

# 全世代型社会保障について —人口減少問題を中心に—



全国市長会は5月31日、日本都市センターにおいて「市長フォーラム 2022」を開催しました。

フォーラムでは、立谷秀清会長が開会あいさつを行った後、「全世代型社会保障について—人口減少問題を中心に—」と題して、内閣官房参与・全世代型社会保障構築本部事務局総括事務局長の山崎史郎氏による講演が行われました。山崎氏は全世代型社会保障に向けた議論内容や深刻化する人口減少問題の実態、求められる各種対策などについて説明され、市長をはじめとした約600名に及ぶ参加者が耳を傾けました。さらに、講演の後には、出席市長との意見交換も行われました。

ここでは、講演の模様をお届けします。

## 講演

# 全世代型社会保障について ——人口減少問題を中心に——

内閣官房参与・全世代型社会保障構築本部事務局総括事務局長

やまさきしろう  
**山崎史郎**

## 全世代型社会保障構築に向けて

3年間特命全権大使を務めたリトアニアから昨年帰国し、いったん自由な立場となって人口問題に関する著書を刊行した後、今年の1月から全世代型社会保障構築本部事務局で仕事をするようになりました。本日は同本部で進められている全世代型社会保障構築に向けた議論内容をご紹介します。

上で、人口減少問題についての私の考えをお伝えしたいと思います。

ご承知の通り、全世代型社会保障に関する議論は、今回が初めてではありません。消費税率引き上げに伴って進められた「社会保障・税一体改革」でも、現役世代を含めた社会保障制度の再構築が目指されました。今回はその後継プランと位置付けることができます。

前の「社会保障・税一体改革」はいわゆる「団塊の世代」の人たちが後期高齢者となる2025年を見据え、深刻化する高齢化問題を中心に、各種対策がまとめられました。今回は、もっと先の2040年の社会動向を見据えつつ、そこから逆算して、今、何を行うべきなのか、これからの20年間はどうかと、見通しを持った施策を効果的に進められるよう、議論を重ねています。

2040年までの間に、日本社会は相当に変わります。大きな傾向としては、「生産年齢人口の急速な減少」「単身高齢者、認知症高齢者の増加」「地域居住密度の希薄化の進行」という順に、社会は変化していきます。ただし、その大本となる人



口減少自体は、地方町村部、都市部、大都市の順に進展するため、社会の変化も全国一律に進むわけではありません。そのため、「時間軸」だけでなく、「地域軸」も同時に見ながら、政策を立案し、実施することが重要です。

地域における対策の中でも特に重要になるのが、少子化対策、人口移動対策ですが、これは後ほど重点的にお話しするとして、ここではまず、住まいの保障を中心とした地域共生社会づくりについて問題提起したいと思います。

従来、わが国の住まいに関する政策は、必要な住宅を国民に供給する「住宅政策」として行われてきましたが、欧米諸国では「社会保障」の一つとして位置付けられています。日本でもその観点から、これから急増する単身高齢者などに、どのような住まいの支援を行うのか、具体的に検討していかねばいけません。

地域とのつながりを保ちながら、安心した生活を送ることができるようにするには、家賃補助をはじめとした現金給付だけでなく、地域共生が可



能な居住環境、さらには見守りや相談などの各種支援の提供も重要な政策課題になってきます。また、小学校区を単位に、官民協働できめの細かい地域互助組織を形成している名張市など、既に有効な取り組みを進めている自治体もあります。そうした事例も参考にしながら、空き家や空き地の利活用を含め、地域共生社会づくりにつながる居住支援の取り組みが、これからより重要性を増してくると考えています。

### 人口減少がもたらすさまざまな悪影響

では、ここから人口減少の問題を中心にお話ししたいと思います。政府は、将来にわたって「1億人国家」の維持を長期目標に据えており、その具体的なシナリオとして、2110年時点で総人口8969万人を掲げています。これは、2030年に出生率（合計特殊出生率）1・8、2040年に出生率2・07の達成を前提にしていますが、足元の2020年の出生率は1・33に過ぎません。2110年に約5343万人にまで減少すると予測した国立社会保障・人口問題研究所の「中位推計」の出生率の水準1・44（2020年時点では1・43で最終的に1・44）より、さらに下回ります。このまま効果的な対策が打てなければ、2110年の総人口は5000万人を切る可能性すらあります。

今から約100年前の1915年の日本の総人口が約5275万人だったことから、「当時の人口規模に戻るだけではないか」と楽観視する向きもありますが、それは誤りです。人口減少は高齢

化の進行を伴います。当時の日本は、高齢化率5%の若々しい国でしたが、将来、予想されている日本は、高齢化率40%に近い、年老いた国です。人口構造が全く異なります。

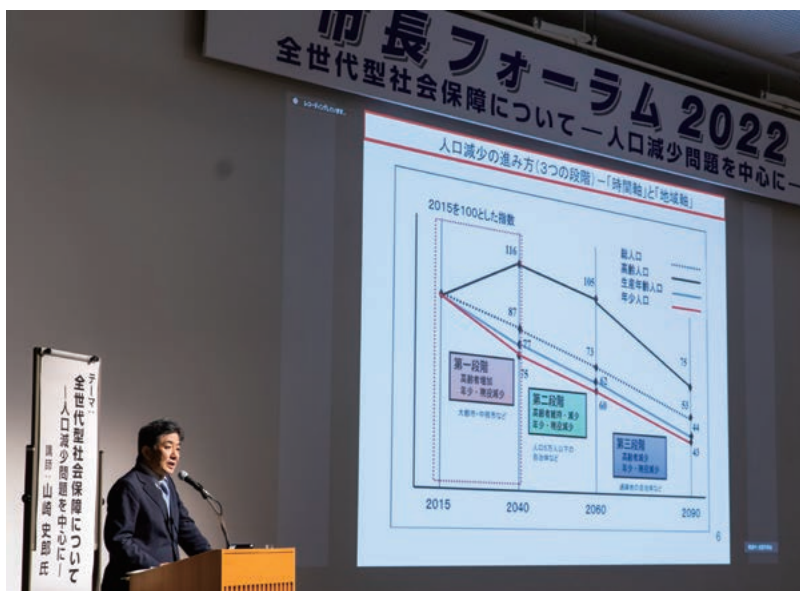
中には、たとえ人口が減少したとしても、1人当たりの生産性が高まれば、豊かさを維持できる、と考える人もいるでしょう。しかし、人口減少は労働者だけでなく、消費者自体が減ることを意味します。そうなれば、国内マーケットの縮小、そして企業の投資の縮小は免れず、イノベーションは停滞し、生産性の向上も困難になるおそれが高いのです。

もちろん、人口減少を止めるのは簡単ではありません。たとえある年に出生率が人口維持に必要な2・07を上回ったとしても、生まれた赤ちゃんが成人して、子どもを産む年齢に達するまでには20〜30年の期間が必要で、その間は減少が続きます。とはいえ、出生率の回復時期が5年遅れるごとに、将来の定常人口は350万人程度低下するという推計もあり、悠長に構えてはいただけません。諸外国の取り組みを参考に、今すぐにでも効果的な少子化対策を進める必要があります。

特に日本が参考にしたいのはドイツの事例です。旧西ドイツでは、ナチス政権下で国家主義的・人種差別的な人口政策を行ってきたことに対する嫌悪と反省から、戦後長らく出生率や出産奨励策をめぐる議論をタブー視してきました。人口問題について、国家は介入すべきではないという考えが一般的だったのです。さらに、旧西ドイツはかつての日本と同様に、男性は働き、女性は育児を

する「伝統的家族モデル」を政策の基本に据えてきたため、保育サービスは低水準にとどまっていた。

ところが2000年代に入ると、ドイツは政策を大きく転換します。それをけん引したのが同国の家族政策を担当した二人の女性大臣です。2002年に家族政策大臣に就いたレナーテ・シュミットは長年のタブーを打ち破って人口問題の重要性を指摘し、仕事と育児の両立支援を推進しました。2005年にその職を引き継いだウルブラ・フォン・デア・ライエン（現・欧州委員長）は、育児休業制度の抜本改革を進めるとともに、保育





所の大幅な増設を推進しました。こうした政策転換により、2011年の時点で1・36だったドイツの出生率は、2016年には1・60に急回復し、2019年も1・54を維持しています。

### 予防的社会保障の重要性

このドイツが参考にした国があります。それがフランスと同様に、長年にわたり少子化対策を進めてきたスウェーデンです。スウェーデンでは、出生率がヨーロッパで最低水準にまで低下した1930年代に、保守派と「新マルサス主義者」による国を二分した政策論争が起きました。保守派は独身者や無子夫妻への課税、反産児制限を主張したのに対し、新マルサス主義者は福祉向上の観点から人口減少は歓迎すべきと訴えました。このとき、双方の主張を批判した上で、新たに国論をリードしたのが経済学者のグンナー・ミュルダールと妻のアルヴァでした。

ミュルダール夫妻は、保守派に対しては、出生率低下を個人のモラルの問題とするのは誤りで、

民主主義理念に基づき、産児制限は認めるべきと主張しました。一方で新マルサス主義者に対しては、人口減少が続けば、いずれは消費や投資が減退し、最終的に失業や貧困が増加することに加え、高齢化の進展によって、労働意欲・労働生産性が低下し、広範な社会心理的停滞が引き起こされることなどを理由に、出産を奨励する必要性を訴えました。

人口減少による困難な事態が顕在化する前に、それを避ける「予防的社会保障」を講じることが重要であり、その方策として、全ての子どものお産・育児を国が支援する「普遍的福祉政策」を推進すべきと提唱したのです。このミュルダール夫妻の提言を政策の基本に置いて、スウェーデンは少子化対策に本腰を入れた結果、今や先進諸国の中で高い出生率を誇る国となりました。

このスウェーデンにも言えることですが、「社会経済・国民生活」と「社会保障政策」には相互作用があります。日本も同様です。今まさに日本の人口構造は大変動期を迎えています。社会保障政策の改革を行うことによって、出生率を向上できれば、将来の労働力人口や年金水準、高齢化率に好影響をもたらします。そうならば、今、懸念されている将来課題のかなりの部分が解決される可能性も見えてきます。その意味でも、将来に良好な社会経済・国民生活を導く、積極的な少子化対策が求められるのです。

### 効果的な「少子化対策」とは

では今の日本において、効果的な少子化対策と

は何でしょう。出生率向上のための3本柱といわれるのが、結婚する意思はあるが、出会いの機会に恵まれない人たちを支援する「結婚支援」、出産を希望しているものの、妊娠に結びつかない人たちを支援する「不妊治療・ライフプラン」、そして結婚し、出産を予定している人たち（主に共働き世帯）を支援する「仕事と育児の両立支援」です。いずれも今の日本に不可欠な支援策ですが、中でも政策面で特に重要なのが仕事と育児の両立支援だと私は考えます。というのも、日本ではこの両立支援が不十分であることが、少子化を招いている要因の一つと考えられるからです。

先進諸国の出生率の動きを見ると、1970年代後半以降、いずれの国も母親の平均出生時年齢は、上昇しています。女性の就業率が上がったためです。ただし、出産時期の先送りがあったとしても、「生み戻し（キャッチ・アップ）」があり、出生率が回復した国もあれば、日本のように生み戻しが低調で、出生率が大きく低下した国もあります。仕事と育児の両立支援がなされているか否かが、この違いを生んでいると私は考えます。

日本では仕事と育児の両立が困難なため、当事者は「仕事か、出産・育児か」の二者択一を迫られます。もし仕事を辞めれば、収入の減少に加え、子育て費用もかさみますから、子どもを持つことを経済的リスクと捉え、出産を断念するケースが少なくありません。

退職して、出産・育児を選択した場合でも、経済的な問題が発生することから、再び就労し始めます。しかし、非正規で働かざるを得ない場合が

多く、女性のキャリア形成や収入面の問題があると指摘されています。そのため、次の出産を断念するケースが増加します。日本の出生率が上がらない構造的な問題がここにあります。

両立支援のカギを握っていると考えるのが「育児休業制度」です。2020年の女性の育児休業取得率は81・6%ですが、これは出産に至るまで就労継続した女性のうち、実際に取得した割合を示しています。国立社会保障・人口問題研究所が2015年に行った調査では、共働き世帯のうち実に46・9%の女性が出産退職していますが、その人たちはそもそも分母から除かれています。

なぜ、多くの女性が仕事と出産・育児の両立がかなわず、出産退職を余儀なくされているのでしょうか。その原因の一つは、日本の育児休業給付は、雇用保険から支給されており、非正規などには制度の対象となっていないケースもあるからです。女性の半数以上が非正規として働き、給付を利用できないケースが増えている現状を考えると、もはや雇用政策だけで対応するには限界がきていると思います。

出生率が高いスウェーデンなどでは、全ての親が育児休業の給付対象になっています。父親の育児給付も進み、育児は男女協働で行われます。時短勤務との併用も可能なため、保育制度とうまく連携・分担が取れています。制度が整っているため出産直後から働き始める必要もなく、日本では利用が多い「ゼロ歳児保育」など、保育現場に過度な負担がかかる保育を実施することもありません。そのため、待機児童などの問題も発生しませ

ん。日本でも財源を確保した上で、誰もが取得しやすい育児休業制度や、それと連結した地域の子育て支援制度の構築が望まれます。

### 有効な「人口移動対策」の推進へ

育児がしにくく、出生率が低い大都市に若年世代が大量に流入し続けていることも、人口減少の大きな要因になっています。コロナ禍で東京圏への転入は若干減少しているとはいえ、大きなトレンドは変わっていません。なぜ東京圏に若年世代が流入するのでしょうか。いろいろな要因があるでしょうが、ここでも「仕事と育児の両立」がカギを握っていると考えます。両立可能な就業制度を整えている企業は大都市に集中しているため、そこに人が集まりやすいという面もあるのです。もし、東京圏の就労環境をそのまま地方都市で実現できたなら、地方で働く若年世代はもっと増えるのではないかと思います。

東京圏への一極集中が進み、今や東京圏生まれが約3割、20〜30代の女性の約3割が東京圏在住という状況になりました。その中で、いかに効果的に人口移動を進めるか。残された時間はそれほど多くありません。ベビーブーム世代を例に、東京圏居住者を対象に、本人や親の出生地が人口移動に与えた影響を見てみると、本人、親がいずれも地方生まれという場合には50〜60%が地方にUターンしており、本人が東京圏生まれ、親が地方生まれの場合でも、25%前後が地方にUターンしています。しかし、本人、親がいずれも東京圏生まれという場合では、1〜2%しか地方にUター

ンしていません。まだ地方に縁がある東京圏在住者がいるうちに、人口移動対策や地方創生を進めなければいけません。

コロナ禍でさらなる出生率の低下が懸念されています。その中で最も怖いのは「もはや何をやってもダメだろう」という諦めの気持ちが世の中に広がってしまうことです。効果的な政策を推進すれば成果が上がることは、ドイツの事例が証明しているわけですから、日本でも、ぜひ全国の市長さん方が先頭に立って、この問題に積極的に取り組んでほしいと思います。ご静聴、ありがとうございました。



# 市政

令和4年8月号