



第65回人口問題審議会総会議事進行予定

平成9年4月15日(火)
5号館共用第9会議室
16時30分～18時30分

1. 開 会

2. 議 題

(1) 人口減少社会と経済・労働 (資料0～3)

慶應義塾大学

島田 晴雄 教授

(2) 我が国の経済活力を維持していくための課題と対応策 (資料4)

通商産業省大臣官房(産業政策局担当)

藤島 安之 審議官

3. 閉 会

人口減少社会と経済・労働

1997年4月15日（火曜日）16:30-18:30

慶應義塾大学 教授 島田晴雄

中央合同庁舎5号館26階 共用第9会議室

I. はじめに

II. 人口減少社会の将来像

1. 大幅減少が予想される 21 世紀の日本の人口
2. 人口増加経済から減少経済への転換
3. 成長経済下で築かれたシステムのトータルな見直しが必要
4. システム改革ができれば軟着陸は可能、できねば矛盾の累積・拡大

III. 望ましい人口規模をどう考えるか

1. 途上国の人口爆発と日本の人口減少
2. 最適人口の条件とは？
3. 家庭と両立する仕事、企業、社会のあり方

IV. 人口減少社会と分配システム

1. 社会保障改革（年金、医療、福祉・介護）
2. 労働改革（雇用システム、労働市場政策）
3. 経済構造改革（税制、市場構造）

V. 外国人労働者問題

1. 外国人労働者導入の是非論
2. 外国人労働者導入の前提条件

世界と日本の人口問題

——経済発展と環境との調和を求めて——

平成 6 年 9 月

社団法人 日本経済調査協議会

は し が き

本報告書は、(社)日本経済調査協議会によって平成4年6月に組織された「世界と日本の人口問題—経済発展と環境との調和を求めて—」に関する調査専門委員会〔伊藤(助)委員会〕の調査結果をとりまとめたものである。

世界の人口は、低開発国において「人口爆発」ともいうべき大規模かつ急速な人口増加の一途をたどる一方で、先進国とりわけ日本では近年著しく出生率が低下し、将来的には人口減少が予想される状況にある。本委員会は、このような異質の人口動向を総合的に捉え、その原因や問題点を探り、問題解決ないし改善へ向けて提言することを目的とした。

具体的には、このような人口動態を踏まえ、①世界人口の急激かつ大規模な増加に地球は耐えられるか、②先進成熟社会の人口動向ならびにその問題をどのように理解すればよいか、③国境を越えた人口移動の問題にどのように対応すればよいか、④これら全ての問題解決ないし改善のためにわれわれは何ができるのか、という問題意識にたっている。

人口、経済発展、環境の間には直接的で密接な相互依存関係があり、また他を介して間接的にも影響し合う関係にある。その関係は、時間の経過、経済の発展段階、技術の種類によって様相が異なってくる。人口の増加は経済を拡大し、経済発展が人口増加を誘発するとの関係があるが、ある段階まで発達した経済では逆に人口増加を抑制あるいは減少させる傾向もみられる。またさらに、人口の減少が経済活動における生産性上昇を刺激するという因果関係もあるかもしれない。環境との関係では、経済の発展は地球環境を悪化させる方向に働いてきたものの、技術革新のいかんによっては経済発展は必ずしも環境悪化をもたらさないかもしれない。また、人口の増加も経済発展を通じ環境を悪化させる方向に働いてきたが、これ以上の環境悪化は人間の生存基盤を脅かし、人口減少に向けて作用するかもしれない。

われわれは、教育と技術という新しいフロンティアを開拓することによって、人々の自由で主体的な選択を促し、この〈人口—経済発展—環境〉のトライアングル全体をより望ましい方向に押し上げることが可能になると考える。

本報告書では、このような観点からいくつかの提言を行っている。本年9月には

国連人口会議がカイロで開催される。本報告書が世界と日本の人口問題を解決するに当たっての一つの指針となれば幸いである。

最後に、この委員会の活動ならびに本報告書の作成に際して御協力を賜った方々に、心から感謝の意を表す。

平成6年9月

委員長 伊藤 助成

主 査 鳥田 晴雄

副主査 清家 篤

伊藤(助)委員会協力者名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	伊藤 助成	(社)日本経済調査協議会総合委員 日本生命保険(相)社長
主査	島田 晴雄	(社)日本経済調査協議会調査・総合委員 慶應義塾大学経済学部教授
副主査	清家 篤	慶應義塾大学商学部教授
委員	石黒 一憲	東京大学法学部教授
	梅本 純正	武田薬品工業(株)相談役
	大田 弘子	大阪大学経済学部客員助教授
	小川 直宏	日本大学経済学部教授・同大学人口研究所次長
	河毛 二郎	(社)日本経済調査協議会理事 新王子製紙(株)名誉会長
	児島 仁	(社)日本経済調査協議会理事 日本電信電話(株)社長
	近藤正見ジェームス	マッキンゼー・アンド・カンパニー・インク ジャパン
	竹中 統一	(社)日本経済調査協議会総合委員 (株)竹中工務店社長
	谷村 昭一	(社)日本経済調査協議会理事 日本商工会議所専務理事
	張 紀潯	城西大学経済学部助教授
	長富祐一郎	(株)QUICK 総合研究所理事長
	福原 義春	(株)資生堂社長
	松井 達郎	東京労働金庫理事長
	茂木友三郎	キッコーマン(株)副社長
	諸井 虔	(社)日本経済調査協議会副理事長 秩父セメント(株)会長

なお、上記のほか、次の方々の協力を得た。

安藤 博文	国連人口基金 (UNFPA) 事務局次長
桑原 靖夫	獨協大学経済学部教授
新保 一成	慶應義塾大学商学部助手
西川 潤	早稲田大学政治経済学部教授
村松 稔	(前)埼玉県立衛生短期大学学長
山村 浩	(株)ニッセイ基礎研究所取締役 経済調査部長
正地 信夫	(株)ニッセイ基礎研究所経済調査部主任研究員

幹 事	喜安 洋	(社)日本経済調査協議会専務理事
	有光 逸郎	(社)日本経済調査協議会常務理事・事務局長
	植野 一芳	(社)日本経済調査協議会主任研究員
	和田 尚久	(社)日本経済調査協議会主任研究員 (嘱託)
		福井県立大学経済学部助教授

I 基本認識と政策課題

1. はじめに	1
2. 世界と日本の人口問題	1
(1) 世界人口の加速度的増大と異質性	1
(2) 人口増加の諸問題と対応策	2
(3) 人口と労働力移動の問題	4
(4) 先進成熟社会の人口問題	5
3. <人口—経済発展—環境>	6
(1) <人口—経済発展—環境>のトライアングル	6
(2) 経済発展は「ピル (Pill: 人口増加抑制剤)」になり得るか	8
(3) 社会的な人口抑制は可能か	9
(4) 教育と技術による新たなフロンティアの開発	10
4. 政策課題	11
(1) 人口爆発に対する人口コントロールの主体的選択	11
(2) 経済発展、環境保全型の技術、そして国際協力	13
(3) 成熟社会における必要な変革	14
(4) 国境を越えた人口移動への対応	17

II 提 言

1. 世界の人口問題への認識と理解	18
2. 人口政策への国際的支援の強化	18
3. 人口コントロールの有益な経験 (社会技術) の研究と提案	19
4. 環境保全型の技術開発とその普及のための国際協力	20
5. 家庭と両立する産業社会の構築	21
6. 外国人労働者問題への対応	22

I 基本認識と政策課題

1. はじめに

周知のように人口の趨勢は世界と日本とで著しく異なっている。世界の人口は急速な増加の一途を辿っているが、これは主として低開発地域における「人口爆発」ともいうべき大規模な人口増加を反映したものである。一方、日本の人口は近年の一段の出生率低下を受けて、長期的に停滞しており、将来的に減少が予想される状況にある。これは多くの先進成熟社会にもおおむね共通した傾向である。

本委員会は、このような極めて異質の人口動向を総合的にとらえ、その原因や問題点の研究を通じて、「問題解決ないし改善のためにわれわれに何ができるか、また何をなすべきか」を考察し、提言することを目的とするものである。

本委員会の研究を支える基本的な問題意識は、①世界人口の急激かつ大規模な増加に地球は耐えられるのか、②先進成熟社会の人口動向ならびにその問題をどのように理解すればよいのか、③国境を越えた人口移動の問題にどのように対応すればよいのか、④これらすべての問題の解決ないし改善のためにわれわれは何ができるのか、そしてなすべきなのか、という4点に集約される。

以下、本委員会の基本認識と政策課題を述べることにしたい。

2. 世界と日本の人口問題

(1) 世界人口の加速度的増大と異質性

人類の歴史を顧みると、長い間人口の増加は緩慢であったが19世紀以降に加速度的に増加するようになった。20世紀後半、とりわけ近年

では世界人口の母数そのものが大きくなったこともあって、年々の増加は極めて大幅になっている。

しかし、世界各地の人口の動きは一様ではない。先進諸国では近年人口の伸びが著しく低下し、人口が絶対的減少に向かっている国々も少なくないが、低開発地域では人口増加率が高く、人口の急激な増加が続いている。

人口増加率は南アジア、アフリカ、南米などでとりわけ高い。中国や東南アジアでは人口増加率は近年著減しているが、それでも人口の規模そのものが大きいため、年々の人口増加数は依然として大幅である。

人口動態は、出生と死亡の双方の動向によって決まる。多くの社会を通じて歴史的に観察されているのは、「経済社会の近代化に伴い、乳幼児死亡率が低下するために人口増加は加速するが、やがて一定の発展段階に到達すると出生率が低下し、人口増加が鈍化する」という傾向である。

先進諸国の多くは死亡率も出生率も低く、いわば、「成熟段階」に入ったところが多い。また、発展途上国の中にも既に出生率が目立って減少し始め、「成熟段階」への移行過程に入り出した例も散見される。しかし、大半の発展途上国や低開発地域では出生率は依然として高いけれども死亡率が著減した「成長段階」にあると考えられる。

(2) 人口増加の諸問題と対応策

人口の急激かつ大規模な増加は、それが生起している国々や地域にとっても、また世界全体にとっても多くの困難な課題を提起する。

しばしば「人口爆発」と表現されるような人口の急増が起きている

地域では、貧困の罨の問題、大都市への過度な人口集中とそれに伴う様々な社会問題、紛争、環境破壊、都市衛生、経済的困難、など多くの問題に直面している。

また、世界の人口が現在のような速度で増加し続けた場合には、21世紀の中盤に地球上の総人口は100億人を超えることになり、こうした人口増加に地球は耐えられるかといった全人類的あるいは地球的規模の問題を投げかけることになる。食糧、エネルギーをはじめとして、これだけの人口規模を擁するようになった人類は果たして自らの長期的存続を確保できるかといった懸念である。

理論的にいえば、食糧やエネルギーなどの資源はかなり大規模な人口を支えられるかもしれない。また長期的には科学技術の進歩もあり得るから、地球の人口許容量は拡大する余地もあるだろう。

しかし、人口の増加は経済の発展と相まって地球環境を著しく破壊する危険もある。また現実の世界では国々や地域によって経済格差が厳存し、資源、富、所得、技術や政治力などの分布は一様ではない。従って、地球上の資源が膨大な人口を養うために最も効果的に分配されるという保証はない。

こうした現実の懸念を前にして、これらの不幸な問題を回避あるいは改善する方策が求められている。最も基本的な対応策は人口増加を適切な速度にコントロールすることである。そうしたコントロールは強制によってではなく、あくまで人々の自由で主体的な選択の結果として実現されるように誘導する環境条件整備策でなければならない。

そうした誘導策のひとつが経済発展であるが、その発展は地球環境保全型のものでなくてはならない。そして、そのためには地球環境重視型技術の一層の開発とその効果的な普及戦略が開発されねばならな

い。

もうひとつは人々が自ら人口をコントロールする方向を自主的に選択することである。人々が自分の最も望ましい人生を選択できるような、またそうしたいと思う自覚をもちうるような環境条件を、社会的にも、技術的にも整備することである。

(3) 人口と労働力移動の問題

人口増加の問題とならんで近年浮上している難しい問題は国境を越えた人口や労働力の移動の問題である。

技術、とりわけ交通や通信技術の発展は、人々の国境を越えたグローバルな移動をかつてよりはるかに容易にした。現在でも世界の国々や地域の間には依然として大きな経済格差がある中、技術的に移動が容易になっただけ、より良い生活や就業の条件を求めて多数の人々が国境を越えて移動しようとする圧力は近年急激に高まっている。

また、1980年代末以来急激に進行した旧共産圏諸国の政治体制転換という激震が、冷戦時代の秩序を崩壊させたため、世界各地で政治的、民主的、宗教的対立は顕在化し、紛争も頻発し、生命の危険や自由の束縛を逃れて流出する難民が激増している。

これらの要因が、国境を越えた大規模な人口と労働力移動の底流にある。

人々の移動や職業・住居の選択の自由は基本的人権としてあくまで尊重されねばならないが、人口爆発に加え、大量の人口移動の発生は、これらの人々自身にとっても、また関係各国や社会にとっても新たな深刻な問題を投げかけている。

(4) 先進成熟社会の人口問題

日本ならびに多くの先進成熟社会では近年、出生率の低下傾向が顕著である。日本の場合、出生率が今後大きく回復しない限り、長期的には人口規模が縮小に向かうことが予測されている。こうした傾向は多くの先進諸国にも共通に認められるところであって、「人口増加テンポの鈍化あるいは人口規模の絶対的な減少」という現象を懸念ないし憂慮することが多い。

他方、これらの国々では死亡率も低下しているので、人口構造の高齢化が著しく進んでいる。日本では高齢者の平均余命が長く、出生率の低下が近年とりわけ著しいため、先進諸国の中でも最も急速に高齢化が進行しつつある。

人口の停滞ないし減少に対する懸念のひとつは、そうした人口構造の変化の過程で発生する多くの問題にかかわるものである。高齢化の進展も先進成熟社会に共通の大きな問題である。その核心は、高齢化に伴う年金、医療、介護、住宅、都市計画などの社会的費用を若年、中壮年労働力が先細りになる中でいかに負担していくか、また、元気で自ら経済活動や社会活動に参加しようという意欲のある高齢者には、そのための環境をいかに整備するかという問題であり、言い換えれば自助努力社会の到来の認識と国、企業、個人のバランスのとれた関係の形成という大きな政策課題を提起している。

もうひとつの懸念は、人口の絶対数が減少すること自体に対するものである。しばしば人口の減少は国力の低下と考えられている。たしかに、GNPの額や世界におけるそのシェアが小さくなるという問題はある。しかし、逆に人口1人当たりの富、所得、生産性などや豊かさといったものはむしろ増える可能性もある。

先進成熟社会の人口減少について真に懸念すべきことがあるとすれば、「本当に子供の欲しい人々が、様々な制約から子供がもてないために出生率が下がり、人口減少につながる」という問題があるかどうかである。

先進成熟社会では人々の教育水準が男女ともに高く、雇用機会が比較的多いので、女性の雇用労働への進出が高まっている。しかし、多くの国々では企業の雇用制度や家庭のあり方、また公共政策などが、必ずしも女性が雇用労働と子育てを両立できるようには形づくられていない。そのために経済が発展して女性の労働市場への進出が盛んになるほど結婚が遅くなり、また出生率が低下するという現象が顕在化する面がある。また、先進経済社会では子供を育てる機会費用が著しく高くなっていることも子供をもつことを妨げる要因であるといわれている。

先進成熟社会が抱える人口問題の解決は、子供をもちたい人々が過度な負担と制約なしに子供を育てられるような新たな社会、経済、制度的環境条件が整えられるか否かにかかっているといえよう。

3. <人口—経済発展—環境>

(1) <人口—経済発展—環境>のトライアングル

先にふれたように、人口、経済発展、環境は相互に規定関係をもっており、こうした視点は人口問題を検討する際の最も重要なポイントである。そこで次に、この3者の因果連関のトライアングルを詳しくみてみたい。

人口と経済発展との関係についてみると、人口の増加は経済を拡大し、また経済の成長が人口増加を誘発するという相互に正の影響関係

が歴史的に観察されている。しかし同時に経済発展が一定の段階に達するとそれ以上の発展は逆に人口増加を抑制し、あるいは人口を減少させる傾向もみられる。また、さらに、人口の減少が経済活動における生産性上昇を刺激するという因果関係もあるかもしれない。

経済発展と環境の関係についてみると、経済発展はこれまでのところ巨視的にいえば地球環境を悪化させる方向に作用してきた。仮に、地球環境の破壊が深刻な事態に陥るような場合には、経済発展を支える環境的基盤が失われ、経済発展そのものが持続できなくなる恐れもある。しかし、経済発展が質的に高度化し、地球環境の悪化を防止し、あるいはこれを改善するような技術革新が進められ、また社会的にそうした技術がひろく選択されるようになれば、経済発展は必ずしも一義的に地球環境を悪化させるとは限らない。

最後に人口と環境の関係についてみると、人口増加は経済発展を媒介にしておおむね地球環境を悪化させる方向に作用してきたといえる。しかし、地球環境の破壊が著しく進むと、人類の生存の基礎的条件が損なわれ、人口増加は鈍化しあるいは減少に転ずるかもしれない。

人口、経済発展、そして環境の間にはこのような密接な相互依存関係がある。これら3つの変数はお互いに直接的にも、また、他の変数を媒介にして間接的にも影響し合っている。その影響関係は歴史的時間の経過、経済発展の段階、技術の種類に依存して正の場合もあり、また負の場合もある。

以下ではこうしたトライアングルの相互規定関係をふまえ、われわれの政策課題にとって重要なポイントをいくつか考えることにしよう。

(2) 経済発展は「ピル（Pill：人口増加抑制剤）」になり得るか

まずはじめに、世界の人口爆発の問題を解決ないし緩和する方策として経済発展は有効な戦略になり得るかどうか、である。

経済発展と人口増加の歴史を顧みると、今日の先進諸国のような一定の経済発展水準に到達した国々や社会では人口増加が鈍化し、また人口の減少すら経験されるようになることが観察されている。そうした変化は前述のようにミクロ的にもマクロ的にもそれなりの原因があって生起しているのである。

もしこれが社会経済的な経験則であると考えられるなら、現在大規模な人口を抱え、なおかつ急速な人口増加を経験しつつある発展途上国が一層の経済発展を遂げ、今日の先進諸国のような経済発展段階に到達すれば人口増加は鈍化し、世界の人口爆発に伴う諸問題も解決ないし改善されることができよう。

けれどもその過程でおそらく地球社会は重大な問題に直面せざるを得ないだろう。大規模な人口を抱える発展途上地域が著しく経済発展することは、地球上の資源を大量に消費せざるを得ず、果たして地球はそれだけの資源の大量消費に耐え得るかという問題である。またそれが先進諸国がこれまでに経験してきたような大量生産／大量消費型の経済発展戦略によって追求されるならば、地球環境の「悪化」が著しく進むことになるだろう。地球はそうした大規模な環境悪化に耐えられるかどうかという問題も同時に提起されることになる。

このように考えると、経済発展はたしかに長期的には世界人口の急増を抑制するピルとなる効果をもち得るだろうが、今日の先進諸国がこれまでの工業化の過程で採用してきたような経済発展戦略が踏襲され続けるならば、それは地球資源の大量浪費と環境破壊という深刻な

副作用をもつ恐れが大きい。

(3) 社会的な人口抑制は可能か

次に、経済発展という媒介変数を經由しないで、直接的に人口を抑制することは可能だろうか。

人類はその歴史の中で人為的に出生抑制や人口増殖をたびたび行ってきた。様々な強制的手段が用いられた事例もあるが、われわれはそうした方法を望ましいとは考えない。

注目すべきは、人々の自主的な選択で人口増加を抑制していく可能性である。

近年のアジア諸国の経験の中には高度な経済発展の結果としてではなく、近代的経済発展の比較的初期の段階で、人口増加の抑制が進展した例がいくつか散見される。日本の第2次世界大戦後の経験、近年の中国、タイ、インドネシアなどの経験にそうした事例がある。

こうした経験が人々の全く主体的な選択で進展したかどうかについては、いうまでもなく多くの留保がつけられねばならない。中国の1人っ子政策にみられる人口抑制策は強制的政策であった。日本では優生保護法にみられるような法制の転換と同時に、多くの人々が都市や農村などのコミュニティの様々な場を通じて、出生抑制のメリットについての示唆を受け、また避妊法の普及などを通じて自らの意志で人口抑制を選択して行ったという側面も過少評価すべきではない。そして重要なことは、そうした人口抑制への傾斜が近代的工業化の比較的初期の段階で起きていることである。

こうした事実経過をみると人口増加の抑制が貯蓄率の上昇を通じて、投資率の上昇、資本装備率の上昇というルートで、むしろ原因の

ひとつとなって経済発展が促進されたという因果関係を推察することもできる。

また、実際にはそれは直接的な因果関係であるよりも、「人々が出生抑制を主体的に選択しようとする行動する」ほどの教育水準の高まりがあったことがむしろ大きな原因になっていたかもしれない。そうした教育水準の向上は、いうまでもなく人々の知識や技能を高めたであろうから、経済発展にも寄与するのは当然である。

いずれにしても、教育や人々の自覚の高まりを通じたソフトな出生抑制が行われ、それが経済発展にも結果として貢献するといういまひとつのシナリオの可能性も大いに考えられる。

そしてこのシナリオが効果的に作用するならば、地球環境に対する破壊的な副作用を軽減しつつ、人口増加の抑制と経済発展をある程度両立させる可能性が拓かれるように思われる。

(4) 教育と技術による新たなフロンティアの開発

このように考えると、われわれの目指すべき方向が明確化してくるようになる。すなわち、〈人口—経済発展—環境〉のトライアングルに、「教育と技術」によって新たなフロンティアを拓くということである。

〈人口—経済発展—環境〉のトライアングルをいつも同じ場所で堂々巡りをする迷路のように考える必要はない。適切な教育の普及と技術の進歩によって、そのトライアングル全体をより望ましい方向に押し上げることが可能となる。

人々が適切な教育を通じて、自己の価値、時間や資源の大切さを認識することができ、自由で主体的な選択として出生を決められるよう

になれば、おのずから人口の増加速度は適正水準へと収斂してゆくであろう。

人口爆発を経験している国々や地域の出生率は今よりはるかに低下するとみられる。一方、人口減少に直面している一部の先進諸国では出生率がいくぶん回復するであろう。なぜなら女性が家庭を犠牲にしないで職業生活を楽しむ条件が整っていくからである。

技術に関しては、これまでのような資源多消費型ではなく、資源節約型の環境保全技術が開発され、そうした技術が人々の教育と自覚の高まりによって社会的に、そして世界的にひろく採択されることが望ましい。そうなれば、経済発展と人口増加の地球環境悪化に対する副作用は緩和され、人類は、長期的永続的な発展と人口増加を支える地球環境基盤を保全し得るのである。

4. 政策課題

以上の考察をふまえ、世界と日本の人口問題に取り組むうえでの重要な政策課題を指摘したい。

(1) 人口爆発に対する人口コントロールの主体的選択

世界全体の視野からも、また、大規模な人口増加が起きている国々や地域の観点からも、人口増加の鈍化が望まれるところである。人口増加を適切な速度に抑制するためには、様々な方法や施策があり得るが強制的な手段は望ましくないと考える。

人口のコントロールは、あくまで当事者である人々の主体的な意志と自由な選択に委ねるべきである。人口増加の抑制が社会的に望ましい方向であるならば、あくまで人々の自由意志に基づく選択の結果、

そうした方向が実現されるように以下のような制度的・政策的環境条件の整備が望まれる。

まず第1に注力すべき点は、人々が本当に自由に子供づくりを選択できるような環境条件を整備することである。自分自身の生き方や家族のあり方などについて自由にそして主体的に考えることが可能となるような基礎的な教育が必要である。また、子供を労働力として活用することなしに、ある程度の生活が営めるような経済発展の水準を達成することである。

第2は、子供づくりを自分の主体的な判断によって選択できるような技術を提供することである。避妊や受胎コントロールの知識と技術が普及すれば、人々にとって自分の意志に従って子供を産む、産まないということの自由度が増そう。

第3は、出生率コントロールの知識や技術をいかに社会的に普及させるかである。社会的な環境や条件の整備によって、自由で主体的な人々の選択の結果として出産コントロールが可能となるように誘導できるとすれば、一種の「社会技術」といえよう。日本やいくつかのアジアの国々での第2次大戦後あるいは近年の経験はその意味では参考になろう。これらの条件整備を進めるために、地域や国や国際社会の様々なレベルで様々な人々や組織の積極的な努力と協力が望まれる。

各国の中央政府、地方自治体、NGO、市民団体、ボランティア団体、企業、労働組合、また国連をはじめとする各種の国際機関などが単独に、あるいは共同して、教育の普及、技術支援、人的貢献、資金協力など多面的な形で協力を推進することが重要である。

こうした支援と一体となった時、人々の努力は結実しやすい場合も、し難い場合もある。しかし、「努力の結果、先行きに明るい展

望がみえる場合」には結実しやすい状況となろう。自らの意志による出産コントロールを通じて、貧困の罠から脱却し、より良い生活ができるという展望があれば、そうした努力は力づけられる。逆に将来に希望がみえない場合には、そうした努力の推進力は弱まらざるを得ないであろう。

なお、この点に関連して、国や地域における富・所得の分配構造の問題がある。分配が比較的平等化している社会ではそうした努力が結実しやすいが、貧富の格差が極端に大きな社会では結実しにくいように思われる。富・所得の分配構造は各国内部の問題であるが、大きな影響をもつ要因として、特に指摘しておきたい。

(2) 経済発展、環境保全型の技術、そして国際協力

もうひとつは、既述のように、「経済発展の促進によって人口増加を間接的にコントロールする」という政策を目指す場合に、地球社会が直面する問題は、「大量生産／大量消費による地球資源の浪費と深刻な地球環境の悪化をもたらさざるを得ない」というディレンマである。

人類の経済活動そのものが地球環境に対して悪化効果をもつことが否定できない以上、このディレンマを完全に回避することはできない。しかし、多少の救いがあり得るのは、経済発展の姿や採択する技術の性格を地球環境保全型に誘導することによって、マイナスの影響を軽減することが不可能ではないということである。

この点で、最も大切な課題は、地球環境保全効果や環境悪化防止効果のある技術を開発すること、そしてそうした技術を基軸に据えた地球環境悪化効果の少ない経済発展戦略を案出し、かつそうした発展戦

略がひろく実現されるような社会技術を考案し、実施することである。

こうした技術と経済発展戦略を採択し、それらを地球規模で展開、普及していくうえで、カギとなるのが、「国際的な理解、協調、協力」である。

地球全体の見地から総論としてはそうした方向が望ましいとされたとしても、地球上の各国や各地域が具体的にそうした技術や経済発展戦略をどのように採択するかという各論になると利害対立が避けられない恐れがある。とりわけ、現在の先進諸国と開発途上諸国（地域を含む）との間では利害が必ずしも一致しない。既に高度な経済発展水準を享受した先進諸国では経済の成熟化傾向の下で、地球環境保全型の技術と経済戦略の推進に熱心になれるとしても、先進国の達成した経済発展水準に一日も早く追いつきたい開発途上諸国ができるだけ環境保全コストを節約して経済発展を急ぎたいと望むとしても不思議ではない。

こうした政策志向の相違を調整し、全体として地球環境保全を進めるには、お互いの意向をできるだけ満足できるような新たな技術を開発、創出すること、そして先進諸国が率先して省資源・環境保全型の技術を採用し、産業活動とライフ・スタイルを改善して国際的理解と協調の基盤をつくり、それがグローバルにひろく普及するように努めることが肝要である。

(3) 成熟社会における必要な変革

日本をはじめ先進成熟社会は、人口の増加が鈍化、ないし減少傾向にある。既に論じたように、「人口減少による経済規模の縮小それ自

体は必ずしも問題ではなく、重要なのは人口の減少過程で起こる様々な問題への注意深い対応である」ということであった。例えば、人口の年齢構造が変化する過程で年金制度は必然的に変更を迫られよう。労働力の年齢別需給ミスマッチも拡大するであろうから雇用制度も修正が必要であろう。また貯蓄構造が変わるであろうから、民間と公的部門の貯蓄機能の再検討も必要になるだろう。これらはいずれも大変重要な、過渡期の調整を要する問題である。これらの点については、適切な制度改革と政策対応により円滑な調整を行うことは不可能ではなく、その意味で着実な対応策の策定と実施が望まれる。

それでは成熟社会の人口減少自体に問題があるとすればどのような意味からであるか。それは本来子供をもちたいと望む人々がその成熟社会における社会的・経済的、その他諸々の制約の下で「意思に沿った選択が自由にできない」という面があるかどうかということである。

先進成熟社会では人々の教育水準が男女ともに高く、女性の職業社会への進出が盛んである。しかしながら、女性が家庭と子供をもちながら同時に企業でキャリアを追求することは、男性労働力を基本として構築されてきた従来 of 企業の雇用制度の下では容易ではない。また、主として夫が所得を稼得し、妻が家事、育児をするという家庭内分業と協業を基本としてきた従来 of 核家族の制度では、やはり妻が同時に企業でキャリアを追求することは同様の困難を伴う。

これまでの企業および家庭のあり方が、女性の家庭外での就業そして企業内でのキャリアの追求を前提として根本的に変革されない限り、女性の職業生活と子育ての両立は容易ではなく、女性の職場進出が盛んになるほど、結婚の遅れ、そして出産の低下が余儀なくされる

ことになる。

そのように考えると、先進成熟社会では人々が子供をもちたくても現実の社会・経済制度が適合的でないために子供をもつ選択が自由にできないという制約が事実上存在していると推察される。こうした制約はさらに、出産や育児に関する公的な支援、住宅や教育環境、働く女性に対する税制や年金の問題など公共政策の面でも少なからず存在する。

他方、人々の価値は多様であり、積極的に家庭生活と育児に専念したいという生き方もあろう。こうした多様な価値が尊重され自由な選択が保障されることが重要である。従って、先進成熟社会の人口減少傾向に問題があるとすればその最大のものは、様々な条件と選択の下で子供をもちたいと思う人々が、経済、社会、法的制度などの下で不利になることなく自由にその選択ができるような環境条件が十分に整備されているかどうかという面にあると考えられる。

また、人口減少の問題は出生率の低下に起因し、それは若年者の相対的減少の問題として表面化する一方で、総人口中の老年人口比率を増大させるという高齢化の問題に直結していく。先進成熟社会はいずれも高齢化の問題に直面しており、その最大の課題は高齢化に伴い増大する年金、医療、介護、住宅、都市計画等の費用をいかに賄うかという問題である。

この点に関連して、若年労働力の供給が相対的に縮小する成熟社会では高齢労働力をいかに活用するかという課題に直面せざるを得ない。高齢者の労働市場への参加は、上述の出生率の問題と同様に、あくまで本人の主体的で自由な選択によるべきであり強制すべきものではない。換言すれば、高齢者の隠退の自由は常に保障されていなくて

はならない。政策的にできることは高齢者がより充実した生活を送るために主体的に就業を選択したくなるような環境条件を整備することである。しかし、単なる量的な就業促進は低賃金多就業もしくは失業を増加させる恐れもある。高齢者の就業が高齢者自身にとっても社会全体にとっても有益であるためには、高生産性の確保による労働時間の短縮と、能力開発等の人的投資を伴ったより質の高い労働の供給を実現することが肝要であろう。

(4) 国境を越えた人口移動への対応

最後は、国際社会が直面している国境を越えた人口移動に対する課題である。

生命の危険や自由の束縛から逃れようとする難民については国際社会は人道上の見地から最大限の保護の努力をすべきであり、日本のような先進国はそのための費用の負担と自己犠牲を惜しんではならない。

しかしながら、経済的に豊かな生活を求めて国境を越える、いわゆる経済難民や外国人労働者については、国際社会そして関係当事諸国の間にその対応についての新たな知恵と国際的合意ないし協力が必要であるように思われる。人々の主体的意思に基づく移動の自由は基本的人権としてあくまで保障されるべきであるが、経済生活の向上のために多くの人々が故郷を捨てなくてはならないことはそれらの人々や国々にとっても不幸なことであり、また流出先の国々にとっても混乱が大きく歓迎されることではない。

Ⅱ 提 言

1. 世界の人口問題への認識と理解

今日、世界の人口は時々刻々大量に増え続けており、近い将来、資源、エネルギー、環境など多くの地球的・人類史的な問題を深刻化させる恐れが大きい。そうした人口動態は世界各地で一様ではなく、人口爆発といわれるような急速な人口増加に直面している地域がある一方、人口減少を懸念している先進国もあり、また過疎からの脱却を目指して人口増加を望んでいる発展途上国もある。さらに、人口に関しては、宗教、価値観、社会慣習の違いなどを背景にした多様な考え方があり、単純に割り切ることは極めて難しい。

しかしながら、人々の生活の向上、経済の発展、地球環境の保全などを進めるためには多くの人々や国々あるいは人類社会全体にとって、より適切な人口のあり方を追求する余地が大きく残されていることも確かである。人口動態の展開は、日本のような先進国であると、貧困に苦しむ低開発地域であるとを問わず、様々な意味で人々の生活と世界の将来を左右する極めて大きな基本的問題である。こうした観点から、できるだけ世界の多くの人々が世界の人口問題についての適切な知識と的確な理解をもつことが望まれる。日本は、そのために率先して有益な働きかけを行う必要があり、その活動のひとつとして、日本における学校教育等の場の一層の活用も効果的であると考えられる。

2. 人口政策への国際的支援の強化

人々や国々が適切と考える人口の実現を可能にするような様々な環

境条件整備のために、わが国は国連などの国際機関や関係各国と協力しつつ最大限の支援を行うべきである。

その場合、どのような人口の変化が人々の生活の向上、経済発展、地球環境の保全などの観点からみて望ましいかについて、日本国内でも研究と議論を深めると同時に、わが国の考え方を国際社会に向けて率直に発言していくことが望ましい。

そうした対応の中で、人口問題についての内外の理解を深めつつ、必要かつ効果的と考えられる施策の推進を、国連のような多国間協力の場、ならびにアジア地域など、より限定された国際協力の枠組みを通じて積極的に働きかけ、参加し、支援していくことが重要である。

こうした施策のうち、とりわけ重要なものは、人口の急増と貧困に苦しむ国々や地域における一般的教育、人口コントロールに関する知識と技術の普及であろう。日本はこれらの国々や地域における初等・中等教育の充実、人口コントロールの知識と技術の普及のために最大限の努力と支援をすべきである。

3. 人口コントロールの有益な経験（社会技術）の研究と提案

一般に経済発展が一定の水準に達すると人口増加が鎮静化に向かうと考えられているが、同時に、世界のいくつかの国々や地域では経済発展の加速前の段階で人口増加率の低下が起きた例が見出される。これらの国々や地域の経験では、人口増加の鈍化が貯蓄率の上昇などを通じて経済発展を促進する役割を果たしたようにも思われる。

人口増加に対する自主的で適度なコントロールが生活水準を高める可能性があるということについて人々の理解を深め、自主的なコントロールへの努力を誘引するという有益な経験が日本をはじめアジア地

域では散見されている。例えば、日本の第2次大戦後の経験、中国の1970年代以降の人口抑制策、タイやインドネシアにおけるコミュニティ・リーダーの役割などである。戦後間もなく日本の農村では、家族計画の啓蒙普及が衣食住全般にわたる生活改善指導の一環として進められた。中国の1っ人子政策については政策による強制的側面があり、主体的な社会技術とは言いがたい問題点もあるが、これらの経験をより緻密に研究し、その因果関係や効果を明らかにし、それを世界の多くの国々や地域における社会の自主的な人口コントロールの有効な方法として提案していくことは大いに意義のあることであろう。

4. 環境保全型の技術開発とその普及のための国際協力

世界人口の急増ならびに経済発展が、地球資源の多消費と環境破壊を進展させる恐れが大きいことが、経済発展を通じた人口増加の長期的な鎮静化という基本的な人口政策の有効性に対して危惧を抱かせる重要な要因となっている。

この危険を最小化する基本的な方策は、経済発展のあり方をこれまでのような資源多消費型、地球環境破壊型のものから、資源節約型そして地球環境保全型のものに転換していくことである。

そのためには資源節約型で地球環境保全型の技術を創造、開発するとともに、それを生産活動から消費まで、産業から市民生活まで、先進国から開発途上国まで、世界にできるだけ広く普及させる必要がある。

日本はそうした目標の実現のために最大の貢献と参加をすべきであり、とりわけ技術開発、生産システムの改善、ライフスタイルの変革を率先して遂行することが求められる。

環境保全型の技術開発については、公害防止技術の開発に示されたように日本の技術的潜在能力は極めて高く、大きな貢献を果たす余地がある。産業活動については、自然エネルギー等非化石エネルギーの活用とともにリサイクルを重視した製品開発や税制等も利用して資源節約に努力すべきである。日本のような高度先進社会の人々が率先して資源多消費型のライフスタイルを根本的に自己改革してこそ、はじめて環境保全型の技術や経済開発戦略普及のための本格的国際協力はその端緒につくことができるだろう。

また、技術開発という点では、食糧問題の重要性に鑑み、バイオテクノロジー等による食糧増産技術の開発も肝要である。

5. 家庭と両立する産業社会の構築

日本をはじめ多くの先進諸国では、出生率の低下により人口増加の鈍化あるいは人口の絶対的減少が起きており、経済活力の低下や年金財政問題などへの懸念が生じている。また、子供の減少が、地域での子供社会の崩壊をもたらし、これが豊かな人間形成に大きな影響を及ぼす可能性も懸念される。人口の減少をどうみるかは、経済的影響よりむしろ社会的価値観によるところが大きいと考えられるが、先進諸国が問題とすべきことは、人々が社会生活、職業生活を営みながら、自らの自由な選択で子供をもてる環境諸条件が十分に整えられているかどうかという点である。

とりわけ女性の職業キャリア志向が高まり、労働市場への参加が進んでいる先進国では、子供を育てながら職業キャリアを全うすることが必ずしも容易ではないため、子供をもつことが制約される面がある。また、教育や住宅のコストが高く、デイケアなどの施設やサービ

スも十分でないなど子供を産み、育てるための社会的環境条件が必ずしも整備されていない面が少なくない。

こうした様々な制約を除去し、子供をもちたいと望む人々が職業生活、社会生活を妨げられることなく自由に子供をもてるような経済的、社会的、制度的諸条件を整備することが望まれる。

そのためには、企業は子育てと職業生活が両立するような人事制度をはじめとする諸制度を整えること、そして政府や自治体は税制、住宅、教育、社会サービスなどの面で子育てをしやすくするような政策を整備することが必要であろう。これらの施策はあくまで人々の自由な選択と人生設計を支援するために整えられるべきであり、人々の多様な選択肢を制約するものであってはならないことはいうまでもない。

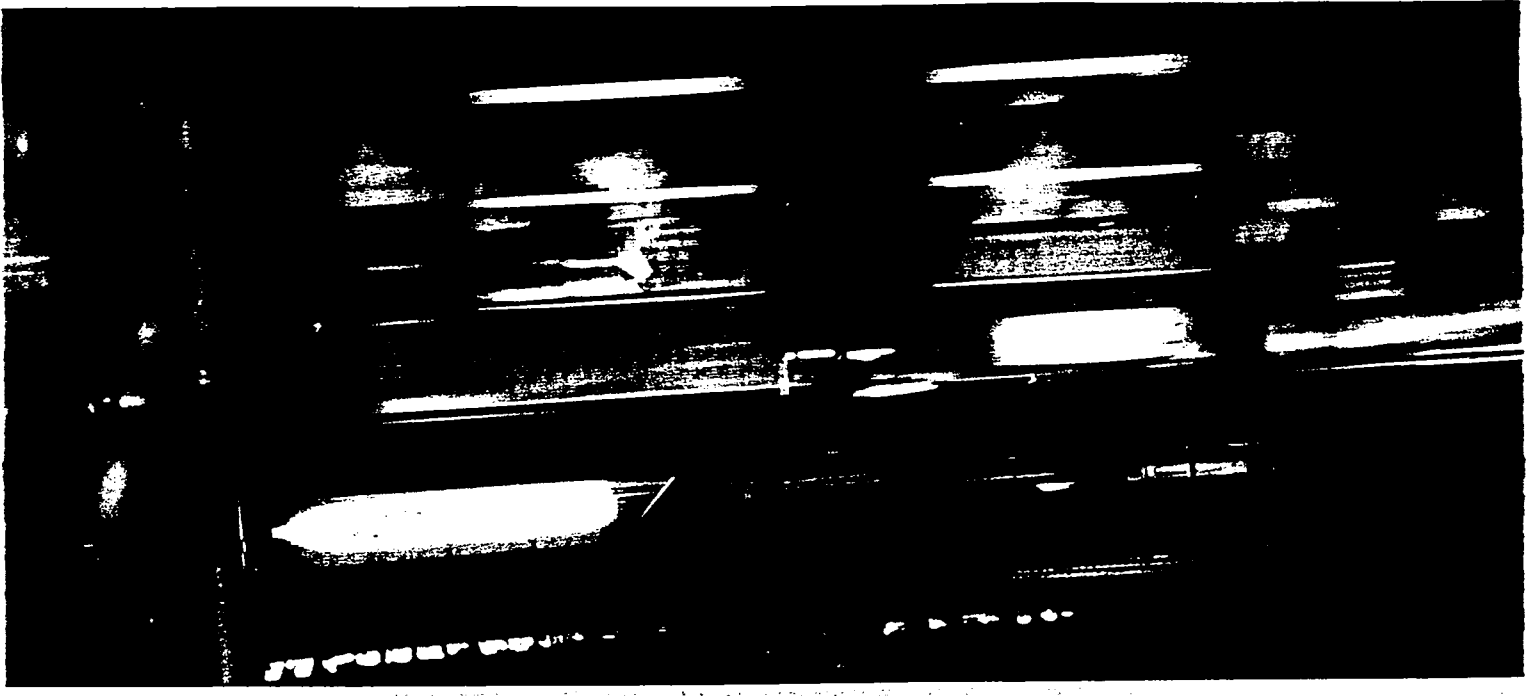
6. 外国人労働者問題への対応

世界の一方に所得が低く、人口増加に悩む国々や地域があり、他方に所得が高く、人口が停滞もしくは減少していく国々があるとき、その間に国境を越えた人口や労働力の移動が起きるのは必然である。

こうした人々の移動には生命の危険や自由の束縛から逃れようとする難民と、より良い生活や就業の条件を求めて移動する労働力の移動の双方が含まれる。現実の移動の中でこの両者を区別することは必ずしも容易ではないが、これらは本来その動機が異なっており、対応策も異なって然るべきである。

難民については、国際社会における人命・人権尊重の観点から、その受け入れには最大の努力をすべきであるが、労働力の移動については別の考慮が必要である。

外国人労働者を受け入れる以上は、生存権を含む基本的人権をできるだけ内国民と同等水準にまで保障すべきである。しかし、その保障には経済的コストも膨大となる可能性があり、将来に大きな問題を残す恐れが大きい。従って、外国人労働者問題への対応の基本は、人材養成、能力開発などの技術援助等により、労働力送出国自体の経済発展を積極的に支援し、母国内でより良い職業生活を送れるように協力することであり、日本自身としては産業の効率化を徹底的に進めることによって、生産性を高め、外国人労働への需要を適正化することである。



仕事と暮らしの経済学

島田晴雄 清家 篤

資料 2

第八章 出産・育児

一 人はなぜ子供をつくるか

結婚につづく大きな問題は子供をもつかもたないかの決定、いいかえれば子供づくりの意思決定である。

われわれはなぜ子供をもつのだろうか。人間もまた生物の一種類であり、生物学的に言えば種の維持、保存のために本能に導かれて子供をもつというのがたしかに自然の姿であるかもしれない。

しかしここでは、主体的な意思決定のできる人間の問題として子供づくりを考えて見よう。種の維持という自然の摂理があるとはいえ、われわれにとって子供をもつかもたないか、あるいは何人の子供をもつのかは、われわれ自身の個々人の暮らし方や職業生活全般に大きな影響を持つ重大な選択であり、それは好むと好まざるとにかかわらず、人々がその選択にあたっては主体的な意思決定を迫られる大きな問題である。

なぜ子供をつくりたいと思うのだろうか。子供は可愛いという感情がある。これはふつうの人なら誰でも持っている自然な感情だろう。愛し合って結婚した夫婦が子供をもち、暖かい家庭をつくるというのは多くの人々にとってごく自然な生き方であり、またささやかな理想であろう。

子供というものをこのように考えた時、子供をもつということそのものが人々にとってより幸せになる、あるいはより満足度を高める行為となる。そこでは子供はそれだけで効用を高めてくれる存在となる。適切な表現ではないかもしれないが、経済的に見れば、子供はそれをもっていることにより満足や効用を高めてくれる、耐久消費財と同じような役割を果たす存在と行うことができるだろう。

人々が子供をもつと思う心理の中には、その一方で子供が将来大きくなって働いてくれる、あるいはゆくゆくは親の面倒を見てくれる、という打算が働いているかもしれない。

現在の日本のように豊かになった社会では、子供をこのよなつもりでもつと思う人はあまりいないかもしれない。だいいち子供にそんなことを期待しても、子供はやがて結婚して親元を離れ、自分の生活で精一杯で、親のことなどとても考えてくれないかもしれない。

しかし子供に働き手になって家計を助けてもらう、また親が年老いたら親の老後の面倒を見てもらう、というような子供に対する期待は、ひと昔前には日本の家庭でもごく当たり前な役割期待だった。人々の生活が貧困で子供の数も多く、家計補助的な働き手としての子供の役割は決して小さくなかった。また社会保障が十分に整っておらず、貯蓄も不十分な時代には親の老後の面倒を見るのはごく当然のこととして子供の役割だった。現在でも、開発途上国の多くはこのよな状態にあり、子供をも

つことには働き手を持つと同様な意味が大きく含まれている。

子供をもつことにこのよな意味があるとすれば、それは経済的に言えば、生産財を持つのと同等の意味があるということである。将来、生産を通じて価値を生む機械や資本設備と同じ役割が期待されているわけであり、子供をもつということはいわばそうした資本財への投資ということになる。

経済的に解釈すると、子供をもつということには、このよな、耐久消費財を持つと同じよな満足を得るという消費的な意味と、生産財あるいは資本財のよなそれをつうじて将来の所得を得るという投資的な意味の両面が含まれるということである。

われわれが、経済学が想定しているよな合理的な経済人としての性格を持っているとすれば、子供をもつかもたないかの選択はしたがってこれらの両面を勘案しての合理的な意思決定の結果であると説明されるだろう。

子供をもつという選択にこのよな経済学的な意味があるとすると、昨今の日本における出生率の変化はわれわれに興味ある問題を投げかけているといえる。

日本の出生率はこのところ顕著に減少しており、出生率の比較的低い先進諸国の中でも最も低い部類になった。

この事実は何を意味するのだろうか。人々が経済合理性にしたがって子供をもつか否かの選択をしているとすれば、この事実には子供から得られる効用や満足が減退してきたか、あるいは子供を生んで育てる費用が高まってきたか、いずれかあるいは両方の変化が起きてきていることを示唆するものと

いえよう。

出生率の減退は、個人の生き方や家族のライフ・スタイルに大きな違いをもたらすだけでなく、社会や経済のあり方をも大きく変えてゆく。若年者が減り、人口の高齢化が進むから、教育、雇用、産業活動、福祉や社会保障に大きな影響が及ぶ。家計や企業だけでなく、国全体にとってもそれは大きな政策課題を投げかける。この章では出生をめぐるこれらの問題を主としてミクロの家計の選択あるいは意志決定の観点から整理して考えてゆこう。

二 低下する先進国の出生率

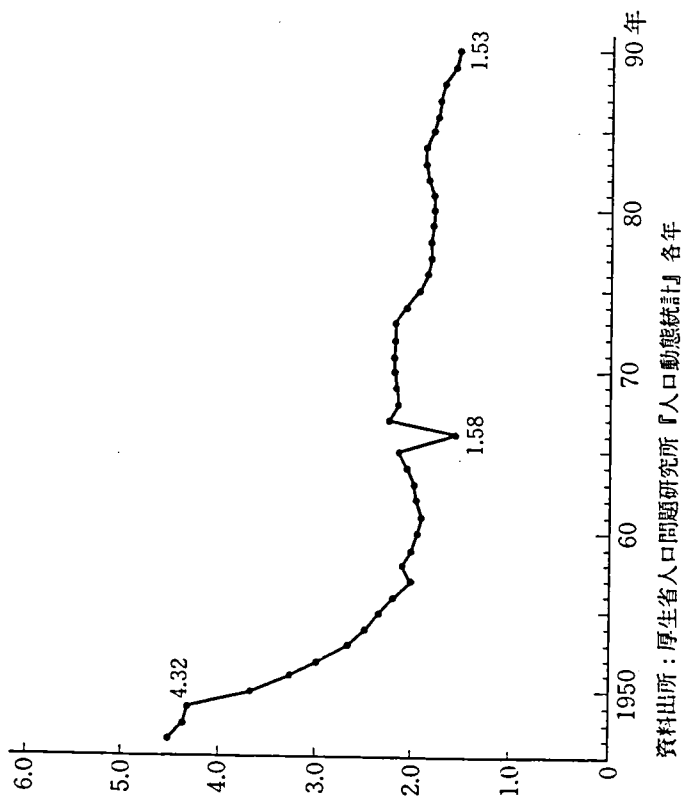
まずはじめに出生率の変化を確かめておくことにしよう。出生率にはいろいろな尺度があるが、通常ひろく使われている合計特殊出生率をここでは用いることにしよう。合計特殊出生率は一人の女性が一生のうち平均何人の子供を生むかをあらわす指標である。

図8-1は一九四七年以降の日本の合計特殊出生率の推移を示したものである。

この図を見てわかるように、過去半世紀近くの間、日本の合計特殊出生率はいくつかの段階を経て急速に低下してきたことがわかる。

一九四〇年代の後半まではその水準は四以上もあり、日本は世界の国々の中でも出生率の高い部類に属していた。ところが一九五〇年代の十年間に激減し約二・〇近辺にまで低下している。出生率の

図8-1 合計特殊出生率の推移



これほどの激減は世界の人口史でも珍しい経験だが、この時期の出生率の大幅な減少がその後の日本の人口構造の急激な高齢化の一因となったことはよく知られている。

一九六〇年代に入ると出生率は安定化した。一九六六年の「ヒノエウマ」という特殊な年を除けば出生率は二・一〜二・二の近辺まで推移し、日本の人口は安定的微増の趨勢を維持するもののように思われた。ところが、この安定的状態は一九七〇年代後半から崩れることになった。図に見られるように合計特殊出生率は一九七〇年代後半から八〇年代前半にかけて顕著に低下し、さらに一九八〇年代後半以降さらに一段と低下するようになったからで

ある。

とりわけ一九八〇年代後半からの出生率の低下は著しく、一九八五年一・七六であったものが、年を経るごとに一・七二、一・六九、一・六六、一・五七と低下し、一九九〇年には一・五三にまで下がっている。

人口が定常状態つまり同じ規模を維持するには合計特殊出生率は二・〇以上でなければならない。二・〇をやや上廻っていないと不足するのは、事故死亡その他の原因で人口が途中で目減りするからである。日本のような国の場合には二・〇六程度の合計特殊出生率が必要だとされている。

合計特殊出生率が一・五三といった低水準にあることは何を意味するのだろうか。それは人口が長期的に減少せざるを得ないことを意味する。日本の人口規模は一九九一年時点で約一億二四〇〇万人ほどであるが、われわれの試算ではもし合計特殊出生率が一・五近辺の水準にとどまるならば五十年後には日本の人口規模は一億人を下廻り、百年後には六〇〇〇万人以下になる。

このような過去半世紀における日本の人口動態とりわけ出生率の変動には二つの極めて異なった段階の経験が含まれていることが注目される。ひとつは一九四〇年代以前に見られる高い出生率に特徴づけられる段階であり、これは今日でも低開発地域に共通に見られる特徴である。いまひとつは一九八〇年代後半以降の超低位出生率に象徴される段階であり、この状態がつづけば人口は定常状態を維持できずにやがて減少してゆく。これは今日、先進諸国の多くに多かれ少なかれ共通に見出される傾向である。

実際、低開発国と先進工業国との間に見られる人口動態のこの著しい相違は、もしそれが今後もつづくならば、将来の世界にとって重大な人口問題をひき起こすことになると思われる。すなわち、低開発国では“人口爆発”とでも形容すべき急激な人口増加がつづき、他方、先進諸国の人口は長期的に益々減少してゆく。

世界の人口は、これまで一九七〇年代には平均して年率一・八六％、一九八〇年代には一・七五％ほどのペースで増えてきたが、この期間にアフリカではそれぞれ二・八一％、三・〇二％、そしてインドなど南アジアでは二・三六％、二・三六％で増えており、欧州の〇・五二％、〇・二八％、北米の一・〇七％、〇・九二％、中国を含む東アジアの一・七七％、一・二八％を大幅に上廻っている。

国連の推計によれば、人口増加ペースにこのような格差があるため、一九九〇年から二〇二五年の間に世界の人口に占める各地域の比重は大きく変わる、すなわち南アジアが三三％から三七％に、アフリカが一三％から一九％に増えるのに対し、北米は五・二％から三・九％に、欧州は九・四％から六・一％に、そして東アジアも二五％から二〇％へと縮小すると予測されている⁽¹⁾。

この趨勢は、将来の世界に重大な問題をもたらす。現在でも世界の富の大部分は北米、西欧、日本など先進諸国のごくわずかな人口によって所有されているが、人口の不均衡な増加は、現在でもすでに深刻に拡大している一人当りの富や所得の経済格差をさらに危険なまでに拡大することになるからである。

富がますます少数になる一部の先進国の人々に占有されるということも問題であるが、同時に、低

表 8-1 先進諸国における合計特殊出生率の推移

国名	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
日本	2.00	2.14	2.14	1.91	1.75	1.76	1.72	1.69	1.66	1.57	1.53
アメリカ	3.61	2.91	2.48	1.77	1.84	1.84	1.84	1.87	1.93
スウェーデン	2.17	2.41	1.94	1.78	1.68	1.73	1.79	1.84	1.96	2.02	2.14
イギリス	2.69	2.86	2.45	1.81	1.89	1.80	1.78	1.82	1.84	1.85	1.84
フランス	2.73	2.84	2.47	1.93	1.95	1.82	1.84	1.82	1.82	1.81	1.78
旧西ドイツ	2.37	2.51	2.02	1.45	1.45	1.28	1.35	1.36	1.42	1.39	1.56
イタリア	2.41	2.67	2.43	2.21	1.69	1.41	1.34	1.32	1.33	1.29	1.31

資料：厚生省人口問題研究所『人口の動向—日本と世界 1990』、国連ならびに各国データ。

開発国や開発途上国の発展を支援するためにも先進諸国にとつては適度の経済力の拡大が必要であり、そのためには人口の適度の増大が必要である。

先進諸国における人口増加率の低下あるいは人口減少という現象は避けられない趨勢なのだろうか。

低開発地域と先進地域の出生率の格差を見較べるとそうした印象が目立つが、先進諸国の近年の経験をもう少し細かく見ると、出生率の低下は必ずしも不可避の歴史法則ではないように思われる。

表 8-1 は西欧諸国における合計特殊出生率の推移を示したものである。最近二十年間における合計特殊出生率の動きを見ると、たしかに趨勢的な減少傾向が支配的であるが、しかし、いくつかの国々では出生率が反転増加の傾向を示している。

スウェーデンは一九七〇年代に出生率が一・九四から一・六八まで急落したが、一九八〇年代に入って急速に盛り返し、一九九〇年には二・一四にまで高まっている。イギリス、フ

ランス、オランダなども最近に至ってわずかながら回復の兆しを見せている。ドイツは東西統一によって旧西独の低出生率が解消されたが、統一前にもわずかながら回復の兆しがあった。

こうした動きを念頭に置いて考えると、日本の近年の出生率の低下傾向も、経済発展を背景にした歴史的趨勢ではなく、環境条件や人々のものの考え方の変化に応じて変わることもまたあり得ると考えるべきだろう。

それでは、出生率の変化はどのような要因によって惹き起されるのだろうか。次に子供づくりは人々の合理的な判断による意図的な決定であるという観点から子供づくりという意味決定がどのような要因によって行われるかを理論的に整理して考えて見ることにしよう。

三 子供づくりの経済合理性

出生率の変動がなぜ起るかについてはさまざまな理論的説明が行われているが、その問題についての先駆的業績として良く知られているのはマルサスの『人口論』である。マルサスは、人口の変動は生存資料の多寡に依存すると考えた。景気が良くなり、人々の所得が高まり、食料や衣料などの生活物資の供給が豊かになると出生率が高まるというのである。つまり、人々は子供を生んで育てる条件がより整った時に結婚して子供をつくる傾向があり、不況になってその条件が乏しくなると結婚や子供づくりを控えるようになるという説明である。これは、結婚や子供づくりが与えられた経済的な環

境条件の中で人々の合理的な選択としての一面を持っていることを示唆する考え方ということもできよう。

しかしながら、マルサスの『人口論』は、その後の歴史的事実の展開に照らして見ると、必ずしも支持されないことが判ってきた。多くの国々や地域の人口動態は、歴史的に、むしろマルサスの理論とは逆の動きを示した。つまり、多くの国々では、前にも述べたように、経済が発展し豊かになるほど人口増加は鈍化する傾向を示したのである。

出生の研究を経済学的な分析の机上に乗せたという意味で画期的な問題提起をしたのはライベンス⁽³⁾タインである。開発途上国の経済発展の経験の理論化を試みていたライベンスタインは、夫婦が何人の子供をもちたいと考えるかは次の子供を生むことによつて得られる限界効用とそれによつて蒙る限界費用の大小関係によつて決まると考えた。夫婦が持ちたいと思ふ子供の最適数はこのように限界効用と限界費用の比較によつて決まるといふ経済合理的な選択理論が提起されたわけである。

経済的な選択の理論をさらに厳密に定式化したのはベッカー、ミンサー、ウイリスらのシカゴ学派の学者達であった。

ベッカーは、子供は親にとって効用あるいは満足をもたらす存在であり、いわば耐久消費財と同様の性格を持っていると考えた⁽⁴⁾。そして親の所得が高まれば、子供のもたらしてくれる効用あるいは満足に対する親の需要もまたより大きくなると考えた。すなわち、子供は所得が高まるほど需要が高まる「正常財」の性質があるとみなしたわけである。

しかしこのように、需要の所得効果が正であれば、所得の上昇に応じて親の子供への需要もふえるから、親が豊かになるほど子供の数はふえることになりそうである。それは経済発展過程で観察される一般的な傾向とは逆である。

そこでベッカーは、親が需要するものは子供の単なる数ではなくて質であるとの議論を展開した。親は子供の数をふやすことでより多くの満足を得るのではなく、子供の質を高めることからより高い効用を得るといふのである。それでは子供の質はいかにすれば高められるのか、それはより多くの資源を教育などの形で投資をすることによつて達成されるとベッカーは説く。したがつて、親は所得が高まるほど子供からより多くの満足を得ようとしてより多くの教育投資を行う。したがつて子供に対する親の需要所得効果は正であるが、それは質に対する需要であり、子供の数が増えるかどうかと一義的には言えない、ということになる。

ベッカーの説明は、子供が正常財であるとしても、経済発展にともなつて子供の数が増えないこともあり得るといふ可能性を理論的に示した点では有益であるが、親が子供をつくるという経済的なメカニズムや要因を必ずしも説得的に明らかにしたとはいえない。子供の質という抽象的な概念ですべてのつじつまを合わせようとしたところに限界があつた。

ミンサーは、子供をつくり育てることが母親の多大な時間を消費する、時間集約的行為である点に着目し、家事を含む家計の生産活動を前提とした経済合理的な選択の問題として分析しようとして試みた⁽⁵⁾。

子供を生み、育てることが母親の時間を多量に消費するとすれば、母親は子供をつくるためには外

に出で働くことをその分だけ断念しなくてはならないだろう。あるいはさらに、家庭内での家事労働をもいづらか犠牲にしなくてはならないかもしれない。すなわち、子供をもつことはそこに一定の機会費用がかかることを意味する。それは子供をつくらなければ、労働市場に出て稼得しえたであろう所得であり、また家庭生活により高い満足をもたらしたであろう家事生産などである。つまり子供づくりはそれだけの機会所得を犠牲にして行われるのであり、したがって、他の条件が一定であれば、この主婦の市場賃金率がより高く、家事の生産性がより高いほど、子供づくりは選択されないだろうし、逆に、子供から得られる満足や効用が高いほど子供づくりはより強く選択されるだろう。

このように、子供をもつかもたないかという選択を家計の他の財やサービスの消費行動や就労行動、そして家計内の家事による生産活動など全体的な枠組の中に位置づけて、より一般的な理論モデルの中で分析しようとする研究が近年、長足の進歩を遂げている⁽⁶⁾。

研究系譜の展望はこのくらいにし、このような研究発展の成果をふまえて、ここで、子供づくりの意思決定を経済合理的な選択の図式として整理しておくこととしよう。

子供をもつかもたないかの選択は、基本的に子供をもつことによつて得られる効用あるいは満足とそのことによつて蒙る不効用あるいは費用とを比較評価し、前者が後者を上廻れば人々は合理的な選択の結果として子供をもとうとするだろうし、逆であればもたないであろう。そこで、満足と費用の内容をそれぞれ検討する事にしよう。

子供から得られる満足

子供から得られる満足あるいは便益は、前述したように、消費財的なものと投資財的なものに大別される。

消費財的なものは、子供をもち、子供を愛することから得られる満足そのものが効用となる。あるいは愛する家族と共に子供を育て幸せな家庭を築くという行為そのものから得られる効用である。

投資財あるいは生産財としての効用は、子供が成長して働き、家計を補助してくれるあるいは家計を支えてくれることから得られるもの、また親が年老いて働けなくなった時に親の面倒を見てくれることから得られる効用などである。これは機械や資本設備などを持つことによつて、それらが生産活動による収益を生んでくれることに似ている。このような将来の満足を得るために子育てに費す費用は機械や資本設備への投資と同様な意味を持つと言える。

子供づくりにかかる費用と不便

他方、子供を生み育てることは当然一定の費用がかかるし、また、それなりの不便を甘受しなくてはならない。費用や不便には直接的なものと同接的なものがある。

直接的費用には、出産費用、養育費、住居費などが含まれる。

出産費用は、近年、入院費用やその他の関連費用がとりわけ都会地では高騰する傾向があるとはいえず、一時的な出費で子供にかかる費用全体の中ではそれほど大きな費用ではない。

養育費は子供の食費や教育費などの直接的費用で、養育のしかたによってはきわめて大きな費用負担となる。義務教育だけで済ませれば、あるいは国、公立の学校教育だけで済むことであれば学費もそれほど大きな費用にならないかもしれない。しかし、今日のような社会では義務教育だけで教育を済ませることは例外的であり、また上級学校になるほど私立に通わざるを得なくなる。また受験勉強のためのさまざまな教育費を合わせると子を持つ親の教育費負担は多大なものとなる傾向がある。

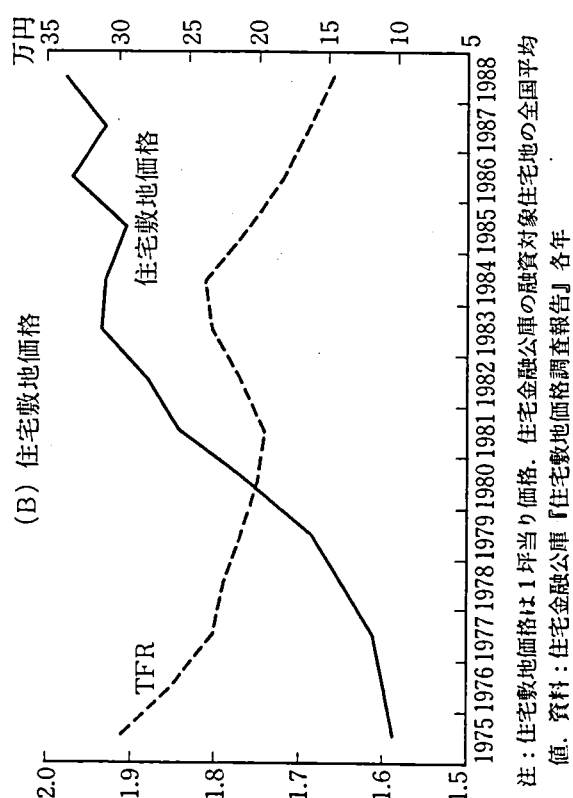
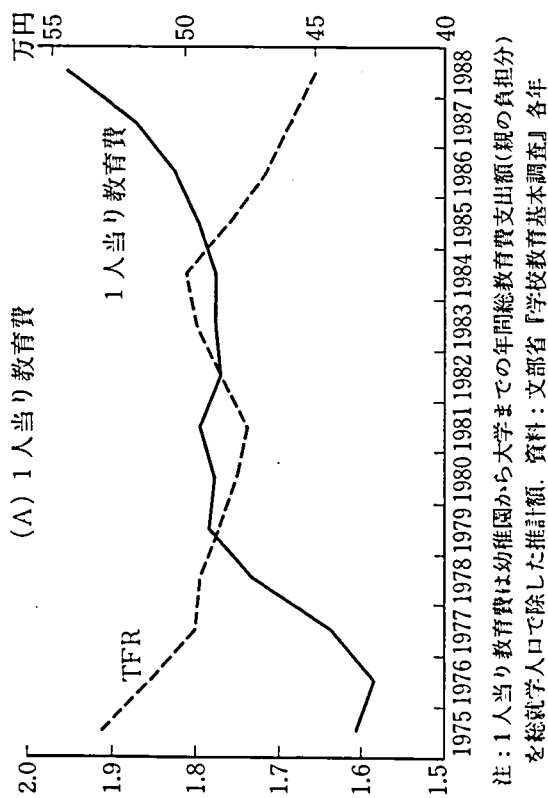
図8-2(A)は、最近十数年間における日本の一人当り平均教育費と合計特殊出生率の推移をならべて図示したものであるが、両者の間にはかなり明白な逆相関関係が認められる。

これをもって直ちに因果関係があると断定することはできないが、出生意志決定にとって養育費負担が無視し得ない影響を及ぼすだけの大きな要素になっていることは容易に推察されよう。

住居費も重要な直接費用である。家が狭く、子供部屋を確保するスペースもないという状態では子供をもとうとする意欲も減退するだろう。逆に子供を育て、遊ばせることができるゆつたりとしたスペースがあれば、子供をもとうと思ふ気持ちも強くなるだろう。

図8-2(B)は、住宅の敷地価格と合計特殊出生率の変化を一つのグラフの上にならべてみたものである。これを見ると、両者の間にきわめて明瞭な逆相関関係が認められる。相関関係は必ずしもそのまま因果関係を示すものではないが、一九八〇年代の地価の高騰と出生率の低下が見事な逆相関を描いているのは注目し得る。この図には、一九八八年までのデータしか載せられていないが、その後二、三年間におけるいわゆるバブル現象下での地価の一層の高騰と出生率のさらなる低下とを想起す

図8-2 合計特殊出生率(TFR)とその説明変数



ればこの逆相関関係は一層際立つはずである。

さらに、地域の格差を考慮に入ると、この逆相関関係はいよいよ強化される。地価の高騰は首都圏をはじめとする大都市圏でとりわけ進展したが、出生率の低下がとくに進んだのも東京や関西などの大都市圏であった。これらの事実、地価すなわち住居費が夫婦の子供づくりの意志決定に相当程度強い影響を及ぼしていることを明らかに示唆するものといえよう。

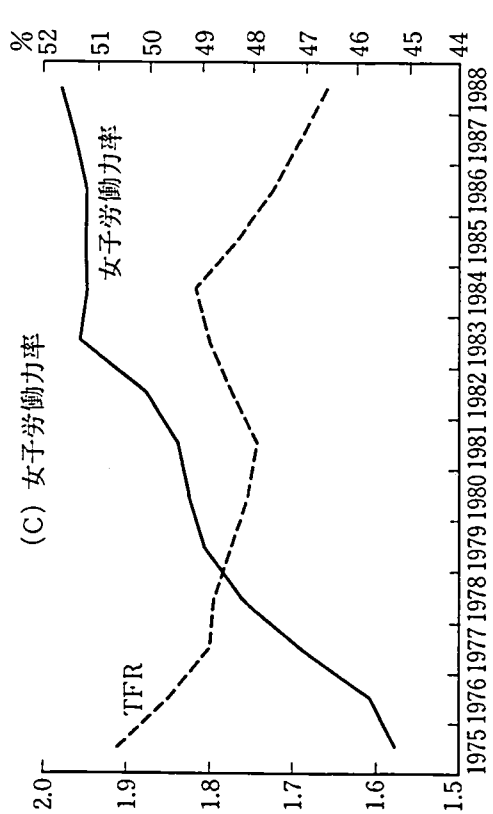
つきに間接的費用について見てみよう。間接費とは子供を持ったために失うことになったいわゆる機会費用であり、その最大のもは母親となったために失われた得べかりし勤労所得であろう。

女性の就労(第三章参照)が一般化し、また女性の仕事の内容が高度化し、給与あるいは収入が相対的に高まってくると、子供を持つことによって犠牲にしなくてはならない機会費用、あるいは間接費用が高まってくる。それは、他の条件が変わらなければ子供を持つ意欲を抑制するはずである。

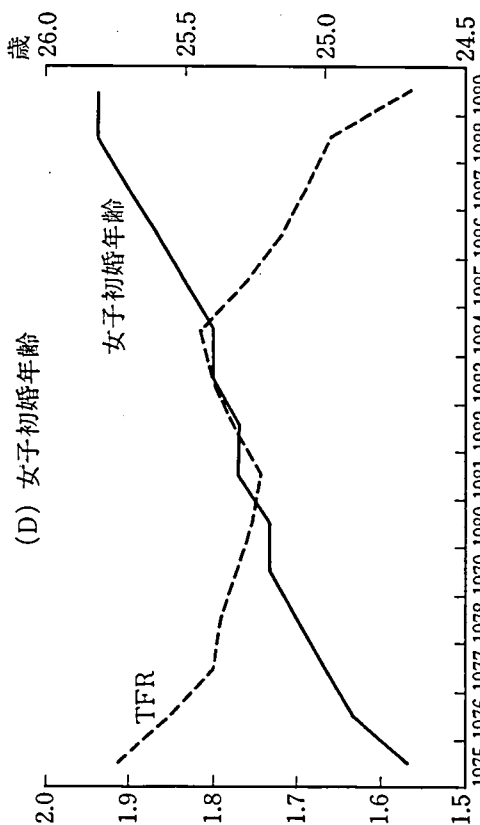
図8-2(C)は女子労働力率と合計特殊出生率を同じグラフの上に並べたものであるが、そこには明らかな逆相関関係が認められる。くり返し言うように相関関係は直ちに因果関係を示すものではないとはいえ、女性の労働市場への進出と労働条件の相対的向上が女性の労働市場における期待収入を高め、それが子供を持つことの機会費用を高め、子供づくりの意志決定にマイナスの作用を及ぼしたことは想像に難くない。また女性の雇用就業の機会が大都市ほど多いことは、大都市における出生率が他の地域より低いことと無関係ではないだろう。

いまひとつの間接的費用は自由の喪失であるかもしれない。結婚して家庭を持つことはそれなり

図8-2 合計特殊出生率(TFR)とその説明変数



注：女子労働力率は女子生産年齢人口100人あたりの女子労働力数。資料：総務庁統計局『労働力調査』各年



注：女子初婚年齢。資料：厚生省人口問題研究所『人口動態統計』各年

の幸せと喜びであると同時に、特に女性にとっては束縛と勝手気ままな自由の喪失という側面がある事は否定できない。

ひと昔前は、日本のような社会では、人は結婚すべきもの、女性は男性に従うべきものというような価値観が支配的で、女性の人生の選択には一定の「縛り」がかかっていたが、今日ではそうした縛りはほとんど消失しており、女性はますます自由を謳歌するようになっている。

子供を持つことがその自由を犠牲にする面があるとすれば、昨今のような社会的価値観の下では、その心理的費用は案外に大きいかもしれない。図8-2(D)は女子の初婚年齢と合計特殊出生率の動向を並べて示しているが、近年、日本の女子の初婚年齢は急激に高まっており、それと反比例して出生率は低下している。

初婚年齢と出生率との間には言うまでもなく、いわば物理的な関係があるから、この逆相関関係は当然の結果であるが、重要なことは初婚年齢の急激な上昇現象である。すなわち労働市場の条件に恵まれた若い世代の日本の女性達が、束縛を嫌い、自由をできるだけ長い間享受しようとして気ままなシングルライフを楽しむ結果、初婚年齢が上昇してきたのだとすれば、自由の喪失という心理的な間接費用は出生率の低下に大きく貢献する要素であつたといえよう。

四 子供は私的財か公共財か

出生率の低下現象は日本という国の将来にとって多くの重要な政策的課題を投げかけている。またそうした政策的課題は目先の政策対応をどうするかといった次元にとどまらず、子供はいったい私的財なのか公共財なのかといった理論的な問題、あるいは家計や家族のあるべき姿とは何かといった社会的な、さらには個々人の価値にかかわる問題にまで根本的な疑問を投げかけているように思われる。最後にこれらの問題点についてふれておくことにしたい。

出生率の低下現象は、いくつかの観点から政策的関心を呼んでいる。出生率が低下すれば子供の数が減り、それは将来の労働力の減少につながる。そうすれば経済の生産力はやがて減退せざるを得ない。若年労働力の供給を確保し、経済の活力を維持するためには、したがって、何とかして出生率を回復させる手だてを政策的に講じなければならない。児童手当を増やすべきか、出産補助金を手厚くすべきか、といった政策論がそこから出てくる。スウェーデンのような西欧諸国でなぜ出生率が反転上昇したのかに関心が寄せられる。もし自国民の出生率が回復しなければ若い外国人労働力を導入すべきかといった議論も出てくる。

いまひとつは高齢化にかかわる懸念だ。出生率の低下はやがて若年人口の比重を低めることになるから当然、人口の高齢化が進む。人口が高齢化し、勤労世代に対して老齢の従属年齢層がふえれば、年金など勤労世代の負担が高まり、勤労意欲を減殺しかねない。また同時に経済の貯蓄率が低下し、したがって投資活動も低下し、経済の活力も弱まってゆくだろう。こうした観点からも出生率の回復を政策的に求める声が高まる。

このように経済成長を保ち、経済の活力を維持し、あるいは年金制度の安定的均衡を確保するために、一定の出生率を維持すべきだという議論を受け容れるとすると、われわれは必然的にそもそも子供とは何なのかという問題に達着する。

子供とはこのような国民経済を望ましい形で維持してゆくために必要な資源であるという見方に立つとすれば、それは子供を一種の公共財とみなしていることになる。子供はそれぞれの親の自由意志にもとづいてつくられるが、経済全体にとっては重要な公共財としての役割を果たしている、とみなされるわけだ。私的財であるならば子供の数が減ろうが増えようが、それは国家が政策的に関知すべきことではないはずである。児童手当や出産手当を公共の資金を使って出そうという考え方自体が子供を国民経済全体にとっての公共財の性格をもつ資源とみなしていることにはかならない。

しかし、本当に公共財とみなすのであれば、現行の子供づくりに関する諸手当やさらに根本的には所得税や年金のあり方など諸々の公共政策ははなはだ不十分、不徹底、さらに言うならむしろきわめて不公平なものであると言わざるを得ない。

子供が社会や経済全体の望ましい発展と安定のために公共的観点から本当に必要だと考えるのであれば、現状の児童手当などは明らかに極めて不十分である。今日の日本のような社会で子供をひとり一人前に育て上げるのに直接養育費だけで数百万円から場合によっては数十万円もかかるという現実の下で、一人当たり月額一万円ていどの手当があるからといって若い夫婦の子供づくりの意思決定に大きな影響があるとは考えられない。

そしてはるかに大きな問題は、所得税制や年金制度である。今日の日本の所得税制は勤労収入のない専業主婦が基礎控除等で優遇されているのとはうらはらに、勤労収入の多い女性にはすこぶる厳しい課税負担がある。また、年金制度もサラリーマンの妻である専業主婦は年金拠出金を負担せず、将来年金の給付だけは充分もらえるしくみになっており、これは勤労収入がある女性から専業主婦への事実上の巨大な所得移転となっている⁽⁸⁾。

これらの制度は、女性が労働市場で仕事をしながら子供をつくり育てることを、そうでない場合にくらべて著しく不利にしているといわざるを得ない。女性の労働市場への進出が後戻りのきかない歴史的趨勢となっていることを認識し、その上で子供が国にとっての重要な公共財的性格を持っていると考えるのであれば、今日の税制や年金制度は著しく不備かつ不公平な制度であると評価せざるを得ないであろう。

子供を私的財と見るか、公共財と考えるかは重要な論点であるが、しかし極端にいずれか一方の立場を取ることにもまた望ましい現実のあり方から乖離することになるように思われる。

重要なことは、女性が真に独立し、自分の意志で自由に子供づくりをするか否かを選択できる環境条件を社会的に整えることであろう。

ひと昔前に比べ、女性はより多くの自由を手にするようになった。昔は、女性が結婚する最大の理由は、所得のある夫に嫁ぐことで経済的安定を確保することであり、そのような状態では、女性には経済的独立の条件がなく、したがって、その自由はきわめて限定されていた。子供をつくることは

結婚生活とほぼ同義であり、それを拒否することは社会的通念の縛りの下ではきわめて難しかった。したがって、子供をつくることについても真に自由な選択の余地はなかったと言える。

これにくらべ今日では、多くの女性が決して充分ではないにせよ、経済的自立の条件を手に入れるようになった。したがって、結婚しない自由、子供をつくらない自由も手に入れた。

しかし逆に、今日の経済的、社会的条件の中で、子供を生み育てようとする、かえって多くの困難にぶつかる。養育費や住宅費のような直接費用の高さもさることながら、重大な障害は、子供をつくとキャリアの仕事をつづけられなくなるという間接費用あるいは機会費用の大きさであり、また、子育てに追われるようになると男性のような自由が謳歌できなくなるという不便である。

大半の女性が、労働市場に出て働くようになったという今日の現実、そして一度味わった自由をできるだけ手離したくないという人間の自然な願望を前提とすれば、これら間接費用や束縛という大きな障害を取り除く、あるいは減少させる有力な手だては、企業の人事管理政策であり、家庭における夫婦の協力のあり方であろう。

企業が労働時間管理や配置転換政策などを子育てをしている家庭の眼の高さに合わせて編成し直せば、子供を育てながら女性がキャリア就業をつづけられる余地は大きくひろがるわけである。

また夫婦が子育てや家事万般をお互いによく調整して分担することができれば、妻は夫と同様の自由を享受しながら子育てとキャリア労働をつづけられるはずである。

女性がその独立と自由を確保しつつ、その上で子供づくりの真の価値を享受するために、夫婦で合

理的な選択をするという姿が上記のような改革によって実現できた時に、私的財として選択された子供が公共財としての社会的要請にも同時に応えることになるのであろう。

(注)

(1) United Nations (1991)参照。

(2) Malthus (1826)

(3) Leibenstein (1957)

(4) Becker (1960)

(5) Mincer (1963)

(6) これらの発展につき井口(一九九二)は的確、簡潔な展望を行っている。

(7) 日本全体の平均合計特殊出生率が一・五三を記録した一九九〇年に、東京のそれは一・一八まで低下している。

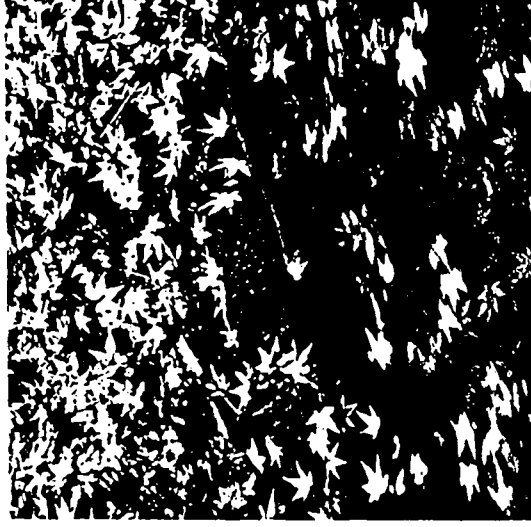
(8) 現行の日本の公的年金制度では、給与生活者でもなく自営業者でもない給与生活者の配偶者は、三号年金資格者として拠出金の負担をすることなく将来老齢年金受給年齢に達した時には年金を受給できることになっている。

外国人労働者問題 の解決策

資料3

開かれた「自助の国」をめざして

島田晴雄
Haruo Shimada



東洋経済新報社

第一章 外国人労働者問題の解決策

日本の将来を左右する外国人労働者問題

外国人労働者の問題は、われわれの想像以上に日本の将来を左右することになる重大な問題である。

日本は所得の高い先進国となったが、これから人口の高齢化が進み、労働力は長期的に若年層を中心に減少していく。省力技術の開発やより効率の高い就業構造への移行などによって、こうした労働力構造の変化に対応していく余地は少ないが、なお、部分的な労働力不足に起因する外国人労働力への根強い需要、そして日本での高所得を求める外国人労働者の強い日本への参入願望の結果、外国人労働力の日本への流入が長期的に増大していくことは避けられないだろう。

問題は日本という国が法・制度的にも、また社会的にもこうした外国人労働者を受け入れる準備をどれだけしているかということである。あるいは受け入れる用意をどのような形で、どれだけ早く整えられるかということである。さらに言うなら、はたしてそうした用意を整える覚悟があるかどうかということである。

もし適切な用意もなしに、外国人労働者のなしくずし的参入がつづけば、それは日本の社会にも経

済にもさまざまな混乱やひずみ、そして軋轢を発生させるであろうし、そうした状態をコントロールできない日本に対する国際社会の批判が高まり、日本への信頼と信用は著しく損なわれるだろう。

逆に、日本が適切な枠組を整え、外国人労働者を暖かく受け入れると同時に、人づくりによつて国際社会に貢献する途を世界に示しえたならば、日本への信頼と尊敬は高まり、それは日本の将来にとつても、明るい展望をひらく有力な手がかりとなるだろう。

それはしかし、強い覚悟と努力なしに達成できるものではない。国内の諸制度を勇気をもって改革し、異質な人々と共存する知恵と寛容さをわれわれ自身が身につけるといふ、厳しい自己改革が必要なのである。いかにいえば、外国人労働者問題は、日本が国際社会において明るい未来を拓いていくために、どれだけの自己改革ができるかを問う重要なリトマス試験紙のひとつなのである。

不法就労問題が象徴する日本の受入れ体制の欠陥

日本の外国人労働者問題への対応の欠陥は、不法就労者問題に象徴的にあらわれている。不法就労者問題は、外国人労働力の参入している国には、多かれ少なかれ共通に存在する深刻な問題である。しかし、日本の場合には、現実に日本国内で働いている外国人労働者のうち、合法的な就労者はむしろ少数であり、おそらく大多数が不法就労者であるという実態がとりわけ問題の深刻さを示している。

その一因は、日本の外国人労働者受入れに関する現状の法制的枠組にある。現行の入管法（出入国管理及び難民認定法）では、特別の技能や知識のある外国人労働者の在留は認めるが、そうでない外国人の就労目的での在留は認めないという厳格な方針をとっている。

これは、それ自体正当な立場ではあるが、現実には、単純労働に従事してくれる外国人労働者に対して、日本の産業界からの強い需要があり、他方、所得の高い日本でひと稼ぎしたいという海外諸国の人々の強い参入意欲があるため、不法就労が増えつづけるという建前と実態の乖離が進んでいる。

日本の雇主は、産業活動をつづけるうえで、必要な単純労働に従事する労働力が国内で不足しており、他方で、それをしたいという外国人労働者が多数いるのに、彼らを正当な賃金を払って公に雇うことができず、人目をしのいで不法就労者を雇わねばならないという矛盾に悩んできた。

外国人労働者は、ブローカーの紹介で日本に働きに行つたはよいが、不法就労という事実上の犯罪者扱いで働かされ、労働者としての適正な保護もなく、日蔭の生活をせざるをえないという矛盾に苦しむ。

こうした闇の市場の存在は、ブローカーや闇の組織の利権となり、きわめて不健全である。そして一方、労働者送出国をはじめ国際社会には、日本は建前では外国人労働者を入れないとしながら、本音では産業界の要望に応じて、人権も十分に認めない形で、事実上労働力を導入するという狡猾な労働力政策を採用しているのではないかと、といった猜疑すらもたせる原因となる。

しかも、不法就労者参入のなしくずし増大は、日本の社会や経済にもさまざまなひずみと弊害をもたらす。不法就労者が不法状態で闇の世界に置かれているために、実態も掌握されず、労働者としての基本的人権が守られる保証もないという危険な事態は、彼らの健康や衛生の問題、ゲットー（貧民街）の形成、犯罪などさまざまな社会問題、労働市場の二重構造の定着化などへとひろくつながっていく。さらに、こうした外国人労働力への安易な依存は、日本人の限界的労働者の労働条件を脅か

し、産業自体の近代化努力を阻害する。

外国人労働者受入れに関する基本法の制定を

こうした問題の展開を前にして、政府当局をはじめ関係者の間に、事態の改善のために努力がなされなかったわけではない。政府の関係各部署、政党、使用者団体、民間調査研究機関、労働組合、その他多くの組織やオピニオン・リーダーの政策提言が行われた。そして、政策対応にもいくつかの進展が見られた。

一九九〇年に施行された改正入管法は、知識と技能のある外国人労働者の入国をより容易にした反面、そうでない労働者の在留を厳罰をもって禁止することにした。その一方で、未熟練労働者に研修生としての入国の余地を与え、法務省告示により、小・零細業者でもしかるべき枠組の下で、外国人研修生を受け入れられる道を拡げた。それは、産業界の要望にある程度応えたものと考えられるが、労働力不足に悩む中小企業には研修生の労働力としての活用について、いささか過大な期待をもたせたようである。

一九九一年末に発表された、第三次行革審「世界の中の日本部会」の答申は、技能実習制度を提案し、研修生が研修後は雇用関係の下で実習することとし、未熟練外国人労働者の労働力としての活用を大きく認める方向を打ち出した。行革審の答申は政府の行政に最大限反映されるべきものであるから、この方向は本来、法律の形に明示され、その後の外国人労働者行政の枠組を規定すべきである。

政府はこの答申を受けて、現行の法的枠組の下で実態の運用面でそうした方向を事実上実現してい

く努力をしばらく重ねたうえ、一九九三年四月に法務省告示を発表し、「技能実習制度」という形で正式に答申の趣旨を制度的に実現した。

実態の運用面では、官民協力によるJITCO（国際研修協力機構）というささやかな組織が研修生の受入れについて助言や支援の実績を積んできており、またその助言や指導の下で多くの民間組織や団体が研修生受入れのネットワークを進めてきている。

技能実習制度の実施は、こうした研修活動の実績をふまえ、研修中に身につけた技能の現場での活用と一層の発展をはかりたいという研修生の希望に応じて、実習雇用へ移行させるという形で行われることになる。

この制度は、それまでの研修制度の内在的な矛盾と難点を形のうえでは解決するものであり、未熟練外国人労働者に技能の習得を前提として正式に雇用労働者として働ける道を開いたという意味で、その意義は積極的に評価できる。

しかし、現状ではこの制度が所期の効果を達成しうるかどうかについて大きな懸念がある。

ひとつは、この制度が法務省告示という一般には人目につきにくい形だけで規定されているために、内外の多くの人々に明白に周知徹底することが必ずしも容易でないということである。日本の人々でもなかなか知りにくい制度が、海外の関係者や、まして最もそれを知りたい外国人労働者に周知されるという可能性は決して高くはない。このような制度は、世界各国の人々に透明かつ明白に理解されていなければならないという意味で、いふなれば移民法に似た役割を担っているものであり、誰の目にも明白で分かりやすい法律の形で示されるべきであらう。

いまひとつは、制度の本旨である未熟練外国人の技能形成をどのようにして本当に実現するのかという問題である。これは単に法律で定め制度を整えるだけで実現できるような課題ではない。現実の技能習得プロセスを円滑に効果的に展開するためには、その実施にかかわる無数の問題を処理し、活動を支援する強力かつ体系的な政策推進体制が必要なのである。

実習計画の総合政策を推進せよ

未熟練外国人労働者を単に労働者として認めるだけなら、これまで不法就労者として日本の労働市場に浸透していた外国人の単純労働をおもてだつて認めるということと実質的に大きな違いはない。それでは問題の解決にはならない。

外国人労働者問題のやっかいな難題を解決するためには、まず何よりも、これらの未熟練労働者が日本での就業経験をつうじて、一定の技能を身につけることを必ず実現しなくてはならない。そして、これらの人々が日本で、人間らしい暮らしをし、技能や技術を身につけ、友人もでき、多少のまとまった資金などを貯えて、日本に好印象と好感情をもって帰国できるようにしなくてはならない。

単に一篇の法律をつくつただけでは、こうした成果の実現を保証することはできない。日本中のさまざまな機関や組織、雇主や一般の人々が、こうした成果を実現するために、それぞれの立場で適切な努力ができるよう、あるいはしたくなるように、注意深く計画された政策によるキメ細かい支援や誘導が必要なのである。いかにいえば、望ましい意図を実現するために、総合的な政策体系の強力な推進が必要なのである。

それは、単に行政にまかせておけばできるようなことではない。日本の行政は、決まっていることは見事にやり遂げるが、変化する事態の中で、新たな方向を定め、新たな政策を打ち出していく能力は乏しい。かりに一部の部局がそれを考えたとしても、タテ割り行政の足のひっぱり合いの中で結局自己変革ができないことは、われわれがこれまで繰り返し見せつけられてきたところである。今、強く求められるのは、そうした行政の欠陥と弱点を補って、総合政策を展開する政治の自覚と指導力である。

本書では、そうした総合的な政策プログラムとして、実習計画という考え方を提唱している。

これは、筆者が五年ほど前から提唱しつづけてきた、総合政策プログラムであり、本書第II部で詳説するが、ここにその要点だけを記そう。このプログラムは三つの大きな要点から構成される。

第一は、実習という在留資格を入管法の中に新たに設け、明確に規定することである。これは実習計画に参加し、働きながら技能を身につける未熟練外国人の在留資格であり、実習目的ではあつても事実上の労働に従事している側面があるかぎり、それに対して正当な労働報酬を支払うほか、労働者としての諸権利を保証するものである。

第二は、実習雇用配分機構の設置と運営である。官民が協力してこのような実習生の受入れと配分そしてアフターケアをする組織である。その業務は多岐にわたる、労働者送出国との労働者受入れに関する折衝、送出し側と受入れ側のニーズや実態その他に関する調査・分析、適切な方式の設定や修正に関する企画、受入れの総量調整と配分、教育・訓練の実施や支援、実習生の指導・相談、技能の評価と検定、帰国およびその後の実習生のアフターケア、などがその主なものである。これは複雑、

多岐かつ膨大な仕事量であり、それを円滑に実行するためには、年間数十万人の実習生受入れを念頭においた大規模な国や地方自治体等の予算措置が必要である。

第三は、基礎教育・訓練センターである。日本に来て働こうという外国人は、日本で仕事をし暮らしていくために日本語をはじめ必要な基礎的な能力をあらかじめ身につけておくことが望ましい。そうした努力を支援する基礎的な教育・訓練のための施設を、労働力送出国の主要拠点ならびに日本の各地に設置する。そこで用いる適切なカリキュラムを開発するとともに、とりわけ日本語教育については、主婦など一般の人々の活発な参加が望まれるし、またそれを可能にするような条件整備が必要である。

大切な中級技能の形成

こうした実習プログラムが実質的な成果をあげるためには、労働者本人とならんで、プログラムに参加する雇主の自覚と協力がとりわけ必要である。

雇主は、とくに(1)賃金など適切な報酬を提供すること、(2)適切な宿舎を用意すること、(3)中級技能の習得を支援すること、の三つの条件を満たす必要があるが、なかんずく中級技能の形成支援は重要である。

中級技能とは、二年ないし三年程度の訓練ならびに実務経験をつうじて身につく技能であるが、それは通常の現場作業を安心して、まかせられる程度の基本的な技能である。これは作業補助者の初歩的な技能ではなく、かといって長い経験を積んだ熟練者の高度な技能でもない。そこそこの経験と学

習努力によって、誰でも身につけられる程度の技能である。

こうした技能はどんな業種の職場でも、職種でも必要なものであり、中堅の作業者なら誰でも身につけている技能であるが、多くの場合、その内容やそれを習得するために必要な訓練や経験の中味は明示されていない。

政策当局は多くの産業や職種にわたって、そうした中級技能の内容を早急に研究して、それを明示し、現場の雇主が参照しやすいガイドラインを多くの職種について整備すべきである。

現場の雇主はそのガイドラインにしたがって、実習生の中級技能習得を支援する。そうした技能形成の支援は、実習プログラムに参加する雇主の要件であり、これを守らない雇主はプログラムから排除されねばならない。プログラムに参加する雇主グループの相互監視を活用してでもこの要件を遵守させることが必要である。

このような現場における多数の雇主の日々の支援努力が確実に実行されることによって、実習計画における大規模な人づくり援助の趣旨が実現され、日本は世界にもあまり前例のない人づくり支援型の外国人労働者受入れモデルを国際社会に対し、誇りをもって提示するのである。

長期の展望と覚悟——開かれた自助の国をめざして

以上は外国人労働者問題に対する中期的な対応策である。それは現在の不法就労問題に象徴される制度と実態の矛盾をいくらかでも解決し、しかも日本で働きたいと考える未熟練の外国人労働者に対して、技能習得をともなう実習という形で秩序正しく受け入れるチャンネルを世界に示すというもので

あった。

この政策プログラムが中期的であるのは、それが基本的にはやがて出身国に帰る出稼ぎ型の外国人労働者を前提としているからである。

長期的には、われわれはこれとはかなり異なった事態を想定しなくてはならない。それは、すでにその兆候が見られているように、外国人労働者やその家族の一部が少しずつ日本国内に定着し、そしてやがてかなり大きな社会集団として蓄積することである。

これは外国人労働者を受け入れた国々の先例が、ほぼ共通に示している経験である。アメリカやオーストラリアのように移民国でもなく、またイギリスやフランスのように近年まで植民地の宗主国でもなく、その意味では比較的その条件が日本に似ているドイツの経験は、この点できわめて示唆的である。ドイツが、一九六〇年代の高度成長時代にトルコをはじめとして、ヨーロッパ近隣の開発途上国などから、外国人労働者を大量に導入したときには、これらの労働者が生活費の高いドイツにいつくことになるとはドイツの関係者は想像もしなかつた。ところが、やがて彼らの一部が定着し、子供ができ、家族がふえ、ドイツ内部で大きな社会集団となつてしまった。彼らはドイツ民族には同化しがたい異質集団であるが、同時にトルコなど出身国にも適応しがたい第三の社会集団となつた。今日のドイツは、彼らの社会適応のために、多大のコストと努力を負担し、さらに旧東ドイツの人々との経済・社会的同化のために苦悩している。

日本もすでに分れ道を過ぎて、後戻りのきかない同じ道へ入り込んでしまった。当初は、定着者の数は微々たるものに見えるが、やがてそれは大きな集団へ膨張していく。

われわれにとって重要なことは、その冷徹な事実を自覚し、それがお互いにとって不幸な方向に展開しないよう最善の努力をつくすこと、そしてその覚悟を固めておくことである。そのためにわれわれは、次のとりわけ重要な二つの課題を肝に命じておく必要がある。

第一は、外国人労働者を受け入れるならば、彼らを単なる人手と考へてはならず、全人格的な人間として迎え入れねばならないということである。それは具体的には、われわれ日本人と同等に、すべての人権を保障するということである。彼らが人間として自由に社会生活を営める権利をすべて提供するということである。とりわけ労働者としては、労災、医療、失業などについて適切な補償が受けられる権利、職場や社会生活で差別されない権利、年金権や地方選挙権などが保障される必要がある。さらに、こうした権利など制度的な面だけでなく、結婚などについても個人の選択は自由であるが、社会集団として差別されるようなことのないよう、われわれの内面心理に及ぶ真の社会的対等観の醸成が問われるのである。外国人を受け入れる以上は、完全に対等で開かれた対応をするのでなければならぬということである。

第二は、日本の就業慣行や構造には、まだまだ効率化と改善の余地が大きく、外国人の手に頼らなくとも自分の手で国内の経済活動を営んでいけるよう、できるかぎりの自助努力をするということである。

外国人を受け入れる以上は、自国民と完全に同じ条件で受け入れるべきだと述べたが、それは建前としては言えても、実際にそれを完全に実行できると確言できる人々が、はたしてどれだけ現実の社会にいるだろうか。アメリカやオーストラリアのような移民によつて形成されたような国々でも、多

くの格差や差別は現実に存在しているし、植民地の宗主国であったような国々においては、外見はともかく内部では陰伏的な差別や区別が牢固として行われている。これは非難することはたやすいけれども、それを払拭することは容易でない。人間に固有の弱さであり業であるかもしれない。その克服がいかにかに難しいかは、昨今のユーゴスラビア等における民族紛争などが明白に物語っている。

こうした人間の弱さをふまえるならば、最善の方法は自らの努力で労働の効率化を進め、外国人に頼らなくてもすむ就業のあり方をできるかぎり実現することである。幸い日本の経済構造にも産業や企業にもその余地は多大にある。その努力を最大限に進めることによって、あえて迎え入れた外国人には、内国民と全く同等な諸権利と待遇を提供することができるのである。

そしてそれが外国人労働者受入れによるさまざまな弊害を最小限に抑え、外国人の受入れがお互いに不幸な方向に展開するのではなく、お互いにメリットのある方向に発展させるためにはおそらく最善の道であろう。

いいかえれば、われわれは開かれた自助の国をめざして、絶えざる自己改革をつづけていかねばならないということである。

我が国の経済活力を維持していくための課題と対応策

(産業構造審議会総合部会基本問題小委員会中間とりまとめ)

平成 9 年 4 月 1 5 日

通 商 産 業 省

産業構造審議会における検討の概要

1. 今回の検討の趣旨

目前の状況、今後中長期的な状況についての厳しい認識の下、活力ある経済社会の構築に向けた経済の構造改革の道筋を総合的・体系的に提示

(1) 目前の状況：産業の空洞化の懸念の予想以上の深刻化

【個別の産業毎の状況】（通産省調査の結果概要）

①最適地生産型：家電産業、電子部品産業、機械産業など

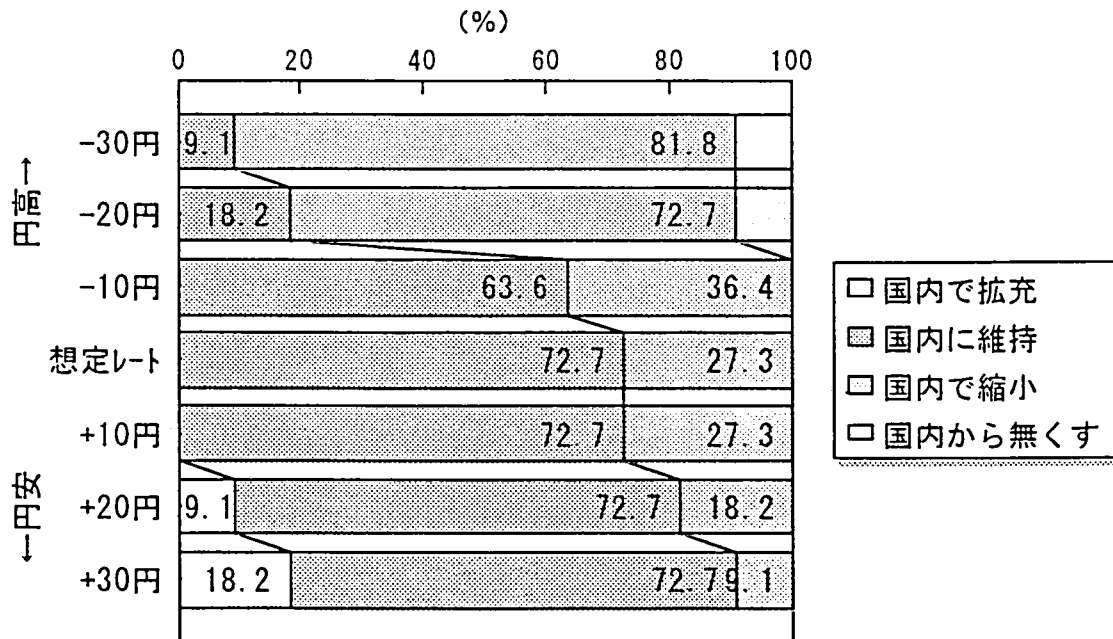
比較的運送コストが少なく、関税等貿易障壁も低いため、コスト、生産技術、研究開発との関連性等を勘案して最適地で生産。

[現状]

(ア) 汎用製品（ブラウン管テレビ、家庭用ビデオ、音響機器等）

国際的な価格競争が厳しく、最も低コストで生産できる地域で生産すると
の観点からアジアを中心に今後更に海外展開。

生産（汎用品）の為替感応度 家電(11社)
1年後の想定レートは104円



(イ) 高付加価値製品（デジタル・ビデオ、デジタル・ビデオ・ディスク（DVD）等）

当面は国内生産が主流。国際的な価格競争が未だ激しくないこと、研究開発との関係が深いこと、基幹部品（DVD読取り用の光ピックアップ等）の生産が国内に限られていること等の理由によるもの。しかし、国内から海外に生産が移行するリードタイムは短縮傾向。

(ウ) 部品

汎用的な部品の生産は最終製品の生産地移転とともに相当程度アジアに展開。

高付加価値の基幹部品の生産については、産業・技術集積の存在等を含め我が国全体としての生産技術面での優位性を活用して国内生産の維持を図っている。

[政策的課題]

○製品に関しては、国内の高コスト構造の是正が最も重要。

- ・内航海運：「欧州～日本」と「横浜～兵庫」の運賃がほぼ同じ。

工場出荷時点では価格競争力を有する高品質の製品について、輸送コストを加えるとペイしないため生産を海外に移転したケースあり。（建設機械メーカー）

- ・流通：流通の重層構造により部品価格が上昇。結果として、部品について輸出品を再輸入した方が安いといったケースもある。

- ・法人税：実効税率は、シンガポールの27%に対し、日本は49.98%。

現地法人の利益を日本に還流させず、現地で再投資させることが多い。

- ・雇用：現行法制下では、裁量労働制の導入等柔軟な雇用形態を取ることが困難。

○高付加価値の基幹部品については産業・技術集積の維持・拡大等が重要。

- ・ネットワーク機能の喪失：東京都大田区では「ちょっとした熱処理などは持ち込んで1時間程度。10個くらいのロットであれば金型を作らず、鍛造品や切削で同じものを作ってくれる」といった技術が存在。近年、それを受けてくれる企業が減少。「水平分業のネットワーク自体が機能しなくなる」との声が聞かれる。

- ・人材不足：国内の中小下請企業においては、熟練工の高齢化等により技術力が低下し、集積全体の魅力も低下。熟練技能育成等、人材育成面での支援が必要。
- ・技術開発：製品差別化による競争力維持に向けて、技術開発促進が重要。

②装置産業型：素材産業（化学・鉄鋼）等

[現状]

既に国内に巨大な生産設備が存在。国際的な競争の中で、既存設備を活用しつつ、どこまで踏みとどまれるのかというのが大きな課題。

[政策的課題]

- 間接部門を含め国内のコスト低減が課題。高コスト構造の是正、法人税の実質的軽減、固定資産税等土地保有課税の抜本的な見直し、柔軟な雇用制度・企業組織を実現するための持株会社制度の解禁、会社分割規定の整備、連結納税制度の導入等が不可欠。
- ・連結納税：連結納税制度がないため、新規事業の開始段階からの分社化が困難。機動性が失われている。

③消費地生産型：自動車・自動車部品産業

[現状]

完成車については基本的に消費地生産。

今後アジアに一定規模以上の市場が形成されるのに伴いアジアにおける生産をさらに拡大していく見通し。

部品産業についても、完成車メーカーの海外進出に追随している状況。しかし、エンジン、駆動装置等に用いる基幹部品の生産については、国内に技術・生産設備が存在し、急激な空洞化が進むとの見方は少ない。

[政策的課題]

- 高付加価値品を中心とした生産基盤、研究開発基盤の維持という観点から産業・技術集積の維持・拡大及び高コスト構造の是正が必要。
- ・将来の医療・年金保険料等の間接人件費の増加を強く懸念（自動車メーカー）。

○本社機能等に関しても、コスト軽減、機動性確保等の要請が高く、分社化を円滑化するための連結納税制度、柔軟な雇用形態（研究者の期限付雇用等）等の制度整備が必要。

以上のような状況の下、製造業全体としては、
 雇用は、5年間で124万人減少見込み。
 （80年代以降の米国と比較しても相当程度空洞化が進展）
 貿易収支は、5年間で3.7兆円の黒字縮小見込み。
 （96年度の我が国の貿易黒字見込額8.5兆円の44%に相当）

（いずれも各社の想定レート（5年後で1\$ = 100.0円）を前提）

○雇用については、120円程度まで円安となっても減少傾向は殆ど変化しない。

\$ 1 = 80円 : 145万人減
 \$ 1 = 90円 : 130万人減
（各社の想定レートの平均） \$ 1 = 100円 : 124万人減
 \$ 1 = 110円 : 121万人減
 \$ 1 = 120円 : 117万人減

○5年間で124万人減という雇用見通しは、平成6年度の産業構造審議会における改革ケース(*)の予測に比べ、急激な減少。

(*) 改革ケースで、8年間(92年→2000年)に64万人の雇用減と予測。
 (当時(平成6年6月)の為替レートは103円程度。)

製造業就業者比率変化の日米比較

	80-85	85-90	90-95	95-2000
日本	+122万人	△15万人	+32万人 (内91-95 △50万人)	△124万人
米国	△106万人	+30万人	※△102万人	—

※90-94の数字

○日本では、従来、構造的な対策が不十分。製造業における雇用の減を、建設業で吸収。他方、情報産業の雇用は大幅に減。

日本	91年度	95年度	増減
全産業	4 2 7 7 万人	4 3 6 1 万人	+ 8 4 万人
製造業	1 4 1 0 万人	1 3 6 0 万人	▲ 5 0 万人
非製造業	2 8 6 7 万人	3 0 0 1 万人	+ 1 3 4 万人
うち建設業	4 6 9 万人	5 7 0 万人	+ 1 0 1 万人

(従業員のみ) (法人企業統計：大蔵省)

情報産業の雇用者の伸び

	91年	94年	増減
日本	1 3 1 3 万人	1 2 1 1 万人	▲ 1 0 2 万人
米国	1 9 9 7 万人	2 1 2 2 万人	+ 1 2 5 万人

今後、特に高付加価値分野を中心とした製造基盤を日本に維持するとともに、新規産業分野の創出を行うため、構造改革に向けた努力を行わなければ、質の高い雇用が失われる懸念が強い。

(2) 中長期的状況：本格的な高齢社会における経済活力減退の懸念

- ①労働供給量の減少、貯蓄率の低下等の供給面での経済成長への制約が顕在化
- ②社会保障費を含む公的負担の増大が更なる家計貯蓄率の低下、企業の投資余力の減少等を通じて経済活力を阻害する懸念が増大

○ 高齢社会到来による制約

☆生産年齢人口（15歳～64歳）の減少（平成4年9月厚生省人口問題研究所
[低位推計]）

約8710万人（1995年）→ 約7150万人（2025年）[▲1560万人]

労働力人口の減少

約6730万人（1995年）→ 約6330万人（2025年）[▲400万人]

高齢者・女性の労働力率（参加率）の引上げ等を相当程度見込み。

☆貯蓄率の低下

13.2%（1994年）→ 8.3%（2025年）[家計貯蓄率]

☆公的負担の上昇

現在、労使合計で負担している社会保険料43兆円が2025年には約4倍の152兆円に拡大。このうち、92兆円は、経済成長により吸収することが可能。ただし、吸収されない60兆円については、人件費の圧縮あるいは利益の圧縮で対応せざるを得ない。

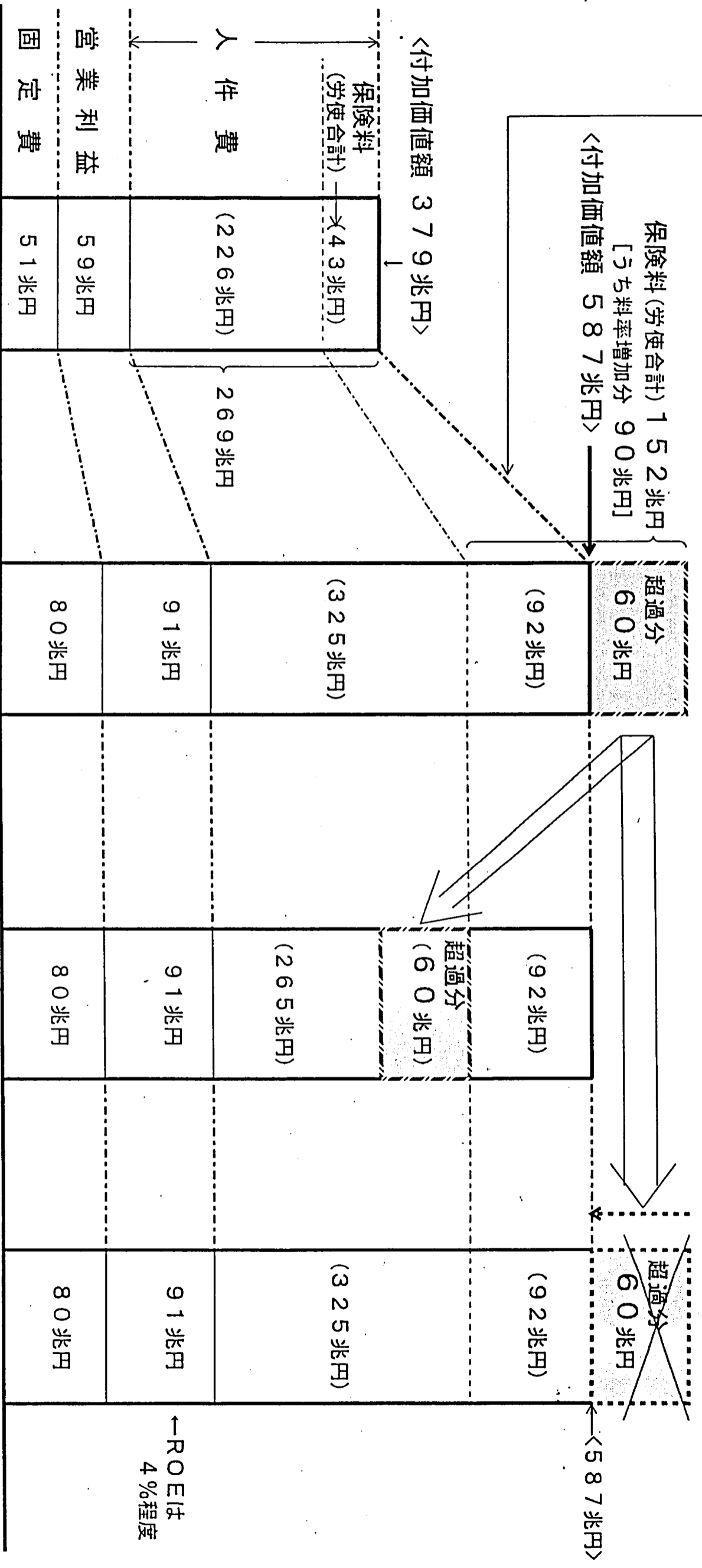
人件費の圧縮 → 勤労意欲の低下、貯蓄率の低下

利益の圧縮 → 投資の抑制、海外展開の加速等

社会保障負担が企業経営に与える影響の概念図

「経済成長率の前提」
 ~1995年度：2.3%
 ~2000年度：2.6%
 ~2010年度：1.8%
 ~2025年度：0.8%

「保険料率(労使合計)の前提」
 (厚生年金、政管健保等)
 1994年度：2.6%
 2025年度：6.3%



＜人件費の圧縮で対応する場合＞ ＜保険料の圧縮で対応する場合＞

《保険料増大への対応の方法》
 ○人件費の圧縮 → 従業員手取賃金の伸びが大幅に減少
 ○営業利益の圧縮 → 企業の期待収益率が低下、投資資金が海外へ
 ○保険料の圧縮 → 給付水準の大幅引き下げが必要に
 それぞれ単独では困難

1994年度 2025年度
 (分配の内訳は) (人件費について、
 過去5年平均) 労働力人口の減少
 を考慮)

○ 仮に、我が国経済がこのまま推移した場合、高齢化のピークを迎える2025年には、

- ・ 経済成長率は大幅に鈍化
- ・ 国民負担率は大幅に上昇（50%を大きく上回る水準に）、財政赤字を考慮すれば国民の負担は更に高水準（90%程度）
- ・ 財政赤字も拡大の一途
- ・ 勤労者一人当たりの手取り所得の伸びはマイナスに転落（働いても生活水準は向上しない状況に）
- ・ 経常収支は赤字化

といった状況に陥るおそれあり。

こうした制約を克服するためには、経済構造改革への取り組みを通じた我が国産業の生産性の向上、公的分野（財政・社会保障）の改革が不可欠。

○ 特に、現在、直面する産業や雇用の空洞化の進展に適切に対応し、良質な雇用機会を創出していくことは、高齢社会に向けて、強靱な経済を形成する第一関門。その意味で、直面する空洞化への対応は、中期的な高齢社会への対応と軌を一にするもの。

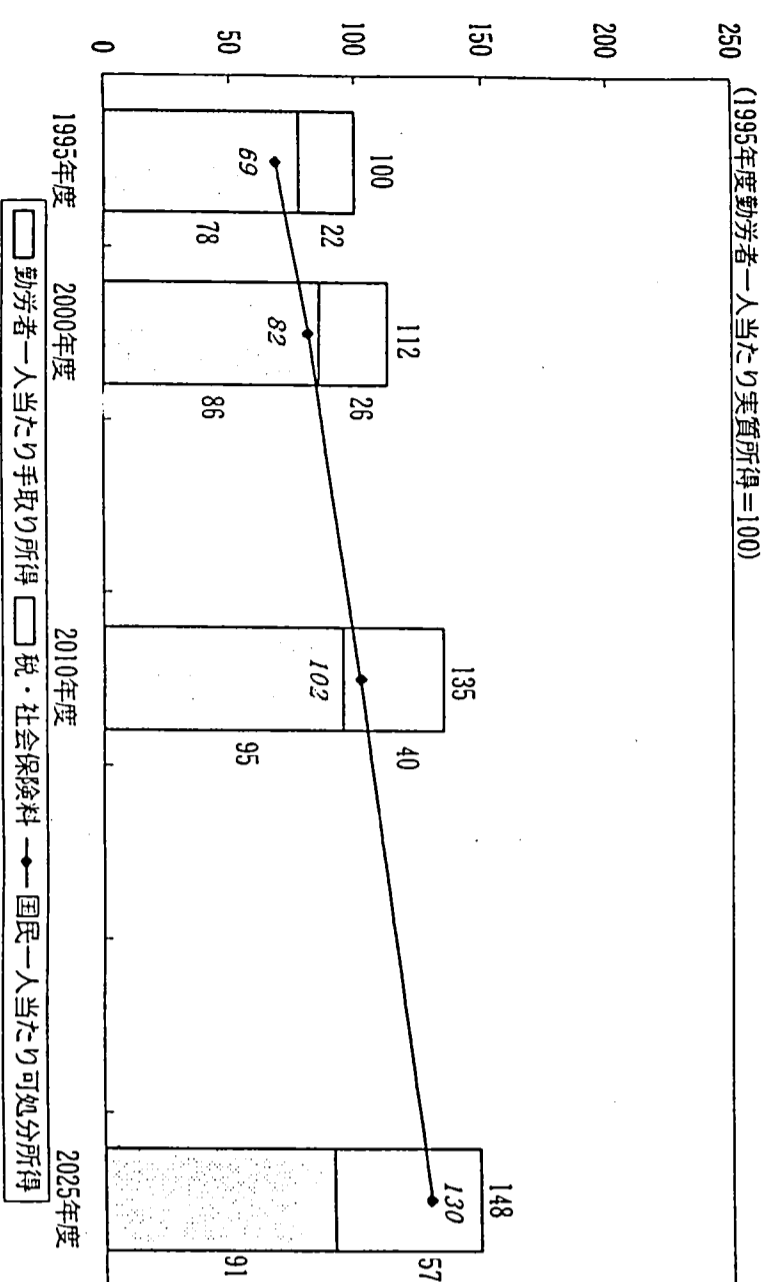
→ 経済構造改革への取り組みの一層の強化が必要

我が国経済の将来見通し
(現状のまま推移した場合の粗い試算)

- 高齢化のピークを迎える2025年には、
 - 経済成長率は大幅に鈍化
 - 国民負担率は大幅に上昇(50%を大きく上回る水準に)、財政赤字を考慮すれば国民の負担は更に高水準(90%程度)
 - 勤労者一人当たりの手取り所得はマイナスに転落(働いても生活水準は向上しない状況に)
 - 財政赤字も拡大の一途
 - 経常収支は赤字化
- といった姿を推計。

	1995年度	2000年度	2010年度	2025年度
経済成長率(%)	2.3%	2.6%	1.8%	0.8%
国民負担率(%)	36.7% (44.1)	39.7% (49.9)	47.4% (58.9)	60.0% (92.4)
勤労者一人当たり 手取り所得伸び率(%)	1.5%	1.9%	1.0%	0.3%
財政赤字ストック (中央・地方)(%)	▲54.8%	▲80.7%	▲131.8%	▲304.5%
財政赤字フロー (中央・地方)(%)	▲5.7%	▲7.9%	▲8.8%	▲21.7%
経常収支(%)	1.9%	0.0%	▲4.1%	▲15.2%

勤労者一人当たり手取り所得



(注1) 経済成長率は、実質GDP成長率。財政赤字ストック、財政赤字フロー及び経常収支は対名目GDP比。

(注2) 経済成長率(実質GDP成長率)及び勤労者一人当たり手取り所得の伸び率については、1995年度を除き各年度間の年平均伸び率(1996～2000年度、2001～2010年度、2011～2025年度)。

(注3) 国民負担率の欄の括弧内の数値は財政面においても将来に新たな負担を残さない(財政赤字フローを各時点で国民が負担した場合の)国民負担率を示したものの、その場合、仮に当該勤労者世代が税等により負担する場合には、手取り所得は低下。
(1995年度:67、2000年度:69、2010年度:72、2025年度:22)

(注4) 上記試算においては、クラウディング・アウトを加味し、金利を財政収支や経常収支等を反映するよう組み込んだもの。

【主な試算の前提】

これらの数値は、種々の前提を置いて参考までに試算を行ったものであり、幅を持って考えるべきもの。

- 経済成長率(実質GDP成長率)
人口は厚生省人口問題研究所「日本の将来推計」(平成4年9月)の低位推計、労働力率等はこれまでの統計により推計したものを活用。
民間企業投資は、名目GDP成長率に連動。また、公共投資は公共投資基本計画等に基づき実施。

- 社会保障制度
年金、医療制度については、現行制度に基づき給付を行うこととし、給付の増加は保険料の上昇により賄うこととしている(現在と同様の世代間扶養が前提)。
なお、介護保険制度の導入は折り込んでいない。

2. 経済構造改革への取組みの強化

産業の空洞化に対応し、良質な雇用機会を創出するため、新規産業の創出、我が国の事業環境の整備に向けた取組みを強化。

(1) 高付加価値型の新規産業の創出

①我が国産業の生産性の向上を図り、良質な雇用を創出するため、下記の分野など今後成長が期待される14分野につき、個別分野毎のニーズを踏まえ、研究開発、人材育成、規制緩和等の施策を推進。

- ・情報・通信関連分野（電子商取引、映像機器、ソフトウェア等）
- ・バイオ関連分野（動植物の育種改良、生体適合材料等）
- ・新製造技術関連分野（情報・機械技術の融合による画期的製造システム等）
- ・環境関連分野（リサイクル、廃棄物処理等） 等

②新規事業の創出を担う企業の活力が発揮されるよう、以下の横断的な条件整備を(2)の環境整備とともに推進。

- ・産学官連携などを通じた技術シーズの産業化
（国立大学教員の兼業規制の緩和、共同研究に係る諸規制の緩和等）
- ・コーポレート・ベンチャーの推進
- ・人材の育成、人材移動の円滑化等（人材面）
（大学教育の個性化・高度化、人材移動円滑化のための規制緩和等）
- ・リスクマネーの供給の円滑化（資金面）

(2) 競争力のある事業環境の整備

① 高コスト構造の是正

- ・ 経済波及効果が大きい分野における規制緩和
(物流、情報通信、金融、雇用・労働、土地・住宅、医療・福祉等)
- ・ 構造改革型社会資本の整備 (物流インフラ等)
- ・ 競争制限的取引慣行の是正 (独占禁止法の執行の強化等)

(注) 例えば、オフィス賃料は、日本は米国の1.5倍、シンガポール・中国の3～4倍、中国の20倍。鉄道貨物のコストは、米国の1.5倍、中国の10倍。

② 制度的制約の除去

- ・ 労使双方にとって選択肢の多い雇用・労働環境の整備
(有料職業紹介、労働者派遣事業の対象業務の原則自由化等)
- ・ 国際的に遜色のない企業関連税制の実現
(法人所得課税の実質的負担軽減、連結納税制度の導入等)
- ・ 国際競争力を有する金融・資本市場、資産運用環境の整備
(銀行・証券・信託の業態別分野規制の見直しによる競争の活発化、株式委託手数料の自由化等による取引執行コストの低減等)
- ・ 企業の機動的組織変更を可能にする企業組織制度の構築
(独占禁止法の企業結合規制の見直し等)

③ 地域産業集積の活性化

我が国産業の競争力の源泉となってきた基盤技術産業や中小企業の集積が今後の我が国経済の高付加価値化を支えるものであることから、地域産業集積の活性化を図るため、産業インフラの整備、集積地域における研究開発、人材育成及び投資の促進等の施策を総合的に実施。

3. 豊かな高齢社会と経済活力の維持との両立に向けた公的分野の見直し・効率化

供給制約の顕在化、公的負担の増大の経済活動への制約の増大の中で、経済活力を維持しつつ安心して暮らせる高齢社会を構築するため、適正な公的サービスの水準を維持しつつ、効率化等により公的分野の規模を抑制し、公的負担の上昇を抑制。

(1) 経済活力維持の観点からみた財政のあり方

- ① 財政赤字の削減のみならず、財政自体の規模を抑制
- ② 国や一般会計に限定することなく地方財政等を含めた歳出構造の見直しにより、財政全体について徹底した効率化
- ③ 経済構造改革に資する分野への重点配分
財政構造改革は、経済構造改革の進捗と整合的なタイミング、スピードでの推進

(2) 公共投資の効率化・重点化

- ① 当面速やかに取り組むべき課題
 - ・ 公共事業についての調整機能の強化
 - ・ 経済構造改革に資する分野への重点配分
 - ・ 生活関連社会資本等についての重点化等
 - ・ 費用効果分析の徹底と情報公開
- ② 21世紀の公共投資
 - ・ 国と地方の新たな役割分担
国の公共投資は我が国全体への波及効果があるもの（国際空港、重要港湾、高速道路、幹線国道等）に限定、その他の公共投資は各地域自らの選択・負担により実施

(3) 社会保障制度の見直し

以下のような観点から、年金制度、医療・福祉制度、社会保障財源のあり方等について、具体的な改革を検討し、実施する。

① 制度の改革及び運営改善による効率化

- ・年金積立金の運用利回りの改善、徴収・給付等事務コストの低減 等

② 公私の役割分担の見直し、民間活力の活用等による効率化

- ・全体としての給付水準を維持しつつ、公的年金の見直し・限定と競争原理の働く私的年金へのシフト、私的年金の量的・質的充実のための包括的な制度整備
- ・医療・介護・保育分野における民間事業者の一層の活用 等

③ 世代間・世代内の公平性の確保

- ・老人医療費の自己負担の引き上げ 等

④ 労働市場等の情勢変化に対応した制度・運用の見直し

- ・介護・育児対策の充実
- ・公的年金の支給開始年齢の引き上げ 等

(4) 税負担のあり方

① 財政構造の見直しにより、極力税負担の増大を回避

② 世代・ライフサイクルを通じた税負担の平準化、直間比率の見直し等中長期的な視野に立った税制改革

4. 結 論

思い切った経済構造改革及び財政・社会保障改革の一体的な推進により経済活力を維持しつつ安心して暮らせる経済社会を構築していくことが可能。

こうした改革は痛みを伴うものであるが、改革の実施に向けた国民的合意が早急に形成されることを期待。

右試算の前提として盛り込んだ改革の主な内容

1. 経済構造改革

高生産性の新規事業の創出、高コスト構造の是正等我が国の事業環境の整備のための取り組みを抜本的に強化することにより、以下の点を実現

○第2次オイルショック（1978年）以降現在までの平均と同水準の技術進歩率（年率1.9%）を実現等（ちなみに最近5年間の技術進歩率は1.26%）

○高齢者・女性の就労を円滑化し我が国全体の労働力供給の減少を2010年度以降回避

2. 社会保障制度改革

(1) 年金

以下の改革等により、2025年度における年金給付費を約38%削減

○年金制度全体の効率化（事務コスト削減、運用利回りの改善等）

○支給開始年齢を65歳から67歳に引き上げ

○基礎年金の充実（月額6.5万円/人→8.5万円/人）及び報酬比例部分の撤廃（公的年金の定額化、私的年金の拡充）

(2) 医療

以下の改革等により2025年度における医療費を約19%削減

○医療制度全体の効率化（外注可能な医療関連業務についての民間活力活用等）

○医療費全体の30%程度を占める薬剤費を10%程度削減

○患者の自己負担比率を引き上げ

一般の労働者：10%→20%

高齢者：定額（外来月1,020円）→10%

3. 財政改革

○中央及び地方政府の最終消費支出の削減（毎年1%程度の歳出の効率化）

○公共投資

公共投資基本計画期間（1995～2004年度）においては、できる限り少ない経費での達成を図り、10%程度の効率化が実現することを想定。

計画終了後は、各年度の公共投資の名目額が一定となるように抑制（物価上昇分だけ実質では減少）

我が国経済の将来見通し
（思い切った経済構造改革及び財政・社会保障改革を実施した場合の粗い試算）

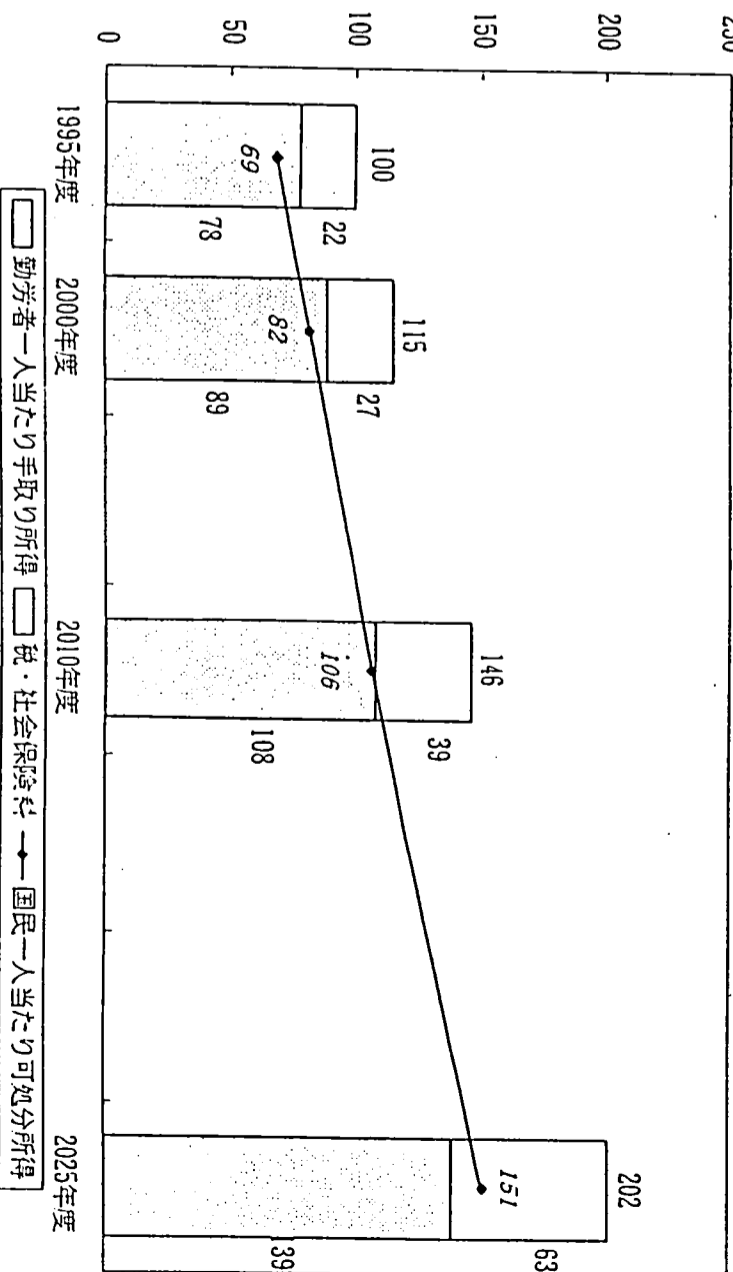
左記のような相当な努力と痛みを伴う極めて大胆な経済構造・財政・社会保障改革が実施されれば、高齢化のピークを迎える2025年度において、
・経済成長（実質GDP成長率）は2.2%程度で堅調に推移
・国民負担率は4.5%程度に留まる
・勤労者一人当たりの手取り所得は堅調に推移
・財政赤字は収束傾向
・経常収支は適正水準
といった姿が実現。

	1995年度	2000年度	2010年度	2025年度
経済成長率 (%)	2.3%	3.0%	2.3%	2.2%
国民負担率 (%)	36.7% (44.1)	39.2% (45.1)	42.9% (45.5)	45.6%
勤労者一人当たり 手取り所得伸び率 (%)	1.5%	2.5%	2.0%	1.7%
財政赤字ストック (中央・地方) (%)	▲54.8%	▲70.6%	▲77.7%	▲48.1%
財政赤字フロー (中央・地方) (%)	▲5.7%	▲4.5%	▲2.1%	▲1.9%
経常収支 (%)	1.9%	0.7%	0.3%	1.2%

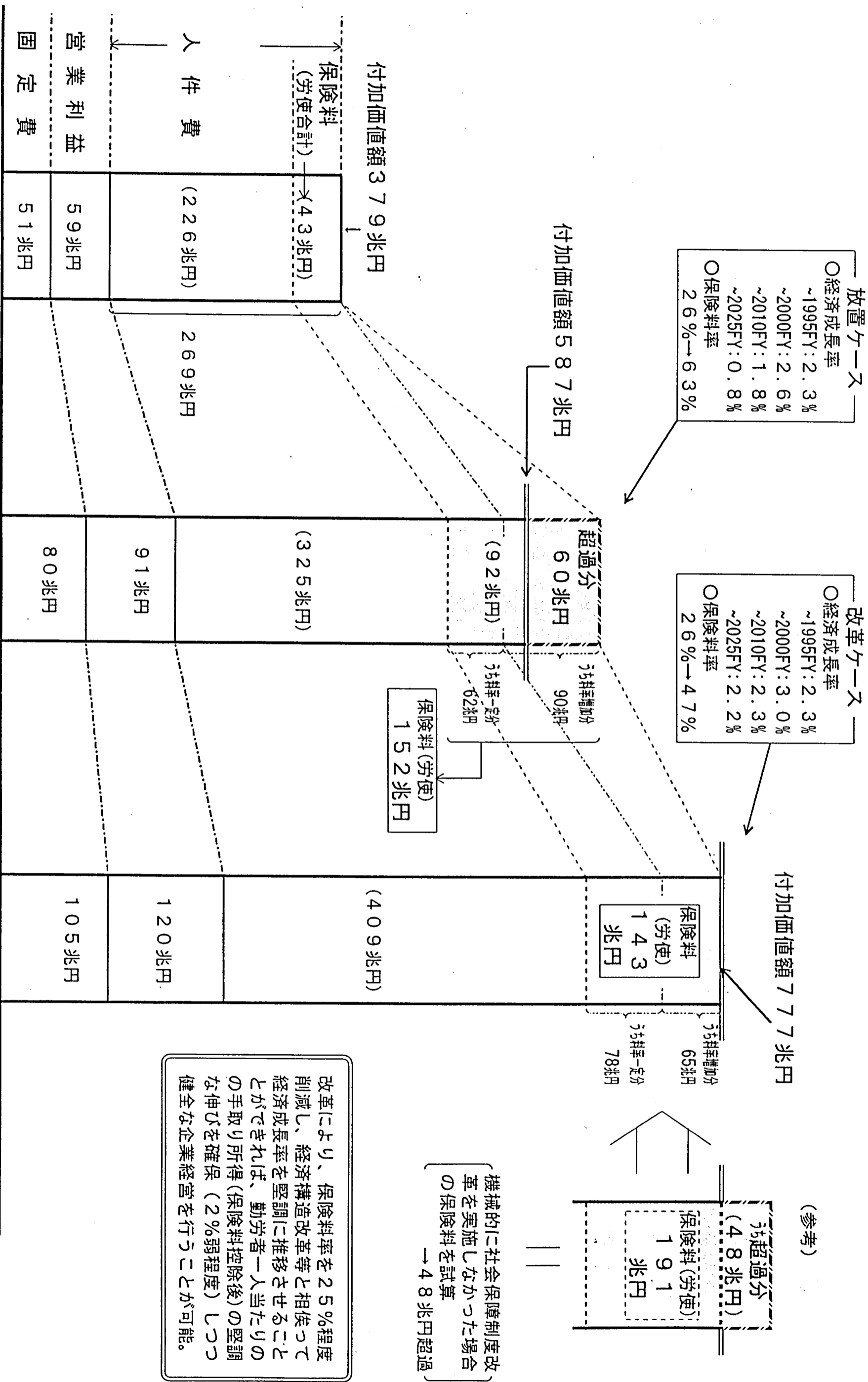
〈注〉国民負担率の欄の括弧内は財政面においても将来に新たな負担を残さないこととした場合の国民負担率
経済成長率は実質GDP成長率（各期間の平均）、財政赤字ストック・フロー及び経常収支は対名目GDP比

勤労者一人当たり手取り所得

(1995年度勤労者一人当たり実質所得=100)



社会保障負担が企業経営に与える影響の概念図（改革ケース）



現状 (1994年度)
 (分配の内訳は)
 (過去5年平均)

放置ケース
 (2025年度)
 ※労働力人口の減少を考慮

改革ケース
 (2025年度)

新人口推計の厚生年金・国民年金への財政影響について (新人口推計対応試算)

1. 試算の位置づけ

2. 試算の前提

3. 試算の結果

3-1 厚生年金

- (1) 厚生年金の保険料率の将来見通し
- (2) 厚生年金の財政見通し
- (3) 厚生年金の被保険者数、受給者数、成熟度の見通し

3-2 国民年金（基礎年金）

- (1) 国民年金の保険料の将来見通し
- (2) 国民年金の財政見通し
- (3) 国民年金（基礎年金）の被保険者数、受給者数、成熟度の見通し

1 . 試算の位置づけ

- 厚生年金および国民年金では、制度内容、将来推計人口、基礎率（人口学的要素、経済的要素）等を基に、将来の財政見通しを作成する、いわゆる財政再計算を少なくとも5年に1度行うこととなっている。

- 年金制度においては、従来より、財政再計算期に社会経済情勢の変化を踏まえ必要な制度改革を行い、改正後の制度内容に沿って財政見通しを作成してきた。直近の財政再計算は平成6年の制度改革時に行っており、次回の財政再計算は平成11年の制度改革時に行う予定である。

- 本年1月に新人口推計（「日本の将来推計人口」国立社会保障・人口問題研究所）が公表され、出生率の低下、平均寿命の伸びなど、年金制度の基礎となる人口の将来見通しに大きな変化があることが示されたところである。

- このため、次期制度改革の検討を進めるにあたり新人口推計の年金財政への影響を明らかにすることを目的として、平成6年の財政再計算を基に、将来推計人口のみを前回人口推計ベースから新人口推計ベースに置き換えて、粗い試算を行ったものである。

2. 試算の前提

(1) 制度内容

- ・ 現行の制度内容を前提とする。

(2) 基礎となる将来推計人口

- ・ 平成9年1月将来推計人口（中位推計）

	平成9年1月推計	平成4年9月推計
65歳以上人口 20～64歳人口 (平成62(2050)年)	64.6%	55.6% (参考推計)
平均寿命	男 79.43年 女 86.47年 (平成62(2050)年)	男 78.27年 女 85.06年 (平成37(2025)年)
合計特殊出生率	1.61 (平成62(2050)年)	1.80 (平成37(2025)年)

(3) 基礎率（経済的要素）

平成6年財政再計算と同じものを用いている。

- ・ 標準報酬上昇率 4.0%
- ・ 消費者物価上昇率 2.0%
- ・ 運用利回り 5.5%

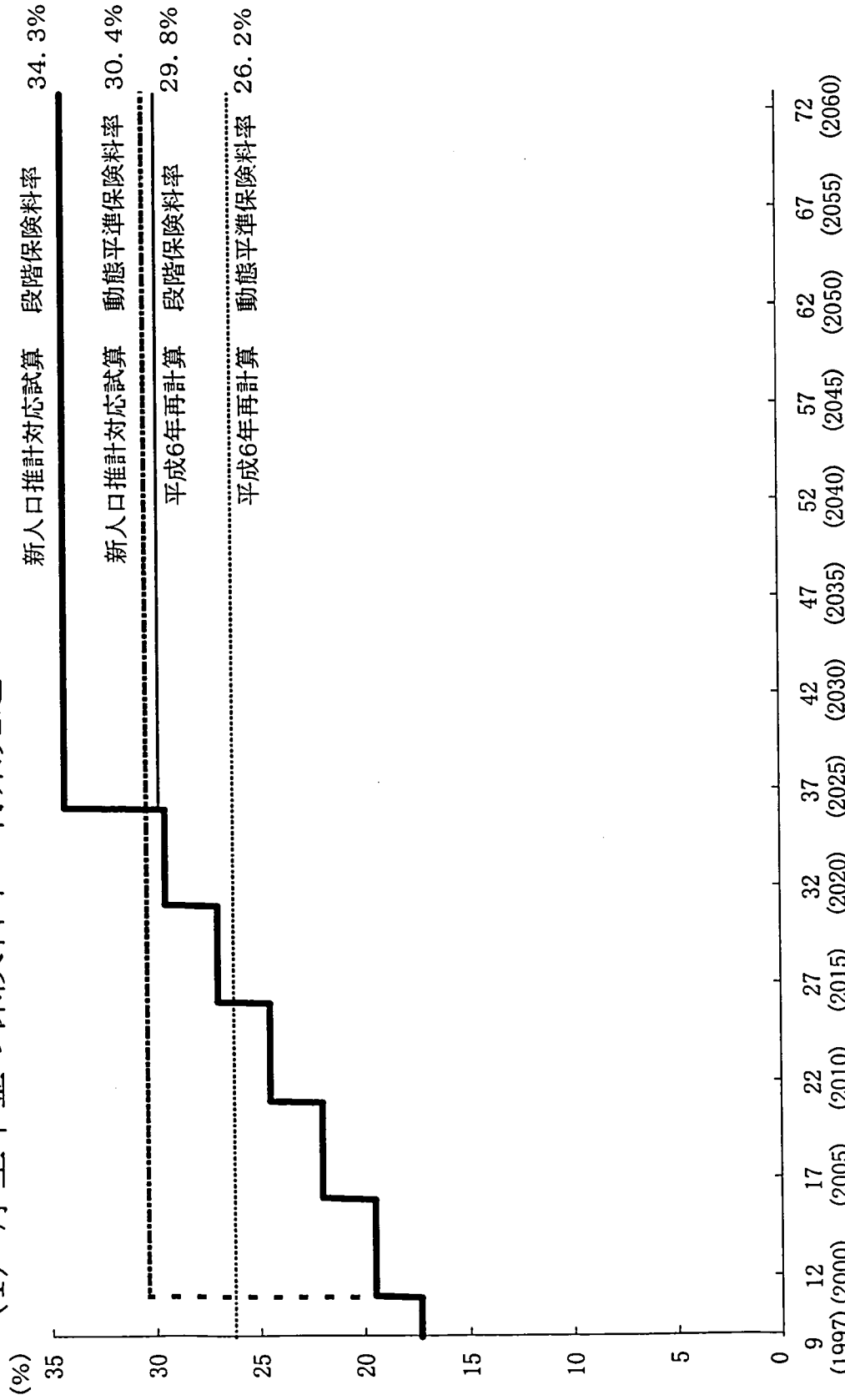
(4) 将来の保険料（率）の引き上げ

- ・ 厚生年金の保険料率は5年毎に2.5%ずつ引き上げ、平成37年度以降、一定の保険料率としている。
- ・ 国民年金の保険料は毎年度500円（平成6年度価格）ずつ引き上げ、平成27年度以降、一定の保険料（平成6年度価格）としている。

3. 試算の結果

3-1 厚生年金

(1) 厚生年金の保険料率の将来見通し



平成・〇〇年度
(西暦)

(注) 新人口推計対応試算の動態平準保険料率は、平成12年度以降、一定の保険料率とする場合の保険料率である。

(2) 厚生年金の財政見通し(新人口推計対応試算)

年度	保険 料率	収入合計		支出合計	収支 差引残	年度末 積立金 (6年度価格)	積立 度合
		兆円	兆円				
平成(西暦)	%	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	
12(2000)	19.5	42.0	27.7	32.1	9.9	164.4	5.5
22(2010)	24.5	72.2	49.6	66.9	5.3	161.3	3.9
32(2020)	29.5	112.5	82.5	106.0	6.4	132.5	2.9
37(2025)	34.3	148.5	113.1	127.3	21.2	133.0	2.8
42(2030)	34.3	177.9	132.2	151.5	26.4	152.9	3.3
52(2040)	34.3	245.5	174.4	221.9	23.6	164.5	3.6
62(2050)	34.3	333.1	234.3	312.3	20.8	150.3	3.5
72(2060)	34.3	454.1	323.3	432.1	22.0	130.0	3.3

(注1) 保険料率は5年毎に 2.5% ずつ引き上げるものとしている。

(注2) 標準報酬上昇率

4.0%

消費者物価上昇率

2.0%

運用利回り

5.5%

年金改定率はネット所得の上昇率としている。

(注3) 「積立度合」は、当年度の支出合計に対する前年度末積立金の倍率である。

(3) 厚生年金の被保険者数、受給者数、
成熟度の見通し

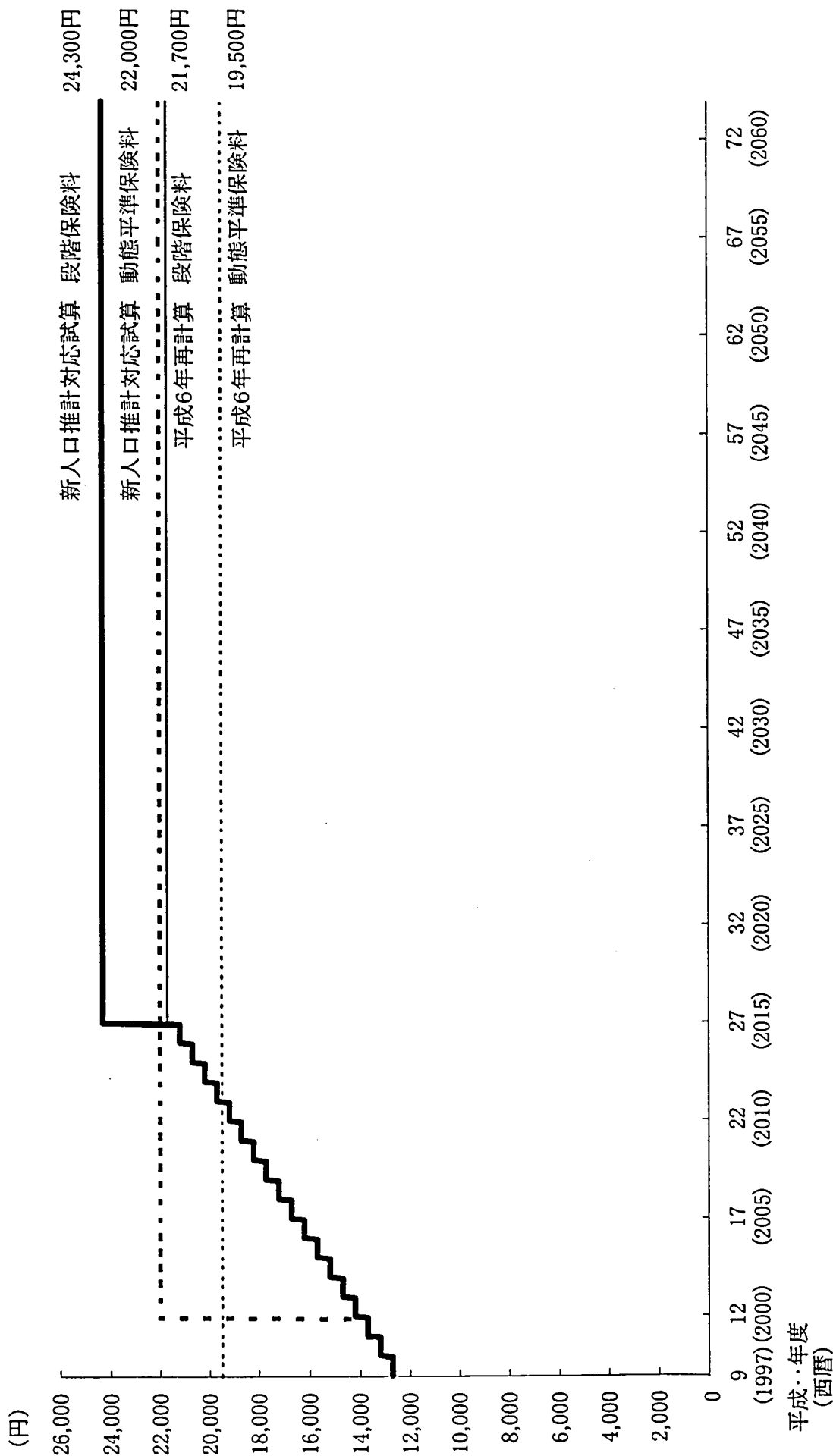
年 度	被保険者数	老齢厚生年金 受給者数 (老齢相当)	成熟度
	①	②	②/①
平成 (西暦)	百万人	百万人	%
12 (2000)	34.5	8.6	24.8
22 (2010)	32.6	11.5	35.3
32 (2020)	30.0	13.1	43.6
37 (2025)	29.4	13.0	44.1
42 (2030)	28.5	12.7	44.8
52 (2040)	25.4	13.2	51.8
62 (2050)	23.1	12.9	55.8
72 (2060)	21.8	11.5	53.0

(注1) 年度間平均値である。

(注2) 老齢相当とは、厚生年金の被保険者期間が25年以上の者(経過的に20～24年の者を含むほか、中高齢の特例による期間短縮を受けている者を含む。)が受給するものをいい、別個の給付を含まない。

3-2 国民年金（基礎年金）

(1) 国民年金の保険料の将来見通し(平成6年度価格)



(注) 新人口推計対応試算の動態平準保険料は、平成12年度以降、一定の保険料とする場合の保険料である。

(2) 国民年金の財政見通し(新人口推計対応試算)

年度	保険料月額 (6年度価格)	収入合計		支出合計	収支 差引残	年度末 積立金 (6年度価格)	積立 割合
		兆円	兆円				
平成(西暦)	円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	
12(2000)	14,200	5.1	2.6	4.2	0.9	11.3	2.8
22(2010)	19,200	8.6	4.4	7.4	1.2	14.0	2.9
32(2020)	24,300	14.3	7.4	12.1	2.2	17.0	3.2
37(2025)	24,300	17.4	8.8	14.8	2.6	18.3	3.4
42(2030)	24,300	20.2	9.8	17.3	2.9	19.0	3.7
52(2040)	24,300	25.6	11.3	22.9	2.7	18.3	4.0
62(2050)	24,300	33.5	14.5	31.0	2.5	15.7	3.8
72(2060)	24,300	44.2	19.3	41.6	2.6	12.9	3.4

(注1) 保険料は毎年度500円(平成6年度価格)ずつ引き上げるものとしている。

(注2) 消費者物価上昇率 2.0%

運用利回り 5.5%

年金改定率は厚生年金の年金改定率と同じとしている。

(注3) 「積立割合」は、当年度の支出合計に対する前年度末積立金の倍率である。

(3) 国民年金(基礎年金)の被保険者数、
受給者数、成熟度の見通し

年 度	被保険者数	受給者数	成熟度
	①	②	②/①
平成(西暦)	百万人	百万人	%
12(2000)	71.9	21.1	29.3
22(2010)	67.0	29.6	44.2
32(2020)	62.4	34.2	54.8
37(2025)	60.9	34.0	55.8
42(2030)	58.4	33.9	58.0
52(2040)	51.2	34.7	67.8
62(2050)	46.6	33.0	70.9
72(2060)	43.5	29.3	67.3

(注) 「受給者数」は「基礎年金に相当する給付」とみなされる給付の支給を受けている者を含む。

平成 6 年財政再計算結果（抜粋）

(参考1) 厚生年金の財政見通し

(参考2) 厚生年金の被保険者数、受給者数、成熟度の見通し

(参考3) 国民年金の財政見通し

(参考4) 国民年金（基礎年金）の被保険者数、受給者数、成熟度の見通し

(参考1)

厚生年金の財政見通し(平成6年財政再計算結果)

年度	保険料率	収入合計		支出合計	収支差引残	年度末積立金(6年度価格)	積立度合
		兆円	兆円				
平成(西暦)	%	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	
12(2000)	19.5	44.1	29.7	34.0	10.1	149.0	5.0
22(2010)	24.5	76.3	53.3	70.5	5.8	149.2	3.7
32(2020)	29.5	120.9	89.8	111.2	9.7	128.6	2.9
37(2025)	29.8	146.3	109.1	133.2	13.1	129.9	2.9
42(2030)	29.8	175.0	129.8	159.8	15.3	132.0	3.0
52(2040)	29.8	240.0	176.4	233.4	6.6	119.8	2.8
62(2050)	29.8	328.4	246.8	326.7	1.7	94.3	2.4
72(2060)	29.8	467.5	360.1	446.5	21.0	81.2	2.2

(注1)保険料率は5年毎に2.5%ずつ引き上げるものとしている。

(注2)標準報酬上昇率

4.0%

消費者物価上昇率

2.0%

運賃利回り

5.5%

年金改定率はネット所得の上昇率としている。

(注3)「積立度合」は、当年度の支出合計に対する前年度末積立金の倍率である。

(参考2)

厚生年金の被保険者数、受給者数、
成熟度の見通し
(平成6年財政再計算結果)

年 度	被保険者数	老齢厚生年金 受給者数 (老齢相当)	成熟度
	①	②	②/①
平成 (西暦)	百万人	百万人	%
12 (2000)	34.5	8.5	24.6
22 (2010)	32.6	11.3	34.8
32 (2020)	30.4	12.8	42.3
37 (2025)	30.2	12.7	42.0
42 (2030)	29.9	12.4	41.7
52 (2040)	27.5	12.8	46.7
62 (2050)	26.0	12.5	48.0
72 (2060)	25.9	11.0	42.6

(注1) 年度間平均値である。

(注2) 老齢相当とは、厚生年金の被保険者期間が25年以上の者(経過的に20~24年の者を含むほか、中高齢の特例による期間短縮を受けている者を含む。)が受給するものをいい、別個の給付を含まない。

(参考3) 国民年金の財政見通し(平成6年財政再計算結果)

年度	保険料月額 (6年度価格)	収入合計		支出合計	収支 差引残	年度末 積立金 (6年度価格)	積立 度合
		保険料収入	運用収入				
平成(西暦)	円	兆円	兆円	兆円	兆円	兆円	
12(2000)	14,200	5.4	0.7	4.5	0.9	10.5	2.7
22(2010)	19,200	9.2	1.2	7.9	1.3	13.4	2.8
32(2020)	21,700	14.3	2.0	12.8	1.5	14.8	2.9
37(2025)	21,700	17.3	2.4	15.6	1.7	14.8	2.8
42(2030)	21,700	20.0	2.9	18.2	1.9	14.5	2.9
52(2040)	21,700	25.2	3.8	24.0	1.2	12.7	2.9
62(2050)	21,700	33.1	4.2	32.3	0.7	9.7	2.4
72(2060)	21,700	44.5	4.8	42.9	1.6	7.5	2.1

(注1) 保険料は毎年度500円(平成6年度価格)ずつ引き上げるものとしている。

(注2) 消費者物価上昇率 2.0%
運用利回り 5.5%

年金改定率は厚生年金の年金改定率と同じとしている。

(注3) 「積立度合」は、当年度の支出合計に対する前年度末積立金の倍率である。

(参考4)

国民年金(基礎年金)の被保険者数、
受給者数、成熟度の見通し
(平成6年財政再計算結果)

年 度	被保険者数	受給者数	成熟度
	①	②	②/①
平成(西暦)	百万人	百万人	%
12(2000)	71.9	20.9	29.1
22(2010)	66.9	29.2	43.6
32(2020)	63.1	33.6	53.2
37(2025)	62.8	33.3	53.1
42(2030)	61.3	33.1	54.0
52(2040)	55.3	33.8	61.1
62(2050)	52.4	32.0	61.0
72(2060)	51.7	28.0	54.1

(注) 「受給者数」は「基礎年金に相当する給付」とみなされる給付の支給を受けている者を含む。