
特 集

特集 I : 第 2 回厚生政策セミナー「少子化時代を考える」

問題提起：少子化の背景と政策的対応

阿 藤 誠

第 2 回厚生政策セミナー「少子化時代を考える」を始めるに当たって、まず冒頭に少子化問題の背景説明をしておきたい。

「少子化時代を考える」というテーマに含まれる少子化という言葉は、官庁の造語である。その意味するところは「出生率の低下に基づく子ども数の減少」というほどの意味であるが、きょうは外国からの先生も参加しており、単純に少子化といってもなかなか翻訳しにくい部分もあるので、以下では、その中心テーマである出生率の低下について話をしておきたい。

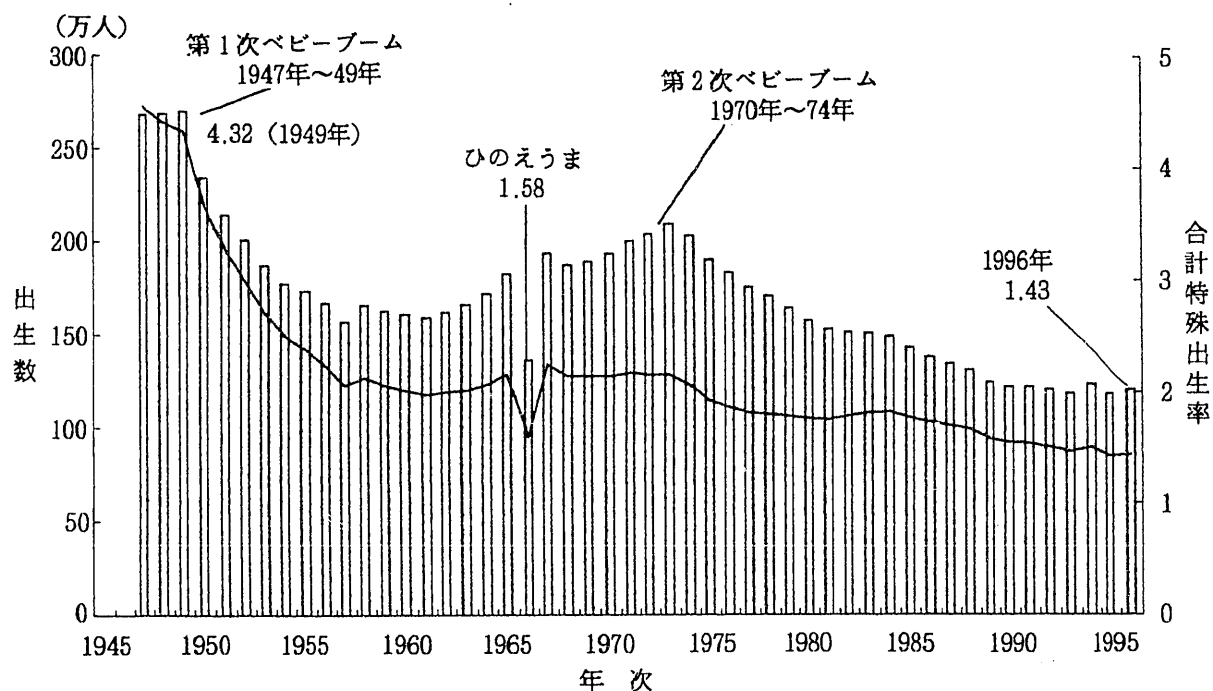
日本の出生率は、図 1 にみるように、戦前の 1920 年代から 50 年代末までに、伝統社会における多産から近代的な社会にふさわしい少産への第 1 の出生力転換を終えた。そして、1950 年代末から 70 年代半ばまでは、ほぼ人口置換水準、いわゆる合計特殊出生率で 2.1 前後の水準を維持してきた。

ところが、70 年代半ばから、第 2 の出生力転換、すなわち人口置換水準以下への出生率低下が始まった。1989 年には合計特殊出生率が、人口動態統計史上最低の 1.57 を記録し、それが公表された 90 年には「1.57 ショック」という言葉がマスメディアを通じて国民的な流行語になった。この言葉は、『事典・家族』にも掲載されている程である。しかし、出生率はその後も低下を続け、95 年には合計特殊出生率は 1.42 と史上最低を更新した。

この置換水準以下の出生率というのは、決して日本の専売特許ではなく、先進諸国に、程度の差こそあれ共通する現象である。図 2 にその一端が示されている。西欧諸国の出生率も、戦後の長期のベビーブームのあと、1960 年代にほぼいっせいに低下を始め、70 年代には、人口置換水準を下回った。

そして、全体的に今日なお人口置換水準を下回っているが、90 年代の今日に至ってみると、先進諸国の出生率は、大まかにいって、人口置換水準に比較的近い北欧諸国とアメリカ、イギリス、オーストラリアなどのアングロサクソン諸国、それにフランスというグループと、それから、人口置換水準を大幅に下回る南ヨーロッパ諸国、ドイツとその周辺諸国、日本といった国々に二分されるとみることが出来る。とりわけイタリア、スペイン、ドイツ

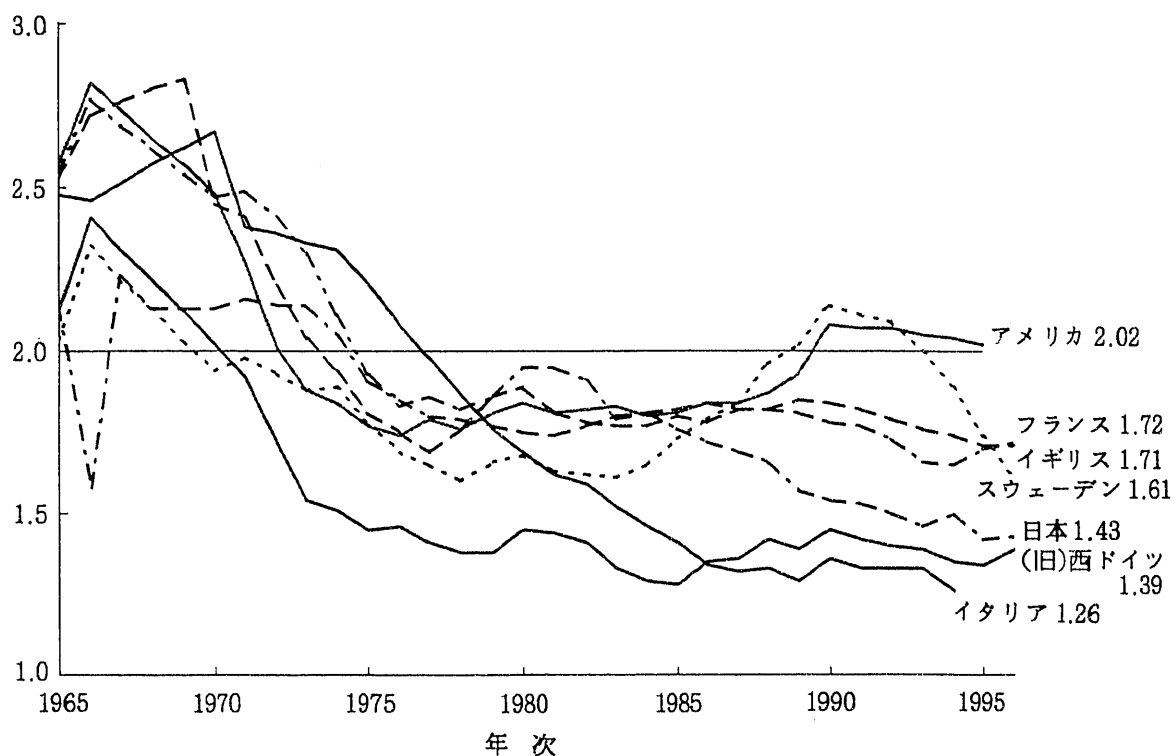
図1 出生数及び合計特殊出生率の推移



資料：厚生省大臣官房統計情報部「人口動態統計」

注：棒グラフは年間出生数、折線グラフは合計特殊出生率を表す。

図2 主要先進国の合計特殊出生率の動向



資料：Council of Europe, Recent Developments in the Member States of the Council of Europe. 1997
U.S. Department of Health and Human Services, CDC, National Center for Health Statistics
Monthly Vital Statistics Report Vol.45, No.11, Supplement, June 10, 1997

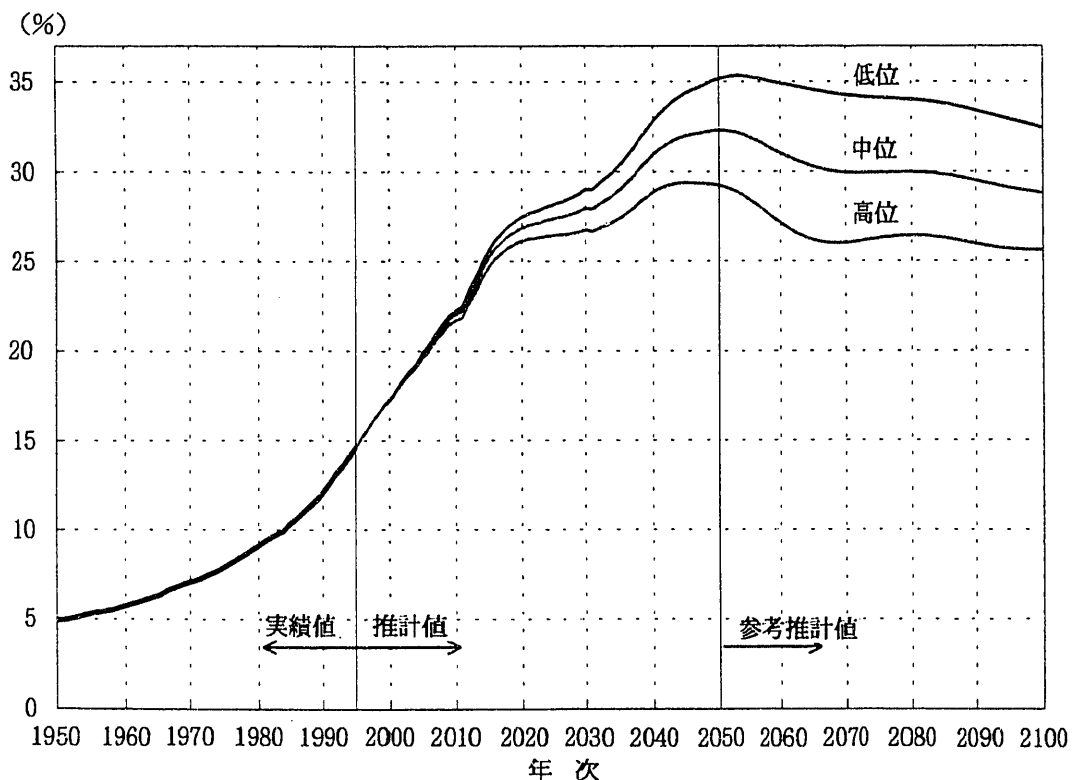
ツの出生率は、1.2あるいは1.3というぐあいに、国レベルでは史上最低を記録している。

こういった日本を含む先進諸国で長期に続いている人口置換水準以下の出生率は、各国の人口動向に非常に大きな影響を及ぼしつつある。日本については、1997年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した日本の将来推計人口によると（図3、4）、日本人口の高齢化は少なくとも21世紀半ばまで続き、65歳以上の高齢者が総人口に占める割合は、今日の7人に1人から、3人に1人にまで上昇するのではないかと見込まれている。そして、21世紀の初頭からは総人口の減少も始まり、それが始まると、日本の人口はおそらく1世紀間は減り続け、100年後の日本人口は、今日の半減に近い状態になる可能性もあるということが、推計の結果で示されている。

また、最新の国連推計によると、出生率の低迷が続く日本以外の先進諸国でも、今後、一段と人口高齢化が進み、総人口の減少が始まるとみられている。

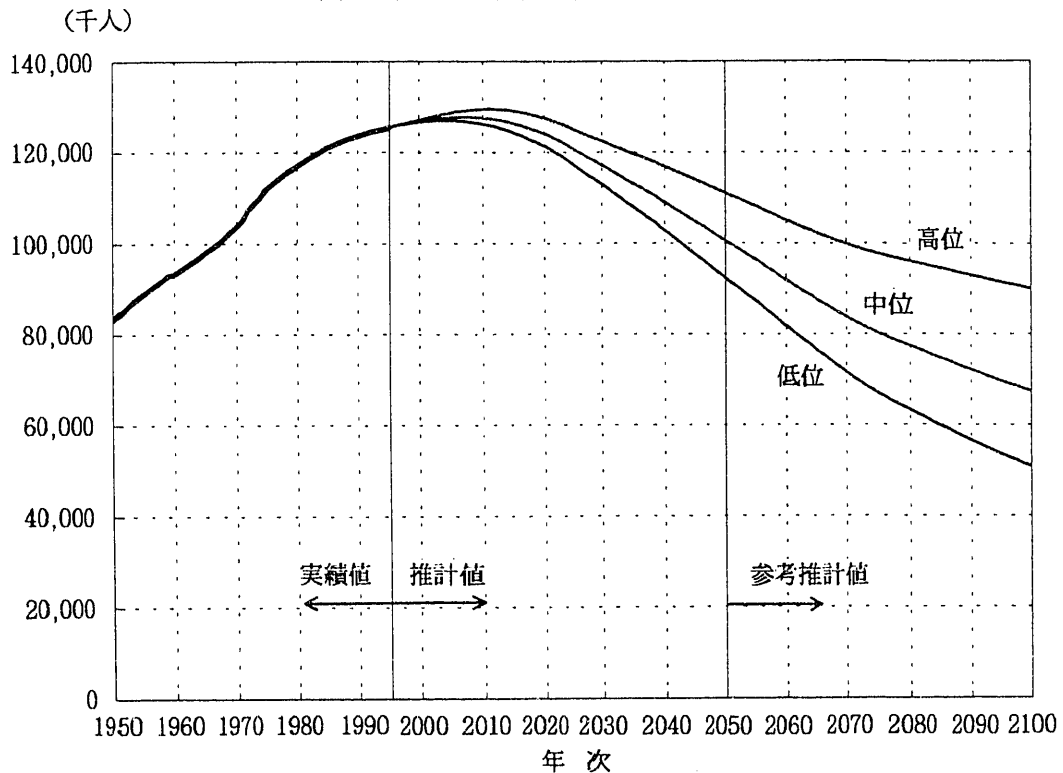
このような日本を含む先進諸国の低出生率と、その結果としての人口高齢化並びに人口減少の見通しを、われわれはどのように考えたらよいのか、これが本日のセミナーの中心課題である。具体的には、出生率低下の背景は何か、出生率低下の先進諸国に共通する要因、あるいは日本独自の要因はいったい何か、そして出生率の低下と平均寿命の伸長の結果訪れる少子高齢社会は、われわれの経済システム、社会の仕組み、日常生活、あるいは文化、政治、国際関係に至るまで、いったいどのような影響を及ぼすのか。21世紀に訪れる少子・高齢社会を与件として考えると、われわれはいったい今日の豊かさを今後も維持

図3 65歳以上人口割合の推移：中位・高位・低位



資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成9年1月推計）』1997.

図4 総人口の推移：中位・高位・低位



資料：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成9年1月推計）』1997.

することができるのかどうか.さらには,比較的出生率の高い先進諸国と出生率の低い先進諸国を分ける何か特別な要因が考えられるのかどうか.さらには,そもそもこの置換水準以下の出生率というものは,先進国に宿命的なものであるのかどうか.

以上が,日本を含む先進諸国における出生率の動向とその人口に及ぼすインパクト,さらにそれが社会経済にどういう影響を及ぼすのかという点での問題提起であるが,同時に先進諸国では,低出生率をめぐって人口政策,もう少しソフトに言えば出生政策,さらにソフトには家族政策というものが行われている.

歴史的にみると,日本では,出生率をめぐる政策論議は,大まかにいって戦前から三度あった.

最初は,第二次大戦直前である.当時,貧困問題,人口・食糧問題が政治課題として大きな論議を呼んでいたが,政府は最終的に,当時の膨張主義と結びついた出生促進政策,具体的には1941年の人口政策確立要綱に走ることになった.

2番目は,第二次大戦直後の時期である.敗戦によって経済の生産力が半減し,海外からの引き揚げ,復員,3年間の一大ベビーブームが重なり,当時,人口増加の抑制ということが大きな政策課題になった.そのような空気のなかで国会が議員立法で人工妊娠中絶の実質的な合法化を進め,政府は家族計画の間接的支援を進めるという政策行動をとった.これは,結果的には間接的な出生抑制政策をとったことになる.

そして第3番目が今日の,つまり1.57ショック以降の状況である.この近年の状況につ

いては、たとえば1.57ショックの直後の90年に、「健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」というものが設けられ、91年にその会議が『健やかに子どもを産み育てる環境づくりについて』と題する指針を発表して、それを踏まえて、同じ年に育児休業法が成立した。

さらには、94年に関係4大臣の合意によるエンゼルプランが策定され、とりわけ保育サービスの充実が緊急目標として掲げられた。

そして本年10月末に、厚生省の人口問題審議会が、ほぼ10ヵ月の議論を経て「少子化に関する基本的考え方について」と題する報告書を関係大臣に提出している。この報告書では、低出生率の結果として到来する高齢社会、人口減少社会の経済的影響は概ねマイナスであると結論づけ、この高齢社会のもたらす諸問題、すなわち高齢者扶養負担の増大や生活水準の低下というものを克服するための制度改革、経済改革の必要性を訴え、同時に低出生率を克服するための社会改革が必要であるとうたっている。具体的には、日本社会における固定的な雇用慣行と固定的な男女の役割分業システムを、男女共同参画型社会システムに向けて変革していくことを求めている。

ところで先進諸国の政策の状況が、表1に示されている。これは、国連の各国政府に対するアンケート調査の結果であるが、これによると「現在、出生促進政策を採用している」と答えている国は、フランスなどごく少数である。このような点からみると、一部を除い

表1 先進諸国における出生率とそれに関する政府の認識と対応との関係

合計特殊出生率 (1990～95)	満足できる		低過ぎる	
	維持するための 介入 (4)	直接的に介入せず (5)	直接的に介入せず (6)	引上げのための 介入 (7)
総数	3.3 (1)	63.3 (16)	9.5 (2)	23.3 (5)
1.2～1.4		スペイン	ドイツ	イタリア
1.4～1.6		ポルトガル オーストリア	日本	ギリシャ
1.6～1.8		デンマーク ベルギー オランダ		フランス ルクセンブルク スイス
1.8～2.0		フィンランド ノルウェー イギリス カナダ オーストラリア		
2.0～2.2	アイルランド	アイスランド スウェーデン マルタ アメリカ ニュージーランド		

資料：United Nations, World Population Monitoring 1993, 1996.
United Nations, World Population Prospects, 1996.

て、先進諸国のなかでは低出生率に対する政策論議は比較的低調だと考えることもできる。しかしながらほとんどの西欧諸国は、出生政策目的とは別に、出生率に影響を及ぼすと考えられる多くの政策を実施している。一般に家族政策（family policy）と呼ばれるものがそれにあたる。そして各国の家族政策は、その政策の強度あるいは力点の置き方を大いに異にするように思われる。

そこで、本日のセミナーにおいては、出生率の動向、その要因とインパクトについての議論に加えて、出生率への政策的対応、あるいは民間の対応についても考えてみたい。具体的には、出生促進政策を採用する国が少ないのはなぜか。出生促進政策と人権あるいは民主主義の関係はいったいどういうものか。出生促進政策あるいは強力な家族政策が国民に受け入れられる条件は何か。国により、力を置く政策手段が異なるのはなぜか。さらには出生政策あるいは家族政策は出生率向上にとってどれほど効果があるのか。そして、日本における政策的対応の現状についての評価と将来の方向性など、をあわせて考えてみたい。