

少子化対策に求められる新アプローチ

大沼 みずほ

大正大学 地域構想研究所 准教授

(要旨) 少子化社会対策大綱が昨年5年ぶりに改定された。出生数は年々減少し、コロナ禍であることも影響し、今年の出生数は、85万人を切ることも予測されている。過去5年の間、政府は待機児童解消キャンペーンや保育士の処遇改善などの政策を次々と発し、幼児教育の無償化や高等教育の奨学金制度等の充実を後押しし、子育てにおける教育費の減額を実現してきた。しかし、これらは長年の子育て世帯への「経済的支援」と仕事と子育ての「両立支援」の二本柱の強化であり、急速な少子化に歯止めをかけるためには、少子化対策について、日本の社会、文化、伝統をも包括して議論していく必要がある。新大綱でも示された予期せぬ妊娠への更なる支援の強化や地方における女性が活躍できる開かれた地域づくりといった新たなアプローチが求められている。

キーワード：少子化社会対策大綱、予期せぬ妊娠への支援、女性が活躍できる地域づくり

1. はじめに

(1) 少子化の現状

2019年の出生数は、90万人を割り、86万台に突入した。合計特殊出生率は、1.36まで下がっている。現在の傾向が続けば、日本は45年後、すなわち今の20歳が65歳になる頃には、人口がおおよそ8800万人まで減少すると予想されている。昨年から続くコロナ禍によって、今年の出生数は85万人を切ることが予想される。人口減少は国防、社会保障など国の根幹制度を揺るがす。そして、急激な人口減少によって、消滅していく地域が次々と出現することになる。

日本が戦後、極めて短時間で世界第二の経済大国になれたのは、急激な経済成長を支える人口ボーナスが大きな要因の一つでもあった。¹人口は国家を構成する重要な要素である。しかし、一端、人口減少のサイクルに入った国はなかなかそこから脱することはできず、人口減少のデフレ状態に

なっていく。人口減少をいかに緩やかにし、過疎で苦しむ地域やすでに財政を圧迫している社会保障制度を支えていくのか。少子化は止まってはくれない。その現状は想像以上に猛スピードで進んでいる。

(2) 少子化対策の経緯

1990年の出生率、1.57という数値を受け、日本の少子高齢化が国家的な課題として認識されて、早20年が過ぎた。もちろん、20年の間、政府が何もしてこなかったわけではない。しかし、少子化問題が政治的なイシューとして大きく社会で取り上げられたのは、2009年の民主党政権が「こども手当25000円」を掲げて、政権交代した時であろう。2010年には、「子ども・子育て新システム検討会議」が発足し、新たな子育て支援の制度について検討を進め、2012年3月には、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」が決定された。これに基づき、政府は、社会保障・税一体改革関連

¹ 注：人口ボーナスとは、総人口に占める働く人の割合が上昇し、経済成長が促進されることを示す。日本では、2005年以降、人口ボーナス期が終了し、少子高齢化社会に突入した。

法案として、子ども・子育て支援法等の3法案を国会に提出。社会保障・税一体改革においては、消費税の充当先が、従来の高齢者向けの3経費である基礎年金、老人医療、介護から、少子化対策を含む社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）に拡大されることとなった。ここにおいて、少子化対策が初めて「予算」を大きく伴う国家的課題として、表舞台によりやく立つことが許されるようになった。

(2) 安倍政権下での少子化対策

その後、自民党に政権が移った2013年時点でも人口減少は止まらず、子ども手当は所得制限を設けつつ、一万円減額されたものの継続された。しかし、政権復帰当初、人口減少の穴埋めをどう埋めていくかという議論は、「女性」と「高齢者」を労働市場にもっと送り込むという解決方法が、喫緊の解決方法として掲げられ、待機児童解消キャンペーンが大々的に打たれることになった。2014年に、消費税引上げ（5%→8%）の財源を活用し、待機児童が多い市町村等において「保育緊急確保事業」が行われ、企業主導型の保育所の整備なども進み、現在も政府上げて、自治体とともに取り組んでいる。取組みの強化により、今年度は待機児童が一番多かった東京都においても、4年前のおよそ8400人に対し、約2300人と大幅に減少している。²

また、少子化の最大原因とされる未婚化に対し、自治体と連携して取り組みを進めていくことが認識され、国としていわゆる婚活事業に予算が付いたのは2013年のことであった。こうして自民党政権下においても、少子化対策の重要性は、幅広く認知され、7年間の安倍政権の下、待機児童問題の解消、幼児教育の無償化、男女の働き方改革による男性の育児への参加など、矢継ぎ早に政策が打たれた。

(3) 本稿の目的

日本の少子化対策は、これまでは各国同様、子ども手当、幼児教育の無償化などの経済的支援と

保育所の整備や育児休業制度の拡充など仕事と子育ての両立支援の二本柱で政策が進められてきた。しかしながら、少子化対策は、伝統や文化、社会情勢など様々な要因が複雑に絡み合う複合的課題である。政府の少子化対策に新たなアプローチとしてどのようなことが必要なのか。これまで論じられてこなかった分野での議論を喚起させていく必要がある。そうした意味で、本稿は少子化対策に求められる新たなアプローチを提示するものである。

2. 少子化社会対策大綱

5年毎に見直しが行われる少子化社会対策大綱は、2020年5月末に改定された。ここでは、2015年の大綱と今回の大綱を比較した上で、今後の政府の少子化対策の方向性を俯瞰し、前提となる課題の整理をしていきたい。

(1) 2015年少子化社会対策大綱

2015年の大綱に沿った施策は、まず①子ども・子育て支援新制度の円滑な実施を最初に掲げている。そのため、待機児童の解消などの「量的拡充」ならびに職員の配置や処遇改善などの「質的向上」が柱となっている。これは、2014年の第187回国会で安倍晋三首相（当時）が、所信表明演説の中で、「女性が輝く社会」の構築をテーマとして取り上げ、同国会において、女性活躍推進法案を提出したことからも、2015年は、女性活躍推進を更に進め、子育てと仕事の両立支援のために待機児童の解消が政策テーマとして最重要課題だったことに裏付けされている。

次に、②若い年齢での結婚・出産の希望が実現できる環境の整備が謳われ、現在の日本にとって、若い世代の経済的基盤の安定が喫緊の課題との認識が打ち出された。これは、少子化社会対策大綱が最初に出された2004年から継続して打ち出されている政策である。すなわち、非正規雇用問題など、戦後の高度経済成長期には、顕在化しにくかった課題である。高度経済成長期には、年々給与

² 「出生率向上 負担軽減カギ」『日経新聞』2020年7月10日

が上がり続けていた時代であったが、現代社会においては、雇用形態の多様化により、給与が右肩上がりにはならず、社会保険料などの負担も年々大きくなってきている。若者の経済的基盤は、結婚の前提条件ともなっており、2番目の政策課題として提起されている。

次に、③多子世帯への一層の配慮が示され、特に第3子以降の保育料無料化や保育所などの優先利用などが政策項目として挙げられた。過疎地域になればなるほど、自治体の方が先行してこうした政策をすでに実行しており、国としても後追いつる形で多子世帯への一層の配慮という政策が初めて打ち出されることになった。

そして④男女の働き方改革の促進として、長時間労働の是正や男性の育児休業の取得促進、男性の家事・育児の促進が示されるとともに、女性が仕事と子育てを両立できるよう時短勤務や看護休暇などの制度の定着支援や育児休業中の経済的支援が謳われた。

最後に⑤として地方創生の取り組みと連携した取り組みについて言及がなされている。

(2) 2020年少子化社会対策大綱

2020年に改定された大綱では、まず①結婚・子育て世代が将来にわたる展望を描ける環境をつくることなどが挙げられ、若者の雇用の安定、男女の働き方改革などが盛り込まれた。

前回の大綱では、消費増税の実現とそれに伴う待機児童の解消が最大の課題であったが、政府の目標に従って、確実に解消されてきているため、今回の少子化大綱では、少子化の最大原因は、「未婚化・晩婚化」であるという認識の下、結婚したくても、経済的理由でためらう若者を支援することが重要課題として最初に列挙されている。

非正規雇用率と婚姻率においては、反比例の関係がみられ、非正規雇用率の有配偶率は正社員の半分以下となっている³ことから、若者の就労支

援や非正規雇用対策の推進、高齢世代から若者世代への経済支援の促進や住宅供給、結婚に対する取り組み支援は最重要政策であろう。また、「ワンオペ育児」という言葉が初めて盛り込まれ、女性に偏っている家事・育児に対し、男性の家事・育児への参画促進が謳われた。

a) 結婚できない若者

今回の大綱では、少子化の原因を「未婚化、晩婚化、有配偶者出生率の低下」として、全面に打ち出している。これまで、結婚は個人の自由の問題として認識されてきた。しかし、問題は多くの未婚者が、結婚を望んでいるにもかかわらず、結婚できないということにある。

いずれは結婚しようとする未婚者の割合は、依然として高い水準にあり、18～34歳の男性では85.7%、同女性では89.3%である。⁴見合い結婚が主流だった頃から恋愛結婚が主流になってくると、結婚するためには、「恋愛」をしなければならないという前提条件が発生する。そのための出会いの場がないと応えている未婚者は、全体の36.1%に上る。⁵

こうした現状を見れば、政府として、地域や企業、NPOなどの協力を得て、出会いの場をさらに増やせるような取り組みを促進していくことが重要だろう。

b) 多様化する子育て家庭への支援

次に、②多様化する子育て家庭のニーズに応え、在宅の子育て家庭、ひとり親家庭、低所得の子育て家庭、障害児や医療的ケア児を育てる家庭、多子世帯、多胎児を育てる家庭、再婚家庭などに配慮するとし、とりわけ、第3子以降を持ちたいとの希望に関しては、経済的負担の重さが希望の実現の大きな阻害要因となっていることから、多子世帯に配慮し様々な面での負担の軽減策を推進するとした。

多子世帯への拡充、重点化は、5年前の大綱ではじめて掲載された。戦中の「産めよ、増やせよ、

³ 平成29年度版少子化社会対策白書、第一部少子化対策の現状、第一章少子化を巡る現状、3結婚を巡る意識等

⁴ 現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査(独身者調査ならびに夫婦調査)報告書—、国立社会保障・人口問題研究所2017年3月31日、第1章結婚という選択、p13-14、

⁵ 令和元年度版少子化社会対策白書、第一部少子化対策の現状、第一章少子化をめぐる現状、p5

国のため」スローガンに対し、戦後長らく、結婚や子供を産む、産まないは個人の選択肢であり、国が政策として介入すべきではないという風潮があった。

今回の大綱においても、「もとより、結婚、妊娠・出産、子育ては個人の自由な意思決定に基づくものであり、個々人の決定に特定の価値観を押し付けたり、プレッシャーを与えたりすることがあってはならないことに十分留意する」との一文が入っているように、政府としても個人の価値観を大切にしていることが分かる。一方で、少子化が急激に進む中で、現状としてすでに地方自治体が行ってきた多子世帯への支援策というものが国民の中で定着してきたことにより、国としても積極的に多子世帯支援を打ち出せるようになったと言える。

日本ではフランスの少子化対策が手本となる事例が多くあるが、フランスでは第二次世界大戦後、人口こそが国を強くするという理念の下、人口増加策を取っている。戦後、人口抑制策を取った日本とは、スタートの時点で考え方が異なっている。また、大家族を支援する政策に加え、家族のあり方についてフランスは日本以上に柔軟である。こうした2つの理念に支えられた結果、フランスにおける少子化対策は概ね成功しているのであり、日本も多子世帯への支援とともに、家族のあり方にも、柔軟な考えを持ち、議論していくことが肝要であろう。

さらに、在宅子育て家庭に対する支援が今回初めて掲載されたことも注目に値する。これまで専業主婦世帯への支援というものは、少子化対策には盛り込まれてこなかった。しかし、今回の大綱ではすべての子育て世帯への支援を明確にしている。税制を検討するに当たっても、「子育てやこれから家族を形成しようとする若い世代に重点的に配慮する」との一文が入った。例えば、配偶者特別控除については、これまで働く配偶者対専業主婦の対立構造で議論されがちであった。今後は、単身世帯と子育て世帯をも包括した幅広い視点で

の議論が進むことが期待される。日本は、フランスやドイツと比べても、子供のいる世帯と単身世帯との純所得額の差額が相当程度少ないことが先行研究でも指摘されている。⁶諸外国の事例も踏まえ、少子化対策に資する税制へと改革が進むことを期待する。

c) 少子化対策と地方創生

次に③地域の実情に応じたきめ細かな取り組みとして、国が地方自治体の取り組みを支援している。5年前には、最後の項目だった地域との連携が3番目に挙げられており、少子化対策と地方創生の一体的な取り組みへの支援が謳われている。

東京都の児童数はこの10年間増加傾向をたどってきた。一方、地方は、若者の人口流出と少子化により、人口の自然減に拍車がかかってきており、地域の伝統や文化はじめ地域を存続させることができない集落も生まれてきている。総務省が今年8月5日に発表した住民基本台帳にもとづく今年1月1日時点の人口動態調査によると、日本人の人口は、特に東北で減少率がはげしく、秋田県が-1.52%、青森県が-1.36%、山形県が-1.27%、岩手県が-1.25%と全国最下位が東北6県のうち、4県を占めている。⁷少子化対策は地方がより一層危機感を持って取り組んでいる課題であり、国として地方へのさらなる後押し、連携が必要である。

d) 公共交通機関での子育て支援

次に④結婚、妊娠・出産、子供・子育てに温かい社会をつくるとし、公共交通機関での子供連れ家族への配慮などが謳われている。これは2018年の少子化克服戦略会議で出された提案を基に、松山政司少子化担当大臣（当時）が国交省に提案し国交省では概ね3年以内に全てのサービスエリアと道の駅でのベビーコーナーの設置等を約束したことから始まった。その後戦略会議から派生した「子育て応援コンソーシアム」において民間の企業との話し合いで、電車でのベビーカースペースの設置、陣痛タクシーの全国展開などが提案され、実施されている。

⁶ 福田宣孝：子育て支援政策の国際比較—日本・ドイツ・フランスを中心にして、「教育と医学」2018.3, p26-33

⁷ 総務省、住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯調査、令和2年8月5日

e) ICT や AI の活用

最後に⑤結婚支援・子育て分野における ICT や AI 等の科学技術の成果の活用促進が初めて重点課題の中の一項目として取り上げられた。これも初めて掲載された項目だ。現在、政府が進めているデジタル化により、結婚相手を選ぶ際の人工知能のさらなる活用や保育所の ICT 化による保護者、保育士の負担減少へ期待が高まっている。

f) 予期せぬ妊娠に対する支援

今回の大綱では、高等学校等の生徒が妊娠した場合には、母体の保護を最優先としつつ、教育上、必要な配慮を行うべきものであることについて、周知徹底を図る。予期せぬ妊娠等に悩む若年妊婦等が必要な支援を受けられるよう、NPO などとも連携しながら、取組を進めるといった項目が入ったことも注目に値する。年間16万件の人工妊娠中絶が行われ、そのうち5万件は25歳未満である。望まない妊娠を防止するとともに、出産を望むカップルに対する支援を国としてもしっかり行っていくべきである。

g) 不妊治療の保険適用

不妊治療に関しては、「適応症と効果が明確な治療には広く医療保険の適用を検討するために、2020年度に調査研究等を通じて不妊治療に関する実態把握を行うとともに、効果的な治療に対する医療保険の適用のあり方を含め、不妊治療の経済的負担の軽減を図る方策などについての検討のための調査研究を行うこと」が明記された。これだけ具体的な施策が盛り込まれたことは、5年前の大綱からの大きな進展であった。

年間45万件に迫る不妊治療の現状の中で、16人に1人、5万7000人が体外受精児である。菅首相が総裁選の時に掲げていた政策の柱の一つが、「不妊治療の保険適用」であった。首相就任後、すぐにこの課題に対処し、2021年1月の施政方針演説で、菅首相が「不妊治療の保険適用を来年4月からスタートし、男性も対象にします。それまでの間は、現行の助成制度の所得制限を撤廃するとともに、2回目以降の助成額を倍額にし、」と述べ、

実現化に向け大きく前進したのも大綱に具体的な施策が盛り込まれていたことが土台となっていたからだろう。

これまでの大綱は、結婚後の仕事と子育ての両立支援であったり、児童手当や幼児教育の無償化といった経済的支援が大きな柱であったが、今回、「未婚化・晩婚化」を少子化の大きな原因として全面に打ち出し、結婚し、子どもを持つとする人々への支援の強化や在宅子育て家庭や多胎妊婦や予期せぬ妊娠への支援といったこれまでになく、きめ細かな支援を盛り込んだことは、少子化対策の多層性を広げ、今後さらに、多くの分野で少子化対策が論じられる芽吹きを感じるものであった。

3. 各国との比較

(1) 家族関連支出

OECD の家族関連支出について、日本は2015年時点において、対 GDP 比1.3%とスウェーデン3.5%、フランス2.9%、ドイツ2.2%と比べて差があったが、この5年間で幼児教育の無償化や保育所の整備が進み現在の割合は、1.9%となっている⁸。それでも、2%には達していない。経済的支援については、いわゆる児童手当に相当するものは、日本よりもフランス、ドイツといった国の方が多い。現在の支給額の増額や支給期間を延ばすことは、経済的理由により子どもを持たない、第二子を持たないカップルに対して、ある程度有効な手立てとなりうる。

(2) 育児休業制度

産前産後休暇並びに育児休業制度について、日本は各国に比べて遜色ないものの、取得条件として雇用保険の被保険期間が一定期間以上とされているのは、日本と韓国のみであり、転職が当たり前となってきている昨今、取得条件の緩和も必要となってきている。2020年12月14日の厚生労働省の審議会において、働いて一年未満の非正規雇用の働き手でも育休を取れるようにする制度改正が

⁸ 内閣府、選択する未来2.0中間報告 参考資料 2020年7月1日、p8

決まったことは、一步前進である。また、給付金についても日本は就労期間が短ければ給付されないが、スウェーデンなどでは、失業者や学生などに対して、390日間、月およそ8万円が給付される。⁹ この点もセットで議論されるべきであろう。

(3) 男性の育児休業取得率や育児家事時間

日本では、各国の事例を参考に法律の改正が重ねられ、制度としては産前産後休暇、育児休業、看護休業などが整備され、時間毎の取得や時短勤務導入なども年々進んできている。

一方で、男性の育児休業取得率は各国と比べ低く、2018年で6.16%と目標の13%の5割にも満たない。¹⁰ また男性の家事育児参加時間も2018年で83分と北欧諸国や米国、ドイツのおよそ3時間と比べると低く、家事については、共働き世帯の8割の夫が行っておらず、育児についてもおよそ7割の夫が行っていない¹¹。

これらを単なる文化の違いとしてかたづけるのではなく、抜本的な改革が行われるようなインセンティブを効果的に付けていくことが重要である。この度の大綱改正の中でも、「有価証券報告書などの企業公表文書などへの育児休業取得率の記載」や「男性の育児休業取得など次世代育成支援に積極的な事業主に対するインセンティブについて検討」という文言が入ったことは注目に値する。

しかしながら根本的な問題として、男性の家事・育児時間を確保できる働き方改革やテレワーク、時短勤務の推進など、長時間労働の是正の取組みをさらに断行していく必要がある。

男性の休日の家事・育児時間が長いほど第二子誕生率が高いことは明らかになっており¹²、共働き家庭が今後も増加することが予想される中で、いかに男女ともに働きながら子育てできる環境を整えていくかについて、さらに深い議論が必要であろう。男性の産後休暇制度の導入が早ければ今年の通常国会で議論されるとの報道は朗報であ

る。¹³

スウェーデンのように、家事代行サービスなどに対する税額控除を導入することで、家事・育児で負担感を感じている子育て世帯の負担を軽減するなどの取組みも参考にすべきだろう。昨年末の税制改正で、ベビーシッター代の非課税化が盛り込まれたことはその第一歩として歓迎される。

4. 少子化対策に求められる新たな視点

今回の大綱では、新たに在宅子育て家庭に対する支援が初めて掲載された。子どもを持つ、もしくは、子どもを持とうとするすべての人たちへの支援という視点は、今後さらにもっと広く持たなければならない視点である。

それは、家族のあり方という議論も喚起させる。日本においても、戦後長いことモデルとされてきた「父母こども二人」という家族のあり方は、急速に変わってきている。3組に1組が離婚をし、シングルマザーやシングルファーザー、未婚のままシングルマザーになる人は増加傾向にあり、LGBTの人たちも伝統的な家族の枠組みに入りたいたと法律婚を望み、子どもを持ちたいと希望する人たちもいる。

フランスでは事実婚も法的に守られ、結婚せずして子供を持つカップルも多くいる。日本における家族のあり方も、多様化しつつあり少子化対策は、家族のあり方をも包括して考えていく必要がある。少子化対策と家族という切り口は切っても切り離せない関係にある。社会が変わっていく中で、制度や法律が追認するというのはよくある話だ。しかし、制度や法律が新たにできることで、家族のあり方もより柔軟で多様化される。

さらに、フランスでは中絶禁止法があるが、日本には、宗教上の制約もないため、中絶を禁止する法律は存在しない。年間、公表されているだけで16万件の人工妊娠中絶が行われている。その理

⁹ 諸外国における育児休養制度等仕事と育児の両立支援にかかる諸政策、JILPT、No197、2018年3月

¹⁰ 仕事と生活の調和レポート2019、2020年3月仕事と生活の調和連携推進・評価部会、p107

¹¹ 男女共同参画白書令和元年版、第2章就業分野における男女共同参画、p107-108

¹² 令和元年版少子化社会対策白書、第一章少子化をめぐる現状、p30

¹³ 「夫の産休創設へ、育休より給付金手厚く」『読売新聞』2020年7月26日

由は様々であるが、産みたいと願いながら、中絶せざるを得ない状況があるのであれば、それは少子化対策の中でも議論すべき事項であろう。

また、地方では希望出生率1.8を掲げ、様々な施策を打っているが、地方の最大の問題は、若者の人口流出であり、出生率が一番低い東京に若者が吸い込まれている現状にある。その背景は学業、就職など様々だが、近年、女性が活躍しにくい地域という課題が浮かび上がってきている。

家族のあり方は大きなテーマであるが、今回は、予期せぬ妊娠への支援強化、少子化対策と東京一極集中是正、地方の少子化対策の3点を深掘りすべき新たなアプローチとして取り上げる。

(1) 予期せぬ妊娠への全面的支援

前章でも述べた通り、昨年の大綱で、初めて「予期せぬ妊娠への支援」が少子化対策の中に盛り込まれた。予期せぬ妊娠が人工妊娠中絶に結びついている現実を踏まえ、少子化対策の中でもこの問題を提起すべきであるという意味において、人工妊娠中絶と少子化問題を関連させて議論するタブーを破り、画期的であった。

今回の大綱での支援は、若年層に対する支援について述べられているが、日本においては、毎年16万件以上の人工妊娠中絶が行われ、そのうち20歳から44歳までの年齢幅において14万件が占められ、25歳以上の人工妊娠中絶が10万件を超えていることに鑑みれば、予期せぬ妊娠は若年層に限った話ではない。

政府が、産みたいのに産むことのできない女性に寄り添った政策を実行してきたかどうかを振り返れば、個人の問題として放置されてきた分野であると言えよう。若年層の問題として捉えるのではなく、人工妊娠中絶そのものを政策課題として捉え、すべての予期せぬ妊娠への支援を包括的に議論していくべきである。

政府は毎年、衛生行政報告例の概況の中で、人工妊娠中絶の件数並びに実施率などを公表している。件数はここ数年微減だが、根本的な解決施策

は立案されていない。大綱を受け昨年からは若年妊婦等支援事業が始まったが、あくまで若年妊婦に範囲が限られていることから、まずは現状を調査した上で、産み育てたいと望みながら、人工妊娠中絶を悩む女性達に対する方策を練っていくべきである。

各都道府県の女性人口あたりの中絶件数は必ずしも都市部が突出しているわけではなく、全国的に同様の傾向が見られる。つまり女性10万人に対し、200件から400件程度になっており、地域によって大きな差はない。それぞれの自治体でのボトムアップ方式での支援のあり方を国に挙げる形で、現場に寄り添いながら、対応策を講じていくことが大切であろう。

母体保護法には第14条一項で、「妊娠の継続又は分娩が身体的又は経済的理由により母体の健康を著しく害するおそれのあるもの」との規定がある。人工妊娠中絶の最大の理由は経済的理由であることはアンケート調査からも明らかになっている¹⁴ことから、第二子、第三子に対する経済的支援の拡充が重要となつてこよう。第三子には出産祝い金100万円といった現金給付や学費負担ゼロなどの思い切った政策が必要になってくる。

保守論者は、早い段階からの性教育に性の乱れを懸念し学校での性教育に反対し、女性の権利を主張する左派団体は、人工妊娠中絶は、女性の権利と主張し、母体保護法の「経済的理由」削除反対運動を主導してきた。しかし政策として一番大事なことは、望まない妊娠をいかに減らし、産みたいと望む女性にいかに寄り添いサポートするかという政策である。それが欠落しているのではないかという思いがある。

表に出てくる数字だけでも、年間16万件の人工妊娠中絶が行われている。望まない妊娠を防ぐとともに、産みたいと望む女性達に対する政策を充実させることを議論することは、少子化対策という枠組みの中では始まったばかりである。若年層のみならず、すべての年代の女性に寄り添い、さらに深く掘り下げた議論をしていくことが大切

¹⁴「人工妊娠中絶、産めない理由は経済的理由が最多」『ヘルスケアニュース』、2016年11月11日

である。

(2) 少子化対策と東京一極集中是正

a) 東京の児童数は増加傾向

東京の合計特殊出生率は、全国で一番低い1.15にもかかわらず、児童数はここ5年間増加傾向にあり出生数は年10万人を超えている¹⁵。

合計特殊出生率は、一人の女性が出産可能とされる15歳から49歳までに産む子供の数の平均を示すため、若年女性の数が多ければ、その数字も下がってくる。出生率が低いということは若い女性の数が多いということの裏返しでもある。若い女性が東京へ流入すると出生率は低下する。昨年だけで、全国の39道府県で9万2千人の女性が減っており、9割が埼玉、千葉、神奈川の三県を含む首都圏への転出超過で、20代が8割を占める。東京の女性は4万7千人の純増で、転入超過数は男性の1.34倍となっている。¹⁶

b) 若年女性の転入超過数と出生数の関係

2010年から15年の出生数増加率は、東京都が1位で、プラス4.7%、2位以下はすべてマイナスとなっているが、その減少幅が小さいという意味で、2位が沖縄県、3位が福岡県、4位が鳥取県、5位が島根県、6位が熊本県、7位が徳島県、8位が石川県、9位が滋賀県、10位が埼玉県、11位が宮城県となっている。¹⁷

これを15歳～49歳の女性の転入超過数との関係で見ると、超過数の1位は、東京都。2位、3位、4位と埼玉県、千葉県、神奈川県と首都圏が上位を占め、福岡県、大阪府、愛知県など大都市圏が続くものの、石川県が9位、滋賀県は、10位、宮城県は11位、沖縄県は12位、香川県が13位、鳥取県が14位、島根県が15位となっており、若年女性の転入超過数と出生数の関係には相関関係があることが分かる。

つまり、合計特殊出生率が全国一の沖縄県は15歳～49歳の女性の転入超過数が25人減と都市部を除く地方で最も少ないことから明らかなように、

女性が県から出ていく数が少ない地域ほど、出生数の増加率が高くなっている。

少子化対策は、出生率に目を奪われてばかりいては進まない。東京への若年層の流入こそ、合計特殊出生率を下げている一因である。ゆえに合計特殊出生率は低い、東京での出生数は増加しているという一見、矛盾していると思われる状況を生み出している。

東京一極集中を是正していくことはイコール少子化対策にも寄与することになる。なぜなら、東京都の未婚率が全国よりも高く、結婚や初産年齢も全国平均より高いことが少子化の一因にもなっているからである。¹⁸

(3) 地方の少子化対策

a) 出生率と出生数

全国の少子化対策は、出生率ではなく、出生数に注目すべきではないだろうか。安倍前政権は、新三本の矢を発表する際、「希望出生率1.8」という数字を掲げ、2015年の6月には当時の石破茂地方創生担当大臣が、「地方創生における少子化対策の強化について」という文章を発表し、「地域によって出生率をめぐる社会経済状況は大きく異なっている。『地域・働き方アプローチ』は、個々の地域において、その特性や課題に即して、きめ細やかな少子化対策を推進するものである。」とし、地方創生と少子化対策を連携させ、地域からのボトムアップによって、少子化対策を動かそうとしたものの、この5年間での様々な取り組みは、自然減と出生数の低下の大きな波に飲まれ、東京への転出超過もその傾向に変わりはない。一極集中是正のために、地域おこし協力隊の増員、移住者や地方での起業支援といった政策が打たれたが、こうした政策は一定の効果を得ているものの、大きな流れを変えるまでには至っていない。

国が希望出生率1.8を掲げたことで、地方自治体も横並びに同じように「希望出生率1.8」を掲げたが、地方が行うべきは「出生数〇〇〇〇人」を目

¹⁵ 東京都子供・子育て支援総合計画(第二期)令和2年3月30日、p27

¹⁶ 「出生率が映さぬ少子化」『日経新聞』2020年7月27日

¹⁷ まち・ひと・しごと創生本部、地域少子化・働き方指標(第三版)平成29年5月12日、p126-p127

¹⁸ 東京都子供・子育て支援総合計画(第二期)令和2年3月30日、p30-p32

標に掲げることだろう。そのために何をすべきかを考えなければならない。例えば平成30年において、山形県では希望出生率は0.03ポイント上昇しているものの、出生数は、7,259人から減少して、6,973人となっている。¹⁹出生率は上がっても、出生数は減少しているのである。

b) 女性が活躍できる地域づくり

出生数の減少は、ほかならぬ若者の都市部への流出が大きな要因である。政治、経済、社会とすべての中心が東京に集まり、人口のおよそ2割が東京に集中しているいびつさを政府はもっと認識しなければならない。首都移転の話は出ては消え、現在に至る。また、地方交付税の在り方を含め、地方に自由に使えるお金が制限されていることも大きな課題である。大学などの教育機関が都市部に集中していることも一因だろう。

2020年7月に公表された「第五次男女共同参画基本計画策定に当たっての基本的な考え方（素案）」において、女性が都市部へと流出する背景として女性にとって働きにくい環境であるために東京に移動している可能性が指摘され、地方において、女性が能力を発揮して働ける環境の整備や女性の活躍に向けた意識改革を積極的に進めることが重要とされた。これまで、政府であまり議論されてこなかった視点である。

実際、地域おこし協力隊は、始まった当初は89名だったが今は、5500名とおよそ60倍にもなっており、任期終了後の定着率も6割となっているが、女性の定着率は、38%にとどまっている。自らが活躍できる場所を都市部に見いだそうとしている女性達が、自ら活躍できる環境を都市部に求めて出てきているのであれば、地方が考えるべきは、女性が活躍できる開かれた社会の構築であろう。女性が生きがいを持って働き、チャレンジしやすい環境の整備は喫緊の課題である。

5. 結び

2020年は5年に一度の少子化社会対策大綱の見

直しの時期であり、これを受けて、政府の少子化対策は、今後5年間これまで以上に充実したものになっていくだろう。

大綱には、「未婚者・晩婚者対策こそが少子化対策」といった概念が大きく打ち出され、若者の雇用や出会いの場といった政策の重要性が反映された。さらに、菅首相が公約にも掲げた「不妊治療の保険適用」に向け、今年度より調査を行うことが少子化社会対策大綱にすでに明記されていたことは、この公約を後押しするに十分な内容であり、公約実現は、関係者にとっても悲願であった。多胎妊婦への支援や在宅での子育てに対する支援など、幅広く子育て世帯に目配りされ、若年での妊娠へのケアも初めて盛り込まれたことは注目に値した。

その上で、少子化対策に新たな求められるアプローチとして、人工妊娠中絶16万件という数字に向き合い、予期せぬ妊娠に対し若年層だけにとどまらず、妊娠を望むすべての人達へのサポートを少子化問題の中でも議論すべきだと提言した。この問題を真正面から議論し、政策に反映させていくことが必要だ。

また、希望出生率1.8という政府の数字を各自治体が掲げ、施策を進めることは悪いことではないが、地方においては、出生率より出生数に注目して政策を立案することや女性が活躍できる環境の整備の重要性を提起した。

そして、何より東京の一極集中是正をしていくことは、イコール少子化対策にもつながるという視点を持つことの重要性への問題提起だ。首都移転はじめ地方交付税の在り方、高等教育機関の分散化も少子化対策の中のテーマとして総合的に議論していくべきであり、大綱の柱の一つともなってもよい。

今回の新型コロナウイルスの流行により、テレワークが一気に進んだ。これまでも、政府は、地方への移住支援(100万円)や起業支援(200万円)などの補助制度で若者の地方移住を促してきたものの、個人向けの制度であり、企業を巻き込んだ

¹⁹ 本県の平成30年出生に関する統計について 知事コメント | 山形県 (pref.yamagata.jp)

政策は不十分であった。まさに、働き方改革と感染対策といったリスク管理、ワーケーションといった取り組みの中で、政府と企業ができることはまだまだ無限大にある。少子化対策とセットで移住政策も考えてよい。

総務省統計局による東京の人口移動報告を見ても昨年夏以降、3ヶ月連続で転出超過となっている。²⁰しかし、その転出は関東地域の域を出ない。

均衡の取れた人口配置を目指し、抜本的な税制などを通じて、東京の一極集中を是正していくことが、しいては少子化対策にも直結する。

これまで、少子化対策とは切り離されて論じられてきたテーマも、包括的に少子化対策の中で議論することは、新たな対策のアプローチになるだろう。

参考文献

- 1) 河野稔果 (2009) 『世界の人口 (第2版)』 東京大学出版会
- 2) 増田寛也 (2014) 『地方消滅』 中公新書
- 3) 福田亘孝 (2018) 『少子高齢化時代の女性と家族』 慶応義塾大学出版会
- 4) 労働政策研究・研修機構 (JILPT) (2018. 3) No197 『諸外国における育児休業制度等、仕事と育児の両立支援にかかる諸政策—スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリス、アメリカ、韓国—』
- 5) 村上芽 (2019) 『少子化する世界』 日本経済新聞出版社
- 6) 福田亘孝 「子育て支援政策の国際比較 日本・ドイツ・フランスを中心にして」 『教育と医学』 (2018. 3)
- 7) 荻田香苗・北田真理 「諸外国における少子化対策—スウェーデン・フランス等の制度と好事例から学ぶ」 『日本衛生学雑誌』 73 (3)、(2018. 9)
- 8) 少子化社会対策大綱、内閣府ホームページ
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/taikou_r02.html>
- 9) 少子化社会対策白書、内閣府ホームページ
<<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/index.html>>
- 10) 選択する未来2. 0 中間報告、内閣府ホームページ
<<https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/future2/sankou.pdf>>
- 11) 男女共同参画白書令和元年版、内閣府ホームページ
<http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r01/zentai/index.html>
- 12) 現代日本の結婚と出産—第15回出生動向基本調査 (独身者調査ならびに夫婦調査) 報告書一、国立社会保障・人口問題研究所、調査研究報告資料第35号、(2017. 3/31)、ウェブサイト
<http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/NFS15_reportALL.pdf>
- 13) 仕事と生活の調和 (ワーク・ライフ・バランス) レポート2019 (2020. 3) 仕事と生活の調和連携推進・評価部会、内閣府ウェブサイト
<<http://wwwa.cao.go.jp/wlb/government/top/hyouka/report-19/zentai.html>>
- 14) まち・ひと・しごと創生本部、地域少子化・働き方指標 (第三版) 平成29年5月12日
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/h29-05-12-shihyou3-1.pdf>>
- 15) 令和元年度地域おこし協力隊の定住状況に係る調査結果 令和2年1月17日
<https://www.soumu.go.jp/main_content/000664505.pdf>

²⁰ 総務省統計局住民基本台帳人口移動報告2020年(令和2年)8月結果