

人口政策と社会保障政策 ——最近の低出生力に関連して——

大 淵 寛

はじめに

人口政策と社会保障政策——このテーマのもとで論ずべき事柄は二つある。一つは人口政策体系の中で社会保障政策がどのように位置づけられるかという、どちらかといえば理論的な問題であり、もう一つはわが国における現今の少子化社会と来るべき超高齢社会において、人口政策と社会保障政策がいかなる役割を演ずべきかというすぐれて現実的な問題である。本誌におけるテーマ設定の意図は定かでないが、この二つの一見異質な問題を解く共通のキーワードは低出生力である。

低出生力が持続すると、人口は高齢化し、やがて減少を開始する。そのことが短・中期的に一国の経済社会にさまざまな影響を与えることは一般的にもかなり認識されるようになったが、さらにそれが長期的には国家、民族の存亡にも関わる重大事であることを知る人は少ない。本稿は多面的な角度から低出生力の問題に接近し、現代人口政策と社会保障政策のあり方を探ってみたい。

I 低出生力をめぐる諸問題

1995年の合計出生率(近似的に、1人の女性が生涯に産む平均的な子供数に相当)は、ついに1.42という史上最低の水準に落ち込んだ。これは、人口を増減のない状態に保つ置換水準(現在の死亡率のもとでは合計出生率にして2.08)を大きく割り込むもので、世代間隔を29年とすれば、人口は年平均1.33%で減少し続けるであろう。

この減少が逆ねずみ算式に続くと、人口は52年後に半減し、172年後には10分の1になる。そして、1000年後には日本人口は300人以下になり、生物学的には絶滅したも同然の状態になってしまう。つまり、現在の出生力は、わずか1000年ほどの間に日本人を地球上から抹殺してしまうほどに低いのである。これはもちろん机上の計算にすぎないし、これほどの低出生力が将来にわたって不変のまま持続すると考えるのはあまりに非現実的である。しかしながら、人口が50年余りで半減するほど低い現在の出生力はやはり異常というしかないし、日本民族の衰退を喜ぶ人がいるとは思えない。

この議論は、別にナショナリズムを振り回そうとしているわけではなく、人口の固有の性質を明らかにするためのいわば比喩である。その固有の性質とは、人口が増加する場合でも減少するときにも、それが一種の惰性をもっているということである。この惰性のために、わが国の出生力はすでにかなりの期間置換水準を大きく割り込んでいるのに、総人口は現在もなお少しずつ増加しているが、やがてこの惰性も消えて日本の人口は減少にむかって反転する。その時期は、来世紀早々であり、まさに目前に迫っているのである。

人口減少はかなり長期的な問題であるが、わが国は短・中期的にも人口の高齢化という重要課題に直面している。これはすでに進行中であり、世人の関心も高いが、事態が深刻になるのはむしろこれからであって、あと数十年ほどの間はこの問題から目を離すわけにはいかない。とくに、最初のピークは、大戦直後の第一次ベビーブーム世代

(いわゆる団塊の世代)が高齢期を迎える2010年代半ばに訪れる。そのころ、総人口に占める老年人口(65歳以上人口)の割合は現在の15%から約25%へと一気に10ポイント上昇する。日本の高齢化水準は現在、先進国の中ではむしろ低い部類に入るが、今後の10年で一気に他の国々を抜き去ったうえ、その後もしばらくの間その水準は上昇し続けて、第二次ベビーブーム世代が高齢者の仲間入りをする2040年代には30%台まで高まるであろう。世界にはこれほど早く人口高齢化が進んだ国はないし、将来もこれほど高齢者の割合が高くなる国はない。つまり、高齢化の速度と水準の双方で、わが国は今後世界に類例のない経験をするようになるのであるが、これもひとえに出生力が低いことに起因するのである。

この低出生力が直接的にはもっぱら女性の晩婚化、非婚化に起因するという点については、ほとんど異論の余地がない。たしかに、夫婦の出生力にはあまり変化がないのに、20代後半の女性の未婚率が1970年の18.1%から1995年の49.0%に上昇した事実は衝撃的ではある。わが国では、出生のほとんどすべてが結婚のなかで発生しているため、未婚率の上昇はそのまま出生力の低下につながるのである。しかし、真の原因がこの現象の背後にある日本の経済社会の変貌や女性の意識変革にあることはいうまでもない。

晩婚化の直接の引き金は高学歴化である。女性も短大あるいは4年制大学に進学し、しかも学校を卒業した後、何年かは働くのが当たり前という社会慣行が定着して、20代前半の女性の有配偶率は急落した。女性の職場進出は1970年代後半以降の顕著な社会現象であり、それが結果的に女性の経済的能力を大いに高めることになった。女子の労働力率は近年、家庭の主婦を中心に上昇しているが、むしろ未婚者でも同様である。たとえば1995年に、20代前半の女子未婚者の労働力率は、まだ就学者が多いために80%未満にとどまっているが、20代になると、その91.8%が働いている。30~34歳の女性でも、その比率は89.0%である。つまり、この年代の未婚女性はほぼ90%が労働市場に出ており、家計外で働くこ

とが当たり前になっている。

この職場進出は女性の賃金稼得能力を確実に高めていった。しかも、この間に進行した高学歴化はその能力を一段と高めるのに貢献した。学歴の高い女性ほど、相対的に高い賃金が得られるからである。また4年制大卒の場合、男女間の賃金格差も小さく、より低い学歴との賃金格差は拡大傾向にある。こうした事実から、高学歴の女性にとって仕事を止めることは経済的に大きな損失であることがわかる。総合職などの場合、離職は賃金を失うにとどまらず、仕事の充実感やキャリアを喪失し、仮に復職しても、技能や知識に遅れをとって、容易なことではその遅れを取り戻すことができない。いわゆる結婚退職は少なくなったが、出産を機に仕事を離れるのはごく一般的な慣行である。いずれにせよ、キャリアを途中で捨てれば、結果は同じである。失った賃金を中心とする有形、無形の損失は出産、育児の機会費用を構成する。これはもちろん、学歴の高い女性ほど大きいので、彼女らはできるだけ結婚を遅くし、出産時期を引き延ばそうとするのである。こうした事情はわが国に限らず、先進諸国で広く見受けられることである〔阿藤 1996〕。

一方、低出生力に伴う人口の減少と高齢化は今後の日本経済にどのような影響を与えるであろうか。それらは一般的に、経済の成長潜在力を抑制し、生活水準の向上を妨げる要因であるといわれ、1) 労働供給制約、2) 年金、医療など社会保障負担の増大、3) 労働生産性と適応力の低下、4) 消費需要の減少と消費構造の固定化、5) 投資意欲の低下と貯蓄能力の減退、6) 流動性の低下と失業リスクの増大、7) 福祉マンパワーの不足、8) 老人支配による経済的活力の低下、といった事柄が挙げられてきた〔United Nations 1973, pp. 289-92; Clark and Spengler 1980, pp. 142 ff; Steinmann 1984; Stolnitz 1992〕。

いまここで、そのすべてについて論ずるつもりもないし、その必要もない。ただ、観察期間を短期と中・長期に分けるとともに、需要要因と供給要因の両面から接近するのが有用であることを指摘しておきたい。ここで短期とは、およそ5年程

度である。経済の場合には、短期といえばせいぜい1年か1ヵ月、あるいはそれ以下であるが、人口変動については、それよりずっと長いことに注意すべきである。中・長期となれば、10年単位あるいは100年単位でものごとを考えることになる。もっとも、ここではそれほど先のことではなく、長くても21世紀半ばまでを視野に入れている。

表1は、人口減少と高齢化がさまざまな経済成長要因におよぼす作用の方向を期間別に示している。ここで、需要要因は消費と投資に分けられ、供給要因は労働力と貯蓄（資本供給）に加えて、技術と土地、資源を取り上げている。一見して分かるように、先進国で今後に予想される人口動向はほとんどの場合に、やはり経済の成長にとって抑制的に作用するであろう。人口が減少を始めれば、それと前後して労働力も減少し、同時に高齢化していく。それは貯蓄能力を減じ、資本不足を招くとともに、技術進歩にもブレーキを掛ける。他方、人口減少は確実に消費市場を縮小し、高齢化は消費構造を保守的にして、新規投資を抑制する。このように、人口の減少と高齢化は相まって経済の成長潜在力を損うと考えられるのである。

経済規模の拡大が鈍化する一方で、労働力の絶対的減少が続けば、働く人々の社会的、経済的負

担は増大の一途をたどるであろう。たとえば、人口高齢化が進行していくと、従属人口のうち高齢者の占める比率が着実に上昇していくが、同じ従属者でも、子どもと高齢者とは経済的に異なる意味をもっていることに注意しなければならない[Vukovich 1992; Gonnot 1992; Miljkovic and Rasevic 1992]。いま1980年代はじめのハンガリーにおける公的な社会サービスの所要費用について年齢別に分析したヴコヴィッチ (Gabriella Vukovich) の推計結果を見ると、教育、医療および老齢年金の年齢階級別費用指数は表2のようになる。容易に想像されるように、若年層の経済的負担の多くは教育費であり、高齢層のそれは年金である。医療費だけが全年齢を通じて必要とされるが、その金額は低年齢層では低く、年齢が上がるにつれて上昇して、中高年齢層で圧倒的に高くなる。そしてこの三つを合計した総合指数を見ると、費用がもっとも小さい30～34歳を基準として、若年層ではその5～6倍にとどまるが、60歳前後から年金を中心に十数倍に急膨張している[Vukovich 1992, p. 401]。

ヨーロッパ諸国と同様に、わが国でも来世紀に向けて年金、医療などの社会保障負担は激増し、介護を中心とする保健・福祉マンパワーが大幅に不足して、いろいろな意味でわが国は高負担社会になっていく。この種の負担はそれ自体が経済成長にとっても妨げになるし、ある程度は成長しなければその負担に耐えることができないという困難な局面にわが国は確実に向かっているのである。

II 人口政策と家族政策：その意義と目的

現在の低出生力が引き起こす人口の減少と高齢化は、上で見たように、経済成長を減速させる一方、社会的、経済的負担の増加を招くと考えられている。そうだとすれば、人口の減少を阻止し、高齢化を遅らせるために、出生力を回復させることを企図した人口政策の策定が、たとえば現代の日本において理論的に正しいと判断されるのであろうか。たしかに、この判断はある観点からは正しいけれども、別の立場からはまったく支持さ

表1 今後の人口変動が経済成長要因に与える影響

成長要因	短期	中長期
需要要因		
消費需要	--	--
消費構造	--	--
投資需要	--	--
供給要因		
労働力の量	--*	--
労働力の質	--*	--
労働力の流動性	--*	--
資本形成(貯蓄)	±, --*	--
技術進歩	±	--
土地・資源	+	+

注：1) +, --は、今後の人口変動の各要因に対する効果が成長促進的または阻害的であることを表す。

2) ±は、その効果が経済成長に対して中立的であることを示す。

3) *は、効果があまり大きくないことを示す。

表2 教育、医療および老齢年金の年齢別費用指数：ハンガリー

年齢階級	年齢別費用プロフィール			合計 (50-54歳=100)
	教育(1981年) (35-39歳=100)	医療(1981年) (10-14歳=100)	老齢年金(1983年) (50-54歳=100)	
0-4歳	1,747	304	..	293
5-9	4,476	143	..	555
10-14	4,835	100	..	583
15-19	4,112	111	..	503
20-24	1,718	196	..	256
25-29	1,135	213	..	195
30-34	176	259	..	100
35-39	100	359	..	122
40-44	..	465	..	144
45-49	..	650	..	201
50-54	..	720	100	258
55-59	..	898	1,596	866
60-64	..	972	4,269	1,876
65-69	..	1,043	3,736	1,701
70-74	..	1,074	3,478	1,615
75-79	..	1,107	3,405	1,599
80-84	..	1,154	3,147	1,518
85+	..	1,215	3,015	1,488

出所：Vukovich 1992, p. 401.

れない。それはしばしば、「ミクロとマクロの相克」として知られている問題であり、また社会・政治体制との関連でも取り上げることのできるものである [大淵 1996]。ここでは、政策論的な見地からその問題に接近してみよう。

筆者はかつて、人口政策を次のように定義した。すなわち、「一国あるいは一地方の政府が国民の生存と福祉のために、人口的、社会経済的、その他の手段を用いて、出生・死亡・結婚・移動など現実の人口過程に直接間接の影響を与えようとする意図、またはそのような意図をもった行動」である、と [大淵 1976, p. 39; 大淵・森岡 1981, p. 263]。この定義には、主体、客体、目的、手段、対象、範囲、効果など政策一般を構成するすべての要素が含まれているが、とりわけ重要なのは目的である。筆者はこれを国民の「生存と福祉のために」と明示し、しかもこれに位階性を与えた。つまり、政策には一般に次元の異なる複数の目標が重層的に設定されているが、通常は低次元の目標だけが問題となる。現代では、国民福祉の向上が公共政策一般の目的とされ、それが至上の

目的であるかのように思われているが、少なくとも人口政策に関するかぎり、それは正しくない、とあえていっておきたい。すなわち、福祉は生活水準あるいは生活の質であり、その全般的な向上が政策目的として望ましくないはずはない。しかしながら、あくまでも生存あっての福祉であって、民族、国家、社会、家族あるいは個人の生存が脅かされているときに、福祉を追求する余裕はない。筆者はこれを「生存なき福祉はありえない」と表現した [大淵・森岡 1981, p. 266]。戦争や大飢饉のような非常時がその一例であるが、現今のわが国における超低出生力もそうした事例に含めてよいであろう。およそ半世紀間で人口が半減し、1000年で日本人が地球上から姿を消すほどの低出生力は、超長期とはいえ、まさに国民の生存に関わる大事とってよいからである。

こうした場合、政策的な判断としては生存の条件を確保することが重要であり、具体的には出生力を置換水準まで回復させることを考えるべきであろう。もっとも、民族生存の危機は何百年も先のことであり、ほとんどの人びとはこの危機を必

ずしも真剣には受け止めていない。経済企画庁の「1992年度国民生活選好度調査」結果（複数回答）を示した表3によると、現在の低い出生率について、「子どもを作るか作らないかは夫婦の自由であるからとくに問題はない」（25.8%）、「子どもを生みやすい社会的環境が整っていないのでしかたない」（41.4%）、「子ども以外にも楽しみがあるのだから子どもが少なくなってもかまわない」（4.3%）、「人口が減少し、住みやすくなると思われるので問題はない」（1.5%）などと答えた人びとはミクロ派ないし無関心派といえるし、「人口が減少し、国の活力が失われるのはよくないことである」（44.1%）と「労働力の確保や年金制度の維持等のために、子どもの数を増やさなければいけない」（26.4%）の二つがマクロ派あるいは社会派である。複数回答のため正確な比較はできないが、数字的には両者はほぼ拮抗している。そして、どちらかといえば、ミクロ派は女性に多く、マクロ派が男性に多いことも興味深い〔経済企画庁国民生活局 1993, p.101〕。

要するに、現代の日本人は近い将来の人口減少をたとえ知っていたとしても、それに対してまだ切迫した危機感を持っておらず、置換水準への回復といった人口的目的を明示した政策、すなわち人口政策を求めてはいない。それは、生存の危機が日常的な感覚からはあまりに遠い将来の問題であることに加えて、現在の日本がきわめて個人主義的、民主主義的な体制下にあるという事情にも

とづいている。わが国の歴史上、現代ほど個人的自由や基本的人権が強く意識され、尊重されている時代はない。無論、それが侵害されているケースはなしとしなが、少なくとも個々の夫婦が出産に関して国家の意志に拘束され、あるいは影響されているとは考えられない。したがって、仮にわが国でマクロ的な意味の人口政策が必要だとしても、それを実施に移すことについて国民的コンセンサスを得ることは不可能な状況にあり、取りうる方法はせいぜいソフトな家族政策である。

家族政策はミクロ的視点から、個人、夫婦あるいは家族の福祉向上を最優先の目的として設定し、その目的に資する施策を推進するとともに、その目的達成を妨げる諸条件の排除に努める。たとえば出産や育児について、政策主体たる政府が直接国民の行動に介入することは許されない。そもそも家族政策の目的は出生数を調整することにあるわけではなく、子どもを持つことを望み、それが家族の福祉増進に役立つと考える人びとの行動を支援することにある。さらにいえば、家族政策はより広く家族の福祉一般に関わるものであるが、それは実際に人口政策とどれほど違うものなのであろうか。例を1994年12月に策定された厚生省などの「エンゼルプラン」にとって、それが家族政策なのか、それとも人口政策なのかを考えてみよう。

「エンゼルプラン」は、正式には「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」と題されており、その冒頭で合計出生率が史上最低を記録したこと、少子化によるさまざまな社会経済的悪影響が懸念されることを指摘し、子ども自身が健やかに育っていきける社会、安心して子どもを生み育てることのできる社会の形成が必要であるとの認識を示している。そのうえで、子育てをめぐるさまざまな制約要因を除去することが国や地方自治体、企業や職場、地域社会の役割であるとして、子育て支援のための多様な施策を提唱している〔厚生省 1996〕。

一般的にいえば、人口政策は生存目的と福祉目的の双方を有し、前者をより高次の目的と見るが、家族政策が目指すのは福祉目的のみである。しか

表3 低い出生率についての考え方* (1992年)

考 え 方	総 数	男 性	女 性
国の活力が失われてよくない	44.1	48.3	40.4
社会的環境が悪く仕方ない	41.4	38.0	44.5
労働力のために増やすべき	26.4	27.7	25.2
夫婦の自由で問題ない	25.8	24.9	26.5
わからない	7.8	7.2	8.3
子どもが少なくてもよい	4.3	4.1	4.6
住みやすくなる	1.5	2.2	0.9

出所：経済企画庁「国民生活選好度調査」平成4年度。

注：*「平成2年の合計特殊出生率は1.54と過去最低になりましたが、このことについてどのようにお考えになりますか」という問いに対する答え。標本数2,440。複数回答。

し、家族政策は福祉政策そのものではなく、また出生促進政策でも出生抑制政策でもない。それは人口的目的を明示的に含まないけれども、夫婦の出生力行動に影響を与えつつ、その福祉向上を目指すものである。それでは、「エンゼルプラン」は人口政策と家族政策のいずれであろうか。それはまず、国や地方自治体の施策にとどまらず、企業や職場、地域社会にまで協力を求めている点で、厳密な意味では国の政策ではない。しかし、子育ての制約要因を除去することを目的として、子育て支援のための多様な施策を提唱していることから見て、少なくとも家族政策の要件は満たしているといえよう。ところが、少子化に伴う社会経済的な影響を懸念している部分では、社会保障負担の増大や労働力の減少による社会の活力の低下といったマクロ的問題にも触れており、文言としては明示されていないものの、このプランはやはり出生力の回復を是とし、それを意図しているとも判断できる。そうだとすれば、それは隠された人口的目的を有し、人口政策的要素を含んでいることはたしかである。

しかしながら、この判断が仮に正しいとしても、「エンゼルプラン」が直ちに人口政策だということにはならない。その具体的施策はすべて子育てを容易にする環境整備に資するものであり、「生みたいのに生めない」状況にある人びとに支援の手を差し伸べようとするものだからである。いわゆる unmet need に応えようとするのが家族政策であり、その点で家族計画プログラムに近い性格を持っている。「エンゼルプラン」はたしかに、目的のなかにマクロ的、人口的要素を含み、福祉目的に限定していないという定義上の問題を抱えているが、「生めよ殖やせよ」と人口増強を唱えたかつての「人口政策確立要綱」[厚生省人口問題研究所 1941]のように出生促進の目的と効果を明示しているわけではない。いずれにせよ、現実の施策においては、人口政策と家族政策の境界を定義に沿って厳密に確定することはむずかしく、多少のあいまいさが残るのは止むをえない。

III 人口政策手段としての社会保障

かつてアルヴァ・ミュルダール (Alva Myrdal) は、「人口政策は全般的な社会政策と何ら変わるところがない」と断じたが [Myrdal 1968, p. 2], 筆者はこれについて、それが人口政策独自の目的を看過していること、そして政策手段の側面からの判断に偏っていることを理由に否定的な見解を示した [大淵 1976, p. 38]。もっとも、この第二の理由にあるように、人口政策がその手段として社会政策と共通する要素を含んでいることはたしかである。

前段で見たように、筆者は人口政策の定義に際して、「人口的、社会経済的、その他の手段を用いて」という一語をもってその政策手段に言及した。出生抑制政策に関連する具体例を挙げれば、人口的手段とは避妊、不妊手術、人工妊娠中絶など家族計画プログラムで用いるような類の方法で、人口変数に直接作用するものである。一方、社会経済的、その他の手段は多くの場合間接的なプログラムであり、女性の地位向上、教育の普及、雇用機会の拡大、社会保障制度の拡充、法定結婚年齢の引き上げ、人口教育などを通じて出生力の抑制を図ろうと試みる。これらはいずれも開発途上国において過去数十年間にわたって採用されてきた人口抑制政策の内容であるが、先進諸国の低出生力対策においてはどのようなプログラムが考えられるであろうか。

出生力の経済的決定因に関するライベンスタイン (Harvey Leibenstein) の効用・費用の原理 [Leibenstein 1957; 大淵 1988] によると、夫婦は、子どもの限界効用が限界不効用を上回る限りにおいて、追加的な子どもを生もうと決意する。追加的な子どもから得られる効用は、(1) 消費効用、(2) 所得効用、そして (3) 年金効用の三つであり、追加的な出生に伴う不効用は、(1) 養育費や教育費のような直接費と (2) 間接費に分けられる。後者は追加的な子どもを持ったために生じた機会費用であって、主に母親が出産、育児のために働くことができずに失われた所得から

なる。

この効用・費用モデルにもとづいて経済発展に伴う出生力低下のメカニズムを示せば、まず子どもの効用について消費効用は不変としても、所得効用と年金効用は激減し、他方不効用は直接費、間接費ともに増大する。このため、限界効用が限界不効用を上回る子ども数が減少して、社会全体の出生力水準も低下するのである [Leibenstein 1974]。ここで、所得効用は子どもの労働力としての効用であるから、高学歴化によってそれが減少したことは明らかである。教育投資が経済的に割に合うものだとしても、親に還元される部分はわずかである。また、年金効用は老後の保障としての効用であり、社会保障が発達して、老後を子どもに頼る度合いが低下すれば、その効用はおのずから低下するであろう。

一方、直接費のうち、とくに教育費が近年激増して、これが親の大きな負担になっていることは各種の調査の示すところである。たとえば、前出の「1992年度国民生活選好度調査」結果でも、出生率低下の原因について「子育ての費用の負担が大きいから」と答えたものが54.6%でもっとも多く、次いで「外で働く女性が増えたが、育児を容易にする施設・制度が充分でないから」が51.2%で続く。後者は、女性の社会進出と高学歴化に伴い、出産、育児の機会費用が増大していることを示し、子どもの不効用を構成する間接費が大きくなっていることを物語る。とくに女性回答者の場合、後者の理由を挙げるものが54.7%を占め、前者の理由(52.8%)を上回っていることに注目したい [経済企画庁国民生活局 1993, p. 14]。

わが国における近年の出生力低下を国民の少なくとも半数が好ましくないと感じ、その原因を子育ての費用負担と出産、育児の機会費用の増大に求めていることから、家族政策として国と地方自治体のなすべき事柄が明瞭になってくる。「エンゼルプラン」が少子化の原因や背景を探りながら、子育て支援社会の構築を目指そうとしたのはまさしく正しい方向であったし、民主主義国家としての日本としては当然の選択であったといえよう。

このプランが今後の子育て支援のための政策の基本的方向として打ち出したのは、(1)子育てと仕事の両立支援の推進、(2)家庭における子育て支援、(3)子育てのための住宅及び生活環境の整備、(4)ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、および(5)子育てコストの削減、の5項目であり、具体的には、①仕事と育児との両立のための雇用環境の整備、②多様な保育サービスの充実、③安心して子どもを生み育てることができる母子保健医療体制の充実、④住宅及び生活環境の整備、⑤ゆとりある学校教育の推進と学校外活動・家庭教育の充実、⑥子育てに伴う経済的負担の軽減、および⑦子育て支援のための基盤整備、の7点を重点施策として掲げている [厚生省 1996]。

重点施策のうち、とくに重要と思われる雇用環境の整備についてその細目を見ると、①育児休業給付の実施など、②事業所内託児施設の設置促進など、③育児退職者の再就職支援、④労働時間の短縮など、となっており、実に網羅的で間然するところがない。それは他の項目についても同様であるが、惜しむらくはいずれも具体性に欠けている。企業や家庭に委ねる部分が多く、政府としてはそれらの努力を期待するという以上のことがいえないからである。そこにこのプランの限界があるけれども、それは同時に国民の人口行動に直接介入しえないという民主主義国における家族政策の限界をも示している。

それはともあれ、ここで提示されている施策の数々は、広い意味で実質的に社会保障政策の一部と見なすことができる。わが国の社会保障制度は一般的に、国民の生活安定と健康維持を主な目的としており、公的扶助(生活保護)、社会福祉(児童福祉、老人福祉など)、社会保険(健康保険、年金保険、雇用保険など)、公衆衛生・医療、および老人保健に分類される。したがって、雇用保険制度を活用した育児休業給付の実施、保育サービスの多様化や保育事業の拡充、子育て世代の租税負担の軽減、児童手当の充実などはまさにその制度の一環であり、子育て支援の中核をなす施策である。父親の家事、育児への参加を容易にする

ための労働時間の短縮や教育費負担の軽減を図る私学助成などは必ずしも社会保障政策そのものではないが、その周辺部分を強化する役割を果たしている。

わが国の社会保障制度は、来世紀の本格的な高齢社会の到来に備えて、適切な対応をするべく多くの課題を抱えており、1989年に「高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）」を策定し、さらに1994年にはこれを見直して「新ゴールドプラン」を策定した。これが当面の重要課題であることはいうまでもないし、社会保障費を予算面から見ても、医療保険と年金保険を中心として高齢化社会対策に重点が置かれているのが実情である。これに対して、少子化対策である「エンゼルプラン」にはようやく着手したばかりで、まだ本腰が入っているとはいえない。しかし、人口高齢化の主因は低出生力であり、これを放置すれば、高齢化は進む一方である。高齢化問題に対処する意味においても、社会保障政策における少子化対策の比重をさらに高めていく必要があるといえよう。

IV 社会保障政策の効果と限界

人口政策体系において、個々の国民は政策客体であると同時に、人口行動の主体でもある。どのような政策主体のもとにあっても、個々人の人口行動、たとえば結婚や出産はそれ自体個々の夫婦あるいは家族の意志決定に委ねられている。このため、個々の人口行動は相互に独立的であるように見えるけれども、ある特定の時代の特定の社会における人口行動は共通のパターンを示すことが多い。現代の日本で女性の晩婚化が進行していることも、夫婦一組当たりの完結出生児数がほぼ二人で変わらないままであることもその一例である。これは、あらゆる人間行動がそうであるように、人口行動もその時代の社会的規範に則って行われているためであり、その規範から逸脱して行動する人は非常に少ないのが実情である。そしてこのように、ミクロの人口行動が集合的にはほぼ同一の方向で行われていることこそ人口政策の実行を

可能にする社会的条件をなしている。もしそうでなければ、政策の効果は分散して、所期の目的を達しえないであろうし、そもそもどのような施策を行うべきか、選択に窮するにちがいない。

個々人の人口行動が全体としてその社会に特有のパターンを有するとしても、そのことが直ちに人口政策あるいは家族政策の有効性を保証することにはならない。現代の民主主義国では、個々人の人口行動はまったくマクロ的な人口的目的に沿って行われているわけではなく、その目的は個人あるいは家族の福祉極大化である。女性の晩婚化も結婚後の就業継続も、そして少子化もすべて個々人の、あるいは個々の夫婦の福祉を極大化するための選択的な行動の結果である。したがって、その視点を忘れた政策手段は、効果を持たないばかりか、かえって国民の反発を招いて、逆効果しか顕わさないであろう。わが国の場合でいえば、生存目的を福祉目的の上位に置いたマクロ的人口政策はもはや選択肢のうちには含まれず、福祉目的を掲げる家族政策のみが国民に受け入れられ、効果を挙げうることは明らかである。

前述のように、「エンゼルプラン」は、厳密な意味においては家族政策ではない。福祉目的を明示していないし、人口的目的すら含んでいるからであるが、大部分が社会保障政策からなるその内実は、それが家族政策であることを示している。しかし、それが国民に受容され、人びとの人口行動に影響を与えて、出生力の回復につながるかどうかは保証の限りではない。先に見たように、社会保障政策は元来、国民生活の安定と国民の健康維持を目的とするものであり、出生促進政策そのものではない。「エンゼルプラン」に盛り込まれた施策も、一般的な社会保障政策のなかから子育てに多少とも役立つと思われるものを抜き出して、羅列したにすぎない、と酷評することもできる。

要するに、「エンゼルプラン」は社会保障政策を利用した間接的家族政策であって、夫婦の出産、育児に関する意志決定に直接踏み込むことを慎重に避けているといつてよい。もし直接的な効果を狙うとすれば、高山が提唱しているような「出生給付」制度を導入するのも一案である。それに

ると、出生給付は公的年金の被保険者であるものに子どもが生まれたとき、被扶養者の認定と同時に、原則として母親に支給される。高山はこれを、いわば社会化された出生祝いだといい、高齢期に偏った現金給付制度を乳幼児期にまで拡大することによって、世代間負担の不公平感をも緩和できるであろうと述べている [高山 1992, pp.189-91]。これは、子どもを生もうとする夫婦に補助金を与え、その財源を広く薄い消費税に求めることによって、負担の公平を図るとともに、結果的にフリーライダーの発生を未然に防ごうという興味深い提言である。

出生給付制度がどれほどの効果を持ちうるかは不明であるが、多様な積極的家族政策が成果を挙げた好例としてしばしば引き合いに出されるのはスウェーデンである。そこでは20年近い政策努力が実を結んで、女性を取り巻く社会環境が整備され、女性の出産、育児と就業の両立が可能になった結果、1990年代初頭に出生力が置換水準を回復したといわれている [津谷 1996]。わが国の「エンゼルプラン」もおそらくそれをモデルに起案されたと思われるが、有給の育児休業制度、児童手当、保育サービスのいずれをとっても、スウェーデンには遠くおよぶものではない。それは、予算的裏付けについても、システムそのものについてもいえることであり、いいかえればそれだけ政策効果もあまり期待できないということを意味している。

しかも、その好結果を得たスウェーデンにおいてすら、最近再び急速な出生力低下が起こっているのである。ホエム＝ホエム (Britta Hoem and Jan M. Hoem) によれば、1990年代に入ってスウェーデン経済は急速に悪化し、失業率が上昇した。とくに女性を多く雇用していた公共部門の縮小は女性に大きな痛手を与えた。手厚くなる一方だった家族政策は、史上はじめて大幅な後退を余儀なくされた。育児休業給付も現金児童手当も1995年以降大きく削減され、親の学校訪問休暇制度も1996年には全廃された。こうした変化を受けて、スウェーデンの出生力は急低下した。合計出生率は1990年の2.14をピークとして低下に

転じ、1996年には1.7を割り込もうとしている [Hoem and Hoem 1996]。

これは結局、スウェーデン経済の低迷が財政難を招き、コストの高い家族政策が立ち行かなくなったということであり、わが国にとってもきわめて貴重な教訓を与える事態であるといわなければならない。スウェーデンの経験は、手厚い家族政策が出生力の回復を可能にすることを実証したが、同時に有効な政策には豊富な資金が必要であり、資金が不足すれば政策効果も消滅するのだという教訓を残したのである。わが国の社会保障政策も年々充実し、その予算規模も膨らんできたが、そのほとんどは年金・医療関係であり、少子化対策に投じられる予算は微々たるものである。しかも、重点施策の多くの部分を企業や家庭の努力に委ねている現状では、効果はあまり期待できない。将来の超高齢社会には、想像を絶する財政負担の増大が予想されるが、それは結局国民に転嫁されて、国民負担の増加につながる。国民の負担能力にも限界があるので、高齢化対策に力を入れれば入れるほど、少子化対策はおろそかになるであろう。今後の日本に求められるのは、両者のバランスを保ちつつ、施策の有効性を高めるという非常に困難な道であるが、もしここで経済が持続的に成長しなければ、わが国もスウェーデンの轍を踏むことになるであろう。

参考文献

- Clark, Robert L. and Joseph J. Spengler, 1980. *The Economics of Individual and Population Aging*, Cambridge University Press, Cambridge, Ma.
- Gonnot, Jean-Pierre, 1992. "Assessment of an Age-cost Profile of Public Expenditure: The Case of France," in G. J. Stolnitz (ed.), 1992.
- Hoem, Britta and Jan M. Hoem, 1996, "Family Policies and Fertility Trends in Sweden," (厚生省「第6回人口問題と社会サービスに関する特別委員会」配付資料)。
- Leibenstein, Harvey, 1957. *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*, New York. (矢野勇訳『経済的後進性と経済成長』紀伊国屋書店, 1960年)。
- 1974. "An Interpretation of the Eco-

- conomic Theory of Fertility: Promising Path or Blind Alley?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 12, No. 2, June.
- Miljkovic, Dusan and Miroslav Rasevic, 1992. "Age-cost Profile of Public Expenditure in Serbia Proper," in G. J. Stolnitz (ed.) 1992.
- Myrdal, Alva, 1968, *Nation and Family: The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy*, M. I. T. Press, Cambridge, Ma. (Orig. ed. 1941).
- Steinmann, Gunter, 1984, *Economic Consequences of Population Change in Industrialized Countries*, Springer-Verlag, Berlin.
- Stolnitz, George J. (ed.), 1992, *Demographic Causes and Economic Consequences of Population Aging: Europe and North America*, Economic Studies, No. 3, United Nations, New York.
- United Nations, 1973, *The Determinants and Consequences of Population Trends: New Summary of Findings on Interaction of Demographic, Economic and Social Factors*, Vol. I, Population Studies, No. 50, New York, 1973.
- Vukovich, Gabriella, 1992. "Influences of Changing Age Distribution on the Public Sector in Hungary: An Assessment through Age-cost Profiles of Selected Social Services," in G. J. Stolnitz (ed.) 1992.
- 阿藤 誠 (1996) 「先進諸国の出生率の動向と家族政策」, 阿藤 誠 (編) 『先進諸国の人口問題——少子化と家族政策』, 東京大学出版会。
- 経済企画庁国民生活局 (1993) 『平成4年度国民生活選好度調査: 少子化の背景と国民の意識——結婚, 家族, 教育』, 大蔵省印刷局。
- 厚生省 (1996) 『厚生白書 家族と社会保障——家族の社会的支援のために』, ぎょうせい。
- 厚生省人口問題研究所 (1941) 『人口政策の栞——統計数字から見た日本の人口』, 人口問題叢書。
- 大淵 寛 (1976) 「人口政策の理論的考察」, 『経済学論纂』第17巻第4号。
- (1988) 『出生力の経済学』, 中央大学出版部。
- (1996) 「人口政策の政治経済学——南北問題の一視角」, 『経済学論纂』第37巻第5号。
- ・森岡 仁 (1981) 『経済人口学』, 新評論。
- 高山憲之 (1992) 『年金改革の構想——大改正への最終提言』, 日本経済新聞社。
- 津谷典子 (1996) 「スウェーデンにおける出生率変化と家族政策」阿藤 誠 (編), 前掲書所収。
(おおぶち・ひろし 中央大学教授)