
原著論文

日本の「少子化対策」—20年の軌跡とその評価—

阿 藤 誠^a

**Policy responses to lowest-low fertility in Japan:
a twenty-year trajectory and evaluation**

Makoto Atoh^a

(^a Faculty of Human Sciences, Waseda University)

(Received : April 28, 2010 ; Accepted : July 7, 2010)

Abstract

From the viewpoint of policy responses to declining fertility rates in Japan, this paper attempts to explain why Japan belongs to the group of so-called lowest-low fertility countries. First, I discuss the history of Japanese family policies and changes in programs implemented by the Japanese government, as well as the family models upon which these programs were based. Budgetary changes for these programs, priority levels among various programs, and the effectiveness of these programs are also examined. Second, I evaluate contemporary Japanese family policies from a comparative perspective, focusing on programs for improving the compatibility of work with childcare, those for economically supporting families with children supporting dual-worker families with children and the total expenditures for family policies. I conclude that the relatively weak family policies put forth by the Japanese government as compared to those in other developed countries represent one of the major factors influencing lowest-low fertility in Japan. Other possible issues beyond family policies are briefly discussed, such as those related to the balance between work and home life, the increasing number of young people with unstable jobs, and traditional family values and gender roles.

Key Words : lowest-low fertility countries, family policies, the compatibility of work with childcare

1. はじめに

今日、日本を含むほとんどすべての先進諸国の合計特殊出生率 (TFR: total fertility rate) は人口置換水準を下回っている¹⁾。今後も少子化現象が続き、もし大量の人口流入がないとしたら、先進国の人口はやがて減少をはじめ、一段と高齢化が進むことは明らかである (注1)。ただし近年、同じ

少子化国であっても、先進国は少子化の水準の違いによって緩少子化国 (moderately low fertility countries) と超少子化国 (lowest-low or very low fertility countries) に分けられるとの認識が広がってきた^{3) 4) 5)}。前者はTFRが1.5を下回ったことのない先進国であり、米国・英国などの英語圏諸国、スウェーデン・ノルウェーなどの北欧諸国、フ

^a 早稲田大学人間科学学術院 (Faculty of Human Sciences, Waseda University)

ランス、ベネルクス3国などを含む。後者はTFRが1.5を下回った後それを超えられない国、すなわち日本（とアジアNIEs）、イタリア・スペインなどの南欧諸国、ドイツ語圏諸国、ロシアなど東欧諸国である（注2）。日本を含む超少子化国の場合、緩少子化国に比べると今後の人口減少は急激であり、高齢化も著しい。それだけ経済や社会への長期的影響は深刻となることが予想される。

先進国の政府は少子化の進行に対して、名目的か実質的かは別にして、直接・間接に政策的対応を行ってきた。これらは一般に家族政策と称せられる。本稿では、いわゆる「少子化対策」が始まって20年経ち、しかも丁度政権交代があり旧政権の政策を振り返ってみるよい機会でもあり、超少子化国日本の旧政権が少子化に対してどのように対応してきたか、その軌跡を明らかにするとともに、国際比較の視点をまじえてその具体的施策と政策効果を評価することを目指す（注3）。より具体的な狙いとしては、日本が超少子化国に落ち込みそこから抜け出せないのは、政策の理念が不適切であったのか、政策のインプットが乏しかったのかを検討し、そのうえで家族政策のみではコントロールできない超少子化の社会経済的・文化的背景としては何があるのかを考えてみたい。

ここで家族政策 (family policy) をマクドナルドに従って次のように定義しておこう。家族政策とは「政府の社会政策の一部であって、家族、とりわけ子供を持つ家族の福祉向上を目的とするもの」⁷⁾である（注4）。一方、出生政策は、政府の人口政策の一部であって、出生率に影響を及ぼそうとする政策であり、影響の方向としては、出生促進 (pro-natalist)、出生率維持、出生抑制 (anti-natalist) の3通りがあるが、そもそも出生中立的（つまり出生政策を持たない）という選択肢がある。今、先進国の現状から考えると、出生政策をとるとすればその方向性は出生促進の方向であるが、これまで明示的に出生率向上や出生率の数値目標を明示する出生促進政策を掲げてきた政府はそれほど多くなかった⁹⁾。明示的に出生促進政策を掲げていない政府の家族政策は名目的には出生中立的ということになるが、出生中立的立場を標榜しつつ、強力な家族政策を実施する国もあれば、その逆の国もあるため、現実には

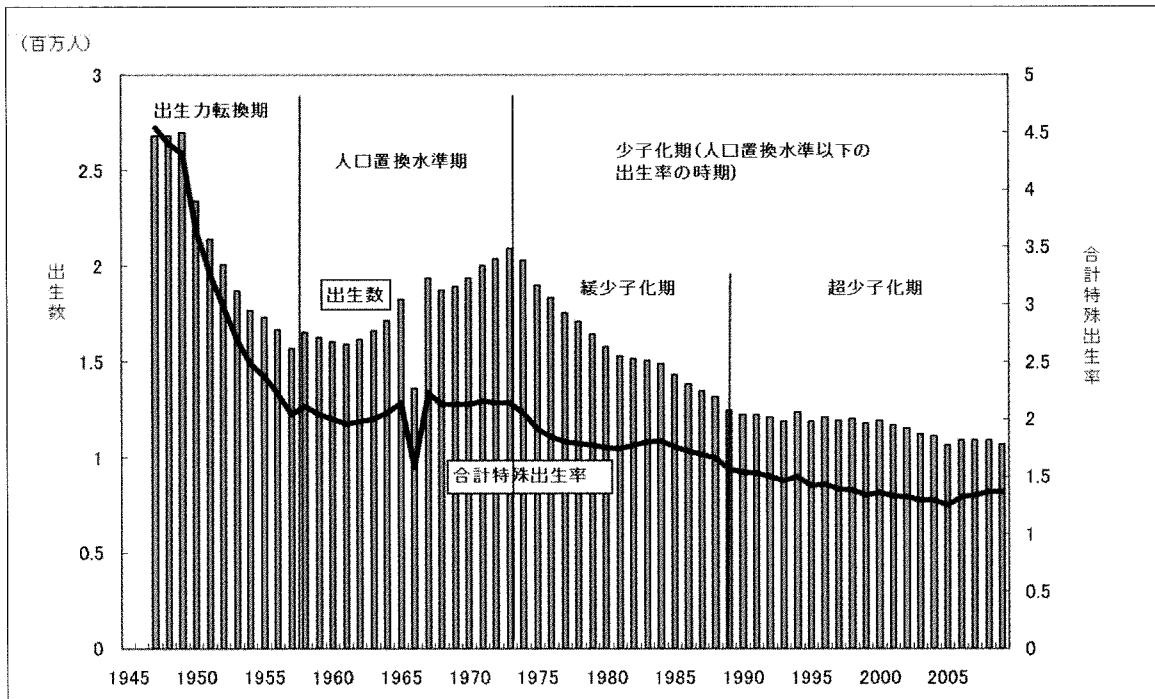
両者の区別は難しい。出生促進政策の手段のなかには、理論的には必ずしも家族の福祉目的に叶わない施策（たとえば近代的避妊薬・具の禁止など）も含まれるが、出生政策が人権尊重の原理に立つ限り、出生政策の手段の多くは家族政策の手段と重なりあうと考えられる（注5）。

2. 出生率の変化と政府の対応

初めに戦後日本の出生率の推移を時代区分し、それぞれの時代における出生率に対する日本政府の政策の関わりを概観しておこう。

図1は日本の戦後の年間出生数と合計特殊出生率 (TFR) の推移を示している。一見して分かるように、それは3つの特徴的時期に分けられる。第1は1947～50年代末の期間で、伝統的多産体制から近代的少産体制への変化（出生力転換）の時期である。この時期に出生抑制行動が夫婦の間に急激に広がり、夫婦の平均子ども数が4人から2人強に低下し、TFRはほぼ人口置換水準に到達した。第2は1950年代末～1970年代半ばの期間で、TFRがほぼ人口置換水準を続けた時期である。この間、国際比較的にみて晩婚ではあるが皆婚慣行が支配し、夫婦の子ども数も平均2人強を続けた。第3は1970年代半ば～現在の期間であり、未婚化・晩婚化が続き、近年では夫婦の子ども数も低下気味となり、TFRが人口置換え水準を下回った後大幅に低下を続けた時期である。この第3期は1970年代半ば～1980年代末の前期（緩少子化期）と1990年以後の後期（超少子化期）に分けられる。

第1期の出生力転換期における政府の出生政策は出生抑制的ではあったが、必ずしも明示的 (explicit) ではなかった。1948年に議員立法による優生保護法が成立し、中絶が実質的に自由化されたことにより一挙に出生力転換が進んだ（1949～1957年のわずか8年間に合計特殊出生率は4.3から2.0に低下した）。1953年に厚生省に人口問題審議会が作られ、そこにおいて人口増加抑制の観点からの家族計画（避妊）普及の必要性が決議された。それを受けて厚生省は（NGOへの補助金などを通じて）家族計画を間接的に支援したが、政府全体として、今日の途上国のように家族計画省などを設置し、家族計画プログラムを直接実施することはなかった（注6）。



資料:厚生労働省『人口動態統計』

図1 日本の出生数と合計特殊出生率の推移

第2期の人口置換水準期における政府の政策は、出生率維持的であったが、それほど明瞭なものではなかった、あるいは出生中立的であったというべきである¹²⁾。少なくともこの時期に家族政策（主として児童福祉政策）の中身が出生率との関連で議論されることはなかった。

第3期の前期は少子化が進行した時期であり、人口問題審議会においても少子化についての議論が行われた¹²⁾。しかしながら、この時期には日本のTFRは先進国のなかでは比較的高水準にあり、その低下は一時的との見方（政府の公式的将来人口推計の出生率仮定）があったため¹³⁾、政府全体の動きは乏しかった（出生中立的であった）。この時期もなお家族政策の中身が出生率との関連で左右されることはなかった。

第3期の後期、すなわち超少子化期は、1990年の「1.57ショック」で始まる。1984年まで1.7以上を保っていたTFRはその後一挙に低下し、1989年には、それまで人口動態統計史上最低であった1966年（ひのえうまの年）の1.58を更新する1.57を記録した。1990年にそれが発表され、メディアによって「1.57ショック」と名付けられると、（首相直属の）内閣内政審議室は直ちに「健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」を設置

し、1991年に「健やかに子どもを産み育てる環境づくりについて」と名付けた一種の政策綱領文書を発表した¹⁴⁾。これ以後、日本政府は少なくとも暗示的（implicit）には出生促進的政策に転換したとみることができ、家族政策の中身が少子化の動向との関連で影響を受けるようになる。ただし、政府がより明示的（explicit）に出生促進政策への転換を表明したのは「少子化社会対策基本法」が成立した2003年以降である。

3. 日本の家族政策の変化

次に、日本の家族政策の変化を、少子化への関心が強まった1990年初頭以後に焦点を当てて概観する（表1）。以下、1990年以後の家族政策の変化を（1）出生政策の視点と（2）家族政策の包括的理念の観点から検討する。

（1）出生政策との関連

第1に、1990年の「1.57ショック」は、日本の家族政策が直接、間接に出生率と結び付けて議論される契機となった。ただし、政策理念の変化は出生率の低下とともに徐々に明確化してきたと見ることができる。前述の1991年の政策綱領では、出生率の回復には言及せず、あくまでも結婚、子育てへの意欲をもつ若者を支える社会環境の整備、具体的には、

表1 日本の家族政策（少子化対策）の推移

-
- 1990.6. 「1.57 ショック」
- 1990.8. 「健やかに子供を生み育てる環境作りに関する関係省庁連絡会議」設置
- 1991.5. 育児休業法成立
- 1992.11. 経済企画庁『国民生活白書：少子社会の到来、その影響と対応』
- 1994.12. エンゼルプラン・「緊急保育対策等5ヵ年事業」（平成7～11年）
- 1995.6. 育児介護休業制度に名称変更：育児休業中の所得補償（25%）と社会保険料1年間免除
- 1997.10. 人口問題審議会・少子化報告書発表
- 1998.6. 厚生省『平成10年版厚生白書—少子社会を考える』
- 1999.5. 「少子化対策推進関係閣僚会議」設置
- 1999.6. 男女共同参画社会基本法成立
- 1999.12. 「少子化対策推進基本方針」。新エンゼルプラン（平成12～16年）
- 2000.6. 児童手当法の改正（3歳未満から義務教育就学前までの児童に拡大）
- 2001.1. 育児休業中の所得補償引き上げ（40%）
- 2001.7. 「仕事と子育ての両立支援策」（待機児童ゼロ作戦）閣議決定
- 2003.7. 「少子化社会対策基本法」成立。「次世代育成支援対策推進法」成立
- 2004.6. 少子化社会対策大綱の策定。児童手当法の改正（小学3年生までの児童に拡大）
育児介護休業制度の改正（やむを得ざるときは子どもの生後1年半まで取得可能。
所得補償50%。子どもの看護休暇（年5日間義務化））
- 2004.12. （第1回）『少子化社会白書』発表。
子ども・子育て応援プラン（平成17～21年）
- 2005.4. 次世代育成支援対策推進法に基づく自治体、企業等の行動計画の策定・実施
- 2006.6. 「新しい少子化対策」児童手当法の改正（小学6年生までの児童に拡大）
- 2007.4. 児童手当の3歳未満児加算。
- 2007.12 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略
- 2008.11. 社会保障国民会議最終報告
- 2009.6. ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム[提言]
育児介護休業制度の改正（3歳未満児を持つ場合の短時間勤務の義務化；
父（または母）が交代で取得する場合、休業2カ月延長可能など）
- 2009.9. 民主党新政権誕生：子ども手当（義務教育の終了まで子ども一人につき
月2万6千円の支給）・高校教育無償化など公約
- 2010.3 子ども手当法（中学3年生までの子ども1人当たり月1万3千円支給）；
高校教育無償化法
-

(1) 職業と家庭の両立支援、(2) 生活環境の整備、(3) 子育ての経済的支援など、が掲げられている¹⁴⁾。その後さまざまな政策パッケージが示されたが、2000年代初めまでは「子育て支援」を前面に出す政策スタンスに変化はなかった。1999年には「少子化対策推進関係閣僚会議」が設置され、政策用語としての「少子化対策」という言葉がはじめて使われるようになり、そこにおいて「少子化対策推進基本方針」が発表されている。ただし、その方針の中でも出生率の回復に直接ふれることはなかった(注7)。

しかしながら、TFRが1.3にまで低下し、急激な人口減少と超高齢化の進行を示す将来人口推計の結果が発表されるに及んで¹⁶⁾、2003年に超党派の議員立法による「少子社会対策基本法」が成立した。この法律において「少子化に歯止めをかける」ことがはじめて目標として明示され、政策スタンスとして出生促進がはじめて政策の前面に出ることになった。また日本政府における「基本法」の所管は内閣府であるため、少子化社会対策基本法も内閣府の所管となり、それに基づいて2004年に「少子化社会対策大綱」が閣議決定され、少子化担当大臣が任命され、同じ2004年から『少子化社会白書』が毎年刊行されるようになった¹⁷⁾。また基本法が成立した2003年には、厚生労働省が提案した「次世代育成支援対策推進法」が成立した。これは企業規模301人以上の全国すべての民間企業、すべての自治体、全省庁に対して、子育て環境の改善のための(具体的達成目標を含む)自主的な行動計画づくりを求め、政府への提出を義務付けるもので、法律の適用範囲が全国の組織に及ぶという点で、極めて出生政策的色合いの濃い施策である。

国連人口部はほぼ3年に一度、各国政府に対して各国の人口政策についての報告を求めている。日本政府は1996年までは「出生率を低すぎる」と認識しているが「出生率には介入していない」と答えてきた。しかるに2003年の調査においては、「出生率を低すぎると認識し、出生率の引き上げのための政策をとっている」と回答を変更した^{9) 18)}(表3-2)。ここにも政府の出生促進政策への姿勢の転換がはっきりと示されている。

(2) 家族政策の理念と施策の変化

[1990年以前]

出生促進的色彩が強まったことに加え、家族政策の具体的施策の中身ならびにそれを支える包括的理念は1990年の以前と以後でどのように変化したのであろうか。1990年以前の家族政策は、厚生省の児童福祉行政(保育所、児童手当、母子家庭対策など)、労働省の女性労働行政(出産休暇など)、大蔵省の税制における扶養控除、文部科学省の幼稚園行政に分かれており、それらが一体的に論じられることは少なかった。しかしながら、政府の家族政策は、全体としては民間企業の労働者観、さらに言えば社会全体における家族観・ジェンダー観と整合的であったと考えられる^{19) 20) 21) 22)}。

その家族観・ジェンダー観とは、女性は男性同様学校卒業後に就業するが、結婚したら退職し、専業主婦となり家事・子育てに専念するというものである。企業の雇用慣行もそれに対応して、女性の仕事は多くの場合、退職を前提としたルーティーンの業務に限られ、賃金体系も男性とは別扱いであった。男性の雇用は終身雇用・年功序列・年功賃金を特徴とし、家族ライフサイクルに応じて賃金が上昇する生活給的色彩が強いうえに、多くの企業で扶養家族手当が制度化されていた。政府の家族政策もこの専業主婦型家族モデル(あるいは「近代家族」モデル)をベースにしており、専業主婦は税制における配偶者控除・配偶者特別控除、遺族年金制度、厚生年金の第3号被保険者制度によって保護された。(開園時間の短さのゆえに)専業主婦家庭の子ども以外では利用しにくい学校前教育のための幼稚園数ならびに幼稚園児数は、子ども人口の増加とともに、1960年代、70年代に急激に上昇を続けた(注8)。

一方で、労働省の女性労働行政と厚生省の児童福祉行政は、貧困あるいは母子家庭のゆえに働かざるを得ない母親を主たる政策対象として、女性労働の保護規定(深夜勤務の禁止など)を設け、その子どもについては(児童福祉法のもとで)「保育に欠ける」子どもとして認可保育所への入所を認める形をとった(注9)。また母子家庭のための児童扶養手当は手厚かったが(児童が20歳になるまで)、厳しい所得制限のある児童手当の適用対象人口はわずかであった。多くの専業主婦の子育て家庭にとっては、児童手当よりも税制における扶養控除のほうが価

表2 日本における「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」への賛否の推移

調査年次	賛成小計	賛成	どちらかといえば賛成	反対小計	どちらかといえば反対	反対	(%) わからない・無回答
1972	83.2	48.8	34.4	10.2	7.6	2.6	6.6
1982	71.1	33.2	37.9	23.7	17.8	5.9	5.3
1992	55.6	19.8	35.8	38.3	26.4	11.9	6.1
2002	43.3	12.8	30.5	51.1	29.4	21.7	5.6
2007	39.8	12.0	27.8	56.9	30.7	26.2	3.2

注：2002年は20～49歳の女性、それ以外は20～59歳の女性についての集計

(資料) 総理府広報室 『婦人に関する意識調査[第2分冊]』(1973)；『男女平等に関する世論調査』(1993)
内閣府男女共同参画局 『男女共同参画社会に関する国際比較調査』(2003)；
『男女共同参画に関する世論調査』(2008)

値が大きかった。

しかしながら、1970年代中ごろから、人々の家族観・ジェンダー観が、固定的な性別役割分業型から男女共同参画型に徐々に変化し始めた(表2)。また女性の高学歴化が進み、女性の就業継続意欲も徐々に強まり、女性の雇用労働力率も上昇を続けた。法律的には、女子差別撤廃条約の批准を契機として1985年に雇用機会均等法が成立し、就職、賃金、昇進における男女差別が禁止され、女性の保護規定が撤廃され、女性が男性と対等に働くことが可能となった²⁵⁾。

[1990年以後]

1990年代に入って家族政策が少子化との関係で扱われるようになったが、表1に示したように、最初の変化は1992年の育児休業制度の導入である。この制度はその後、1994年、2002年、2005年まで徐々に改善が続けられ、2009年現在では、就労する親は、扶養する子供が原則1歳に達するまで(止むを得ざる事情のときは1歳半まで)両親のいずれかが休業する権利をもち、その間の社会保険料の支払いは免除され、休業前賃金の50%が保障される。加えて、1995～99年、2000～04年、2005～09年の3期にわたって、主として保育サービス(主として認可保育

所、学童保育)拡充のための計画が実施され、それぞれ、エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プランと名付けられた。

1990年以降の育児休業制度の導入・拡充と保育サービスの拡充政策は、明らかに共働き家庭の子育て支援の重視政策であり、1990年以前の専業主婦家庭を標準モデルとする家族政策からの転換を示唆しているように見える。ただしこの点については、以下にみるように政府全体の方針はそれほど明確ではなかった。

一方では、1997年の「人口問題審議会白書」²⁶⁾と1998年の「1998年版厚生白書」²⁷⁾において、固定的な男女役割分業や仕事優先の固定的な雇用慣行の是正の必要性が指摘され、男女にとっての仕事と家庭の両立、共働き家庭の子育て支援の必要性が強調された。加えて1999年には男女共同参画社会基本法が成立し、女性の社会進出を促進することが政府の重要な政策目標となった。2005年には配偶者特別控除が有配偶女性の就労意欲の障害になるとの理由で原則廃止されている。

他方で2000年代に入ると、児童手当の改善(2000, 2004, 2006, 2007年)による子育て経済支援が急速に強化された(2009年現在、3歳未満の児童には月額1万円、3歳以上小学校卒業までの児童のうち第

1子、2子には月額5千円、第3子以降は1万円が支払われる)。これは一定所得以下の(共働き家庭・母子家庭を含む)すべての子育て家庭への支援であるが、自治体における限られた家族関連予算のなかでは、保育予算への圧迫となってあらわれると言われている²⁸⁾。保育行政の点でも、認可保育所への受け入れは、今でも「保育に欠ける」子どものためとなっており、すべての保育需要(たとえば、すべての共働き家庭の保育、専業主婦家庭の一時預かり保育)に十分に應える制度になっていない。さらに税制における配偶者控除、年金制度における専業主婦保護制度(特に厚生年金における第3号被保険者制度、遺族年金制度)にも今のところ変化はない。

以上、1990年から始まった日本の家族政策の変化を、出生政策との関連、家族政策の具体的施策と家族モデルとの関連から概観した。次に、このような家族政策の内容変化を、財政面ならびに政策効果の観点から国内的(時系列変化)、国際比較の両面で評価・検討してみよう。

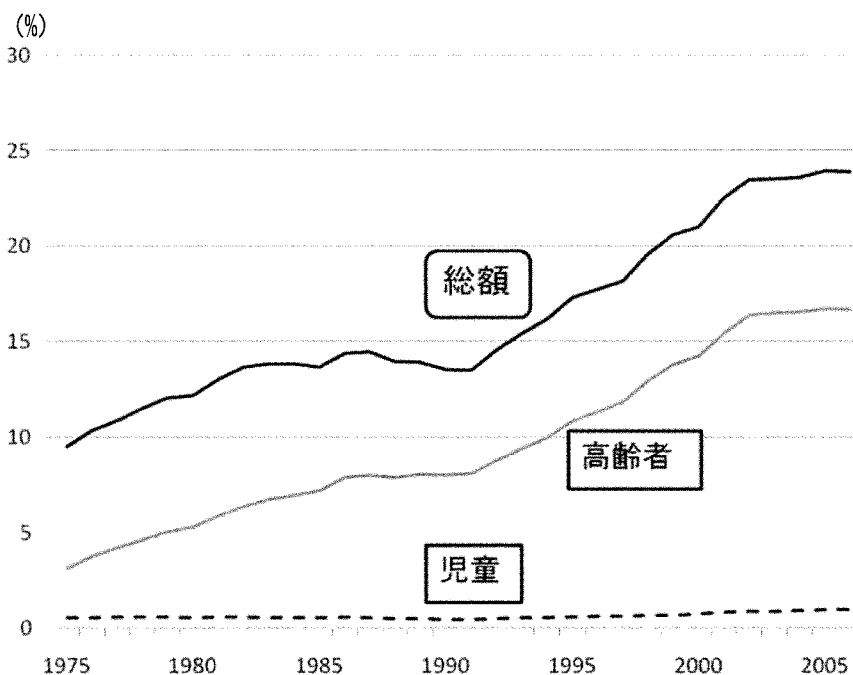
4. 日本の家族政策の評価：国内的視点から

(1) 家族政策の財政面の変化

日本の家族政策は、少子化の進行によって出生政策的立場を徐々に鮮明にしてきたが、財政的にはほど

れほど強化されてきたのであろうか。まず国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、1975～90年の15年間に、社会保障給付費の総額は4.01倍になったのに対して、児童関係給付費(児童手当・児童給付費、児童福祉サービス・育児休業給付・出産関係費の合計)は2.42倍にしか増加しなかった。しかしながら1990年～2007年の17年間には、社会給付費総額の伸びは1.94倍であったのに対して家族関係給付の伸びは2.23倍であった²⁹⁾。したがって、少子化との関連が強まってからは、児童関係給付費がその他の給付に比べてやや重視されてきたことが読み取れる。

しかしながら同じ推計によれば、児童関係給付費が社会保障費全体に占める割合は徐々に上がっているものの、2007年においてもわずかに3.9%であり、国民所得に対する比率も0.95%にとどまる²⁹⁾(図2)。一方高齢者関連給付(年金保険、老人保健(医療)、介護保険などと、高齢者雇用継続給付費の合計)の動向をみると、それも高齢化が急速に進んだこの17年間に2.28倍になっており、社会保障給付費全体に占める割合も徐々に上がり、2007年には69.5%となっている²⁹⁾。したがって、家族(子ども)と高齢者に対する給付費の相対比率は1990年の1対18から全く変化しておらず、給付の全体的規模から



資料：国立社会保障・人口問題研究所「平成18年度社会保障給付費」2008

図2. 日本における社会保障給付費の総額・高齢者関連給付費・児童関係給付費(対国民所得比)の推移：1975-2006

見る限り、子どもよりも高齢者を優遇する政策姿勢は大きく変わっていないと言える（注10）。

(2) 家族政策の有効性

1990年以降の少子化と関連した家族政策の強化は、前述の通り出生率の上昇とは結びつかず、出生率は低下を続けた。この点からみればかぎり家族政策の出生促進効果はなかったといえそうである（注11）。しかしながら、家族政策の具体的施策のなかには、育児休業制度のようにそれを取得する割合の上昇を成果の一つと見ることのできるもの、公的保育サービスのようにそのニーズの充足の程度を成果の一つと見ることのできるものもある。またこれらの施策が「仕事と育児の両立」を目指したものであるとすれば、女性の出産後の就業継続率なども重要な成果指標と言えよう。

まず第1に、日本の育児休業制度では制度発足当初から、生後1年以内の子どもをもつ就業する親には休業の権利があったが、法律施行当初は休業補償がなかったこともあり休業を取得する割合が極めて低かった。その後制度の拡充が進み、いわゆる「育児休業取得率」（注12）は1996年～2007年に女性では49.1%から89.7%へ高まった（ただし男性では同期間に0.12%から1.56%への変化にとどまる³⁰⁾。この数値を見る限り、育児休業制度の拡充によって「仕事と子育ての両立」が容易になってきたという評価になる。しかしながら、この割合はあくまでも子どもの出産後も就業を継続した親を分母とした取得割合であり、子どもの出産予定を契機に退職する女性はここに含まれていない。

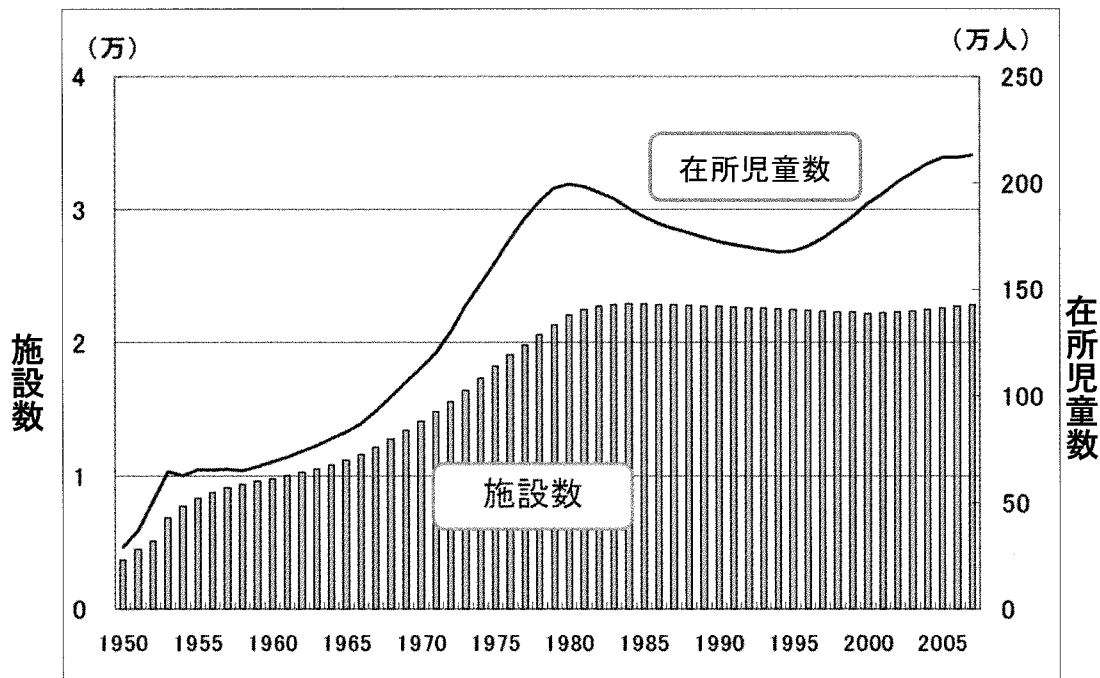
そこで、女性のライフコース調査によって、既婚で第1子出産経験者を分母にして、妊娠前から無職の割合をみると、2000～2004年出産経験女性コーホートで25.2%である。この中の大部分が結婚退職者とする、結婚退職割合は今でも4人に1人ということになる。また同じデータで、第1子出生後も就業を継続した女性の割合は25.3%であり、41.3%は少なくともいったんは仕事を辞めている（「その他・不詳」は8.2%）。しかも驚くべきことに、これらの割合は1980～85年出産経験女性コーホート以来20年間、ほとんど変わっていない³¹⁾。この点は、政府による最近の大規模パネル調査で、2001年に出産を経験した女性のうち、第1子の出産1年前

に無職の女性は22.2%、出産前に離職した女性は38.5%、出産1年前の仕事を出産1年半後も継続した女性と一時離職しすぐに就職した女性の割合は各々16.9%と9.5%にすぎなかったことでも再確認された³²⁾。

このようなデータからみる限り、少子化への政策対応が始まって以来、女性の「仕事と出産・育児の両立」の難しさの程度には今のところそれほど大きな変化が見られないということになる（注13）。

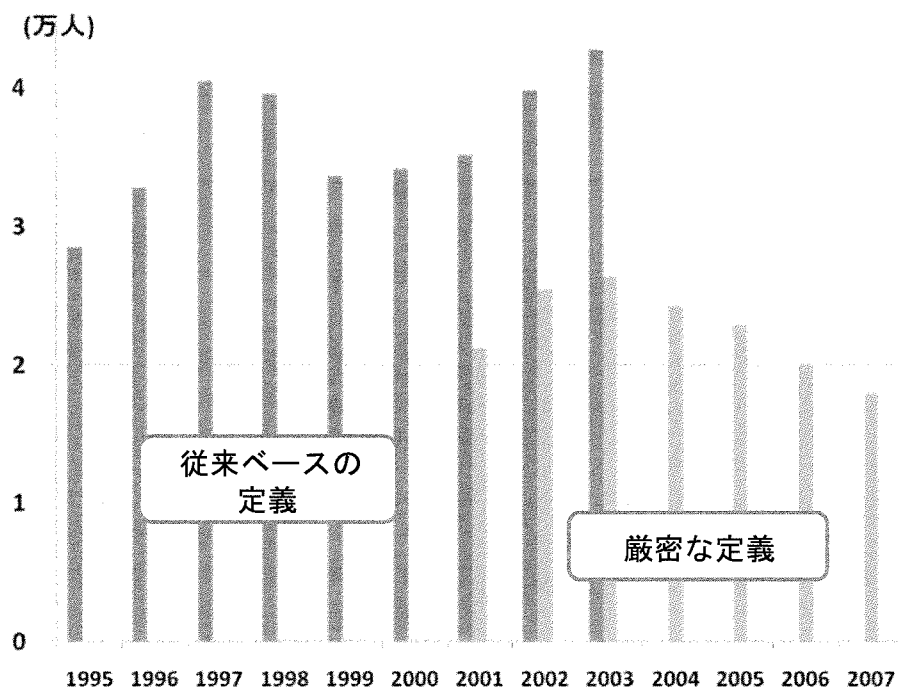
第2に、公的保育サービスの拡充が、その潜在需要にどの程度答えているのであろうか。この点では、政府は認可保育所の入所の順番待ちをしている子ども（0～6歳児）を「待機児童」（注14）とよび、その減少を目指して、認可保育所の定員増・サービス拡大による「待機児童ゼロ作戦」と称する施策を展開してきた。それによって、1995～2007年の12年間に認可保育所在児童数は確かに1,679,000人から2,133,000人へ454,000人増加した²⁴⁾（図3）。しかるに、全国の待機児童数は、（より広い定義を用いた）1995年～2003年に28000人から43000に増加傾向を示し、（より限定的な定義を用いた）2001～2007年に21000から18000人への変化にとどまった^{35) 24)}（図4）。このように認可保育所の受け入れ数を増やしても待機児童総数に大きな変化が見られないのは、認可保育所に対する潜在需要が大きく、いわば「サービスの供給が需要を喚起する」という状態にあることを示唆する（注15）。それはまた、子育て期の30代の女性の潜在有業率（注16）と実際の有業率の間に大きな差がある（2007年において各々84.5%と64.3%で、両者の差は20.5%）ことにも表れている（女性全体では53.5%と48.8%の差³⁷⁾）。このようなデータからみる限り、認可保育所の保育サービスの供給は徐々に増えてはいるものの、現在でも保育の潜在需要を解消するにはほど遠い状態であることが分かる。

政策評価のデータとしては、国民の側からの家族政策に対する満足度の調査データが考えられるが、日本では今日までこのような調査は行われていない。それに近い調査としては、政策への期待度に関するものがある。政府の調査としては「少子化対策に関する特別世論調査」が全国の20歳以上の男女を対象に2004年、2009年に行われている³⁸⁾。これによると、標本全体としては、この5年間で各種



資料：厚生労働省『社会福祉施設等調査報告』

図3 日本における保育所の施設数と在所児童数の推移



資料：厚生労働省 「保育所の状況等について」(2003;2008)

図4. 認可保育所の待機児童数

施策に対する要望度が上昇していることがみとれる。最も期待度の高いのは「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直しの促進」と「子育てにおける経済負担の軽減」で各々50～60%であるが、「妊娠・出産の支援」、「子育てのための安心・安全な環境の整備」、「地域における子育て支援」も2回の調査の間では大きく伸びている。期待度の高さはある程度政策ニーズの強さを表すものと考えれば、やはり、「仕事と家庭の両立支援」と「子育てにおける経済支援」が特に不十分と評価されているものと解釈できよう。

5. 家族政策の評価：国際比較の視点から

日本の家族政策は、3、4で議論したように、少子化に関連付けられて以降それなりに強化されてきたが、その水準は国際比較的にはどの程度のものなのであろうか。これについても出生政策との関連をみたうえで、個別の政策内容と政策効果の両面について検討する。

(1) 出生政策との関連

表3は、前述の国連人口部の対政府アンケート調

査^{9) 18)}により、先進国政府における自国の出生率の評価とそれに対する政策介入姿勢の変化を、緩少子化国(表3-1)と超少子化国(表3-2)別にみたものである(注17)。1976年調査に回答した先進国23カ国(表中に76のある国)のうち、出生率水準が「低すぎる」と答えた国は4カ国、「維持または引き上げる」と答えた国は4カ国にとどまった。しかるに、その後しだいに出生率が「低すぎる」国、「介入」政策をとると答えた国が増え、2006年調査に回答した25カ国(表中に06のある国)のうちで、前者が11カ国、後者は9カ国に増加した。2006年時点において出生促進政策を標榜する9カ国は、オーストラリアを除いてすべて超少子化国(日本、南欧諸国、アジアNIEsなど)であり、それは日本の場合同様、出生率の極端な低下に政府が危機感を持ったためと考えられる。

フランス、ルクセンブルグなどを除くと、緩少子化国のほとんどは自国の出生率に満足し、引き上げのための政策介入をしていないと答えている。それは出生率がそれほど低下しなかったからなのか、それとも人々のリプロダクティブ・ライツに政府が直接介入することを嫌う価値意識(政策理念)による

表3-1 緩少子化国政府による自国の出生率評価と政策対応の推移

合計特殊出生率	満足できる		低すぎる	
	介入せず	維持	介入せず	維持または引き上げる
1.75 以上	オーストラリア(76-96) デンマーク(76-06) アイスランド(76-96) ニュージーランド(76-03) ノルウェー(76-06) スウェーデン(86,06) 米国(76-06) イギリス(76-86,06)	オーストラリア(03) フランス(06) アイスランド(03,06) アイルランド(76-06) ニュージーランド(06) フィンランド(96-06)		オーストラリア(06) フランス(76-03)
1.5~ 1.75未満	ベルギー(76-06) カナダ(76-06) デンマーク(86) フィンランド(86) オランダ(76-06) ノルウェー(86) スウェーデン(76,96,03) イギリス(96-03)	ルクセンブルグ(06)		ルクセンブルグ(76-03) フィンランド(76)

資料: United Nations, World Population Policies, (2004;2007).

表3-2 超少子化国政府による自国の出生率評価と政策対応の推移

合計特殊 出生率	満足できる		低すぎる	
	介入せず	維持 する	介入せず	維持または引き上 げる
1.75 以上	オーストリア(76~86) 日本(76~86) ポルトガル(76~86) シンガポール(76) スペイン(76~86)			ギリシャ(76~86)
1.5~ 1.75未満	イタリア(76~86) 韓国(96) スイス(76~86)		日本 (96) スイス(96)	シンガポール(86)
1.0~ 1.5未満	オーストリア(96) イタリア(96) スペイン (96)		ドイツ(96~06) イタリア(03) 韓国 (03) ポルトガル (96,03) スペイン (03) スイス(03~06)	オーストリア(03~06) イタリア(06) 日本(03~06) ギリシャ (96~06) 韓国(06) ポルトガル(06) シンガポール(03~06) スペイン (06)

資料: United Nations, World Population Policies (2004;2007)

のかははっきりしないが、おそらく両方なのであろう。ただし後述するように、政府の表明する立場が出生促進的か出生中立的かということと、家族政策のインプットの量質は必ずしも対応していないことに留意する必要がある。

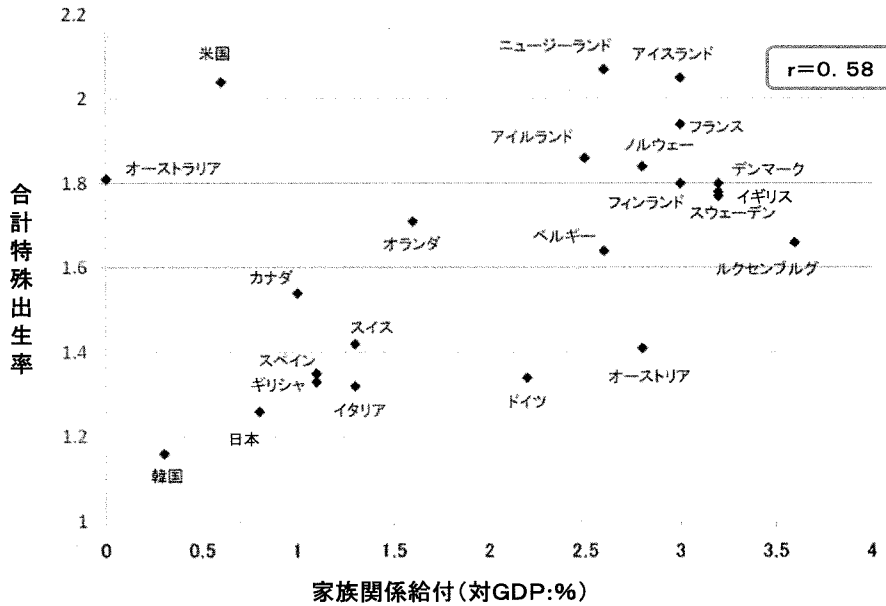
(2) 家族政策の個別内容の比較

第1に、仕事と子育ての両立支援策のうち育児休業制度についてみると、法律的には日本の制度は、緩少子化国の制度とそれほど大きな違いはない。近年、所得補償率を50%に引き上げたことによって、手厚さの点で現在の日本の制度をはっきり上回るのは北欧諸国に限られるであろう^{39) 40) 41)}。保育サービスについては、日本も含めて各国がどの程度の保育の潜在需要を満たしているかを把握するデータはない。ただし、2000年の時点で、保育所か幼稚園か、公営か民営かを問わず、保育・教育施設への在籍率の比較研究⁴²⁾によると、3~6歳の子供についてはほとんどの国が70%を超えており先進15カ国間に差はないが、日本は50%前後で最も低い。また0~2歳児の子どもの在籍率は先進国間で0~58%と

大きな開きがある。日本は20%で15カ国中上から8番目である。

第2に、子育ての経済支援については、日本の児童手当の額と給付年数は、近年、ようやく小学校修了時まで伸びたところであり、英語圏諸国を除くと緩少子化国に比べて期間が短いうえに、金額も少ない。ただし経済支援には児童手当のほかに税制における扶養控除、出産一時金などが含まれるため、児童手当だけで子育て経済支援の全体像を比較することはできない。そこで、Bradshawらは各国の子育て者が無子者に比べて総合的にどの程度の経済支援を受けているかを比べるためのモデル家族方式を考案している⁴³⁾。この方法を用いて子育て経済支援全体を比較した研究⁴⁰⁾によれば、日本の子育て経済支援レベルは、個々の家族タイプ別にみても2000年近傍で南欧諸国と並んで先進17カ国中の最下位グループ（下から5番目以下）に属する。

第3に、社会保障における家族給付全体ではどうであろうか。今OECDの定義にしたがって、家族給付を児童手当、児童扶養手当、出産一時金、育児



資料: OECD, Social Expenditure Database, 2008 (On-line)

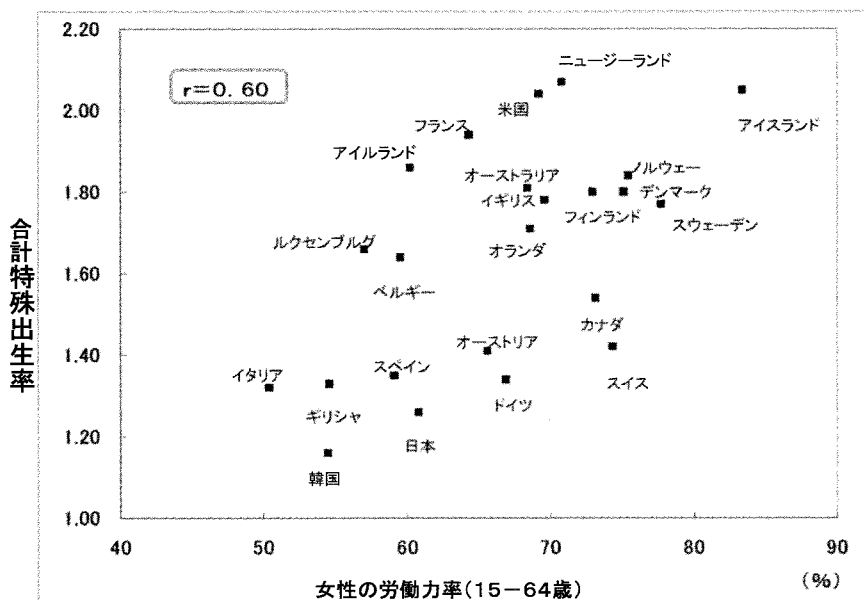
図5 家族関係給付(対GDP比)とTFRの関係:2005年

休業給付、就学前教育費を含むとして、2005年におけるその対GDP比を比較すると、日本は0.81%で、緩少子化国の4分の1程度に過ぎず、先進国23カ国中で南欧諸国と並んで最下位グループに属する(日本は下から3番目)⁴⁴⁾(注18)(図5)。また、この家族関連給付の高齢者関連給付(老齢年金、介護サービスなどを含むが、医療は含まない)に対する比率を比べると、日本は9.0%(23カ国中最下位)、南欧諸国は10%台であるのに対し、(英語圏を除く)緩

少子化国はすべて28%を超える⁴⁴⁾。この点からみて、日本の社会保障は、緩少子化国に比べると子育て支援の努力は弱く、高齢者に手厚く子育て家庭への配分が少ない構造になっているものと評価できよう。

(3) 家族政策の効果の比較

先進諸国の政府の多くは、女性の社会進出とジェンダーの平等への価値観の変化を踏まえて、仕事と子育ての両立支援を家族政策の重要な柱の一つ



資料: OECD, Stat Extracts(On-line)

図6 女性の労働力率と合計特殊出生率の関係:2005年

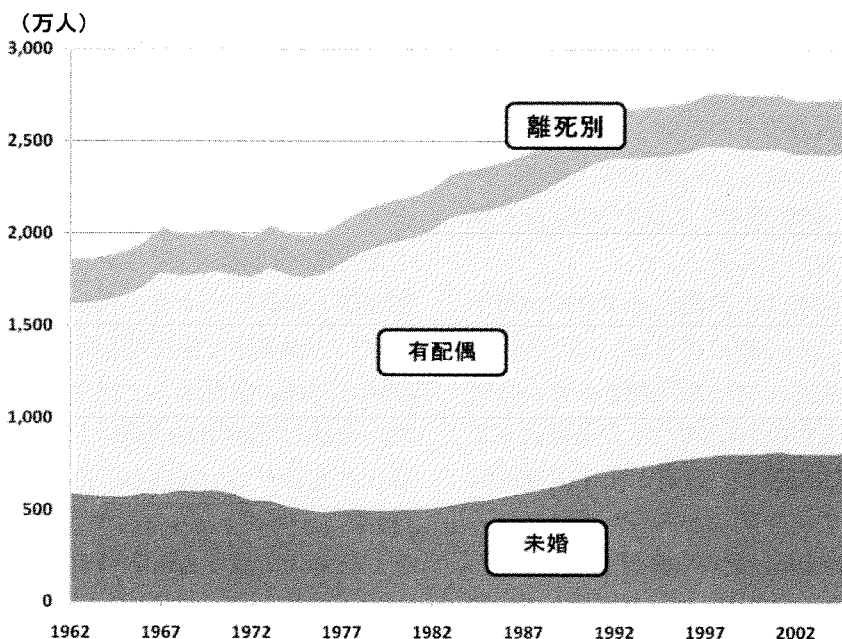
としてきた。多くの論者が指摘しているように、1970年代の先進諸国の間には、女性の労働力率が高い国ほど出生率が低い傾向がみられた^{46) 41)}。これは、女性の社会進出があまり進んでおらず夫婦の役割分担がはっきりしていた日本や南欧諸国などでは出生率は人口置換水準近傍を維持していたが、女性の社会進出が早く進行した北欧諸国、英語圏諸国などで仕事と子育ての両立の難しさが表面化し出生率が低下したからだと考えられる。しかるに、1990年代に入ると状況は一変し、女性の労働力率が高い国ほど出生率が高い傾向がみられるようになった(図6)^{47) 15) 48) 49)}。

これは、北欧諸国、フランス、ベネルックス3国、英語圏諸国などでは、この間に仕事と子育ての両立を容易にする方向での社会環境の変化が起こったことにより、女性の社会進出がさらに進んでも出生率はむしろ幾分回復したのに対して、日本や南欧諸国などでは女性の社会進出に対応した「両立促進」のための社会環境変化が進まなかったため、出生率は落ち込み、女性の社会進出にもブレーキがかかっているためではないかと考えられる。日本の女性の労働力人口の推移をみると、1970年代半ばから1990年頃までは未婚女性、有配偶女性双方の労働力人口が増えていたが、1990年頃以降は未婚女性の労働力人口の伸びが中心となっている(図7)。未婚女性労働

力人口の伸びは特に20代後半から30代の女性で顕著であり、このことは、女性の社会進出と家族形成が二律背反的であることを強く示唆している(注19)。

この両立を容易にする社会環境変化は、北欧諸国やフランスなどでは家族政策における両立施策の強化によるところが大きかったと考えられるのに対し^{52) 53) 54) 55)}、英語圏諸国やオランダでは労働市場の柔軟性や保育市場の発達により両立が可能になり、またこれら両立が容易になった国々では、男性の家事・育児への関わりが高まったことも重要な要因と考えられる^{49) 33)}(注20)。このように「仕事と子育ての両立」促進は家族政策だけの効果によるものではないが、日本の場合には、北欧諸国やフランスなどと同様に家族政策の目標にそれを掲げて実現を目指してきたという経緯からすれば、現実には「両立困難」はそれほど解消されておらず、現在までのところ両立政策はうまくいっていないものと評価できる。

最後に、家族政策そのものに対する直接的な満足度の比較ではないが、子育ての当事者世代(20歳以上50歳未満の男女)が「自分の国を、子どもを産み育てやすい国だと思うか」を調べた国際比較調査の結果を見ておこう⁵⁷⁾。これによると、「そう思う」と「どちらかと言えばそう思う」を加えた割合はスウェーデンで97.8%、アメリカで78.2%、フランス



資料:総務省、「日本の長期統計系列(On-line)」

図7 日本の配偶関係別女性労働力人口の推移

68.0%であったのに対し、日本は47.7%と半分以下であり、日本は緩少子化国に比べると、明らかに子育てしにくい国とみられていることを示している。緩少子化国のスウェーデンとフランスの高い満足度は、強力な家族政策の実施によって子育て環境の改善が進んだ結果と見ることができる。これら2カ国と比べると、日本では、子育て世代の当事者からみて家族政策に対する満足度がきわめて低いことを間接的に示しているものと考えることができる。強力な家族政策が実施されていないアメリカの場合には、保育市場の発達、労働市場の柔軟性（フレックスタイムの普及、均等待遇のパートタイム労働の拡がりなど）、男性の家事・育児分担の進展などにより、広い意味での子育て環境が日本よりも優れていることを示すものと解釈できよう^{58) 49) 33)}。

6. おわりに：日本の家族政策はなぜ出生促進効果または両立効果をもたなかったのか？

以上、日本政府の出生率に対する政策的立場と家族政策の時系列変化を検討し、主として旧西側先進諸国の政策実績との比較を行い、日本の家族政策の評価を試みてきた。日本の家族政策は、出生率が1970年代半ばに人口置換水準を下回った後15年ほどは大きな変化を見せなかった。しかるに1990年の「1.57ショック」が引き金となって超少子化時代に入るとともに、家族政策が強化され始めた。理念の点では、1990年代は出生促進に直接触れることなく「子育て環境の改善」目標を前面に出し、2000年代に入ってから家族政策を明示的に出生促進政策と結びつけることとなった。この傾向は、日本に特有のものではなく、南欧諸国、アジアNIEsなど超少子化国に共通するものである。

20年間の家族政策の努力にも関わらず日本が超少子化状況に陥り、そこから抜けだせなかったのはなぜなのであろうか（注21）。まず政策理念の点から考えてみよう。日本の出生率は2005年の1.26を底にしていくぶん反転したが、これが、政府が出生促進的政策姿勢を打ち出したことと関係があるか否かははっきりしない。確かに1990年以来家族政策予算が強化されてきており、そのことがいくぶんでも出生率に関与した可能性はある。ただし、国際比較の観点からは、出生促進を掲げる超少子化国の家族政策予算は、出生中立的な緩少子化国のそれをむしろ大きく下回る

傾向があるため、出生促進的姿勢は家族政策の強化努力にそれほど結びついていないのが現状である。

日本の家族政策は、1990年以前は専業主婦型家族モデルの理念に基づいていたが、1990年以降は女性の社会進出傾向を踏まえて共働き家庭の支援を強化し続けてきた。育児休業制度の充実と保育サービスの強化を中心とする「仕事と子育ての両立支援」政策がそれである。国際比較の観点からは、このような家族モデル転換の方向性は間違っていないと考えられる。緩少子化国のうち少なくとも北欧諸国とフランスなどは、両立支援政策により女性の労働力率も出生率もともに高い状況を生みだしている。緩少子化国のうち英語圏諸国とオランダの場合には「労働市場の柔軟性」要因により同様の状況を生みだしている。どちらにしても、女性の社会進出が求められ、必要とされる時代には、「仕事と子育ての両立」の難しさを克服し、共働き家庭の支援に重点を置く政策がこれらの国の出生率の下支えになっているのは確かである。ただし日本では、現在、性別役割分業型と男女共同参画型の価値観が拮抗していることもあり、具体的施策の内容から見る限り家族政策の理念が男女共同参画型に転換したとは言い切れなかった。

次に家族政策のインプットはどうであろうか。確かに1990年以前と比べると、超少子化への懸念が強まった1990年以降、「仕事と子育ての両立支援」と「子育ての経済支援」の両面において家族政策が強化されてきた。しかしながら、国内的に見ても、育児休業制度の利用率は低く、保育サービスの供給は潜在ニーズに十分に当たっていない。国際比較的にみると、「子育ての経済支援」は南欧諸国と並んで低水準であり、「仕事と子育ての両立」は、女性の労働力率と出生率の関係から見る限り、南欧諸国、ドイツ語圏諸国と同様に不十分と言わざるを得ない。日本は今日、労働力率と出生率が共に低水準であった南欧諸国と同様の状況から、出生率が低水準のままで女性の労働力率が比較的高いドイツ語圏諸国と同様の状況に変わりつつあるが、それは特に女性にとって「仕事と子育て」が二律背反状態にあることを示唆している。両立支援と経済支援の両方をカバーする家族政策全体の財政規模は前述の通り伸びてはいるものの、緩少子化国に比べると格段に小さい（この点も南欧諸国と同様である。ドイツ語圏諸国の家族政策予算は比較的大きいが、その予算の多くは「経

済支援」に向けられており、保育サービスの供給が不足していると言われる)。

したがって、日本が1990年からの20年間の政策努力にもかかわらず超少子化を克服できなかったのは、家族政策のための財政投入の少なさ、とりわけ「両立支援」に資する保育サービス強化のための予算配分の少なさにある可能性がある。自民党を中心とする旧政権もようやくこの点に注目し始めていた。表1で示した2007年の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略、2008年の「社会保障国民会議」最終報告では、少子化対策に一定の効果を上げるためには、仕事と子育ての両立支援を優先的に進める必要があり、そのためには公的保育所の定員拡大を中心に、少なくとも現状の家族政策予算(2008年度4兆3300億円)の約1.5倍の予算が必要であることを提言している(注22)⁵⁹⁾ ⁶⁰⁾。

しかしながら、そもそも家族政策の新しいパッケージだけはほぼ20年間にわたって次々と提案されながら、これまで肝心の予算の大幅増額が進まなかったのはなぜかという問題が残る。それは、両立支援の重要性が再三指摘されながら、保育サービスの拡充に十分に予算が投入されてこなかったのはなぜかという問題にもつながる。また育児休業制度のように、制度は緩少子化国レベルに近づいたにもかかわらず、実効性に乏しく(つまり利用者が少なく)、

制度本来の機能を十分に果たしていないものもある。このような点も含めて考えると、われわれは、日本が超少子化を克服できなかった理由に関して、家族政策を超えた社会経済的・文化的背景についてより幅広く考察する必要があるであろう。

これについて、筆者はすでに(1)長時間労働(すなわち長い残業時間、サービス残業の存在など)を許容する日本の企業社会の労働慣行、(2)90年代の初頭に始まった平成の大不況(「失われた10年」と呼ばれる)とグローバル化が引き起こした企業社会の合理化による労働力の非正規化、若者の失業・フリーター人口・ニート人口の増大、(3)女性の就業継続と子育ての両立を妨げる伝統的家族観・ジェンダー観の存在を指摘してきた¹⁹⁾。このうち、長時間労働慣行の存在⁶²⁾ ³³⁾は、女性が結婚・第1子出産時点で大量に離職してしまい、育児休業制度が実効性を持たない大きな理由になっているものと考えられる。また労働の非正規化が若者の結婚への阻害要因となり、90年代半ば以降の超少子化の追加要因として働いているとの指摘もある⁶³⁾ ⁶⁴⁾。政策的には、長時間労働の問題は、旧政権においてワークライフバランスの実現の名のもとに重要な政策課題となり、非正規雇用・不安定就労の若者への対策も旧政権において雇用対策のみならず少子化対策の一環としても政策課題としてとりあげられてきた¹⁷⁾ ⁵⁹⁾。

表4 「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」への賛否(2002年)

(%)

国名		賛成小計	賛成	どちらかといえば賛成	反対小計	どちらかといえば反対	反対	わからない・無回答
日本	男	46.5	12.4	34.1	46.1	26.8	19.3	7.4
	女	31.8	3.1	28.7	57.3	31.7	25.6	6.0
韓国	男	20.2	2.7	17.5	77.0	55.6	21.4	2.7
	女	13.2	3.2	10.0	85.1	60.2	24.9	1.7
フィリピン	男	51.3	35.8	15.5	48.0	28.5	19.5	0.8
	女	44.8	25.3	19.5	55.0	29.5	25.5	0.3
アメリカ	男	21.7	4.8	16.9	76.8	29.2	47.6	1.5
	女	18.1	6.2	11.9	81.0	27.5	53.5	1.0
スウェーデン	男	8.9	2.7	6.2	88.2	7.0	81.2	2.9
	女	4.0	0.5	3.5	93.2	4.9	88.3	2.8
ドイツ	男	24.4	6.0	18.4	73.9	38.4	35.5	1.7
	女	13.9	3.0	10.9	85.0	32.1	52.9	0.5
イギリス	男	9.5	3.0	6.5	88.6	25.7	62.9	1.9
	女	9.7	2.2	7.5	88.8	23.2	65.6	1.5

資料：内閣府男女共同参画局『男女共同参画社会に関する国際比較調査』(2003)

民主党を中心とする新政権のもとでも、今後どのようなテンポで実現できるかどうかは別にして、これら二つの問題の解決の必要性について異論は少なく、政策目標そのものははっきりしている。

それに対して伝統的家族観・ジェンダー観の問題はそれほど容易には政策課題には乗りにくい。すでに表2でみたように、日本でも専業主婦型家族＝性別役割分業重視の価値観が次第に弱まり、共働き型家族＝男女共同参画重視の価値観が強まっている。しかしながら、現在の日本は緩少子化国と比べると、なお性別役割分業型の価値観を色濃く残しているうえに（表4）、他の価値観調査の結果からも、家族観・ジェンダー観がほぼ国民を二分していることが分かっている⁶⁵⁾。前述の通り、旧政権の家族政策の理念が専業主婦型家族重視と共働き型家族重視のどちらつかずの状態にあること、また「仕事と子育ての両立」こそが少子化対策の要とされながら、保育所サービス拡充のための大幅な予算拡充につながらなかったことは、どちらも現在の日本の価値観（＝世論）の分裂状況を映し出しているともいえそうである。

しかしながら、国際比較のデータから読み取れることは、男女共同参画型の価値観が支配的となり、仕事と子育ての両立が容易になった国（北欧諸国、フランス語圏諸国、英語圏諸国）は出生率が高く、性別役割分業型の価値観が色濃く残り、仕事と子育ての両立が困難な国（日本、南欧諸国、ドイツ語圏諸国）は出生率が低いという事実である（注23）。今日、少子化社会対策と並んで、男女共同参画社会の構築は政府の重要な政策目標とされ、内閣府所管の基本法の一つとなっている。民主党新政権が、「子ども手当」を中心とする子育ての経済支援に偏らず、仕事と子育ての両立支援に力を入れ男女共同参画社会の構築をどこまで具体的に推し進めようとするのか、男女共同参画に関する国民世論がどのようなテンポで変化していくのか、これによって家族政策の有効性も、少子化の動向も大きく左右されるものと考えられる。

[謝辞]

本研究は人総研プロジェクト2007～2009年度「多世代・多文化共生社会・文化環境の構想」の一部として行われた。また本稿の原稿について2名の査読

者から貴重なコメントを頂いた。ここに記して謝意を表する。

[注]

- (1) 「人口置換水準(replacement level)の出生率」とは、一定の死亡率のもとで世代の単純再生産(ひいては静止人口)を可能にする出生率水準である。したがって、人口置換水準は死亡率の低下とともに低下し、現在の日本では合計特殊出生率にして2.07と計算される。「少子化」は、日本政府の政策用語として使われ始めた言葉であり「出生率の低下による子ども数の減少」を意味する。しかしながら、日本の人口学者の間では、これを「合計特殊出生率が人口置換水準を継続的に下回っている状態」を指す言葉として用いようという共通理解がある²⁾。
- (2) 筆者は、Kohler等によるlowest-low fertility countries (TFRが1.3未満の国)を「超少子化国」と名付け、その際にTFRが比較的高い少子化国を「緩少子化国(moderately low fertility countries)」と呼んだ⁵⁾。Caldwell等はTFR1.5未満の国をvery low fertility countries、1.5以上の国をmoderately low fertility countriesと名付けたが、この数年先進国全体でTFRが反騰傾向にあり、1.3未満の国が少なくなっている⁶⁾。そこで本稿では、TFRが1.5未満か以上かで超少子化国と緩少子化国を区分するものとする。
- (3) 本稿では、日本との国際比較の対象を旧西側先進諸国、すなわち東欧諸国を除くヨーロッパと米国など英語圏の先進国、それにアジアNIEsとする。旧西側先進諸国は第2次大戦後から一貫して民主主義政治体制と市場経済体制を持続してきた社会として日本との共通性をもつ。それに対して東欧諸国は第2次大戦後に一党独裁政治・統制経済体制が続き、それが1990年前後に崩壊して市場経済体制に転換した。この体制の不連続性、その結果としての経済的困窮状況は、明らかに結婚・出産といった人々の再生産行動に大きな影響を及ぼしているため、本稿の国際比較の対象から除外した。アジアNIEsについては、同じ儒教文化圏に属し、市場経済体制のもとで経済発展を遂げたという点で日本と共通点を持つゆえ、比較する意義は大きい。比較のためのデータは乏しい。

(4) McDonaldは、家族政策は、政策の目標として(1) 家族の法律的基盤の領域(結婚、離婚、相続、扶養義務など)、(2) 扶養の領域、(3) 再生産の領域(性、妊娠・出産、避妊、中絶、不妊治療など)の3つがあり、政策のタイプとして法律、財政、産業、サービスの4つがあるとす。このうち本稿の主要関心事は(2) 扶養の領域である。また、Gauthierは政策のアウトプットという視点から、家族政策の内容を(1) 子どもに伴う所得移転、(2) 家族責任をもつ労働者に与えられる給付、(3) 住宅、教育、社会保障分野における子どものためのサービスと給付、(4) 家族に直接影響を与える立法の4分野に分類している。この場合には(1)～(3)が本稿の議論と関係する⁸⁾。

なお本稿の表題にある「少子化対策」は、少子化に関連する施策全般を指す言葉として広く用いられているが、その意味するところは必ずしもはっきりしない。日本政府が「少子化対策」を行政用語として使い始めたのは1999年からであるが、その後も「少子化社会対策」、「次世代育成支援対策」などが法律用語として使われており、それほど一貫していない。本稿では、日本の「少子化対策」の施策の内容が西欧諸国で一般的な「家族政策」の内容とほぼ重なりあうと考え、本文中では日本の家族政策として論じている。

(5) 市場経済体制への転換以前の東欧諸国の多くは出生促進政策をとっていたが、ルーマニアのように、その手段として、それまで合法的であった人工妊娠中絶を禁止したケースがある。このような場合には出生促進政策が家族政策の福祉目的に反していたといえる¹⁰⁾。

(6) 当時の日本の出生政策を明示的な出生抑制政策とみる評価もある¹¹⁾。確かに1950年代半ばから1960年代初めには新生活運動などの家族計画普及活動が全国的に展開された。ただし実際に家族計画(避妊)普及活動を担ったのは国立公衆衛生院、人口問題研究所のような研究機関、財団法人人口問題研究会、純民間の日本家族計画普及会、家庭生活研究会などであった。また当時の日本では人口抑制を明示的に打ち出す法律は作られず、実質的に急激な出生力転換を引き起こした優生保護法には出生政策的な意図は全くなかった。

(7) 政府における明示的出生促進政策採用へのた

めらいは、①戦前の軍国主義的政策の一環として採用された出生促進政策(具体的には1941年に閣議決定された「人口政策確立要綱」)に対して否定的世論が根強く存在すること、②1994年のカイロ会議(国連主催の国際人口開発会議)の行動計画の理念として使われたリプロダクティブ・ライツの原理が日本の女性運動にも影響を及ぼしたこと由来するところが大きいと考えられる¹⁵⁾。

(8) 1960～1980年に幼稚園数は7200から14900に増加し、在籍児童数は74万人から241万人に増加した²³⁾。

(9) 1960年～1980年に保育所数は5600から13300に増加し、在籍児童数は69万人から200万人に増加した²⁴⁾。

(10) ただし、1990年以降子ども人口は少子化により減少傾向にあり、高齢者人口は増加傾向にあったから、1人あたりの給付費という面では子どもに手厚くなる方向に変化してきたともいえる。

(11) もっとも、もし政府が1990年以来の家族政策を遂行しなかったとすれば出生率は今以上に下がったかもしれないという見方はありうるが、検証は難しい。

(12) 育児休業取得率とは、企業調査において「調査前年度1年間に出産した従業員(男性の場合は配偶者が出産した従業員)のうち「調査時点までに育児休業を開始した従業員(開始しているものを含む)」の割合」³⁰⁾。

(13) この結論については2つの留保が必要である。ひとつは出生動向基本調査でも、第1子出産後も就業を継続した女性の中における育児休業取得率は上昇している³¹⁾。これは前述の育児休業取得率の上昇傾向と符節があう。また、別の調査データを使った研究では、就業有配偶女性のなかで育児休業制度のある企業に勤める者とそうでない者を比べると、前者の方が出生意欲も出生ハザードも高いという分析結果がえられている³³⁾。したがって、就業継続有配偶女性に限れば、育児休業制度の普及が仕事と子育ての両立を容易にしたという評価は可能である。

もうひとつは、7割以上の有配偶女性が結婚・出産時に離職するのは、彼女らが希望した選択を反映したものだという見方がありうる。しかしながら、出生動向基本調査における「女性の理想の

ライフコース」の調査項目で、「結婚し子供を持つが、仕事も一生続ける」ことを理想とする未婚女性（18～34歳）の割合は2005年で30.3%であるにもかかわらず、「女性の予定のライフコース」では同じ項目を選んだ割合は20.9%に過ぎない。また「結婚しないで仕事を続ける」ことを理想とする女性はわずかに5.1%であるにもかかわらず、30台後半の女性の未婚率は18.4%にも達している³¹⁾。これらのデータは、未婚就業継続者ならびに結婚・出産による退職者の一部が、女性自身の希望というよりも、様々な障害にのたために止むをえずそのような選択をしたことを示唆している。

(14) 保育所入所待機児童とは、「(認可) 保育所への入所申込み書が市区町村に提出され、かつ入所要件に該当するものであって、現に保育所に入所していない児童」のこと。2000年までは、2つの条件を満たしながら認可保育所に入れぬ児童のすべてを含む広い定義であったが、2001年からは「(1) 他に入所可能な保育所があるにもかかわらず待機している児童や (2) 地方単独事業を利用しながら待機している児童」を除く狭い定義となった³⁴⁾。

(15) 厚生労働省の2008年の調査によると、0～6歳の子供のいる世帯で認可保育所の利用希望者（「1年以内に働き始め、子どもを認可保育所に預けたい」と考えているもの）は約85万人（うち0～2歳が59万人）と推計されたと報道された³⁶⁾。

(16) 潜在有業率とは、就業構造基本調査において「有業者」と「無業者のうち就業希望者」を加えた者を人口で除した値。

(17) 表3の国名の後ろの括弧内の数値は、調査年次を表わす。たとえば、オーストラリア（76～86）は、オーストラリア政府は1976年と1986年の調査とも「自国の出生率に「満足できる」、出生率に対する政策的な「介入はしていない」と答えたこと、同時にその両年のTFRが1.75以上であったことを示す。本文では、1976年調査と2006年調査のある国に焦点を当てて比較した。

(18) 図5の関係における大きな例外は、緩少子化国では英語圏諸国、超少子化国ではドイツ語圏諸国である。英語圏諸国の（社会保障における）子育て支援が小さいのは、経済支援としては税制によるものが中心となっていることと、仕事と子育て

の両立困難は政府の支援というよりも労働市場の柔軟性によって緩和されているためといわれる³³⁾。ドイツ語圏諸国における子育て支援が比較的大きいにもかかわらず出生率が低いのは、保育サービスに対する支援が弱く、子育て支援が経済支援中心に偏っているためと考えられる⁴⁵⁾。

(19) この点は超少子化国グループのなかのドイツ語圏諸国にも当てはまり、両立支援の弱さ、とりわけ保育サービスの供給不足が女性の労働力率の高さと出生率の低さが並存する状況を生み出してきたものと考えられる。2006年になって、ドイツ政府はようやく保育所の大増設を中心とする政策への大転換を図ったとされる^{45) 50)}。なお南欧諸国の家族政策、とりわけ「仕事と子育ての両立支援」の弱さについては⁵¹⁾に詳しい。

(20) 西側先進諸国の国別データ（ただし、国数はデータが取れるわずか13カ国であったが）をみると、1990年に女性の労働力率と出生率に正の相関がみられることに気付いたのは、「1.57ショック」後の1990年代初期であった⁴⁷⁾。これは、女性の労働力率が高まり育児の機会費用が高まれば出生率は低下するという経済学的な見方に反するデータであり、性別役割分業的な近代家族の下で女性の社会進出が起これば、女性にとって仕事と家族の両立が困難になり出生率が低下するという社会学的な見方からしても予想外のデータであった。このデータについては、その後内外において多くの議論があり^{46) 41) 48) 49)}、なかには、このデータそのもの、あるいは解釈がおかしいという批判さえ登場した⁵⁶⁾。

この一見矛盾する関係を説明するために、筆者は当時、①北欧諸国と英語圏諸国は1970年代に女性の社会進出（性役割革命）が始まり、当時の性別役割分業体制のもとで経済（仕事）と人口再生産システム（家庭）の両立への対応が遅れたために、それらの国で出生率が低下したこと、②その後、それらの国で、女性の社会進出を前提として経済と人口再生産システムを両立させようとする政策努力あるいは非政策的・社会的対応が進んだために、女性の労働力率と出生率の両方の上昇が可能になったこと、③北欧諸国の場合は男女平等理念を目指す家族政策的努力であり、④英語圏諸国の場合は民間保育サービスの発達、企業にお

ける女性の受け入れ体制の整備（フレックスタイムなど）、男性の家事参加の進展などの非政策的・社会的変化であったこと、⑤日本や南欧諸国は、女性の社会進出が遅く始まり、性別役割分業観が根強いために両立を容易にする政策努力、社会的対応が妨げられているため女性の労働力率も出生率も低くなることなどを、試論として提示した⁴⁷⁾。これは、統計的にいえばこの時点での労働力率と出生率の国別相関図を解釈するにあたっては第3変数を考慮する必要性のあること、より一般的には、両者の関係の背後にある各国の時系列変化、政策変化・社会変化などを検討し、総合的に判断する必要のあることを示唆したものである。

山口は最近、西側先進国（18カ国）の国別データについて、女性の労働力率と合計出生率、の時系列変化（2時点）、仕事と家庭の両立度指標（育児と仕事の両立度と職の柔軟性指標に分解）などを含めた統計分析を行い、①他の要因を制御すると、女性の労働力率と出生率の間には負の関係がある、②両立度指数が高まると、出生率は高まる、③女性の労働力率の出生率抑制効果は職の柔軟性が強まると弱まるが育児と仕事の両立度が高まっても弱まらない、④伝統的価値の強い日本、南欧諸国で出生率低下が大きいのは仕事と家庭の両立度が低いこと、などの結論を得ている³³⁾。以上の分析結果は、前述の試論の妥当性をかなりの程度実証している。

(21) 表1で示した少子化社会対策基本法では「少子化に歯止めをかける」ことを目標にしている。その言葉が出生率低下の進行を止め、子ども数の減少を阻止するという意味であれば、2005年からの3年間合計特殊出生率が1.26から1.37までわずかに上昇し、出生数もやや増加したことをもって成果があったという評価も出来なくはない。ただし、一般的には、この法律の趣旨は、出生率の大幅な回復によって出生数の大幅な増加を図り子ども数の減少を食い止めることを意味するものと理解されている。その点では、子ども数の減少は続いているため成果は上がっていないことになる。今後再生産年齢の女子人口が急減していくため、出生数の減少を防ぐためだけにでも出生率の大きな上昇が必要となるので、「少子化に歯止めをかける」ことはますます難しくなる。

(22) 本稿執筆中の段階で、戦後ほぼ一貫して政権を担当してきた自民党が2009年8月の衆議院総選挙で大敗し、9月に民主党を中心とする新政権が新たに発足した。民主党は、総選挙のマニフェストの3本柱の一つに「子ども手当の導入」を掲げ、部分的ではあるがすでにその一部を来年度予算に反映させる決定を下した。この「子ども手当」は所得制限なしで中学卒業までのすべての子どもに一人当たり月額2万6千円を支給するという内容である⁶¹⁾。これが完全に施行されると、たとえ税制における扶養控除が廃止されたとしても「子育ての経済支援」が格段に強化されることは明らかである。

(23) ドイツは、性別役割分業観については日本や南欧諸国よりは北欧諸国、英語圏諸国に近いが、未就学児童をもつ母親の就労については日本や南欧諸国に近く、是認しない者の方が多い⁶⁵⁾。このような「3歳児神話」規範の強さが、(子どもが3歳までの)長期の育児休業制度の導入につながり、反面、保育サービスの拡充を妨げてきたとされる⁴⁵⁾。日本と南欧諸国は家族観・ジェンダー観の点で類似しており、そのことが両者の家族政策の弱さ、とりわけ「仕事と子育ての両立支援」の遅れにつながったものと考えられる（イタリア南部における、性別役割分業観と結びつく家族主義と超少子化の密接な関係については⁶⁶⁾で詳しく論じられている）。

[参考文献]

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所：人口統計資料集2010, (2010).
- 2) 人口学研究会：現代人口辞典, 原書房 (2010).
- 3) Caldwell, John C., Pat Caldwell and Peter MacDonald: Policy Responses to Low Fertility and its Consequences: a Global Survey. *Journal of Population Research*, 19 (1), 1-24, (2002).
- 4) Kohler, Hans-Peter, F.C. Billari and J.A. Ortega: The Emergence of Lowest-low Fertility in Europe during the 1990s, *Population and Development Review*, 28 (4), 641-680, (2002).
- 5) 阿藤誠：少子化をめぐる研究の課題と展望, 人

- 口学研究, 37, 1-12, (2005).
- 6) Goldstein, Joshua R. Thomas Sobotka and Aiva Jasilioniene: The End of "Lowest-Low" Fertility?, *Population and Development Review*, 35 (4), 663-700, (2009).
- 7) McDonald, Peter: Family Policy, in Paul Demeny and Geoffrey McNicoll (eds.), *Encyclopedia of Population, Vol. 1*, Macmillan Reference, 371-374, (2004).
- 8) Gauthier, Anne H.: The State and the Family. Clarendon Press, (1996).
- 9) United Nations: *World Population Policies, 2003*, United Nations (ST/ESA/SER.A/230), (2004).
- 10) David, Henry P. and Robert J. McIntyre: *Reproductive Behavior: Central and Eastern European Experiences*, New York: Springer Publishing Co. (1981).
- 11) 荻野美穂: 「家族計画」への道—近代日本の生殖をめぐる政治, 岩波書店, (2008).
- 12) 阿藤誠: 人口問題審議会の最終総会に寄せて, *人口問題研究*, 56 (4), 88-93, (2000).
- 13) 厚生省人口問題研究所: *日本の将来推計人口 (昭和62年3月推計)*, (1987).
- 14) 阿藤誠: 日本の家族政策, 日本人口学会編: *人口大事典*, 培風館, 924-928, (2000).
- 15) 阿藤誠: *現代人口学—少子高齢社会の基礎知識*, 日本評論社, (2000).
- 16) 国立社会保障・人口問題研究所: *日本の将来推計人口 (平成14年1月推計)*, (2002).
- 17) 内閣府: *少子化社会白書—平成16年版*, 内閣府, (2004).
- 18) United Nations: *World Population Policies, 2007*. (On-line), (2008).
- 19) 阿藤誠: 少子化と家族政策, 大淵寛・阿藤誠編: *少子化の政策学*, 原書房, 38-53, (2005).
- 20) 野村正實: *日本的雇用慣行—全体像構築の試み*, ミネルヴァ書房, (2008).
- 21) 木本喜美子: 企業社会論からのアプローチ—日本型〈近代家族〉モデルの歴史的特質, 石原邦夫編: *家族と職業: 競合と調整*, ミネルヴァ書房, 62-86, (2002).
- 22) 丸山桂: 公共政策における家族と労働, 石原邦夫編, *家族と職業: 競合と調整*, ミネルヴァ書房, 267-289, (2002).
- 23) 文部科学省: *文部科学統計要覧 平成20年版*, (2008).
- 24) 日本子ども家庭総合研究所: *日本子ども資料年鑑2009*, KTC中央出版, (2009).
- 25) 坂東真理子: *日本の女性政策*, ミネルヴァ書房, (2009).
- 26) 厚生省大臣官房政策課監修: *人口減少社会—未来への責任と選択, ぎょうせい*, (1998).
- 27) 厚生省: *平成10年版厚生白書: 少子社会を考える—子どもを産み育てることに夢を持てる社会を*, (1998).
- 28) 前田正子: *福祉が今できること*, 岩波書店, (2008).
- 29) 国立社会保障・人口問題研究所: *平成19年度社会保障給付費推計*, (2009).
- 30) 厚生労働省: *平成19年度雇用均等基本調査結果概要*, (2008).
- 31) 国立社会保障・人口問題研究所: *第13回出生動向基本調査第1報告書*, (2005).
- 32) 厚生労働省: *出生前後の就業変化に関する統計 (人口動態特殊報告)*, 厚生統計協会, (2008).
- 33) 山口一男: *ワークライフバランス: 実証と提言*, 日本経済新聞社, (2009).
- 34) 厚生労働省: *保育所の状況 (平成13年4月1日) 等について*, (2001).
- 35) 厚生労働省: *保育所の状況 (平成20年4月1日) 等について*, (2008).
- 36) 朝日新聞: *保育所使いたい潜在待機児童85万人*, (2009年3月8日朝刊), (2009).
- 37) 総務省統計局: *平成19年就業構造基本調査結果の概要*, e-Stat, (2009).
- 38) 内閣府政府広報室: *少子化対策に関する特別世論調査結果概要*, (2009).
- 39) 阿藤誠・赤地麻由子: 日本の少子化と家族政策: 国際比較の視点から, *人口問題研究*, 59 (1), 27-48, (2003).
- 40) 福田亘孝: 子育て支援政策の国際比較: 日本とヨーロッパ, *人口問題研究*, 59 (1), 7-26, (2003).
- 41) 内閣府: *少子化社会白書 平成17年版*, (2005).
- 42) Kamerman, Sheila B.: *Early Childhood*

- Education and Care: an Overview of Developments in the OECD countries, *International Journal of Educational Research*, **33** (1), 7-29, (2000).
- 43) Bradshaw, Jonathan and Naomi Finch: Child Benefit Packages in 22 Countries, *paper presented at the International Research Conference on Social Security*, Antwerp, 5-7 May 2003, (2003).
- 44) OECD: Stat Extracts, <http://stats.oecd.org/index.aspx> (22/12/2009), (2009).
- 45) 魚住明代: ドイツの新しい家族政策, *海外社会保障研究*, **160**, 22-32, (2007).
- 46) Brewster, Karin L. and Ronald Rinfuss: Fertility and Women's Employment in Industrialized Countries, *Annual Review of Sociology*, **26** (1), 271-296, (2000).
- 47) 阿藤誠: 先進諸国の出生率の動向と家族政策, 阿藤誠編: *先進諸国の人口問題*, (1996).
- 48) 樋口美雄、浅見康弘、平川伸一、大場由美子、森朋也: 2つの神話と1つの真実, 樋口美雄・財務省財務政策総合研究所編: *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, 1-22, (2006).
- 49) 津谷典子: ジェンダー関係のゆくえ, 阿藤誠・津谷典子編: *人口減少時代の日本社会*, 原書房, 83-122, (2007).
- 50) 原俊彦: ドイツの少子化と家族政策の転換, *人口学研究*, **42**, 41-55, (2008).
- 51) 西岡八郎: 南欧諸国の低出生率と子育て支援策の展開, *人口問題研究*, **59** (3), 43-61, (2003).
- 52) ゲルダ・ネイヤー: 西欧諸国における家族政策と低出生率, *海外社会保障研究*, **143**, 17-38, (2003).
- 53) Andersson, Gunnar: Family Policies and Fertility in Sweden, *paper presented at CESifo Conference on Fertility and Public Policy, Munich, 1 February 2008*, (2008).
- 54) Fagnani, Jeanne: Supporting Working Parents in France: Is Family Policy at a Turning Point?, *Journal of Population and Social Security (Population Study)*, **1** (1), 1-26, (2003).
- 55) Thevenon, Olivier: Does Fertility Respond to Work and Family-life Reconciliation Policies in France?, *paper presented at CESifo Conference on Fertility and Public Policy, Munich, 1 February 2008*, (2008).
- 56) 赤川学: 子どもが減って何が悪いか!, 筑摩書房, (2004).
- 57) 内閣府 (少子化社会政策担当): *少子化社会に関する国際比較調査*, (2006).
- 58) Blau, David M.: An Economic Perspective on Child Care Policy, *Japanese Journal of Population, Supplement to Volume 1*, 426-445, (2003).
- 59) 内閣府: *少子化社会白書 平成20年版*, (2008).
- 60) 内閣府: *少子化社会白書 平成21年版*, (2009).
- 61) 民主党:
<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/index.html> (2010年1月17日), (2010).
- 62) 小倉一哉: *エンドレス・ワーカーズ*, 日本経済新聞出版社, (2007).
- 63) 永瀬伸子: 若年層の雇用の非正規化と結婚行動, *人口問題研究*, **58** (2), 22-35, (2002).
- 64) 津谷典子: 学歴と雇用安定性のパートナーシップへの影響, *人口問題研究*, **65** (2), 45-63, (2009).
- 65) 阿藤誠: 家族観の変化と超少子化, 毎日新聞社人口問題調査会編: *超少子化時代の家族意識—第1回人口・家族・世代世論調査報告書*, 毎日新聞社, 11-42, (2005).
- 66) Zuanna, Gianpiero Dalla and Micheli Giuseppe A. (eds.): *Strong Family and Low Fertility: A Paradox?*, Kluwer Academic Publishers, (2005).