

解决少子化需要什么对策？（1）

尽快投入大规模财政支援 对保育人员的工资和教育经费给予补助

驹村 康平 庆应义塾大学教授

〈要点〉

- 仅凭出生率上升并不能预见出生人数的大幅增加
- 1990 年至 2000 年间，相关政策停滞不前是历史性的失态
- 充实支付型及与收入挂钩的返还型奖学金制度



驹村 康平 (庆应义塾大学教授)

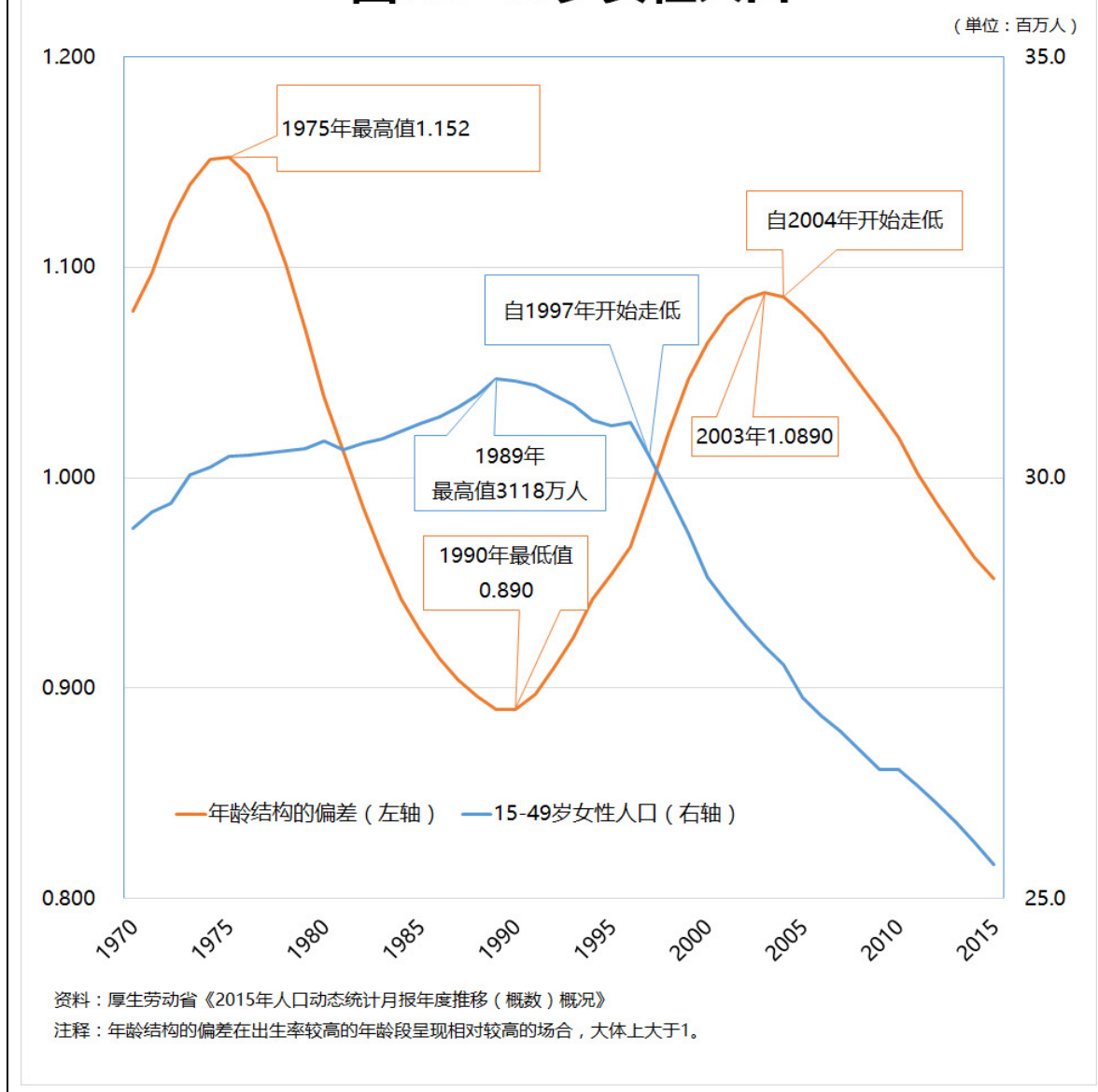
厚生劳动省人口部开始了新一轮关于人口推算的讨论。预计新的人口推算将于明年上半年左右发布。

人口推算大约每 5 年进行一次，是在人口普查的基础上，对今后 50 年（作为参考，还会推算 100 年后的情况）的人口等情况进行推算的报告。该结果不仅会成为养老金・财政、医疗・护理等社会保障政策的制定依据，还会成为地方政府制定各项政策及企业未来计划的参考信息，将对社会经济产生重大影响。

从 2015 年的人口普查可以明显看出，由于出生人口持续下降，日本的人口已经开始减少。近年的出生人口以 1973 年的 209 万人为峰值，持续下跌，近几年降到了大致 100 万人。在上次的人口推算中，已经预测出到 2040 年，出生人口将会减少到 50 万左右。为了避免人口的急剧减少，就必须确保一定的出生人口。

*** **

图:15-49岁女性人口



在讨论对抗少子化的政策时，合计特殊出生率（即一名女性一生中生育孩子的数量）的概念备受瞩目。然而，一般意义上所使用的合计特殊出生率，是将一年中各个年龄段（15岁至49岁）女性的生育率合计起来算出的结果，这个数据并不能直接决定出生人口。

比如，2015年的合计特殊出生率为1.46，与前一年的1.42相比大约改善了2.8%。然而2015年的出生人口为100万零6千人，仅仅比2014年的历史最低水平100万零4千人多出了2千人（0.2%）而已。

关于这一点，厚生劳动省在《2015年人口动态统计月报年度推移（概数）概况》中进行了很有意思的解释。出生人口可以分解为15至49岁的女性人口、合计特殊出生率以及15至49岁女性的年龄构成这3个部分。即使合计特殊出生率有所增加，如果女性人口减少，或15至49岁女性的年龄构成偏向生育率较低的年龄段，那么合计特殊出生率的增加将不会带来出生人口的增加。

从 14 年到 15 年，15 至 49 岁的女性人口减少了 1%，在年龄构成方面，生育率较低的年龄段比率也有所增加。因此虽然合计特殊出生率有所上升，但出生人口并没有明显增加。预计女性人口和女性年龄构成这两个影响未来出生人口的要素，今后仍将继续向不利方向变化。

回顾 1975 年的情况，15 至 49 岁的女性人口比现在多出 480 万人，年龄构成也正值生育率高峰区。那个时期婴儿潮一代生育较多，75 年的出生人口为 190 万人。然而此后的出生率不断下跌，女性人口也从 1997 年开始减少。近几年中，年龄构成偏向生育高峰区的年份是 2003 年。女性人口也比现在多 260 万人左右（参照图）。这个时期是第二代婴儿潮一代生育较多的时期。然而合计特殊出生率低迷，03 年也处于 1.29 的较低水平。

也就是说，今后即使出生率上升，但由于生育适龄期的女性减少，所以很难期待出生人口的大幅增加。

*** **

另一方面，政府在有关儿童方面的社会支出（包括儿童补助、学前保育、教育、生育、育儿休假补贴等）十分匮乏。从对儿童方面社会支出占国内生产总值(GDP)的比率来看，经济合作与发展组织(OECD)成员国的平均水平约为 2%，而与此相比，日本到 2009 年才勉强超过了 1%。政府错过了从 90 年代到 2000 年这一对抗少子化的重要时期。

为了提供参考，我们以过去的人口推算为线索做一个假设。如果能维持 1975 年时的出生率，那么现在的出生人口应该保持在每年 200 万人。再以 1992 年的人口推算为线索来假设。如果 92 年时 1.5 的出生率经过 25 年的努力恢复到了 1.8，那么从现在到今后的一段时期，每年的出生人口应该可以确保在 130 万人。可以说，在社会经济结构发生急剧变化的 90 年代至 2000 年间，政府在育儿支援和家庭政策方面的停滞不前是历史性的失态。

政府在今年 6 月通过内阁决议的《日本一亿活跃计划》中提出了以国民期望出生率 1.8 为目标。近年来由于出生率略有改善，所以 1.8 这个目标看似有可能实现。然而，正如之前所说，今后有可能成为母亲的女性人口将会减少，因此仅凭出生率的上升是无法改善出生人口的。

要想维持或增加出生人口，就必须实施大规模的对抗少子化政策及育儿支援政策，以此消除女性人口减少而带来的负面影响。

那么政府是否准备了相应的政策和足够的财源呢？对于家庭经济来说，育儿将伴随很多长期的费用支出，所以在决定是否要孩子的问题上，“对未来的展望”至关重要。在收入差距扩大，贫困家庭增加的情况下，双职工家庭也不断增多，那么如果看不到未来的家庭越来越多的话，出生率就会降低。

首先，为了让家长能兼顾工作和育儿，应该完善保育设施和小学低年级保育服务。然而实际上却存在着大量的显在和潜在待机儿童。例如，据厚生劳动省称，截至 2015 年 4 月，认可保育园的待机儿童约为 2 万 3 千人。但是待机儿童的定义很局限，实际上很多妈妈在返岗期限到来时，都会放弃让孩子进认可保育园的机会，而利用非认可的保育园。而这些家庭的孩子则未被计算在待机儿童的人数中。

仅就厚生劳动省的推算来看，潜在待机儿童也有约 4 万 9 千人。如此算来，待机儿童的总数将达到 7 万 2 千人。待机儿童大多存在于城市地区，而城市地区的保育人员不足则成了保育园无法扩大招生的极大限制。要保证 7 万 2 千名待机儿童有机会进保育园，就必须招聘到约 1 万 3 千名保育人员。然而现阶段的保育人员匮乏问题已经非常严重。

实际上，虽然持有保育士资格，但并未从事保育员工作的潜在保育士据说有 70 多万人。为什么这

些专业人才都不去从事保育员工作呢？原因在于保育人员的薪资待遇和工作条件。在保育人员的招聘需求尤为旺盛的东京都，保育人员的工资只有全行业平均水平的60%，薪资水平相对较低的问题十分明显。就东京的情况来看，为了达到全国平均相对工资水平，需要将保育人员的工资上调6%左右。

今后，随着少子化引发的劳动人口缺乏，以及东京奥运会·残奥会拉动经济的效果显现，保育员相对其他工作的吸引力有可能进一步下降。在城市地区，要确保足够的保育人员，运用权宜之计是很难奏效的，必须大幅度提高薪资待遇。尽管如此，但保育人员工资的大部分都依赖税收和财政来源，所以最终还需要确保相应的财源。

*** **

还有一点，对抚养孩子的家庭来说，孩子的教育费用也是一个问题。过去以终身雇佣·养家型工资为中心的日式雇佣模式早已衰落，现在非正式劳动者的比率已经超过3分之1。“父母至少应该负担孩子的学费”已然成为了上世纪的想法。

日本的奖学金制度至今仍带有浓重的英才教育特征，只对优秀人才给予资助。无论在数量还是在质量上，都处于发达国家中的最低水平。应该尽快充实支付型及与收入挂钩的返还型奖学金制度，但这也需要确保足够的财源。如果在这些政策上犹豫不决，将会对未来社会造成难以挽回的影响。决不能重蹈90年代至2000年间政策失败的覆辙了。

尽管对抗少子化的政策不能马上显现效果，并且政策内容也很不起眼，但二三十年后的人们一定会将这些政策评价为历史的分水岭。最为重要的就是，政府要做好长期构想来推进政策的实施。

[译自《日本经济新闻朝刊》2016年8月16日24页，本文经日本经济新闻社同意翻译转载。]

驹村 康平

庆应义塾大学教授

生于1964年。在庆应义塾大学研究生院修满博士课程的学分后退学。研究专业为社会保障。
