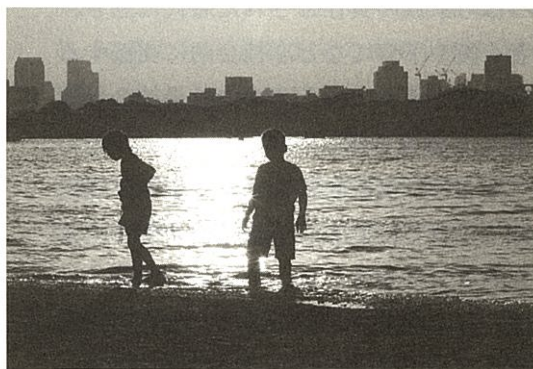


出産・子育て世代が求める少子化対策

池本美香 日本総合研究所調査部主任研究員
(いけもと みか)

出産・子育て世代が揺れている——仕事と両立できる環境や条件は本当に整っているのか。そもそも「子育ては損」なのか。彼女(彼)らの社会経済環境と価値観をふまえて、現況と今後の対策を検討する。



はじめに

人口が減少に転じ、少子化対策への関心が高まっている。本稿では、少子化をもたらしている出産・子育て世代(おおよそ1960年代生まれ以降の世代)が置かれている社会経済環境や価値観をふまえた上で、これまでの対策の問題点について考える。さらに、諸外国の政策事例を参考にしながら、今後の少子化対策への期待について議論したい。

1 出産・子育て世代の社会経済環境と価値観

(1) 「子育ては損」という感覚

出産・子育て世代の特徴として、1986年に施行された男女雇用機会均等法の影響を受

けていることが挙げられる。いわゆる均等法世代(86年に18~22歳)は、1964~68年生まれ(現在37~41歳)で、出産・子育て世代は均等法後に就職した世代である。

均等法の影響としては、女性が男性と対等に働く上で、保育サービスが不足しているという問題が注目されてきた。しかし、もう一方で、女性が子育てをする場合に、仕事をしないことで失う収入が意識され、「子育ては損だ」という感覚をもたらした面がある。女性が収入を得る機会が限られていた時代には、子どもにお金がかかるという感覚はあっても、女性が子育てにかかる時間に経済的な価値があるという感覚はなかった。ところが、均等法施行後は、女性も男性並みの収入を得られる可能性が高まったため、仕事をせずに子育てに時間をかけることに対して、損なこと、無駄なことという感覚が伴うようになり、そ

のことが少子化の一因となっている。

(2) 競争意識の強まりと効率重視の価値観

均等法のもうひとつの影響として、これまで主に男性の世界であった競争社会に、女性も仲間入りしたことがある。女性は性差別を許せないという思いから、働く権利を求めて闘ってきたが、働く権利を得るために「競争社会が望ましいものである」という考え方を受け入れなければならなくなった。女性にとっては、男性の競争社会に同調しないことは性差別を認めることにつながるという意識が働き、次第に競争意識を受け入れるようになったといえる。男性にとっても、女性が新たな競争相手に加わり、一方では景気の低迷とも重なり、仕事における競争は激化した。こうして、均等法後に就職した出産・子育て世代は、男女とも競争社会のなかで孤独に働き、精神的なゆとりがなくなっている。

出産・子育て世代の競争意識が強まることで、子育てに時間をかけることはますます損なことで、無駄なこととして敬遠されてしまう。また、競争に勝つために、人々がいかに効率的に行動するかばかり考えるようになると、効率化できない子育てに対する抵抗が強まったり、思い通りにならない子どもを虐待したりといった問題が生じる。

子育てが困難になっている背景には、なかなか思い通りにならない非効率な子育ての世界が、出産・子育て世代が持つ競争意識や、効率・スピード重視の価値観と相容れないものになっていることがある。この世代は教育の場においても、偏差値の導入、受験戦争など、競争的な雰囲気が強まった時期に学校教育を受けている。出産・子育て世代の競争意識の強さや効率・スピード重視の価値観は、均等法の影響だけでなく、それ以前の教育の

場ですでに醸成されていたということもできる。

(3) 社会力の弱さ

出産・子育て世代の特徴としては、「社会力」の弱さを挙げることもできる。「社会力」とは、門脇厚司氏が『子どもの社会力』の中で、「社会を作り、作った社会を運営しつつ、その社会を絶えず作り変えていくために必要な資質や能力」と定義したものである。門脇氏は、今の子どもや若者に欠けているのは、社会性ではなく社会力であるとし、その背景に共同作業の機会が急速に減ったことを指摘している。家族の人数が減り、家電製品が普及して、子どもの手伝いが必要なくなったこと、70年代の偏差値導入によって学校生活においても仲間意識が分断され、共同性がなくなっていたこと、自動販売機などの機械化によって誰とも口をきかずに過ごすことができるようになったことなど、あらゆる場面で共同作業の機会が失われていったという。

出産・子育て世代は、こうして共同作業の機会が十分に与えられず、他者と一緒に何かできることに喜びを感じるといった経験が少ないために、社会を作ろうという意欲も、またそれを運営していく能力も十分ではない。そして、各人がばらばらに今ある選択肢の中から上手に選択をして、自分の人生をうまく管理していくことに関心を向けている世代ともいえる。結婚したり、子どもを育てたりするには、家庭という社会を作り、運営していく能力と意欲が必要だが、社会力の弱さが、出産・子育て世代の未婚率の高さや少子化とつながっている。

また、子どもは大家族や地域社会の中で多くの人の手を借りて育つことが多かったが、選択の自由と自己責任が強調されるなか、出

産・子育て世代は子育てに関しても他者に助けを求めにくくなっている。人と協力して物事を解決するという事に思い当たらず、一人で解決しようとする傾向が強いため、親になることの責任の重さが増し、出産に踏み出せないということも考えられる。

以上、少子化をもたらしている出産・子育て世代の置かれている社会経済環境や、それによって形成された価値観などを概観した。次に、実際にどのような少子化対策が打ち出され、それが出産・子育て世代にどのような影響を及ぼしているのかを確認してみたい。

2 出産・子育て世代からみた少子化対策

(1) 保育政策

少子化対策としては、均等法の施行に合わせ、女性が男性と対等に働く上で子育てが負担とならないように、保育サービスの充実に力が入れられてきた。1994年には緊急保育対策として、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などの拡大が進められ、さらに2001年には、保育所に入れない子どもをなくするという待機児童ゼロ作戦が打ち出された。

こうした動きに対して、当事者である出産・子育て世代からは、歓迎する声がある一方で、保育サービスが整うことにより残業などを断りにくくなり、長時間労働が促進されることが懸念されている。病気の子どものそばにいてあげたいと思っても、会社から保育サービスを利用して入社するように言われたり、早く帰って子どもと過ごしたいと思っても、会社からなぜ保育サービスを利用し

て残業しないのかと問われたりと、これまでは保育サービスの不足を理由に確保できていた子どもとの時間が削られる傾向がみられる。

保育サービスの充実は、男性並みに働き出世や仕事でのやりがいを目指す女性や、経済的な理由で長い時間働かなければならないという女性にとっては、歓迎されている面もあるが、均等法後に働くようになった女性たちの多くは、そのいずれでもない。保育サービスの拡充一辺倒の少子化対策によって、子どもとの時間を確保したいという思いがかなえられない人が増えていることは問題といえる。

さらに問題なのは、子どもにとって、親と離れて過ごす時間が増え、かつその長い時間を過ごす保育所の環境がむしろ悪化していることである。待機児童ゼロ作戦は、補助金の少ない認可外保育所や幼稚園の預かり保育なども活用して保育サービスを整備していくという考え方であり、一定の基準を満たした国の認可保育所を整備することを謳っていない。厳しい財政状況のなかで、保育サービスを拡充するためには、園庭のない保育所も認める、定員を超過して預かることを認めるなど、保育の質が犠牲になっている面がある。

結局、働く女性の支援を目的にした保育サービス拡充によって、長時間労働が促進され、親は子どもとゆっくり過ごす時間も取れず精神的ゆとりが失われ、一方では最善とはいえない保育環境で長い時間を過ごす子どもが増えている。

(2) 労働政策

保育サービスの充実とともに長時間労働が促進された背景には、景気が低迷するなか、企業が人件費削減のために正社員を減らし、非正社員を増やすという動きもあった。女性雇用者では、2003年に非正規職員の数が正

規職員の数を上回った。正社員は雇用機会を失わないようにと長時間働こうとし、一方非正社員は賃金が安いために長時間働こうとする。このため、保育サービスを増やせば増やすだけ利用者が増え、待機児童ゼロ作戦を打ち出したものの、待機児童はほとんど減ることがない。こうした雇用環境の不安定さが、保育ニーズを膨張させ、膨張する保育ニーズに限られた予算で対応するために、保育の質も低下する。

労働政策における子育て支援としては、1992年に育児休業法が施行され、以後制度は充実されてきた。当初は男女労働者に子どもが1歳になるまで休業の権利を保障するだけであったのが、95年には育児休業給付金の支給や健康保険・厚生年金保険の本人保険料負担の免除が加わり、2001年には育児休業給付金の支給率が休業前賃金の25%から40%に引き上げられた。2005年には育児休業期間について、保育所に入れられない等の理由がある場合に6カ月延長できるようになったほか、労働者1人あたり年5日の看護休暇も法律で保障されることになった。

育児休業については、このように制度としては充実してきたことは確かだが、その恩恵が全体に行き渡っていないという問題がある。第1子の出産を機に女性の3人に2人が仕事をやめる状況があり(21世紀出生児縦断調査)、出生数に占める育児休業取得者割合は1割程度となっている。男性の育児休業取得率は1%に満たない。育児休業の取得率が低い理由は、保育サービスのニーズが増えているのと同様に、雇用が不安定化するなかで、雇用機会を失うのではないかという不安があったり、人員削減で代替要員が補充されずに同僚に迷惑をかけるという思いがあったり

する。また、賃金が低く蓄えがないので経済的な理由で休めない人や、競争意識が強くて休むことがキャリア形成にマイナスになると考える人もいる。また、復帰後の仕事と子育てを両立するイメージが描けずに退職する人も多いと考えられる。

育児休業法では、3歳未満の子どものいる労働者に「勤務時間の短縮等の措置」を講じることを企業に義務付けている。勤務時間の短縮等の措置には、短時間勤務制度のほか、フレックスタイム制や託児施設の設置運営などが含まれているので、企業が託児施設を設置して短時間勤務制度を設けないこともでき、労働者の側に労働時間を短縮する権利は保障されていない。出産・子育て世代では、子どもとの時間を確保しつつ仕事もしたいという人が多いと考えられるが、そのような働き方は法的に十分保障されていない。1人当たりの労働時間を短縮することで、より多くの雇用機会が生まれるはずだが、実際は子どもとの時間を確保したいと思いつつ長時間働いている人と、仕事をしたいと思いつつ仕事に就けない人に分かれる結果となり、どちらもストレスを抱えている。

(3) 経済的支援策

保育サービスの整備と育児休業制度の改正と並んで、児童手当制度も改正されてきた。児童手当制度は1972年に発足したが、91年には第2子からの支給が第1子からに変更され、2000年には支給対象年齢が「3歳未満」から「小学校就学前まで」に、2004年にはさらに「小学校第3学年修了前まで」に引き上げられた。現在の支給額は、第1子・第2子が月額5,000円、第3子以降が10,000円となっている。

このように経済的支援策についても充実が

図られてきたが、一方で負担感の強い教育費については、十分な議論がされていない。私立学校に対しては1975年の私立学校振興助成法成立により国庫補助が始まったが、経常的経費に占める国庫補助割合は私立高校等では5.2%（2002年度）であり、授業料が支払えないために高校の退学を迫られるといった問題も生じている。学力低下の不安などから、中学校において私立学校に通う子どもの割合は増加傾向にあり、東京都では4人に1人となっている（2004年度）。私立学校の学費や塾の費用の負担が多いことも、親の労働時間を増加させる一因と考えられる。

（4）働く権利から子育てをする権利へ

このように見てくると、少子化対策の一環として、保育制度、育児休業制度、児童手当制度において、様々な改正が行われてきたものの、出産・子育て世代にとっては、雇用環境の悪化とともに、自らの競争意識の強さも加わって、長時間労働が促進され、子育ての時間がむしろ以前より確保しにくくなっていることがうかがえる。子どもにとっても、親と過ごす時間が減り、膨張する保育ニーズに対して十分な予算が回らないため、質の低下しつつある保育所で長い時間を過ごす傾向が見られる。また、仕事における親のストレスも増大し、ゆったりと子どもに向き合うことができなかつたり、虐待などの深刻な問題に発展したりする可能性も高まっている。親の労働時間が増えることで、地域社会における人間関係の希薄化が一層進み、子育てが孤独なものになっている。

これまでは女性の働く権利を保障していくことを目的に、均等法の施行後、保育サービスの充実、就労の継続を目的とした育児休業制度の導入など、一連の施策が進められてき

たが、もはや出産・子育て世代にとっては、女性が働くことは権利を主張するまでもなく、ごくあたり前のことになっており、むしろ望んでいる以上に働かされてしまうことが問題となっている。雇用環境が悪化するなか、出産・子育て世代の「子育ては損」という思い、競争意識の強さや効率重視の価値観、社会力の弱さなどが、出産・子育て世代を子育てではなく仕事へと向かわせている。

仕事に時間を取られて子育てにかかる時間が減っていることについて、出産・子育て世代は、仕事から得られる収入が増え、子どもも自分が育てるより専門家に任せた方が効率的で立派に育つ、という思いから納得している面もある。しかし、子どもと過ごす時間は、楽しさ・安らぎ・創造力などを得る機会でもあり、また子どもの教育に関わり地域社会や将来の社会をよりよい環境に変えていく機会でもある。その意味で、親が子育てに関わる時間を確保できるよう、社会として保障していく必要があるだろう。子育ては義務や負担というイメージで語られることが多く、そのことが一層少子化に拍車をかけている面があるが、子育てが親にもたらすプラスの影響や、親が子育てに関わることの社会的なメリットを考えれば、「女性の働く権利」の保障とともに、男女共に「子育てをする権利」を保障する方向での制度も充実する必要がある。以下では、諸外国の事例もふまえながら、今後の政策課題について考えてみたい。

3 少子化対策への期待

（1）保育政策の課題

保育政策の課題としては、まずは労働政策

や経済的支援策によって不要な保育ニーズの発生を抑える可能性について議論する必要がある、その上で必要な保育サービスについては、質の向上のための積極的な投資が期待される。

諸外国の保育政策を見ると、もはや待機児童解消といった量的な対応ではなく、乳幼児期を生涯学習の基礎を築く重要な時期と考え、保育制度を教育の所管に移して積極的な投資を行う動きがある。スウェーデン、イギリス、ニュージーランドでは、保育所を教育施設と位置付けて質の向上を図るとともに、参加率を高めるために、一定の時間無償で保育を受ける権利を保障する改革が進められている。日本の保育政策は、依然として厚生労働省所管の保育所と文部科学省所管の幼稚園に制度が二元化しており、また乳幼児期の教育の重要性が十分に認識されていない。2005年1月には中央教育審議会に初めて設置された幼児教育部会から、幼児教育の充実に向けた取り組みを求める答申が出され、幼稚園と保育所を一体的に運営する総合施設の設置が議論されるなどの動きが見られるが、認可外保育施設も含めて、子どもの保育環境を最善のものとするために、質的な投資の議論が期待される。

また保育の質の向上にあたって、諸外国では教員の質を高めることだけでなく、親の参加を促進し、親のエンパワメントや親同士のネットワークづくりにも力を入れている。スウェーデンでは、自治体立以外の民間保育所で最も多いのが、親が組合を作って保育士を雇って運営する保育所である。ニュージーランドでは、親たちの協働によって運営されている幼児教育施設(プレイセンター)があり、そこには親たちの学習の場も設けられている

ため、親自身のキャリア形成、家庭教育の質の向上、親同士の関係が深まることによるソーシャル・キャピタル(社会関係資本)の蓄積など、様々な波及効果が期待されている。イギリスでは、幼児教育・保育の機能に、親の学習の機能を加え、さらに地域住民や保育士の学習の機能も持つ総合施設(Early Excellence Centre)の設置が進められ、親と子、地域住民の生活の質を高める拠点として評価されている。日本においても保育施設を、単なる託児施設として整備するのではなく、親も保育に参加したり、学習したりする場として整備することで、出産・子育て世代の「子育ては損」「子育ては無駄」といった意識を変え、親の社会力を育てることにつながる可能性がある。2006年度より導入が予定されている幼保の総合施設も、長時間保育や低年齢児保育の受け皿としてではなく、子どもにとって最善の教育環境であること、親も子どもと共に学び成長できること、コミュニティづくりの拠点となることが期待される。

(2) 労働政策の課題

労働政策の課題としては、親が子どもと一緒に過ごす時間を確保できるような環境づくりであり、それによって親と子の福祉を向上させ、かつ膨張する保育ニーズを抑制することである。

まず、現在の育児休業法の下では、育児休業の恩恵は一部に限られており、また労働時間を短縮する権利が労働者に保障されておらず、失業と長時間労働の二極分化の状況がある。パートタイム労働という選択肢もあるが、正社員との処遇格差が大きいため、実質的な選択肢とはなっていない。これについて、諸外国の状況を見ると、たとえばスウェーデンでは、育児休業を4分の1日、半日などの単

位で子どもが8歳になるまで取得できる。さらに育児休業とは別に、1日2時間の労働時間短縮の権利が認められている。イギリスでは2003年に、6歳未満の子どものいる親に、フレックス勤務や在宅勤務など柔軟な働き方を請求する権利が認められた。オランダでは、パートタイム労働の充実が図られ、労働時間に応じて適正な処遇が行われるようになったことで、子どもとの時間を確保しやすくなっている。

育児休業、労働時間の短縮、在宅勤務など、労働者が子どもとの時間を確保できるような環境整備が進められているのは、そのことにより労働者のストレスが軽減されること、子育ての経験がコミュニケーション能力など仕事にもプラスになる面があること、新たな雇用機会が生まれ失業を減らすこと、子どもの教育の質が向上することなど、様々な社会的な効果があるためである。最近では、子どものいない人も含め、すべての労働者の仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)を目指すことが、企業の生産性を高める上でも注目されている。

日本においても、こうした社会的な効果を意識しながら、子どもとの時間を確保できるような労働環境づくりが期待される。方法としては、育児休業法のなかで労働者に短時間勤務等を請求する権利を保障するやり方や、すべての労働者のワーク・ライフ・バランスを目指す方向で、パートとフルタイムの処遇格差を解消する法整備や柔軟な働き方を請求する権利を保障していくことなどが考えられる。あるいは、企業が柔軟な働き方を提供するインセンティブを高めるために、CSR(企業の社会的責任)の一環として、仕事と子育てのバランスに配慮した働き方を提供してい

るかどうかについての情報公開を求めることも考えられる。2003年に成立した次世代育成支援対策推進法では、企業に子育て支援に関する行動計画の策定を義務付けたが、その内容は公開する必要がない。情報公開を通じて、積極的な取り組みを進めている企業に優秀な人材が集まったり、消費者の支持を得て商品が売れたりする仕掛けを作ることで、企業の取り組みを引き出すことが期待できる。

(3) 経済的支援策の課題

労働時間が増加する背景には、経済的に働かなければならないという状況もあり、たとえば育児休業を取得する権利が認められていても、経済的な理由で休めない人も多く、育児休業取得者には賃金の高い女性が多いとの指摘もある(家計経済研究所「平成13年度消費生活パネル調査」)。子どもと一緒に過ごす時間を確保するためには、労働政策だけでなく子育て家庭への経済的な支援策についても議論する必要があるだろう。

諸外国の制度を見ると、スウェーデンやノルウェーでは育児休業中の手当が賃金の80~100%となっているため、育児休業の取得率は100%に近く、0歳児保育がほとんど必要ない。ドイツの育児休業に関する給付は、2歳以下の子を養育する非就業または不完全就業(週30時間以下)の者すべてに支給される育児手当となっており、就業経験のない者にも支給される一方で、高所得家庭には給付されない仕組みである。こうした給付であれば、所得の低い人であっても育児休業を取得する可能性が高まり、より多くの人に子どもと過ごす時間を与えることが可能となろう。

またノルウェーでは、0歳児の親への育児休業給付に加えて、1、2歳児の親については、保育所を利用しない場合に、保育所への

補助金分に当たる在宅育児手当が支給される。保育所が公的補助を受けているのに対して、保育所を利用せずに親が面倒をみている場合には補助がなかったため、親子が一緒に過ごす時間を増やす目的で導入された手当である。

日本の育児休業給付についても、所得の低い人が経済的な理由で育児休業を取得できないということのないように、むしろ低所得の人に手当を厚くすることや、ノルウェーのように1、2歳児について、親が子どもと過ごす時間を確保しやすくするための経済的な支援について議論が期待される。

そのほか、親子一緒に時間を増やす支援のあり方としては、親による保育活動に対して助成していく方法もある。先に取り上げたニュージーランドのプレイセンターは、保育所や幼稚園と同水準の補助を受けており、親は保育所に預けても、自分達で保育しても、同じ補助を受けていることになる。そうした助成のあり方が、親たちが主体的に子育てに関わる活動を支えている。保育所への助成のあり方についても、親による保育活動も含めて補助していくことにより、働く権利だけでなく子育てをする権利を保障することにつながるであろう。

経済的支援のあり方としては、塾や私立学校の授業料の高さが親の労働時間を増やしている面もあり、公立学校の充実と共に、私学への補助のあり方についても議論が期待される。スウェーデン、オランダなど、私立学校へも公立学校並みの補助が出ている国もある。

経済的支援策としては、児童手当の充実が

図られてきたところだが、このように親が子どもと一緒に過ごす時間を確保しやすくする方向で、他の制度についても見直しが期待される。

おわりに

これまでの少子化対策は、出産・子育て世代の「子育ては損」という感覚や、競争・効率重視の価値観、社会力の弱さを前提に、わずらわしい子育てを保育サービスで引き受け、親が競争社会で効率的に働くことに専念できるように支援してきたようにも見える。しかし、その結果、親も子も幸せになったとはいえ、少子化は一層深刻になっている。これからの少子化対策は、出産・子育て世代のこうした価値観自体を問い直し、子育てを通じて人々の協力関係を引き出し、競争社会のストレスから解放され、非効率な子育ての中からゆとりや創造性や安心を取り戻していく方向を目指すべきである。

参考文献

- 池本美香 (2003 a) 「保育制度改革を考える——ニュージーランドとスウェーデンの改革を参考に」 *Japan Research Review* 1月号。
- 池本美香 (2003 b) 「育児休業制度を考える」 *Japan Research Review* 6月号。
- 池本美香 (2003 c) 『失われる子育ての時間——少子化社会脱出への道』 勁草書房。
- 池本美香 (2004) 「次世代育成支援対策推進法を巡る課題——CSR (企業の社会的責任) の議論を生かした取り組みを」 *Japan Research Review* 2月号。
- 池本美香 (2006) 「我が国における政策オプション」 樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編『少子化と日本の経済社会——2つの神話と1つの真実』 日本評論社 (近刊)。