

## 1. 豊かな国の条件

日本は、1968年から2010年まで、アメリカに次ぐGDP規模であったが、2011年に中国に抜かれ、現在は3位である。21世紀政策研究所（経団連のシンクタンク）や世界の金融グループ（HSBC、シティグループ、ゴールドマンサックス）の将来予測によると、2050年には、日本は、4位ないし8位になると報告されている。

そもそも日本の経済力は落ちてよい、安全保障の環境は整えなくてもよい、という考えが国民の趨勢を占めるのであれば、政治を必要としない。19世紀にアジアで初めて近代国家をつくり、20世紀の世界大戦を経てもなお復活して経済大国であり続けた日本の将来は、当然に経済力があり、安全保障の環境の中にあり、国民生活の安定があることを前提として考えなければならない。

上記将来予測を立てるにあたって、人口減少、低い経済成長率（生産効率）、財政悪化の重要3点の対処方法によって結果に差が生じてくることは明らかである。当該3点の対処を誤まった場合の悲観論では、さらに順位を落とすことも指摘されている。安全保障環境や新資源の開発等他の要素については、予測に含めがたいので、まずは、現実存在する当該3点を政治課題として方針を決め、それによって、日本の国力を高めていく必要があるだろう。ちなみに、「経済財政運営と改革の基本方針2018」、俗に骨太方針においては、当該3点のうち、経済成長率と財政についての方針は明確にしたが、人口については、直接の記述はなく、派生的な政策方針にとどまっている。

ここでは、当該3点の中でも、人口政策について論じたい。90年代から続くデフレ（脱却したという意見もあるが、労働報酬はむしろ低下）の最大の原因は人口構造にある（\* 2）。人口問題は、1989年のいわゆる1.57ショック以来、国の根幹にかかわる問題として政策化が必要とされてきたが、さまざまな事情の過程で、人口問題が少子化対策に矮小化され、それもさらに保育対策に縮小選択されて今日に至っている。事実上、人口政策は放置されたままである。

さまざまな事情の過程と記したのは、戦前の「産めよ、増やせよ政策」に対する反感が社会に残っていること、女性の権利意識の高まりによって、政府が家庭に介入するのを忌避することに加え、団塊ジュニアの出生率が重要である

時期に、人口政策を担うべき厚生省（現・厚労省）が、介護問題を優先し、少子化対策の力の配分が少なかったこと、また、2001年に厚生省と労働省が合併したことで、少子化対策が女子労働の視点に傾注し、人口問題解決から遠ざかったことを指している。

したがって、現在の少子化対策は、人口政策として始まったが、表向き、「人口」を掲げることに躊躇したため、人口政策としては機能せず、単なる児童家庭政策にとどまる。当然に、少子化対策は、人口政策としては何の効果も生まない。始めから効果のないことが自明の政策をいくら修正しても効果は上がらないのである。少子化対策を始めたときに立ち返って、ゼロからやり直す必要がある。この小論はそのために書くものである。

## 2. 従来の少子化の議論

まず、効果を生まなかつた従来の少子化対策の議論を整理する。少子化対策の第一の議論は、人口政策を払拭して子育て環境づくり政策に代替した議論であり、最も良く知られる。人口問題という本道を逸れ、子育て環境づくり政策にはまって、保育所対策に行き着き、そこで行き止まりになった。保育所待機児童をゼロにすれば結果的に合計特殊出生率が増えるという不合理に反省が行われていない。これが、1994年の第一次エンゼルプラン以来、政府が選択した議論であり、政策である。

第二の議論は、保育所だけでは不十分で、フランスの家族政策に学び、児童手当、教育費、住宅費などに及ぶ家族給付拡充の提言という形で行われる。学者の議論はほとんどがこの線上である。民主党政権は、これに呼応し、児童手当を子ども手当と呼称を変え、大幅引き上げと所得制限の撤廃を実施したが、財源の確保をせず、結局、失敗し、後退した。同様に、フランスのような教育の無償化は、2017年の総選挙における与党が、消費税を使って行うと公約したが、前途多難であることが明瞭であり、着手されていない。

第二の議論の中で、フランスと並んでスウェーデンをモデルとする議論も多いが、スウェーデンでは、多様な家族政策があるのはフランスと同じだが、出生率に大きく貢献したのは、1980年代の親子保険の改正であり、第二子を第一子出産後に間をおかずに産んだ場合、給付が増えることに多くの人が呼応した。しかし、このことは政策として日本では取り上げられていない。

スウェーデンは老人問題に関しても、1992年のエーデル改革で、年金の賦課方式を積立方式に変え、若者の負担を軽減する改革が行われたが、これも日本では採り入れられることはなかった。スウェーデンは人口が約1000万であり、急激な改革が可能であるが、日本は、児童手当の財源がもともと事業主であったり、社会保険制度が職域グループに分かれていたり、より複雑な要素が多く、利害調整が困難である上に、人口は1億2700万と規模が大きく、でよう規模で柔軟性のあるスウェーデンはモデルにならないのである。

最近では、この第二の議論の中で、目覚ましく出生率を回復しているイギリスが採った「ワークライフバランス」を政府として導入しているが、父親の育児休暇取得への抵抗感を始め、企業文化の異なる日本がこの政策だけに期待するのは難しい。一例がプライムフライデー導入だが、既に失敗が明らかであり、イギリス人が毎週金曜日になると、昼ごろからさまざまな理由をつけて職場を抜け出す傾向があるのとは事情が異なる。イギリスでは、この「勝手な職場放棄」によってGDPが失われている試算もある。労働制度だけでなく、労働文化も考慮しないと、政策の効果は表れない。

第三の議論は地方公共団体で取り上げられている、出会いの場提供など結婚奨励対策である。これも成功率は極めて低く、費用便益分析では、政策として成り立たない。また、日本創生会議「増田寛也レポート」は、消滅する市町村の予想を立て衝撃を与えたが、地方の若い女性を止め置くことを必要としながら、具体的な政策提言はない。地方独自の人口政策は、定住優遇策にみられるように、地方公共団体同士が人口の流入・流出を通じて、人口の取り合いになる可能性が高く、国全体としては出生率の改善に大きくつながらない。

第四の議論は、そもそも非正規雇用の増加が結婚を阻んでいるのだから、若者の雇用を安定させることが必要であるというものである。正論ではあるが、即効性がない。また、日本の終身雇用制度は既に不可逆的なものとなり、オランダで成功しているワークシェアリング、同一労働同一賃金を実現できるかが今後の方策であるが、少子化に関していえば間接的効果に止まる。また、吉川洋氏（「人口と日本経済」中公新書）の主張するイノベーションが日本の産業構造を変え、若者の雇用を増やすというのも、イノベーションは不確定であり、実現できても間接的効果しかない。

第五の議論は、タブー化されている不妊問題を社会問題として取り上げ、助成政策を進めるべきというものである。既婚者の18.2%（社人研調査）が不妊

治療の経験を持ち、20人に1人（日本産科婦人科学会）が体外受精で生まれているという事実を重くとらえるべきという議論である。また、年間16～20万の中絶（厚労省）が行われているが、産むことが可能であれば、支援制度や特別養子縁組の制度などを使いやすくすることが考えられる。しかし、この議論は、一方で生殖科学の発展を見守りつつ、他方で人権に深くかかわる内容なので、政策化には、慎重な検討を要する。

第六の議論は、そもそも少子化政策は不要というものである。日本は、明治維新時に人口3千万だった国であり、20世紀に世界に躍り出たが、大国であり続ける必要はないという議論であるが、この議論が趨勢となることはない。赤川学氏（「これが答えだ！少子化問題」ちくま書房）の主張は、これとは異なるが、政策の根拠とするOECDの数値などは加盟国に限ったものであり、そのまま採択するには検証が不十分である、とする。したがって、海外からの政策導入型の少子化対策は効果を上げないから、不要だと結論する。筆者もそう考え、しかし、だからこそ、人口政策に着手すべきとこの小論を論ずる。

第七の議論は、国立社会保障人口問題研究所の研究によるものである。晩婚化、女性が高齢になってからの出生の傾向が出生率を低下させているという事実から、女性の妊娠可能期間を考慮した政策が必要である。女性の高学歴、社会進出は国にとって好ましい傾向だが、それと結婚モラトリアムが重なり合って、晩婚化を招いている。モラトリアムを解消する制度が必要である。これは、すべての議論の中で、人口増加に対して唯一科学的であり、この政策化を実現させる必要がある。

以上にみたように、少子化の命題の下での議論は尽くされている。それぞれバックアップ資料もある。例外は、移民の議論で、埒外となっている。しかし、現実には250万の外国人滞在者が居住し、日本はOECD第4位の移民国として位置づけられ、労働力として欠かせない現状にある。2018年骨太方針では、外国人労働者の在留資格の延長など将来の移民政策に繋がる方向が打ち出されている。将来は、この議論が俎上に上る可能性が高い。これらの議論を総括して、現実に採り上げられ、社会の共通認識となっている典型的結論は、次のとおりである。

「若い人が非正規雇用や高い教育費などの経済的理由や、イエの存続など結婚の意義が薄れた理由で結婚をしない。結婚に至っても晩婚が多い。結婚に至れば2人は産むが、夫婦で稼がねば生活のできない社会で、両立の難しさ、高

齡妊娠・高齢出産のため、多子は無理である。政府は、高齢化率 27%の社会で、高齢者対策が財政を圧迫し、少子化対策に予算を配分できない。人口増加に即効性のある移民政策は、我が国では否定されている」。

以上の結論の下に、重点として実施された少子化対策は、保育所改革と待機児童ゼロが中心の内容であり、今日まで経過した。少子化が意識された 1989 年の 1.57 ショックから、約 30 年、有効な手が打てないままである。90 年代、厚生省中心に始まった少子化対策は 2000 年代から官邸及び内閣府中心になり、そのため、専門性に欠け、かつ、責任の所在も不明である。少子化特命大臣は常に兼任で、政治力のないポストであり、少子化対策全般に責任が負わされているのかも不明である。先ずは、責任ある省を新たに創設し、大物大臣を置くことから始めなければならない (\* 3)。

### 3. 「少子化」を本来の意味に戻す

既に述べてきたが、一般の共通認識となった「少子化」の用語の使用に問題があり、これを是正する必要がある。少子化の言葉が活字になったのは 1992 年、経企庁が出した国民生活白書が初めてである。1989 年の 1.57 ショック後、総理府に各省連絡会議が設置され、人口政策の必要性が議論されるようになったが、戦前の人口政策の観念に繋がらない言葉が求められていた。国民生活白書に 1 年遅れて厚生白書もこの言葉を使うようになり、1994 年 12 月、初めてのエンゼルプランが厚生省中心に策定されたため、少子化対策は児童家庭政策と同義語と誤解されるようになった。しかし、狙いは、人口政策であり、1.57 ショック対策だったのである。現在でも、国立社会保障人口問題研究所の少子化の定義は、「人口置換率 2.08 以下の状態が続く状況」としている。この定義の下では、少子化対策は児童家庭対策より広範囲になるはずである。

戦前の人口政策は、1941 年 1 月 22 日の「産めよ、増やせよ閣議決定（正式には、人口政策確立要綱）」(\* 4)において、「婚姻年齢を 3 年早め、出生数平均を 5 児にする」という方針が決められ、戦後の民主主義社会においては受け入れられない内容であった。同時に、90 年代は、86 年の雇用機会均等法の実施を受け、男女差別撤廃条約が批准され、女性の権利を実現する政策が上り坂であった。総理府に男女共同参画社会本部が設置されたのが 94 年であり、産むことを権利よりも義務と誤解されることを避け、人口政策ではなく、その外延にある子育ての環境づくり政策へと方向を決めた。

少子化対策は、同時期、「男女平等」がより具体的に「男女共同参画」、つまり女性の社会進出を目指す政策であることを明確にした背景と似たものがある。即ち、男女平等という広い概念から、女性の社会進出に政策が絞られたように、人口政策という広い概念から少子化対策が生まれた。同時に、多くの言葉狩りが行われた。婦人は、女に箒だから不適切、主人は雇用主だから不適切というように、女性に関わる政策に細心の注意を払う必要があった。少子化対策も、女性政策の一環として見られる傾向が強く、その影響は免れない。また、90年代はデフレ不況に入って、予算を組むのが難しく、男女共同参画や少子化などは、社会運動を基礎にし、「タダでできる政策」にすることができ、財務当局に歓迎された。少子化が、介護保険と違って財源を含めた大きな政策にならなかったのは、ここにも理由がある。

少子化に影響を与えた男女共同参画政策も、戦前の人口政策への忌避感も、世代交代が進んで低迷・沈静化している。これに代わって新たな若い世代の保守化傾向がみられ、リベラル勢力によって抑制されてきた人口政策は、国として、社会として取り組む環境が整いつつある。この機会に、少子化対策をもとものの人口政策の名に戻し、その認識の上で、効果的な政策を打ち出す必要がある。これまで、児童に関する行政でなかったため、少子化対策に含まれなかった分野の行政が参加することになる。例えば、移民政策の法務省、一定の人口の地方移り住みなどの総務省、将来の産業にどれだけ人口が必要かの検討をする経産省などが、人口政策の名の下に、関連付けて議論されることになる。そして、安保とは別の「国の形づくり」が始められねばならない。

#### 4. 保育対策の切り離し

最初に、少子化対策の象徴とされてきた保育対策を少子化対策から切り離す必要がある。1994年の第一次エンゼルプランとともに策定された緊急保育対策等5か年事業に始まり、今日まで、少子化対策の第一項目として扱われてきた保育対策は、人口政策、合計特殊出生率に対し、何の成果も挙げていない上、検証すら行われていない。保育所の待機児童問題は都市部の問題であり、地域限定の問題であることも明らかである。また、待機児童問題においても最も不足しているのは、乳児保育であり、ここに焦点が置かれなかった。

保育所改革として、幼保一体化が妥協的に行われた認定こども園の制度は、意味も効果もない。幼稚園が学校教育法、保育園が児童福祉法を根拠に設置運営されている以上、その二つを新たな法律で明確に合体させるのでなければ、

意味や効果を追求すること自体できない。これらの動きは少子化対策が保育所から始まって、保育所まがい急激に増やそうとして間違った政策を導いた結果である。後に述べるが、学齢を下げることによって幼児の教育機能を強化し、母子家庭や社会的養護を必要とする児童など必要性の高い福祉の需要を優先し、それ以外は事業主体を含め、保育、幼児教育において保護者の選択の幅を大きくするべきである。人口問題と切り離して、意味と効果を考えた就学前児童のあるべき政策を作り直すべきである。

## 5. モデル国を作らず、日本に合った政策

これまでの少子化議論は、フランスとスウェーデンをモデルにし、その家族政策導入を主張するものが多かったが、保育所一辺倒の取り組みで、導入は成功しなかった。スウェーデンは人口規模が小さくて参考にならず、フランスは、結婚・出生にリベラルな考えを持つ国民であり、結婚に限らず児童の給付が無差別に行われているが、日本は結婚制度等においてそこまでリベラルではない。ドイツは出生率よりも労働力の根源として移民中心の政策がとられてきたが、日本の土壌に合わないと言われてきた。イギリスのワークライフバランスを真似ても、労働生産性の低い日本では、ますます低下することが危惧される。

これらモデル国とは全て事情が異なるため、日本で効果を上げることは難しいのが現状である。それにも拘らず、明治以来の西洋の制度導入の発想が習慣的に行われているが、モデル脱却から始めなければ、再び無用の政策の繰り返しになる。中国は一人っ子政策を止め、ロシアも出生率が回復しているが、独自に政策が行われている。日本は、日本人の意識構造に適合した政策をつくり出さねばならない。その意識構造について、2013年NHK放送文化研究所調査（\*5）の結論を以下に記す。

結婚しなくてよいが増加  
子どもは必ずしも持たなくてよいが過半数  
婚前交渉 増加した開放的考え  
夫婦の姓 再び増加した「どちらが改正してもよい」  
家庭と仕事 両立した方がよいが過半数  
夫の家事 手伝いは当然、中心は妻が多数  
子どもの教育 依然として残る男子優先  
父親の在り方 子どもと距離を置く人が増加  
老後の生き方 子ども離れが進む

概して現状肯定型の結果が出ている。夫婦や親子関係はリベラルになってきたが、結婚や子供を持つことに積極性がない傾向がある。これは、学業や就職が個人の努力で得るものとなり、社会的にさまざまなマニュアルが存在しているのに対し、結婚はかつてと異なり、個人の努力で配偶者を見つけることに対して、社会的にマニュアルが存在していないことが一つの大きな原因とみられる。個人の生き方は自由だが、結婚や子を持つことについて、十分な情報や、場合によってはマニュアルも提供できるようにするのは社会の責任であろう。学校教育においても、自由の権利を前提としつつも、結婚、子孫につないでいく社会的財産について教える科目を提供する必要がある。

## 6. なぜ人口なのか

世界の人口の推計（国連経済社会部）によると、以下の通りである。

2013年 日本 10位 中国 1位 米 3位

2050年 日本 16位 インド 1位 米 4位

2100年 日本 29位 インド 1位 米 4位

中国やインドが人口大国であるのは当然であるが、アメリカが 80 年後においても人口大国として存在していることは注目すべきである。移民を前提としているとはいえ、資本主義、民主主義、軍備などの在り方が将来に渡ってアメリカの覇権の下に世界に影響を与え続けるということである。これに対し、現在、世界 3 位の経済大国であり、人口も 10 位の日本は、順位を大幅に落とし、中堅の国として、中国やアメリカの影響の下に存在することになる。

大国の興亡には人口問題も関係している。塩野七生氏の知見によれば、ローマ帝国において、紀元前 1 世紀頃、女性が子供を産まなくなった傾向に対し、独身女性に遺産の相続権をなくしたり、独身税を課したり、また、正式婚姻法が出来たりした。その効果などについては不明だが、歴史的に人口は政治や社会に大きな影響を及ぼしてきたことは明らかである。

人口論で有名な経済学者マルサスや、1970 年代に一世を風靡したローマクラブは、食糧増産は掛け算で増えるが、人口は指数計算で増加するとして、人口の抑制を訴えたが、結果的には、世界の食糧危機は訪れず、農業などのイノベーションが人口増加を支えてきた。現在も、エネルギー資源、食糧、環境破壊の問題と人口を結びつける傾向があるが、少なくとも先進国においては人口を



抑制することは考えられない。

国力の前提に人口規模があり、マルサスやローマクラブの考えは否定され、先進国はイノベーションによって食料資源などの解決を図っていくことが明らかになっている。先進国は、いずれも少子化対策、ひいては人口政策に重きを置いている。フランスは家族政策が優れていることで知られるが、その政策は、人口政策として始まり、これを支える人口学の発展も大きい。日本は、人口政策の隠れ蓑として少子化対策を使い、土台となる人口学も大学等で地位を得ていない。フランスとは全く逆方向である。そのフランスでは、人口政策が人権問題になったことはない。

日本の政治課題で喫緊なのは、**GDP2.5倍の借金と社会保障制度**によるさらなる財政悪化である。これに極東の安全保障問題が加わるが、これに対しても、日本の国力が前提とされ、それには、人口、経済、財政が根本となる。実は、借金も、社会保障も国力も、人口がピラミッド型であれば、解決ははるかに易しい。藻谷浩介氏がその著書「デフレの正体」(角川書店)に書いているように、人口オナーズの時期にある現在、デフレは構造的問題である。この構造を変えるのが、人口政策なのである。

日本では、1971年に児童手当制度、2000年に介護保険制度が施行されたとき、それぞれ「最後の社会保障制度」と言われたが、「次の最後」は人口政策であると考えられる。戦前は、人口政策は社会政策であったが、戦争に利用されたことから、社会政策としての役割を外された。その上に、戦後、人口政策を支える人口学の発展も力が入れられなかったので、人口学を研究する人は、アメリカで学位をとるなどしなければならなかった。

人口政策を新たに社会政策として立て直し、同時に、人口政策を支えるべく人口学を発達させることをしていくのが、日本の将来に責任を持つ政府の役割であろう。人口政策が社会政策として確立していないために、間違った議論が横行する。例えば希望出生率は、希望子供数の調査から出てきた数字だが、調査結果では希望子供数が2を超えるため現実的でないとして、離死別再婚効果係数(1995年生まれの場合0.938)を掛けて1.8とし、近年出生率の回復目覚ましいイギリスに合わせた。このような数字の操作や、かつての第3次ベビーブームが来るという根拠なき予測などは、人口政策が社会政策としての地位を得ればありえないことになる。政策の前提としての科学的合理性が確保されねばならない。

人口学からは、学歴と結婚年齢の相関、女性がランク上の男性を選ぶ傾向にあること、所得階層が高いほど婚姻率が高い等、確固とした根拠ある数値の上での結果が出ている（「現代人口学の射程」稲葉寿編著 ミネルヴァ書房）。人口推計は、戦後復興期、55～64、69～86、92～の4期に分かれている。今後、第5期を創設し、これまで以上に数量化し、何が出生率にとって効果的かを学問的に見出す必要がある。過去において団塊ジュニアのコーホート集団に対する政策化を誤ったため、第3次ベビーブームの到来に失敗した経験から、同じ過ちを繰り返さないことである。また、赤川学氏が指摘するように、OECDとの比較だけでは誤りをもたらす。一例は、スウェーデンでは女性の労働力率と出生率は正の比例だが、中所得国では逆の傾向にある。このように、人口学を使い、政策的に取り上げていくことを始めねばならない。焦点ボケした保育対策に代わって新たな国家を目指すべきであろう。

## 7. 人口政策から見た新たな政策の提言

- ① 就学年齢を1年早める。これは、女性の結婚年齢を下げる方向に働く。同時に、教育機会を早めることにより、AI社会における人間力の向上に資する。就学前における保育所と幼稚園の在り方を見直し、多くの選択肢をもたらす。
- ② スペーシング対策。第2子を第1子から2年以内に産んだ場合、また、双子児以上の場合の税制優遇、保育料等の割引。これは、出生率を上げる方向に働く。
- ③ 新リプロダクティブヘルス。産む性の尊重を前提とした適切な教育。十代妊娠やセクハラ横行という状況を変え、子孫に繋がる社会を国民共通の期待とする。
- ④ 教育費の無償化。大学については、全国共通試験の上位10%のような線引きが現実的である。
- ⑤ 限定移民政策。IT関係、研修生など既に日本社会の労働力となっている250万の在留外国人を対象に、日本国籍取得条件の緩和

これからの政策は、現在の体制を前提にすれば、文科省の役割が大である。しかし、人口政策省という新たな体制を作ることがより望ましい。現在、安全保障のために憲法改正することが喫緊の課題になっているが、それ以上に、人口構造を変えていく政治の選択ができるように、国民に情報提供していくことが望まれる。また、それを担おうとする政治家の発掘も必要である。

- \* 1 「対策」は、政策の中で、特定の問題に対応する場合に使用した。この小論では、少子化対策以外は概ね「政策」を使用。
- \* 2 表 1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移（厚労省）
- \* 3 表 2 これまでの取り組み（内閣府）
- \* 4 人口政策確立要綱の一部
- \* 5 2013年NHK放送文化研究所調査の一部