

少子化問題と家族政策

Issues of Low Fertility and Family Policies

中 井 紀代子
Kiyoko NAKAI

要約

80年代末、「1.57ショック」と呼ばれる社会問題化した少子化傾向に対して、政府は少子化に歯止めをかけるために数かずの施策を打ち出したが、依然として少子化は進行している。本稿では政府の政策の変遷を整理し、その効力の評価を行い、関連する諸問題の分析を通して少子化克服のための課題を提起した。出生率を高めるための条件を、家族政策のなかの女性が仕事と育児を両立できる労働環境と子育て支援のあり方に焦点をあててジェンダー視点、即ち女性の自立と男女平等を基本に分析を行った。そして少子化の進行に歯止めをかける近道は、労働時間の短縮、男女性別役割分業の克服、公的責任による福祉・保育政策等にあることを明らかにした。

キーワード：男女平等、子育て支援、労働環境、育児休業

目次

- I はじめに
- II 我が国における少子化問題への取組みの変遷
 - 1 「1.57ショック」以前
 - 2 1990年代前半
 - 1) これからの家庭と子育てに関する懇談会
 - 2) 児童手当
 - 3) 育児休業
 - 4) エンゼルプラン
 - 3 1990年代後半
 - 1) 育児休業中の賃金等の改正
 - 2) 児童福祉法改正
 - 3) 人口問題審議会提言
 - 4) 新エンゼルプラン
 - 4 2000年代前半
 - 1) 児童手当改正と年少扶養控除の引き下げ
 - 2) 育児・介護休業法改正
 - 3) 少子化対策プラスワン
 - 4) 次世代育成支援対策推進法・少子化対策基本法・少子化社会大綱
 - 5) 子ども・子育て応援プラン
 - 5 2005年から現代まで
 - 1) これからの少子化対策について
 - 2) 育児・介護休業法改正
 - 3) 新しい少子化対策について
 - 4) 児童手当法改正
 - 5) 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議
- III 家族に関する国際的条約の意義
 - 1 世界人権宣言
 - 2 女性差別撤廃条約
 - 3 家族的責任を有する労働者条約
 - 4 子どもの権利条約
- IV 少子化の現状とその要因
 - 1 少子化の現状
 - 1) 出生動向とその要因

- 2) 婚姻数と晩婚化・晩産化
- 3) 既婚者の出生数
- 4) 未婚化
- 5) 生涯未婚率
- 2 労働環境をめぐる状況
 - 1) M字型就労
 - 2) 育児休業取得
 - 3) 男女賃金格差
 - 4) 労働時間
 - 5) 男性の出産休暇・子の看護休暇
- 3 意識・価値観の動向
 - 1) 結婚の意志
 - 2) ワーク・ライフ・バランスの希望と現実
 - 3) 男女性別役割分業
 - 4) 仕事と出産・育児の両立
- V 保育・福祉をめぐる動向と問題点
 - 1 措置制度から利用契約制度への転換
 - 2 最低基準の切り下げ
 - 3 保育の市場化
- VI 少子化克服と家族政策の課題

I はじめに

少子化傾向は世界的に進行し、各国ともその対策に力を入れている。その結果、少子化傾向に歯止めがかかり出生率が伸び始めた国もある。一方、一向に歯止めがかからず、低下の一途をたどっている国もある。

はじめに、そもそも少子化は問題にするべきことなのかという根本的な問いについては次のように考える。子どもを持ちたいが持てない、あるいはもっと子どもがほしいが1人または2人に止めておくという調査結果(1)から考えると、希望する子どもを持てるような政策が必要と考える。筆者の問題意識は、人口減少からくる労働力不足や社会保障の財源不足等を発想とする出生率低下問題とは異なり、個々の家族の自然な願望をかなえるにはいかなる政策が有効かをその根幹とする。その意味で少子化という事態を問題とする。

また、家族政策の目標は、家族の望みをかなえるためのサポートであるとしておく。し

かし、一般的に家族政策の定義は定まっていない。我が国においても諸外国においても又然りである。家族政策は、出生率を高める政策、家族への経済的支援、子育てに関する政策、女性労働者の仕事と家庭の両立に関する政策、家族をめぐる法律上の問題等、その目的や領域は多岐にわたっている。

ここでは、こうした家族政策のうち、少子化との関連で家族の希望する出生数や子育て支援、女性の労働と生活両立のための政策を取り上げ、ジェンダー視点から探ることにする。ジェンダー視点とは、男女平等と女性の自立の追求である。そして、出生を考える基本的視点は、国家が関与することではなく、女性・夫婦の主体的選択にまかせるということである。その際、「子どもの権利条約」の精神である「子どもの最善の利益」を追求する子育て支援と、女性の自立に必要な労働環境の2つを最大の課題とする。

まず、一般的に人間は子どものいる家族を形成することが楽しいと思えば、子どもを持つとうと考えるだろう。要はそのための環境、条件が整備されているかである。では、少子化克服の環境・条件は実現可能だろうか。答えは不可能なことではなく、少子化を克服している国（スウェーデン、フランス、デンマーク、ノルウェーなど）では概ね実現していることである（2）。なお、これらの国の家族政策についての検証は紙数の関係から除いたが、いずれ執筆の予定である。

以下に筆者の考える環境・条件を列記しておく。

- (1) 子どものいる家族形成の基本的条件
 - ①家族そろって夕食をとることができるような帰宅時間の保障
 - ②夫婦関係が平等であること—男女平等の実現
 - ③家族団欒できる住宅の確保
- (2) 仕事と家庭生活の両立—ワーク・ライフ・バランスの実現
 - ①母子保健および産婦人科等医療体制の確立
 - ②出産後の職場復帰の保障
 - ③産前産後休暇の保障
 - ④育児休業の保障
 - ⑤子どもの看護休暇の保障
 - ⑥父親の育児休業の保障
 - ⑦賃金の男女格差の改善
 - ⑧ニーズに合った保育所の地域での保障
- (3) 男女性別役割分業意識の克服
 - ①家事・育児の対等な負担
 - ②社会活動での平等な役割分担
- (4) 低額な教育費用

(5) 民主的で自由な結婚制度

以上のような環境・条件が実現できるかどうかを問題意識として、我が国の少子化対策を検討する。

II 我が国における少子化問題への取組みの変遷

はじめに我が国の少子化対策の変遷を整理し、そのねらいがどの程度実現したのか、しなかったとすればどこに問題があるのかについて検討する。

1 「1.57 ショック」以前

1989年の出生率は1.57であったが、この数字は原因の明確な丙午（1966年）の出生率1.58を下回ったことから「1.57 ショック」といわれ、社会問題化した。以後出生率向上のための少子化対策がとられるようになるが、それ以前は「保育所は必要悪」という位置づけであった。

まず、1960年代から80年代にかけての保育政策を簡単に追うことにする。

1960年代の国の政策を顕著に示すのが、いわゆる「3歳児神話」「母親よ家庭に帰れ」の考え方に則った厚生省（当時）の中央児童福祉審議会中間報告（第一次）「保育問題をこう考える」（1963年）に表れている。報告では、保育7原則の第一に「両親による愛情ある保育」をあげ、報告にそって1969年から実施された乳児保育は、住居税非課税世帯のみを対象とする特別対策事業で、いわば救貧対策としての位置づけであった。

1979年に出された自民党の「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）制定の基本構想（案）」では、「保育所が親の育児放棄の道具」とされ、働く母親や保育所保育は敵視されていた。

1980年代の第2次臨時行政調査会、地方行革ではマスコミなどを通して「保育所の役割は終わった」とのキャンペーンがはられ、保育所措置費の国庫負担率が2分の1に削減されるなど、保育所利用に制限が加わり子育て中の女性労働者は仕事を辞めて家庭に入らざるを得ない状態に追いやられた。(3)

2 1990年代前半

1) これからの家庭と子育てに関する懇談会

少子化傾向が顕著に現れた90年代からは一転して出生率上昇のための子育て支援政策がとられるようになる。

政府による初めての少子化問題に関する文書「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」（1990年、厚生省主催）によると、少子化の影響は、年金・医療など高齢者扶養

の負担増や経済社会全体の活力の低下などに及ぶことから重大な問題であり、少子化を克服するためには子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりに取り組むことが必要との認識から、国民的議論を呼びかけたものである。

それに応えて出された「健やかに子どもを育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議報告書」(1991年)では、出生率低下の影響として、①経済全般、②社会保障、③労働市場、④子どもの健やかな成長の4点を挙げている。このように、子どもへの影響は4番目に挙げられ、他の3点は経済・労働・社会保障の財政的影響を懸念しているかのようである。

ともあれ、90年代から少子化問題への本格的な取り組みが始まる。以下、年代をおってにいくつかの項目について取り組み状況を掲げておく。

2) 児童手当

1992年、支給対象が第2子からであったのを第1子からと拡大した。しかし、一方で支給期間を義務教育までであったのを3歳未満に縮小している。また、支給額は第1子と第2子は5,000円、第3子以降は1万円のまま据え置かれた。

先進諸外国の児童手当の考え方は、次代を担う子どもたちへの投資として社会全体で支え分担するというものであるが、我が国では子どもの育成は親の責任という考え方である。少子化克服にはそうした考え方そのものの転換が必要である。

3) 育児休業

育児休業はそれまで(1976年施行)教師・看護婦(当時)・保母(当時)などの特定専門職に限定されていたが、1992年度から民間労働者(30人以下の事業所は除く)にも適用されるようになる。期間は子が1歳に達するまでであるが、休業後の現職復帰、休業中の賃金保障などの規定はないので無給でもよいということであった。

4) エンゼルプラン

1994年、「21世紀福祉ビジョン」(高齢社会福祉ビジョン懇談会)で育児支援策としてエンゼルプラン策定を提起、同年12月、文部・厚生・労働・建設4大臣合意による「今後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)」を策定、今後10年間を目途に子育ての社会的支援を総合的・計画的に推進するための方向と重点施策が示された。

これは1989年のゴールドプラン(1994年新ゴールドプラン)、1995年の障害者プランとともに福祉3プランといわれたが、法的根拠もないことから他の2つのプランに比べて計画化が進まなかった。具体的に予算化され実際に進行したのは厚生省の「緊急保育対策等5ヵ年事業」だけである。これは1999年度までの5年間の目標値を定めたもので、低年齢児の受入れを60万人にする他、多機能保育・延長保育・一時保育の促進、地域子育て支援センター、放課後児童健全育成事業、乳幼児健康支援一時預かり事業を設置するというものであった。

3 1990 年代後半

1) 育児休業中の賃金等の改正

1995 年 4 月からは育児休業中の賃金を 25% 支給、社会保険料の本人負担分の免除がされることになる。1996 年度の一般職国家公務員の育児休業等の取得状況は、女性職員は 4,477 人であったが、男性職員はわずか 19 人である（平成 10 年版『男女共同参画白書』総理府）。

1997 年 10 月からは介護休業を加えていわゆる「育児・介護休業法」として施行。介護休業部分は 1999 年 4 月施行である。

2) 児童福祉法改正

1996 年 12 月に中央児童福祉審議会基本問題部会は「少子社会にふさわしい保育システムについて」「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて」「母子家庭の実態と施策の方向について」（中間報告）を出す、これらは質の高い子育て環境づくりを目指すため現行制度の再構築を図ることを目的としたものである。

この報告を踏まえて 1997 年に児童福祉法の改正が行われるが、措置制度から保護者が希望する保育所を選択できる仕組みにすること、いわゆる学童保育の法制化などが行われた。

保育分野からは措置制度解体が心配されたが、市町村の保育供給責任を残し、利用者の選択権が明確にされたこの法改正は、保育の公的責任を残した点でも評価できるものである。

3) 人口問題審議会提言

エンゼルプラン以後も少子化が進む中で人口問題審議会は、「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」（1997 年 10 月）を提出し、少子化問題を初めて正面から取り上げた。そこでは、人口減少社会の影響を懸念し、「子どもを産み育てることに夢をもてる社会」のために考えるべき視点等を総合的に提起した。少子化への対応は、①経済的負担の軽減、②子育て支援の総合的推進、③仕事と育児両立のための雇用環境の整備という 3 点を柱とし、具体的には児童手当の充実、育児休業制度の定着、労働時間短縮、低年齢児保育などの一層の推進を挙げている。財源については「将来世代の不合理な財政負担をのこさぬように財政支出の健全化に取り組む」とし、税（公的資金）の投入には慎重な姿勢をあらわしている。

その提言に呼応して、「少子化への対応を考える有識者会議」（総理主宰、1997 年 7 月）が開催され、同年 12 月「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」との提言がまとめられた。そこでは OECD 諸国の出生率の高い国は、男女共同参画社会の実現と相関関係にあることに注目している。具体的に男性の育児休業取得を義務付けるなど 156 項目の対策を掲げているが、男女性別役割分業是正（ジェンダー）の視点が入れられ

た点は評価できよう。保育については量的拡充対策が中心であるが、公立保育所の民営化やバウチャー制の提言などもあり、公的責任を縮小し、民間活力に頼る視点もみうけられ、問題点にも注意のいるものであった。

有識者会議提言の推進のために1999年6月に「少子化への対応を推進する国民会議」が発足。同年7月には少子化対策検討会（自民党・自由党・公明党）から「緊急少子化対策の基本方針」が出され、保育所の待機児解消を中心とする施策のために「市町村少子化対策臨時特例交付金事業」を創設し、自治体の取組みに財政面での保障がされた。しかし、待機児は1998年4月39,545人であったものが、2000年4月時点で34,153人となっており、一定の解消には役割をはたしたとはいえるが、まだ多くの乳幼児が保育所に入所できないでいる状態が続いた。

4) 新エンゼルプランの策定

エンゼルプランの計画最終年である1999年12月に少子化対策推進関係閣僚会議が「少子化対策推進基本方針」を決定し、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意による「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）の策定を決定している。これは、2000年度から2004年度までの目標値を定めたもので、先のエンゼルプランや「緊急保育対策等5ヵ年事業」に掲げた事業の上乗せ以外に、仕事と子育て両立のための労働環境や母子保健関係の整備など8分野の計画を掲げた。なお、「緊急保育対策等5ヵ年事業」のうち目標達成ができたのは、延長保育と放課後児童健全育成事業のみである。

新プランの数値は相当思い切ったものとなっており、新たにファミリー・サポートセンター（地域における育児に関する相互援助活動を会員組織で行う）の設置等が提起されている。

4 2000年代前半

1) 児童手当の改正と年少扶養控除の引き下げ

2000年6月に改正された児童手当は、支給対象を3歳未満から義務教育就学前までに拡大した。支給額は変わらないが所得制限を432万5000円から596万3000円に緩和された。しかし、同時に年少扶養控除（16歳未満の子を持つ家庭への控除）は1999年度に38万円から48万円に引き上げたばかりであったが、再度38万円に引き下げている。これでは16歳未満の子を持ち、児童手当の所得制限をこえる家庭にとっては増税ということになる。

しかし、急速な少子化を踏まえて2004年6月には次世代育成支援対策の一環として児童手当法の改正が行われ、4月にさかのぼって支給対象を小学校3年までに引き上げられた。所得制限額は変らないままである。

2) 育児・介護休業法改正

2002年実施の育児・介護休業法では、育児休業中の賃金保障が25%から40%に引き上げられた。また、看護休暇制度が創設されたが努力義務のみであるため強制力のないものであった。

3) 少子化対策プラスワン

90年代の少子化対策は、仕事と育児の両立支援を中心に計画的に対策を打ち出されたが、合計特殊出生率は依然として減少しつつあった。将来人口推計は下方修正され（1997年推計が1.61から1.39へ）、厚生労働省は対応の再検討を行った結果、2002年9月、「少子化対策プラスワン」を決定する。これは、仕事と子育ての両立支援のみの視点から子育て家庭の視点をも加え、「男性を含めた働き方の見直し」「地域における子育て支援」「社会保障における次世代支援」「子どもの社会性の向上や自立の促進」という3点を加えたものである。男性の働き方にメスをいれるなどのプラスワン視点は新鮮であるが、要はどこまで企業が本気で取組めるか、また、現実に男性労働者が超勤なく定時退勤を実行できるかにかかっているといえる。

4) 次世代育成支援対策推進法・少子化対策基本法・少子化社会大綱

「少子化対策プラスワン」を踏まえて、2003年3月、少子化対策推進関係閣僚会議は「次世代育成支援に関する当面の取組方針」を決定し、育児休業取得率の目標値（男性10%、女性80%）を掲げるなど、一層の取組み強化を図った。そして、2003年には地方公共団体及び企業に10年間（2005年度から実施）の集中的・計画的取組みを促進する「次世代育成支援対策推進法」が成立する。これは、すべての自治体と301人以上の労働者を雇用する事業主（300人以下は努力義務）にどのような子育て支援を進めるかの行動計画策定を義務づけたものであるが、2006年10月1日時点で全都道府県、全市町村で策定を終えている。

一方、かねてより（1999年12月）議員立法として提出されていた「少子化社会対策基本法」が2003年7月に成立、同年9月より施行された。これは、少子化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基本法で、いよいよ本腰をいれなければならない事態との認識が伺える。法は施策の指針として大綱の策定を政府に義務付けた。

それに従い政府は2004年6月に「少子化社会大綱」を決定する。大綱は、集中的に取組む重点課題として、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支えあいと連帯の4分野を設定し、重点的に取組む28の行動を掲げた。

5) 子ども・子育て応援プラン

2004年12月には、少子化社会対策会議を開き、「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」（子ども・子育て応援プラン）を決定。このいわゆる新新エンゼルプランは、

2005年度から2009年度までの5年間の具体的な施策内容と目標を掲げ、10年後を展望した「目指すべき社会」の姿を提示したものである。

5 2005年から現代まで

1) これからの少子化対策について

以上のような諸施策を推進してきたが、2005年8月公表の「人口動態統計速報」では、半年間の人口動態が初めて出生数よりも死亡数が上回るという事態に直面する。そこで、「少子化社会対策推進会議」が設置され、さらにその下に「少子化社会対策推進専門委員会」が設置されて議論が行われた。そして、2006年5月に「これからの少子化対策について」が報告された。報告書は、①子どもの視点に立った対策、②子育て家庭を社会全体で支援する体制、③ワーク・ライフ・バランスの実現や男女共同参画の推進、④家族政策という観点から少子化対策を推進という4つの視点を掲げている。ここでは、ワーク・ライフ・バランスや家族政策という観点を取り入れているところが今までにない新しい視点といえる。

2) 育児・介護休業法改正

2005年の改正法は期間の原則は1年と変わらないが、一定の場合（保育所入所を希望しているが入所できない場合と養育者が死亡・負傷・疾病等で養育困難な場合）は1年6ヶ月までとることができるようになる。看護休暇は小学校就学前の子が病気・けがの場合、1年に5日まで取得できることになった。

3) 新しい少子化対策について

2005年に人口減少社会が到来し、出生数、合計特殊出生率ともに過去最低を記録する中で、政府与党は2006年3月に「少子化対策に関する政府・与党協議会」を設置、同年6月少子化対策会議で「新しい少子化対策について」を決定する。これは、1990年代半ばからの従来の対策のみでは少子化の流れを変えることができなかつたとの問題意識から、少子化対策の抜本的拡充、強化、転換を図るため、①社会全体の意識改革、②子どもと家族を大切にすゝる観点からの施策の拡充の2点を重視、40項目にわたる具体的な施策を掲げたものである。

この新しい少子化対策は、「子ども・子育て応援プラン」推進にあわせ、子どもの成長に応じた新たな施策を中心に20の施策を、また、働き方の改革として仕事への再チャレンジ、社会の意識改革を促すため、家族・地域の絆再生等という国民運動の展開を掲げている。

そして、これらの対策は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（2006年7月閣議決定）に取り上げられており、少子化対策を国の基本にかかわる最重要政策課題との認識で取組むこととした。

4) 児童手当法改正

総合的な次世代育成支援対策の一環として 2006 年 4 月に児童手当法が改正され、支給対象年齢は小学校修了前までに引き上げられた。手当額は変わらないが、所得制限は 780 万円未満、サラリーマンは 860 万円未満（扶養親族、被扶養配偶者＋子ども 2 人の場合）に引き上げられた。

5) 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議

「子どもと家族を応援する日本」検討会議は 2007 年 2 月、首相を会長に全閣僚が参加する少子化社会対策会議で発足がきめられた。基本的な考え方は「すべての子ども、すべての家族を大切に」で、2030 年以降の若年人口の大幅な減少を視野に入れ、本格的に少子化に対抗するため、制度・政策・意識改革などあらゆる観点からの効果的な対策の再構築・実行を図るというもので、基本戦略、働き方の改革、地域・家族の再生、点検・評価の各分科会を設けて議論し、2007 年末を目途に重点戦略の全体像を提示する予定である。

以上、国の少子化対策のおおまかな流れと若干の評価を行ったが、出生率の低下傾向への改善の見通しはみられない。そこで次に少子化対策以外の関連施策の動向を探り、それらが少子化問題とどのように関連・影響を及ぼしているかについて考察を試みることにする。

Ⅲ 家族に関する国際的条約の意義

はじめに、家族政策に関連する国際的動向として、我が国も締結した条約等の内容から少子化と家族政策が寄ってたつべき理念、考え方、意義を確認し、国内の法制度の位置づけを明らかにする。

1 世界人権宣言（1948 年国連決議）

世界人権宣言の 16 条は婚姻及び家族の権利を定めた条項であるが、第 16 条 3 項で、「家族は社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有する。」としている。

また、「市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）」（1966 年国連採択）第 23 条でも家族に対する保護として 1 項で同文の規定を行っている。これらは、家族が国・社会による保護を受けることは権利であるとの位置づけであると確認できる。

さらに、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際条約（社会権規約）」（同年採択）第 10 条は家族に対する保護及び援助として、特に家族の形成や扶養児童の養育、教育のために援助を与えること、産前産後休暇、働く母親への有給休暇、社会保障給付を伴う休

暇が与えられるべきことを規定している。

これらの宣言・規約は拘束力を伴わないが、その精神は尊重されるべきものである。

2 女性差別撤廃条約（1979年国連採択、1985年日本批准）

女性の人権宣言ともいえるべき条約は、前文で家族の福祉や社会の発展に女性が貢献してきたこと、子の養育には男女及び社会全体が責任を負うこと、社会や家庭での性別役割分業を変えることが男女平等の達成に必要なことを確認している。また、第16条で婚姻・家族関係における差別の撤廃を締結国に義務付けている。

条約は女性への差別を撤廃することの国際的な義務を伴うものであり、少子化問題も男女平等を基本姿勢として取り組むべき課題であるならば、この条約の精神に立ち返って諸施策の点検を行う必要がある。

条約の国内における具体化としては、1986年施行の「男女雇用機会均等法」がある。この法律の基本的理念は、雇用分野での男女平等とともに、職業生活と家庭生活との調和を図ることである。仕事と家庭の両立を指向していることになろう。以後1999年施行の改正法では、妊娠・出産の保護強化を、2007年施行の改正法では間接差別の禁止等が行われている。しかし、間接差別の中には賃金差別は除かれている。後ほど検討するが、我が国はまだ国際的な基準からは遠い現状である。

3 家族的責任を有する労働者条約（ILO156号、1981年国連採択、1995年日本批准）

正式名は「家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約」であり、仕事と家族的責任を両立させて働くための諸サービスを取得することを、権利として確認した条約である。保育及び家族に関わるサービス、施設等の社会サービスを発展・促進すること等を規定している。同時に出された勧告では、さらに具体的に、育児休業、介護休業についても規定されている。

仕事と育児・介護等の両立は女性が働き続けるための基本的な問題であることから、それが権利として保障され、促進を規定したことの意義は大きい。

この条約から具体化されたのは、1995年に「育児・介護休業法」の制定、1999年には「男女共同参画社会基本法」が制定・施行されている。

4 子どもの権利条約（1989年国連採択、1994年日本批准）

まず前文で、家族が児童の成長及び福祉のための自然な環境として保護・援助を与えられ、児童が自己の人格の調和ある発達のために、家庭環境の中で幸福、愛情、理解に満ちた雰囲気の中で成長すべきことを認め、第18条3項では、働く親を持つ児童が育児サービスを受ける権利があり適切な措置をとること等を規定している。

子どもの最善の利益を謳ったこの条約は、少子化問題を考える際にもそのことを出発点にしなければならない。そして子どもの利益のためにこそ少子化の克服があるのだということを確認しておきたい。

IV 少子化の現状とその要因

1 少子化の現状

1) 出生動向とその要因

人口を長期的に維持できる水準は、合計特殊出生率（15歳から49歳までの女性について、年齢ごとに女性1人が1年間に産んだ子どもの数相当する値を算出し、それを合計した数値）が2.07～2.08といわれている。わが国の合計特殊出生率は、第1次ベビーブーム（1947～49年）、第2次ベビーブーム（1971～74年）では2.05～2.16で推移したが、1975年には2.0を割り込み（丙午の1966年1.57以外）、低下傾向が続いている。2005年は1.26で過去最低になったが、2006年には1.32となりやや上昇した。しかし、最新のデータによると、2007年上半期の出生数は54万6,541人で、前年同期比2,714人の減となって（厚生労働省の人口動態統計速報）おり、2007年は再び下降する可能性が出てきたといえる。

2) 婚姻数と晩婚化・晩産化

婚姻数は第1次ベビーブーム世代が結婚年齢をむかえた1970年～1974年は年間100万組を超えたが、1978年以降は年間70万組台（1987年のみ60万組台）で増減を繰り返している。2007年上半期の婚姻数は35万9,925組で、前年同期比8,040組（2.2%）減となっており、2005年6月を底に増加傾向であったが、2007年1月をピークに減少傾向を示している（同速報）。

平均初婚年齢は、2005年は夫29.8歳、妻28.0歳であり、1985年は夫28.2歳、妻25.2歳であったからこの20年間に夫が1.6歳、妻は2.8歳遅くなっており、特に晩産化をまねく妻の晩婚化が著しいことがわかる（厚生労働省、人口動態統計）。

第1子出生時の母の平均年齢は、2005年が29.1歳、1985年が26.7歳であるから、20年間に2.4歳高くなっており、晩産化が進行していることになる。高年齢になるほど出産を控えることから、少子化の要因のひとつといえる（同上）。

3) 既婚者の出生数

では、結婚した夫婦の子ども数はどうか。結婚持続期間15～19年の夫婦の平均出生子ども数（完結出生児数）は、1970年代を通して2.2人前後で推移してきたが、2005年は2.09人と低下した（国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査」）。

このように、結婚後に生まれた子ども数が2.2人前後で推移していたここ30年ばかり

は、これが少子化の要因としては小さなことといわれてきたが、2005年の傾向は今後を予測するひとつの指針かもしれない。既婚者が子どもを生まなくなるということは、少子化対策に新たな視点が必要とされることになるだろう。

現存子ども数と理想子ども数の差はどうであろうか。結婚持続期間15～19年の夫婦の場合、現存子ども数は2.21人であるが、理想子ども数は2.69人となっている。この数字の差は、産みたいが産めない事情があるということである。その事情とは何かが問題とされる。一方、結婚持続期間0～4年の夫婦の理想子ども数は2.31人、5～9年の夫婦は2.48人、同10～14年の夫婦は2.6人で、若い層ほど理想子ども数は少なくなっているのである（同調査）。これもなぜなのかその理由を追求する必要がある。

4) 未婚化

年齢階級別未婚率の推移をみると、25歳～29歳の男性は1985年に60.4%であったが、2005年は71.4%に、女性は1985年が30.6%であったが、2005年には59.0%となっており、男性は11%、女性は28.4%も増えていることになる。特に女性の未婚化が著しいことがわかる。なお、2005年の30～34歳の男性は47.1%、女性は32.0%、35～39歳の男性は30.0%、女性は18.4%が未婚となっている（総務省「国勢調査」）。

5) 生涯未婚率

生涯未婚率（45～49歳と50～54歳未婚率の平均値で、50歳時の未婚率を示す）は、1975年は男性が2.12%、女性が4.32%であったが、2000年は男性が12.57%、女性が5.82%となっている（国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」及び総務省統計局「国勢調査」より算出）。女性に比し男性の高さが目立っている。

我が国は結婚しないで子どもを産む非嫡出子あるいは婚外子の割合が1.99%（2004年）と諸外国に比べて（30～50%）少ないことから、結婚しない人の割合が低いことは即少子化に結びつくといえる。

このような未婚化の傾向、特に女性のシングル化は、少子化の大きな要因と考えることができる。

2 労働環境をめぐる状況

労働力人口は2006年、男性は3,898万人で前年比3万人の減少であったのに比して女性は2,759万人で前年比9万人の増となっている（総務省「労働力調査」）。このように働く女性が増えている中で労働環境はどうであろうか。

1) M字型就労

女性が出産・育児期に一旦職場を離れ、子育てが一段落してから再び働く状態をあらわす年齢階級別労働力率（M字型就労）をみると、2006年ではM字の底は、30～34歳と35～39歳の2つとなっている。要するに30代に出産・育児のために仕事を辞める女

性が多いことがわかる。M字の底が近年は上がってきているが、これは晩婚化による未婚有業者の増加によるもので、仕事と育児の両立が困難な事態は変わっていない。少子化と関連する問題は、なぜ仕事を辞めるのかということである。

2) 育児休業取得

2005年の育児休業取得率（出産者に占める取得者の割合）は、女性が72.3%、男性は0.50%であり（「女性雇用管理基本調査」）、男性の取得者があまりにも少ないといえる。1993年は女性48.1%、男性0.02%であったが、女性は大幅に上昇しているが、男性の上昇はわずかである。

育児休業制度の規定の有無については、全体の事業所の平均で規定のない事業所が2002年では38.5%もあること、事業所規模別では500人以上の大企業では99.2%であるが、29人以下の小企業では57.5%しか規定がない状態である（厚生労働省「女性雇用管理基本調査」）。大企業に働く女性の割合は、2005年で21.2%であるのに、小企業で働く女性の割合は32.8%である（総務省統計局「労働力調査」）ことからすると、そもそも制度のない所で働いている女性が多いことも問題であるといわなければならない。

3) 男女賃金格差

賃金の男女間格差は、2005年で女性は男性の65.9%となっており、ここ数10年間ほぼ横ばい状態が続いている（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」）。この格差が女性の自立を妨げ、女性差別が解決しない元凶でもある。このような状態では女性の働く意欲をそぐことにもなる。

4) 労働時間

事業所規模30人以上の月間総実労働時間数は、2005年男性は164.6時間、女性は134.0時間であり、とくに男性の労働時間が長いことが特徴である。帰宅時間が遅いことは即ち家族との団欒が少ないことであり、少子化克服の最大の課題でもある。

少子化に歯止めをかけたフランスでは、1998年に週35時間法が成立し、以後法定時間を守って就労する労働者たちが出生率を上昇させることになったことから、我が国もその経験に学ぶべきであろう。

5) 男性の出産休暇・子の看護休暇

男性の出産休暇、即ち配偶者出産休暇は、制度のある事業所は33.1%、取得可能日数は97.1%の事業所が1～5日間である（厚生労働省「女性雇用管理基本調査」2002年）。

子の看護休暇制度のある事業所は、26.5%にすぎない（同上、2004年）。

3 意識・価値観の動向

1) 結婚の意志

18歳から34歳の未婚の男女に結婚の意志を問うた調査（国立社会保障・人口問題研究

所「第13回出生動向基本調査＝結婚と出産に関する全国調査」2005年）によると、「いずれ結婚するつもり」と答えた男性は87.0%、女性は90.0%で、結婚の意志は十分ありとみることができる。現在独身にとどまっている理由は、25歳未満では男女とも「まだ若すぎる」「必要性を感じない」「仕事（学業）に打ち込みたい」「適当な相手にめぐり合わない」が上位を占める。25～34歳では、男女とも「適当な相手にめぐり合わない」「必要性を感じない」「自由や気楽さを失いたくない」が上位を占める。これは、男女とも適当な相手がいれば結婚するが、いなくても自由・きままな生活ができるから深刻に悩まないということだろうか。

2) ワーク・ライフ・バランスの希望と現実

男女の働き方とワーク・ライフ・バランスに関する調査（男女共同参画会議少子化と男女共同参画に関する専門調査会「少子化と男女共同参画に関する意識調査」2006年）によると、女性の既婚有業者は、「仕事・家事・プライベートを両立」を希望するが現実には「仕事と家事優先」、男性の既婚有業者は女性と同様の希望だが、現実には「仕事優先」となっている。独身男女は、「プライベートな時間優先」を希望するが、現実には「仕事優先」となっている。

3) 男女性別役割分業

「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきという考え方について」2002年は賛成と反対が同数であったが、2004年には反対（48.9%）が賛成（45.2%）を上回った。ジェンダーフリー意識は着実に変化しているといえる（内閣府「男女共同参画に関する世論調査」2004年）。しかし、現実はどうか。上記の調査結果のように女性は家事、男性は仕事に重点を置かざるを得ないという現実には、男女性別役割分業が意識の上では少なくなっているが、実態はまだ改善されていないといえる。

4) 仕事と出産・育児の両立

中高年雇用者（45歳以上女性）の「結婚」時の継続就業意識を聞いた調査によると、「辞めたいと思わず働き続けた」（35.2%）、「辞めたいと思い退職した」（17.3%）、「辞めたいと思わなかったが退職せざるを得なかった」（15.6%）、「辞めたいと思ったが働き続けた」（13.1%）である。働き続けたいと考える女性が多くなったことが伺える。

「結婚」時に辞めたいと思った、または辞めた理由は「仕事と両立する自信がなかった」（40.4%）、「魅力ある仕事でないと思った」（14.5%）、「配偶者・家族の理解がなかった」（12.7%）となっている。「出産・育児」時に辞めたいと思った、または辞めた理由は、「自分の手で子育てしたかった」（57.5%）、「仕事と両立する自信がなかった」（35.9%）、「子どもを預ける施設、サービスがなかった」（19.6%）、「配偶者・家族の理解が得られなかった」（10.4%）である。結婚・出産・育児時に辞めるのは両立に自信がもてないことが共通した答えであり、出産・育児に関してはまだ自分で育てたいとの意志が強く、保育

所などに預けて働くという意志には至っていない者がまだ多いということがいえる。

V 保育・福祉をめぐる動向と問題点

少子化対策と同時にとられた関連分野の政策と問題点を簡単に指摘しておく。

1 措置制度から利用契約制度への転換

1997年の児童福祉法改正では保育所入所の際に希望する保育所名を記入し、利用者が選択できることになった。これは行政が施設を決める措置制度からすれば利用者にとっては改善となった。しかし、国の意図は措置制度をなくす方向であったといわれている。それを阻止できたのは保育運動の力であった。行政が責任をもって保育を必要とする子の入所を行い、収入に応じた保育料を支払う応能負担制による措置制度は、とくに低所得者にとっては安心できる制度である。保育料も収入に応じた小刻みな徴収基準を定めたもので、実質的には応能負担でもあった。先に指摘したように、制度としては措置ではなくなったが、内容は公的責任が残った形の改正であったといえる。

しかし、保育分野以外では利用契約制度への切り替えが進められた。老人分野の介護保険法（2000年施行）であり、障害者分野の障害者自立支援法（2006年施行）である。

2 最低基準の切り下げ

保育分野の問題として認定こども園の進行がある（2006年10月）。これは、幼稚園と保育所の機能をあわせ持つ点では幼保一元化であるが、その内容には問題が多く、最低基準の実質的な引き下げなどの指摘がされている。8時間預かる保育所では給食のための調理室が設置されているが、短時間保育の幼稚園が認定こども園になるために調理室設置が義務でなくなる等である。子どもの育ちという観点からも問題の多い政策といえる（4）。

また、保育士配置に関する最低基準の弾力化により（1998年、厚生労働省通知）、短時間勤務の保育士が増加し、身分の不安定な保育士が生み出されていることも問題点のひとつである。

待機児ゼロ作戦の名の下で、保育所の定員超過入所がみられ、いわゆる詰め込み保育が行われる状態が生じている。入所希望者増は保育所増設の中で解決すべきである。

3 保育の市場化

老人分野ではすでに介護保険制度の中で企業の参入は進んでいるが、保育分野でも企業が参入できるようになっている（2000年、厚生労働省通知）。市場化は競争原理で行われるが、乳幼児保育の分野では競争によって質の向上がのぞめるだろうか。営利を優先する

ことは社会福祉にとっては大きな問題を生むであろう。介護におけるコムスン問題（営利優先による介護報酬の不正請求等）を見れば明らかである。

現在のところ企業の経営する保育所の問題は介護分野ほどではないが、無認可保育所における児童の死亡事故などが起こっている（ベビーホテルでの事故死、園児送迎車で熱射病死など）。大切な子どもの命を預かり、成長・発達を担う保育所の役割は大きく、公的責任による保育保障が基本におかれなければならない。

VI 少子化克服と家族政策の課題

これまで検証したように種々の政策をもってしても少子化傾向は止まらない我が国であるが、その個々の政策には、「はじめに」で挙げた箇条書きの項目からそれほどはずれたものはなく、その点ではこれまでの政策は必ずしも誤りではないといえる。多くのメニューは妥当な政策が多いのである。であるにも拘わらず少子化が進行するということは、基本的な問題がどこかに存在するはずである。それは、実態がかけ離れているために実現が困難だと国民が判断した政策があるのではないか。そして何よりもそうした政策を掲げた政府自身が本気で実現しようとしたのかどうか問われるのである。

第1に、労働時間の長さである。言われる割には短縮のきざしもない。もっと働かなければ生活ができないとなると、現実とかけ離れた政策に見える。

第2に、長時間労働では帰宅しても疲れて家事を分担する気にもならない。したがって平等意識はあっても実行できないのである。

第3に、教育に金がかかりすぎである。授業料が低くなるけはいは一向にみられないなかでは、児童手当が多少増えてもあまり意味はもたない。

第4に、男性が育児休業をとろうとしても会社の上司・同僚からの支えはないので、とれない。北欧のようにパパ・クウォータ制をとるなどしないと無理だろう。

第5に、安い保育料で十分な保育士のいる公的保育から、認定こども園の如く民営化が進み保育内容の低下などが進むことは不安である。

第6に、女性は男性との賃金格差が縮まるとの展望がもてないし、正規の職員としての働き先が少ないため、不安定就労につかざるを得ない。

これらが現実であり、ここにメスを入れた政策をとることが必要である。それには規制緩和と福祉の市場化を政策の主たる特徴とする新自由主義的路線ではなく、男女平等の労働、教育費の低額化、児童手当等の所得保障の徹底、公的責任による福祉サービス、母子保健・産婦人科の充実等を柱とする家族政策をとることが、我が国の少子化を克服する根源的な道である。

注

- 1) 結婚継続期間 15 ～ 19 年の夫婦の理想子ども数は平均 2.69 人であるが、平均予定子ども数（実際に持つつもりの子どもの数）は 2.22 人である（国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」2002 年）。
- 2) 湯沢雍彦編著『少子化をのりこえたデンマーク』朝日選書、2001 年、内閣府経済社会総合研究所「スウェーデン家庭生活調査報告書」2004 年、厚生労働省編『世界の厚生労働 2004』2004 年、内閣府『平成 16 年版少子化社会白書』2004 年、内閣府経済社会総合研究所・財団法人家計経済研究所編『フランス・ドイツの家族生活』2006 年、等参照。
- 3) 筆者は、拙著『家族福祉の課題』筒井書房、2000 年、拙文「少子・高齢社会における女性の自立と育児・介護サービスの社会化」『総合社会福祉研究』第 10 号、総合社会福祉研究所、1997 年等において、保育政策の動向について分析・検討したことがあるので参照されたい。
- 4) 認定こども園については、月刊『保育情報』ちいさいなかま社に詳しい分析等が掲載されている。