

少子化と税・社会保障制度の一体改革

山 重 慎 二*

1. はじめに

2009年の合計特殊出生率は1.37人。2005年に1.26人と過去最低を記録して以来上昇していた出生率（2006年は1.32人、2007年は1.34人、2008年は1.37人）の上昇が止まった。

2005年の出生動向基本調査によれば、夫婦の平均理想子供数は2.48人、未婚者の平均希望子供数も2人を超えている。近年、実際の出生率が人々の希望する子供数に少し近づくことになったが、その水準は依然低い。人口が一定に保たれる出生率は約2.07人であり、日本では、今後ともかなりのスピードで人口が減少し、少子高齢化が深化していくことは間違いない。そして、それが日本の社会経済に与える影響は計り知れない。

本稿では、このような日本における少子化の現状を踏まえて、それがもたらす悪影響を緩和し、よりよい社会状況を創り出すための政策的対応について議論する。そのような議論は、近年盛んに行われるようになってきたが、本稿の特徴は次の2点にある。

第1に、その議論が、経済学の分野で発展してきた出生行動に関する経済学的分析に基づくものとなっているという点である。少子化が人々の出生行動の結果であること、そして、その変化の原因を明確にしない限り有効な「少子化対策」は提示できないということに注目すれば、出生行動に関する理論的考察を踏まえた議論は重要と考える。

第2の特徴は、少子社会への政策的対応という観点から、税制と社会保障制度を同時に見直し、一体的な改革案を提示していることである。これまでの議論では、少子化への政策的対応の全体像が必ずしも明確ではなかった。本稿では、

* 一橋大学大学院経済学研究科&国際・公共政策大学院

ディテール（細部）に関する議論は最低限にとどまるが、税制と社会保障制度の一体改革という形で、望ましい政策的対応の全体像を提示することを目標とする。

そのような全体像が明確になることで、少子社会への対応の基本戦略が明確になり、公平性と効率性の観点からバランスのとれた対応が可能になる。出来ることからやっ払いこうという場当たりの対応では、不公平性や非効率性という歪みが生まれる。基本戦略を明確にし、税制と社会保障の一体改革の在り方について議論するという本稿の第2の特徴は、そのような観点から重要と考える。

本稿の構成は、以下の通りである。まず第2節において、日本における少子化の現状を明らかにし、それが日本経済にもたらす問題を明らかにする。続く第3節では、望ましい政策的対応の在り方について議論するために、少子化が進行する原因に関する理論を紹介する。そして、第4節において、少子化との関連で、現在の税制と社会保障制度が抱える問題を明らかにし、その一体改革の在り方について議論する。第5節はまとめである。

2. 日本における少子化と問題

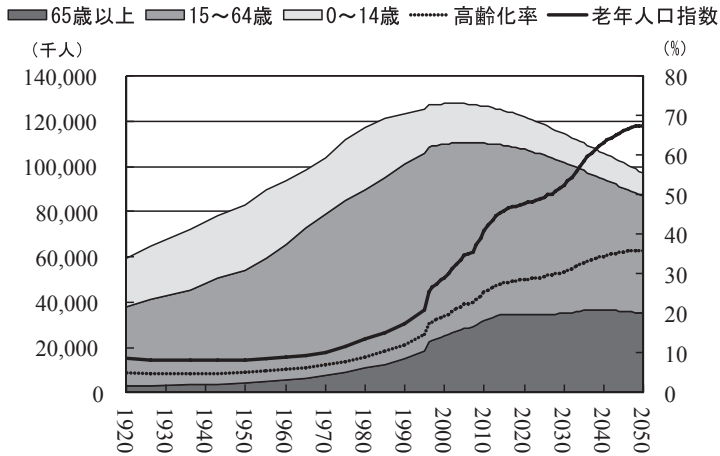
少子化の現状については、近年広く知られるようになってきている。したがって、以下では、本稿での議論に最小限必要と思われる事実について簡単に整理しておきたい。

(1) 少子化の現状

まず、日本における近年の人口動態の変化と将来推計について見ておこう。図表1は、人口を年齢階層ごとに積み上げることで総人口を求め、その推移を見たものである。今後、着実に人口が減少していく一方で、65歳以上の高齢者は絶対数で増加し、高齢化率は急速に高まることが予想されている。高齢化率は、2010年時点で約23%、2030年には約30%になると考えられている。

また、14歳～65歳の「生産年齢人口」に対する65歳以上の高齢者の比率である老年人口指数は2030年には約50%となり、勤労者2人で1人の高齢者を支える社会となることが予想されている。主として現役世代の負担で高齢者を支える賦課方式の社会保障制度を基本とする日本では、このことは重要な意味を持つ。

図表1 日本の人口動態



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所 (2006年の中位推計)

ここで特に重要と思われるのは、日本では65歳以上の高齢者がしばらくは絶対数で増加するという点である。この点は、少子化の問題の一つと考えられる労働力不足の問題との関連で重要となる。

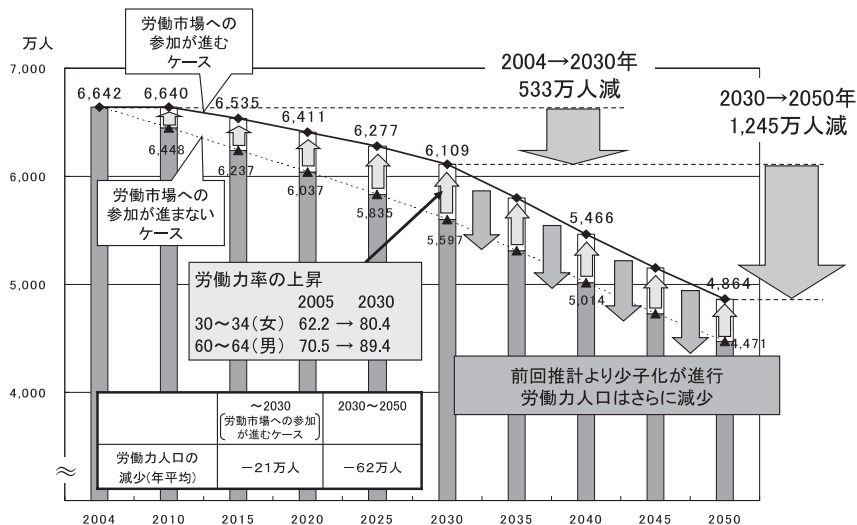
(2) 少子化の問題：労働力不足の問題

生産年齢人口の減少自身は、労働力不足を意味する訳ではない。社会全体で求められる労働需要も減少すれば、労働供給が減少しても、労働力不足やその結果としての賃金の上昇は、あまり問題にはならない。しかしながら、日本では、高齢者が絶対数で増えていく状況で、労働集約的とならざるを得ない高齢者向けサービスの拡大による労働需要の増加が予想される。そのために、労働力不足が起こればと考えられるのである。

日本の労働力不足の問題に関する政府資料(図表2)は、このような高齢化による産業構造および労働需要構造の変化を踏まえると、その重要性を理解しやすい。

この図では、予想される労働力の減少を緩和するために、2005年から2030年

図表2 日本の労働力の将来見通し



出所：内閣府 HP (http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/ouen/tenken/k_1/pdf/sl-1.pdf)

の間に、子育て期にある女性の労働参加率を62.2%から約80%に、60歳から64歳の男性の労働参加率を70.5%から約90%に上昇させるというシナリオを考え、その効果を推計している。

そのシナリオが実現するならば、2030年までに予想される約1,000万人の労働力の減少は、約半分に押さえられるという推計が行われている。

しかし、子育て期にある女性の労働参加率を80%にまで高めるというシナリオに関しては、それが少子化をさらに進行させるのではないかとの懸念が残る。実際、図表2は、2030年以降のケースで、少子化の進行が当初の予想よりも大きかった場合の労働力の低下は少なからぬ量であることを明らかにしている。女性の労働参加を促す結果、少子化がさらに進行し、長期的にはかえって労働力不足の問題が深刻化する可能性が示唆される。

少子化への政策的対応という観点から言えば、少子化に付随する問題（ここでは労働力不足問題）を緩和するための施策が、さらに少子化の問題を深刻化させる可能性については注意を払う必要がある。その上で、望ましい政策の在り方に

ついて議論する必要がある。

（3）少子化の問題：社会保障制度の維持可能性の問題

少子化に付随する問題として、財政の観点から、労働力不足の問題以上に重要と考えられるのが、社会保障制度の維持可能性の問題である。年金を初めとして、医療、介護、生活保護といった社会保障制度は、基本的に、便益の主たる受給者である高齢者を、費用の主たる負担者である生産年齢人口が支える仕組みとなっている。高齢者の絶対的な増加と生産年齢人口の絶対的な減少は、このような「賦課方式の社会保障制度」の維持可能性に大きな疑問を投げかけるのである。

そのような問題を端的に示すのが、2004年に行われた年金制度改革である。その議論において、公的年金の年金債務が500兆円を超えるとこと、そして、そのような巨額の債務が累積してきた主な原因が、（想定以上のスピードでの）少子化にあったと考えられることなどが明らかになった¹⁾。

このような年金債務を解消するために、2004年の改革が行われ、理論的には社会保障制度は維持可能な状態になったと考えられる。しかしながら、制度を維持するための保険料の引き上げと実質的な給付の引き下げは、今後、徐々に行われるため、改革への国民の反発も考えられる。さらに、今後の出生率の推移が、2004年の改革案のベースとなった出生率の推計を下回るならば、改革は見直されることになる²⁾。本当に社会保障制度が維持可能になったと言ってよいかという点については疑問が残る。

以下で議論するように、社会保障制度は少子化に影響を受けるのみならず、人々の出生行動に与える影響を通して、少子化にも影響を与える。少子化に対応した社会保障制度の見直しという視点のみならず、少子化に与える影響まで見通した上での社会保障制度そして税制の見直しが必要になる。このような視点についてさらに深めるために、次節では、少子化の原因に関して議論していきたい。

1) 例えば、小塩（2005）や山重（2006a）を参照のこと。

2) 政府は、年金の所得代替率（厚生年金でのモデル世帯の標準的な年金額と現役世代の平均的な手取り賃金の比率）が50%を下回る場合には、改革を見直すと言明した。

3. 少子化の原因

日本ではなぜ少子化が進行してきたのか。その原因について考えてみたい。

(1) 直感的議論

少子化の原因に関しては、これまで様々な要因が指摘されてきたが、一般には、女性の教育水準の向上と社会進出の進展、非婚化の進展、あるいは3世代同居の形で行われていた家族内での子育て支援の低下といった社会の構造変化が、日本の出生率の低下の原因と考えられているように思われる。

このような説明は直感的には一定の説得力はあるものの、本質的な原因の説明になっていない。というのも、なぜ女性が高い教育を受けるようになったのか、なぜ非婚化が進行しているのか、あるいは、なぜ3世代同居の慣習が崩れてきたのかといったことについて明らかにされていないからである。

このような観点から、以下では、出生行動に関する経済学的分析に基づく少子化の原因分析を行う。そして、①市場経済の発達、および②社会保障制度の充実という、少子化とは必ずしも直感的には結びつかない要因が、実は少子化の重要な原因と考えられることを明らかにしていく。

(2) 経済学的分析

出生行動に関する経済分析は、ノーベル経済学賞を受賞した Becker を初めとして、多くの研究者によって精力的に行われてきた³⁾。そこでは、出生行動は、限られた資源の下で効用を最大化する個人の合理的選択行動として分析される。

もちろん、「子供を持つ」という意思決定は、合理的なものというより本能や社会的規範に基づくと思われる場合も多い。ただ、その一方で、その意思決定に人々の一定の「計算」が存在することも間違いないように思われる。家族に関する経済分析は、そのような観点から、人々がどのように出産に関する意思決定を行っているのかを明らかにしようとする。

3) Becker の主要な研究は、Becker (1993) にまとめられている。また、Cigno (1991) は、標準的なテキストとして、わかりやすい。

経済学的分析では、基本的に、人々は子供を持つことの費用と便益を比較して子供を持つか否かを決めると考える。単純化して言えば、人々は n 人の子供を生み育てることに伴う費用 $C(n)$ と便益 $B(n)$ を考慮して、最適な子供数 n を決めると考えられる。

まず費用としては、出産、育児、教育などの費用が考えられる。ここで、出産・育児の費用については、子育て関連の支出とともに、親として投入する時間も、いわゆる機会費用（時間の費用）として存在することを正しく認識することは重要である。

一方、子供を持つことの便益については、経済学では、大きく分けて、①投資的便益（動機）と②消費的便益（動機）という2つがあると考えてきた。前者は、将来自分が働けなくなった場合などに子どもが仕送りや介護などをしてくれるという便益である。後者は、子供のかわいらしさなどがもたらす便益である⁴⁾。

経済学的な観点からは、近年の少子化傾向は、費用と便益のいずれかに変化が起こったために生じたと説明することができる。その際、なぜそのような変化が起こったかを明らかにすることが重要である。

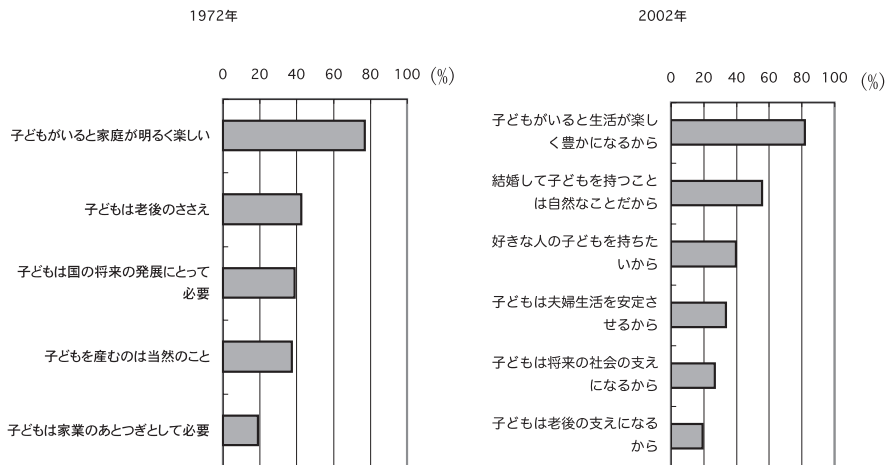
まず便益の変化について考えてみよう。図表3は、子供を持つ動機に関するアンケート調査の結果である。1972年と2002年におけるアンケート結果の比較は、若干質問が異なるので厳密な比較はできないが、「子供は老後の支え」という回答に大きな変化が見られる。この「投資的動機」の低下が、近年の出生数の低下につながっていると考えられる。

問題は、なぜそのような投資的動機の低下が起こったかであるが、この点に関して、すでに示唆した、①市場経済の発達、および②社会保障制度の充実、という2つの要因が重要であると考えられる。

まず議論しておきたいことは、なぜ人々は「子供は老後の支え」と考える必要があるのかという点である。高度に発達した市場経済を想定すれば、老後の生活

4) 以下の図表3では、このような利己的な動機以外にも、社会あるいは国の将来のために子供を持つという利他的な動機なども見られることは興味深い。子供を持つ動機に関しては、以下では、消費的動機と投資的動機という2種類の利己的動機を前提に議論を進めていくが、他の動機に関する分析・考察は残された課題としたい。

図表3 「子どもに対する意見(1972)」と「子どもを持つ理由(2002)」に対する回答



出所) 第12回出生動向基本調査「わが国夫婦の結婚過程と出生力」国立社会保障・人口問題研究所(2003年)

費は、若年期の貯蓄や保険の購入などによって賄えると考えられる。また、介護などが必要になっても、介護サービスを購入することで老後の生活を維持できるだろう。実際、子供のいない人たちは、そのように行動している。したがって、「子供は老後の支え」と考える必要はない。

この議論は、まさに「市場経済の発達」が、子どもへの投資的動機を低下させることを説明する。金融市場とりわけ保険市場や高齢者向けのサービス市場が発達してくると、老後は子供に頼る必要がなくなるのである。

ただし、保険市場などは、「情報の非対称性」という市場の失敗の問題の故に、実はなかなか発達しないことも、経済学ではよく知られている⁵⁾。歴史的には、このように効率的な保険市場が発達してこなかったために、人々は結婚し子供を持ち、家族を形成するという形で、自らの生存を可能な限り維持する保険を「購

5) たとえば、山重(2005b)などを参照のこと。

入」してきたと考えられる。

しかしながら、子供を持ってない場合や子供が親の面倒をみないケースが出てくる。保険市場が未発達の状態では、そのような場合、人々は老後の生活に不安を抱き、生活保障を政府に求める可能性がある。もちろん、政府がそのような要望に応えられないこともあるが、経済発展等に伴い、政府もまた一定の財源を持つようになると、そのような要望に応える場合も出てくる。

実際、日本では、1960年代から70年代にかけて、そのような「社会保障制度の充実」が図られることになった。しかし、それは「子供は老後の支え」という意識を低下させる要因となる。社会保障制度の充実は、政府が老後の支えとなってくれることを意味するからである⁶⁾。事実、日本では1973年に政府が福祉国家を宣言して以来、出生率が急速に低下している。このように「市場経済の発達」や「社会保障制度の充実」は、子供を持つことの投資的便益（動機）を低下させ、出生率を低下させることになる。

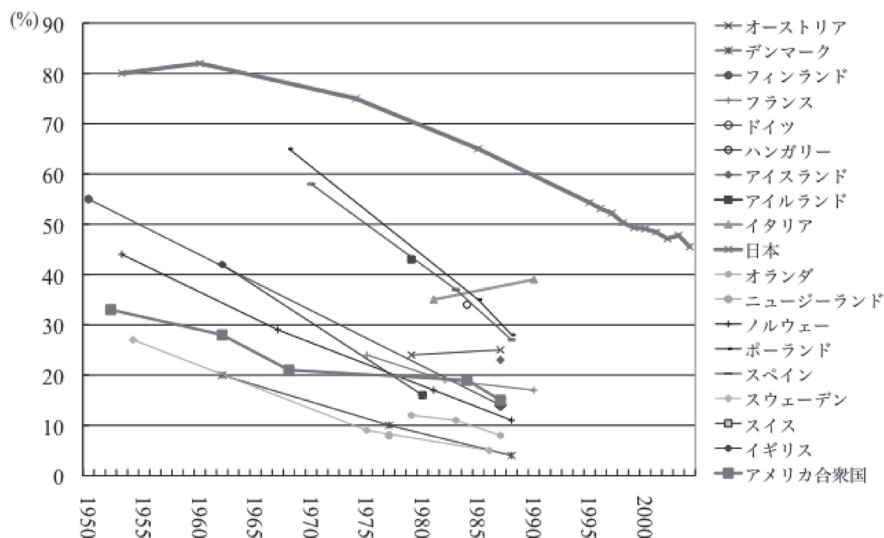
ところで、従来の「子供が老親を支える」システムでは、所得の低い子供世帯は、同居を通じて、親に対して、現金ではなく家事や介護のサービスといった現物給付を行い、老親の生活保障を行うことが多かった。そして、その言わば見返りとして、老親は家で孫の面倒をみるという子育て支援サービスを提供することが多かった。

しかしながら、「市場経済の浸透」や「社会保障制度の充実」に伴って、高齢者が現金を得られるようになると、介護サービスなども市場や政府が行うようになり、家事や介護のサービスも必要なら購入できるようになる。そのため子供との同居の必要性が低下する。実際、多くの先進国では、歴史的に同居率は低下してきた。そして、同居率の高さが世界的にも注目されていた日本でも、近年、それは急速に低下している（図表4）。

そして、同居率の低下は、出産・育児の費用に重要な影響を与えることになる。まず、同居の必要性の低下は女性を家から解放する。「子供が老親を支える」システムの下では、一般に女性がケアを提供することが多く、高い教育を受けても、

6) たとえば、山重（2009b）などを参照のこと。

図表4 老人同居率の推移



出所：日本は国立社会保障・人口問題研究所『人口統計資料集（2008）』それ以外はSundström（1994）

最終的に家庭内で働くことになる。その結果、女性の教育投資の期待収益率は低い水準にとどまるため、女性の教育水準も低い水準にとどまることになる。

これに対して、女性が家から解放され、労働市場で働き続けられる可能性が高まると、教育投資の期待収益率は平均的に高まるため、親は娘にも高い教育投資を行うインセンティブを持つようになり、女性の教育水準が上昇してきたと考えられる。

そして、女性の教育水準が高まり労働市場で活躍するようになると、子育てのために費やす時間の価値が高まるため、子育ての機会費用が上昇することになる。その結果、子供を持つことの消費的便益さえ相対的に低く評価されることになり、出産、そしてその前提条件としての結婚さえ控えるようになると考えられるのである。

さらに、同居の低下の結果、同居を通じて老親によって提供されてきた子育て支援サービスが提供されなくなった。その結果、同居を通じて比較的安価に提供

されてきた保育サービスの価格が上昇することになり、子育ての費用を引き上げる効果を持つことになった⁷⁾。

ここで注意しておきたいのは、「女性の教育水準の向上と社会進出の進展」、「非婚化の進展」、「同居率の低下」といった構造変化は、上記の議論が示すように、出生率の低下の原因となっていると考えられるものの、根源的な原因とは言えないという点である。このような構造変化もまた、①市場経済の発達、そして②社会保障制度の充実、という経済システムの構造変化によってもたらされた変化（いわゆる内生変数の変化）であり、出生率低下の根源的な原因は、上記の2つの要因に求められると考えられるのである⁸⁾。

4. 少子化と税制・社会保障制度の一体改革

さて、上記のような少子化の原因に関する経済学的考察を踏まえて、少子化への望ましい政策的対応の在り方について議論していく。以下では、まず、なぜ少子化への対応をすべきなのか、そして、どのような対応が望ましいのかという疑問に対して、経済学的な観点から答えることを試みる。その上で、日本における少子化対策として、①保育サービスの充実、および②子育て世帯への現金給付という2つの支援策があることに注目し、それぞれの支援策の現状と望まれる改革の方向性について議論する。最後に、税制と社会保障制度の一体改革の具体的なイメージを提示して、まとめとする。

(1) 子育て支援の理論的根拠

現在、日本では、市場経済の発達や社会保障の充実により、子供を持つことの

7) 少子化の原因の一つとして、教育費の上昇が挙げられることがあるが、教育費（支出）は、内生変数であり、その上昇は、人々が少ない数の子供を持つ一方、子供一人当たりの教育支出を増やすという行動をとるようになった結果でも考えられ（Becker&Lewis (1973) などによる子供の量と質に関する議論）、少子化の原因とは言いきれない。ただし、例えば、国立大学の授業料などは明らかに上昇しており、それが少子化の一因となっているという議論を完全に否定するものではない。

8) 社会保障の拡大が、少子化の一因になっているという仮説の実証研究については、例えば Ehrlich&Kim (2007a, 2007b) など参照のこと。また、市場の発達が、家族内での所得移転のメカニズムを崩壊させ、社会保障の必要性を高める可能性を理論的に示したのとして Cigno (1991) は重要である。

投資的便益が低下するとともに、女性が家から解放される中で子どもを持つことの費用が上昇してきた。そのような便益の低下と費用の増加により、少子化が深化してきたと考えられる。

経済学的な観点から、次に考えるべき問題は、このような少子化が社会的に見て効率的と言えるかどうかという問題である。以下では、日本の少子化は非効率的であると考えられることを示したい。問題は少なくとも2つある。

第1に、社会保障制度の充実、それ自身は正当化されるものとしても、賦課方式の社会保障制度の場合、非効率的な少子化が発生するという問題がある。第2に、同居を通じた高齢者による育児支援が減少する一方で、保育サービス市場が未発達状態で、保育サービスが不必要に高くなり、非効率的な少子化が発生するという問題がある。

第1の問題において、非効率的な少子化が発生すると考えられる理由は、賦課方式の社会保障制度の下では、その財源を負担する子供たちが外部性を持つからである⁹⁾。ある夫婦が資源を投入して生み育てた子供は、最終的には社会保障制度を通じて、子供を持たない人々にも便益をもたらす。言い換えると、人々はお金をかけて子供を生み育てなくても、他人の子供にただ乗りすることで、生活が保障される仕組みとなっている。この構造が非効率性を生む¹⁰⁾。

第2の問題は、保育サービスの特殊性に根ざしている。保育サービスが特殊なものでなければ、同居を通じた保育サービスの低下とともに、市場で保育サービス供給が自然に増加していくと考えられる。しかしながら、多くの国で、保育サービスが公共部門によって提供されているという事実は、保育サービスの特殊性を強く示唆するものである。経済学的な観点から言えば、それは保育サービスにおける情報の非対称性の問題と考えられる。

つまり、保育サービスの利用者である親は、一般に、保育サービスが本当に安心できるものかについて正確に知ることが難しいという問題である¹¹⁾。保育を受ける子供たちも、その点に関して判断し親に伝えることが難しいことも、保育

9) 子供の外部性・公共性については、Folbre (1994) なども参照のこと。

10) この点に関する詳細な議論は、山重 (2008) を参照のこと。

11) 日本で言えばいわゆる無認可保育所のケースを考えてみて欲しい。

サービスの情報の非対称性の問題を深刻にする。このような情報の非対称性が存在する場合、市場での取引は非効率的なものとならざるを得ず、場合によっては、サービスそのものの提供が行われないという状況も発生しうる¹²⁾。

このような「外部性の問題」および「情報の不完備性の問題」は、経済学では「市場の失敗」と呼ばれる問題で、市場にまかせておくと非効率性が発生する問題として知られている。上記の議論は、現在の（社会保障制度を含む）社会・経済の仕組みを所与とすると、子育ては、いくつかの「市場の失敗」の問題に直面する結果、非効率になっていると考えられることを示している。これが、政府による子育て支援を正当化する根拠となる。つまり、政府は、「非効率な少子化を抑制する」ことを目的とする政策的対応を行うべきであると考えられるのである。

言うまでもなく、そのような政策的対応は、国家が、「社会の繁栄のために子供をたくさん生んでもらう」といった一般に受け入れがたい政策目標とは、完全に異なるものである。政策を実施する上で、国民に広く受け入れられる目標を掲げることは極めて重要であり、理論的分析に基づいて「少子化対策」の意味を明確にし、望ましい政策的対応のあり方について考えていくことは重要である。

さらに、経済学的観点から重要なのは、個々の政策的対応の最適性を考えるのではなく、他の経済変数に与える影響まで考慮して、社会全体として最適になるような政策的対応を考える必要があるということである。少子化との関連で言えば、非効率な少子化の問題が深刻な問題として現れるのは、第2節で議論したように、労働力不足の問題と社会保障制度の維持可能性の問題であった。そこで、望ましい少子化対策においては、それらの問題を悪化させることなく、むしろ緩和させるような対応を考える必要がある。

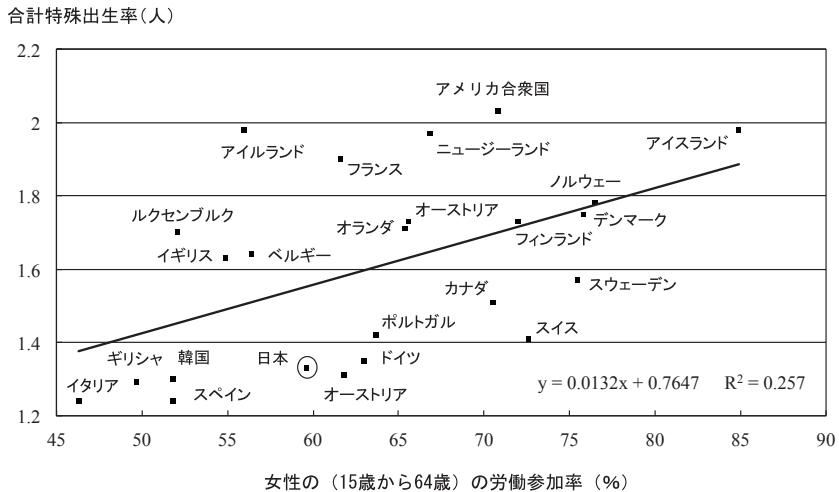
たとえば、「子ども手当」の増額は子育て世帯の所得を増加させるため、一般に労働供給に対してマイナスの影響を持つ。したがって、労働力不足の問題という観点からは、問題を深刻化させる効果を持つことになる。そこで、そのような副作用を持たない政策的対応を充実させるか、副作用を緩和するような政策を補

12) Akerlof (1970)あるいは山重(2005b)を参照のこと。

助的に導入し、出生率と労働参加率をともに上昇させる政策的対応を考える必要がある¹³⁾。この点に関して、他の先進国の経験は示唆的である。

図表5は、子育て期の女性の労働参加率を横軸にとり、合計特殊出生率を縦軸にとって、OECD諸国の状況をプロットしたものである。

図表5 出生率と女性の労働参加率



ここで注目したいのは、日本よりも出生率も女性の労働参加率も高い国が数多く存在しているという事実である。

以上のような考察を踏まえて、以下では、まず、①保育サービスの充実、および②子育て世帯への現金給付という2つの政策的対応について、日本の現状の問題を明らかにした上で、望ましい改革の方向性について議論していきたい。

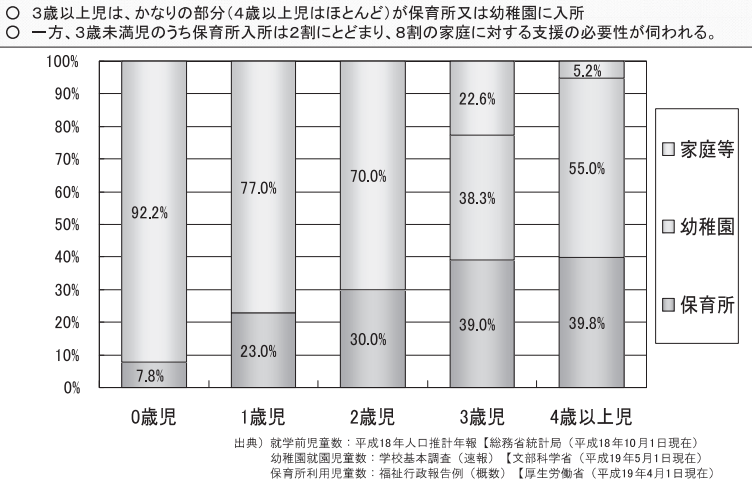
13) この出生率の増加と労働参加率の上昇を同時に実現する政策は、保険料負担者・負担額を増加させる効果を持つので、社会保障制度の維持という観点からも重要である（Apps&Rees（2004）の議論等も参照のこと）。

（２）保育サービスの拡充

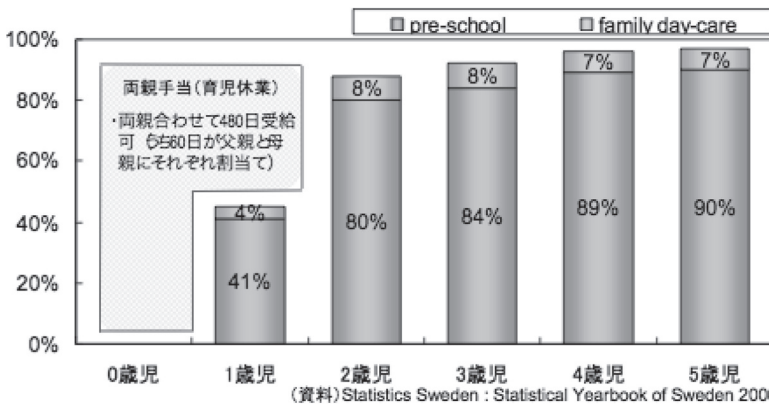
保育サービスの充実という観点から、現状の問題を明らかにするために、現在の日本の保育の状況について見てみる。

図表６ 日本とスウェーデンにおける保育の状況

就学前児童が育つ場所



出所：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyokukominkai/kaisai/jizoku/dai06/siryout2.pdf



出所：内閣府 HP（http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/ouen/kihon/k_4/pdf/s2-1-2.pdf）

図表6は、日本とスウェーデンにおける保育の状況を見たものである。その比較から次のような興味深い事実が浮かびあがってくる。

日本では、保育所の利用が増加しているが、1、2歳児でも、7割以上が基本的に家庭で保育されている。一方、スウェーデンでは、1歳半までは、育児休業制度の下で、ほとんどが家庭で保育されているが、育児休業終了後は、9割程度の子供が保育所（pre-school および family day-care）で保育されている。

労働力の確保に関する内閣府の推計（図表2）では、子育て期の女性の労働参加を、現状の約60%からスウェーデン並みの80%程度に引き上げるとのシナリオが描かれている。それがさらなる少子化を招かないようにするためには、1－2歳児からの保育に関しては、家庭外で安心して行われるような環境づくりが必要であろう。そのような観点から、日本の保育状況とスウェーデンの保育状況を比較すると、かなりの保育所整備が今後必要になることが予想される。

したがって、次に考えるべきは、いかに効率的に保育所整備を行うかという問題である。日本の保育所整備が非常に立ち後れている理由は、現在の保育所運営に多大の費用が必要とされていることにある。効率的な保育所整備という問題は、極めて重要な課題となっている¹⁴⁾。このような観点からは、図表7は重要な情報を与えてくれる。

まず、注目したいのは、0歳児の保育に必要な費用の高さである。指定管理者方式という最低費用の場合でも、月々約30万円の費用が0歳児一人を育てるのに必要である（公立ならば月々約45万円）。このような費用をかけて、乳児を保育所で保育することが社会的に見て望ましいかと考えると疑問がわく。むしろ、スウェーデンのように、育児休業取得への補助を与えて、0歳児あるいは1歳半頃までは、親が落ち着いて育てられる仕組みを整える方が、母体への負担を考えても望ましいように思われる。

次に注目したいのは、従来の認可保育所の費用の高さである。認証保育所や家庭福祉員での保育費用の低さは、一定の質の保証をしつつ、低い費用で保育を行う工夫の余地はまだ多いことを強く示唆している。

14) 認可保育所の問題については、山重（2001, 2002）なども参照のこと。

図表7 児童1人当たりの年間保育運営費の比較

保育サービス 年齢	認可保育所 (公設公営) (注1)	認可保育所 (私立) (注2)	認可保育所 (指定管理) (注3)	認証保育所 (注4)	家庭福祉員 (注5)
0歳児	5,460千円	4,110千円	3,551千円	1,482千円	1,154千円
1歳児	3,276千円	2,466千円	2,130千円	1,024千円	1,154千円
2歳児	2,730千円	2,055千円	1,775千円	1,024千円	1,154千円
3歳児	819千円	616千円	532千円	684千円	1,154千円
4,5歳児	546千円	411千円	—	639千円	—
受益者負担額 (平均)	205千円	166千円	257千円	600千円	247千円

(注1) 「平成17年度 決算による管内区立保育所（東上野乳児除く）の運営費等の状況」をもとに試算。なお、認可保育所の国庫負担額は児童の年齢区分は無いため、児童1人あたりの保育士の人数を基準として配賦計算を実施。

(注2) 「平成17年度 決算による区内私立保育所の運営費等の状況」をもとに試算。

(注3) 「平成17年度 決算による東上野乳児保育園の運営費等の状況」をもとに試算。

(注4) 保育料は認証保育所の利用方法により変動するため、平均的な保育料月額50,000円と仮定。

(注5) 平成16年度決算額を平均児童数で割ることにより算定。

出所：台東区HP (<http://www.city.taito.tokyo.jp/index/download/041095;000001.pdf>)

特に、東京都が始めた認証保育所の仕組みは、今後の保育所拡充策の一つのモデルとなるものと考えられる。この認証保育所は、認可保育所に全国一律で求められる基準をベースとして、安全性を損なわないと考えられる範囲で基準が緩和されている。このような基準を満たす保育所を認証し、認証された場合には、利用者に応じた補助が東京都と市区町村から与えられる（利用者補助方式）。認可保育所の半分以下の財政負担で、一定水準の保育サービスが提供される仕組みがあることは注目に値する。

認証保育所には、情報公開や第三者評価が求められ、利用者との直接契約によって保育サービスの提供が行われる。政府の一定の介入・補助を通じて、保育サービス市場が直面する情報の非対称性の問題を緩和することで、民間の保育サービス市場を育成し、効率的に保育サービスが提供される仕組みを整える試みとして、極めて重要である。女性の労働参加の上昇にともない、需要が低下してきた幼稚園と需要が増加して来た保育所を統合し、「こども園」として、乳幼児が育つ場

所を確保して行くという政策とともに、今後、日本で求められる保育サービスを拡大させていくための切り札として、そのような直接契約による保育サービスを育成・普及させていくことが望まれる。

(3) 子育て世帯への現金給付

次に、子育て世帯への現金給付の問題について見ていこう。2010年に子ども手当の制度が導入される以前は、日本では、子育て世帯への現金給付と明示的に考えることができる政策として、社会保障制度上の児童手当と税制上の扶養控除があった。

まず、児童手当は、一定所得以下の子育て世帯に与えられる現金給付である。一方、所得税における扶養控除は、生計を同じくし、「合計所得金額が38万円以下」であれば扶養者とみなされ、一定額の所得控除を受けることができる。控除額は、扶養者として子供を想定すると、所得税で38万円と住民税で33万円を基本とする。ただし、16～22歳の子供（特定扶養親族）の場合は、所得税で63万円、住民税で45万円となる。このように、年齢によって控除額が異なる仕組みは、子育て支援としての性格を物語っている。

なお、この所得控除によって増える可処分所得（補助額）は、納税者の所得によって異なり、高額所得者ほど補助額は高くなる¹⁵⁾。この点に対する批判も多く、所得控除方式ではなく、所得に関わらず子育て世帯には一律の補助を行うべきであるとの議論が行われ、子ども1人当たり月1万3千円を支給する「子ども手当」が2010年に導入された¹⁶⁾。所得制限のある児童手当は一旦廃止され、15歳以下の扶養者への扶養控除も廃止された（16～22歳の子どもの扶養控除については、控除額を減額して存続）。

このような現金給付は、社会保障制度の下で子供が外部性を持つために、非効

15) 例えば、扶養者控除が38万円の所得税の場合、税率が5%ならば補助額は年間1.9万円（38万円×5%）となる一方、税率が40%ならば補助額は年間15.2万円（38万円×40%）となる。したがって、絶対額で言えば、高所得者ほど大きな現金給付が与えられる仕組みとなっている。

16) 子どもが生まれてから15歳に到達した年の年度末まで支給される。なお、法律は、2010年度のみの時限立法として成立した。

率的な少子化が進行するという問題を緩和するという観点から正当化されるものである。経済学では、正の外部性を生む活動に補助を与え、負の外部性を生む活動に税を課すことで、外部性の問題を緩和するという考え方は、ビグー税・補助金と呼ばれるが、児童手当は、まさに、正の外部性を生む出産に対して補助を与えることで、非効率的な少子化を抑制することを目的としていると理解することもできる (Groezen, *et al.* (2003) を参照)。

さらに、このような純粋な現金給付は、一般に所得の低い若年期の子育て世帯にとっては意義の大きいもので、いわゆる流動性制約を緩めることで、希望する子供を持つことを可能にする政策として有効に機能すると考えられる。効率性の観点のみならず、公平性の観点からも意義のある政策と言えるだろう。

しかしながら、例えば夫婦ともに高学歴の共稼ぎ世帯のように比較的所得の高い世帯にとっては、出産を抑制せざるを得ない真の制約は、所得ではなく時間である可能性が高い。そのような場合には、少額の現金給付では十分な時間を確保できないため、出生行動の変化には結びつきにくいと考えられる。適正な価格で安心して保育サービスを受けられる環境を整える方が、希望する子供を持つことを可能にする政策として有効であろう。

さらに、繰り返しになるが、子育て世帯への現金給付は、労働しなくても生活を維持できるという所得効果の故に、労働供給に対してマイナスの影響を与えることに注意すべきである。出生率の向上のみが、少子化対策の政策目標であれば、この手法を用いることは問題ないと考えられるが、少子化対策の政策目標の中に、労働力不足を緩和するための労働参加率の向上という目標がある場合には、この目標と相反する効果を持つ可能性の高い現金給付については慎重に考える必要がある。例えば、労働供給増加のインセンティブを与えるために、労働供給に依存して給付額が決まる現金給付方式も検討に値するだろう。

(4) まとめ：税制と社会保障制度の一体改革

以上、子育て支援に関する理論的考察を踏まえて、日本における望ましい子育て支援のあり方について議論してきた。

本稿の基本的な視点は、日本では、「賦課方式の社会保障制度が持つ外部性の

問題」と「保育サービス市場での情報の非対称性の問題」のために非効率的な少子化が進行しており、そのような非効率的な少子化の進行を抑制することを目的とした子育て支援を行うことが、「望ましい少子化対策」であるというものである。そして、具体的な子育て支援を考える上では、非効率的な少子化の進行の結果生まれつつある労働力不足の問題を緩和するという政策目標と整合的な子育て支援を行うという視点も重要との主張を行った。

言うまでもなく、このような子育て支援策を実施するには、財源が必要となる。例えば、子供一人当たり1万3千円の「こども手当」を支給するために約2兆2500億円が必要とされた。さらに、「女性の就業希望を実現するため」に（学童保育所を含む）保育所を大幅に拡充することを目標とした「新待機児童ゼロ作戦」と呼ばれる案が、政府内に設けられた「持続可能な社会の構築（少子化・仕事と生活の調和）分科会」によって出されたが、このような政策のために必要な財源は、毎年1.5兆円～2.4兆円との試算が行われている¹⁷⁾。

このような推計の妥当性については疑問も残る。しかしながら、女性の労働参加を促しつつ非効率的な出生率の低下を抑制するためには、子育て世帯への一定の公的支出の増加が必要になるだろう。望ましい子育て支援のあり方は、その財源を何に求めるかという議論とも関連づけて議論される必要がある。必要とされる財源調達、少子化の問題をさらに深刻にしてしまうことも考えられるからである。

そこで、どのような形で財源調達が望ましいかという問題が出てくる。実は、そのヒントは、望ましい子育て支援に関する理論的考察の中に見いだせる。

子育て支援が求められるのは、少子化の抑制が社会全体にメリットを及ぼすと考えられるからであった。とすれば、国民全体に子育て支援のための負担を担ってもらうことが、公平であると考えられる。子供がおらず子育て支援の恩恵を受けられない人は、負担ばかりが増えることに抵抗感を持つかもしれない。しかし、すでに示唆したように、子供のいない人たちも、長期的には社会保障制度を通して子育て支援からの便益を得る。負担の増加は、福祉社会におけるフェアな貢献

17) 厚生労働省HP（www.mhlw.go.jp/shingi/2008/05/dl/s0520-6c_0005.pdf）

だと考えられる。

このような観点から望ましい税目としては、やはり広く薄く負担してもらう消費税が有力な候補となる。消費税は、実質的な賃金率の引き下げを意味するため、労働供給を抑制する効果を持つ。しかしながら、実質的な生活水準の低下は、いわゆる所得効果を通じて労働供給を上昇させる効果も持つ。したがって、労働供給に対するトータルな影響はそれほど大きくないと考えられる。消費税を通じて、広く薄く子育て支援のための財源を国民に広く負担してもらうことが、公平性および効率性の観点から望ましいと考えられる¹⁸⁾。

女性の労働参加を促しつつ少子化の進行を抑制するという政策目標を実現するためには、市場で効率的な保育サービスが提供される環境整備を行うことが重要であるが、「外部性」や「情報の不完備性」といった市場の失敗の問題を考慮すると、財政支援を含む一定の政策介入を行うことも必要となる。ただ、乳児の保育については、多大な費用が必要とされるため、むしろ育児休業の取得に対して取得者および事業者への補助を充実させ、育児休業の確実な取得が可能になる仕組みを整えることが望ましいと考えられる。

このように市場での保育サービスの充実を促す政策をとる一方、児童手当の増額を図ることも有効であると考えられる。このような児童手当は、賦課方式の社会保障制度の下で正の外部性を持つ出生行動に対して補助を与え、非効率的な少子化を抑制することを目的としたものである。そのような観点からは、子育て費用の負担が相対的に高く出生抑制が働きやすい低所得者世帯への子ども手当などの増額を優先的に行うことは有効と考えられる。ただし、低所得者への手当が相当額となり、低所得に留まる方が有利になると労働供給行動に歪みが起こる可能性もある。そのような副作用にも注意すべきだろう。

このように、子育て支援政策は、社会保障制度と税制の両面に関わる政策であり、それが最大限の効果を持つためには、やはり、社会保障制度と税制を一体的

18) 子育て支援の財源として合理性を見いだせる税目として、相続税がある。山重（2005a）は、相続財産の一部を、子育て支援に用いる「次世代税」として納めてもらってはどうかとの提案を行っている。高齢者の遺産の一部は社会保障の恩恵によるものであり、それを再び社会全体に還元してもらうことで、社会的な助け合いの連鎖は強化されていくと考えられるからである。

に改革していくことが重要と考えられるのである。

5. おわりに

最後に、子育て支援の主体について触れて、本稿のまとめとしたい。地方政府、中央政府、企業、国民が、子育て支援に関して、それぞれどのような役割を果たすのが望ましいのかという問題である。

まず、保育サービス市場の健全な育成に関しては、住民に近く地域の情報も有する自治体権限と責任を与えて、地域の事情に応じた政策を進めてもらうことが基本的に望ましい。ただし、必要な財源については、中央政府が責任を持つべきである。特に、子供というのは、生まれた自治体にずっととどまるわけではなく、子育て支援の影響は日本全国に及ぶ。その外部性を内部化するためにも、基本的な補助については、中央政府が責任を持って財源を保障すべきである。この議論は、子ども手当についても成立するものであり、中央政府が集権的に集める税収を用いて、子育て支援を行っていくことが望ましいと考えられる。

もちろん、効率的な子育て支援を行っていくためには、政府だけではなく、企業や国民にも子育て支援への協力を求めることが不可欠である。ただ、子育て支援を行うためには、それなりのコストが必要であり、その点を考慮した政策的対応を行うことが重要である。企業や個人の社会的責任に期待するといったスタンスでは不十分である。

特に、企業に対しては、子育て支援の責任や負担を求めるのではなく、企業が子育て支援という社会的目標のために協力してくれるような制度をきちんと整えないと、企業レベルでの取り組みが遅れ、実効性のある子育て支援のシステムの構築が困難になるという認識を持つことは重要である。

例えば、乳児の保育には高い費用が必要となるため、保育サービスを充実させるより、0歳児の子供を持つ親に育児休業を取得してもらう方がよい。しかしながら、育児休業取得は親にとっても企業にとっても負担増となるため、その負担に対する補助がなければ、乳児を持つ親が育児休業を取得することは困難になり、全体のシステムも上手く機能しない可能性は高まる。効率的な子育て支援の仕組みを構築するためには、企業や国民の善意や公共心に頼るのではなく、社会的に

みて望ましい行動をとってもらうための適切なインセンティブを与えて確実に政策目標を達成する仕組みを整えることが重要である。

本稿では、本格的な少子社会に対応していくためには、税制と社会保障制度の一体改革が重要であるとの主張を繰り返して行ってきたが、それと同時に、国と地方の役割分担、あるいは、公共部門と民間部門の協働のあり方についても、一体的に見直していくことが、効果的な少子化対策には重要であることも指摘しておきたい（山重（2009a）も参照のこと）。

[参考文献]

- Akerlof, G. (1970) "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *Quarterly Journal of Economics* **89**, 488-500.
- Apps, P. and R. Rees (2004) "Fertility, Taxation and Family Policy," *Scandinavian Journal of Economics* **4**, 745-763.
- Becker, G. (1993) *A Treatise on the Family*. Harvard University Press.
- Becker, G. and R. J. Barro (1989) "Fertility Choice in a Model of Economic Growth," *Econometrica* **57**(2), 481-501.
- Becker, G. and H. G. Lewis (1973) "On the Interaction between the Quantity and Quality of Children," *Journal of Political Economy* **2**, S279-S288.
- Cigno, A. (1986) "Fertility and the Tax-Benefit System: A Reconsideration of the Theory of Family Taxation," *Economic Journal* **96**, 1035-1051.
- Cigno, A. (1991) *Economics of the Family*. Oxford University Press. (田中敬文・駒村康平（訳）『家族の経済学』1997年、多賀出版)
- Ehrlich, I. and J. Kim (2007a) "Social Security and Demographic Trends: Theory and Evidence from the International Experience," *Review of Economic Dynamics* **10**(1), 55-77.
- Ehrlich, I. and J. Kim (2007b) "Has Social Security Influenced Family Formation and Fertility in OECD Countries? An Economic and Econometric Analysis" *National Bureau of Economic Research*.
- Folbre, N. (1994) "Children as Public Goods," *American Economic Review* **84**(2), 86-90.

(74) 一橋経済学 第5巻 第1号 2011年7月

Groezen, B. van, T. Leers, T., and A. C. Meijdam (2003) "Social Security and Endogenous Fertility: Pensions and Child Allowances as Siamese Twins," *Journal of Public Economics* 2, 233-251.

Sundström, G. (1994) "Care by Families: An Overview of Trends," in OECD *Caring for Frail Elderly People: New Directions in Care*, OECD: Paris.

小塩隆士 (2005) 『人口減少時代の社会保障改革－現役層が無理なく支えられる仕組みづくり』日本経済新聞社。

小塩隆士 (2007) 「子育て支援と年金改革－出生率を内生化したモデル分析」高山憲之・齋藤修 (編) 『少子化の経済分析』東洋経済新報社, 197-216。

山重慎二 (2001) 「日本の保育所政策の現状と課題－経済学的分析－」『一橋論叢』第125号, 第6号, 69-86頁。

山重慎二 (2002) 「保育所充実政策の効果と費用」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』(第11章) 東京大学出版会。

山重慎二 (2005a) 「税制と社会保障制度の一体的抜本改革～少子化と財政健全化の観点から～」『租税研究』8月号。

山重慎二 (2005b) 「公共経済」武隈慎一・丹野忠晋・原千秋・金子浩一・小川浩・山重慎二『入門ミクロ経済学』(第6章), ダイアモンド社。

山重慎二 (2006) 「シンポジウム 少子化問題を考える－財政の役割?－: 基調報告」日本財政学会 (編) 『少子化時代の政策形成: 財政研究第2巻』有斐閣, 3-19頁。

山重慎二 (2008) 「少子高齢化・人口減少社会における財政負担－「投資としての子育て支援」の観点から」貝塚啓明 [編著] / 財務省財務総合政策研究所 [編著] 『人口減少社会の社会保障制度改革の研究』(第6章) 中央経済社。

山重慎二 (2009a) 「少子化対策の経済学－戦略的的制度設計－」『租税研究』715号。

山重慎二 (2009b) 「地域経済と社会保障」京極高宣・西村周三・宮島洋 [編著] / 国立社会保障・人口問題研究所 [編] 『財政と所得保障』(第3章) 東大出版会。