

# 税をツールとした少子化対策<sup>1</sup>

---

一橋大学 佐藤主光ゼミナール 財政分科会

岡健太郎 竹淵敬二 永田和也 伴結有子

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、佐藤准教授（一橋大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要約

少子化問題が昨今の日本では進行中であり、今後も同様の傾向が続くという観測がなされている。これは急速な高齢化、ひいては人口減少にもつながる重要な問題である。しかしながら、この問題に対して国は根本的な解決策を見出せておらず、それどころか世間的には危機意識が不足している感すら受ける。本稿は少子化問題、及びそこから波及する社会問題に対して、厳然とした危機意識を持ち、少子化問題の対応策を考えるものである。

第 1 章ではデータに基づいた少子化の現状・その要因について整理している。ここ数十年ほど出生数や特殊出生率は低下の一途を辿り、主な要因として、女性の晩婚化・未婚化、及び夫婦あたりの子どもの数の減少などがあがる。諸外国と比して、深刻な問題となった日本の文化的背景にも触れた。日本は欧米諸国と比べて、伝統的な家族観にとらわれている傾向が強く、婚外子・同棲などに抵抗があることが、少子化進行を強めた一因と考えられる。

第 2 章では少子化に伴い発生しうる問題の代表例として、経済と社会保障の問題について述べた。経済面では労働力の減少・市場の規模縮小により、経済成長が鈍化する可能性が高い。社会保障面では高齢層と若年層の人口バランスが崩れることにより、現役世代の負担が大きくなり従来の制度維持が難しくなることが予想される。

第 3 章では少子化対策の政策について、従来の取り組みとあわせて記述した。ここでは「少子化問題に行政が介入することは、個人の選択の自由に反していないか」という倫理的問題にも言及している。われわれが望む方針は、意思決定を強要するのではなく、望ましい方向に奨励・促進するものである。従来の政策は施設・設備の充実などに重きが置かれ、高齢者向けの社会保障費との比較という観点からも、家計によりダイレクトな影響を与えるような税・補助金を用いた政策が不足していると考えた。第 3 節では先行研究紹介を行った。内容は主に、出生数・出生率を被説明変数とした回帰分析を試みているものである。

第 4 章では税が持つ性質を分析し、それに基づき少子化対策を目的とする新たな税を提案した。税には「それ自身が課税対象に与える影響」、「政策を行うための財源調達方法」という二つの側面が存在する。それらをそれぞれ利用し少子化対策を狙った税として、前者の性質を重視した『独身税』、後者の性質を重視した『少子化対策税』・『消費税増税』の三案を提示した。『独身税』に関しては、年金制度からヒントを得て『養育費積み立て』という要素を組み合わせた。『少子化対策税』・『消費税増税』は仮の額やパーセンテージを設定して、追加発生する税収の試算を行い、それを児童手当にあてた場合のシミュレーションを試みた。

第 5 章は政策提言を簡潔にまとめ直し、残された問題について述べた。少子化対策を意図した政策は数多く施策されてきたが、それと出生数・出生率との明確な関連については不明瞭な点が多く、この先の研究に期する部分が多い。

## 目次

### はじめに

## 第 1 章 少子化社会の現状、及びその現状

- 第 1 節 データから見る少子化の現状
- 第 2 節 日本特有の文化的要因

## 第 2 章 少子化に伴い発生が危惧される社会問題

- 第 1 節 経済的な問題
- 第 2 節 社会保障の問題

## 第 3 章 少子化対策の政策・先行研究

- 第 1 節 行政が少子化問題に介入する正当性
- 第 2 節 従来の政策取り組み
- 第 3 節 先行研究

## 第 4 章 税をツールとした少子化対策とは

- 第 1 節 税の二面性
- 第 2 節 新税三案

## 第 5 章 政策提言のまとめと補足

## 参考文献・データ出典

# はじめに

少子化問題は昨今ではわが国が抱える大きな問題となり、様々な事象がこの問題と結び付けられて考えられている。それにも関わらず、「少子化は憂慮すべき問題であり、早急に対応策を打たなければならない」という危機意識が、世間一般に行き渡っているかと考えると疑問符がつく。その理由の一つは、少子化の影響が日常の生活の中では実感しにくいものであるからだと考えられる。しかしながら、この問題は新聞紙上を騒がせている些細な事件よりも、はるかに重要なトピックである。ここまで問題意識を煽るのは、少子化問題が日本という国の存在をゆるがせる規模の問題に発展しうる可能性をはらんでいるからに他ならない。

では、少子化問題の実態はどのようなものなのか。少子化によってどのような影響が考えられるか。そしてそれが是正すべきものであるなら、少子化に歯止めをかけるためにどのような方法が考えられるのか。以上が本稿で扱う内容である。

「我が国における急速な少子化の進展は、平均寿命の伸長による高齢者の増加とあいまって、我が国の人口構造にひずみを生じさせ、二十一世紀の国民生活に、深刻かつ多大な影響をもたらす。我らは、紛れもなく、有史以来の未曾有の事態に直面している。しかしながら、我らはともすれば高齢社会に対する対応にのみ目を奪われ、少子化という、社会の根幹を揺るがしかねない事態に対する国民の意識や社会の対応は、著しく遅れている。少子化は、社会における様々なシステムや人々の価値観と深くかかわっており、この事態を克服するためには、長期的な展望に立った 不断の努力の積重ねが不可欠で、極めて長い時間を要する。急速な少子化という現実を前にして、我らに残された時間は、極めて少ない。」

これは平成 15 年 7 月に成立した少子化対策基本法の前文を一部抜粋したものである。われわれが持つ問題意識はこれに準じたものとなる。

なお、ここで定義する「少子化」は産まれてくる子どもの数が少なくなる意味での少子化であり、低開発国などで考えられる生後の疾病(いわゆる多産多死)は考慮に入れないことを最初に断っておく。

# 第1章 少子化社会の現状、及びその要因

## 第1節 データから見る少子化の現状

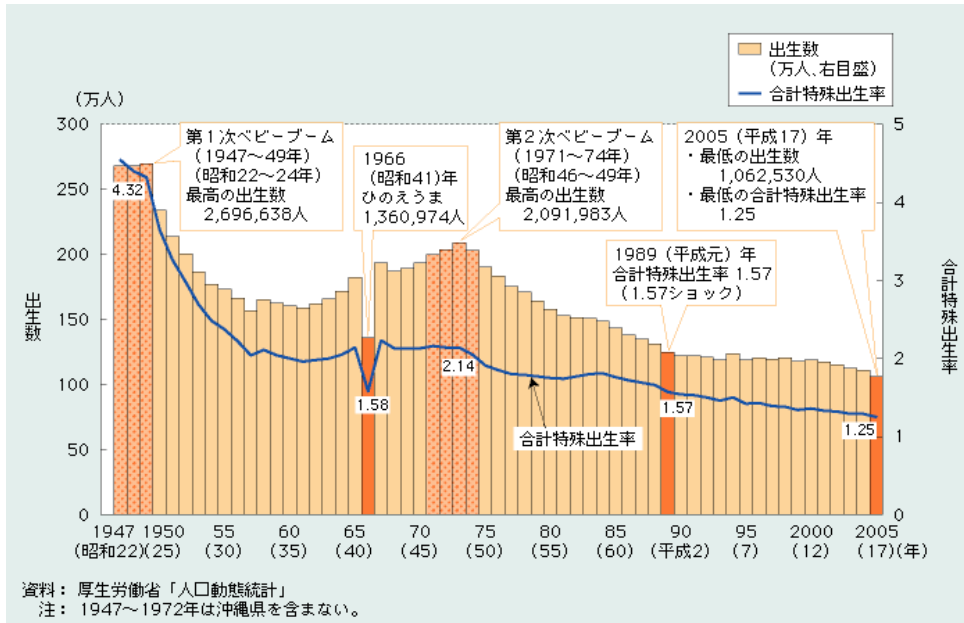
本節では、少子化が本当に進行しているのか・どの程度の問題なのか・歴史的経緯はどのようなものか、といった点について、いくつかの統計データを交えて概観する。

まずは出生数の観点から見ていく。

図1から読み取れるように、日本の2005年の出生数は110万人を割り込み、106万2530人と過去最低を記録した。前年よりも4万8191人減少しており、この減少幅は1995年の前年比5万1264人減に続いて2番目の数値である。ちなみに2006年の日本人の出生数は108万6000人で、前年と比較すると2万3000人増となるが、この増加は一時的なものであり、今後も出生数は減少に向かうと専門家の間では見られている。

日本の年間の出生数は第一次ベビーブーム期には約270万人、第二次ベビーブーム期には約210万人であったが、1975年に200万人を割り込み、1992年以降は小幅な増加と減少を繰り返しながら、全体としては緩やかな減少傾向となり、2001年から5年連続の減少となった。2005年の出生数は、第一次ベビーブーム期の約4割、第二次ベビーブーム期の約半分の水準である。

図1 日本の出生数・合計特殊出生率の推移 資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書



次に合計特殊出生率の変遷を見る。

女性が一生のうちに出産する子どもの数を表す数値を合計特殊出生率という。日本におけるこの値の変遷を図1の折れ線グラフで表している。2005年の合計特殊出生率は、前年の1.29を0.04ポイント下回る1.25で、過去最低を記録した。この下げ幅は1999年以来の数値である。そして出生数が前年比プラスとなった2006年の合計特殊出生率は1.29に回復している。

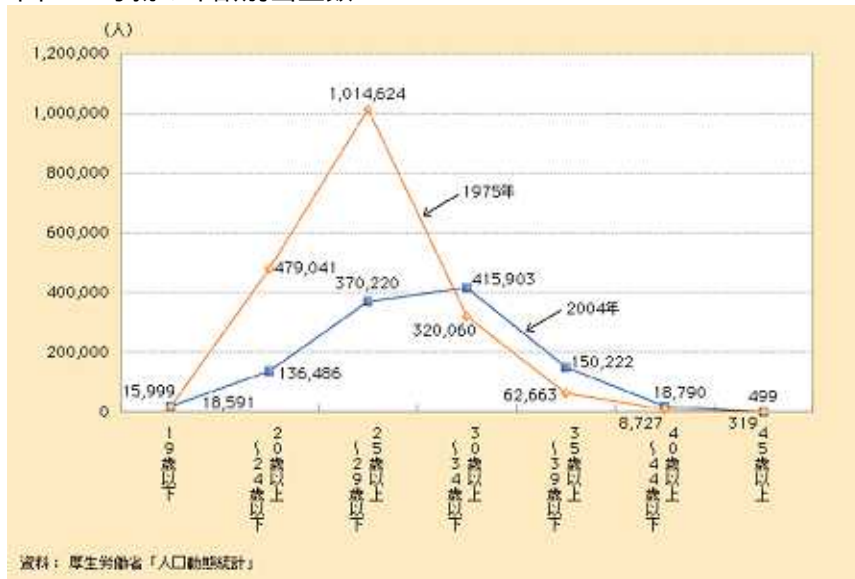
合計特殊出生率は、第一次ベビーブーム期には4を超えていたが、1950年以降急激に低下し、1960年代に2前後となった。第二次ベビーブーム期の1971年に2.16まで回復したが、以後低下傾向に転じた。1974年には人口置換水準、すなわち人口減少に転じる水準である概ね2.1を下回り、1989年には丙午のためにそれまでの最低であった1966年の数値を下回る1.57を記録し、2003年には「超少子化国」と呼ばれる水準である1.3をも下回る1.29を記録した。2005年の1.25という数値は欧米諸国と比較しても低い数値である。

続いて近年の出生動向の特徴を見ていく。

まずは図2、3、4を参照されたい。2006年の出生数を母親の5歳階級での年齢別に見ると、出生数は階級別では20～24歳、30～34歳、35～39歳。40～44歳で増加し、25～29歳の階級では減少している。このデータは、近年進む晩婚化や晩産化の影響を強く受けていると考えられる。従来、母親の年齢階級別の出生数では25～29歳の出生数がもっとも多かった。今からおよそ30年前の1975年では、25～29歳が全出生数の53.4%、20～24歳で25.2%と、20代の女性による出生数が全体の8割近くを占め、30代以上の割合は2割程度にすぎなかった。しかしその後、20代の出生数・出生率が減少する一方で、30代の出生数・出生率が増加する傾向となった。2003年からは30～34歳がもっとも多くなり、2004年からは35～39歳が20～24歳を上回っている。

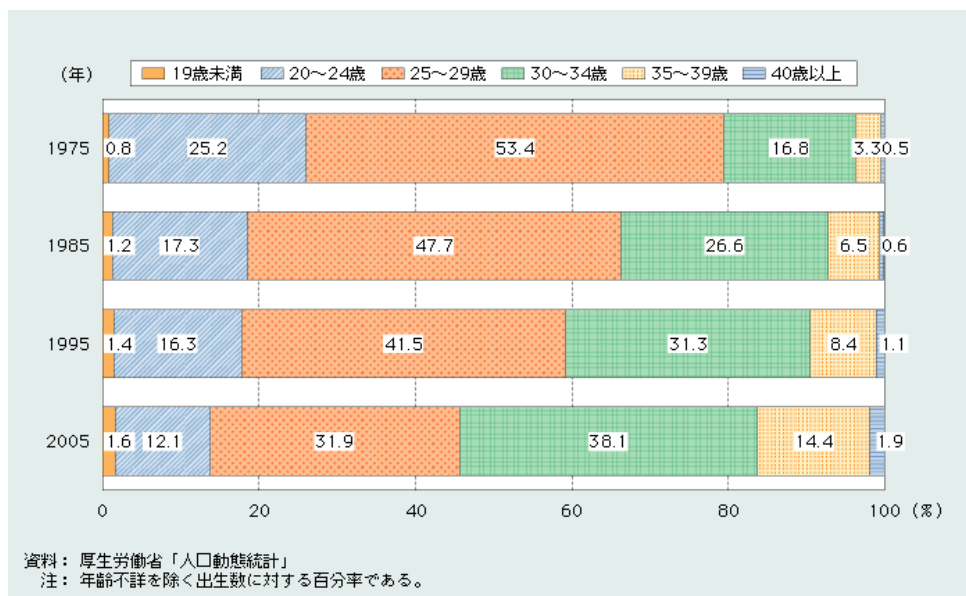
また図5より女性の初婚年齢が上昇している様子が見て取れる。これにともない第一子を産む時点での夫婦の年齢が高くなり、また、子どもを産み終えるまでの期間が短くなる。結果として、図6で表されるように一組の夫婦あたりから生まれる子どもの数も減少傾向となる。

図2 母親の年齢別出生数



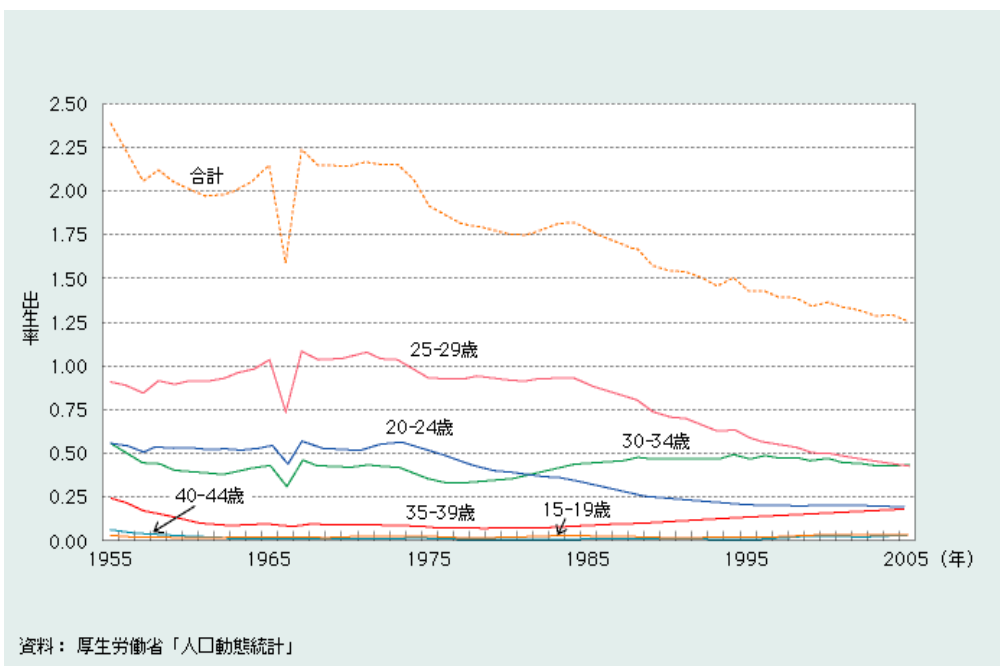
資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書

図3 母親の年齢階級別に見た出生数の割合



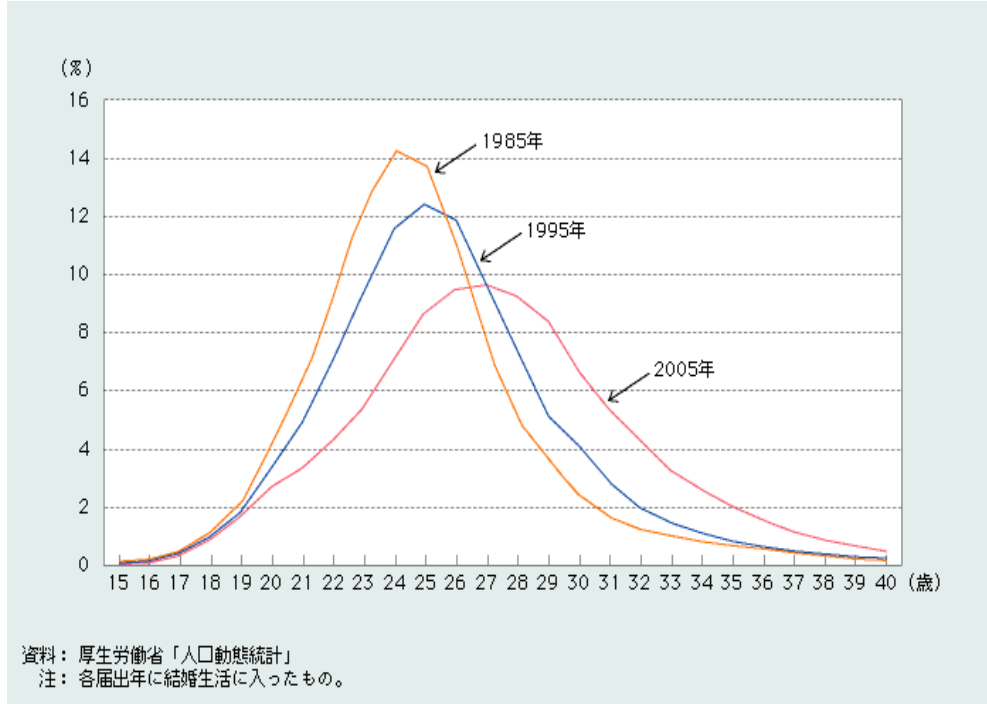
資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書

図4 年齢別に見た合計特殊出生率の年次推移



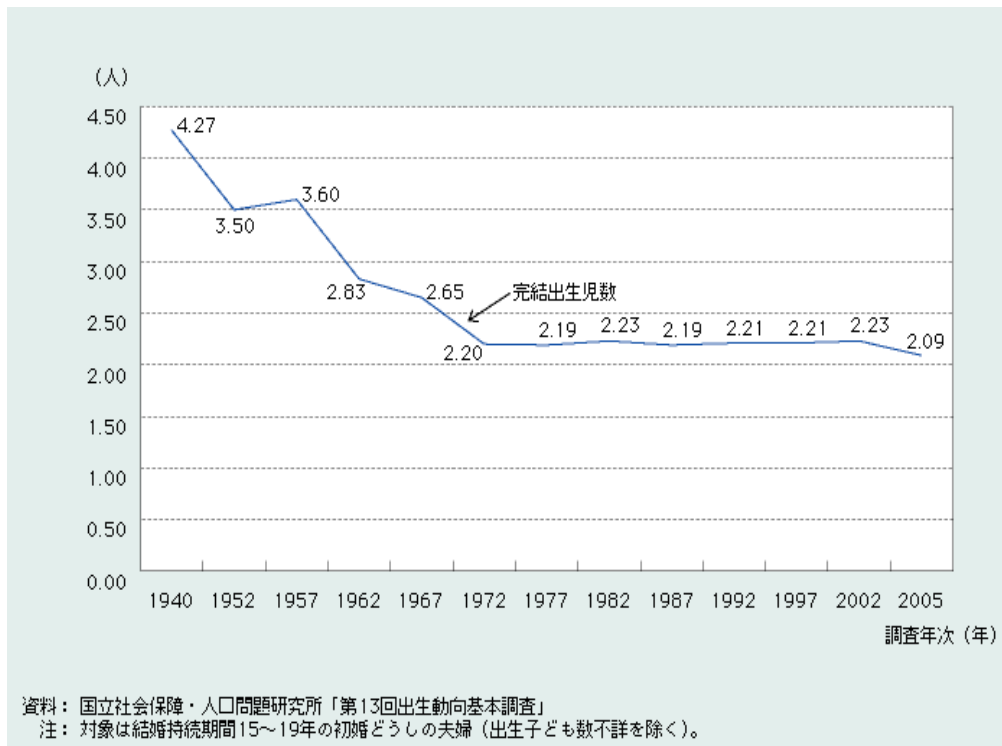
資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書

図5 初婚の妻の年齢別婚姻件数の割合



資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書

図6 各調査年次における夫婦の完結出生次数（結婚継続期間15～19年）



資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書



## 第2節 日本特有の文化的要因

出生数・出生率はここ数十年ほぼ一貫して低下しており、その大きな原因は女性の未婚化・晩婚化が進行したことだと考えられる。前節の内容をまとめるとこうなる。ところで、何も少子化問題は日本だけに観察される現象でなく、他の外国でも多く見られるものである。では、日本が他国よりもとりわけ少子化の進行が深刻であるのはなぜなのか。本節ではそのような傾向が特に日本で強く見られる理由について、わが国の文化・風潮・考え方という切り口からの説明を試みる。

少子化の原因として、晩婚化を背景になかなか結婚しない若者の増加していることが挙げられる。(図5参照)日本の場合、結婚をして子どもを産む場合が大半であるので、結婚しない人の割合が増加することは、子どもの出生数に影響を与えることになるのだ。少子化問題の原因について日本と諸外国の顕著な差異の一つが、出産の高年齢への先送りである。婚外子(子どもを産んだ後に婚姻関係に入る)の割合について、ドイツ語圏諸国では20%前後、南欧諸国で10%前後、対して日本は2%以下という値を示す。緩少子化国においては、同棲・婚外子の広がり、未婚率上昇によるパートナーシップ(婚姻)関係の減少の影響を補った。また20代で先送りした出産を30代における上昇である程度は取り戻した。

日本においては、未婚率の上昇にかかわらず同棲・婚外子の広がりが少ないことが少子化につながっている。また離別率も確実に上昇している。男女のパートナーシップ崩壊の様相を呈しているといえる。

内閣府による『少子化社会に関する国際意識調査』によると、日本は欧米三カ国(スウェーデン・フランス・アメリカ)に比べて、「婚外子をもつ事」に対して抵抗感がある割合が高く、(日本は58%なのに対し、それぞれ4%・8%・43%)、「夫は外で働くべき、妻は家庭を守るべき」という説に賛成の割合が高く、(日本では57%、対して9%・26%・43%)、「子どもが3歳くらいまでの間は母親が子どもの世話をすべき」に賛成の割合が高かった。(日本では68%、対して32%・47%・63%)世界価値観調査(電通総研ほか、2004))によると、「結婚は時代遅れの制度である」という設問に関して、日本は先進国19国中最低の7%となった。

以上の結果より、日本においては緩少子化国に比べ結婚制度への信頼感が強いといえる。同棲・離婚に非寛容的である、とも言い換えられる。出産・子育て・家庭におけるいわゆる伝統的な夫婦の役割分担に縛られているのである。

1970年代以降、家族観・ジェンダー観に新たな変化が訪れつつある。日本の家族観・ジェンダー観について概観する。固定的性別役割分業賛成の意見は1972年から2002年の間に、80%から41%に減少した。また同棲を容認する意見は1992年から2002年の間に、39%から49%に上昇、離婚を容認する意見も20%から59%に上昇した。現在の日本は、家族観・ジェンダー観の過渡期にあり、むしろ現状では価値観が二分状態にあることが少子化につながっていると解釈できる。統一された家族観・ジェンダー観が十分に浸透することが超少子化の克服につながると考えられる。

新しい家族観・ジェンダー観を持った層が確立されたとしても、パートナーシップ・子ども・仕事・趣味など全てを同時に実現することは困難であり、二者択一的なライフコースを選択せざるをえない状況に陥る可能性が高い。現状では、それをバックアップする環境づくりが不十分だからである。このような新しい家族観・ジェンダー観が一般的になると、職場や家庭で「仕事と家庭の両立規範」が浸透し、パートナーシップ・子ども・仕事・趣味の全てを同時に実現できるチャンスが増す。その場合、新しい家族観・ジェンダー観とパートナーシップづくり・子どもの数はそれほど関係を持たなくなり、出生率もそれほど制限されなくなると考えられる。「男女共同参画社会構築」推進政策は、日本における少子化克服のためにはきわめて重要である。

## 第2章 少子化に伴い発生が危惧される社会問題

少子化がもたらす超高齢化と人口減少の影響について、労働供給力・社会保障の持続可能性・経済成長への影響・地域社会の存続・文化の継承・国政的影響力など、様々な問題が挙げられる。本章ではその代表的な二例について述べる。

### 第1節 経済的な問題

本節では、経済成長に関連する問題について詳しく扱う。少子化とそれに伴う高齢化が経済に与える影響は計り知れない。

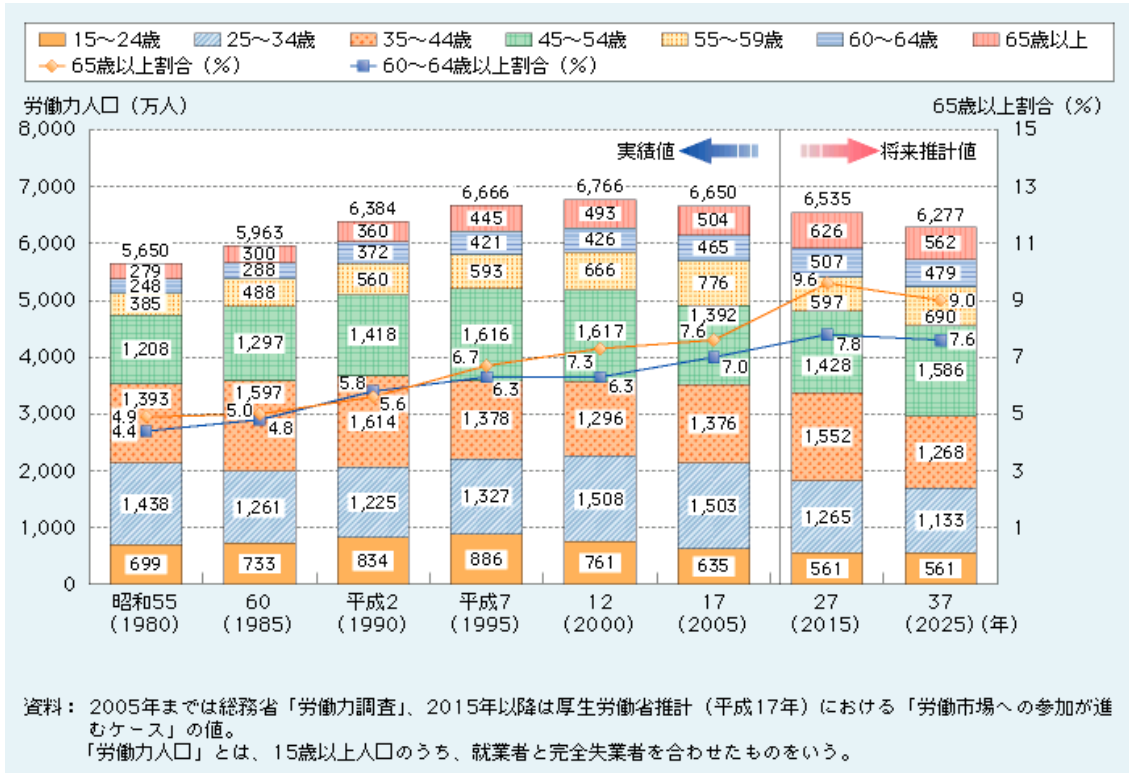
まずは単純に考えて、子ども世代をターゲットとした商品（例えば玩具や子ども服など）への需要が低下する。ここでは、商品に付加価値をつけて、消費者一人当たり消費を伸ばせば市場の縮小は阻止できる可能性はある。しかしこれは少子化が進んだ末の結果論であり、そもそも子どもの数が多ければ需要は見込めたはずである。前述したように少子化問題は今に始まったことでなく、すでに現在の30歳代以下は少子化の時代に産まれた子どもである。これは順に中高年へと波及していくのは必至である。つまりこれからは子どもだけでなく高齢世代向けの市場も縮小傾向に向かうのである。

縮小する市場は投資対象としての魅力をも失う。人口減少の時代においては、企業は需要を見極め、また新たな需要開拓を目指さなければならない。必然の結果として訪れるのは、海外への進出である。この反動で国内投資が抑制され、産業の空洞化につながる可能性が高くなる。

労働供給について考えを移すと、少子化が続いた場合には、労働人口の高齢化及び減少が進行する問題が第一に考えられる。図7より、この十年間で15～24歳世代が労働力人口に占める割合が減少し続けている様子が見て取れる。今後数十年も同様の傾向が続くと共に、25～34歳世代へも波及すると予想されている。商品当たりの価値を高める対策を前述したが、優れた製品を効率的に生産するための技術進歩自体に対しても、人口減少、とりわけ若年層の減少が負の影響を及ぼす。技術の開発・応用には若い研究者や労働力に依存する面が大きく、また出生数が減少すれば優れた才能を持った人間の絶対数も減るであろう。供給面では子どもが労働市場に参入するまでの時間があるため、やや中長期的な問題となる。ただし今の日本の若年層にはすでにこの問題が当てはまり、これからも続くという見方が大方の予想であることは忘れてはならない。

以上を総括すると、少子化は経済に対して需要サイドでは即時的、供給サイドではやや中長期的に悪影響を及ぼす。結果は明らかに経済成長の鈍化であり、ゼロもしくはマイナスになる可能性すらある。

図7 労働力人口及び、それを構成する年齢層の推移



資料出所 総務省統計局 HP

## 第2節 社会保障の問題

年金制度を始め、時事問題としても度々耳に入る社会保障に関する問題についても触れておく。前節の経済的な問題と並んで、極めて重大かつ深刻な問題と言える。

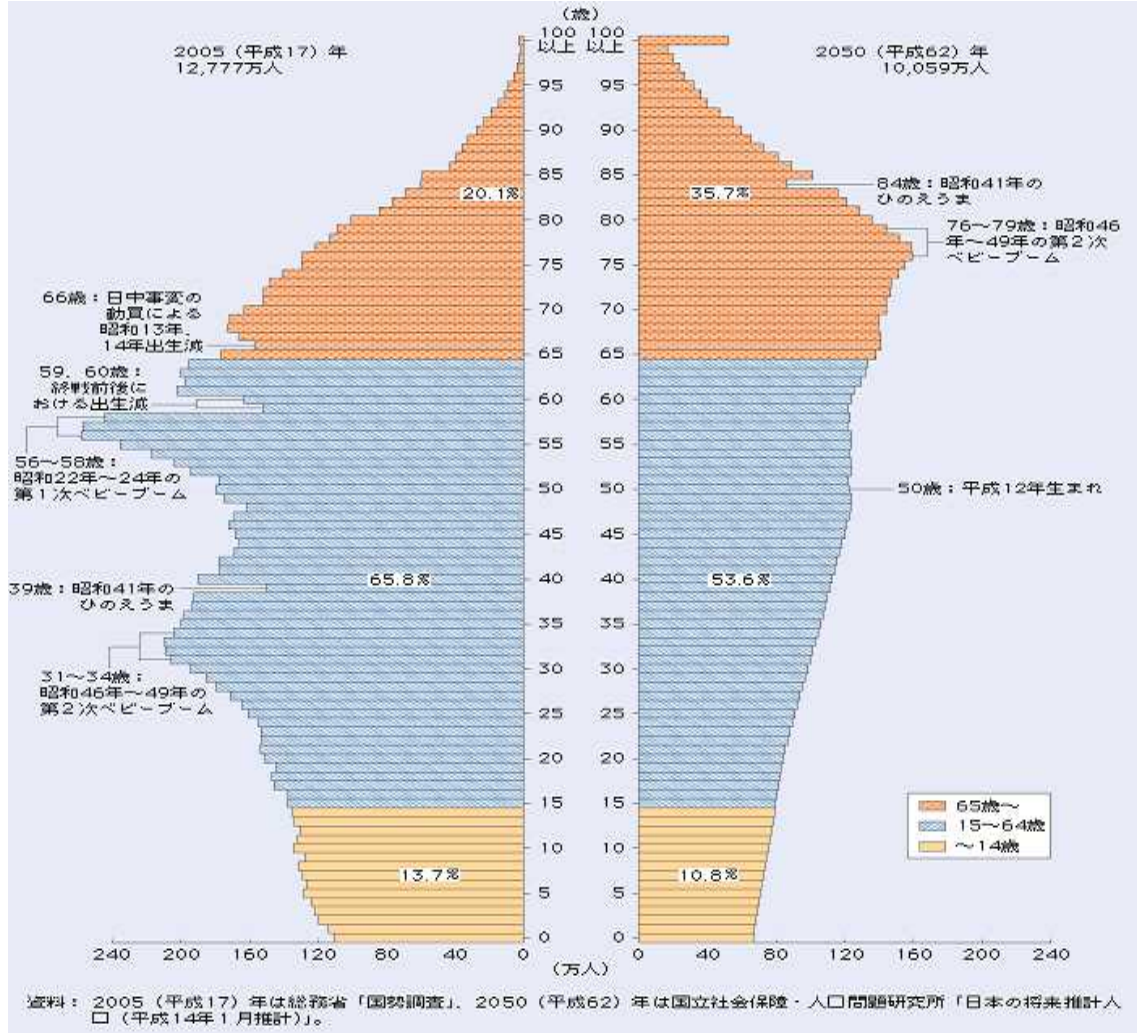
高齢者の生活は自身の自助努力・家族などからの支援・社会による支援によって成り立つが、近代の日本社会では家族からの支援が弱まり、次第に政府による社会保障制度が占めるウェイトが大きくなってきた。1980年代、いわゆる高度経済成長期には労働世代からの税収や社会保険料が増えたことにより、年金や医療の面で他の先進国と比しても遜色ない給付水準であったといえるであろう。

しかし90年代以降に老年人口比率が高まり、経済面でもそれまでの伸びが陰を潜めたことにより社会保障財政は悪化し、給付水準の削減・負担増加に向かう政策を余儀なくされた。今後も高齢化が進行すれば、医療費や介護費用が増大し続けることは必至である。

社会保障の代表として公的年金を例に挙げると、わが国の公的年金は、国民皆年金、社会保険方式、世代間扶養、という特徴を持っている。人口バランスの不均衡（高齢層の人口が若年層を大きく上回る状態）が進行すると、世代間扶養などに問題が現れると考えられる。公的年金は「現役世代の保険料負担で高齢者世代を支える」という、いわゆる『世代間助け合い』の考え方で運営されている。少子高齢化が進行は年金の受け取り手が増加する一方で、支払い手が減少することを意味する。

社会保障全体の枠組みを現状のまま維持しようとする、国民負担(勤労者一人あたりの税・社会保険料負担)の増大が続く。これは勤労意欲をそぎ、経済成長にとって不利に働くと見られる。年金については制度改革による打開を図っているのが現状であるが、人口バランスを望ましいものにするにによる長期的アプローチも考慮に入れておくべきであろう。

図8 2005年及び2050年(推計)の人口ピラミッド



資料出所 総務省統計局 HP

## 第3章 少子化対策の政策・先行研究

---

### 第1節 行政が少子化問題に介入する正当性

少子化問題について政策提言を行うに際して、避けて通れない問題はその正当性に関するものである。本節では「少子化問題をなぜ問題とするか・問題としてよいのか」という疑問に対して解答を提示しておきたい。

そもそも出産や育児といった行動は極めて個人的なものであり、その意思決定に行政をはじめ、他者が介入する行為自体に異議を唱える者がいるのも確かである。その意見は一理ある。しかし「合成の誤謬」(個人の行動として合理的であっても、多くのものが同じ行動を通ると全体に不利益な結果を生じさせる)に陥る可能性がある以上は、国を動かす立場の人間が事態を放置するわけにはいかない。いわばミクロ(個人の行動)とマクロ(国の方針)の立場の兼ね合いの問題である。われわれの議論はマクロ的見地に立つが、これは個人の意思決定を強要するものでなく、望ましい行動を奨励・促進するといった方針で進めたいと考える。

子育て支援等の、女性が結婚・出産にためらいを感じない環境を整えることは、その政策による出生率への効果いかにかわらず、子育てをする夫婦にとって効用を高めるような良い政策であることに異論はないであろう。「子育てをする」という選択肢を選びやすい国を作るための政策は、個人の行動選択の権利を保護することにもなる。また少子化対策の効果が現れるのは約一世代後である(単純に労働人口となるまでも二十年程度)ので、将来世代にとって少子化問題が大変な重荷になる可能性もあることを考慮し、速やかに対策を取るべきである。

少子化や人口減少が社会・経済にどのような変化をもたらし、経済的にみてマイナスの影響があるのかを考えると、人口減少と人口増加が対称な場合とそうでない場合がある。対称なケースでは、人口が増加すると国の GDP は増加し、一人当たり GDP は減少する。人口減少の場合は国の GDP は減少し、一人当たり GDP は増大する。また、ネットワーク効果の導入や国際分業を考慮すると、非対称な場合が生じる。

少子化状態が長期間続くと、人口は減少に転じることになる。それだけに収まらず、人口ピラミッドが高齢層に偏ったいびつな形状(図8参照)となり、超長期的には人口減少の帰結として、絶滅の危機に瀕することまで考えられる。もはや、先延ばしにしている問題ではないのだ。

以降は一貫して、「子どもの数を増やすこと」を目的とした議論を展開する上でまずその正当性について述べた。

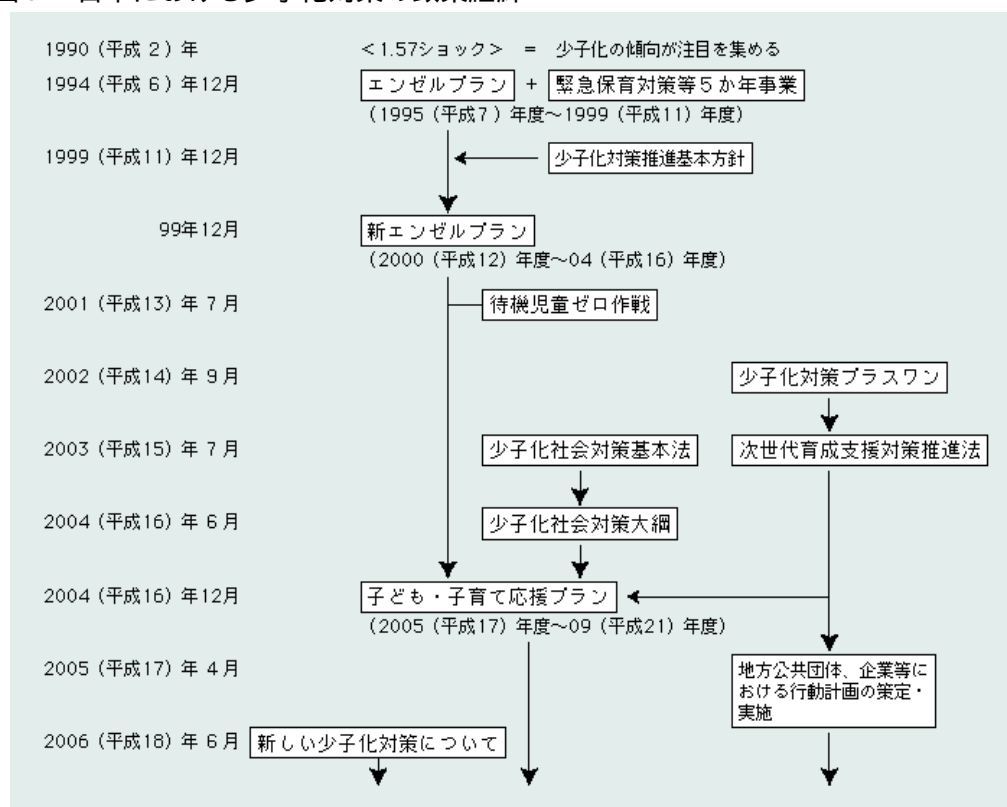
## 第2節 従来の政策取り組み

少子化問題がデータ上で顕在化していることは第1章で述べた。このような現状に対して、決して政府が無関心だったわけではなく、これまでに様々な取り組みがなされてきた。以下ではそれらを時系列に概観して、そこからわれわれが提言する内容に踏みこんでいく。

わが国では、1990年の「1.57ショック」すなわち、合計特殊出生率が丙午（「この年に産まれた女の子は害をなす」といった迷信が存在した）のために最低となっていた1966年の数値1.58を下回ったのをきっかけに、政府が「少子化」を問題として認識し、仕事と子育てを両立しやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた。

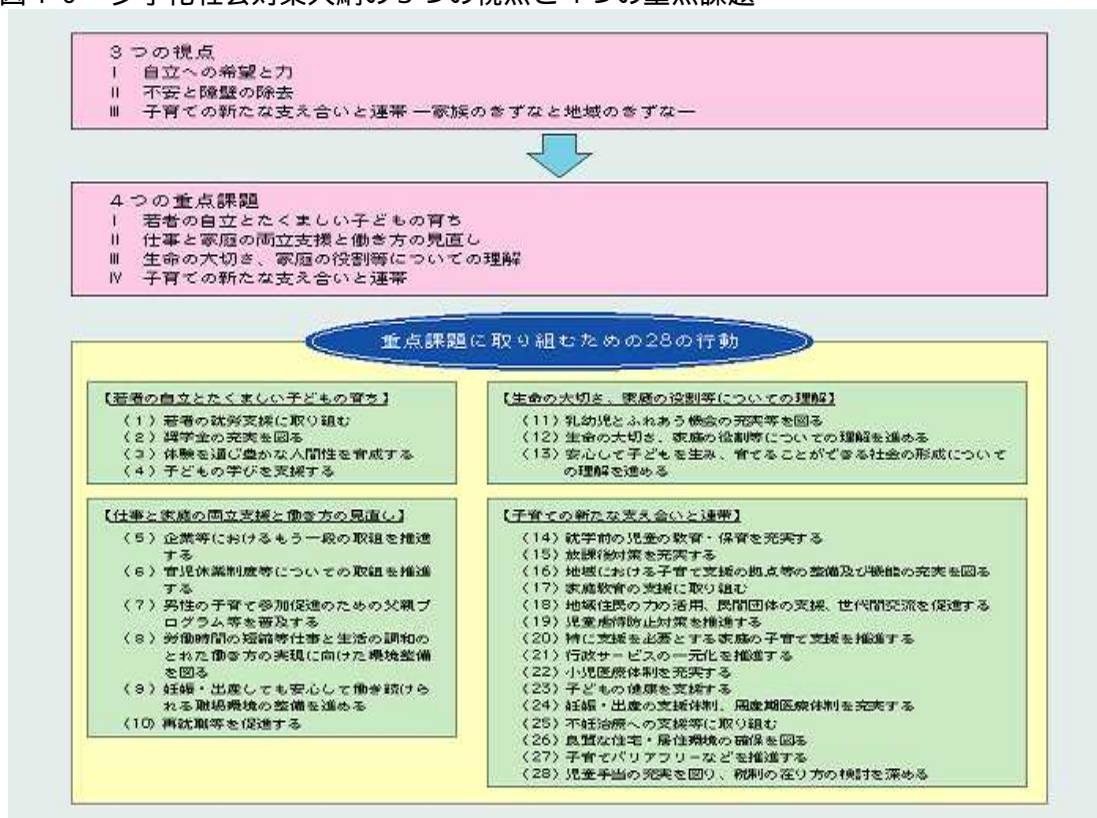
図9でその大まかな流れを追っている。その最初の取り組みは1994年の「今度の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）である。この中で、今後10年にわたって取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた計画で、保育サービス関係の充実を目指した「緊急保育対策等5か年事業」が策定された。その後、1999年に「少子化対策推進基本方針」が決定され、この方針に基づく重点施策の具体的実施計画として「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が策定された。これは従来のエンゼルプランを見直したもので、雇用や教育等の事業も加えた幅広い内容にわたっている。その後、社会全体で次世代育成に取り組むことを目指した「次世代育成支援対策推進法」が2003年に制定され、地方自治体や事業主にまでその対象が広がった。同年、議員立法で少子化社会において講ぜられる施策の基本理念を明らかにするとともに、少子化に明確に対処するための施策を総合的に推進することを目的とした「少子化社会対策基本法」が成立し、これに基づき「少子化社会対策大綱」（図10）が策定された。

図9 日本における少子化対策の政策経緯



資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書

図 10 少子化社会対策大綱の 3 つの視点と 4 つの重点課題



資料出所 内閣府 HP 少子化対策白書

このように多様な政策がとられながらも、事態の抜本的な解決には至っていないといえる。しかし、それが直ちに、「政策の効果はなかった」ということを意味するわけでもないことも注意されたい。このような批判については、様々な考え方ができる。第一に、政策を実施しても少子化は一向に収まらないが、もしも政策が実施されていなければ、出生率はさらに低下していた可能性がある。第二に、少子化対策は実施から効果が発現するまでにタイムラグが存在するため、まだ目に見える変化が発現していない可能性も存在する。第三に、政策の方向性は正しいが、予算が多岐に分散してしまうため個別の予算規模が小さくなり、大きな効果を見込める政策に至っていない可能性もある。そもそも、個々の政策と出生率の因果関係を明確にできていないのも現状である。

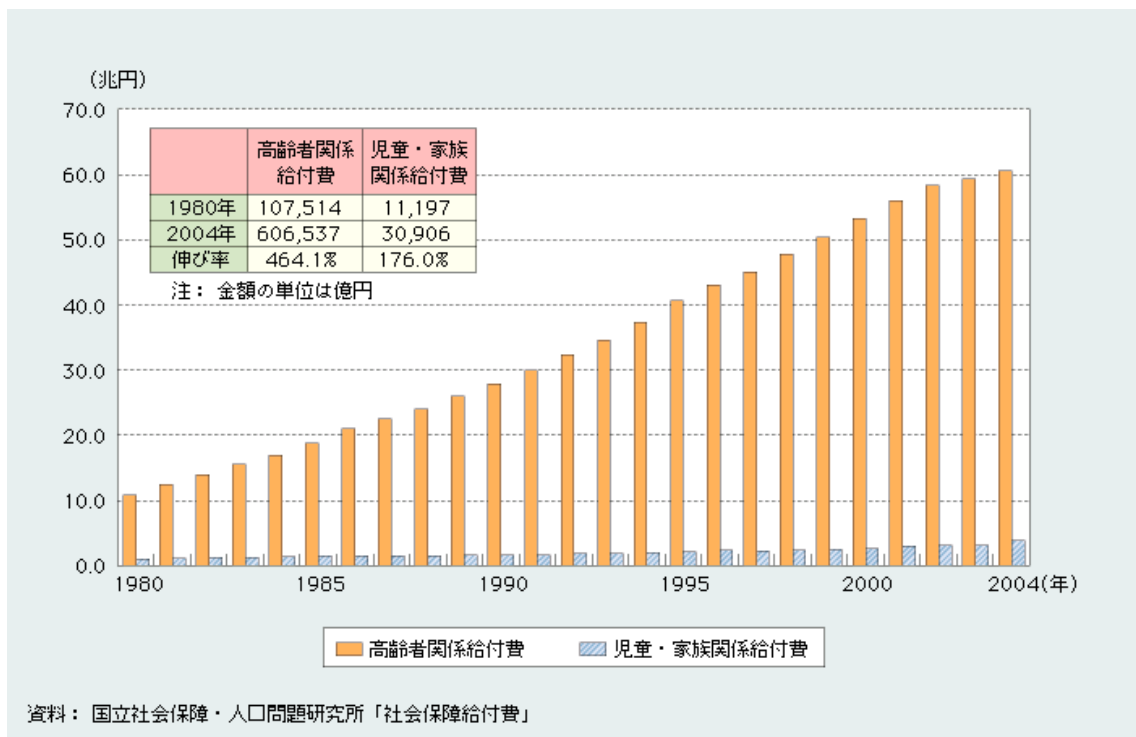
日本の少子化政策について、1994年のエンゼルプランまでは母親保育を重視したものであったが、97年の人口問題審議会答申以来、家族機能を重視したドイツ型の伝統主義から北欧型の平等主義へギアチェンジしつつある、という評価がなされている。(阿藤 2000)

図 10 の少子化社会対策大綱に象徴される従来行われてきた対策では、育児施設の充実・制度面の整備・社会風潮の変革などを主眼としており、子育てを行う主体である家計により直接的な影響を与えると考えられるような、補助金・税金など金銭面での対策が十分でないとする。近年の財政状況では社会保障関係の支出が肥大しているが、わが国の金銭的補助は高齢者向けが大きな割合を占めており(図 11 参照)、出産や不妊治療費などの将来世代育成への費用補助が満足なものとはいえない。

子どもを産まない、増やさない理由として金銭的問題が大きい事実は否めない。内閣府による『少子化社会に関する国際意識調査』（対象は20～49歳の男女）によれば、「さらに子どもを増やしたくない理由」として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が他の意見を圧して6割近くを占めている。さらに「子育てをして負担に思うこと」でも「子育てに費用がかさむ」という意見がおよそ半数を占める。無論、制度的な不備も挙げられ、「結婚しなくてもいい」「子どもはいなくてもいい」という風潮が現在の若者に浸透しつつある影響はかなり大きい。だが、そのような風潮が形作られる原因には金銭的な問題が厳然として存在するのだ。結婚・出産のために仕事を休む・辞めることによるリスク・家族人数が増えることによる生活費増大などの負担などもあろう。

子どもを産むことがプラスの効用を全ての人にもたらすとは必ずしも言い切れないが、国家として将来世代育成の政策を考えるにあたっては、少しでもその効用を高くするために、税金や補助金を用いて金銭面での優遇を与える方法が有効なのではないか。

図11 高齢者関係給付費及び、児童・家族関係給付費の推移



資料出所 内閣府 HP 少子化社会白書



### 第3節 先行研究

本節では少子化問題に関連した研究の中で、主に出生数・出生率を被説明変数とする実証分析を行っているものを数点紹介する。

児童手当が出産行動に与える影響を分析した研究として、織田（1994）の分析を紹介する。調査対象は18～40歳の既婚女性とし、「子どもを産む」という選択肢を1、「子どもを産まない」という選択肢を0とした2値変数を被説明変数とする。説明変数は世帯所得・住居の広さ・児童手当の給付水準・年齢・0歳児保育の有無のダミー・育児休業中の給与保障の割合などとし、ロジット分析を行っている。結果の概要は、すでにいる子どもが0人・1人・2人・3人・4人のすべての場合で有意な変数は児童手当のみであり、他に有意な変数があるケースでもより強い相関を示した。「児童手当が子どもは1人もいないという判断を変えさせる効果をもつということは新しい知見である。」という文で、本文は締めくくられている。

高山・小川・吉田・有田・金子・小島（2000）では、少子化の一要因である晩婚化の経済的要因として、結婚の費用を取り上げている。実証パートでは、出生率を被説明変数とし、説明変数は賃金・娯楽にあてる支出・教育費・幼稚園や保育園の定員数・住居費・児童手当と児童福祉日支出・婚姻率・初婚年齢・離婚率など16の項目を挙げ、回帰分析を行っている。分析結果は、出生率は男性の賃金と正の相関を、女性の賃金と負の相関を示した。また予想と反して、児童手当と初婚年齢は負の関係が見られたことも述べられている。以下の二点が結論として導き出された。女性の賃金が機会費用となり出生率を低下させているので、育児期間中の賃金保障を手厚く行う（つまり機会費用を減少させる）政策によって、出生率の上昇が期待できる。児童手当は実証分析では留保すべき結果であるが、夫となる男性の所得を高めて女性の結婚費用を低下させて結婚率を高め、ひいては出生率の上昇につながる可能性がある。

吉田・水落（2003）は保育所・祖父母からの育児援助等の世帯内外の育児資源が、世帯の子ども数に及ぼす影響について、世帯の育児サービスに注目した分析を行っている。実証パートでは、被説明変数は世帯の子ども数とし、説明変数は夫の年収・資産・妻の賃金率・妻の就業ダミー・保育所利用ダミー・祖父母からの育児援助ダミー・子どもの性別に関する選好ダミー・妻の年齢・結婚持続期間として、最小二乗法による回帰分析を行っている。結論は以下の三点となる。保育所の利用は世帯の子ども数に対して正に推計されたが、有意な結果は少ない。祖父母からの育児援助は世帯の子ども数に対して有意に正に推計され、経済的援助を含めるとその効果はさらに大きい。夫の年収が高ければ子ども数が増える、という仮説は根拠が見出せなかった。

## 第4章 税をツールとした少子化対策とは

ここまでは少子高齢化社会の深刻な現状を提示してきた。これらが捨て置けない状況である以上、数年後に社会に出るわれわれの世代がこの問題を考える必要があるだろう。それはこの国のため、そしてそこに生きることになる他ならぬ自分たち自身のためなのである。

前述した、政府がとってきた少子化政策の項で、直接的な金銭的アプローチが不十分に感じられる点を強調した。以降の分析で突いていく点は正にここである。

本章では税が持つ性質を分析して、そこからどのように少子化対策につなげていくか、といった論旨展開を行う。なお本提言内で考える、税金をかけることで求める結果は、単純に「子どもの数の増加」と設定する。よって、産まれた子どもが労働力人口に至るまでの過程（例えば教育）などについての深い言及は行わないとする。

### 第1節 税の二面性

税金に関して、課税対象・課税方法・納税先、という三点から分析することで、それが持つ影響を考えることができる。

の課税対象というのは、誰から税金を徴収するのか、という観点である。考えられる分類は( )特定の人々、もしくは( )全国民、にするとというものである。( )のケースでは課税対象の非対称性により、課税により異なる影響が生じるので、そのことから課税対象者・非課税者の行動に相違が生じると考えられる。全国民に税金をかけるのか、特定の人たちだけにかけるのか。それによって影響を受ける対象が変わり、求められる結果も変わってくると思われる。

の課税方法というのは、税金の種類とも言い換えることができる。(a)所得税・住民税(つまり直接税)として徴収、もしくは(b)消費税(つまり間接税)として徴収、の二種類を考える。また税率に関しては、累進・比例・一律のそれぞれの課税について考えられる。これも課税対象と同様に、方法を変えることによって影響を与える対象・その規模が変化してくるであろう。

の納税先というのは、地方税にするのか国税にするのか、という観点である。納税先が変わることは、その税収を財源として使う主体が変わることを意味する。必然的に使用用途も当然異なる。

以上の三点を基準として、税金を利用した政策をたてる。子どもの数が増加すると考えられるのは、税が持つ二面性を利用した、以下の二つのケースである。

ケース 1 : 「課税により人々が直接の影響を受け、子どもの数が増加する。」

これは課税対象を( )特定の人々にする方法があてはまる。

例えば、課税対象を子供のいない世帯・独身世帯とする場合が考えられる。子どものいない夫婦には「子どもを産むように」、独身者には「結婚するように」、課税によるインセンティブを与え、それによって子どもの数を増やそうというものである。課税方法の一例として現在の累進課税による所得税を提示しておく。

また意図する結果ではないが、家計の行動を変化させるに至らず、税収が伸びる可能性もある。この場合に所得税は国税であるため、財源の用途は中央政府によるものとする。政府による制度整備などを行うことで、違ったアプローチで少子化対策に取り組むことができる。(つまりケース 2 への移行を意味する)

ケース 2 : 「課税により得た税収を財源とし、その用途によって子どもの数を増加させる」

これは税収による財源を少子化対策に支出することでの効果についてみていく。そこで課税対象の種類に分類して考える。

課税対象を( )特定の人々にする場合。ここでは、ケース 1 の効果に加え、少子化対策についての効果を見ていく。例として、子どものいない夫婦に課税しない場合、少子化対策が不十分(例えば金銭的負担が大きい)で子どもを産めない状態にあるなら、補助を受けられることで子どもを産むといった流れが考えられる。以降の節で具体的なモデル政策をたて、効果が見込める方法を探る。

課税対象を( )全国民にする場合。 (b)消費税による徴税方法を考える。ここでの消費税は現状の国税・地方税配分と同様のものとする。消費税は国税でもあり地方税でもあるので、財源の用途は中央政府・地方政府による。例として国レベルでは国庫支出や制度整備などによる親が育児をしやすい、ひいては子どもの産みやすい社会体制作りを行う。地方レベルでは育児サービスへの補助や自治体独自の取り組みとしての出産祝い金などによって、同様に子どもを持つ親への支援を行う。この場合では課税対象を差別していないので、ケース 1 のような課税による直接的な効果は生じない。

## 第2節 新税三案

前節で考察した税の性質を踏まえて、少子化対策に向けて具体的にどのような課税方法が考えられるか、について述べる。本節の内容がわれわれの政策提言となる。

### 独身税と積立式養育費

ケース 1 の場合において、『独身税』という新しい形での税を設定する。課税対象は 20 ~ 39 歳までの独身者(単身世帯)及び、同じ世代の子どものいない夫婦(夫婦のみの世帯)とする。課税方法は一括税、つまり住民税のように対象から一律額の税を徴収する。

徴収した税を子育てを行う世帯にいかにか還元していくのが問題となる。その方法として、年金の体系を参考とした『積立方式養育費』を提案する。現状の年金制度は賦課方式と呼ばれ、ある時点の現役労働世代がその時点の年金受給者の負担を負うことになり、人口バランスの歪みによって不均衡が生じる可能性がある。これに対する制度改革の一案として積立方式がある。これは自分が現役時代にあらかじめ保険料で積み立て、積立金およびその運用収益を原資として年金支給を行う方式である。われわれが考える積立方式の養育費制度とは、「独身時に税として負担させた分を、子育てをする立場になったときにフィードバック

する」というものである。これは同一人物の間で、出産前から子どもの養育期間への所得移転を行うことによって、子育て時の費用負担を軽くすることを主眼とした政策である。

制度設計をやや詳細に考えていく。まず積み立てた養育費を受け取ることができる期間は20~44歳とする。これ以上の年齢になって出産に踏み切る母親は少ない、という想定の下での年齢設定である。徴収額は月額1万円とし、還元は子どもが生まれた時点で一括で還元するものとする。少子化対策という政策の性質上、配分額には逓増性を持たせる。内訳は第一子出産に対してそれまでの積立額の30%、第二子出産に対して残りの70%を還元する。第三子以降に対しては、少子化の食い止めに協力してくれた親への政府の意思として、積立額と切り離れた出産祝い金を支給するものとする。この額に関してはここでは設定は行わない。

一例をあげる。ある夫婦がともに30歳の時点で第一子を出産したとする。それまでの積立額は2,400,000円(120,000円×10年×2人分)となり、第一子出産に際しての還元は720,000円、第二子出産に際しては1,680,000円となる。

この制度設計によって、子どもを持たない状態のコストが高くなり、子どもを多く持つほど一人あたりの養育コストに優遇を与える状態が達成される。この制度下で人々は、子どもを持たない生活が続ける人と出産に踏み切る人に分かれ、それぞれの数は現状では予想不可能である。前者が多ければケース2の性質が強くなり、後者が多ければケース1の性質が強い税といえる。どちらに行くかの境界に位置する人を後押しして、制度設計以前よりも出生数が増えた時点で、われわれの政策目的は達成される。

「自分の支払った額に見合ったリターンが欲しい」というのが一般的な考え方であり、それに基づいて政策の受け入れやすさを考慮したことが、この制度を提案した一つの理由であることを示しておく。還元の回数を少なくした理由も、一度の金額を大きなものにする事で、政策としてのインパクトを狙ったものである。

### 少子化対策税

続いてケース2のシミュレーションとして、『少子化対策税』を住民税に上乗せする形で徴収するケースを考える。独身税に対して、課税対象を絞らない点が第一の特徴といえる。日本の人口は平成18年現在およそ1億2777万人であり、この全員を課税対象として一人あたり年間15,000円を徴収した場合、追加的税収は約1兆9165億円と見込める。この税収の全額を児童手当に当てると仮定すると、年間で子ども一人当たりに対して12万円の手当を行うための財源確保が可能となる。(単純化のために第一子・第二子などの差は設定しないとした)

この試算は、「子ども一人に対して毎月1万円の手当を割り当てられるようにするには、国民一人がどれだけの金額を負担すればいいのか」という求める結果からさかのぼることで税額を設定した。ただし計算の簡略化のために、課税対象には0歳の子どもから高齢者まで、文字通り国民全員が含まれる。対象を所得を得ている世代に限定するなど、課税対象を限定するのが妥当である可能性もある。その場合に同額の税収を求めるためには、一人当たりの負担額が必然的により大きくなる。

の独身税と比較して、課税対象を限定しない税なのでケース1による影響はなく、純粋に財源確保の手段としての制度である。よって財源をいかに利用して少子化対策を行うかが問題となる。この問題については、もう一つの制度案を提示した後に考察を行う。

### 消費税増税

続いて、消費税に上乘せした形式による徴収を考える。平成 18 年度における消費税額は国税にあたる部分（5%中の 4%）で約 10 兆 5380 億円となり、仮にこれを 1%あげたと仮定すると追加発生する税収は約 2 兆 6000 億円となる。児童手当にあてた場合の額は省略するが、少子化対策税のケースよりも大きな額であることだけは確認されたい。

「消費税額は消費行動に依存するので、現在での消費に新たな税率をかけても意味がない」という問題はここではあまり重大なものでない、と判断する。消費税を現状の 5%から 8%に上げた場合でも、家計消費の変化はマイナス 0.78%程度と、ごく小幅に収まるという研究がなされている。また消費税増税は景気に及ぼす影響が小さいことも、同研究内で言及されている。（本間・橋本・前川 2000）

ここでは特定の層のみに課税するのでないの、課税対象の行動コントロールを目的としたケース 1 は当てはまらない。財源調達を目的としたケース 2 の具体的な手法として、の少子化対策税との比較を考えることになる。

一律額徴収と消費税上乘せとを比較すると、後者は個人々から異なる額を徴収する点が明確な違いである。「特定の層のみに課税するのでない」と前述したが、この点において「比較的にどのような層の人々から多くの額を徴収するのか」といったターゲティングが可能となる。われわれが重要と考えるのは、消費者の年齢層に関わる側面である。少子高齢化が進行すると、人口ピラミッドでも高齢者側に偏りが現れる（図 8 参照）。また経済面の問題で触れたように若年層向けの市場が縮小し、中高年齢層向けの市場が相対的な規模を拡大すると考えられる。つまり消費税に上乘せする形式を考えた場合、その負担額は若年層と比べると中高年齢層による部分が大きいということである。簡潔にまとめると、「主な対象を高齢者とした消費税を手当・環境充実を通して、将来世代育成にあてる」というのが、このケースでわれわれが考える主眼である。

これは前述の一律額徴収を高齢者のみ対象で行うことでも可能であるが、制度のインパクト面で特定の層を切り捨てている面が強すぎるため、除外した。

少子化対策の充実度合いを測る指標には様々なものがあるが、社会保障給付費全体の中の児童・家族関係給付費の割合（図 1 1 参照）をみると、2004 年度において、全体で 85.6 兆円のうち 3.6%、3.1 兆円に過ぎない。対して、高齢者関係給付費は全体の 70.8%、60.7 兆円となっている。仮に、児童・家族関係給付費を 15 歳未満人口で割り、高齢者関係給付費を 65 歳以上人口で割ると、1 人当たり給付費が高齢者は約 236 万円であるのに対し、子どもは約 17 万円となる。高齢者と子どもでは生きるためのコストがまったく異なるため、一概に額の比較をできないが、この差はあまりに大きすぎると言わざるを得ない。急速な少子高齢化の進行の中で世代間の公平を確保することも急務の一つである。そのため、社会保障の問題の節で出た『世代間助け合い』に対して、『逆の世代間助け合い』を狙った課税を提案する。

#### ・財源の用途について

と については、財源をいかに利用して出産行動を促すかが問題となる。政府が行う子育て支援策の主なものとして、児童手当・育児休業給付・保育サービスの充実などが考えられる。これらにどのような予算配分を行うのが、出生率向上のために最も効率的なのかは先行研究が不足しており、現時点での考察は不可能である。そこで、われわれは政策としてのインパクトを考慮して、一つの用途に限定する仮案を提示する。ここでは第 3 章で挙げた先行研究のうち、織田（1994）ののちによって児童手当の拡充を選択した。

最後に日本における少子化対策に利用されている予算を示す。平成 17 年の少子化社会対策関係予算は総計で 1 兆 7573 億円、そのうち児童手当国庫負担金は 4312 億円となっている。児童手当制度は親の所得制限付きで、小学校 6 学年修了までを対象とし 3 歳未満には一律 10,000 円、3 歳以上の第一子・第二子には月額 5,000 円、第三子以降は月額 10,000 円となっている。

これは本来ならば、従来の方策の節に入れるべきであるが、提言内容との対比のために本節に記述しておく。現状の金額と比較すると、シミュレーション内の数値がいかに大きなものであるかが容易に見て取れよう。

## 第5章 政策提言のまとめと補足

---

現在、様々の社会問題の引き金となりつつある少子化問題及び、それに付随する高齢化社会・人口減少社会の様相は大きな危険性をはらんでいる。そして手を打たずに時間が経つほど、事態は深刻になっていく一方である。

『税をツールとする少子化対策』、この表題でわれわれの提言内容は言い尽くされる。

税には二面性があるといえる。すなわち「それ自身が課税対象の行動に与える影響」そして「政策を行うための財源」である。これら双方を利用した少子化対策を行うために、本稿では『独身税』『少子化対策税』『消費税増税』という三案を提案した。根底に共通して存在する課税の目的は、子どもの数を増やすことである。そのために、税の効果で子どもがいない世帯から子育て世帯への以降を促し、課税による財源によって子育てのバックアップをするような政策を提言する。

本提言には大きな問題が存在する。それは政策の効果、つまり新税制導入による子どもの増加幅が不明瞭なことである。

多額の財源を用いるからには、最も効果が見込まれる政策に最も効率的な予算配分がなされるべきである。そうでなければ、このような実質的な増税を意味する政策は、国民に評価されにくい。しかしながら、少子化問題や人口問題の政策効果については、先行研究が不足しているのが現状である。出生数・出生率と社会政策の相関がこれまでの政策取り組み・先行研究からでは明らかになっていない。将来的にこのような課題に答えた研究が現れ、少子化対策の政策が新しい進展を遂げることを願って、筆を置くことにする。

## 参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- ・織田輝哉（1994）「ヴィネット調査による出生行動の分析」『現代家族と社会保障』
- ・高山憲之、小川浩、吉田浩、有田富美子、金子能宏、小島克久（2000）「結婚・育児の経済コストと出生力」『人口問題研究』第56巻4号
- ・吉田浩、水正明（2003）「世帯における育児サービスの生産と出生力に関する実証研究」『世代間問題研究プロジェクト』一橋大学経済研究所(<http://www.ier.hit-u.ac.jp/Japanese/>)

### 《参考文献》

- ・阿藤誠、津谷典子（2007）『人口減少時代の日本社会』原書房、人口学ライブラリー
- ・大田弘子（2002）『良い増税 悪い増税』東洋経済新報社
- ・大淵寛、高橋重郷（2004）『少子化の人口学』原書房、人口学ライブラリー
- ・大淵寛、兼清弘之（2005）『少子化の社会経済学』原書房、人口学ライブラリー
- ・大淵寛、阿藤誠（2005）『少子化の政策学』原書房、人口学ライブラリー
- ・国立社会保障・人口問題研究所『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- ・小林陽太郎、小峰隆夫（2004）『人口減少と総合国力』日本経済評論社
- ・財務省（2007）「日本の財政を考える」5月号
- ・社会保障研究所（1994）『現代家族と社会保障』東京大学出版会
- ・高山憲之、斉藤修（2006）『少子化の経済分析』東洋経済新報社
- ・橘木俊詔（2005）『消費税15%による年金改革』東洋経済新報社
- ・野口悠紀雄（2003）『「超」税金学』新潮社
- ・羽深成樹（2005）『図説日本の税制 平成17年度版』財政詳報社
- ・本間正明・橋本恭之・前川聡子（2000）「消費税と消費行動」『税研』Vol.16,No.2

### 《データ出典》

- ・厚生労働省 HP (<http://www.mhlw.go.jp/>)
- ・国立社会保障・人口問題研究所 HP (<http://www.ipss.go.jp/>)
- ・総務省 HP (<http://www.soumu.go.jp/>)
- ・内閣府 HP (<http://www.cao.go.jp/>)