

日本における少子化施策と子育て意識

A Trend of Anti-Declining Birthrate Administration Measure and Child Care Awareness in Japan

久保田 治助*

(名古屋大学大学院教育発達科学研究科後期博士課程)

Harusuke Kubota

目次

- . はじめに
- . 日本の少子化対策の経緯
- . 少子化対策の現状
- . 子どもの発達と子育て支援
- . おわりに

. はじめに

日本では、1990年の「1.57ショック」を契機に、出生率が低下し、子どもの数が減少傾向にあることが問題となっている。2005年の全国の合計特殊出生率は1.26であるが、これを下回る都道府県は神奈川県・京都府・北海道のような大都市を中心としており、東京都の1.00が最低である。

この少子化問題は、日本の今後の課題であり、国・地方公共団体・企業・地域・家族など社会を構成するすべてのものが主体的にすすめる問題と捉えられるように認識されるようになった。そこで、仕事と子育ての両立を目指した支援体制・環境作りの対策が求められ、拡充されている。それは、2005年度の少子化社会対策関係予算によると、総額になると1,516,393,000,000円にのぼり、大規模な国家政策を行っていることが理解できる。

しかし、日本の児童・家族関係給付費は、高齢者関係給付費と較べると極端に少なく、2004年の国立社会保障・人口問題研究所が行った調査によると、高齢者関係給付費の5%にすぎない状態である¹。

日本では、1990年代半ばからの少子化対策計画として、「エンゼルプラン」・「新エンゼルプラン」を推進してきた。2003年には、「少子化社会対策基本法」・「次世代育成支援対策推進法」が制定された。さらに、2005年には、「少子化社会対策大綱」とその具体的な実施計画である「子ども・子育て応援プラン」に基づき少子化対策が推進される。しかし、これまでの少子化対策は、育児休業を取得し、低年齢児保育や延長保育を利用して、就労を継続する人が増えた一方で、子どもの置かれている環境はむしろ悪化したと考えられている²。

そこで、2006年度からは、「新しい少子化対策について」として、新たな少子化対策計画が進められている。今日の少子化対策の争点は、「子どもと家族を大切にするという視点に立った施策の拡充」である。それは、子どもを持ちたいという国民の希望に応え、子どもを安心して生み、育てやすくする環境整備のための支援策をさらに拡充していくことが重要であることを念頭に置いた5つの考え方に沿って重点的に推進しようとしている³。

子育ては第一義的には家族の責任であるが、子育て家庭を、国、地方自治体、企業、地域等、社会全体で支援する。

すべての子育て家庭を支援するため、地域における子育て支援策（在宅育児や放課後対策も含む）を強化する。

仕事と子育ての両立支援の推進や、子どもと過ごす時間を十分に確保できるように、男性を含めた働き方の見直しを図る。

親の経済力が低く、仕事や家庭生活の面でも課題が多い出産前後や乳幼児期において、経済的負担の軽減を含め総合的な対策を講じる。

就学期における子どもの安全確保や、出産・子育て期の医療ニーズに対応できる体制の強化、特別な支援を要する子ども及びその家族への支援を拡充する。

である。そこでは、社会全体の意識改革が求められ、総合的な少子化対策を進める上で、次世代育成の意識化や家族の絆の再認識が重要とされ、その子育てを地域社会が支える構造によって、出生率向上のための支援策の効果が発揮されると考えられており、国・地方自治体・企業・地域社会など社会全体の意識改革に取り組むことが重要であるとしている。

ここでは、日本の行政の少子化対策の変遷を概観しつつ、子育て意識を分析することで、現在の日本の少子化対策の問題点を明らかにしたい。

・日本の少子化対策の経緯

日本の少子化対策は、1990年の合計特殊出生率が1.57にまで低下したことによる「1.57ショック」を契機としている。日本の少子化問題は、高齢化問題とともに指摘され、社会保障の拡充が求められている。（図1）

（1）エンゼルプラン

少子化対策として具体的な計画が示されたのは、1994年12月に、当時の文部省・厚生省・労働省・建設省の4大臣の合意によって策定された、「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）である。エンゼルプランは、子育てを夫婦や家庭の問題としてのみ捉えるのではなく、国・地方自治体・企業も含めた社会全体で子育てを支援してゆくことを目的としたものである。このエンゼルプランは、その後10年間に取り組む基本的

方向と重点施策を定めている。

具体的には、3歳未満の低年齢児保育、通常の11時間を超える延長保育、病気回復期の乳幼児の一時預かり、パート就労時に対応した一時保育、小学校低学年の学童保育、地域子育て支援センターの整備等を図るための「緊急保育対策等5か年事業」が策定である。1999年度を目標年次として、整備が進められた。

図1：少子化対策の経緯

1990年	1.57ショック＝少子化の傾向が注目される
1994年12月	エンゼルプラン＋緊急保育対策等5か年事業（1995年度～1999年度）
1995年12月	少子化対策推進基本法
1999年12月	新エンゼルプラン（2000年度～2004年度）
2001年7月	待機児童ゼロ作戦
2002年9月	少子化対策プラスワン
2003年7月	少子化社会対策基本法 次世代育成支援対策推進法
2004年6月	少子化社会対策大綱
2004年12月	子ども・子育て応援プラン（2005年度～2009年度）
2005年4月	地方公共団体、企業等における行動計画の策定・実施
2006年6月	新しい少子化対策について

資料：『少子化社会白書』平成18年度版、ぎょうせい、p.22をもとに筆者作成

（2）新エンゼルプラン

その後、1999年12月に、少子化対策推進関係閣僚会議において、「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、当時の大蔵省・文部省・厚生省・労働省・建設省・自治省の6大臣の合意により策定された。新エンゼルプランは、それまでのエンゼルプランと緊急保育対策等5か年事業を見直したもので、2000年から2004年までの計画である。2004年度に達成すべき目標値の項目として、これまでの保育サービス関係だけでなく、雇用、母子保健・相談、教育等の事業も加えた幅広い内容となった。

（3）次世代育成支援対策推進法

2002年9月に厚生労働省においてまとめられた「少子化対策プラスワン」を踏まえ、家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援するため、2003年3月、少子化対策推進関係閣僚会議において、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が決定された。その後、2003年7月に、この方針に基づき、地方自治体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するため、「次世代育成支援対策推進

法」が制定された。「次世代育成支援対策推進法」は、地方自治体や事業主が、次世代育成支援のための取組を促進するために、それぞれ行動計画を策定し、実施していくことをねらいとしたものである⁴。

(4) 少子化社会対策基本法と少子化社会対策大綱

2003年7月に「少子化社会対策基本法」は制定され、同年9月から施行された。この法律は、日本における急速な少子化の進展が、21世紀の国民生活に深刻かつ多大な影響を及ぼしていることから、少子化の流れを抑制することが求められている状況において、少子化社会での施策の基本理念を明らかにし、少子化に対処するための施策を推進することを目的としたものである。「少子化社会対策基本法」を受けて、2004年6月には、「少子化社会対策大綱」が少子化社会対策会議を経て、閣議決定された。

「少子化社会対策大綱」は、少子化の急速な進行は社会・経済の持続可能性を揺るがす危機的なものと真摯に受け止め、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でできる社会への転換を喫緊の課題とし、少子化の流れを変えるための施策に集中的に取り組むこととしている⁵。

そのためには、子育て家庭が安心と喜びをもって子育てに当たることができるよう社会全体で応援するとの基本的考えに立って、少子化の流れを変えるための施策を国をあげて取り組むべき極めて重要なものと位置づけ、「3つの視点」、「4つの重点課題」、「28の具体的行動」を提示している。(図2)

図2：3つの視点と4つの重点課題

* 3つの視点

1. 自立への希望と力
2. 不安と障壁の除去
3. 子育ての新たな支え合いと連帯 - 家庭のきずなと地域のきずな -

* 4つの重点課題

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

3つの視点とは、若者の自立が難しくなっている状況を変えていくという「自立への希望と力」、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という「不安と障壁の除去」、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こと

と、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という「子育ての新たな支え合いと連帯 - 家族のきずなと地域のきずな - 」である。

4つの重点課題とは、政府が特に集中的に取り組むべき課題であり、若者の就労支援や、子どもが自立した若者へとたくましく成長するように家庭・学校・地域等で取組を進めていく「若者の自立とたくましい子どもの育ち」、企業における子育てと仕事が両立できる職場づくりや育児休業の取得等の促進、職場優先の風土や意識を変えていく「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」、子どもの頃から生命の大切や、子どもを生み育てることの意義、家庭の大切さ等について理解を深める取組を推進する「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」、多様な地域の子育て支援策の充実や経済的支援、バリアフリー化の推進等を図る「子育ての新たな支え合いと連帯」の4分野である。

(5) 子ども・子育て応援プラン

少子化社会対策大綱に盛り込まれた施策について、その効果的な推進を図るため、2004年12月、少子化社会対策会議において、「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)が決定された。「子ども・子育て応援プラン」は、2005年度から実施されている。

「子ども・子育て応援プラン」は、「少子化社会対策大綱」の掲げる4つの重点課題に沿って、国が地方自治体や企業等とともに計画的に取り組む必要がある事項について、2005年度から2009年度までの5年間に講ずる具体的な計画である。これまでのプランでは、保育関係事業を中心に目標値が設定されていたが、「子ども・子育て応援プラン」は、「少子化社会対策大綱」における4つの重点課題に基づき、若者の自立や働き方の見直し等も含めた幅広い分野で具体的な目標値を設定している。

また、「子ども・子育て応援プラン」では、サービスの受け手としての国民の視点から、「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のできる社会」への転換を理解するために、10年後を展望した「目指すべき社会」の姿を提示している。

・少子化対策の現状

2005年度から、「少子化社会対策大綱」や「子ども・子育て応援プラン」に基づき、幅広い観点から多岐にわたる少子化対策が推進されて来たにもかかわらず、少子化の状況は進行している。

特に、これまでの少子化対策に対する認識として、

2005年は、総人口が減少に転じる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したこと

こうした少子化傾向が続くと、人口減少は加速度的に進行し、経済産業や社会保障の問題にとどまらず、国や社会の存立基盤に関わる問題となること

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ことを深刻に受け止める必要があること

と指摘している⁶。

新しい少子化対策では、「出生率の低下傾向を反転させる」という目標を設定している。それは、少子化の背景にある社会意識を問い直し、家族の重要性の再認識を促し、また若い世代の不安感の原因に総合的に対応するため、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図る必要に迫られたからである。

こうした少子化の進行に対応し、少子化社会対策の戦略的な推進を図るため、2005年10月、少子化社会対策会議の下に、関係閣僚と有識者から構成された「少子化社会対策推進会議」が設置された⁷。さらにその下に、少子化担当大臣と推進会議の有識者から構成される「少子化社会対策推進専門委員会」（主宰：少子化担当大臣）が設置された。

推進会議及び専門委員会では、「子ども・子育て応援プラン」において掲げられた3つの検討課題である、地域や家族の多様な子育て支援、働き方に関わる施策、経済的支援、を中心に議論が行われた。そして、専門委員会によって、2006年5月に、「これからの少子化対策について」を取りまとめた。この新しい少子化対策の特徴は、少子化対策の抜本的な拡充、強化、転換を図るため、社会全体の意識改革と、子どもと家族を大切にする観点からの施策の拡充、という2点を掲げている。

新しい少子化対策では、2005年度から実施している「子ども・子育て応援プラン」の推進にあわせ、妊娠・出産から高校・大学生になるまで子どもの成長に応じつつ総合的に子育て支援策を講じるとともに、働き方の改革が必要であり、子育て支援策及び働き方の改革を推進することとしている。

具体的な対応策としては、「子ども・子育て応援プラン」から、子どもの視点に立った対策が必要、子育て家庭を社会全体で支援する体制が必要、ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）の実現や男女共同参画の推進が必要、家族政策という観点から少子化対策を推進することが必要、という4つの視点を掲げた。「地域や家族の多様な子育て支援」の分野では、地域の子育て支援拠点の拡充や人材の育成、子育て支援のためのネットワークの整備、待機児童ゼロ作戦の推進等の保育サービスの拡充、放課後児童対策の充実、小児科医や産科医の確保、「働き方に関わる施策」の分野では、育児休業の取得促進等勤労者に対する子育て支援、ワーク・ライフ・バランスに基づく働き方の実現や、女性の再就職等の支援策の推進、非正規労働者に対する処遇の改善、「経済的支援」の分野では、妊娠・出産における負担の軽減、子育て費用の負担軽減、経済的支援やサービス拡充に関する財源について、提言をしている⁸。

特に、家族・地域の絆の再生や社会全体の意識改革を図るための国民運動の推進を強調していること、すべての子育て家庭を支援するという観点にくわえて、子育て支援策の強化を打ち出していること、発達に応じて子育て支援のニーズが変わっていくことに留意し、年齢

進行に応じて、新生児・乳幼児期（妊娠・出産から乳幼児期まで）、¹⁾「未就学期（小学校入学前まで）」²⁾「小学生期」³⁾「中学生・高校生・大学生期」の4期に分けて子育て支援策を掲げていることが特徴的な点である⁹⁾。

新生児・乳幼児期では、出産育児一時金の支払い手続きの改善、妊娠中の健診費用の負担軽減、不妊治療の公的助成の拡大といった出産費用の負担軽減、妊娠初期の休暇などの徹底・充実、産科医等の確保等産科医療システムの充実、児童手当制度における乳幼児加算の創設、子育て初期家庭に対する家庭訪問を組み入れた子育て支援ネットワークの構築と、安心して出産できる環境整備を推進するとともに、子どもが乳幼児期にある子育て家庭を支援する。

未就学期では、全家庭を対象とする地域における子育て支援拠点の拡充、待機児童ゼロ作戦の更なる推進、病児・病後児保育、障害児保育等の拡充、小児医療システムの充実、行動計画の公表等次世代育成支援対策推進法の改正の検討、育児休業や短時間勤務の充実・普及、事業所内託児施設を含め従業員への育児サービスの提供の促進、子どもの事故防止策の推進、就学前教育についての保護者負担の軽減策の充実と、子育ての喜びを感じながら育児ができるように子育て家庭への支援と地域の子育てサービスの充実を図る。

小学生期では、放課後時間を有意義に過ごすことができるよう、全小学校区における「放課後子どもプラン」を推進するとともに、スクールバスの導入等、学校や登下校時の安全対策を図る。

中学生・高校生・大学生期では、奨学金の充実等、教育費負担の軽減を図るとともに、学生のベビーシッターを養成する。

働き方の改革としては、若者の就労支援やパートタイム労働者の均衡処遇の推進、女性の再就職支援等「再チャレンジが可能な仕組みの構築」を推進するとともに、企業の子育て支援の推進や長時間労働の是正、働き方の見直しを含む官民一体子育て推進運動など、これまでの働き方を改革することが求められている。

また、子育てを支援する税制等の検討、里親・養子縁組制度の促進と広報・啓発、地域の退職者、高齢者等の人材活用による世代間交流の推進を図る。

くわえて、子育て支援策や働き方の改革における具体的な支援施策の強化・拡充の一方で、長期的な視点に立って社会の意識改革を促すことを目的として、家族・地域の絆を再生する国民運動、社会全体で子どもや生命を大切にす運動といった国民運動を展開する¹⁰⁾。具体的には、家族・地域の絆を再生する国民運動として、「家族の日」や「家族の週間」の制定、家族・地域の絆に関する国、地方自治体による行事の開催、働き方の見直しについての労使の意識改革を促すことを掲げ、さらに、社会全体で子どもや生命を大切にす運動としては、マタニティマークの広報・普及、有害な情報の流通への注意と子どもに有用な情報の提供、

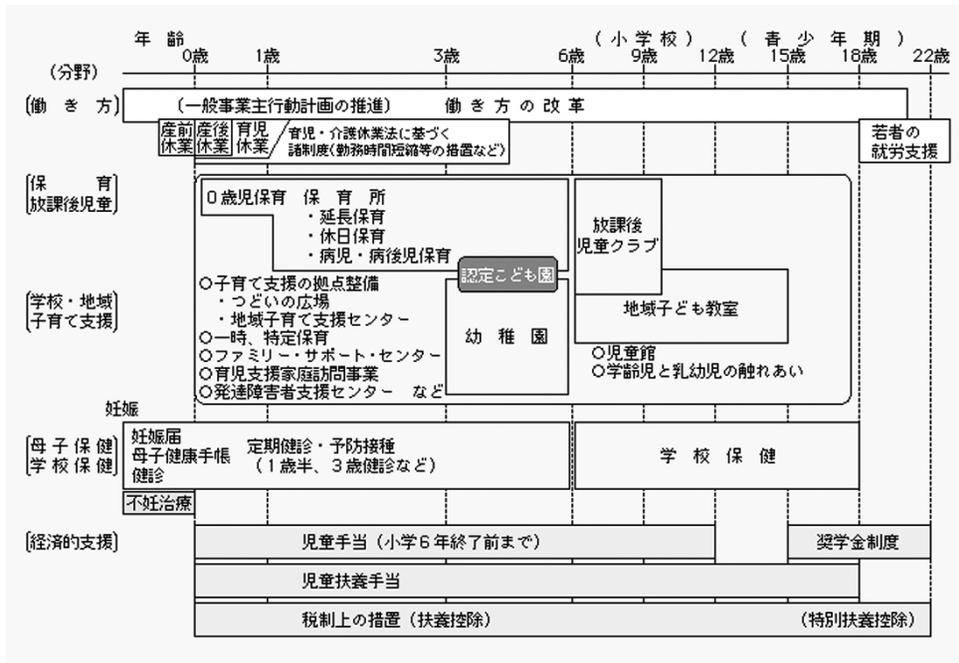
生命や家族の大切さについての理解の促進を掲げている¹¹。

そのうえで、次世代育成の意識や子育てに関わるものの仕事と育児を両立によって、子育てに対する喜びと生きがいを感じられる社会の構築をめざした少子化対策の充実が求められた。

・ 子どもの発達と子育て支援

日本における主な子育て支援策を年齢進行別にみると、以下の図の通りである。支援策は、母子保健・学校保健、労働の場での子育て支援、地域の子育て支援サービス、経済的支援策等である。(図3)

図3：子どもの年齢からみた子育て支援策



資料：『少子化社会白書』平成18年度版、ぎょうせい、p.36

実際には、子育て女性の意識について、以下から理解することができる。(図4)これは、2005年に行なった、子どものいる20歳から49歳の女性を対象としたアンケートでは、経済的支援措置(保育・教育費への補助、医療費補助、児童手当など)を希望する女性が2,260人中、69.9%の人が希望し、もっとも多い数値を示した。次に多い要望は、保育所の充実をはじめとした子どもを預かる事業の拡充が39.1%と続き、女性が社会的に働く環境を希望する回答が多いことが示された。

図4：子育て女性の意識調査（％）

経済的支援措置（保育・教育費への補助、医療費補助、児童手当など）	69.9
保育所の充実をはじめとした子どもを預かる事業の拡充	39.1
出産・育児のための休業・短時間勤務（産前・産後休業、育児休業、育児時間確保のための短時間勤務など）	37.9
出産・子育て退職後就職を希望する者に対する再就職支援	36.1
仕事と育児の両立の推進に取り組む事業への支援	33.1
小児医療体制整備など子どもの健康支援	22.3
妊娠・出産の支援体制、周産期医療体制の充実	10.4
ファミリー向け賃貸住宅の優先入居	8.5
親子を対象とした地域における子育て支援事業の推進（ファミリー・サポート・センターなど）	7.5
子どものための建築物、交通機関などにおけるバリアフリーの推進	5.2
自然・社会体験、ボランティア、スポーツ活動など子どものための事業促進	4.1
公的に男女の出会いの場を設けること	1.5

資料：内閣府「少子化社会対策に関する子育て女性の意識調査」2005年3月をもとに筆者作成

注：n=2,260 選択肢から最高3つを選択 回答計=278.1%

この女性の社会で働く環境の問題は、所得の問題からも理解できる。（図5）

図5：世帯主の年齢階級別にみた平均所得金額

	1世帯当たり（万円）	1人当たり（万円）
29歳以下	301.6	158.8
30～39歳	560.0	177.7
40～49歳	729.5	200.5
50～59歳	765.2	243.0
60～69歳	538.4	204.0
70歳以上	424.0	179.6
平均所得金額	580.4	203.3

資料：厚生労働省「国民生活基盤調査」平成17年度をもとに筆者作成

この図にある通り、29歳以下の所得は、平均所得額よりも低く、子どもを育てるためには、十分な所得であるといえない。日本での子どもの産めない最大の理由が、「お金がかかる」ことであり、日本において一人の子どもを大学まで行かせるために約1000万円かかる現状であ

る12。したがって、女性の子育て観と関わって、女性自身が働く必要性を感じている。しかし、子育てに対する社会保障や企業側の支援は十分であるといえないのは、上記から理解できる。

．おわりに

以上から、日本の少子化対策の動向について概観し、子育てに対する意識を明らかにした。

新たな少子化対策として重要であるのは、社会全体の意識改革という視点である。出生率の向上のためにはさまざまな施策を総合的に推進する必要が求められている。特に、行政は、家族や地域の絆を強化することを強調している。そのうえで、国・地方公共団体・企業・地域社会等が連携して社会全体の意識改革に取り組むことが重要であると述べている。

しかし、子育て意識から理解できたのは、家族や地域の問題ではなく、子育てをするための女性の社会的に働くことを推進するための社会保障や企業の支援などの条件整備であった。今回の新たな少子化対策で強調された家族や地域の問題は、社会問題として国民が意識し始めた子育ての問題について、再度、自己の問題として捉え返すことになっているのではないか。

そのためには、第2次ベビーブーム世代について理解し、20代・30代にとっての社会保障に重点を置いた少子化対策を検討する必要が急務である。

注

¹ 国立社会保障・人口問題研究所『平成16年度 社会保障給付』参照。

2004年度の児童・家族関係給付費は、30,906億円、高齢者関係給付費は、606,537億円である。

² 池本美香「子育てにかかわる政策の動き」日本子どもを守る会編『子ども白書2005』草土文化社、2005年p.18。

³ 『少子化社会白書』平成18年度版、ぎょうせい、pp.31-32。

⁴ 浅井春夫『「次世代育成支援」で変わる、変える子どもの未来』山吹書店、2004年、pp.27-29。

⁵ 『少子化社会白書』前掲書、p.24。

⁶ 同前、p.30。

⁷ 主宰：内閣官房長官、構成員：内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（少子化・男女共同参画）、総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、有識者8名）

⁸ 『少子化社会白書』前掲書、p.27。

⁹ 同前、p.32。

¹⁰ 同前、p.33。

¹¹ 同前。

¹² 浅井春夫『子どもを大切にする国・しない国』新日本出版社、2006年、p.100。