

日本の少子化対策の推移と考察

芝田文男

1. はじめに

日本の最新合計特殊出生率は2023年で全国平均1.20、東京都は0.99と1を割り、出生数は72万7,277人と1899年に統計をとり始めてから最小⁽¹⁾となった。前年の2022年に出生数が77万と80万を割ったことから、岸田首相率いる政府は後述のとおり「異次元の少子化対策」を提言した。死亡数は高齢化で最近では出生数を超えているため、総人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少し続け、総務省統計局によると2024年8月1日現在で1億2,385万人と推計されている。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口」(2023)では、合計特殊出生率に仮定を置いて3つの人口の長期推計をしている。中間的な人口推計である中位推計では将来の合計特殊出生率の前提は1.36と2023年の実績より高く置いているが、2056年に総人口は1億人を割り2070年には8,700万人まで減少し、高齢化率は2020年現在の28.6%から2070年には38.7%にまで上昇する。将来の合計特殊出生率が1.64まで回復する高位推計では、2064年に総人口が1億を割り、2070年には9,549万人となり、高齢化率は2070年に35.3%となる。将来の合計特殊出生率が1.13まで低下する低位推計では、2052年に総人口が1億人を割り2070年には8,024万人に減少し、高齢化率は同年で42.0%まで上昇する。

少子高齢化は長らく日本の社会経済の最大課題の一つとされてきたが、その影響は、① 公的年金、公的医療保険、公的介護保険等社会保障制度

(1) 厚生労働省「人口動態統計 概数」(2024.6.5)

について、高齢化により年金・医療・介護の給付が増大する一方、支え手の現役世代の人口が減少するため、持続可能性が脅かされること、②人口減少による労働者減少と国内消費減少により経済成長率が低下すること、③地方から東京等大都市圏への若年層を中心とした人口流出と相まって、地方の活力がそがれ、既存の自治体を単独で維持できず合併を迫られたり、自治体内の周辺部が「限界集落化」して地域社会が維持できなくなる等、様々な問題が生じるとされている。

本稿では、日本の少子化の推移とこれまで行ってきた少子化対策の内容を整理すること、少子化の要因や対策に対する研究者の先行研究から主なものを整理し対策がなぜ奏功しなかったかを検討すること、異次元の少子化対策の内容を解説し、その有効性についての検討と今後の望ましい少子化対策の方向性について考察を行うことを目的とするものである。

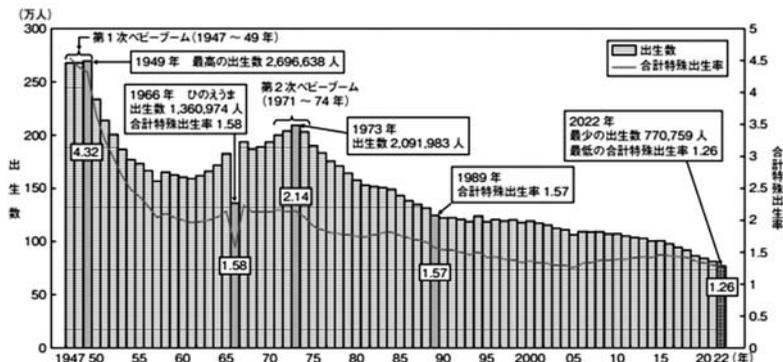
以下、2. で日本の少子化の状況とその背景、これまで行ってきた少子化対策を整理する。3. で少子化の原因と対策を先行研究による評価を交えて分析するとともに、少子化の地域差及び外国人の流入に関する論点を整理する。4. で「異次元の少子化対策」の内容を整理し、3. までの分析からその方向性について考察を行う。5. は1~4. のまとめである。補論は参考資料として、ドイツと日本の少子化をめぐる背景・対策の論点を整理する。

2. 過去の少子化の推移と背景・「異次元の少子化対策」以前の少子化対策

(1) 日本の合計特殊出生率と出生数の推移

図1は日本の合計特殊出生率の推移（折れ線グラフ）と出生数の推移（棒グラフ）を示したものであるが、戦争が終わり安心して子どもが産めるようになったため1947-49年は年260万人を超える出生数と合計特殊出生率が4台（平均4人産む）という「第1次ベビーブーム」となった。2

(3) ア. で触れるように50年代に産児制限が奨励され、出生率は急速に下



出典：内閣府「令和6年版 こども白書」（2024.6.21日閣議決定）
 原典：厚生労働省「人口動態統計（確定数）」

図1 日本の合計特殊出生率と出生数の推移

がり、1974年に人口置換え水準である⁽²⁾2.1を下回った。第1次ベビーブーム世代が子どもを産む年齢となった1971-74年には「第2次ベビーブーム」が生じた。この間1966年は合計特殊出生率が1.58まで下がったが、「ひのえうま」という庚申と干支の組み合わせの年の生まれの女性は夫を食うか殺すという迷信があり、女の子の結婚に支障があっては可哀そうということで出生が控えられたからとされる。その後も政府は少子化の動向を楽しみ静観していたが、1989年に合計特殊出生率が1.57と「ひのえうま」の1966年を下回ったので、少子化が政府部内でも認識され、後述の少子化対策が講じられた。しかし、その後も出生率は下がり続け、2005年には1.26まで低下した。しかし、その後2010年に1.39に回復し2015年に1.45とピークをつけ、2018年まで1.42と1.4台を守ったが、2019年には2020年のコロナ発生の影響を待たずに1.36に低下し、以降2020年1.33、2021年1.30、2022年1.26、2023年は冒頭述べたように1.20と低下し、出生数も72.7万人と過去最低を更新した。

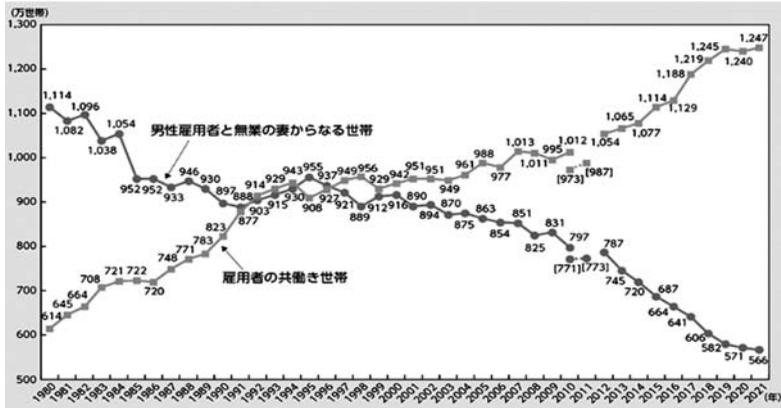
(2) 人口置換え水準とは夫婦で子どもを作るので子どもは子どもを産める年齢までの死亡率も勘案すると合計特殊出生率が2.1を上回らないと海外からの人口流入を除けば人口は減少する。なお、現在は死亡率が低下したため人口置換え水準は2.07とされる。

(2) 背景としての日本経済の概観と共働き世帯の実態

日本経済は第一次ベビーブーム（1947-49年）の頃は混乱状態だったが、1950年の朝鮮戦争による朝鮮特需もあり、内閣府「経済財政白書」（2023）長期経済統計によれば名目GDPは1955年以降年率15%以上の名目GDP成長率を続く高度経済成長が1973年の石油ショックまで続いた。このころの失業率は1%台であり、名目雇用者報酬の伸び率も1975年頃まで年16-20%台の伸び率が続いた。石油ショック以降も81年から90年までは名目GDP経済成長率は4-6%の成長を続け、失業率も80年代までは2%台、名目雇用者報酬の伸び率も4-8%台で推移した。

1990年のバブル崩壊以降名目経済成長率は1993年に0.3%をつけ、1997年頃からはプラスの年でも1%台以下でマイナスの年も多く、リーマンショックによる世界的不況で2008年に-2.1%、2009年に-6.1%と大きく下げた。2013年頃から少し改善を見せ2%成長の年も出てきたが2020年はコロナ禍で-3.4%となった。失業率も1995年から3%台、1998年から2013年は4%~5%で推移したが2017年頃から2%台に落ちてきてきた。非正規雇用比率は統計が始まる1985年には16%だったが1990年には20.2%、2003年には30.4%となり、以後リーマンショックの2008年やコロナ期の2020、2021年など不況期に雇止めで少し下がる時はあっても比率は上昇をつづけ2023年には37.0%となった。95年以降のバブル崩壊後の不況本格化から2013年ころまで景気は長期低迷を続け、1990年代後半から2000年台初期までは特に新卒者の正規雇用での採用を抑える「就職氷河期」と呼ばれる時期がつづき、若者の雇用劣化が続いた。

雇用者夫婦の働き方として、男性雇用者と無業の妻からなるいわゆる専業主婦世帯と共働き世帯を比べると、1980年には専業主婦世帯が1,114万世帯と共働き世帯614万世帯を上回っていたが、1991年に専業主婦世帯888万世帯、共働き世帯877万世帯とほぼ並び、1997年からは共働き世帯が完全に多くなり、以降その差は広がる一方で2021年には共働き世帯が1,247万世帯に対し、専業主婦世帯は566万世帯と2倍以上の差をつけている。しかし、女性の非正規雇用比率は、1985年32%から2014年には



出典：厚生労働省「令和4年厚生労働白書」（2023）

原典：総務省統計局 1980-2001「労働力調査特別調査」2001-2021「労働力調査（詳細集計）」

図2 共稼ぎ世帯の推移

56%にまで上がり、2023年現在も⁽³⁾53%となっているので、主婦パート等非正規雇用が共稼ぎ世帯の半分以上を占めている。（図2）

他方、第1子出産後雇用を継続する割合は、1985-89年に出産した女性では39%（うち正規雇用40.4%、パート23.7%）と正規ですら低かったが、2015-19年に出産した女性の69.5%（うち正規雇用83.1%、パート40.3%）⁽⁴⁾と正規雇用を中心に少し女性の働く環境の改善が見られる。

育児休業を利用した第一子出産後の就業継続率は1985-89年出産女性が9.0%（うち正規雇用12.6%、パート2.2%）に対し、2015-19年出産女性は、55.1%（うち正規雇用74.7%、パート23.6%）と育児休業の利用が正規雇用では進み、パートはそれほど進んでいない。

(3) 総務省統計局「労働力調査」

(4) 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査」（2022）

(3) 「異次元の少子化対策」以前の政府の出生・少子化に関わる対策の整理 ア. 第1次ベビーブームと産児制限、80年代半ばまで続く静観姿勢

第1次ベビーブーム（合計特殊出生率4台）から70年代までの経済は好調期にあったのに、急速に出生率が下がった背景には政府の強い産児制限政策があった。厚生労働省「平成27年度厚生労働白書」（2016）pp.45-52によると1949年衆議院で「人口問題に関する決議」が行われ、当時の人口は著しく過剰とされ家族計画（受胎調整）の普及と将来の移民（日本人の海外移民）の研究・準備の必要性が述べられ、厚生省にも1953年人口問題審議会が作られ人口増加抑制策が提言された。実施方法は1952年に優生保護法を改正し、助産婦、保健婦が受胎調整指導員として避妊を指導するとともに、経済的理由による人工妊娠中絶⁽⁵⁾も行われた。この論調は人口置換え水準を下回り始めた1974年の人口問題審議会でも続き、石油ショックで日本経済の脆弱性が意識されたため出産抑制努力の継続を求めるとしている。合計特殊出生率が1.7前後に下がった1980年の人口問題審議会「出生率動向に関する特別委員会報告書」でも、夫婦が生涯に産む子供数には変化がなく、出生率の低下は女子の進学率・就学率の上昇による結婚出産の一時的遅れによるものとして静観姿勢を貫いていた。

イ. 「1.57」ショック後の少子化対策

[保育サービスや職場の両立支援策]

1989年の1.57に合計特殊出生率が低下したことで、政府も少子化の現状を認識した。1991年には民間の労働者を対象とする育児休業法が作られ、労働者が事業主に育児休業を求める権利が定められたが、守られなくても罰則等の制裁はなく、民間企業においては育休中の給与の保障はなかった。1994年に文部、厚生、労働、建設4大臣合意による「エンゼルプラン」により仕事と育児両立のための職場環境、保育サービスの充実が提言されたが、具体策としては、①雇用保険の育児休業給付が創設

(5) 避妊に関し毎日新聞人口調査会によると避妊を実行したことがある者の比率は1950年の29%から1960年には8割に上昇し、人工妊娠中絶件数も1949年の10万件が1950年代半ばには100万件に増加。「平成27年度厚生労働白書」p.47注8

(1995年)され、雇用保険の財源で被保険者の休業期間中、従前賃金の25%を給付されること、②緊急保育対策等5か年計画(1995-1999年度)による保育所を増設すること、が主であった。

雇用保険の育児休業給付については、逐次の改正で内容を充実し、2024年の雇用保険法の改正前までには、給付率は最初の6ヶ月は従前賃金の67%、残りの期間は50%とし、育児休業期間は1年を原則としつつ、母親とともに父親が8週間取る場合に1年2ヶ月に延長可能とする制度や保育所が見つからない場合は2年まで延長可能とする制度となった。また父親の育児休暇について出産後8週間の間に4週間の休暇を2回に分割可能で取れるなどの改善が図られた。

ただし、育児休業給付は雇用保険の被保険者でないと受けられず、現行の要件は週労働時間20時間以上なので、これより短い非正規雇用者や自営業・フリーランス等労働者でない者は受けられない。数か月の有期雇用の非正規雇用は育休期間中に雇用期間が終了すれば職場復帰ができないこともあり取る者が少なかった。

保育所に関しては、新エンゼルプラン(2000-2004年度)、待機児童ゼロ作戦(2001年)、新待機児童ゼロ作戦(2008年)等により、保育所定員を拡大していくとともに、2012年の子ども子育て支援法(2012年策定、2015年施行)により、保育所の権限を内閣府に移管するとともに、認定こども園とともに施設給付とした。その際保育所は長く「保育に欠ける」者として、昼間フルタイム労働をする者を対象としていたが、「保育の必要性」があるものとされ、フルタイムの他、パートタイム、夜間等すべての就労に対応可能とした。逆に言えばそれまではフルタイムではない短いパートタイムが多い非正規雇用の者は利用しにくい仕組みであった。保育料は所得に応じた負担とされ、低所得層は無償か極めて低額だが、収入が高ければ月額8-9万円程度まで上った。

育児休業法(現在は育児休業・介護休業法)は逐次改正され、子どもが3歳未満の場合に短時間勤務の要望があれば事業主に応じる義務(代替措置としてフレックスタイム制、事業所内保育施設の設置等でも良い)、子

どもが小学校就学前まで、残業時間の制限や子どもが病気の時等に年5日までの看護休暇を与える義務等が設けられた。ただし、育児休業も含め義務に応じなくても事業主に罰則はなく事業者名を公表される制裁があるのみである。

さらに2003年に次世代育成支援対策推進法が策定（2005年施行）され、現在では従業員101人以上の企業は一般事業主行動計画を作り、職場の両立支援の課題を踏まえて改善策を講じる義務があるとされている。

〔児童手当等の経済支援給付〕

児童手当は1972年に施行されたが、当初の支給対象は第3子以降に限られ、支給期間も義務教育就学前までで月額3,000円（その後5,000円に増額）と少額で所得制限もあった。財政の厳しさや少額給付しても効果があるのかという疑問から、対象を次第に第2子、第1子と広げる一方で、所得制限を強化したり支給期間を限定する等の紆余曲折を経た。2000年頃から少子化対策としての意義が意識され、支給対象を小学校3年生までに延長したり、2007年には3歳未満児は1万円に増額された。短期間に終わった民主党政権時代は、目玉政策として「子ども手当」に名称を変え、所得制限を撤廃した上で一律月額1万3,000円、中学校修了まで支給と充実された。自公連立政権に戻るとともに、児童手当に名称が戻され、所得制限は標準世帯で960万円と高くはあるが復活され、支給額は0-2歳までは月額1万5,000円、3歳から小学校修了までは第1子、第2子は月額1万円、第3子以降は月額1万5,000円、中学生は一律月額1万円とされた。

教育費に関しては、公立小中学校は義務教育で授業料や教科書代は無償であったが、民主党政権時に公立高校について所得制限なしに授業料を無償にすることとなり、私立高校の授業料についても、こちらは所得に応じて年12万~24万支援する制度ができた。その後自公連立政権に戻ってからは、公立高校については所得制限を標準世帯で910万円以下と高くはあるが導入してそれ以下の層の無償を続けるとともに、私立高校は後述の消費税引上げを契機に所得590万円以下は年間40万円の支援に増額している。

2019年の消費税10%引上げを契機に、3歳以上の保育所・幼稚園・認定保育園の利用料は所得制限なしに無償とした。他方、0-2歳の保育所利用料は市町村民税非課税という低所得のみ無償としている。これは義務教育の無償を3歳以上の「幼児教育」に拡大したという整理である。同時に高卒後の4年生大学・短大・専門学校等について、2020年より低所得の市町村民税非課税世帯は国公立では授業料を無償（上限年54万円）にするとともに、私立授業料も年間70万円までは補助するとともに、授業料以外の教育費や生活費に充てる元本の返済義務のない給付型奨学金を国立・私立、自宅通学かそれ以外かで一定額（それらの区分に応じて年間35万円から91万円）給付する制度を導入した。世帯収入が市町村民税課税になる場合でも所得が300万以下や、380万以下の場合は、これらの授業料免除や給付型奨学金の額を2/3や1/3に減額して支給している。

総括すれば国の少子化対策は、1990年代より主として育児休業給付や保育所の充実を中心に支援していた。しかし、昼間フルタイムではない非正規雇用は2014年までは保育所が利用しにくく、1年未満の有期雇用契約の非正規雇用は育児が利用しにくかった。

児童手当等の現金給付は財源問題や手当の有効性を疑問視する意見もあり、当初は額や給付期間等の内容が乏しかったが、2010年頃より児童手当の増額、公立高校無償化が行われ、消費税10%引上げを契機に2019年から3歳以上の保育・幼児教育の所得制限なしの無償化や大学等の高等教育機関の低所得層を中心とした授業料の国公立無償化や私立の年間70万円補助、給付型奨学金の支給等が行われている。

他方、結婚に関して結婚・出産適齢期の若者を支援する国の支援制度はなかった。

[若者雇用劣化への対策・非正規雇用の支援制度・長時間労働対策]

直接の少子化対策ではないが、3.以下で少子化の背景として未婚化の原因として若者雇用の劣化があげられているので、雇用面の対策の推移を見てみたい。

第一に、特に90年代半ばから2000年代前半まで新卒の採用控えがあり、

希望する正規雇用には就けない「就職氷河期」が生じた。文部省の「学校基本調査」の大卒後進路調査をみると、卒業時に無業、一時的仕事・不明等の比率は1996年度に23%、1999年28.5%、2000年度に32.3%となり、2003年度でも32%であった。その後は低下したもののリーマンショックの影響で2010年には21.7%と上がったが、その後は10%台になり2018年度には9%まで下がった。若者雇用対策として90年代半ばから政府が就職後3年間は新卒扱いとして採用してくれるように経済界に要請したり、ハローワークの一部に新卒ハローワークのコーナーを設け学生求職者については一人ずつに担当を決めて個別支援を行う等の対策を講じた。2015年に青少年雇用促進法を制定し、企業に新卒者への情報開示を求める制度や一定の労働法制違反の企業の新卒者向け求人を一定期間（6ヶ月）ハローワークで受け付けない制度を導入するとともに、中小企業の中でいくつかの指標により若者が働きやすい職場と思われる企業を認定するユースエール制度を始めた。さらに、新卒時非正規にしかつかなかった35歳未満の若者に各人の担当を決めて個別支援で正規雇用やより本人の希望適性にあった仕事を紹介する「わかものハローワーク」も2012年に東京、大阪、愛知3ヶ所で始まり、現在は各都道府県に1ヶ所程度設けている。

第二に、(2) で見たように非正規雇用の比率が1995年の20%から2023年には37%まで増加している。その背景には、定年後に年金が支給される65歳まで高齢者を雇うための1年単位の有期雇用の更新で対応する継続雇用の増加、共稼ぎ世帯の主婦パートの増加もあるが、景気のバブル崩壊後の低迷と新興国との競争の激化の中で当時の経済界の代表団体の一つ日経連が1995年に発表した「新時代の『日本的』経営」では、今後正規雇用は幹部候補生の「高度専門能力活用型」に留め、SE等情報技術専門職等の「高度専門能力活用型」は外部企業への外注や派遣労働者などで対応し、販売や生産業務のかかなりの部分は「雇用柔軟型」として、仕事の増減に応じて調整が容易な有期雇用、業務の繁閑に応じて調整がしやすいパート労働で対応すべきというように経営側の対応方針も変化した。

このため、労働法制は当初これらの非正規が利用しやすくなるよう、

1985年に正式に認められた派遣労働法の対象労働業種の拡大など規制緩和方向の改正が中心であった。

しかし、2008年にパート労働者について、一部の仕事・責任・転勤等の人事運用が正規と全く変わらないパートについて賃金等の差別を禁止する制度⁽⁶⁾や、非正規の正規雇用転換制度の創設を促すパート労働者法改正、2010年に派遣労働者について30日未満の雇用を「日雇い派遣」として原則禁止し、派遣元企業が派遣先企業から受取る報酬から派遣労働者に払わず中抜きするマージン率の公表義務を課す改正、2012年に有期雇用について更新を重ね5年以上雇用する場合は無期雇用とすること求める権利を労働者に認めた労働契約法の改正等があり、2018年に働き方改革法でパート労働者法と労働者契約法の有期雇用を守る規定を合体した有期雇用パート労働者法の制定、派遣労働者法の改正等により、これら非正規が不合理な差別を受けないよう「同一労働同一賃金ガイドライン」⁽⁷⁾の制定が行われた。また、有期労働者が5年を超えて雇用され無期雇用とされる受け皿として、厚生労働者は業務・勤務地・労働時間等を限定しそれらの限定のない正規よりも昇進・賃金の処遇に差はあるものの非正規とちがって安定し賃金も高い「限定正規雇用」の普及を図るとともに、非正規を限定正規や正規に処遇を改善する場合に雇用保険財源の「キャリアアップ助成金」をだす等の政策が行われている。

第三に、日本の正規雇用は長時間労働であり、これが仕事と育児を両立することを難しくして女性が出産退職したり、男性が育児を省みないため少子化となるという仮説がある。

表1の通り労働者の総労働時間はかなり減っているが、正規雇用を中心とするフルタイム労働者である一般労働者の労働時間は減らず、減少はもっぱら労働時間が短いパート労働者の比率の増大したからであることがわかる。残業時間も法定上限労働時間は週40時間としつつ、労使協定を

(6) このような非正規は0.1%しかいないことがその後の調査で分かり、ほぼ空振りの制度。

(7) 基本給の年功部分、各種手当などの不合理な差別を禁じるが、仕事内容・責任・転勤の有無や総合職等の人事運用が異なる場合の正規と非正規の差は合理的とされる。

表1 日本の総労働時間の変化

	全体総労働時間	一般労働者総労働時間	パート労働時間	パート労働者比率	所定外労働時間＝残業時間
1995年	1910時間	2038時間	1174時間	14.5%	115時間
2000年	1853時間	2026時間	1168時間	20.3%	118時間
2020年	1621時間	1925時間	953時間	31.1%	110時間
2021年	1633時間	1945時間	946時間	31.3%	116時間
2022年	1633時間	1948時間	955時間	31.6%	121時間

出典：厚生労働省「毎月勤労統計調査（事業所規模5人以上）」

表2 長時間労働者労働者比率国際比較

	総労働時間 2022 (雇用者)	長時間労働比率 (週49時間以上) (就業者) (2022)
日本	1626時間	15.3%
アメリカ	1822時間	12.5%
イギリス	1516時間	11.4% (2019)
フランス	1427時間	8.8%
ドイツ	1295時間	5.3%

出典：労働者研究研修機構「データブック国際労働比較」(2024)

結べばほぼ上限なく残業をさせることができた。年間原則720時間超、月100時間以上の残業を罰則で禁止する法改正は働き方改革の2018年を待たねばならなかった。週60時間以上労働した者は総務省「労働力調査」によると2004年の12.2%から2018年には6.9%に減少している。働き盛りとされる30代男性の場合も2004年の23.8%から2018年に13.7%に減少はしているが、1/6の労働者が長時間労働であるとも言える。国際比較をすると、アメリカと比べれば少し多い程度であるが、EU各国に比べると長時間労働者（週49時間以上労働）の比率は高い。（表2）

3. 合計特殊出生率の低下の要因分析と先行研究の紹介

(1) 2005年から2018年までの出生率の一時的高まりの原因——テンポ効果

2005年の1.26から2010年に1.39に回復し2015年に1.45とピークをつ

表3 女性の出生コーホート別年齢階級別出生率

	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
15-19 歳	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02
20-24 歳	0.39	0.32	0.24	0.20	0.19	0.19	0.18	0.15
25-29 歳	0.92	0.76	0.62	0.51	0.45	0.44	0.43	0.39
30-34 歳	0.47	0.48	0.47	0.45	0.48	0.51	0.50	0.50
35-39 歳	0.13	0.15	0.18	0.22	0.27	0.29	0.29	0.29
40-44 歳	0.02	0.02	0.03	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06
45-49 歳	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
累 積	1.94	1.76	1.56	1.44	1.47	1.50	1.48	1.41

出典：筒井（2023）p.53の図表2-2

原注：国立社会保障・人口問題研究所の「人口統計資料集」（女性の年齢〔各歳〕別出生率、1925-2015年）より算出。表中斜字の数字は、この表が作成された当時まだ観察されていないため、前の世代（コーホート）の年齢階級別の出生率が書かれている。

け、2018年まで1.42と1.4台を守った時、ようやく2(3)イ.で述べた保育所の整備、育児休業、児童手当等の少子化対策が実を結んだかと筆者も思っていたが、必ずしもそうではなかったようだ。

表3は筒井（2023）の分析による女性の出生コーホート（表の横列、生まれた年代）別の年齢階級別の出生率を表したものだが、1955-59年生まれでは、25-29歳が出生率のピークで0.92 累積出生率は1.94とほぼ2人に近い子どもを産んでいるのに対して、生まれた年代が後になるほど25-29歳の出生率は下がり、すべての年齢の出生率が2015年の時点で観測されている1970-74年生まれでは0.51まで下がり、1990-94年生まれではさらに0.39に下がっている。他方1970-74年生まれでは、1955-59年生まれと比べて35-39歳の出生率が0.13から0.22にあがり、1980-84年生まれではさらに0.29まで上がっている。40-44歳の出生率も1955-59年生まれが0.02に対して、1970-74年生まれは0.05、1975-79年生まれはさらに0.06まで上がっている。つまり後述のように結婚時期が後にずれる晩婚化の影響で出産時期も後ずれた。このことは2005年までの出生率の低下に影響したが逆に後から出産を行って希望出生児数（2児）に近い子どもを産もうとするタイミングの遅れを取り返す人口学で言う「テンポ効果」で2010年頃から2018年頃の1.3から1.4台の出生率の高まった可能性が

大きい。この時期第2次ベビーブーム世代（1970-74年生まれ）の数は年200万人台、その後下がったが1980年生まれまでは年150万人台だったのでこれらの世代の30代から40代の出産数の影響は大きかった。

しかし、このテンポ効果だけで出生率の回復に期待することは難しい。一つには1970-75年第2次ベビーブーム以降90年に向けて人口は急速に下がり、その後も下がり続けており、子どもを産む女性の数が減少していること、二つには、この後、説明するように女性の未婚率が年代の推移とともに上昇傾向にあること、三つには、女性の妊娠のしやすさ（妊孕性＝にんようせい）が年齢とともに低下するため、35歳以降不妊治療の効果は下がり、妊娠高血圧症候群等の妊娠・出産リスクが30代前半から高くなり、妊娠後流産する確率も40歳以降20-30%と高まるため、妊娠時期の後送りは出産力を低下させることがあるため⁽⁸⁾である。現に表1の累積出生率は1955-59年生まれの1.94から、数値が観測されている1970-74年生まれで1.44まで低下し、その傾向がそのままでも後の世代も1.4台程度である。

問題は、女性の出生率低下の原因となる事象の改善があまりみられていないことである。まず、日本では法律婚以外の関係で生まれる婚外子の比率が2020年でも2.4%と小さい。この比率は男性優位でお妾さんがある程度いた1903年には9.4%、終戦直後の1947年で3.8%あったがその後1%台に急減し、1989年から2020年までに1%から微増するものの2020年でも2%台にとどまっている⁽⁹⁾。これに対して他の先進国の婚外子の比率は2019年の数値がフランス61.0%、スウェーデン54.5%、英国48.2%（2017）、米国40.0%、ドイツ33.3%と高い。したがって、日本では出生児数を増やすためには結婚が前提となり、結婚率×有配偶者出生児数を増やさねばならない。

まず結婚率の逆の生涯未婚率（女性の出産可能性を考慮して50歳時の

(8) (公益社団法人)日本産婦人科学会「HUMAN+ 女と男のディクショナリー」

(9) 内閣府「男女共同参画白書令和4年版」(2023) p.46 図2 婚外子の割合の推移

未婚率とされている)をみると、男性は1980年の2.60%から上昇し始め、1990年5.57%から上昇スピードも上がり2000年12.57%、2010年20.14%、2020年は28.25%となっている。女性は1980年4.45%が1990年までは4.33%と横ばいだが、それ以降2000年5.82%、2010年10.61%、2020年17.81%⁽¹⁰⁾となり、急速な未婚化(結婚率の低下)が見られる。

同時に妻の平均初婚年齢は厚生労働省の「人口動態調査」によれば、1980年の25歳から2022年の29.7歳に上昇する晩婚化の傾向も見られ、出産年齢の上昇は前述の「妊孕性」の低下を通じて出生数に影響する。

もう一つの夫婦の完結出生児数(結婚持続期間が15-19年の初婚どうし夫婦の平均出生子ども数)をみると、最初に見たとおり1940年では4.27人が1952年3.50人、1957年3.60人と3人台から、1962年2.83人と低下し1972年の2.2人から2002年まで2.23人と夫婦の希望子ども数の2.2人で横ばいを続けた後、2005年に2.09人、2010年に1.96、2015年に1.94、2021年に1.90と緩やかに低下している。また同調査によると夫婦の結婚期間数が5-9年の出生過程における子ども数は1987年の1.97人から1992年には1.84と低下し始め、1997年1.75人、2015年1.59まで下がり、2021年には1.61と少し持ち直している。

従来の少子化対策は2(3)で見たように夫婦が子育てしやすくする対策で結婚対策はなかったので、少子化の2大要因の1つの結婚率には影響しなかったと考えられる。他方、2005年以降には夫婦完結出生児数が2を下回ってきたので、子育てをしやすくする対策は、女性の労働力率が急増する中である程度その低下を抑制した可能性があるものの、完結出生児数は落ち続けていたので、2010-2018年の合計特殊出生率の改善に少しは効果を及ぼしたかもしれないが、減少傾向を反転させる程の効果はなかったといえる。

(10) 総務省統計局「国勢調査」(2020)

(11) 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査」(2022)

(2) 結婚に影響のある要因とその対策

ア. 外国の婚外子の増加と結婚を望まない可能性への対策

結婚を進める対策を分析する前に、欧米では法律婚以外の男女の関係で生まれる婚外子の比率は前述 (p. 34) のとおり、2019 年でドイツ 33.3%～フランス 61.0% と高いのに対して、日本の婚外子比率は 2% 台である。筆者は過去には結婚について姓の変更や、パートナー同士だけでなく家や親といった関係がついてくることを若い男女が重く感じるため、伸びないのではないかと考えたことがある。ただ、先行研究者の多く (山崎 (2021) pp. 267-269、筒井 (2023) pp. 126-133) は、日本の結婚・離婚制度が当人同士の役所への届出だけで済み、これは欧州先進国にみられる一定の法的保護のある事実婚の仕組みとあまり変わらないのでその影響は少ないとする。

ただし、日本の法律婚制度では夫婦選択別姓を認めないことや、法律婚後離婚した後ひとり親と子ども (多くは母子世帯) の相対的貧困率が 2021 年に 44.5% と国際的に見ても高く (外国は 2018 年 アメリカ 45.7%、ドイツ 27.2%、フランス 24.1%、英 22.3%)⁽¹²⁾、その背景に日本では法律婚後の離婚でさえ養育費の取決めがあるのは 46.7%、離婚後実際に支払われているのは 28.1%⁽¹³⁾に過ぎないのに対して、アメリカ、イギリスには行政庁に訴えれば非同居の親から養育費を徴収しひとり親世帯に渡す制度があり、ドイツにも民法典で子どもの年齢に応じて最低扶養料が定められ、非同居親が支払わない場合州政府が一旦立替え払いし後に非同居親に求償する制度⁽¹⁴⁾がある。

なお、夫婦選択的別姓については NHK 世論調査⁽¹⁵⁾でも全世代で 62% が賛成、60 代以下の年齢層では 70% 以上賛成であり、経団連も 2024 年 6

(12) 日本厚生労働省「国民生活基礎調査」(2022) 外国 OECD Family database “Child Poverty”

(13) 厚生労働省「全国ひとり親世帯調査」(2021)

(14) 下夷 (2008)、杉本・森田 (2009)、泉 (2020)

(15) NHK 2024 年 5 月 1 日ネットニュースによる同放送局が 4 月に 18 歳以上の者の固定電話と携帯電話に無作為でかける方法で 3,129 人に行い、49% の 1,534 人が回答した調査。

月 10 日に早期実現を政府に提言した。

イ. 未婚化が進んだ原因とその対策、婚姻に関する若者意識の変化

未婚化が進んだ原因は、第一に、90 年代後半から進んだ若者雇用の劣化により、非正規雇用が増え、正規雇用の賃金も伸びなかったことが挙げられる。総務省統計局の「就業構造基本調査」(2017)で男性の有配偶率を見ると、25-29 歳代で正規雇用は 30.5%、非正規雇用は 12.5%、30-34 歳でも正規雇用は 59.0%、非正規雇用も 22.3% と大きな差がある。男性の所得別の既婚率でも、20 代後半では所得 250-299 万円 21.5%、300 万円台で 27.9%、400 万円台で 36.8%、30 代前半では 250-299 万円 38.0%、300 万円台で 50.2%、400 万円台で 61.0% と差がある。

松田 (2021) pp. 42-63 の分析では女性の場合は正規で低収入でも婚姻率にはあまり影響せず、非正規雇用であると婚姻率が下がる傾向にある。これは、第二で述べるが男女が知合うきっかけの多くが職場であり、非正規であると正規のパートナーと知合う機会が少ないということがあるようだ。

ただ、雇用対策はなかなか難しい。2(3) イ. の雇用政策の紹介で述べたように、正規雇用や限定正規雇用等、より安定した希望した仕事に就けるような若者雇用・職業訓練の支援をすることが考えられる。他方同一労働同一賃金といっても職務内容・責任・キャリアが異なればある程度の差は「不合理で改善すべき差」とは労働法制上みなされてはいない。

第二に、出会いの場が少なくなったことがあるようだ。国立社会保障研究所「出生動向基本調査」第 16 回 (2021) によると見合い結婚は、1960 年代前半 49.8% から 2021 年には 9.8% と急減し恋愛結婚が大多数を占める。知合うきっかけに関しては、直近の 2021 年調査でも 2015-18 年 6 月に結婚した夫婦では 1 位「職場・仕事で」は 28.2%、2 位「友人・兄弟姉妹を通じて」は 27%、「ネット等メディアを通じて」は 8% だった。2018 年 7 月-21 年 6 月に結婚した夫婦ではコロナの影響もあったのか、1 位「友人・兄弟姉妹を通じて」は 25.9%、2 位「職場・仕事で」は 21.4% に低下したが、「ネット等メディアを通じて」が 13.6% に増加していた。前述松田 (2021) のとおり、女性の非正規は職場が正規と分離されていたり、

正規との交流が少ないことも、婚姻率低下の要因と分析されている。

自治体では出会いの場の設定・コンピュータを使ったマッチング等のサービスを行っている所もある。出会い後の交際は距離的に近くないと難しいし、国が直接乗り出すよりは、地方自治体を事業主体とした支援を国が経済的に補助することが適切だろう。ただ、NHKのクローズアップ現代⁽¹⁶⁾で地方の町村で婚活イベントをやっても女性の登録数は少なく成立しがたいという町の担当者の声や、若い女性たちの地方に魅力的な働く場がない、営業補助の仕事しかない、自分たちを結婚出産の手段としてしか考えていないという声が紹介されている。地方ではやはり第一の問題に戻って、地方で女性が働き甲斐のある会社・働く場をつくることや、農漁業や地場産業等で将来性のある仕事を増やす必要があると思われる。結婚紹介やイベントに力を入れて少しは効果があるのは、地方の市町村より独身の男女が比較的多く集まる都会や政令指定都市・県庁所在地・都道府県レベルでの対策が良いかもしれない。

なお、第16回「出生動向基本調査」(2021)で結婚の障害の1位は男女とも結婚資金(男性47.5%、女性43%)であるので、一定額の結婚祝い金の支援を地方自治体の事業メニューとすることも考えられる。

さらに、「出生動向基本調査」の18-34歳未婚者の結婚意思に関する調査をみると、「いずれ結婚するつもり」は1997-2015年までは比較的安定(男性85.7-87%、女性88-90%)していたが、今回2021年には男性81.4%、女性84.3%と5%程度減少した。不詳を除く「一生結婚するつもりはない」は2002年から上昇傾向(男性2002年5.4%→2021年17.3%、女性2002年5%→2015年14.6%)にある。結婚は両性の合意により強制できるものではないので、一般的な結婚対策を行う他に(3)で述べる対策の中で2人、3人以上の子育てに喜びを感じる世帯をより手厚く支援するべきかもしれない。

(16) NHK 2024年6月17日クローズアップ現代「女性たちが去っていく“地方創生”10年で何が

(3) 夫婦が希望する子ども数を持たない要因と持てるようにする対策

ア. 夫婦が希望子ども数を持たない理由

「出生動向基本調査」によると、2021年の50歳未満の初婚同士夫婦の夫婦理想子ども数は2.25と前回2015年調査から少し減少し、予定子ども数2.01は前回から横ばいである。他方結婚持続期間が10年未満の夫婦では微減傾向が見られる（0-4年夫婦：理想の子ども数2015年2.25→2021年2.11。予定子ども数2015年2.04→2021年1.95、5-9年夫婦：理想子ども数2015年2.33→2021年2.20。予定子ども数2015年2.03→2021年1.97）。また、結婚持続期間15-19年夫婦の結婚当時の予定子ども数と完結子ども数を比較すると結婚当時の予定子ども数で1人以下は6.2%だったが、実際の完結子ども数は1人以下が27.3%に達している。

理想の子ども数を持たない理由は、同調査によると、1位が「子育てや教育にお金がかかるから」という経済的理由で52.6%、2位が「高年齢で産むのがいやだから」40.4%で、3位が「欲しいけどできないから」23.9%、4位が「これ以上、育児の心理的、肉体的負担に耐えられないから」23.6%となっている。

この理由からすると、児童手当や高校・大学等高等教育機関の教育費負担軽減等の経済的支援策は、一定の有効性があるということを示唆しているのかもしれない。

また、欲しいけどできない、高年齢で産むのがいや、等の理由は晩婚化・晩産化の影響とも考えられるので、不妊治療を公的医療保険の対象とするとともに、国が押しつけがましく言うのではなく、産婦人科学会の客観的資料をもとに女性の年齢があがるにつれ「妊孕性」が低下することの教育啓発をすることが必要かもしれない（山崎（2021）⁽¹⁷⁾）。

イ. 保育所・育児休業制度等の両立支援

従来フランスやスウェーデンなど女性の就業率が高く、様々な両立支援

(17) 山崎（2021）pp.247-257では中高・大学段階での教育や相談・女性の個人差が大きい「妊孕性」の検査などと「プレコンセプションケア」（妊娠前ケア）の必要性を述べている。

策が充実している国の合計特殊出生率が高いということが社会保障研究者間で言われ、筆者もそう学生に教えてきた。政府が保育所の整備や育児休業制度の充実に力を注いできたのもそういう背景があった。ただし、「出生動向基本調査」(2023)によると、妻が無業・自営であったり同居・近居する祖父母が世話をする場合もあるので、0-2歳の保育所利用率は2015-18年出産者の51.9%（妻が正規雇用を継続した場合は78.8%）にとどまる。また育児休業は雇用保険の被保険者が対象で正規や労働時間が多い非正規にとどまるとともに、事業主が渋るケースもあり得るので2015-18年出産者の43.0%（妻が正規雇用を継続した場合は92.6%）の利用にとどまる。

日本では両立支援策の充実にも関わらず未婚率は高まり、完結児童数も2021年に1.90まで低下した。松田(2021) p.86の分析でも、妻の職業別に2年後に第1子を産む確率は無職を1とした場合に、自営業が0.789に対して、非正規が0.313と最も低いものの、正規雇用年収300万円未満は0.612と低く、正規雇用年収300万円以上はさらに低い0.419となっている。また、仕事生活を重視すると考える女性の第1子を産む確率が0.50に対して、家事育児は女性中心という性別役割分業意識が中心と考える女性の確率1.07であった。松田は共稼ぎによる女性の非正規雇用、正規雇用の増加は出生数を有意に下げたと言っている。

これをどう捉えたら良いのだろうか。第一に、従来の両立支援策有効説の流れで言えば、日本の女性にも正規雇用で働く道は開けてきたが、男性も女性も正規雇用は残業を厭わず働く長時間労働を評価する企業の意識や働き方の遅れが残っているためという意見もあろう。そうであるならば、引き続き長時間労働の是正策を講じていくとともに、時間でなく生産性が高い企業が評価されるよう、残業時間、育休取得実績を企業業績とともに一定規模以上の企業に開示させ「見える化」する方策もあり得る。

第二に、非正規の育休利用が難しく両立支援が功を奏していないという考え方もある。山崎(2021) pp.154-157は両立支援策の充実策としてスウェーデンは1974年から親の就労の有無にかかわらず、18か月両親休暇に基づき手当が支給され、ドイツも2007年改正で両親手当が就労の有無

にかかわらず1年間支給されるようになったので、これにならって育休制度を国民全員が受給できる仕組みにすべきと提言する。なお、ドイツの両親手当制度は倉田⁽¹⁸⁾(2020)によると、親の就労の有無にかかわらず1年間は無業でも最低月300ユーロ(1ユーロ=170円で月5.1万円)の親手当が支給され、有業の場合は従前賃金が月1,000ユーロ以下の低所得層には100%=最高月1,000ユーロの手当(月17.2万円)、それ以上の賃金なら65%にあたる手当(上限月1,800ユーロ、月31万円)が1年間支給される。それだけでなく、2015年改正でパート就労の収入と組み合わせて親手当の半額(月150-900ユーロ、月2.55万円~16.5万円)を2年間受給する「親手当プラス」という仕組みも導入され、親はパート等就労との組み合わせで一定所得を出生後1-2年間保障されることとなった。これは確かに非正規・自営・無業を含めかなりインパクトのある政策ではあろう。

非正規や無業であっても出生後1年間の養育費用に対して給付を出す制度の難点は、①ドイツの制度も基本的には税財源が活用されており、雇用保険の対象労働者でもない者を救うためには日本でも税財源の投入や増税が必要になる可能性があるが財務省・国民には増税への抵抗感がある。②出生後1-2年間の保障にどれだけ出生を促す効果があるかという疑問がある。スウェーデンの合計特殊出生率は2015年の1.85から2021年には1.67まで低下している。ドイツでは2005年の1.34が2010年に1.39、2021年には1.58まで上がっている。一定の効果はありそうだが出生率には複合的要因が影響するので、日本で両親手当と同様の措置をとっても1.5台以上に上がる保障はない。

第三に、女性が正規で働く際子育てよりキャリアを優先する人もいるし、男性も含めて子どもがいなくても良い、1人で十分という考えの夫婦もいる、そういう価値観の多様化で出生率が低下することはやむを得ないという考え方がある。これに対する一つの考え方として松田(2021)は、女性

(18) 倉田(2020)『ドイツにおける親手当・親時間制度』『社会保障研究』2020, vol. 5, no. 1

が結婚・出産・子育てを重視するか、仕事のキャリアを重視するかは自由であり、社会が出産・子育て重視を強制することができないので結論としては、両立支援策を含めあらゆる対策は総合的に充実すべきであるが、同時に、2人・3人と子どもを産む世帯を政策上優遇しそちらで出生数を伸ばし、その政策費用を結婚せず・子どもがいない世帯により多く負担してもらってはどうかと主張する。

以上述べた全て（①長時間労働是正・育休が取りやすい働き方やそれらに対する企業の風土を変える、②非正規でも育休等の支援策を取りやすくする。③2人・3人産み育てた人の支援をより手厚くして、その費用は子どもを持たなかった人等により多く負担してもらおう）に取り組むという方針もあり得る。

(4) 地域の出生率の違いと人口移動の影響 —— 地方の雇用問題と都会の生活費・住宅費問題

総務省「住民基本台帳人口移動報告」（日本人移動）を元データとする内閣府まち・ひと・しごと創生本部事務局資料（2019年4月2日）によると、わが国は三期にわたって地方圏から東京圏⁽¹⁹⁾等大都市圏への大幅な人口移動があった。第1期は高度経済成長を背景とした1960-73年の時期で、ピークの1962年には東京圏で38.8万人、大阪圏で21.1万人、名古屋圏で6.3万人の流入に対して、地方圏では65.1万人流出が見られる。第2期はバブル経済を背景にした1980-93年頃の時期でこの時期には東京圏のみが大幅な流入超（ピークの1987年16.3万人流入）で、地方圏は一貫して流出超であった。その後バブル崩壊による横這い期を経て、2000年以降の第3期人口移動も東京圏の一人勝ちとなり、直近の2020年には東京圏は9.8万人の流入に対して、地方圏は-8.5万人と東京圏以外の多くの地域では流出超過となっている。

移動人口の年齢層は、山崎（2021）p.290の総務省「住民基本台帳人口

(19) 地方創成本部の東京圏の範囲は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県

移動報告」(日本人移動)を元データとする2015-2020年の東京圏の年齢階層別転入数を見ると、11.3万人の転入数のうち20-24歳の7.4万人(65%)が最も多く、15-19歳が2万人(18%)、25-29歳が1.8万人(16%)と進学や就職期の若者の移動であり、近年の東京圏一人勝ちを中心とする大都市圏の転入層の多くが結婚・出産適齢期の若者世代であった。

他方、日本の各地域の出生率の動向について、松田(2021) pp.128-130の分析特に、p.129図4-1の1990年と2019年の都道府県別の合計特殊出生率を見ると、1990年には合計特殊出生率1.3未満は東京都のみで1.3-1.4未満は東京圏の神奈川県、千葉県と大阪圏の大阪府、京都府、奈良県となり、地方圏では1.5以上(1.7以上は岩手県、山形県、福島県、長野県、福井県、滋賀県、鳥取県、島根県、佐賀県、長崎県、鹿児島県、沖縄県)と、東京圏と大阪圏が低く、地方圏が高い傾向が見られる。2019年には、1.3未満は東京圏の東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、大阪圏の京都府と北東日本の中のブロック中心都市を有する北海道と宮城県で、1.3-1.4未満が大阪圏の大阪府、奈良県、東京圏近郊の東日本の栃木県、群馬県、北東日本の青森県、秋田県、岩手県、新潟県であり、西南日本特に九州では宮崎県が1.7以上となるなど回復する県もみられた。この若年を中心とする人口移動と地域別の出生率の傾向を見れば、日本全体としては、出生率が比較的高い地方圏から、低い大都市圏に人口が大きく移動しているので、日本全体の出生率に悪影響があることがわかる。

なぜ、出生率に地域差が生じるかについて、松田(2021) pp.130-135の分析によると、いくつかの要因が考えられるが、その中でも明確で広い地域であてはまる要因は地域の雇用状況である。雇用状況が悪いと結婚や希望する子ども数を持たないことで出生率が低くなるという仮説があり、各都道府県の完全失業率と合計特殊出生率(2019年)の回帰分析で、

$$Y(\text{合計特殊出生率}) = 1.745 - 0.118 \times (\text{完全失業率}),$$

$$R^2(\text{決定係数}) = 0.132$$

という結果となり、完全失業率が高いと合計特殊出生率が低くなるという

負の相関関係が見られたとする。

また男性 30 歳未満の非正規雇用割合と合計特殊出生率（2017 年）の回帰分析で、

$$Y(\text{合計特殊出生率}) = 1.730 - 0.008 \times (\text{男性 30 歳未満非正規雇用割合})、$$
$$R^2(\text{決定係数}) = 0.108$$

で、非正規雇用割合が高いと合計特殊出生率が低くなる負の相関関係が見られたとする。これは大都市ほど非正規雇用の多いサービス業の割合が大ききという関係とも符合する。

国の少子化対策として長らく力を入れて来たのは保育所の整備であり、待機児童の解消を目標に各市町村で行う整備を補助金等で支援してきた。しかし、待機児童数は大都市圏の市町村の一部ではまだあるものの、地方圏を中心に待機児童がいなかったり、保育所定員に空きが生じている自治体もある。日経新聞の 7 月 17 日の記事によると過去 5 年間で 834 の自治体が 29.8 万人の定員増を行ったが、空きが 13.6 万人分ある⁽²⁰⁾という。

民間団体の日本創成会議・人口減少問題検討分科会が 2014 年に国立社会保障・人口問題研究所「市町村別人口推計」をもとに、このまま大都市への人口流出がつづけば、20-39 歳の出産適齢期の女性の人口が半減し、かつ人口が 1 万人以下となる「消滅可能性都市」が全国で 879 自治体があると指摘されて大きな社会問題となった。国もこれに対応するため、「まち・ひと・しごと創生法」を 2014 年に策定し、同時にまち・ひと・しごと創生本部が内閣府に設置され、様々な地域振興の支援を行っている。多くの自治体では、地域の産業振興や外部からの定住人口の移住支援等が行われている。

2024 年に日本創成会議の後継組織である人口戦略会議（2024）が、同様の地域別の将来人口推計を行った。これによると 2050 年に 20-39 歳の女性人口が半減する「消滅可能性自治体」は全自治体の 4 割の 744 自治体

(20) 日経新聞 2024 年 7 月 17 日「増やした保育所 4 割余る」

であった。他方、出生率が低いながら人口流入に依存している「ブラックホール型自治体」が25あると発表した。一部の観光関係者の流入者が多い地方の3町村は別として、あとは東京都23区中の16区、埼玉県蕨市、千葉県浦安市、大阪市、京都市などの大都市圏の自治体となっている。

京都市は、民間保育所への補助が他の自治体より充実しており保育所待機児童はあまり問題となっていないが、元々景観のため建築物の高さ制限が厳しい上に、内外のインバウンドを見込んだ商業・観光施設整備や別荘的なマンションの購入により、住宅費が高騰し、若者や子育て世帯の流出が問題視されている。このため、日経新聞記事⁽²¹⁾によると子育て世帯向けに中古住宅をリニューアルした場合に最大200万円を補助する制度を導入するようだ。

これらの大都市のブラックホール型自治体に言えることは、若者が都会の魅力と雇用を求めて大都市に流入しても、皆が収入の高い正規雇用に就けるわけではなく、非正規雇用や比較的低収入の正規雇用に就く可能性もある。他方、東京都や京都市等大都市圏の物価は地方圏より高く、特に住宅費については、単身者の住む1部屋の中古で交通の便の悪いアパートは低家賃で借りられても婚姻後通勤しながら子育てするのに必要な比較的交通の便が良く部屋数のある住宅費の価格は高い。このように、大都市圏の婚姻・出産率の低さは、非正規雇用の比率が多いだけでなく、生活費等の物価、特に住宅費の高さが一因であると考えられる。

以上のことから自治体により少子化の原因は、保育所不足というよりは地域の雇用、住宅費等多様であり、それぞれの課題に応じて解決策を講じることが必要になると考えられる。

(5) 少子化対策と外国人流入に関する論点

合計特殊出生率が高いフランスでも人口置換え水準の2.1を下回る1.8台、ドイツは高い年でも1.6だが、両国とも人口は増加し直近の2022年

(21) 日経新聞 2024年7月11日「京都市、子育て世代に住宅補助」

がピークとなっている。⁽²²⁾日本は冒頭に述べたとおりピークは2008年の1億2,808万人で以後減少し、2022年は1億2,495万人まで減少している。

合計特殊出生率が人口置換え水準以下なのに人口が増加する原因の第一は、出生率だけでなく平均余命の伸びによる死亡率の減少が人口減を食い止めていたことがある。しかし、日本では死亡数による減少が出生児数を上回り減少が始まった。

第二には、移民と呼ばれる出生地が外国の者の流入がフランス、ドイツでは多く人口増加の大きな要因となっている。2020年前後における外国生まれの外国人比率はフランスが約10%、ドイツが14%⁽²³⁾とされ、日本は2.2%となっている。このため、移民による人口減少食い止め・増加策があるのではないかという議論がある。

この方策の問題点は、第一に流入する外国人の合計特殊出生率が自国生まれの者より低い場合があり、その場合移民が増えても短期的には合計特殊出生率は上昇しない。前注23の調査⁽²⁴⁾によると、日本は2021年の移民女性の合計特殊出生率は0.6で自国生まれの女性の1.3より0.7低い、これは外国人労働者の一定割合が在留期間3年以下で低賃金も多く単身労働者の技能実習であり出産どころではないことも原因と思われる。他方、移民女性の出生率が自国生まれ女性の出生率に対して、フランスでは2程度、ドイツでは1弱高く、これらの国では移民は人口増に寄与している。

第二に、移民の人口割合が一定数（10%程度）高まると、自国民の学歴が低い不安定労働層が移民に仕事を奪われると反発を募らせたり、移民の中でその国の文化となじめず暴動⁽²⁵⁾を起こす等社会不安が生じることがあり、2024年7月のフランスの国政選挙で移民に厳しい「極右」の流れを

(22) 国立社会保障人口問題研究所「人口統計資料集」（2024年8月閲覧）

(23) OECD「International Migration Outlook 2023」（2024）

(24) OECD「International Migration Outlook 2023」（2024）Figure 4.3

(25) 2023年7月4日読売新聞記事「フランス暴動から1週間、社会の分断浮き彫り...若い移民系の不満噴出」検問破りの10代の移民の若者を警察が射殺したことを契機に全国で暴動。

くむ政党が議席数を伸ばした一因⁽²⁶⁾とされている。このため、山崎(2021) p. 400 は移民を少子化対策の柱から外し、筒井(2023) pp. 133-150 も移民の問題点等を指摘している。

この問題に関して、日本政府は入国時に期間の限定なく在留を認める「移民」は認めないとしつつ、少子化による労働者不足を補うため、従来より大学卒や専門的技能を持つ専門人材は在留期間の更新を認め永住資格につなげている。また専門職でない者についても従来2-3年の在留期間で人手不足の業界の特定の会社で受入れ日本で習得した技能を帰国して本国に伝えるという建前の「技能実習」について、2024年には「育成労働」と名称変更し、労働力不足解消が目的と認めた上で、1-2年の労働後同一職種内の他企業への転職を認め自由度を高めている。また2019年に導入した「特定1号」という在留資格は人手不足の分野・職種についてある程度の日本語力と職業技能を持つ者に長目の3年の在留資格で労働することを認め、その後一定の日本語能力とさらに進んだ職業技能を持つ者は「特定2号」になり、更新を続ければ永住を可能とするとともに、家族を本国から日本に呼び寄せることも可能としている。

この結果2015-19年の年平均外国人流入数はその前の5年間の6万人程度から16万人に増加している。国立社会保障人口問題研究所の「日本の将来推計人口」(2023)の中位推計でも、毎年の外国人の流入数の前提を16万人に増やしており、2070年の総人口は合計特殊出生率の前提が低下しているにも関わらず、5年前の中位推計を上回っている。なお、この前提で毎年外国人が流入すれば2070年には外国人の割合は総人口の1割を超える。つまり、政府の政策としては、積極的に日本人の少子化を補うほどの外国人流入増に転ずるつもりはないが、現在の人手不足を補う程度の外国人流入を想定している。

(26) 2024年7月8日読売新聞記事「右派国民連合(RN)は第1党にはなれなかったが、議席は選挙前の88議席から143議席に増加」

4. 異次元の少子化対策（こども未来戦略）と望ましい少子化対策の方向性についての考察

(1) 異次元の少子化対策（こども未来戦略）の内容とその評価

2022年の合計特殊出生率1.26への低下と出生数が想定より7年も早く80万人を割ったことから、岸田首相はその動向を反転させるためにこれまでの政策と質・量ともに「異次元」な少子化対策の検討を指示し、関係省庁・経済界・労働界代表やこども政策・社会保障政策の有識者をメンバーとする「こども未来戦略会議」で議論された結果2023年12月22日に「こども未来戦略」が閣議決定された。そこでは、2030年代の10年間で若年人口が急減（30代人口-2.5%、20代人口-10%、10代人口-21.5%⁽²⁷⁾）するので、2030年までの6-7年間で最後のチャンスであるとして、特に2024-26年間の3年間にその太宗の政策化をはかる「加速化プラン」を提示し、2024年には子ども・子育て支援法、雇用保険法等の関連法案の改正案が成立した。以下、「加速化プラン」の概要を説明したい。「加速化プラン」は3つの柱からなっており、それぞれのプラン完了時点の予算規模、内容の説明を行う。注：太字は主な施策。

①子育てに関する経済的支援の強化や若い世代の所得向上策 完了時点の所要額 1.7兆円

1) 児童手当の拡充 2024年10月より施行

- ・現在900万円台以上と高めだが存在する所得制限を撤廃する。
- ・手当支給時期を中学修了までから高校生年代（18歳到達後の最初の3月末）までとする。
- ・第三子以降の手当額を月額1.5万円から3万円に引き上げる。

2) 出産等の経済負担軽減 出産・子育て応援給付金の恒久制度化

- ・2022年度補正予算で実行されていた、子どもの妊娠・出産時に10万

(27) 内閣府第9回こども未来戦略会議「こども未来戦略」参考資料集（2023年12月22日）

円を現金等⁽²⁸⁾で支給する制度を恒久的な制度とする。併せて市町村は妊娠・出産・子育てまで母親等の相談に応じる「伴走型相談支援事業」を行う。(相談支援事業は②の事業だがここで説明)

3) 高等教育費の授業料減免対象範囲を多子世帯等に大幅拡大 2024、2025 年度施行

- ・国公立・私立の授業料の低所得世帯（市町村民税非課税～所得 380 万円）の減免措置（市町村民税非課税：全額支援⁽²⁹⁾、所得 300 万円まで 2/3 支援、所得 380 万円まで 1/3 支援）について、2024 年度から授業料が高い理工農系は所得 600 万円まで 1/4 支援する制度を導入する。また多子世帯（大卒相当の 22 歳までの子どもが 3 人以上いる世帯）については、2024 年度は所得 600 万円まで 1/4 支援の対象とするが、2025 年度からは所得制限なしに全額授業料を支援する。

4) 自治体の子ども医療費軽減に対する国民健康保険の国庫負担減額措置の廃止

自治体が自己財源で子どもの医療費自己負担を軽減している場合、受診率が上がるので国民健康保険の地方自治体への国庫負担を減額するペナルティを課していた。これについて全面的に廃止する。

5) 労働能力リ・スキリング（資格取得等のための教育訓練）受講時の生活支援 2025 年 10 月施行

- ・雇用保険被保険者がリ・スキリング目的の教育訓練参加のために仕事を休み収入がなくなることを補償するため、被保険者期間が 5 年以上の場合、失業給付の基本手当と同額を年齢・被保険者期間に応じた失業給付の支給期間と同日数分受け取れるようにする。
- ・雇用保険被保険者以外の者が教育訓練受講のために休んだ生活費を年 240 万円上限、金利年 2% で融資する制度を創設。訓練後賃金が上昇した場合残債務の一部を免除。

(28) 市町村は妊娠出産関連用品の購入・レンタル、サービス利用負担軽減のクーポンでの支給も可能。

(29) 全額とは国公立は約 54 万円、私立は約 70 万円を上限に支援、それ以上の額は自己負担。

6) いわゆる年収の壁（3号被保険者が年収108万円を超えて2号被保険者となった場合等に年金保険料を負担することで手取り収入が低下すること）を意識しなくて良いように年金制度の見直しに取り組む⁽³⁰⁾。

7) 子育て世帯に関する住宅支援の強化 今後10年間の実施予定

- ・ 公的賃貸住宅を必要に応じ改修、子育て世帯が優先入居する住宅を10年で20万戸提供する。
- ・ 空き家の活用等で民間主体が子育て世帯向けセーフティネット住宅を10年で10万戸提供する。

○雇用保険被保険者の大幅拡大「加速化プラン」の施行時期を超え2028年度施行

- ・ 雇用保険の被保険者資格は現行週20時間以上労働者とされ、2022年末現在4,457万人となっているが、これを週10時間以上労働者まで拡大する。2022年時点では10時間以上20時間未満労働者は約488万人（20時間未満労働者618万人の68%）とされ、これにより短時間労働者のかなりの部分が失業保険・教育訓練給付対象になり、少子化対策としても育児休業給付の対象となり得る。

②すべてのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充 完了時点1.3兆円の所要額

1) 幼児教育・保育の質向上 人員配置基準の改善 2024年度、2025年度施行

- ・ 4・5歳児保育の保育士配置最低基準を児童30人に1人から25人に1人に引上げ、その費用を補助する。2024年度施行。
- ・ 1歳児保育の保育士配置基準最低基準を児童6人に1人から5人に1人に引上げ、その費用を補助する。2025年度施行。

(30) 芝田（2024）でその内容やあり得る改正案を検討しているが、見直しの有無は2024年末の「年金財政検証」やそれを受けた2025年公的年金制度の改正案で検討される見込み。

2) こども誰でも通園制度（仮称）の創設 2026 年度

- ・0-2 歳児の約 6 割の未就園児を育てる子育て世帯は孤立しがちなので、子育ての心身の負担を軽減するため、就労の有無を要件とせず、月一定時間の利用可能枠の中で時間単位で一時預かりの保育サービスを利用できるようにする。

3) 新・放課後子ども総合プランの着実な実施 2024 年度

- ・小学校入学後の放課後児童クラブは待機児童が 1.5 万人ほどいるが、その解消のため行った新・放課後子ども総合プラン（2019-23 年度で利用者を 122 万人から 152 万人へ拡大）の安定的運営を図るため 2024 年度から常勤職員配置の改善を図る。

4) こどもの貧困、一人親家庭、社会的養護、障害児・医療的ケア児の支援充実

- ・一人親家庭・低所得家庭の子どもの伴走的学習支援の拡充や大学受験料を補助する。一人親の就業支援を充実する。
- ・児童扶養手当満額支給の所得制限を上げる（満額支給 160 万円→190 万円、一部支給 365 万円→385 万円）とともに第 3 子以降の加算額を引上げ第 2 子と同額にする（月額 6,000 円→1 万円）。
- ・児童虐待防止として安全な居場所としてのこども若者シェルターの確保や、相談を充実する。児童相談所の職員体制を強化する。
- ・障害児対策として発達障害の身近な相談場所の整備、保育所に障害児を受け入れられるよう専門人材の巡回支援・看護師の配置促進、障害児の補装具支給の所得制限撤廃などを行う。

③共稼ぎ・子育ての推進 完了時点 0.6 兆円

1) 男性育休の推進・父母がともに取る時育児休業給付の給付率引上げ 2025 年度施行

- ・出生後（父は子の出生後、母は産後休業後）8 週間以内に父母の両方が 14 日以上育休を取得する場合、最大 28 日間は給付率を 67% から 80%（税・社会保険料を除く手取り収入の 10 割相当）に引上げる。これら育休制度の充実に必要な財源確保のため、育休に対する雇用保

險の国庫負担率を 1.25% から 12.5% に引上げる。

2) 育児時短就業給付の創設 2025 年度施行

- ・雇用保険に、2 歳未満の子を養育するため、時短勤務を行い収入が低下することを補うため、時短勤務中に支払われた賃金の 10% 相当を給付する育児時短就業給付を創設する。

3) 自営業・フリーランス等の育児期間中の国民年金 1 号保険料免除 2026 年度施行

- ・現在自営業・フリーランス等国民年金 1 号被保険者には産前産後の 4 か月間のみ保険料を免除しているが、厚生年金被保険者の育児休業期間中の減免に準じて、子が 1 歳になるまでの保険料を免除し、その期間の基礎年金は満額保障する。

4) その他育児期の柔軟な働き方を促進する対策

- ・育児休業・介護休業法を改正して、3 歳～小学校就学前の子どもを養育する者について、「親と子のための選べる働き方制度（仮称）」を創設し、1. フレックスタイム制を含む出退社時間の調整、2. テレワーク、3. 短時間勤務、4. 保育施設の設置運営、5. 休暇から事業主が 2 つ以上の制度を選択し労働者が選べるようにする。3 歳未満まで認めていた残業免除を小学校就学前まで延長する。小学校就学前に子どもの病気の時に認めていた看護休暇を小学校 3 年まで認め、休暇取得事由に感染症の学級閉鎖と入園・入学・卒園式を加える。

以上①～③の政策充実により、子育て支援策は、2022 年度の 6.1 兆円から 3.6 兆円増加する見込みである。それらの資金は、新たに設けられる「子ども・子育て支援特別会計」⁽³¹⁾で管理するが、当面は対策の給付改善を先に行い、不足する財源は子ども・子育て支援特例国債を発行して賄う。2028 年度までに増加する 3.6 兆円中、1.5 兆円は 10% に消費税を増税して確保した財源の中の社会保障充実枠の執行残等で捻出する。1.1 兆円は社

(31) 年金特別会計の児童手当等子ども対策に使うために厚生年金の事業主保険料に加算した財源で給付している「子ども子育て支援勘定」と雇用保険特別会計の「育児休業等給付勘定」を統合して作る。

会保障の改革で捻出した公費の節減で捻出する。残り1兆円は医療保険料に加算して拠出される各医療保険制度からの支援金で確保する。支援金の1兆円については、2026-28年度間に行う医療保険・介護保険給付の効率化による削減と賃上げによる社会保険料の増加で賄い、現役年齢層の可処分所得が減少しないようにするとしている。この法律案の国会審議では支援金の仕組みが医療保険の枠を超えて違法の疑いがあるとか、現役層の負担増になるのではないかという点に集中していたようだ。筆者の見解としては、医療保険の中にも出産一時金等の出産に関連する給付があること、少子化対策による支え手の増加は医療保険の中長期的持続可能性にかかわること、これまでも高齢者医療の拠出金等各保険制度の医療給付そのものの費用でないことに保険料が使われてきた例もあることから法律違反とまでは言えないと考える。特に少子化は社会保障制度の持続可能性を高める大本の問題であり、広い意味での連帯の理念に則って拠出することは良いと考えている。消費税を増税できればその方がすっきりした論理構成にはなるかもしれないが、国民・野党の反発も強いので実現性が薄い。他方、少子化対策は喫緊の課題であるので負担の方法ばかりに議論を費やさず、少子化を解決する対策として何が有効で、今回の措置だけで良いのかが議論されるべきであったと思う。

(2) 望ましい少子化対策の方向性についての考察

最後に、望ましい少子化対策についての方向性について、筆者の意見を述べたい。専攻する社会保障の枠を超えるものも多いが、大学において雇用政策や地域の活性化・問題解決の授業等⁽³²⁾を行い学生とともに学んできた見解としてご容赦いただきたい。

ア. 未婚率を下げ・若者が結婚する気になり、結婚を希望する者を支援する方策

結婚は両性の合意のみ、結婚に積極的意思を示さない若者の中には結婚

(32) 大学で「格差と雇用政策」という科目や地方自治体の少子高齢化・国際化・地域振興策について先進事例を参考に議論し発表する「公務公共政策」という授業を行ってきた。

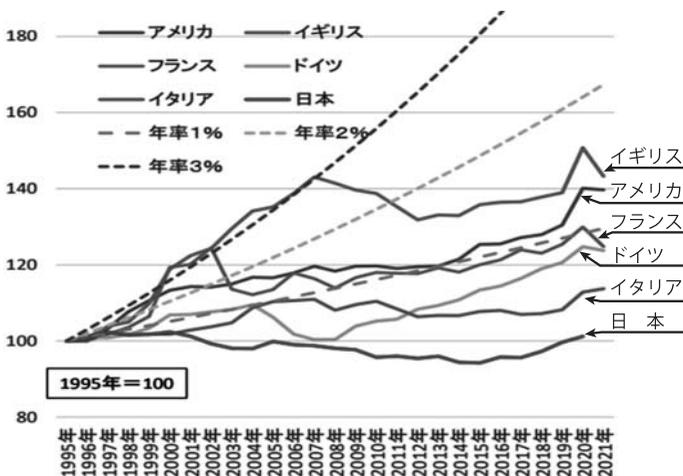
生活に明るい未来を持ってない者も一定割合いる。今回の「異次元の少子化対策」にはあまり取り上げられていなかったが結婚をためらわせている障害の除去が重要と考える。

①賃金の安定的上昇と雇用政策（若者雇用と非正規の正規化・リスクリング支援）

図3にあるとおり、バブル崩壊後日本は1995年から2021年まで物価上昇を引いた実質賃金が全く伸びていない。これでは結婚して長い人生子育てしようという気にはならない。従って、少子化対策の枠を超えるがせめて長期的にならして年率1%程度の賃金の伸びで明るい見通しを若者にもってもらふ経済や国になることが前提条件として重要である。

国は、日本にはびこる長時間労働慣行を是正するため、企業の残業時間情報の開示を促すとともに、IT・AI・機械化等で効率化を図り、長時間労働を是正した企業に雇用保険の助成金等を通じて支援すべきだろう。

日本型の年功序列型雇用から、ジョブ型雇用になることで、若い層の賃



出典：厚生労働省社会保障審議会年金部会・年金財政における経済前提における専門委員会 2023年2月24日資料3 野村フィデュシャリー & リサーチ社の協力の下「OECD Stat」を用いて年金局数理解課が作成。

図3 主要先進国と日本の実質賃金の伸び (1995-2021年)

金上がる可能性はあるが、年功序列型に組み込まれた定年制度により、新卒が大量に一括採用される日本の仕組みは、若者が学校から職場に円滑に移行し若年失業を生じないという利点もある。ジョブ型への移行は企業
の自由としつつ、若者が高校・大学からジョブに必要な教育を受ける仕組みや、転職を支えるリスキリング支援を充実していくべきだろう。

②結婚そのものを支援する制度

結婚を希望する男女の出会いの場の支援は、独身の若者が一定数いる大都市や都道府県の事業とすることが現実的である。国はその財政補助や都道府県の枠を超えたUターン・Iターン支援や移住に夢を抱く男女のマッチングシステムの開発支援等を行うべきではなかろうか。

夫婦選択別姓採用や離婚・事実婚問わず生物学的な子と別居する親の養育費を確保する仕組み⁽³³⁾を導入すれば結婚をより自由で失敗時のリスクがカバーされ得る制度にできるので、その改善も望ましい。

イ. 安心して子どもを産み育てられる環境（夫婦（パートナー）完結児数を維持・増加する方策

①子育て支援サービスの充実

保育所は既に全体量としては飽和状態にあるので、政府の対策が保育所の質の充実に重点を置き、人員配置の充実や、まだ量的に不足が見られる小学校就学後の放課後児童クラブの充実に注力していることや、子どもを家で育てている世帯も一定時間利用できるようにする「こども誰でも通園制度」は妥当である。付け加えるなら病児病後児保育や休日営業が多いサービス業に従事する親のための休日保育やベビーシッター費補助等多様な保育サービス支援も充実すべきと考える。

②職場の育児休業の充実

非正規が育児休業を取りにくいことの対策として、雇用保険の被保険者を週10時間労働以上としたことは大変望ましい。育児休業後の時短勤務

(33) 米英のように強制徴収して一人親世帯に渡す方法、ドイツ・スウェーデンのように国が基本的な養育費額を建替え払いをしつつ、別居親から求償する方法が考えられる。

を推奨し、労働者が採りやすくするための育児時短就業給付も妥当である。ただし、現行制度の下週 20 時間以上労働の被保険者であっても、育児休業期間中に雇用契約そのものが切れる非正規や人繰りが苦しい中小企業の正規は育休がとりにくい。山崎（2021）がいうように、ドイツの親手当の仕組みにならって無業の親であっても一定額（例えば高齢者の基礎的生活保障である基礎年金月額 6.5 万円に年金生活者支援給付金の 5,000 円を足した 7 万円程度の額）を 1 年間保障することはあっても良いのではないか。スウェーデン等も保育所の利用率は高いが出産から 1 年半程度は育児休業をとって家庭で養育することが通常である。それに必要な額は税財源を子ども子育て支援特別会計を通じて雇用保険に組み入れることで対処すべきと思う。

③子育ての経済的支援

児童手当について、中学校までを高校までとしたことは良いと考える。第 3 子以降について、月 3 万円としたことも結婚・子育ては強要できるものではなく、むしろ 2 人目、3 人目の子どもを産み育てることに喜びを持つ世帯を優遇すべきという松田（2021）の考え方に同意するので、妥当と考える。松田（2021）は、子を持たない世帯について子育ての出費をせずに、現役世代が支える年金・介護保険等の恩恵を受けるので、より多く負担してもらうことも考えられるとしている。こういう主張に対しては、子を持ちたくても持てなかった者が可哀そうといった情緒的な反発もあろうが、社会保障制度の多くは次の世代の現役層に支えてもらわざるを得ず、子育てをした層は次の世代を産み育てる負担をしていることとの公平性からその主張に同意したい。ドイツの介護保険でも子を有さない 23 歳以上の者は 0.25% 保険料が高い。日本の介護保険の 40-64 歳の 2 号被保険者で子を持たない者について少し上乗せをしたり、厚生年金保険料の児童手当等の負担について、子を有さない 40 歳以上の者に少し上乗せをするということはあり得るのではないか。児童手当の所得制限の撤廃は、日本経団連等からはやりすぎという批判もあるようだが、子を産み育てる者を支えることに手厚い公的な支援をするという姿勢を示す意味でこれについて

も賛成したい。

高等教育費の授業料減免対象範囲を第3子以上の多子世帯を持つ場合に1人目から所得に関わらず全額免除とする制度も、第3子以上を産み育てたいと思う世帯を支援するという意味で、賛成である。

ウ. 人口集中による地方の衰退と大都市の低い出生率を改善する方策

地方創生を大都市も含む「次世代創生」、「未来創生」の制度に変えて、地方交付税交付団体⁽³⁴⁾には大都市も含めて、国からより大きな交付金を投入し、各地域の少子化の原因に応じてメニュー事業から自由に選んで各地域の課題解決に有効な対策を講じることが良いと思う。

①地方圏の問題解決 雇用振興・地方大学魅力アップ・女性の働きやすい職場・Uターン移住支援

人口流出する地方に関しては、雇用が最重要課題なので、府県レベルなどで、地方の公有地等資源の提供と国・地方の財政支援で企業の本社・支社・生産拠点を誘致することが考えられる。

大学進学とともに流出する人口を抑制するため、地方大学の魅力を高める。地域産業を研究開発や経営近代化で支援したり、大学発の起業を支援するとともに、学内に専門学校を同居させ、DX時代にあったデータ分析等のジョブや将来性のある職業に役立つ資格を在学中に平行してとれるよう⁽³⁵⁾財政的に支援する。これらの大学では理系も含め女性の在学者を計画的に3割から半分程度以上にすることを補助の条件としてはどうか。また医大で行っているように地元高校生の定員枠や地元で働くことを条件とする奨学金の返済免除等の支援も行うことも考えられる。

さらに地域の経済界に働きかけ、女性が総合職・管理職など働き甲斐のある仕事に就ける企業を認定表彰し、支援することも良いと思われる。

市町村レベルでも、農地の集約による大規模化、IT・ドローン等による効率化を支援する。漁業もIT使った漁法・養殖漁業化を支援する。ま

(34) 東京都等の地方交付税不交付団体は自前財源で自由にやってもらえば良いだろう。

(35) 私の大学を含め多くの私立大学では既に公務員講座・資格講座を併設している。

た農漁業を通じて製造・観光要素を取り入れた6次産業化を支援する。地場産業も同じでIT等による製造過程の効率化、他産業とのコラボ支援、ネットを活用した国内外の販路拡大等を図る。要するにより多く稼げて従業員が結婚・出産できる産業に育てる事業を支援すべきと考える。

府県・市町村を通じて、Uターン・Iターンの者については、現在大学生の半数が負っている奨学金の返済を支援することが良いと思われる。数が多い地方圏の空き家を改修し若い世代・子育て世代が住める住宅にすることを補助するのも良かろう。

既に農業・建設・製造等人手不足を支えている外国人労働者について、育成労働から特定1・2号を通じて地域で定着してもらい。多文化共生政策で外国人やその子弟が住みやすい環境とし、日本語教育や日本人と結婚することを通じて日本社会との自然な融合を目指すべきと考える。

②大都市圏の問題解決 多様な保育支援・若者子育て世代の住宅確保

大都市では、待機児童がある場合の保育所・学童等の整備と病児病後児・休日保育等の質的向上については既に述べたが、共通する課題に住宅問題がある。大都市に多く住む団塊の世代の死亡で空く戸建て住宅・マンションに若者が比較的低い家賃・価格で利用できるように、借上げ・買い上げ公営住宅化や、所有はそのままにして公費のリノベーションの補助や入居者の斡旋を行うことが望ましい。

5. まとめ

以上2.で日本の合計特殊出生の状況とその背景、少子化政策の推移を概観し、3.で2005-2018に一時出生率が高まった要因、未婚化と夫婦の完結出生児数が減少する要因、人口の地域間移動の影響及び外国人流入の影響について、いくつかの先行研究を引用して分析した。4.で政府の異次元の少子化対策を概観するとともに、望ましい方向性について考察した。

少子化は経済や雇用の状況など狭義の少子化対策以外に影響される要素が多い。また結婚・出産・子育てにどう臨むかは個人の自由意思が尊重さ

れるべきであり、それを無視し強制することはできない難しい問題である。他方、放置すれば出産・子育てを選択しなかった世帯も享受している日本の社会保障制度・経済・地域社会の存続を脅かす問題でもある。筆者の個人的感想では、他の先進国の動向を見ても日本の合計特殊出生率については人口置換え水準（2.07）を回復するのは難しく、実質 GDP や賃金が年 1% 程度成長する望ましい状況が基調として続いたとしても当面はドイツの 1.4~1.5 台への回復まで行ければ合格点ではないかと考える。それは、年金・介護・医療等の制度や経済・働き方・社会の在り方について少子化進行を前提とした改革を進める必要があるということの意味する。同時に 1.4-1.5 台を実現するためには、経済財政の資源制約の中で、少しでも効果のある政策を総合的に組み合わせて改善を目指す必要があると考える。

[補論] 日本とドイツの合計特殊出生率推移の背景（経済・労働・少子化対策）

最後に参考資料として、先進国の中でかつては日本と同様合計特殊出生率が低かったが近年 1.58 まで上昇しているドイツの経済、雇用等の背景と、近年充実された少子化対策について触れたい。

表 4 ドイツと日本の合計特殊出生率の推移

	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ドイツ	1.45	1.38	1.34	1.39	1.50	1.60	1.57	1.57	1.54	1.53	1.58	—	—
日本	1.54	1.36	1.26	1.39	1.45	1.44	1.43	1.42	1.36	1.33	1.30	1.26	1.20

出典：国立社会保障・人口問題研究所 人口資料集

ドイツでは 2005 年は 1.34 を底に近年は 1.5 台に回復、日本は 2018 まで 1.4 台だったが直近 1.2 まで低下した。背景にはドイツの経済好調による賃金上昇がある。図 3 (p. 54) でみたように、日本が 1990 年にバブル崩壊後長期低迷したように、ドイツも 1990 年の東西ドイツ統合による経済政治制度・教育背景が異なる旧東ドイツ国民の受入れは失業率の増大（2010 年 11%）等経済に悪影響を与えた。その後経済は比較的順調に成長し近

年の失業率は日本の2%台に対してドイツは3%台に落ち着いている。p. 54 図3で見たようにドイツの実質賃金は1995年を100とすると一旦上昇後2008年には元の水準まで低下したが、その後は堅調な回復を示し、2020-21年には25ポイント程度の上昇を示している。他方、日本は低迷から横ばいを続け2020年によりやく1995年と同程度の水準に達している。実質賃金の伸び率の違いは将来生活の見通しに影響し、若者の結婚・出産傾向にも影響があったと思われる。

両国の労働関係の様々な指標を労働政策研究研修機構の「データブック国際労働比較2024」で見よう。

表5 ドイツと日本の労働関係の指標比較

	若年失業率 25-29歳 2022	長時間 労働比率 2022	短時間 労働比率 2022	パートとフルタイム 賃金差 フルタイム=100 2018	フルタイム 男女賃金差 男=100 2021	管理職 女性比率 2022
ドイツ	11.9%	5.3%	22.2%	73.8	86.3	28.9%
日本	12.3%	15.3%	25.1%	68.8	77.9	12.9%

出典：労働政策研究研修機構「データブック国際労働比較2024」

注：長時間労働＝週49時間以上、管理職はドイツはマネージャー職以上・日本は課長以上

長時間労働の多さ、パートとフルタイムの賃金差、フルタイム男女の賃金差、女性管理職比率等について日本はドイツと比べて負担が多かったり、格差が多い状況にあり、非正規雇用の出生率の低迷や女性が仕事と育児を両立することを難しくしている面があると思う。

結婚関係について、3(1)ア.p.34で述べたように、ドイツは婚外子が多い(2019ドイツ33.3%、日本2.3%)。パートナーを成立・解消する手続きの容易さは日本も負けていないとしても、ドイツでは同姓・別姓・結合姓(夫妻両方の姓の結合)を選択できるとともに、離婚後の養育費について子の年齢に応じて額が法で定められ、別居親から支払われない場合は国が立て替えて、後日別居親に求償する制度がある。日本より結婚の自由度が高く、結婚を失敗して一人親となっても貧困になるリスクをカバーする仕組みがある点は見習うべき点もあると思う。

育児休業期間中の給付について、3(3)イ.p.40-41で述べたようにドイ

ツの親手当制度は無業であっても1年間は最低限の保障を行うとともに、有業の場合は低所得なら従前賃金の100%、それ以外は65%が保障され、短時間労働と組み合わせることで2年間の給付を受けることも可能となっており、無業・自営・非正規にかかわらず出産後1年間にかかる養育費が補助される仕組みとなっている。

保育所については、ドイツ特に旧西ドイツ地区の保育所整備が遅れていたため、政府は保育所の整備とともに、法律で1歳以上の子を持つ親に保育請求を権利として認める法改正をおこなったが、2022年時点の3歳未満の保育所利用率は35.5%⁽³⁷⁾であり、日本は2015-18年出産者の保育所利用率が51.9%（妻が正規雇用を継続した場合は78.8%）となっているので、この面では日本の方が整備されている。

他方、社会・経済の背景として、日本では人口の東京圏一極集中による生活費・住宅費の高さが結婚・出産に悪影響を及ぼしているが、ドイツは首都ベルリンでも人口300万人で各州の中心都市等に人口が分散している。こちらはすぐに変えられる問題でもないが、地方の雇用を女性にとっても魅力的にし、東京圏に集中しすぎる傾向は是正すべきであろう。

もう一点違う点は、2022年の外国籍人口比率が日本2.2%に対してドイツは14.2%と高く、ドイツの自国生まれ女性より移民女性の出生率が1弱ほど高い⁽³⁸⁾ので、ドイツの出生率の向上に移民が寄与している点である。日本は短期労働者として近年外国人を年16万人ほど受け入れているが、専門人材や特定2号以外は家族の呼び寄せもできないため自国生まれ女性より外国籍女性の出生率は0.7低い。また16万人の受入れでは前述のとおり国民の1割に達するのに2070年近くまでかかる推計となっている。しかし、ドイツのように移民として多く受け入れることについては国内の政治的対立につながりかねないため、これを積極的に真似しようということにはなっていない。ただし、現行ベースでも外国人の労働力を活用せざ

(37) 厚生労働省「海外情勢報告2022」第2章第2節ドイツ連邦共和国(2) 社会保障施策

(38) OECD International Migration Outlook 2023

るを得ず、専門的能力を持つ人材や、人手不足分野で特定2号のように日本語と一定の職業能力を有する外国人の家族呼び寄せを認める方向である。日本が外国人労働者に選ばれる国となるためにも、日本語教育・日本文化との多文化共生政策を進め、日本人も外国人も住みやすい社会にすることは望ましいと考える。

[参考資料]

NHK ネットニュース 「選択的夫婦別姓」賛成が62% 反対は27%にNHK 世論調査」2024年5月1日

OECD 「International Migration Outlook 2023」(2024)

クローズアップ現代「女性たちが去っていく“地方創生”10年で何が」2024年6月17日

泉『ドイツにおける非同居親の養育義務と養育費立替法』「外国の立法284」国立国会図書館及び立法考査局(2020.6)

倉田『ドイツにおける親手当・親時間制度』「社会保障研究」2020.vol.5、no.1(2020)

公益社団法人日本産婦人科学会「HUMAN+ 女と男のディクショナリー」

厚生労働省「海外情勢報告2022」(2023)

「国民生活基礎調査」(2022)

「人口動態統計」(2024)

「全国ひとり親世帯調査」(2021)

「平成27年度厚生労働白書」(2016)

「毎月勤労統計調査(事業所規模5人以上)」

「令和4年度厚生労働白書」(2023)

国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」研究所HP(2024年8月閲覧)

「第16回出生動向調査」(2022)

「日本の将来推計人口」(2023)

芝田文男『「格差」から考える社会政策』ミネルヴァ書房(2016)

『年金制度の2つの年収の壁問題について』「産大法学」58巻1号(2024)

下夷美幸『養育費政策にみる国家と家庭』勁草書房(2008)

人口戦略会議「令和6年地方自治体「持続可能性」分析レポート」(2024年4月24日)

杉本貴代栄・森田明美編著『シングルマザーの暮らしと福祉政策』ミネルヴァ書房(2009)

- 総務省統計局「国勢調査」総務省統計局 HP（2024年8月閲覧）
「就業構造基本調査」（2017）
「労働力調査」総務省統計局 HP（2024年8月閲覧）
筒井淳也『未婚と少子化 この国で子どもを産みにくい理由』PHP新書（2023）
内閣官房「こども未来戦略 次元の異なる少子化対策の実現に向けて」（2023年12月22日）
内閣府「経済財政白書」（2023）
「男女共同参画白書令和4年版」（2023）
「令和6年版 こども白書」（2024）
内閣府まち・ひと・しごと創生本部事務局資料（2019年4月2日）
内閣府第9回こども未来戦略会議「こども未来戦略」参考資料集（2023年12月27日）
日経新聞記事「京都市、子育て世代に住宅補助」（2024年7月11日）
「増やした保育所4割余る」（2024年7月17日）
日経連「新時代の『日本的』経営」（1995）
日本創生会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・日本元氣戦略」（2014年5月8日）
松田茂樹『「続」少子化論 出生率回復と〈自由な社会〉』学文社（2021）
文部科学省「学校基本調査」文部科学省 HP（2024年8月閲覧）
山崎史郎『人口減少と社会保障 孤立と縮小を乗り越える』中公新書（2017）
『人口戦略法案 人口減少を止める方策はあるか』日経BP（2021）
読売新聞記事「フランス暴動から1週間、社会の分断浮き彫り...若い移民系の不満噴出」（2023年7月4日）
「右派国民連合（RN）は第1党にはなれなかったが、議席は選挙前の88議席から143議席に増加」（2024年7月8日）
労働者研究研修機構「データブック国際労働比較2024」（2024）