

人口減少は国力の衰退（下）

—人口減少対策に早期に全力投入を

元 駐スウェーデン大使
前 佛教大学 特任教授

藤井 威



■ 4. フランス・スウェーデン —人口政策成功の原因

フランス・スウェーデンの家族政策設計の基本的目標は、一方は、出生率の上昇実現、他方は、女性の家庭からの解放と若干の差が

—〈目次〉—

- 4. フランス・スウェーデン
—人口政策成功の原因
- 5. ドイツの家族政策
—所期の効果を実現できなかった原因
- 6. 日本
—人口政策の早期確立は喫緊の課題
(上)の内容
 - 1. 人口減少に大いなる危機感を
 - 2. フランスの家族政策
—出生率上昇を求めて
 - 3. スウェーデンの家族政策
—女性の家庭からの解放を求めて

あり、実際に実施された政策体系にも若干の差が認められるが、本質的には、福祉国家形成理念をベースとする政策であったと言える。すなわち、自由な競争市場の機能を評価しつつ、それがもたらす経済成果の不公平配分の調整の必要性を認識し、市場における弱者へ人間的な眼を向け、そのための政策の実行に政治的な力を行使する、そしてそのために必要とする財政力の確保のための国民負担の増加を求めるいわゆる「福祉国家ビジョン」形成戦略の一環として、家族政策を位置付けたことをお分かりいただけたであろうか。

さらに福祉国家ビジョンの形成と実行の上での絶対条件は、形成された「豊かな社会」を将来世代にも引きついでゆく「持続性」の確保に関する強い義務意識であった。そして、現時点において「豊かな社会」「生きがいのある社会」を作り出し、維持してゆく政策の形成と実行に際して、必要となる財政力を確保するための負担は、現世代が負うべきであ

り、将来世代の負担に送りこむような措置は回避しなければならないという強い義務感が伴ったのである。財政赤字の累積を放置するなどは、現世代の無責任そのものであり、人倫に反するということが常識であった。フランスはEUの一国として、年次財政赤字はGDPの3%を超えてはならない、累積赤字はGDPの60%を超えてはならないとする強い規制の下で、これを遵守することを常識とした政策運営が行われたのである（時に若干の逸脱はあったが。）。スウェーデンでは財政赤字を忌避する態度はより強烈である。この国は国際的に開放された自由経済体制の下にある人口900万程度の小国であり、国際的な経済混乱に対する自国への影響度は大きくならざるをえず、そのような事態に応じるため、経済が順調に推移している状況では、一定率（最近では2%）の財政黒字を確保し、経済混乱に弾力的に対応できる余地を残す政策がベースとなって各般の政策運営がなされているのである。

このような観点に立てば、人口政策は、政策形成ビジョン策定、実行の上で、極めて重要な地位を占めることは当然の結果であろう。高度に発達した経済先進国として、将来的に人口減少が進み、高齢化による人口構成の変化は避けられないにしても、福祉国家としての政策体系の中で、このような人口面での変化を可能な限り緩和することは、「豊かな社会」の持続性を確保するための現世代の当然の責務であることは言を待たないのであ

り、フランス・スウェーデンはその成功例として欧州諸国や、EU、OECD、IMFなどの国際機関の高い評価を得ているのである。

もう少し具体的にこの両国の家族政策の経験から**成功の条件**を簡潔に列挙すると次のようになるのではないか。

- ①家族政策の充実とは、それを可能とする財政力を確保しつつ長期にわたってあせらずあわてず着実に進めることが必要である。それにより国民の受益感覚に訴えつつビジョンの実現に向かうことができる。その間に経済社会全般に負担増を吸収してゆく余裕も生まれる。また、家族政策の狙いが女性の労働力化率の上昇、出生率の上昇など目に見える効果と結び付いてゆくには、**長期間のたゆまぬ政策努力が必要であり、フランス・スウェーデンの経験ではビジョンの形成から効果発現まで20年以上の期間を必要としている。**
- ②**指導者が理想と倫理性に裏付けられた確固たる信念の下に、国民との絶えざる対話のうちに着実に施策を展開することが必須の条件である。**
- ③**その際、必要な負担はビジョンの形成と実施にあたる現世代が負担すべきであり、公債等により将来世代に転嫁するなど決してあってはならない。両国とも家族政策の充実に乗り出した時点において、財政赤字の累積はほとんど見られない状況から出発しており、負担増を国民の受益感覚に直結することが可能であった。**

主要国の家族政策プログラム別配分対GDP比（2007）

	フランス	スウェーデン	ドイツ	日本
家族政策総計	3.00	3.35	1.88	0.79
(1) 育児直接コスト社会化（家族手当）	1.03	0.75	0.80	0.30
(2) 就業と育児の両立化	1.51	2.40	0.65	0.46
(2)－1 出産育児休業給付	0.30	0.67	0.26	0.13
(2)－2 保育・就学前教育	1.21	1.73	0.39	0.33
(3) その他	0.45	0.20	0.43	0.03

- ④また、国民に負担増を求めるに際して、財源の使用先を詳細に説明し、政策目標も充分に開示する必要がある。その際、国民にこびるようなばらまきを避けることは、政策当局者の当然の責務である。
- ⑤さらに、具体的な政策プログラムの策定、実施に際しては、**政策目標の最も効果的、効率的なプログラム配分となるよう最善の努力を払う必要がある**。家族政策の配分について主要国のプログラム別配分の概略を示すと上表のとおりである（2007年の状況をOECD調査結果に基づいて筆者が作成したもの）。

上の表から明瞭に読みとれる第一点は、日本の家族政策の全般的貧弱さであろう。ついで、家族政策に成功を収めたフランス・スウェーデンのプログラム別配分は、家族手当よりも、就業と育児の両立のための環境整備関係支出に圧倒的な重点が置かれていることであろう。スウェーデンでは家族政策全体の70%以上、フランスでは50%強がこの項目に配

分されている。これに対して、ドイツのプログラム別配分は、家族手当に重点が置かれており、このことが、ドイツで相当程度の公的支出を行いながらも、充分な政策効果をもたらしえなかった大きな原因となったのである（詳細「5」参照）。

■ 5. ドイツの家族政策

— 所期の効果を実現できなかった原因

ドイツは、世界を代表する福祉国家であり、社会福祉給付費やその一部である家族政策公的支出の面で相当に多額の公的資金を投入しながら、**女性の社会進出や出生率上昇という政策目標の面で所期の効果を実現できなかった**。その原因はどこにあったのだろうか。

ドイツの戦後の出生率の推移を概観してみよう。この国の合計特殊出生率は、1965年時点で約2.5であり、フランス、スウェーデン、日本などの主要国にひけをとらぬまずまずの水準を維持していたが、以降、年を追って低

下してゆき、1983年頃には約1.5という低い水準となった。それ以降も家族政策の上での努力が続き、例えば1998年の段階では、GDP比国民負担率37%の下で、GDP比社会保障給付費は28.5%の水準にあり、うちGDP比家族政策投入額は2.8%に達し、いずれもフランスやスウェーデンの水準にひけをとらなかつたのである。その後旧東ドイツ併合のもたらず財政負担が、当初の見通し以上に長期にわたって続き、社会保障給付費や家族政策経費のGDP対比水準の若干の低下を見たが、2007年の統計では、それぞれ、26.2%、1.88%と相当の高さを維持している。それなのに出生率には一向にひびかず、1995年には1.25にまでおちこみ、その後も1.3台半ばの水準で推移している。結局、ドイツの出生率は30年以上も低率のまま推移しているのである。なぜこんな結果になったのだろうか。

その答は、2005年4月、わが国の内閣府経済社会総合研究所が公表した「フランスとドイツの家庭生活調査」において見事に表現されている。該当部分をそのまま以下に引用する。

ドイツはなぜ出生率が低いのか

- ドイツは児童手当等の現金給付は手厚いが、合計特殊出生率は低迷（2003年1.34）
- 保育サービスが不足
- 学校は半日制、給食はなく、子どもは昼前に下校するため、母親のフルタイム就業は事実上困難
- フランスよりも性別役割分業意識が強いこともあいまって、女性は就業か子育てかの二者択一を迫られる状況

この報告を見た時、筆者は思わず苦笑した。「ドイツ」という文字を「日本」に置きかえても、そのまま使えることを発見したからである。

実際ドイツでは、女性は結婚し、子供を持てば、家庭に入って家事、育児に専念すべきだという保守的な考え方が強く、育児休業とか保育所を公的資金で手厚く助成することへの社会的反感は根強いと言われる。既述の1998年の家族政策への公費投入GDP比2.8%のうち、保育サービスへの助成は0.8%を占めるにすぎず、2007年の統計でも、全体GDP比1.88%のうち保育サービス等は0.65%にすぎない。育児の社会化の必要性は十分に認めるものの、育児の直接コストを手厚い家族手当の現金給付として社会的に負担する方策に重点を置いた。そしてこの方策は出生率に及ぼす効果に乏しいことを証明する結果になったと考えられる。

しかし、隣国フランスが家族政策の成功によって出生率の反転上昇に結び付けたこと、しかも、フランス当局は、2050年という遠い将来のこととは言え、人口でドイツを抜き、EU最大の経済大国になることをうたい上げたことに（既述）、危機感をつのらせたかもしれない。ドイツ当局も家族政策の転換に乗り出す。2004年に昼間保育拡充法を成立させ、自治体に十分な保育環境提供を義務付け、そのための予算増額を約束する。2007年には2013年までに保育所の数を3倍の75万か所とすることを決定した。2008年の児童支援法で

は、1歳以下の子供も保育サービスを受けられることとした。また共働き世帯の育児を助ける両親手当制度も導入し、従前所得の67%（上限1,800ユーロ／月）を12か月給付することとした。このような政策転換の効果は意外に早くあらわれ、就業と育児の両立に動く女性も増えて、出生率に若干の動意が認められるという観測も存在する（2008年1.38、2009年1.36）。実際の効果発現の確認はもう少し長期の動きを注視する必要がある。

■ 6. 日本

—人口政策の早期確立は喫緊の課題

本稿の出だしにおいて、豊かな社会実現へ向けての各般の政策形成とその実施に責任を負う現世代にとって、過去、現在の政策効果を将来世代に引きつぐこと—豊かな社会の持続性の確保—は一つの時代を担った世代としての子孫に対する責務であるということ述べた。そして、高度に発達した経済先進国家においては、とりわけ次の2点が現世代が優先的に負わなければならない当然の責務であると主張した。すなわち、**第一に、出生率の低下傾向による人口減少の危機及び人口構成の高齢化問題に適切に対処し、その程度を可能な限り緩和する努力を払うこと、第二に、豊かな社会の実現、改良へ向けて実施すべき各般の施策に必要なコストの負担は、政策決定と実施に責任を負う現世代が可能な限り引き受け、仮にも将来世代の負担になんでも先**

送りするようなことがあってはならないこと、この2点である。その際、**人口関係の諸問題は、政策如何によって弾力的に処理する「政策従属変数」**であることを強調し、主要国の政策内容とその効果をやや詳細に分析した。

ひるがえってわが国の現状を見ると、種々の問題に直面しつつも豊かな社会の持続性の確保に向けて政策を進めようとしている欧州の先進諸国家に比べて、人口政策・家族政策面の立ち遅れは誰の目にも明らかな状況にまで深刻化していると言わざるをえない。実際、ここに至るまで、わが国では「人口政策」あるいは「出生率向上政策」と言えるような政策体系を持ったことがなく、この面での政策当局者や国民の関心の低さは驚くべきことと言っても過言ではない。この間毎年のように続く巨額の財政収支の赤字、その結果として世界最悪の公的債務累積状況を招いている。このような事態を招いた現世代は、将来世代からどのような評価を受けるか、寒心に耐えない。

このような状況も、前の民主党野田内閣の下で成立した社会保障・税一体改革法により、2015年10月までに消費税率を10%に引き上げ、財政再建の足がかりを得、続いて安倍新内閣の成立により、当面の経済情勢の先行きに明るさがもどり、2020年までに累積赤字の対GDP比がこれ以上増え続けられない状況に持ちこむ計画（いわゆる基礎的財政収支の均衡）の達成に希望が出てきたことなどを背景とし

て、わずかながら将来に向けて希望の光がもどったようである。今こそ、将来世代が、活力に乏しい沈滞した社会情勢の下で過去の遺産を食いつぶしながら、「100年前、50年前の先祖は何という社会を残してくれたのだ」と不平をこぼすほかないような状態に陥ることを防ぐため、**超長期ビジョンを政官民の頭脳を結集して策定し、早期の実施を期する最後のチャンス**かもしれない。

もとよりそのための家族政策はある程度大きな財政負担を伴うから、これを今のような、過去においてどの先進国も経験したことの無い困難な状況にある財政状況の中で、社会保障施策全体の合理化の中にどう位置づけるのか、課題はあまりにも大きい。いずれにしても、現行社会保障制度のひずみと機能不全には早急に手をつけざるをえない。その上で、今般、中長期的なやるべきことを検討し、将来ヴィジョンを政官民一体となって確立する努力を払うべきである。失われた10年とか20年とか言い、もっと早くやるべきことをやっておればとただ嘆いても何の役にも立たない。現時点でやるべきことを困難を承知でやるしかない。将来世代に不平を言われずにすむ方法はこれしかない。

この課題について忘れてはならないことは女性の地位の向上についての政官民の格段の努力である。先に発表された世界経済フォーラムの男女格差報告（2012年版）によると、わが国は調査対象135ヶ国中101位と言う。こういう状態を放置したまま人口問題の改善が

進むことを期待はできないであろう。雇用の場における女性の地位の向上、社会全体としての男女共同参画の実現は、問題解決に当たっての必須条件である。人口問題の改善の検討に当たっても女性のイニシアティブが発揮されなければならない。

このまま何もしなければ、最初に述べた国立社会保障・人口問題研究所（2012年12月推計）による将来人口と高齢化現象の予測の水準すら達成は難しいかもしれない。なんととしても数十年後までのスパンの中で出生率の反転上昇を実現して将来世代に希望の灯をともしてもらうためには、**現時点でとにかく早急に適切な政策手段の検討に入らねばならぬ**。もう少し全般的状況の改善をまって着手という先送り姿勢をくり返せば、問題の困難さは増すばかりである。

欧州先進諸国の人口政策の策定、実施の経験によれば、練りあげたプログラムを指導者の強固な信念の下にねばり強く遂行したとしても、女性の社会進出、出生率の上昇という効果に結び付けるまで、20～30年を要し、これらの効果の「遅行性」は充分に確認されている。わが国の場合、現時点で人口問題の改善に着手しても、**公的累積債務の処理問題との平行処理**という難しい課題がある上に、現時点の人口構成から見て出産期の女性人口の減少が予想されるという状況もあり、**人口減少傾向の転換を実現するまでより長期、例えば、30～40年を要することも覚悟せねばならない**。だからと言って、この問題について

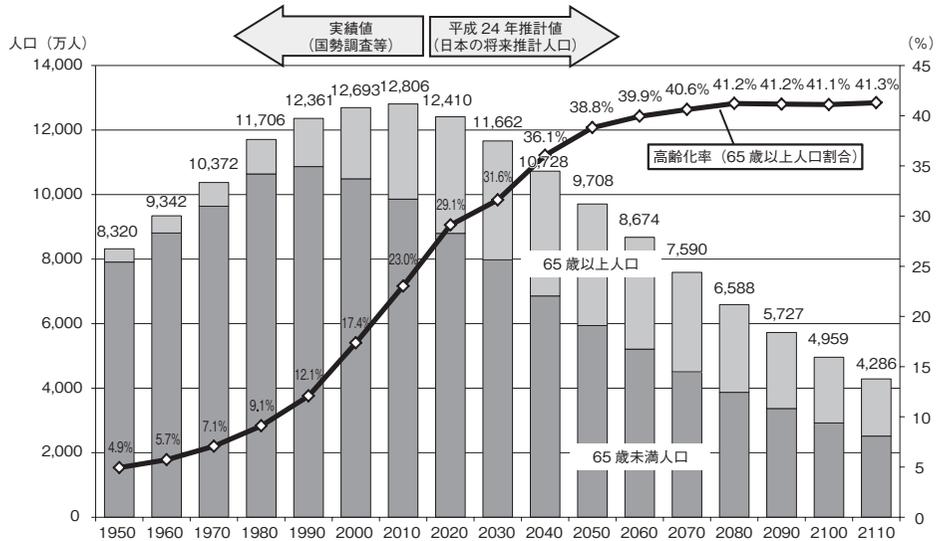
何もしないで、結果を将来世代に任せてしまうことは現世代として余りに無責任である。やはり、現時点でできる限り早期に道筋をつけ、着手に持ち込むほかはない。そして、もちろん、ビジョンの長期にわたる遂行、実施過程において、将来世代が独自の判断で修正し、改良していくことは、当然であり、このような世代をこえた努力によって30~40年間で出生率を2に向かった上昇傾向に転換

できる見通しがつけられれば、人口の減少もとまり、そして50年というような超長期で見ると、再びゆっくりとではあっても人口の増加も、さらには出生率2への到達をも期待できる時が到来するだろう。次世代を担う若者たちの目に再度希望に満ちた光がよみがえる一現世代を卒業しつつある私は、今、こんな夢を見ている。



我が国の人口の推移

○日本の人口は近年横ばいであり、人口減少局面を迎えている。2060年には総人口が約9,000万人弱、2110年には約4,000万人強となり、高齢化率は40%を超える水準になると推計されている。



(出所) 総務省「国勢調査」及び「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計):出生中位・死亡中位推計」(各年10月1日現在人口)