長年低く、2010年頃までは日本と同様に1.5未満で推移してきたが、2014年以降1.5以上を保ち、2021年は1.58であった。2021年の出生数は79万5,492人と前年より3%弱（約2.2万人）増加し、日本とほぼ同数となった。

A. 婚外子

ドイツの子育てや家族に関する特徴は、旧東ドイツと旧西ドイツで、仕事と家庭に関する男女の役割分担の考え方や、婚外子に対する考え方が大きく異なっていたことである。旧東ドイツでは女性も仕事を持ち、保育所が充実し、婚外子に処遇の差をつけない制度が整っていた。このような背景から、婚外子の割合（注10）は、EUの平均よりも低い33.1%である。

B. 移民

ドイツの出生率が最近になって上昇傾向となったことには、外国人が寄与している。直近では出生数の約4分の1が、外国人によるものである。この背景には、トルコや東欧諸国のようにドイツへの移民がもともと多かった国の出身者に加え、近年のシリア難民の受け入れの増加がある。

C. 子育て支援策

東西統合後は、旧西ドイツの制度が引き継がれ、福祉制度としての手当や休暇は充実していたものの「女性は家庭で子育て」という価値観が根強く、両立支援に軸足が置かれるのは2000年代になってからのことである。休暇や給付の充実、保育所の整備に加え、2013年には児童助成法により、「1歳になったら保育を受ける権利」（請求権）が子どもにあるとするなど、子ども中心の施策もみられる。

また、働き方全般でみると、国中でワークシヨップを行うなど「労働4.0」という白書が2016年に発表された。そこでは産業のデジタル化が生活に及ぼす影響を様々な角度から検討し、若い世代の教育・訓練

の重要性などを指摘した。

(2) フランス

フランスは、人口を維持できる水準に近い、出生率2.0付近を保ってきた数少ない先進国の一つであったが、2012～2013年に2.0を割り込んで以降低下し、「少子化対策の優等生」と言われた国でも出生率の維持はむずかしい、という意味で注目された。

しかし、2021年の実績は1.84となり、2020年比0.01上昇した（注11）。出生数をみても、2021年は73.8万人と2020年比3,000人増え、新型コロナウイルス感染症対策（ロックダウン）の影響で減少したとされる分を取り戻した。晩産化の進展により、1970年代生まれ以降の女性では40代になってから出産する人も増えているため、その世代の女性が生涯に出産する人数も2.0人を超えた水準に落ち着くだろうとの見方もあり、そうした見方によれば2020年までの数年間の出生率の低下傾向も一時的なことと見做されている。

A. 婚外子

フランスで生まれる子どもの特徴として、結婚していないカップルから生まれる子の方が結婚しているカップルから生まれる子よりも多いことが挙げられる。婚外子の割合は62.2%と欧州で最も高い水準である。婚外子には、PACS（連帯市民契約）を結んだパートナー同士の子を含んでおり、フランスでは新たな家族形態が定着したと考えられている。

B. 移民

外国生まれの人口は2021年に全体の約13%を占める。移民受入国として家族の帯同を認めてきたため、移民の定住化も進んでいる。外国生まれかつ1960～74年生まれの女性の場合、生涯に出産する子どもの数は2.35人（移民前の出産を含む）だが、その次の世代では1.9人と、移民の背景のない場合の1.86人に近づいているといった分析もある（注12）。

C. 子育て支援策

子育て支援策では、1982年から多岐にわたる関係者から成る「家族問題全国会議」が開催され、子ども関連の手当や父親休暇、保育施設の整備等について、政府に対して様々な提言を行ってきた。

社会的な基盤として、人口問題の専門機関としてフランス国立人口研究所（1945年設立）があること、1994年に「生命倫理法」が成立し2004年には「生物医学庁」を設立、先端医療全般を包括的に規制しつつ生殖医療を後押しする改正を繰り返していることなども挙げられる。

2020年以降の新たな政策としては以下が挙げられる（注13）。

- ✓ 25歳以下の女性の避妊、関連する診察や検査の費用を全額医療保険で負担する（従来は18歳以下）。
- ✓ 生命倫理法（2021-1017号）の成立。「すべての女性に生殖補助医療を」受ける権利を保障する法律が、2年間470時間にわたる審議を経て、2021年8月に公布された。異性カップルに加え、女性の同性カップル、未婚の単身女性にも適用可能とした。
- ✓ 父親休暇の充実。2021年7月より、父親休暇（任意）を取れる期間が延長された。別途義務として

子の誕生後3日間の出生休暇と、続けて4日間の父親休暇がある。

- ✓ 出産手当の支給タイミングの前倒し。2021年4月から、妊娠7カ月目となった（改正前は出産から2カ月後の月末まで）。

(3) イギリス

イギリスの出生率は、先進国のなかでは平均的な水準で推移している。

2016年のEU離脱を決めた国民投票の後、出生数は減少を続け、2020年には68万1,560人となったが、2021年には1.9%（約1.3万人）増加の69万4,685人となった。

A. 婚外子

婚外子の割合はEU平均より高い49%である。イギリス圏の他の先進国（アメリカ、カナダ、豪州、ニュージーランド、アイルランド）と比べると高い水準にある。

B. 移民

イギリスは移民の多い国で、外国人の母から生まれた子の割合もドイツより高く、28～29%である（注14）。

C. 子育て支援策

子育てと仕事との両立支援策については、ドイツよりやや早く1990年代後半から強化した結果、0歳児を持ちつつフルタイムで働き続ける母親が倍以上に増えたなどの成果がある。

イギリスの子ども関連の政策の特徴としては、保育の質を担保するために、教育機関専門の監査組織である教育水準局（Ofsted）によって、保育所（小規模保育等、複数の種類を含む）に4段階の格付が行われていることが挙げられる。同局のウェブサイトでは、保育所の種類別、地域別、格付別などによって監査報告書を検索することができ、例えばどの保育所がどのように最下位の「不適」を受けたのかについて、文章でも知ることができる。

また、1999年にトニー・ブレア首相（当時）が「2020年までに子どもの貧困を撲滅する」と宣言したことも特徴と言える。同国に残る階級社会や地域格差により、貧困の世代間連鎖対策や子育て支援策を講じてもそれを知らないまま孤立している母親がいるといったことも、社会的な移動の困難さという観点から継続的に問題視されている。

(4) スウェーデン

スウェーデンは、人口は約1,053万人（2023年3月）と4カ国のなかで最も少なく、出生数は毎年11万人台で推移している。「自国が子供を産み育てやすい国だと思うか」という質問に対して97%が「そう思う」と答える（注15）など、子育て環境の先進国として内外に認知されている。

A. 婚外子

結婚制度については、法律婚以外の事実（同棲）婚「サムボ」があり、それを含む婚外子の割合は55.2%である。割合がフランスよりも高い時期もあったが、2000年以降ほぼ一定の比率を保っている。

B. 移民

スウェーデンは、移民を欧州のなかでも長年積極的に受け入れてきた。2022年時点で、人口の20.4%が外国生まれで、6.5%が外国生まれの両親の下スウェーデンで生まれている（注16）。

C. 子育て支援

男女の仕事と生活の両立支援策に加え、子どもの権利に重きをおく政策に歴史がある。1934年時点で「女性に仕事と家庭の二者選択を迫らない社会」を求めた経済学者のグンナー・ミュルダールはのちにノーベル経済学賞を受賞、1936年に既婚・未婚を問わずすべての女性が有給の出産休暇を取得できる提案を議会が採択（注17）、1974年に男性の育児休業を制度化といったことに加え、家庭での子どもの体罰禁止も1979年に遡る。最近では2020年に、子どもの権利条約にあわせた国内法を整備した。新型コロナウイルス感染症対策の初期的な対応において学校や保育所を閉鎖しなかったことも、子どもの生活にかかるリスクを広い視点で捉えることを重視してきた同国ならではの選択であったと考えられる。

以上の通り、いずれの国でも、日本と同じような出産・子育て・両立支援策の強化を進めると同時に、「家族政策」「移民政策」「労働市場」が出生率や出生数に連動、または影響していることが意識されている。

なかでも、長らく日本と同様に出生率が低かったドイツにおいて、移民効果が大きいものの、ドイツ人女性の出生率も徐々に上昇傾向にあり、全体の出生率1.5を維持できるようになってきている点が注目に値する。短期的な移民効果と、中長期的な両立支援効果の組み合わせが、出生率の上昇や出生数の確保という結果につながったといえる。

（注10） OECD Family Database [2020]. Chart SF2.4.A “Share of births outside of marriage”。以下4カ国について同じ。

（注11） フランス国立統計経済研究所（Insee） <https://www.insee.fr/en/statistiques/6039961#titre-bloc-1>。

（注12） Insee Premiere No.1939 [2023]. 出所：<https://www.insee.fr/en/statistiques/7232020>。

（注13） 厚生労働省「2021年海外情勢報告」第2章第1節フランス共和国で紹介されている内容を参考に記載。

（注14） イギリス政府統計局“Worksheet 1: Live births by country of birth of mother, England and Wales, 2008 to 2021”に基づき計算。イングランドとウェールズの数値。

（注15） 内閣府「令和2年度少子化社会に関する国際意識調査」調査時期:2020年10月～2021年1月。日本の比率は38.3%。

（注16） スウェーデン統計局 “Population in Sweden by Country/Region of Birth, Citizenship and Swedish/Foreign background, 31 December 2021 and 2022”。

（注17） スウェーデン人口委員会の報告書に対する議会の反応。出所:ミュルダール [1938].「人口問題と政策」(藤田葉々子訳 [2015]『ミュルダール 福祉・発展・制度』所収)。

6. 少子化対策の目的を再検討し、政策を再編することの提案

ここまで、日本の少子化対策の状況と、2023年に新たに示された方向性を確認し、生まれてくる子どもの数を減らしていない諸外国との比較を行った。比較対象とした国々では、過去の植民地などの歴史

的背景は異なるものの、いずれも外国生まれの人口の存在が大きい。また、子どもを持つとするカップルまたは家族の仕組みが、単一の法律婚とはなっていないフランスやスウェーデンで出生率が高めであった。

仕事と子育ての両立支援策の内容等から見ると、日本が講じている施策内容は決して間違っただけとはいえないものの、「少子」という現象に照らすと施策範囲が狭く限られている。たとえて言うならば、社会という大きな家のなかのごく一部の柱にひたすら釘を打ち、他の柱のことは見ていない。「有史以来の未曾有の事態」（少子化対策基本法前文）という現状認識をするならば、家の柱全体をみていくべきである。

そこで、これまで「少子化対策」と呼ばれてきた政策の垣根や囲みを一度撤廃し、「少子化対策」という呼称を廃止したうえで、新たな枠組みを構築することを提唱する。まず、それらを構築するために、開かれた対話と議論の場が必要と考える。フランスでは「家族問題全国会議」、ドイツでは「労働4.0」のための対話プロジェクトのように、家族や労働の在り方といった大きなテーマについて、専門家と一般の人がともに話し合える場があった。

日本における出生数減少も、そうした場で、専門家とそうでない人が一緒に議論すべき重大な問題である、という認識の下で、以下に本稿における案を示す。まず、何のためにこうした、人間の数に関する政策が必要なのかという目的を整理するところから始めるべきである。なぜ、人口減少を放置しないのか、ロボット任せにしないのかというと、日本という国で、今後とも人が文化や歴史を受け継いで世代交代しながら生き続けたいからだと考える。

この目的を置くと、現在の少子化対策とは合わない。そこで、定量面をみる「人口政策」と、今を生きている人にとっての「生きやすさ」のための政策を組み直すことを提唱する。

それぞれがカバーすべき項目（例）は以下の通りである。大まかにいえば、「人口政策」では定量的な事柄に徹底的にこだわり、「生きやすさのための政策」では、すでに生まれてきた人が「生まれてきてよかった」と思えることに比重を置く。こうすることで従来の「少子化対策」よりも思考や政策の幅を広げ、人口減少の意味や意義を認めつつ将来に備えやすくなると思う。

<人口政策（例）>

- ・人口規模別の国の状況に関するシナリオ設定と定量評価（経済に限らず、環境負荷、資源利用、社会包摂など多面的な評価）、国民的な関心の喚起
- ・人口増減をアウトカムとした政策・施策評価、コスト便益分析
- ・結婚や家族に関して制度変更した場合の人口への影響シミュレーション
- ・日本の歴史的背景を踏まえた移民受入策の再検討、家族帯同のシミュレーション
- ・人口減少期における労働の選別・無駄な仕事の削減に関するシミュレーション
- ・これらの検討に関する情報公開

<生きやすさのための政策（例）>

- ・ジェンダーに関する無意識のバイアス撤廃、労働の公平（エクイティ）の追求
- ・従業員やその子ども・家族にとって働きがいのある職場が選別される仕組みづくり

-
- ・ 結婚制度の見直し（別姓や事実婚、同性婚）に関する世代別意識調査、それらに基づく制度づくり
 - ・ 結婚しているかどうかにかかわらず子育てしやすい環境づくり（シングル、養親等）
 - ・ 公教育の充実、お金のかからない子育て環境づくり
 - ・ 子どもの権利を認め、子どもの自殺がゼロになる社会づくり

検討すべきテーマは広範になるが、最初に取り組むべきと考えるのは、「結婚制度の拡張」と「男女ともにシングル親になっても大丈夫な環境づくり」のセットである。

結婚制度については、フランスやスウェーデンのような「事実婚」状態の制度化までいく手前で、夫婦別姓を認めるだけでも、結婚に対するハードルを下げることになる。しかも、これに必要な費用は少なくてすむ。結婚難に悩む自治体が、「夫婦別姓特区」を設けることを検討してもよい。

こうして新たな家族をもつための土台を広げたい一方で、仮に、子どもが生まれたあとに親同士のパートナーシップがうまくいかなかったとしても、互いに「シングルでも大丈夫」でいられるセーフティネットの強化が必要である。これは、シングルになってからの支援だけではない。労働面では、配偶者のいる非正規従業員（多くはパート女性）の「年取の壁」問題が指摘されているが、年取の壁を取り払って、男女ともに、個人が自分自身を成長させていきやすくする仕組みも、安心して子育てを選択できるための土台となろう。夫婦ふたりともがしっかりと収入を増やしていく、そんなシンプルなことを阻むような壁を至急取り払うことも、少子化対策として扱ってよいと考える。

結婚制度は、既存の制度上の条件を緩和するだけで対策となる。事務的な処理はもちろんデジタル上で行えば、制度緩和にかかるコストを抑える工夫も行える。既存の制度を撤廃するわけではないため、既存の法律婚を選びたい人はそれを選べばよく、不利益を被る人も少ないと考えられる。

このように、「生きやすさ政策」担当がライフスタイルや労働にかかわる現状課題に取り組み、「人口政策」担当は施策効果をシミュレーションしながら、同じ効果を得るための財政負担額等も検討する。また、負の影響が出てこないように予防・観察も怠らない、そのような政策立案と実行が動き出すことを期待したい。

(2023.5.16)

参考文献

- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 [2023].「日本の将来人口（令和5年推計）」
- ・ グンナー・ミュルダール著、藤田菜々子訳 [2015].『ミュルダール 福祉・発展・制度』ミネルヴァ書房
- ・ 齋藤純子 [2011].「ドイツの保育制度－拡充の歩みと展望－」レファレンス平成23年2月号
- ・ 内閣府（令和2年5月29日閣議決定）「少子化社会対策大綱 ～新しい令和の時代にふさわしい少子化対策へ～」
- ・ 少子化社会対策大綱の推進に関する検討会 [2022].「少子化社会対策大綱の推進に関する検討会 中間評価 ～若者・子育て世代を真ん中に据え、「未来への投資」へ～」
- ・ 村上芽 [2019].『少子化する世界』日本経済新聞出版
- ・ INSEE PREMIERE No.1939 [2023]. “How many children do immigrant women have?”.