

論文

少子化対策の現状と効果的な対策の推進

川 本 敏

Effective Policies to Counter Diminishing Population in Japan

KAWAMOTO Satoshi

はじめに

少子化の流れが止まらない。

合計出生率（TFR）は1970年代から中葉からほぼ一貫して減少して2005年には1.26に達し、その後少し改善してきたが近年は足踏みしている（2015年1.45、2016年1.44）。出生数もほぼ一貫して減少してきた。2016年には、1899年（明治32年）の統計開始以来初めて100万人を下回り97.7万人となった。さらに2017年には対前年比3.6万人（3.7%）減少して94.1万人となっている。

1992年の「国民生活白書」で少子化が初めて問題提起され、対応の重要性が指摘された。政府は1994年の「エンゼルプラン」以来、広範な少子化対策を展開してきた。しかし、十分な成果が上がっているとは言えない。

本稿では、これまでの少子化対策を振り返り、主な対策の内容、特徴、効果、課題、今後の効果的な対策の進め方について考察する。

1 これまでの少子化対策

1) 少子化対策の開始

「少子社会の到来—その影響と対応」を副題とした1992年「国民生活白書」の問題提起をきっかけに少子化対応がすすめられた。

1994年12月に、今後10年間の取り組むべき基本方向と重点施策をまとめた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（文部、厚生、労働、建設の4大臣合意、略称「エンゼルプラン」）が策定された。

夫婦や家族の問題ととらえがちであった子育てを社会の問題ととらえて、政府や企業、地域が支援する必要があるとの基本認識のもとに、子育て支援の趣旨、基本的視点、施策の基本方向、7つの重点施策を定めている。

基本的視点では、子どもを生む、生まないは個人の選択に委ねられるべき事柄であるが、「子どもを持ちたい人が持てない状況」を解消して、安心して子どもを生み育てることができる環境を整えることを明記、政策のスタンスを明確にしている。

重点施策では、①仕事と育児の両立のための雇用環境の整備（育児休業の促進、労働時間の短縮など）、②多様な保育サービス充実、③母子保健医療体制の充実、④住宅・生活環境の整備、⑤学校教育・家庭教育の充実（ゆとりある学校教育の推進など）、⑥子育ての経済的負担軽減（幼稚園・保育園料金の軽減、奨学金の充実など）、⑦子育て支援の基盤整備（地域子育て支援センターの整備など）の7項目について対応策が掲げられた。

これらの施策は10年をめぐりに総合的、計画的に推進すべきものとしているが、とくに保育サービスの充実について、エンゼルプランを実施するため1995年から1999年までの「緊急保育対策5ヶ年事業」（大蔵、厚生、自治の3大臣合意）が策定され、保育所の量的拡大、多様な保育の充実（低

年齢保育、延長保育など)、地域子育て支援センターの整備、母子保健医療体制の充実などを図ることにして、7つの事項について5年後(2009年度)の目標数値を示している(例えば、低年齢保育(0~2歳児)を45万人から60万人にする)。

その後1999年12月に、「少子化対策推進基本方針」(少子化対策推進関係閣僚会議決定)と、この方針の実施計画として「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)が策定された(大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意)。新エンゼルプランは、エンゼルプランを継いだもので、2000~2004年度までの5か年計画である。目標値は保育関係だけでなく雇用、地域教育、学校教育などの分野も加わり21に及んでいる。

しかし、その後も合計出生率の低下が続くなか、対応の強化が求められた。

2) 少子化対策2法の成立と初めての「少子化社会対策大綱」

2003年7月に「次世代育成支援対策法」が制定された。地方自治体と企業が、次世代を担う子供を育てる家庭を社会全体で支援する観点から、国の指針に基づき目標、対策、実施時期等を示した次世代支援行動計画を策定、実施していくことを定めている。

また、同時に議員立法により「少子化社会対策基本法」が制定され9月から施行された。施策の基本理念を明らかにするとともに、内閣総理大臣を議長として全閣僚を議員とする「少子化社会対策会議」を設置するとともに、少子化対策の指針として大綱の策定を義務付けた。

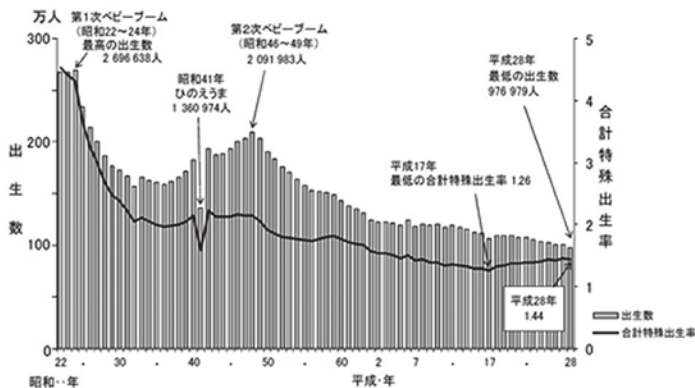
基本法に基づく最初の「少子化社会対策大綱」は2004年6月に閣議決定された。

少子化対策を国を挙げて取り組むべき重要政策と位置づけ、3つの視点(①自立への希望と力、②不安と障壁の除去、③子育ての新たな支え合いと連帯)、4つの重点項目(①若者の就業支援など、②育児休業制度の充

実活用、労働時間短縮など、③乳幼児とのふれあい機会の充実など、④待機児童ゼロ、放課後対策など）、28の具体的な行動を提示している。

2004年12月には、大綱に盛り込まれた施策を推進するため「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画について」（略称「子ども・子育て応援プラン」）が少子化社会対策会議で決定された。国、地方、企業等が取り組むべき事項について2005年から2009年までの5か年の具体的施策内容と28の具体的な目標が掲げられた。また、目指すべき社会の姿（概ね10年後の展望）として、育児休暇取得率、フリーター数減少の数値目標等が掲げられている。

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



厚労省「平成28年人口動態統計月報年計（概数）の概況」（2017.6）による。

3) 過去最低の合計出生率（2005年1.26）と新たな対策

しかし、少子化の勢いが止まっていないことが2006年6月に発表された2005年の実績値で明確となった。すなわち2005年には合計出生率が1.26と過去最低を記録し、また出生率が死亡率を下回り始めて自然増加率がマイナスとなり人口が減少した。

こうした事態に対処するため2006年6月に「新しい少子化対策について」

(少子化社会対策会議決定)が策定された。家族・地域のきずなの再生、社会全体の意識改革を図るための国民運動の推進や子どもの成長に応じた年齢進行ごとの子育て支援策を掲げられた。

さらに、2006年12月には、国立社会保障・人口問題研究所(社人研)の「日本の将来推計人口」公表されて、このまま少子化が進行した場合、日本の人口は急減し、日本社会が消滅に向かうことが示された。

こうした危機的な事態に対処するため、少子化社会対策会議は「子どもと家族を応援する日本」重点戦略」を2007年12月に策定した。この重点戦略では、就業と出産・子育ての二者択一的な構造を改め、親の就労と子育ての両立、働き方の見直しによる仕事と生活の調和を重視した。

これを受け、2007年12月には「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が、仕事と生活の調和推進官民トップ会議(政労使の代表等から構成)で決定された。

また、希望するすべての人が安心して子どもを預け働けるよう、保育所の待機児童解消等を推進するため、政府は2008年2月に「新待機児童ゼロ作戦」を公表した。

4) 第2次「少子化社会対策大綱」

2009年9月に民主党政権が発足した。2010年1月には、少子化社会対策基本法に基づく新たな大綱が閣議決定された。正式名称は「子ども・子育てビジョン」である。これまでの少子化対策が目に見える成果として実感できる現状にないとして、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へ視点を移し、子どもを大切に社会全体で子供を支え、個人の希望を実現できる社会の実現を目指した。

目指すべき社会への政策4本柱と12の主要政策を明らかにしている。この中で、子ども手当の創設、妊娠・出産・子育ての希望実現や「ワーク・ライフ・バランス」への取り組みなどが含まれている。また、5年後の2014年度を目途とする数値目標が39掲げられている(保育サービス対象人

数や地域子育て拠点数、第1子出産前後の女性の継続就業率、6歳未満の子どもを持つ男性の育児・家事関連時間など)。さらに、ビジョンの目標を達成するための追加所要額を示している（最終年度で約0.8兆円（サービスの量的拡大分のみ、施設整備を含まず））。

新大綱に基づき、2010年6月に「子ども・子育て新システム検討会議」が発足し、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が少子化社会対策会議で決定され、また、2012年3月には「子ども・子育て新システムの基本制度について」が少子化社会対策会議決定された。これに基づき政府は、社会保障・税一体改革関連法案として税制改革関連法案等とともに、「子ども・子育て支援新制度関連3法案」（「子ども子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、同左2法の施行に伴う関係法令の整備法）を国会に提出し、法案修正を経て2012年8月に可決・成立した。

これにより、①幼児教育、幼児福祉の体系を一体化した認定こども園、幼稚園、保育所を通じた施設型給付、小規模保育・家庭的保育等への地域型保育給付が創設され、②幼保連携型の認定こども園の認可・指導・監督の改善、③放課後学童保育などの「地域の子ども・子育て支援事業」などを市町村の事業として法律上位置づけ充実、することとなった。

なお、税制改革関連法により、社会保障・税一体改革の一環として消費税の充当先として従来の3経費（基礎年金、老人医療、介護）に加え少子化対策が加えられた。これにより消費税の子ども子育て向け財源への活用が可能となった。必要財源1兆円のうち0.7兆円の費用を賄うこととした。

2012年12月に政権が交代した。

上記の「子ども・子育て支援新制度」が推進されるとともに、約40万人分（2013年度から2017年度末までの5年間で）の保育受け皿確保を目標とした「待機児童解消加速化プラン」が2013年4月に策定された。

少子化対策という用語が復活して、2013年6月には、「少子化危機突破のための緊急対策」が少子化社会対策会議決定された。これまでの子育て支援、働き方支援を強化するとともに、「結婚・妊娠・出産支援」をあら

たな柱として打ち出し、切れ目のない支援の充実・強化を謳った。

経済対策（2013年12月の閣議決定）には、「地域における少子化対策の強化」が盛り込まれ、2013年度補正予算で「地域少子化対策強化交付金」が創設された（約30億円）。

2014年度には消費税率5%から8%引き上げからの財源を活用して、待機児童が多い市町村等において保育緊急確保事業などが行われた。

5) 第3次「少子化社会対策大綱」

2015年3月に新たな（第3次）の「少子化社会対策大綱」閣議決定された。これが現行の政策体系であって、この大綱と関連政府方針に基づき少子化対策が進められている。

この大綱の基本認識は、〈少子化の現状は日本の社会経済の根幹を揺るがしかねない危機的状況であるが、決して解決不可能な課題ではない。直ちに集中して取り組みれば少子化のトレンドを変えられる。結婚や子供について個々人が希望を実現できる社会の実現に行動を起こすことが重要〉とするものである。子育て支援を重点とするこれまでの少子化の枠組みを超えて、新たに結婚や教育段階の支援を加えて各段階における切れ目のない、きめ細かな支援を重視して、基本的考えを4つの柱に、重点課題を5つの分野に整理している。4つの柱と主な施策は、①子育て支援施策の充実（「子ども・子育て支援新制度」の円滑な実施、待機児童の解消、小1の壁打破など）、②結婚・出産の希望実現（経済的基盤の安定、結婚支援など）、③多子世帯への配慮、3人以上子供の持てる環境整備（負担軽減、配慮・優遇措置など）、④男女の働き方改革（男性の意識・行動改革、ワーク・ライフ・バランス、女性活躍推進など）である。

数値目標は、施策毎に8分類、すなわち、①子育て支援、②結婚、③妊娠・出産、④教育、⑤働き方改革、⑥地域、⑦結婚・妊娠・子供・子育てに温かい社会づくり、⑧企業、に分けて合計77の目標数値（目標年次は2019年度末/2020年）を掲げている

数値目標は、累次の大綱などで目標の数が多くなるに従い少子化改善との関連の強弱、重要度がよくわからないものが増えてきているが、この大綱では少子化改善と直接結びつく指標も加えられている。

例えば、「結婚希望実現指標」（2010年68%から2020年80%）や「夫婦子ども数予定実現指標」（2010年93%から2020年95%）のように出生率に直接関係の深い指標である。また、「理想の子ども数を持ってない理由として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」を掲げる人の割合」（2010年60.4%を「低下」）は経済的負担感の軽減にかかわるものであり、「結婚、妊娠、子供・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」（2013年度19.4%から50%）は、社会の結婚、出産、子育てに対する理解、好感度の向上に役立つと思われる指標である。

6) 経済社会戦略に示された少子化対策

2014年以降になると、地域創生や一億総活躍プラン、働き方改革などの政府の重要経済社会戦略の中で、少子化対策の一部を形成する目標や施策が決定されている。

まず、経済財政諮問会議に設置された専門調査会である「「選択する未来」委員会」の報告（中間報告2014.5、最終報告2014.11）である。

報告では、地方から人口流出が続くと2040年までに市町村の約3割の523が消滅するとの日本創生会議の推定結果が取り上げられており、人口、経済、地域社会をめぐる課題を一体的に取り組むことを基本アプローチとしている。数値的な目安として、2020年代初めまでに年少人口の減少を止め、人口減少を2040年頃に人口減少幅の拡大を止め50年後においても1億人程度の安定した人口構造を保持することとしている。地域の実情に即した対応の強化、結婚・出産・子育て・教育支援の拡充を重視、対策費（OECD家族関係支出ベース）を2020年頃を目途に早期倍増を目指す、ことが重要としている。

この中間報告を受け、人口の将来目標が閣議決定文書に初めて明示され

政府方針となった。「経済財政運営と改革の基本方針2014」（2014年6月閣議決定）において、「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」と明記された。

地方創生の取り組みが2014年9月からがはじまり、同年12月「まち・ひと・しごと・創生法」成立するとともに、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。

この総合戦略は2015年度を初年度とする5か年計画であって、人口減少と地域経済縮小の克服、まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立を基本とし、東京一極集中の是正、若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現などに取り組むとしている。また、4つの基本目標の1つとして、2020年に「結婚希望実現指標」を80%（2010年68%）、「夫婦子ども数予定実現指標」を95%（2010年93%）を掲げている。なお、この2つの数値目標はそのまま第3次の「少子化社会対策大綱」に取り入れられることとなる。また、大綱と連携した結婚・妊娠・出産・子育ての各段階に対応した少子化対策の推進を明記している。

さらに、「ニッポン一億総活躍プラン」（2016年6月閣議決定）では、全員参加型の1億総活躍社会の実現を目指して、①希望を生み出す強い経済；GDP600兆円の実現、②夢をつむぐ子育て支援；希望出生率1.8の実現、③安心につながる社会保障；介護離職ゼロを「新・三本の矢」としている。すなわち、希望出生率1.8が第2の戦略的な政策目標として位置づけられた。

希望出生率1.8の実現に関連して、「半世紀後の未来でも、人口1億人を維持する。」と明記、さらに、たんに人口1億人を維持すればよいのではなく「国民みんながそれぞれの人生を豊かにすることを目指していく。」ことを記している。（注1）

希望出生率1.8の実現には、働き方改革、子育て環境整備、教育環境整備のほかに、若者の雇用安定・待遇改善、サービス産業の生産性向上、結婚支援、妊娠・出産・育児の不安解消、三世代同居・近居しやすい環境づ

くりなど新たな視点を含めた対応策を示している。また、2025年度まで10年間のおおよそのロードマップを示している。

さらに、「ニッポン一億総活躍プラン」の働き方改革の方針を踏まえ、2017年3月に「働き方改革実行計画」が改革実現会議で取りまとめられ、同一労働・同一賃金の実現、長時間労働の是正などで、これまでになかった具体的な改革策が示された。法制化を待って2018年から実現に向かう。

なお、2017年10月22日には衆議院議員選挙が行われ、各政党は選挙公約を発表した。そのなかの子育て・教育などの少子化対策や関連対策を見ると、多くの政党が待機児童ゼロ、幼児教育の無償化や保育料負担の軽減、高等教育の負担軽減等を述べており、政府の政策方向と大きく異なるところは少ない。政府が採用していないものでは、フランスで行われているN分N乗方式の所得税制度の採用等を挙げているのが目に留まった程度である。

7) 2018年度予算概算要求における少子化対策

2017年度補正予算の方針を明らかにした「新たな経済政策」(2017年12月閣議決定)では、「人づくり革命」と「生産性革命」2本柱となっている。

「人づくり革命」では、幼児教育の無償化、待機児童の解消(「子育て安心プラン(2017年6月決定)」を前倒して2020年度末までに32万人の受け皿整備、保育士の待遇改善)、高等教育の無償化、私立高校の無償化を行うこととし、消費税10%の引き上げ分1.7兆円、企業拠出0.3兆円を充当することとしている。「生産性革命」では、賃上げ支援(税負担の軽減等)、投資促進、規制緩和を進めることにしている。

2018年度予算ではどうであろうか。「平成30年予算編成の基本方針」(2017年12月閣議決定)では、「一億総活躍社会の実現を目指し「三本の矢」を強化して「新・三本の矢」(戦後最大の名目GDP600兆円,希望出生率1.8、介護離職ゼロ)を放ち、少子化高齢化という構造問題に正面から立ち向かい、成長と分配の好循環の実現に向かって取り組んでいる。」「[「生産性革

命]、「人づくり革命」を車の両輪として少子高齢化という最大の壁に立ち向かっていく。」とし、上記の「新・三本の矢」の第2の矢「希望出生率1.8」、第3の矢「介護離職ゼロ」に向けては、子育て・介護の環境整備等の取組を進め、希望の実現を支え、将来不安を払拭し、少子高齢化社会を乗り越えるための潜在成長力を向上させる。」としている。少子化脱却や少子化対策との言葉はないが、少子高齢化を最大の壁と認識して合計出生率1.8に向かって施策を進めることを謳っている。

2018年度予算案（2017年12月閣議決定）では、保育の受け皿拡大（「子育て安心プラン」を2年間前倒しして2020年度末までに32万人の増を目指して11万分の定員枠の拡大）、保育士の待遇改善、幼児教育の段階的無償化（低所得者の保育料軽減を含む）、奨学金の充実（給付型等の充実）などを強化して、少子化対策全体では、対前年度288億円増（1.4%増）の2兆1437億円、社会保障費33.0兆円の6.4%となっている。

保育サービス充実による就労と家庭の両立支援や幼児教育負担の緩和など経済的軽減策の充実をおこなっているが、これまでの延長線上にあり特段の新機軸が打ち出されているわけではない。

2 これまでの少子化対策の特徴

以上、編年的に見たわけであるが、これらの対策を見るといくつかの際立った特徴が浮き彫りとなる。

1) 少子化の原因分析、費用対効果分析が不十分

少子化対策を考えるにあたっては、少子化の原因分析・影響分析、その結果に基づく基本目標の設定、基本目標を達成するための体系的施策の立案が必要不可欠である。

これまでの対策においては、対策の推進のための施策、目標指標はたくさん並んでいても、どれだけ客観的な原因分析や費用対効果分析に基づい

ているのか不明である。

基本目標や対策の効果が判然としないのは、まず、少子化の原因分析が不明確であるからである。

社人研の岩澤美帆氏の原因分析によれば、少子化を合計出生率の低下と考えると、その原因は初婚行動の変化（未婚化、晩婚化）が圧倒的である。

「合計出生率の基準値2.01から2012年の1.38までの変化量は、約90%が初婚行動の変化、約10%が夫婦の出生行動の変化で説明できることがわかる。（中略）初婚率低下による出生率の引き下げ効果は依然として大きく、今日の初婚率の低迷に変化の無い限り合計出生率が1.5を上回るのは難しい状況であることもわかる。（中略）結婚に踏み切る男女のほとんどは、子どもを持つことを主要な目的としており、そうした意欲、見通しが高い男女のみが結婚に至っていると考えられる。夫婦の出生力が変わらず、初婚率だけが低下している実態は、子どもを持つ意欲が低い、あるいは見通しが立たない男女が増えていることを強く示唆する。」（注2）と述べている。

これに関連して、少子化の時期を2006年を境に「少子化進行」、「少子化やや改善」の2つの時期に分けてみると異なる様相を呈する。

少子化対策が始まる前の1990年と合計出生率が最低となった2005年までの15年間をみると、合計出生率が1.54から1.26へ低下したが、この間、未婚率（女性35-39歳）は7.5%から18.7%に急増している。平均初婚年齢（妻）は25.9歳から28.0歳と2.5歳上昇している。また、この間の出生順位別の合計出生率は、第1子が0.66から0.62と漸減である一方、第2子は0.59から0.46、第3子は0.25から0.14へ著減している。未婚化、晩婚化の顕著な影響がうかがえる。（第1表参照）

これに対して、合計出生率の改善が見られた2005年から2015年までの10年間を見ると、合計出生率が1.26から1.45に0.19ポイント改善する一方で、未婚率（女性35-39歳）18.7%から23.9%に増加しており、平均初婚年齢（妻）も28.0歳から29.4歳に上昇している。合計出生率が悪化期に比べて「やや改善期」でも未婚化、晩婚化はスピードは減退したが進行している。この

間の出生順位別の合計出生率は、第1子の合計出生率は0.62から0.71、第2子は0.46から0.52、第3子は0.14から0.18へと、第2子をはじめ押しなべて上昇している。

「スピードは落ちてきているものの未婚化・晩婚化が進行していたのに合計出生率が改善している」というパラドックスが存在した。年齢構成やタイムラグを含めて、このパラドックスを詳細に解明することが、効果的な政策の立案に不可欠となる。

また、家族関係社会支出（OECDベース）の対GDP比ではほぼ一貫して上昇してきたが（1990年0.36％、2005年0.81％、2014年1.34％）、合計出生率の悪化、やや改善の時期とは直接相関していない。施策・対策支出費の増大と効果発現のパラドックスについても詳細なマクロ的分析や個別施策の費用対効果分析が必要となる。

第1表 2005年を軸とする少子化関連指標の動き

	1990年	2005年	2015年	2016年	2017年
合計出生率	1.54	1.26	1.45	1.44	
未婚率女性35-39歳（歳）	7.5	18.7	23.9		
生涯未婚率（％）	4.3	7.3	14.1		
平均初婚年齢（妻）（歳）	27.0	29.1	30.7		
出生数（万人）	122.2	106.3	100.6	97.7	94.1
結婚数（万人）	72.2	71.4	63.5	62.1	60.7
家族関係社会支出対GDP比(%)	0.36	0.81	1.34 <small>(2014年)</small>		

厚労省「平成29年（2017）人口動態統計の年間推計」（2017.12）等より作成

家族関係社会支出対GDP比の2015年欄は2014年の数値

2) 少子化対策の目標が不明確である。

少子化対策の目的が少子化の改善であることは自明であるが、それを見るための基本目標値として合計出生率でみるのか、出生数でみるのか、人口総数でみようとしているか、現行の第3次大綱においては不明であった。

基本目標が定まらないと、他の細目標を数多く並べてみても、その数値の位置づけと基本目標達成への関係が不明となる。

人口の将来目標は「経済財政運営と改革の基本方針2014」（2014年6月閣議決定）初めて示され、政府の方針となっている。また、「ニッポン一億総活躍プラン」（2016年6月閣議決定）で1.8希望出生率の達成が戦略的な目標として位置づけられている。この人口1億人（50年後でも人口1億人維持）と希望出生率1.8（達成時期は2025年頃）の両方が事実上の戦略的目標として決定されていると解釈されよう。この2つの戦略目標値の根拠、相互の関係は不明瞭である。合計出生率1.8が達成されても人口置換合計出生率である2.07が早期実現できないと、海外からの純移入増がない限り人口は減少を続け1億人の維持は不可能であることは自明である。

なお、希望出生数1.8は、経済財政諮問会議専門調査会である「「選択する未来」委員会」報告の参考としている「ストップ少子化・地方元気戦略」（日本創生会議2014.5）で国民に希望がかなった出生率として示されているものである。2010年の数値を基に「夫婦が予定通りの子どもを産み」かつ「結婚を希望する未婚女性が結婚し、理想の子ども数を産む」ことで実現される出生率である。すなわち、

$$\langle (\text{既婚者割合} \times \text{予定子ども数}) + (\text{未婚者割合} \times \text{結婚希望者割合} \times \text{理想子ども数}) \rangle \times \text{離別等効果} = \langle (34\% \times 2.07人) + (66\% \times 89\% \times 2.12人) \rangle \times 0.938 \div 1.8$$
 となる。

（既婚者割合、未婚者割合は18～34歳の女性の数値（2010年の国勢調査）である。注1

3) 基本目標達成における重要度を考えた施策の優先順位が不明

少子化対策の対象領域が拡大しており、施策は多様化、複雑化している。基本目標達成における重要度を考えた施策の優先順序付けがなされていない。

少子化対策の対象領域は、保育園整備などの狭義の子育て支援から、ワーク・ライフ・バランス、地方創生、働き方改革、未来投資、人づくり革命など多様化へ向かってきた。

しかし、基本目標が不明確なことによって対象、施策が拡大する一方で総花的になってきて、施策によっては少子化と関連が薄く、各省庁の新規施策のPRの意味で掲げられていると思われるもおかしくないものもあった。

少子化対策の枠組を見るためにこれまでの3つの大綱を比較してみる。

どの大綱も、子どもを生む、生まないは個人の選択に委ねるべきで、結婚したい、出産して子育てしたいと思う人たちの希望を実現するための支援が大切と考えている。仕事と育児の両立支援や、保育サービスの充実、労働環境の改善、経済的な負担の軽減が重要とみている。

第2次大綱では、自然環境や乳幼児とのふれあいなどの「子ども支援」を重視している。2次、3次とも結婚、妊娠、出産、子育てまで切れ目のない支援を重視しており、第3次大綱では、多子世帯への配慮を4つの柱の1つとしている。

施策の項目は増大しているが説明なく取り除かれたものもある。端的なのは「ゆとり教育」関連である。第1次大綱までは、少子化対策との関連が薄いとみられるのに、たくさんの個別目標を含めて大きな位置づけになっていた。第2次大綱では奨学金の充実、第3次大綱では妊娠・出産に関する医学的・科学的に正しい理解に向けた教育に絞られている。

累次の大綱では個別目標の数は、28、39、77と増大してきたが、目標指標が多くなるに従い少子化改善との関連性、重要度がよくわからないものも多くなっている。基本目標がなかったこともあり「見える化」が進むよりも煩雑化して分かりにくくなっている。

先に見たように、第3次の大綱では少子化改善と直接結びつく指標も加えられている。「結婚希望実現指標」や「夫婦子ども数予定実現指標」、「理想の子ども数を持ってない理由として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」を掲げる人の割合」、「結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現に向かっていてと考える人の割合」などである。ただし、目標指標に加えられても目標値の算定根拠が示されておらず明瞭さを欠いている。

対策の施策が拡大している一方で、長期滞在外国人や移民については全く触れられていない。希望出生率1.8が達成されても人口置換合計出生率である2.07が早期実現できないと、海外からの純移入がない限り、人口は減少を続け1億人の維持は不可能である。

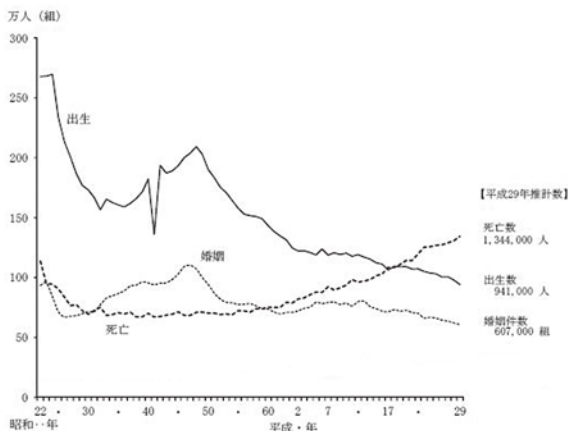
現状では、ある程度の移民や外国人長期滞在者の拡大は避けて通れない課題である。労働力の確保ではなく少子化対策の一環として適切に位置づける必要である。

4) おろそかになっている少子化対策大綱

大綱を作成以降、他の政府の方針・重要施策（「経済財政運営と改革の基本方針」、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」、「ニッポン一億総活躍プラン」、「新たな経済対策」など）のなかで、人口目標や希望出生率1.8など少子化対策の重要目標・重要政策が決定されている。

大綱は改正されることもなく置き去りにされている感がある。少子化対策の全貌が分かりにくくなっている。対策の全体的な責任閣僚である少子化担当大臣の役割が不明確になっているおり、存在感も希薄となっている。

図2 人口動態の年次推移



厚労省「平成29年（2017）人口動態統計の年間推計」（2017.12）による。

3 効果的な少子化対策

1) 分かりやすい対策の体系の創出

少子化対策の経済学的説明として外部効果論が有力である。結婚・子育て支援には外部経済効果あるのでその内部化のため政府の支援が必要とするとの考えである。個人の選択や経済の自動調整メカニズム（市場メカニズム）にただ任せておいたのでは、「合成の誤謬」が起こって、結婚・子育ては社会全体にとって最適解には至らない。ほっとくと社会的な支援が十分おこなわれず、望ましい水準を下回って社会的な損失が生ずる。このため、現金給付と現物給付などの支援を行うことが正当化される。

これまでの支援は経済的支援、両立支援、希望支援など多角的に行われてきた。

第1に、経済的支援である。児童手当、出産・育児休業給付、保育・就学前教育への金銭的支援、医療補助、子育て世帯への扶養控除などの現金給付などである。

第2に、仕事と家庭の両立支援である。就業と出産・育児の両立可能支援、すなわち 保育施設の充実、出産・育児休暇制度の充実、出産・子育て後の再就職支援、働き方改革などである。

第3に、希望実現支援である。結婚支援、出産支援、安心子育て支援などである。

日本の支援全体では、OECD統計で西欧・北欧諸国と比較してみると、社会保障費のなかの家族関係社会支出の対GDP比率が $\frac{1}{3}$ ～ $\frac{1}{2}$ と極端に低く、家族関係社会支出のなかでは児童手当などの現金給付が多く保育サービスなどの現物給付がやや少ない。ただし近年、保育サービスの充実が喫緊の課題となって現物給付額の割合は増大している。

先に見たように、2005年まで悪化を続けた合計出生率は2006年から改善してきた。しかしその改善が2016年には足踏みしており、2017年の出生数推定から考えれば2017年も合計出生率の改善は期待できない状況である。その間、保育サービスの改善など家族関係社会支出はほぼ一貫して上昇してきた。

少子化脱却には多様な政策の組み合わせが必要であるが、足踏みをしている合計出生率の改善には、戦略的な対応、なかんずく未婚化の流れを変える施策が鍵になると思われる。今後の効果的な施策の体系を考えるにあたって、以下の点が重要と思われる。

第1に、明確な基本目標の設定である。

目標人口、合計出生率の目標値、目標時期を明確にする。

第2に、少子化の原因分析や施策の費用対効果分析の結果を踏まえた分かりやすい施策体系の確立すること。

第3に、施策の分かりやすい仕分けである。

政府のできる施策と民間が中心となる施策があるので、これを分けて整理する。また、対策には、少子化脱却に影響の強い施策と関連性は強くても影響の弱い施策を分ける必要がある。

賃金上昇、労働分配率改善などマクロ的な経済政策と考えられていた政

策も安定的な生活基盤の確保にとって極めて重要である。少子化対策のなかで適切に位置づける必要がある。保育サービスの充実や育児と就業の両立支援に不可欠な施策であって、結婚不安の解消にもプラスの影響が考えられるが、今のところ合計出生率の改善には強く結びついていないところがあり、対策の位置づけを再検討する必要があるだろう。

結婚支援、第1子支援、第2子支援、第3子支援、第4子以上の支援に分けて、費用対効果分析を進め、対象者への効果的なインセンティブをもつ施策を体系化することが考えられてよい。

他の政策目的からして極めて重要でも少子化対策として効果が不分明なものは、焦点が明瞭になるよう関連対策として位置づけて、別稿、別表として整理する必要があるだろう。

また、基本目標以外の施策の目標指標は、直接効果のある施策に絞って根拠を示して明示し、その他は参考として別途整理する必要がある。

2) 重視すべき施策

詳細な原因分析や費用対効果分析を待たなければならないが、筆者が特に重視した方が良いと考える施策は、直接的な施策を中心に以下の通りである。

i) 未婚化対策

少子化の要因を考えると少子化対策の最大の柱は未婚化傾向を反転させる対策である。

結婚希望があっても実現できない理由として経済的要因がある。結婚には安定的な経済基盤が不可欠である。本人の技能の向上など自己努力はもとよりであるが、不本意非正規やワーキングプアなど低収入・不安定収入の解消、このための賃金上昇促進などを少子化対策としても重要施策と位置付ける。

非経済的理由からの政策対応は限られるが、働き方改革のほか、地縁・

同窓縁・事業所縁など多様な場での出会い・縁の活用、市町村などの主催の出会いの場の活用、民間の結婚紹介サービスの充実、新たな仕組みを考える。

また、信念として結婚を選択しない人は別であるが、結婚に無関心、迷っている人には、結婚の個人的、社会的な意味について語らう機会を充実する。

結婚は、個人の生活を豊かにすることに加え、人や社会の生存に関係している。人々の生存は社会の恩恵と社会の持続の上に成立していること、子孫を次の世代に繋いでいくことは人間にとって極めて自然な営みであって社会にとっても欠くことのできないことなどを学校教育、社会教育などでもっと伝える必要があるだろう。

結婚への希望やあこがれが実現するには、社会的ムード、「空気」に影響されるところも少なくない。男女にとって結婚、子育てが、時代の流れに乗っている、カッコ良い生活スタイルとの雰囲気 naturali に満ちていくことが期待される。(注4)

ii) 晩婚化対策

未婚化対策と方向は同じであって、上記の働き方対策や安定的な経済的基盤の充実、結婚の社会的意味を伝えること、結婚を考える時間的、精神的、経済的ゆとりの確保が大切であろう。

iii) 有配偶者出生率対策等

①就業している人には両立支援

保育サービスの充実、働き方改革、経済的な負担の軽減などが重要である。労働力人口が減少するなか女性の就業促進が精神的、肉体的な疲労を増大しないよう、働き方改革、配偶者の家事協力を促進する。

②専業主婦（主夫）の積極的な位置づけ

専業主婦的な生き方は、旧来型の固定的男女役割論の体現として見られ、

一般的な評価は低いようにみられる。就業女性に対しては両立支援の重要性が認識されるなか傾斜的支援が進む一方で、専業主婦あるいは一時的な専業主婦はやや軽視されているきらいがある。

多様な生き方の一つとして、しっかりと位置づけられる必要がある。否定的な受け取り多かったが、希望する生き方の一つであるが今や実現が難しくなっている贅沢な女性の生き方への指摘がある。(注5)

専業主婦・夫を希望する人、一時的に専業主婦・夫になることを希望する人は育児時間の十分な確保や家庭や地域を中心とする活動を重視している人が多く、多様なライフスタイルの一つとして積極的に位置づけて、自信をもって出産・子育て、社会生活できるよう精神的、経済社会的支援が必要である。

③学業、結婚、育児の多様なスタイル

学業、仕事に追われて結婚、子育てに余裕のない人が少なくないが、これに関連して、学業、就職、結婚、出産・育児、育児・仕事という一連の時間的な流れを見直して、もっと多様なライフスタイルを可能とする必要があると思われる。成人年齢18歳に向かって法改正が予定されている今日、学業しながら結婚・育児、結婚・育児後の就学、就職など、時間軸に沿って大人としての多様な営みを可能としていく仕組みが必要であろう。

④子育て層を重視した財政配分

社会保障制度を見直し効率化して、限られた財政支出を高年齢者支援重視から若者・子育て層重視へ切り替える。

iv) 外国人長期滞在の促進

長期滞在外国人、移民の純増は人口を増大させるとともに、出生率の増加にも寄与しよう。少子化対策において避けて通れない課題である。

労働力確保の観点から外国人労働力の活用が行われているが、技能実習型の外国人単純労働者の流入には制度的な欠陥も少なくない。また、高度専門人材の就業促進は遅れている。移民や長期滞在外国人の急増はあらた

な社会的な摩擦を起こしがちである。単なる労働力の確保の目的ではなく継続性をもって滞在が可能とする制度改革が必要となる。

長期滞在外国人、移民の促進を少子化対策の一環としても適切に位置づけ、計画的な対応を行う必要である。なお、本事項はきわめて重要な問題であるが紙幅の制限もあり別稿で考察したい。

v) 少子化政策の専門研究機関の設立

費用対効果分析に基づく体系的で効果的な政策の立案が不足している。

社会保障研究と人口問題研究を同時に行う現在の国立社会保障・人口問題研究所では規模的に極めて不十分である。

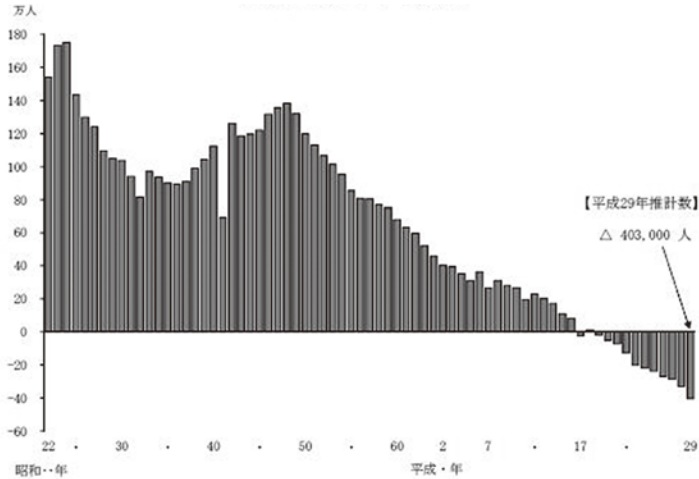
高い合計出生率を有する国内地域や先進国の教訓を生かせるよう、内外の現状・施策を調査、蓄積して原因分析、政策分析等をおこなう、世界有数の少子化問題研究所を創設する必要がある。

vi) 少子化脱却をデフレ脱却並みのプライオリティーに

デフレ脱却のため、政府・日銀は2%の物価目標を2013年1月に設定して、毎月の関連各指標の動きをハイレベルでフォローしている。メディアも日々の関連経済指標等の動きに極めて敏感である。これに対して、少子化はその脱却が国家的な重要事項にもかかわらず、メディアを含め関心が拡散している。少子化脱却をデフレ脱却と同様に国の揺るぎない大方針と位置付けて、高い政府レベルで対策の進展状況を恒常的に検証するメカニズムが必要である。経済状況については、総理大臣、閣僚、日銀総裁などが出席する「月例経済報告等に関する関係閣僚会議」が毎月開催され、フォローされている。

少子化に関しても政府のトップレベルで月次で検証すべきであろう。少子化大臣は総理とともに前面に出て、合計出生率、出生数、人口増減など関連数値の動きを真剣に受け止めて対応する。また、この危機的問題の理解促進のため国民との対話などをもっと積極的に行う必要がある。

図3 人口増減の年次推移



厚労省「平成29年（2017）人口動態統計の年間推計」（2017.12）による。

むすび

少子化脱却は喫緊の国民的な課題である。

わずかではあるが2006年から改善傾向にあった合計出生率は、2016年から改善が足踏みしている。出生数、人口数も減少傾向を続けており2017年は著減している。このままでは希望出生数1.8の達成は極めて難しく、100年後には東アジアの老小国になってしまうであろう。

危機意識を持つ識者中にも戦略的な人口縮小論が台頭している。少子化脱却への社会的意欲が失われれば、少子化が少子化を呼ぶ「少子化の罌」に陥ってしまう。

少子化は徐々に効いてくるので真剣な対応が遅れがちである。消滅の危機に際して生物や人間社会には組み込まれた対応力、反転力あるはずであるが、この発現は危機的状况が日常的に感ぜられるようになってからである。それから「合成の誤謬」に気づいていたのでは取り返しは不可能である。

幸いに、フランスやスウェーデンのように少子化を改善して人口がほぼ安定状態になっている国もある。

未婚化・晩婚化の流れを食い止めて改善に向かわせることができるかが、少子化脱却の鍵である。要因分析、費用対効果分析を徹底してその成果のもとに、これまでの少子化対策の体系を見直して、新たな体系のもと効果的な対策を進める必要がある。

そのためには、政権トップのリーダーシップや少子化担当大臣等の積極的な役割が欠かせない。地方や地域、企業の新たな取り組みも期待される。総理大臣を議長とした、月次の少子化対策フォローアップ閣僚会議の開催も必要である。

また、少子化に関する原因分析、政策効果分析、国内外の動向分析などを継続的に行う世界有数の少子化問題研究所を創設して、合理的な政策立案、問題解決に貢献していくことも大切である。

(注1)

ただし、2017年6月の「骨太方針2017」では、希望出生率1.8の実現を掲げているが、これまで、記載されていた総人口1億人の保持は消えている。総人口1億人の保持は簡単でない故、あきらめて意図的に消去としたのではないと思われるが、基本目標だけに誤解を招かないようにする必要がある。

(注2)

高橋重郷、大淵寛編著『人口減少と少子化対策』、「第2章 少子化をもたらした未婚化及び夫婦の変化」53p

(注3)

『人口減少の対応は待たなし—総人口1億人の維持に向けて』（経団連2015.4、25p参照）

同ページには、人口置換合計出生率2.07に高めるには、結婚希望者割合、離別等効果は変わらないとして、有配偶率、有配偶者出生率の両方が極めて大幅に高まって初めて可能となることを示している。例えば、下式のように既婚者割合が34%から60%、かつ「予定子ども数」が「理想子ども数」まで改善した場合を示している。〈(既婚者割合×予定子ども数) + (未婚者割合×結婚希望者割合×理想子ども数)〉×離別等効果 = 〈(60%×2.42人) + (40%×89%×2.12人)〉×0.938≒2.07

この実現は現在のトレンドでは非現実的である。

(注4)

大正時代以降の女性の名前には〇〇子が多かったが現在は極めて少ない。時代のあこがれ、空気のようなものを自ずと反映している。結婚は、あこがれのライフスタイルを体現する要素として、時代のムードに溶け込んでいるのが自然であろう。

(注5)

白河桃子・是枝俊悟『「逃げ恥」にみる結婚の経済学』、第2章「「逃げ恥」が象徴する現代日本の結婚事情」

参考文献

- 川本敏「社人研の新将来推計人口と推計方法等の改革」白鷗大学論集32-1 (2017.9)
- 川本敏「社会の維持と発展に支障」(東京新聞「人口減少社会」特集2017. 5.28)
- 川本敏「人口目標の設定と地方創生」帝京経済学研究48-1 (2014.12)
- 川本敏「少子化脱却、問われる本気度」、『WORK & Life 世界の労働』15号 (2013.12)
- 川本敏「止まらない少子化——白書の問題提起から20年」、『季刊家計経済研究』(2012.7)
- 川本敏'Beyond Shoshika: Serious Effects of Low Fertility and Promotion of New Policies' 帝京経済学研究44-2 (2011.3)
- 川本敏編著『論争・少子化日本』2001年 中央公論新社
- 河合雅司『未来の年表 人口減少日本でこれから起きること』2017年、講談社
- 経済企画庁『平成4年度国民生活白書—少子社会の到来、その影響と対応』(1992.11)
- 経団連『人口減少の対応は待ったなし—総人口1億人の維持に向けて』(2015年)
- 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」(2017年4月)
- 佐藤龍三郎、金子隆一編著『ポスト人口転換期の日本』2016年、原書房
- 白河桃子・是枝俊悟『「逃げ恥」にみる結婚の経済学』2017年、毎日新聞出版
- 高橋重郷・大淵寛編著『人口減少と少子化対策』、2015年、原書房
- 内閣府『少子化社会対策白書』(平成29年版)
- 内閣府『少子化社会白書』(平成18年版)
- 毛受敏浩『限界国家 人口減少で日本が迫れる最終選択』2017年 朝日新聞出版
- 山重慎二、加藤久和、小黒一正編著『人口動態と政策』2013年、日本評論社
- United Nations Department of Economics and Social Affairs, Population Division, 'World Population Prospects: The 2017 Revision'

(本学経営学部客員教授)