

駒村 康平 慶應義塾大学経済学部教授

新人口推計の結果

2023年4月に国立社会保障・人口問題研究所から「日本の将来推計人口(令和5年推計)」(以下、新人口推計)が公表された。2020年初頭から世界に蔓延した新型コロナ等の影響により、2022年の出生児数は80万人を下回った。一方で、寿命の伸長は続いているため、高齢化率、人口減少はさらに加速するのではないかと考えられた。実際に公表された新人口推計では、将来の合計特殊出生率は前回の推計よりも下方に修正された。しかし、前回2017年の推計と新人口推計を比較すると、人口減少や高齢化率の程度はやや改善されることになっている。これは外国人の流入数の増加を見通した影響であり、2017年推計における毎年の外国人純流入数が9万人であったのに対し、2023年には16.4万人と想定したことの結果である。ただし、人口推計は、あくまでも過去のトレンドから将来を予測したものである。外国人の流入増という推計結果をもって、日本の移民政策の大きな変更や16.4万人の流入を目標にした政策を明確にしたわけではない。新人口推計では、興味深い見通しとして、16.4万人以外の人数でも外国人の流入のインパクトを推計している。仮に現在の出生率

こまむら こうへい

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。東洋大学教授を経て現職。専門は社会保障論、経済政策。

著書に『中間層消滅』(角川新書、2015年)、『日本の年金』(岩波新書、2014年)、『最低所得保障』(岩波書店、編著、2009年)、『大貧困社会』(角川SSC新書、2009年)、『社会保障の新たな制度設計』(慶応大学出版、編著、2005年)、『年金はどうなる』(岩波書店、2003年)など。

のままの場合、総人口を維持するために毎年75万人の外国人の入国が必要になる。この場合、2090年頃には、日本は大半の住民が外国人によって占められることになる。このような見通しは、非現実的であるが、毎年の出生数が80万人を下回る状態における16万人の外国人の流入の影響は非常に大きく、2060年代には日本の総人口の10%が外国人によって占められることになる。この外国人をどのように想定するかが重要で、一時的な労働者とする場合と、生活者・市民として考える場合とによって、必要な政策も異なってくる。労働者として考える場合は、労働政策上の対応が重要になるが、そのような想定は非現実的である。むしろ、生活者・市民として想定するほうが、社会保障、教育(日本語教育)、参政権など幅広い対応が必要になる。

「結婚できない」から「結婚しない」へ

新型コロナウイルスの影響による婚姻数の減少は、出生数の減少をもたらした。政府は、異次元の少子化対策を掲げて、包括的な少子化対策に着手しようとしている。婚外子が増加している他の先進国と異なり、日本の子どもたちは、結婚した夫婦から生まれている。出生数の低下の背景には、まず「未婚・晩婚」があり、そ

して「少産、晩産」がある。したがって、少子化対策として考えれば、未婚・晩婚の傾向を食い止める必要がある。

未婚化・晩婚化が進む背景には、若年世代の所得の低下がある。例えば、30代前半の男性の婚姻状況を見ると、年収250—300万円を境に婚姻率が大きく低下している。過去30年間にわたり賃金上昇率が鈍化し、非正規労働者が増えたことで、この所得層の割合も上昇している。若年者の所得の底上げをしない限り、出生率の回復は期待できないであろう。

さらに問題は深刻になっている。国立社会保障・人口問題研究所の「出生動向基本調査(2022)」によると、若い世代の結婚意欲そのものが低下している。「結婚できない」から「結婚したくない」つまり非婚が増えている。これに加えて、女性の若い世代のなかには、結婚しても子どもを持たないという「非産」も増えている。なぜ非婚・非産が増えているのか、少子化対策を超えた根本的な政策対応が必要になる。

異次元の少子化対策を考える

本特集では、過去、現在、未来の少子化対策をどのように評価するのか、本特集の西沢、吉田、榊原の3論文を紹介する。

西沢論文は、現在、準備が進んでいる異次元の少子化対策について、1) その問題意識、2) 目的、3) 手法、4) 政策の根拠、5) 財源という点から厳しい評価をしている。

政府は、増税による財源の確保を回避するために、少子化対策の財源を社会保険に求めているが、このことについての西沢の指摘は的確である。アンソニー・アトキンソン(2015)『21世紀の不平等』(山形・森本訳、東洋経済、p265)は、所得税と社会保険料(社会保障保険料)を比較して、1) 社会保険料は所得から控除され税制上の優遇されている点、2) 税と社会保険料での負担感の違い、すなわち保険料が給付と連動しており、さらに「多くの少額税(=社会保険料)は少数の多額の税(所得税)よりも、同じ水準の心理的不快感でもっと多くの歳入を実現できる。というのも人々は心の中で少額の税金を完全に足し合わせきれないからだ」という行動経済学上の利点、3) 社会保険の持つ労働者管理機能を指摘し、税と異なる社会保険の特有の存在意義を強調しており、西沢の指摘と重なる。つまり「白猫(税)でも黒猫(社会保険)でもネズミを捕れば(財源を確保できれば)いい猫」ではないのである。

一方、吉田は、これまでの少子化対策を振り返り、仕事と暮らしの両立のための政策が不十分だったこ

と指摘している。吉田は、夫婦で子育ての時間を確保するためには、労働時間の短縮と柔軟化が不可欠であると主張している。

この時間の配分は非常に重要な視点である。だれにとっても時間という資源は1日24時間しかない。夫婦では1日48時間であり、それをそれぞれの労働、家事(育児時間)、静養・余暇に配分をする必要があるが、実際には時間配分には様々な制約がある。夫婦間で時間(役割)を調整できるのか、交換できるのかという視点から見ると、労働時間の拘束が強い正社員同士の夫婦では、調整そのものが難しい。次に交換できるのかという点から見ると、静養・余暇、すなわち心身の回復に必要な時間は夫婦間では交換可能ではない(妻が長く休息しても夫の心身が回復するわけではない)が、夫が家事能力・子育て能力を持てば、夫婦間で家事時間(保育)は交換可能である。

現実には、正社員夫婦の場合、労働時間が調整できず、家事(保育時間)も調整できないため、子どもを諦めるか、女性の余暇(休息时间)が削られ、第二子を持つ意欲がなくなる。ではどうすればよいのか。必要なのは労働時間の柔軟化にある。同一労働・同一賃金を確立しているオランダはフルタイム労働者もパートタイム労働者も正社員で、労働時間の長さで、賃金・処遇は変わらない。仮に夫婦週60時間労働で生

計を維持するとしても、その組み合わせは、夫40時間、妻20時間でも、夫30時間、妻30時間でも夫婦間で自由になる。生産性の向上による労働時間の短縮とともに雇用システムの見直しによる労働時間の柔軟化が重要である。

榊原論文は、「異次元の少子化対策」の課題を、北欧諸国などと比較しながら、日本の時代遅れの取り組み「姿勢」を社会経済システムの問題まで掘り下げて議論している。

すでにOECD各国では、最近の脳科学の発展により、乳幼児期の経験が脳神経の発達に関係し、生涯を左右する影響をもたらすことが知られており、乳児期の良好な成育環境の保証が、人生を左右することが確認されており、科学的根拠のあ

る就学前・保育改革が進められている。スウェーデンなどは、「すべてのこどもの権利」として良質な保育の利用を全員に保障する制度改革を加速させてきた。しかしながら、日本では、未だに保育関係者における不適切保育、保育虐待が明るみなるなどで、「昭和式」の保育発想から抜け出せていない。選別的で、昭和時代の発想の幼保二元モデルを早急に改革し、国際標準へのキャッチアップが重要であると指摘している。

今年の秋から冬には「異次元の少子化対策」はその財源も含めて全容が明らかにされるであろうが、政権が「本気」の取り組み姿勢を示すとともに、野党の具体的な対案を期待したい。■



少子化対策は根本的に見直しを

西沢 和彦

株式会社日本総合研究所 理事

はじめに

2023年6月13日、政府の「こども未来戦略方針」が公表された。本稿は、政府の進める少子化対策について、目標設定、支出の内容、および、財源の3つ観点から問題点を指摘するとともにあるべき姿を考察した。

目標設定のあり方における2つの問題点

第1の問題は、そもそもの目標設定のあり方であり、大きく2つ指摘出来る。1つは、リプロダクティブ・ライツに抵触する恐れである。政府の少子化対策の主眼が、1.26（2022年）まで低下している出生率の引き上げにあることは明らかであるが、政府がそれを目標とすることは、産む・産まないに関する

女性の自己決定権を含むリプロダクティブ・ライツの観点から慎重でなければならない。そうした点が意識されているためか、政策目標とされているにも関わらず、具体的な出生率の目標値設定は控えられている。こうなると今度は政策の効果測定が難しくなる。要するに、政府目標は人権を侵害している恐れがあり、かつ、曖昧である。

目標設定におけるもう1つの問題は、子ども・子育て予算の倍増が掲げられ、しかも、その基準がこども家庭庁予算とされていることである。「こども未来戦略方針」には次のようにある。「こども・子育て予算倍増に向けては、(中略)こども家庭庁予算で見て、2030年代初頭までに、国の予算又はこども一人当たりで見た国の予算の倍増を目指す」。こうした目標設定には、主に2つの深刻な難点がある。

まず、「予算倍増」の自己目的化である。言うまでもなく、予算の増額は、飽くまで目標実現のための手段に過ぎない。本来、極力少ない予算で所期の目標が達成されるのが好ましい。予算倍増の自己目的化によって、わが国喫緊の課題である財政健全化が一段と遠のき、かつ、目標への関心が薄れかねないばかりでなく、あるべき子育ての追求が後退する懸念すらある。例えば、わが国は、一日の保育時間11時間まで無償である。保育にかかる費用のうち国庫負担分はこども家庭庁の支出に計上される。予算倍増と整合的である。もっとも、ワンオペ育児の解消、および、時短勤務やテレワーク活用など働き方改革を進め、子どもをより早い時間に保

にしざわ かずひこ

1989年一橋大学社会学部を卒業し、三井銀行（現三井住友銀行）入行。堂ビル支店、自由が丘支店、東京営業部などを経て、1998年11月（株）さくら総合研究所へ出向。2001年4月、組織変更により（株）日本総合研究所調査部。2002年、法政大学修士（経済学）。社会保障制度改革国民会議委員、社会保障審議会日本年金機構評価部会委員、社会保障審議会年金事業管理部会委員などを務めた。著書に『年金制度は誰のものか』（日本経済新聞出版社、2008年〔第51回日経・経済図書文化賞〕）、『税と社会保障の抜本改革』（日本経済新聞出版社、2011年〔第40回日本公認会計士協会学術賞〕）、『医療保険制度の再構築』（慶應義塾大学出版会、2020年）など。

育施設に迎えに行けるようにすることこそ、わが国が目指す子育ての姿である。この場合、こども家庭庁予算はむしろ縮小する。このように、初めに予算規模ありきは、あるべき子ども・子育て政策とむしろ逆行しかねない。

次に、その基準がこども家庭庁予算とされていることである。本来、支出規模は、OECDが基準を定める社会支出 (Social expenditure) を構成する政策分野の1つである家族関係支出 (family expenditure) によって主に測るのが適切である。家族関係支出は、子どもや一人親を対象とした現金給付、産前産後の休業補償、就学前教育・保育や児童養護をはじめとした現物給付などすべて子どもに関連しており、漠然とした「家族」よりもしばしば言い換えられるように「子育て関連支出」の方が実態に即している。2021年度は13.5兆円である。実際、2023年2月15日の衆議院予算委員会において、岸田文雄首相は次のように述べている。「(前略) 家族関係社会支出は2020年度の段階でGDP比2%を実現しています。そして、それを更に倍増しようではないかということを上申しているわけですから、(中略)日本においても、こうした家族関係社会支出、重視しているということは強調しておきたいと思います」。

もっとも、翌日、こうした首相発言は、松野博一官房長官の記者会見において修正されている。「倍増」という言葉は残されつつ、その基準は最終的に前掲の「こども未来戦略方針」の通りこども家庭庁の予算に変更された。わが国の家族関係支出は、倍増が求められるほど諸外国比低水準ではないうえ、家族関係支出を倍増するのでは財源確保は極めて困難なものとなる。そこで、こども家庭庁予算を基準にすることで、目標を下方修正したものと推察される。同庁の予算は4.8兆円 (2023年度予算ベース) である。

「倍増」を残しつつ、その基準をこども家庭庁予算に変更したことにより、子ども・子育てにおいて真に必要な予算であっても、こども家庭庁予算ではないという理由から抑制圧力がかかる懸念がある。例えば、保育所をはじめとする保育施設について、私

立は国庫補助事業、公立は地方単独事業にそれぞれ位置付けられている。障害児、医療的ケア児、外国人の子どもそれぞれの増加など、保育に対するニーズが多様化・高度化するなか、公立と私立で受け入れスタンスが一様ではないことはしばしば指摘される。みずほ情報総研(2017)が、全国の市町村を対象に行ったアンケート調査によれば、「全ての公立保育所で障害児を受け入れるか」との問いに対し「はい」と答えている市町村が約8割である一方、「全ての私立保育所で障害児を受け入れるか」との問いに対しては5割弱にとどまっている。公立保育施設だけではない。児童相談所、一時保護施設、障害児通所施設なども地方単独事業である(図表)。何れもナショナル・ミニマムの役割を担っている。

国庫補助事業であれば、その国庫負担分はこども家庭庁の予算に計上される。他方、地方単独事業は、地方交付税として措置されるため総務省の予算に計上される。すると、こども家庭庁予算の倍増が自己目的化したもと、地方交付税における公立保育施設や児童相談所などの単位費用を減額し、その分、こども家庭庁の予算に振り替えるといった事態が発生する可能性も否定できない。

以上のように、こども家庭庁予算を基準とした倍増の自己目的化には深刻な難点がある。「予算倍増」は取り下げ、貧困率、健康、特別養子縁組数など子どもの幸福を多面的に測る指標を整備したうえで、支出については家族関係支出を主に用いるべきであろう。

既存政策のスクラップを欠いたまま 現金給付を積み上げ

第2の問題は、支出の中身であり、既存政策のスクラップを欠き、かつ、現金給付を主とした積み上げがなされていることである。見直すべき政策の筆頭として、2019年10月に導入された幼児教育・保育の無償化(幼保無償化)が挙げられる。幼稚園、保育所、認定子ども園の利用料に関し、3~5歳児は無償、0~2歳児は住民税非課税世帯に限り無

図表 家族関係支出の分野別・制度別内訳(2020年度)

(億円)

制度	現金給付			現物給付			制度計
	家族手当	出産・育児	その他の現金給付	就学前教育・保育	ホームヘルプ・施設	その他の現物給付	
①児童手当	18,693 地域子ども・子育て支援事業費 現金給付(注2)	—	—	3,206 地域子ども・子育て支援事業費 仕事・子育て両立支援事業	120 地域子ども・子育て支援事業費	3,636 地域子ども・子育て支援事業費	25,655
②社会福祉	5,958 特別児童扶養手当給付費 児童扶養手当給付費負担金 児童扶養手当給付費 母子父子寡婦福祉貸付金	—	3,297 児童虐待等防止 対策費	30,994 子ども・子育て支援推進費 保育対策費 子ども・子育て支援対策費	8,274 障害保健福祉費 児童虐待等防止対策費 母子保健衛生対策費 児童福祉施設整備費	1,099 障害保健福祉費 児童虐待等防止対策費 母子家庭等対策費 子ども・子育て支援対策費など	49,623
③公衆衛生	—	—	3	—	—	—	3
④生活保護	—	4	107	—	—	—	111
⑤地方単独事業	2,118	—	—	15,876 公立保育所管理費、 私立保育所(地方単独事業分) 助成に要する経費	657	2,748 児童相談所・一時保護 施設管理費、障害児通 所施設管理費など	21,398
⑥医薬品副作用被害救済制度	—	—	0	—	—	—	0
⑦就学援助・就学前教育	—	—	—	495	—	226	721
⑧社会保険(注1)	—	9,602 出産手当金、 育児休業給付など	95 男女均等雇用 対策費	—	12 男女均等雇用対策費	166 仕事生活調和推進費	9,875
⑨雇用対策	150	—	—	—	—	—	150
分野計	26,918	9,606	3,502	50,571	9,063	7,875	
現金、現物計	40,026			67,510			
合計				107,536			

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「令和2年度社会保障費用統計」巻末参考資料2-2 社会支出に含まれる社会保障制度、内閣府子ども・子育て本部「令和2年度児童手当事業年報」より筆者作成。

(注1) 原資料では、次のように個別の社会保険名で記載されている。全国健康保険協会管掌健康保険、組合管掌健康保険、船員保険、日本私立学校振興・共済事業団、雇用保険、国家公務員共済組合、地方公務員等共済組合、労働者災害補償保険。これらを本稿において社会保険と総称した。

(注2) 地方公務員の児童手当は除く。地方公務員分1,647億円は地方単独事業に計上。

償とされた。幼保無償化について、池本(2020)は、とりわけ次の2つを問題視している。1つは、無償化による需要の掘り起こし、すなわち新たな利用希望や長時間保育が増えることに伴う、待機児童問題、保育士不足、および、保育の質低下それぞれの深刻化である。保育士が多忙になれば、子どもへの目が行き届きにくくなり、無償の名のもとでは、親の消費者主権発揮すなわち施設への要望伝達や監視が後退する。もう1つは、無償化の恩恵の高所得層への偏重である。もともと保育料は所得比例であることから、無償化によって高所得層ほど経済的な利益を得ることになる。

幼保無償化のほかにも、乳幼児等医療費の自己負担の無償化も見直しが必要である。わが国の

健康保険制度は、要した医療費の3割(就学前は2割)を自己負担するのが原則である。ところが、すべての地方自治体において、乳幼児等医療費の自己負担に対し独自の助成がなされている。無償化は、医療へのアクセスを容易にする一方、コンビニ受診の言葉に象徴されるように、往々にしてそれが過度なものとなり、医療資源の浪費を招く。アクセス確保は、自己負担の無償化ではなく、財政制度等審議会「歴史の転換点における財政運営」(2022年5月25日)でも提言されているように、かかりつけ医の制度化によって図られるべきであろう。それは、コロナ禍においてかかりつけ医を持たない国民の多くが医療へのアクセスを制限された経験を踏まえれば、自明である。

このように、既存の支出のなかにスクラップすべきものがあるにもかかわらず、それがなされないまま新たな支出が積み上げられており、しかも現金給付に偏っている。柱とされているのが、児童手当(0～2歳児1人あたり月1万5,000円、3歳以上同1万円)の拡充であり、所得制限を撤廃し親の所得にかかわらず支給され、現在は中学生までとなっている支給期間を高校生まで延ばされることとなっている。もともと、児童手当は、既に生まれている子どもを対象としており、子育て支援ではあるかもしれないが、政府が目指す出生率の引き上げとはほぼ無関係であろう。

合理的根拠のない社会保険料の利用

第3の問題は、3兆円台半ばと見積もられている追加所要財源のなかに、社会保険料の利用が想定されていることである。2023年4月14日、公明党の石井啓一幹事長は「社会保険料の活用は財源の一つだ」と述べ、5月3日、自民党の茂木敏充幹事長も「保険料を上げるのではなく既存の保険料収入の活用でできる限り確保したい」と述べている。7月4日、具体的な制度設計に向け、こども家庭庁に支援金制度等設立準備室が設けられている。支援金の詳細は不明であるが、健康保険制度における後期高齢者支援金に類似したスキームと考えられる。健康保険制度は、組合健保、協会けんぽ、共済組合(以上3つを被用者保険という)、国民健康保険、後期高齢者医療制度の大きく5つに分類出来る。被用者保険および国民健康保険からは後期高齢者医療制度に対し、後期高齢者支援金という財政支援が行われている。組合健保の場合、加入者向け給付3.9兆円に対し、後期高齢者支援金は2兆円である。なお、国保に加入する前期高齢者向けの財政支援である前期高齢者納付金の負担もあり、1.5兆円である(2020年度)。

少子化対策の財源に社会保険料を利用する問題点は多いが、主要6点に絞れば、その1つは、そもそも社会保険自治の侵害に当たることである。社会保険料の使い道と料率は、社会保険自治のもと、

すなわち保険集団を構成する事業主および加入者において自律的に決定されるものであり、政府が社会保険料の利用に言及すること自体がそもそも自治の侵害である。

2つめは、目的と財源のミスマッチである。社会保険は、老齢、障害、生計維持者の死亡、疾病、および、要介護などリスクの発生に備え、必要となる財源を保険集団内で拠出し合う仕組みであり、その財源が社会保険料である。それに対し、出生率の引き上げは、何らかのリスクの発生に備えるものではなく、本来は租税で賄われるべきである。

3つめは、不公平の発生である。例えば、厚生年金保険料が課せられる上限は、年収換算1,000万円程度である。仮に年間給与収入が2,000万円であっても、保険料はその半分にしかかからない。あるいは、厚生年金保険加入者が給与収入以外に不動産所得や金融資産所得を得ていてもそこに保険料はかからない。すなわち、少子化対策の財源に社会保険料を用いることで、高所得者優遇、資産家優遇が生じる。租税であれば、こうした不公平は抑えられる。

4つめは、正規雇用の抑制である。社会保険料は、大まかにいえば正規雇用を対象とし労使折半となっている。よって、企業には、社会保険料の事業主負担分を回避するため、雇用を正規から非正規にシフトするインセンティブが存在する。現に、国民年金制度加入者1,436万人の就業状況をみると、最大のウェイトを占めるのは被用者508万人となっている(厚生労働省「2020年公的年金加入状況等調査」)。少子化対策の財源を社会保険料に求めたがために、若者の雇用を不安定にすることとなれば、本末転倒である。

5つめは、歳出拡大を招きやすく、財政健全化と逆行することである。社会保険料は、本来、負担と給付のリンクを旨とし、それがあからこそ、使途に対し厳しいチェックの目が向けられる。ところが、少子化対策に社会保険を利用した場合、負担と給付のリンクは存在せず、給付への監視の目が届きにくくなる。加えて、「こども金庫」という名の特別会計が設けられることとなっている。かつて塩川正十郎

財務大臣が一般会計と特別会計をそれぞれ「おかゆをすする母屋」と「すき焼きを食べる離れ」に例えて警鐘を鳴らしたように（2003年2月25日、衆議院財務金融委員会）、国会のチェックが効きにくいまま、非効率な利用となる懸念が拭えない。

6つめは、社会保険財政を圧迫し、持続可能性を低下させることである。実際、2023年5月7日、加藤勝信厚生労働相は「医療に使うお金を子どもに持っていくという余地はない」と社会保険料の利用に慎重姿勢を示している。

以上のほか、少子化対策への社会保険料利用は、わが国の社会保険制度最大の欠陥である複雑化を一段と進行させることなど様々な問題が指摘できる。既存政策をスクラップしたうえで、なお追加的財源が必要な場合は、租税を中心に賄われるべきである。

おわりに

政府の少子化対策の議論にとりわけ欠けているように感じるのは、次の5つの視点、すなわち(1) 女性および子どもをはじめとした人権の尊重、(2) 財政健全化、(3) 社会保険の原則への理解、(4) 人口減を前提とした諸制度の再構築、および、(5) EBPMの徹底である。1、4、5について補足すると、1つめについて、「こども未来戦略方針」は、少子化を「わが国が直面する最大の危機」と表現している。あるいは、少子化はしばしば「国難」とも形容される。そこには、女性や子どもを主権者ではなく国に対する生産物の提供者とみなす発想が見える。4つめについて、出生率が改善しても急激な人口減は不可避である以上、人口減を前提に諸制度を再構築する必要がある。5つめについて、政府の会議における有識者資料では、例示的試算との位

置付けながら、GDP比1%程度(約5兆円)の支出増加による出生率の上昇は0.05～0.1程度であるとされている(2023年4月26日、経済財政諮問会議資料1-2)。すなわち、支出拡大による出生率上昇は限定的ということであり、こうした分析に目が向けられたとすれば、「予算倍増」とはならないはずである。

現在、3兆円台半ばとされる財源確保策の行方に注目が集まっているが、あらかじめ論点を限定することなく、根本的な議論の見直しが必要である。■

《参考文献》

- 池本美香 (2020) 「幼児教育無償化後の保育の現状と政策のあり方」 View point No.2019-029
堤修三 (2018) 『社会保険の政策原理』 国際商業出版
西沢和彦 (2021) 「社会支出 (Social expenditure) における家族支出推計の現状と課題—保育所にかかる市町村の支出実態に基づく検討」 JRI レビュー Vol.11, No.95
西沢和彦 (2023) 「『こども予算倍増』をいかに議論していくべきか」 東京財団政策研究所 『全世代型の社会保障の構築に向けての提言』
西沢和彦 (2023) 「地方単独事業の社会保障の現状と課題」 JRI レビュー Vol.4, No.107
西沢和彦 (2023) 「少子化対策への社会保険料利用8つの問題点」 View Point No.2023-003
西沢和彦 (2023) 「児童手当の課題と議論のあり方」 Research Focus No.2022-065
林陽子編著 (2011) 『女性差別撤廃条約と私たち』 信山社
藤波匠 (2023) 「ゆとりある育児の実現を—子育ての社会化と育休に対する国民意識のアップデートを図れ—」 View Point No. 2022-016
三浦まり (2023) 「解消しないジェンダー・ギャップ 外交戦略だった『女性活躍』」 中央公論 2023年7月号
みずほ情報総研株式会社 (2017) 「保育所における障害児保育に関する研究報告書」
山田啓二 (2023) 「出生率向上は困難、現実直視をマルチ・多様な社会で対応可能」 日経グローバル No.464 2023.7.17



仕事と暮らしの両立の視点からみた少子化対策

吉田 千鶴

関東学院大学経済学部教授

日本の出生力水準

2022年の人口動態統計による合計特殊出生率は1.26である。これは、過去最低であった2005年と同じ水準である。日本の合計特殊出生率は、1970年代半ばに人口置換水準を下回り、一時期の微増減はあるものの、長期的な傾向としては低下し続けた。2022年と同様に、1.3を下回ったのは、2003年から2005年の3年間であり、2022年の1.26は、この3年間のうちで最も低い水準と同じである¹。

日本の少子化の要因は、若い人々が結婚しなくなっていること、および、近年では、有配偶者の出生児数が減少していることにあると指摘されている。出産に適した年齢の女性の未婚者割合は大きく上昇した。例えば、20歳代後半の女性の未婚者割合は、1970年の18%から2020年の66%へ上

昇した。30歳代後半の女性の場合、1970年の6%から2020年の26%へ上昇した²。日本では結婚の枠の中で子どもをもつ人が大多数であるため、未婚者割合の増大は、出生数の減少につながる。また、妻の生年コホート別平均出生児数は、近年2.0を下回っている。1970年生まれの妻が45歳である2015年の調査で、1965年から1970年生まれの妻の平均出生児数は、1.86と、初めて2.0を下回った³。さらに、若者の希望子ども数も低下している。18歳から34歳の若い未婚者の平均希望子ども数は、1982年の男性2.33、女性2.28から2021年の男性1.82、女性1.79へと低下し、2.0を下回った⁴。

就業の推移

低出生力の傾向が引き続く中、人々の働き方はどのように推移してきただろうか。図1は、性別、年齢階級別労働力率の推移を表している。1960年から2020年までの期間、男性の労働力率には大きな変化がない一方、女性の労働力化が進んでいる。女性の労働力率は25歳から64歳までの年齢階級ではほぼ一貫して上昇している。また、20歳代後半から30歳代前半の年齢階級で、労働力率が低いM字カーブといわれる特徴も薄れてきている。

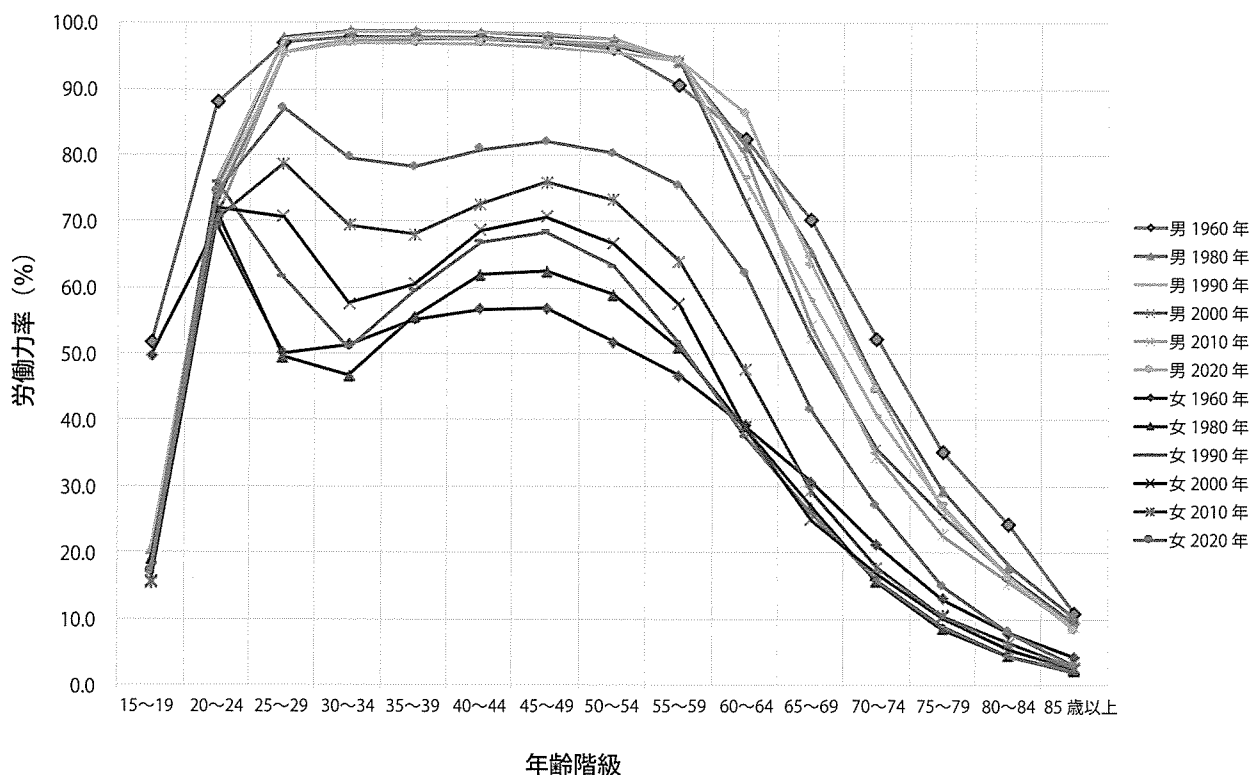
次に、就業構造基本調査から有業者の地位や雇用形態の変化を概観する。2017年から2022年の期間、有業者に占める自営業主の割合およ

よしだ ちづ

慶應義塾大学大学院後期博士課程単位取得退学、社会科学修士。専門分野は、労働経済学。1987年厚生省（現厚生労働省）入省。2001年関東学院大学経済学部専任講師着任、2011年より現職。

著書に『人口変動と家族の実証分析』（分担執筆、慶應義塾大学出版会、2020年）、『少子高齢時代の女性と家族』（分担執筆、慶應義塾大学出版会、2018年）、『少子化時代の家族変容—パートナーシップ形成と出生行動』（分担執筆、東京大学出版会、2011年）など。

図1 性、年齢階級別労働力率



出所: 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2023)改訂版」に基づき筆者作成

び家族従業者の割合は男女とも微減である。つまり、この期間、雇用者の割合が男女とも微増であった。会社などの役員を除き、雇用者に占める正規雇用の割合は増加した。特に、女性で増加が顕著であり、3.4ポイント増加した(就業構造基本調査2022)。女性の非正規雇用のうち、最も減少割合(%)が大きいのがパートタイムで、2ポイントの減少である。

女性の労働力率が上昇し、正規雇用者割合も増加している。これらから、個人の都合で労働時間の調整が難しい働き方の女性が増大したといえる。

少子化対策の推移

引き続き低出生力水準は、生産年齢人口の減少、すなわち労働力人口の減少につながりうる。また、日本の市場規模の減少にもつながる可能性がある。これは、日本の経済社会に大きな影響を及ぼすことから、政府は引き続き低出生率への対策として、様々な施策を実施してきた。まず、1994年12月

「今後の子育て支援のための施策の基本的方針について」(エンゼルプラン) および、エンゼルプラン実施のための「緊急保育対策等5か年事業」が策定された⁵。これに続き、1999年12月「少子化対策推進基本方針」に基づき、2000年度から2004年度の期間「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。これらの目的には、保育関係の整備、仕事と子育ての両立のための雇用環境整備や働き方についての固定的な性別役割分業などの是正が含まれていた。

次に、社会全体で子育てを支援しようという観点を加え、2003年7月「次世代育成支援対策推進法」が策定され、さらに同年9月「少子化社会対策基本法」が施行された。同法に基づき少子化社会対策会議が設置され、大綱も決定された。大綱に基づき、2009年まで子ども・子育て応援プランが実施されたが、2005年に合計特殊出生率が1.26の過去最低を記録したのは前述のとおりである。

新エンゼルプランにおいて、仕事と子育ての両立

が対策の目的に加わったが、子育てだけでなく、広く生活と仕事の両立の観点がいかに加えられた。憲章という形で明示的にこの観点が加わったのが、2007年12月少子化社会対策会議でのことである。ここで、「働きかたの見直しによる仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現」が重要性であるとされ、「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス) 憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が政労使の代表などから構成される会議で決定された。仕事と生活の両立が肝要であると、政労使が合意し、行動指針が示された。その後、重点戦略や新たな大綱などの策定を経て、2012年に子ども・子育て支援法等の3法案が制定された。これは、子育て支援の財源確保や保育緊急確保事業など保育や教育に関わる事柄に重点が置かれており、これまでの政府の対策を踏襲している。そして、2021年のこども家庭庁の設置まで、エンゼルプランの策定から数えて、20余年、子育て支援は、現在の制度の枠組みの中で多方面から行われている。

仕事と生活の調和には、子育てという主に家庭が担う活動とともに、働き方の改革も必要である。働き方の改革実行計画が2017年に策定され、翌2018年に「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」が成立した。この法令は、長時間労働の抑制に関する規制を含む。時間外労働の上限規制の施行は2019年4月であったが、中小企業への適用は2020年4月とされ、施策が始まったばかりといえる。

以上のような少子化対策にもかかわらず、合計特殊出生率や若者の平均希望子ども数が長期的に低下し続けていることは前述の通りである。

仕事と暮らしの両立支援と少子化対策

(1) 子育て支援

エンゼルプランなど1990年代の少子化対策の中心にあったものの一つは、子育て支援である。保育サービスの充実などの子育て支援は、保育サービスの供給によって、育児に使う親の時間を、

仕事に振り分けることが可能になるものである。その観点から、仕事と暮らしの両立を支援するものであった。

1990年代において、年齢階級別労働力率における日本女性の特徴は、結婚・出産・子育て期の20歳代後半から30歳代後半において、労働力率が顕著に低下するM字カーブにあった。出産、子育てによる就業の中断は、就業を続けていけば得られたであろう生涯賃金よりも収入が低下することを意味する。これは子育ての機会費用であり、子どものコストのうち大きな部分を占める。保育サービスや育児休業制度などの子育て支援によって、出産・子育てによる女性の機会費用を下げるのが期待された。子どもをもつかどうかの決断が、子どもをもつことのベネフィットとコストを考慮して決定されているという観点に立てば、子どものコストの減少は、出生力の維持もしくは増大につながることも期待された。

子育て支援の効果はどうであったか。M字カーブの谷は1990年から2000年に浅くなっており(図1)、子育て支援が労働力率の低下を緩和した可能性がある。ただし、1990年代に生まれた子どもの妻の就業継続割合にはほとんど変化がなかった。第一子出産前後の妻の就業状況を、妊娠前に無職の妻を含め概観すると、第一子が1985年から1989年生まれの妻で、就業継続割合は24%、出産退職割合は37%、第一子が1995年から1999年生まれの妻で、就業継続割合24%、出産退職割合39%である。なお、2000年代に生まれた子どもの妻においては、育児休業を利用した就業継続が、第一子1995年から1999年生まれの場合の11%から、2015年から2019年生まれの場合の43%へ大きく増大した⁶。

(2) 仕事と生活の調和

妻が子育てをしながら就業を続けることが容易ではない背景の一つに、家事育児の主たる担い手が妻であるという状況がある。この状況、つまり性別による役割分業が、日本において強固で、引き続けている(筒井 2014、Tsuya et al. 2005、吉田

2020)。夫が子どもの年齢によって家事育児参加を増減する量は少ないものの、統計的に有意な差はある(吉田 2020)。これは、時間的余裕があれば、夫の家事育児参加が増大する可能性を示唆する。労働時間は、雇用者の個人裁量で自由に増減することが困難である。労働時間の制約によって、夫婦が最適と考える労働と家事育児との時間配分、夫婦の協働が困難である可能性が示唆される。子育て支援による育児時間短縮だけでは不十分であり、働き方を含めたより広い視点からの対策が不可欠である。

政府の施策において、仕事と生活の調和という広い視点を明示的に述べているのが、2007年策定の仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章である。ここで、子育て期にある家庭だけを対象にするのではなく、広く社会全体で、人々が就業しながら、子育て、介護、地域とのかかわりなど様々な活動ができる自分の時間をもてること、仕事と生活の調和が重要であり、そのための取り組みを策定するとされた。少子化の傾向を変えるためには、子育て期にある家庭だけを対象とするものであっては不十分であると明示的に述べられた。

「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」と同時に「行動指針」が策定され、13項目について2020年の目標値が設定された。『仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)総括文書』によると、目標達成もしくは、ほぼ達成が、4項目である。これらの目標値は、週労働時間60時間以上の雇用者割合が5%、認可保育所等の児童数116万人、放課後児童クラブ122万人、数値は省略するが就業率である。後者2つの項目は、育児・子どもの養育に関する時間支援にかかわる項目である。

目標が達成されていない項目には、男性育児休業取得率や夫の育児家事関連時間、および第一子出産前後の女性の継続就業率、年次有給休暇取得率、短時間勤務を選択できる事業所割合が含まれる。これらは、仕事と生活の調和のために、「自分の時間をもてる」という目的を実現するために重要な項目である。「自分の時間をもてる」ため、労働時間の制約を緩めるには、労働生産性の向上が大

事な要因の一つであり、これも目標設定項目のひとつであったが、目標値は達成されていない。

おわりに

人は幸せを追求して行動するとの視点を経済学からとらえ、幸せを経済学の「効用」とするなら、人は効用がより大きくなるよう、行動するとの視点に立つことができる。効用を構成する要因は、消費、余暇時間、子どもの存在である。そして、効用に対して、どの要因が、どの程度のウェイトをもつかは、個人の選好で左右される。人の幸せを構成する要因は複数あり、人の幸せは子どもの存在だけに由来するわけではない。子どもをあきらめて、消費や余暇時間を増やすことでも、人は幸せになれる。また、時代の変遷による価値観の変化は、個人の選好を左右することを通じて、どの要因に重きをおいて幸せになるかという個人の決断に影響する。

日本の合計特殊出生率が人口置換水準を下回った1970年代半ばから、40年余が経過した。現在の若者が生まれたとき、既に低出生力の状態であった。彼らにとっては、平均的に兄弟姉妹が2人以下である環境が日常である。先進諸国で多産多死から少産少死へ移行したことに関する、ゲーリー・ベッカーの子ども数から質への転換理論がある。少なく生んで、一人の子どもに手厚く養育費をかけて育てるというものである。現在の日本においても、その理論に当てはまり、子どもを少なく生み、手厚い養育費、すなわち高い消費水準をもって子どもを養育している。これらは、若者の価値観を通して、彼らの選好に影響する。高い消費水準と少ない子ども数が当然であれば、若者が子どもをもつ決断をするとき、その消費水準を落として、子どもをより多く欲しいとは思にくい。高い消費水準を保ちつつ、子どもをもつという状況が生まれるには、労働生産性の向上や賃金率の向上が必要になるだろう。仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章に基づく数値目標の設定項目に労働生産性向上が含まれているように、経済政策も含めた包括的な対策が必要になる。

第二に、人々が自分の時間をもてる「生活時間の自由さ」は、仕事と生活の調和のためには必要不可欠であり、少子化対策の観点からも重要である。子どもをもてば、子どものために時間が必要になる。就業時間中の保育サービスを受けたとしても、育児は夜間も必要である。育児や家事に時間を使い、自分のための時間量、すなわち余暇時間量がどの程度であるかは、個人の効用水準を左右する。労働時間量は、個人の裁量で増減しにくいいため、労働時間の長さが、余暇時間量を左右する規定要因の一つである。もう一つの規定要因が、家事育児時間の夫婦の分担状況である。長時間労働については、仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章に基づく数値目標項目のうち、ほぼ達成された項目であるが、夫の就業時間の長さの学歴間格差が拡大しており(吉田 2020)、改善の必要性は依然として高い。育児や家事への夫の参加は十分に進んでいないとはいえず、妻は夫より余暇時間が短く、夫の協力ではなく自身の家事・育児時間を減らして余暇時間を確保している(吉田 2020)。

自分の時間をもてるようになるには、労働時間の柔軟さ、働き方の改革が必要である。仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章とその行動指針は、政労使の合意に基づくもので、法的な強制力は弱い。政府は、「働き方改革」にも取り組み、2019年に、時間外労働の上限規制等を含む「働き方改革を推進するための関連法律の整備に関す

る法律」が施行された。2007年から2020年の期間に達成できなかった項目を実現するには、法的な強制力をもって行う必要があるのではないか。■

《注》

- 1 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2023)改訂版」による。
- 2 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2023)改訂版」による。
- 3 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2023)改訂版」による。
- 4 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査結果の概要」による。
- 5 内閣府「令和4年版少子化社会対策白書」による。
- 6 国立社会保障・人口問題研究所「第16回出生動向基本調査結果の概要」による。

《参考文献》

- 仕事と生活の調和連携推進・評価部会、仕事と生活の調和関係省庁連携推進会議(2021)『仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)総括文書-2007~2020-』内閣府ホームページ <https://www.cao.go.jp/>、2023年8月12日アクセス。
- 筒井淳也(2014)「女性の労働参加と性別分業-持続する『稼ぎ手』モデル」『日本労働研究雑誌』No.648、pp.70-83。
- 吉田千鶴(2020)「日本の夫婦の生活時間と子ども」津谷典子・菅佳太・四方理人・吉田千鶴編著『人口変動と家族の実証分析』慶應義塾大学出版会、第7章 pp.213-235。
- Tsuya, Noriko O., Larry Bumpass, Ninja Kim Choe, and R. Rindfuss (2005) "Is the Gender Division of Labour Changing in Japan?" *Asian Population Studies*, Vol.1, Issue 1, pp.47-67.



子育て政策を「昭和式」からシフトさせるために

榊原 智子

恵泉女学園大学客員教授、ジャーナリスト

はじめに

政府が6月に閣議決定した新しい少子化対策「こども未来戦略方針」は、児童手当の対象拡大や保育所の利用要件の見直しなど、旧来の児童福祉の枠組みを修正する新たな考え方を打ち出した。

子ども・子育て政策はこれまで、現金給付も現物給付も支援対象を厳しく制限する「選別主義」を貫いてきた。高齢期政策が高齢者全員を対象とする「普遍主義」に基づいた年金、高齢者医療、介護サービスをユニバーサルに提供しているのに対し、「三周遅れ」などと指摘されてきた。今回、児童手当や保育という基幹的の制度をユニバーサル支援へ転換する一歩が示されたことは、安定財源の確保に取り組むこととともに大きな前進といえる。

さかきばら のりこ

上智大大学院、国際学修士。専門分野は、社会保障、少子化対策・子育て政策、女性問題。1988年読売新聞社入社。浦和支局、政治部、解説部などの記者を経て社会保障部次長。調査研究本部主任研究員を経て2022年2月退職。2020年度から現職。2021年度から同大非常勤講師、白百合女子大非常勤講師。

著書に『『孤独な育児』のない社会へ——未来を拓く保育』（岩波新書、2019年）、『早わかり 子ども・子育て支援新制度』（共著、ぎょうせい、2015年）、『昭和時代1980年代』（共著、中央公論新社、2016年）など。

一方、子育て政策には、育児を家族責任とする「家族主義」や「自助」の考えが根強く残り、「誰もが安心して産み育てられる社会」への改革を進めた欧州主要国との政策の隔たりは大きい¹。ここに至りて財源確保の行方も不透明になっており、少子化を反転する「ラストチャンス」と政府が訴える今回の対策を本物の「異次元」にするため、残る課題にも真剣に向き合う必要があると考える。

選別主義から普遍主意へ

政府の「こども未来戦略方針」は、これに先立って小倉将信・少子化担当大臣が3月末に公表した少子化対策の試案「こども・子育て政策の強化について」がベースとなっており、基本的考え方も、試案の「希望する誰もが結婚や子育ての希望がかなえられるようにする」「社会全体で子ども・子育てを支えていく意識を醸成する」を踏襲している。そのうえで、2026年度までの3年間で児童手当や保育などを拡充する「子ども・子育て支援加速化プラン」の具体化に取り組むことが政府方針として改めて明記された。

この基本的考え方は、過去の少子化対策から継承されてきた内容で目新しいものではないが、戦略方針では考えを具体化するためかつてなく踏み込んだ施策を「加速化プラン」に明記した。その特徴を一言でいうと、政策の基本理念に掲げた「全ての子育て世帯を切れ目なく支援する」という表現で示

少子化対策の基本スタンス

1 結婚や子どもを産み、育てることに対する多様な価値観・考え方を尊重しつつ、若い世代が希望通り結婚し、希望する誰もが子どもを産み、育てることができるようにすること、すなわち、個人の幸福追求を支援することで、結果として少子化のトレンドを反転させること。

2 少子化・人口減少のトレンドを反転させることは、経済活動の活性化、社会保障機能の安定化、労働供給や地域・社会の担い手の増加など、我が国の社会全体にも寄与。「未来への投資」として子ども・子育て政策を強化するとともに、社会全体で子ども・子育てを支えていくという意識を醸成していく必要。

子ども・子育て支援加速化プラン(今後3年間) ～何が従来とは次元が異なるのか～

1 「制度のかつてない大幅な拡充」

例) 児童手当: 所得制限撤廃、高校卒業まで延長、手当額の拡充
男女で育休取得した場合、一定期間、育休給付を手取り100%に

2 「長年の課題を解決」

例) 75年ぶりとなる保育士の配置基準の改善
子ども医療費助成に係る国民健康保険の減額調整廃止

3 「時代に合わせて発想を転換」

例) 共働き・子育ての推進(固定的な性別役割分担意識からの脱却)
就労要件をなくし、子ども誰でも通園制度(仮称)を創設

4 「新しい取組に着手」

例) 伴走型相談支援の制度化、出産費用の保険適用を含めた在り方の検討
学校給食費の無償化に向けた課題の整理
授業料後払い制度(仮称)の創設

5 「地域・社会全体で「こどもまんなか」を実現」

例) こども家庭庁の下で「国民運動」を夏頃を目途にスタート
育休や柔軟な働き方推進のための職場環境づくり(応援手当など)

(出所) 子ども家庭庁「子ども・子育て政策の強化について(試案)」

すように、普遍主義で全ての子どもと親をユニバーサルに支援する政策への転換を鮮明にしたことだ。従来、児童福祉は子育て世帯の貧困や困窮に的を絞り、限定した支援を行う選別主義を基本としてきたが、図のように対象を全ての当事者に拡大し、一人ひとりを切れ目なく支える考え方とその具体策を打ち出したからだ。

さらに、こうした支援対象の拡大に伴い必要とな

る予算の増加にも対処するため、新たな安定財源の確保に取り組むことも戦略方針に明記された。加速化プランの実施に必要な年3兆円のほか、貧困対策や虐待防止策なども含めた年3.5兆円規模の財源を2028年度までに恒久的に確保する方針が盛り込まれた。これは2012年に消費税増税に伴って年0.7兆円程の財源を子育て政策に投入することを決めた「税と社会保障一体改革」以

来のことであり、当時を大きく上回る規模の財源確保を国民に約束した点は画期的といえる。

普遍主義への転換を象徴するのは、児童手当制度の所得制限の撤廃だろう。少子化対策を議論してきた政府の「こども未来戦略会議」では、経済界代表などから「高所得世帯に月1万円配る意味があるのか」などの反対意見があったにもかかわらず、「全ての子ども」のための支援施策へ転換する考えを政府は貫いた。

児童手当制度は1972年に多子世帯、貧困世帯のための経済的支援として導入され、対象者の年齢や世帯収入などは徐々に拡大されてきたが、現在も対象年齢は中学生までとなっている。給付額は月1万～1万5000円で、親のどちらかの年収が960万円を超えると月5000円に減額され、年収1200万円を超えると支給はなくなる。限定的な対象と金額は、子どもへの現金給付を所得制限のない普遍主義で行う先進国が多いなか、低水準であることが指摘されてきた。

子どもが生まれたら必ず生活支出は発生するが、支援が世帯の所得で制限されることに對し、子育て世代から「育児もしながら頑張って働き、収入がやっと増えたら支援されなくなるのか」「子育て家庭の間に不公平感と分断が作られる」などと疑問が呈されていた。

一方、日本ではこれまで子育ては「家族責任」とされ、「自助」で頑張ることができない困窮世帯に限って福祉サービスを提供するという選別主義が基本とされてきた。今回、所得制限撤廃の方針を明確にしたことは、児童福祉の基本理念の転換となる重要な意味があり評価できるものだ。ただ、給付の選別主義からの転換にどういう意味があり、どんな変化がもたらされるのかが国民に十分説明されていない点には問題があると考えられる。

なぜなら、普遍主義の給付を行う主要国は、その意義を次のように国民に説明することで財源への国民の支持も確保しているためだ。

子育て世帯への給付に所得制限を設けることは、「子育て世帯全体のなかで高所得層から低所得層への垂直的分配を行う」制度設計になるため、

社会全体から子育てに対する支援の総量は増えず、子育て世帯間の所得再分配にとどまる。他方、所得制限がなく、全ての子育て家庭が給付を受ける設計とすれば、社会全体での再分配が行われることになり、「同じ所得階層で『子どものいない世帯』から『子どもがいる世帯』への水平的分配が行われる」制度となる。社会全体から子育てする人たちへの所得移転となり、子育てを社会連帯で支える仕組みとなる点に意味がある——。フランスで子育ての各種手当の支給を担う全国家族手当金庫は、普遍主義の制度の意味をこう説明し、国民の支持を得てきた²。

国内では、所得制限の撤廃は「単なるバラマキになる」という批判が根強くあるが、今回の転換が重要な一歩となることを政府はきちんと説明するべきだろう。そうした努力を経てこそ、政府の掲げる「社会全体でこども・子育てを支えていく意識の醸成」が進むのではないかと。

保育制度も「昭和式」から改革を

児童福祉のもう一つの基幹制度である保育でも、「昭和式」の仕組みの見直しが打ち出された。その一つは、職員の配置基準の「75年ぶりの改善」で、1948年の制度導入時からほとんど改善されなかった基準について、「1歳児は6:1から5:1へ」「4、5歳児で30:1から25:1へ」改めることになった。

もう一つは、保育を利用できる世帯を制限してきた就労要件を廃し、親が就労していない専業主婦（主夫）世帯でも時間単位で保育を利用できる「こども誰でも通園制度（仮称）」を創設することだ。保育制度においても支援対象を限定する選別主義から、全ての親子を対象にする普遍主義への転換が進むことが期待される。

1990年代以降、専業主婦世帯の減少と共働き世帯の増加傾向は顕著になり、若い世代ではとりわけ共働きが主流化した。子育て世代である25～44歳では、女性の就業率が78.6%に上り、共働き社会で知られるスウェーデンに追いつくほどとなっ

ている。共働きの主流化は、父親の育児を後押しした一方、自宅で0-2歳児を育てている専業主婦(主夫)家庭が地域で孤立とするという問題を浮上させた³。

子育ての孤立は「密室育児」や「虐待」のリスクにつながることで認識されるようになっており、親が未就労でも保育の利用を認める「誰でも通園制度」の導入につながった。

だが、就学前の乳幼児の施設は、「専業主婦世帯向け幼稚園」と「共働き世帯向けの保育所」に分かれた昭和式類型が今も維持されており、2006年に幼保を統合した「認定こども園」が制度化されたものの、施設類型が三元化され一層複雑になっている。昭和以来の縦割り制度が残り、「全ての子育て世帯を切れ目なく支援」する理念を実現する改革は進んでいない。

今回の戦略方針で配置基準の改善や就労要件撤廃が進んでも、保育制度の先進国との隔たりが依然として大きいのはこうした状況に原因がある。先進各国では幼稚園と保育所の統合を進め、教育カリキュラムや就学前政策の所管なども統合し、文字通り「全ての乳幼児に良質な教育とケアを届けるための保育改革」に取り組んできた。この流れを先導した経済協力開発機構(OECD)は、1990年代後半から保育改革の共同研究プロジェクト「スターティング・ストロング(人生の始まりこそ力強く)」を20数か国と組んで推進し、「保育の質とアクセスを全ての子どもに保障する政策」の具体化に取り組んできたことが知られる⁴。

一方、日本はこの世界潮流に距離を置き、いまま幼保統合すら実現していない。むしろ、待機児童解消のために保育所増設を急ぎ、保育分野の規制緩和を進めたため、「世界の保育の質改革とは真逆の方向に舵が切られている」(泉 2017: 361)と指摘されてきた⁵。

OECDや先進各国が保育改革を重視するようになった背景も理解しておく必要があるだろう。脳科学の発展により、乳幼児期の経験が脳神経の発達に関係し、生涯を左右する影響をもたらすことが知られるようになった。「多くの研究が、乳幼児期の

子どもの質のよい生活と教育が、その後の子どもの人生のみならず社会に大きな貢献をもたらすことを明らかにしてきた」(泉 2017: 2)結果、就学前の教育と保育の重要性が認識され、各国政府が保育改革に取り組むようになった。

保育制度の改革を牽引してきたスウェーデンなどは、1990年代に国連児童権利条約の批准を受けて「すべての子どもの権利」として良質な保育の利用を全員に保障する制度改革を加速させてきた。一方、日本では、制度面の改革の遅れだけでなく、子どもの乳幼児期の発達に関する認識においても、「昭和式」の発想から抜け出せていない。保育の質の向上が進まないだけでなく、最近では「不適切保育」「保育虐待」が相次ぎ発覚している。昭和式制度の改革に着手し、国際標準へのキャッチアップを戦略的に進めることは、少子化対策を超えた時代の要請となっている。

「少子化対策」の限界

政府の「加速化プラン」には、「妊娠からの切れ目のない支援の拡充～伴走型支援と産前産後ケアの充実」「出産費用の見える化と保険適用」「高等教育の負担軽減」なども明記され、これまで施策が進まなかった複数の領域で前進を図る方針が打ち出された。これらの施策はどれも現場のニーズが高いものであり、総合的に推進する姿勢を明確にしたことは評価される。

ただ、出産費用の無償化に向けた保険適用や、妊娠初期からの伴走型支援などは、フランスや北欧などの子育て政策先進国では数十年前から実施している施策で、教育費用は幼児期から大学・大学院まで無償となっている。なぜ、日本では取り組みがこれほど遅れたのか。子育て政策の後進性に構造的問題があるとしたら、その課題にも目を向けることが政策の効果的な「異次元」化にも必要ではないか。

例えば、出産費用は年々高騰していたにもかかわらず、政府では検討課題として認識されてこなかった。厚生労働省が行う出産費用調査は公立病院

が主な対象で、首都圏の民間病院では60～80万円が珍しくなくなっていることや、エステサービスやお祝御膳などがセット料金で提示されている実態などには目が向けられてこなかった。こうした現状は、民間団体による出産経験者へのアンケート調査で明らかにされ、出産育児一時金(当時42万円)以下で出産できた人は全国の回答者1228人のうち7%だけだったとわかった⁶。

子育て政策において、政府の関心が当事者より、医療機関や保育事業者などの事業者側に向けられてきた傾向が、課題の発見を遅らせ、結果として「産み育てにくい社会環境」を作ってきたのではないか。

他方、フランスでは妊娠出産費用の無償化や保育の対象を拡大する改革は1970年代に着手された。当時、一連の改革を主導したのは国民的政治家として敬愛を集めた女性の保健大臣、シモーヌ・ヴェイユだった。また、「妊娠からの切れ目ない支援」のモデルと目されてきたのはフィンランドの「ネウボラ(妊娠出産育児相談所)」で、1944年に法制化されて以降、専門人材の育成と全国整備が営々と進められてきて、孤立出産や虐待防止にも効果を発揮している⁷。

両国の共通点は、1970年代から女性の社会進出が進み、政治への女性参画により子育て政策の改革が進んだことだ。「女性が国会に家族の問題を持ち込んだ。その結果、より人間らしく生きられる社会に変わった」(ハロネン 2014)とされる⁸。

日本で子育て政策の後進性が著しい背景には、施策や財源の不足だけではなく、政策決定への女性参画が進まない現状にも要因があるのではないか。男女格差を示す「ジェンダーギャップ指数2023」では146か国中125位と低迷し、特に政治分野で世界最低水準の138位となっている。政策決定が男性主導となっている構造が、子どもや子育てのニーズへの感度を鈍らせ、出産費用問題にも保育制度改革にも後れをもたらした面があるのではないか。

フランスや北欧などとの違いを分析すると、「少子化対策」という枠組みの政策アプローチの限界

にも行き当たる。「少子化対策」では出生数の減少が問題視され、「産ませること」が政策目標となる。妊娠や出産を奨励する響きがあり、女性には圧迫感がある対策だ。北欧やフランスなど少子化を改善させたことでモデルと目される国々のなかで「少子化対策」を掲げてきた例はない。人口問題はどの国も高い関心を向ける一方、こうした国々では出生数の増減にかかわらず、子どもと子育てを普遍的に支援する「家族政策(ファミリーポリシー)」が社会保障政策の柱の1つに位置付けられている。

「少子化対策」というアプローチの問題は、出生数の底上げに関心が向けられる一方、せっかく生まれてきた子どもや若者、子育てする親たちの課題には関心が低くなる点にある。実際、日本では児童虐待や子どもの自殺、不登校は深刻化し、子どもの相対的貧困率も10%台半ばと高いままだ。こうしたデータは子育て政策の貧困を示すが、少子化対策の観点からはさほど重視されない。

少子化対策に30年も取り組みながら効果を示せない要因の一つに、「少子化対策」というアプローチの限界があるのではないか。少子化の反転を真剣に目指すなら、こうした問題にも目を向ける必要がある。

まとめ

これまで見たように、政府の戦略方針は従来の施策を前進させる点で評価できる反面、「子ども産み育てやすい社会」を築いたスウェーデンやフランスなどの子育て政策先進国に比べてまだまだ課題が多い。異次元の改革にチャレンジするには、恒久財源の確保とともに、子育て政策の後進性と従来アプローチの限界を認識し、政策決定に女性の参画を進めることも求められていると考える。■

《注》

- 1 内閣府の「2020年度少子化社会に関する国際意識調査」で、「自国は子供を生み育てやすい国か」という問いに、日本の若い世代の6割が「そう思わない」と回答したのに対し、スウェーデンは97%、

仏独でも8割程が「そう思う」と答えた。

- 2 榎原智子(2023)「論評 子育て政策は本当に“異次元”となるか?」『共済新報』2023年6月号、P2～7
- 3 榎原智子(2019)『孤独な育児のない社会へ～未来を拓く保育』岩波書店
- 4 汐見稔幸、泉千勢、一見真理子(2012)『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店
- 5 泉千勢編著(2017)『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』ミネルヴァ書房、p361～362より。
- 6 子どもと家族のための緊急提言プロジェクト(2022)web調査会見資料『出産費用に関するWEB調査の結果』(<http://www.familypolicy5sjp>)より。
- 7 安發明子(2023)『フランスの子どもの育ちと家族』かもがわ出版、渡辺久子、トゥーラ・タンミネン、高橋睦子(2009)『子どもと家族にやさしい社会フィンランド：未来へのいのちを育む』明石書店
- 8 タルヤ・ハロネン(2015)「元大統領インタビュー 女性活躍の国フィンランド 子育て支援の進化40年」2015年9月15日付読売新聞

《参考文献》

- 内閣府「2020年度少子化社会に関する国際意識調査」
内閣府「男女共同参画白書令和4年版」
榎原智子(2023)「論評 子育て政策は本当に“異次元”となるか?」『共済新報』、2023年6月号、P2～7
榎原智子(2019)『孤独な育児のない社会へ～保育で拓く未来』岩波書店
汐見稔幸、泉千勢、一見真理子(2012)『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店
泉千勢編著(2017)『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』ミネルヴァ書房
子どもと家族のための緊急提言プロジェクト(2022)web調査会見資料『出産費用に関するWEB調査の結果』
安發明子(2023)『フランスの子どもの育ちと家族』かもがわ出版
渡辺久子、トゥーラ・タンミネン、高橋睦子(2009)『子どもと家族にやさしい社会フィンランド：未来へのいのちを育む』明石書店

