

図2 女性就業率(15-64歳)

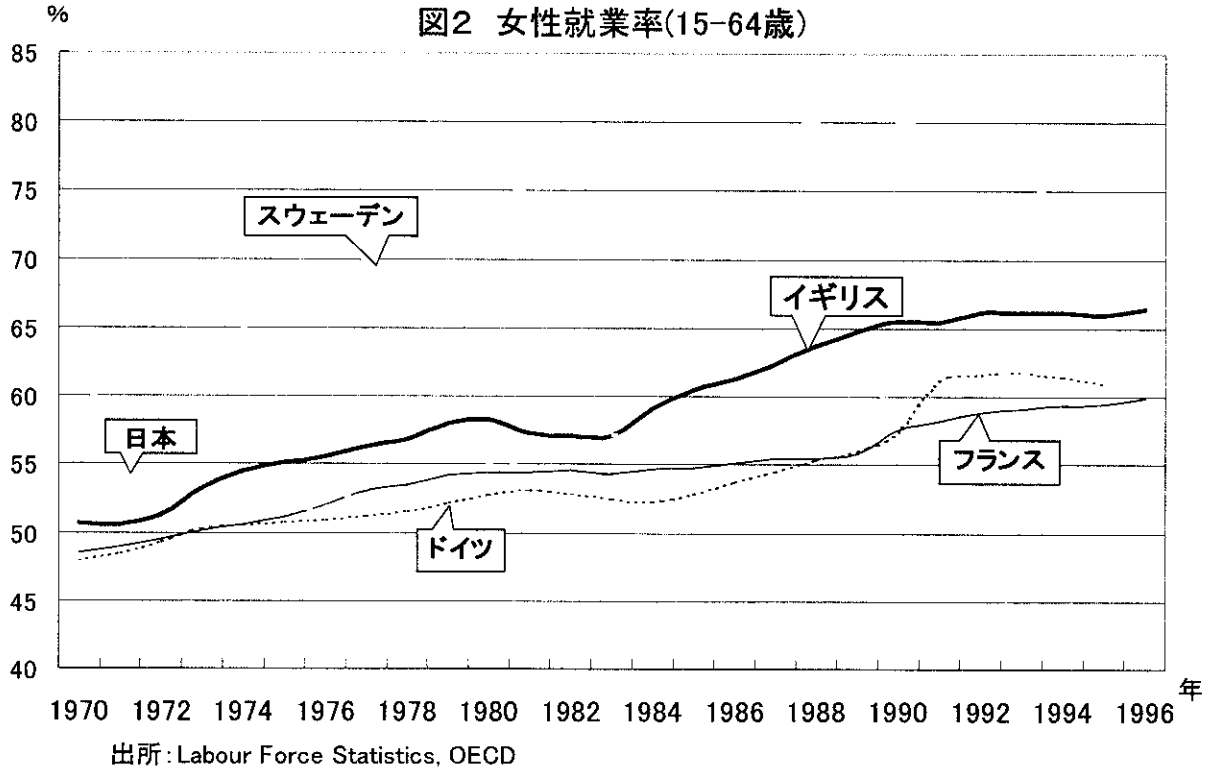
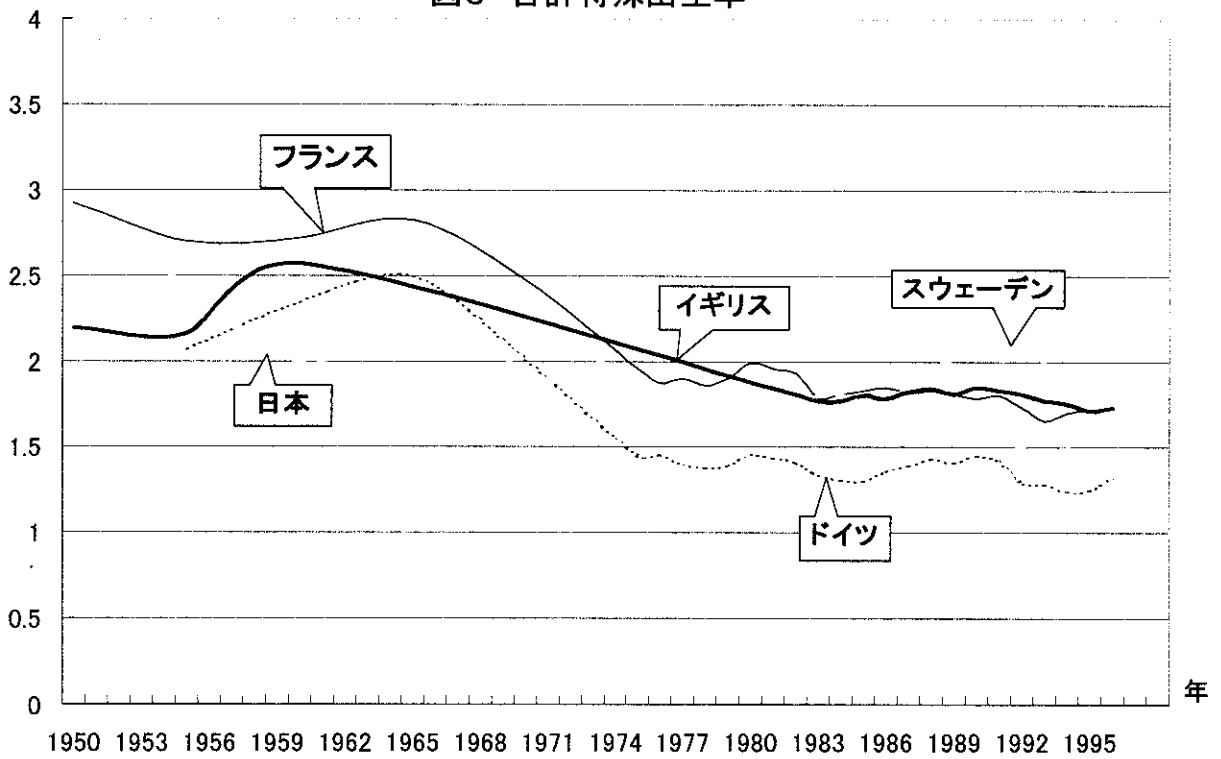


図3 合計特殊出生率



## 4 税財政システムからみた少子化対策

金澤 史男  
(横浜国立大学)

### <要約>

少子化は、①結婚、出産、子育てに伴う機会費用と②教育費や住宅費など子育てに必要な直接的費用が異常に高いことから生じる現象であり、ライフサイクルを通じて機会費用を削減し、かつ直接的費用の軽減を図る政策を、税財政システムに体系的にビルトインしなければならない。その際、政策手段としては、市場を方向付けるシステムづくりと、公的部門や保険方式を活用したシステムづくりの双方が必要である。しかも、そうしたシステムづくりを系統的に進めるためには、機会費用の軽減の方向を、「男女共同参画型社会」の実現という理念で、直接的な費用の軽減の方向は、子供の育つ権利の保障という理念で、それぞれ支えられる必要がある。これらの理念を体系化した連帯社会の税財政システムの結果として少子化対策の効果が発揮されるのであり、その点でスウェーデン、フランスの税財政システムが参考になる。

### はじめに

少子化対策における税制、財政制度の役割について、国際比較の視点を踏まえながら検討することが小論の課題である(1)。

まず、家族政策に関わる税財政制度について、主要国の所得税の課税単位と軽減措置を中心にその特徴と最近の動向を概観し、次に、男女共同参画型社会に適合的な税財政システムを構想する視点から、日本の所得税をめぐる従来の議論を検討しつつ制度改革の展望を探る。最後に、参考とすべき事例としてスウェーデンとフランスの税財政システムの特徴に簡単に触れておきたい。

その際、少子化対策は、男女共同参画型社会を構築する政策の一環として取り組まれねばならず、また、何らかの形で子育てを社会化していくような連帯社会を支えるシステムとして構想されるべきであり、その効果は、これらの努力の結果として生じるとの立場から議論が進められる。本稿では、個々の政策の定量的な効果を問題とするのではなく、少子化対策という視

点で社会システムのあり方を見直した場合に、どのような改革の方向が重要であるかを定性的に導き出すことを課題とする。

### 1. 少子化対策の必要性と政策の有効性

周知の通り、少子化対策を積極的に推進すべきか否かについては、依然議論がある。この点で参考になるのは、1997年10月に人口問題審議会が発表した「少子化に関する基本的考え方」である。そこでは、少子化の要因に関し、「家庭や企業活動における固定的な男女の役割分業の下で、経済成長と発展を強く志向し、その恩恵を享受してきた我が国社会全体の状況が深く関連しており、また、個人が子どもを生み育てることを負担と考え、更には未来の社会に対する様々な不安を感じていることを反映している」と指摘している。現代日本社会における負の側面が、その要因の根底に横たわっていると認識であり、基本的に受け容れることができる。

他方、『厚生白書』平成10年版も指摘するよ

うに、理想子ども数と予定子ども数（ないし実際の子ども数）を比べると後者が前者を下回るという有意の差が認められる。理想と国民が考える子ども数を持ってない、あるいは持たない理由は様々であろうが、その重要な要因として上記の負の側面が存在しているとするれば、そうした社会問題を解決していくことに積極的な意義を見出すことが可能であろう。

では、現代社会の負の側面とは何か。この点で踏まえるべきなのは、少子化対策の効果に関する阿藤誠氏の国際比較研究（2）である。そこでは、主要国の政策対応とその効果が検討され、①児童手当の水準と出生率との相関関係は弱く、逆に公的保育サービスの供給量と出生率との相関関係は強いこと、したがって、②税制や児童手当などの育児の直接的費用を軽減するよりも出産・育児による機会費用を低下させる方が出生率向上に効果があると言えそうだと指摘する。

さらに阿藤論文は、先進諸国の出生率を高位グループか（北欧諸国、アングロサクソン諸国、フランス）、低位グループ（ドイツとその周辺諸国、南欧諸国、日本）とに分け、前者は、①女性の労働力率が高く、②男性の家事・育児への参加率が高く、③同棲、婚外子率が高く、④女性の避妊法の普及率が高いとし、これらの指標は「性別役割分業型社会」から「男女共同参画型社会」への転換（ジェンダー革命）に、ある程度成功したことを示すものとする。その際、北欧諸国は、国家による家族政策の強化を通じて実現してきたタイプであり、アングロサクソン諸国特にアメリカの場合は、市場やインフォーマル・セクターを通じて実現してきたタイプとされる。したがって、「金銭的な子育て支援策は出生率に対してせいぜい一時的な効果しか持たないのであって、日本社会にあってもジェンダー革命に成功して初めて、出生率を人口置換水準まで引き上げる可能性が生じると結論づけている。

出生率の動向、それに関わる政策、制度の系統的な国際比較研究の成果（3）に裏付けられた主要国の類型化と日本の政策のあり方に関する

鋭い問題提起であり、当該問題に関する研究の到達点をなしていると考えられる。少子化対策としての税財政システムは、男女共同参画型社会の一環として構想されねばならないとする本稿の立論も、阿藤氏を中心とする一連の研究成果に依拠するものである。

しかしながら、税財政システムに即して議論をさらに深めていく上で、留意すべき点もあるように思われる。第1は、アングロサクソン諸国の評価に関わる。市場やインフォーマル・セクターが「仕事と子育ての両立ニーズ」に適應しているといっても、予定調和的にそうなっているのではなく、子育て労働に関する様々なインセンティブ制度やNPO、ボランティア、メセナなどの活動を支援する政策によって支えられている点を見逃してはならない。また、システム全体を見渡すならば、たとえば転職市場の発達にしても、個人の熟練を社会的に評価し、企業サイドへの一方的な従属を抑止するライセンス制度が有効に機能することが条件となる。また、男女差別を企業社会のなかで制度的に許さない、イコール・オポチュニティ（equal opportunity）の原則をどこまで徹底させようか、企業活動をどこまでコントロールできるかという政策の課題と言える。

要するに、市場メカニズムは、多様な制度と絡み合っており、その埋め込まれた制度に規定されて様々な方向に作用する。市場志向を強めれば、自動的に男女共同参画型社会への転換が促されるというものでは決してない。たとえば、北欧諸国に比して相対的に、より市場に依拠するシステムを選択したとしても、市場を枠づけ、方向づける制度・ルールを意識的に体系化しなければ、市場を男女共同参画型社会に適合的なものに作り変えることはできないのである。

第2は、上記の点とも関わって、児童手当や税制に代表される「金銭的な子育て支援策」が少子化対策の効果をもたらす政策として意味のないものと受け取られかねない点も再考の余地がある。これまでの多くのアンケート調査では、理想の子供を持ってない理由として教育費や住宅

費の高さが挙げられている。日本の場合、この両者は異常と言ってよい高水準であり、特に低所得層への影響は軽視できないと考えられる。

したがって、子育て支援策としては、ライフサイクルを通じて機会費用の削減を図る政策と、直接的費用の軽減を図る政策とを、車の両輪のように整備していかなばならない。公的部門と民間部門が交錯する混合経済においては、税制の基本的仕組み、租税特別措置、所得保障、現物給付さらには公的保険・年金制度などが、体系的システムとなって初めて十全に機能し始めると見るべきであろう。以上を踏まえて本論に入る。

## 2. 主要国における所得税の課税単位

所得税の課税単位は、表のように主要国で多様な形態がとられている。この点については、すでに詳細な検討がされている(4)ので、ここでは制度の要点を確認するに留める。

まず、スウェーデン以下多くの国が個人単位である。アメリカ、ドイツは夫婦世帯で合算分割課税されるが、その際2分2乗方式がとられる。フランスはN分N乗方式が採用されている。イギリスは長らく合算非分割課税であったが、1972年から妻の勤労所得について個人課税の選択が可能となり、1990年から個人課税単位制度に移行した。

OECD諸国の総体的な動向を見ると、1970年代にはデンマーク、スウェーデン、オランダ、オーストリア、イタリア、フィンランドなどが個人課税方式に移行し、最近ではこれにイギリスが加わったことになる。世帯合算方式から個人課税方式へ移行する傾向が読み取れる。その具体的な理由は、国ごとに異なるが、たとえばイギリスの場合は、政府の機会均等委員会が改革の有力な提唱者であり、また「個人所得税の改革」というグリーンペーパー(1986年)も、夫婦は課税上完全に平等でなければならないという立場から個人単位課税への移行を提言している。なお、イギリスの場合、資産所得も非合算である点は徹底している。しかし、他面、夫

への特別の控除が廃止され、夫婦それぞれに基礎控除を認めることとしたが、改正による夫婦世帯の控除額の減少を防ぐため、改正前後の差額に相当する婚姻控除が創設されるという妥協的措置がとられている点には注意が必要である(5)。

日本では、あとでふれるように、戦後改革期に戸主中心の体系を民主化する一環として個人単位への移行が図られたのは、周知のことであろう。こうした経緯を見ると、家計支持者たる男性を中心とした家族単位方式から個々の構成員を尊重する個人単位方式への移行が進んでいるように思える。それは、女性の社会的進出、高学歴化などを背景として、男女平等を税制の上でも実現しようとする抗しがたい流れが底流にあると言えよう。

2分2乗方式は、アメリカの場合、夫婦の財産の取扱が州間で区々であったために生じた所得税の税率適用方法の不統一を、負担の軽い2分2乗方式に統一したという1930年代における歴史的経緯の産物である。その後、高額所得者を優遇しすぎる、夫婦世帯を優遇しすぎるという批判に応えて、夫婦合算申告者、夫婦個別申告者、独身者、独身世帯主の4種の異なる税率表を適用することとし、負担のバランスを取ろうとした結果、採用された制度である。その際、夫婦を合算して2分2乗方式をとるか、個別に申告するかは選択制となっている。

少子化対策を強く意識した制度となっているのはフランスである(6)。すなわち、家族を課税単位とし、夫婦及び子どもの数に応じて除数を定め、不均等分割(N分N乗)を行う。除数は基本的に大人1人を1とし、子供は2子までについて1人0.5を加算し、3子以降は1人1を加算する。片親の場合は1人1.5とカウントされる。累進税率の下では除数が大きくなればなるほど税額は節約できる。その節約できる税額には上限が定められているが、①子供を除数に加えていること、②3子以上の除数が大きく設定されていること、③片親の除数が大きく設定されていることなどから見て、制度自体に出生率の上昇促進機能がビルトインされているこ

とは疑いない。

表 主要国の課税単位と税負担軽減措置

		①基礎控除	②婚姻への軽減	③子供扶養への軽減	④片親への軽減	備考
個人単位課税国	カナダ	税額控除	税額控除	税額控除	税額控除	
	イギリス	所得控除	所得控除	手当が基本	所得控除	1989年まで合算課税
	オランダ	所得控除	所得控除	手当が基本	所得控除	1972年まで合算課税
	イタリア	税額控除	税額控除	税額控除	税額控除	1975年まで合算課税
	スウェーデン	ゼロ税率	税額控除	手当が基本	税額控除	その後、①所得控除に変更、②廃止
	デンマーク	税額控除	税額控除	手当のみ		1969年まで合算課税
	オーストラリア	ゼロ税率	税額控除	手当が基本	税額控除	
日本	所得控除	所得控除	所得控除	所得控除		
世帯単位課税国	アメリカ	所得控除	複数税率表 2分2乗課税 所得控除	所得控除	複数税率表	
	フランス	ゼロ税率	N分N乗課税	N分N乗課税		④は、N分N乗課税 (除数を1.5とカウント)
	ドイツ	ゼロ税率	2分2乗課税	所得控除	所得控除	③児童手当との併用

出所：備考以外は、片山信子「所得税制と世帯形態」(国会図書館「調査と情報」第151号、1991年3月)。

### 3. 主要国における所得控除、税額控除などの負担軽減制度

家族に関わる所得税の軽減措置がどうなっているか探るために、所得控除、税額控除などの負担軽減制度を一覧すると表のようになる。ここでまず注目されるのは、以下の点である。すなわち第1は、子供扶養への軽減措置では、①N分N乗方式と児童手当を整備するフランス、②児童手当を基本とするグループ(イギリス、オランダ、スウェーデン、デンマーク、オーストラリア)、③税額控除によるグループ(カナダ、イタリア)、④所得控除によるグループ(アメリカ、ドイツおよび日本)に分類できる。したがって、政策効果の比較検討は、児童手当か保育サービスかではなく、まずこの4者を比較しなければならない。児童手当と控除の比較に当たっては、後者がたんにそのまま採用された場合、課税最低限以下の低所得層に軽減効果が及ばないという点に留意すべきである。イギリスでは、そうした視点から、1975年に扶養控除が

廃止され、児童手当制度に切り替えられている。

第2に、婚姻への軽減措置では、世帯単位課税の場合、2分2乗あるいはN分N乗で配慮され、個人単位課税では、所得控除あるいは税額控除で軽減の対象となっていることである。ここでは、2分2乗、N分N乗方式と、個人単位課税の所得控除、税額控除が代替的手段となっていることに留意すべきである。

この分野で、1990年代に注目すべき動きがあったのは、アメリカとドイツである。アメリカでは、1993年に誕生したクリントン政権が中間層をターゲットとした減税プログラムを提案していたところ、その主要部分が1997年納税者負担軽減法として成立した。そこでは、①扶養児童税額控除制度の創設(1998年子供1人当たり年間400ドル、99年以降500ドル)、②ホープスカラーシップ制度の創設(高卒以降の最初の2年間の大学、大学院の授業料について学生1人年間1500ドルまで税額控除を認める、1000ドルまで100%、以降50%)、③生涯教育支援制度の創設(大学、大学院の授業料について納

税者 1 人当たり 2002 年まで 5000 ドルの 20 %、2003 年以降 10000 ドルの 20 % の税額控除を認める) などが具体化された。また、1999 年度の予算教書では、勤労者の養育費に係る税額控除の拡充、事業者が提供する保育サービスに係る税額控除の創設などが提案されている。

一方、ドイツでは、所得税について、1992 年に連邦憲法裁判所が当時の基礎控除額（ゼロ税率適用最高限度額）では、生活に最低限必要な生活費の非課税が実現していないという違憲判決を出した。これに対処すべく政府は、1992 年に児童控除を大幅に拡充するとともに第 1 子への児童手当の増額、低所得のために児童控除の恩恵を受けない家庭を対象とした児童手当加算額の引き上げを行った。1995 年には児童手当額がさらに引き上げられる一方、児童手当が児童の最低限の生活水準保障に不足する場合は、児童控除の選択適用を認めることとした。なお、この改正で児童手当は原則として所得税の源泉徴収額から税額控除される仕組みとなった。

#### 4. 日本の制度と改革の方向

課税単位について、日本の場合は、1887（明治 20）年の所得税法以来、戸主制度と連動した世帯合算課税方式がとられてきた。しかし、シャープ勧告は、こうした制度が「伝統的な日本家族制度に従うもの」とし、「同居親族の所得合算は、これを廃止して各納税者が独立の申告書を提出し、他の所得と合算することなく各人の所得額に対する税額を別々に納めさせるよう勧告する」として個人単位課税方式が導入された。

1940～50 年代には、1948 年にアメリカ、1958 年に西ドイツで 2 分 2 乗方式が採用されたため、日本でも同制度への関心が高まり、1972 年の税制改正の当初案に盛り込まれたほどであった。しかし、既婚者優遇ではないか、中高所得層ほど税負担軽減率が高く高額所得者優遇ではないか、といった批判も根強く、具体化には至っていない。

所得税の人的控除については、独身者、片稼

ぎ世帯、共働き世帯、共稼ぎ世帯など異なる形態の世帯間における公平の問題として議論されてきた。特に配偶者控除（及び配偶者特別控除）の存在が、片稼ぎ世帯（専業主婦）優遇の制度として問題視されてきた。さらに、配偶者控除制度は、配偶者控除の適用限度内に既婚女性の就業を抑止するものであり、女性の能力発揮、社会進出を阻害するとの観点からも有力な批判の対象となってきた。

少子化対策が、男女共同参画型社会をめざす方向でしか有効でないとすれば、この点も当然改革されねばならない。原理的には個人単位課税としても、まず基礎控除を拡充し、男女それぞれに平等に適用する。ただし、所得に大小があつて、どちらかに消化しきれない控除が残った場合に、配偶者に移転可能という制度とすれば、配偶者控除を廃止し、かつ両者の控除を活かす制度とすることが可能である。実際、デンマーク、オランダなどでは、かつて導入された経緯があり、技術的にもそれほど難しい問題ではないと思われる。

もともと、配偶者控除の適用限度前後における可処分所得の逆転現象は、配偶者特別控除制度の創設によって実践的には解消されている。それでもなお、女性の就業抑制効果が問題とされる傾向があるのは、すでに指摘されているように（7）、次のような制度が存在するからである。第 1 に、社会保険制度において被扶養者認定基準を超える所得があると被用者保険の被扶養者と認められず、独自に保険料を負担しなければならない。第 2 に、多くの主要企業において、配偶者控除の適用限度額を超える所得があると配偶者手当の支給がうち切られるという賃金制度が取られていることである。要するに、税額と可処分所得の関係では、問題が解消していても、扶養控除の対象となるか否かの基準が、年金や民間企業の賃金制度とリンクすることによって既婚女性の就業を抑止する効果を生じさせているのである。

したがって、所得税の配偶者控除だけを論難していても、的外れであつて問題は解決しない。むしろ、家計補充的女性労働の伸縮性を促進す

るだけに終わる可能性も否定できないのである。社会保険については、結婚期間中の年金権を夫婦で2分する「シェアリング」方式が有力な代替案となろう(8)。また、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を問題としなければならないし、さらに主要国の中で際立つ男性賃金に対する女性賃金の低さ、昇進・待遇面での差別などイコール・オポチュニティに反する構造を改めていくことが必要である。

次に、留意すべきなのは、婚姻への軽減措置の意味である。元来、どの国でも、婚姻への軽減措置に配慮してきた背景には、家族の子育て機能に着目し、それを社会的に評価してきた事情がある。ところが、社会の成熟とともに、離婚や婚外子が激増し、子育てを担う家族像が著しく多様化している。主要国では、この現実を直視し、いかなる形態であれ、子育てに携わっている世帯を支援する税制を整備する方向に進んでいる。フランスのN分N乗方式もそうした意味を持つし、扶養控除を基本的に児童手当に切り替えたイギリスでも、未婚者、配偶者を失った者、同棲者が子供を持っている場合は、婚姻控除と同水準まで扶養控除を認めるとされている。アメリカにも未婚で子供を養育する低額所得者のための税額控除制度がある。少子化対策を念頭に置いた税制を構想する場合に、そうした対応に踏み切るかどうか、有効性の点で一つの分かれ目となるように思われる。

さらに、注目すべきなのは、育児・教育の費用の問題に対処すべく、多くの国で税制が多角的に動員されていることである。アメリカでは、政府が貧困水準を公式に計算・発表しており、課税最低限がこれを下回らないことが近年強く意識され、人的控除が物価にスライドする制度が取られている。また、ドイツでは、すでに見たように、子供の最低限度の経費が全国民に保障されているかどうかを最高裁判所が判断し、これに政府が迅速に対応する風土が形成されている。その際、所得控除を児童手当が補完するという形で、低所得者層への行き届いた配慮がされている。低所得者層への児童手当の活用と

いう点では、イギリスも同様である。

他方、出産・育児に関わる機会費用を減少させ、また直接的費用を削減することを目的とした税制も多岐にわたっている。アメリカのクリントン政権による一連の教育減税や働く納税者のために児童の世話に要する費用(女中、保育所など)に関する税額控除などがその一例である。フランスでは、政権によって軽減措置が頻繁に改廃される傾向があるが、1990年代には、家庭内で家事、育児、介護等を行う者を雇用した場合の家庭内労働者報酬税額控除制度や扶養児童の就学費用に係る税額控除制度が導入された経緯がある。

いずれにせよ、多くの主要国では、育児・教育費用の軽減、その最低限の費用の保障が税制を通じて政策目標となっている。そこで想起されるのは、世帯間の課税に関する公平の基準とされる「オールドマン＝テンプレの3原則」である。いま、その当否はおくにしても、ここでは、世帯の形態別に「規模の経済」による消費支出の節約分が、担税力として勘案されることになる。要するに、「規模の経済」を含めて、担税力は、生活のコストに応じて測定されるのが所得税の特徴なのである。今、出産、子育て、子供の教育が社会の維持、発展に不可欠であるとするならば、そのコストが担税力の測定に深く関わってしかるべきであろう。特に日本では、国際的に見て住宅も含めてそれらのコストが著しく高く、実際、前出『厚生白書』で確認されているように、出産を控える主要な要因となっている。出産、育児、教育、住宅などのライフサイクルを通じたナショナルミニマムがどの水準にあるのか、改めて算定し、その水準に所得税制がうまく対応しているのか、再吟味する必要があるであろう。

## 5. 連帯社会のシステム化

### —スウェーデンとフランスの制度—

相対的に、より市場に依拠する社会を構想したとしても、男女共同参画型社会の実現を促進し、また出産・育児・教育の機会費用ないし直

接的費用を軽減するためには、税財政制度が体系的に対応する必要性があることを、これまでの検討は示唆している。特に何でも市場で処理しているかに見られるアメリカにあっても、それはある種の誤解であって、実は、様々な制度・ルールを設定して政策目標を実現しようとしていることを改めて確認できるのである。

一方、相対的に国家の関与の程度が高い社会システムを実現していると思われるスウェーデンとフランスの制度の特徴にふれておきたい。スウェーデンでは、所得保障としての児童手当制度、健康保険制度の一部をなす親保険制度、基礎的自治体（コミューン）が提供する保育サービスなどの社会・教育サービスの充実などが整備され、全体として男女共同参画型社会を支え、子育てを社会的に支援するシステムが構築されている。所得税の課税方式や児童控除とは別のかたちで、制度整備が進んでいると言える。

スウェーデンの制度が注目されるもう 1 つの理由は、地方所得税の存在である。スウェーデンの個人所得税の課税は、まず地方所得税から行われる。人的所得控除と社会保険料の合計を超えた部分から、地方所得税の基礎控除を差し引いたものが課税標準となり、比例税率が適用されるが、地方には税率変更の権限がある。他方、累進税率による部分が国の所得税収となる。

児童手当、親保険は一種の所得保障であり、累進税率の所得税収によってその一部が賄われることによって、そこには一定の所得再分配機能が働く。一方、子育てと仕事の両立のために必要なサービスは、所得比例の財源によって基礎的自治体によって現物支給される。後者は、本来自分の労働を犠牲にして子育てを行うべきところを、他人の労働に置き換えるわけであるから、その時間に稼いだ賃金部分を拠出し合って支え合うという意味づけが可能である。これは、一種のワークフェア原則の具現化と言えるのであり、また別の観点にたてば、子育てに伴うリスクを住民間でシェアしようとする合意に基づく制度とも言える。いずれにせよ、コミュニティとして機能する地方政府の特質を最大限発揮させている制度といえる。また、地方税率

に操作の余地があるから、現物給付の水準をどの程度にするかを、そのコミュニティ構成員で検討することもできる。少子化に対応する分権型連帯社会の 1 つの理念型をなしていると考えられる (9)。

もっとも、子育てに伴う負担をシェアし合うという制度は、地方レベルでしかありえないというわけではない。フランスでは、中央政府レベルでの制度化が発達しており、あたかも一国が一つのコミュニティのように組織されている。まず、全国一律で適用される所得税制の N 分 N 乗方式が注目される。ただし、すでに関説したように、これは扶養児童にかかわる所得控除、所得税額控除の代替手段としての性格も強く、その効果の定量的分析を直ちに示すことは困難である。むしろ重要なのは、ライフサイクルに応じて多様な子育て費用をカバーしようと拡充されてきた家族手当制度である。その際、家族手当の財源が租税収入ではなく、保険制度によって調達・運営されていることが特徴的である (10)。

フランスの公的負担は、国民所得比で租税が 33.5 % であり、これに社会保険料の 28.6 % が加わる。日本の場合、後者は 13.2 % だからフランスの社会保険料の水準の高さは際立つ。この負担は雇用者と折半され、被用者は所得比例で一定割合を拠出する。この保険料を基本として老齢年金、医療保険だけでなく、家族手当の給付金を賄うのである。その場合、老齢年金については被用者老齢保険全国金庫 (CNAVTS)、医療保険については被用者疾病保険全国金庫 (CNAMTS)、家族手当については家族手当全国金庫 (CNAF) が担当し、これらの資金繰りを調整するなど社会保障機関中央機構 (ACOSS) が全体を統合する役割を果たしている。ACOSS のもとには、ユルサフ (URSSAF) と呼ばれる独自の保険料徴収機関が全国的なネットワークを有しており、租税以上の高い徴収率を誇っている。中央機構および各全国金庫は、最高意志決定機関として、当事者で構成される全国理事会を持ち、運営方針が決定されている。これらの組織は、政府組織から完全に独立しているわ



けではないが、歴史的経緯もあって、相対的に独立した機関となっている。

要するに、フランスの場合、「一般政府」に対して、相対的に自立性を持つ全国的な保険機構の一つとして家族手当が運営されているのである。言い換えると、フランス国民は扶養家族や家族形態がどのようになるのか、そのためにコストをどの程度負担しなければならないのかなどを一種の社会的リスクと捉え、保険方式を基本とする相互扶助システムで対応しようとしてきたのである。

もっとも、財源には目的税や政府の援助もある。また、1990年代に入って国家財政とともに保険財政の危機が顕在化し、資産所得にも課税ベースを広げた一般福祉税（CSG）や社会保障負債償還税（RDS）の創設を余儀なくされている。しかし、それは、政府と相対的に独自の社会保障システム（社会保障基金制度の相対的独立性）を根本から変更しようとするものではなく、むしろ財政危機に対応し、所得再分配の機能を若干強化しつつ、現行のシステムを維持しようとする政策と位置づけることができる。

### おわりに一政策提言の基本方向

少子化対策という視点から社会システムの改革方向を定性的に提示するという本稿の課題に即して小括すると以下ようになる。まず、少子化をもたらしている要因は、大きく分けて2つある。1つは、結婚、出産、子育てに伴って主として女性に発生する膨大な機会費用である。2つには、教育費や住宅費をはじめとする子育てに必要な直接的費用の負担の重さである。したがって、一方でライフサイクルを通じて機会費用の削減を図る政策を、他方で、直接的費用の軽減を図る政策を、ともに整備し実行していかなければならない。

その場合、政策手段としては、市場を方向付けるシステムづくりと、公的部門や保険方式を活用したシステムづくりの双方が必要である。とすれば、それは公的部門にせよ市場原理で動く民間部門にせよ、その中間に位置する保険組

織やインフォーマルセクターにせよ、社会のすみずみでの組織化を進展させなければならない。しかし、そうした社会システムの変革を支える理念として少子化対策という目標は、どの程度の普遍性を持つであろうか。言い換えると、長期にわたり社会の深部に関わる変革を支えるだけの瞬発力と持続力を兼ね備えたパワーは、少子化対策というスローガンには期待できないのではないだろうか。

それでは、どのような普遍的理念に支えられるべきか。まず第1に、機会費用の軽減は、これまで繰り返し述べているように、「男女共同参画型社会」を実現するという理念に支えられることが必要であろう。男女の区別なく、その能力を発揮できるような仕組みをどのように作り上げるかが基本となり、そうした理念のもとでは、出産、育児をどのように社会として取り扱っていくかを問題としていかなければならない。第2に、直接的な費用の軽減は、その時々々の政治的な措置としてではなく、子供の育つ権利を基本に据えて、それを国民が等しく享受すべき生存権保障の重要部分と位置づける必要がある。

ところが、これらの点は市場指向が重視されるなかで、無制限に「自己責任」に帰される傾向がある。こうした傾向を放置したまま少子化対策を個々の断片的政策として実施しても効果の持続性は期待できないであろう、というのが、本稿の結論である。逆に言うと、結果として少子化対策としての有効な効果が発揮される社会とは、中央政府、地方政府、社会保障基金（政府と相対的に自立した保険制度）、市場部門、インフォーマル・セクターなどの中間部門などあらゆる組織・制度が、子育てや教育サービスなどの公共財（ないし価値財）を社会で連帯して支えていこうとするシステムをもつ社会であり、それが具現化し存立し続けるためには、男女共同参画の理念と子供の生存権を保障しようとする理念が広く深く国民の合意となっていることが不可欠である。迂遠のようでも、こうした理念を定着させていく以外に、少子化を脱する道はないと考えられる。

注

- (1) 本稿は、拙稿「連帯社会の税財政システム—少子化対策の前提—」(『季刊年金と雇用』第18巻第1号、1999年5月)をベースとして、若干の修正を加えたものである。
- (2) 阿藤誠「人口問題と社会保障—少子化と家族政策の役割—」(『季刊年金と雇用』第16巻第3号、1997年11月)。
- (3) たとえば、阿藤誠『先進諸国の人口問題』東京大学出版会、1996年。
- (4) この問題に関する研究史、論点については、(財)労働問題リサーチセンター『女性の能力発揮促進のための税制のあり方研究会報告書』1995年を参照。執筆者は、八代尚宏、辻山栄子、神野直彦、中里実、水野忠恒、桜井良啓の各氏。なお、金子宏「所得税における課税単位の研究」(『田中二郎先生古稀記念 公法の理論』1976年)が所収されている。本稿は、これらの論稿に負うところ大である。
- (5) 小石侑子「イギリスにおける夫婦への課税—夫婦合算課税から個人単位課税へ—」(人見康子・木村弘之亮編『家族と税制』弘文堂、1998年)参照。
- (6) フランスについては、山田美枝子「家族の多様化とフランスの個人所得税—家族除数制度を中心として—」(前掲『家族と税制』所収)、藤井良治『現代フランスの社会保障』東京大学出版会、1996年、藤井正治・塩野谷祐一『フランス 先進国の社会保障⑥』東京大学出版会、1999年などを参照。なお、本稿は平成10～11年度文部省科学研究費補助金(研究課題:財政改革と社会保障基金)によるスウェーデン、フランスの制度に関するレビュー目的の調査(1998年11月実施)をも参考にしている。
- (7) 以下、神野直彦「年金・社会保険・賃金制度」(前掲『女性の能力発揮促進のための税制のあり方研究会報告書』所収)に基づく。
- (8) 積極的提唱者は木村陽子氏である(「女性と年金」『行政管理』第377号)。
- (9) スウェーデンの地方所得税、分権化、社会保障システムをモデルとして比例税率の地方所得税導入を提案しているのが、神野直彦、金子勝の両氏である(神野直彦・金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社、1988年)。

## 5 少子化と社会保険

府川 哲夫  
(国立社会保障・人口問題研究所)

### <要約>

先進諸国では女性の労働参加率の上昇、出生率および婚姻率の低下、男女の賃金格差の拡大、離婚および単独世帯の増加、等が共通の現象となっている。経済のグローバル化や人口の高齢化のなかで各国は税や社会保障負担をこれ以上増やさずに社会保障の機能を維持する方法を模索している。「少子化対策」を出生率に影響を与える政策と狭義にとらえず、子育て支援策、出産・育児と就業の両立支援策、社会制度を少子化や高齢化などの人口変動に対してできるだけ中立的にする政策、ととらえて先進諸国の諸政策を検討することが必要である。年金制度に関してはドイツとスウェーデンで先進的な例がみられる。フランスの CSG は少子高齢化時代の社会保障負担に関して新しいアプローチを示していると考えられる。各国の少子化問題およびその対応を通して、次のような点が日本の特徴として浮かび上がってきた。

- 1) 伝統的規範が強いためか、家族政策が弱く、子育てに関する（直接的）コストを社会全体で負担しようとする考え方が乏しい。
- 2) 子育てと女性就労の両立を支援する政策が不十分で、日本の雇用システム（賃金体系、常雇とパートの格差、等）は出産・育児のための機会費用を著しく高くしている。
- 3) 税制、社会保険などの社会システムが専業主婦を優遇して既婚女性の就業を抑制しているが、これが結果的に少子化を抑制する効果はみられない。

これらを是正し、個人のライフコースに対して柔軟な社会保険制度に改革することが必要である。

### 1. 先進諸国における社会保険

#### (1) 社会保障の規模と負担

社会保障の規模を示す指標として老齢・遺族、医療・障害、失業、家族・子ども、住宅・その他の social exclusion に関する給付を含む Social protection を用いると、Social protection の対 GDP 比は日本やアメリカの 10 % 台からスウェーデンやフランスの 30 % 以上と国によって大きな違いがある（表 1）。ただし、アメリカには全国民をカバーする公的医療保険がないために医療・障害給付の大きさが見かけ上低くなっており、アメリカの医療費全体（GDP の 15 %）を加えるとアメリカの Social protection は GDP の 26 % に達し、表 1 の中ではむしろ日本だけが例外的に低いという結果になる。また、Social protection

には直接的な支出のみが含まれ、租税支出のような間接的支出は含まれていない。さらに、失業者に対する支援は失業給付以外にも住宅等に含まれ、障害給付は長い間中高年の失業者に対する支援策の役割を果たしている。従って、Social protection の内訳はこのような留保をつけてみる必要がある。

Social protection の財源構成は大きく分けて 2 つのパターンがある。フランスやドイツは社会保険料が財源の 3 分の 2 を占めている。一方、スウェーデンやイギリスでは財源の半分を税金が賄っている。日本やアメリカ（上記の補正後は日本と同様の財源構成となる）も社会保険中心のパターンと考えられる。

表 2 は出生率、政府の大きさ、および社会支出の高齢者への配分を国際比較したものである。

高齢化率（65歳以上人口の総人口に占める割合）はアメリカを除いて16%あるいはそれ以上である。出生率（TFR）はアメリカを除いて各国とも2.0を下回り、特にイタリアの1.2はきわめて低い。女性の出生年別完結出生率も低下傾向にあるが、1960年生まれのコウホートでフランスやスウェーデンの完結出生率が2.0を超えているのに対して、ドイツやイタリアでは1.6、日本は1.8と低い。また、1930年生まれと1960年生まれの完結出生率を比較するとスウェーデンで0.05の低下で最も低下が少なく、次いで日本の0.2であり、イタリア（0.7）やフランス（0.6）の低下幅が大きい。政府の大きさは日本やアメリカで小さく、スウェーデンで大きい。アメリカの場合は全国民をカバーする公的医療保険を仮定すると40%を超え、日本の32%が最も小さく、次いでイギリスの37%が小さいという結果になる。社会支出の配分は日本が非高齢者1に対して高齢者5.5で最も高齢者に偏っている。ただし、日本の場合には社会支出の大きさが小さいためこのような結果になっていると考えられ、高齢者向け社会支出の対GDP比が大きいわけではないことは十分考慮する必要がある（表2中で最も小さかった）。

## (2) 社会保険改革

社会保障の給付と負担の関係にどの程度の所得再分配が組み込まれ、家族の人数がどのように配慮されているかは、少子化対策という観点から注目される。先進各国では税や社会保障負担をこれ以上増やさずに社会保障の機能を維持する方法が模索されている。被保険者及び企業の社会保障負担はもう限界にきていると考えられており、今後の制度改革の中に保険料引き上げの選択肢はなく、少子化や高齢化に対していかに制度を中立的なものとするかが重要な論点となっている。

経済成長や経済のグローバル化は必ずしも貧困や所得分配の不平等を減少させるものではない。先進国でも貧困の危険が存在し、多くの人が貧困の中で暮らしている。所得移転や社会福祉の後でもEUの全世帯の17%が各国の平均所

得の2分の1以下の貧困であった。もしSocial protectionがなければEUの全世帯の40%が貧困世帯に陥ったと推計されている。同様にアメリカでもOASDIがなければ引退人口の42%が貧困線以下に落ちたと推計されている。女性の労働参加率の大幅な上昇、家族規模の縮小、教育期間の延長、高齢者の健康状態の改善、等の大きな社会経済的変化は公的年金制度で十分考慮されるべきだという認識が高まっている。これはつまり制度が人々のライフサイクル的視点をもっと尊重し、伝統的でない働き方、家族のための休業、生涯学習、なだらかな引退、等を許容するようになることを意味している。改革の議論では世代間公平性、社会保障に関する権利の個人単位化、社会保障と労働インセンティブの調和、などが重要な論点となる。[Hoskins, 1998]

## (3) 社会保険と家族政策の関わり

先進諸国では女性の労働参加率の上昇、出生率および婚姻率の低下、男女の賃金格差の拡大、離婚および単独世帯の増加、等が共通の現象となっている。EU全体では平均世帯人員は2.5人に低下し、人口の11%が1人で暮らし、子どもを持つ夫婦世帯に暮らしている個人の割合は人口のほぼ半数に減少し、結婚する人はますます減り、子どもの10人に1人はひとり親と住んでいる（Eurostat, 1998）。出生率はほとんどの国で人口置換水準を下回り、一方で婚姻率は低下して平均初婚年齢は高まっている。同棲を結婚に至るまでの一時的な形態と考えず結婚に代わる結びつきと考えている家族も増えており、未婚の女性の出産も増えている。出生率の低下やひとり親世帯の増加は世帯規模の縮小をもたらしている。女性の労働参加率の上昇や世帯規模の縮小は家族・世帯の生活保障機能を弱め、社会保障の役割が拡大する余地が生ずる。育児や介護の社会化はそのよい例で、これまで家庭内で果たされていた機能が社会制度によって代替されるようになってきている。ただし、例えば育児の直接的費用を軽減する政策の背後には、家族・世帯の社会経済的状況にかかわらず全ての子

どもに健康で文化的な生活を保障すべきであるという考え方があることも確かである。

先進諸国では大部分の国で出生率が人口置換水準を下回り、多かれ少なかれ出生促進的なインセンティブを持った政策が広く採られている。その重点は子育てコストの軽減に置かれ、家族・児童手当、育児休業、公的保育サービスなどが主なものである。これらの政策の目的は子育てコストの社会的負担や育児と就労の両立支援であり、出生率の向上を直接の目的としたものではない。現にフランスは最も出生促進的な立場をとっているが、フランスの出生率は1961年以降低下を続けている。

ドイツでは公的年金は労働報酬の後払いと考えられ、労働報酬には家族が考慮に入られていない。従って、年金給付には扶養配偶者や子に対する加算はない（1984年の年金改正で児童に係る給付は児童手当に切り換えられた）。一方で、子のいる家族と子のいない家族間の格差を是正し、親の属する社会階層にかかわらず、全ての子どもに対し情緒的、精神的及び社会的発達のための機会を与えるという観点から、育児費用を公平に負担するための調整（家族負担調整）が行われている（松本、1998）。この調整の主な手段は、児童手当と所得税法上の児童扶養控除である。児童扶養控除は1974年までは家族負担調整の中心であったが、1974年には廃止され、代わりに児童手当が拡充された。児童扶養控除は1983年から復活し、1996年税制改革法で児童手当（1997年で1人月額220～350マルク）と児童扶養控除（1997年で1人年間6,912マルク）はいずれも所得税法による単一システムへと改められた。なお、納税義務がない者に対しては、引き続き児童手当法による児童手当が支給される。

## 2. 少子化対策という観点からみた先進諸国の社会保険改革

### (1) 「少子化対策」の定義

社会制度と出生率の相互関係を考えると、(a) 前者から後者への働きかけ、(b) 後者から前者

への働きかけ、(c) 前者内の政策が間接的に後者に影響を与える関係、などが考えられる。aの例としては出生率に影響を与える（つまり、出生率の低下をくい止める、あるいは出生率を上昇させる）政策が考えられるが、実際に出生率の上昇を目的とした政策は先進国の中でもほとんどなく、また、そのような政策の効果もきわめて懐疑的にみられている。bのグループは子育て世帯一般や多子世帯への支援策（b1）、社会制度を少子化や高齢化などの人口変動に対してできるだけ中立的にする政策（b2）、などが考えられ、少子化との関連でみた先進諸国の政策の大部分はb1やb2である。c群の中には家族政策、男女平等政策、育児を年金制度の中で労働と等価とみる政策、などが含まれ、これらは出生率の高低とは関わりなく、政策目標の価値そのもののために政策が遂行されている。

「少子化対策」を上記のaととらえず、むしろbやcととらえて先進諸国の諸政策を検討することが必要である。年金制度に関してはb2やcの政策としてドイツとスウェーデンで先進的な例がみられる。フランスのCSGは家族金庫や社会保険の財源対策の一環であるが、日本からみれば少子高齢化時代の社会保障負担に関して新しいアプローチを示していると考えられる。

### (2) ドイツの年金改革：child rearing credit と demographic factor（注1）

「将来世代の負担の軽減」及び「公正な負担（世代間・世代内再分配）と労働コストの削減」を中心テーマとして年金改正が議論され、専門家委員会は税を財源とする定額年金の考え方を否定し、現行の所得比例拠出・給付の確定給付型制度を維持すべきだとした。この考えに基づいた1997年の改正（1999年金改革法）の主な内容は次の通りである。

- 1) 45年加入の標準年金の水準を平均余命の伸びに合わせて2030年までに現役労働者の手取り賃金の70%から64%に引下げる（demographic factorの導入）。
- 2) 障害年金についても早期受給に減額制を導入する。

1998年9月に政権についた社民党・緑の党連立政権は1999年金改革法の2つの主要項目の実施延期を決めた。制度の加入者を増やすために自営業の範囲の拡大や月630マルク未満の労働者に対する拠出義務付加は実施された。政府は2000年と2001年は物価スライドしか行わないことを決め、1999年6月に次の2点を骨子とする年金改革法を発表した。

1) 年金制度の中に税を財源とする所得調査付の最低年金を導入し、低所得の年金受給者が生活保護に落ちることを防止する。(反対意見も多い)

2) 積立方式の補足年金を導入する。

政府は補足年金も公的年金制度の枠組の中に入りたいと考えている。補足年金を強制加入とすることには強い抵抗があるが、税制優遇措置を講ずることは野党も賛成である。補足年金がない場合の2030年における保険料率は23.9%となるが、保険料率2.5%の補足年金を導入した場合には合計の保険料率は25.7%になると推計されている。1999年金改革法の実施延期は2年間だけであり、2000年の年末までには代替案が決定されなければならない。

公的年金に育児期間が設けられたのは1986年からである。つまり1986年から出産・育児も就労と同じように年金制度への貢献とみなされるようになった(child rearing credit)。1989年の改正で育児期間は1年から3年に延長され、従前の就労とは独立の給付として位置付けられた。この考え方の背景には育児を公共性のある活動と認め、女性の老後保障の拡充を図るねらいがあった。出産・育児という個人的決定に大きな公の効用を認めたための措置であって、出生率の向上を目指した対策ではない。1999年金改革法の中に育児期間中のみなし賃金率を平均賃金の75%から段階的に引上げ2000年7月から100%にする条項が含まれていたが、シュレーダー政権はこの条項については実施延期を行わなかった。

ドイツの公的年金制度においては早期受給が1つの特徴であり、早期受給に減額制が導入された今日でも変わっていない。年金支出を減ら

すにはこのほかに算定式を変えて給付水準を下げるか、年金の調整率(スライド率)を引下げるしかない。子どもの人数に応じて保険料率(本人負担分のみ)を変えるという議論も昔からあるが、反対意見も多い。育てた子どもの数に応じて遺族年金の額を変えるという考えもある。

### (3) スウェーデンの年金改革

スウェーデンの公的年金は国民基礎年金(AT)と従前報酬比例の付加年金(ATP)の2階建てで、賦課方式で運営されていた。1994年に提案され、2000年から実施される年金改革では保険料率を18.5%に固定し(そのうち16%を賦課方式で、2.5%を積立方式で運用)、a) みなし利子率を用いて年金額を算定する(受給者からみれば積立方式)、b) 賦課方式部分も年金数理に基づいた給付算定を適用する(その結果、受給開始年齢を自由に選べる)、等の大きなしくみの変更が行われた。

### (4) フランスのCSG

フランスは医療保険の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とした総合福祉拠出金(CSG = Contribution Sociale Generalisee)に1997・98の2年間でほぼ全面的に移行した。全所得を対象とした総合福祉拠出金(CSG)は1991年にロカール政権下で導入された目的税(税率1.1%)で、1993年に1.3%ポイント引き上げられ、老齢年金に当てられた。1997年1月には医療保険の被保険者保険料率が6.8%から5.5%に引き下げられ、代わりにCSGが2.4%から3.4%に引き上げられ、その増収分が医療保険に充当された。さらに1998年1月には医療保険の被保険者保険料率が0.75%に引き下げられ、CSGは4.1%ポイント引き上げられて7.5%になり、そのうち5.1%分が医療保険に当てられている。

### (5) オランダのパートタイマー(注2)

オランダでは女性のパートタイマーは賃金や就業上の地位の面でフルタイムの女性とほぼ同等である。女性の賃金は就業時間に依存せず、

これは1980年代中頃以降フルタイムとパートタイムの対等処遇を推進してきた政府や労使団体の努力の結果でもある。これに対して、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツなどではパートタイム労働は依然として周辺のものとみなされている。

オランダのパートタイム労働者の割合は1973年にはわずか4%であったが、1980年代に大幅に増加し、1998年には30%に達した。パートタイマーの割合を男女別にみると男性では10%、女性では60%であった。男性労働者のパートタイマー割合は過去10年間10%で変化していないが、女性は48%から60%に増加した。また、1995年は女性の20-34時間パートタイマーが35時間以上のフルタイム女性労働者数を超えた最初の年であった。

ヨーロッパの中でパートタイム労働が多い国はオランダの他にスウェーデン、イギリス、デンマークであり、反対にイタリア、スペイン、ポルトガルなどではパートタイム労働は10%未満である。どの国でもパートタイマーは女性に多く、特に既婚女性で最も多い。

オランダの男性労働者では15-24歳層と55-64歳層でパートタイマーの割合が多く、25-54歳層のパートタイマー割合は10%未満であった。男性にとってパートタイム労働は若年層では学びながらの就労を可能にし、高年層では就労から引退への橋渡しの機能を果たしている。一方、女性労働者ではパートタイマーの割合が20代の40%から30-34歳で60%に増加し、35歳以降ほぼ70%で推移している。つまり女性にとってパートタイム労働はキャリアの初めや終わりによく見られる一時的な就業形態ではなく、就業と家事・育児・介護を両立させるための就業形態ということである。

### 3. 考察

#### (1) 少子化と社会保険の相互関連

低出生率が続いている先進諸国ではフランスのように出生促進政策をとっていないにもかかわらず、直接的又は間接的に出生率に影響を与える様々な

政策がとられている。子育てコストの軽減に関する政策には児童手当、児童扶養控除、育児休業、公的保育サービスなどがあるが、重点の置き方は国によって異なっている。フランスは子育ての直接的コストの負担軽減のために様々な家族給付を用意しているが、北欧諸国などは雇用と家事・育児の両立支援に力を入れており、一方、ドイツでは育児休業制度は充実しているが公的保育サービスは遅れている。少子化は社会保険の根幹を揺るがしかねないものであるため、社会保険の分野でも少子化対策と考えられる様々な施策や創意工夫がなされている。一方で、少子高齢化は先進各国の社会保障改革に大きな影響を与えている。

#### (2) 社会保険改革にみる少子高齢化対策

一時的な失業期間の所得補償を目的とした雇用保険は長期間の休業に対してうまく対応できていない。幼い子どもをかかえるひとり親世帯の増加も大きな関心事となり、特にアメリカやイギリスでは福祉から就業への移行を促進する改革が進められた。社会保障の給付水準や受給条件に示されているような社会的連帯を堅持することに賛成の人々と社会保障拠出に見合ったフェアな見返りを求める人々との間で緊張が高まっており、社会保障の熱心な支持者の中にも給付がフェアで効率的に分配されているかどうか（例えば高齢者に多く分配され過ぎていないか？）について疑問をもっている人がいる（Hoskins, 1998）。各国の社会保険改革では社会保険の守備範囲はどこまでか、社会保険はどのようなリスクをどこまでカバーすべきか、国の責任と個人の責任の境界線はどこか、等が問われている。

ドイツでは児童養育期間の拡充や寿命の延び対策で年金保険の中でも少子化対策が図られている。今後の平均余命の伸びに対して年金水準の引下げで対応するだけでなく、今後の平均余命の伸びに応じて退職年齢を遅らせて対応する選択肢も提案されている（Schmaehl, 1999）。また、公的年金制度の財政運営で積立方式の要素を増やすことも議論され、これは少子化に対し

て年金制度をより中立的なものとする試みとして注目される。フランスの年金改革に関して Guillemard (1999) はベビー・ブーム世代が給付削減で犠牲になるのは公平ではないので、柔軟なライフサイクルを許容する制度に変えることによって対応すべきだと述べている。時間を saving するための口座というしくみを通じて社会保障や雇用制度を個人のライフコースの選択に対してもっと柔軟な制度にすべきだという考え方が提案されている。

日本の場合、家族給付の規模が小さく、租税支出を加えて比較するとアメリカよりも支出規模が小さかった (都村、1998)。この傾向は社会保険でもみられ、育児や介護に係る期間の社会保険適用が遅れ、医療保険の中の現金給付においても少子化対策があまり考慮されていない。各国の少子化問題およびその対応を通して、日本の特徴も浮かび上がってきた。それらは次の3点に要約される。

- 1) 伝統的規範が強いためか、家族政策が弱く、子育てに関する (直接的) コストを社会全体で負担しようとする考え方が乏しい。
- 2) 子育てと女性就労の両立を支援する政策が不十分で、日本の雇用システム (賃金体系、常雇とパートの格差、等) は出産・育児のための機会費用を著しく高くしている。

3) 税制、社会保険などの社会システムが専業主婦を優遇して既婚女性の就業を抑制しているが、これが結果的に少子化を抑制する効果はみられない。

介護の社会化においては、日本は1990年代にかなりのスピードで介護保険を成立させた。一方で、高齢化の速度が早いことや行政が縦割りになっていて総合的な改革が難しいことなどが日本の欠点である。少子化問題を念頭に日本の社会制度改革を考えると、次のような点が重要である。

- ・子育てと就業の両立を支援する。
- ・家庭内の non-profit work を正当に評価する。
- ・社会システムが特定のライフコースを想定せず、個人のライフコースの選択に対して社会システムを中立的なものとする。
- ・年齢による差別・逆差別を廃止する。社会支出の配分に関しても、高齢者に偏重しないよう世代間のバランスに留意する。
- ・社会システムにおける社会的連帯と個人の自由な選択を許容する柔軟性とのバランスは民意によって決める。

(注1) Schmaehl (1999) 及び Hohnerlein (1999) に依拠した。

(注2) AIAS (1999) に依拠した。



文献

- AIAS (1999). Shaping Working Hours. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Conference Report.
- Eurostat (1998). Social portrait of Europe.
- Guillemard A.M. (1999). Working or Retirement at Career's End ? A New Challenge for Company Strategies and Public Policies in Ageing Societies.
- Hoskins D.D. (1998). The redesign of social security.
- Hohnerlein E.M. (1999). Policy Measures in German Public Pension System to cope with Low Fertility.
- OECD (1998). Social and Health Policies in OECD Countries : A Survey of Current Programmes and Recent Developments. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No.33.
- Schmaehl W. (1999). Public Pension Reform in Germany. 海外社会保障研究 No. 127.
- Verband Deutscher Rentenversicherungstraeger (1998). Prognos-Gutachten 1998.
- Wheaton L. (1998). Low-Income Families and the Marriage Tax. Urban Institute.
- 阿藤誠編 (1996). 先進諸国の人口問題. 東京大学出版会.
- 厚生省保険局 (1997). 欧米諸国の医療保障. 法研.
- 小島宏 (1998). フランスにおける家族政策の雇用政策化とその影響. 家族社会学研究, 10(2), 7-18.
- 高山憲之 (1998). 欧米における最近の年金改革. 年金と雇用, 17(3), 4-9.
- 都村敦子 (1998). 家族政策の国際比較研究. 平成9年度厚生省心身障害研究「少子化についての専門的研究」
- 永瀬伸子 (1998). 女性の就業、結婚と出産の決定要因. 高齢社会における社会保障体制の再構築に関する理論研究事業 (平成 10 年 3 月). 長寿社会開発センター.
- 藤井良治 (1996). 現代フランスの社会保障. 東京大学出版会.
- 松本勝明 (1998). 社会保障構造改革-ドイツにおける取組みと政策の方法-. 信山社.

表1. Social protection 給付の対GDP比及び財源構成:1995年

(単位:%)

	フランス	ドイツ <sup>1)</sup>	日本 <sup>2)</sup>	スウェーデン	イギリス	アメリカ <sup>3)</sup>
Social protection給付の対GDP比	30.5	29.5	14.7*	35.6	27.5	18.2*
老齢・遺族	13.1	12.5	6.9	13.2	10.8	8.3
医療・障害	10.6	11.2	6.3	12.1	10.4	7.2
失業	2.5	2.7	0.4	4.0	1.6	0.8
家族・子ども	2.7	2.2	0.1	4.0	2.5	-
住宅・Social exclusion	1.5	0.8	1.0	2.3	2.2	1.9
財源構成	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
事業主負担	49.5	40.3	31.5	37.9	25.4	28.4
被用者負担	22.1	23.3	29.0	4.5	13.2	21.6
自営業者・受益者負担	5.3	5.4		0.7	0.7	
公費負担	21.1	28.6	24.5	48.4	49.5	36.5
その他	2.0	2.4	15.0	8.4	11.1	13.5

1) 1991 2)1996 3)1992

Source: Eurostat(1998). IPSS(1998).

表2 出生率・社会支出の国際比較

	フランス	ドイツ	イタリア	日本	スウェーデン	イギリス	アメリカ
人口(100万人)、2000年	59	83	57	126	9	58	278
65歳以上の割合(%)	16.2	15.9	17.7	16.5	16.7	15.8	12.4
TFR, 1997年	1.73 <sup>a)</sup>	1.32 <sup>a)</sup>	1.19 <sup>b)</sup>	1.39	1.53	1.73 <sup>a)</sup>	2.03
母親の出生年別完結出生率							
1930年	2.64	2.17	2.29	2.04	2.11	2.35	
1960年	2.07	1.63	1.63	1.83	2.06	1.94	
一般政府の収入の対GDP比(%), 1995年	47	46	45	32	58	37	32
社会支出の対GDP比(%), 1993年	28.7	24.7	25.0	12.0	38.3	23.4	15.3
移転の倍率 高齢者/非高齢者	1.6	1.7	3.5	5.5	0.9	1.0	2.5

a) 1996 b) 1995

出典: OECD(1997). Family, Market and Community: Equity and Efficiency in Social Policy. etc.

表3. 低出生と社会保険：日仏比較

	日本	フランス
背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子育ては個人の責任</li> <li>・児童手当は GDP の 0.03% でフランスの 90 分の 1 の規模</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家族給付や税制による出生促進主義的政策</li> <li>・家族の形成を一種のリスクと捉え、家族給付に社会保険の財源が使われている。</li> </ul>
出生率の低下を防ぐ施策又は多子世帯を支援する施策		<ul style="list-style-type: none"> <li>・子が 3 人以上の場合、傷病手当が増額され、出産手当の支給期間が延長される。</li> </ul>
医療		
年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・育児休業期間中の被保険者保険料の免除</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・育児期間</li> <li>・3 人以上の子を育てた場合、年金額が 10% 増額される。</li> </ul>
介護		
低出生率に対して制度を中立的にする施策		<ul style="list-style-type: none"> <li>・被保険者保険料を CSG に切替</li> </ul>
医療		
年金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(給付水準の引下げ)</li> <li>・支給開始年齢の引上げ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(給付水準の引下げ)</li> <li>・部分積立方式の補足年金</li> </ul>
介護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・介護の社会化</li> <li>・財源の拡大(年金受給者も拠出)</li> </ul>	
今後の改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子育てと就業の両立を支援</li> <li>・高齢者に偏っている社会支出を是正して、若年世代にも必要なサポートをする</li> <li>・社会システムを個人のライフスタイルに対して中立的なものとする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・早過ぎる早期引退を是正し、就業期間の延長を図る(柔軟に)</li> </ul>

## 6 雇用システムと少子化問題 —効果的なポリシー・ミックスのために—

井口 泰  
(関西学院大学)

### <要 旨>

わが国のみならず、各国の雇用システムには、少子化を促進する要因が内在している。女性の出産・育児に伴い発生する「逸失利益」を推定すると、日本では第1子から発生しているが、フランスでは第3子から発生している。雇用や社会保障のシステムの改革により、これら「逸失利益」を抑制することが十分可能である。

この「逸失利益」を減少させるため、第1に、保育インフラを整備し、育児休暇取得後の復職を確保できればよいが、第2に、フルタイムからパートタイムに転換して復職させたり、第3に、育児休暇期間中の所得保障を改善したり、第4に、育児休暇制度を柔軟化するなどの対策が考えられる。

少子化対策のため、財政負担が膨大なものとなることが危惧されているが、実は、各国の財政負担の大きさと合計特殊出生率の間には明確な相関関係はない。育児の直接的費用に対して、個人に対し多額の現金給付を行うよりも、雇用システムを改革して「逸失利益」を抑制しつつ、保育インフラを拡充して直接的費用を抑制するといったポリシーミックスを実施することが、効果的な少子化対策を実現する道であろう。

### 1. 問題の所在

2000年を迎えた現在、あと数年後にわが国人口の減少が始まることは、多くの一般国民が認識するところとなった。そして、この人口減少の時代を前に、漠然とした不安感が支配している。少子化が経済・社会に及ぼす効果については、税・社会保障負担の増加や実質生活水準の低下など否定的なイメージが強い。これを打ち消すほど力強い日本経済の展望は、まだ長期不況から脱却できない現状では打ち出しにくいというのが実情であろう。

現在、少子化対策として強化されつつある様々な育児支援策も、20代後半層から30歳代前半層の未婚率上昇、晩婚化の進展による合計特殊出生率低下について、どこまで政策効果があるのか、懐疑的な論者も多い。既に多くの調査研究がなされているが、先進諸国の実施した少

子化対策に、いまだかつて、決め手らしいものがみあたらない。

しかし、従来の諸研究は、少子化対策を個別の側面から考察することに慣れ、それらの対策が組み合わせられた場合に発揮する効果について十分に検討していない。一方では、少子化対策は育児支援策を中心とし、膨大な財政支出を必要とするが、それらが合計特殊出生率の引上げにどの程度寄与するのかが明らかでない。特に重要なのは、少子化問題のなかで、雇用システムが果たしてきた役割が十分に注目されているとは言い難いのである。

結局、税や社会保障システムが議論の中心となり、雇用システムを、少子化対策の視点でどのように変え、税・社会保障に関する政策と組み合わせ、政策効果を高めるかという問題意識が希薄であった。これは、少子化現象の背後にある雇用システムの問題が、十分に議論されて