

少子化抑止に向けた政策対応の方向性

調査部 副主任研究員 木原 眞一

【目 次】

- 1．少子化の現状と人口の長期展望
 - (1)はじめに
 - (2)急速に低下する出生率
 - (3)超高齢・人口減少社会の到来

- 2．少子化への対応は必要か？
 - (1)これまでの政府の対応と問題点
 - (2)少子化がもたらす影響

- 3．少子化進行の背景
 - (1)少子化の直接的背景
 - (2)少子化の基本原因

- 4．求められる本格的な少子化対策
 - (1)少子化対策推進の枠組み
 - (2)「少子構造改革プログラム」の内容

<要 約>

1. 近年、少子化が急速に進行している。1996年の合計特殊出生率は1.43と既往最低レベルで低迷しており、こうした出生率の落ち込みに歯止めがかからない場合、わが国の総人口に占める65歳以上人口の割合は、世界一の長寿国であることもあって、2050年には35.2%と、わが国以上の少子化に見舞われているスペイン、イタリアをも上回る超高齢国となる、総人口は2005年に減少に転じた後も、急速な収縮傾向をたどり、2050年には96年の73%、2100年には同40%の水準まで落ち込む、等の影響が予想される（社会保障・人口問題研究所・低位推計<97年1月>ベース）。
2. こうした人口面の変調は必ずしも今日の問題とは言い難い。70年代後半には合計特殊出生率が置換水準（長期的に人口水準が維持される出生水準）を下回る状況が定着し、すでにこの頃からわが国の人口が減少する予兆は現れていた。それにもかかわらず、政府は出生率の先行きを常に楽観視し、人口減少社会の到来を否定する一方、こうした趨勢的变化を無視した社会保障制度の無理な充実を進めてきた。しかし、90年代に入ると、政府の見方を否定するような出生率の急激な低下が現実化し、今やわが国は社会保障制度をはじめとする各種制度の大幅な調整を余儀なくされる事態に追い込まれている。もっとも、こうした状況下でも、人口政策的視点に基づく政策の展開には政府内でコンセンサスが得られておらず、現段階では94年に策定された「エンゼルプラン」に基づく保育環境の整備等、部分的対応にとどまっているのが実情である。
3. しかしながら、長期的な視点を持たず、社会保障制度の手直し等の対症療法的対応に終始し、現下の少子化問題を放置した場合、中長期的にみた実質経済成長率は21世紀の早い段階から1%前後にまで低下する、一定の経済成長を前提として、政策推進コストや高齢者扶養負担を後世代に託す仕組みである財政や社会保障制度が存続不可能になる、日本型雇用システムの行き詰まりや都市部も含めた地域機能の広範な低下等、経済・社会の諸機能が損なわれる、等のきわめて大幅な調整圧力が21世紀社会を覆うのは必至である。なお、現下の少子化がもたらす調整圧力は、高齢者・女性の雇用促進等の対策では対処不能なマグニチュードのものであることを銘記し、事態の深刻さを直視した政策論議が不可欠である。
4. もっとも、少子化対策を講じるためには、少子化がなぜ進行しているのか、その原因を見極

めることが重要である。この点、近年の少子化傾向は、晩婚化によるわが国全体でみた出産のタイミングの後ズレに起因する側面があり、政府も晩婚化一巡により出生率は回復するとの見方を基本的には崩していない。しかし、現下の少子化の背後には、婚外子の少ないわが国では出生減少に直結する非婚化が広がりつつあること、夫婦の子育て数自体が減少する兆しが現れていること等、より基調的な変化が現れている点を看過すべきでない。

5. こうした基調的な変化の背景には、早期結婚等を当然視してきた社会や若年層の意識変化や女性の高学歴化という不可逆的な潮流変化に加えて、これらの環境変化の受け皿たるべき経済・社会システムの調整が遅れているため、結婚・育児が若者とりわけ女性に経済的不利益をもたらすようになってきているとの事情がある。具体的には、男性には家事・育児への参画を事実上妨げるような企業への長時間の献身的就労を求め、結婚・育児で一旦退職した女性には、そのキャリア・能力を適正に評価し、受容する仕組みを持たない日本型雇用システムの硬直性、核家族化が進むなかで、育児と女性就労との両立に不可欠な外部保育サービスにおける利便性・多様性の乏しさ、財政悪化、超高齢化等による国民負担の増嵩が予想される状況下でさらに経済的負担を増す要因となる子育てに対する若年世代の不安感の高まり、世代間扶養の仕組みでありながら、子供なき老後を保障する半面、育児世帯の負担には配慮しない社会保障制度の一面性、等の問題が指摘できる。さらに、地域連帯の希薄化等により育児家庭の孤立化等が進むなかで、夫婦が子供を立派に育て上げなければならないという精神的負担が高まっていること、環境汚染の進行等を遠因とする不妊問題の拡大等、そもそも子供を望みながら持てない夫婦が増加していること、等の問題も看過できない。

ちなみに、子育て負担の大きさを消費統計等から試算すると、子供2人を大学まで進学させる場合のコスト（教育費、その他生活費等の合計）は3,586万円にも上り、とりわけ子供が大学進学期を迎える50代では可処分所得の46.7%が子育て費用に回されるなど、子育てをめぐる家計の実情はきわめて厳しい。さらに、子育てに伴い妻が就労を完全に断念する場合は、その機会費用（同一企業に勤続した場合の累積給与収入）は1億円超にも達する。

6. したがって、少子化抑止の観点からわが国の経済・社会システム全般を見直し、子育てに取り組む家計を社会全体で支える枠組みを構築することは喫緊の課題である。そのためには、各種構造改革に当たり国民に安易に負担を求めない政策理念の転換と少子化対策の優先順位の引き上げ、生活者本位の政策を推進する一元的な行政機構（国民生活省）の創設等に取り組む

ことがまず必要である。

そのうえで、男女がともに就労と家事・育児を等しく分担し、自己実現を目指す人間本来の環境を取り戻すため、既存の経済・社会のあり方を生活者本位の視点から再構築すること、次世紀のわが国経済・社会の礎となる子育てに伴う経済的・精神的負担は、高齢者扶養と同様、社会全体で分かち合う枠組みを構築すること、の2点を理念面の支柱に据えた「少子構造改革プログラム」を策定し、これを企業、地域社会、政府・自治体が一体となって推進することが不可欠である。

企業は、男性中心・永年勤続優遇型の人事・雇用・賃金システムを男女共同参画型で多様な就労形態を許容する懐の深い仕組みに改める必要。わが国企業が一体となって雇用システム変革に取り組む環境を整備するうえでは、ISO（国際標準化機構）規格になった「雇用品質規格」を民間主導で定め、外部から企業の就労環境の優劣を評価できる枠組みづくりが有効。

地域社会は、育児・教育機能を一部担っていく住民間連携の強化に取り組む必要。地域の保育機能の核となる保育施設を住民・民間主導で整備するためには、保育事業に関する参入規制の見直しと認可保育園に限定的に投入されてきた補助金財源を減税、バウチャー化等により利用者負担を直接軽減する形に用途変更することを検討すべき。

政府は、大型の育児・教育減税の実施や公的年金保険料の軽減等により、育児世帯の経済的負担を社会全体で分かち合う枠組みの構築に取り組むべき。また、不妊治療向け研究や環境問題への積極的対応を通じた、子供を望みながら持てない世帯に対する直接・間接の支援も併せて必要。なお、こうした政策の財源には、諸外国に比べて巨額の公共事業費や生徒数の減少にもかかわらず十分に減らない教育予算等、既往歳出構造の踏み込んだ見直しで確保すべき。

1. 少子化の現状と人口の長期展望

(1) はじめに

21世紀を目前に控え、わが国の将来に対する悲観的な見方が広がっている。その背景には、わが国が戦後50年を経て、欧米先進国へのキャッチアップを完了し、後発国としての効率的成長のメリットを失った（成熟経済への移行）こととともに、経済成長の基礎的条件であった人口の持続的増加と人口構成上の若さが失われ、若年労働力の減少と引退世代を支える社会保障負担の増高が顕現しつつあること（少子・超高齢社会の到来）が指摘されよう。

本稿では、このうち後者の問題の核心にある少子化について、それがわが国の将来に及ぼす影響の大きさを踏まえて、早期対応の必要性を指摘するとともに、少子化をもたらしていると思われる諸要因を検討し、今後少子化対策として打ち出すべき政策の方向性を探ることとする。

(2) 急速に低下する出生率

近年のわが国における少子化はきわめて急速である。出生状況を示す代表的指標である合計特殊出生率（1人の女性が一生の間に生む平均的な子供の数、注1）は、1995年に1.42まで落ち込んだ後、96年も1.43と既往最低水準で低迷している（図表1）。合計特殊

出生率は89年に1.57と丙午の年（66年、1.58）の水準を下回ったことから、いわゆる「1.57ショック」として社会的波紋を呼んだが、その後も基本的には一本調子で低下している。

こうした少子化自体は、他の主要先進国でも広範にみられる現象であるが、わが国の合計特殊出生率はスペイン（1.24、95年）、イタリア（1.26、94年）、ドイツ（1.35<旧西独地域>、94年）に次ぐ低さであるとともに、近年の落ち込みが急角度であることに特徴がある（図表2）。

(3) 超高齢・人口減少社会の到来

こうした急激な少子化は、社会保障・人口問題研究所・低位推計（97年1月、注2）に準拠すると、わが国の人口構造に、次のような2つの影響を及ぼす。

第1は、わが国が先進国未曾有の高齢国となることである。総人口に占める65歳以上人口の割合である老年人口比率は、70年の7.1%から96年には15.1%と四半世紀の間で2倍以上の水準に達した（図表3）。国際的にみても、今やわが国の水準は、アメリカ、フランスを上回り、他のG7諸国と遜色のないレベルに到達している。さらに今後は、現下の少子化により若年層ほど人口が急激に減少する一方、高齢層は世界一の平均寿命を背景に増加するため、老年人口比率は一段と上昇する見込みである（図表4）。2050年時点

では、わが国の老年人口比率は35.2%にも達する見通しであるが、これはわが国以上の少子化に見舞われているスペイン、イタリアをも上回る水準となる。

第2は、総人口自体、その水準が大幅に低下することである。現行統計で遡及可能な明治初年以降、わが国の人口は戦災時の44、45年を除いて増勢をたどり、96年には1億2,586万人の水準にある。しかしながら、現下の合計特殊出生率は1.4程度と人口水準を維持するのに必要なレベル（置換水準、95年で2.07）を3割方下回っている。このため、出生数が死亡数を下回り始める2005年以降、総人口は減少に転じる見通しである（図表5）。また、その下げ足は相当な急ピッチになると予想されており、2043年には1966年以来の1億人の大台を割り、2050年には9,231万人と96年の73%の水準にまで減少する。さらに、2100年の総人口は5,088万人と96年の40%の水準まで落ち込むことになる。付言すれば、このことは2100年の総人口が1912年（大正元年）以来約200年振りの水準に逆戻りすることを意味しており、わが国の人口は今後崩落ともいべき急速な収縮過程を迎えることになる。

（注1）合計特殊出生率は具体的には、ある年において、出産可能年齢（統計的には15～49歳）にある女性について、各歳ごとに算出した出生率を合計して求める。その時点での

一国全体の15～49歳までの女性の出産状況を、観念上1人の女性の出産可能年齢期における出産行動に擬制し、そこから計算される生涯出産数を指標化したものである。

（注2）国立社会保障・人口問題研究所が97年1月に発表した「日本の将来推計人口」において合計特殊出生率は、低位推計の場合、2005年にかけて1.28まで低下し、その後やや持ち直すものの、回復したレベルは1.38と現行水準並みにとどまると想定されている。なお、その他の推計における合計特殊出生率の想定は、中位推計では2000年に1.38まで低下した後回復し、中期的には1.61で安定、高位推計ではこれから即時反転し、中期的に1.85まで回復する、となっている（前掲図表1）。もっとも、こうした合計特殊出生率の回復予想は、中位・高位推計ともある種の想定であり、どのような条件が整えば出生率がそこまで回復し得るのか、根拠が示されているわけではない。このため、本稿では、少子化の先行きに対して楽観視しない立場から、とくに断らない限り低位推計値を前提に議論を進める。

2. 少子化への対応は必要か？

(1) これまでの政府の対応と問題点

(1) 80年代までの政策スタンス

こうした少子化の進行に対して、わが国は

いかに対処すべきであろうか。人口政策をめぐっては、少子化がもたらす影響に関するそもそもの認知不足に起因した政策論の不在のほか、少子化の影響を深刻視しない、あるいは楽観視する見方、戦前・戦中に戦争継続能力確保の観点から「産めよ増やせよ」式の人口政策が推進された苦い経験に基づく忌避観等、様々な見解が交錯している。

そのなかで、現実の政府のスタンスは、戦後一貫して静観ないしは問題の存在自体を認めないものであった。したがって、わが国の戦後の政策体系においては、人口政策に類するものは存在しなかったといえる。

すなわち、わが国の合計特殊出生率は75年頃から2を割り込み、将来の人口減少を示唆する水準に定着するようになった。しかしそれにもかかわらず、政府（国立社会保障・人口問題研究所）がほぼ5年ごとに公表する人口見通し（中位推計）では、92年の改訂まで一貫して、合計特殊出生率は中期的には2程度に回復するとの楽観的な見通しに終始し、事実上人口減少の可能性は否定されてきた（前掲図表1、注3）。

少子化とそれがもたらす人口減少社会の到来に対して、政府の認識がようやく変化し始めたのは、前述の「1.57ショック」が広がった90年当時のことであろう。その後、92年9月に発表された人口推計（同）では、合計特殊出生率の回復水準が1.8程度に下方修正され、人口減少社会が政策的にも初めて認知

された。もっとも、同推計では、2090年の総人口を9,500万人程度と見積もるなど、人口減少の見通しは従来推計に引きずられたきわめてマイルドなものであった。

(ロ)実効上がらぬ現行政策

しかし、その後も政府の想定を越える合計特殊出生率の下振れが続いたため、ようやく94年に、村山内閣下で政策の部分転換が行われた。それが、文部・厚生・労働・建設の4省合意の形で取りまとめられた「今後の子育て支援のための方策について」いわゆる「エンゼルプラン」である。これは、95年度以降の10年間にに関して、保育・雇用・教育・住宅等の分野で、子育て支援のための重点方針を取りまとめたものである（図表6）。もっとも、エンゼルプランは少子化対策という点で見れば、合計特殊出生率の低下に歯止めをかけるにはおよそ力不足な内容であった。

その最大の原因は、エンゼルプランを具体化する政策が、厚生省が単独で推進する「緊急保育対策5か年事業」にとどまるなど、基本的に省ごとの対応に委ねられ、政府が一体となって少子化に取り組む態勢になかったことである。しかも、唯一打ち出された厚生省の「緊急保育対策5か年事業」ですら、各年度の予算規模は2,000～3,000億円程度と国の一般歳出の0.5%程度を投入したものに過ぎない（図表7）。また、内容の面でも、その支柱となった保育サービスの充実、官

主導のサービス供給体制を前提としたもので、従来の政策の枠組みから踏み出したものではなかった。

こうしたなかで、厚生大臣等の諮問機関である人口問題審議会は昨年11月、「少子化に関する基本的考え方について」と題する報告書を取りまとめ、政府として少子化対策に取り組む必要性を指摘するとともに、少子化対策として打ち出すべき政策に関して、論点整理を行ったところである。ただし、少子化抑止に向けた具体策については、同報告書でも十分踏み込むには至っておらず、各省庁の今後の検討に委ねられているなど、政府としての検討は今まさに緒についた段階といえよう。

(2)少子化がもたらす影響

それでは、この問題に対して十分な政策的対応がなされず、現下の少子化状況が持続した場合、わが国経済・社会にどのような影響が及ぶのであろうか。結論を先にいえば、若年層を中心とした人口のダウンサイジングは、次のような形でわが国経済・社会の随所で大幅な調整圧力を及ぼし、人口増加を前提とした既存の枠組みは行き詰まる恐れが大きい。

(イ)マクロ成長力の低下

第1は、マクロレベルでみたわが国の経済成長力が大きく低下することである。

実質経済成長率を人口要因と労働生産性要因とに分け、第一次石油危機後から80年代までの安定成長期におけるわが国の成長パターンを振り返ると、この間(75~89年)の平均の実質経済成長率4.0%のうち、人口要因(15~64歳の生産年齢人口)の寄与度が0.9%ポイント、労働生産性要因(生産年齢人口1人当たりの実質生産額)が3.1%ポイントという構図となっていた(図表8、注4)。

しかし、今後を展望すると、人口、生産性両面からわが国の中長期的な成長力はさらに低下する可能性が大きい。すなわち、まず人口面では、すでに減少局面に転じた生産年齢人口は今後さらに減少テンポが加速することになる。一方、労働生産性の面でも、期待成長率の低下に伴う資本ストックの伸び悩みとそれに伴う技術進歩率の鈍化、人口の高齢化に伴う労働力面での技術体化能力の低下等を考慮すると、その伸びに従来ほどの勢いを見込むことは困難であろう。

こうした見方に立って、今後のわが国経済の平均的な実質成長率の軌道を生産年齢人口(低位推計値)と90年代の実質生産性増加率(90~96年の実績、2.1%)の和として展望すると、わが国の経済成長力は2010年代前半にかけて、生産年齢人口のマイナス幅が最大1.5%(年率)まで拡大することを主因に、減速する公算が大きい。生産年齢人口は、その後ややマイナス幅が縮小した後、2040年前後にかけて再び2%程度(同)の減少ペ

ースに陥るため、21世紀前半の実質経済成長率の平均的軌道は、1%前後まで低下すると見込まれる。このように、21世紀のわが国経済は従来の成長テンポから大きくスローダウンすることは避けられず、景気が後退する局面ではマイナス成長が常態化する経済に移行すると見ておくべきであろう。

なお、上記見通しでは生産性の伸びを90年代の実績並みのレベルが保持できるとのやや楽観的な想定に立脚しているが、仮に労働生産性にそこまでの伸びが期待できないとすると、中長期的な成長軌道はさらに下振れることになる。

ちなみに、こうした少子化によるマクロ経済への悪影響について、高齢者や女性の就労促進で対処すべきとの見解がある。もとより、従来のような男性、若壮年層中心の就業構造に依存した場合、労働力人口の大幅な減少は不可避であり、高齢者や女性という潜在労働力を活用することは望ましく、また当然の方向性である。

しかしながら、ここで留意すべきは、現実問題として出生率低迷による労働力人口下押し圧力はきわめて大きく、高齢者や女性の雇用促進という方向性を追求したとしても、労働力人口の急減基調を変えることは到底困難なことである。すなわち、図表9、10のように、労働省・雇用政策研究会の予測値を参考にしつつ、2020年にかけて労働力率が

60～64歳の年齢層では男性で74.5%（96年）84.2%、女性で39.0%（同）44.7%と上昇する、出産・子育て期の女性の落ち込みが解消し、女性の年齢階級別労働力率カーブが現在のM字形からアメリカ・ドイツ並みのフラットな形状に是正される（図表11）等、高齢者・女性就労が進展する姿を想定したとしても、労働力人口は2050年度には4,603万人とピーク（6,860万人、2004年度）の3分の2の水準まで落ち込むと試算される（図表12）。このように、高齢者や女性の就業促進が労働力人口の減少を緩和する効果は、長期的にみれば限定的といわざるを得ないのが実情である。

(ロ) 公的諸制度の破綻

第2は、こうしたマクロ経済の変調や人口構造の変化により、経済・社会を根底で支える公的諸制度が立ち行かなくなることである。財政負担の嵩む高齢者が増加する一方、それを主として支える現役世代が減少することは、現役世代1人当たりの負担を今後大きく膨張させるため、結果的に財政の破綻、もしくは経済・社会活力の低下を招く公算が大きい。

こうした財政面での危機は、現役世代が高齢世代を支える枠組みである年金・医療・介護等の社会保障制度に典型的に現れ、高齢化社会を支える礎たるべき制度が存立困難となる。たとえば、公的年金制度は、現行の又

キームを前提とすると、物価・賃金上昇率の沈静化という好材料を加味しても、2025年度頃以降に適用される最終保険料率は33.3%（標準報酬ベース）と、現行料率（17.35%）が所要比低めに抑制されていることもあって、2倍の水準にまで引き上げる必要があると試算される（低位推計ベース、図表13、注5）。

また、国民所得に占める社会保険料総額の割合である社会保障負担率は先行き、前項のようなマクロ経済環境（生産性上昇率は90年代の実績＜2%程度＞並み）のもとでは、97年度の13.7%（見込み）から2020年度前後には23%程度に上昇すると見込まれる（図表14）。さらに、社会保障負担の増嵩等が生産性の低迷に結びつき、その上昇率が90年代実績の半分程度に鈍化した場合、社会保障負担率は一段と高まる。この場合、2050年度頃の国民負担率は社会保障負担分だけで40%近くに上昇すると試算される。

(Ⅷ) 経済・社会システムの機能不全

このほか、人口減少と高齢者層の相対的増加によるわが国経済・社会を取り巻く基本環境の急変は、次の通り、既存経済・社会システムの諸機能を低下させる恐れがある。

(a) 伝統的賃金・雇用システムの行き詰まり

わが国企業の賃金構造の特徴である年功序列賃金制は、近年やや修正されてきている

とはいえ、50代前半のピークに向けて加齢とともに賃金が急上昇する基本構造に変化はない（図表15）。こうした昇給カーブが維持された場合、社員構成の高齢化は企業の人件費負担の増加に直結することになる。国際的にみて割高な賃金水準が現時点ですでに日本企業の競争力を阻害する要因となっているだけに、企業内での人件費抑制要請は今後さらに高まらざるを得ない。

また、企業の組織形態面でも、中高年齢層の余剰と若年層不足が常態化すると予想され、従来のヒエラルキー型の組織構造は維持できなくなる。

こうした点を考慮すると、今日すでに顕現している実績重視型賃金体系への傾斜や早期出向、人員整理等を通じた終身雇用制形骸化等の動きは、バブル崩壊後のリストラに伴う一時的現象とみることができない。むしろ、その背後には、少子化に伴う中長期的な構造調整圧力が潜んでいるだけに、こうした動きは日本型経営システムの抜本的な変形に向けた序曲ととらえるべきであろう。

(b) 地域のコミュニティ機能の低下

若年人口の減少は、地域社会においても、医療・防災・文化継承等の面を中心に、コミュニティ機能を低下させる要因となる。また、住民の居住密度の低下により、行政サービスを効率的に提供することがより難しくなる。

従来こうした問題は、過疎地固有の問題と

みなされてきた。しかし、地域機能の低下は今後、過疎地において深刻化するだけでなく、より普遍的な問題に進展していくことになる。すなわち、これまで過疎問題とは無縁であった都市部においても、高度成長期に造成された大都市近郊のニュータウンで一部顕現しているように、街が子供や若者が少なく高齢者ばかりのコミュニティに変貌し、住民相互の連携により自治活動を円滑に進めることが難しくなる等の影響が予想される。

また、人口構成の若さを前提に集積されてきた社会インフラは、現実とのミスマッチを来し、その調整のために必要となる新たな財政負担が、地方自治体の財政運営をさらに圧迫する要因となる。

(c) 社会全体の教育機能の低下

家庭内あるいは近隣の子供数が減少する結果、社会全体の教育機能が低下することも懸念材料である（図表16）。すなわち、子供同士の交流を通じて形成される生活体験の不足や親の過保護体質の強まり等を通じて、挫折への抵抗力や連帯力、協調性が低下する、甘え体質が助長されるなど、子供の健全な人格形成に支障を来す恐れがある。

また、児童数の減少は、未成年者を主たる対象とした既存の教育施設を余剰化させる一方、生涯学習志向に応える施設への需要は急増するため、教育インフラの面でも需給のミスマッチが広がると予想される。

以上のようにみると、人口収縮の過程で生じるマクロ・ミクロ両面の影響はきわめて深刻であり、目先の高齢化に促されて社会保障等の諸制度の微修正を繰り返す、対症療法的な対応は得策でないばかりか、将来に重大な禍根を残すことになる。人口減少とそれによる高齢化対応負担の増嵩のマグニチュードをできるだけ抑制するためには、少子化の基調そのものを変化させるような本格的な対策を一刻も早く打ち出すことが求められている。

（注3）このことは、将来の高齢化のマグニチュードを過小評価することを通じて、公的年金も含めて事実上賦課方式で運営されるわが国の社会保障制度を国民の負担能力以上の過剰給付体質に作り上げる遠因ともなった。その結果、楽観的な人口見通しが少子化進行という事実の積み重ねによって否定された今日、社会保障制度はスリム化に向けた設計の大幅変更というきわめて痛みを伴う選択を求められているのが実情である。

（注4）経済の中長期的な成長力を計測する場合、本稿のように人口と労働生産性という2つの要素に分ける手法のほかに、労働と資本と全要素生産性の3要因に分解する手法がある。しかし、後者の手法によっても、資本ストックの伸びは中長期的な水準が見定めがたい期待成長率に依存すること、労働、

資本の投入量から独立して決まる全要素生産性も事前に一義的に想定することは困難なこと等、厳密な計測を妨げる問題があるため、ここではより簡便な前者の手法に依拠した。

(注5) 詳細は、Japan Research Review 97年9月号「公的年金制度の見直しの視点」参照。

3. 少子化進行の背景

それでは、少子化傾向を抑止するためにはどのような対応を選択すべきであろうか。もっとも、この点を明らかにするためには、その前に現下の少子化がいかなる背景のもとに生じているかを探る必要がある。そこで、以下ではこの点について整理する。

(1) 少子化の直接的背景

(イ) 晩婚化・非婚化の進行（有配偶率低下）

まず、少子化をもたらす直接的背景を探るため、合計特殊出生率の低下を現象面から捉えてみる。すなわち、合計特殊出生率の変化を女性の有配偶率と有配偶出生率という2つの要因に分けてみると、図表17の通り、近年の少子化はこれまでのところ夫婦の間に生まれる子供の数が減少している（有配偶出生率の低下）ためではなく、婚姻期を迎えた世代が結婚を先送り（晩婚化）し、婚姻率が低下している（有配偶率の低下）ことが主因

である。

有配偶率の低下は、平均初婚年齢が男女ともに、70年代半ば以降上昇傾向をたどっていることに端的に現れている。これを性別にみると、男性の平均初婚年齢が80年代末以降28.5歳付近で横ばい傾向に転じているのに対して、女性の平均初婚年齢は一貫して上昇傾向にある（図表18）。このことは、現下の晩婚化が女性主導で進行している可能性を示唆するものといえよう。

また、総人口のうち配偶者を有する者の割合を表す有配偶率の面からも同様の傾向が看取される。すなわち、75年、85年、95年の各時点の女性の年齢階級別有配偶率を比較すると、最近20年間で有配偶率は、20代後半の女性で77.8%から49.6%へと28.2%ポイント、30代前半の女性で89.8%から76.4%へと13.4%ポイントと、各々低下しており、この両年齢層での晩婚化の動きが顕著である（図表19）。しかも、75年から85年への変化に比べてより85年から95年への変化が大きいことから、有配偶率の低下はより最近において加速しているといえる。

(ロ) 中長期的に見込まれる子育て数の減少

（有配偶出生率の低下）

もっとも、晩婚化の進行によりわが国全体でみた女性の出産時期が後ズレしている結果、出生率は実勢以上に押し下げられており、晩婚化が一巡すれば出生率はある程度回

復するとの見方もある。しかしながら、次の2点を考慮すれば、こうした見方は楽観に過ぎよう。

第1に、有配偶率の低下は晩婚化のみに基づくものではなく、非婚化が広がる兆しも現れていることである。

図表20によると、未婚率の上昇は25歳、30歳時点で顕著であるが、より年齢層の高い35歳、40歳の時点においても最近になると上昇傾向が現れており、結婚時期の先送り（晩婚化）が生涯を通じた未婚（非婚）に結びつきつつある状況がうかがわれる。非婚化の進行は、非嫡出出生児（婚外子）の割合が95年で1.2%ときわめて少ないわが国では、出生率の低下に直結する要因となる。

第2に、次の点を考慮すると、今後は夫婦が養育する子供の数自体が減少し、有配偶出生率の面からも少子化が進行する可能性があることである。

結婚から第1子誕生までのタイムラグが1.8年程度で概ね安定している状況を踏まえると、今日においても結婚と出産は一体化したものと捉えることができるだけに、晩婚化は結婚後の出産を先送りする行動（晩産化）と密接な関係にあること（図表21）。晩産化は出産可能年齢の壁により最終的には早期結婚時に比べ概してみれば出産可能な子供数の減少に結びつくこと。女性の年齢別出生率の時系列変化をみると、20代後半では晩婚化により出生率の低下が

顕著である半面、これを取り戻す30代での出生率上昇は限定的である（図表22）。

第2子の出生率が近年顕著に低下しており、これは家庭における養育数が減少する兆しと受け止められること（図表23）。

有配偶出生率の低下が今後本格的に顕現した場合、出生率は反転するどころか、予想以上に下振れる可能性を高めるだけに、以上の点は十分な注視を要する問題である。

(2)少子化の基本原因 - 若者の結婚・出産に対する回避・抑制行動の背景 -

以下ではさらに踏み込んで、少子化現象の背後にあるより基本的な要因を探るため、晩婚化、子育て数の減少、の2点に関するアンケート調査を概観することから始めよう。

(イ)晩婚化が進行する理由

晩婚化が進む理由を調査したアンケート結果については、次の通りである。

まず、総理府のアンケート調査（97年）によると、晩婚化の要因として挙げられた回答は、回答率の高い順に 女性の経済力向上（66.1%、複数回答＜以下同じ＞）、自由な独身生活志向（54.1%）、世間の結婚観の変化（35.5%）、就労継続志向（30.7%）等となっている（図表24）。なお、20代、30

代の女性に絞ってみると、自由な独身生活志向と就労継続志向の回答率がより高くなっており、就労継続志向は回答率の高さの順位の点でも第3位に上がっている。

また、社会保障・人口問題研究所のアンケート調査（95年）では、世間の結婚観の変化（24.3%、単一回答<以下同じ>）、女性の経済力向上（17.5%）、結婚相手の不在（11.7%）、自由な独身生活志向（11.2%）等の順で回答が多く寄せられている（図表25）。

これらのアンケート結果を総括すると、晩婚化は早期の結婚を当然視する社会通念の変化、家事・育児負担のない自由な独身生活に対する継続願望の強まり等、社会や女性の意識が大きく変化したこと、女性の社会進出を背景とした自立力向上や就労継続意欲の強まり等、女性が一旦獲得した経済力や自己実現手段を容易に手放したくないという意識が強まっていること、女性の経済力が向上する一方、上位婚（三高）志向や生活水準維持願望が根強く続いているため、女性が結婚相手に求める要求が現実と間でミスマッチを来していること、等の要因により生じていると結論づけられよう。

(D)子育て数抑制の理由

次に、夫婦の子育て数減少に関するアンケート調査については、以下の通りである。

まず、社会保障・人口問題研究所が92年に

行った夫婦が理想の数ほど子供を持つとしない理由に関する調査である。これは、厚生省、社会保障・人口問題研究所等が実施した各種調査に共通してみられる、夫婦が理想的とみる子供数（2.6人前後）に比べて、実際に養育を予定している子供数（2.2人程度）が一貫して0.4人程度下回る状況について尋ねたものである（図表26）。これによると、理想の数ほど子供が持てない理由として、子育て全般の金銭的負担（30.1%、複数回答<以下同じ>）、高齢出産への懸念（29.6%）、教育費負担（28.3%）、育児に伴う心理的・肉体的負担（20.6%）等の順で回答率が高くなっている（図表27）。さらに、妻が30代前半までの夫婦に限ってみると、子育て全般の金銭的負担、教育費負担が障害であるとの回答がとりわけ多くなっている。

また、別の総理府の調査（97年）では、教育費負担（58.2%、複数回答<以下同じ>）、経済的余裕のなさ（50.1%）、仕事との両立問題（44.7%）、高齢出産への懸念（25.9%）等の順で、それらが出生数を減少させていると回答が多くなっている（図表28）。

以上から夫婦が望む数ほど子供を持てないことの背後には、育児・教育に伴う金銭的負担が大きいこと、生活全般において経済的余裕がないこと、仕事との両立が困難であること、等の経済的・金銭的な事情が大きく影響していることがうかがわれる。また、晩婚化による出産年齢の上昇が追加的な子

供を持つことをためらう理由になっていることもわかる。

(八)両者に共通する経済的・金銭的要因

このようにみると、晩婚化や子育て数抑制の背景には、早期結婚や結婚・出産退職等を当然視してきた社会通念や若年層の意識が変化するなど、不可逆的な潮流変化が生じる一方、こうした基礎的な環境変化の受け皿たるべき経済・社会システムの調整が遅れているため、結婚・出産が若者とりわけ女性により大きな経済的不利益をもたらすようになってきているとの事情があると判断される。

この点をやや敷衍すれば、次のように整理できよう。まず、結婚に関しては、

表面的には男女雇用機会の均等を謳いつつも、長時間労働による企業への献身が就労継続・昇進の有力な条件となる固定的な雇用慣行が温存されており、女性が就労と結婚(さらにそれに続く出産)を両立させることが容易でないこと

女性が独身時代の生活水準を低下させないために必要な、自らと同等以上の稼働能力を有する配偶者を見つけることが、学歴・賃金面での男女格差の縮小と根強い上位婚志向とが相俟って、従来に比べてより困難になっていること(図表29、30、31)が隘路となっている。

また、出産に関しては、
財政悪化、超高齢社会の到来に伴い国民負

担の大幅な増加が予想されるなか、継続的に多額の出費が求められる子育ては、生活を圧迫する要因となるため、夫婦の子づくりに対する姿勢が慎重化していること
核家族が進む一方、外部保育サービスの整備が立ち後れた状況下、子育て数を増やすほど、妻の就労継続が難しくなること
という障害がある。

さらに結婚・出産により女性が一旦就労を中断した場合には、

労働市場の流動化が不十分で、女性のキャリア・能力を適正に評価し受容する再雇用の受け皿が存在しないため、高学歴化した女性にとって就労継続時と比べた得べかりし利益の損失幅が、生涯にわたり大きくなっていること(図表32)

等の問題が指摘される。

ちなみに、経済的・金銭的要因と出生率との因果関係を計量的手法(都道府県別データによるクロスセクション分析)で検証すると、図表33のような結果となる。ここでは合計特殊出生率を説明する変数として、世帯主所得、女性の時間当たり賃金、親との同居比率、未就学児童のうち保育所通園者の割合(保育所在所率)、子供一人当たりの教育費、消費者物価水準、1世帯当たりの居住面積、を選んだ。また、女性の平均初婚年齢を説明変数に加えたのは、晩婚化による出生率の低下の影響を除去するねらいによ

るものである。その結果として、同居比率、保育所在所率によって表される保育サービスの利用可能性の高さと子供1人当たりの教育費、消費者物価水準という教育・生活費負担の大きさが、合計特殊出生率に有意に影響を及ぼしていることが確認できる。

さらに、女性の賃金要因は、有意性こそ不十分ながら、出生率とは負の相関関係にあることがわかる。女性の就労と不可分な関係にある保育サービスの利用可能性に女性賃金の出生率に対する統計的有意性が一部吸収されている可能性を考慮すると、女性賃金要因が出生率に有意に負の影響を及ぼしていると考えることができよう。

したがって、統計的にみても、子育ての直接的なコストや女性が育児に専念することの遺失利益（機会費用）という経済的・金銭的要因が出生率にマイナスの影響を及ぼしていることはほぼ間違いないと判断される。

こうした子育て負担の大きさを最近の消費・賃金関連データ等に基づき一定の前提のもとで試算すると、その額は相当に大きい。すなわち、子供2人が就職するまでに生じる教育費、食費、住居費等、子育ての累積コストを2人とも大学まで進学させるケース（第1子は4年制大学、第2子は短大）を想定して概算すると、その額は3,586万円に達する（図表34）。これを世帯主の可処分所得と比較すると、子育て期間平均でみて、22.9%と

いう水準になる。しかも、ライフステージに分けてみると、世帯主の加齢とともに子育て負担は重くなり、子供が大学進学期を迎える50代では46.7%と可処分所得の約半分が子育てに費やされるという厳しい実態が浮き彫りとなる。

一方、こうした子育てに伴う公的な負担軽減措置に関しては、扶養控除等と通じた税制面での軽減措置として、税負担が子供を持たない夫婦2人世帯と比べて457万円軽減される程度にとどまっている。

さらに、子育てに伴い妻が就労を断念する場合の機会費用まで考慮すると、子育て負担は一層巨額なものとなる。妻の機会費用を、やや極端な対比であるが、女性が専業主婦を貫いたケースとフルタイムで同一企業に勤務したケースとで比較（累積給与収入相当額）すれば、その額は1億936万円にも達する。

(二)その他の要因

さらに、以上の分析・アンケート結果では明示的に捉えられなかった以下の3点も、少子化に影響を及ぼしている要因として無視できない。

第1は、子育てに対する精神的負担感が若者の間で高まっていることである。

核家族化や地域内での連帯の希薄化が進む状況下、夫婦は祖父母や近隣の人々の協力を十分に受けることなく、基本的に独力で子

育てに取り組まなければならなくなっている。さらに、こうした地域の子育て機能の低下は、子供が思春期を迎えた段階で生じるいじめ、非行、家庭内暴力等の社会問題をより深刻化・複雑化させる要因となっている。一方、夫婦が育てる子供の数が減少しているため、夫婦の子育てに対する習熟度や問題解決能力は、相当低下しているものと推測される。また、家族内の子供の数が少なくなれば、子供を立派に育て、高学歴を取得させなければならないという一種の強迫観念が強まることも考えられる。

こうした状況が複合的に絡み合い、子育てに対して夫婦が抱くストレス、不安感はかつてに比べて大幅に高まっているとみられ、それが夫婦が子供を持つことを逡巡させる要因となっている可能性がある。

第2は、やや逆説的ではあるが、社会保障制度の充実である。

70年代前半、福祉元年を謳う田中内閣のもとで、老人医療費の無料化、年金額の大幅改善(5万円年金の実現、物価スライド制導入)等が実現した。国民1人当たりの実質社会保障移転額を時系列的にみると、70年代半ばを境にその増加テンポが加速しているのはこうした事情を反映したものである(図表35)。このため、今やわが国の社会保障制度は少なくとも高齢者にとって、欧米先進国と比べて遜色のないものとなっている。ただしその結果、老後における社会保障制度を通じた手厚

いケアは、子供を持たずに老いることのリスクを大幅に縮小させるものともなった。すなわち、社会保障制度を通じた現金・現物給付に、子育てに伴う直接的コストおよび妻の機会費用発生を免れたことから可能になる貯蓄を含めて考えると、子供がいなくとも老後の生活を充足させることは、少なくとも物質的な意味では可能となった。

なお、経済学の立場から子供の持つ効用が、自分の老後に備える「投資財」的な価値から子育てを通じて自らが精神的充足を得る「消費財」的な価値に変質したとの指摘がしばしばなされるが、その背景にある要因としては、こうした社会保障制度の充実が指摘できよう。

第3は、環境汚染の進行である。厚生省の「患者調査」によりわが国における不妊患者数の時系列推移をみると、統計的に遡及可能な87年以降で、不妊に悩み医療施設で受診する患者数は女性を中心に大幅に増加している(図表36)。97年の水準は1.2万人と10年前の87年(0.7万人)と比べて63%増加している。女性の妊娠率は30代後半になると急低下するといわれているだけに、晩産化が不妊増加の一因であることは間違いなからうが、これに加えて、近年複合的に進む環境汚染が人間の生殖能力に悪影響を及ぼしている可能性を見過ごすことはできない。

環境汚染が人体あるいはその生殖能力に及ぼす影響に関する学術的研究は、わが国で

は著しく立ち後れており、未解明の部分が多い。しかしながら、環境庁のダイオキシンリスク評価研究会が97年5月に取りまとめた最終報告書では、海外での研究事例をもとに、ダイオキシン類には一般毒性（体重減少、胸腺萎縮、肝臓代謝障害、心筋障害等）、発がん性、免疫毒性が認められるほか、生殖能力についても妊娠率の低下、流産の増加、出生児の低体重化等の異常をもたらす可能性があるとの指摘がなされている。

(ホ) 少子化対策の方向性

このようにみると、少子化傾向に歯止めをかけるには、保育サービスの量的・質的拡充を通じて、夫婦が子育てと就労を両立できる環境を整備すること、従来型の年功序列・永年勤続優遇の雇用・賃金システムを男女共同参画型で個人の能力を適正に評価する仕組みへと見直す、夫婦の育児・教育負担に対して社会的な支援を行うこと、社会保障制度の面からも、育児世帯に対して制度的な配慮を講じること、地域としての子育て機能を強化し、育児に伴う夫婦の精神的負担を緩和すること、未解明の要因の究明も含めて、子育てを阻害する非経済外隘路の除去に政策面から取り組むこと等、経済・社会全般のあり方を再検討することが不可欠であると結論づけられよう。

4. 求められる本格的な少子化対策

(1) 少子化対策推進の枠組み

これまでみてきたように、少子化の進行は、わが国の経済・社会活力の基盤を損なう致命傷となる可能性が大きい。少子化は将来の高齢化に伴う国民負担増のマグニチュードを規定する要因であるだけに、少子化抑止のタイミングが遅れるほど、社会保障の大幅な削減が必要になるなど、国民生活への打撃は大きなものとなる。加えて、少子化は経済活力を低下させ、社会保障制度を維持するための負担を増大させるだけに、それが国民の将来展望をさらに悪化させ、一段の少子化が進み、経済・社会が止めどない悪循環に陥る可能性が大きい。少子化問題を直視し、正面から打開策を講じることは、まさに焦眉の急である。

もとより、少子化は国民の価値観の変化等、多様な時代背景を映した現象であるだけに、政策によって全面的な解決が図られる筋合いのものではない。しかし、そのことが少子化を放置してよいことと同義にはならない。今なすべきは、子育てを妨げている諸要因のうち、公的システム、企業の経営システム、社会構造等の見直しによって除去可能な障害に対しては、国民全体で最大限の変革努力を注ぐことである。そのためには、政府がまず、社会全体として取り組むべき変革の方向性と、そのなかで政府がどのような役割を担

うのかについて、国民に対して明確に示すことが重要であろう。そのポイントは、次の3点である。

(イ)国民負担増回避による国民の閉塞感払拭

第1は、少子化問題の根底にある国民の将来に対する不安感を払拭するため、各種の構造改革を国民に安易に負担を求めることなく実現することを、政府が公約することである。

これまで明らかとなった政府の財政構造・社会保障制度・行政改革等の実像は、医療保険制度（財政）の立て直しが主として患者負担の増加で進められている点に象徴されるように、既得権益に切り込む抜本的なシステム改革を怠り、ツケ回しの容易な領域での小手先の調整に終始する姿である。高齢化が進行する以上、税金・社会保険料の引き上げは当然との論理を盾にこのまま国民、とりわけ現役世代に追加負担を強いる構図が続いた場合、これに耐え切れない家計が続出し、少子化傾向に拍車がかかる恐れが大きい。

もとより、公的年金制度における既往保険料率の低位設定に起因する巨額の積立不足等、公的システム内に広範に存在する後世代に安易に負担を先送りする構図には早急にメスを入れる必要があるため、制度によっては世代間の公平性を回復する観点から、一定の負担増を国民に求めざるを得ない領域も存在しよう。しかしながら、各種のシステム

改革を通じて既存歳出構造全般を思い切って見直し、歳出削減を原資に自己負担分の引き上げも含めた国民の負担増を相殺する減税を実現することを政府は公約し、国民の先行きに対する不安感を払拭することがまず必要である（注6）。

(ロ)少子化対策の優先順位引き上げ

第2は、様々な政策のなかできわめて劣位にある少子化対策の優先順位を引き上げ、これを政府一体となって推進する体制を構築することである。

少子化は今日の経済・社会が内包する矛盾を集約的に表す事象で、一種の市場の失敗とみることもできる。それだけに、政府が関与し得る余地は十分にあるといえよう。この点、前述したように、現行の少子化問題をめぐる政府の姿勢は、政策的コミットメントの度合い、責任の所在を含めて曖昧である。また、エンゼルプランとして推進されている少子化対策も、きわめて力不足である。

まずは、少子化問題を政府全体で取り組むべき最優先課題であるとの意思決定を行い、そのうえで社会保障政策、教育政策、労働政策等、国民生活の根幹にかかわる行政機能を一元化する必要がある。そのためには、厚生・労働2省を統合するだけでなく、文部省も含めてその類似政策機能を集約し、国民生活省ともいふべき、生活者本位の政策を強力に推進する体制を構築することが重要であ

る。

類似行政機能が分散した現行システムのもとでは、厚生省が児童手当・在宅保育サービス援助制度等、労働省が育児休業給付・育児費用助成金制度等という形で、類似の施策が異なる省庁で実施され、制度が国民にとってわかりにくく魅力のないものとなっている、厚生省所掌の保育園、文部省所掌の幼稚園が円滑な連携を図れておらず(注7)、限られた財源を弾力的に活用する途が閉ざされているなど、効率的な政策運営の実施が妨げられている。

なおこのほか、新たな少子化対策を包括的に推進するためには、予算・税制を担う大蔵省や環境対策を所掌する環境庁とも密接な連携を確保する必要があるだけに、内閣府(現総理府)内に総括的な政策推進機構を設置することも検討されるべきである。

(ハ)「少子構造改革プログラム」の策定

第3は、現行の少子化対策であるエンゼルプランを抜本的に多面化、具体化させたアクションプログラム「少子構造改革プログラム」を策定することである。

そのためには、同プログラム策定の目的を従来のエンゼルプランのように曖昧にせず、当該政策パッケージが少子化抑止を目的としたものであることを国民にアナウンスする必要がある。また、内容面では、出生率に関する当面の誘導目標とともに、可能ならば

長期的な目標水準も設定し、政府のコミットメントを明らかにすべきである(注8)。そして、省庁横断的に取りまとめた少子化抑止のための具体策を盛り込むのである。

なお、少子化対策の推進には相応の予算投入を伴うことになる。しかし、その財源を確保するうえで、財政構造改革と両立させることが不可欠である。少子化に伴う超高齢化の進行は、後世代の負担能力を確実に蝕むという点では財政構造改革と通ずるものがあり、当面の経済危機への機動的な対処は必要であるとしても、財政健全化なき少子化抑止はあり得ない。少子構造改革プログラムの推進財源は、後述するように、従来聖域視されてきた分野も含めた歳出全般のより踏み込んだ見直しを通じて確保する姿勢が重要である。

(2)「少子構造改革プログラム」の内容

次に、少子構造改革プランの中身であるが、同プログラムに盛り込む政策は男女がともに就労と家事・育児を等しく分担し、自己実現を目指す人間本来の環境を取り戻すため、既存の経済・社会のあり方を生活者本位の視点から再構築すること、次世紀のわが国経済・社会の礎となる子育てに伴う経済的・精神的負担は、高齢者扶養と同様、社会全体で分かち合う枠組みを構築すること、の2点を理念面の支柱に据えたものとするべきである。

こうした理念の実現には、企業、地域社会、政府・自治体が一丸となった取り組みが不可欠であり、以下ではこの3者が果たすべき役割に沿って、同プログラムに盛り込むべき内容を検討する（図表37）。

(イ)企業の役割

第1に、企業に求められるのは、従来の男性中心・永年勤続優遇型の人事・雇用・賃金システムを男女共同参画型で多様な就労形態を許容する懐の深い仕組みに改めることである。

従来わが国では、男性に企業への半ば隷属的な献身を求めるために、その妻たる女性には家事・育児への専念を強いるという企業サイドの論理に基づいた社会が形成されてきた。そうした固定的な役割分担観を前提とした社会が、女性の地位・経済力向上という環境変化との不適合を起し少子化が進んでいる。このため、経済・社会のシステムを、生活者本位、あるいは家族の営みを重視する仕組みにつくり変えていくことが求められている。男女雇用機会均等法の施行等に伴い経済力の面でも男女平等が進んだ今日の社会では、生活者本位とは、就労・家事・育児等に男女がともに参画し、喜びと負担を分け合う人間本来の姿に立ち戻ることである。それは、女性にとって結婚・出産がハンディとしない社会を構築することを意味しよう。

こうした視点は、単なる理念の問題ではな

く、諸外国に目を転じればすでに普遍的な状況となりつつある。現に、主要先進国における女性の労働力率と合計特殊出生率との関係を見ると、女性の労働力率が高い国ほど、出生率も高いとの関係が明確に看取される（図表38）。社会全体の意識変革とそのため環境整備に取り組めば、女性の就労意欲の充足と出生率の回復を両立させることは可能なのである。

もっとも、こうした企業内の雇用システムの見直しは、短期的には企業経営の重荷となる可能性は否定できない。しかし、より中長期的視点に立てば、育児と両立可能な就労環境を提供することは、企業の社会的責務である、少子化の放置は、前述のようにマクロ経済環境の悪化をもたらすため、結局のところわが国に立地する企業の存立基盤を揺るがすものとなる、人口減少社会のなかで企業が良質の人材を確保するには、家事・育児と両立できる生活者本位の就労環境を提供することが不可欠である、等の点から、企業自らの利益にもかなうものといえ、積極的な取り組みが求められる。

具体的な取り組みとしては、結婚・育児のために休業・退職した人材でも、能力を適正に評価し処遇する人事・雇用・賃金システムを構築する、男女がともに気兼ねなく育児休業が取得できる職場環境を整備すること、時短・フレックスタイム制の推進やサテライト・オフィスや在宅勤務制の導入等、

男女が就労と家事・育児を分担できる弾力的な勤務体系を構築する、長時間の献身的な就労を是とする「ぬえ」的な人事評価システムを見直し、就労時間に関係なく成果・実績本位で従業員を評価する仕組みに改める、等が重要である（注9）。

なお、以上のような雇用システム変革をわが国企業が一体となって推進する環境を整備するためには、ISO（国際標準化機構）規格になった「雇用品質規格」を民間主導で策定し、企業がその認証を取得することで、就職希望者のみならず、顧客や消費者等、外部からでも企業が良質な就業環境を構築しているか否かを評価できる枠組みづくりに取り組むことが有効であろう。

(D) 地域社会の役割

第2に、地域社会の役割として、夫婦が就労と子育てを両立できるように、地域社会が核となって、子育て機能を一部担うことが不可欠である。そのためには、地域・民間主導で多様な保育サービスを提供する新たな枠組みを構築するとともに、少子化で子育てに不慣れな夫婦の精神的負担を和らげる育児相談機能を地域社会が発揮することが必要である。

その場合、現行の保育園制度を全面的に見直すことは不可避であろう。

98年4月の改正児童福祉法の施行により、政府・自治体が保育サービスの利用希望者に

対して「行政処分」（措置制度）の形で保育所を割り当てる前時代的な方式は改められるものの、画一的な保育サービス提供の枠組みは依然不変である。現行制度は、保育サービスの提供主体を国が定めた最低基準を満たす、しかも自治体、社会福祉法人が経営する認可保育園に原則として限定している（注10）。このため、政府補助金の交付も政府の厳しい規制・監督下に置かれた認可保育園にしか認められていない。もっとも、その結果として、補助金依存度の高い公立保育園の運営には、非効率な面が多いとの指摘もなされているところである（注11）。

他方、民間企業や地域の有志が経営する認可外の保育施設であっても、認可保育園以上に良質の保育サービスを提供し、しかも利用者本意で融通の利く運営を行い、高い評価を得ている保育サービスは多い。しかし、こうした認可外保育園には、政府補助金の交付が原則として認められないため、利用者は認可保育園に比べて割高な料金負担を強いられている。

このように、現在の認可保育園制度には非営利の社会福祉法人を除き、事実上民間事業者や地域ボランティアの保育事業への参入を妨げる側面があることは否定できない。しかしながら、ニーズの強い延長保育、乳児保育等を含めて利用者が多様なメニューの中から個々の育児環境に適した保育サービスを選択できる仕組みを構築するためには、民

間事業者や地域ボランティアの活力を最大限に引き出す環境整備が不可欠である。

これからの保育行政に求められているのは、利用者保護と保育事業運営の健全性を確保する視点から、モニタリングと利用者への情報提供の機能を高めていくことである。その一方で、認可保育園制度のあり方を全面的に見直すとともに、認可施設に限定した現行の補助金交付システムを見直し、補助金財源を育児減税やバウチャー交付（注12）等の財源に振り向けることで、利用者が認可外サービスも含めて主体的かつ公平に保育サービスを選択・利用できる仕組みに改めるべきである。

(八)政府の役割

第3に、政府の役割として重要なのは、こうした保育事業の規制緩和に加えて、育児・教育に伴う経済的負担を社会全体で分かち合う枠組みを構築することである。

現代社会では、肉体的・経済的弱者に対する相互扶助を公的部門の重要な役割のひとつとして位置づけ、社会保障制度を含めた広義の財政制度に所得再分配機能を持たせている。これは、高齢者を若壮年層が扶養するというきわめて家庭的な営みを社会システムに昇華させたものともいえよう。

もっとも、高齢者扶養の負担のみを社会化し、他方で子育てをひとり個人の問題に帰せしめ、社会の責任を十分認めていない現行制

度は公平性を欠くのみならず、出産抑制的に機能している可能性がある。子供をわが国の将来を支える公共財とみれば、公的制度のなかに、育児世帯に対する経済的負担の軽減や子育てへのインセンティブを付与する仕組みをビルトインすることは、きわめて重要な課題である。

(a)大型の育児・教育減税の実施

現に、わが国の育児世帯の経済的負担に対する公的支援制度は、他の先進国に比べてきわめて貧弱なものとなっている。現行のわが国の制度では、育児手当は所得制限があるうえ、金額も年間6万円（第3子は12万円）と少額でしかも支給期間は3歳未満に限定されている。また、所得税制における所得控除も、国税で38万円（扶養控除）とその税負担軽減効果は小さい（図表39、詳細は参考図表1）。ちなみに、先進各国の標準世帯における税制（所得控除、税額控除）、社会保障制度（児童手当）を通じた育児関連の公的支援額の手取り年収に対する比率（90年）をみると（都村〔1992〕）、わが国の水準は所得控除（扶養控除）による2.1%にとどまり、主要先進国中最低水準にある（図表40、注13）。

もとより、主要先進国での育児に対する公的支援は、スウェーデン、フランス等一部の国を除いて必ずしも少子化対策を強く意識したものではなく、育児・教育費負担による担税力の低下や所得保障を意図したもので

ある。しかしいずれにしても、わが国の育児世帯に対する経済面からの公的支援がきわめて立ち後れているのは厳然たる事実であり、少子化が先進国屈指の急テンポで進んでいる点を加味すれば、公的支援の拡充は必然的な要請といえよう。

その場合の選択肢は、育児手当と所得減税に大別される。このうち、育児手当は通常、所得水準を問わず一定額が支給されるため、相対的に低所得者に有利な制度である。また、わが国のように支給要件として所得制限を設けている場合、個々人の所得補足が不完全な場合、所得が実態的に同じであっても、見かけ上の課税所得が低い者に有利に働くという問題がある。一方、所得減税には税額控除方式と所得控除方式の2タイプがある。このうち、税額控除方式は支給額が均一で、相対的に低所得者に有利である点は育児手当と同様である。さらに、税額控除という手法の性格上、納税額が控除額未満の者への支援額が縮小し、また無納税者には支援効果が及ばないという難点がある。こうしたデメリットはもう一方の所得控除方式においても同様であるが、所得控除方式には育児関連支出が相対的に大きいとみられる中堅所得者層以上の階層に対して、累進課税の逆の面から減税効果が大きくなり、支出に見合った支援ができるという特質がある。

こうした各手法の特性とともに、現行税制において主要先進国と比べて中堅所得者層

以上の税負担が重すぎることや、所得補足が不完全なことに起因した公平性の欠如が個人所得課税見直しの焦点であることを考え併せると、育児世帯に対する経済的負担の軽減策の支柱は、所得控除の拡大による所得減税が望ましいといえる（注14）。

具体的には、前掲図表34でみたように、子育て費用の負担が可処分所得の半分程度にも達する50歳代を中心に、子育て期間中の扶養控除額を特定扶養控除（扶養児童が16～22歳の場合に適用）も含めて大幅に引き上げることを検討すべきである（注15）。ちなみに、現行38万円（住民税：33万円）の扶養控除額、同58万円（住民税：43万円）の特定扶養控除額をともに2倍に引き上げた場合、所得・住民税に対する減税額は3.6兆円程度になると試算される（図表41）。

(b) 育児世帯の公的年金保険料の軽減

社会保障制度は、高齢者を核とした弱者を経済的健常者が支える相互扶助の枠組みである。このため、経済的健常者の核となる現役世代が社会的弱者を支えるに足る人口的厚みを持っていることは、制度運営上不可欠の要件である。しかしながら、少子化の急激な進行を背景にそうした前提条件は根底から揺らいでおり、社会保障制度の存続を図るためにはそれ自身のなかに子育てを促進する自動安定化メカニズムを組み込むことは、真剣に検討されなければならない課題であ

る。

この点、世代間扶養の中核にあり、しかも医療・介護のような現物給付ではなく、資金移転を通じた仕組みである公的年金制度は、こうしたメカニズムの導入に適している。すなわち、子持ち世帯と子供を持たない世帯との間で同一料率を適用する現行の年金保険料方式については、優先的に見直す必要がある。子育ては、公的年金制度の面からみれば、制度を支える現役世代を再生産する行為にほかならず、育児世帯は子供を持たない世帯に比べ、将来の年金財政に対してインプリシットながらきわめて大きな貢献を果たしている。

このようにみると、育児世帯の公的年金保険料については、経済的負担への支援、年金制度への貢献の対価、公平性確保等の視点から、養育子供数に応じて一定額を控除し、負担軽減を図る制度を導入すべきである。

(c) 育児手当の対象厳格化と支給額引き上げ

それでは、現行の育児手当制度はいかにすべきであろう。前述の通り、育児・教育減税を直接的な金銭面での支援策の中核とした場合、簡素で効率的な政策体系を追求する点からは、育児手当は基本的に廃止すべき筋合いにある。

しかしながら、所得控除方式に完全に一本化するならば、減税による支援効果が及ばない低所得者層の切り捨てつながるため、この

面に対しては児童手当制度で適切に対応する必要がある。したがって、児童手当制度は育児・教育減税を補完する制度として、限定的に運用することになる。

具体的には、児童手当と所得控除の2重給付を排除するため、特例給付を廃止し、現行4人世帯で238.6万円（課税所得ベース）という所得制限を厳格化したうえで、支給期間を子供が扶養親族である期間全体に広げ、支給額も育児・教育減税の拡大に平仄を合わせて増額する必要がある。

(d) 子供を望みながら持てない世帯への支援

こうした取り組みと同時に、様々な理由により子供を望みながら持てない夫婦に対する直接・間接の支援も忘れてはなるまい。

具体的には、不妊治療向け研究開発に対する支援、人工授精等の不妊療法に対する医療保険の適用、ダイオキシン類による環境汚染が人体に及ぼす影響究明、等に対して、政府は積極的に対応する必要がある。

こうした分野でのわが国の取り組みは著しく立ち後れている。不妊治療向け研究開発に関する政府の予算は97年度で3,700万円に過ぎない。また、ダイオキシン類汚染が引き起こす環境への悪影響については、海外では動物実験のレベルでは検証が終わり、生殖毒性を含めた人体への影響評価が着実に進められているにもかかわらず、わが国はこの分野の研究者がほとんど存在しないといわれ

ている。

国民すべてに子育ての機会均等を確保することは政府が少子化対策に乗り出すうえでの大前提であり、その隠された障害の除去に対しても、政府の積極的な対応が期待される。

(e)財源対策

最後に、以上の政策を推進するために必要な財源をいかに確保するかであるが、これは、次の2点を軸とした既往歳出の削減により捻出すべきである。

第1は、主要先進国に比べて突出して巨額な公共事業の削減である。

わが国の公共投資の規模は96年で44兆円（国民経済計算ベース）に達し、国内総生産に対する比率は、国際的にみると、比較可能な一般政府（公的企業を除く）ベースで6.6%と他の主要先進国の2～3%程度と比べ、2～3倍の水準にある（図表42）。山がちな地震列島であるわが国では建設コストが嵩むため、インフラ整備はなお立ち後れているとの解説はあるが、戦後一貫して公共事業に巨費を投じながらこうした状況が続いていることこそ、公共事業に効率化の余地が大きいことを端的に示唆するものである。

社会保障負担の増嵩が確実な状況下、PFI（Private Finance Initiative）による民間へのアウトソーシング、一般競争入札制の幅広い適用を通じた工事単価の引き下げ等

により、公的部門が自ら執行する公共事業については、事業量を中期的に主要先進国並みの水準に抑制していくことが、少子化財源の確保のみならず、「大きな政府」化を回避する観点からも不可欠である。

第2に、児童・生徒数が減少しながら十分な抑制がみられない教育関連予算について、いたずらに聖域視することなく、縮減していくことである。

教育関連財政支出は国・地方合わせて20兆円を超える規模に達している。同支出は94年度に前年比 0.03%とようやく若干の減少をみたものの、同年度の23兆円という水準は、在学者数がピークの83年度対比13%減少するなかで、逆に同年度対比1.5倍の規模に拡大している（図表43）。

教育関連財政支出は、その大宗が教職員の人件費である（国の文教予算＜一般会計＞ベースでは人件費比率が約8割）。これは、小学生数が81年度、中学生数が86年度をピークにともに減少基調に転じ、また40人学級制が実現してもなお、教職員数を児童・生徒数の減少に即して抑制する方針が打ち出されていないためである。現時点においても、93～2000年度にゆとりの教育やいじめ・登校拒否等への適切な対応を図るとの趣旨のもとで、児童・生徒数の減少に見合う教職員定数の自然減を避け、定数減少幅を圧縮する計画が財政構造改革の一環で一部修正されたとはいえ、引き続き推進されているのが実情である

(注16)。

教員1人当たりの児童・生徒数はすでに主要先進国と比べても遜色のない水準に達しており、児童・生徒数の減少を踏まえて、人件費の抑制等、教育関連支出全般の効率化に取り組む必要がある。義務教育等、公立学校の運営経費に巨費を投じてきた硬直的な教育予算の構造にメスを入れ、少子化対策に振り向けることは、政策の優先順位を十分比較考量すれば、当然浮上してくる検討課題である。

その場合、権限と財源を盾とした中央集権的な教育システムを、地域の実情に即して自治体・住民が保育・学校教育・生涯教育という選択肢のなかから重点分野を弾力的に選択できる地方主権の仕組みに改めることが求められる。それとともに、教育行政の細部においても、研修漬けと揶揄され、教師が本来の教育に専念し得ない現場の実情を直視し、生徒本位の教育のあり方を再検討する必要がある。さらに国民サイドでも、育児・教育は本来的には家庭、地域社会の自己責任であることを銘記し、過度に教師に依存せず、子育てに主体的に取り組む意識改革が必要である。

(注6)国民の将来に対するコンフィデンスの明暗は、出生率を大きく左右する要因となる。このことは、前掲図表2にみられるように、90年代初頭に一旦2程度まで回復したスウ

エーデンの合計特殊出生率が97年には1.53(速報値)まで急低下した、その背景に端的に現れている。スウェーデンの合計特殊出生率が一時2程度まで回復したのは、70年代半ば以降、同国が雇用面を柱とする多面的な男女平等化の推進や家族手当制度の導入・拡充にみられる育児世帯の経済的負担に対する公的支援措置の整備、保育サービスの充実等に永年取り組んできたことの成果である(参考図表1、2参照)。しかし、スウェーデンはわが国と同様に、80年代後半における資産価格を中心としたバブルの発生とその後の崩壊、これに起因する金融システム危機、東西ドイツの統合に伴う金融引き締め之余波等により、90年代に入って、きわめて深刻な経済危機に見舞われた。その結果、失業手当等の社会保障支出が大幅に増加したため、同国の財政状況は急速に悪化した。こうした事態に対応して厳しい財政緊縮策が展開され、その一環で育児手当における多子加算制度の廃止等、育児世帯に対する公的助成制度が縮減されたことが、出生率急低下の原因であるとしばしば指摘される。しかし、こうした要因に加えて見逃せないのは、経済情勢の大幅な悪化自体が家計の将来展望を悪化させ、子育てに対する姿勢を萎縮・慎重化させたことである。スウェーデン統計局では、90年代における出生率の急低下は、景気回復後も失業率が7、8%台で高止まりするなかで、就職難に直面した夫婦が出産を先送りする動

きが広範に広がったことが主因と分析している。

なお、最近の出生率急低下に対応して、スウェーデン政府は98年1月より児童手当支給額をそれまでの月640クローネから同750クローネへと再度引き上げたところである。

(注7) なお、保育園と幼稚園の施設等については、その共用化を推進する旨、地方分権推進委員会が勧告しており、現在厚生・文部両省で協議・検討が進められている。

(注8) 合計特殊出生率の誘導水準をどの程度に設定するか、ひいては中長期的に目指すべきわが国の人口水準をどの程度とみるか、については国際的な視点も含めて多面的な検討が必要である。すなわち、国際協調をとくに重視する見地からは、世界的な人口爆発への危機感や環境保護要請の高まる状況下で、人口1人当たりの食料・エネルギー・消費量の多いわが国の人口が減少するのは望ましいとの見方もある。また、わが国の人口水準を維持するにしても、その対象を日本人に限定せず、欧米諸国で一般的な移民の受け入れで対処することも選択肢のひとつである。

この点に関して本稿は、人口の急激な減少は前述の通り、わが国の経済・社会の存立基盤を危うくするものであり、国家主権の観点から出生率向上の取り組みが否定されるものではない、低出生率により長期的に発生する何千万人という日本人人口の減少を移民によってすべてカバーすることは現

実的でない、との理由から少子化問題に対して積極的な対応が必要との立場である。

(注9) こうした企業の取り組みに加えて重要なのは、国民とりわけ男性側の意識変革である。「男は仕事、女は家庭」という固定的な役割分担感が男性の意識の底辺に根強く残っているため、既婚女性の社会進出は主に女性サイドにしわ寄せがいき、就労と家事・育児の両立を難しくしているとの指摘は多い。ちなみに、NHK放送文化研究所の「国民生活時間調査」によると、95年における男性の平日における家事時間は26分と近年ほとんど増加していない。週休2日制の普及、時短の進展等による夫の在宅時間増加や家計所得に占める妻の所得ウェートの高まりが、必然的に男性の家事分担拡大を促す要因になるとの見方もできようが、男性にはより積極的な意識変革が求められよう。

(注10) 認可保育園には、乳幼児1人当たりの保母数・保育面積、医務室・調理室・屋外遊戯場等の施設設置、保育時間等に関して、きめ細かい最低基準が厚生省令により定められている。

(注11) 地方自治経営学会が94年秋から95年春にかけて行った公共サービスにおける官民格差の調査(「公立と民間とのコスト比較」)によると、公立保育園と公設民営の保育園では、ともに自治体が建設した保育園でありながら、公設民営保育園の幼児1人当たりの経費は公営保育園の65.6%にとどまっている。

また、同時に行ったアンケート調査では、公立保育園と私立保育園の間でサービス格差はほとんどないとの結果となっている。

(注12)ここにいうパウチャーとは、公的機関が保育サービス利用者に対して交付する利用補助券のこと。利用者は保育所に保育料を支払う際に、その一部を現金に換えてパウチャーで支払うことにより、保育料負担が軽減される。納税額がそもそも少なく育児減税の恩恵に浴し得ない低所得の利用者に対して、補助効果が及ぶ点に特徴がある。

(注13)わが国には児童手当制度もあるが、本試算が対象とする平均的勤労者世帯の場合、所得制限等により児童手当の受給対象外となる。

(注14)男女共同参画型社会の構築を目指す視点から税制を見直す際のポイントとして、配偶者控除・同特別控除の廃止問題がある。配偶者控除制度は、配偶者の所得がない、あるいは一定額以下の世帯について、世帯主の所得から所定の額を控除(所得控除)するものである。この税制が問題視されているのは、配偶者控除の適用対象は配偶者が専業主婦やパートタイマーである場合に事実上限定されているため、既婚女性がフルタイムで働くインセンティブを阻害している可能性があるためである。

ただし、配偶者控除の撤廃等による課税強化がフルタイム就業を促進したとしても、その結果として、少子化が進行する懸念

がある、配偶者控除は世帯主所得以外に主だった収入がない世帯について、その担税力の低さへ配慮した税制上の一種の所得再分配の仕組みであり、この面に限って共働き世帯との公平、不公平を論じることは必ずしも適切でない、先進諸国の所得課税においても、ほとんどの国で婚姻世帯に対して何らかの軽減措置を設けている、等の点には留意する必要がある。

したがって、配偶者控除制度の見直しについては、企業の就労形態の多様化、保育サービスの利便性向上等、就業と育児の両立を支援する環境整備の進捗状況も視野に入れて行なう必要がある。また、制度改正の方向性についても、イギリスのように、配偶者控除の適用範囲を、妻がフルタイムで就業している夫婦にまで拡大する、課税単位を世帯・夫婦単位に切り替えたとうえで、アメリカ、フランスのように夫婦の所得を合算分割し事実上軽減する方式(2分2乗課税、N分N乗課税)に改めるなど、幅広い選択肢のなかから検討する必要がある。

(注15)扶養控除は世帯主の親族で所得が38万円以下の者を対象としており、対象を未成年の扶養児童に限定した制度ではない。したがって、所得控除を拡大する対象を扶養児童に限定する場合には、年齢を控除の要件に加えた児童扶養控除(仮称)を別途創設することも考えられよう。

(注16)93～2000年度において、公立小中学校

については、児童・生徒数の減少に基づく定数の自然減7万8,600人に対して、第6次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画により3万400人、公立高校に関しては、同自然減3万7,500人に対して、第5次公立高等学校学級編成・教職員配置改善計画により2万3,700人、それぞれ教職員定数の自然減を抑制する計画となっている。

図表は省略。

(98.2.25)

(E-mail:kihara@ird.jri.co.jp)

参考文献

- ・ 社会保障・人口問題研究所 [1997] 「日本の将来推計人口 平成9年1月推計」厚生統計協会
- ・ 人口問題審議会 [1997] 「少子化に関する基本的考え方について - 人口減少社会、未来への責任と選択 - 」
- ・ 都村敦子 [1992] 「税制および社会保障制度における家族の取り扱い」(金森久雄・島田晴雄・伊部英男『高齢化社会の経済政策』、東京大学出版会)
- ・ 阿藤誠 [1996] 「先進諸国の人口問題」東京大学出版会
- ・ 経済企画庁「国民生活白書」
- ・ 厚生省「厚生白書」
- ・ 文部省「我が国の文教政策」
- ・ 環境庁ダイオキシンリスク評価研究会 [1997] 「ダイオキシンのリスク評価」中央法規出版