

厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

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）

1 日本における少子化問題への新しいアプローチ 望ましいポリシー・ミックス

1. 国際比較から得られた事実認識

1) 育児に対する考え方には育児を社会の責任とする北欧型、貧困家庭への支援を中心とするアングロ・サクソン型、などがある。フランスはどのような家族形態になるかを一種のリスクととらえ、保険方式を基本とする相互扶助システムで対応している。ドイツには親の属する社会階層にかかわらず、全ての子どもに健全に育つ機会を与えるべきだという考え方がある。ドイツでは子どもは家庭で養育されることが最も望ましいと考えられており、3歳未満を対照とした保育所は該当年齢児の3%しか供給がない。また、午前で学校が終わり、お昼を家でとる生活様式が子育てと女性就労の両立を困難にしている。[第3章]

2) 子どもの扶養に対する公的援助は主に児童手当と児童扶養控除によって行われている。多くの国では児童扶養控除を廃止して児童手当に統合し、再分配機能を高める制度改革を行っている。一方ドイツでは、児童手当を原則廃止して児童扶養控除に統合する改革を行った。[第2章]

3) 少子化対策を明示している国はあまりない。スウェーデンは男女平等政策の枠組の下で各種施策を実施している（「少子化対策」という言葉は存在しない）。フランスは家族政策や税制において出生促進的な立場をとっているが、少子化対策という意識は共有されていない。ただし、「少子化対策」を子育て支援あるいは仕事と育児の両立支援と捉えれば、状況は大幅に変わる。[第4章]

4) 先進諸国では税制、社会保険、雇用制度などにおいて少子化を促進する要因が内在していることは共通しているが、これらを抑制する対策の効果には多くの相違がみられる。日本の制度には欧米諸国と比較しても多くの少子化促進的な要因が内在しており、しかも、「少子化対策」に対する関心が高いにもかかわらず、有効な対策はあまり実施されていない。[第5,6章]

2. 日本における少子化問題の特徴

1) 先進諸国における児童手当の年齢制限は早くて 16 歳未満であり、日本の 3 歳未満は特異な例外である。しかも、児童手当の支給に日本のように所得制限を設けている国は極めて少ない。その結果、日本の児童手当給付費は GDP の 0.03 % に過ぎず、スウェーデン (GDP の 4.8 %) の 100 分の 1、ドイツ (0.6 %) の 20 分の 1 である。[第 2 章]

2) 日本の場合、社会的支出の中で福祉や家族給付の比重が特に少ない。また、社会的支出の配分が高齢者に厚く、子育て世代に薄い。高齢化関連予算が充実するなかで、現役世代に対する支援策である育児関連施策の予算は抑制され、高齢層への所得移転の 5 分の 1 以下である (主要先進国では高齢層への所得移転と同等かその 2 分の 1 ないし 3 分の 1)。なお、社会的支出にインフラやストックを加えて世代間の比較をする必要がある。[第 2 章]

3) 日本では賃金、所得税、社会保険の各制度が既婚女性の就業を抑制してきた。また、子育てに関する費用負担を社会全体で支援するという考え方が社会保障制度全般において乏しい。[第 5, 6 章]

4) 日本では育児休業制度と育児支援サービスの連携が、先進諸国のなかでも非常に悪い。女性が就業を継続する上で育児休業制度の重要性が高いにもかかわらず、育児休業中の所得補償も育児休業後の就業と育児の支援も、女性が安心して就業を継続できるように設計されていない。[第 6 章]

5) 日本のみならず先進諸国に共通して、雇用システムに内在する少子化促進要因がある。これらは、「家事と就労の」二重負担」及び「(出産・育児による) 逸失利益」である。しかし、片稼ぎ世帯をモデルとして企業への帰属意識を培養してきた日本企業の賃金体系には勤続年数重視、都市部ホワイトカラー層で特に長い労働時間、賃金水準・昇進・待遇面での男女格差、パートタイムとフルタイムの間の大きな賃金格差などの問題点があり、これらが日本では大きな少子化促進要因として働いている。[第 6 章]

3. 政策提言

日本は子育て支援策で他の先進国に比べて極端に遅れており、育児コストの負担 (直接的費用) が大きいことが日本の低出生率の重要な要因の 1 つであることは確かである。育児の直接的費用を軽減する政策の背後には全ての子どもに健康で文化的な生活を保障すべきだという考え方があり、出産・育児による機会費用を低下させる政策の背後には男女を問わず全ての国民に均等な機会を保障すべきだという考え方がある。さらに、性別役割分業型社会から男女共同参画型社会への転換は「少子化対策」としても望ましいものである。しかし、単に「男女共同参画社会を形成し、子育てに関する直接的な経済的負担を軽減する」というスローガンだけでは、少子化問題を解決することはできない。今日の日本社会においては「少子化対策」というそれ自体で完結した政策が存在するわけではなく、上記のような価値規範に支えられた総合的・有機的な政策群 (ポリシー・ミックス) によって初めて継続的かつ有効な効果が期待できる。日本における今日の深刻な少子化問題を解決するためには、日本社会のあり方に関する理念を家族政策・税制・社会保険・雇用の各制度のなかに具体化するという新しいアプローチが必要であり、かつ、現実的で漸進的なポリシー・ミックスを構想することが有効である。その主な方向は次の 3 点に要約される。

- ・社会システムの中で女性の結婚・出産・育児に対する機会費用を高くしている仕組みを抜本的に是正する。
- ・育児に係る直接的コストのうち基礎的部分は社会全体で負担する。このために「家族基金」を創設する。
- ・国民生活に関して諸制度が特定の型を前提とせず、できるだけ個人の選択を尊重する Pro-choice 社会を目指す。……これをモニターするのは NGO の役割

これらを実現するためのポリシー・ミックスとして、以下にいくつかの具体的な提言を述べる。これらは現行の個別制度の改革案であるとともに、1つの整合性のある有機的な政策群として位置付けられるべきものである。

- 1) 税制及び社会保険制度において、出産や子育てを不利にしないための一貫した制度改革を行う。
社会保険や企業の扶養手当などの制度の中で、機会費用の増加を促進している部分を是正する。
公的年金制度の負担・給付のしくみを個人単位に統一し、保険料の支払いも夫婦で2分して、各自の負担分とする制度に変える（共働き世帯は選択制とする）
育児との関係でフルタイムとパートタイムの相互転換を促進する必要性から、配偶者控除を廃止して基礎控除を配偶者にも認め、基礎控除を夫婦で融通し合える制度とする。
税制で特定の世帯類型を優遇することは止める（例えば専業主婦、年金受給者）
現役世代と老後世代の所得移転の問題は、年金制度のみならず税制や社会保障制度全体のなかで検討し、現役世代（特に子育て世代）と老後世代のバランスを回復する。
- 2) 日本の雇用システムにおいて、全ての勤労者がフェアに扱われるように、次のような政策を推進する。
フレックスタイム制度の本格的な導入を促進し、過大な拘束時間を減らす。また、先進諸国の中でも低い時間外割増率を5割に引き上げる。
同一職場におけるパートタイムとフルタイムの時間当たり給与や社会保険を含む就労条件の均等待遇を義務化する。
育児に伴うフルタイムとパートタイムの転換についても促進措置を導入する。
- 3) 総合的な子育て支援策を国の政策の根幹に位置付けて、継続的に実施する。
育児、教育に係る直接的費用の負担軽減を図るため、児童手当を少なくともEU諸国の平均にまで引き上げるとともに、住宅に関する諸控除や教育費の所得控除を充実する。
奨学金を希望する全ての大学生に支給し、返還免除制度は廃止する。
育児休業期間の所得保障を従前所得の60%以上に段階的に引き上げ、育児休業期間の社会保険適用を完備する。
ゼロ歳児や1歳児については保育所の収容力が極めて劣っていることから、育児休業を1年間取得できるように環境整備をする。1歳児からの保育所の収容力をその量・質ともに格段に改善する（育児休業を1年を超えて延長することは、職場復帰を困難にするほか、「逸失利益」を拡大する効果が大きいいため、適当ではない）
育児休業制度と育児支援サービスの制度設計の基本的考え方を共通にする。
子育て支援に関する給付は「家族基金」から支出する。同基金の財源は保険料と付加価値税で賄う。
- 4) 政策の推進をモニターする部署を内閣府に設置し、日本社会のあり方に関する世論の動向を把握す

るとともに、各種政策の第3者機関による評価を定期的に国民に公表する。

総合的・有機的な政策群をモニターするには個別の政策の枠を越えたアプローチが必要である。

客観的な評価を行うには多くの実証研究が必要である。また、当事者の評価あるいはその影響を受けた評価ではなく、第3者機関による評価が重要である。