

少子化社会対策の必要性

～豊かな国民生活への寄与を目指して～

内閣委員会調査室 よこまち 横町 ふみよ 文代

1. はじめに

我が国において少子化が進行していると言われているが、そもそも少子化とはどのような状態を指すものなのか。

平成4年度国民生活白書において、少子化は「出生率の低下やそれに伴う家庭や社会における子供数の低下傾向」と表されている。また、人口学においては、少子化は「出生率が人口置換水準¹を持続的に下回っている状態」と定義されている。

近年の出生力減退が少子化とみなされるのは、その人口が長期的に再生産可能か否かによる²とされているのを踏まえて、本稿における少子化の定義には、人口学の定義を採用するものとする。

我が国では、昭和49年以降、合計特殊出生率³が人口置換水準を下回り続け、30年以上少子化が継続している。そのため少子化の流れを変えるべく様々な施策が講じられているが、一方で少子化を肯定する意見⁴もあり、諸施策を講ずる必要があるのかについては議論の余地がある。

そこで、本稿では、少子化が進む日本の現状と引き起こされ得る問題を俯瞰し、その対策の必要性について検討するとともに、望まれる施策の在り方についても考察する。

2. 少子化社会の現状

(1) 少子化が進む日本の現状

我が国の年間出生数は、第1次ベビーブーム期（昭和22年から24年）においては約270万人、第2次ベビーブーム期（昭和46年から49年）には約210万人であった。しかし、昭和50年に200万人を下回り、59年には150万人を割り込んでいる。平成元年に約125万人となってからも減少傾向は変わらず、17年には106万2,530人と過去最低を記録した。

また、合計特殊出生率は、第1次ベビーブーム初期においては4.54であったが、第2次ベビーブーム末期の昭和49年には2.05と人口置換水準を下回った。平成17年は3年連続で「超少子化国家」の指標とされる1.3に届かず、1.26となっている。これは、合計特殊出生率が1.78であるデンマークや、1.90であるフランス等他のOECD加盟国と比較し、非常に低い数値であった。

平成18年においては、出生数は109万2,674人、合計特殊出生率は1.32と6年ぶりに前年を上回っている⁵。しかし、今後は母体となる女性の人口そのものが減少していくため、合計特殊出生率のわずかな反転では、出生数の減少傾向に歯止めがかからないと予想

されており、楽観はできない。

(2) 日本の少子化社会対策の変遷

平成2年、前年の合計特殊出生率が1.57と「ひのえうま」であった昭和41年を下回ったことに衝撃を受け(「1.57 ショック」)、政府は、出生率低下の要因等に対し総合的な検討を始めた。

平成6年、子育てに対する支援を総合的かつ計画的に推進する必要があることから、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(いわゆる「エンゼルプラン」。文部、厚生、労働、建設の4大臣合意)が策定され、その施策の一環として「緊急保育対策等5か年事業」が決定された。平成11年には、「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」。大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意)が策定されている。

平成14年、厚生労働省は安心して子供を産み育て、意欲を持って働ける社会環境の整備を進めるために「少子化対策プラスワン」をまとめた。これを踏まえ、平成15年には、地方公共団体及び事業者による次世代育成支援に関する行動計画の策定等について定めた「次世代育成支援対策推進法」が制定された。また、地域における子育て支援の取組強化を図る「児童福祉法の一部を改正する法律」も成立している。

さらに同年は、議員立法により、少子化社会において講ずべき施策の基本的理念を明らかにし、少子化に的確に対処するための施策の総合的な推進を目的とする「少子化社会対策基本法」が制定された。その後、同法に策定が義務づけられている「少子化社会対策大綱」が定められ、盛り込まれた施策の効果的な推進を図るべく「少子化社会対策大綱の具体的実施計画(子ども・子育て応援プラン)」が決定された。

しかし、これらの施策では、少子化の流れを変えることができなかった。そのため、平成18年に子育て支援策と働き方の改革を盛り込んだ「新しい少子化対策について」が策定された。また、現在、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略、「ワーク・ライフ・バランス憲章」(仮称)及び「働き方を変える、日本を変える行動指針」(仮称)の検討が進められている。

3. 少子化社会の将来像

このまま少子化が続くことによって、社会はどのような影響を受けるのか。平成18年12月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の将来推計人口⁶」に沿って検討していくこととする。なお、ここでは、長期の合計特殊出生率を1.26と中位の仮定をし、死亡率の仮定も中位⁷とした、出生中位(死亡中位)推計を検討対象とする。

(1) 少子化が進んだ場合の日本の人口予測

推計によれば、我が国の総人口は2005年の1億2,777万人から、2055年には8,993万人となる。50年間で総人口は対05年比の約70%まで減少するが、そのうち、年少(0~14歳)人口は、1,759万人から752万人と約43%に、生産年齢(15~64歳)人口は

我が国の経済力が低下すれば、輸入購買力の確保が困難になり調達不能となり得る。

エ 社会インフラ維持における困難

総人口に占める老年人口の比率は、現在の 20.2 % から 40.5 % と 50 年間で倍増し、
老年者 1 人を支える生産年齢人口は 3.3 人から 1.3 人となる。これに併せて経済規模
が縮小すれば、社会保障、防衛、治安、国土保全、教育等の社会インフラのための支
出に耐えられなくなる恐れがある。

オ 国・地方の財政破綻

平成 19 年度末には、国・地方の長期債務残高は約 773 兆円、財政融資資金特別会
計国債残高は約 143 兆円に上る¹⁰。さらに、年金、社会保障等の支出の増加が見込ま
れるが、これら債務負担拡大と経済縮小に伴う税収減が同時に進めば、財政が破綻し
かねない。

カ 共同体の消滅

地域によっては人口が都市に流出するなど急速に過疎化が進行し、防犯・消防・教
育・医療・上下水道・道路・鉄道等といった社会サービスの提供が困難になる。大き
な共同体への移住が進み、住民を失った共同体がその独自の文化とともに消滅するこ
とも考えられる。

キ 社会の活力の低下

生産年齢人口の比率低下、老年人口の比率増加等により、国民 1 人当たりの所得が
低下することも考えられる。また、社会保障負担の在り方によっては、生産年齢人口
の労働意欲を減退させるなど、社会の活力を低下させることもあり得る。

ク 子供の自主性や社会性育成における障害

子供の数が減ることから、子供の心身の発育過程において過保護・過干渉になりや
すいことや、幅広い人間関係を育む機会が減少し、自主性や社会性が育ちにくいこと
などが懸念されている。

ケ 世界における存在感の低下

経済力の低下に伴い、世界における日本の存在感が大きく損なわれる可能性がある。
特に中国、インドとの経済的地位の逆転が起こる可能性が高い。

(3) 危機回避のための施策の在り方

このように少子化社会がもたらす危機は甚大なものである。政府は、人口減少下でも技
術革新、新しいアイデア、ビジネスなどによるイノベーションで持続的成長と豊かな社会
を実現できるよう、2025 年までを視野に入れた成長に貢献するイノベーションの創造の
ための長期的戦略指針（「イノベーション 25」）を策定しているが、少子化が急激に進み、
人口減少が著しく進行するほど、生じる危機を乗り越えることは困難になる。よって、少
子化そのものに対する策を講じる必要性が生じているとも言える。

しかし、人口減少社会がいかに回避すべきものであっても、事態打開のために、様々な
個人の事情や選択により子供を持つことを希望しない者に対し、「子を産み、育てよ。」
と強制することはできない。そこで、次に、少子化は、子供を持ちたいと希望しない人が

増加したことに起因するものかを検証する。

4．子供を持つことへの意識

(1) 未婚者の場合

平成 17 年における嫡出でない子の出生構成割合はわずか 2.0 % であり、ほとんどの子供は男女が婚姻してから生まれている。よって、未婚者の子供を持ちたいという意識を検討するに当たっては、まず、その結婚の意思を調査する必要がある。

ア 未婚化・晩婚化の現状

平成 17 年国勢調査によれば、25 ～ 29 歳の未婚率は男性 72.6 % と女性 59.9 %、30 ～ 34 歳の未婚率は男性 47.7 % と女性 32.6 %、35 ～ 39 歳の未婚率は男性 30.9 % と女性 18.6 % となっている。5 年前の調査と比較して男女ともに各年齢の未婚率は上昇し、男性は 30 代、女性は 20 代後半から 30 代にかけて特に高い伸びがみられた。また、平成 17 年の平均初婚年齢は、男性で 29.8 歳、女性で 28.0 歳と 5 年前より男女ともに 1 歳高くなり、晩婚化が進んでいる¹¹。

イ 結婚の意思と独身の理由

未婚化・晩婚化は進行しているものの、18 ～ 34 歳の未婚者のうち、およそ 9 割の男女が結婚する意思を有している¹²。それにもかかわらず、結婚しない主な理由として、積極的理由の欠如や、適当な相手がいないことが挙げられている。実際に、18 ～ 34 歳の未婚者のうち、結婚したいと思う交際相手がいる者の割合は高くなく、男性 20.5 %、女性 27.3 % である。

また、男性の場合は、仕事の有無や就業形態が結婚に影響を与えている。独身男性が 3 年後に結婚しているかについては、「仕事あり」と「仕事なし」では約 3 倍の差がつき、就業形態が「正規」か「非正規」かによって約 2.5 倍の開きがあった¹³。不安定な雇用下にある者ほど、結婚しづらい状況にあると推察される。

女性の場合は、男性に比べて、仕事の有無や就業形態別に結婚の状況が大きく異なることはないが、結婚後の離職の割合が高く、結婚前には 88.5 % だった就業率が、結婚後には 65.3 % まで低下する。女性の離職は出産後、更に進み、就業率は 23.1 % にまで低下する。こうした現状が、就業を継続したいと願っている未婚女性を結婚から遠ざけている可能性があるものと考えられる。

ウ 結婚と希望する子供の数

前述のとおり、様々な事情から結婚に至っていないものの、18 ～ 34 歳の未婚者のうち、およそ 9 割の男女が結婚する意思を有している。これら結婚する意思を有している男女が希望する平均子供数は、男性が 2.07 人、女性 2.10 人である。結婚の利点に関する調査において、未婚の男女の回答の上位に「子供や家庭をもてる」ことがはいつていることから、多くの未婚者が子供を持つことに積極的であることがうかがえる。

(2) 既婚者の場合

ア 既婚者の出生数と理想の子供の数

夫婦の完結出生児数（結婚持続期間 15 ～ 19 年夫婦の平均出生子供数）は、昭和 47 年に 2.20 人となって以降、およそ 30 年間、同水準を推移していたが、平成 17 年に 2.09 人へ減少した。また、平成 17 年における平均予定子供数（夫婦が実際に持つつもりの子供数）は、2.11 人であった。一方、夫婦の平均理想子供数は平成 17 年において 2.48 人となっており、完結出生児数、平均予定子供数ともに 0.4 近く上回っている¹⁴。

イ 理想の子供数を持たない理由

予定子供数が理想子供数を下回る理由について、調査の結果、最も多かった理由が「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」であった。次いで、「高年齢で産むのが嫌だから」、「これ以上、育児の心理的、肉体的負担に耐えられないから」が挙げられている。

現状より多くの子供を持ちたいと思っても、様々な育児の負担感から、その願いを叶えられない夫婦の姿が浮かび上がっている。

(3) 未婚者・既婚者の希望が叶った場合の出生率

このような子供を持ちたいと願う未婚者、既婚者の希望を叶えることが、出生率に与える影響はどのようなものか。

厚生労働省は、国民の希望が一定程度叶った場合を仮定した人口試算を示すことにより、人口構造の変化に関する諸問題及び諸施策に関する議論に資することを目的として、試算を行った。その結果、生涯未婚率が 10 % 以下、夫婦の完結出生児数が 2.0 人以上であれば、2040 年の合計特殊出生率は 1.75 にも及ぶことがわかっている¹⁵。

5. 対策の必要性和その在り方

近年の少子化は、人々が子供を持ちたいと希望しなくなったことに起因するものではなく、人々の子供を持ちたいという希望が叶えられないことによるものである。こうした人々の願いを叶えるため、少子化社会対策は必要とされていると言える。

少子化社会対策により、上述した人々の子育てへの希望を叶えることができれば、合計特殊出生率は 1.75 と大幅に上昇することが見込まれる。これは、人口置換水準には及ばず、少子化そのものを解消するわけではない。しかし、少子化を緩やかにし、それに伴う人口減少社会がもたらす危機を乗り越えやすくすると考えられる。また、理想の人数の子供を育てられる環境は、より多くの子供を希望する親を増加させ、少子化の解消へと繋がっていくことが期待される。

では、どのような少子化社会対策が望ましいのか。前述した事例を始め子供を持たない理由は様々である。そうした障害を克服すべく人々が政府に求める施策は、既婚者が未婚者かで異なるのはもちろん、それぞれの就業、希望するライフスタイル、家族構成、居住

地域等によって多様なものとなる。よって、政府には、特定のケースのみに特化するものではないきめ細かな施策を講じることが求められている。

先に述べたとおり、政府はこれまで多くの施策を講じてきた。それにもかかわらず、少子化の流れを変えられずにいるが、これは、政府の施策が人々の様々なニーズに全く対応していなかったことを意味するわけではない。平成6年に策定された、最初の具体的な計画と言われる「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)でさえ、「仕事と育児との両立のための雇用環境の整備」、「多様な保育サービスの充実」、「子育てに伴う経済的負担の軽減」等、幅広い施策を盛り込んでいた。それにもかかわらず、これらの施策で解消されるべき、仕事と育児の両立の困難さ、保育サービスの不足感、育児の経済的負担感等は、13年後の現在においても少子化の一因であり続けている。このことは、政府が講じてきた施策について、その内容に大きく改善すべき点があったわけではなく、その実効性が不十分だったことを示しているのではないだろうか。

これまでの少子化社会対策が、子育て世帯にとって本当に利用できる制度やサービスを提供するものであったかを、政府は自ら問い直す必要がある。政府には、国民の生活実態に合った少子化社会対策が有用に講じられ、国民が施策の効果を実感できるようにすることが期待される。

さらに、少子化社会対策の恩恵は、特定の子育て世帯のみならず、全ての世帯が受けられるように配慮すべきことについても言及したい。

仕事と家庭の両立支援を例に挙げれば、人員補充や業務の見直しのないままに、子育て期の者に短時間勤務制度が設けられた場合、それ以外の者が過剰に働かされる懸念がある。少子化社会対策が全ての世帯に配慮したものでなければ、このように、支援を受ける者に気兼ねを生じさせたり、あるいは、支援を受けられない者に、不公平感を募らせる可能性がある。

少子化社会対策基本法によれば、少子化社会対策はその推進により、国民が豊かで安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与すべく講じられるものと定められている。子育てに関する施策を通じて、子育て世帯に限らず、全ての国民の満足する生活に貢献することが望まれる。

【参考文献】(本文中に引用したものを除く)

赤川学『子どもが減って何が悪いか!』筑摩書房、平成16年12月

大淵寛、高橋重郷編著『人口学ライブラリー1少子化の人口学』原書房、平成16年10月

1 合計特殊出生率(注3参照)がこの水準以下になると人口が減少することになる水準を言う。現在の我が国の置換水準は2.08前後である。

2 樋口美雄+財務省財務総合政策研究所『少子化と日本の経済社会』(日本評論社 平18.3.10)25頁。

3 その年次の15~49歳までの女子の年齢別出生率を合計したもので、1人の女子が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子供の数に相当する。

- 4 森永卓郎『非婚のすすめ』(講談社現代新書 平9.1.20) 174 ~ 177 頁。少子化のメリットとして住宅問題の解決(父母からの住居相続による居住面積の拡大。新規に住宅の取得を図る世帯の減少による地価の低下。)、財政の好転(高齢化によるコスト高を補う子供にかかるコスト減。)、通勤地獄の解消(学生の減少による電車の混雑解消。)、レジャーをより楽しめるようになる(子供の休みによらない自由な休暇取得。)、高齢者や女性の基幹的雇用への道が確実になる(若年層の減少に起因する雇用対象の拡大)等が挙げられている。
- 5 厚生労働省『平成18年人口動態統計(確定数)の概況』(平19.9.7)
- 6 この推計は、全国の将来の出生、死亡及び国際人口移動について仮定を設け、これに基づいて我が国の将来の人口規模並びに年齢構成等の人口構造の推移について推計を行ったものである。推計の対象は、外国人を含め、日本に常住する総人口とする。推計の期間は、2005年から2055年までとなっている。
- 7 長期の平均寿命を男性83.67年、女性90.34年と仮定している。なお、平成18年の平均寿命は、男性79.00年、女性85.81年である。
- 8 社団法人経済同友会『「日本の未来は本当に大丈夫か」-改めて問う少子化対策-』(平19.4) 6頁
- 9 列挙した項目は社団法人経済同友会『「人口減少社会にどう対応するか」-2050年までの日本を考える-』(平18.6.30) 6頁~9頁、平松紀代子『出生児数決定のメカニズム』(ナカニシヤ出版 平19.2.20) 2~3頁、猪口邦子・勝間和代『猪口さん、なぜ少子化が問題なのですか?』(ディスカヴァー・トゥエンティワン 平19.4.20) 30頁~31頁を参考にした。なお、同友会による資料は、平成14年1月に発表された国立社会保障・人口問題研究所の『日本の将来推計人口』をベースにしていたため、平成18年12月に発表された『日本の将来推計人口』に沿うようにデータを書き換えてある。
- 10 『国及び地方の長期債務残高(平成19年度予算)』(財政関係諸資料(平成19年9月))
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryuu/sy1909g.pdf>
- 11 厚生労働省『平成18年度「婚姻に関する統計」の概況(人口動態統計特殊報告)』(平19.1.26)
- 12 国立社会保障・人口問題研究所『第13回出生動向基本調査 結婚と出産に関する全国調査~独身者調査の結果概要~』(平18.9.22)
- 13 厚生労働省『第4回21世紀成年者縦断調査(国民の生活に関する継続調査)結果の概況』(平19.3.7)
- 14 国立社会保障・人口問題研究所『第13回出生動向基本調査 結婚と出産に関する全国調査~夫婦調査の結果概要~』(平18.8.2)
- 15 第1回「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議「基本戦略分科会」(平19.2.27) 参考資料3「希望を反映した人口試算の概要」