

## 少子化対策の過去・今・未来

寺本益英ゼミ

森 一磨、河合佑亮、西村 遼

### はじめに

今、我が国は少子高齢化社会と言われこれまでの社会保障制度の見直しが叫ばれている。そして、少子高齢化の中でも少子化は非常に深刻な問題であり、労働力の減少や税収の減少の原因ともなっている。少子化の影響により学校の廃校や合併、クラス数の現象を身近に感じる人も多いだろう。実際、日本では年々廃校になる学校が増え続けている。残っている学校でもクラス数の減少や生徒の減少が年々進んでおり、この問題を肌身で感じ始めている人も多いのではないだろうか。

民主党政権移行後、「社会保障と税の一体改革案」による増税、子ども手当や高校授業料の無償化、年金支給年齢の引き上げの検討など少子化に端を発する問題が多く起きている。社会保障費と財源のどちらも確保することは非常に難しい問題となっている。

今回、「少子化対策の過去・今・未来」という題材でゼミの中で班を結成し、インゼミ大会での発表を目標に研究を進めることとなった。日本ではどのようにして少子化がはじまり、そしてどのように対策が行なわれてきたのかをこの研究で明らかにしたいと考えている。

研究を進めるにあたり、過去の対策として日本の少子化対策が始まった背景を述べ、少子化対策のはじまりとしてのエンゼルプランから民主党政権発足直前の子ども・子育て応援プランまでを一区切りとし、これらの対策の成果と問題点について考える。

次に現在の対策として民主党政権が行った子ども手当の支給や高校授業料の無償化などの少子化対策の成果や問題点について述べる。

その後、少子化対策について成功したと言われているスウェーデンなど他国の少子化対策を調査し、高齢化社会や財政問題を解決したプロセスを日本と比較していく。

最後に結論として、将来日本が行うべき少子化対策の姿はどのようなものかを解き明かしていこうと考えている。

以上のことから少子化対策について考え、これから社会に出て結婚や出産を経験しようとする若者たち（特に私たちのような学生たち）に今後の少子化対策のあり方について考

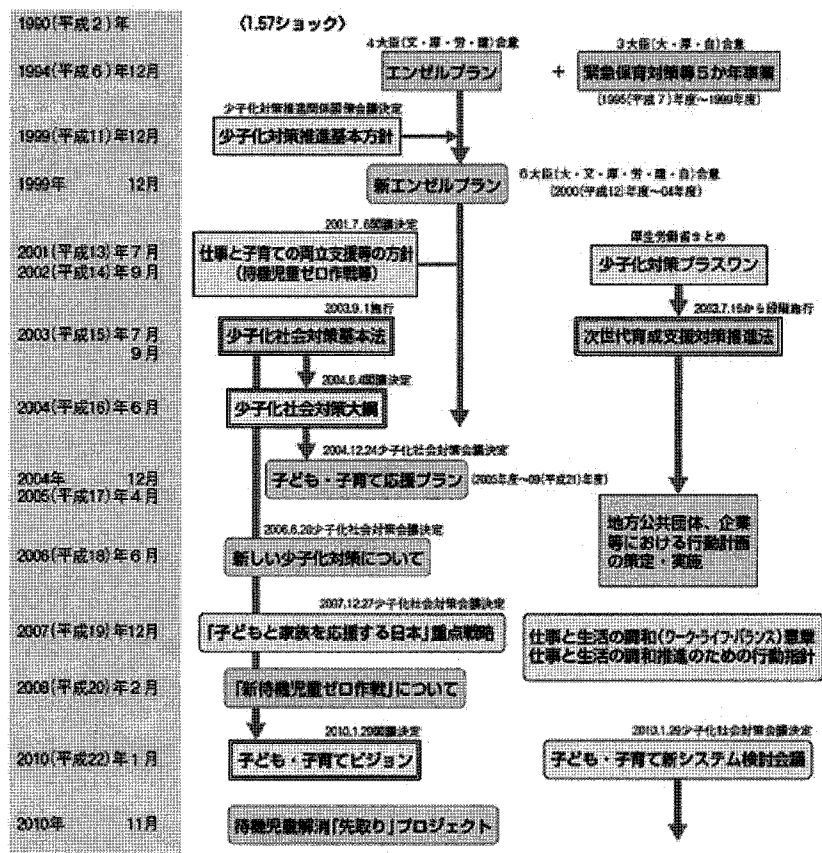
えるきっかけになれば幸いである。

## 1. 少子化対策の過去（1990年代から民主党政権発足まで）

### (1) 1.57ショックと少子化対策

わが国において政府が出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを「問題」としてとらえ、子育て支援の対策に取り組み始めたのは「1.57ショック」がきっかけとなっている。「1.57ショック」とは「ひのえうま（丙午）」<sup>1)</sup>という特殊要因により過去最低の合計特殊出生率<sup>2)</sup> 1.58を1989年に1.57と下回ったことが判明し、人々に大きなショックを与

図1 日本の少子化対策の経緯 内閣府ホームページ



『子供・子育てビジョン』までの経緯 (http://www8.cao.go.jp/shoushi/)

- 1) 丙午の年は火性が重なることから火災などの厄災が多いという迷信からその年に生まれた子の性質は激しいものになるという迷信に転化され、「丙午の女の子はよくない」という俗信がはびこり、人々は子どもを産むのを避けた。
- 2) 合計特殊出生率とは、人口統計上の指標であり、一人の女性が生涯で産む子供の平均数を示している。

えたことである。

このショックにより厚労省（現在の厚生労働省）が中心となって、仕事と子育ての両立支援など子どもを生き育てやすい環境づくりにむけて対策の検討が行われ始めた。図1は日本の少子化対策における経緯を子ども・子育てビジョンまで示したものである。

## (2) エンゼルプランと新エンゼルプラン

1994年12月、「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)が文部、厚生、労働、建設の4大臣合意により策定され、子育てを夫婦や家庭だけの問題としてとらえるのではなく、国や地方公共団体をはじめ、企業・職場や地域社会も含めた社会全体で子育てを支援していくことをねらいとし、政府が今後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めたものである。

子育て支援のための施策の基本的方向は、①子育てと仕事の両立支援の推進、②家庭における子育て支援、③子育てのための住宅及び生活環境の整備、④ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、⑤子育てコストの軽減、を定めている。主な施策は、育児休業給付の実施や整備事業所内委託児施設の設置促進などの仕事と育児との両立のための雇用環境の推進、保育システムの多様化・弾力化や、低年齢児保育、延長保育の拡充などの多様な保育サービスの充実、周産期<sup>3)</sup>、新生児の医療充実のための施設や設備の整備促進などの母子保健医療体制の充実を定めた。この施策によって保育所などの施設の充実が見られた。図2はエンゼルプランの目標値と達成率を表したものである。

図2 エンゼルプランの目標値と達成率 内閣府ホームページ

項目	95年度	99年度(目標値)	99年度(実績値)
低年齢児保育の促進	45万人	60万人	58万人
18時以降の延長保育	2230ヶ所	7000ヶ所	7000ヶ所
緊急一時保育施設	450ヶ所	3000ヶ所	1500ヶ所
病児保育	30ヶ所	500ヶ所	450ヶ所
放課後移動クラブ増設	4520ヶ所	9000ヶ所	9000ヶ所
多機能保育所の整備促進		1500ヶ所	1600ヶ所
地域子育て支援センター増設	236ヶ所	3000ヶ所	1500ヶ所

『少子化対策』 (<http://www8.cao.go.jp/>)

エンゼルプランを実施するため、保育所の量的拡大や低年齢児保育や延長保育等の多様な保育サービスの充実、地域子育て支援センターの整備等を図るための「緊急保育対策等

3) 周産期とは出産前後の期間を指し、妊娠22週から出生後7日後未満と定義されている。

5 年事業」が大蔵、厚生、自治の 3 大臣合意により 1994 年 12 月に策定され、1999 年度を目標値として整備が進められることとなった。

しかし、その後も合計特殊出生率は 1.57 以上に回復するどころか漸減していった。そこで、1998 年 7 月から内閣総理大臣主宰の「少子化への対応を考える有識者会議」が開催され、同年 12 月に「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」という提言がまとめられた。この提言における具体的な指摘として、①働き方に関する事項では、男女の固定的な役割分業の是正、職場優先の企業風土の是正、仕事と育児の両立支援の充実等、②家庭・地域・教育のあり方などに関する事項では、家事や育児への男女共同参画の推進、子育てを社会全体で支援するという国民的合意、男女共同参画や子育ての大切さについての広報啓発、多様なニーズに即した保育サービスの整備、子育ての経済的負担を社会的に支援する税制や社会保障のあり方等についての検討が挙げられた。

この有識者会議の提言を受け国民的な理解と広がりのある取り組みを進めていくとされ、1999 年 12 月に少子化対策推進関係閣僚会議において「少子化対策推進基本方針」が決定され、この基本方針により、少子化の原因として、晩婚化の進行等による未婚率の上昇、その背景として、仕事と子育ての両立の負担感の増大や子育ての負担感の増大等があると指摘した。また、少子化対策の趣旨は、仕事と子育ての両立の負担感や子育ての負担感を緩和・除去し、安心して子育てができるような様々な環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができるような社会にしようとすることであるとした。

この基本方針をもとにエンゼルプランと緊急保育対策 5 年事業を見直したものが、「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）であり、1999 年 12 月に大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の 6 大臣合意により策定された。この計画内容は、①保育サービス等子育て支援サービスの充実、②仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、③働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、④母子保健医療体制の整備、⑤地域で子どもを育てる教育環境の整備、⑥子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現、⑦教育に伴う経済的負担の軽減、⑧住まいづくりやまちづくりによる子育て支援の八つの施策の目標が挙げられている。特に、低年齢児受入れの拡充や延長保育や休日保育が可能な施設拡充、国立成育医療センター<sup>4)</sup>の整備や周産期医療ネットワークの整備などが盛り込まれたのが特徴である。

このエンゼルプランと新エンゼルプランの結果、保育所入所児童は増加し、延長保育の

4) 独立行政法人国立成育医療研究センターは、東京都世田谷区にある厚生労働省所管の独立行政法人で、国立高度専門医療研究センターである。2010 年 4 月に「高度専門医療に関する研究等を行う独立行政法人に関する法律」に基づき、厚生労働省所管の施設等機関であった旧国立成育医療センターが組織移行し発足。

実施箇所、育児休業の給付基準の増大もみられた。また、児童の居る世代の就業率は上昇し、育児や出産を理由とした離婚の減少など、一定の効果は見られた。この間、保育サービスを中心に計画的な整備が進められてきたことに加え、2001年度からは「待機児童<sup>5)</sup>ゼロ作戦」の推進も加わり、当初の計画目標は多くの事業でほぼ達成された。

しかし、一方で少子化抑制には繋がらず、1994年における合計特殊出生率は1.50、出生数は123万8,000人で、その後合計特殊出生率の若干の反転と出生数の増加がみられた年もあったが、2004年には合計特殊出生率1.29、出生数111万1,000人と、いずれも過去最低を記録した。

これらの結果を踏まえると、1990年代半ば以降に打ち出された少子化対策の効果は、不十分であったと評価せざるをえない。その理由として、子育て期にある30代男性の4人に1人は週60時間以上就業しているなど、育時期に子どもと向き合う時間がない働き方により、依然として子育ての負担が女性に集中した。また、育児休業制度などの諸制度が十分ではなかったことも挙げられる。さらに、地域によって保育所待機児童問題が解消されず、地域共同体の機能が薄れつつある中で一時保育や地域子育て支援センターなど、地域の子育てを支えるサービスが十分浸透せず、孤立した状態での子育てを余儀なくされるケースがあったこと等が挙げられる。そしてより根本的な要因として、無職や雇用の不安定な若者が増加するなど、若者が社会的に自立し、家庭を築き、子どもを生き育てることが難しい社会経済状況となっている点が指摘できるだろう。

### (3) 子ども・子育て応援プラン

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）は、少子化社会対策大綱の掲げる4つの重点課題に沿って、国が、地方公共団体や企業等とともに計画的に取り組む必要がある事項について、2005（平成17）年度から2009（平成21）年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を掲げている。これまでのプラン（エンゼルプラン及び新エンゼルプラン）では、保育関係事業を中心に目標値が設定されていたが、子ども・子育て応援プランは、少子化社会対策大綱に基づき、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標値を設定している。

4つの重要課題とは、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支え合いと連帯である。これらを踏まえこのプランは策定された。その概要は図3のようになっている。

しかし、2005年には我が国が1899年から人口動態の統計をとり始めて以来、初めて総

5) 待機児童とは、保育所入所申請をしているにもかかわらず、希望する保育所が満員である等の理由により保育所に入所できない状態にある児童のことをいう。

図3 「子ども・子育て応援プラン」の概要

【4つの重点課題】	【平成21年度までの5年間に講ずる施策と目標（例）】	【目指すべき社会の姿（概ね10年後を展望）（例）】
若者の自立とたくましい子どもの育ち	<ul style="list-style-type: none"> <li>○若年者試用（トライアル）雇用の積極的活用（常用雇用移行率80%を平成18年度までに達成）</li> <li>○日本学生支援機構奨学金事業の充実（受給を満たす希望者全員への貸与に向け努力）</li> <li>○学校における体験活動の充実（全国の小・中・高等学校において一定期間のまとまった体験活動の実施）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○若者が意欲を持って就業し経済的にも自立（フリーター約200万人、若年失業者・無業者約100万人それぞれについて低下を示すような状況を目指す）</li> <li>○教育を受ける意欲と能力のある者が経済的理由で修学を断念することのないようにする</li> <li>○各種体験活動機会が充実し、多くの子どもが様々な体験を持つことができる</li> </ul>
仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>○企業の行動計画の策定・実施の支援と好事例の普及（次世代法認定企業数を計画策定企業の20%以上、ファミリーフレンドリー表彰企業数を累計700企業）</li> <li>○個人々の生活等に配慮した労働時間の設定改善に向けた労使の自主的取組の推進、長時間にわたる時間外労働の是正（長時間にわたる時間外労働を行っている者を1割以上減少）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○希望する者すべてが安心して育児休業等を取得【育児休業取得率：男性10%、女性80%、1学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率25%】</li> <li>○男性も家庭でしっかりと子どもに向き合う時間が持てる【育児期の男性の育児等の時間が他の先進国並みに】</li> <li>○働き方を見直し、多様な人材の効果的な育成活用により、労働生産性が上昇し、育児期にある男女の長時間労働が是正</li> </ul>
生命の大切さ、家庭の役割等についての理解	<ul style="list-style-type: none"> <li>○保育所、児童館、保健センター等において中・高校生が乳幼児とふれあう機会を提供（すべての施設で受入を推進）</li> <li>○全国の中・高等学校において、子育て理解教育を推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○多くの若者が子育てに肯定的な（「子どもはかわいい」、「子育てで自分も成長」）イメージを持てる</li> </ul>
子育ての新たな支え合いと連帯	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域の子育て支援の拠点づくり（すべての広域事業、地域子育て支援センターを合わせて全国6,000か所での実施）</li> <li>○待機児童ゼロ作戦のさらなる展開（待機児童の多い市町村を中心に保育所受入児童数を215万人に拡大）</li> <li>○児童虐待防止ネットワークの設置（全市町村）</li> <li>○小児救急医療体制の推進（小児救急医療圏404地区をすべてカバー）</li> <li>○子育てバリアフリーの推進（建築物、公共交通機関及び公共施設等の設置解消、バリアフリーマップの作成）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○全国どこでも歩いていける場所で気兼ねなく親子で集まって相談や交流ができる（子育て拠点施設がすべての中学校区に1か所以上ある）</li> <li>○全国どこでも保育サービスが利用できる【待機児童が50人以上いる市町村をなくす】</li> <li>○児童虐待で子どもが命を落とすことがない社会をつくる【児童虐待死の削減を目指す】</li> <li>○全国どこでも子どもが病気の際に適切に対応できるようにする</li> <li>○妊産婦や乳幼児連れの人が安心して外出できる【不安なく外出できると感じる人の割合の増加】</li> </ul>

内閣府ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/>)

人口が減少に転じ、出生数も106万人、合計特殊出生率は1.26と、いずれも当時での過去最低を記録した。こうした予想以上の少子化の進行に対処し、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、2006年6月、政府・与党の合意を得て、少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が決定された。

新しい少子化対策は、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、①社会全体の意識改革、②子どもと家族を大切にす観点からの施策の拡充という2点を重視し、40項目にわたる具体的な施策が掲げられた。

これらの対策の結果、経済的負担が軽減され、父親の育児参加も促進されるなど一定の成果が見られた。ただ、エンゼルプラン10年間で計上された予算は600億円、新エンゼルプランで計上された予算は2970億円にものぼり、2007年度少子化社会対策関係予算は「新しい少子化対策」等を踏まえ、総額で1兆5658億円と対前年度の1兆3962億円と年々

増額されることから財政的な裏付けがはっきりしないという問題点を抱えている。

#### (4) 2006年から2010年の出生率の上昇について

2006年から2010年にかけて、日本の出生率は一時的に上昇した。この結果から今までの少子化対策の成果が表れたのではないかという期待が芽生えた。しかしこの結果は一時的なものであり増えているものも微量であることも踏まえ、今までの少子化対策との関連は薄いと判断する。

その理由をいくつか列挙すると、2006年には景気の回復を受け結婚数の5年ぶりの増加が見られ、それに伴い第一子が増加（朝日新聞 2007.6.7）、団塊ジュニア世代女性の駆け込み出産の増加（朝日新聞 2008.6.5）、2008年には景気回復による20代の出生率の下げ止まりの発生（朝日新聞 2009.6.3）、2010年の晩婚化が進んだ団塊ジュニア世代の出生数の増加（2011.6.1）といったものである。一時的な要因が主で、少子化対策の効果のあらわれと判断しがたい。

## 2. 少子化対策の今

### (1) 子ども・子育てビジョン

2009年民主党政権が発足した。民主党政権発足後に新たに「子ども・子育てビジョン」が2010年1月に閣議決定された。このビジョンでは次代を担う子どもたちが健やかにたくましく育ち、子どもの笑顔があふれる社会のために、子どもと子育てを全力で応援することを目的として、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」という考え方の下、これまでの「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、社会全体で子育てを支えるとともに、「生活と仕事と子育ての調和」を目指すこととしている。

### (2) 子ども手当と高校授業料の無償化

この民主党の掲げる子ども・子育てビジョンの目玉は「子ども手当」と「高校授業料の無償化」の二つである。まず、子ども手当とは2010年4月より施行され満15歳までの児童に月額2万6,000円を支給する制度で、2011年6月に東日本大震災の復興財源の確保に伴う予算の削減により月額1万3,000円に引き下げられた。次に、高校授業料の無償化とは国公立の高等学校は授業料相当額、私立や高専の場合は両親の所得に応じて授業料相当額の2倍まで支給するというものである。

これらの政策はさまざまな問題を抱えている。2011年に発生した東日本大震災の復興財源の捻出のため財源確保が困難となり、Manifestoの軸として掲げてきた子ども手当を削減するに至ったことやバラマキ政策としてお金をばら撒いただけであると考えられて

いる。そもそもこれらの財源は扶養控除<sup>6)</sup>の廃止や埋蔵金<sup>7)</sup>などで事足りるとし、しっかりした財源の確保がないまま施策に踏み切ったこと、経済原則である受益者負担を無視したことが大きな問題であると考えられる。また、2006年から2010年の出生率が上昇した原因が民主党の政策の影響との因果関係である（政権をとったのは2009年なので明らかに関係はない）とはっきり示されていないまま、これらの政策を行ったことは大きな問題であり、最小限のコストで最大限の効果を発生させるといった政治の根本的な理念に反していると考えられる。

### (3) 財源について

我が国の歳出の状況を見ると、2010年度の社会保障給付金は105.5兆円であり、その内訳は社会保険料が58.7兆円、国庫負担が27.8兆円、地方負担が19兆円となっている。しかし、税収では半分ほどしか賄うことが出来ない。これからますます高齢化が進み社会保障費は増加、逼迫することが予想されるが、どの分野を増税しどの分野の予算を削減すべきなのであろうか。ここでは消費税と公共事業費の2つを取りあげて考えてみることにする。

まず、消費税について考えると、日本の消費税率は一律5%であり、これは福祉先進国と呼ばれるスウェーデンの5分の1で、欧州諸国の4分の1と極めて低い。しかし、国税収入の割合は22%とだいたい同程度の割合である。これは欧州各国の消費税制度には非課税項目と軽減項目を設けているためである。先ほど述べたとおり、負担を最小限にしつつ増税をするのが政治としては収入を増やすために必要である。そのためにも贅沢品に多くの税金をかけることで富裕層から安定した税収が保障されると考える。欧州のようなある程度柔軟な消費税の方向性が日本でも求められているのではないだろうか。

次に公共事業について考える。図4は先進国各国を公共事業費と社会保障費にける予算の内訳を表したものである。

図4より公共事業費が社会保障費を上回っている国は先進国の中では日本だけであることがわかる。他の先進国と比べると違いが一目瞭然である。また、図5は同じ1兆円を先進国が使った場合どちらの方が経済波及効果があるかというデータを表したものである。

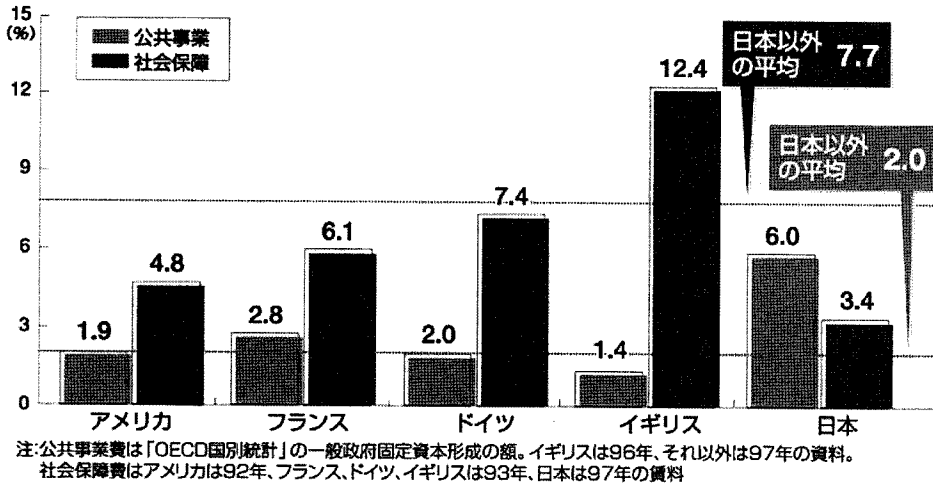
図5から同じ金額でも社会保障費に投資したほうが経済波及効果、雇用効果ともに大きいという計算になっている。なぜ社会保障費に投資した方が良いのかは図6等からわかる。

6) 扶養控除とは、所得税及び個人住民税において、納税者に扶養親族がいる者にその者の所得金額から一定の所得控除を行なうことである。

7) ここでいう埋蔵金とは霞が関埋蔵金のことであり、霞が関埋蔵金とは、日本政府における特別会計の剰余金や積立金の俗称のことである。



図4 公共事業と社会保障への国庫支出額と国内総生産の割合



全国保険医団体連合 (<http://hodanren.doc-net.or.jp/>)

図5 公共事業と社会保障への国庫支出額と国内総生産の割合

	経済波及効果	雇用効果
公共事業1兆円	2兆8,091億円	20万6,710人
社会保障1兆円	5兆4,328億円	58万3,126人

参議院国民生活委員会(98.4.14)  
景気対策に向けた資料参議院議員(自民)の発言

全国保険医団体連合 (<http://hodanren.doc-net.or.jp/>)

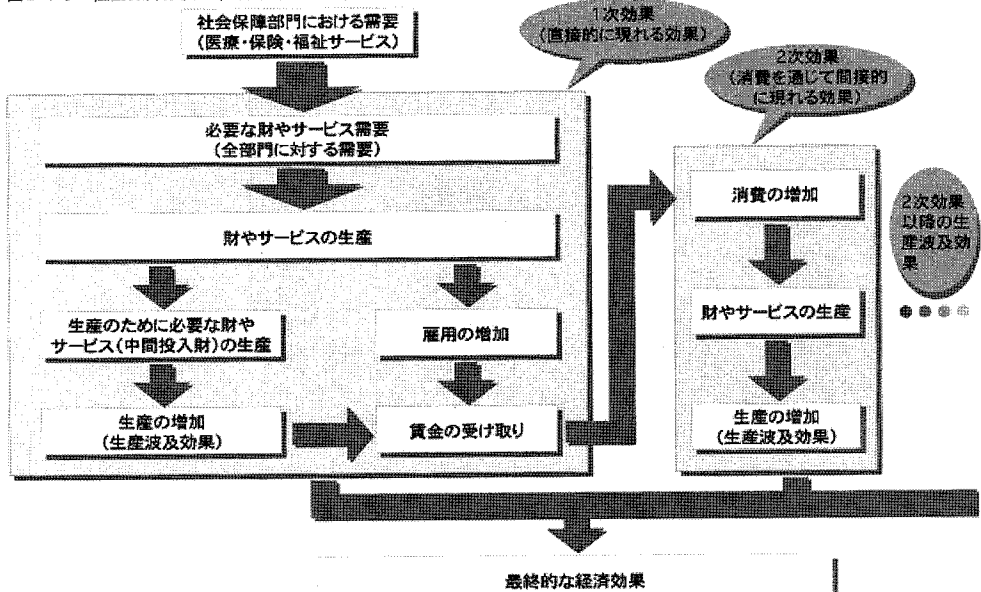
図6より社会保障部門に対する需要が増えると医療・保険・福祉サービスの需要が増える。そのサービスの供給のために必要となる財やサービスの需要が発生し、その生産が全ての産業部門で行われる。さらにその生産に必要な原材料や設備の需要も発生し、これらの財の生産も増加する。このように需要と供給が繰り返されることで社会保障部門への需要の増加が全ての産業を刺激し生産額を増加させる。これを「一次効果」という。

また、生産活動の結果、各産業部門で雇用の増加が発生し、各産業で働く人々に所得として分配される(企業に留保される)ことで、所得を受け取った世帯によって生活に必要な財やサービス購入のために消費行動が行われる。この消費行動を満たすため、新たに生産活動が発生し、この生産活動を支える原材料や設備の生産も活発となる。その結果、消費活動による生産額が増加することを「二次効果」という。このようにして、社会保障部門に対する需要が増えると大きな経済波及効果が期待できる。

社会保障部門の需要が増加すると、保険・医療・福祉分野のみならず、社会保険・公衆

## 図6 社会保障が持つ経済効果（概念図）

図2-4-3 社会保障が持つ経済効果（概念図）



(注) 産業連関分析による経済効果をみる場合、更に複雑な経路、2次効果以降の生産波及効果等を考える必要があるが、社会保障の持つ経済効果を簡単にまとめるために、ここではあえてこれらの経路をすべて省略して簡単な図としてまとめた。

白書等データサービス (<http://www.hakusyō.mhlw.go.jp/wp/index.htm/>)

衛生・環境衛生分野までの広い守備範囲を持つこの分野における、就業者に対しての大きな雇用機会の提供に繋がり、雇用効果も大いに期待できる。

日本は各地にインフラの整備が整っているため、過剰にインフラ整備を行うことよりも、社会保障に予算を割くべきであり、公共事業などを行うにしても目先の経済効果を狙ったダム建設や空港整備などよりも、教育の設備や生活関連の土木事業などの運営に転換した方がよいと考えられる。

### (4) 社会保障と税の一体改革

上記の財政状態から、日本は税率の引き上げ方法や社会保障費の増加について考えねばならないことがわかった。このことを受け、政府は「社会保障と税の一体改革」に乗り出した。社会保障費の財源は基本的には社会保険料で賄われているが、実際は社会保障財源として部分的に税金が投入されている。民主党は基礎年金に代わるものとして最低保障年金を税方式で導入しようとしており、この場合には財源としての税の役割が大幅に拡大する。こうした改革から税と社会保険料を同時に考えることは非常に大切である。

また、我々が納める保険料と将来受け取る給付水準は必ずしも繋がっておらず、社会保険料は税の性格を併せ持つ。税と保険料を一体として考えることは個人の税・社会保障負

担の累進性という観点からみても重要である。現在、所得税は所得に応じて5～40%の税率が累進的に賦課されているのに対し、社会保険料は収入に対して比例的に徴収されている。所得の低い家計では税・社会保障負担の多くが社会保険料で占められており、家計負担の累進性を考える際には所得税や消費税だけでなく社会保険料を含めて検討する必要がある。

多くの財源が必要とされる背景には、団塊の世代が退職世代となり、今後社会保障費の増加ペースが高まる可能性がある。財源確保策を含めた社会保障改革なしには、日本は持続的な財政運営を行うことはできない。

政府は現在、社会保障と税の一体改革における財源確保策として、消費税の社会保障目的税化を進めようとしている。これまで国民の間で消費税増税に対して拒否反応が強く、その結果として財政赤字が増加の一途をたどってきた。そこで、国民に消費税増税を納得させるために、今後得られる消費税収を社会保障歳出に限定し、無駄な歳出には使わないと国民に約束する必要がある。これが、消費税の社会保障目的税化の論理であり、国民からはある程度の支持はなされていると考える。

消費税の社会保障目的税化の意図は消費税を社会保障費と繋げることで消費税率を引き上げ易くすることにある。消費税を社会保障費と繋げれば、社会保障費が抑制されない場合には消費税率が引き上げられ、財政赤字の拡大が避けられる。また、国民は消費税増税を嫌うため、消費税と社会保障費の繋がりによって社会保障費が抑制されるとの期待もある。

消費税は、国税、地方税を問わず、消費を課税ベースとする税制の根幹である。少子高齢化社会において経済成長を促進し、我々の公平感にも合致する税源として、消費税に対する期待は大きい。日本の消費税率は国際的にみても相当程度低く、将来の税率引き上げは避けられない。政府は今回の改革により何としても社会保障の安定財源の確保に道筋をつけなければならないが、同時にこの政策の必要性を十分国民に説明し社会保障政策実現のための消費税率の引き上げを堂々と国民に求めるべきであるといえる。

#### (5) 社会保障と税の一体改革の問題点

上記で税と社会保障の一体改革の必要性を述べてきた。しかし、この改革には様々な問題点が挙げられることを少し考えたいと思う。

すでに着工していた八ツ場ダム建設中止を表明したことに象徴されるように、民主党政権は、これまでの公共事業を激減させた。公共事業費削減に努めることは、主要道路がすでに整備されている日本においては、正しい方向である。ただ、急激に公共事業を削減すると、治山治水が疎かになってしまい、問題点がないわけではない。タイミング、必要性、

程度など、総合的な判断が要請されている。

また、消費税率の引き上げのついて考えると先ほども述べたように、すべての物品に一律に5%の消費税がかかっている日本の税方式を突然引き上げると、低所得層に多大な負担がかかる。そのため、貧富の格差がより大きくなってしまふ恐れがある。このような理由から税制度を欧州方式のように非課税項目と軽減項目を設けるなどして貧富に差が広がらないような新たな消費税体系を構築すべきではなからうか。

次の章では、欧州がどのような少子化対策を行っているのかを確認すると共に、消費税政策についても見ていきたいと思う。

### 3. 海外の少子化対策

#### (1) スウェーデンの政策

これまで日本の少子化対策を過去の政策と現在の政策について見てきた。日本の政策は何らかの結果は残すものの少子化の歯止めへの影響はあまり見られず、効果はいま一つであると考え。そこで海外の少子化対策についてみていこうと思う。

まず、はじめに福祉の先進国として少子化対策が成功していると考えられるスウェーデンの対策についてみていく。日本とスウェーデンを比較したところ、2003年における現物給付<sup>8)</sup>の国民負担率が69.1%（日本は36.3%）と非常に大きな割合となっている。

スウェーデンは1960年、環境・安全・安心・公平・公正に基づいた社会的政策をすることを掲げ、付加価値税の導入を行った。この付加価値税とは日本の消費税にあたるもので、基本は25%という高税率である。しかし、例外もあり、食料品、ホテル代、交通費などは12%、書籍や新聞などと文化事業に関わる一部商品やサービスに対しては6%となっている。このどの分野も日本よりも高率であり、地方税（所得税）も収入のおよそ30%で年収が一定の額を超えると国税がさらにそれに上乗せされる。

このように決して軽くない負担を国民に強いる以上、スウェーデンは国家としてしっかりとした態度を示す必要があり、そこで掲げられたのが受益感覚とインフォームドコンセント（情報開示）の提供である。言い換えると、育児の社会化、老人ホームの充実、母子家庭に対するサービス、ハンディキャップを持った人々に対するサービスに関するものを含めた政策などにおける情報の開示である。その中で「女性を家庭から解放する」という文言の下、育児手当などの法律が出来上がった。

スウェーデンの育児手当は日本の子ども手当と似ているようでことなるものとなっている。基本、16歳未満の児童を持つ親に対して支給されるもので、一律に第一子から月額

8) 社会保障給付の一つ。財やサービスでの給付。医療保険による治療や薬剤の給付、社会福祉の各種対人サービスなど。

1050 クローネ（2011年12月現在のレートにおいて日本円にして約14000円）である。こまでは日本の子ども手当の月額13000円の支給となら変わりは無い。しかし、第二子からは子どもの数に比例してボーナスが加算される仕組みとなっている。例えば、第二子誕生の場合1050クローネ×2に加えて100クローネが、第三子誕生の場合1050クローネ×3に加えて454クローネが、第四子誕生の場合1050クローネ×4に加えて1314クローネとなる。このように、子どもを産み育てることの環境を充実させ、子どもを産むことによるインセンティブが政策に盛り込まれていることが大きな違いであり特徴である。

また、休業直前の8割の所得を1年半にわたり保障される両親保険、2年半以内に次の子供を生んだ場合も保障されるスピードプレミアムなどの制度もある。

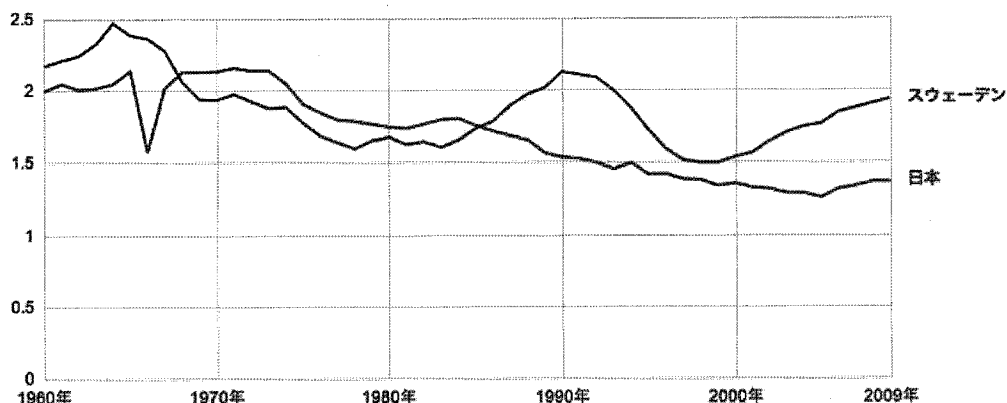
さらに育児用勤務時間短縮制度において、子どもが満8歳になるまでは両親は勤務時間を25%短縮することができ、不足分の給料は保険でカバーされる制度もあり、女性の育児支援や家族で子どもを育てることのできる社会づくりができていているといえる。

しかし、このような強力な福利厚生が60年代から準備されていくなか、90年代に入ってスウェーデンは深刻な経済危機に陥った。91年から3年連続で経済がマイナス成長を記録し、現役世代と企業の税や保険料を負担する能力が低下し、その一方でインフレが続いた。それでも、すでに受給が始まっている高齢者の年金は物価上昇に応じて引き上げられたため、年金財政は次第に悪化し若い世代の不満は強まった。同時に少子高齢化も次第に進行し、高齢化率（人口に占める65歳以上の割合）が2050年には30%、現在の1.7倍になると予想され、現役世代の保険料をかなり引き上げないと制度を維持できなくなる恐れが強まった。さらに、スウェーデンの制度は所得が最も高かった15年を計算の基礎とするルールがあったため、生涯所得が一緒であっても加入者によって年金額に開きが出るなど、保険と年金の結びつきが弱く、国民の間でも不公平感が強まっていた。こうした中、スウェーデン政府は99年の改革で問題点を解決するため、制度の姿を根本的に見直し変革を進めることとなった。それまでの制度は現役時代の所得とは関係なく支給される基礎年金と所得が多かった人ほど年金額が多くなる所得比例年金の2階建てになっていた。改革後、この基礎年金を廃止し2階建てだった制度を所得比例年金に一本化した。生涯所得と年金額の結びつきを強め、現役世代のインセンティブを刺激することが大きな狙いであった。また、新たに「最低保障年金」という制度を設け、年金額が政府の定めた最低水準に達しない人に対しては、保険料ではなく税金を財源とした年金で差額を補てんすることにした。

一見この年金政策と少子化対策とは関係性が無いと考えられるが、財政の確保、国家の安定、未来の世代への負担の軽減や労働が報われる社会の構築は少子化の対策とも言える。

実際、図7からわかるとおり99年頃を境にスウェーデンの出生率は増加している。

図7 スウェーデンと日本の出生率 THE WORLD BANK



『出生率』 (<http://www.worldbank.org/>)

## (2) 日本とスウェーデンが持つ「福祉」に対する考えの違い

上記でスウェーデンの政策について考えてきたがそもそもなぜ高い負担を払って政策を行う政府に不満はうまれないのかということが疑問として残る。それは、日本と「福祉国家」としてのスウェーデンとしての「福祉」に関する考え方に生じるものだと考えられる。

スウェーデンでは、「福祉」とは「安定した生活」のことを表す。つまり、「安定した生活」そのものは毎日過ごすべき暮らしの姿そのものであり、それが無いものを「助ける」ことが「福祉」ではなく「福祉」とは誰もが持つべき生活の「条件」であると考えられている。

日本では福祉とは「困難を抱えている人を援助すること」であり、また「生活に必要な部分が不足しているのを支援すること」あるいは極端に「安心して暮らせること」などや、場合によっては、「介護や養護をすること」などといったように日本では「困った人を助ける」といったような、他人を援助するといった発想がある。

それに対して、スウェーデン人が「福祉」という場合には、「安心した生活」そのもの、毎日過ごすべき暮らしの姿そのものであり、それが無いものを「助ける」ことが福祉ではなく「福祉」とは誰もが持つべき生活の「条件」である。現在のスウェーデン福祉の原点は「救済的な福祉」ではなく、ひとりひとりが社会の中で「平等な条件」持つことであり、福祉はそれを可能にする保障でもある。こうしたことからわかるようにキリスト教の他者を思いやる心、「相互扶助精神」がスウェーデンには大きく影響していると言え、他者を助けるのが当たり前だということが高い負担を可能としているのだろう。

日本は2011年度の高齢社会白書によると高齢化率は既に23.1%に達しており、国家の規模は違えども、スウェーデンと同じような状況に到達しかかっている、もしくはもう到達していると言える。スウェーデンは包括的な政策で結果的に少子化の解決にも成功した

と言えるが、日本が同じようなプロセスで財源問題、少子化問題を解決することは可能であるかはわからない。スウェーデンの例のように、大胆かつ包括的な改革に舵取りができる政治力や、改革後も長く効果が出るまでプランを続けることが日本はできるのかわからない。その理由として先の総選挙により与党が変わってしまい、総理大臣が短い周期で変わる機会が欧州諸国と比べて圧倒的に多く、少子化対策をうまく行えないことが原因として考えられる。また、スウェーデンにおいては税金を払う意義をしっかりと政府が態度として示しており、国民も政治への関心が強く選挙の投票率も非常に高いのに対して、日本は税率引き上げに対する拒否反応や国民と政府の関係がしっかりと築かれていないことが考えられる。

このように宗教による考え方、政府の立場などが日本とスウェーデンの間では大きく異なると考えられる。しかし、福祉の先進国から学ぶことは日本においてとても重要なことなのではないかと感じる。

### (3) アメリカの政策

これまで高い税収負担などにより高い水準の政策を行っているスウェーデンを例に見て日本との比較を行ってきた。最後にアメリカの政策について触れていきたいと思う。

アメリカはスウェーデンと比べると比較的低い負担で低福祉をおこなっていることが特徴である。

アメリカではもともと政府が「小さな政府」体制を徹底して取っており、政策等に必要以上の予算は使わない。その代わりに民間企業が非常に積極的に子育てと仕事を両立できる環境づくりに取り組んでいる。その理由は至って簡単であり、優秀な人材に子育てをするための環境を整えてやることで、良い人材を確保し続けることが出来るからである。アメリカの企業では社内に託児所を設けているところもあり、労働者が始業・終業の時間を決められ、就業時間をある程度自由に決めることができるフレックスタイム制の導入により両親の勤務時間をずらすことによる子育て時間の確保を可能にした。また、在宅勤務を推進し子守りをしながら仕事ができる環境づくりを進めるなどしている。

もちろんアメリカが少子化と無縁であるのは企業の育児環境整備が上手くいっているからだけではない。毎年多くの人々が移住してくるアメリカにおいては、移民による出産も要因の一つである。また、移民してきた人々はもともとアメリカにいる労働者より低賃金で雇えるため、アメリカの中流の家庭でも移民をメイドやベビーシッターとして雇うことが可能だという事情もある。それ以外にも、アメリカでは男女が共同して子育てをするのも大きな要素であると言えるだろう。

しかしながら、アメリカといえば、独特の医療保険制度が特徴ともいえる。国民の6人

に1人が医療で無保険状態にあり、健康保険の満足度が先進国最低である。例えば、救急車に予約が必要であるなど日本人では考えられないような現状がある。

アメリカでは医療保険については基本的には自己責任であり、受けることのできる医療サービスも医療保険のランクによっても大きく異なっている。日本でもお金を払えばより手厚い医療を受けることのできる部分もあるが、国民健康保険でカバーされている部分について、治療内容は基本的に誰でも同様に同価格で受けることができる。

アメリカ社会は社会福祉政策に対しては自助努力、自己責任という建前を貫こうとしている。

## 4. 少子化対策の未来

### (1) 「高負担高福祉」の社会と「低負担低福祉」の社会

今まで日本の少子化対策の過去、現在について研究し、また海外の少子化対策をスウェーデンとアメリカを例に挙げ研究してきた。これらの研究を踏まえて、今後日本が取るべき少子化対策、社会保障政策について考える。

日本は現在、民主党政権下において「税と社会保障の一体改革」を推し進めていることが今までの研究でわかった。これまでの日本の社会保障制度は高い水準の社会保障が低い負担により賄われるといったある意味理想的な体系を取っていた。しかし、景気の悪化、さらには先の東日本大震災の復興財源確保により社会保障費に向ける財源の確保が非常に困難となっていることが現状である。このような現状から今のままの社会保障制度では財政が破たんしてしまうことは一目瞭然であると言え、大至急新しい社会保障制度、及び少子化対策を講じる必要がある。

このことから、スウェーデンの政策から学んだ高負担により高い福祉を受ける制度を取るのか、アメリカの政策から学んだ低負担により低い福祉を受ける制度を取るのかどちらか一つであると私たちはこの研究を通して考える。

「高負担高福祉」の政策を取るならば今の日本より高い税収が必要不可欠となる。この政策を行うことで従来水準、またはそれ以上の水準の福祉を受けることが出来る。

また、「低負担低福祉」の政策を取るならば今の税収より低い税収による生活が可能にはなるが、アメリカのように社会福祉政策に対しては自助努力、自己責任という建前を貫く社会を迎えることを意味する。

どちらを選ぶかは今後協議を重ね、日本の風土や伝統、政策に合わせて選択する必要があるといえ、一刻も早く決断を下すことが重要と考えられる。



## (2) 少子化対策への評価

これまで少子化対策について様々な観点から研究してきた。しかし、結びに入る前に、そもそも少子化対策によって出生率が増加するのかについて考えてみる。

このことを考えるにあたって、出生率がどのような要因によってどの程度影響を受けるのかを確定すること自体、極めて困難であることを確認したい。もっとも、この確認が全く不可能であるならば、少子化対策を論じること自体無意味な行為と言えよう。したがって、ここでは出生率の意図的な向上を目的とした出産・子育てなどに関する社会的支援策の有無・程度が、出産に関する個人の選択にプラスの影響を与えるものとして考える。

少子化対策の効果について、社会保障審議会人口構造の変化に関する特別部会は、「1.57ショック以来、約20年間にわたり数々の少子化対策が打ち出されてきたのにもかかわらず、いまだ結婚や出生行動に対する国民の希望と実態の乖離は拡大し続けている」と述べている。また、「子ども・子育てビジョン」でも、「これまで少子化対策として、さまざまな計画の策定や対策が講じられてきました。しかしそれが目に見える成果として、生活の中では実感できないのが現状にあるのではないのでしょうか」と述べ、政府としても、少子化対策の成果があまり実感できていない。このことから、そもそも少子化対策によって出生率が向上するという理解が自明のことなのか再考する必要がある。

また、1949年から2008年までの合計特殊出生率と給与所得の賃金伸び率の推移は歩調をあわせるように低下しており、このことから両者の間には正の相関があることがわかる。さらに、結婚、出産は人生において最大の選択であるだけでなく、家庭を持ち、子どもを養うという重い経済的責任を引き受ける行為でもある。このことを考えれば、家庭生活の経済的基盤となる賃金が伸びないどころか、マイナスになるような社会において、これまで以上の出生率を期待するためには、それを根拠づける合理的な理由が必要であると考えられる。

以上のことから、家庭を持ち、子どもを生み育てるという選択をする際には、少子化に焦点を絞った対策がどこまで進んだかといった要素だけでなく、その国や社会が将来どうなるだろうかといった社会全体の将来に関する要素も少なからず影響を与えることになる。これから生まれる子どもが大人になっても将来ともに豊かで希望に満ち溢れた社会の下で人生を過ごせるかと考えるのは、親として自然な心情であると考えられる。

## 5. 結び

今回の研究により、日本は少子化対策としてさまざまな政策を1990年代から現在までに実施してきたことがわかった。これらの政策により、待機児童のための施設増設や経済的負担による父親の育児参加を促進することなど一定の成果はみられた。ただ、どの政策

も少子化の進展に歯止めをかけるにはいたっておらず、対策が不十分であったと評価せざるをえない。

また、日本の社会保障制度は高い水準の社会保障が低い負担により賄われるといった、ある意味理想的な体系を取っている。しかし、景気の悪化、さらには先の東日本大震災の復興財源確保により社会保障費に向ける財源の確保が非常に困難となっていることが現状である。このような現状から今のままの社会保障制度では財政が破たんしてしまうことは一目瞭然であると言え、大至急新しい社会保障制度、及び少子化対策を講じる必要がある。

そこで私たちの結論としては上記で述べた、スウェーデン式の高い負担により高い水準の福祉を実現する社会かアメリカ式の低い負担により低い水準の福祉を実現する社会かのどちらか一つを選択する必要があると考える。

スウェーデン式の社会保障制度を実現させるには日本の今の税率をさらに引き上げることが必要不可欠である。この政策を行うことで従来水準、またはそれ以上の水準の社会保障が確保される。日本は現在、民主党政権下において社会保障と税の一体改革に取り組んでおり、この改革により税率の引き上げに成功するのであればスウェーデン式の制度は参考になるように感じられる。

アメリカ式の社会保障制度を選択するのであれば今の税収より低い税収による生活が可能にはなる。ただ、アメリカのように社会福祉政策に対しては自助努力、自己責任という建前を貫く社会を迎えることを意味することは忘れてはならない。

どちらを選ぶかは今後協議を重ね、日本の風土や伝統、政策に合わせて選択する必要があるといえ、一刻も早く決断を下すことが重要と考えられる。

以上のことがこの研究により我々が導き出した答えである。しかしながら、家庭を持ち、子どもを生み育てるといった選択をする際には、少子化に焦点を絞った対策がどこまで進んだかといった要素だけでなく、その国や社会が将来どうなるだろうかといった社会全体の将来に関する要素も少なからず影響を与えることになる。現在の日本のように不況下に立たされ、今後の先行きが不透明な状態においては、安心して子どもを産むことは非常に難しい決断を迫られることとなるだろう。

そして何より、政府が何らかの政策を行うにしろ、子ども手当や高校授業料の無償化のように、税金をただまき散らすようなバラマキ政策、マニフェストを何度も変更・無視した政策を行うようであれば、国民は政府に不信感を抱き続け、今後も政府の政策は国民には受け入れられないだろう。政府は景気回復に全力を尽くし、国民が安心して生活できる環境作りを進め、何の為に政策が行われるのかを明確に説明し、国民の協力を得なければならないと我々は感じる。これから生まれる子どもが大人になっても将来ともに豊かで希望に満ち溢れた社会の下で人生を過ごせることが一番の少子化対策なのではないだろうか。

### 【参考文献】

- 江口隆裕『「子ども手当」と少子化対策』法律文化社、2011年。  
大滝昌之著『スウェーデンの社会福祉と音楽療法』音楽之友社、2003年。  
小澤徳太郎著『スウェーデンに学ぶ「持続可能な社会」』朝日新聞社、2006年。  
岡沢憲美・小淵優子著『少子化政策の新しい挑戦』中央法規出版、2010年。  
齊藤純一・宮本太郎・近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版、2011年。  
内閣府『高齢社会白書 平成23年度版』内閣府、2011年。  
厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/>)  
THE WORLD BANK (<http://www.worldbank.org/>)  
全国保険医団体連合 (<http://hodanren.doc-net.or.jp/>)  
内閣府ホームページ (<http://www8.cao.go.jp/shoushi/>)  
白書等データサービス (<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wp/index.htm/>)  
吉田社会保険労務士事務所 (<http://www.h2.dion.ne.jp/~chimaki/index.htm>)

