

少子化対策における財源調達と合意形成の必要性

大田 一貴

はじめに

日本では1970年代半ば以降出生率・出生数の低下傾向が続いており、少子化問題は深刻化している。少子高齢社会である日本では地方消滅が叫ばれているが、少子化が進行すると将来の担い手である若者が減少し、この問題はますます顕在化してくるだろう。さらに少子化は労働力不足や日本経済の縮小を引き起こすと考えられるため、解決しなければならない喫緊の課題である。

ところが日本では長期にわたって少子化対策を講じているにもかかわらず、改善の兆しがみられない。なぜ少子化は止まらないのか。何か有効な解決策は残されていないのだろうか。

本稿では、まず日本の少子化問題の実態を明らかにする。そしてフランスの少子化対策の分析や、日本で実施されてきた政策の評価を行い、有効な政策を実施するヒントを考察する。最後にそれを基に、これからの日本における少子化対策及び社会の在り方を提唱する。

少子化を食い止めるにはやはり充実した支援を行う必要があり、そのためには大胆な財源調達を実施し、子育てを親だけの問題として捉えず、国全体で支えていくという合意形成が不可欠である。

第1節 日本の少子化の実態及び要因

1.1 歯止めのかからない少子化

日本の少子化は年々悪化の一途をたどっている。図1は日本の出生数と合計特殊出生率（1人の女性が生涯に出産する子ども数の推計値）の年次推移を表した図である。図1にみられるように合計特殊出生率は戦後直後の1947年には4.54を記録しているが、その後は急速に低下していき、2005年には過去最低水準となる1.26を記録している。2005年を底として、回復傾向にあり2016年は1.44であった。

出生数についても、第一次ベビーブーム最中の1949年には過去最高の約270万人であったが、第二次ベビーブームのピークを迎えた1974年以降は減少を続けている。加えて、2016年には約97万人を記録し初めて100万人を下回り、この先も減少傾向は続くと予想される。

2005年と2016年の合計特殊出生率を比較すると0.18ポイント上昇しており、この結果だけを見ると少子化は改善されつつあるように思われる。しかし、出生数は106万2530人から97万6979人と8万人弱減少しており、少子化は確実に進行しているのである¹。さらに、人口の維持

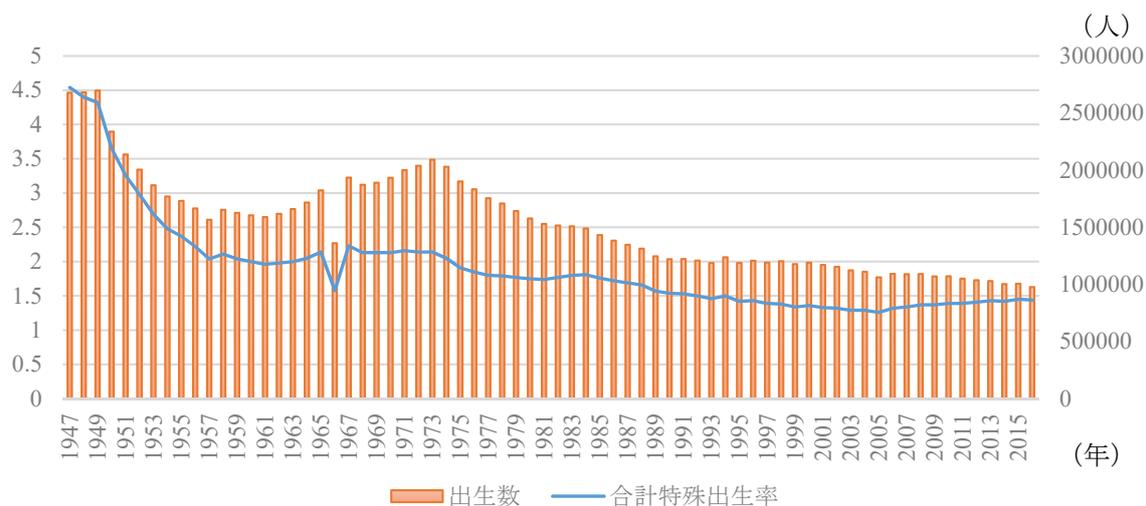
¹ 河合（2017）p. 45.

に必要な出生率である人口置換水準は、日本では2.07とされているが、日本はこの値を1970年代中頃から下回っており、この時から少子化が始まったともいえる。

出生率の低下は総人口の減少にもつながっている。少子化だけでなく高齢化の影響も相まって、日本の総人口は2005年には統計を取り始めて以来初めての減少に転じた。加えて、2015年発表の国勢調査でも人口減少が実際に確認された²。従って、日本が人口減少時代に突入したことは明らかである。

総務省の「国勢調査」によると、2015年の日本の総人口は1億2709万人である。しかし、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると³、2040年には1億1092万人、2053年には1億人を割って9924万人となり、2065年には8808万人になると推計されている⁴。このように少子化問題を解決しなければ、この先人口減少が加速的に進行することが予想されているのである。

図1 日本における出生数と合計特殊出生率の推移



(出所) 厚生労働省「人口動態調査」より作成。

1.2 少子化を引き起こす要因

少子化をもたらす出生率低下の要因は、有配偶率の低下（非婚化の進行）と有配偶出生率の低下（結婚した夫婦が産む子ども数の減少）に分けることができる⁵。しかし、夫婦の理想子ども数や予定子ども数はここ30年以上大きく変化しておらず、実際に産む子ども数の平均もさほど

² 河合（2017）p. 7.

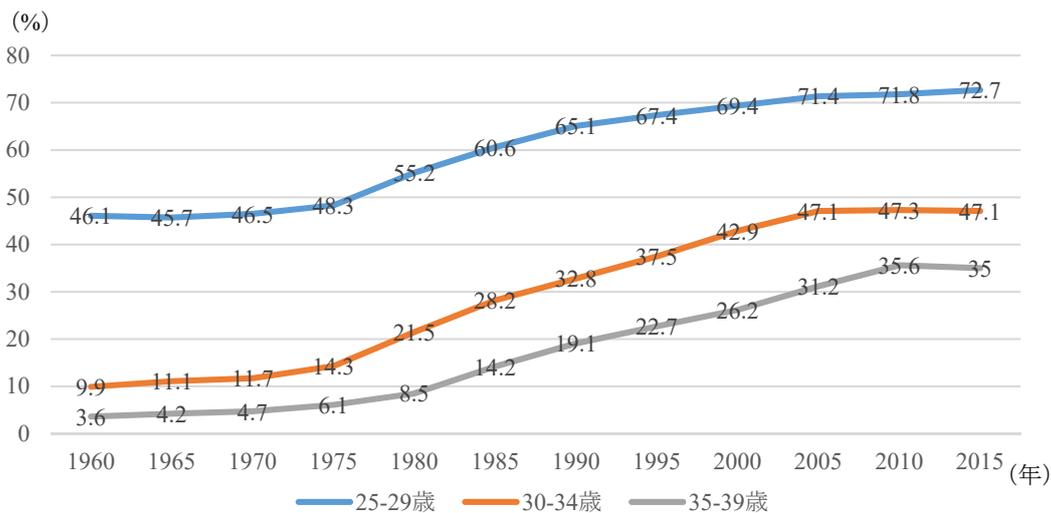
³ 出生中位・死亡中位推計。

⁴ 国立社会保障・人口問題研究所（2017）『日本の将来推計人口』.

⁵ 赤川（2017）p. 61.

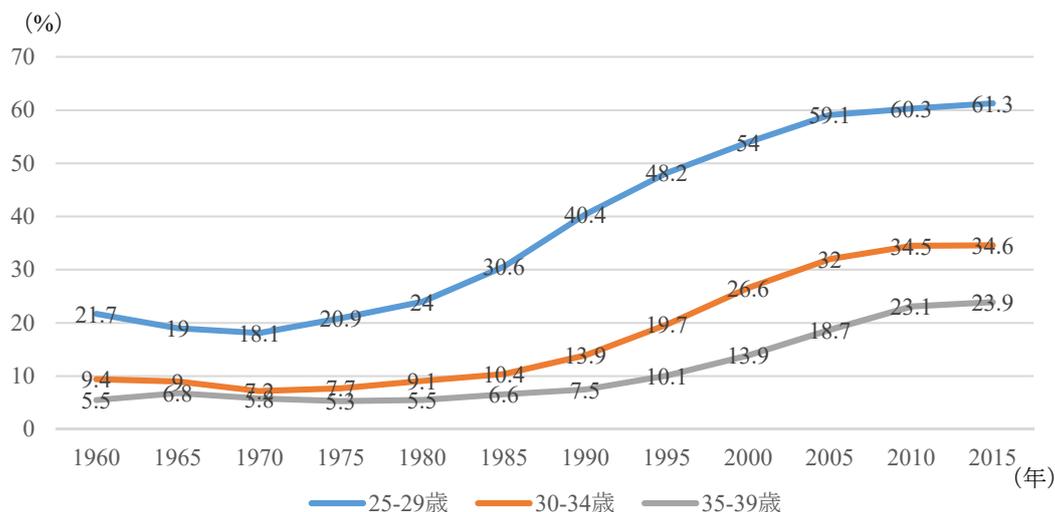
下がっていない⁶。加えて、日本では結婚と出産が密接に関連しており、婚外子の割合が極めて低いため、生まれてくる子どものほとんどは結婚している女性から生まれることになる。つまり少子化の要因のほとんどは、結婚した夫婦が子どもを産まなくなっているのではなく、結婚しない人の割合が増加したことにあるといえる⁷。

図2 日本における未婚率の推移（男性）



(出所) 内閣府 (2017) より作成。

図3 日本における未婚率の推移（女性）



(出所) 内閣府 (2017) より作成。

⁶ 赤川 (2017) p. 61.

⁷ 赤川 (2017) pp. 61-62.

2015年における日本の未婚率は、30～34歳の男性はおよそ2人に1人（47.1%）、女性はおよそ3人に1人（34.6%）で、35～39歳の男性はおよそ3人に1人（35.0%）、女性はおよそ4人に1人（23.9%）となっている⁸。未婚率は2005年頃から横ばいで推移しつつあるが、長期的にみると上昇傾向にあり、非婚化は深刻な状態となっている。

1.3 少子化が深刻化したワケ

日本では少子化はどのような経緯で進行したのだろうか。なぜ、有配偶率の低下という少子化に直結する現象が日本で深刻化してしまったのだろうか。それは格差の広がりに伴う若年男性の収入の不安定化と、学卒後も親に基本的生活を依存する独身者を意味するパラサイト・シングル現象の2つの相互作用の結果といえる⁹。

通常は結婚や子育てへの期待水準よりも夫婦2人で得られる所得の見込みが上回れば、結婚や出産に踏み切ると考えられる。しかし、日本社会には「恥」の感覚、特に、人並みの生活ができないと「みじめ」という感覚が強い¹⁰。さらに日本人には人並みの生活を送りたいという心理や自分の子どもを自分が親から受けた以上の経済条件で育てたいという心理が働きやすいため、世代を経るごとに結婚や子育てへの期待水準が高まってしまうのである。

それでも高度経済成長期やバブル経済がはじける以前の日本では、高い経済成長率と終身雇用、年功序列制度といった日本的雇用慣行が一般的で、期待水準を上回る所得の上昇の見込みがあった。そのため、多くの夫婦が結婚し子どもを持っていたことで高い婚姻率と出生率を記録していた。

ところが1990年に入りバブル経済がはじけた後、日本経済は低成長時代に転換し、若年男性の収入の大きな伸びが期待できなくなってしまった。加えて、日本的雇用慣行は崩れかけ、非正規雇用者が増大し雇用の二極化が起こったため、2000年に入り男性の収入の不安定化及び格差社会が広まった。こうした背景があり、上昇した期待水準を上回る収入を得る男性が減少したため、結婚に踏み切れない若者が増加し婚姻数が減少したのである。

さらに、日本では性別役割分業意識が根強く、夫は仕事、妻は家事という考えが一般的である。性別役割分業の下では、結婚生活や子育てにかかる費用は、教育費を含め、夫の収入でまかなうことが原則とされる¹¹。そのため女性は安定した収入を稼ぐ男性と結婚できるまで親と同居して待つことが許容される傾向にある。こうしたパラサイト・シングル現象によって就職後も親元で暮らし、生活を親の収入に依存する女性は、一人暮らしをする女性よりも高い生活水準を望むことになるため、期待水準にかなった男性に出会うことが難しくなり、結婚がより困難になるという具合である。

こうした日本特有の社会環境の組み合わせにより、結婚したいのにできない、子どもを持ちた

⁸ 内閣府『未婚化の進行』。

⁹ 山田（2007）p. 10.

¹⁰ 山田（2007）p. 60.

¹¹ 山田（2007）p. 109.

いのに持てないといった経済的理由を抱えた若者が増加したので、未婚化や晩婚化が深刻化してしまったのである。

第2節 フランスの少子化対策とは

少子化を改善する施策を考えるにあたり、フランスの少子化対策をみていく。フランスは1994年に合計特殊出生率が1.65までに落ち込んだが、2008年には2.01までにV字回復を果たし、少子化対策に成功した国として広く知られている¹²。

なぜフランスは出生率を向上させることができたのか。どのような政策を用いて少子化を改善させることに成功したのだろうか。日本が参考にできるヒントがないのかを検討していきたい。

2.1 親の負担を軽減する制度設計

徹底した経済的支援

フランスの少子化対策は、手厚い経済的支援が中心となっている。日本経済研究センターが2014年2月にまとめた「フランスにおける子育て支援」によると、フランスでは子どもが20歳になるまでの国からの支援総額は減税される分なども含めて、子どもが1人だと約600万円、2人では約1900万円、3人だと約3900万円になるという¹³。日本の場合だと、子どもが1人では約400万円だが、子どもが2人、3人と増えても支援額はあまり変わらない¹⁴。

子どもを持つ家庭に支給される家族給付には数多くの種類が見受けられる。妊娠してから最初にもらえるのは出生手当であり、2013年時点では支給額は923ユーロである¹⁵。その他にも出産休暇中の所得補償など、1人目の出産を支援する給付が数多く備わっている。多子世帯に対する給付としては、20歳未満の子どもが2人以上いる家庭に毎月支給される家族手当がある。支給額は子どもが増えたり年齢が上がったりすると増額され、日本の児童手当と比較しても金額はかなり大きい。この制度には所得制限がなく、また1子だけの場合は受給できないという特徴を持つ。フランスの少子化対策はよく、「産めば産むほど得をする仕組み」だと指摘されるが、子ども数に応じて支給額を上乗せすることで夫婦に子どもを2人以上育てようというインセンティブが働くようになるのである。この他にも、ひとり親家庭や障害児への援助も充実している。

2004年には仕事と育児の両立を支援するための給付として、自由選択補足手当が確立された。この手当には子育てのために就業活動を一時停止する場合に支給される就業自由選択補足手当と、保育ママに子どもを預ける場合に支給される保育方法自由選択補足手当との2種類がある。就業自由選択補足手当は育児休業制度にリンクした手当で、子どもが3歳になるまでは時短勤

¹² 大場 (2010) p. 90.

¹³ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班 (2016) p. 72.

¹⁴ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班 (2016) p. 72.

¹⁵ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班 (2016) pp. 72-74.

務か半日勤務か全面休業かを個人のライフサイクルに合わせて選択できるシステムである¹⁶。このように子どもを産んだ後に仕事に復帰するのか、育児に専念するのかを個人の自由で選択することができ、また選択肢が多く柔軟に対応することが可能なため、仕事と育児の両立を達成しやすいといえる。

そして、フランスでは妊娠や出産にかかわる支援が手厚く、これらにかかる費用は基本的に全て公費負担のため、妊婦は安全で高品質なサービスを無料で利用できる。子どもの養育段階にかかる医療費や教育費についても、家族の負担を軽減するような制度が設けられている。国民の税金や社会保障に対する負担は日本とくらべて高いが、医療費はほぼ無料であるし、教育費も高校までの学費であれば原則無料である。高等教育も公立大学であれば、必要な経費は登録手数料及び健康保険料のみで学費は年間2万円程度で済むのである¹⁷。日本の場合だと、幼稚園から大学まですべて公立に通っても1000万円近くかかり、私立に通った場合は2000万円を超える金額が必要になる¹⁸。教育費だけをみても、フランスの経済的支援の充実具合がみてとれる。

多様化した保育サービス

フランスには子どもを持つ家庭への手厚い現金給付に加えて、低コストで利用できる多様な保育サービスが充実している。フランスの保育園の充足率は極めて低く、3歳未満の幼児数に対し全国の保育園定員数は約16%である¹⁹。

しかし、他の保育手段が充実しており母親アシスタントやベビーシッターに預けるという選択を取ることができる。特に母親アシスタントは日本での保育ママのようなものであるが、フランスでは最も主流な保育手段である。2013年のデータでは定員数は約98万2千人であり充足率は43%にもなる²⁰。母親アシスタントは保護者を雇用主とする直接雇用契約を結び、そこでは国の定める給与体系と社会保障制度に則り法定最低賃金が保証される。そのため日本に比べて社会的地位が認められている。加えて、開業の際には国から開業資金としての援助があり、それを利用する保護者側にも公的補助があるため普及していると考えられる。

保育園に預ける費用に比べて母親アシスタントやベビーシッターを雇う費用は割高であるが、その場合は保育手段の違いによる格差を軽減するための補助金を享受できるほか、クレデュー・ダンポという所得税から保育経費を特別控除する制度もある²¹。そのため保育サービスの違いによる負担額の差は軽減される仕組みとなっている。

このように子どもを預ける保育サービスをそれぞれの家庭環境に合わせて柔軟に選択できる点もフランス特有のものである。日本では特に都市部において保育手段が確保できない待機児童の増加が問題となっているが、フランスでは保育園に入学できなくても他の受け皿が気軽に

¹⁶ 大場（2010）p. 97.

¹⁷ 大場（2010）p. 110.

¹⁸ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班（2016）p. 80.

¹⁹ 高崎（2016）p. 110.

²⁰ 高崎（2016）p. 113.

²¹ 高崎（2016）pp. 136-137.

利用できるため問題とはならないのである。

保育学校

フランスには全国の3～5歳児ならだれでも入学することができる週4日半・3年制の保育学校というものがある。これは日本の保育園や幼稚園にあたるものだが、保育学校は無償で利用できる学校である。よって、経済的理由に関係なく誰でも通うことができる。2016年時点でフランス全土に1万5216校あり、3～5歳児のほぼ全員が通学している²²。

3歳になる年から保育学校に通うことができ、6歳になる年からは日本と同様に小学校での義務教育がスタートするため、フランスには3歳児以上の待機児童問題は存在しえないことになる。つまり、子育て世帯にとっては子どもの世話に手のかかる時期は子どもが3歳になるまでで済むと考えることができるため、保育学校は親の社会復帰を早め、子育ての負担軽減に貢献しているのである。

さらに保育学校のメリットとして社会的不平等の是正につながるという指摘がある。フランスでは社会格差と教育格差のつながりが問題視されており、高校卒業資格バカロレアの取得率は管理職家庭の子どもが77%、非管理職従業員及び単純労働者家庭の子どもが35%と、保護者の職によって大きく変化するという²³。

多文化社会のため、フランス語を話すことが出来ない保護者も多く、そうした家庭で育った子どもはそうでない子どもとくらべて保育学校に入学する前の段階で能力差が生じてしまう。だが保育学校で早期公教育を提供することでそれぞれの家庭環境の把握ができ、状況に応じて対応することが可能になる。義務教育の始まる前に家庭環境に起因する子どもの能力差を出来る限り縮めることで、親の社会格差による子どもの教育格差という格差の連鎖の軽減につながるのである。

日本にない制度

フランスには「男の産休」という14日間の休暇がある。これは子どもの誕生後、サラリーマンの父親が3日間の「出産有給休暇」と11日間の「子どもの受け入れ及び父親休暇」が取れるというものである。出産有給休暇は休暇中の給与が雇い主負担で支払われ、取得率はほぼ100%となっている。子どもの受け入れ及び父親休暇については、制度利用中の給与は国の社会保険から支給される。つまり男の産休では初めの3日間は雇用主が、残りの11日間は国が負担し、合わせて2週間の有給休暇を取ることが可能なのである²⁴。父親はこの2週間の休暇中に生まれてきた子どもと向き合うことで、育児に参加することを意識づけられるのである。

無痛分娩の普及率の高さもフランスにみられる特徴の1つである。無痛分娩は麻酔で出産時の痛みを和らげる出産法であり、フランスの無痛分娩率は世界トップである。2015年発表のデ

²² 高崎 (2016) p. 159.

²³ 高崎 (2016) p. 200.

²⁴ 高崎 (2016) pp. 20-21.

一タでは、帝王切開以外の出産の80%が無痛分娩で行われている。麻酔費用は出産支援の一環として全額が国の医療保険から賄われているため、普及率が高まっていると考えられる²⁵。

一方の日本ではお腹を痛めて産むことは重要な通過儀礼と考えられており、無痛分娩の普及率は低く、日本産科麻酔学会公式サイトによると、お産全体の3%にも満たない。その理由としては、麻酔医不足の問題や保険適応外のために10万~数10万円の追加料金がかかることが挙げられる²⁶。

最後にN分N乗方式を取り上げる。N分N乗方式というのは所得税を算出する際に用いられる計算方式である。まず家族全員の所得を合算し、その数を家族係数の合計で割る。出た金額から一定の控除を差し引き、残額に税率を適応し、再び家族係数をかけた金額が世帯の所得税になるというものである。家族係数は大人と第3子以降が1、第1子と第2子は0.5で計算される。この方式は扶養家族が多いほど差し引ける割合が大きくなるため、子どもが多いほど大幅に優遇される仕組みである²⁷。この制度もまたフランスの「産めば産むほど得をする仕組み」であり、子どもを増やそうとするインセンティブを働かせる制度といえる。

ここまでみてきたように、フランスでは出産の際や子どもの養育段階でかかる費用をほぼ全て国が負担してくれるため、家庭の経済状況に関係なく安心して出産に臨むことができる。さらに、ひとり親や未婚のカップルなど親の状況によって支援内容が左右されない。つまりいかなる家庭環境であっても恩恵を受けることができ、不自由なく子育てをすることが出来るのである。

2.2 フランスの財源調達方法

フランスでは日本とは違い、子育てにかかる費用はほぼすべて公費負担であるが、制度を実施するだけの財源をどのように調達しているのだろうか。

フランスには子育て支援に必要な資金を集める全国家族手当金庫というものがある。これは国や企業、国民などから集めた資金をどのように運営していくかを決定する権限を持つものである。家族給付の歳入のうち、45%は企業負担で12%は個人負担(一般社会拠出金)となっている²⁸。

医療保険など運営する社会保障制度の中で最も加入者が多く代表的なものが、民間企業の給与所得者を対象とする一般社会保障制度である。2014年の徴収金4744億ユーロのうち、44.9%が世帯負担、46.3%が企業負担、国庫負担は8.8%である。企業の徴収保険料は主に従業員給与に課されており、雇用主は支払う給与の約29%を、被雇用者は約8%を社会保障費として納めており、雇用主負担割合が非常に大きくなっている²⁹。

このようにフランスの子育て支援は企業の多額の拠出金と高い国民負担率によって実現され

²⁵ 高崎 (2016) p. 54.

²⁶ 高崎 (2016) p. 64.

²⁷ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班 (2016) p. 77.

²⁸ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班 (2016) p. 138.

²⁹ 高崎 (2016) p. 81.

ているといえる。

2.3 民間による保育手段の提供

保育サービスの充実や仕事と育児の両立支援のために参考にすべきフランスの民間企業の取り組みがある。その取り組みはバビルーグループという企業が行っている「1001 の保育園」という名のビジネスモデルである。これは民間企業の人事部を顧客として、年間1 枠から契約できる保育園枠を従業員用福利厚生オプションとして販売するものである。

フランスの従来民間企業の従業員に対する保育支援は、企業内保育園や従業員自らが手配した保育手段に対する補助金を提供するといった形がほとんどであった。だがこうした方法は、職場と保育先が遠い場合や保育手段を得られなかった場合の従業員の離職率を高めてしまうのである。

しかし、バビルーグループの販売する保育園枠を契約すれば企業は設備投資することなく保育枠を従業員に提供できる。具体的には企業が保育園枠を契約すると、契約企業の従業員はバビルーグループの持つ320の直営保育園と全国1000以上の提携園の中から従業員の住宅に最も近い保育園に子どもを預けることができるという仕組みである³⁰。

年間1 枠から契約可能という柔軟性は特に中小企業にとっては大きなメリットで、大企業だけでなく中小企業でも保育の福利厚生を確保することが可能となり、企業の保育支援を容易にする画期的な取り組みであるといえる。

2.4 フランスから得られるヒント

日本とフランスの間には歴史や文化の違いがあるため、政策の効果を一概に比較することはできない。それでもフランスの少子化対策は、国を挙げて出産や子育てに対する公的支出を増やし、子どもが多いほど得をするシステムを構築し、子育て世帯の持つ子どもを産むことへのリスクや障害を解消することで、成果を上げてきたと考えられる。加えて、男性が家事や育児に参加しやすい制度や個人のライフスタイルに合った働き方ができるという面も参考にすべきである。

子育て支援として行われる現金給付（家族手当、出産・育休の給付等）と現物給付（保育・就学前教育など）の合計支出を家族関係社会支出という³¹。2013年のフランスの家族関係社会支出の対GDP比をみると2.92%である。対して2015年における日本の家族関係社会支出の対GDP比は1.31%である³²。この数値だけをみても、フランスの子育て支援が量的にも充実していることがわかる。

³⁰ 高崎（2017）pp. 144-145.

³¹ 松田（2013）p. 212.

³² 内閣府『家族関係社会支出（各国対GDP比）』.

第3節 少子化の改善に向けて

3.1 日本の少子化対策の歴史

日本は1966年に出生率1.58を記録し、前後の年に比べて大きく低下した。これは1966年が丙午(ひのえうま)の年にあたり、この年に生まれる女性は気性が激しいといわれるために多くの夫婦が出産を控えた結果起こったものである。しかしその後1989年に出生率1.57を記録し、丙午の年の出生率を下回る結果となった。このことは1.57ショックとも呼ばれ、日本政府はこの出来事を契機として1990年代から少子化対策に本格的に取り組むようになった。

1994年に最初の総合的な少子化対策となる「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)が策定された³³。さらに1999年には新エンゼルプランが策定され、これらは女性の仕事と家庭の両立支援、中でも保育所の増設や延長保育の整備など保育サービスの拡充を行うことを目的としていた。

その後も子ども・子育て応援プラン(2004)や子ども・子育てビジョン(2010)など様々な政策パッケージが打ち出されていき、その過程で保育サービスの拡充に加えて男性を含めた働き方の見直しへと取り組みの幅が広がり、ワークライフバランス実現のための働き方改革と子育て家庭への支援拡充が重視されるようになった。

総じて日本の少子化対策は子どもを持ちたい人が安心して子どもを産み育てることができるような環境整備を目的に、仕事と育児の両立のための雇用環境の整備や保育サービスの充実、若者の働き方改革や就労支援を行ってきたのである。

3.2 女性の社会進出と少子化

日本の少子化対策の財源規模をみってみる。国立社会保障・人口問題研究所の調査では日本の2011年における家族関係支出は約6.4兆円(対GDP比1.35%)である³⁴。1990年には約1.6兆円、2009年には約4.6兆円であったため、支出額は増加傾向にあるといえる。

しかし、多額の税金を投じ政策を施行し始めてからすでに20年以上が経過しているにもかかわらず、出生率に回復の兆しはみられることなく日本の少子化の状況は改善したとは言えない。これはどうしてだろうか。対策の方法が的外れなのだろうか。この問題について以下で検討していく。

女性の労働力率の向上(社会参加の進行)が出生率の低下をもたらすという理論がある。働くことと子どもを持つということがトレード・オフの関係にあり、女性の社会進出に伴い、女性が働くことを選択することで少子化が進むというのである。

実際に1980年代半ば以前は女性の労働参加率が高いほど合計特殊出生率が低くなるという負

³³ 守泉(2015) p. 32.

³⁴ 阿部・加藤・中井(2016) pp. 44-45.

の相関関係がみられていた。しかし、樋口（2006）は、「1980年代半ば以降はこの現象は逆転し、女性の労働参加率と合計特殊出生率との間に正の相関関係がみられるようになった」と述べる³⁵。このことから女性の社会参加は子どもを増やすということができ、本来信じられていた理論は偽りであったことが明らかになっている。

さらに海外諸国が対策を講じ出生率を回復させたことから、出生率は社会環境の変化によって上昇するということが明らかになった³⁶。つまり少子化対策においては仕事と育児の両立支援や男女共同参画社会の推進が有効だといえる。

ところが、女性の労働参加率と合計特殊出生率の関係を日本に限って見た場合、そこには強い負の相関がみられる。その原因は海外の政策とくらべて子育てと就労の両立を可能にする社会的制度が十分整備されていないためであると思われる。

樋口（2006）に対する批判として赤川（2017）が存在する。赤川（2017）は、「この類の国際比較に伴う最大の問題は、どういう国をサンプルにするかの基準が恣意的であること」と述べる³⁷。そして実際に国民総所得が1万ドルを超える国をサンプルに取った場合、そこには強い負の相関がみられる³⁸。つまり全世界規模でみれば出生率と女性労働力率の間には明確な負の相関がみられ、女性が働く社会ほど出生率は低くなるというのである。この説は傾聴に値するが、通説に対する批判であるためここで紹介するにとどめておく。

続いて、男性の育児参加が与える影響について考察する。女性には子育てに伴う機会費用が存在し、それは離職した場合に失う所得や再就職の際にパート勤務になった場合の正規雇用者との所得の差などである。樋口（2006）は、「男性の育児協力度が高く、就業時間が短く、帰宅時間が早いことが女性の就業や正規就業を高める」と述べている³⁹。このことから、男性の育児参加は女性の子育てに伴う機会費用を抑える効果があるといえる⁴⁰。

3.3 日本の少子化対策の評価

2015年9月に安倍内閣がアベノミクス「新・三本の矢」として発表した政策リストの中に希望出生率1.8の実現が含まれていたことから分かるように、日本では少子化が大きな問題として取り上げられている⁴¹。

安倍内閣は2025年までに希望出生率1.8の実現を目指しているが、これは2014年6月に日本創生会議・人口減少問題検討分科会が発表した「ストップ少子化・地方元気戦略」（増田レポート）の影響を大きく受けている。その「ストップ少子化・地方元気戦略」が掲げている政策リス

³⁵ 樋口・浅見・平川・大関・森（2006） pp. 2-3.

³⁶ 樋口・浅見・平川・大関・森（2006） p. 4.

³⁷ 赤川（2017） pp. 30-31.

³⁸ 赤川（2017） p. 33.

³⁹ 森田（2006） p. 72.

⁴⁰ しかし、男性の育児参加の向上は出生率の改善には結びつかないとされる点には注意を要する。

⁴¹ 内閣府『安倍内閣の経済財政政策』。

トには次のようなものがある。

- 「若者・結婚子育て年収500万円モデル」を目指した雇用・生活の安定
- 結婚・妊娠・出産支援(公共機関による結婚機会提供、妊娠出産知識普及、妊娠・出産・子育てワンストップ相談支援)
- 子育て支援(待機児童の解消、「保育施設付マンション」、ひとり親家庭支援)
- 働き方改革(育休保障水準引上げ、多様な「働き方」「企業別出生率」公表)
- 多子世帯支援(子どもが多いほど有利になる税・社会保障、多子世帯住宅)
- 男性の育児参画、育休完全取得、定時退社促進(残業割増率引き上げ)
- 高齢者優遇制度等の見直し(公的年金等控除など)、「終末期ケア」の見直し⁴²

この政策リストのうち、実効性が期待できるのは「若者・結婚子育て年収500万円モデル」を目指した雇用・生活の安定である。実際に年収500万円で結婚し、子どもを2人育てられるだけの社会を作ることができれば、出生率は向上し、少子化は解決するであろう。

その他の政策についても、全国統一的に実施していかなければならない。地域格差や自治体間格差を伴うと、よりよい政策を実施している地域にこれから子どもを持つ予定のある夫婦が移動してしまい、ある自治体が少子化対策に成功してもその周辺の自治体の出生率が低下してしまうためである。

3.4 日本の少子化対策の課題

日本の少子化対策には様々な課題がある。まず男女問わず若年層の雇用環境を大きく変える必要がある。1.3でも述べたように少子化には若年男性の収入の不安定化が大きく影響している。日本では正規雇用者と非正規雇用者との間の賃金格差が大きく、非正規労働者の割合が厚生労働省の調査で約40%であることが明らかになっている。非正規雇用者はもちろんのこと、正規雇用者でもかつてより収入が低下しているため、所得の低い世帯は経済的不安定のために、なかなか結婚や出産に踏み切ることができない。そのため正規雇用者と非正規雇用者の間の待遇の改善や同一労働・同一賃金の導入といった働き方改革など、低成長時代に合わせた雇用慣行の構築が経済的安定を確保する上で重要になる。

加えて、日本の少子化対策は正規雇用者を対象としているものであり、育児休業制度はパート勤務者のような非正規雇用者が取得することが困難な状況にある。こうした状況を改善し、非正規雇用者のセーフティネットを優先して整備する必要がある。

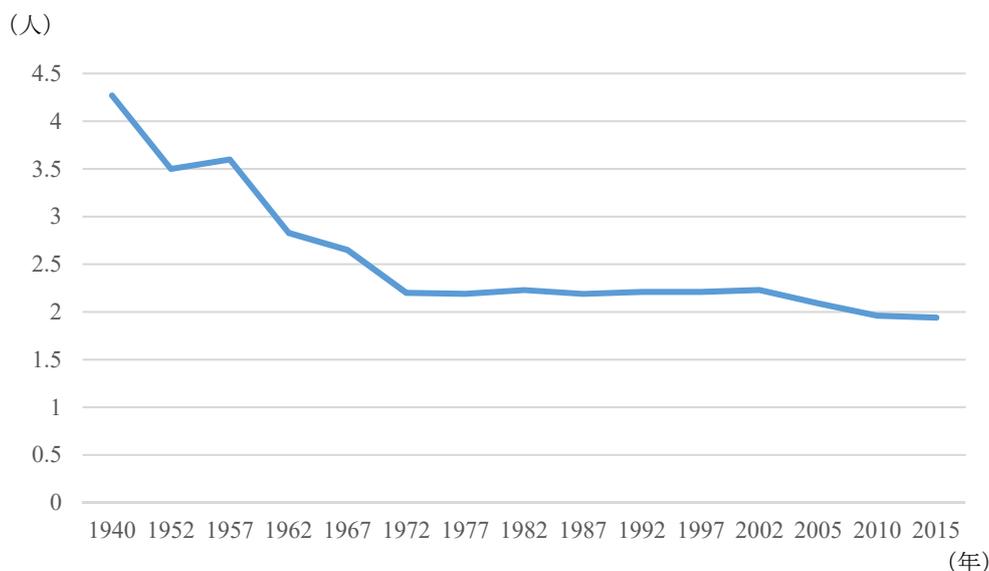
高額な教育費の改善も重要となっている。2006年の国内総生産に占める学校などの教育機関への公的支出は全教育段階で3.3%と、データのある28ヶ国中27位であることがOECDの調査

⁴² 日本創生会議・人口減少問題検討分科会『「ストップ少子化・地方元気戦略」(要約版)』。

で明らかになっている⁴³。公的支出が低い一方で、教育に対する私費負担は私費負担全体で33.3%、家計負担で21.8%と韓国に次いで2番目に高く、家庭の負担が大きいことがわかる⁴⁴。高等教育への進学率も高まってきており、子どもにかかる養育費は増加傾向にある。こうした高い教育費を払わざるを得ない状況において、日本では子どもを2児、3児と産み育てていくことが困難になってしまうのである。そのため、給付型の奨学金の整備や地方出身者が入居できるような学生寮の整備など、子どもが大学を卒業して働き始めるまでにかかる教育費の負担軽減も必要となる⁴⁵。

日本の少子化の原因は先に述べたように、そのほとんどが有配偶率の低下によって説明できる。図4は夫婦の完結出生児数の年次推移を表したグラフである。完結出生児数とは結婚持続期間が15～19年夫婦の平均出生子ども数のことであり、夫婦の最終的な平均出生子ども数とみなされる。図4にみられるように、2000年以降はやや減少傾向にあるが結婚した夫婦は平均して1人ないしは2人の子どもを持つといえる。つまり非婚化を解消して婚姻数を増加させることができれば、少子化に歯止めをかけることができるかもしれない。

図4 夫婦の完結出生児数の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査」より作成。

さらに男性の場合、年収が高いほど結婚している確率が高く、女性の場合は、年収が高くなるほど結婚率が下がるというデータがある。このことから、児童手当や家族給付などの子持ちの夫婦を支援するような政策よりも、独身男女に出会いの場を提供したり、結婚費用を支援したり、

⁴³ 堀田 (2010) pp. 228-229.

⁴⁴ 堀田 (2010) p. 229.

⁴⁵ 堀田 (2010) p. 230.

男性だけの給料を高めたりといった結婚奨励策の方が、少子化抑制に有効かもしれないと考えられる⁴⁶。

しかし、男性だけの給料を高めるという政策は、雇用機会均等や同一労働・同一賃金など男女の平等が声高に叫ばれている日本社会において導入が困難であろう。結婚奨励策についても、少子化の抑制や地方活性化を狙いとして独身男女に出会いの場を提供するといった結婚奨励施策が、出会い事業として地方自治体独自で実施されている。しかし、行政の「婚活」がどの程度結婚に結びついたか明らかになっておらず、費用対効果が低い可能性がある。そのため、費用対効果を明らかにし、効率化を進めていく必要がある。

第4節 望ましい少子化対策とは

4.1 フランス事例の導入可能性

フランスは出生率を回復させ少子化に歯止めをかけることに成功したことから、フランスで実施された政策をそのまま日本に導入すれば日本の少子化も抑制できるのではないかという意見が出てくるだろう。しかし、これは難しいように思われる。

なぜなら、他国の政策を自国に導入しようとする国際比較には、一国内における出生率の地理的・地域的な分布が見逃されているからである⁴⁷。日本は都市部で出生率が低く、農村部で高くなるが、フランスでは逆に都市部で高く、農村部で低くなっている。

つまり、フランスで成功した政策を日本で実施するには東京、大阪などの大都市圏が周辺地域に比べて高い出生率、あるいは周辺地域と同じ水準になるような方策を考えなければならない。日本の都市部で出生率が低いのは少なくとも近世以来の伝統であり、この傾向を逆転させるには都市部に子育て支援の経済的・人的支援を集中させなければならないだろう。

しかし、この方法を導入するならば、周辺地域に比べて都市部の方がより良い子育て支援を享受することが可能になるため、都市部への移動の需要が高まってしまう。すると、どれだけ子育て支援が充実してもそれ以外の生活費や教育費などのコストが高まるため、出生率の向上にはつながらないと考えられる。そのためフランスの事例をそのまま日本に導入したとしても、効果は望めないであろう。

次にフランスの事例を日本に導入する際に考慮しなければならない点が、財政面の問題である。国民所得のうち租税負担と社会保障負担に占める割合を国民負担率というが、財務省の調査によると日本は39.9%、(2012)、フランスは60.1% (2009) とフランスの方が大きく上回っている⁴⁸。さらに具体的な数値でみると、フランスの政策を参考に国の目標である出生率1.8の達成のためには、年間5.5兆円の給付では大幅に足りず、新たに8兆円を追加する必要があるという

⁴⁶ 赤川 (2017) p. 84.

⁴⁷ 赤川 (2017) p. 116.

⁴⁸ 財務省『国民負担率の国際比較』.

日本経済研究センターの調査結果がある⁴⁹。これは消費税に換算するとおよそ3%分に匹敵する金額だという。

しかし、一般的に日本国民は租税抵抗が強いとされており、2019年5月には消費税率10%への増税が予定されている。そこから追加での増税となると、いくら少子化対策という名目であっても国民の理解を得るのは難しいと思われる。

4.2 国内の成功例 岡山県奈義町

この先の日本の少子化対策の在り方を考えていく上で、注目したいのが岡山県奈義町の取り組みである。この町は2003年から子育て支援に本格的に取り組み始めて、目覚ましい成果を上げている全国でも数少ない自治体の一つである。一時は出生率が1.41までに落ち込んだこともあったが、2015年に発表された奈義町の合計特殊出生率は2.81という、この年の全国平均値1.42の2倍近い数値であった。人口約6000人の小さな町でなぜ出生数が回復傾向にあるのだろうか。町の取り組みを踏まえた上で、全国規模で応用できることはないかを検討していきたい。

親の負担軽減策

奈義町では保育園、幼稚園とも2人目の保育料は半額になり、3人目以降は無料となる。第2子以降の保育料の軽減を実施している自治体は他にも多くみられるが、奈義町の施策の特徴として家族の所得制限がなく誰でも利用可能な点が挙げられる。さらに対象期間の長さも他の自治体にくらべて長く、この軽減措置は第1子が満18歳になるまでの間利用できるため、年の差最大12歳のきょうだいまでが適応対象となる。

奈義町独自の出産祝い金の交付も魅力的である。3人目で20万円、4人目で30万円、5人目で40万円、と子どもが増えるごとに受け取れる金額が増えていく。こちらの制度も親の所得制限はなく誰でも受け取ることができる。

その他、子どもが高校を卒業するまで医療機関などの自己負担分を町が全額負担してくれる医療費の無償化や、40歳未満の子育て世帯を対象に町内に戸建て住宅を低価格で提供する住宅支援も行っている。

奈義町では、上記の負担軽減策に加え、子育て世帯への精神面の支援にも力を入れており、町と町民が連携して運営する子育て支援施設「なぎチャイルドホーム」がある。この施設は0～4歳児の親子向けであるがだれでも利用することができる。気軽に立ち寄れることで親同士のネットワークを築き上げることに貢献しているほか、子育てアドバイザーを常駐させ子育てにおける不安や悩みの解消につなげている。

こうした支援にはやはり財源が必要となる。奈義町の年間予算は約35億円で子育て支援に充てているのは8700万円ほどである。対策を始める前に比べて予算が2倍以上に膨れ上がったが、こうした財源を徹底的な経費削減により捻出したのである。町会議員の手当は4割カット、その

⁴⁹ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班（2016）p. 128.

他町内の委員会組織でも報酬の見直しが行われ、日々の業務においても経費削減を行った結果、実施することが出来ているのである⁵⁰。

子育てを子どもの居る家庭だけの問題として捉えるのではなく、社会全体で支えていくという姿勢が重要であり、こうした考え方が子育て世帯が安心して出産に臨める雰囲気をつくり、出生率の回復につながっていると思われる。しかし、先にも述べたようにある地方で出生率が高まると、周辺地域から人が集まり周辺地域の少子化を促進してしまう問題があるため、全国規模で奈義町の政策を模倣した政策を導入しても効果が得られるかは確かでない。さらに、奈義町のような小規模の自治体では町全体で経費削減に取り組むなど住民の合意が得られたが、大規模の自治体になると行政と住民の連携を取るのが難しくなるという懸念もある。

4.3 フランス、奈義町の共通点

出生率の回復に成功したフランスと奈義町の政策に共通しているのはなにか。それは財源の調達に成功したことと少子化対策に取り組んでいくという合意形成が得られたことである。財源調達と合意形成のどちらかが欠けただけで少子化対策はうまくいかないのである。

フランスの場合は、出生率が落ち込んだ段階で国家の存続を疑う世論が盛り上がり、合意形成につながった。奈義町でも人口減少に加え、市町村合併の圧力があり町の存続には子どもの存在が欠かせないと少子化対策に力を入れ始めた経緯がある。日本でも少子化の影響の重大さを認識させ、子育て支援への負担増加の合意形成が必要である。

4.4 これからの政策方針

少子化対策は、少子化をもたらす諸要因を解消し少子化自体を反転させることを目的とする対策と、少子化によって生じるデメリットを緩和することを目的とする対策との2種類に分けることができる。

まず少子化自体を反転させることを目的とする対策を検討していく。これまでみてきたように、海外事例をそのままの形で導入して日本の少子化に歯止めをかけることは極めて難しいことが明確である。

では、少子化を食い止めるにはどうすればよいのか。出産適齢期の女性の数はこれからも減少していくため、1人あたりの出生数を高めていくしか手段はない。

日本の少子化対策は海外の政策とくらべて経済的支援や保育サービスの充実に改善の余地があると思われる。フランスの様に子どもが増えるほど得られる利益が大きくなるシステムを築き上げ、安心して子育てができる社会づくりが欠かせない。支援策の具体案として2子以上からは減税などの負担軽減率を引き上げる、教育費など子どもにかかる費用を国が肩代わりするといったことが考えられる。

⁵⁰ NHK スペシャル「私たちのこれから」取材班（2016）pp. 112-113.

これらの制度の導入にはやはり追加財源が必要になるが、日本は高齢者向け政策に社会保障費の大半を充てているため、子育て支援に財源を捻出することが困難である。子育て支援の規模を拡大するには画期的な財源調達方法が必要である。そこで社会保障費循環制度という考え方がある。この制度は生涯を通じて利用した社会保障サービスのうち、税や国債など公費で賄われた額を死亡時に国に返還してもらい、これを少子化対策の財源に充てるというものである⁵¹。

日本の社会保障制度は保険料や自己負担額を低く抑えるために社会的弱者から高所得者までを対象に多額の公費が投入されている。多くの高齢者は多額の財産を残したまま亡くなるため、その財産は相続財産として子や孫の世代に引き継がれている。このうち公費負担分だけを国が優先的に徴収し、社会保障費に充てる仕組みである。この制度は現役世代に新たな負担を求めることなく、さらに社会保障水準も下がることなくむしろより良いサービスを提供できる可能性さえある。

財源調達の別の手段として、消費税の税収のうちの数%を少子化対策の財源に充てるシステムの確立が考えられる。税制のうち消費税は安定して確保でき、すべての人が負担する税である。安定的な少子化対策に対する追加財源があれば、より良い経済的支援や保育サービスの提供が可能となることに加えて、消費税を通じて国民全体に少子化に対する問題意識の向上を促すことも出来るのではないか。そして国民全体に適応される税制を通じて少子化対策に対する合意形成も得られやすいのではないか。

保育サービスの充実を図るにはフランスの民間の取組みが参考になる。民間企業と自治体とが連携を取り保育園のネットワークを築くことで、保護者には家庭から近い保育園での保育手段を提供でき、企業側にも保育支援の促進や人材を手放さなくて済むといったメリットを享受させることができるのではないか。

内閣府は待機児童の解消策として2016年度から企業主導型保育事業を展開し、認可外保育園を設置する企業に助成金を与え企業保育園の普及に努めている。しかし、こうした保育園は利用者が十分に集まらず経営が厳しい場合が多い。さらに保育園ごとの教育サービスの質にも格差があるという問題もあり、対応が追いついていない。このように企業主導を推し進め、各企業それぞれで保育サービスを展開しても保育のニーズを把握しきれず、うまく機能しきれていないのである。

そこでフランスのビジネスモデルを参考に、日本でも保育園同士をつなぎ合わせ、どこの保育園でも利用できるサービスを構築すると待機児童の解消につながると考えられる。

最後に、少子化によって生じるデメリットを緩和することを目的とする対策を検討する。デメリットとしては人手不足の問題や社会保障制度の若者の負担増加、経済の衰退などが考えられる。

人手不足の問題については、女性就業率の引き上げや高齢者の定年退職期を超えた雇用の拡大など人材の効率的な活用が求められる。外国人労働者の受け入れも視野に入れる必要がある。

社会保障制度の若者の負担増加については、財政健全化のために現役世代の拠出金を増額す

⁵¹ 河合 (2017) p. 193.

るか、高齢者の受給額を減額するといった抜本的な制度の改革が必要である。

経済衰退の懸念に関しては、AIの活用による業務の効率化、付加価値の高い産業の育成など生産性を高める取り組みが必要である。

おわりに

いびつな人口構造ゆえに、日本政府の政策目標は子育て支援よりも高齢者向けの政策に偏りがちになる。そのため少子化への対応が遅れ、2000年に入ってから深刻な結果につながっている。しかし、少子化対策に力を入れなければ将来的に日本は衰退し、消滅するのは確実である。人口減少のスピードを緩め、社会の仕組みを作り替える時間を確保するためにも、少子化対策を疎かにすることはできない。

フランスの政策を単に模倣するのは短絡的であるが、財源調達の仕組みや合意形成の手段は見習うべきである。日本の未来を担う子どもをどうやって育てていくのか、この問題を子育て世帯だけの問題としてではなく、社会全体が当事者意識を持ち支えていくという姿勢が必要なのである。

参考文献

- ・赤川学(2017)『これが答えだ!少子化問題』筑摩書房.
- ・阿部正浩・加藤久和・中井雅之(2016)「政府はどのような少子化対策を行ってきたのか」阿部正浩編『少子化は止められるか? 政策課題と今後のあり方』有斐閣.
- ・NHKスペシャル「私たちのこれから」取材班(2016)『超少子化 異次元の処方箋』ポプラ社.
- ・大場静枝(2010)「フランスの家族政策の現在—仕事と家庭の両立を実現する社会へ」岡沢憲英・小淵優子編『少子化政策の新しい挑戦 各国の取り組みを通して』中央法規出版.
- ・河合雅司(2017)『未来の年表 人口減少日本でこれから起きること』講談社.
- ・高崎順子(2016)『フランスはどう少子化を克服したか』新潮社.
- ・樋口義雄・浅見康弘・平川伸一・大関由美子・森朋也(2006)「2つの神話と1つの真実」樋口義雄+財務省財務総合政策研究所編『少子化と日本の経済社会 2つの神話と1つの真実』日本評論社.
- ・堀田学(2010)「日本の少子化政策」岡沢憲英・小淵優子編『少子化政策の新しい挑戦 各国の取り組みを通して』中央法規出版.
- ・松田茂樹(2013)『少子化論 なぜまだ結婚、出産しやすい国にならないのか』勁草書房.
- ・守泉理恵(2015)「日本における少子化対策の展開」高橋重郷・大淵寛編『人口減少と少子化対策』原書房.

- ・ 森田陽子（2006）「子育てに伴うディスインセンティブの緩和策」樋口義雄＋財務省財務総合政策研究所編『少子化と日本の経済社会 2つの神話と1つの真実』日本評論社.
- ・ 山田昌弘（2007）『少子社会日本—もうひとつの格差のゆくえ』岩波書店.
- ・ 厚生労働省『人口動態調査』,
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html>
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所（2015）『第15回出生動向基本調査』,
https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000138824.pdf
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所（2017）『日本の将来推計人口』,
http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf
- ・ 財務省『国民負担率の国際比較』,
https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201104/sy2302o.pdf
- ・ 内閣府『安倍内閣の経済財政政策』,
<http://www5.cao.go.jp/keizai1/abonomics/abonomics.html>
- ・ 内閣府『家族関係社会支出（各国対GDP比）』,
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/gdp.html>
- ・ 内閣府『未婚化の進行』,
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/mikonritsu.html>
- ・ 内閣府（2017）『平成29年版 少子化社会対策白書（全体版）』,
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2017/29webhonpen/html/b1_s1-1-2.html
- ・ 日本創生会議・人口減少問題検討分科会『「ストップ少子化・地方元気戦略」（要約版）』,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/goudou/dai5/sankou1.pdf>