

少子化対策の課題



(株)日本総合研究所 主任研究員 池本 美香

～要旨～

少子化対策は、1989年の合計特殊出生率が調査開始以来最低となった「1.57ショック」を契機に検討が重ねられてきたが、2014年の出生率は1.42と依然低迷しており、すでに総人口は2010年をピークに減少に転じている。政府は2013年6月に「少子化危機突破のための緊急対策」を打ち出し、従来の子育て支援、働き方改革に加えて、結婚・妊娠・出産支援に力を入れるほか、2014年6月には「50年後に1億人を維持」という人口目標に初めて言及するなど、少子化対策に力を入れるが、その内容には課題が多い。第一に、民主党政権が2010年に策定した「子ども・子育てビジョン」や海外の取り組みと比較すると、多様な家族形態、男女平等、子どもの権利など、人権をベースにした議論が不十分である。第二に、出生数を増やすことに重点が置かれ、生活の質向上に向けた検討が弱いこと、第三に、財源の制約のもとで公的投資の効果を最大化する工夫が足りないことである。

1 はじめに

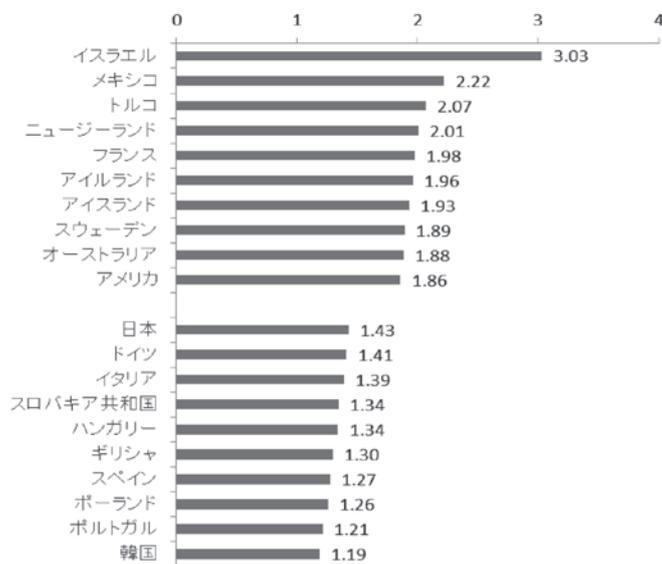
2014年5月、日本創生会議により消滅可能性のある自治体のリストが公表されたことなどから、少子化や人口減少に改めて大きな注目が集まっている。本稿では、少子化に対して、これまでどのような議論がなされてきたのか、1990年以降の政府レベルでの検討の経緯をふりかえりつつ、加えて諸外国の政策動向も参照しながら、現政権の少子化対策の課題について検討する。

まず、少子化や人口減少の現状について簡単に確認しておきたい。日本の合計特殊出生率¹⁾は、すでに1974年に人口を維持できる水準を下回り、2005年には1.26にまで低下した。その後

回復の兆しはあるものの、2014年には1.42と人口が3分の2程度しか補充されない水準にある。出生率の低下は他の先進諸国でも見られるが、OECD平均の合計特殊出生率は1.71(2011年)で、日本はOECD34か国中下から10番目である(図1)。都道府県別の合計特殊出生率(2014年)を見ると、最も高い県は沖縄の1.86で、次いで宮崎の1.69、長崎の1.66であり、最も低いのは東京の1.15で、京都の1.24、北海道の1.27と続く。

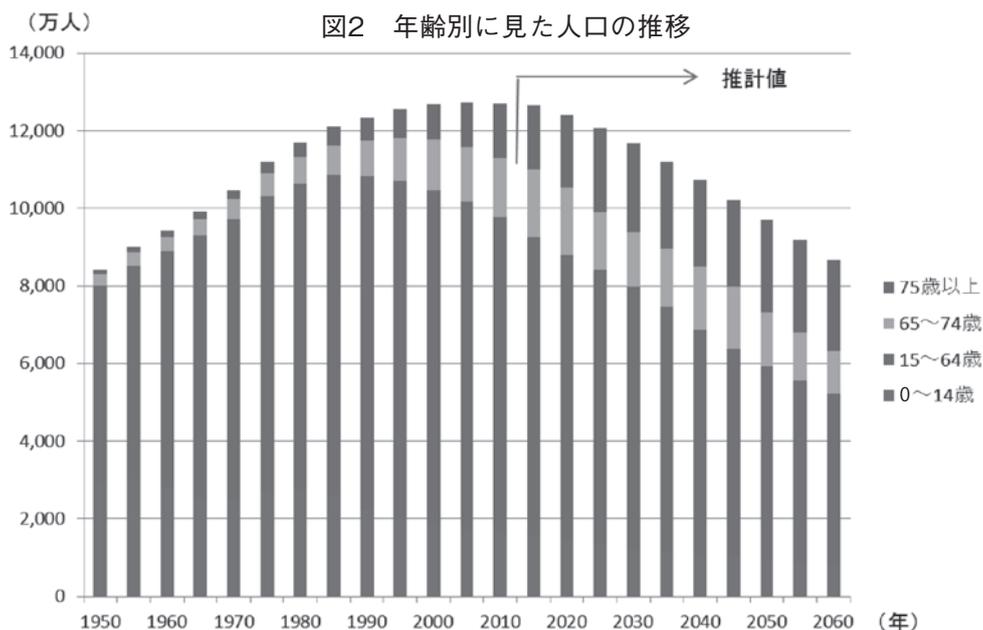
年齢別に人口の推移を見ると、15歳未満人口は今後も減り続け(図2)、総人口に占める65歳以上人口の割合は2060年には39.9%に達するという予測が出されている(中位推計)。子どもの数の減少に伴って、2012・13年度の2年間に全

図1 OECD諸国の合計特殊出生率



(注)2013年。OECD34か国の上位10か国と下位10か国。
 (資料)OECD Family Database Chart SF2.1

図2 年齢別に見た人口の推移



(資料)内閣府「平成27年版高齢社会白書」図1-1-4をもとに作成。

国で1,080校が廃校となっており、廃校の数は2002年度からの11年間で5,801校に上っている²⁾。

内閣府の「選択する未来」委員会の総人口の将来推計(2014年5月)によれば、現状が続けば2060年には人口が約8,700万人と現在の3分の2の規模にまで減少する。2030年までに合計特殊出生率が2.07に回復する場合、50年後に1

億人程度の人口が維持できるとしている。

2 少子化対策の議論の経緯

(1) 「1.57ショック」から1997年人口問題審議会報告書まで

「少子化」という言葉は、1992年の国民生活白書「少子社会の到来、その影響と対応」から

使われ始めたとされる。少子化がテーマとして取り上げられた背景には、1990年に、前年の合計特殊出生率が1966年の1.58³⁾を下回る1.57となったことがわかり、調査開始来最低となったことが「1.57ショック」として注目されたことがある。出生数はすでに1973年の209万人をピークに減少をたどっていたが、問題として取り上げられたのは1.57ショックがきっかけである。

この1992年の国民生活白書では、若者の結婚観の変化、女性の職場進出と家族の変容、教育費の増大と親の負担など、主に少子化の背景の分析を行っている。少子化の中長期的影響について言及しているものの、「少子化対策」という言葉は使われていない。諸外国の家族政策を紹介した上で、「子供を持つか否か、あるいは何人持つかといった問題は本来極めて私的なものである。したがって、出産・育児を巡る様々な制度の整備を社会全体の負担として円滑に実施していくためには、国民全体のコンセンサスの形成が大切である。」と結んでいる。少子化の背景を分析した上で、「これからの社会は、男女の共同参画によって築き上げられるものであり、制度上のみならず実際上の男女平等を確立し、社会のあらゆる分野で女性と男性が平等に参画することが不可欠である」などの記述が見られ、子どもの数を増やす方策ではなく、今後の社会の方向性を示すことに重点が置かれていた。

当時は、政府が子どもを増やすための対策を講じることに、支持を得にくい状況にあった。1986年に男女雇用機会均等法が施行され、女性が仕事を持つことがようやく認められた時期であったため、再び女性を家庭に戻すような政策には、女性の理解が得にくかったことが考えられる。加えて、戦時中の「産めよ増やせよ」をスローガンとする人口政策を想起させたこともあった。また、当時は人口もまだ増えていたので、

少子化で人口が減れば空間的なゆとりが生まれる、世界の人口爆発を考えれば少子化はむしろ歓迎すべきものといった見方もあり、少子化は必ずしも問題とはとらえられていなかった。

そのため、その後政府は少子化対策ではなく、1994年に文部・厚生・労働・建設省の4大臣の合意により「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）」を策定した。その基本的視点には「子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮すること」とあり、子どもにとって安全な生活環境、ゆとりある教育など、幅広い内容を含むものであった。ただし、具体化された主な取り組みは「緊急保育対策等5か年事業」であり、低年齢児保育や時間延長型保育の促進など、当時の女性の社会進出への対応に限定するかたちで子育て支援が進められた。

少子化に政府がどう対応すべきかについては、その後人口問題審議会において議論された。1997年の人口問題審議会報告書「少子化に関する基本的考え方について」では、大きく二つのことが確認された。一つは少子化が「概ねマイナスの影響」であると確認されたこと、もう一つは政府として、少子化の「影響」への対応と少子化の「要因」への対応の二つが必要であり、この二つが少子化対策と定義されたことである。影響への対応とは、たとえば少子化で労働力が不足することに対して、年齢や性別による垣根を取り払う新たな雇用環境の創出等が必要とした。一方、要因への対応とは、少子化の要因に働きかけることにより、出生率の回復を期待して取り組む施策であり、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図るとした。報告書は、「戦前・戦中の人口増加政策を意図するものでは毛頭なく、妊娠、出産に関する個人の自己決定権を制約してはならないことはもとより、男女を問わず、個人の

生き方の多様性を損ねるような対応はとられるべきではない、ということが基本的な前提」としたうえで、「少子化の影響への対応とともに、少子化の要因への対応についても行っていくべきである、というのが当審議会の基本的な考え方である」とした。この報告書を契機として、少子化の要因への対応としての少子化対策が前面に出てくることとなる。

(2) 少子化社会対策基本法と次世代育成支援対策推進法

1998年には「少子化への対応を考える有識者会議」が設置され、その提言をふまえて政府は1999年に、中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針として「少子化対策推進基本方針」を定めた。その後、少子化の主な要因であった晩婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」という新しい現象がみられたことから、2002年に厚生労働省で、少子化の流れを変えるためのもう一段の少子化対策（少子化対策プラスワン）が検討された。少子化対策プラスワンでは、新たに男性を含めた働き方の見直しや、地域における子育て支援が打ち出されるとともに、対策を進める際の留意点として、1) 子どもにとっての幸せの視点で、2) 産む産まないは個人の選択、3) 多様な家庭の形態や生き方に配慮、が確認された。

2003年には少子化社会対策基本法が施行された。この法律にもとづき、内閣府に少子化社会対策会議が設置され、政府は少子化に対処するための施策の指針として大綱を策定し、年次報告を国会に提出することとなった。

同年には、次世代育成支援対策推進法（以下次世代法）も公布された。次世代育成支援という用語はこの法律から使われ始めるが、これは「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⁴⁾」という意味である。次世代法では、地方公共団体および事業主に、次世代育成支援に関する行動計画の策定を求め、事業主については一定の基準を満たしている場合に、認定を受けられる仕組みも導入された。次世代法は10年間の期限が設けられていたが、2013年に法の有効期限がさらに10年間延長され、認定制度も新たなものとなって現在に至っている。

2007年には、少子化社会対策会議において「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が取りまとめられた。重点戦略では、働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現と、家庭における子育てを包括的に支援する仕組みの構築に同時並行的に取り組む方向が示され、政労使の代表等から構成される仕事と生活の調和推進官民トップ会議において、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章と仕事と生活の調和推進のための行動指針が決定されるなど、積極的な取り組みが見られた。

(3) 民主党政権の子ども・子育てビジョン

このように、「1.57ショック」当時は政府も少子化への対応に慎重であり、子どもにとっての幸せや多様な家庭の形態などへの配慮に重点が置かれていたが、出生率の低下に歯止めがかからないなか、少子化対策が強化されていった。特に、これまで「子育て支援」と言われていた領域に、少子化社会対策基本法の施行とあわせて「次世代育成支援」という言葉があてられた背景には、子育て支援を少子化対策の一環として明確に位置付ける意図が感じられる。子育て支援が充実する一方で、子どもや親の幸せより、国としての次世代の育成に重点が置かれるようになるなか、子育ては国のためや、次世代を育成するためにしているのではない、といった違和感を持つ人が少なくなかったことが推測され

る。民主党が標榜する「チルドレン・ファースト（子どもが第一）」というメッセージに共感が得られたのは、こうした少子化対策の議論の経緯と無関係ではないように思われる。

民主党が政権についた2009年以降、少子化対策はかなりの方向転換があった。2010年に少子化社会対策基本法に基づく大綱として策定された「子ども・子育てビジョン」は、副題に「子どもの笑顔があふれる社会のために」とあり、「子どもと子育てを応援する社会」として、①子どもが主人公（チルドレン・ファースト）、②「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へ、③生活と仕事と子育ての調和、の3つを掲げた。①については、「子どもの権利条約も踏まえ、すべての子どもたちが尊重され、その育ちが等しく確実に保障されるよう取り組まなくてはなりません」とあり、ライフスタイルの多様化に対して、格差や貧困をなくすことが強調されている。②については、「これまで進められてきた少子化対策の視点からは、真に子ども・若者のニーズや不安、将来への希望にこたえる政策を生み出すことはできなかった」として、「当事者の目線で、子ども・若者の育ち、そして子育てを支援することを第一に」考えるとしている。③については、男性と女性の仕事と生活の両方を調和させるとして、男女共同参画の視点が強調されている。

民主党政権時代の少子化対策を象徴しているのが、少子化社会対策基本法で作成が義務付けられた政府の年次報告書のタイトルである。2004年から2009年までは「少子化社会白書」であったが、民主党政権時代の2010年から2012年には「子ども・子育て白書」というタイトルで公表された。そして、第二次安倍政権となった2013年からは、再び「少子化社会対策白書」というタイトルで公表されるようになっている。

民主党政権では、子ども手当、高校無償化など、子ども・子育て支援の充実が図られた。当事者の目線に立った新しい子育て支援の制度を検討するために、子ども・子育てビジョンの閣議決定にあわせて、少子化社会対策会議の下に「子ども・子育て新システム検討会議」が設置され、2012年3月には、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」が決定された。基本制度では、市町村がニーズを把握した上で「市町村新システム事業計画」（仮称）を策定することや、学校教育と保育を一体的に提供する総合こども園（仮称）への移行を促す幼保一体化の方向が打ち出されたほか、省庁再編の際に子ども家庭省（仮称）の創設を目指すことなどが示された。

3 現政権における少子化対策の議論

(1) 少子化危機突破のための緊急対策

現政権では2013年3月に内閣府特命担当大臣の下で、「少子化危機突破タスクフォース」が発足し、その提案をもとに、同年6月に少子化社会対策会議において「少子化危機突破のための緊急対策」が決定された。緊急対策では、「我が国は、社会経済の根幹を揺るがしかねない『少子化危機』とも言うべき状況に直面している」とした上で、これまで取り組まれてきた「子育て支援」「働き方改革」に加え、「結婚・妊娠・出産支援」を新たな対策の柱として打ち出した。

その一環としてタスクフォースでは、妊娠や出産の正しい知識を普及させる目的で「女性手帳」の配布が議論されたが、国が女性の生き方に干渉すべきでないなどの批判が強まり、報告書への掲載は見送られた。

(2) 人口目標の設定

その後も政府は、結婚・妊娠・出産・育児の「切れ目ない支援」を掲げ、2013年8月には「少子

化危機突破タスクフォース（第2期）」が発足した。第2期のタスクフォースでは、地域の実情に応じた「切れ目ない支援」の重要性が指摘され、地域少子化対策強化交付金が創設されたほか、人口目標の設定についても検討が行われた。これは2014年5月に、日本創生会議により消滅可能性のある自治体のリストが公表されたことに加え、政府の「選択する未来」委員会の中間整理で、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持するという目標設定の必要性が指摘されたことなどから、タスクフォースでも議題となったものである。

出生率や出生数に関する目標は、すでに10県で設定されており⁵⁾、国においても目標設定を行うことで少子化対策が強化されることを支持する意見も多かった。ただし、国として出生率や出生数の目標を設定することについては、女性に出産を強制するような印象を与えかねないなど、批判的な意見が多く、最終的にタスクフォース（第2期）取りまとめ（2014年5月）において、出生率や人口の目標を書き込むには至らなかった。

しかし、同年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」では、「選択する未来」委員会の中間整理を受け、「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」というかたちで、人口の目標が設定された。ここでは出生率を目標とはしていないが、50年後に1億人程度の人口を維持するためには、2030年までに合計特殊出生率が2.07に回復することが必要である。

(3) 少子化社会対策大綱

2015年3月には、子ども・子育てビジョンに次いで3回目となる少子化社会対策大綱が策定

された。タイトルには「結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして」とあり、子ども・子育てだけでなく、これまで取り組まれていなかった結婚や妊娠に関する支援を充実させることが示されている。はじめに「現在の少子化の状況は、我が国の社会経済の根幹を揺るがしかねない危機的状況にある」としたうえで、「少子化のトレンドを変えるため、直ちに集中して取り組む」という方針を掲げ、今後5年間を「少子化対策集中取組期間」と位置付けている。

5つの重点課題には、「子育て支援施策を一層充実させる」「男女の働き方改革を進める」は従来の取り組みの強化だが、そのほか新たに「若い年齢での結婚・出産の希望が実現できる環境を整備する」「多子世帯へ一層の配慮を行い、3人以上子供が持てる環境を整備する」「地域の実情に即した取組を強化する」が挙げられている。地方自治体、商工会議所などによる結婚支援や、ライフデザインを構築するための情報提供などの充実、多子世帯への保育、教育、住居などの負担軽減、「地方創生」と連携した取り組みの推進などが新たに加えられた。

次に、こうした少子化対策の経緯をふまえ、少子化対策の今後の課題について、海外の動向を参照しながら考えてみたい。

4 少子化対策の課題

(1) 人権に対するきめ細かな配慮の必要性

民主党政権時代には、「少子化対策」ではなく「子ども・子育て支援」という言葉が使われ、子どもや親の目線で施策が検討されてきたのに対し、現政権は少子化をわが国にとっての危機ととらえ、一定程度の人口を維持することを目標に掲げ、新たに結婚・妊娠支援に力を入れている。こうした取り組みに対して、民主党政権時

代に停滞していた少子化対策を実効性のあるものに強化する動きとして、高く評価する声も多くある。民主党政権に対しては、2009年9月から2012年12月の約3年間に、少子化担当大臣が10人も交替したことに對して批判の声もある。しかし、海外の取り組みをふまえれば、政府の少子化対策には大きく3つの課題が指摘できる。

第一に、人権に関する国際的な議論に照らせば、よりきめ細かな配慮が必要である。国連で1989年に採択された子どもの権利条約では、子どもの権利として、安全に健やかに成長する権利、差別や虐待から守られる権利、教育を受ける権利、休息、余暇、遊び、文化的・芸術的生活への権利、情報へのアクセスの権利、自分に関係のある事柄について自由に意見を表明できる権利など、様々な権利を定めている。そして、そうした子どもの権利が守られるために、国連の子どもの権利委員会からは、国内における条約の実施状況を監視する役割を持つ機関（子どもオンブズマン、子どもコミッショナーなど）の設置が期待されており、すでに多くの国にこうした機関が置かれている。日本も子どもの権利条約を1994年に批准しているが、日本では国レベルで子どもオンブズマンが設置されていない。海外においては、子どもオンブズマンにより、あらゆる施策が子どもの権利の観点からチェックされ、改善されるが、日本にはそうした仕組みが欠けている。

民主党政権がチルドレン・ファーストを掲げ、当事者の目線で施策の改善を図ったことは、それまでの少子化対策の検討の経緯からは唐突感があるが、国際的な子どもの権利に関する議論の動向とは整合的であったといえる。民主党の未来世代応援政策「育ち育む応援プラン」では、「子どもの権利条約が基本」であることをうたっ

ており、子どもの利益を保護するための独立機関（子どもオンブズマン）を設置することも掲げていた。

先の出生率や人口の目標設定について、海外の状況を見ると、韓国では出生率の目標を国レベルで掲げているが、フランスは保育所の受け入れを増やすというハード面の目標設定のみ、イギリス、アメリカ、ドイツ、スウェーデン、シンガポールはいずれも数値目標の設定はみられない⁶⁾。目標設定をしていないフランスやスウェーデンなどで、子ども・子育て支援が充実している背景の一つには、この子どもの権利条約の実施状況を監視する機関が置かれ、子どもにとっての最善の利益の観点から施策が検討されていることがある。

韓国については、OECD諸国で最も出生率が低いこともあって、少子化対策の検討のなかで出生率の目標が設定されたことは日本と同様の動きであるが、一方で韓国では子どもの権利保護のための機関が設置されている。韓国では少子化対策（第1次低出生・高齢社会基本計画）の一環として、2006年に子どもの権利モニタリングセンターが開設され、子どもの権利に関する情報収集や、子ども関連政策の調整、子どもの権利条約履行事項の監視、法律・政策・サービスの改善促進、子どもの権利および条約に対する広報を行っている。ここには子どもの権利について関心の高い多様な分野の成人がオンブズマンとして、障害のある子ども、外国の子ども、一般の子どもがオンブズキッズとして置かれ、子どもの権利の侵害について監視・調査を行い、公共機関の子ども政策の実態をモニタリングし、問題点を指摘・改善する。

ユニセフを中心に、子どもの権利条約に沿ったまちづくりが行われている都市を、「子どもにやさしいまち(CFC(Child Friendly Cities))とし

て認定する動きが世界的に広がりつつあるが、韓国でもユニセフ韓国委員会が、2013年にソウル城北区を韓国第一号の「子どもにやさしいまち」と認定した。このように韓国では、出生率目標を設定するだけでなく、すべての子どもの育ちを等しく確実に保障するという方針が明確に示されることで、国が個人の生活に干渉すべきでないといった批判が避けられている。

加えて韓国では、出生率目標を掲げることで、家族中心主義を助長したり、女性に出産を強いるようなプレッシャーを与えたりすることがないように、家政学の学問的蓄積もふまえ、家族に対する政府のかかわりについて規定した健康家庭基本法が2005年に制定されている。健康家庭とは特定の形態を指すのではなく、多様な家族を国や地方自治体が包括的に支援するという概念を表す。第一次健康家庭基本計画において「家族のすべてが平等で幸せな社会」がビジョンとして掲げられ、男性の家族生活参画の支援と女性の経済活動参画の方向性などが打ち出された(相馬 2013)。

さらに韓国では、日本の次世代育成支援対策推進法と同じように自治体や企業に子育て支援の取り組みを求めた法律が「家族親和社会環境の造成促進に関する法律」として2007年に制定されている。優れた取り組みを行っている企業を認証する仕組みについても、家族にやさしい企業かどうかであって、次世代の育成を支援しているかではない。

このように海外には、すべての子どもや家族に保障すべき権利の内容について検討が重ねられ、その権利が守られているかを監視するしくみによって、子ども・子育て支援の充実が図られている国がある。これに対して日本では、こうした子どもや家族の権利に関する一連の検討が抜け落ちているという問題がある。出生率の

目標設定に対する反対も、目標設定そのものに対する反対というより、人権に対する十分な議論や検討がないままに数値目標だけが設定されることに対する問題提起とみるべきではないだろうか。フランスやスウェーデンの例を見れば、出生率の目標よりもむしろ、人権に関する議論を深めることの方が出生率向上に効果をもたらす可能性も否定できない。

(2) 量の議論から質の議論へ

少子化対策の第二の課題は、出生数を増やすという量の議論に偏っているという問題である。OECD諸国では、出生率の低下を背景に保育のあり方が注目されているが、人口の変化は複雑な現象であり、保育の供給と出生率の因果関係は、確実というには程遠いとされている(OECD 2011: 38)。一方で、貧困家庭の子どもが教育で落ちこぼれることが問題視され、良質のプログラムが子どもの能力を向上させることが注目されている(OECD 2011: 40-44)。海外では保育政策が、出生率向上のためでなく、すべての子どもの育ちを確実に保障する観点から議論される傾向にある。

この点日本では、保育所の待機児童解消加速化プランや小1の壁の解消など、政府は子どもの受け皿を増やすことに力を入れる一方で、その質や子どもの育ちの保障に対する関心は低いと言わざるを得ない。財源が限られるなかで量的な整備を行うので、質がある程度犠牲になるのもやむを得ないという見方もあるが、海外では質の悪い保育は子どもの成長発達に重大な悪影響を及ぼすので、公的な投資は子どもの力を伸ばし、家族の福祉向上に資する保育に対して行うべきだと考える傾向が見られる。出生数だけ増えても、貧困で学ぶ機会が制限されたり、虐待などで精神的なダメージを受けたり死亡し

たりする子どもが増えたのでは、人口を維持できたとしてもトータルでみた幸福度は低下し、社会経済的な影響としてはむしろマイナスである。日本の少子化対策は、やみくもに出生数を増やそうとしているように見えるが、数だけ増えても不幸な人が増えたのでは意味がない。

このため、OECDでは目下、保育の質をどう高めるかが活発に議論され、報告書も刊行されている（OECD 2013）。OECD諸国では保育が、親の就労を支える福祉サービスとしてではなく、子どもの教育施設と位置付けられ、学校担当省庁が所管する動きも見られる。日本の保育所は、親が就労等で保育を必要とする子どものみが利用できるが、海外ではすべての子どもに保育所を利用する権利を保障する動きもある。

この点、韓国は保育の質に関するOECDの報告書を、政府がいち早く韓国語に翻訳し、そのPDFファイルを誰でも読めるようにしたり、2004年にはすべての子どもに保育所に通う権利を保障するなど、子どもたちが力を伸ばせる環境を保障することに力を入れている。韓国の少子化対策は、目指す二つの方向として、「出産・養育の障害要因の除去」と「児童・青少年の健全な成長のための社会支援網の拡充」を挙げる。前者は出生率の向上を期待した量の議論であり、後者は子どもたちの成長発達を保障する質の議論である。少子化対策は、特に超少子化の国にとっては、この二つが共に重要であるが、日本では後者の検討が十分とは言えない。

(3) 効果的な公的投資の必要性

第三の課題は、効果的な公的投資となっているかの検証の必要性である。少子化を危機と位置づけ、危機感を背景に少子化対策に多くの予算がつくようになってきているが、果たしてそれが

効果的に使われているのか、同じ予算でより効果の高い施策がないか、といった公的投資の正当性のチェックが十分とはいえない。

たとえば、イギリス（イングランド）では保育・教育の質について、子どもの成長発達の観点から一元的にチェックする機関（Ofsted）を設け、すべての施設を定期的にチェックし、その結果を公表する動きが見られる。これは保育・教育に投じる予算が効果的に使われているかをチェックし、その結果を納税者に示すことや、質の状況を国として一元的に把握し、保育・教育の質が高まっているか、地域によって保育の質に格差があるかなど、政策の効果や改善すべき点についても、納税者に報告すべきだと考えられていることが背景にある。また、質をチェックするなかで、優れた取り組みをピックアップして、好事例として紹介することで、他の施設の取り組みのレベルアップも図られている。

海外ではそのほか、親が保育の質をチェックし、改善のアイデアなどを職員とともに話し合う親評議会等の設置を義務化する動きがある（池本 2014）。これも、予算が限られるなかで、すべての子どもの成長発達を保障するための工夫といえる。

日本では地域少子化対策強化交付金、子ども・子育て支援新制度、子どもの貧困対策など、少子化対策の予算が増えつつあるが、その政策の効果を検証し、公的投資の正当性を示す作業は十分ではない。少子化対策として何をやるかだけでなく、どのような成果があったのか、どのような改善が必要かを政府は語る必要がある。その際、その成果は出生率や人口だけでなく、子どもや家族の権利の観点から計られることが期待される。

5 おわりに

2013年に「少子化危機突破タスクフォース」で議論された「女性手帳」は、批判を受けて実現しなかったが、それは出生数を増やしたいというねらいが前面に出ていたためのように思われる。妊娠や出産に関する知識を得る権利を保障すること自体は、少子化であるかどうかにかかわらず本来必要なことであり、女性たちも望んでいるはずである。少子化の危機感をあおり、一人でも多く結婚して子どもを産んでもらうにはどうするかを考えるより、当事者の目線で必要なものを届けていくことの方が、結果として出生率の回復につながる可能性が高いのではないだろうか。子どもや家族の声を聴くことを、少子化対策の基礎に置くべきである。

政府が少子化対策と呼ぶ様々な施策は、海外では家族政策と呼ばれ、その目的は家族の福祉にある。日本においても、一連の施策を少子化対策の枠組みから、家族政策の枠組みのなかに位置づけなおすことが、出生率回復への近道であるように思われる。

出生率や人口の目標設定は、政府の覚悟を示すという意味では評価できるが、2030年までに回復を目指す2.07という高い出生率を達成している国は、OECD34か国のうちでイスラエル、メキシコ、トルコの3か国に止まる。達成が困難な高い目標を掲げるより、人権の観点などからやるべきこと、できることに地道に取り組むことを期待したい。

【注】

- 1) 15～49歳の女性の各歳別の出生率の合計で、一人の女性が生涯に産む子どもの数の平均を表す。
- 2) 文部科学省「廃校施設活用状況実態調査」による。調査対象は全国の公立の小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校。

- 3) 1966年は丙午の年にあたり、丙午年生まれの女は夫を殺すという俗信があることから、出生数は前年より約25%も少なかった。
- 4) 少子化対策推進関係閣僚会議決定（2003年3月14日）「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」による。
- 5) 少子化危機突破タスクフォース（第2期）第3回参考資料3による。
- 6) 少子化危機突破タスクフォース（第2期）第3回参考資料2による。

【参考文献】

- 池本美香、2003年、『失われる子育ての時間』、勁草書房
- 池本美香、2013年、「安倍新政権の子ども・子育て支援政策への期待」、日本総研『リサーチ・フォーカス』No.2012-016
- 池本美香、2014年、「少子化に対する諸外国の取り組み」、内閣府「少子化危機突破タスクフォース（第2期）」政策推進チーム第3回提出資料
- 池本美香（編著）、2014年、『親が参画する保育をつくる』、勁草書房
- 池本美香・韓松花、2015年、「韓国の少子化対策」、21世紀政策研究所研究プロジェクト『実効性のある少子化対策のあり方』報告書、経団連出版、P.113 - 138
- OECD、2011年、『OECD保育白書』、星三和子・首藤美香子・大和洋子・一見真理子訳
- 相馬直子、2013年、「韓国－家族主義的福祉国家と家族政策－」、鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家』、ミネルヴァ書房、p.310-335
- OECD、2012年、『Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care』



いけもと みか

1966年神奈川県生まれ。1989年日本女子大学卒業、三井（現三井住友）銀行入行、三井銀（現日本）総合研究所出向。少子化対策、保育政策など、主に子ども・女性に関わる政策の調査研究を担当。

内閣府「少子化危機突破タスクフォース（第2期）」委員。現在、神奈川県および東京都世田谷区の子ども・子育て会議委員。

【著書】

『失われる子育ての時間』勁草書房、2003年

【編著書】

『子どもの放課後を考える』勁草書房、2009年

『親が参画する保育をつくる』勁草書房、2014年

【主な論文】

「韓国の少子化対策」共著、21世紀政策研究所研究プロジェクト『実効性のある少子化対策のあり方』報告書 2014年5月

「子ども・子育て支援新制度における国の役割」日本総研『JRIレビュー』Vol.3, No.22

「保育士不足を考える」日本総研『JRIレビュー』Vol.9, No.28 など
