

厚生労働行政推進調査事業費補助金
(地球規模保健課題解決推進のための行政施策に関する研究事業)
分担研究報告書

日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究
「第4次少子化社会対策大綱と日本の少子化対策の到達点」

研究分担者 守泉理恵 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

本年度は、東アジアの少子化の現状把握と東アジアの少子化研究についてサーベイを行ったあと、新しい少子化対策パッケージが策定された日本の少子化対策について中心的に分析を行った。また、次年度に取り上げる予定の韓国の最新の少子化対策パッケージについても予備的分析を行った。

東アジア諸国の少子化は、2000年代以降、日本でも関心が高まったが、この地域では世界的に見ても超低水準の出生率を示す国々が多い。これは、先進諸国に共通の晩産化が生じたのに加え、高年齢でのキャッチアップが弱く、タイミングの変化に終わらず生涯出生数の減少にまで晩産化の影響が及んだことが原因となっている。この背景には様々な要因が指摘されているが、欧米先進諸国で構築されてきた理論が東アジア地域では必ずしも適合しないなど、独自に分析すべき余地が多く残されていることが明らかになってきている。日本の少子化も、地理的に近く、文化的背景にも共通するものがある東アジア諸国との比較分析を通じて、新たな政策的対応の視点や政策根拠となるエビデンスが得られる可能性がある。

日本では2020年5月に第4次少子化社会対策大綱が策定され、新たな少子化対策パッケージのもとで低出生力の問題に対応していくことになった。新機軸としてAIやICTなどの科学技術の活用を進める点など、いくつか新しい施策が取り入れられたが、全体としては、1990年代から30年間にわたり積み上げられてきた施策について、どこに重点的予算をつけ、推進していくかということを考えるのが主である段階に到達している。方向性としては、働き方改革に伴う仕事と家庭の両立支援、保育サービスの拡充、男性の家事・育児参画促進など、雇用・労働政策や男女共同参画政策にかかわる分野が中心的課題となっているが、保育無償化が実現し、不妊治療の保険適用が決まるなど、財政負担がある位程度大きい経済的支援も拡充の方向にある。日本の少子化は様々な要因が複雑に絡み合っているものの、近年では「雇用・所得の不安定化」が結婚・出産に共通する大きな阻害ポイントになっており、これへの対処として働き方改革・保育サービス拡充・男女共同参画推進をセットで行い、共働き社会に転換していく必要がある。また、第3の密接に連携する分野として、教育政策との連携が重要になっていくと

考えられる。

韓国の少子化対策については、日本と共通する問題認識・施策が多数挙げられる。大学・就職など多くの人にとって分かりやすい「未来の希望」が大都市（ソウル）のみに集中しすぎていること、エリート教育競争に対する親の負担感が耐え難いレベルに高まっていること、根強い性別役割分業とそれを基盤とした社会構造が若い世代の閉そく感を高めていることは、日本以上に深刻で、これらの解決には「少子化対策」という切り口だけでは対応できないような大きな環境変化を必要とする。日本で30年かけて積み上げてきた政策的対応を15年ほどで進めざるを得なかったという困難も抱えている。次年度以降、韓国の少子化対策パッケージの変遷や詳細な施策を見ることが、日本への示唆を考察する予定である。

A. 研究目的

本年度は、東アジアの少子化の現状把握と東アジアの少子化研究についてサーベイを行ったあと、新しい少子化対策パッケージが策定された日本の少子化対策について中心的に分析を行った。日本を最初に取り上げたのは、次年度以降研究対象に加える韓国や中国の政策的対応を分析する際に、日本の事例を比較の基盤として進めていくためである。また、次年度に取り上げる予定の韓国の最新の少子化対策パッケージについても資料収集・翻訳し、予備的分析を行った。

B. 研究方法

東アジアの少子化については、OECDやHuman Fertility Database、各国統計局等のデータベースから出生関連のデータを収集し、分析した。また、東アジアについて扱った先行研究文献をサーベイした。政策については、日本と韓国の少子化対策に関わる公的文書を収集し分析を行った。

（倫理面への配慮）特になし

C. 研究結果

日本、韓国、台湾、中国について、合計

特殊出生率、第1子平均出生年齢、年齢別出生率を比較したところ、2000年代前半に韓国・台湾とも日本の出生率水準を下回る出生率を示すようになったこと、各国の出生率低下の背景として晩産化が見られること、さらに東アジア諸国は晩産化が強力に進んだものの30歳代の高齢期でのキャッチアップが弱く、生涯の出生数も急激に低下して出生率は低いまま推移し続けていることが把握できた。

また、先行研究サーベイからは、「第2の人口転換論」のような第2次世界大戦後の先進諸国における出生力低下の説明理論では、東アジアは必ずしも適合しないこと、また、地理的に近く、より文化的・歴史的背景に共通点の多い東アジア諸国を取り上げて国際比較研究することで、新たな少子化要因を見出す研究の流れが強まっていることがわかった。

日本の少子化対策については、全体として1990年代から30年間にわたり積み上げられてきた施策について、どこに重点的予算をつけ、推進していくかということを考えるのが主である段階に到達していることがわかった。現在の政策の方向性としては、働き方改革に伴う仕事と家庭の両立支援、

保育サービスの拡充、男性の家事・育児参画促進など、雇用・労働政策や男女共同参画政策にかかわる分野が中心的課題となっているが、保育無償化が実現し、不妊治療の保険適用が決まるなど、財政負担がある位程度大きい経済的支援も拡充の方向にある。

韓国の少子化対策（低出産・高齢社会基本計画の低出産対策部分）については、第1次～3次計画で妊娠・出産関連費用の補助や子どもの医療費軽減、不妊治療の保険適用、児童手当支給の拡大、保育サービス（学童保育含む）の拡充、育児休業制度など仕事と家庭の両立支援策の拡充を進めてきた。しかし、当局の分析では、若年者雇用や住宅問題への対策が十分ではなく、また家族関連支出の対GDP比が依然1%程度と低いことや、現金給付での経済的支援の割合が低いことなどから、少子化の進行を食い止められなかったとしている。そこで、第4次計画では、これらの要因についても対策を強化し、「出産奨励」という狭い視点ではなく、すべての世代の生活の質を高めること、職場・家庭でのジェンダー平等の実現、さらには少子高齢化・人口減少といった人口構造や規模の変化に対応するというより包括的な視点・方向性で各種政策が設定された。

D. 考察

東アジア研究では、文化的に共通事項も多い東アジア諸国の中でも、さらにさまざまな差異が見られることがわかってきたが、対欧米諸国との比較で言えば、結婚制度が未だ強固であることと少子化の関係や、本人の学歴といった観点だけでなく、子どもに関わる教育の負担（経済的なものだけでなく、エリート教育競争のような親の心理

的負担も含む）、未婚化の進展に代表される交際・結婚行動の不活発の問題と少子化の関係、そしてそれらの問題に対処するにはどのような政策的対応が取られるべきか、といった点が新たに分析を深めるべき点として浮上していると考えられる。

日本の少子化は、近年の社会経済状況や様々な研究成果を見ると、「雇用・所得の不安定化」が結婚・出産を阻害する大きなポイントとなっていると考えられる。雇用・所得の不安定化に対処するためには、日本社会を共働きでも暮らしやすい社会にすることが求められる。性別役割分業意識の見直し（分業否定ではなく、柔軟な男女役割観）、労働の時間・場所の制約を緩めた柔軟な働き方の浸透、非正規雇用の処遇改善が重要だ。また、これらの改革のためには、働く間安心して子どもを預けられる環境の整備として保育サービスの質・量の拡充と、意識面での変革として男女共同参画政策もこれまで以上に緊密にセットで進めていくこともポイントとなるだろう。

韓国の少子化対策は、保育・出産支援といったミクロの現実問題への対処が中心であったが、第3次計画からは晩婚化や共働きに焦点が当たり、雇用・住宅・教育など社会の構造的な問題への対応も視野に入ってきた。第4次計画ではより広い視野をもってミクロ的な支援ニーズとマクロ的な構造問題への取り組みが強化されると考えられる。

E. 結論

日本の少子化対策については、雇用・労働政策、男女共同参画政策と密接にかかわる施策を強化し、経済的支援の拡充を進めるとともに、今後は家族形成について考えたり、様々な政策があることや実際の事例

を知る機会の提供、性教育の充実、教育に対するさまざまな子育て負担の軽減など、教育政策との実質的な連携をより強化していくことも必要であると考えられる。雇用・労働分野をはじめとして、少子化の根本原因となっている日本の社会構造の変化を促すような施策の展開が求められている。

G. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

H. 知的財産権の出願・登録状況

(予定を含む。)

なし

第4次少子化社会対策大綱と日本の少子化対策の到達点

守泉 理恵

国立社会保障・人口問題研究所

はじめに

本プロジェクトで、筆者は各国の少子化対策の研究を分担している。プロジェクトの第1年度目である本年度は、新しい少子化対策パッケージが策定された日本の少子化対策について取り上げ、まとめることとした。

本稿では、まず東アジア諸国の少子化の状況と、これらの国々が注目されるようになった背景について述べる。次に、TFR1.5を下回る低い出生力レベルにとどまっている国の一つである日本において、新しく策定された少子化対策パッケージはどのような方向性を持ち、どのような施策内容となっているのかまとめる。さらに、これまで行われてきた少子化対策を通じて、どのような政策分野が策定のたびに加わり、強化されてきたのか、そして現時点で今後検討すべき課題として何が挙げられるのかを考察する。

1. 東アジア諸国の少子化の現状と背景

日本では、1990年代初頭に合計特殊出生率の長期的低下傾向が社会的関心を呼び、それ以降、「少子化問題」が盛んに論じられてきた。出生率の低下については、日本で少子化問題が注目され始めた頃までに欧米先進諸国ですでに多くの研究がなされ、知見や仮説提示が行われており、それゆえ日本についての分析も欧米先進諸国との比較考察から真相に迫ろうとするものも多かった。出生率低下を食い止める、または反転上昇をねらった各種政策の方向性や具体的施策も、欧米先進諸国の家族政策を参考に論じられることが多かった。

そうした流れは現在でも続いているが、2000年代以降は、急速に少子化が進むアジア諸国への関心が高まった。図1は、1980年以降の日本・韓国・中国・台湾の合計特殊出生率の推移を示しているが、2000年代前半に韓国・台湾とも日本の出生率水準を下回る出生率を示すようになった。中国は一貫して日本より高い出生率を示すが、その真値については諸説あり、現在は日本と同等かそれ以下である可能性もある。

各国の出生率低下の背景として、親になることの先送り、つまり晩産化が見られ、図2のように第1子平均出生年齢はすでに日本・韓国・台湾とも30歳を超えている。晩産型の出生力パターンが定着し、生涯の出生数レベルはそれほど低くならず出生タイミングの変化期を抜けた国々では期間指標のTFR値は回復したが、東アジア諸国は晩産化が強力に進んだものの30歳代の高齢期でのキャッチアップが弱い。そのため、生涯の出生数も急激に低下し（図3）、出生率は低いまま推移し続けている。

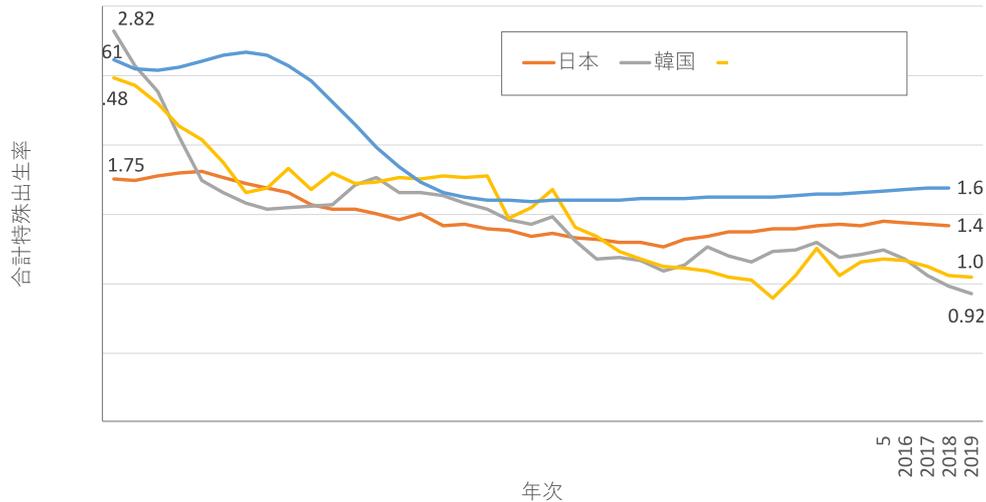


図1 日本・韓国・中国・台湾の合計特殊出生率の推移

資料：日本、韓国、中国 OECD Family Database <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>；台湾 Human Fertility Database. Max Planck Institute for Demographic Research (Germany) and Vienna Institute of Demography (Austria). Available at <https://www.humanfertility.org> (data downloaded on 4/15/2021) 及び台湾内政部統計処サイト (National Statistics, R.O.C.) <https://eng.stat.gov.tw/>

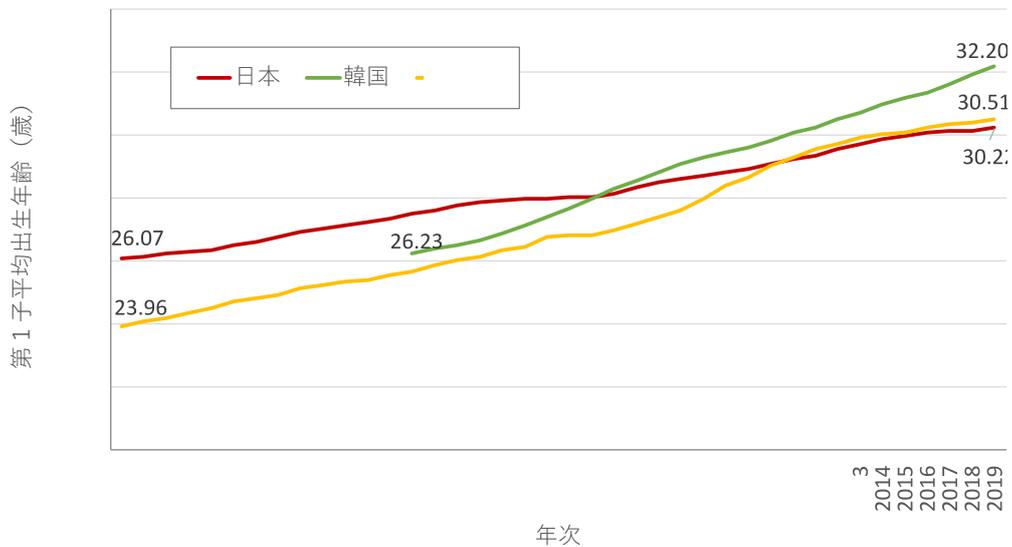


図2 日本・韓国・台湾の第1子平均出生年齢

資料：韓国 OECD Family Database <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>；日本、台湾 Human Fertility Database. Max Planck Institute for Demographic Research (Germany) and Vienna Institute of Demography (Austria). Available at <https://www.humanfertility.org> (data downloaded on 4/15/2021)。日本の2019年のデータは国立社会保障・人口問題研究所 (2021)、台湾の2015～19年のデータは内政部統計処サイト (National Statistics, R.O.C.) <https://eng.stat.gov.tw/> に掲載の母親の年齢各歳別第1子出生数より平均年齢を算出。

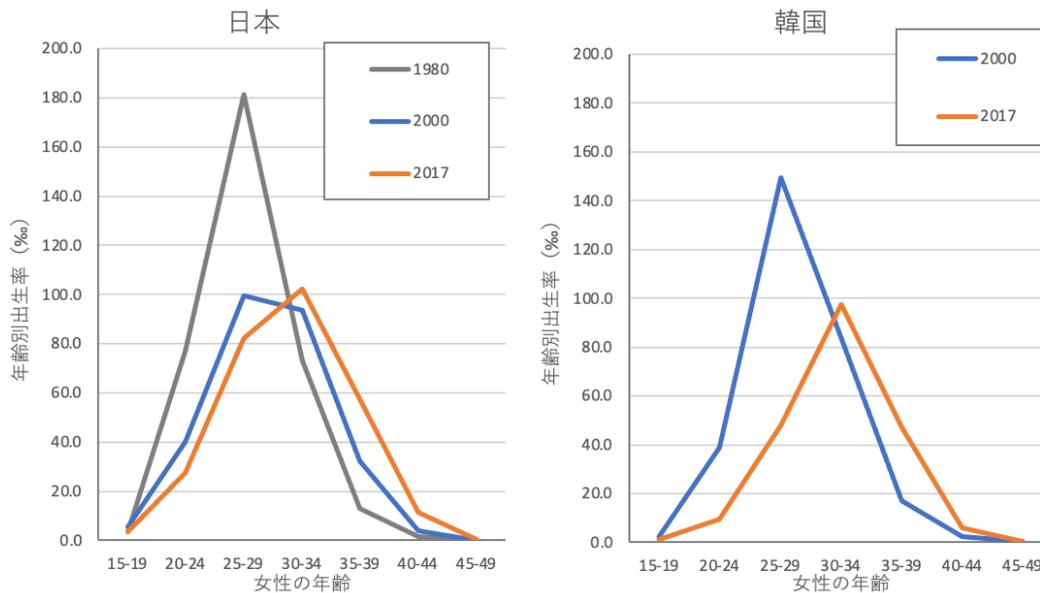


図3 日本と韓国の年齢別出生率の推移

資料：OECD Family Database <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>

2. 東アジア諸国の少子化に関する研究

これまでの研究で、欧米諸国をモデルとして構築されてきた出生力低下の説明理論は、東アジアにはうまく当てはまらない側面があることもわかってきている。例えば、戦後の出生力低下を説明する仮説として強力な関心を惹きつけてきた「第二の人口転換 (the Second Demographic Transition, SDT)」論 (van de Kaa 1987; Lesthaeghe 2010) では、同棲や婚外子がそれほど増えない、離婚は増えているが学歴と強い負の相関がある、結婚制度が依然として重要とみなされているなど、アジア特有の背景状況から SDT 理論の批判的考察がなされている (Zaidi and Morgan 2017)。経済のグローバル化が進む中で、若者の経済的自立の困難化や、同世代内での経済力格差の広がりといった現象は共通して見られるが、さらに各国・地域で培われてきた文化的な背景が混じり込むことによって、結婚や出生に関わる行動には違いが生まれ、家族政策の方向性を決める思想にも違いが生まれる。その意味で、地理的に近く、より文化的・歴史的背景に共通点の多い東アジア諸国で共通して「超低出生力 (lowest-low fertility)」 (Kohler et al. 2002) が見られることについて、国際比較からその要因を見出すのは有益である。

これまでも、東アジア諸国の少子化や出生行動に関わる政策に関する分析・考察や多くの国際比較研究が行われてきた (落合 2013a: 2013b、鈴木 2012; 2016; 2019、Tsuya et al. 2019、Matsuda 2020 等)。これらの研究からは、文化的に共通事項も多い東アジア諸国の中でも、さらにさまざまな差異が見られることが指摘されている。また、対欧米諸国との比較で言えば、結婚制度が未だ強固であることと少子化の関係や、本人の学歴といった観点だけでなく、子どもに関わる教育の負担 (経済的なものだけでなく、エリート教育競争のような親の心理的負担も含む)、未婚化の進展に代表される交際・結婚行動の不活発の問題と少子化の関係、そしてそれらの問題に対処するにはどのような政策的対応が取られるべきか、などが新たに分析を深めるべき点として浮上していると考えられる。

3. 日本の最新の少子化対策内容と策定後の動き

3-1 日本の最新の少子化対策

日本では、1990年代から国を挙げて少子化対策を講じてきた。1995～99年度に実施されたエンゼルプランに続いて、新エンゼルプラン（2000～04年度）が策定され、これ以降は2003年成立の少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）第7条に基づいた少子化社会対策大綱として、5年ごとに子ども・子育て応援プラン（2005～09年度）、子ども・子育てビジョン（2010～14年度）、第3次少子化社会対策大綱（2015～19年度）が策定された。そして2020年度からは、第4次少子化社会対策大綱が2024年度までを実施期間として策定された¹。

第4次大綱では、目標とすべき具体的な出生率の数値を初めて書き込んだ。大綱の本文²には、「一人でも多くの若い世代の結婚や出産の希望をかなえる「希望出生率1.8³」の実現に向け、令和の時代にふさわしい環境を整備し、国民が結婚、妊娠・出産、子育てに希望を見出せるとともに、男女が互いの生き方を尊重しつつ、主体的な選択により、希望する時期に結婚でき、かつ、希望するタイミングで希望する数の子供を持てる社会をつくることを、少子化対策における基本的な目標とする。」(p.3-4)と記されている。世界的に見ても、一国の政府が出生率の目標値を掲げるのはめずらしい。ただし、理念的に扱っており、この数値を具体的にブレイクダウンして年齢別の結婚や出生の指標に目標を設けるまでは行っていない。

第4次少子化社会対策大綱は、少子化の要因として未婚化、晩婚化と有配偶出生率の低下を挙げ、とくに未婚化・晩婚化の影響を重要視している。また、そうした結婚・出生行動の社会経済的背景として、経済的不安定さ、出会いの機会の減少、男女の仕事と子育ての両立の難しさ、家事・育児の女性への負担の偏り、子育て中の孤立感・負担感、子育てや教育費用の重い負担、年齢や健康上の理由を挙げている。こうした少子化原因・背景の認識のもと、政策の基本的視点は、以下の4点としている。

- ・「希望出生率1.8」の実現
 - ・国民が結婚、妊娠・出産、子育てに希望を見出せるようにする
 - ・男女が互いの生き方を尊重しつつ、主体的な選択により、希望する時期に結婚でき、希望するタイミングで希望する数の子どもを持てる社会をつくる
 - ・結婚、妊娠・出産、子育ては個人の自由な意思決定に基づく
- 具体的施策⁴では、第一に次の5つの重点課題が掲げられている。

¹ 第4次少子化社会対策大綱は2019年度末までの策定を目指してとりまとめ作業が進められていたが、新型コロナウイルス感染症対策のため最終的な決定が遅れ、実際に閣議決定されたのは2020年5月29日であった。

² 内閣府子ども・子育て本部ホームページに掲載。

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/r020529/shoushika_taikou.pdf

³ 希望出生率とは、2014年に成立した「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）に基づき策定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」で初めて提起されたもので、若い世代における結婚・出産の希望が叶った場合に想定される出生率である。「国勢調査」（平成22年）の配偶関係別人口データ及び「第14回出生動向基本調査」（平成22年）（国立社会保障・人口問題研究所実施）の結婚意欲、夫婦・独身女性の予定・希望子ども数の集計結果、「日本の将来推計人口」（平成24年推計）（同研究所実施）で出生率仮定に用いている離死別効果係数を用いて1.8と算出された。独身者の結婚・出生意欲と、夫婦の出生意欲が実現した時に、国全体の出生率がどのような数値を示すのかについて、創生本部のアイデアに基づき算出した独自の指標である。計算に使用された統計データは、2014年以降、より新しいものが公表されているが、それらの最新値で再計算しても四捨五入しての計算結果は今のところ1.8で変わらない。ただ、未婚化の進行は未だ観察されており、出生意欲も漸減傾向にあるため、いずれはこの希望出生率も1.8を切る可能性はあるだろう。

⁴ 別添資料1「施策の具体的内容」参照。

1. 結婚・子育て世代が将来にわたる展望を描ける環境を作る
 - 1-1 若い世代の雇用環境の整備
 - 1-2 結婚を希望する者への支援
 - 1-3 男女とも仕事と子育てを両立できる環境の整備
 - 1-4 子育て等で離職した女性の再就職支援、地域活動参画支援
 - 1-5 男性の家事・育児参画の促進
2. 多様化する子育て家庭の様々なニーズに応える
 - 2-1 働き方改革と暮らし方改革
 - 2-2 子育ての経済的支援、心理的・肉体的負担の軽減
 - 2-3 多子世帯、多胎児を育てる家庭への支援
 - 2-4 妊娠期から子育て期にわたる切れ目ない支援
 - 2-5 子育ての担い手の多様化と世代間での助け合い
3. 地域の実情に応じたきめ細かな取組を進める
 - 3-1 地方公共団体の取組支援、地方創生と連携した取組
4. 結婚、妊娠・出産、子ども・子育てに温かい社会を作る
 - 4-1 結婚・子育てを応援する社会的気運の醸成
 - 4-2 妊婦や子連れに優しい施設や外出しやすい環境の整備
5. 科学技術の成果など新たなリソースを積極的に活用する

このうち、科学技術の活用（AIによる結婚支援、子育て支援の手続きや情報収集のデジタル一元化など）については、これまでで初めて大きく取り上げられた項目である。そのほか、予期せぬ妊娠、若年妊婦や多胎妊産婦への支援、多胎児や医療的ケア児のための子育て支援や、不妊治療と仕事の両立支援、雇用によらない働き方の者への支援など、これまで取り上げられてこなかった施策も明記された。

次に、上記重点課題も含めて、結婚前、結婚、妊娠・出産、子育てのライフステージ各段階別に施策を整理して記述しており、ここで重点課題以外の施策としては、「ライフプランニング支援」「若い世代のライフイベントを応援する環境の整備」「妊娠前からの支援」「安全かつ安心して妊娠・出産できる環境の整備」「女性活躍の推進」「住宅支援、子育てに寄り添い子供の豊かな成長を支えるまちづくり」「子供が健康で、安全かつ安心に育つ環境の整備」「障害のある子供、貧困の状況にある子供、ひとり親家庭等さまざまな家庭・子供への支援」がある。

政策の数値目標⁵は、子育て支援（認可保育所等の定員、新・放課後子ども総合プラン、地域ぐるみで子どもの教育に取り組む環境の整備、ひとり親家庭への支援、社会的養育の充実等）で33項目、結婚・妊娠・出産（若い世代の正規雇用労働者党の割合、結婚希望実績指標、夫婦子ども数予定実績指標等）で11項目、働き方（第1子出産前後の女性の継続就業率、男性の育児休業取得率等）で10項目、地域・社会（子育てバリアフリー、マタニティマークの認知度等）で18項目が挙げられた。

3-2 第4次大綱策定後の動き

第4次大綱では130に近い様々な分野の施策が掲げられているが、閣議決定後、「全世代型社会保障

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/r020529/shoushika_taikou_b1.pdf

⁵ 別添資料2「施策に関する数値目標」参照。

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/r020529/shoushika_taikou_b2.pdf

検討会議」の『第2次中間報告』(2020年6月25日)で少子化対策の優先事項として指摘されたのは、(1)結婚支援、(2)妊娠・出産への支援、(3)男女ともに仕事と子育てを両立できる環境の整備、(4)地域・社会による子育て支援、(5)多子世帯への支援である。さらに同会議の第10回会合において少子化対策が集中して議論され、妊娠・出産への支援として、①不妊治療に係る経済的負担の軽減、男女ともに仕事と子育てを両立できる環境の整備として、②男性の家事・育児参画の促進、③「子育て安心プラン」等に基づく保育の受け皿の整備の3点が「論点」とされた。

不妊治療の経済的支援としては、「不妊治療への保険適用」が決まり、2022年度当初からの適用に向け制度設計を進めるとともに、それまでの間は現行の助成措置(不妊に悩む方への特定治療支援事業)の拡充がなされた(2021年1月～)。主な変更点は、所得制限の撤廃、助成額の増額(1回15万円から30万円へ)、助成回数の引上げ(生涯で通算6回までであったところ、1子ごとに6回までとされた(40歳以上43歳未満は3回))である。

男性の家事・育児参画促進としては、男性の育児休業取得を促すために「育児・介護休業法」改正案が閣議決定され(2021年2月26日)、国会に提出された。主な改正点は、子供の出生後、8週間以内に4週間まで取得できる柔軟な育児休業の枠組みを創設すること(休業申し出期限を2週間前までとする、2回分割して取得できる、労使協定により一定の休業中就労を可能とする等)、2回に分けて休業取得できるようにすること(夫は出生時育休と合わせ4回に分けて取得可)、妊娠・出産の申し出をした労働者に対する個別周知や休業取得意向の確認の義務化などである。改正法案は成立する見込みであり、成立した場合は2022年4月より3段階に分けて施行される予定である。

保育の受け皿の整備では、2020年12月21日に「新子育て安心プラン」⁶が公表され、4年間で約14万人の保育の受け皿を整備することになった。これまでは待機児童解消の目標年度を定めていたが、女性の就業増加に保育サービスの定員増加が追いつかない状況が続いており、本プランでは「できるだけ早く待機児童解消を目指す」とのみ言及された。ただ、2015年に開始された子ども・子育て支援新制度のもとで保育サービス供給が大きく拡充され、待機児童も0～2歳枠に焦点化してきていることに加え、出生数の減少も続いていることから、保育無償化が0～2歳へと対象拡大されることがなければ、今後5年程度で待機児童問題は大幅に改善する可能性は高いだろう。

令和3年度における少子化社会対策大綱の推進に関する主な取り組みは、内閣府ホームページ上で概要が公開されている⁷。

また、日本では2020年冬から新型コロナウイルス感染症の拡大が見られ、日常生活、経済活動の広範にわたる大きな制約と影響が生じた。結婚・出生行動への影響も懸念されており、実際に厚生労働省が公表した「妊娠届数」を見ると、2019年に比べて減少したことが明らかになっている⁸。そもそも、日本は出産可能年齢の女性数が減少している局面にあるため、出生行動に大きな変化がなければ、自然と出生数は減っていくメカニズムが働いているが、さらに新型コロナウイルスの影響により結婚・妊娠を当面延期する行動が増えて、減少ペースを加速させている可能性がある。内閣府では、新型コロナウイルス感染症を踏

⁶ 厚生労働省ウェブサイトの「新子育て安心プランについて」のページを参照。

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15982.html

⁷ 「少子化社会対策大綱の推進について<令和3年度における主な取組」

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/r021225/shoushika_taikou_b2.pdf

⁸ 厚生労働省子ども家庭局母子保健課の公表資料「令和2年度の妊娠届出数の状況について」

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_15670.html

また少子化対策の主な取組として、相談事業や就労支援、新規学卒者や高校・大学生への修学支援などがあることを掲げているが⁹、新型コロナウイルス感染症の結婚・出生行動への影響は今後ある程度の期間に及ぶことも十分考えられる。少子化傾向を加速しかねない新たなリスクファクターであるこの事態について、各種調査データを駆使して現状を把握し、対応していく必要があるだろう。

4. 第4次大綱までの政策の到達点と今後の課題についての考察

4-1 第4次大綱までの政策の重点課題の変遷と到達点

日本の少子化対策は1990年代から始まったが、図4で5年ごとに策定されてきた6つのプランを見ると、時々で注目された課題の変遷が見て取れる。合計特殊出生率の動きも参考情報として描いた。

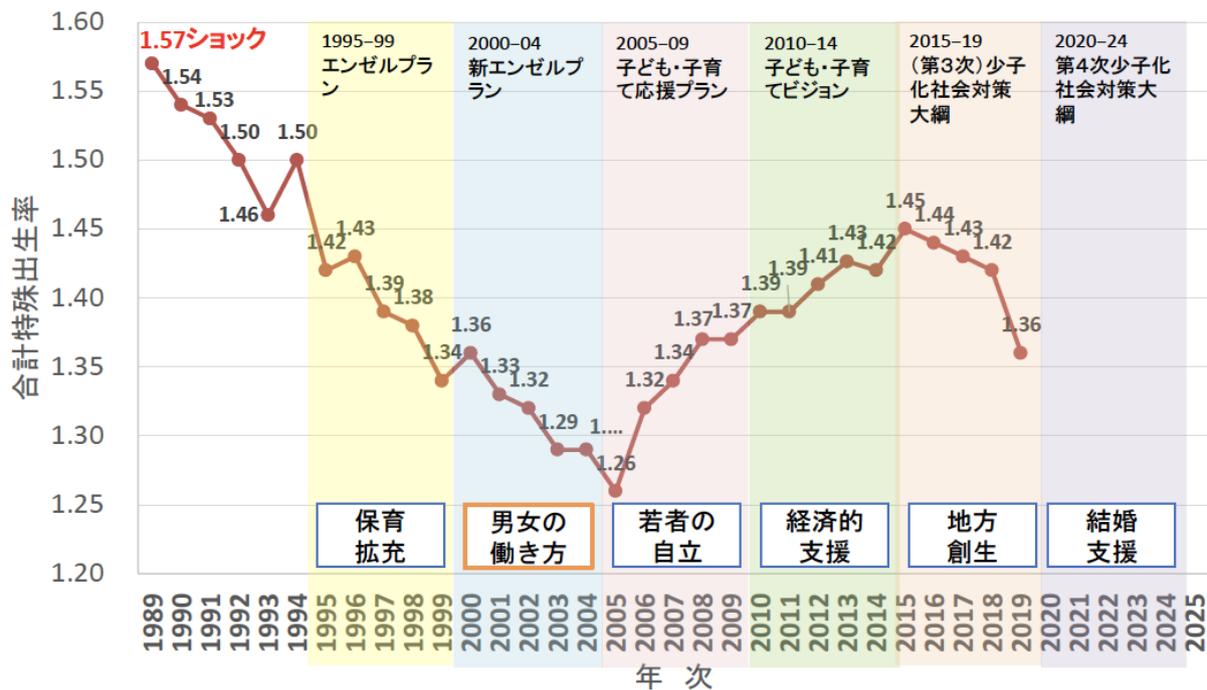


図4 日本の少子化対策・その重点課題と合計特殊出生率の推移

資料：厚生労働省『人口動態統計調査（確定数）』

最初の「エンゼルプラン」¹⁰（1995-99年度）策定時は、すでに仕事と家庭の両立、保育サービス、母子保健・小児医療体制、住宅・まちづくり、子育てコストといった少子化の基本的課題が認識されて記述されていたものの、予算も少なく、その中で中心的課題として取り組まれたのは、主に女性を念頭に置いた仕事と家庭の両立支援（育児休業制度など）と保育サービスの拡充であった。特に、予算は保育政策に重点的に配分され¹¹、母親が安心して子どもを預けて仕事に出られる環境の整備が進められた。

⁹ 「新型コロナウイルス感染症を踏まえた少子化対策の主な取組」（内閣府）

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/r030224/corona_torikumi.pdf

¹⁰ 正式名称は「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（平成6（1994）年12月16日4大臣（文部・公正・労働・建設）合意）<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/angelplan.html>

¹¹ 「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等5か年事業）」

<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku-taisaku.html>

しかし、その後すぐに、少子化は「女性の仕事と家庭の両立困難」が原因であるという問題ではなく、日本社会における性別役割分業を基盤とした公私の場での男女の働き方こそが少子化を加速している、という視点が広く共有されるようになった。「新エンゼルプラン」¹²（2000-04年度）では、新たに固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正が重点課題の一つに挙げられ、女性の職域拡大やポジティブアクション、均等法周知などの啓発活動も施策に掲げられるようになった。

2000年代に入ると、1990年代後半から急速に社会問題化していた若年層の雇用環境の悪化（就職氷河期、非正規雇用者の急増など）が結婚行動に大きな負の影響を及ぼしているという議論が高まった。少子化対策でも「若者の自立支援」が大きな課題として挙げられ、2003年成立の「少子化社会対策基本法」に基づいて初めて策定された「少子化社会対策大綱」とその具体的実施計画である「子ども・子育て応援プラン」¹³（2005-09年度）では、大きな一つの柱として取り上げられた。また、引き続き、仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、保育サービス拡充も中心的課題として進められ、この頃から少子化対策の中で「男性の家事・育児参画」というテーマも大きく取り上げられるようになった。

働き方の改革と保育サービス拡充を中心的な車の両輪として少子化対策を進めてきたが、2009年に自民党から民主党へと政権交代が起こり、その節目となった選挙で大きく取り上げられたテーマの一つが子育て世代への経済的支援であった。2010年には、中学生までの子どもを育てる家庭に、所得制限なしで子ども一人当たり13,000円の「子ども手当」の給付が実現した。子どもの貧困の問題への注目、高校の無償化なども目指され、子育て世代の経済的支援に大きく注目した「子ども・子育てビジョン」¹⁴（2010-14年度）が策定された。子ども手当は2年もたたずに所得制限ありの「児童手当」に戻り、一律給付ではなく年齢や出生順位で傾斜配分されるようになったものの、子ども手当以前の児童手当額よりは全体として大きくなり、これを機に子育て世代への現金給付は拡充されたと言える。

その後、再び自民党へと政権交代が起こったが、まずは民主党政権となる以前から一貫して議論されてきた保育サービス供給体制の見直しが進み、子ども・子育て支援3法の成立（2012年）を経て「子ども・子育て支援新制度」が2015年度より発足する運びとなった。また、2010年代に入り日本の総人口減少がデータとしても明確に示されるようになったことから、人口減少問題に注目が集まり、日本の総人口を一定程度維持することの重要性や、地方の人口減少への危機感が次々に表明された（経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会 2014、日本創成会議・人口減少問題検討分科会 2014がもっとも注目された報告・提言）。それらの議論を受け、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136

¹² 「少子化対策推進基本方針（平成11（1999）年12月17日少子化対策推進関係閣僚会議決定）」
（https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/syousika/tp0816-2_18.html）のもと、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン、平成11（1999）年12月19日大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意）」

（https://www.mhlw.go.jp/www1/topics/syousika/tp0816-3_18.html）が策定された。

¹³ 「少子化社会対策大綱（平成16（2004）年6月4日閣議決定）」
（https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/t_mokuji.html）のもと、「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン、平成16（2004）年12月24日少子化社会対策会議決定）」

（https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/kodomoplan/p_mokuji.html）が策定された。

¹⁴ 第2次の少子化社会対策大綱であり、通称「子ども・子育てビジョン」と呼ばれる。詳細資料は、<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/family/vision/index.html> 参照。

号)の成立と「まち・ひと・しごと創生本部」の設置、そして創生法に基づく「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(日本の人口の将来展望を示したもの)と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(人口減少を緩和するための具体的施策を示したもの)が策定され、この「地方創生」の流れは少子化対策にも大きく影響した。2014年度末に策定された「第3次少子化社会対策大綱」¹⁵(2015-19年度)では、新しいテーマとして地方創生政策との連携が挙がり、少子化対策も地域特性に合わせた政策展開を行うという点が重視されていくようになった。この流れは第4次少子化社会対策大綱にもつながっている。

そして第4次少子化社会対策大綱では、これまで積み上げてきた「仕事と家庭の両立支援」「保育サービスの拡充」「若者の自立支援」「子育て世代への経済的支援」「地方再生の一手段としての地域特性に合わせた少子化対策」での諸施策について、時代の流れに沿って中身の充実を図る段階に到達したと言えるだろう。2010年代に入り注目され、第4次大綱でも大きく取り上げられている結婚支援も、最も有力な具体的手段としては雇用・労働政策における若年層の経済的自立支援である。これに出会いの支援としてAI技術の活用などが新たにつけ加わった。

これまでの少子化対策において、どのように施策分野が広がってきたかを一覧するものとして図5を作成した。少子化対策の項目としてはすでに考えうる分野はほぼ網羅されているとみられ、第4次大綱では、AIやICTなど科学技術の活用という項目以外は、大きく新規のものは加わっていない。あとはどの施策に重点的に予算をつけ、細かな改善をしながら推進していくかという段階に本格的に到達したと言えそうだ。重点化の方向性としては、働き方改革に伴う仕事と家庭の両立支援、保育サービスの拡充、男性の家事・育児参画促進など、雇用・労働政策や男女共同参画政策にかかわる分野が中心的課題である。それに加え、保育無償化が実現し、不妊治療の保険適用が決まるなど、経済的支援も拡充の方向にあると言えるだろう。

施策分野	エンゼルプラン	新エンゼルプラン	子ども・子育て応援プラン	子ども・子育てビジョン	(第3次)少子化社会対策大綱	第4次少子化社会対策大綱
雇用・職場環境、働き方の見直し、ワークライフバランス	○	○	○	○	○	○
労働時間	○	○	○	○	○	○
再就職支援	○	○	○	○	○	○
保育サービスの充実	○	○	○	○	○	●
放課後児童対策	○	○	○	○	○	○
地域の子育て支援	○	○	○	○	○	○
学校教育の充実	○	○	○	○	○	○
母子保健・小児医療体制	○	○	○	○	○	○
子育てのための住宅整備・生活環境づくり	○	○	○	○	○	○
子育てコストの軽減(教育費軽減含む)	○	○	○	○	○	○
多子世帯支援(独立項目化は第3次大綱から)	○	○	○	○	○	○
不妊治療支援		○	○	○	○	●
地域の教育環境の整備		○	○	○	○	○
生命の大切さ、家庭の役割等についての理解		○	○	○	○	○
若者の経済的自立支援			○	○	○	○
要支援家庭対策			○	○	○	○
男性の家事・育児参画			○	○	○	●
子どもの貧困				○	○	○
結婚支援					○	○
祖父母による子育て支援の促進					○	○
結婚・妊娠・出産、子育ての情報提供と発信					○	○
結婚・子育て支援の雰囲気醸成					○	○
地域創生政策との連携					○	○
結婚・子育て支援でのICT・AI技術活用						○

図5 各少子化対策パッケージが包含する具体的施策分野

注：第4次大綱の赤丸は、策定後に重点的に推進されている施策(本文3-2参照)。

¹⁵ 詳細資料は、<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/taikou2.html> 参照。

4-2 少子化対策の今後の課題

これまで見てきた通り、少子化対策にはこれまで 30 年にわたり指摘されてきた少子化の諸要因に関わる施策が積み上げられて構成されている。その結果、総花的であると揶揄される反面、考えうる限りの施策アイデアは詰め込まれているとも言える。問題は、これらの多くの施策の中から、どれが「より少子化の流れを変えるのに効果的か」を見極めることだが、近年の社会経済状況や様々な研究成果を見ると、「雇用・所得の不安定化」が結婚・出産を阻害する大きなポイントとなっていると考えられる。雇用・所得の不安定化に対処するためには、日本社会を共働きでも暮らしやすい社会にすることが求められる。性別役割分業意識の見直し（分業否定ではなく、柔軟な男女役割観）、労働の時間・場所の制約を緩めた柔軟な働き方の浸透、非正規雇用の処遇改善が重要だ。また、これらの改革のためには、働く間安心して子どもを預けられる環境の整備として保育サービスの質・量の拡充と、意識面での変革として男女共同参画政策もこれまで以上に緊密にセットで進めていくこともポイントとなろう。個々の施策を超えて、少子化の根本原因となっている社会構造の変化を促すような施策の展開が求められている。

さらに、施策の一つとしてすでに挙げられているが、これまでそれほど大きく取り上げられていないものとして「妊婦や乳幼児とのふれあい体験」「多様な家族の形を知る機会の提供」「総合的な性教育」がある。これらの施策は、中長期的に少子化の流れを変えるものとして重要になっていくのではないか。日本では長年少子化が続き、少子化世代の人々が親になってきている。きょうだいや親族が少なく、成長過程で身近に妊婦や乳児がいた経験がない人が多く、少子・無子への抵抗感も薄れてきている。妊婦・乳幼児とのふれあい体験、パートナーシップや家族の形の多様性などを知る機会の提供、総合的な性教育の推進といった教育面での施策から、家族形成について若者が知ったり考えたりする機会を持つことが重要ではないだろうか。

また、日本では子どもの教育にかかる莫大なコストへの不安だけではなく、「エリート教育競争」に参加すべきという心理的プレッシャーも子育ての大きな負担になっていると考えられる。小学校受験や中学受験に参加するといった行動だけでなく、習い事をさせるかどうか、普段の生活でいかに綿密に教育的サポートができるか（宿題を見る、学習につまずかないよう常に子どもの能力を把握しフォローする、家庭での自主学習教材を手配するなど）など親は常に子どもの教育についてプレッシャーにさらされている。コスト面・心理面両方の教育投資への負担が少子化の一因であることは明らかだが、解決は難しい。公教育の充実、学歴（学校歴）社会の是正など、直接には少子化対策と分類できないような大きな教育政策と関連する課題である。少子化対策は、これまで雇用・労働政策、男女共同参画政策と密に連携してきたが、今後は教育政策との連携もより強めていく必要があるだろう。

参考文献

落合恵美子 (2013a) 「近代世界の転換と家族変動の論理—アジアとヨーロッパ」、『社会学評論』第 64 巻 第 4 号, 533–552 ページ。

落合恵美子編 (2013b) 『親密圏と公共圏の再編成：アジア近代からの問い』, 京都大学学術出版会。

経済財政諮問会議専門調査会「選択する未来」委員会 (2014) 「未来への選択—人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築 [これまでの議論の中間整理]」。

国立社会保障・人口問題研究所 (2021) 『人口統計資料集 2021』

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/Popular2021.asp?chap=0>

鈴木透 (2012) 「日本・東アジア・ヨーロッパの少子化—その動向・要因・政策対応をめぐって—」, 『人

口問題研究』第 68 巻第 3 号, 14-31 ページ。

鈴木透 (2016) 「東アジアの低出産・高齢化とその影響」, 『人口問題研究』第 72 巻第 3 号, 167-184 ページ。

鈴木透 (2019) 「東アジアの人口問題とその起源」, 『人口問題研究』第 75 巻第 4 号, 285-304 ページ。
日本創成会議・人口減少問題検討分科会 (2014) 「ストップ少子化・地方元気戦略」
(<http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03.pdf>)

Kohler, H.-P., Billari, F. C. and Ortega, J. A., 2002, “The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s”, Population and Development Review, 28(4), pp.641-680.

Lesthaeghe, R., 2010, “The unfolding story of the Second Demographic Transition”, Population and Development Review, 36(2), pp.211-251.

Matsuda, S., 2020a, Low Fertility in Japan, South Korea, and Singapore: Population Policies and Their Effectiveness, SpringerBriefs in Population Studies, Population Studies of Japan, Springer.

Tsuya, N.O., Choe, M.K. and Wang, F., 2019, Convergence to Very Low Fertility in East Asia: Processes, Causes, and Implications, SpringerBriefs in Population Studies, Population Studies of Japan, Springer.

Van de Kaa, D. J., 1987, “Europe’s second demographic transition”, Population Bulletin, 42(1), pp.1-59.

Zaidi, B. and Morgan, S. P., 2017, “The Second Demographic Transition Theory: A Review and Appraisal”, Annual Review of Sociology, 43, pp.473-492.