

太陽 ASG

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：わが国の少子化問題と対策の行方

執筆者：三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（株）
経済・社会政策部 主任研究員 矢島洋子氏

要 旨 （以下の要旨は 1 分 40 秒でお読みいただけます。）

2010 年最初のエグゼクティブ・ニュースでは、21 世紀の日本の重点課題のひとつ、少子化問題を採り上げます。

日本は男女共に世界最長寿国の一つであるのはよく知られていますが、少子化の影響等から人口の増加を前提として成り立つ様々な制度のひずみ（高齢者介護問題等）が浮かび上がってきています。国の試算では、出生率の低下がそのまま続くと日本の総人口は最近の 1 億 2,769 万人（2008 年 10 月 1 日現在）から、約 100 年後の 2105 年には 3,356 万人と約 1/4 にまで落ち込むとの推計（「（国立）社会保障・人口問題研究所」試算）もあり、世界に占めるわが国の国力が衰退してしまう危険性があります。

こうした状況下、小泉内閣時代から既に「少子化対策」特命担当大臣が置かれ、民主党政権でもそのマニフェストで「子育て・教育」への対応を挙げるなど、政府は積極的に少子化への歯止めを打ち出しています。しかし、少子化は晩婚化や核家族化の風潮、更には景気とも密接に関連する問題で一朝一夕に変えられるものではありません。国際的な競争が激しさを増す中で、これから若年労働者の割合が落ち込んでいくのは、わが国にとって大きな制約条件となり、日本の国際競争力の低下につながります。

今回は、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングの矢島洋子・主任研究員に、わが国の少子化問題の実情と国としての取り組み姿勢や今後の方向性などについて解説をして頂きます。

同氏によれば、日本では少子化への対応として、女性が仕事か結婚・出産かという二者択一的な状況に陥らなくて済むように「仕事と子育ての両立」を中心に対策が実施されてきました。昨年 8 月の衆議院選挙で民主党が掲げた「子ども手当」も、こうした一環として理解されます。

しかし、これまで取り入れられた「仕事」のための育児休業制度や「子育て」のための保育サービスの提供などは、制度利用のしにくさや保育所の量的不足等から、十分な効果を挙げてきたとは言えません。他の先進国でも、少子化は共通の問題となっていますが、中長期的な視点に立った短時間労働などライフスタイル選択の多様性を認めることにより、アメリカや北欧諸国では出生率が回復してきています。このため、日本でも男性を含めた基本的な働き方の見直し「ワーク・ライフ・バランス」の着実な進展が重要である、と結ばれています。



「太陽 ASG エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちらから⇒<http://www.gtjapan.com/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-5770-8916 e-mail: t-asgMC@gtjapan.com
太陽 ASG グループ マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

わが国の少子化問題と対策の行方

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 経済・社会政策部 主任研究員
矢島洋子

1. 少子化対策とはなにか

「子ども手当」の意味

少子化対策は、昨年（2009 年）8 月の衆議院議員選挙の争点のひとつとなった。結果は、「月 26,000 円の子ども手当」の創設を公約とした民主党が、「待機児童の解消」等を掲げた自民党に歴史的な大勝利を収め、政権を手にした。「子ども手当」は、今年度（2010 年）の予算案に組み込まれ、初年度は半額で支給が開始される見込みである。

では、「子ども手当」とはどういう性質の施策なのか。また、この施策の導入は、子育て世帯にどのような変化をもたらすであろうか。「子ども手当」は、直接的に子育て世帯に経済的支援を行う施策であり、これに近い施策としては、これまでに「児童手当」があった。「児童手当」支給対象は、小学生以下であり、一人目または二人目の子に月額 5,000 円、三人目以降には月額 10,000 円が支給される。3 歳未満の子については、子どもの人数に関わらず一律 10,000 円となっている。ただし、給付には、所得制限がある。財政負担は、国、都道府県、市区町村がそれぞれ 3 分の 1 であり、3 歳未満については、企業による拠出金も一部ある。

対して「子ども手当」は、支給対象が 15 歳以下と、これまでよりも拡大している。支給金額は、子どもの人数に関わらず 1 人あたり月額が一定であり、これまでに比べて、子どもが一人目、二人目の場合、5 倍以上という大幅な増額にもなっている。また、所得制限は、（民主党内からは異論もあったが）なされない見込みである。財政負担は、当初、国の全額負担と言われたが、地方にも、これまでの「児童手当」のレベルを上限として、負担を求めていくものとみられる。国の財政支出は、初年度でも 2 兆円を超え、全額支給後は、5 兆円を超えることが見込まれている。

「子ども手当」は、これまでの子育て支援策に単純に上乗せされるものではない。児童手当や配偶者控除、扶養控除など、これまでの経済的支援策を廃止し、新しい手当に一本化が見込まれている。手当のような直接的給付と税控除の違いは、税控除は、所得の高い層ほど大きく効いてくる点である。所得制限をつけなければ、手当は所得に関わりなく一律であるため、所得に占める割合でみると、比較的所得の低い層に影響の大きな施策といえる。手当の金額が高いため、控除を廃止しても、これまでよりも収入増となる家庭が多いとみられるが、仮に所得制限を設けた場合、所得制限以上の家庭では、控除が廃止された上に手当でも支給されない場合、こうした経済的支援策の対象外となる。



子育て負担を軽減する施策

しかしながら、子育ての経済的負担を軽減する施策は、手当や税控除ばかりではない、民主党が少子化対策のもう一つの目玉として掲げている「高等教育の実質無償化」のように、子育てにかかるコストを引き下げる施策もある。子育てにかかるコストとしては、他にも、「大学教育費」、「就学前教育（幼稚園）や保育費」、「妊娠・出産にかかる医療費」、「子どもの医療費」などが考えられる。日本では、学校以外にも学習塾や習い事の支出が高いことや高等教育に占める私立の割合が高いことも、子育ての経済的負担を重くしていることから、小中学校など「公的な義務教育の質の向上」をはかることも、負担軽減策となるという見方もある。近年、子どもの貧困や格差問題がクローズア

アップされているが、公教育の質の向上は、親の収入格差が子どもの教育格差につながることを防ぐことにもなる。「手当」の場合、使用目的は自由であり、必ずしも子育てや子どもに使われるとは限らないが、これらの費用を引き下げることが、確実に「子育て」の負担を軽減すると考えられる。

さらに、子育て世帯の収入を安定させることも、経済的支援策である。施策としては、大きく分けて、二つの課題がある。一つは、女性の結婚・出産時の望まぬ離職を減らし、共働きを可能とすることである。女性の離職に伴い失われる機会費用は、手当支給ではとてもカバーしきれない。また、近年は、企業の大規模なリストラにより、専業主婦家庭の夫が職を失うリスクも高まっており、リスクヘッジとしての共働きの必要性が男性にも意識されている。共働きを可能とするためには、仕事と子育ての両立を可能とするよう保育サービスの拡充と、育児休業・短時間勤務等の両立支援策、長時間残業など基本的な働き方を見直すワーク・ライフ・バランスの取組が必要である。



二つ目には、若者の雇用確保を通じた経済的自立支援である。若者が結婚に踏み切らない理由としては、経済的不安が大きい。経済的不安は、若年失業率の増加や雇用の非正規化といった社会情勢を背景にしている。若年の雇用確保のための相談等の就労支援や職業訓練等の取組と、さらには、若年労働力を高く買うことのできる競争力の高い産業の創出が必要である。

もちろん、民主党の施策としても、保育所の待機児解消やワーク・ライフ・バランスの推進、緊急雇用対策としての若者の自立支援や女性のライフプランニング支援などは含まれている。ただし、懸念されているのは、マニフェストに大きく掲げられた「子ども手当」を実現させるために、こうした他の施策が手薄にならざるを得ないのではないかという点である。日本の子育て世帯に対する財政的な支援が低かったことは間違いない。したがって、「手当」が無駄とは言えない。「子ども手当」に対する評価は、他の施策をどの程度実現できるかにかかってくる。

わが国における少子化対策の変遷

「子どもを産む・産まない」は個人や家族の選択の自由であり、国や社会が介入する問題ではない。では、なぜ、少子化対策として「子どもを産み育てやすい環境作り」に取り組む必要があるのかといえば、それは、「子どもを持ちたくても持てない」人が増えているためである。それは、「希望する子ども数と実際に持てる子ども数との差」という形であられる。特に、女性が結婚や出産を考えた時に、仕事か結婚・出産かという選択を迫られる状況を回避するために、「仕事と子育ての両立支援」を主軸に、日本の少子化対策は、これまで 20 年にわたって実施されてきた。社会全体としては、出生率の減少が続くことに伴う人口減少に対する危機意識もあり、こちらは、合計特殊出生率（一人の女性が一生に産む子供の数）の低さにあらわれる。

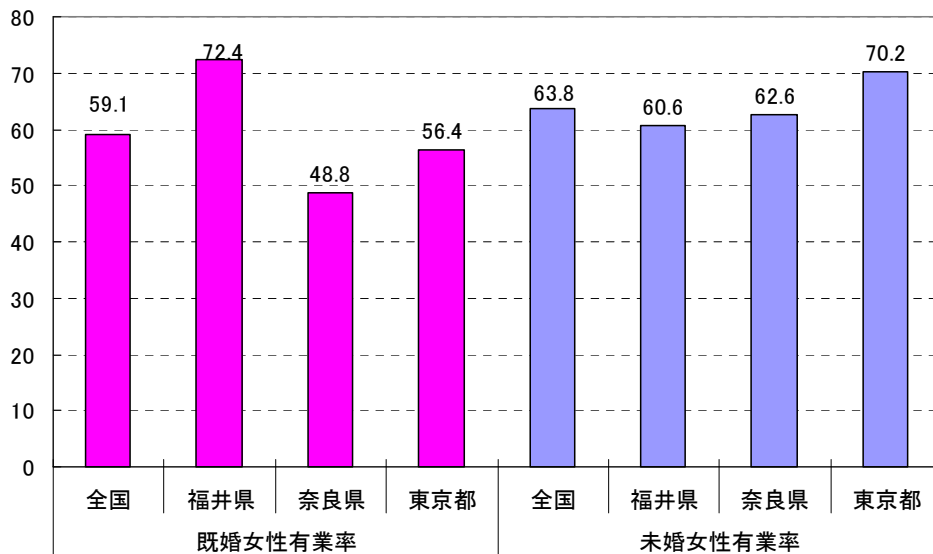
「仕事と子育ての両立支援」策のスタート当初は、旧厚生省主導で進められたこともあり、「保育サービスの拡充」が中心であったが、その後、企業における「育児休業等の制度導入」がはかられた。しかし、これらの施策では、出生率の面からみても、子育て期の女性の就業率からみても、効果があらわれてこなかった。女性の就業率だけをみれば、この 20 年間に上昇しているものの、その背景を未婚と既婚に分けてみれば、既婚女性に比べて就業率の高い未婚女性の割合が高くなったために、女性の就業率全体が押し上げられたに過ぎず、子育てしながら仕事を両立できる女性が増えたわけではないことがわかる。

少子化対策の効果が得られなかった理由

では、なぜ、保育サービスと育児休業制度導入で、効果が出なかったのか。

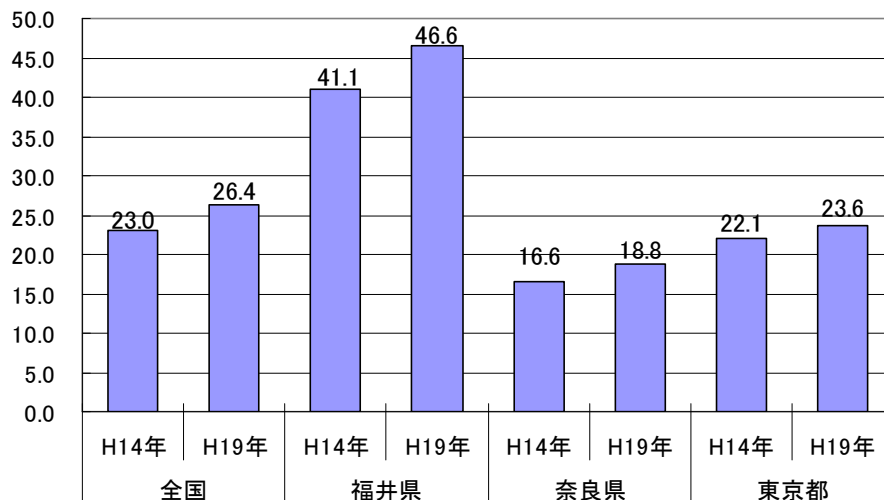
保育サービスは、もともと不足している都市部では、整備を進めても十分な量の確保にいたっていない。2007 年の就業構造基本調査で、既婚女性の有業率（15～64 歳）が最も高い福井県(72.4%)と最も低い奈良県（48.8%）、合計特殊出生率の最も低い東京都（既婚女性有業率 56.4%）について、0～4 歳の子どもの保育サービス利用率を比較すると、福井県で 46.6%、奈良県で 18.8%、東京都で 23.6%と大きな差がある。かつては、既婚女性有業率が低いことからニーズが低くて当たり前、と考えられたが、奈良県や東京都の既婚女性の就業希望率が福井県に比較して高く、待機児童も出ている状況からみれば、そうとは言えないことがわかる。

図表 既婚女性有業率と未婚女性有業率（2007 年）～全国・福井・奈良・東京～



資料：総務省統計局「就業構造基本調査」、注：有業率はいずれも、15 歳～64 歳

図表 保育所利用割合（0～4 歳）の変化 ～全国・福井・奈良・東京～



資料：厚生労働省「社会福祉施設等調査」、総務省「人口推計」

育児休業については、制度導入当初は、「制度はあっても利用しにくい」という声が多く聞かれた。しかし、この状況についてはこの2～3年で変化がみられる。育児休業復帰後の短時間勤務制度やフレックスタイム制度の選択など、子育て期の柔軟な働き方の選択肢が出てきたことや、通常の男性を中心とした働き方についても、残業削減や仕事を効率的に進める取組が進んできたことによる。このため、これまでは育児休業はあっても、休業後、いきなり未婚時代のような残業の多い働き方をするのでは両立は無理だと考え、休業取得前や結婚時点で仕事を辞めていた女性が、制度を利用して就業継続できるようになってきたという声がアンケート調査やヒアリング調査の結果に表れてきている。まだ、統計的に確認できるにいたっておらず、全国的傾向というよりも、都市部の大企業を中心とした傾向に過ぎない可能性もある。しかし、合計特殊出生率もようやく下げ止まり、微増の傾向を見せ始めている。

以上のとおり、これまでの少子化対策は、十分とは言えず、スピードも遅々としていたものの、5年ごとに見直されてきた対策は、その都度、時代状況を反映し、課題を示しながら進んできた。2010年は、また新たな5ヵ年計画をスタートさせる年にあたる。これまでの政策を検証し、今、日本社会がおかれている状況を客観的に評価した上で、今後の取組を示す必要がある。

2. 先進国における少子化状況とその対策

先進国に共通課題としての少子化

合計特殊出生率が人口を維持する水準である2.0（夫婦2人から2人の子供）のレベルを下回る状態が続くと、長期的には人口減少という事態にいたる。日本では、すでに人口減少社会に突入してしまったが、この問題は多くの先進国に共通の課題である。出生率が低下してくる原因は、必ずしも悪いことばかりではない。乳児死亡率の低下や子どもが労働力として期待されなくなることなど、女性が希望する子ども数よりも多くの子どもを持たなくてよくなるという側面もある。一方、雇用者として働く人が増え、女性の雇用者も急速に増える中で、仕事と子育てを両立させることが困難となることや、地域コミュニティの希薄化や核家族化により子育て家庭が孤立すること、子ども一人あたりにかける教育費を含む子育て費用が増加することなどが、マイナス要因として、希望する子ども数以上に、現実を持つ子どもの数を減少させる。こうして、1970年代に、多くの先進国で出生率が大きく低下してきた。

出生率を回復させてきた国の特徴

しかし、フランスを除き、他の先進国では、出生率の回復を目的としたいわゆる「少子化対策」に取り組んではない。取り組んできたのは、仕事と子育ての両立支援やワーク・ライフ・バランス施策、子育て家庭支援等である。個別具体的な施策を取り出せば、日本の「少子化対策」と同じである。しかし、政策の評価指標を出生率におかないことで、中長期的な視点で、仕事と子育ての両立や子育て家庭の経済環境改善など、より具体的な目標に向かって、着実に環境改善をはかって来た国々が少なくない。その結果、80年代半ば以降、女性の社会進出をさらに進めながら、出生率を回復させてきた国が出てきている。

日本の取組も、これらの先進国の取組から学んできたが、保育サービスや両立支援制度などの取組に比べ、残業削減や短時間勤務等多様な働き方の選択肢を持つことを、日本に導入・定着させることは困難であった。多様な働き方を含め、ライフスタイル選択の多様性の差が、先進国の中で、アメリカ・北欧諸国・オランダなどのように出生率を回復させてきた国と、日本や韓国、南欧諸国のように、出生率も女性の労働力率も伸び悩む国との違いになっており、こうした状況に対する認識が、近年、日本の少子化対策

において、基本的な働き方を見直し多様な働き方を取り入れようとする「ワーク・ライフ・バランス施策」に向かわせてきたのである。

3. 国内都道府県別の少子化状況とその対策

出生率の変化とその背景状況

国内 47 都道府県において、過去 20 年の女性の働く割合と出生率との関係を見ると、先進国間の比較と異なり、出生率を回復軌道に乗せていると言える県はないものの、女性の有業率の高い県で、出生率の下げ幅も小さくなっており、仕事と子育ての両立しやすい地域で、出生率も女性の有業率も比較的高い水準を保てることがわかっている。ただし、「両立しやすさ」を支えているのは、従来からの三世帯同居による親族の支援や地域の支えあいであり、この 20 年間に取組を進めてきた新たな社会的支援によるものとは言えない。もちろん、親族や地域のつながりが残っていることは素晴らしいが、こうした支えあいは、これまでの「両立しやすい地域」でも、徐々に失われつつあり、従来からの親族や地域の自然な支えあいだけを頼りにしていれば、「両立しやすさ」は低下してしまう。実際に、国内の比較的「両立しやすい地域」で、新たな社会的支援の整備が、失われつつある昔ながらの支えあい分をカバーできていないことが、これらの地域でも出生率があまり回復しないことや、既婚女性の就業率が上昇しない原因となっている。

また、日本全体でみれば、保育サービスや育児休業等の両立支援策はある程度前進してきたものの、残業を含めた男性の総労働時間や、有給休暇の取得率、非正規職員・従業員の割合の増加などの状況は、長期的に見てむしろ悪化してきたことが、他の取組の効果を打ち消していると考えられる。

近年の問題状況の変化

さらに、近年、深刻な状況が起きている。これまで述べてきたように、日本を含む先進国の少子化問題の背景には、女性が結婚や出産によって、就業継続が困難になるという共通の問題があった。つまり、未婚有業率よりも、既婚有業率が低くなるという状況である。しかし、2007 年の就業構造基本調査によれば、国内において、47 都道府県中 29 県で、未婚女性有業率（15～64 歳）が既婚女性有業率（15～64 歳）を下回っている。つまり、先に述べた先進国に共通の少子化問題の構造からずれてしまっている。しかも、このことが既婚有業率の上昇によっておきているのではなく、未婚有業率の低下によっておきているとみられることが問題である。また、2009 年の総務省統計局「労働力調査（詳細結果）」では、女性雇用者に占める正規の職員・従業員の割合は前年比 0.1 ポイント低下の 46.4%であり、非正規の職員・従業員は 0.1 ポイント上昇の 53.6%である。



厚生労働省「平成 20 年度雇用均等基本調査」によれば、女性の育児休業取得率は 90.6%に達しており、短時間勤務制度を導入する企業も着実に増えているが、先にみたように、未婚女性の有業率が低く、雇用者に占める女性の正規雇用者の比率が半数に満たない状況になってしまえば、こうした制度を利用できる女性の母数自体が減ってしまい、それらの施策の効果が極めて限定的になってしまう。

若年男性の失業や非正規化も進んでおり、日本では結婚において男性の経済力が重視されるため、このことも結婚や出産に大きな影響を及ぼす。

4. 今、必要とされる少子化対策とは

こうした状況を踏まえ、今、特に取り組まねばならない対策は何であろうか。

先に、「近年の問題状況の変化」でみたとおり、これまでの両立支援策の効果を上げるためにも、前提として、特に地方において、若者の経済的自立が可能となるよう雇用を量・質の両面で確保することの重要性が増していると考えられる。地域や家族構成などの面で、子育て環境がまだ良好に維持されている地方から、仕事がないという理由で、子育て環境整備が困難な都市部に多くの若者が出てくることは、社会的コストの面からみても、大きな負担である。また、都市と地方の人口密度の差が極端に大きくなることで、少子化問題に限らず、公共サービス提供の効率性においても、双方に大きな問題が生じつつあると考えられる。

さらに、東京近郊を中心とした都市部においては、2010 年 4 月に、かつてない規模で保育所の待機児がうまれる可能性が高い。保育所の入所枠が最も大きい年度初めを目途に、育児休業からの復帰を予定している人々が保育所に子どもを預けられず、復職を断念するケースも出てくるであろう。経済不安を背景に求職活動目的で保育所利用を希望する専業主婦も、着実に増加しているとみられ、それらのニーズが相まって、この 4 月にピークに達するとみられる。地方自治体では、2010 年度からスタートする次世代育成の新たな 5 カ年計画策定にあたり、保育需要を推計し、整備計画を立てているが、民主党の保育整備の財源が見えてこないために、具体的な目標値を出すことに不安を感じている自治体は少なくない。仕事と子育ての両立支援策は、保育等社会的サービスの拡充と、企業における残業削減・育児休業等の就労支援が車の両輪となって効果を発揮すると考えられるが、企業の支援策の効果がようやく出ようというときに、保育サービスの整備が足を引っ張り、企業が期待する効果を得られなければ、企業の取組の進展にブレーキをかけることにもなりかねない。したがって、保育サービス確保の目処をつけることは喫緊の課題である。

そして、長期的には、やはり、これまで 20 年の取組の中で、積み残された課題としての男性を含めた基本的な働き方の見直し「ワーク・ライフ・バランス」を着実に進めていくことが重要であろう。

参考文献：

男女共同参画会議少子化と男女共同参画に関する専門調査会「少子化と男女共同参画に関する社会環境の国際比較報告書」平成 17 年 9 月

男女共同参画会議少子化と男女共同参画に関する専門調査会「少子化と男女共同参画に関する社会環境の国内分析報告書」平成 18 年 9 月

<http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/syosika/houkoku/index-kokunai.html>

以 上

執筆者紹介

矢島 洋子（やじま ようこ）

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社 経済・社会政策部 主任研究員

<学歴>1989 年 慶應義塾大学法学部政治学科卒業

<職歴>1989 年 株式会社三和総合研究所 入社

2004 年 内閣府男女共同参画局男女共同参画分析官

2007 年 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社（現職）

<主な著書>

「実践的保育者のための保育原論」共著、学芸図書出版、2002 年

「イギリスにみるワーク・ライフ・バランスの取組」『月刊 ESP』No.422、2007 年

「ワーク・ライフ・バランスー企業の子育て支援」（子育て支援シリーズ 第 2 巻）共著、ぎょうせい、

2008 年

「叢書 働くということ 第 7 巻 女性の働きかた」共著、ミネルヴァ書房、2009 年