

なぜ少子化対策が効果を発揮しないのか —ニーズに即した総合的な政策の展開を—

I はじめに

1 子ども数の顕著な減少

毎年5月5日の「こどもの日」にあわせて、総務省統計局から子ども数（15歳未満人口）に関する統計トピックスが公表される。2009（平成21）年4月1日現在の子ども数は、前年に比べ11万人少ない1,714万人で、1982（昭和57）年から28年連続の減少となり、過去最低となった。我が国の子ども数は、80年代半ば以降、毎年過去最低値を更新している。

将来の日本の社会を担うべき子どもたちの減少は大問題のはずであるが、少子化傾向が恒常化している現在では、大きなニュースとはならない。今年の子どもの数の減少も対前年比マイナス0.1%減なので、減少といってもほとんど変化がなかったといえなくもない。しかし、これを長い期間で見ると、子ども数は驚くほど激減している。人口構成上、日本社会がのっぴきならない状況にあることが一目了然となる。

約60年前の1950（昭和25）年の子ども数は2,943万人と、我が国の総人口の35.4%を占めていた。約30年前の1980（昭和55）年でも、子ども数は2,752万人で、我が国の総人口の23.5%を占めていた。それが現在（2009年4月1日）では、約30年前と比較して、実に1千万人も減少している。総人口に占める割合は13.4%にすぎない。この割合は、人口3千万人以上の国の中では最低であ



増田 雅暢（ますだ まさのぶ）
（上智大学 総合人間科学部 教授）

略歴

- 1954年 埼玉県生まれ
- 1976年 東京大学教養学部国際関係論分科卒業
- 1981年 厚生省（現・厚生労働省）入省
- 1996年 九州大学法学部助教授（2年間）
- 2004年 内閣府参事官（少子化社会対策担当）（2年半）
- 2007年 上智大学総合人間科学部教授

専門

社会保障政策論、社会福祉論、介護保険制度

主な著書

- 『介護保険見直しの争点』（法律文化社、2003年）
- 『介護保険見直しへの提言』（法研、2004年）
- 『これでいいのか少子化対策』（ミネルヴァ書房、2008年）
- 『社会福祉法入門（第2版）』（共編著、有斐閣、2008年）
- 『世界の介護保障』（編著、法律文化社、2008年）

る。子ども数の減少とは逆に、65歳以上の高齢者数は激増している。2009年の高齢者数を1980年と比較すると、1,700万人もの増加となっている。高齢化率は、1980年の9.1%か

ら 2009 年の 22.5%と、世界で最も高い割合となっている。まさに、子ども数の動向と逆方向に動いている。

少子化の進行により最も懸念されることは、人口減少や労働力人口の減少に伴う社会全体の活力の低下である。すでに我が国は、2005（平成 17）年国勢調査結果から「人口減少社会」に突入している。そのときは対前年比で 2 万人程度の減少であったが、2008（平成 20）年度の人口動態では、出生数 109 万人に対して死亡数 114 万人と、1 年間で 5 万人の人口減となっている。今後、人口減少は本格的に進むこととなり、2020 年以降は毎年数十万人を超える規模で人口が減っていく（注 1）。子ども数の減少は、各地で小学校の統廃合を招いているが、近年、名門百貨店をはじめ販売業の低調、自動車の売上不振なども

2 どのように少子化対策に取り組むべきか

このように少子化は看過できない問題である。我が国では、1990 年のいわゆる「1.57 ショック」（注 3）を契機に少子化問題に取り組むはじめ、さまざまな対策が講じられてきたが、少子化傾向になかなか歯止めがかからない。2003 年には、一人の女性が生涯に生む子ども数の推計値である合計特殊出生率が、「超少子化国」とよばれる水準である 1.3 未満にまで落ち込んでしまった。

筆者は、2004 年夏から 2006 年末まで内閣府参事官として、少子化社会対策を担当し、2006 年 6 月に政府が策定した少子化対策の新計画、「新しい少子化対策について」（注 4）策定実務の中心メンバーとして関わった。こ

目につくようになった。これには、人口の少子高齢化の進行、若年人口の減少が大きな原因となっていることを否定できない。

労働力人口も 2005（平成 17）年をピークに減少していく（注 2）。労働力人口の減少は、経済成長に対してマイナスの影響を及ぼす。良質な労働力を確保しなければ産業の発展は望めないが、労働力人口の減少とあいまって近年の非正規労働者の増加は、産業の基盤そのものをゆるがしかねない大問題である。さらに、国内の労働力不足に対応するための外国人労働力問題も、社会的課題となつつある。

（注 1）国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）」による。

（注 2）「平成 16 年版少子化社会白書」77 頁

の「新しい少子化対策」では、出生率の低下傾向を反転させることを目標に、少子化対策の抜本的な拡充・強化・転換を図るとして、児童手当の乳幼児加算の創設、妊娠中の健診費用の負担軽減、放課後子どもプランの推進等の新規施策を含め、総合的な対策を企画立案した。国や地方自治体における少子化対策拡充の取り組みが広く報道されるようになり、2006 年の合計特殊出生率は 1.32 と、6 年ぶりに上昇に転じ、1.3 台に回復した。その後の上昇も期待されたが、2007 年以降の伸びは小幅なものにとどまっている。（注 5）

なぜ、政府の少子化対策は効果を発揮しないのか。筆者の行政経験も踏まえて考察する

と、主に、①エンゼルプランをはじめ政府の少子化対策が、関係省庁間の協議・調整でつくられる「役所中心型」の計画であったこと、②両立支援やワーク・ライフ・バランスの推進など観念的な理想論が中心に据えられることが多く、経済的支援の強化など真に子育て世帯のニーズが高い政策への取り組みが弱かったこと、③全般的に政府の危機意識が乏しかったこと、を原因として挙げることができる。

本稿では、これまでの政府の少子化対策の問題点を説明するとともに、明治安田生活福祉研究所が行った若い世代へのアンケート調査をもとに、少子化対策としてどのような政策が必要なのかについて考察し、これから

の少子化対策の展開を考える上での参考に供したい。

(注3) 1990(平成2)年に、その前年の1989(平成元)年の合計特殊出生率が1.57と、それまで戦後最低であった丙午(ひのえうま)の年の1966(昭和41)年の1.58を下回る数値であることがわかり、少子化傾向が社会の注目を集めた。

(注4) 猪口邦子少子化担当大臣(当時)のもとで2006年6月に策定された少子化対策。社会全体の意識改革と、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の2点を基本として、児童手当の乳幼児加算の創設など多くの新規施策を掲げた。なお、本稿では「新しい少子化対策」と略称する。

(注5) 2007年は1.34、2008年(概数)は1.37となっている。

II なぜこれまでの少子化対策は効果を発揮しなかったのか

少子化対策としては、1994年12月策定のエンゼルプラン(注6)以来、2007年の「子どもと家庭を応援する日本」重点戦略(注7)まで、ほぼ2、3年ごとにさまざまな計画がつけられてきた。それにも拘わらず、効果を発揮するものがほとんどなかったのはどうしてだろうか。わずかに、「新しい少子化対策」が出生率の反転上昇に影響を及ぼしたくらいである。

その一番の理由は、これまでの計画の多くが、国民、特に若い子育て家庭のニーズに十分こたえるものとはなっていなかったことによる。その背景には、大きく分けて、以下の3点の問題があったものと考えている。

図表1 少子化対策の経緯

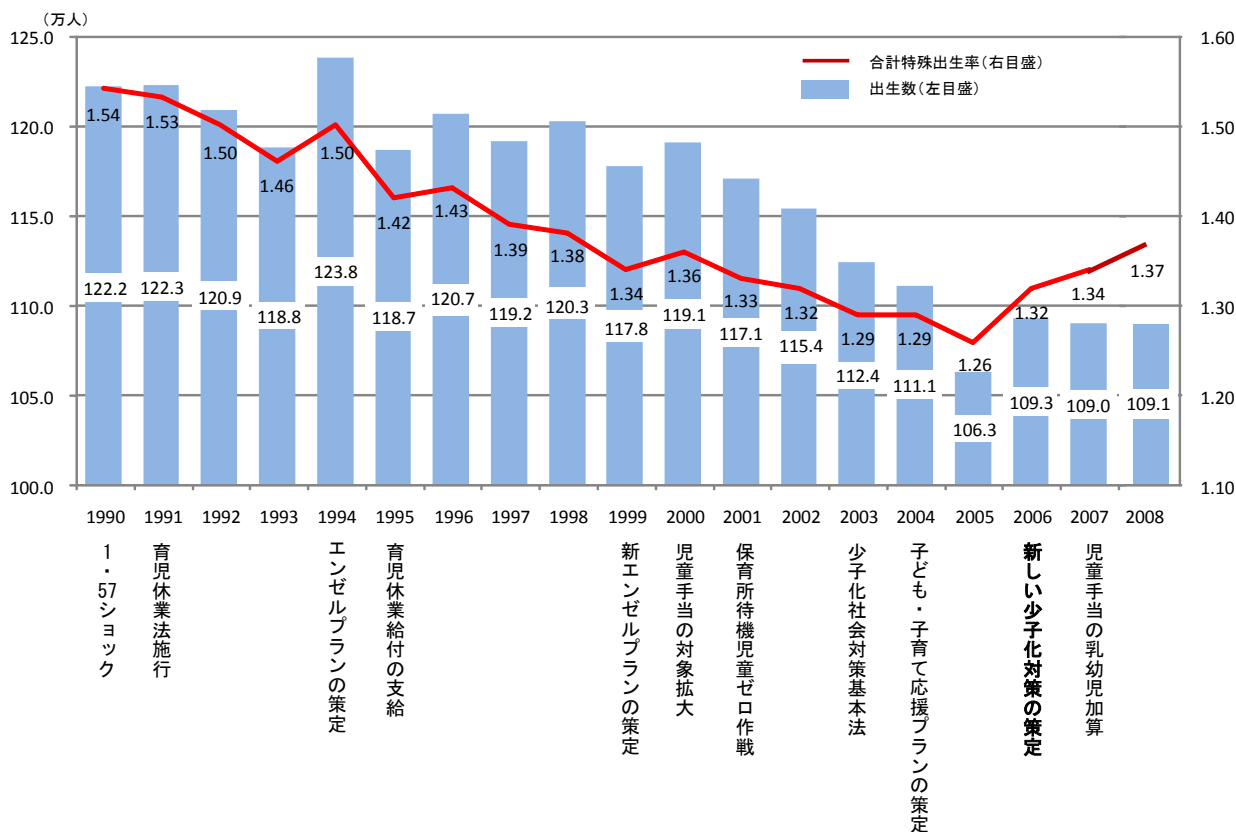
1990年	1.57 ショック
1994年12月	<u>エンゼルプランと緊急保育対策等5か年事業</u>
1995年4月	エンゼルプラン等の実施(1999年度まで)
1999年12月	<u>少子化対策推進基本方針</u>
1999年12月	<u>新エンゼルプラン</u>
2000年4月	新エンゼルプランの実施(2004年度まで)
2001年7月	待機児童ゼロ作戦の推進
2002年9月	<u>少子化対策プラスワン</u>
2003年7月	次世代育成支援対策推進法 少子化社会対策推進基本法
2004年6月	<u>少子化社会対策大綱</u>
12月	<u>子ども・子育て応援プラン</u>
2005年4月	子ども・子育て応援プランの実施 (2009年度まで)
2006年6月	<u>新しい少子化対策について</u>
2007年12月	仕事と生活の調和 (ワーク・ライフ・バランス)憲章
12月	<u>「子どもと家庭を応援する日本」重点戦略</u>
2008年2月	<u>新待機児童ゼロ作戦について</u>

(注) 下線をつけたものは少子化対策の基本方針またはその計画

(注6) 1994年12月、4大臣合意により策定されたもので、最初の少子化対策の計画と位置づけられている。計画実施期間は、1995年度から1999年度まで。

(注7) 安倍内閣時代の2007年1月に「子どもと家庭を応援する日本」重点戦略会議が設置され、福田内閣時代の同年12月に報告書(重点戦略)を取りまとめた。

図表2 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



出典) 厚生労働省「人口動態統計」

1 少子化対策の政策過程の限界

エンゼルプランや新エンゼルプラン(注8)、子ども・子育て応援プラン(注9)といった計画は、基本的には霞が関の中央省庁、具体的には厚生省(現在の厚生労働省)が中心となって、関係省庁間で協議・合意して策定されたものである。エンゼルプランは、厚生・文部・労働・建設の4大臣合意の計画であり、新エンゼルプランは、厚生・大蔵・文

部・労働・建設・自治の6大臣合意の計画であった。省庁横断的な課題に対して関係省庁間で協議して対応するというのは、最近までよくみられた手法である(注10)。

こうした場合、往々にして各省庁所管行政の「寄せ集め」な対策になりがちである。たとえば、厚生省(現在の厚生労働省)所管の保育所や母子保健医療、育児休業といった

政策、文部省（現在の文部科学省）所管の幼稚園に関する政策が少子化対策に盛り込まれることは当然であるが、当時の教育政策であった、いわゆるゆとり教育関連の施策が盛り込まれている。たとえば、「ゆとりある学校教育の推進」や「学校週休2日制の推進」である。ゆとり教育が子育て家庭の心理的な負担軽減や子どもの健全な成長に資する、という発想であろうが、本来は教育方法の問題であって、少子化対策に深い関係がある政策とは言い難い。その証拠に、最近になって文部科学省はゆとり教育からの転換を図っているが、これに対して「少子化対策に反する」という声は全然聞かれない。

また、建設省（現在の国土交通省）では、道路等のバリアフリー化の取り組みを少子化対策に盛り込んでいるが、これも、安心・安全な生活環境づくりという点では意味があるが、少子化対策の関連施策に位置づけられるようなもので、中核の対策とは言い難い（注11）。

政府の計画をつくる際に、計画の取りまとめ省庁に対して、関係省庁が計画に盛り込んでほしい施策を提示することを「球（たま）出し」というが、概して、関係省庁は、少しでも関係があると思われるものは盛り込むように主張することが多い。その計画の本来のねらいと少しくらいずれていても、政府の計画に盛り込まれば、財務省に対する予算獲得等、その事業の展開に何らかの効果があるのではないかと考えるからである。はっきり言えば、関係省庁にとって少子化対策の発展よりも、その事業の発展の方が大事なので

ある。かくして、少子化対策の中にさまざまな関連施策が盛り込まれ、結果として、全体としては焦点がぼやけてしまう。国民特に若い子育て家庭に対してメッセージ性が弱い計画となってしまう。計画上は施策が盛りだくさんなのに、少子化対策の視点からみるとインパクトがある施策は少ない、という計画になる。たとえば、子ども・子育て応援プランは全部で127項目もの施策が列挙されているが、その中で、若い世代にアピールするようなものはどのくらいあるだろうか。

また、新規に予算が必要な施策については極めて消極的である。少子化対策の重要性が叫ばれ始めた90年代半ば以降、経済不況による税収減や政府の財政再建路線により予算枠にシーリングを設けることが通例となり、各省庁とも予算の拡充を図ることが困難となっている。その結果、新規予算が必要な施策は極めて限られたものとなり、従来の施策の延長線上のものが中心となるので、インパクトに欠けた計画となりがちである。次項で説明するとおり、国民や子育て家庭にとって最もニーズが高い経済的支援は、エンゼルプラン等の計画にはほとんど盛り込まれることがなかった。筆者が関係した「新しい少子化対策」の中には、児童手当の乳幼児加算の創設等、経済的支援策が比較的多く盛り込まれているが、これまでの少子化対策の中では珍しいことであった。

（注8）1999年12月に策定されたもので、それまでのエンゼルプランに代わる少子化対策の計画であるので、新エンゼルプランとよばれた。計画実施期間は、2000年度から2004年度まで。

(注9) 2004年12月に策定されたもので、新エンゼルプランに代わる少子化対策の計画。2004年6月に策定された少子化社会対策大綱の具体的な実施計画という位置づけで策定された。計画実施期間は、2005年度から2009年度まで。

(注10) 2001年の中央省庁再編後は、省庁横断的な政策課題に対して、首相または官房長官が関係省庁の大臣等を集めて協議し、指示を出して対応する

という、いわゆる官邸主導型の手法が多くなっている。

(注11) 「子ども・子育て応援プラン」では、新エンゼルプランよりもさらにバリアフリー化関連の施策数が増えており、プラン全体の127項目の施策のうち、約1割の12項目がバリアフリー化関連の施策である。

2 子育て家庭のニーズに十分こたえてこなかった政策の限界

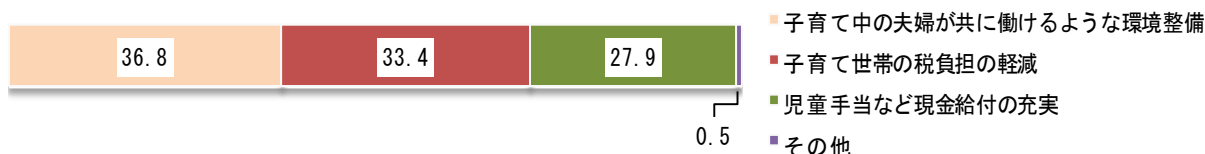
(1) 経済的支援策の取り扱いについて

少子化が話題になってきた90年代から、少子化問題に関して多くの世論調査が行われてきた。その中で、少子化対策に関する要望をみると、必ず「児童手当等の充実」や「経済的負担の軽減」といった項目が、「保育サービスの充実」と並んで上位に入ることが一般的である。それだけ少子化対策の分野では、経済的支援の充実・強化が国民の切実な要望（ニーズ）となっているのであるが、エンゼルプラン以来の政府の対策では、経済的支援策の拡充というニーズに対しては、十分こたえてこなかった。(図表3)

たとえば、エンゼルプランでは、具体的な施策としては低年齢児保育や延長保育の拡充など保育所充実策が中心であり、経済的支援策としては、第3子以降の保育料の負担軽減や幼稚園就園奨励補助事業の推進等が挙げられていただけであり、児童手当については検討するとしているにすぎなかった。新エンゼルプランでは、保育サービス充実と、仕事と子育ての両立支援策が中心であり、経済的支援策としては育英奨学金事業の拡充と幼稚園就園奨励事業等の充実という教育に伴う経済的負担の軽減が挙げられるのみであり、児童手当については全く触れられていない。

図表3 少子化対策の要望（ニーズ）に関する世論調査

①どのような支援が必要だと思いますか



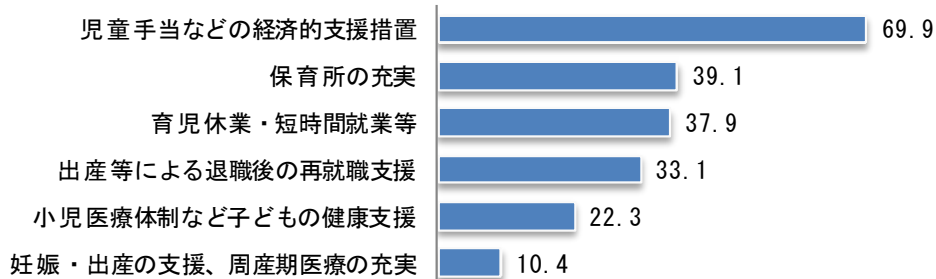
出典) 内閣府「少子化に関する国民の意識調査」(1999年2月調査)

(注) 子育ての経済的負担に対して社会的支援を行うべきと答えた人に尋ねたもの。

回答者は全国18歳以上の者、約3,500人。1つだけ選択。単位は%。

(図表3の続き)

②少子化対策として重要なものは何ですか

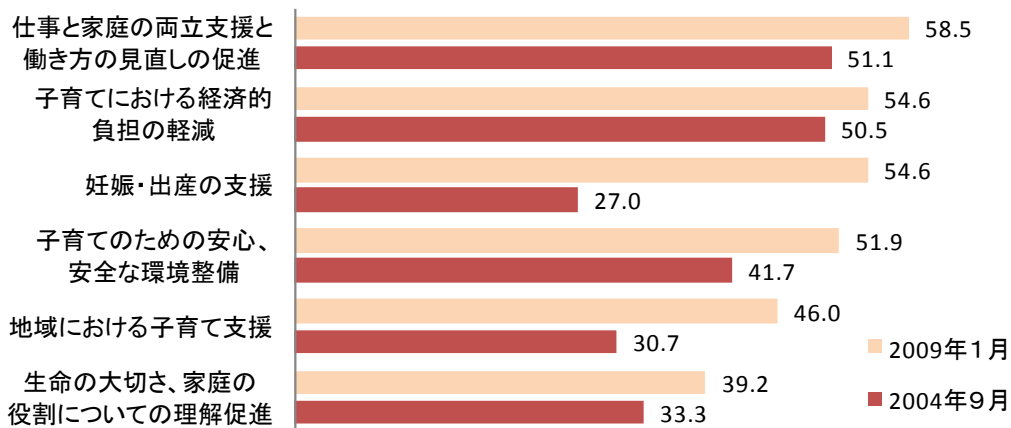


出典) 内閣府「少子化社会対策に関する子育て女性の意識調査」(2005年3月調査)

(注) 選択肢のうち上位6項目を掲載。選択肢の表現は要約。

回答者は子どものいる20代から40代の女性、約2,300人。3つ選択。単位は%。

③少子化対策として重要なものは何ですか



出典) 内閣府「少子化対策に関する特別世論調査」(2009年1月調査)

(注) 選択肢のうち上位6項目を掲載。回答者は全国20歳以上の者、約1,800人。複数回答。単位は%。

子ども・子育て応援プランでは、新エンゼルプランと同様に奨学金事業と幼稚園就園奨励事業の推進は挙げられているが、「経済的負担の軽減」という分野では、わずかに1項目「税制の在り方について検討」があるにすぎなかった(注12)。同プランの最後に掲載された検討課題の中に、「児童手当等の経

済的支援策」が挙げられているだけであった。

なぜ、経済的支援策が少子化対策に盛り込まれにくいのだろうか。その理由のひとつは、関係省庁間で策定する計画について、財政的な裏付けは最終的には財務省(2000年以前では大蔵省)主計局が確認・承認するものであるが、予算増となる施策については、国の財

政を預かる財務省は極めて厳しい。財務省の了解を得られなければ政府の計画としてまともでないため、予算増を伴う経済的支援策は計画から脱落することが多い。保育所の充実に関する施策も予算増を伴うものであるが、現行施策の延長線上にあるものは比較的理解を得られやすい。また、経済的支援策と言えば、児童手当のような現金給付の施策が中心となるが、現金給付の拡充については、「ばらまき福祉論」や「効果が乏しい」という先入観により、財務省は消極的である。

経済的支援策の中核である児童手当制度の変遷をみれば、現金給付施策に対する政府の消極的な姿勢がみてとれる。児童手当は、育児費用の負担軽減と児童の健全育成を図ることを目的に、1974年に第3子を対象に義務教育終了前までの給付という制度でスタートした。第3子から給付という設計からわかるように、多子世帯への経済的支援策であった。その後、国の財政状況の悪化等から、所得制限の強化や給付対象の重点化等が行われた。1.57ショックがあり少子化の傾向が社会の注目を集め始めた1992年に、児童手当制度の改正が行われ、第1子まで対象者を拡大し手当額を増額する代わりに、3歳未満児までの給付に制限された。このあと、エンゼルプラン等、国の少子化対策が本格化するのであるが、児童手当についての拡充策はとられることはなかった。むしろ90年代後半は少子化による支給対象児童数の減少によって給付費総額の減少傾向が続いたのであった。制度改正があった1992年には、支給対象児童数は265万人、給付費総額は2,147

億円だったのが、エンゼルプランの最終年度の1999年度には、241万人、1,587億円に減少した。

ようやく2000年以降になって、児童手当の拡充に積極的な公明党が自民党と連立与党を構成したことにより、支給対象児童の拡大、所得制限の緩和等が図られることとなった。すなわち、児童手当の支給を義務教育就学前までに拡大(2000年)、所得制限の緩和(2001年)、小学校第3学年まで拡大(2004年)、小学校第6学年まで拡大及び所得制限の緩和(2006年)という具合である。これらの改正はいずれも政治主導で行われたものであった。

筆者が関係した「新しい少子化対策」の中では、児童手当の乳幼児加算の創設(注13)が盛り込まれた。この場合でも、財務省・厚生労働省サイドでは、計画に盛り込むことについて消極的であったが、官邸と与党一体となった取り組みにより計画に盛り込み、その実現にこぎつけることができたものであった。

なお、児童手当について「ばらまき福祉」と批判したり、「少子化対策に効果がない」という批判をしたりすることは、正しくない批判である。児童手当は、一定の年齢以下の児童のいる家庭にしか給付されないものであり、「ばらまき福祉」には相当しない。また、児童手当法の目的規定(注14)をみても、あるいはこの制度が出生率が高かった70年代に第3子を対象に創設されたことからわかるように、子育て家庭の育児費用の負担軽減を図ることを目的とした経済的支援策

であって、出生促進を直接の目的とするものではない。

社会保障の機能という観点からみると、児童手当は、子どものいる家庭と子どものいない家庭との間の所得再分配である。子どもは将来社会を担う大事な人材との認識のもとに、子育て家庭を社会全体で支援する政策の一環である。こうした観点からみれば、児童手当の支給対象年齢はもっと長くてよいし、給付水準は子育て費用の負担軽減に資するような水準が適当であるし、所得制限も不要ということになる。ヨーロッパ諸国では、児童手当は家族政策の一環として位置づけられており、支給対象年齢範囲は短くても中学生までで、20歳頃まで支給している国もある。また、金額も月額2万円前後と日本よりも高く、所得制限はない。ヨーロッパ諸国の児童手当と比較すると、日本の場合、支給対象年齢範囲が狭く、給付水準も低く、所得制限がある、という極めて限定的な内容となっており、改善の余地は大いにある。

(注 12) 「子ども・子育て応援プラン」では、奨学金事業の充実や、幼稚園就園事業の推進という文部科学省所管の経済的支援策は、「経済的負担の軽減」の分野以外のところに掲載されている。

(注 13) 乳幼児期（特に3歳未満の時期）の児童手当の加算を行うもの。具体的には2007年度から3歳未満の第1子、第2子の児童手当が月額5千円から1万円に引き上げられた。

(注 14) 児童手当法第1条に、「この法律は、児童を養育している者に児童手当を支給することにより、家庭における生活の安定に寄与するとともに、次代の社会をになう児童の健全育成及び資質の向上に資することを目的とする」と規定されている。

(2) 両立支援策あるいはワーク・ライフ・バランス施策について

「新しい少子化対策」後の対策である「子どもと家族を応援する日本」重点戦略では、経済的支援の拡充よりも、保育サービスの充実や、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現が前面に出されている。特に、ワーク・ライフ・バランスの実現については、内閣府に推進室が設けられ、ワーク・ライフ・バランス憲章の策定（2007年12月）等、最近の政府の少子化対策の要と位置づけられている。なお、ワーク・ライフ・バランスという新しい言葉が使われているが、政策面では、新エンゼルプラン等でも取り上げられていた仕事と育児の両立支援策と類似している。

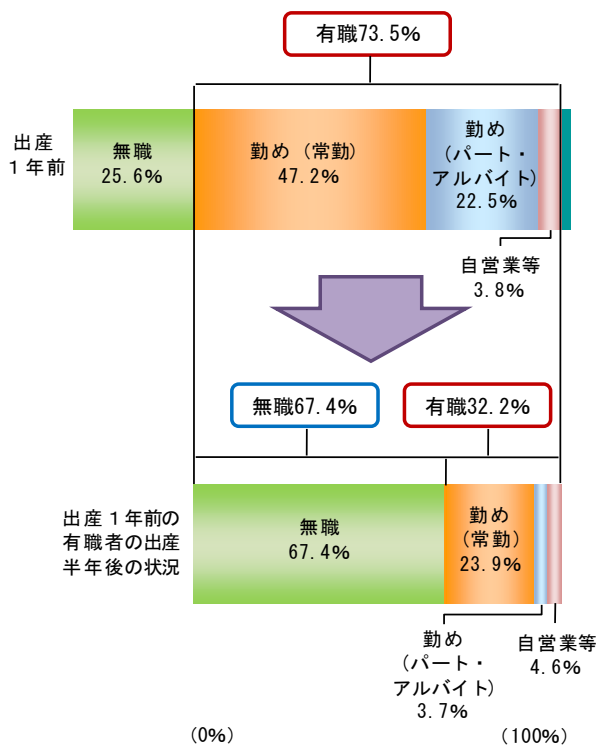
両立支援策あるいはワーク・ライフ・バランス施策の重要性を示すデータとしてよく利用されるものが、厚生労働省「第1回 21世紀出生児縦断調査」（2001年度）の結果である。

図表4のとおり、第1子出産後の女性の就業状況をみると、出産前には有職の人は74%を占めていたのが、出産後には24%に減少している。働く女性の3分の2は第1子出産後には離職している。この結果から、仕事と出産・子育てが二者択一となっている現状にあり、これを改善するためには、両立支援策あるいはワーク・ライフ・バランス施策が重要であるという結論が導かれている。

しかし、このデータから、直ちに「仕事を続けながら出産・育児ができるようにする政策」が最も重要であると結論付けるのは、子

育て家庭、特に女性の意識・行動を狭く解釈していないだろうか。自分の手で子どもを育てたいので、仕事よりも出産・子育てを大事にしたいという女性も多いのではないか。あるいは、仕事よりも自分の体の健康や乳幼児の健康を大事にしたいという意識も強いのではないか。仮にそうだとすれば、少子化対策としては、育児休業取得促進等のワーク・ライフ・バランス施策ばかりでなく、周産期における支援策、居宅で子どもを育てる家庭への支援策、育児費用の負担軽減を図る経済的支援策、あるいは子育てが一段落したあとの再就職支援策などが重要ではないだろうか。

図表4 出産前後の女性の就業状況の変化(※)



資料) 厚生労働省「第1回21世紀出生児縦断調査」(平成13年度)

出典) 「平成21年版少子化社会白書」

※) きょうだい数1人(本人のみ)の場合

こうした出産・子育てと仕事をめぐる意識や行動の実態をよく知るために、次章で明治安田生活福祉研究所のアンケート調査結果を活用して解説する。

(3) 少子化問題に対する危機意識の乏しさ

内閣府の「少子化対策に関する特別世論調査」(2009年2月)によれば、低い出生率が続いていることによる我が国の将来への危機感について、「危機感を感じている」は全体の83.0%(注15)と多数にのぼっている。この数値は、2004年9月の前回調査と比較して6.3ポイントの増加であり、危機意識が深まっていることがわかる。

しかし、少子化傾向に社会の注目が集まり始めた90年代では、少子化に対する危機意識は乏しかったと言わざるを得ないであろう。その典型的な例が、当時の厚生省の対応である。1.57ショック直後の1992年4月、厚生省では「ウエルカムベビー・キャンペーン」を始めた。その内容は、1964年に歌手の梓みちよさんが歌って大ヒットした「こんにちは赤ちゃん」に続く国民的な歌をつくろうと、「赤ちゃんの歌」の歌詞を公募したのであった。実際に、最優秀作についてプロのグループに作曲を依頼し、作品化した。これは大変「牧歌的な取り組み」であって、こうした取り組みが是認されたところに、当時の危機感の乏しさがあらわれている。

また、最初の少子化対策と位置づけられるエンゼルプランにしても、具体的な内容は保育所施策の充実が中心であって、共働き世帯向けの政策であった。子どもや子育て家庭全体を支援するという総合的な内容にはほど

遠いものであった。総合的な計画は、1999年に政府全体の方針として「少子化対策推進基本方針」が策定され、これに基づいて策定された新エンゼルプランからであって、我が国における実質的な少子化対策は本年でようやく10年という歴史にすぎないのである。

90年代にはなぜ危機意識が乏しかったかといえ、政府の関係者も人口学者も、70年代に誕生した第2次ベビーブーム世代の子どもたちの誕生、すなわち第3次ベビーブームが到来すると考えていたからである。その顕著な例が、厚生省人口問題研究所（1997年以降は、国立社会保障・人口問題研究所）が定期的に試算・公表している「将来人口推計」である。この推計は、年金制度の設計をはじめ、将来の社会保障制度や経済政策を検討する上での基礎的な数値となるものであり、行政に与える影響は大きい。「将来人口推計」では、将来の合計特殊出生率をどの程度の水準で見込むのかということが一番大きなポイントとなる。1.57ショックに

より少子化傾向が注目され始めてきたにもかかわらず、「平成4（1992）年推計」では将来の合計特殊出生率を1.80と仮定、「平成9（1997）年推計」でも1.61と仮定、というように、90年代前半の低い数値からいずれは回復すると予測したのである（注16）。

90年代は、専門家による予測において出生率の回復が見込まれていたのであるから、少子化に対する危機意識が弱かったのもやむを得なかったかもしれない。しかし、危機意識の弱さに起因する政策の遅れや不十分さが、我が国の少子化傾向が30年間の長期にわたって歯止めがかからない要因のひとつではないかと考えている。

（注15）「大変危機感を感じている」と「多少危機感を感じている」の合計値

（注16）最近の将来人口推計では、低めに設定にされている。「平成14（2002）年推計」では1.39、「平成18（2006）年推計」では1.26となっている。

Ⅲ アンケート結果にみる若い世代の意識

明治安田生活福祉研究所では、定期的に「結婚・出産に関する調査」を行っている。2009年の第5回調査では、筆者の関心事項についても設問に加えていただいた。妊娠・出産と仕事の継続の関係、仕事を継続した場合またはやめた場合の理由、出産増のために必要と思われる事柄等についてアンケートをした結果、大変興味深い結果があらわれたの

で、それらを説明しながら、少子化対策に示唆するものを解説したい。

なお、この調査は、2009年3月、全国47都道府県の20代から30代の既婚または独身の男女約8千人に対して、インターネット・リサーチの手法で行われたものである（以下、この調査名を表記する必要があるときには「明治安田調査」という。）。

1 妊娠・出産と仕事の継続との関係・・・仕事よりも健康や子育てを大事にする人も多い

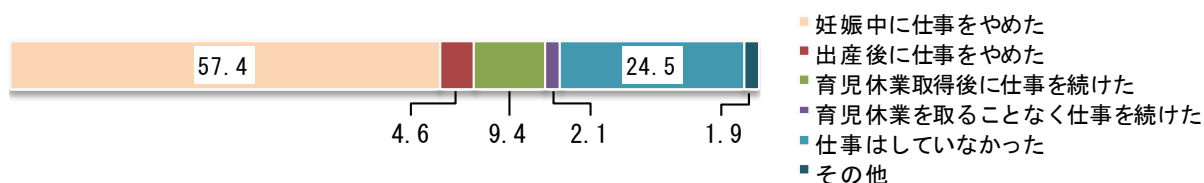
図表5は、初めての子ども（第1子）の妊娠・出産後に仕事をやめたかどうかについての既婚の女性の回答である。

4人に3人は仕事をしていたが、そのうち84%は妊娠・出産後に仕事をやめている。仕

事をやめた人のうち、約9割は妊娠中にやめている。

なお、以下断らない限りは女性回答者の結果である。

図表5 あなたは初めての子ども（第1子）の妊娠・出産後、仕事をやめましたか（既婚編）



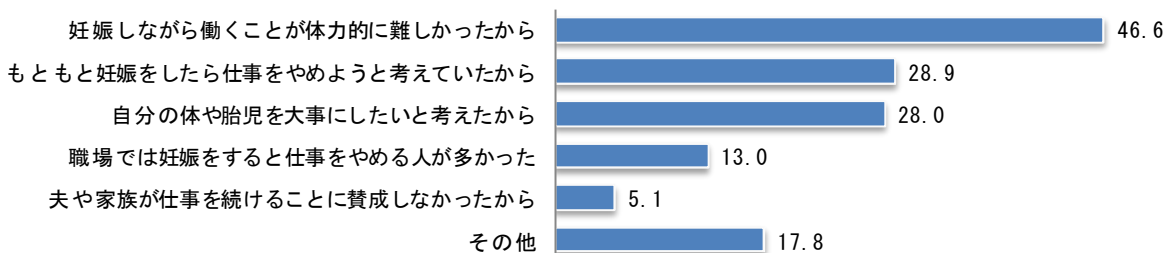
出典) 明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

図表6は、妊娠中に仕事をやめた理由を尋ねている。

第1位は、「妊娠しながら働くことが体力的に難しかったから」で46.6%、次いで、「もともと妊娠をしたら仕事をやめようと考え

ていたから」が28.9%、「自分の体や胎児を大事にしたいと考えたから」が28.0%の順である。後二者は、仕事よりも自分や胎児の健康、あるいは子どもや子育てを重視しているタイプといえる。

図表6 妊娠中に仕事をやめたのはなぜですか（既婚編）



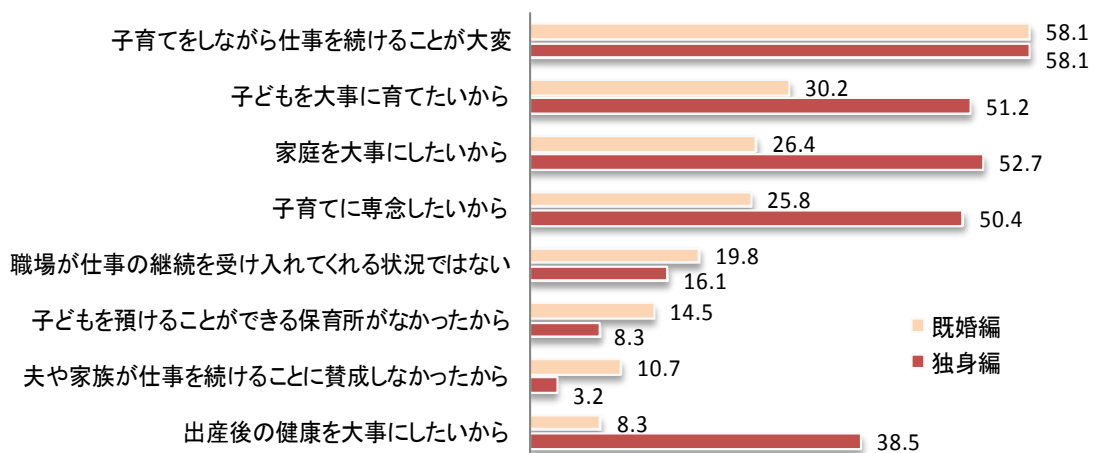
出典) 明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

図表7は、出産後に仕事をやめた理由を既婚の女性に尋ねている。

第1位は、「子育てをしながら仕事を続けることが大変」で58.1%、次いで「子どもを大事に育てたいから」が30.2%、「家庭を大

事にしたいから」が26.4%、「子育てに専念したいから」が25.8%である。ここでも第2位以下は、子どもや家庭、子育てを重視する姿勢があらわれている。

図表7 出産後に仕事をやめたのはなぜですか（既婚編）
結婚、妊娠・出産後に仕事をやめるつもりなのはなぜですか（独身編）



出典) 明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

「21世紀縦断調査」の場合、仕事を持っていた女性の3分の2が第1子出産後に無職となっていた。同調査はその理由までは尋ねていないが、仕事と子育ての両立の困難さを反映している代表的なデータとして広く使われてきた。一方、明治安田調査では、仕事をやめた理由まで尋ねたところ、図表6や図表7の第1位の選択肢は、仕事と出産・育児の両立の困難さを示唆するものであるが、図表6の第2位及び第3位の選択肢、図表7の第2位から第4位までの選択肢は、自分の仕事よりも自分や子どもの健康、あるいは家庭・育児を大事にしたいという意識があらわ

れている。おそらく「21世紀縦断調査」の中でも、第1子出産後仕事をやめた人の中には、そうした人たちも大勢含まれていたものと推測できる（注17）。

そうであるならば、従来、「21世紀縦断調査」の結果から、仕事と育児の両立支援策ないしはワーク・ライフ・バランス支援策（注18）の必要性が強調されてきたが、こうした施策だけでは仕事をやめて子育てに専念する女性たちのニーズに十分こたえていないといえる。すなわち、仕事よりも自分や子どもの健康、子育てを優先している女性たちへの支援策、たとえば、妊娠・出産等の周産期

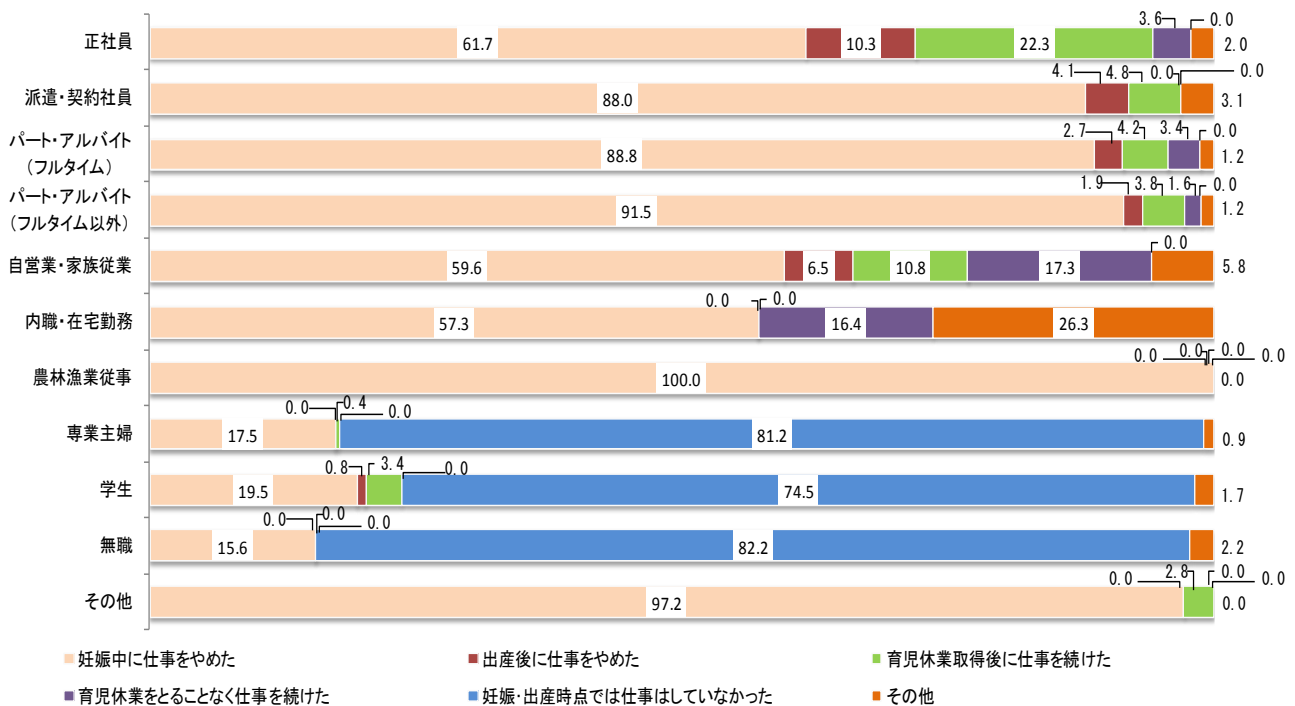
を支援する施策、あるいは家庭での子育てを支援する施策、仕事をやめたあとの経済的支援策などが必要と考えられる。

また、仕事と育児の両立という概念は一般に常勤の正社員の場合に該当するもので、女性の場合、非正規労働者の占める割合が多いことから、そもそも両立支援策ないしはワーク・ライフ・バランス支援策ではカバーし切れない人たちも多い。

図表8は、第1子を妊娠した時点での就業状態と、第1子の妊娠・出産後の仕事の継続状態とのクロス表である。明治安田調査では、働く女性の中で正社員は約5割、残りの約5割は、派遣・契約社員・パート・アルバイト等、正社員以外の職種である。非正社員の職

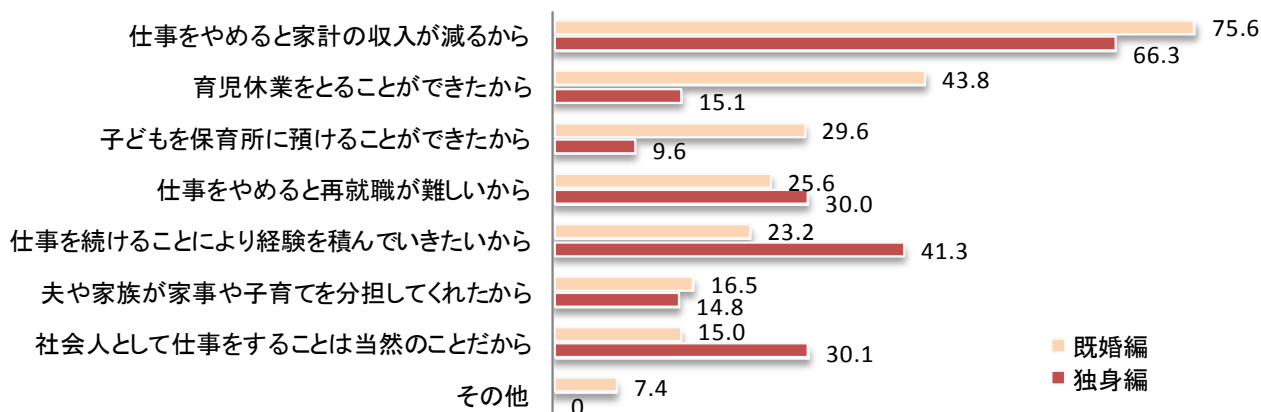
種の人たちのうち約9割は、第1子の妊娠・出産後は仕事をやめている。仕事と子育てとの両立を考えるよりも、もともと賃金が高く、不安定な職種であるため、仕事をやめて子育てに専念するという行動を選択しやすいものと考えられる。「21世紀縦断調査」において第1子出産後仕事をやめた人の中には、そうした人たちも含まれていたことであろう。ここでも両立支援策ないしはワーク・ライフ・バランス支援策だけでは不十分であるといえる。また、正社員の場合でも、約6割の女性は妊娠中または出産後に仕事をやめている。育児休業の取得促進策も必要であるが、家庭で子育てをする親への支援も必要であることを示している。

図表8 第1子の妊娠・出産後仕事を辞めた女性と、仕事との関係（既婚編）



出典) 明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

図表9 仕事を続けたのなぜですか（既婚編）
結婚、妊娠・出産後に仕事を続けるつもりなのはなぜですか（独身編）



出典) 明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

図表9は、第1子の妊娠・出産にもかかわらず、仕事を続けた既婚の女性に対してその理由を尋ねたものである。第1位は、「仕事をやめると家計の収入が減るから」が75.6%とダントツの数値である。次いで「育児休業をとることができたから」が43.8%、「子どもを保育所に預けることができたから」が29.6%、「仕事をやめると再就職が難しいから」が25.6%、「仕事を続けることにより経験を積んでいきたいから」が23.2%となっている。4人に3人が家計の維持に関する選択肢を選んでいるのは、夫の収入のみで家計を支えるということがもはや難しくなっている状況や、生活水準の向上からくる豊かさの

維持、といった背景を想像できる。第2位、第3位の選択肢から、仕事の継続のためには、育児休業の取得促進や、ゼロ歳児保育等の保育サービスの充実が必要であることがわかる。

(注17) たとえば日本労働研究機構の「育児や介護と仕事の両立に関する調査」(2003年)でも、「出産1年前に雇用者で現在は無職」で就学前の子どもがいる女性が仕事をやめた理由で、最も多いのが「家事・育児に専念するため自発的にやめた」で52.0%であり、「仕事を続けたかったが仕事と育児の両立の難しさでやめた」は24.2%である。

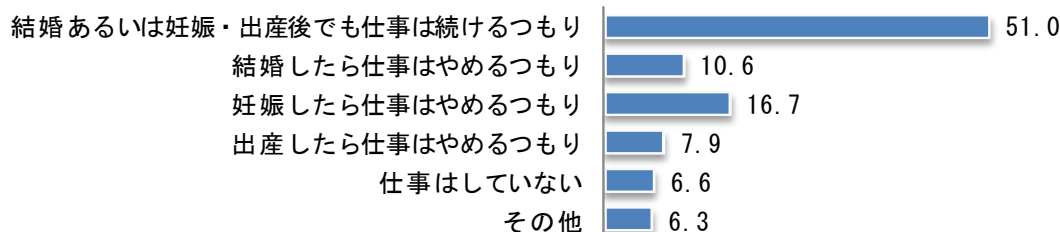
(注18) 両立支援策ないしはワーク・ライフ・バランス支援策としては、妊娠・子育て中の短時間就労、保育所整備、育児休業の取得促進等がある。

2 独身者調査との比較・・・独身者は想像上での意識

明治安田調査では、独身者についても調査をしており、既婚者調査と比較をするとおも

しろい結果になっている。

図表 10 結婚あるいは妊娠・出産後も仕事を続けることについて（独身編）



出典）明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

図表 10 は、独身者に対して、結婚あるいは妊娠・出産後も仕事を続けるかどうか尋ねたものである。調査時点で仕事をしている人のうち、約 6 割は仕事を続けると答えており、既婚者に尋ねた図表 5 の回答とは対照的な結果となっている。

次に、図表 9 に戻って、仕事を続ける理由をみると、既婚者と同様に第 1 位は「仕事をやめると家計の収入がへるから」（66.3%）であるが、第 2 位は「仕事を続けることにより経験を積んでいきたいから」というキャリア志向を 41.3% も選んでいる。第 3 位は「社会人として仕事をするのは当然のことだから」（30.1%）、第 4 位は「仕事をやめると再就職が難しいから」（30.0%）となっている。これらの選択肢の数値は、いずれも既婚者のものよりも高い。仕事優先の姿勢がうかがえる。一方、既婚者が多く選んでいる育児休業取得や保育所サービスの選択肢については、独身者の選択割合はかなり低い。これ

は、これらの制度の評価が低いのではなく、独身者の場合、妊娠・出産後における仕事継続の上で育児休業や保育所が果たす役割の大きさを実感できないからではないかと考えられる。

また、独身者の約 4 割は仕事をやめると答えているが、その理由を尋ねると、図表 7 のとおりである。第 1 位は、既婚者の場合と同様に「子育てをしながら仕事を続けることが大変」（58.1%）であり、第 2 位から第 4 位まで 50% 台でほぼ拮抗している。既婚者と比較をすると、子どもを大事に育てたい、家庭を大事にしたい、あるいは出産後の健康を大事にしたいという意識が大変強い。他方で、保育所がないことや、夫や家族が賛成しなかったことという選択肢については、既婚者の場合よりも、数値が小さい。これについても、まだ独身なので、これらの選択肢の状況を実感できないせいではないかと考えられる。

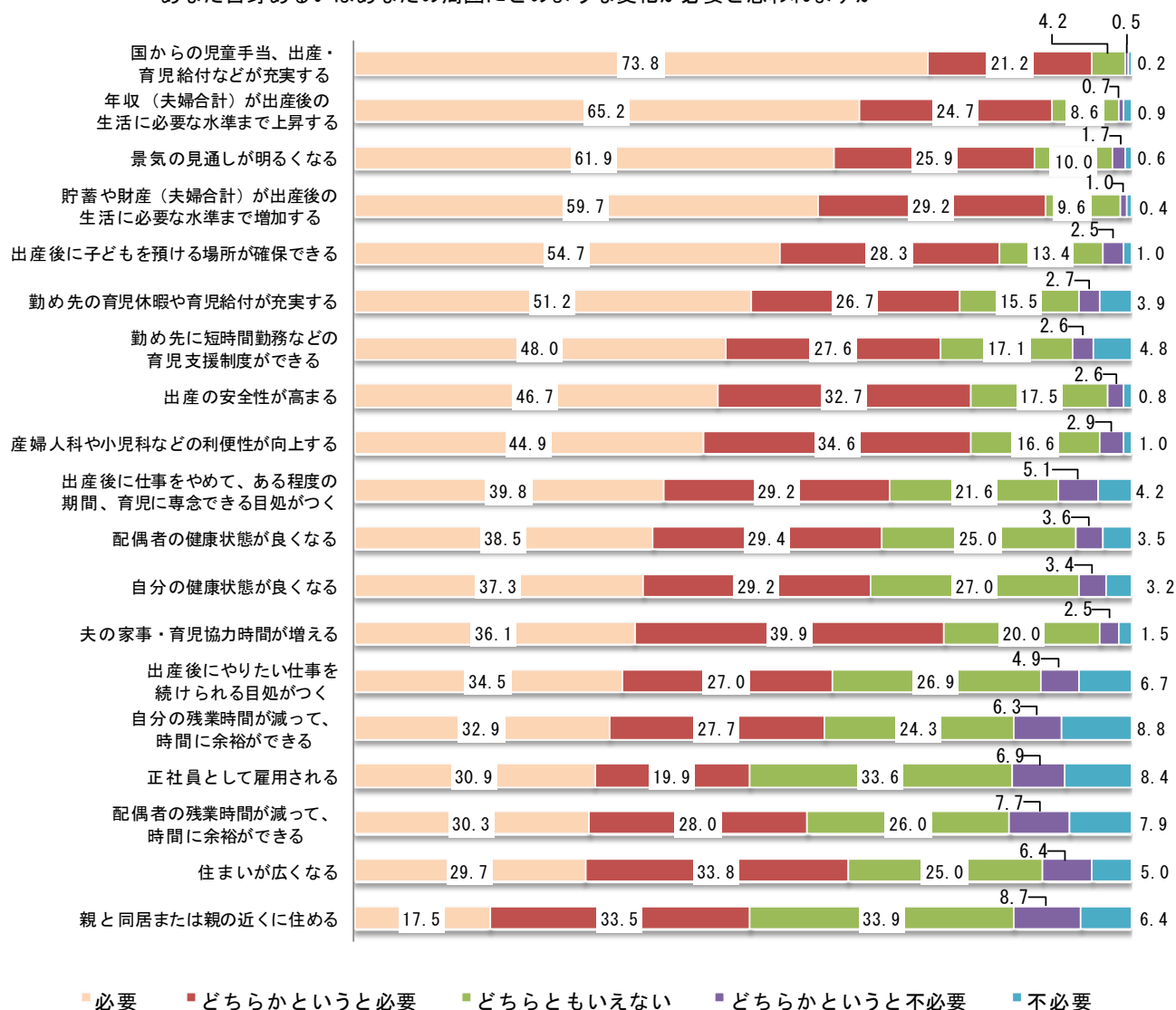
3 子どもが増えていくために必要な変化・・・児童手当等の給付の充実が一番

明治安田調査では、20代・30代の世代が少子化対策としてどのようなものを望んでいるのかについて尋ねている。

既婚者に対する設問は、「今後、あなたが子どもを産む（増やす）ことに踏み切るためには、あなた自身あるいはあなたの周囲にどのような変化が必要とされますか」というも

ので、それに対する回答は、図表 11 のとおりである。通常のアンケート調査の場合よりはるかに多い 19 項目について尋ねているので、若い世代の意識をきめ細かく把握できるので、図表 11 では、男女合計の結果を掲載している。また、「必要」と回答する人の割合が高い順に項目を掲載している。

図表 11 今後、あなたが子どもを産む（増やす）ことに踏み切るためには、あなた自身あるいはあなたの周囲にどのような変化が必要とされますか



出典) 明治安田生活福祉研究所「結婚・出産に関する調査」

これによれば、最も「必要」と選択されたものは「国からの児童手当、出産・育児給付などが充実する」であり、73.8%と4人に3人が選択している。「どちらかという必要」を含めると、実に95%の高率となる。

前章で述べたとおり、経済的支援に対するニーズは極めて高いものがあることがわかる。これまでの少子化対策の計画の中で、「新しい少子化対策」が、児童手当の乳幼児加算の創設や妊娠中の健診費用の負担軽減など、若い世代のニーズの高い経済的支援策を多く盛り込んでおり、このことが2006年の出生率が反転上昇した背景にあると想像できる。

第2位は夫婦合計の年収の増加(65.2%)、第4位は夫婦合計の貯蓄や財産の増加(59.7%)であり、第3位の「景気の見通しが明るくなる」(61.9%)とあいまって、経済的状況の好転が、子どもを増やすことの心理状況に大いに影響を与えていることがうかがえる。

第5位は「出産後に子どもを預ける場所が確保できる」(54.7%)、第6位が「勤め先の育児休暇や育児給付が充実する」(51.2%)、第7位が「勤め先に短時間勤務などの育児支援制度ができる」(48.0%)となっている。これらは仕事と育児の両立支援策ないしはワーク・ライフ・バランス支援策の範疇に入るものである。ただし、残業時間が減って時間に余裕ができること(第15位及び第17位の項目)や、夫の家事・育児の協力時間が増

えること(第13位の項目)は、全体の中では「必要」とする人の割合が少ない上に、「不必要」と考える人も4%から15%程度(「どちらかという不必要」と「不必要」とする人の割合を加えた数値)は存在する。これらの数値は、上位にある項目の場合には「不必要」と考える人が1%足らずしかいない場合と比べると、対照的である。経済的支援策や年収の上昇、景気の回復など、上位にある項目はすべての子育て家庭に関係するものであるが、残業時間の減少や夫の家事・育児への協力という項目は、主として共働き世帯に関係するものなので、全体としては必要と考える人の割合が小さく、不必要と考える人の割合がやや大きくなっているものと推測される。

第8位には「出産の安全性が高まる」(46.7%)、第9位には「産婦人科や小児科などの利便性が高まる」(44.9%)が入り、出産時や乳幼児期における医療体制の充実に対するニーズが高いことがわかる。

少子化対策の議論をするときに必ず出る意見として、家が狭いために子どもが少ないのではないか、あるいは3世代同居を推奨したらどうか、というものがあるが、これらに対しては、「住まいが広がる」は第18位で29.7%、「親と同居または親の近くに住める」は第19位で17.5%と、若い世代の意識の中では相対的に低い位置づけとなっていることがわかる。

IV これからの少子化対策はどうあるべきか

明治安田生活福祉研究所の第5回「結婚・出産に関する調査」の中で本稿のテーマに関係した部分の結果の概要を解説したが、これからの少子化対策を考える上で、大変参考になる結果となっている。すでに前章でこの調査結果から示唆される点を述べたが、あらためて大事な点を挙げると、次の2点である。

①若い世代は、児童手当や出産・育児給付などの経済的支援に対する要望（ニーズ）が極めて強いこと。

②妊娠・出産を契機に仕事をやめる女性の中には、仕事と育児の両立困難という理由ばかりではなく、自分や乳児（胎児も含む）の健康あるいは子育てや家庭を大切にしたいと考えている人たちも多いこと。

①については、これまでの各種世論調査でも明らかになっていた点である。しかし、こうした経済的支援策に対するニーズに対して、政府は、財源の問題やばらまき福祉論等を理由に対策が乏しいものであった。最新の少子化対策の計画である「子どもと家庭を応援する日本」重点戦略でも、保育サービスなどの現物サービスの充実に重点が置かれていて、現金給付である経済的支援策にはほとんど触れられていない。こうした経済的支援策に消極的な計画をつくり続ける限り、実施する施策は若い世代や子育て家庭のニーズとかけ離れたものとなり、少子化の流れを変えていくことは難しいであろう。

2006年の「新しい少子化対策」の策定にあ

たっては、経済的支援策の拡充を図ることに力点を置いた。児童手当の乳幼児加算や、妊娠中の健診費用の負担軽減、不妊治療の助成拡大などである。2006年以降の合計特殊出生率の上昇の背景には、経済的支援の充実というニーズにこたえる政策をとり始めたこともあるだろう。

なお、明治安田生活福祉研究所の第3回「結婚・出産に関する調査」（2007年3月調査）では、児童手当等の子育て支援給付の認知度や必要額を調査している。その調査結果では、20代・30代という「結婚・出産適齢層」は、「安心して子どもを産み育てるためには、月額2.1万円の児童手当が必要と考えている」という姿を示している。月額2.1万円という水準は、現在のドイツやスウェーデン、フランス並みであり、経済先進国としてみれば妥当な水準である。児童手当の引上げには相応の財源が必要であるが、国民のニーズに合致するものであればその負担についても理解を求めることは可能であろう。

②については、家庭で子どもを育てる世帯に対する支援の一層の充実が必要である。共働き世帯に対しては保育所の充実やワーク・ライフ・バランスの推進といった施策があるが、在宅で家庭保育の世帯に対しては、これまで支援策が乏しいものであった。近年、つどいの広場事業や一時保育等の事業が始められているが、量的に不十分である。出産前から出産直後、その後の子育てに至るまで、

連続した支援策が必要である。妊娠中の健診費用の負担軽減による健診の徹底と、健診を契機にした育児指導、出産直後には「こんにちは赤ちゃん事業（注19）」を媒介にした相談援助、つどいの広場や一時保育の利用拡大など、家庭保育の場合にも安心して子育てができるような環境整備が必要である。

ワーク・ライフ・バランスの推進策についていえば、企業の取り組みが重要であることはもちろんであるが、それを支援するための具体的な仕組み、たとえば育児休業制度の改善、事業所内託児施設に対する支援、地域の子育て支援サービスの充実等の施策の推進が必要である。

少子化対策としてこれだけでよいという「特効薬」、あるいはこれを行えば直ちに少子化に歯止めがかかるという「即効薬」はない。結局、少子化対策は、子育て家庭のニーズを踏まえつつ、①保育サービスの充実など地域における子育て支援の充実、②子育て世帯に対する経済的支援の充実、③働き方の見直しなどワーク・ライフ・バランスの推進、④子育て支援に関する社会全体の意識改革、の4分野における施策を総合的に拡充していくことが最も重要な点である。日本ではそのどれもが不十分なまま現在に至っていることに、少子化対策がなかなか効果を発揮しない大きな課題があると考えている。4分野

に関する施策をいずれも拡充することによって、予算をはじめ社会的支出の規模も増加し、ヨーロッパ諸国と比較して低率となっている国民総生産（GDP）に対する子育て支援関係の社会的支出の割合も増加するであろう。さらに言えば、少子化対策については、家族政策という視点から政策を考えることが重要である。なぜなら、出生率の上昇という目的と同時に、生まれてきた子どもが健全に成長し、将来の日本を担う人材となることが、社会として大切だからである。乳幼児の健全育成という視点からみると、多様化する家族の中で、特に母子家庭や父子家庭のひとり親家庭において子育ての社会的支援が必要である。どのような家庭で生まれてこようとも、子どもたちが健やかに育つことができるように、さまざまな支援策を講じていく必要がある（注20）。

（注19）「新しい少子化対策」に盛り込まれ、2007年度から実施されている事業で、4カ月未満の幼児のいるすべての家庭に対して、市町村職員等が家庭訪問をして種々の相談に応じる事業。

（注20）我が国の少子化の動向やこれまでの少子化対策の経緯、「新しい少子化対策」の概要、今後の少子化対策についての筆者の考えは、拙著『これでもいいのか少子化対策』（ミネルヴァ書房、2008年）で詳細に説明しているので、参考にさせていただきたい。