

少子化対策の展開と論点

神 尾 真知子

目次

はじめに

- I わが国における少子化対策の展開と基本的な考え方
 - 1 少子化対策の形成期（平成2年～平成10年）
 - 2 少子化対策の確立期（平成11年～平成13年）
 - 3 少子化対策の展開期－範囲と主体の拡大－（平成14年～現在）
- II 主要国における少子化関連の政策モデル
 - 1 家族主義的・出生促進的モデル
 - 2 伝統主義的モデル
 - 3 平等主義的モデル
 - 4 家族主義的・不介入モデル
 - 5 わが国の少子化対策の位置づけ
- III 少子化対策の論点
 - 1 政策課題としての少子化の要因
 - 2 少子化対策の目的
 - 3 少子化対策の範囲
 - 4 少子化対策の法理念
 - 5 子育ての責任

おわりに

はじめに

平成2（1990）年6月の1.57ショック⁽¹⁾以来、出生率の低下と子ども数の減少という少子化の問題が、政策立案者に認識され、重要な政策課題となった。国の様々な審議会や研究会で少子化問題が検討され、少子化対策に関する報告書等が出された。また、政府も少子化への取り組み体制を整え、主に厚生労働行政において、具体的な施策が取り組まれてきた。平成15年7月には、「少子化社会対策基本法」及び「次世代育成支援対策推進法」が制定され、少子化対策

は法的な根拠を有する政策となった。さらに、平成16年6月には「少子化社会対策大綱」が閣議決定され、大綱に基づいて今後の少子化対策が推進されることとなった。

少子化対策の発端である1.57ショックから15年経過し、少子化対策としてこれまで様々な施策がとられてきた。少子化対策の範囲が拡大している今、少子化対策の原点に戻って改めて問い直す必要があるのではないかと考える。

そこで、まず、わが国の少子化対策は、どのような経緯で政策として形成され、展開してきたかを時系列的に振り返り、プラン、審議会の報告書、基本方針等に見る少子化対策の考え方を検証する。次に、主要国の少子化関連の政策を概観して、どのようなモデルがあるのかを見る。そして、主要国の少子化関連の政策と比較して、現在のわが国の少子化対策はどのように位置づけられるのかを明らかにし、少子化対策の政策としての論点を検討する。最後に少子化対策の展望について述べたいと思う。

I わが国における少子化対策の展開と基本的な考え方

日本の少子化対策を時系列的に辿ってみると、3つの時期に区分できる。第1期の少子化対策の形成期（平成2年～平成10年）、第2期の少子化対策の確立期（平成11年～平成13年）、第3期の少子化対策の展開期（平成14年～現在）である。第1期は、まだ少子化対策という政策概念が登場せず、少子化に関連する諸施策が実施されていた時期である。第2期は、少子化対策という政策概念が確立し、少子化対策基本方針に基づき、少子化対策が実施された時期である。第3期は、少子化対策の範囲と主体が拡大した時期

(1) 「1.57ショック」とは、前年の平成元年の合計特殊出生率が、丙午（ひのえうま）のために異常に低かった昭和41年の出生率1.58より落ち込み、社会に与えた衝撃のことである。

である。

諸施策から見た少子化対策の展開は、本稿の最後に掲載する表1「少子化対策の経緯と展開」を参照されたい。

1 少子化対策の形成期（平成2年～平成10年）

(1) 1.57ショックへの対応

この時期は、少子化対策として総合的な政策が実施されていたのではなく、各官庁、特に厚生省（当時）が、個別政策の中で諸事業として、少子化への対応を行っていた時期である。

1.57ショックへの対応として、早速平成2年8月に内閣官房の下、14省庁からなる「健やかに子供を生ま育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」が設置され、厚生行政、労働行政、教育行政、住宅行政等を含めた総合的な施策の検討が行われ、翌年の1月に上記の関係省庁連絡会議による報告「健やかに子供を生ま育てる環境づくりについて」が出された。その中で、「政府としては、その領域（個人の生き方や価値観にかかわる結婚や出産の領域のこと―筆者注）に直接踏み込むことなく」と述べている。

平成3年度には、児童手当制度の改正を行うことと併せて、厚生省に「児童環境づくり対策室」が設置された。「健やかに子どもを生ま育てるための環境づくり」が、少子化へ対応するための施策の名称となった。具体的には、①国民的議論の展開、②多様な子育て支援対策の積極的展開、③子どもが健やかに育つ生活環境の整備、④ライフスタイルの変化に対応した母子保健の充実、⑤子育て支援のための民間サービスがあげられている。

この年に育児休業法が成立した（施行は平成4年4月）。育児休業の法制度化は、なかなか進展しなかったが、ここにきて急に法制度化が実現した背景に、少子化の問題があったことはつとに指摘されている⁽²⁾。

12月に厚生大臣主宰で開催された「子どもと家庭に関する円卓会議」では、行政のみならず、企業、地域、国民一人ひとりが一体となった家

庭や子育てに関する幅広い論議を行う必要性が報告された。

平成4年6月に、18省庁からなる「健やかに子供を生ま育てる環境づくりに関する省庁連絡会議」が、「健やかに子供を生ま育てる環境づくりに関する施策の進捗状況と今後の方向」と題する報告を公表した。

平成5年7月に、児童家庭局長の私的研究会である「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」が、今後の児童家庭対策の展開の基本的方向として、全ての子どもを対象とし、子どもの生活基盤である家庭や地域社会も視野に入れた対応の必要性を報告した。

12月に、「エンゼルプランプレリウド」として、平成6年度予算政府案において、総合的な児童家庭対策が盛り込まれた。

平成6年3月には、創設する児童育成事業の財源を確保するために、児童手当法が改正された⁽³⁾。児童育成事業によって、事業所内保育、時間延長型保育、乳児保育などの多様な保育サービスの提供の促進、放課後児童対策の拡充などが実施された。そのために民間主体の育児支援を目的とする「財団法人 こども未来財団」が7月に設立された。児童育成事業は、エンゼルプランプレリウドやエンゼルプランの一部となった⁽⁴⁾。

(2) エンゼルプランの意味するもの

平成6年12月に、文部・厚生・労働・建設の四大臣の合意によって、「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）が策定された。

エンゼルプランでは、冒頭で少子化への対応の必要性が述べられ、子育ての様々な制約要因を除外していくことは、国、地方自治体、企業・職場、地域社会の役割であると指摘している。「少子化の原因や背景となる要因に対応して子ども自身が健やかに育っていける社会、子育てに喜びや楽しみを持ち安心して子どもを生ま育てることができる社会」の形成をめざしている。

(2) 林弘子『育児休業法のすべて』有斐閣,1992,9,p.3;大森真紀「女性雇用をめぐる政策動向」『大原社会問題研究所雑誌』408号,1992,2,pp.246-248など。

(3) 昭和53年度から児童手当給付費の余剰金で行われてきた福祉施設事業が、平成6年の児童手当法改正によって、児童育成事業となり、事業主からの拠出金を財源として大幅に拡充された（秋元美世他編『現代社会福祉辞典』有斐閣,2003,11,p.175）。

(4) 北明美「日本の児童手当制度の展開と変質（中）」『大原社会問題研究所雑誌』526・527号,2002,9-10,p.43。

基本的方向として、①子育てと仕事の両立支援の推進、②家庭における子育て支援、③子育てのための住宅及び生活環境の整備、④ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、⑤子育てコストの軽減の5項目が掲げられた。

重点施策は、7つあり、①仕事と育児との両立のための雇用環境整備、②多様な保育サービスの充実、③安心して子どもを生み育てることができる母子保健医療体制の充実、④住宅及び生活環境の整備、⑤ゆとりある学校教育の推進と学校外活動・家庭教育の充実、⑥子育てに伴う経済的負担の軽減、⑦子育て支援のための基盤整備である。

エンゼルプランの施策を具体化し、緊急に保育対策を推進するために、大蔵、厚生、自治の三大臣合意により「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（緊急保育対策等5ヵ年事業）が策定された。平成7年度から5ヵ年の目標を定めて保育対策等が実施され、累計約6000億円の事業費が投入されることとなった。

(3) エンゼルプランの展開

エンゼルプランに沿って、以下の施策が展開された。平成7年4月に育児休業法が改正され、それまでの常時30人を超える事業所への適用から全ての事業所への全面適用になり、休業中の所得保障や被用者の社会保険料の免除がなされた。また、平成7年度に「子育て支援総合対策」として地域子育て支援センター事業が開始された。

同年発行された厚生白書は、「未来をひらく子どもたちのために―子育ての社会的支援を考える」を特集している。その中で、「子どもの健やかな成長が保障される社会」また「社会的・経済的な事情の如何にかかわらず、子どもを持ちたいと望む夫婦が、望むだけ子どもを持てるような社会」の実現を目指して、少子社会における子育ての社会的支援の強化を提唱している。

平成8年3月に、厚生大臣の諮問機関として、児童家庭福祉体系の見直しをするために中央児童福祉審議会に基本部会が設置され、「少子化にふさわしい保育システムについて」などの中間報告が出された。

同年発行の厚生白書は、「家族と社会保障―家族の社会的支援のために」と題して、「戦後日本の家族変動」、「戦後の社会経済の変化と社会保障制度の発展」、「少子・高齢社会に対応した新たな社会保障制度の確立に向けて」について述べている。その中で、「子どもを持つ社会的価値を認め、かつ、結婚や出産の自由を前提としつつ、子どもを生み育てたいと思う者が働きながら子どもを生み育てることのできる社会をつくるためには、出産・育児に対する社会的支援を強化し、保育サービスの充実を始めとする総合的な出産・育児支援策を講じることが必要である」と述べている。また、「社会保障制度は、家族の機能を補完する役割を果たす」とし、「家族の養育・教育機能は、…再生産機能としての意味をも合わせ持っている」と指摘している。

同年に、母子保健法の下で、5都道府県に不妊専門相談センターが設置された。

平成9年1月に、国立社会保障・人口問題研究所から、「将来人口推計」が公表された。2050年の中位人口推計が、5年前の予測である1.80から1.61へと下方に修正された。6月に、厚生省は、「児童計画策定指針について」（地方版エンゼルプラン）を地方自治体に通知し、国のエンゼルプランにならった計画策定を求めた。

6月には、中央児童福祉審議会の基本部会の前述の報告を受けて、児童家庭福祉体系を再構築する第一歩として、児童福祉法等の改正案が6月に成立した（社会福祉の基礎構造改革の一環である）⁽⁵⁾。保育者が希望する保育所を選択する仕組みを導入するなどの保育施策が見直され、児童自立支援施策や母子家庭施策の充実がはかられた。

(4) 人口問題審議会報告書の考え方

平成9年10月に人口問題審議会から、「少子化に対する基本的考え方について―人口減少社会、未来社会への責任と選択」が公表された。この報告書の考え方は、当初の政府の少子化対策の基本的考え方となる。

人口問題審議会は、少子化の影響を概ねマイナスととらえ、少子化の要因を、「未婚率の上昇」と「夫婦の平均出生児数と平均理想子ども数と

(5) 前田正子『子育てしやすい社会』ミネルヴァ書房、2004、4、pp.88-89.

の開き」とし、少子化の要因の背景に、個人の生き方の多様化、女性の社会進出とそれを阻む固定的な男女の役割分業や雇用慣行等があるという認識に立っている。

少子化の影響への対応について述べたあと、少子化の要因への対応の必要性の是非について検討している。審議会は、少子化の要因への対応をするべきであるという基本的考え方に立つ。個人が望む結婚や出産を妨げる要因を取り除くことができれば、個人にとっては当然望ましいし、その結果、著しい人口減少社会になることを避けることが期待されるという意味で社会にとっても望ましいからであるとしている。

子どもを育てることについて、私的責任とのみとらえるのではなく、社会的責任であるとの考え方を深めるべきであるとし、国民的議論が必要であると述べている。

少子化の要因への対応に当たっての留意事項として、第1に子どもを持つ意志のない者や子どもを産みたくても産めない者を心理的に追いつめることがないようにすること、第2に国民のあらゆる層によって論じられるべきこと、第3にジェンダーによる偏向が生じないようにすること、第4に優生学的見地に立って人口を論じてはならないことを挙げている。

そして、少子化の要因への対応のあり方として、中心となるのは、「固定的な男女の役割分業や仕事優先の固定的な雇用慣行の是正」と「育児と仕事の両立に向けた子育て支援」である。今後更に議論が深められるべき課題として、「不妊で子どもができない男女への対応等」や「多様な形態の家族のあり方」（選択的夫婦別姓や婚外子）を指摘している。

最後に、人口問題審議会は、この報告書を少子化や人口減少社会に関する国民的議論の出発点として、国民のあらゆる層や関係各方面の議論を期待し、来るべき人口減少社会に関する国民的合意の形成と政府、地方自治体、企業、地域社会、家族、個人それぞれの幅広い国民的な取り組みが進むことを望んでいる。

(5) 平成10年版厚生白書の考え方

平成10年版の厚生白書は、国民的議論に供する問題提起型の白書と位置づけ、「少子社会を考えるー子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会を」と題して、人口問題審議会の報告

を受けて、少子化の要因をめぐる社会的状況を掘り下げた。家族、職場、学校、地域が変わって、「子育ての負担が母親のみに集中する状況が緩和され両親が共に子育て責任を果たし、地域社会などによる様々な子育て支援が行われる」社会を、「男女が共に暮らし、子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会」とあり、厚生省が考えていることがうかがえる。

前文において、当時の厚生大臣は、「出生率の回復を目指す取組みとは、こうした原因（出生率低下の原因のことー筆者注）を取り除き、子どもを産み育てることに夢を持てる社会をつくる取組み」と述べている。

本文の中では、「出生率回復を目指した取組みをするかどうかは、最終的には国民の選択である」と述べているが、同時に「出生率の回復を目指し、結婚や子育てに個人が夢を持てる社会をつくることは、将来世代への責任ではないだろうか」とも述べている。

(6) 少子化への対応を考える有識者会議の提言

平成10年7月に、内閣総理大臣主宰の「少子化への対応を考える有識者会議」が設置された。これは、少子化への対応を審議するために設けられた、初めての会議である。同会議は、12月に「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」を内閣総理大臣に提言した。

提言では、若い男女が新たな家庭を築き、子どもを育てていくということを困難にする社会経済的要因のみならず、心理的要因も取り除く環境整備の必要性を述べており、少子化への対応の幅を広げた。

環境整備すべき内容として3つの領域があるとする。第1の働き方に関する事項では、①固定的な性別役割分業の見直し、②職場優先の企業風土の是正、③仕事と育児の両立支援など、第2の家庭・地域・教育のあり方などに関する事項では、①家庭内の男女の役割分業の見直し、②子育ての社会的支援のハード・ソフト両面の環境整備、③男女共同参画の視点や子育ての大切さなどの広報啓発や体験機会の提供、④多様な保育サービスの提供など、第3の推進体制では、①各界関係者の参加した国民会議（仮称）の設置、②閣僚レベルの取り組み体制の整備を挙げている。

推進体制の整備を謳ったのは初めてであり、

次に述べる少子化対策の確立期の方向性を決めた提言である。

2 少子化対策の確立期（平成11年～平成13年）

(1) 少子化対策推進基本方針の策定

少子化への対応を考える有識者会議の提言を受けて、平成11年5月に、内閣総理大臣が主宰する「少子化対策推進関係閣僚会議」が設置された。さらに、6月には、各界関係者が参加する「少子化への対応を推進する国民会議」が設置された。形成期においては確立していなかった少子化への対応を推進する体制が、政府・民間部門とも整った。

7月には、第1次補正予算が成立し、少子化対策臨時特例交付金2000億円が交付された。単年度限りの特別措置であり、交付対象は市町村と都道府県である。この交付金の目的は、地域の実情に応じた少子化対策の一層の普及促進を図ることと、雇用・就業機会の創出である。具体的には、①少子化対策の呼び水として効果的な創意工夫のある幅広い取り組みをする保育・教育等の事業、②民間が実施する当該事業への市町村等の助成事業、③これらの事業の実施のため市町村が平成13年度末までに支出することを目的として設置する基金への助成である。2回の交付に対して、47都道府県及び全市町村から申請があった⁽⁶⁾。

平成11年の特筆すべき出来事は、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」を決定したことである。初めて、政府が少子化対策としての総合的な施策の基本方針を明確にした。

少子化対策推進基本方針は、少子化対策の趣旨として、「少子化対策は、仕事と子育ての両立の負担感を緩和・除去して、安心して子育てができるような様々な環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にしようとするもの」としている。

基本的視点は、①結婚や出産は当事者の自由な選択に委ねられるべきものであること、②男女共同参画社会の形成や次代を担う子どもが心身ともに健やかに育つことができる社会づくり

を旨とすること、③国民的な理解と広がりをもって子育て家庭を支援すること、である。

基本的な施策は、①固定的な性役割分業や職場優先の企業風土の是正、②仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、③安心して子どもを産み、ゆとりをもって健やかに育てるための家庭や地域の環境づくり、④利用者の多様な需要に対応した保育サービスの整備、⑤子どもが夢を持ってのびのびと生活できる教育の推進、⑥子育てを支援する住宅の普及など生活環境の整備、と多岐にわたっている。

具体的な取り組みには、前年12月に出された少子化への対応を考える有識者会議の提言にほぼ沿った内容が盛り込まれている。母子保健施策の推進には不妊に対する援助が含まれている。

(2) 新エンゼルプランの策定とその展開

少子化対策推進基本方針に基づく重点施策の具体的実施計画として、平成11年12月には、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の六大臣によって、「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（平成12年度から平成16年度）。

エンゼルプランでは、子育て支援という名称だったが、新エンゼルプランでは、少子化対策という名称に変更された。その内容も拡大した。

両者を比較して、新たに加わった施策は、不妊専門相談センターの整備である（平成11年度24ヶ所から平成14年度47ヶ所へ）。また、従来は、地域の子育て支援は、地域子育て支援センターの整備が中心であったのが、一時保育の推進、ファミリー・サポート・センターの整備（平成13年度より対象者を主婦や自営業等にも拡大）が加わり、在宅児も含めた子育て支援になった。

平成12年6月に児童手当法が改正され、支給対象年齢を3歳未満から義務教育就学前に拡大した。

11月には、健やか親子21検討会が、「健やか親子21」の取りまとめを行った（平成22年まで）。「健やか親子21」は、21世紀の母子保健の主要な取り組みを提示するビジョンであると同時に⁽⁷⁾、安心して子どもを産み、ゆとりを持って

(6) 都道府県・市町村の少子化対策臨時特例交付金の取り組み事例については、『わが町の少子化対策：少子化対策臨時特例交付金取組事例』厚生省児童家庭局，2000，3参照。

(7) 「健やか親子21」は、国民健康づくり運動である「健康日本21」の一翼も担っている。

健やかに育てるための家庭や地域の環境づくりという少子化対策としての意義もあると指摘されている。主要課題の一つに、「妊娠・出産に関する安全性と快適さの確保と不妊への支援」が掲げられている。不妊治療に関して、生殖補助医療技術を含む適正な技術が広く普遍的に適用される体制の整備の必要性を指摘している。

平成13年、行政改革の中で、厚生省と労働省が統合し、厚生労働省が発足した。そして、労働省女性局と厚生省児童家庭局が一緒になり、「雇用均等・児童家庭局」が設置された。

3月に出された政府・与党の社会保障改革協議会の「社会保障改革大綱」などで、総合的な子育て支援策の推進が重要な柱と位置づけられた。7月には、「仕事と子育ての両立支援の方針について」が閣議決定された。①両立ライフの職場改革、②待機児童ゼロ作戦、③多様で良質な保育サービス、④必要な地域全ての放課後児童対策、④地域の子育て支援が盛り込まれた。そのための事業には特段の配慮をし、必要な予算を確保するとされた。

11月には、育児・介護休業法が改正され、1歳以上3歳未満の子どもを持つ労働者に対して、育児休業に準ずる措置を取ることを事業主に義務づけた。

3 少子化対策の展開期－範囲と主体の拡大－ (平成14年～現在)

(1) 少子化対策プラスワンの策定

少子化対策のさらなる展開を促したのは、平成14年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「夫婦の出生力そのものの低下が出生率低下の新たな要因になった」という事実であった。

3月には、厚生労働大臣が主宰する、有識者を集めた「少子化社会を考える懇談会」が開催された。5月に、前述の新人口推計を受けて、内閣総理大臣の発言があり、これまでの少子化対策の点検と少子化の流れを変えるための実効性のある対策の検討を要望した。そのための対策の方向性として、少子化社会を考える懇談会は、9月に中間とりまとめ「子どもを育てたい、育ててよかったと思える社会」を発表した。

その中で、「単に子育て負担の軽減を図るというアプローチだけでは限界があります。魅力

的な生き方の一つとして家庭を持って子育てをするという生き方が自然にできるような『望ましい社会像』を提示し、そうした社会を目指して対策を講じていくというアプローチが求められているのではないのでしょうか」と指摘している。少子化対策を、従来のアプローチにとどめず、さらに展開すべきであると述べている。

その1週間後に、厚生労働省から「少子化対策プラスワン」が公表された。「基本的考え方」では、夫婦の出生力の低下という新たな現象を踏まえ、少子化の流れを変えるため、少子化対策推進基本方針の下で、「もう一段の少子化対策を推進」すると述べている。そこで、仕事と家庭の両立支援に加えて、①男性を含めた働き方の見直し、②地域における子育て支援、③社会保障における次世代支援、④子どもの社会的向上や自立の促進、という4つの柱を新たに加えた。少子化対策は範囲をさらに拡大した。

施策は、①すべての働きながら子どもを育てている人のために、②子育てをしている全ての家庭のために、③次世代を育む親となるために、の3つに分類されている。子育てと親になること（不妊治療も含む）を中心とした施策展開となっている。

少子化対策プラスワンの「具体的な個別施策」として、児童福祉法、育児・介護休業法、年金各法などが位置づけられる。その後児童福祉法は、平成15年7月に改正され、これまでは主として要保護児童や保育に欠ける児童に着目した内容だったのが、専業主婦を中心とした子育て家庭の孤立や負担感の増大及び地域の子育て機能の低下等に対応した「すべての子どものための」児童福祉法に改正された。

少子化対策プラスワンを踏まえて、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が策定された。

同じ5つの柱に沿って、総合的な取組を効率的かつ効果的に進めるとしている。

政府・地方公共団体・企業等が一体となって、国の基本政策として、計画的に次世代育成支援を進めることにより、家庭や地域における「子育て機能の再生」を図り、子どもを生みたいと思う人が理想どおりの数の子どもを生み育てることができる社会の実現等を目指すとしている。

推進方策として、平成15年度及び平成16年度

の2年間で次世代育成支援対策の基盤整備期間と位置づけ、一連の立法措置（後述する次世代育成支援対策推進法や児童福祉法改正のことである）を講じるとしている。

(2) 少子化社会対策基本法の意味するもの

平成15年7月に、少子化対策の法的根拠となる少子化社会対策基本法（施行は9月）と次世代育成支援対策推進法（一部を除き施行は7月。平成27年までの時限立法）が成立した。前者は、議員立法、後者は閣法である。

基本法というのは、国の施策の中で、総合性や計画性を確保する手段として、枠組みを作る意義を有し、個別法令の解釈・運用・立案にあつての基本的な理念を提示し、基本計画や推進体制を定めるものである⁽⁸⁾。

少子化社会対策基本法は、少子化を「社会の根幹を揺るがしかねない事態」ととらえ、高齢社会への対応に比べて、国民の意識や社会の対応は著しく遅れているという認識に立っている。「少子化に歯止めをかけること」が、「今、我らに、強く求められている」としている（以上前文）。

少子化対策としての施策の基本理念は、①父母その他が子育てについての第一義的責任を有することの認識の下に、男女共同参画社会の形成とあいまって、家庭や子育てに夢を持ち、かつ次代の社会を担う子どもを安心して生み育てることができる環境の整備、②長期的な展望に立つこと、③子どもの安全な生活の確保とともに、子どもがひとしく心身ともに健やかに育つこと、④あらゆる分野における施策において少子化の状況の配慮をすること、である。

国、地方公共団体、事業主、国民の各々の責務、政府の国会への年次報告提出義務等が定められている。基本的施策としては、①雇用環境の整備、②保育サービス等の充実、③地域社会における子育て支援体制の整備、④母子保健医療体制の充実等（不妊治療に言及）、⑤ゆとりある教育の推進等、⑥生活環境の整備、⑦経済的負担の軽減、⑧教育及び啓発である。総理大臣を会長とする関係行政機関の長からなる「少子

化社会対策会議」の設置も定められている。

(3) 次世代育成支援対策推進法の意味するもの

次世代育成支援対策推進法は、少子化対策プラスワンの「個別施策推進のためのツール」と位置づけられている⁽⁹⁾。個々の地方自治体及び企業がもう一段の子育て支援を進めるための枠組みを整備し、これに基づく取り組みを国が支援するものである。10年間の時限立法である。

「次世代育成支援対策」は、次のように定義されている。「次代の社会を担う子どもを育成し、又は育成しようとする家庭に対する支援その他の次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備のための国若しくは地方公共団体が講ずる施策又は事業主が行う雇用環境の整備その他の取組をいう」（第2条）。このように、事業主の取り組みも次世代育成支援対策の一つに位置づけられている。

平成9年に、厚生省は、地方版エンゼルプランの策定を地方自治体に呼びかけたが、それに応えて策定した市町村は、約1,300余りとどまり、内容的にも不十分だった。また、子育てしながら働きやすい職場環境の実現は遠く、育児休業も「職場の雰囲気」を理由に断念した者も多かった。これまでの方法では、地方公共団体や企業が少子化対策に取り組むように促すことは十分にできなかった。

そこで、次世代育成支援対策推進法は、地方公共団体や企業に対して、「行動計画」の策定義務を課し、子育て支援に取り組まなければならないことを定めた。そのために、国は地方公共団体や企業が行動計画を策定する際の指針である「行動計画策定指針」を平成15年8月に策定した。市町村は「市町村行動計画」を、都道府県は「都道府県行動計画」を、事業主として、企業等⁽¹⁰⁾は「一般事業主行動計画」を、国・地方公共団体は「特定事業主行動計画」を、平成17年3月までにそれぞれ策定しなければならない。

企業への義務づけは「行動計画の策定」であり、国の策定した「行動計画策定指針」に沿うことは求められるが、内容に関してはある程度

(8) 住田裕子「男女共同参画社会基本法」『女性法律家協会会報』37号、1999、6、p.64.

(9) 厚生労働省「次世代育成支援対策推進法案の趣旨」による。

(10) 300人を超える（すなわち301人以上）の企業は、一般事業主行動計画の策定義務があるが、300人以下の企業は努力義務となっている。

の自由が企業に認められる。

それまでは、国が少子化対策を主導し、地方公共団体や企業に働きかけるという方法であったが、次世代育成支援対策推進法は、地方公共団体や企業自体に少子化対策を実施することを義務づけた。少子化対策を担う主体の拡大である。

平成16年8月に発行された平成16年版厚生労働白書は、子育て支援対策の中で、初めて生殖医療に言及した。9月には、「少子化対策会議」が発足し、少子化対策関係閣僚会議は廃止された。

そして、平成17年4月からは、次世代育成支援対策推進法によって策定が義務づけられている各種行動計画が実施される予定である。

(4) 少子化社会対策大綱の考え方

平成16年6月に、「少子化対策推進基本方針」と「次世代育成支援に関する当面の取組方針」を統合した「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。大綱の策定は、少子化社会対策基本法第7条で政府に義務づけられていた。今後は少子化社会対策大綱が、少子化対策の施策の基本方針を示すものとなる。

少子化社会対策大綱では、少子化の要因として、平成14年に明らかになった「夫婦の出生力そのものの低下」を挙げ、「少子化の急速な進行に対する危機感が社会で十分に共有されていない」という認識に立ち、「子どもが健康に育つ社会、子どもを生み・育てることに喜びを感じることができる社会への転換が喫緊の課題」としている。

表2 少子化社会対策大綱の4つの重点課題と28の行動

①若者の自立とたくましい子どもの育ち	(1)若者の就労支援、(2)奨学金の充実、(3)体験を通じた人間性の育成、(4)子どもの学びの支援
②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し	(5)企業等におけるもう一段の取り組みの推進、(6)育児休業制度等の取り組みの推進、(7)男性の子育て参加推進、(8)仕事と生活の調和のとれた働き方の実現に向けた環境整備、(9)妊娠・出産しても安心して働き続けられる職場環境の整備、(10)再就職支援
③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解	(11)乳幼児と触れ合う機会の充実等、(12)生命の大切さ・家庭の役割等についての理解、(13)安心して子どもを生み、育てることができる社会の形成についての理解
④子育ての新たな支え合いと連帯	(14)就学前児童の教育・保育の充実、(15)放課後対策の充実、(16)地域における子育て支援の拠点等の整備及び機能の充実、(17)家庭教育の支援、(18)地域住民の力の活用、民間団体の支援、世代間交流の促進、(19)児童虐待防止対策の推進、(20)特に支援を必要とする家庭の子育て支援の推進、(21)行政サービスの一元化、(22)小児医療体制の充実、(23)子どもの健康の支援、(24)妊娠・出産の支援体制、周産期医療体制の充実、(25)不妊治療への支援等、(26)良質な住宅・居住環境の確保、(27)子育てバリアフリーの推進、(28)児童手当の充実・税制の在り方の検討

(作成 神尾真知子)

表3 国家による家族支援と政策志向

政策モデル 政策領域	出産促進的 モデル	伝統主義的 モデル	平等主義的 モデル	不介入 モデル
中絶	リベラル	リベラルー(1)	リベラル+	リベラル+／-
現金給付	高	中	中	低
出産休暇	中(2)	中	高	低
保育(3)	中(2)	低	高	低

(出典)Gauthier, *The State and the Family*. Clarendon Press, Oxford, p. 205,
Table 11.2.

注：(1)＋／－は立法のリベラル度の強弱を表す。

(2)本文の説明と表が合っていないところがある。たとえば、出産促進的モデルについて、本文中では、出産休暇や保育施設について「比較的高いレベルの支援が提供される」と述べられているが、表ではいずれも「中」とされている。

(3) 保育とは、保育施設の供給を意味する。

少子化の流れを変えるための3つの視点として、①若者の自立が難しくなっている状況を変えていく、②子育ての不安や負担を軽減し、職場優先の風土を変えていく、③生命を次代に伝えはぐくんでいくことや家庭を築くことの大切さの理解を深めていく、子育て・親育て支援社会をつくり、地域や社会全体で変えていくことを挙げている。

そのための4つの重点課題とそれに関連する28の行動は、前頁の表2の通りである。

大綱は、推進体制についても言及し、内閣を挙げた取り組み体制の整備や構造改革特別区域制度の活用等も述べられている。

少子化社会対策大綱は、これまでの展開の中で範囲を拡大してきた少子化対策の集大成である。

II 主要国における少子化関連の政策モデル

主要国において、少子化対策と称される政策が存在しているわけではない。少子化対策に関連する政策として家族政策が考えられる。家族

政策は、その枠組みの中で、出産や育児に対する施策を取っているからである。序論で言及されているゴーチェ⁽¹¹⁾の西欧諸国の家族政策に関する分類に従って、どのようなモデルがあるのかを確認し、代表的な国の家族政策を見てみよう（表3「国家による家族支援と政策志向」参照）。

1 家族主義的・出産促進的モデル

このモデルでは、低い出生率を主たる関心事とする。そのために政府の介入が必要とされる。家族支援、特に出産を促進することは国家の責任である。現金給付が重視され、第3子の誕生を妨げる主要な障害は経済的なものであると考えられているので、特に第3子に対して支給される⁽¹²⁾。このモデルに該当するのはフランスやケベックである。

出産休暇や保育施設についても、比較的高いレベルの支援が提供される。これらの措置は、出産の障害、とりわけ雇用と家族的責任の間にある障害を取り除くという全体的な計画の一部に位置づけられる。働く母親は好ましくないものとはされておらず、雇用されることが出産の

(11) A.H. Gauthier, *The State and the Family-A comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries*. Great Britain: Clarendon Press Oxford, 1996, pp.203-205. 各モデルの説明は、Gauthierの説明による。

(12) フランスの家族手当については、大塩まゆみ『家族手当の研究』法律文化社、1996、3；神尾真知子「フランスの家族給付と社会保障」『学会誌社会保障法』11号、1996、5、pp.185-201；上村政彦「第8章 家族給付制度」藤井良治・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障 フランス』東京大学出版会、1999、7、pp.161-179；神尾真知子「新しい家族手当：乳幼児受け入れ手当」『ジュリスト』1266号、2004、4、p.5参照。なお、育児親手当（子育てのために仕事をやめたり労働時間を短縮したりした場合に支給）は、当初第3子からだったのが、1995年に第2子からとなり、2004年には第1子からとなった。このように、現在では、第3子からの支給に重点を置くフランスの政策は変化している。

障害とならない条件が整備される。

このような出産促進志向は、相対的に中絶に関してリベラルな立法を取る。親になることを自発的に選択できるという原則は、より大きい家族が望ましいとされているとしても、全ての家族に家族のサイズを自由に選ぶ権利を与える。

2 伝統主義的モデル

このモデルでは、家族の維持を主たる関心事とする。政府は、家族を支援する責任を部分的に負っていると同時に、男性が主たる稼ぎ手であるという伝統的家族を奨励する。国家によって中程度の家族支援が行われる。政府に家族を支援する責任はあるが、家族・コミュニティ・慈善団体の役割もなお重要であると考えられている。

働く母親に対する給付は政府によって行われているが、伝統的な性別役割分業を反映して女性の雇用に対するいくつかの障害が存在している。保育サービスは充分ではなく、女性が雇用と家族的責任を両立することは困難である。その代わり、政府は長期の育児休業を優先し、母親が雇用保障されながら幼い子どもを家庭で育てることを可能にしている。

このモデルはドイツにあてはまる⁽¹³⁾。伝統主義的モデルは、出産促進的な目的とは結びついていないが、ファミリーフレンドリー政策として現れる。

中絶立法に関しては、なお伝統主義をかなりの程度保持しており、リベラルではない。

3 平等主義的モデル

このモデルでは、男女平等の一層の促進を主たる目的とする。政府は、家族、特に働く親の支援に全責任を持つ。2の伝統主義的モデルとは異なり、政府は、より平等な性別役割分業の達成に力を注ぐ。そのために、政府には、女性の有償雇用と家族的責任の両立がより容易に可

能になり、父親がより大きな育児役割を果たせるように、条件と機会を整える全責任がある。育児休業に関する立法は、このモデルの要のひとつである⁽¹⁴⁾。さらに、看護休暇や保育の広範囲な供給もまた男女平等を進める方法として考えられている。

中絶立法に関しては、リベラルであり、親であることを選択するという原則を取る。スウェーデンやデンマークで早い段階でこの原則が承認されている。

4 家族主義的・不介入モデル

このモデルでは、政府は、助けを必要とする家族のみを支援する責任を有する。労働市場への女性の参入は妨げられないが、女性への政府の支援は限定される。伝統的な家族は高く賞賛されている。福祉提供者としての政府の役割は、他のモデルと全く異なっており、家族の自給自足や規制のない市場のよさが信じられているので、政府の家族への支援は非常に低い水準である。

したがって、現金給付は相対的に低く、目標を特定した給付が好まれる。その方が、実際に助けを必要とする家族をよりよく支援できるからである。出産休暇も非常に低い水準である。

政府は使用者に余分な強制や負担を課すべきではないと考えられている。そのような給付を提供する責任は、私的な使用者にあり、国家のこの領域での支援は最小限にとどまる。保育の提供も政府の責任外である。その代わり使用者のインフォーマルな調整や供給が奨励される。

このモデルの政府は、アメリカやイギリスにおけるように、女性が労働市場に参入することに反対しないが、働く母親のための支援を国家の責任とは考えない⁽¹⁵⁾。

中絶立法に関しては、リベラルな場合とそうではない場合とがある。

ところで、ゴーチェは上記のように類型化しているが、同時に、多くの場合、様々なモデル

(13) ドイツの家族政策については、魚住明代「統一ドイツにおける家族政策—家庭と職業の両立政策を中心に—」『家族社会学研究』10巻2号, 1998,7, pp.19-30; 原俊彦「ドイツの出生動向と家族政策」『北海道東海大学紀要・人文社会科学系』13号, 2000, pp.149-175; 原俊彦「ドイツの家族政策」『現代社会学研究』14巻, 2001, pp.73-93参照。

(14) スウェーデンの育児休業については、古橋エツ子「スウェーデンの育児休暇法制度」婦人少年協会編『諸外国における育児休業制度』婦人少年協会, 1997,3,pp.13-42及び船橋恵子「第3章 スウェーデンにおける育児・看護休業制度」(『諸外国における育児・介護休業制度』日本労働研究機構, 2000,7,pp.43-76参照。

がひとつの国の政策に錯綜していると述べている⁽¹⁶⁾。

たとえば、平等主義的モデルで言及されているスウェーデンにしても、スピードプレミアムといわれる出産促進的な制度がある。育児休業の際、次の子どもを2年6ヶ月以内に続けて出産する場合は、前の子どもと同じ条件で親保険を受給できるという仕組みである。これは、間隔をあけずに出産することを誘導する政策といえる。

また、近年の動向を見ると、ゴーチェの類型化したモデルでは、説明できない実態も存在する。

5 わが国の少子化対策の位置づけ

主要国の少子化関連の政策モデルから見ると、わが国の少子化対策はどのように位置づけられるのだろうか。

女性がその自由な意思で個人の生き方を選択することを妨げている固定的な男女の役割分業が少子化の主要な要因であるという認識の下で、当初、少子化対策が取り組まれた。したがって、平等主義的モデルに近い形で少子化対策が進められていた⁽¹⁷⁾。

次頁の表4の「少子化対策の変遷」を見ると、平成9年の人口問題審議会報告書以来、一貫して平等主義的であったといえよう。形成期と確立期は、全般的な「固定的な性別役割分業の見直し」や「男女共同参画」が政策課題となっている。展開期になると、「男性の働き方の見直し」や「男性の育児休業」に焦点があてられるようになった。少子化対策の効果がなかなかあがらず、特に男性の働き方、その裏返しとしての育児への関わり方が問題として浮かび上がった

め、少子化対策プラスワン以降、取り上げられるようになった。少子化対策プラスワンでは、「男性の育児休業取得率10%」という具体的な数値目標が初めて提示された⁽¹⁸⁾。

しかし、それでも少子化対策の効果があがらなかったために、その後様々な施策が行われるようになった。表4によると、確立期の少子化対策推進基本方針、展開期の少子化対策プラスワン以降、施策の範囲が拡大している。拡大した少子化対策の中で、平等主義的な取り組みは、次第に相対化している。

ゴーチェの類型化したモデルでは、働く女性に対する政策がモデルの区別の指標となっている。伝統主義的モデルでは、保育サービスは十分ではなく、育児休業を優先するのに対して、平等主義的モデルでは、育児休業と保育サービスの両方を充実させる。わが国の少子化対策は、その両方を推進しているが、両方とも十分とはいえない。育児休業期間中の所得保障は40%で低い水準であり⁽¹⁹⁾、保育所には待機児童が多数存在している。

また、わが国の少子化対策は、低い出生率を意識した政策であるが、出産促進的モデルのように、現金給付に対して十分な取り組みをしていない。家族に対して不介入的ではないが、低い現金給付という点で、不介入モデルと同様な結果になっている。

このように、わが国の少子化対策は基本的には平等主義をめざしているけれども、現実の施策を見ると、ゴーチェのいうように、様々なモデルが錯綜している。

(15) アメリカの家族政策については、シーラ・B・カマーマン「AFDCからTANFへーアメリカの家族政策の転換と日本への教訓」『季刊家計経済研究』34号、1997,4,pp.41-49、イギリスの家族政策については、イト・ベング「イギリスにおける女性の雇用と家族政策」『家族社会学研究』10巻2号、1998,7,pp.31-42、布施晶子「最近のイギリスにおける家族政策の特徴と家族研究」『家族社会学研究』12巻1号、2000,7,pp.111-116、榎原朗「イギリスにおける家族政策と社会保障」『社会科学』66号、2001、pp.173-225を参照。

(16) Gauthier, op. cit. p.205.

(17) 少子化対策では平等主義的な政策が取られたが、日本の政策全体が平等主義的な政策に則っていたわけではない。

(18) この10%という目標値は、男性で育児休業取得を希望している人が全員取得できた場合の数値である。この数値目標についての批判は、神尾真知子「労働法における育児休業と男女雇用平等」古橋エツ子先生還暦記念論文集『21世紀における社会保障とその周辺領域』法律文化社、2003,1,pp.145-161参照。

(19) 現行の育児・介護給付は、所得保障を目的とするものではなく、就業支援とセットになった所得補填の性格をもって制度化されたものと考えられ、所得保障の性格を持たせるためには、健康保険法の傷病手当金の水準である60%給付が確保されるべきであると指摘されている（水島郁子「第3章 育児・介護休業給付」日本社会保障学会編『所得保障法』法律文化社、2001,10,pp.266-267）。

表4 少子化対策の変遷

	平成6年12月	平成9年10月	平成10年12月	平成11年12月	平成11年12月	平成11年12月	平成14年12月	平成15年3月	平成15年7月	平成15年7・8月	平成16年6月
	エンゼルプラン	人口問題審議会報告	少子化への対応を 考える有識者会議 提言	少子化対策推進基本方針	新エンゼルプラン	少子化対策プラス ワン	次世代育成支援に関する当 面の取組方針	次世代育成支援対策推進 法・行動計画策定指針	少子化社会対策基 本法	次世代育成支援対策推進 法・行動計画策定指針	少子化社会対策六綱
展開期(平成14年～現在)	形成期(平成2年～平成10年)	確立期(平成11年～平成13年)									
プラン・審議 会・方針等 対応や 項目等											
固定的な男女の役割分業の見直し		○(1)	○男女共同参画 男性の育児休業	○男女共同参画	○	男性の働き方の見直し	男性の働き方の見直し	男性の育児休業	男女共同参画	男性の育児休業	男性の育児休業
雇用慣行の是正		○		○	○	○	○	○	○	○	○
仕事と家庭の両立支援	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○
保育サービスの充実	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
家庭における子育て支援	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
地域の子育て支援	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
子育てしやすい住宅・まちづくり	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
子育ての意識啓発	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
不妊治療に対する援助	母子保健(2)	母子保健、不妊治療は今後の 課題	○	○	○	○	○	○	○	○	○
農山漁村への取り組み		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
ゆとりある教育・健全育成の推進	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
社会保険における次世代支援	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
若者の自立した生活の促進											
子育て費用の軽減(児童手当等)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
多様な家族のあり方への支援		今後議論が深めらるべき課 題(選択的夫婦別姓・婚外子問 題)	○	○	○	○	○	○	○	○	○
児童虐待											
障害児への支援											
子どもを犯罪等から守る活動の推 進											
推進体制											

(作成 神尾真知子)

注 (1)○は、その項目の施策やあり方等について、当該プラン等が言及していることを意味する。

(2)たとえば、「母子保健」とのみ記載されて、○がついていないものは、当該項目である「不妊治療」については言及されていないが、関連する「母子保健」について言及されていることを意味する。

(3)たとえば、○がつき「奨学金」と記載されているものは、当該項目である「ゆとりある教育・健全育成の推進」についても言及されているし、「奨学金」についても言及されていることを意味する。

III 少子化対策の論点

1 政策課題としての少子化の要因

少子化対策には、少子化の要因への対応と少子化の影響への対応がある。

前者は、少子化をもたらしている要因を取り除くことを政策課題とする。人口問題審議会報告によれば、少子化の要因として「未婚率の上昇」があり、「未婚率の上昇」の要因として「育児の負担感、仕事との両立の負担感」がある。その要因の背景のひとつには「固定的な男女の役割分業」がある。そこで、「固定的な性別役割分業の見直しと是正」が少子化の要因への対応とされる。

後者は、少子化がもたらす社会経済的な問題に対処するということが政策課題とする。同審議会報告によれば、少子化によって労働力人口が減少する。このような少子化のマイナスの影響を最小限にするために、就労意欲を持つ者が就労できる雇用環境を整備するのは少子化の影響への対応である。これら2つの対応は、政策として重なることがある。

少子化の要因への対応をめぐる議論の背景には、少子化をどのようにとらえるのかという認識の問題がある。

少子化を日本の社会経済にとってマイナスととらえる見解⁽²⁰⁾は、少子化の要因への対応を行うことに積極的である。

人口問題審議会報告をはじめ、政府関係の審議会等は、マイナスととらえた上で、少子化の要因への対応の必要性を述べている。政府も、一貫して少子化を社会経済にとってマイナスととらえている。たとえば、少子化社会対策大綱において、「少子化の急速な進行は、社会や経済、地域の持続可能性を基盤から揺るがす事態をもたらしている」として、①経済成長の鈍化、②税や社会保障における負担の増大、③地域社会の活力低下、④同年代の仲間と切磋琢磨して健やかに育つ環境や乳幼児とふれあって育つ環境

を奪うことなどに言及している。

また、少子化社会対策基本法も、前文で、少子化の進展を「21世紀の国民生活に、深刻かつ多大な影響をもたらす」ととらえ、「少子化に歯止めをかけることが、今、我らに、強く求められている」と述べている。

一方、数は少ないが、少子化を問題と見ない見解もみられる。①女性の労働力率を上昇させれば現在の経済や社会システムを維持できる労働力を確保できる、②年金制度の破綻の原因は給付額が高すぎることにある、③時代が変れば新しい消費が増える、など少子化をマイナスとはとらえないで、人口減少社会によって安定した成熟社会が生まれるとする⁽²¹⁾。このような見解は、少子化の要因への対応は政策課題とはならず、少子化の影響への対応のみが政策課題となる。

また、この議論は、少子化の問題を地球規模で考えるべきか、それとも日本の立場で考えるべきかということとも関連する。すなわち、途上国では人口増加に悩み、人口抑制策が取られ、地球規模では人口爆発という状況の中で、日本は、少子化の要因への対応を行うべきなのかということが問題となる。地球規模で考えれば、人口をこれ以上増やすことにつながる少子化対策には消極的になる。

このような考え方に対して、人口問題審議会報告は、日本が人口増加までを目指すのではなく、著しい人口減少社会になるのを避けようとするのであれば、現在の国際社会の枠組みを前提とし、これから日本が国際社会において貢献する必要があることを考え合わせると、批判を受けるようなことではないと述べている。

少子化に対しては、当初国民の意識はそれほど高くなかったが、平成16年10月に公表された内閣府による初めての「少子化対策に対する特別世論調査」によると、国民の76.7%が「低い出生率で国の将来に危機感を感じる」と答えている。そして、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」(51.1%)、「子育ての経済的負担の

(20) 日本の社会経済にとってのマイナス面としては、①労働力人口の減少が経済成長の制約条件になること、②労働力の高齢化により流動性がそこなわれ産業変化が進みにくいこと、③技術進歩が停滞すること、④消費市場が縮小すること、などが指摘されている（大淵寛『少子化時代の経済』日本放送協会，1999，6，pp.209-216）。

(21) 藤正巖・古川俊之『ウェルカム・人口減少社会』文藝春秋，2000，10，pp.102-132；堺屋太一「地球規模の問題—人口」及び古田隆彦「『少子国家』こそ21世紀の先進国」『論争・少子化日本』中央公論新社，2001，5，pp.20-30, pp.112-129も同旨である。

軽減」(50.5%)などの、少子化の要因への対応として考えられる政策の要望が高くなっている。

少子化対策の内容と範囲については、さらに議論が必要であるが、少子化の要因への対応の必要性を国民が感じていることがうかがえる。

2 少子化対策の目的

少子化の要因への対応としての少子化対策を取りうるとすると、その政策目標は何かを論じる必要がある。政策目標が明確でなければ、どのような施策を取るかの範囲を明確にできない。

人口問題審議会報告の基本的な考え方は、「個人が望む結婚や出産を妨げる要因を取り除く」という目的を少子化対策に置いていた。そのために、「固定的な男女の役割分業や雇用慣行を是正し、子育て支援の効果的な推進をはかる」ことが少子化対策となる。この政策目的は、男女共同参画政策と親和的であり、男女共同参画政策と協働した少子化対策が、形成期と確立期には進展した。たとえば、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律(均等法)の改正や育児休業法の制定と改正などに見られる。

平成10年版の厚生白書は、出生率向上を目指した取り組みをするかどうかは最終的に国民の選択であるとしながら、出生率の回復を目指し、結婚や子育てに個人が夢を持てる社会を作るとは将来世代への責任ではないだろうかと言っている。そして、出生率回復を目指した取り組みをするにしても、妊娠・出産に対する個人の自己決定権を制約したり、個人の生き方の多様性を損ねたりしてはならないとしている。

平成9年度厚生科学研究「少子化社会における家族等のあり方に関する調査研究」によると、政府が出生率回復に取り組むことについて、「国を挙げて積極的に取り組むべき」とする意見は

28.5%、「個人の望む結婚や出産を阻んでいる要因を取り除く限りにおいて対応を図るべき」が70.1%、「どのような形式であれ取り組むべきではない」3.8%となっている。この調査によると、直接出生率の回復を少子化対策の目的とすることに対しては、多くの国民は賛同していないことがうかがえる。

少子化社会対策基本法案が審議されたとき、不妊治療を少子化対策の枠内に入れることについて、論議を呼んだ。

当時の衆議院法制局参事は、子どもを望む人が必要な保健医療サービスを受けられるように情報提供や相談等の施策を講ずるということが、少子化対策として必要であることを認識して、規定したと述べている⁽²²⁾。

一方、不妊問題をかかえた人たちの集まりである「フィンレイジの会」は、このような規定を含む少子化社会対策基本法案に反対する意見書を提出した。反対する理由は、①産めない人や産まない人に対する社会的抑圧を強化する、②子どもや家族を持たない人や持てない人は、社会に貢献していないとみなされるおそれがある、③不妊治療をすれば必ず子どもが授かるわけではなく、不妊に悩む人をさらに心理的に鞭打ち、不妊治療に追い込むことになる、ということであった⁽²³⁾。

結局、法案は修正され、前文に「もとより、結婚や出産は個人の決定に基づくものではあるが」という文言が付け加えられ、個人の選択を尊重する趣旨が少子化社会対策基本法に盛り込まれた⁽²⁴⁾。

3 少子化対策の範囲

表4の「少子化対策の変遷」に見るように、少子化対策はその範囲を拡大している⁽²⁵⁾。特に展開期には、「社会保障における次世代支援」「若者の自立した生活促進」「児童虐待」「障害児への支援」「子どもの安全確保」などが、施

(22) 平成15年5月28日の第156回国会衆議院内閣委員会第13号。

(23) 「フィンレイジの会」のホームページ<http://www5c.biglobe.ne.jp/~finrrage/shosika_iken.htm> (last access2003.8.20)。その他、日本弁護士連合会も反対した。

(24) 平成3年の健やかに子供を生み育てる環境に関する関係省庁連絡会議の報告(11(1)参照)を始めとして、結婚や出産に関する個人の選択を尊重することは、審議会報告等で謳われていた。平成16年7月に公表された総務省「少子化対策に関する政策評価書」は新エンゼルプランの最終的な政策効果を「出生数の増加と合計特殊出生率の上昇」としている。

(25) 朝日新聞平成15年5月29日朝刊は、少子化社会対策基本法案に関する記事に、「少子化対策どこまで拡大」という見出しをつけている。

策として新たに加わっている。このように少子化対策が拡大している理由は3つ考えられる。

第1に、少子化対策が、個別政策を総合した政策であることと関わっている。

たとえば、「児童虐待」の問題が、少子化対策に加わったのはなぜだろうか。児童虐待は、家庭の養育機能の低下や地域社会からの孤立などから発生した問題であり、少子化の直接の要因と見ることはできない。

少子化は、子どもの誕生（妊娠・出産）、子どもの養育、子どもを養育する家族の機能の問題に、政策的関心を喚起する²³。

個別政策としての児童家庭対策は、児童虐待などの新たな事態に対応して、子どもを養育する家族の機能の低下に着目し、次第に施策の範囲を拡大していた。平成5年7月に、児童家庭局長の私的研究会である「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」の報告は、児童家庭対策を全ての子どもを対象とすること及び子どもの生活基盤である家庭や地域も視野に入れた対応が必要であることを述べている。

児童家庭対策は、子どもの問題を扱うので必然的に少子化対策に取り込まれ、取り込まれた児童家庭対策がその範囲を拡大するのに伴って、少子化対策も自動的に範囲を拡大するのである。したがって、「児童虐待」や「障害児への支援」のように、本来の少子化対策の目的からはみ出す施策が、結果的に少子化対策として掲げられることになる。

第2に、少子化の要因として考えられることが拡大すると、少子化対策も拡大する傾向が見られる。「若者の自立した生活の促進」という施策が、展開期の少子化対策プラスワン以降、新たに登場したのは、平成14年9月の「少子化社会を考える懇談会」の中間とりまとめ「子どもを育てたい、育てて良かったと思える社会をつくる」が、若い世代の親離れを進め、自立して家庭を持つための基盤を整備することを行動方針としていたことを受けている。少子化の要因のひとつに、パラサイトシングルが存在があ

るといわれているが⁽²⁷⁾、少子化の要因が検討された結果、パラサイトシングルの存在が要因として浮かび上がってきて、少子化対策に取り込まれたのである。

第3に、政府は、少子化対策は緊急に取り組まなければならないことであると認識しているので、少子化対策として取り上げられると、施策として予算などがつきやすいということがある。前述の不妊治療への経済的支援は、以前から当事者から要望があったが、医療保険の適用については意見が分かれていたため、なかなか取り組みがなされなかった。しかし、少子化対策として取り上げられることによって、経済的支援が行われるようになった。このように、施策として取り組んでほしい問題を少子化対策の枠内にいれようとする傾向が見られる。

以上のような理由から少子化対策は拡大した。そして、少子化がとまらない限りこれからも拡大する可能性がある。その施策は、少子化対策として盛り込むことが効果的なのか、妥当なのか、少子化対策の範囲を議論することが必要な時期にきているのではないだろうか。

4 少子化対策の法理念

少子化対策は、少子化の進行をとめるという現実のニーズに対して、関連する政策を束ねて総合的に行ってきたので、政策の核になる法理念は存在していない。

高藤昭法政大学名誉教授は、国からの出産奨励策ではなく、憲法第13条に基づく幸福追求権としての「子育て権」保障から少子化対策を考えるべきであるとして、次のように主張している⁽²⁸⁾。「子育て権」は、子を生み、育てるという権利であり、人間の最も根源的な権利である。そして、国や社会はこれを確実に保障していかなければならない。なお、これは、あくまで権利であるので、その行使は個人の自由である。「子育て権」を保障する政策としては、①所得・住宅・教育保障、②女性の就労権確立と子育て権の両立である。「子育て権」という発想は、

(26) 欧米先進諸国の家族政策もこれら3つのことに関心を持っている（渋谷敦司「少子化問題の社会的構成と家族政策」『季刊社会保障研究』34巻4号，1999，春，p.375）。

(27) 阿藤誠『現代人口学』日本評論社，2000，11，pp.113-114。

(28) 高藤昭「少子化社会対策基本法について（下）」『週刊社会保障』2248号，pp.23-24；高藤昭「少子化問題に対する基本的視点」『少子化と社会法の課題』法政大学出版局，1999，1，pp.16-30。

一般夫婦の理想の子ども数と予定子ども数にはギャップがあり、より多くの子どもを欲しながら、それが実現できていない現実から出てきたという。

少子化対策が、妊娠・出産については個人の自由な決定を保障し(リプロダクティブ・ライツ⁽²⁹⁾から要請される)、多様な生き方を認めるような対策であるためには、「子育て権」という個人の権利を保障する考え方は検討に値するのではないだろうか。

5 子育ての責任

これまでの少子化対策の展開を見ると、少子化対策の核心と思われる子育てに対する経済的支援は、児童手当の改正にとどまっており、抜本的な改革は手付かずのままである。

子育ての経済的支援は、子どもの養育は誰の責任かを問うことである。児童福祉法第2条は、国や地方公共団体が、子どもの保護者とともに、子どもが心身ともに健やかに育成する責任を負うと規定している。しかし、これは理念的であり、直接的な養育責任を定めたものではないと解されている⁽³⁰⁾。少子化社会対策基本法も、父母その他の保護者に子育ての第一義的責任があるという認識に立っている(第2条)。

また、子どもを経済的視点で見る見解がある。年金も医療も実質的には勤労世代から高齢世代への世代間所得移転制度に近づいている現状から、子どもに「社会的な経済価値」を見出して、

そこに出産・育児に対する公共政策の根拠を求める見解である⁽³¹⁾。このように子どもを経済的に見るのが、妥当なのかどうかも論点となる。

おわりに

少子化対策は、総合的な政策であることから長所がある。

第161回国会(臨時)で育児・介護休業法が改正され、平成17年4月から施行される。この改正により、育児休業終了後、保育所に入所できない場合等は、1年の育児休業を1年半まで延長することができるようになった。

これまでも、育児休業制度と保育所制度がうまくつながらないことが指摘されていた。しかし、育児休業は労働政策の問題であり、保育所は厚生行政の問題とされ、相互の連携を図る試みは十分ではなかった。しかし、いずれも少子化対策の観点から、仕事と育児の両立にとって何が問題かが検討され、両制度がうまく連携できるように制度改革がなされた。このように、少子化対策は従来の政策アプローチでは着手できなかった、所管を超えた使いやすい制度設計を可能にする。

また、少子化対策は、少子化対策を担う主体の拡大により、実効性の高い政策となりうる。このような方法における長所も最大限生かしていくことが重要であり、また、課題でもある。

(平成16年11月29日脱稿)

(かみお まちこ 社会労働調査室客員調査員)

(29) リプロダクティブ・ライツは、「性と生殖に関する権利」と訳され、子どもを産むかどうか、産むならいつ、何人産むかを決定する自由を含む(井上輝子他編『岩波女性学事典』岩波書店、2002、6pp.480-481.)。

(30) 許斐有『子どもの権利と児童福祉法(増補版)』信山社、2001、3、p.84。

(31) 宮島洋「出生率低下と公共政策」社会保障研究所編『現代家族と社会保障—結婚・出生・育児』東大出版会、1994、12、pp.233-250。

表1 少子化対策の経緯と展開

年	政府・国会の動き(男女共同参画の動き)	審議会等の動き	育児休業	保育所・子育て支援	経済的支援	妊娠・出産
1 少子化対策の形成期(平成2年～平成10年)						
平成2年 1.54 122万1385人	3月平成元年版厚生白書「長寿社会における子ども・家庭・地域」 6月1.57ショック(平成元年の出生率) 8月「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」設置(14省庁・内閣官房) 「児童環境づくり推進協議会」設置(国・都道府県)	1月厚生大臣主催「これからの家庭と子育てに関する懇談会」報告書 2月厚生事務次官主催「保育問題検討会」発足 7月児童家庭局長の私的研究会「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プログラム研究会」報告	1月育児休業法改正(平成4年1より施行、第1子より支給)	5月育児休業法成立	5月児童手当法改正(平成4年1より施行、第1子より支給)	4月母子保健法改正
平成3年 1.53↓ 122万3245人↑	1月健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議取りまとめ「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」 厚生省「児童環境づくり対策室」設置 4月週44時間制施行 10月厚生省「21世紀子どもと家庭フォーラム事業」としての国際シンポジウム・地方シンポジウム 12月厚生大臣主催子どもと家庭に関する円卓会議(上記フォーラムの集大成)提言「子育て新時代に向けて」 4月ウェルカムベビーキャンペーン実施	6月健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議報告(18省庁)「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する施策の進捗状況と今後の方向」 9月人口問題研究所「将来人口推計」公表(1.80) 10月平成4年版国民生活白書「少子社会の到来—その影響と対応」 12月厚生大臣主催「子どもと家庭に関する円卓会議」	4月週40時間制施行(一部事業を除く)	12月「エンゼルプランブレイクユード」(平成6年度の予算政府案)		
平成4年 1.50↓ 120万8989人↓						
平成5年 1.46↓ 118万8282人↓						

平成6年 1.50↑ 123万8828人↑	国際家族年 平成6年度労働省「仕事と家庭両立支援特別援助事業(ファミリー・サポート・センター)」 4月平成6年版厚生白書「未来をひらく子どもたちのために一子育ての社会的支援を考える」 5月「児童の権利条約」発効 7月「こども未来財団」設立(こども未来基金) ★12月文部・厚生・労働・建設四大臣合意「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)」 12月大蔵・厚生・自治3大臣合意「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」(緊急保育対策等5ヵ年事業)	1月保育問題検討会報告書 3月高齢社会福祉ビジョン懇談会 「21世紀福祉ビジョン-少子・高齢社会に向けて」	4月育児休業法改正(全ての事業所への適用等、施行は平成7年4月) 6月雇用保険法改正(施行は平成7年4月) 6月健康保険法等の改正(施行は平成7年4月) 11月厚生年金保険法等の改正(施行は平成7年4月)	3月児童手当法改正(児童育成事業の創設)	
平成7年 1.42↓ 118万7064人↓	平成7年度「地域子育て支援センター事業」開始		4月改正育児休業法施行 4月改正雇用保険法施行(育児休業給付25%支給) 6月育児休業法改正(介護休業を法制度化、施行は平成11年4月)		
平成8年 1.43↑ 120万6555人↑	5月平成8年版厚生白書「家族と社会保障-家族の社会的支援のために」	3月厚生大臣諮問機関中央児童福祉審議会に基本部会設置 12月中央児童福祉審議会基本部会中間報告「少子社会にふさわしい保育システムについて」「少子化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」			5 都道府県に不妊専門相談センター設置
平成9年 1.39↓ 119万1665人↓	1月国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」公表(出生率予測1.80から1.61に修正) 4月週40時間制本格実施(恒常的例外を除くすべての事業) 6月厚生省「児童計画策定指針について」(地方版エンゼルプラン)を自治体へ通知	★10月人口問題審議会「少子化に対する基本的考え方について」		6月児童福祉法正(児童家庭福祉制度の再構築、施行は平成10年4月)	

平成 10 年 1.38 ↓ 120 万 3147 人 ↑	6 月平成 10 年版厚生白書「少子社会を考える—子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会を」(事例集つき) 10 月厚生省と文部省「教育・児童福祉施策連携協議会」設置	7 月内閣総理大臣主宰「少子化への対応を考える有識者会議」設置(働き方分科会と家庭に夢を分科会) 7 月中央児童福祉審議会「今後の児童の健全育成に関する意見」 ★12 月有識者会議「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」を内閣総理大臣に提言	4 月改正児童福祉法施行(保育入所方法の見直し、児童家庭支援センターの創設等)	
-------------------------------------	--	--	---	--

2 少子化対策の確立期(平成 11 年～平成 13 年)

平成 11 年 1.34 ↓ 117 万 7669 人 ↓	1 月「少子化対策議員連盟」発足(4 月改正均等法施行) 5 月内閣総理大臣主宰「少子化対策推進関係協議会」設置(6 月男女共同参画社会基本法施行) 7 月平成 11 年度第 1 次補正予算成立(少子化対策臨時特例交付金 2000 億円) 12 月議員立法「少子化対策基本法案」衆議院に提出(その後廃案) ★12 月少子化対策推進関係協議「少子化対策推進基本方針」決定 ★12 月大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治大臣「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)(平成 12 年度～平成 16 年度)策定	6 月少子化への対応を推進する国民会議設置	4 月改正育児・介護休業法施行(家族的责任のある労働者の深夜業免除、介護休業部分の施行)	4 月改正均等法施行(母性健康管理)
平成 12 年 1.36 ↑ 119 万 547 人 ↑		4 月少子化への対応を推進する国民会議「国民的な広がりのある取り組みの推進について」策定 5 月平成 12 年版厚生白書「新しい高齢者像を求めて」(厚生白書の目次に少子化対策という言葉を初めて使用)	4 月改正育児・介護休業法施行 5 月児童虐待防止法制定 11 月児童虐待防止法施行	6 月改正児童手当法施行(支給対象年齢を義務教育就学前までに拡大) 11 月健やか親子 21 條 討会「健やか親子 21」取りまとめ(平成 22 年まで) 12 月与党(自民・公明・保守)児童手当等に関する三党合意

平成13年 1.33↓ 117万662人↓	1月厚生労働省発足(雇用均等・児童家庭局設置＝労働省女性局＋厚生省児童家庭局) 1月大臣官房統計情報部「21世紀出生児縦断調査」実施(7月にも実施、合計5万人) 3月政府・与党社会保障改革協議会「社会保障改革大綱」 6月議員立法「少子化社会対策基本法案」再提出(継続審議扱い) 7月閣議決定「仕事と子育ての両立支援の方針について」(待機児童ゼロ作戦など) 9月平成13年版厚生白書「生涯」生涯にわたり個人の自立を支援する厚生労働行政)	11月改正育児・介護休業法施行(不利益取扱い禁止等)	11月児童福祉法改正(認可外保育施設に対する監督強化、施行は平成14年4月)	6月児童手当法改正(所得制限の緩和)
-----------------------------	--	----------------------------	--	--------------------

3 少子化対策の展開期一範囲と主体の拡大ー(平成14年～現在)

平成14年 1.32↓ 115万3855人↓	平成14年度「つどいの事業」開始 1月国立社会保障・人口問題研究所新人口推計公表(出生率予測1.61から1.39に修正、出生率低下の要因に夫婦の出生力そのものの低下) 6月閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」 6月「少子化対策基本方針」に基づく平成13年度の進捗状況及び平成14年度において講じようとする施策 ★9月厚生労働省少子化対策プラスワン 11月厚生労働省内に少子化対策推進本部設置	3月少子化社会を考える懇談会開催 3月ワークシェアリングに関する政労使合意 7月文科省家庭教育支援懇談会報告「社会の定として子どもを育てよう」 9月少子化社会を考える懇談会中間とりまとめ「子どもを育てたい、育ててよかったと思える社会をつくる」	4月改正育児・介護休業法施行(時間外労働の免除)	4月母子健康手帳改定(父親の育児参加等の記述追加)	12月与党三党合意特別配働者控除の廃止の代わりにより2500(欄外)の枠内で児童手当の拡充を合意
------------------------------	---	--	--------------------------	---------------------------	--

平成 15 年 1.29 ↓ 112 万人 ↓	<p>「市町村地域子育て支援推進強化事業」</p> <p>2月少子化対策議員連盟「少子化社会対策基本法案成立に向けての決議」</p> <p>★3月少子化対策推進関係閣僚会議「次世代育成支援に関する当面の取組方針」(平成 15 年度と平成 16 年度を次世代育成支援対策の基盤整備期間と位置づける)</p> <p>6月若者自立・挑戦プラン(文部科学大臣・厚生労働大臣・経済産業大臣・経済財政政策担当大臣合意)</p> <p>★7月少子化社会対策基本法成立(施行は9月)</p> <p>★7月次世代育成支援対策推進法施行(施行は一部を除き7月・平成 27 年3月までの期限立法)</p> <p>8月平成 15 年版厚生労働白書「活力ある高齢者像と世代間の新たな関係の構築(子育て支援対策の充実の中で生殖医療に初めて言及)」</p> <p>★8月閣僚7省庁「次世代育成支援対策推進法の行動計画」策定指針</p> <p>9月「少子化社会対策会議」発足(少子化対策推進関係閣僚会議は廃止)</p>	<p>「次世代育成支援政策研究会」設置</p> <p>6月社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」</p> <p>8月次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告「社会連帯による育成支援に向けて」</p> <p>12月「少子化対策大綱検討会」設置</p>	<p>7月児童福祉法改正(すべての子どものための児童福祉法、平成 17 年4月から施行)</p>	<p>7月政府税制調査会「所得税に児童控除」中間報告</p>	<p>5月与党「不妊治療に助成を行うべきこと」を二党合意</p>
平成 16 年	<p>平成 16 年度は、少子化対策の施策に総額 2500 億円を支出(国・地方)</p> <p>1月厚生労働省「次世代育成支援対策の取組方針について」</p> <p>4月総務省「少子化対策に関する政策評価」(新エンゼルプランの政策評価)</p> <p>★6月閣議決定「少子化社会対策大綱」(少子化対策推進基本方針及び次世代育成支援に関する当面の取組方針を統合)</p> <p>12月「新エンゼルプラン」を策定予定</p> <p>平成 16 年度未だに行動計画指針に即した行動計画の策定義務(301 人以上の企業)</p> <p>4月次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の実施予定(国・地方自治体、事業主)</p>	<p>6月厚生年金保険法改正(育児休業中の保険料免除措置の対象を1歳未満から3未満に拡大)</p> <p>12月育児・介護休業法改正(看護休暇等の導入等、施行は平成 17 年4月)</p> <p>4月改正育児・介護休業法、改正厚生年金保険法施行</p>	<p>4月児童虐待防止法改正(児童虐待の定義の明確化等)</p> <p>6月児童手当法改正(支給対象年齢を小学校3年生修了までに拡大、施行は4月に遡及)</p>	<p>平成 16 年度から不妊治療に要する費用の一部助成</p>	
平成 17 年		<p>4月改正児童福祉法施行</p>			

(作成 神尾真知子)

(注) ・この表に示している施策は、主に各年の厚生白書、厚生労働白書、厚生労働白書、第161回国会(臨時)に提出された「少子化の状況及び少子化に対処するために講じた施策の概況」を参考に掲出した。政府・国会の動き・男女共同参画の動き(かつこ書)、審議会等の動き、育児休業、保育・子育て支援、経済的支援、妊娠・出産の6項目に分類している。

・施策の冒頭に月が記載されていないものは、不明または確定できないものである。

・各年の出生率と子ども数の横の矢印は、前年に比べて、減少しているが(↓)、増加しているが(↑)を示している。

・★は、表4「少子化対策の変遷」において、施策を分類・整理している。

・平成 16 年 12 月に策定予定であった「新エンゼルプラン」は、「子ども・子育てプラン」として策定された(追記)。