

社会政策：少子高齢化のアジアとEU比較

猪口邦子

1. 基層的变化

人口の推移は経済や社会の長期的趨勢や課題を規定する根本要素の一つである。世界人口は20世紀後半から急増し、1900年には16.5億人、1950年には25.4億人、1990年には50億人に達し、2000年には60億人をこえ、2007年には66.7億人となった。他方で人口増加率は鈍化の傾向に入り、また地域的差異が顕著となっている。地域別に合計特殊出生率を見ると、アメリカが4.67と高いのに対し、アジアは2.34、ヨーロッパは1.45であり、とりわけOECDの東アジア国である日本と韓国は、それぞれ1.34と1.13という急激な少子化現象に陥っている。

急増期の人口の高齢化と、続く現役世代の少子化傾向による人口変動は、欧州とアジアの両地域に共通の政策課題をもたらし、その緊要性は、両地域の対応力の差異を顕在化させることになった。また、欧州とアジアには、EU（欧州連合）や東アジア共同体等、経済政策では参加国の内政に強い作用のある地域的枠組みやネットワークがあるが、家族政策、少子化対策、高齢化問題など深く人間社会に係る社会政策においては、国民国家単位の独自色の強い政策の試行錯誤が続きやすい傾向も明らかになりつつある。他方で、人口推移の過剰という静かなる基層的变化への危機感から、家族政策や少子化対策に関する行政交流や政策対話がそれぞれの地域内にも、また欧州とアジアの間で

も進み始めている。¹⁾

2. ポスト冷戦期におけるEUと東アジアの少子化現象の差異

1960年代までは、欧州諸国や日本・韓国の合計特殊出生率は2.00以上であったが、1980年代前後から全般的な低下傾向を示すようになる。1960年から1995年への推移を見ると、例えば、フランスは2.73から1.70、ドイツは2.37から1.25、英国は2.72から1.71、スウェーデンは2.20から1.73、韓国は5.63から1.70、日本も2.00から1.42である。²⁾ この傾向が示唆する、社会政策の不足や性別役割分業等に基づく経済発展の矛盾についての認識の密度や対策の差は、その後の各国の合計特殊出生率の差異に直結することになる。

1990年代には、先進各国の予算配分に稀な根本的变化をもたらし得る大規模な国際政治経済関係の変容、すなわち東西冷戦の終結と経済のグローバル化現象があった。

両ドイツの統一やソ連邦解体による東西冷戦の終結は、平和の配当の余地を生み出し、核軍拡時代には後回しにされがちであった社会保障分野への分配強化や社会政策の優先順位の向上を可能にした。また1980年代前半の第二次冷戦期には、欧州戦場を想定する中距離核ミサイル（INF）の配備が実行された欧州では、若年世代を中心に広範かつ浸透力の強い反核運動が広がったが、冷戦終結時に初の核軍縮条

約であるINF全廃条約が成立して核問題が相対化すると、冷戦型の市民運動は部分的に、環境、人権、平等など内政の社会発展関連の政策要求ネットワークへと変容ないし再編成され、冷戦後欧州における女性や若年層を含む積極的な市民社会(civil society)運動の素地となった。そして男女平等政策や保育・教育政策など若年就労層の関心領域への市民的圧力は、ポスト冷戦期のEU諸国がすばやくそのような社会政策分野の重点化へと舵を切り、関連施策を推進する政治力にもつながった。この時期には平等政策や家族支援政策を重視する議会人が女性も含め国政にも地方議会にも急増した。

さらに冷戦終結により民需に開放されやすくなった高速通信情報システムや技術は、市場のグローバル化をもたらすが、その新たな経済機会と向き合うための規制緩和や競争促進の政策体系が推進されるなかで、必然的にセイフティーネットを整備し、労働環境の劣化を防ぎ、家族・生活者・再生産者の権利擁護を実質化する社会政策への圧力も強まった。

このような大局的な変化を背景に、大半のEU諸国では1990年代から少子化対策や男女平等政策を抜本的に強化し、ワークライフバランス型の社会構築や保育・教育サービスの拡充が進み、女性の労働力率の向上と合計特殊出生率の向上の相関を経験するようになる。軍拡と冷戦の国際構造を遠景とした男性中心の社会組織原理が目立った時代には、EU諸国でも仕



PROFILE

猪口邦子
(いのぐち くにこ)
日本学術会議第一部会員、衆議院議員、エール大学大学院政治学博士号(Ph.D.)取得、元ジュネーブ軍縮会議日本政府代表部特命全權大使
専門：政治学

事と家庭の両立の困難性のなかで女性の合計特殊出生率が低迷したが、ポスト冷戦期には男女平等型社会原理や家族支援政策の追求と軌を一にするかのように合計特殊出生率が回復した。フランスは1.98へ、ドイツは1.45へ、英国は1.84へ、スウェーデンは1.85へと、上記の1995年から10年余りの間に欧州OECD諸国は回復基調を実現した。現在では北欧諸国と英仏が1.8から1.9台の高い回復水準に至り、1.3から1.4台の相対的低水準にあるのはドイツ、イタリア、スペイン、ギリシャだが、そのいずれもが、1990年代半ばからは回復している。³⁾

他方で、東アジアの結果は大きく異なる。まず冷戦終結はアジアでは大幅に遅れ、よって平和の配当や軍拡から社会政策への重点化シフトは鮮明になりにくいまま、2001年9.11アルカイダ同時多発テロ後の時代となり、ポスト冷戦期のつかの間の内政重視の機会を逸した観がある。国際変動は大西洋社会にて生起し、遅れて、さらに激化してアジアに到達するという近現代世界で頻繁に観察された構図は、冷戦終結の局面においてさえも反復され、アジアの社会発展の遅れの遠因を成した。

そのような国際政治環境の違いがあるとはいえ、主要先進国日本の場合、グローバリゼーションの潮流のなかでの経済のバブルとその崩壊という1990年代の姿は、社会政策の拡充に分配し得たはずの国富や民間の余力を、野心的な社会政策の企画立案の不足や行政的惰性から旧来型の使途にバブリーに費やしたことを思わせる。同時期のEU主要国と比べると女性や子どものための社会政策重視への行政や政治の転換期の舵取りが緩慢であり、少子化対策やワークライフバランス推進の遅れは、EU諸国では女性の労働力率も合計特殊出生率も向上した1990年代を通じて、日本の女性たちには仕事か家庭かの苛酷な選択を迫ることにつながった。年功序列の伝統的慣行を維持したままのグローバル化競争による若年世代の経済的行き詰まり感も絡み、未婚化、晩婚化、家庭を選択した主婦層の疎外感と少産化という、欧州とは異なる21世紀初頭の社会的現実が見られる。

日本の合計特殊出生率は2005年に1.26と過去最低となり、同年には初の専任の少子化担当大臣を設置しての取組みを余儀なくされた。⁴⁾ 2006年には40年余ぶりの上昇幅(0.06)の1.32となり、2007年にも1.34と2年連続の上昇とはなったが、EU主要国の回復ぶりには遥か及ばない。もし1970年代前半の第二次ベビブーム世代が20代であった1990年代に、抜本的な男女共同参画・少子化対策重視の分水嶺を築いていたなら欧州並みの回復も視野に入ったかもしれない。出生数は2006年には109万台に回復

したが、2007年には108万9745人へと減少した。出生数から死亡数を引いた自然増加数は、2006年には一旦増加に転じたが、2007年には1万8535人減で再びマイナスとなった。

東アジアの他の国家・地域も欧州とは大きく異なる傾向を呈している。⁵⁾ 韓国では、日本と同様1990年代を通じて合計特殊出生率は低下し続け、2005年には1.13となり、シンガポールでも1960年の4.93から1990年代には1.70、2005年には1.25、台湾においても1960年の6.59から1990年には1.81、2005年には1.12になり、いずれにても日本より低い。中国は1979年からの計画生育政策、いわゆる一人っ子政策の結果、1960年の3.41から2005年には1.70となった。タイは1960年の6.39から1990年には2.00、2005年には1.83に低下した。合計特殊出生率が人口置換水準の2.1を現在も上回るインドネシア、マレーシア、フィリピン等においては、1960年代の6.00～5.00台から1990年代には2.00～4.00台へと低下し、2005年にはインドネシア2.38、マレーシア2.93、フィリピン3.22である。

東アジア諸国のなかでも、平均寿命の低さに集約される貧困と所得不平等を含む低発展問題に病んでいた途上国の合計特殊出生率の低下は、経済成長と平均寿命の向上により多産多死の不安感から脱却した結果の少子化であり、先進国であるにもかかわらず男女平等政策や保育支援等の社会政策が遅れた結果の少子化とは異なる。1950年における平均寿命はイン

ドネシア37.5歳、マレーシア48.5歳、フィリピン47.8歳であり、この諸国における1950年から2005年の期間の平均寿命の伸びは、日本が18歳（63.9歳から81.9歳）であるのに対し、インドネシアは31歳、マレーシアは25歳、フィリピンは23歳もの伸びである。このような諸国の少子化＝合計特殊出生率の人口置換水準への接近は、まさに乳幼児死亡率低下や栄養失調人口の減少など絶対的貧困をもたらす短命化を克服した安心感や、農村等の児童労働関連の多産的風土が経済成長により近代化されたことによる。

すなわち東アジアには経済政策の成功から少子化になる諸国と、社会政策の失敗から少子化になる諸国が混在するが、前者においては、経済成長に安住してその果実を浪費したりせず、間断なく社会発展に取り組む必要がある。その政策的イニシアティブが遅れると後者の事例に陥ることになる。日本も長い時間軸で見ればそのような事例であろう。日本にも貧困からの脱却の成果として家族計画と少子化が進む歴史の段階があったが、その後も出産育児期の家族支援や男女平等政策の取り組みは先鋭化されず、経済は世界2位の規模で、国民所得も世界18位でありながら、家族政策向け政府支出ではOECDの全EU諸国より下位にあり、また男女平等指数の国際順位は54位というアンバランスな社会になり、⁶⁾ 世界で最も急激な少子高齢化を遂げる国となった。

韓国の場合、平均寿命は1950年の47.8歳か

ら2005年には77歳へと、30歳も伸びた。よって韓国の少子化はその経済成長と近代化の成功をもたらした面はあるが、他方で冷戦後の韓国の著しい経済発展は相応の社会政策重視をもたらしたわけではなく、日本の未婚化、晩婚化、子育て主婦の疎外感等と似通った困難を韓国も経験している。他方で韓国では女性就業者のうちフルタイム労働者の割合がOECD諸国中最も高いため（日本は最下位から3番目）、保育支援ニーズは強く、政策的にも重点化が進みつつあるが、まだひずみは大きく、合計特殊出生率は日本より劇的に低下したままである。韓国20代後半男性の未婚率は71%で、日本より高い。20代後半の女性は日本で5割、韓国で4割が未婚である。OECD諸国のなかの日韓共通の課題は男女平等政策の遅れである。欧州ではEU指令により男女同一賃金原則が定められたこともあり、フルタイム労働者の男女間賃金格差は1～2割程度だが、OECD諸国のうち男女間賃金格差の最大国は韓国（4割）、次いで日本（3割）であり、欧州と東アジアの違いが顕著である。女性の労働力率もOECD諸国のなかで東アジア2カ国は最も低いグループに入り、韓国より低い国はイタリアのみである。⁷⁾

シンガポールの場合は、平均寿命はすでに1950年に60.4歳と高く、その後の伸びも日本とほぼ同様である。合計特殊出生率のとりわけ2000年代に入ってから急落は、子育て支援や男女平等政策の不足や遅れが、経済発展段階に不釣り合いなものになり、その矛盾が未婚化、

晩産化、少子化へとつながったと思われる。⁸⁾

3. 21世紀の欧州とアジアの少子化対策

EU諸国が合計特殊出生率の回復を実現した背景には、経済的支援と保育サービスや育児休業制度の充実がある。それにより女性の労働力率が高まり、働く女性の増大は保育や子育て支援強化への圧力を一層高め、よって家族支援策がさらに進んで子どもを生み育てやすい社会環境が深まるという好循環が見られる。家族政策向けの政府支出には、児童手当や育児休業手当などが含まれるが、そのGDP比をみると、たとえば合計特殊出生率が1980年の1.55から2005年には1.80に回復したデンマークや、1.68から1.85に回復したスウェーデンは4%、3.5%であり、日本は0.8%、韓国はさらに低く、EU諸国とは明確な差異がある。英仏も北欧諸国と並んで3%前後を維持している。GDP比3%とは、かつて戦後復興時の米国から欧州への大規模援助マーシャルプランの比率であり、EU諸国は女性や家族という戦後経済発展の犠牲となった内なる同盟地帯にまさに内なるマーシャルプランを思わせる支援を政策的決意により実行し、趨勢が回復する結果を得ている。経済規模が日本に次ぐドイツでもGDP比約2%を投入し、1995年には日本さえ陥ったことのない1.25にまで低下した合計特殊出生率を、2007年には現在の日本をはるかに超える1.45に

まで回復させた。東アジア先進2カ国の少子化対策における経済支援の遅れは鮮明である。

日本では筆者の担当した「新しい少子化対策」(2006年6月政府決定)で児童手当における乳幼児加算を創設し、初めて乳幼児に着目した経済支援(3歳未満児一人月一万円)を導入したほか、育児休業給付を4割から5割に引き上げる等の経済支援重視に舵を切ったが、今後の抜本的な強化が必要なことはEU諸国との比較でも明らかである。韓国は日本の経験を研究しながら児童手当制導入の検討に入っている。

各国の少子化対策の経済支援の詳細は別途の資料に譲るが、⁹⁾ 代表的な事例を付しておきたい。少子化対策は総合的かつ多角的である必要があるが、大別すると経済支援と保育支援があり、さら大局的には長時間労働克服や職住接近などすべての就労者のためのワークライフバランス推進も少子化対策に資するものである。少子化問題が先鋭化している局面では迂遠的な手法より、直接に出産育児期の家族を支援する具体的な給付、サービス、制度が重要である。

経済的支援の手厚さで傑出するのはフランスである。家族手当という基本となる児童手当は第2子以降の20歳未満の児童を対象に支給される養育費補助として設計されているほか、30種類もの手当てがある。乳幼児迎入れ手当てや出産先行手当て、新学期ごとに子ども1人につき約3万円も給付される新学期手当て、3歳以上の児童を3人以上扶養していれば3人目以降に1人に月2万円の家族補足手当等。家族給付

の財源は企業からの拠出金が6割を占める公庫が担っているが、税制においてN分N乗方式を実施し、累進税率が高い場合、家族の数が多しほど所得税が緩和される。保育需要面では在宅での保育サービスが認定保育ママ制度など発達している。一定の要件を備えた者を登録する制度で、34万人の登録があり、25万人が就業し、保育需要の7割を担っているという。

スウェーデンは高い育児休業取得率に特徴がある。1974年に導入された両親保険と呼ばれる制度は世界でも初めての両親を対象とする出産・育児・看護休暇で、子どもが8歳になるまで1人につき480日分の所得が保障され、父親に割り当てられるパパ・クォータも含まれる。取得率は男女共に8割で、さらに子どもが8歳になるまでは勤務時間短縮を雇用主に請求する権利もある。かつてスウェーデンでは、世界恐慌の影響下で出生率が1.7に落ち込んだことに対してミュルダール夫妻の『人口問題の危機』（1934年）は、出生率低下は労働力低下につながるため、女性も働いて子育てできる社会の建設を求めたが、少子化対策には社会思想と政策設計力が必要であることを示している。

デンマークでは、子どもが9歳になるまでの間に所得の90%が保障される育児休業を両親合わせて32週間取得できる。日本では育児休業の時期分割には特別な事情が必要だが、北欧では分割可能型が主流である。子ども看護休暇は所得60%で子どもが14歳まで取得可能であり、重病の子どもの世話のためには18ヶ月

中52週間分取得可能。日本では就学前の子どもをもつ親1人につき、年5日までである。スウェーデンでも子どもが12歳になるまで子ども1人につき各親60日の看護休暇が所得80%保障で可能である。

ドイツでは3歳までは家庭保育の観念が強く保育サービスの発達は遅れたが、育児休業が3歳まで利用できる。また家庭保育重視の観点からも児童手当が手厚く、18歳未満の子どもにつき2万円強の給付があり、税制面では手当てと選択制で、子ども1人につき年額78万円相当を控除可能で、所得が高い人ほど控除を選択するようになっている。また最近では経済支援を超える総合的政策を展開し、2005年には保育所設置促進法の実施により保育所整備の促進を図り、2006年には育児休業促進のために、最長3年まで分割しても取得できる両親手当てを創設した。出生率は一時は日本より低い水準から、昨年は日本を遥かに超える1.45へと反転した。

4. むすびに代えて

日本、韓国、シンガポールなど急速な少子化に直面する東アジア諸国は、EUの経験を研究し、多様性と工夫と試行錯誤に満ちたその努力を比較し、参考にしようとしている。EUという地域統合の枠組みがあるにもかかわらず、家族と子育てのような社会の深部に係る政策分野については国民単位の制度や政策が林立し、

互いに参考にしつつも、一元化を求めたり統合しようとする動きは目立たず、国民の再生産という基層において近代国民国家の主権性の奥まった砦を垣間見るようでもある。

主権国家論において、防衛政策と通貨政策は主権の両輪であると、かつてよく言われた。地域統合の先駆者EUで、共通通貨が導入され、外交・防衛においても共通政策やポジッションが形成されていく現代においても、いまなお、国民的で独自性の強い家族政策と子育て支援は百家争鳴のごとく加盟各国で多大な情熱と予算を投入して展開されている。主権とは、なによりもまず主権者の再生産であり、主権者の養育であり、主権者を育む家族と共同体の暗黙知の世代間共有であることを、近代主権国家の歴史の外縁に位置した女性たちが、いままさに主権者として明らかにしようとしているかのように、EU諸国の家族政策は多様な主張と希望を帯びている。思えば近代国家と主権概念はヨーロッパ政治思想に始まるが、世界に先んじて自国らしい家族・子育て支援の政策構築を目指す欧州各国は、そこにこそ永久主権の仕掛けを直感しているのかもしれない。少子化対策が遅れることは、主権を担い、主権国家を構成する主権者の縮小や世代的消滅を意味し、そのことについて、あせらない東アジアと、あせる欧州との対比が、主権の深層と向き合う迫力の差異に、そして出産育児支援をめぐる情念と感受性の差異に映し出されている。近代世界の中核を成した主権概念の母なる欧州を、子（=主権

者）育て支援で東アジアが追い越すとき、アジアはついに近代を超えるのかもしれない。

注

- 1) 例えば、2006年から東アジア男女共同参画担当大臣会合が始まった：キム・ハクスー「東アジアにおける共通の特徴」『共同参画21』2006年9月号、10-15。少子化対策の日韓政策対話も同年に開始
- 2) 韓国は1990年の数値
- 3) 内閣府「平成19年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（第169回国会（通常国会）提出）」及び同平成18年度版。欧州諸国のワークライフバランスの比較研究については、EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment (EGGSIE) Reconciliation of work and private life: A comparative review of thirty European countries, European Commission, 2005。EUにおける出産休暇取得を理由とする昇進機会差別問題については、柴山恵美子「欧州司法裁判所の判例と2006年統合・改正「雇用・職業男女機会均等・待遇指令」『賃金と社会保障』1460号、2008年、28-49頁。
- 4) 増田雅暢「これでいいのか少子化対策：政策過程からみる今後の課題」2008年、ミネルヴァ書房
- 5) 東アジアの少子高齢化については、大泉啓一郎「老いてゆくアジア：繁栄の構図が変わるとき」中公新書。小峰隆夫/日本経済研究所センター編「超長期予測：老いるアジア」日本経済新聞出版社、2007年。2007年；みずほレポート「高齢化する東アジア」2008年8月。
- 6) GEM(Gender Empowerment Measure)：UNDP, Human Development Report 2007。内閣府「平成19年度男女共同参画社会の形成の状況・平成20年度男女共同参画社会の形成の促進施策」（第169回国会（通常国会）提出）三菱UFJリサーチ&コンサルティング調査部「調査と展望」No.6。
- 7) OECD, Employment Outlook 2007edition, 2008 edition.. OECD, Stat Extracts, Eurostat。ウンヨン・チョイ「韓国の新たな社会的リスク：仕事と家庭の両立、所得格差」『海外社会保障研究』163号、2008年、65-79頁。
- 8) みずほレポート「高齢化する東アジア」2008年8月。
- 9) 内閣府「少子化社会白書」平成17年度、18年度版。阿藤誠編「(特集：子育て支援策をめぐる諸外国の現状)『海外社会保障研究』160号、2007年、2-129頁。萩原康生他編「世界の社会福祉年鑑2007」(旬報社)。Sleeboos, J.E., Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses, Paris: OECD; EU Expert Group on Gender, 2007 op.cit.