

目次

1. 戦後日本の人口動態と少子化の動向 1
 2. 政策対応の結果と考察 3
 3. 他国の動向と示唆 5
 4. まとめ 6

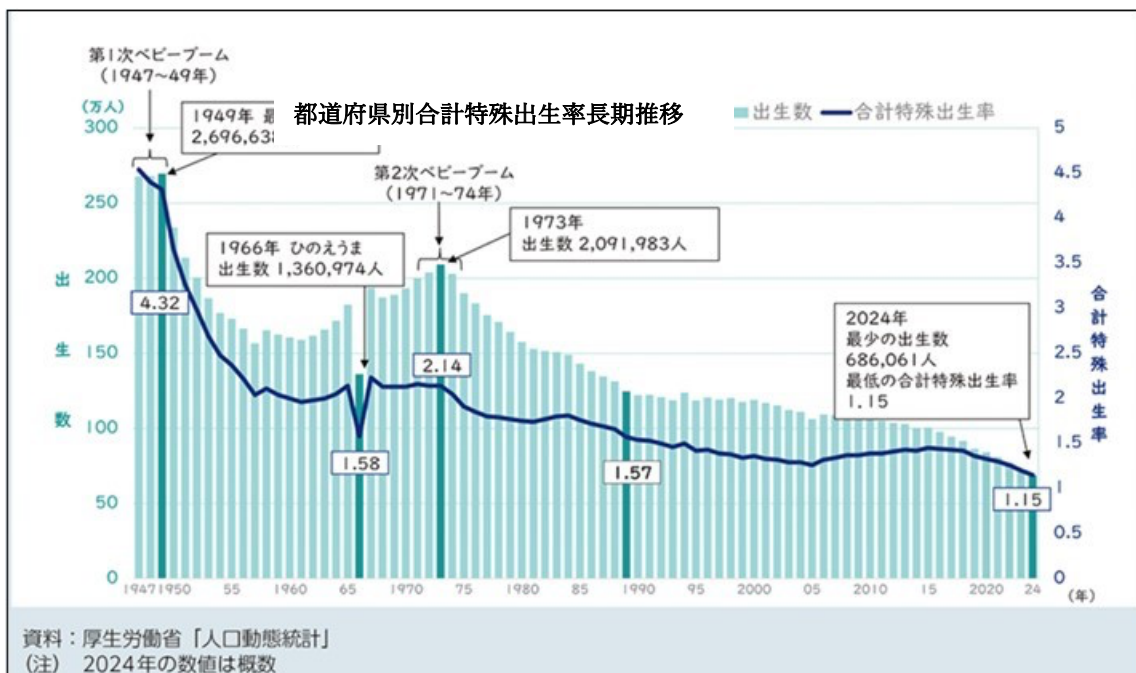
1. 戦後日本の人口動態と少子化の動向

戦後のわが国の人口動向であるが、これを長期の合計特殊出生率で見ると、大きな変化が起こっている。

合計特殊出生率は、戦後から1960年までを境に大きく変化している。まず1947年から1949年にかけて年間出生数が約270万人に達する「第一次ベビーブーム」が生じた。この時期の合計特殊出生率（以下、TFR）は4.0を超え、戦後復興期の社会的な高揚感と相まって、人口増加は国家再建の象徴的意味すら帯びていた。

この急激な人口増加後は、食糧不足や住宅難が深刻化するなか、1950年代半ばにかけて出生率は急速に低下した（注1）。1957年にはTFRが2.04まで低下した。しかし、まだ高い水準であった。

これが一変するのは、1960年以降の高度経済成長期に入ってからである。TFRは、再び増加していくことになる（なお、図のひのえうまは特殊事情）。1971年からの「第二次ベビーブーム」が到来したからである。この塊の後は、合計特殊出生率は2から徐々に低下

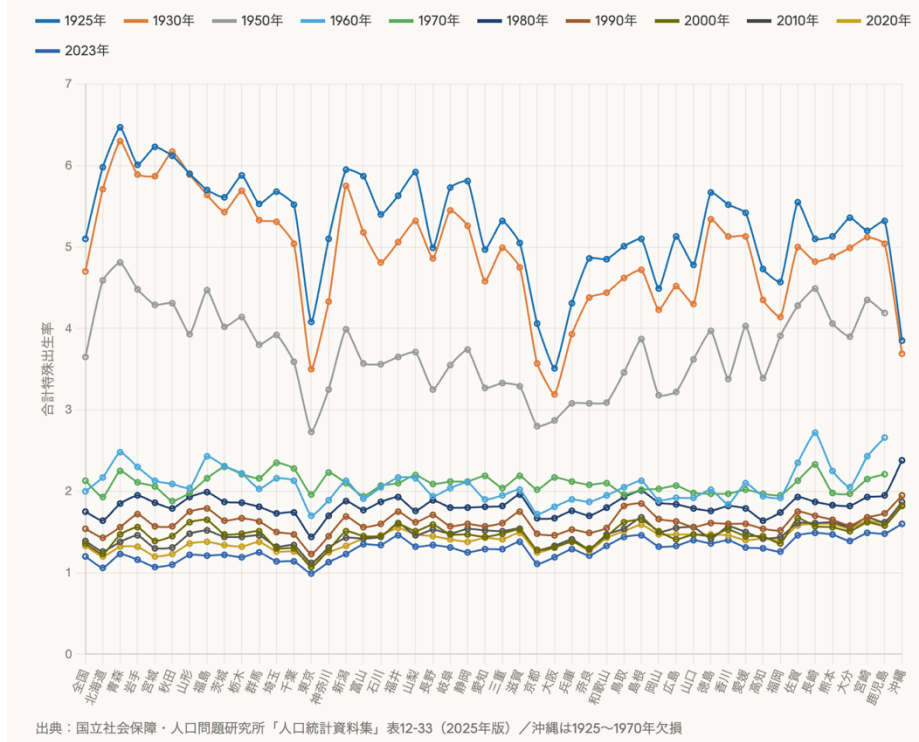


していく（注2）。1975年、TFRが初めて2.0を割り込み、「少子化」が明確に現れ始めた。

TFRの低下傾向は継続し、1989年にTFRが1.57を記録したことが公表されると、「1.57ショック」として社会的に広く認識されるようになった（注3）。1990年代に入ってもTFRの低下は続き、2000年には1.36まで落ち込んだ。そして、2005年、TFRが過去最低の1.26を記録し、同年に日本の人口は初めて自然減に転じた（日本の総人口としては2008年であった）。以後、若干の回復局面（2015年：1.45）もみられたが、2022年には再びTFRが1.26まで低下し、2023年の出生数は初めて75万人を割り込んだ。少子化は「傾向」から「構造的現実」へと変容し、日本は世界でも有数の超少子化社会として国際的な注目を集めている。

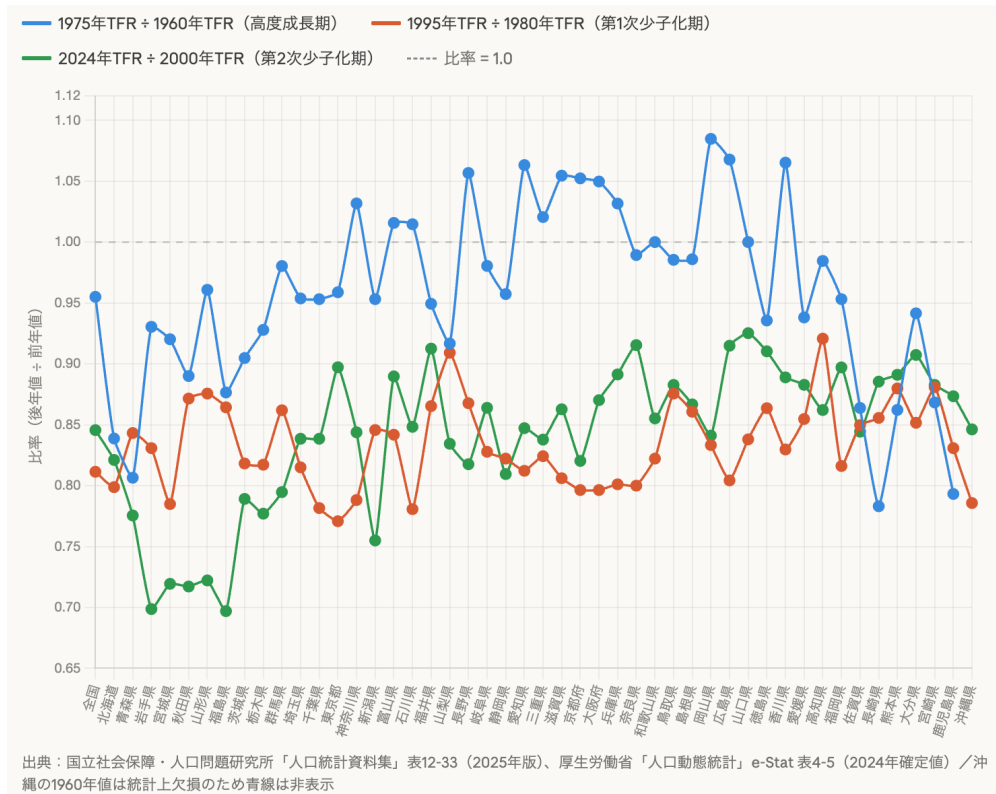
この中で圧倒的にTFRの絶対水準が低いのが東京であり、2023年には初めて1を切った。少子化の原因として国土構造上の東京一極集中が俎上に乗せられた（注4）。この東京一極集中による少子化は、地方から若年層、特に女性が東京に移動し、これの結婚年齢が遅いこと又は晩婚化、更には無婚化してきていることに起因することとされている。また東京の住宅コストや保育所不足、孤独化といった環境も指摘される。更に、地方から若年層（特に女性）が東京に集まるため、逆に地方で起きるはずの出生数を減少させることにも繋がっており、多重のマイナス効果があると言われ、東京少子化原因説が強く言われた。これはのちの少子化対策に繋がる議論となる。

そこで、まず戦前から現在までの都道府県別の合計特殊出生率の年代別推移を視覚化する。戦前は、全国いずこもTFRは高いが、地域間では、大都市がすでに低い状態となっていることがわかる（東京、大阪）。なお、1960年代以降の高度経済成長期は、全国では農



村から都市への大規模な人口移動が起こり、都市化の進展と核家族化が急速に進んだ時期でもある。

そこでさらに、①高度経済成長期後期 1960 年から終了する 1975 年、②1980 年からバブルが弾けた後の 1995 年、③2000 年から現在までの 3 つのグループで都道府県別の期間間の TFR の比率を視覚化した。



①の期間では、青森、長崎、鹿児島が突出して減少している。これは農村から都市への人口流出、炭鉱閉山、離島から都市へ人口流出が考えられる。また②の期間では、景気もまだよかった頃で、大きな減少とはなっていないと見受けられる。③の期間では、東北地方、新潟、北関東が一様に落ち込んでいる。自然災害の影響があると考えられるがいかだろうか。さらに地域ごとの TFR と社会経済要因の分析が必要である。

2. 政策対応の結果と考察

これら少子化の傾向に対して、様々な施策が採られてきた。

まず、1990 年代、「1.57 ショック」を契機として、政府は 1994 年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について「エンゼルプラン」を策定した。保育所の量的拡充と多様化を主眼とするこの計画は、少子化対策を国家の政策課題として初めて体系的に位置づけたという点で歴史的意義があった。

1999 年には「少子化対策推進基本方針」および「新エンゼルプラン」が策定され、保育

サービスの拡充に加え、仕事と育児の両立支援が政策の射程に明示的に組み込まれた。1999年改正の「育児・介護休業法」では育児休業給付金の引き上げが行われ、制度的な就労支援の基盤が整えられた。

更に少子化が進む2000年代になると、2003年「少子化社会対策基本法」が制定され、少子化対策が国家の基本政策として法的根拠をもって位置づけられた。同年には「次世代育成支援対策推進法」も制定され、一定規模以上の企業に対して「一般事業主行動計画」の策定・届け出を義務づける仕組みが導入された。2004年には「少子化社会対策大綱」が閣議決定され、若者の自立支援、働き方の見直し、子育て支援サービスの充実、社会保障制度の整備が四本柱として明示された。しかし、これらの政策は主に既婚カップルの出産・育児支援に傾注しており、未婚化・晩婚化という根本的な課題への対応は後回しになっていた。

さらに、2012年の「子ども・子育て関連三法」の成立により、2015年から「子ども・子育て支援新制度」が施行された。幼稚園と保育所の機能を統合した「認定こども園」の普及促進、地域型保育事業の創設、利用者支援事業の整備など、制度の包括的な再編が図られた。2017年、安倍政権のもとで「子育て安心プラン」が策定され、2020年度末までの待機児童ゼロを目標として掲げた。同時期に「働き方改革実行計画」も閣議決定され、長時間労働の是正、同一労働同一賃金の実現、柔軟な働き方の普及が三位一体の課題として示された。2019年には幼児教育・保育の無償化が実施され、3歳から5歳の全ての子ども、及び住民税非課税世帯の0~2歳の子どもを対象として、認可保育所等の費用が原則無償化された。

そして、2023年、「こども家庭庁」が発足し、これまで内閣府・文部科学省・厚生労働省に分散していた子ども政策が一元的に所管されることとなり、同年6月には「こども未来戦略方針」が閣議決定され、「異次元の少子化対策」として児童手当の抜本的拡充（所得制限の撤廃・支給期間の延長）、育児休業給付の充実（給付率の引き上げ）、保育の充実と質向上、働き方改革の加速が柱として示された。財源については、2026年度より「子ども・子育て支援金」制度を創設し、医療保険料に上乗せして徴収する枠組みが導入されることとなった。

このように、少子化対策は種々立てられているが、大きな効果はない。なぜであろうか。講じられてきた政策の多くが「育てやすくする」ことに焦点を当てた一方で、「結婚・出産を選択しやすくする」という根本的な価値・意識変容への働きかけが不十分であったことを示している。未婚率の上昇は少子化の主因の一つであるが、2020年の国勢調査によれば、50歳時点での未婚率は男性で約28%、女性で約18%に達しており、いずれも過去最高水準を更新し続けている。日本では婚外子の割合が3%前後にとどまっており、未婚化がほぼそのまま少子化に直結する構造となっている。

非正規雇用の拡大による所得の低下、不安定化も深刻な要因である。1990年代以降の雇用流動化政策は、若年男性の経済的基盤を不安定化させ、「結婚できない」層を構造的に生

み出してきた。教育費の高騰も子育てコストの認知的重荷となっており、「子どもを産んでも育てられない」という不安が婚姻・出産の決断を抑制している。

また、育児休業制度の整備にもかかわらず、男性の育児休業取得率は近年ようやく 30% を超えた水準にとどまり、育児負担の女性への偏在は依然として解消されていない。女性にとって「出産・育児か、キャリアか」という二者択一の構図が実質的に維持されている状況では、高学歴・高キャリア志向の女性ほど出産を回避する傾向が強まることは自明である。政策が「支援」とどまり、職場文化・企業慣行の変革に踏み込めていないことが、制度と現実の乖離をもたらしている。

3. 他国の動向と示唆

フランスでは、1990 年代から 2000 年代にかけて TFR を 1.7 台から 2.0 前後まで回復させることに成功した数少ない先進国の 1 つである。その核心は、子育て支援を「福祉」ではなく「社会的投資」として位置づける発想の転換にあった。「家族給付金庫 (CAF)」を通じた普遍的な家族給付、充実した公的保育サービス (「クレシュ」)、N 分 N 乗方式による税制優遇など、育児に関わるコストを社会全体で分担する仕組みが、長期にわたって一貫して維持されてきた。

スウェーデンやノルウェーは、育児休業制度において「パパ・クォータ (父親割当)」を設けることで、男性の育児参加を制度的に強制する仕組みを早期に導入した。これにより、育児負担の性別分業が構造的に解消され、女性がキャリアと出産を両立しやすい環境が整備された。スウェーデンの TFR は一時 1.5 台まで低下したものの、2000 年代以降は 1.7~1.9 台で推移しており、政策の継続的な効果が認められている。

少子化が日本と同様に深刻な韓国・台湾・シンガポールの事例では、東アジア的価値観のもとでは婚外子への社会的支援よりも「結婚促進」が出生率回復の鍵であることを示している。シンガポールは政府主導の出会い支援機関 (SDN) の設立や、新婚夫婦への公共住宅優先供給制度 (HDB) を通じて、「結婚を選択しやすい環境」を整備することに力を注いできた。住宅取得の容易さと結婚率には一定の相関が認められており、経済的な独立と家族形成を同時に可能にする仕組みの設計が重要である。

これらの海外の事例 (これも必ずしもうまくいっているとは限らない) は、日本に対し様々な示唆を与える。例えば、①現行の児童手当の拡充にとどまらず、子育て費用の社会的分担原理をより徹底的に制度化する。具体的には、教育費 (特に高等教育) の公的負担割合の大幅な引き上げ、医療・保育・教育を横断した「子育てパッケージ」の設計。②育児休業の「男性割当期間」を法定化し、取得しない場合に経済的ペナルティが生じる仕組みの導入。同時に、長時間労働を常態化させる職場文化の変革のため、残業規制の実効性強化と、短時間正規雇用の本格的な普及促進の導入も検討に値する。「育てる男性が当たり前」という社会規範の醸成は、政策と文化変容の双方向から推進されることである。③新

婚・子育て世帯向けの公営住宅の大幅な拡充、非正規雇用から正規雇用への転換促進のための企業インセンティブ強化（例えば、消費税の取り扱いの変更）、および地方移住と組み合わせた住宅・育児支援パッケージの設計。地域の人口減少対策と少子化対策を連動させることで、政策効果の相乗を図ることも可能であろう。

4. まとめ

戦後の少子化は、高度経済成長・都市化・雇用構造の変容・ジェンダー規範の変化・教育費の高騰といった多重の構造的要因が複合した結果であり、単一の政策介入によって解決できる課題ではない。30年以上の政策対応の蓄積がありながら、TFRの反転には至っていない現実には、対症療法的なアプローチの限界を示している。求められるのは、子育て支援の拡充という「量的拡大」にとどまらず、結婚・出産・育児・就労に関わる社会規範と制度の根本的な再設計である。フランス・北欧・シンガポールの経験が示すように、財政的コミットメントの持続性、ジェンダー平等の実質化、そして政策間の統合的連携こそが、少子化対策を実効あるものにする条件といえる。

また、前述のように、東京が少子化の原因と言われることから、東京への若年層（特に女性）の東京流入を低下させる方策（東京の大学規模縮小・地方移転等）や地方への移住も今後推進すべきであろう。いずれにしても、思い切った少子化政策が必要であるが、現行政策では全く不足である（注5）。今後の政策立案においては、数値目標の達成よりも、若者が「子どもを持つことを前向きに選択できる希望のある社会」の構築を中長期的に追求していくことが、本質的な課題であると考えられる。

注)

1. 1948年の優生保護法（現・母体保護法）の制定によって人工妊娠中絶が合法化され、経済的理由による人工妊娠中絶が急増した。他方、厚生省において、指導員（助産婦等）による避妊方法の普及も功を奏した。1952年には、マーガレット・サンガーらが「国際家族計画連盟」を立ち上げ、「計画的な出産が、母子・家族・社会全体の福祉につながる」という考え方のもとに、避妊、中絶を普及させたが、国内では、加藤シヅエがその普及に貢献した。

2. 1972年、ローマクラブは、「成長の限界」（メドゥズ他、MIT）を発表した。「このまま人口増加や環境汚染などの傾向が続けば、資源の枯渇や環境の悪化により、100年以内に地球上の成長が限界に達する」と警告し、世界中に衝撃を与えた。これが翌1973年のオイルショックと重なり、日本の1974年「子どもは2人まで」宣言に直結していると考えられる。

3. 歴史人口学者鬼頭宏は、当時「将来人口はうまくいけば2011年頃にピークになってあとは減少する。それを目指してなるべく早く人口増加を止め、増えも減りもしない静止人口をもたらすべきだ」と訴えた。

また、「1980年代から合計特殊出生率は減り続けているのに、政府は1990年代まで何もしてきませんでした。政策の転換が遅れたと言ってもいい。」と回想している。

4. 東京少子化原因論は、東京ブラックホール論として扱われる、いわゆる「増田レポート」（日本創成会議、消滅可能性都市、2014）がある。安倍政権での「地方創生」のきっかけとなった。他方で、原因論かを巡って、中里透（上智大学）「東京はブラックホールなのか - 少子化と出生率について考える」、近藤絢子（東京大学）「少子化の真の要因は何か」等、多数あり。

5. 少子化が進めば進むほど人口減少となり、対応策として移民案がでてくる。まずは労働者数の不足を外国人労働者で補う政策は90年代からはじまっているが、こうした動きについては、別途取り扱う。

（以上）