

厚生科学研究費補助金（少子化についての専門的研究）

分担研究報告書

少子化対策に関する国際比較研究

分担研究者 伊部英男(国際長寿センター)
研究協力者 井口 泰(関西学院大学)
金澤史男(横浜国立大学)
白波瀬佐和子(社会保障・人口問題研究所)
都村敦子(中京大学)
府川哲夫(社会保障・人口問題研究所)

研究の目的

近年のわが国の出生率低下に影響を与えている制度的諸要因が、他の先進国ではどのように評価され、どのような少子化対策がとられているかを国際共同研究を通じて明らかにする。これらを踏まえてわが国の出生率回復に向けての望ましいポリシー・ミックスを提言する。

研究の方法

各国の家族政策、税制、医療・年金、雇用の各分野における諸施策の中で少子化対策と考えられる政策とその効果について、日本にとって何が参考になり、どのような妥当性があるかという観点から国際比較を行う。

1997年度から3年計画で、1年目は文献レビューをもとに国ごとに比較研究すべきテーマの選定と分析の方向性を検討する。2年目以降、国ごとに選定された個別研究テーマについて当該国の研究者との共同研究を実施し、掘り下げた研究を行う。その際、各施策の実効上の効果や、日本からみて関心の高い論点に焦点を当てた分析を行う。

結果および考察

1 家族政策

子どもの扶養への公的援助は、税制ではなく社会保障の児童手当を通じて行う国が多く、税制の児童扶養控除を重視する国(アメリカ、日本など)は、給付の水準が相対的に低い。児童手当の受給資格要件としては、ほとんどの国が子どもの年齢のみを規定しているが、日本では年齢制限と所得制限がともに厳しく、子どもの扶養に対する公的支援は主要先進国の中でも日本が最低である。一方、育児休業においても給付率、取得率のいずれにおいても日本が立ち遅れている。21世紀に向けた政策の重要な側面は世代間の公平の問題である。高齢者に対する所得維持政策のバランスを再検討し、子育て世代に対する支援に振り向けるという発想の転換が必要である。子どもを養育している現役世代の労働市場の改善や所得の維持に社会はもっと関心を持ち続ける必要がある。

欧米の家族政策を社会保障の家族関連費支出並びに育児休業制度との関連で見ると、育児休業に重点をおくドイツ、子育て支援メニューを多様に揃えて育児における選択を重視するフランス、育児休業と家庭

外保育の両面で育児の社会化を徹底させるスウェーデン、育児への公的な介入を極力回避するイギリス、アメリカなど、多様な家族政策の現状がみられた。子育てへの基本姿勢は社会化と家庭重視とに大きく分けられ、前者の代表がスウェーデンで保育施設の充実に重点がおかれ、後者はドイツに見られるように育児休業制度の充実に図っている。子育てを社会の中でどう位置付けるのかが核心的な問題であり、政策を実際に立案・実施する際の要ともなる。子育ての選択性を重視するなら、多様なニーズをすくい上げなければならない、そのためのコストもかかる。育児休業に重点をおくと「母親による子育て」が暗黙のうちに期待され、性別役割分業体制が温存されることに通じる。若年女性が子どもを産まなくなった、あるいは「産めなくなった」背景には様々な問題がある。その問題に対する真剣な取り組みが、子どもを「産む」ことと「産まない」ことの間アンバランスを是正し、「子どもを産み育てる」ことへの選択の持つ意味を積極的なものとしていくのではなかろうか。

2 税制

各国とも財政制約の中で政策の対象を絞った財政削減策を模索している。スウェーデンの年金制度改革では市場メカニズムや自己決定権を重視する動きも見られ、他方ではフランスのように児童手当に所得制限を復活させたり、社会保障の負担面において課税ベースの拡大や、応能主義の強調という動きも見られる。この他にも政策対象の絞込み、雇用対策の促進につながる政策の優先、目的税など確実な財源の確保とセットになった政策の維持・拡充などの傾向が強まると予想される。少子化対策もこうした動きの中で位置付けられている。フランスのシステムの特徴は、家族手当が社会保険制度の中に組み込まれていることである。家族手当の対象は、親がいなくなること、障害児を持つこと、働きながら養育すること、家族の事情による引越しの必要性など多様である。どのような家族形態になるかを一種のリスクとみて、これを保険制度により社会全体で支え合っていくという発想がそこに存在する。その一環として児童数の問題も位置付けられている。

3 社会保険

出生率が低い国は20歳代の出生率が低いためであり、出生率回復の観点からは女性の20~34歳が最重要年齢層となる。少子化対策という観点から社会保障負担をみると、税と社会保険料どちらに比重を置いているか、社会保険負担にどの程度の所得再配分が組み込まれているか、家族の人数と医療保険料や患者の一部負担との関係、などが注目される。社会保障全体の財源構成をみると、税中心のイギリス、スウェーデンと社会保険料中心のフランス、ドイツ、日本に分かれる。年金保険の中にみられる少子化対策としては育児期間を加入期間とみなす仕組みが代表的な例であり、スウェーデンやドイツでは年金制度を少子高齢化に対して少しでも中立化させる試みがなされている。医療保険の中には傷病手当や出産給付に少子化対策と考えられる施策がみられ、フランスは医療保険制度の財源（被保険者負担分）を賃金ベースの保険料から全所得をベースにした所得税に移行したことが注目されている。フランスに関しては1)社会保障負担と少子高齢化、2)年金保険の中の少子化対策(その規模と対策の効果)、3)医療保険の中の少子化対策(傷病手当や出産給付が出生促進的であるが、その規模と対策の効果についての評価、総合福祉拠出金に対する一般的評価)等について、ドイツに関しては1)公的年金の今後の動向(少子化との関連において)、2)公的年金における少子化対策、3)少子化が企業年金・個人年金に及ぼす影響、などについて個別研究を続けている。

4 雇用

わが国のみならず先進諸国の雇用システムには、多かれ少なかれ女性労働者を中心とする職業と家庭との「二重負担」や離職による「逸失利益」の問題を引き起こす共通の要因が存在し、これらが少子化を促進する方向で作用しかねない状況がある。欧州の経験に照らせば、社会保障面からの少子化対策には限界があり、これらの対策にパートタイム雇用の促進を組み合わせることが実効性のある対応といえよう。しかしその前提としてパートタイム雇用とフルタイム雇用の均等待遇の確保、パートタイム雇用に転換している間のステータスの維持など、条件整備が不可欠である。また企業においては、個別的な人事管理システムとそのため情報管理の強化が必要になる。さらに、オランダなどパートタイム雇用が普及した諸国とドイツ・フランスなどの諸国の比較から、パートタイム雇用の転換に伴う不利益が大きくならないよう、社会保障や税制面での整合性ある対応が行われなければ、パートタイム雇用の促進が少子化対策として効果を発揮することは困難であろう。

結論

家族政策では特にフランスやスウェーデンの施策が、税制では特にフランスやアメリカの施策が参考になることがわかり、これらの国と個別テーマについての共同研究を実施することにより、有益な情報を得られることが期待される。いずれの国でも直接的な対策だけでは、効果があまりないもしくは持続しないと見られており、それぞれの国の実情を踏まえた総合的な少子化対策が求められている。少子化対策のメニューのみならず、プライオリティの決定プロセスや結果に関しても、日本にとって参考になる点が多くあると考えられる。

各 国 の 少 子 化 対 策

	France	Germany	Sweden	UK	USA
少子化への対応	・極めて熱心	・熱心 ・少子化の背景は日本と類似	・極めて熱心	・人口政策なし ・出生率は比較的安定	・関心なし ・ベビーブーマー対策に熱心
TFRの動向	・長期的にゆるやかに低下。 1980年1.99、85年1.83、90年1.78、95年1.70、96年1.72	・1985年に1.28 1990年(1.45)以降ゆるやかに低下。1995年1.25	・1990年の2.13をピークに再び低下。1996年1.6、97年1.53	・90年代はゆるやかに低下。 1996年1.75	・90年代も2.0以上で推移
家族政策	* ・充実した家族給付 ・家庭外保育	・児童手当 (75)	・児童手当 (48) ・保育サービス(77) ・子育ての社会化	* ・貧困層に焦点	* ・子育ては個人的責任
社会保険	* ・総合福祉拠出金 (CSG, 91) ・給付は出生促進的	* ・児童養育期間	・親保険 (74)		
税制	* ・所得税 N分N乗方式	・児童控除 (92) ・税制改革法 (96)	* ・夫婦分離課税 (71)	・個人単位課税 (90)	・児童扶養控除
雇用	* ・育児休業	* ・育児休業	・両親休暇法	・出産休暇	・家族及び医療休暇法 (FMLA)
その他	・出生促進主義的 (家族給付と税制を重視) ・家族政策の種類は多いが、効果は中程度。出生率を下支え。	・家族政策の有効性に対する評価は低い。 ・公的保育サービスは貧弱。 ・根強い性別役割規範。	・1980年代後半のTFR上昇はステート・プレミアムによる影響か。 ・女性の社会参加と育児の両立を重視。	・子ども2人規範 ・マスコミの影響 ・10歳代の出生率がヨーロッパでアメリカ、ハンガリーに次いで高い。	・クリントン大統領のChild Care (98) ・marriage penalty tax ・child careに関する税制