

少子化の原因分析とその対策

0. はじめに

2018（平成 30）年年間出生数は約 92 万人まで減少し、1899 年の調査開始以来過去最少となった。様々な場面で議論の前提条件とされる少子化について、この機会にそのメカニズムから対策までを検討してみたい。

1. 少子化と人口減少のメカニズム

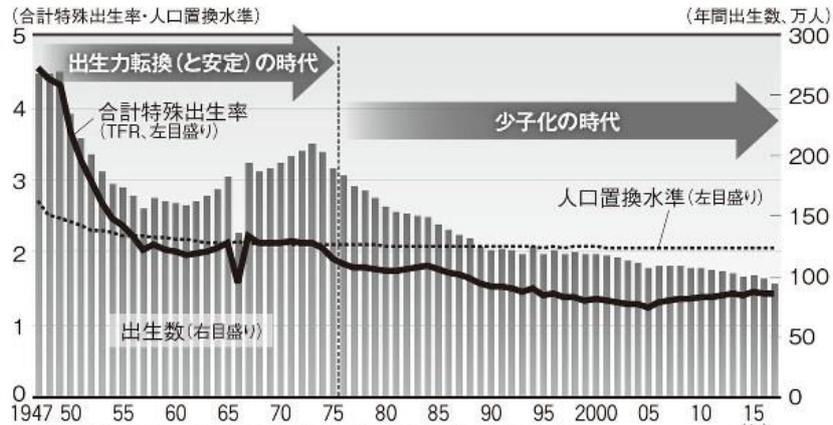
人口学においては、少子化は「置換え水準以下への合計特殊出生率（以下、出生率）の低下」と定義されている。ここで、置換え水準とは「母親世代の女性が等しい数の娘世代の女性を生み残す水準」を指し、「合計特殊出生率」¹とは「15～49 歳までの女性の年齢別出生率を合計したもの」を指している。即ち、出産適齢期の女性たちが自らと等しい数の娘を生まなかった場合、少子化と呼んでいるのである。

日本で初めて出生率が置換え水準を下回ったのは 1974 年であった。下図 1 では点線が人口置換え水準であり、太線が出生率であるが、それぞれの推移に着目してみると、1974 年に太線が点線の下を推移するようになり、その後継続して下回っていることが分かる。これが少子化の状態である。しかし、同時に図 2（総人口の推移）に着目してみると、少子化状態に突入した 1974 年に人口が減り始めているわけではないことが分かる。人口減少が始まったのは 2005 年である。この約 30 年のタイムラグを人口学では「人口モメンタム」（人口増加潜在力）と呼んでおり、人口に特有の慣性であると言われている。人口は、過去の運動を持続しようとし、たとえある世代の子供の数が減少しても、しばらくは親世代の人口規模に支えられて総人口数を保つことができる。逆に、一度減少傾向が続いてしまうと、その傾向は何世代にも渡って影響を及ぼし続ける。このことを示す指標が「人口モメンタム」であり、この特性によってかなり正確に将来の総人口数推計を行えるのである。²（稲葉 2008）図 3 は出生率が人口置換え水準となった時の人口見通しのグラフである。出生率が直ちに人口置換え水準になり、以後年齢別死亡率とともに一定で推移し、移民がゼロと仮定した場合、究極的に人口は安定する。ただし、どのタイミングで出生率が置換え水準となったかによって、その後の人口の収束の規模が異なり、これを反実仮想的に表したのが図 3 である。より初期に置換え水準に達すると、「人口モメンタム」の影響を受けるので、人口規模は大きのまま安定するが、置換え水準への到達が遅いほど、負の「人口モメンタム」が働き、到達時点より大幅に減少して安定推移することが分かる。これまで日本の人口構成は比較的若く子

¹ 「期間」合計特殊出生率：ある期間（1 年間）の出生状況に着目したもので、その年における各年齢（15～49 歳）の女性の出生率を合計したもの。女性人口の年齢構成の違いを除いた「その年の出生率」であり、年次比較、国際比較、地域比較に用いられる。「コーホート」合計特殊出生率：ある世代の出生状況に着目したもので、同一世代生まれ（コーホート）の女性の各年齢（15～49 歳）の出生率を過去から積み上げたもの。「その世代の出生率」である。

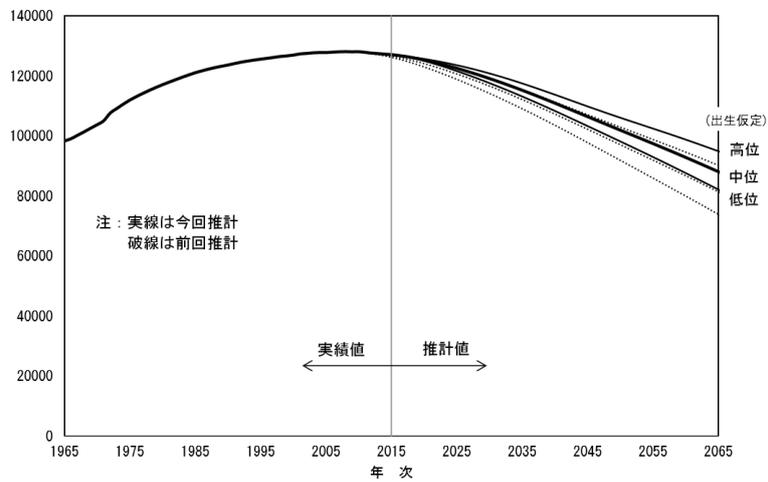
子どもを産む年齢の人口が多かったため、出生率が人口置換え水準以下にあっても人口は増え続けた。しかし低出生率が長く続き、増加の潜在力を全部吐き出して、2005 年から人口減少に転じた。20 世紀後半、日本の人口モメンタムは 1 を上回っていたが、1995 年に 1.01 となり 2009 年は 0.83 となった。これは、出生率が人口置換え水準(日本は 2009 年に 2.07)に回復し、その後一定であっても、2009 年人口の 83%にしか戻らないことを意味している。

図 1 合計特殊出生率・人口置換え水準・出生数の推移



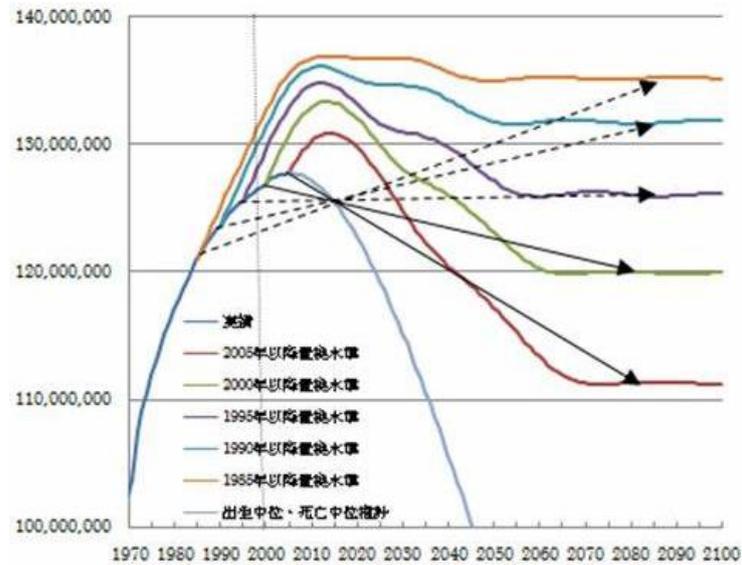
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 (2018 年版)」

図 2 総人口の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 (2018 年版)」

図3 出生率が人口置換水準となった場合の人口見通し

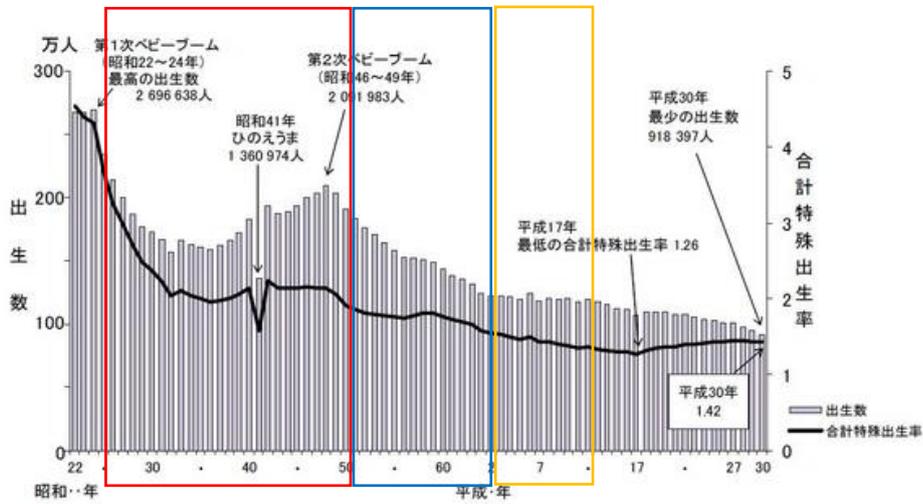


(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 (2018年版)」

2. 少子化の原因分析

戦後以来、出生率は減少もしくは停滞のどちらかの傾向を示しているが、その原因に関しては一定程度支持されている説がある。例えば岩澤(2002)や阿藤(1982)がその代表である。彼らの研究では戦後から2000年までを3つに区切り、それぞれの期間について異なる原因があることを指摘している。具体的には(1)1950～1975年の出生率低下を有配偶出生率の低下(夫婦の意図的出生力抑制)、(2)1975～1990年の低下を結婚の年齢パターンの変化(未婚化・晩婚化)、(3)1990～2000年の低下を未婚化・晩婚化の変化と夫婦出生力の低下に帰す。(1)、(2)、(3)はそれぞれ下図4の赤枠、青枠、黄色枠に対応している。(1)1950～1975年に関しては、有配偶率、すなわち結婚している人の割合が高いにもかかわらず、有配偶出生率は低いことから、夫婦が意図的に子供を産まない選択をしていることが分かる。(2)1975～1990年については、有配偶率は低下しており、結婚していない人の割合が増えていることが分かる。(3)1990～2000年に関しては引き続き有配偶率が低下していることに加え、有配偶出生率が低下していることが分かる。また、これらは図5にて寄与率として算出されていることから明らかである。

図4 出生数・合計特殊出生率



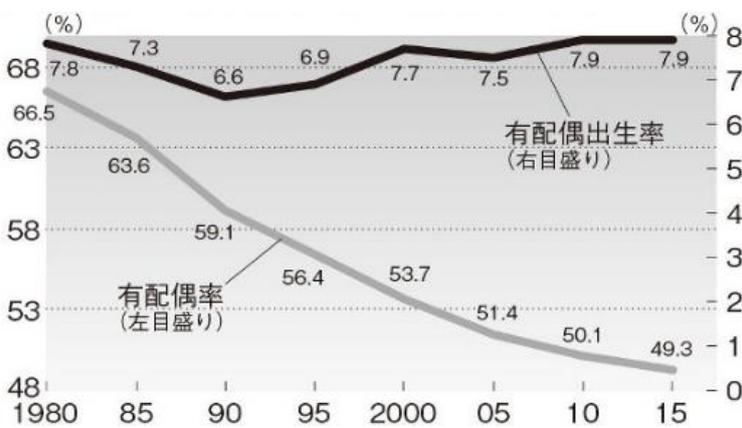
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集 (2018年版)」

図5 合計出生率の変化に対する結婚行動と夫婦出生行動の寄与度

期間	1975~1980年	1980~1990年	1990~2000年
総変化量	-0.20	-0.19	-0.20
結婚行動に起因する変化量	-0.17	-0.17	-0.08
(寄与率)	86.9%	89.3%	38.6%
夫婦出生行動に起因する変化量	-0.03	-0.02	-0.12
(寄与率)	13.1%	10.7%	61.4%

(出所) 岩澤 (2002)

図6 女性の有配偶出生率と有配偶率の推移 (15~49歳)



(出所) 総務省「国勢調査」、国立社会保障・人口問題研究所

3. これまでの少子化対策

少子化の原因として、長期的には未婚化や晩婚化などの結婚行動の変化があり、短期的あるいは局所的には意図的な出生抑制行動があることが明らかになったが、これらに対してこれまでどのような対策が取られてきたのか概観する。

日本で少子化対策が始まったのは、1990（平成2）年であった。前年1989（平成元）年の合計特殊出生率が、女子の生まれ年として忌避されて出生数が激減した丙午の年（1966（昭和41）年）の1.58を下回り、この問題が広く周知された（1.57ショック）。それ以降、今日に至るまで約30年間に渡り、少子化問題に対して様々な策が講じられてきた。

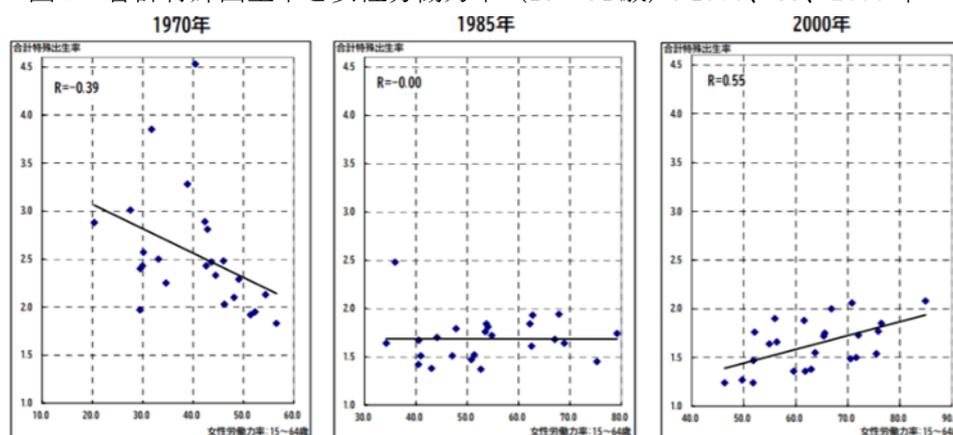
1991（平成3）年の「育児休業等に関する法律」（平成3年法律第76号現題「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」）から始まり、その後も1990年代を通してエンゼルプラン、新エンゼルプラン等の少子化対策が行われた。2000年代に入ると、「仕事と子育ての両立支援等の方針」が閣議決定され（2001（平成13）年7月6日）、それに続いて、「次世代育成支援対策推進法」（平成15年法律第120号）、「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）、少子化社会対策会議設置（平成15年9月）、少子化社会対策大綱（平成16年6月4日閣議決定）、少子化社会対策会議による「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（平成19年12月27日決定）等が続いた。さらに子ども・子育てビジョン（平成22年1月29日閣議決定）、「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）等の子ども・子育て関連3法が成立し、少子化社会対策会議による少子化危機突破のための緊急対策（平成25年6月7日決定）、少子化社会対策大綱（平成27年3月20日閣議決定）が続き、2015（平成27）年4月には、子ども・子育て関連3法による子ども・子育て新制度が発足している。2016（平成28）年6月には「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、翌年2017（平成29）年3月末に「働き方改革実行計画」が閣議決定され、同年6月には「子育て安心プラン」が公表された。また同年12月には「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定されている。

4. 提言の方向性

1990年から続く少子化対策は未だ十分にその効果を発揮したとは言い難い状況である。また、少子化の長期的要因として未婚化や晩婚化があるが、結婚の時期を早めるよう促す等人々の生活スタイルに介入することは、かなり非現実的な策と言える。また、婚外子割合がかなり低い日本において、フランスやチリと同様に婚外子に少子化改善の糸口を求めることも現実的ではないと言える。従来婚姻制度を拡大し、人々のより多様な関係性を可能にすることで成熟した社会を築くことはとても重要であるが、それは多様性という観点で重要なのであり、出生率を上げるための有効な策かは疑問である。そこで、今回の提言では、出産年齢が上昇したことで必然的に、持てる子どもの数が減ったという根本的な現象には立ち入らず、そのような状況であっても子どもを持ちやすい社会にすることを目指した提言としたい。具体的には、結婚した後において子供を持ちやすくし、阻害要因があれば取り

除くことであり、仕事と子育ての両立支援に焦点を当てる。その根拠は、2000年代に入り、出生率が回復したフランス、イギリス、アメリカなどの国に見られる、女性労働力率と出生率の高い相関にある。OECD加盟24か国のデータを基に、1970年、1985年、2000年の3つの年における女性労働力率と出生率の相関を表したのが下図7である。1970年は負の相関を示しており、働いている女性の割合が高い国ほど、出生率は低かった。しかし、2000年に入ると、それまで各国で取られてきた施策が功を奏し、就労女性の割合が高い国ほど、高い出生率を持つ正の相関がみられるようになった。更に下の図では、2000年の相関図の内訳を示している。フランス、イギリス、アメリカ、その他北欧諸国が右上に分布していることが明らかである。日本は女性の労働力率の割に出生率が低いことが見て取れる。これはすなわち、世界的に見て（少なくとも先進諸国において）、女性の就労割合が高い国ほど子どもを持ちやすい環境に変化してきていることを示している。これが示していることは、男女ともに育児や仕事に取り組める国が出生率を上げ、人口減少に伴う様々な問題を回避できるということではなかろうか。このような前提に立てば、子育てと仕事の両立支援に注力する意義が明らかになる。

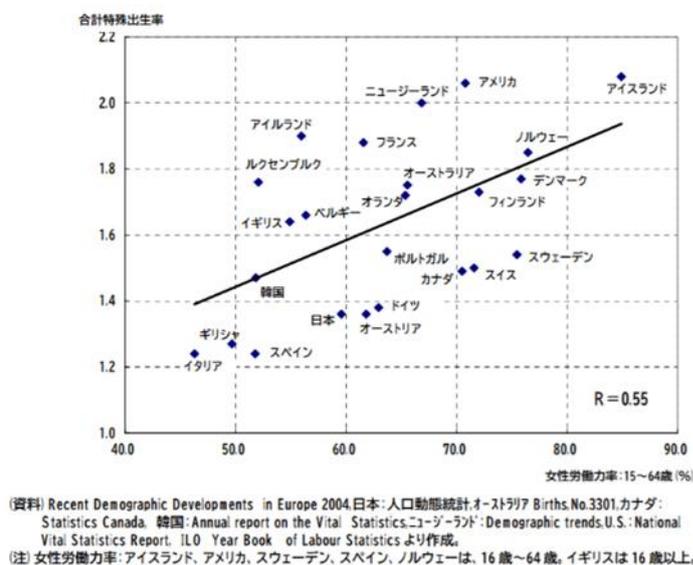
図7 合計特殊出生率と女性労働力率（15～64歳）：1970、85、2000年



(資料) Recent Demographic Developments in Europe 2004, 日本: 人口動態統計, オーストラリア Births, No.3301, カナダ: Statistics Canada, 韓国: Annual report on the Vital Statistics, ニュージーランド: Demographic trends, U.S.: National Vital Statistics Report, ILO Year Book of Labour Statistics より作成。

(注) 女性労働力率: 国により一部、調査年および対象年齢が異なる。詳細は、参考Ⅱ: 指標項目出典/定義一覧参照。

図 8 2000 年の内訳



5. これまでの両立支援

両立支援自体は新しいものではなく、前述の日本の少子化対策の経緯を振り返れば、当初の1990（平成2）年から両立支援を主眼に置いていたことが分かる。例えば、1994（平成6）年に発表されたエンゼルプランでは取り組むべき基本的方向の1つに「子育てと仕事の両立支援の推進」という文言が入っている。具体的には雇用保険制度による育児休業給付の着実な実施、週40時間労働制の実現に向けた対策の推進、所定外労働削減に向けた啓発指導、年次有給休暇の完全取得、低年齢児保育・延長保育・一時保育の拡充などの保育サービス等が意図されている。また、過去最低の出生率1.26を記録した2005（平成17）年から2年後の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（2007（平成19））でも、両立支援策は盛り込まれていた。その具体的な内容は、出産前から3歳未満の子を持つ就労者に対し、重点的な取組を行い、就業希望者を育児休業と保育の組み合わせでカバーできる体制や仕組みの構築し、あるいは3歳から小学校就学前の子を持つ就労者に対し、認定こども園と短時間勤務の普及・促進を行い、それ以上の学齢期の子を持つ就労者に対しては、「放課後子どもプラン」に従って、放課後児童クラブを充実させることが記載されている。2017（平成29）年の「子育て安心プラン」では25歳から44歳の女性就業率の上昇や、保育の利用希望の増加を見込み、2018（平成30）年度から2022（平成34）年度末までに女性就業率80%にも対応できる約32万人分の保育の受け皿を整備することと定め、後にこれを前倒しし、2020（平成32）年度末までに整備することとしている。また同年12月の「新しい経済政策パッケージ」で、「人づくり革命」という名目で幼児教育の無償化、待機児童の解消、高等教育の無償化など、2兆円規模の政策を盛り込み、子育て世代、子どもたちに大胆に政策資

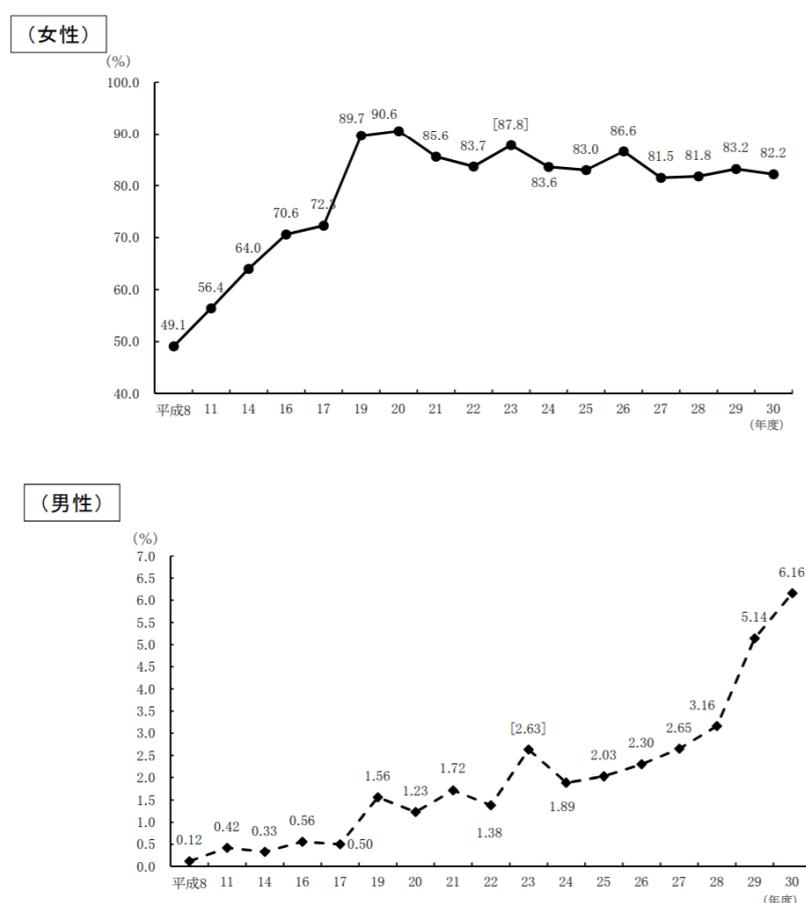
源を投入することで、社会保障制度を全世代型へと改革することとしている。また、これらの施策の安定財源として、2019（平成 31）年 10 月の消費税率 10%への引上げによる財源を活用するとともに、子ども・子育て拠出金を 0.3 兆円増額することを明記する。これはマクロレベルの両立支援だが、実際に就労者の立場に立つと、両立支援のための様々な制度があることが分かる。例えば、育児介護休業法関係で言えば、パパ休暇（通常、育児休業の取得は原則 1 回までだが、子の出生後、父親が 8 週間以内に育児休業を取得した場合には、特別な事情がなくても、再度、育児休業が取得できる）やパパ・ママ育休プラス（両親がともに育児休業をする場合に、一定の要件を満たした場合には、育児休業の対象となる子の年齢が、1 歳 2 か月にまで延長される制度）があり、次世代育成支援対策推進法関係では、くるみん認定やプラチナくるみん認定（一般事業主行動計画を立て、目標を達成すると、子育てサポート企業として厚生労働大臣の認定を受けられる制度）がある。他に、中小企業を対象とした両立支援等助成金もある。このように過去 30 年の少子化対策の動向を振り返ると、仕事と子育ての両立支援が長く少子化対策の 1 つとして据えられてきたことが明らかであり、しかしながら、依然として未達の目標であり、ミクロレベルで見ても各種制度の利用率は圧倒的に少ない。

6. 提言

性別分業意識が強く、また共働き夫婦を支えられるほどの民間の育児サービスが充実していない日本においては、男女が仕事や育児に互いに協力しながら取り組めるような環境を実現することは難易度が高い。しかしながら、OECD 加盟 24 か国の動向にあるように、今後出生率が上昇する国は女性も盛んに働きながら育児ができる国であると考えられる。以上より取るべき施策は 2 つある。1 つは全体として労働時間を短縮、あるいは裁量的にすることである。これは前述の「働き方改革実行計画」そのものであるが、現状では長時間労働の是正と公正な待遇改善にとどまっており、さらにここから生産性を上げて労働時間を短縮させることが必要である。夫婦が定時通りに帰宅できれば、育児にかけられる時間が増え、出生率上昇につながることを期待できる。これを土台として強力かつ早急に進めつつ、もう 1 つの施策である、男性の育児休暇取得の促進にも注力することが重要であると考え。現状、男女間の育休取得率の差は大きい。その内訳は、女性が 82.2%で、男性が 6.16%である。（図 9）90 年代初頭と比べたら、男性の取得率は上昇してきたとは言え、未だ大きな差がある。また期間についても大きな差がある。女性の育児休業期間は、「10 か月～12 か月未満」が 31.3%と最も高く、次いで「12 か月～18 か月未満」29.8%、「8 か月～10 か月未満」10.9%の順となっている一方、男性は「5 日未満」が 36.3%と最も高く、次いで「5 日～2 週間未満」35.1%となっており、2 週間未満が 7 割を超えている。このような状況に対し、(1) 育児休暇をあらゆる職種の就労者の所与の権利と定めること、(2) 休暇の取得を給付金の取得と結びつけることを提言する。(1) については権利と定めることで、休暇を取らないことが権利の喪失として認識され、取得促進につながると考える。また、(2) について

は休暇を取れば給付金あるいは休業中の給料を受け取れる制度にすることで、より育児休暇に対する強い誘因が働くと考える。現状の男性の育児休暇取得促進策としては、休暇期間の延長がインセンティブになるのみだが、給付金と併せることで大幅に取得率が上昇すると予想される。しかし、育休取得が仕事への負担となることは避けられるべきであり、男性の育児休暇取得の促進に先んじて、働き方改革における労働時間の短縮を進めるべきであろう。

図9 育児休業取得率の推移



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2018年版)」

7. 結語

子供を産みやすい社会をつくり、出生数を伸ばしていくための提言を行うにあたり、アプローチの仕方は多くある。婚姻件数が減少していることに着目して、若年層の結婚促進のためにとるべき施策を検討することもできるし、第2子や第3子を控える理由として最も多い、教育費に着目して提言を行うこともできる。あるいは、晩婚化が進む中で高齢出産が増え、いわゆる妊活が広く認知されてきたことを受けて、それに対する支援を行うべきだとする指摘も可能かもしれない。しかし、ここでは就労と育児の両立支援という点に絞って提言を行った。少子化はあらゆる問題に通底する一方で、真正面から捉えられることは多くない。実際、文献を探す際には2000年第初頭の研究はあっても、それ以降の研

究はほとんど見当たらなかった。また、その対策を考えると、様々な領域にまたがって一体として捉える事の難しさを感じた。人口が活力ある社会をつくる以上、出生数の増加は望まれていることである。その点を踏まえて、如何に出生率を伸ばしていけるかを議論することが求められているように思う。

<参考資料>

内閣府「少子化社会対策大綱」

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/taikou2.html>

厚労省「【参考資料2】最近の少子化対策に関する状況について」

www.mhlw.go.jp/content/12601000/000345491.pdf

ESRI 少子化問題セミナー「わが国の少子化—要因と将来展望—」概要

[http://www.esri.go.jp/jp/prj/current_research/shoushika/shoushi007a.pdf#search='](http://www.esri.go.jp/jp/prj/current_research/shoushika/shoushi007a.pdf#search=%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%9)

[6%E8%A6%81%E5%9B%A0+%E6%B4%A5%E8%B0%B7](http://www.esri.go.jp/jp/prj/current_research/shoushika/shoushi007a.pdf#search=%E5%B0%91%E5%AD%90%E5%8C%96%E8%A6%81%E5%9B%A0+%E6%B4%A5%E8%B0%B7)

財務省「少子化の要因と少子化社会に関する研究会」報告書

https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk071/zk071_6.pdf

山口一男 経済産業研究所「少子化の決定要因と対策について：夫の役割、職場の役割、政府の役割、社会の役割」

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/04j045.pdf>

津谷典子「少子化の社会経済的要因—国際比較の視点から—」

https://www.jstage.jst.go.jp/article/tits1996/9/7/9_7_14/_pdf

阿藤誠「少子化問題を考える—少子化の人口学的メカニズムを踏まえつつ—」

https://www.jstage.jst.go.jp/article/iken/27/1/27_5/_pdf

阿藤誠「わが国最近の出生率低下の分析」

https://www.jstage.jst.go.jp/article/jps/5/0/5_KJ00009384323/_pdf/-char/ja

岩澤美帆「近年の期間 TFR 変動における結婚行動および夫婦の出生行動の変化の寄与について」

http://www.dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9282469_po_16749503.pdf?contentNo=1&alternativeNo=