

『人口ビジョン2100』

— 安定的で、成長力のある「8000万人国家」へ —

2024年1月

人口戦略会議

目 次

I. はじめに —今なぜ「人口ビジョン2100」を提言するのか—	1
II. 三つの基本的課題	5
1 国民の意識の共有	
2 若者、特に女性の最重視	
3 世代間の継承・連帯と「共同養育社会」づくり	
III. これから取り組むべき「人口戦略」	12
1 二つの戦略による「未来選択社会」の実現	
2 「定常化戦略」における論点	
3 「強靱化戦略」における論点	
4 「永定住外国人政策」に関する論点	
IV. どのように人口戦略を進めていくか	27
V. おわりに	30

I. はじめに — 今なぜ「人口ビジョン2100」を提言するのか —

人口は半減、4割が高齢者に

- ・ 日本は、ついに本格的な「人口減少時代」に突入しました。すでに数十年前から、子どもの数が減っていく少子化は始まっていましたが、それでも総人口は増えつづけ、2008 年をピークに減少に転じた後も減少幅は大きくはありませんでした。しかし、これから事態は大きく変わっていきます。

生産年齢人口とされる 15 歳から 64 歳の人口は、現在(2023 年)約 7400 万人ですが、それが 2040 年までに約 1200 万人減少し、その後もさらに減りつづけます。現在 1 億 2400 万人の総人口も、このまま推移すると、年間 100 万人のペースで減っていき、わずか 76 年後の 2100 年には 6300 万人に半減すると推計されています。

100 年近く前の 1930 年の総人口が同程度でしたので、単に昔に戻るかのようなイメージを持つかも知れませんが、それは事態の深刻さを過小評価するものです。当時は、高齢化率(総人口の中で 65 歳以上の高齢者が占める割合)が 4.8%の若々しい国でしたが、2100 年の日本は高齢化率が 40%の「年老いた国」です。

- ・ このような急激な人口減少を前にして、日本の社会は、経済は、そして、地域は持続可能なのだろうか、これからの行末に不安を抱く国民は多いでしょう。このまま少子化に慣れてしまい、流れに身を任せるだけならば、日本とその国民が、人口減少という巨大な渦の中に沈みつけていくことは明らかです。

遅れを挽回するラストチャンス

- ・ 「これまで少子化対策を講じても成果が上がらなかったのだから、もはやどうしようもない」といった諦めに近い意見もあります。しかし、これまでの取り組みは、適切かつ十分なものだったのでしょうか。翻って、過去 10 年間の対応を見てみましょう。
- ・ 10 年前の 2014 年は、人口問題をめぐり大きな動きがあった年でした。2014 年 5 月に民間組織の日本創成会議(議長:増田寛也)が、人口減少をストップさせ、地方を元気にしていく「ストップ少子化・地方元気戦略」を提言するとともに、このままでは将来消滅する可能性がある 896 自治体を発表しました。11 月には、経済財政諮問会議の「選択する未来」委員会(会長:三村明夫)が、政府に対して「人口急減・超高齢化を克服し、人口が 50 年後においても 1 億人程度の規模を有し、将来的に安定した人口構造を保持することを目指すべきである」と提言しました。人口問題に正面から取り組むべきだとする、これらの提言は大きな反響を呼びました。
- ・ 一方、現実の動きはどうだったのでしょうか。出生率(合計特殊出生率)は 2015 年に 1.45 まで上昇した後、再び下降しはじめ、現在(2022 年)は過去最低の 1.26 まで低下しています。年間出生数も、2016 年に 100 万人の大台を割った後、一気に 77 万人(2022 年)まで低下し、少子化の流れには全く歯止めがかかっていません。「地方消滅」の要因の一つとされている、若年男女が東京圏へ流入する「東京一極集中」の傾向も、依然として変わっていません。
- ・ この間、政府が取り組んできた少子化対策は、待機児童の解消や不妊治療の保険適用など一定の効果をあげた施策はあるものの、概して単発的・対症療法的だったと言わざるを得ませ

- ん。前述の「選択する未来」委員会は、少子化対策予算(家族関係支出)が他の OECD 諸国に比べると低水準にあることを問題視し、「2020 年頃を目途に早期の倍増を目指す」ことを提言しました。その後、政府は予算を増加させてきたものの、家族関係支出対 GDP 比(2019 年度)は 1.7%で、スウェーデン(3.4%)の 2 分の 1にとどまっています。2023 年、岸田政権が「次元の異なる少子化対策」として「2030 年代初頭までに、国の予算の倍増を目指す」方針を表明しました。この方針は大いに評価できますが、2014 年に提言された時期からは 10 年遅れています。地方創生の取り組みも、少子化の流れを変えるという点では力不足であったことは否めません。
- ・ 出生率が高い水準にあるスウェーデンやフランスは、これまで何度も出生率が低下する状況に遭遇しましたが、そのたびに家族政策などの強化を図り、回復を果たしてきました。最近では、我が国同様に低出生率であったドイツが、若者世代の仕事と子育ての両立を可能とするような抜本的な働き方改革に取り組み、それもあって 2011 年に 1.36 だった出生率は 5 年間で 1.60 (2016 年)にまで急上昇しました。
 - ・ 少子化の流れを変えることは確かに困難かつ長期にわたる課題ですが、これまで我が国は官民の総力をあげて取り組んできたとは言えないのが実情です。もちろん、遅れはありますが、まだまだ挽回可能です。決して諦めず、世代を超えて取り組んでいかなければなりません。政府も、「2030 年までがラストチャンスであり、我が国の持てる力を総動員し、少子化対策と経済成長実現に不退転の決意で取り組まなければならない」(「こども未来戦略」(2023 年 12 月))と、危機感を明らかにしています。
 - ・ 本提言は、このような基本認識を共有する有志 28 名が個人の立場で自主的に集い、人口減少という事態に対していかに立ち向かい、持続可能な社会をどのようにつくっていくべきかについて議論を重ねた結果を報告するものです。

これまでの対応に欠けていたこと

- ・ それでは、一体、これまでの対応において基本的に欠けていた点は、何だったのでしょうか。本提言では、これを「基本的課題」として三点あげています。
- ・ 第一は、政府も民間も、人口減少の要因や対策について英知を結集して調査分析を行わず、その深刻な影響と予防の重要性について、国民へ十分な情報共有を図ってこなかったのではないかと、ということです。我が国では、出生率の向上というテーマは、かつての「産めよ殖やせよ」という人口政策への反省もあり、個人の価値観に関わる領域であることを理由に長らくタブー視され、人口減少の問題は、一部の政府関係者や有識者といった限られた範囲での論議にとどまっていたきらいがあります。しかし、人口減少問題は、どのような価値観を持った人にも降りかかり、やがて、否応なしに社会全体の持続可能性を崩していくものです。公的年金制度は典型例です。若い人たちが減っていくと、老後も自立した生活をいくら送りたいと願っても、全ての高齢者の年金受取額が減少していくことは避けられません。このような人口減少が将来引き起こす“重大な事態”について、経済界をはじめ民間へ、さらに国民へ積極的に情報を発信し、意識の共有を進めていく努力が十分になされてきたとは言えません。
- ・ 第二は、若者、特に育児負担が集中している女性の意識や実態を重視し、政策に反映させるという姿勢が十分ではなかったのではないかと、ということです。
- ・ そして、第三は、今を生きる「現世代」には、社会や地域をしっかりと「将来世代」に継承してい

くという点で、後世に対する重い責任があることを正面から問いかけてこなかったのではないか、ということです。

今後は、こうした基本的課題を念頭に置いた上で、取り組んでいかなければなりません。

安定的で、成長力のある「8000 万人国家」を目指す

- ・ 本提言では、今世紀の終わりにあたる 2100 年を視野に据えて、私たちが目指すべき目標を提示しています。その第一は、総人口が“急激”かつ“止めどもなく”減少しつづける状態から脱し、2100 年までに 8000 万人の水準で安定化させることによって、国民が確固たる将来展望が持てるようにすることです。そして、第二は、現在より小さい人口規模であっても、多様性に富んだ成長力のある社会を構築することです。
- ・ これらを通じて実現する、私たちが未来として選択し得る望ましい社会(未来選択社会)とは、国民一人ひとりにとって豊かで幸福度が世界最高水準である社会です。そして、そのような社会では、「個人の選択」と「社会の選択」が両立し、多様なライフスタイルの選択が可能な社会・経済環境が整うこととなります。それは、現世代が社会や地域を将来世代に引き継ぐことができ、世代を超えた連帯があるような、未来に向けて安定した構造を持つ社会であるとも言えます。また、国際社会の中で、政治・経済・文化などのさまざまな面で存在感と魅力を有し、国際貢献をなし得る国家として存続しつづけることが期待できます。

「定常化戦略」と「強靱化戦略」

- ・ 2100 年の目標という点、遠い将来のことに感じられるかもしれませんが、人口減少の流れを変えていくには非常に長い期間を要するため、今からすぐ有効な施策を実行に移していかなければ達成できません。そのための総合的・長期的な戦略として、本提言は「定常化戦略」と「強靱化戦略」の二つを示しています。定常化戦略は、人口減少のスピードを緩和させ、最終的に人口を安定させること(人口定常化)を目標とする戦略です。そして、質的な強靱化を図り、現在より小さい人口規模であっても、多様性に富んだ成長力のある社会を構築するのが、後者の強靱化戦略です。これらの戦略の内容として、政府や地方自治体、民間、さらに国民が今後取り組むべき論点を取り上げています。
- ・ 「国難」とも言えるこの課題に対しては、政府が人口戦略の立案・遂行を統括する司令塔の役割を担う体制を整備するとともに、立法府においても党派を超えて取り組んでいくことが重要となります。国会において超党派で本格的に議論することを強く期待します。
- ・ また、人口問題には、働き方改革など社会規範をめぐる課題や個人の価値観にも関わるようなテーマが多く、その点で企業をはじめとする民間や地域の取り組み、さらには国民的な論議が重要な意味を持っています。

今こそ総合的な「国家ビジョン」を

- ・ こうした総合的、長期的な「国家ビジョン」を議論する場が存在しない、という問題があります。長らく人口問題を審議する役割を担ってきた内閣の人口問題審議会は、1997 年に「少子化に関する基本的考え方について－人口減少社会、未来への責任と選択－」と題する報告書を採用し、関係各大臣に報告しました。この報告書は、少子化の原因は主として未婚化・晩婚化にあり、それは女性の社会進出の時代に仕事と家庭が両立しがたいために起こっていると、両

立を妨げているのは、固定的な雇用慣行と男女の役割関係であるとして、企業社会と家庭・地域両面でのシステム変革の必要性を訴えました。

その人口問題審議会は 2000 年に廃止されました。その際、委員の一人は次のような言葉を残しています。「47 年の歴史をもつ人口問題審議会は、第 85 回総会をもって幕を閉じた。しかしながら、日本の少子化問題が政府が望む方向に早急に解決されるとはとても思えない。そのことは、とりもなおさず 21 世紀の日本が必然的に超高齢・人口減少社会に突入していくことを意味する。さらに、そこへ至る過程で補充移民が大きな政策課題となることも容易に予想される。本来は、このような政策課題を総合的に議論する場としての人口問題審議会がこの時代にこそ必要と思えるのであるが、『行政改革』はそのような機会を永遠に奪ってしまった感がある。」¹

今こそ、人口減少という未曾有の事態に対して、総合的、長期的な視点から議論を行い、国民全体で意識を共有し、官民あげて取り組むための「国家ビジョン」が、最も必要なのではないのでしょうか。本提言は、その一つの素材となることを、心から願って示すものです。

¹「人口問題審議会の最終総会に寄せて」(阿藤誠、「人口問題研究」(2000 年 12 月))

Ⅱ. 三つの基本的課題

1. 国民の意識の共有

人口減少がもたらす「重大な事態」

- ・ これまでの対応において欠けていた基本的課題は、第一には「国民の意識の共有」です。誰しも事態を正確に理解しない限り、行動は起こしません。したがって、まず人口減少によって将来、一体どのような重大な事態が起き得るのかを、国民が正確に理解することが重要となります。その重大な事態とは次に述べるようなことであり、これらについて、国民の間で意識を共有することに最優先で取り組む必要があります。「人口が減少しても、日本社会は、これまで通りに続くだろう」というのは、根拠なき楽観論にすぎません。

果てしない縮小と撤退

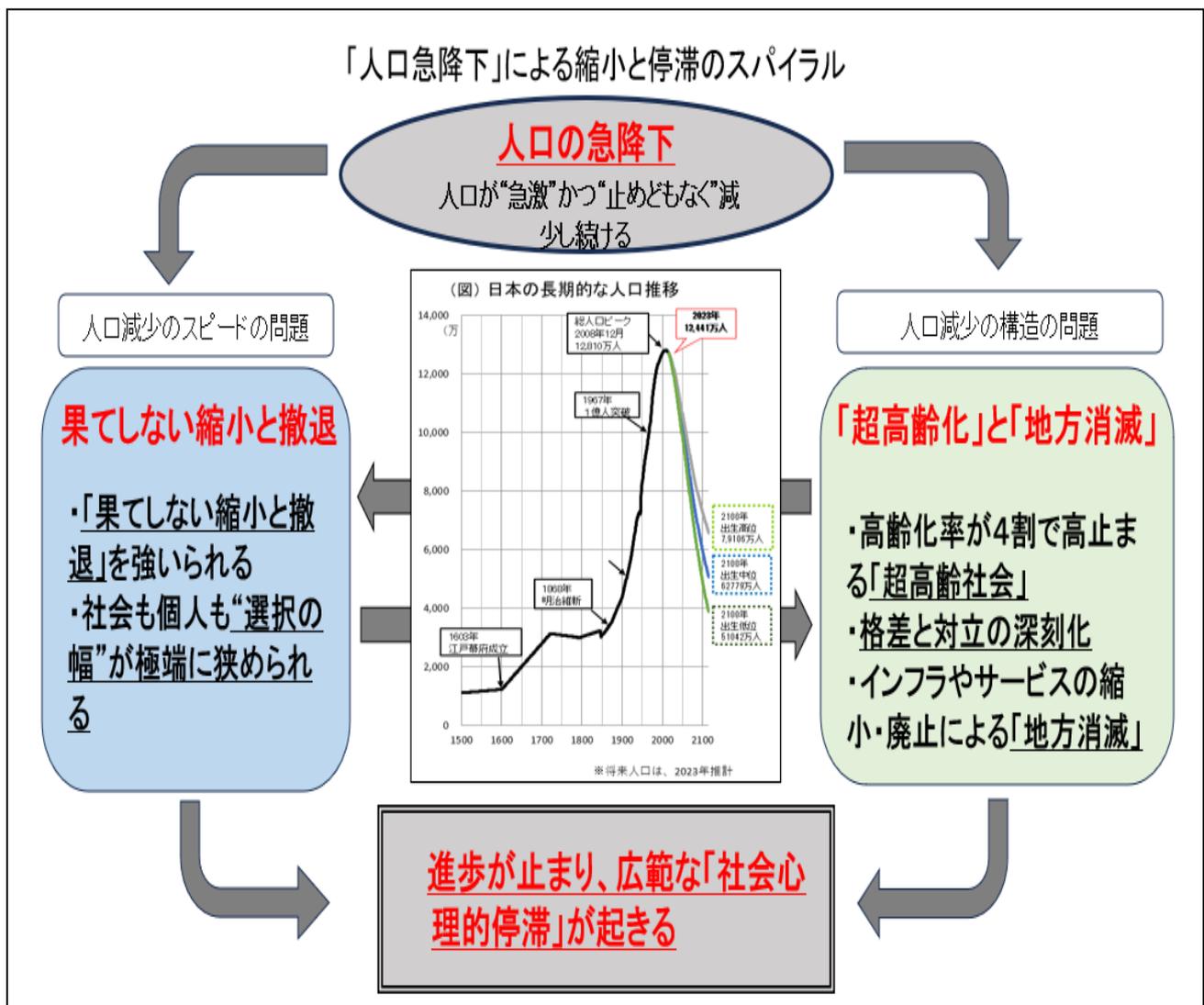
- ・ 第一は、人口減少の「スピード」からくる問題です。このままだと、総人口が年間 100 万人のペースで減っていく急激な減少期を迎えます。しかも、この減少は止めどもなくつづきます。先般公表された「将来推計人口(令和5年推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)では、2070年の人口は8700万人(中位推計)と推計されていますが、これは、一つの通過点における人口規模を示しているにすぎません。出生率が人口置換水準(2.07)に到達しない限り、いつまで経っても人口は減少しつづけます。
- ・ 人口が減少すると、労働力人口が減っていきませんが、それにとどまらず消費者人口も減少し、市場そのもの、社会そのものが急速に縮小していきます。市場が縮小すると、投資が国内に向かわず、その結果、生産性が向上せず、国としての成長力や産業の競争力が低下していくおそれがあります。
- ・ この「人口急降下」とでも言うべき状況下では、あらゆる経済社会システムが現状を維持できなくなり、「果てしない縮小と撤退」を強いられます。社会全体が縮小と撤退一色となり、経済社会の運営も個人の生き方もともに、“選択の幅”が極端に狭められた社会に陥るおそれがあること、これが第一の“重大な事態”です。

「超高齢化」と「地方消滅」

- ・ 第二の重大な事態は、人口減少の「構造」からくる問題です。人口減少は、人口や社会の構造も大きく変えていきます。人口減少社会とは、同時に「超高齢社会」です。人口減少が進むにつれ、高齢化率は上昇しつづけて、いずれ世界最高の4割の水準で高止まりします。こうした高齢化に伴い、一人当たりの所得は低下していくおそれがあります。社会保障をはじめ財政負担が増大し、それに巨額の公的債務がつづけば、財政は極端に悪化していくこととなります。
- ・ また、将来にキャリアパスを見出しにくくなった若者の多くが、将来の自己確立よりも、容易に仕事に就ける非正規雇用やフリーターになり、社会人としての職業教育を受ける貴重な機会を逸しているのが現状です。このような状況が続くと、社会の格差が拡大し、固定化するおそれがあります。
- ・ そして、今日のような「歴史的転換期」には、生まれた年代によって経験する社会環境が全く

異なってくることになります。例えば、高度成長やバブル期を経験した年代もあれば、全く知らない年代もあるといったことです。そうした社会の構造を配慮せずに、制度や社会規範をこれまでどおり放置しつづけると、年代・世代間の対立が深刻化します。

- ・ さらに、人口減少の進み方には「地域差」があります。先行して人口減少が進む地方においては、このままでは住民を支えるインフラや社会サービスの維持コストが増大し、維持が困難となります。それに伴い、最終的には住民が流出し、「地方消滅」というべき事態が加速的に進むことが想定できます。これが、第二の重大な事態です。
- ・ 以上述べたような縮小と停滞のスパイラルに陥ると、最終的には進歩が止まり、広範な「社会心理的停滞」が起きてしまいます。こうした重大な事態を国民一人ひとりが自らにとっての問題として認識し、それぞれの立場で課題に取り組む気持ちを持つことが、重要な出発点となります。



2. 若者、特に女性の最重視

若者や女性が希望を持てる環境づくり

- ・ 基本的課題の第二は、「若者、特に女性の最重視」です。

少子化の流れを変えるためには、若者世代、特に育児負担が集中している女性が、未来に希望を持てるようになることが重要です。結婚や子どもを持つことは、あくまでも個人の選択であり、その自由な意思は尊重されなければなりません。また、性的マイノリティの人たちにとっても生きづらさを感じるようなことがあってはなりません。そうした基本認識に立った上で、若者世代の意識と実態を踏まえ、結婚や子どもを持つことを希望する若者が、その希望を実現できるよう、社会環境づくりを積極的に進めていく必要があります。

若者世代の結婚や子どもを持つ意欲の低下

- ・ さまざまな調査結果やヒアリングによると、若者世代の結婚や子どもを持つことへの意欲が急速に低下している状況が見られます。一方、結婚したくても結婚できる環境にないという男女が多いのも実情です。そこにはさまざまな要因が関わっていますが、中でも大きいのは、所得や雇用といった「経済的要因」です。

このことは、若者世代における「格差の拡大」という側面も有しています。多くの若者が非正規雇用やフリーランスなど不安定な就労形態にあります。そうした厳しい雇用環境にある若い男性の結婚割合は低いのが実態で、女性についても、非正規や高卒者などの場合は、正規雇用や大卒者に比べて「子どもを持ちたい」という意欲が低く、出産の低下傾向も続いています。

- ・ 未婚女性が、自らのライフコースとしてなりそうと考えるのは「子どもも家庭も持たない“非婚就業コース“」がトップで、3分の1を占めています。20代では、「子育ては大変だ」というネガティブな見方が多くなっています。また、「離婚リスク」を感じている人が見られますが、これは、ひとり親家庭、特に母子家庭は貧困率が高いことが背景にあると考えられます。

子どもを持つことがリスク、負担

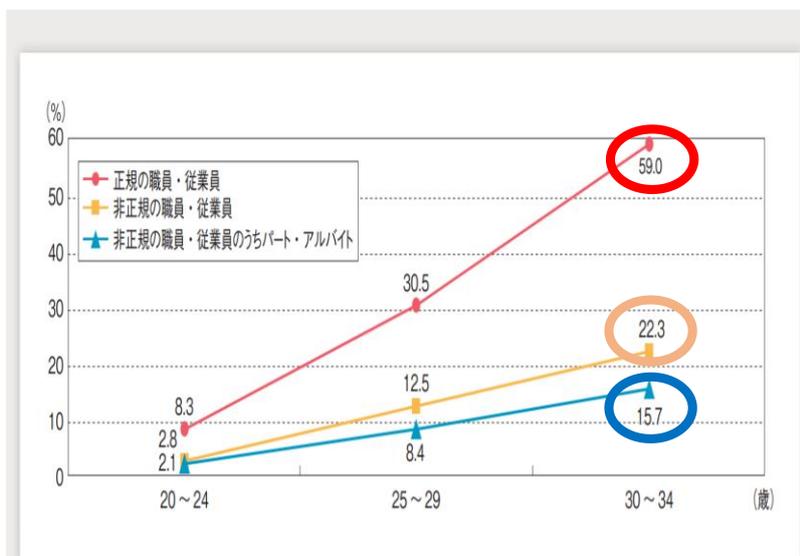
- ・ 多くの若者世代が子どもを持つことをリスクや負担として捉えている状況があります。その背景の一つには、今や共働き世帯が全体の7割を超えていますが、今なお出産に伴い女性が退職したり、短時間勤務へ切り替えたりせざるを得ないため、収入が大幅に減少することがあります。女性就労において指摘されている「L字カーブ問題」(30歳ごろを境に、女性の正規雇用率が低下し、30~40代などは非正規雇用が多くなること)につながる問題です。女性が出産退職する理由として多くあげられるのは、非正規雇用の場合は「育休など制度がなかった」であり、正規雇用の場合は、「育児と両立できる働き方ではなかった」、「職場に両立を支援する雰囲気はなかった」などです。また、子育て世帯が2人目の子どもを持つことを躊躇する理由として、夫の育児・家事時間が短く、育児参加が期待できないことがあげられています。こうした声を真摯に受け止めて、一つ一つの課題に向き合っていかなければ、少子化の流れは到底変わりません。

- ・ このような状況は、いわば“昭和のライフスタイル”を前提とした制度や社会規範が、今日に

至るまでそのまま維持されてきたことが背景にあります。それらの見直しには、若者、特に女性の意識や実態を最も重視し、政策論議に反映させることが不可欠ですし、最終的には、企業や組織において「トップダウン」による決断と実行が必要となります。

「若者世代」の結婚や子どもを持つことへの意識と実態

(図1) 男性の従業上の地位・雇用形態別有配偶率

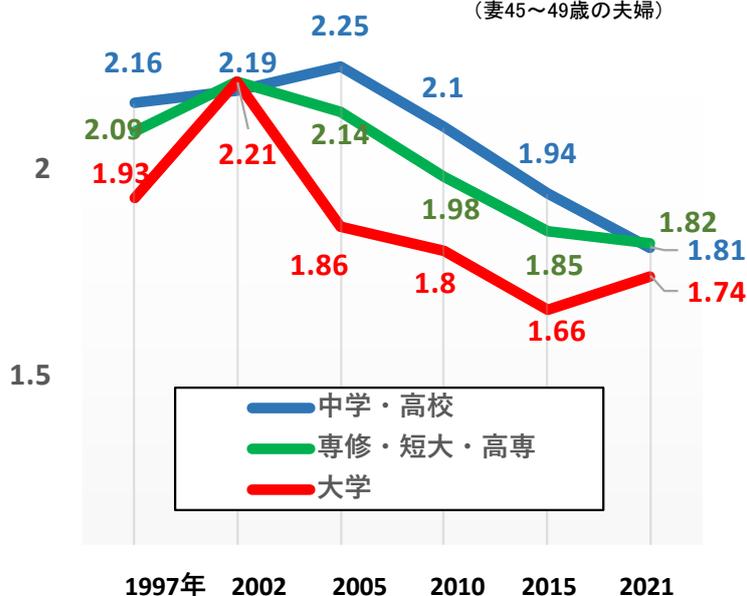


資料：総務省「平成29年就業構造基本調査」を基に作成。

注：数値は、未婚でない者の割合。

(図2) 妻の最終学歴別にみた出生子ども数

(妻45~49歳の夫婦)



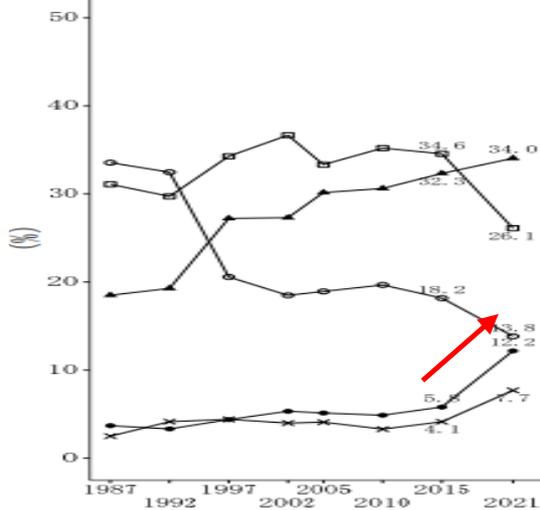
- 大卒の女性は、最近は出生数は反転し、上昇傾向。
- 中高卒や短大等卒の女性は、出生数の低下に歯止めがかからない

出典：国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」(2021年)

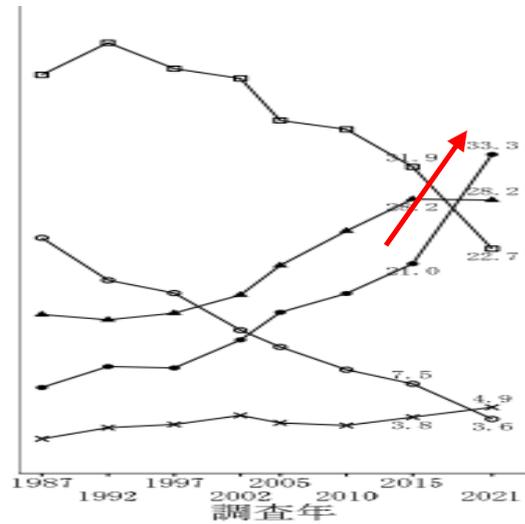
＜未婚女性が描く、自らのライフコース(出生動向調査、2021年)＞

- ①理想のライフコースとして、「子どもを持たないで働く」が急増(5.8%→12.2%)
- ②なりそうな予想ライフコースとして、「子どもも家庭も持たない」非婚就業コースが急増し、33.3%でトップに

未婚女性の理想ライフコース



未婚女性の予想ライフコース

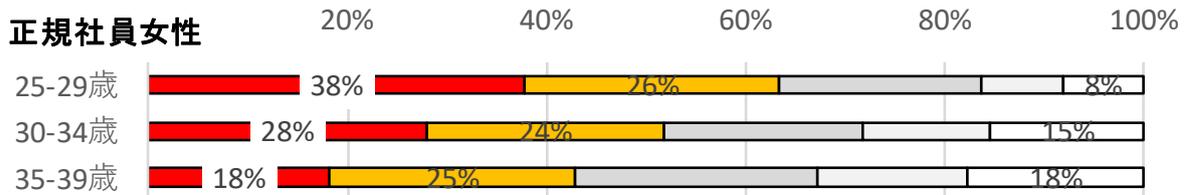


- 非婚就業コース
- × DINKsコース
- ▲ 両立コース
- 再就職コース
- 専業主婦コース

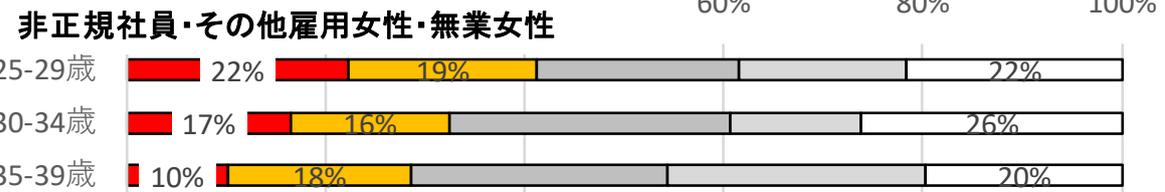
出典：国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」(2021年)

＜未婚女性の「子ども持ちたい」意欲(2021年調査)＞

- ①正規社員の女性の「子どもを持ちたい」意欲は、25-29歳で6割、30-34歳で5割。
- ②非正規社員の女性の意欲は、正社員より低い。



- ぜひ子どもを持ちたい
- できれば子どもを持ちたい
- どちらでも良い
- 子どもを持つことを考えたことがない
- 子どもは持ちたくない

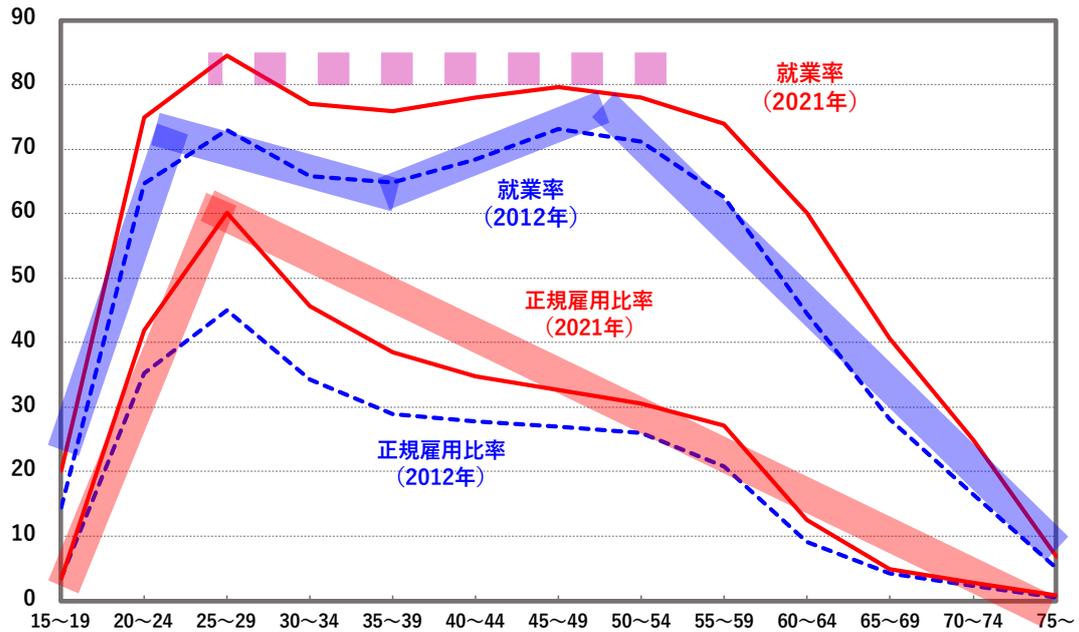


出典：『独身男女の金融リテラシー調査』2021年
 (科研 19KK0042 : 男女賃金格差と少子化：雇用慣行に注目して(代表、永瀬伸子) n=3200)

女性就労の「L字カーブ問題」

- ・ 女性の「M字カーブ問題」(結婚・育児期に就業率が大きく低下)は解消しつつある。
- ・ しかし、30歳ごろを境に、正規雇用率が低下し、30代、40代などは、非正規雇用が多くなる状況(「L字カーブ問題」)がみられる。その背景には、**出産時に女性が退職したり、働き方を変えざるを得ないケース**が今なお多い実態がある。

女性の就業率と正規雇用率(M字カーブとL字カーブ)



出典:総務省「労働力調査(詳細集計)」により作成。人口に占める就業者又は正規労働者の割合。

3. 世代間の継承・連帯と「共同養育社会」づくり

将来世代への責任

- ・ 基本的課題の第三は、今を生きる「現世代」に求められる責任についてです。
人口減少は世代を超えて進行していくという特徴があります。つまり私たち現世代の取り組みが効果をあげるのは数十年先であり、その恩恵を受けるのは将来世代です。逆に、何もしないと、その負の影響を受けるのも将来世代となります。それだけに、安心して暮らしていけるような社会や地域をしっかりと将来世代に引き継ぐ(継承)という点で、私たち現世代の後世に対する責任は重いと言えます。
- ・ 全ての人々は、子どもを持つ、持たないにかかわらず、社会保障制度を通じた連帯によって支えられています。特に高齢期の生活は、自分一人の所得や貯蓄だけでなく、年金や医療・介護保険制度の給付やサービスが大きな支えとなっていますが、これらの制度は、若者世代、さらには将来世代からの資金拠出や人的支援が見込まれるからこそ成り立っていると言えます。こうした社会全体、そして世代を超えた連帯を維持するためにも、子育て支援は、高齢者を含めた全ての人々によって支えていくことが重要となります。

「共同養育社会」を目指す

- ・ 子育てに多大な労力と時間を要するのは、生物界では人間に特有のことであるとされています。世代間の継承という視点から見ても、母親一人が子育てを担うのではなく、父親はもちろん、家族や地域が共同で参加すること(共同養育)が重要であり、それが子育ての本来の姿ではないかと考えられます。沖縄県の出生率が高い一因も、地域全体で子育てをする意識が強いためではないかとされています。
- ・ また、1930年代にスウェーデンが少子化の状況に陥った時、人口減少の危機を訴え、スウェーデンの家族政策を築いた経済学者グンナー・ミュルダールは、「近代社会では親にとって、子どもは労働力などの役割を期待する存在ではなく、むしろ経済的負担を増加させるものであるため、多くの子どもを持つとしない。これは、親の『個人的利益』と、国民の経済生活という『集団的利益』にコンフリクト(対立)が発生していることを意味している。この問題を解決するには、育児を親のみの責任とせず、すべての子どもの出産・育児を国が支援する普遍的家族政策を確立すべきである²と提唱しました。
- ・ 「共同養育社会」やミュルダールの考え方は、国や社会による子育て支援の重要性を強調しています。私たちが社会や地域を将来世代へ継承していくためには、こうした考え方を国民の共通認識とし、それに相応しい社会経済システムを構築することが不可欠です。そして、それによって、「子育ては大変だ」というイメージを払拭し、若い世代の出産・子育てに対する安心感を高めていかなければなりません。

² 参考文献:「ミュルダールの経済学—福祉国家から福祉世界へ」(藤田菜々子、2010年、NTT出版)

Ⅲ. これから取り組むべき「人口戦略」

1. 二つの戦略による「未来選択社会」の実現

人口定常化と質的強靱化

- ・ ここからは、人口減少という事態にいかに関わり、持続可能な社会をどのように作っていくかという、「人口戦略」のあり方を提示します。

これは、2100 年を視野に据えて、「定常化戦略」と「強靱化戦略」の二つの戦略を一体的に推進することによって、未来として選択し得る望ましい社会（未来選択社会）の実現を目指すものです。

第一の定常化戦略は、人口減少のスピードを緩和させ、最終的に人口を安定させること（人口定常化）を目指す戦略です。これによって、人口急降下に伴い、社会も個人も選択の幅が極端に狭められるような事態を回避し、国民が、人口減少がどこかで止まるという確固たる将来展望を持てるようにします。

- ・ 一方、定常化戦略を推進しても、その効果が本格的に表れるまでには数十年を要しますし、仮に人口が定常化しても、その人口規模が現在より小さくなることは避けられません。そうした点を考慮し、各種の経済社会システムを人口動態に適合させ、質的に強靱化を図ることにより、多様性に富んだ成長力のある社会を構築していくのが、第二の強靱化戦略です。

「未来選択社会」とは

- ・ 二つの戦略の推進によって実現を目指す、未来として選択し得る望ましい社会の姿とは、次のようなものです。

① 一人ひとりが豊かで、幸福度が最高水準の社会

- ・ 国民一人ひとりの豊かさや「幸福度」、「ウェルビーイング (Well-being)」が世界最高水準の社会です。その指標としてはさまざまなものが考えられますが、例えば、国民一人当たりの「可処分所得」があげられます。また、特に子育て世代にとって重要な子育てに充てる「可処分時間」が考えられるほか、社会における「格差の小ささ」、さらに、超高齢社会でもあるわけですので、「健康寿命」の長さも指標となり得ると考えます。

② 個人と社会の選択が両立する社会

- ・ 結婚や子どもを持つかどうかは、個人が自由な選択によって決めるべきことです。少子化社会とは、その「個人の選択」と、社会経済全体が持続し成長することを目指すという「社会の選択」とが“対立”している状況と言えます。少子化の流れが変わるということは、この個人と社会の選択が“両立”している社会を実現することに他なりません。

③ 多様なライフスタイルの選択が可能な社会

- ・ そして、個人の選択という点では、自らのライフスタイル（学び、働き、家庭や子どもを持つこと）を、年齢や環境にかかわらず多様に選択できるような社会です。

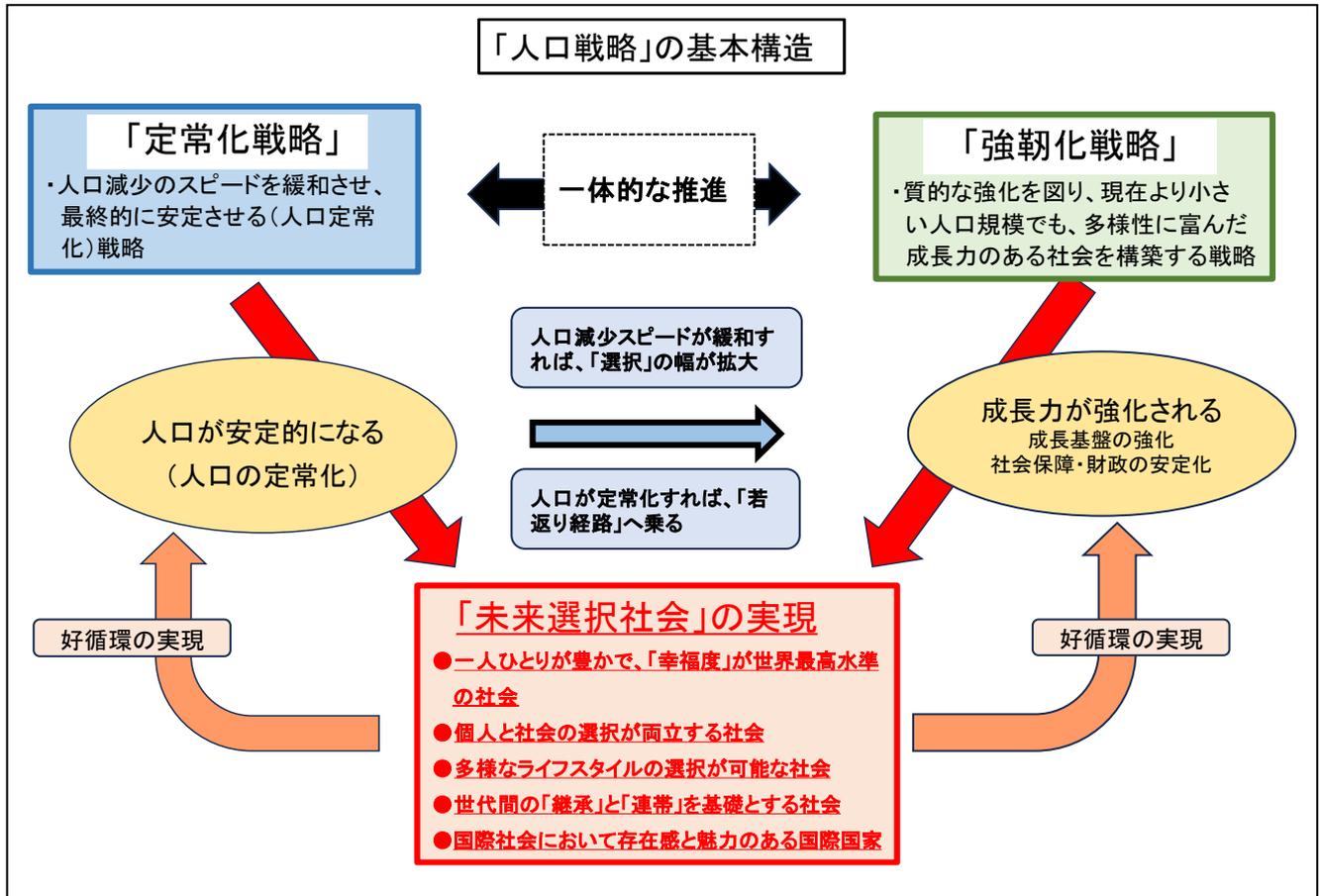
④ 世代間の「継承」と「連帯」を基礎とする社会

- ・ また、現世代に求められる責任という視点において、将来世代に社会・地域が確実に引

き継がれ(継承)、世代を超えた「つながり(連帯)」がある、未来に向けて安定した構造を有している社会です。

⑤ 国際社会において存在感と魅力のある国際国家

- ・ さらに、国際的な政治・経済・文化などの面で一定の発言力・影響力と魅力を有し、国際貢献をなし得る国家です。

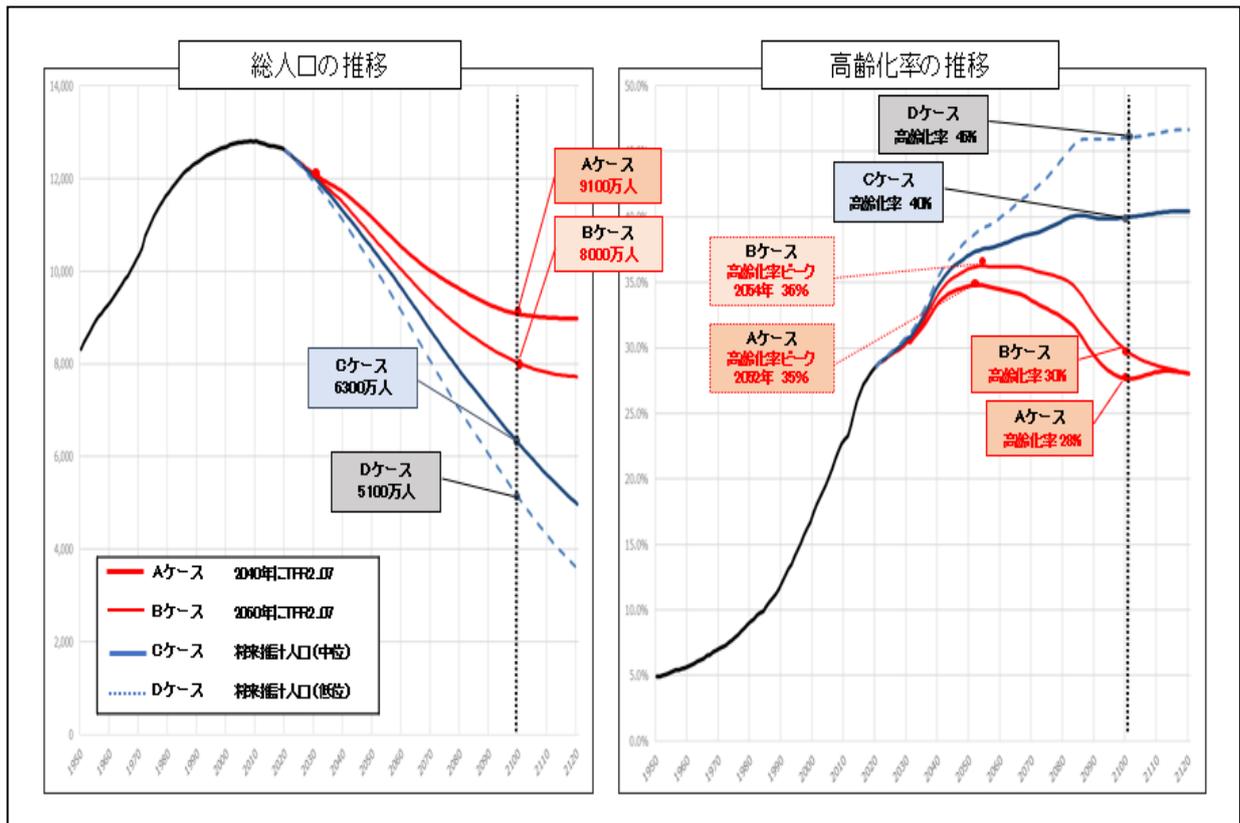


「人口定常化」の4つのケース

- ・ここで、人口定常化が実現するための条件や意義について触れておきます。
まず、人口を定常化させるためには、出生率(2022年 1.26)が 2.07 の人口置換水準にまで到達し、その後も継続することが条件となります。そして、この出生率への到達の可否や、到達する場合の時期によって、将来の社会の姿は大きく異なってきます。
- ・人口が定常化しはじめると、人口減少スピードの緩和により改革の時間的余裕が生じ、選択の幅が拡大します。また、定常化時期が早ければ早いほど、定常人口の規模は大きくなります。
- ・さらに、人口が定常化しはじめると、同時に高齢化率がピークに達して低下していく「若返り経路」に乗る効果もたらされます。高齢化率は、このままだと、2100年には4割の水準で高止まりしますが、それが最終的には現在の水準(28%)にまで低下します。このことは、社会保障や財政、経済に好影響を与えます。
- ・一方、人口の定常化は、現状のままでは決して達成できない、ということも強調しておきます。「将来推計人口」では、高位・中位・低位推計の3つのケースが示されていますが、いずれのケースにおいても人口は定常化しませんし、高齢化率は高止まりしてしまいます。

＜「人口定常化」をめぐる4つのケース(独自試算)＞(資料)国際医療福祉大・人口戦略研究所

	2100年の人口の規模と構造			
	総人口	高齢化率	外国人割合	人口の状況
A ケース(出生率急回復) 2040年にTFR=2.07 2040年以降国際移動均衡	9100万人	28%	10.4%	・総人口は定常化の軌道に入る。 ・高齢化率は35%(2052年)をピークに、現在と同水準(28%)に低下。外国人割合は10%。
B ケース(出生率回復) 2060年にTFR=2.07 2040年以降国際移動均衡	8000万人	30%	10.4%	・総人口はほぼ定常化の軌道に入る。 ・高齢化率は36%(2054年)をピークに30%に低下。 ・外国人割合は10%。
C ケース(将来推計・中位推計) TFR=1.36、外国人入超(年間16.4万人)	6300万人	40%	15.5%	・総人口は、安定せず、減少しつづける。 ・高齢化率は40%で高止まり。 ・外国人割合は15%を超える。
D ケース(将来推計・低位推計) TFR=1.13、外国人入超(年間16.4万人)	5100万人	46%	15.6%	・総人口は、安定せず、減少しつづける。 ・高齢化率は46%で高止まり。 ・外国人割合は15%を超える。



目指すべきは 8000 万人での人口定常化

- 人口定常化という「定常化戦略」の目標が実現するのは、この試算では A ケース(出生率急回復ケース)と B ケース(出生率回復ケース)です。このうち、A ケースは、出生率が 2040 年までに 2.07 に到達することが条件となりますが、これは実現可能性としては極めて難しいと言わざるを得ません。これに対し、B ケースは、2060 年までに 2.07 に到達することが条件となり、そのためには、2040 年ごろに 1.6、2050 年ごろに 1.8 程度に到達することが望まれることとなります。これは容易なことではないものの、総力をあげて少子化対策に取り組むならば、決して不可能ではないと考えます。したがって、定常化戦略が目指すべきシナリオは B ケースとし、2100 年に総人口 8000 万人の規模で人口が定常化することを目標とすべきです。

二つの戦略の経済効果

- 定常化戦略と強靱化戦略が一体的に推進され、それぞれの目標が実現された場合に、日本経済にどのような影響を与えるか、その概ねのイメージを試算しました。
この試算では、定常化戦略は B ケース(2100 年に 8000 万人で人口定常化)が実現することを、また、強靱化戦略は、生産性(労働生産性)の伸びが内閣府の「中長期の経済財政に関する試算(令和 5 年 7 月)」のベースラインケースを達成することを想定しています³。

³ 強靱化戦略によって実現する労働生産性については、2030 年までは内閣府のベースラインケースより逆算し、それ以降は、内閣府が前提とした「将来推計・中位推計」で同ケースの潜在成長率である 0.5% が実現するような労働生産性伸び率(+1.5%)を逆算し、それを維持することを想定。

- ・ まず、実質GDP成長率は、このまま無策で推移するケース⁴として D ケース(将来推計人口低位推計)を想定していますが、その場合は2050年-2100年の平均成長率はマイナス1.1%で縮小をつづけることとなります。一方、定常化戦略が実現すると、同時期の平均成長率は0.9ポイント上昇します。定常化戦略の効果は直ぐには顕れませんが、長期的、安定的に成長率を引き上げる効果があります。

これに対し、強靱化戦略により生産性の伸び率を高めることができれば、その効果は速やかに顕現し、2020年代以降継続して1ポイント引き上げられます。定常化戦略が実現せず強靱化戦略の効果だけでは、2050年-2100年の成長率は0%に落ち込みますし、逆に強靱化戦略が実現しないと、2030年代以降の成長率はマイナスで推移します。そして、定常化戦略と強靱化戦略の両方の効果があいまって、2050年-2100年の成長率は0.9%程度を維持することが可能となります。

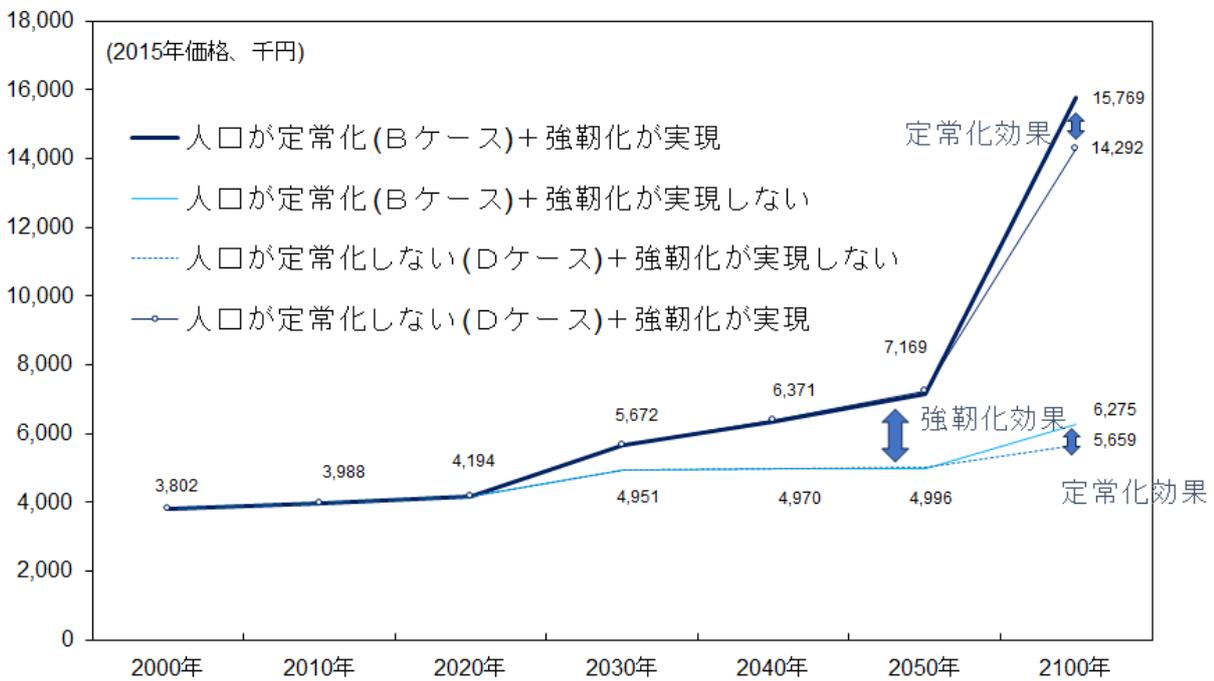
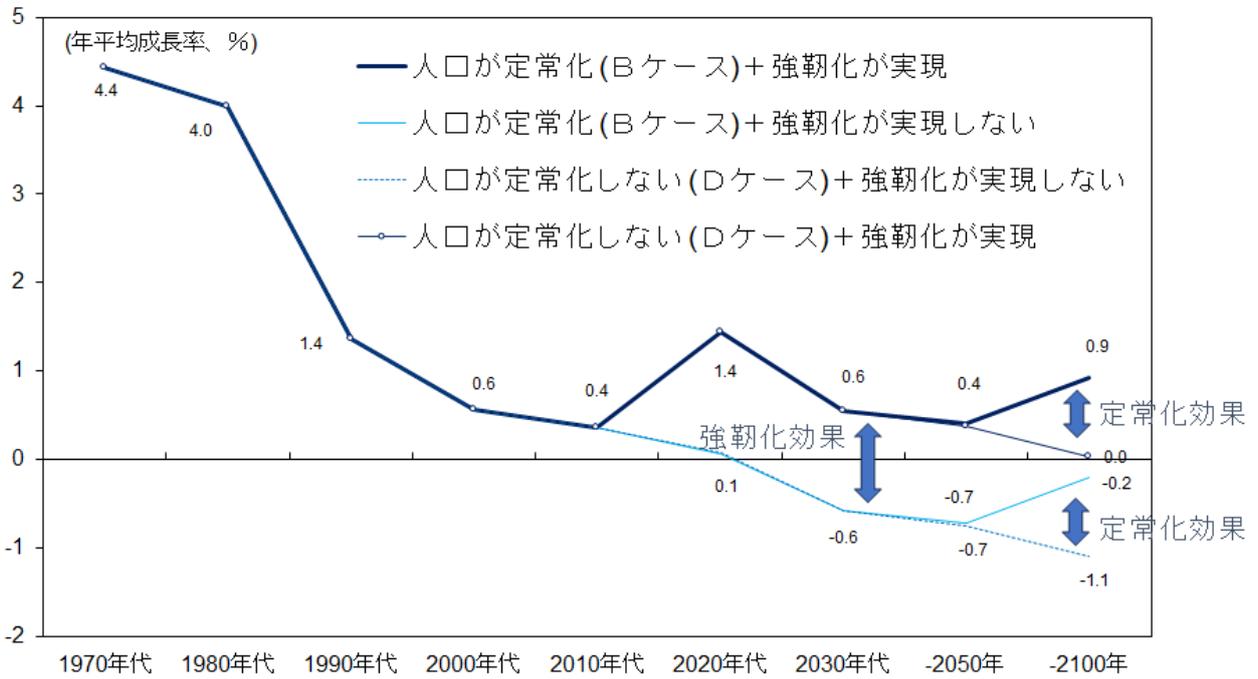
- ・ 次に、一人当たりGDPは、Dケースでも定常化戦略によって、2100年時点で60万円程度引き上げる効果がもたらされます。これに対して、強靱化戦略の効果は大きく、2100年時点で2.5倍程度まで引き上げる効果があります。

このように、定常化戦略と強靱化戦略は、効果の発現時期と度合いに違いがあり、この二つの戦略を一体的に推進していくことによって、短・中・長期にわたって安定的な経済効果が期待できます。

⁴ 無策で推移する場合の労働生産性については、2022年までは実績とし、2023年以降は2011-2019年(コロナ前)の平均伸び率(+0.4%)を維持することを想定。

実質 GDP 成長率及び一人当たり GDP の試算

※関根敏隆氏（一橋大教授）による試算（人口動向については国際医療福祉大学・人口戦略研究所の試算をベースとしている）。



2. 「定常化戦略」における論点

若年世代の「所得向上」、「雇用の改善」が最重要

- ・ 定常化戦略は、少子化の流れを変えていくことを目指します。少子化の現状は、わが国の社会経済のさまざまな動向、中でも雇用形態・環境の変化と若年世代の意識変化が積み重なった結果と言えます。したがって、結婚や子どもを持つことを希望する人が、希望を実現できるようにするためには、社会経済全般にわたる改革を進めていくことが必要となります。
- ・ 希望の実現という点では、まず結婚を願う男女の希望を叶えることが重要となります。実際には、結婚したくても結婚できる環境にないという男女が多く存在しています。そうした人たちの希望実現のためには、若年世代の「所得向上」や不安定な就労を解消する「雇用の改善」が、最重要の論点となります。非正規雇用の正規化や雇用改善を実現すべきですし、国もそうした動きを支援していく必要があります。また、フリーターに対する労働法制上の保護や社会保障の整備は喫緊の課題です。さらに、「年功序列」の賃金カーブをめぐる課題や女性がいまだに低賃金の非正規雇用が多く、「男女の雇用格差」が依然として大きいといったジェンダー格差の問題も、少子化対策の視点からも改善を要します。
- ・ わが国の就業者の約 7 割は中小企業で働いており、若者の多くも中小企業に就業しています。中小企業における賃金の引き上げや男女を問わず仕事と出産・育児が両立できる環境の整備のためにも、生産性向上と価格転嫁を中心とする取引条件の改善が一層必要です。
- ・ また、今なお東京圏へ若い女性が流入している構図は変わっていませんが、その要因には、地方に女性にとって魅力のある職場が少ないこともあげられています。地方企業において賃金や雇用の改善に取り組むとともに、企業の本社機能や女性にとって魅力のある企業や大学の地方への移転を一層促進する必要があります。
- ・ 地方自治体では「非正規公務員」が非常に多く、年収は低く、就労も不安定という実態があります。地方自治体の雇用状況は、地元企業に大きな影響を与えるだけに、正規化の推進や処遇改善などに地方自治体が率先して取り組むことが望まれます。

「共働き・共育て」の実現

- ・ 前述したように、女性の就労をめぐる問題として「L 字カーブ問題」があります。これは、出産を躊躇させる少子化の要因となっているとともに、女性のキャリア形成上の障害となっており、人材活用の点でも大きな課題と言えます。

この課題の解消のため、非正規雇用などへの育児給付制度の拡充や就労形態の見直し、社会保険などの被扶養者をめぐる問題など制度面での対応が必要です。それに加えて、出産しても、夫婦がともに仕事をつづけながら子育てすることが「当たり前」となるような職場づくり、社会づくりが重要となります。出産・子育てなどで休職した人にとって、子育てがキャリア形成上のペナルティとならないよう、各企業が適切なサポートを行うことも必要です。こうしたことは、これまでの社会規範そのものを変えていくことを意味しています。
- ・ また、共働き世帯が仕事と子育てを両立させるのが難しい理由として、長時間労働など働き方の問題があげられます。これは、女性にとどまらず、男性についても大きな問題です。夫の

育児参加が期待できないことが、子育て世帯が第2子以降を持つことを躊躇する理由の一つであると指摘されています。

- ・こうした状況が起きている背景として、日本の職場では上司や同僚が抱く固定観念に従おうとする“同調性”が強いことが指摘されています。こうした社会規範を見直していくためには、企業のトップや管理職の意識改革と、リーダーシップの発揮が必要となります。

多様な「ライフサイクル」が選択できる社会づくり

- ・20代、30代は「人生のラッシュアワー」(欧州での表現)と呼ばれるほど、ライフイベント(学び、働き、家庭や子どもを持つなど)が短期間に集中しています。まさに「働き盛り期」と「出産・育児期」が時期的に重なっていることが、若い男女の生き方の選択の幅を狭めているとも言えます。
- ・「人生100年時代」とも言われる今日、これからは、20代や30代のうちは子育てや能力形成に多くの時間を充てることのできるような、多様な「ライフサイクル」の選択が可能となる社会へ変えていくべきです。そのためには、年齢や環境に関わらず、学業や就労で多様な選択ができるよう、制度や社会規範を見直していく必要があります。企業は、性別や年齢などに関わらず従業員の状況やライフステージに合わせて適切な支援や配慮を行い、活躍の機会が等しくなるようにすることが重要です。
- ・また、高齢期における就労を促進していくことが不可欠であり、実際に我が国では高齢者の就業率は高まっています。これに伴い、社会保障制度などでの高齢者の位置づけや制度における対応についても再検討を進めていくことが重要です。

若い男女の健康管理を促す「プレコンセプションケア」

- ・最近では晩婚化・晩産化が進んでいますが、男女ともに加齢に伴い妊娠する力(妊孕性)^{にんようせい}は低下するとされています。専門家は次のように指摘しています。「卵細胞の老化現象として、妊娠する力が下がるのが挙げられます。ホルモンバランスがよく、子宮や卵巣の問題が少なく、心身、卵巣機能、卵細胞が元気な期間、それが妊娠に適した時期です。その時期は女性にとっては25～35歳前後です。35歳前後から、だんだんと妊娠する力が下がり始め、40歳を過ぎると妊娠はかなり難しくなります。……『卵子は老化する』こと、『妊娠適齢期は35歳頃まで』というのは厳然たる事実です」(公益社団法人日本産科婦人科学会編著『Human+ 女と男のディクショナリー』)。また、高齢になると、妊娠しても流産率が高くなるとともに、妊娠高血圧症候群といった妊婦のリスク、子どもが障害をもつ確率が高まるという報告もあります。
- ・そうした中で、若い男女の選択を支えるためには、自らの健康管理やライフプラン設計の意識を高める「プレコンセプションケア」(男女ともに性や妊娠に関する正しい知識を身に付け、思春期から生涯にわたって健康管理を行うよう促す取り組み)の普及が重要です。

安心な出産と子どもの健やかな成長の確保

- ・出産・子育て支援としては、妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援と経済的支援の充実、周産期医療と母子保健を地域全体で支える体制づくりを進める必要があります。さらに、産後も安心して子育てができる支援体制の整備や、地域での創意工夫を活かした子育て支援の取り組みも重要となります。また、産科医療機関が減少しており、地域によっては

出産が事実上困難になってきている一方で、出産費用には地域差があり、出産育児一時金の引き上げが行われても、一部の地域では依然として経済的負担が重い実態が見られます。こうした課題を解消するため、地域産科医療体制の整備や出産費用(正常分娩)の保険適用に取り組むべきと考えます。

- ・ 核家族化が進み、地域のつながりも希薄となる中で、孤立感や不安感を抱く妊婦・子育て家庭が増加しています。子どもへの虐待も増加しており、児童相談所での相談対応件数は、2021年度には過去最多の20万7660件へと急増しました。「児童虐待死」は、他殺による死亡者数が減少傾向にあるなか、ほとんどの年で50人を超えており、事件の報道は社会に大きな衝撃や不安感を与えています。救えたかもしれない幼い命が奪われる深刻な状況への対策が急がれます。さらに、ひとり親家庭、特に母子家庭は、貧困リスクが高いのが実情であり、支援施策の抜本的な拡充を図るべきです。

子育て支援の「総合的な制度」の構築と財源確保

- ・ 現行の子育て支援制度は、これまでの個別的、対症療法的な対応などによって、制度間の「不整合」(育休と保育の不接合)や「空白」(特に0~2歳児)、「縦割り」といった多くの課題を抱えています。全ての子ども・子育て世帯を切れ目なく支援していく観点から、一つの制度へ統合し、「総合的な制度」の構築を目指すべきです。

- ・ 政府は、2024~2026年度に集中的に取り組む「加速化プラン」によって、こども・子育て予算の大幅な増加を図り、こども一人当たりの家族関係支出をOECDトップ水準のスウェーデン並みに引き上げ、さらに2030年代初頭までに、予算倍増を目指す方針を示しています。

現在の子育て支援制度は、税財源(消費税)と保険財源(医療保険料や雇用保険料)などの組み合わせによって支えられています。今後、予算を増額するにあたっては、社会全体で支えていく「共同養育社会」の視点から、税と保険料のバランスを配慮しながら、安定財源の確保に取り組むことが重要となります。その際にも、支援対象である若者世代の負担が実質的に増加することがないように配慮する必要があります。

- ・ また、国と地方の役割分担を見直し、保育や教育分野等における義務づけ・枠づけの規制緩和や地方への権限移譲を加速化することが必要です。さらに、地方財源の均霑化^{きんてんか}を一層進めるとともに、偏在性の少ない地方税体系を構築し、都市部も地方部もこれまでより充実した子育て支援や教育政策に取り組めるよう税財源を配分することが重要です。

住まい、通勤、教育費など(特に「東京圏」の問題)

- ・ 東京圏に若い男女が流入する「東京一極集中」は、依然として続いています。その東京圏では、住宅費が高騰し、通勤が長時間で苛酷なため、平均年収以下のクラスの若年層や子育て世帯は「可処分所得」と「可処分時間」ともに低水準となる厳しい環境に置かれています。さらに、教育費(特に私学や学習塾)の負担が重いという問題もあります。
- ・ 東京一極集中を是正し、「多極集住型」の国土づくりを目指すとともに、東京圏が抱える深刻な問題の解決を図ることは、国全体の少子化の流れを変えていく上で、避けては通れない課題です。

3. 「強靱化戦略」における論点

強靱化戦略の基本的な考え方

- ・ 先に述べたように、定常化戦略を推進しても、その効果が本格的に表れるまでには数十年を要しますし、仮に人口が定常化しても、その人口規模が現在より小さくなることは避けられません。例えば、定常化戦略が目指すシナリオである B ケースでも、2100 年時点の総人口は 8000 万人であり、現在の総人口(1 億 2400 万人、2023 年)の 3 分の 2 程度の規模です。こうした厳しい条件の下で、各種の経済社会システムを人口動態に適合させ、質的に強靱化を図ることにより、現在より少ない人口でも、多様性に富んだ成長力のある社会を構築していくことが、強靱化戦略の目標となります。
- ・ 強靱化戦略の本質は、生産性上昇率の引き上げです。これまでも我が国の生産性上昇率は、生産年齢人口一人当たりで見ると国際的に決して低い水準でなく、むしろ相対的に高い水準であったと言えます。そのことを考えると、生産性上昇率のさらなる引き上げは、決して容易ではなく、まさに総力をあげて取り組まないと実現できない目標です。特に、経済全体の生産性上昇率の引き上げは、スーパースターのような企業の登場よりはむしろ、生産性の低い企業、産業、地域をいかに構造的に改革していくかが重要な意味を持ってきます。

戦略の“背骨”は「人への投資」

- ・ 強靱化戦略を貫く“背骨”にあたる考えは、「人への投資」の強化です。これは、幼児教育・保育から始まり大学などの高等教育に至るまでの公教育や、専門人材の養成なども視野に置いています。人材育成に関するこれまでの発想を見直すという意味で、次のような論点があげられます。

第一は、人材育成のオープン化です。目まぐるしく変化する時代にキャッチアップして人材育成を進めるには、優れたコンテンツに誰もがアクセスできる環境が必要となります。

第二は、教育費用の個人負担軽減(公費による支援)です。現在のように、家庭の経済環境によって受けられる教育に格差が生じたり、若者が社会に出る時点で多額の債務(奨学金)を負っていたりするような状況を改善しなければなりません。

第三は、教育の質的向上です。これには、幼児期・幼保小接続期教育・保育の質的向上から始まり、GIGAスクール構想のようなICT(情報通信技術)を利活用した学びの変革(必須ツールとしての「1人1台端末」)、産業界と連携したキャリア・職業教育などの取り組みが必要です。

第四に、人への投資は、企業をはじめさまざまな組織においても重要な課題となります。企業は、「学び直し支援」や賃金の構造的な引上げによって、従業員の能力・資質向上に一層注力することが必要です。人材評価においても、他の職場や仕事でも活用できるような「独り立ちできるプロ」を育成する視点が重要です。

第五に、子育て世代にとっては、子育てや学びに使える「可処分時間」を増やすことが、最大の「人への投資」です。企業は、人材育成プログラムの策定のみならず、過去からの惰性とも言うべき非効率な仕事を徹底的に削減して、「生きた時間」を創造することが重要です。また、

こうした取り組みを積極的に開示していくことが期待されます。

第六に、教育分野においても新たなイノベーションを起こしていくために、中央集権的、画一的な教育のあり方を変えていくことです。そのため、教育分野の規制改革や地方分権を進めていくことが重要です。

一人ひとりが活躍する場を広げる

- ・ 少ない人口でも、成長力のある社会を構築する。その鍵を一言で言えば、一人ひとりが活躍する場を最大限広げていくことです。いくらスキルアップができて、その人材が新しいスキルを活かし、活躍する場が広がらなければ効果は上がりません。

そして、その新たに活躍するフィールドとは、一つは、人口減少が進むさまざまな地域において、コミュニティの各層を巻き込んで持続的発展を支えること(ローカルインクルージョン)であり、他の一つは、日本という枠に留まらずにグローバルな場でイノベーションにチャレンジすること(グローバルチャレンジ)です。

「ローカルインクルージョン」における論点

- ・ 人口減少地域では、医療・介護、交通・物流、エネルギー、教育など住民に不可欠なサービスを質的に強靱化し、持続性を高めていくことが最も重要となります。深刻な人手不足に対応しながらサービスを維持する。ここに、新たな人材の活躍が期待される「現場」があります。
- ・ そこでは、次のような視点を重視すべきです。
 - 少ない担い手でも運営可能なよう、既存の自治体の枠にこだわらず、官民連携で取り組む。
 - インフラも人材も「分ける」から「兼ねる」へ発想を転換し、持続性を高める。すでに地方では、人材不足・人口減少の問題が顕在化している。たとえば、IT ビジネスに従事しつつ、農業やスキー場で働くといった働き方など、「一人多役」の社会を創り、こうした働き方にも適合した社会保障制度等を構築する。
 - 自前主義を排し、共通化可能な要素はデジタルを活用したプラットフォームに官民とも移行する。
 - 各地域は共通プラットフォームと、地域固有の課題の解決と独自の挑戦に特化した活動という「二階建て」の発想で取り組む。
 - 人口減少が進み、高齢化率が高い過疎地域等を官民あげて支援し、未来を先取りして豊かに暮らせるモデル地域を創る。
- ・ 上記の取り組みと並行して、地域社会の「担い手」育成に取り組む必要があります。
 - 官民ともに働き方を変え、子育てと女性活躍を支援する環境をつくる。
 - 包摂的な「地域共生社会」を目指す観点から、地方自治体の活動を支え、サービスを担う地域組織の再編・基盤強化、新たな担い手の参画や住民参加を促進する。
 - デジタル活用を前提とした規制改革を通じて、柔軟なチーム編成を可能にする。

「グローバルチャレンジ」における論点

- ・ 一人ひとりが活躍するフィールドを広げるためには、日本での活躍が世界での活躍に直結する環境を整備する必要があります。これまでは、日本のエコシステムがグローバルなエコシステムと結びついておらず、孤島化していたため、日本固有の慣行が生まれ、起業や産学連携

を担当する部門が各大学、各企業に個別に置かれ、優秀な人材を共通に活かすことができない状況が散見されます。

- ・ こうした状況を打開し、日本での挑戦が世界での挑戦に直結するような「イノベーション環境」を作ることが目標となります。そのため、起業、産学連携、人材育成、研究、マーケティング、デザインなどの分野で、イノベーションに不可欠な環境が整っているか、総点検することが必要です。

こうした取り組みを通じて、国内でしか通用しない、日本独特の無駄を排除し、人材の評価も内外直結型とすることで、働き方改革と生産性向上へ繋げていくことです。

4. 「永定住外国人政策」に関する論点

「移民」という言葉は多義的であり、それ故に誤解を招く面があります。例えば、国連における移民の定義は「国境を越えた居住地の変更を伴う移動をする人」であり、そのうち、居住期間が1年以上が「長期移民」、1年未満が「短期移民」とされています。その定義に従うと、日本は既に“移民大国”ということになります。一方、わが国では「移民」はさまざまな文脈で使われるため、議論の混乱を招くこととなります。

そこで、ここではできる限り移民という言葉は使わず、政策的な視点から、「永住外国人」（滞在期間の制限がない外国人で、講学上の「永住型移民」にあたる）と「定住外国人」（滞在期間に上限がある外国人で、講学上の「一時滞在型移民」にあたる）を区分した上で、両者を合わせて「永定住外国人」という表現を用います。

「(補充)移民政策」はとらない

- ・ かつて国連経済社会局人口部が提起した概念として、「補充移民(Replacement Migration)」があります。

これは、「出生率及び死亡率の低下によってもたらされる人口の減少を補い、高齢化を回避するために必要とされる国際人口移動(移民)」と定義されていますが、国連のレポート(UN Population Division, Replacement Migration 2000)によると、日本が人口減少を回避するシナリオでは、当時で総計1700万人超の移民が必要となり、外国人割合は2050年までに約18%になるだろうと試算されていました。

- ・ 本提言は、人口を定常化することを目指すべきと強調してきましたが、仮にそれを外国人の流入によって達成しようとする、膨大な数が必要となります⁵。そのような想定は非現実的で、仮に実現したとしても、我が国の政治経済社会の将来像を見通すことは非常に難しく、

⁵ 2023年将来推計人口(国立社会保障・人口問題研究所)の試算によると、現在の人口規模を将来にわたって維持しようとする、年間75万人程度の外国人入超が続く必要があり、2100年には外国人割合は44%にまで達します。一方、仮に50万人の外国人入超が続いたとしても、出生率が2.07に到達しない限り、人口は定常化しません。

社会としての安定性にも大きな危惧が生じます。

したがって、人口減少を補充するための、いわゆる「(補充)移民政策」はとるべきではないと考えます。すなわち、本提言の「定常化戦略」は、あくまでも出生率の向上によって少子化の流れを変えていくことを基本とし、一方、永定住外国人に関する政策は、「強靱化戦略」の一環として位置づけていくことが適当であると考えます。

総合的な戦略が必要

・そこで、「永定住外国人政策」の在り方についてですが、これは、以下のような実態を正確に理解した上で、議論を深めていく必要があります。

第一に、国によって「永住外国人」の属性は大きく異なっています。ドイツやフランスなどEU諸国ではシェンゲン協定に基づき EU 内を自由に移動できる「自由移動」や「旧植民地出身」が多く、アメリカは「家族関係」(家族の呼び寄せ、帯同などによる)が大半を占めています。これに対して、日本の永住外国人の過半は「労働目的」(就労を目的)で、カナダと同じです。

第二に、国際的に見ると、「労働目的」の外国人の多くが、滞在期間の上限がある「定住外国人」です。ドイツなどでは、EU 加盟国からの海外派遣労働者が多く、日本や韓国は主にアジア諸国からの労働者です。労働目的の永定住外国人(いわゆる「労働移民」)の年間受入数は、日本は 33.2 万人(2018 年)で、世界第5位の規模となります。

第三に、アジア諸国からの国際人口移動(約 590 万人/年、2019 年)は、湾岸諸国への移動が最も多く(約 282 万人/年)、次いで OECD 諸国(約 230 万人/年)ですが、その中では日本は約 48 万人/年と最多です。日本への就労希望はアジアでは依然として強く、高学歴・高技能者では常に上位にランクされるとともに、非高技能者においても底堅いものがあります⁶。

・このように労働目的の永定住外国人については、我が国は既に世界有数の規模に達しており、アジアの国際労働メカニズムを形成する中心国の一つとなっているのが実態です。それにもかかわらず、永定住外国人に関して、国内及び国外を視野に入れ、経済・労働・社会全般にわたる総合的な戦略は、いまだに策定されていません。

いわゆる「(補充)移民政策」はとらないとしても、労働目的を中心とする永定住外国人に対する総合戦略の策定は喫緊の課題です。

⁶ 是川夕氏及び橋本由紀氏からのヒアリングなどに基づく

各国別の労働目的の永定住外国人(労働移民)の年間受入数(2018年)

順位	国名	永住 (千人)	定住(一時滞在) (千人)	合計 (千人)
1	アメリカ	65.3	723.9	789.2
2	ドイツ	64.9	458.3	523.2
3	オーストラリア	52.2	396.7	448.9
4	カナダ	95.9	245.7	341.6
5	日本	66.0	265.5	331.5
6	フランス	40.3	285.9	326.2
7	スイス	2.1	188.6	197.7
8	英国	36.3	151.8	188.1
9	ベルギー	5	157.8	162.8
10	オランダ	21	130.0	151.0

(出所) OECD(2020)、是川氏資料より作成

長期的な経済成長という視点

・「永定住外国人政策」については、まず、マクロ的、長期的な経済成長という視点からの検討が必要となります。

① 高技能外国人について

- ・我が国の将来にわたる成長力を高めるという長期的な視点からみると、労働目的で受け入れる外国人は、「高度または専門的な人材」を基本とすべきと考えられます。実態としても、こうした高技能外国人(熟練工を含む)は、日本人と遜色のない高い賃金水準で就労し、活躍している人が多く見られます。
- ・政策としては、入り口での規制だけでなく、入国後の技能や日本語能力を高めていくという「人材育成」の視点が重要です。留学生や技能実習修了者は、日本語能力や技能が一定水準まで高められているという点で、将来の高度人材の「卵」として企業のより積極的な採用が期待されます。

② 非高技能外国人について

- ・一方、非高技能外国人については慎重な検討が必要です。実態から見ると、賃金水準は、日本人の非高技能者と比べて相対的に低く、特に、非高技能外国人のみを雇用している事業所において最も低いのが実情です。その背景として、日本人も含めて低賃金の低生産性企業が、外国人を受け入れているためだとする指摘があります。そうすると、外国人受け入れの議論の前に、DX等の導入も含め、こうした企業や業種の生産性の向上に関する問題が問われてきます。一方で、人手不足が深刻な地方部では、短期的なニーズが高いという実態もありますが、前述の「強靱化戦略」において指摘したように、将来的に生産性の低い企業、産業、地域をいかに構造的に改革していくか、という根本的な課題に帰着していくことになると考えられます。
- ・また、外国人労働の実態として、悪質で好ましくない事例が散見されます。その是正のため、滞在期間の管理などを徹底する一方で、労働・生活環境については人権保護の観点から国はしっかりと監視体制を作るべきですし、相談窓口の整備も必要です。

- ・ 現在、技能実習制度や特定技能制度の見直しが検討されていますが、結果として、非高技能者の割合が高まるようなことがないよう、留意する必要があると考えます。

社会的影響や国際政治などの視点

- ・ 永定住外国人政策において検討すべき視点は、経済労働の範疇にとどまりません。社会的な統合という点では、第一世代における日本語習得や住居の確保にとどまらず、第二世代以降の教育や就労のほか、社会参加の確保など「多文化共生」のための政策も重要となります。こうした政策の検討・実施にあたっては、地方自治体や地域活動に関わっているNPOなど多様な主体の意見を参考とすることが重要です。
- ・ また、社会・文化に及ぼす影響や国際政治との関わりは、決して軽視してはならない重要な視点です。欧米における移民問題の経緯や現状を十分に参考とし、多角的な視点から、出身国のバランスなどに配慮した対応も考慮すべきであると考えます。
- ・ さらに、上記のように労働目的の人口移動が中心となるのは、アジア諸国の特徴であり、そうした意味で、アジア独特の国際労働移動のメカニズムの形成がいま進みつつあります。我が国としては、国内問題としての「受け身」の姿勢ではなく、国際的な行動基準等も踏まえたアジア共通のルールメイキングなど、国際的な人口移動メカニズムの形成に積極的にイニシアティブをとっていくことが重要です。

政策の「司令塔」の設置が急がれる

- ・ 国は、永定住外国人政策に関する総合戦略の立案や遂行、調査分析を行う政府組織・研究機関の設置に早急に取り組むべきです。そうした新組織が、全ての府省庁を強力に指揮・監督する「司令塔」機能を果たしていくことが必要です。そこでは、国際機関や外国政府との連携も欠かせません。また、中立的で総合的な判断が可能な「永定住外国人政策委員会(仮称)」を設置し、政府に対して助言、提案を行うことも考えられます。

このテーマについては、最終報告に向けて、今後さらに議論を進めていく予定です。

IV. どのように人口戦略を進めていくか

EBPM をベースにした立案プロセス

- ・ 人口戦略では、「定常化戦略」と「強靱化戦略」の両者は別個独立のものではなく、相互に密接に関連し合っていますので、一体的な推進が必要となります。定常化戦略の成果は、強靱化戦略の必要性や内容を左右しますし、強靱化戦略を通じて得た経験は、定常化戦略のあり方を考える上で重要な情報です。また、若者世代の働き方改革、子育て・教育支援強化など、両者には通底するテーマも多いと言えます。
- ・ このため、両者の一体的・統合的な運用を目指す観点から、「人口戦略立案・遂行プロセス」を5年程度のサイクルで回し、状況の変化や戦略の達成度合いに応じて見直しを行うことが重要です。ただし、人口問題については、効果が表れるのに時間を要する施策も多いことから、頻繁に見直すことも避けるべきです。この政策プロセスにおいては、ターゲット層である若者・女性とのコミュニケーション(彼らの評価や意見を積極的に戦略目標や施策内容に反映させること)が不可欠です。全ての政策決定や予算配分に当たって、子育て世代と子育て環境にプラスかどうかを必須の評価項目とすることが適当です。
- ・ こうした政策プロセスのベースとなるのは、EBPM(Evidence Based Policy Making)の考え方です。これまでさまざまな少子化対策が打ち出されてきましたが、実際に効果があったかどうかの効果検証は十分に行われていません。まず、2024 年度から着手される「こども未来戦略」などの少子化対策の効果検証研究プロジェクトを立ち上げ、その研究結果を政策立案に活用していくことが急務です。これにより「人口戦略アーキテクチャ(政策体系)」を構築することが重要です。

二つの戦略を一体的・統合的に推進する体制

- ・ 政府部内の体制としては、内閣に「人口戦略推進本部(仮称)」を設置し、この本部が、人口戦略(地方創生や永定住外国人政策を含む)の立案・遂行を統括する司令塔の役割を担います。そして、その政策立案を支えるため、人口問題を大所高所から議論する組織として、有識者や各界のリーダーをメンバーとする審議会を設置する必要があります。現在、人口問題を審議している組織は、厚生労働省の社会保障審議会の一部会である人口部会ですが、これを独立させて総理大臣直屬とし、さらに政府に対して勧告権を有するような強力な審議会に改組すべきです。
- ・ また、人口問題や少子化対策、さらには永定住外国人に関する政策研究を担う強力な研究調査部門を設置し、官民の優秀な人材を登用し、英知を結集することが必要となります。そのため、現在の国立社会保障・人口問題研究所の人口研究部門を抜本的に強化すべきです。

国会での超党派の合意形成

- ・ 人口問題は、持続的、長期的に取り組むべきテーマです。そのため、人口戦略の目標や主

要施策の内容・実施時期、プロセスや体制を盛り込んだ「プログラム法」⁷を国会で審議し、超党派の合意形成を図り、それに基づき着実に戦略を推進していくことが重要となります。

- ・ 国会においては、人口減少をめぐる問題を多角的かつ継続的に調査し、人口戦略の策定及び実施について審議を行う常設の組織(調査会、委員会など)を設置することが期待されます。

民間、地域の取り組みが重要

- ・ 人口問題には、働き方改革など社会規範をめぐる課題や個人の価値観にも関わるようなテーマが多く、その点で企業をはじめとする民間や地域の取り組み、さらには国民的な論議が重要な意味を持ててきます。

また、出産・子育ては、ややもすると大変といったイメージが先行しがちです。子育ての楽しさや喜びを世の中に伝える明るいイメージづくり、広報にも配慮したいところですし、子どもの健やかな成長に資する書籍・劇・映画といった文化財や地域における身近な遊びの場の提供なども重要です。

- ・ こうしたテーマについて政府が「上から指導する」かのような主導的役割を果たすことは、逆効果となりかねません。したがって、政府とは別の組織として、有識者や経済界や労働界のリーダー、地方自治体などが自主的に参加する「国民会議」を立ち上げ、民間及び地域ベースで積極的に取り組んでいくことが必要です。
- ・ また、人口減少は、日本企業にとって最大のESG項目とも言えますが、企業にその認識が不足していることは否めません。企業の自主的な行動を促していく観点から、男性育休の推進、長時間労働是正など働き方改革、男女や正規・非正規の賃金格差や子育て支援に関わる企業の情報開示(有価証券報告書での開示など)を促進し、各企業の取り組み状況を年金基金(GPIF)などの投資基準や政府の各種支援・優遇策の選定基準へ反映させることも検討すべきと考えます。

地方と東京圏の取り組み

- ・ 人口動向は地域によって大きく異なるため、地方における人口戦略の立案・遂行が重要となります。若者、特に女性の東京圏への一極集中の是正に向けて、地方での魅力的な職場づくり、男女の役割意識の改革など働き方をめぐる課題や地方移住支援などについて、地域において地方自治体や経済界(特に中小企業)、労働界などが協働して取り組むことが重要です。その際には、国の政策や制度も深くかかわることから、国と地方自治体の対話と協働も不可欠であることはいうまでもありません。
- ・ また、東京圏については、出生数で見れば今や3人に1人が東京圏で生まれたことになり、日本全体の人口動向への影響度は非常に高まっています。さらに東京圏特有の課題も指摘されています。このため、東京圏の課題解決に向けて、官民あげて取り組む組織(「東京圏人口戦略会議(仮称)」)を設置する必要があります。地方と東京圏の両者の取り組みによって、日本全体の少子化の流れを大きく転換させていかなければなりません。

⁷ プログラム法の例としては、社会保障・税一体改革関連法である「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」がある。

「人口戦略」の推進体制

人口戦略推進のための「プログラム法」の制定

「人口戦略推進本部(仮称)」
—官民一体となった組織—

「定常化戦略」
・人口減少のスピードを緩和させ、最終的に安定させる(人口定常化)戦略

← 一体的な推進 →

「強靱化戦略」
・質的な強靱化を図り、現在より小さい人口規模でも、多様性に富んだ成長力のある社会を構築する戦略

人口戦略の立案・遂行プロセス
(5年程度のサイクル)

- ①「人口戦略アーキテクチャ(政策体系)」の作成 ⇒ ②短・中・長期の「戦略目標」の設定 ⇒
③施策の効果検証(目標の達成状況) ⇒ ④「人口戦略アーキテクチャ」や目標の見直し ⇒

ターゲット層(若者・女性)とのコミュニケーションの重視

民間における取組みの重要性

出生率の回復
人口の定常化

「未来選択社会」の実現

成長の持続力強化
成長基盤の再強化、社会保障・財政の安定化

V. おわりに

- ・この「人口ビジョン2100」は、人口減少という事態に対していかに立ち向かい、2100年に向けて持続可能な社会をどのように作っていくべきかということが主題です。そして、結論として、安定的で、成長力のある「8000万人国家」という目標を掲げ、その実現のために何をなすべきかを提言しています。

政府のみならず、立法府、企業をはじめとする民間、地域、そして国民へのメッセージを内容としていますが、その中で最も訴えたいことは、人口減少という未曾有の事態を、国民一人ひとりが自らにとっての問題として認識し、社会経済全般にわたる改革を進め、結婚や子どもを持つことを希望する人が、その希望を実現できるような社会にしていけることです。

- ・そのための課題は山積し、為すべきことは多くありますが、その第一歩としては、国民全体で意識を共有し、官民あげて取り組むための「国家ビジョン」を作っていくことが最も重要なのではないかと考えます。それとともに、政府は戦略の立案・推進体制を整備し、立法府は国会においてそうした取り組みを法制化し、民間や地域は国民的なレベルでの議論を深め、迅速に対応を進めていくことが重要です。

- ・かつて吉田松陰は、「夢なき者に理想なし、理想なき者に計画なし、計画なき者に実行なし、実行なき者に成功なし 故に、夢なき者に成功なし」と述べました。国は「希望の持てる国のビジョン」を国民に提示し、各企業や組織は「希望の持てる展望」を従業員や住民に提示し、それぞれがその実現に向けて取り組むことが重要です。

- ・少子化は、日本にとどまらず、韓国や台湾、シンガポールなど、近年急成長を遂げている東アジア諸国・地域に共通して見られるグローバルな社会事象です。その背景にはこれらの国に通底する課題があると考えます。少子化、そして人口減少という新たな人口動態上の変化を軟着陸させ、状況の変化をチャンスと捉え、持続可能な社会を構築しようとする本提言は、同様の問題に直面し、同じように悩んでいる国々に対するメッセージでもあります。

本提言が、実際の人口戦略の策定に結びつき、さらに、具体的な政策の実行に結実することを願ってやみません。

※本提言は、有志の集まりである「人口戦略会議」の中間報告であり、今後さらに議論を進め、本年末に最終報告をとりまとめる予定です。

(以上)

(参考)

人口戦略会議の設置について

1. 趣旨

○日本は本格的な人口減少時代に突入した。現在の基調が変わらない限り、1億2400万人(2023年)の人口は、2100年には6300万人に半減すると推計されている。

こうした未曾有の事態を眼前にして、このままでは、日本経済は「縮小スパイラル」に陥り、国富を失いつづけ、社会保障の持続性が大きく損なわれていくのではないかと。また、国際的な地位は低下しつづけ、「小国」として生きるしかないのではないかと。わが国の将来に対して、こうした不安を抱く人は多い。

○私たちは、このような歴史的な転換期にあって、ただ少子化の流れに身を任せていいのだろうか。今、ここで行動を起こさなければ、日本とその国民が人口減少という巨大な渦の中に沈みつけていくことは明らかである。

○このような基本認識を共有する有志が個人の立場で自主的に集い、人口減少という事態に対していかに立ち向かい、持続可能な社会をどのようにつくっていくべきかについて意見交換を行う場として、「人口戦略会議」(三村明夫議長)を設置し、提言するものである。

2. 参加メンバー(下記)

- ・議長 三村明夫(日本製鉄株式会社名誉会長)
- ・副議長 増田寛也(日本郵政株式会社代表執行役社長)
- ・メンバー 経済界、労働界、学識者、地方自治体などの有志

※本会議は、2023年7月に設置し、2025年6月までの2年間の活動予定。

人口戦略会議メンバー

(議長)○三村明夫(日本製鉄(株)名誉会長)

(副議長)○増田寛也(日本郵政(株)代表執行役社長)

○阿部守一(長野県知事)

○大橋徹二(コマツ(株)小松製作所)取締役会長)

○翁百合(株)日本総合研究所理事長)

○金子隆一(明治大学特任教授)

○國部毅(株)三井住友フィナンシャルグループ取締役会長)

○古賀伸明(公益社団法人国際経済労働研究所会長)

○古賀信行(野村ホールディングス(株)名誉顧問)

○小平信因(公益財団法人トヨタ財団会長)

○齊藤英和(医療法人社団栄賢会梅ヶ丘産婦人科ARTセンター長)

○白川方明(青山学院大学特別招聘教授)

○隅修三(東京海上日動火災保険(株)相談役)

○辻琢也(一橋大学教授)

○富山和彦(株)経営共創基盤IGPIグループ会長)

○永瀬伸子(お茶の水女子大学教授)

○樋口美雄(慶應義塾大学名誉教授)

○宮家邦彦(一般財団法人キャングローバル戦略研究所研究主幹)

○矢崎義雄(学校法人東京医科大学理事長)

○安河内賢弘(JAM会長)

○和田勝(福祉社会総合研究所代表、国際医療福祉大学客員教授)

(実務幹事)○五十嵐智嘉子(一般社団法人北海道総合研究調査会理事長)

○伊奈川秀和(東洋大学教授)

○関根敏隆(一橋大学教授)

○西山圭太(東京大学未来ビジョン研究センター客員教授)

○板東久美子(日本赤十字社常任理事)

○藤井健(首都高速道路(株)代表取締役専務執行役員)

○山崎史郎(国際医療福祉大学人口戦略研究所所長、内閣官房参与)

人口戦略会議の開催状況

	日時	テーマ
第1回	7月19日(水) 13:00～15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・講演:「少子化、源流へのアプローチ—日本社会が置き忘れたもの」(金子隆一) ・意見交換
第2回	9月14日(木) 13:00～15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・講演:「将来推計人口」等について (岩澤美帆、国立社会保障・人口問題研究所人口動向研究部長) ・報告:将来の人口規模・安定性等に関するごく粗い試算(事務局) ・報告:人口減少社会・DX社会における労働需給推計(樋口美雄) ・意見交換
第3回	10月17日(火) 13:00～15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・報告:「出生に関する若者の意識変化」(永瀬伸子) ・20～30代女性参加者3名との意見交換 ・報告:実務幹事グループ ・報告:三戸祐子(経済・経営ライター) ・意見交換
第4回	11月28日(火) 13:00～15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・講演: <ul style="list-style-type: none"> ①「日本における移民受入れ、及び社会統合の現状について」 (是川夕、国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長) ②「日本の外国人労働受け入れ」 (橋本由紀、独立行政法人経済産業研究所研究員) ・移民政策について意見交換 ・報告:関根敏隆 ・中間報告書案についての意見交換
第5回	12月13日(水) 13:00～15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・中間報告書のとりまとめについて意見交換