

「少子化対策」から「家族政策」へ

東京通信大学教授 増田 雅暢

1. ショッキングな数字

本年(2021年)6月、わが国の人口に関して、大変ショッキングな報道があった。

一つは、厚生労働省が発表した2020年の人口動態統計(概数)である。それによると、2020年に生まれた子供の数は84万832人と、戦後で最小の数値であった2019年の数値を下回り、過去最低となった。

84万人という出生数は、第1次ベビーブーム世代の約3割、第2次ベビーブーム世代の約4割の水準である。戦後から現在までの約70年間、3世代に相当する期間にこれだけ出生数が激減している国は、先進国では例がない。

さらに、合計特殊出生率は1.34と、5年連続で低下し、戦後最低の1.26(2005年)に近づいた。2000年代までは、出生数は減少しても合計特殊出生率は上昇していた。政府は、

合計特殊出生率の目標を1.8に設定した。しかし、2016年以降、合計特殊出生率の低下傾向が顕著になっており、1.8は「幻想の目標値」になりつつある。

もう一つは、総務省が発表した2020年の国勢調査結果(速報)である。それによると、日本の2020年の総人口は1億2622万人。国別にみた人口規模ランキングでは、日本は世界11位となり、戦後初めてトップ10から外れた。戦後もない1950年、日本の人口は8411万人で、世界5位であった。少子化の進行により先進国の中で一足早く人口減少社会となり、人口規模ランキングは下がる一方である。国連の順位推計によると、2050年には17位まで下がる見込みだという。人口ランキングの低下は、世界に占める日本の地位の低下を示すかのようだ。

2010年頃から日本の総人口の減少が始まった。2020年国勢調査結果を5年前と比較

をすると、38道府県で人口が減少、市町村レベルでは全体の82%にあたる1416市町村で人口が減少した。2020年の1年間をみても、出生数84万人に対して死亡数は137万人、人口の自然減は53万人となっている。

わが国では、少子化傾向に歯止めをかけようと、1990年代から国をあげて少子化対策を展開してきた。しかし、残念ながら、今となつてはその効果はほとんどなかったと言わざるをえない。

さらに本年は、新型コロナウイルス感染症の影響などにより、昨年以上に出生数が減少している。厚生労働省の本年3月の人口動態統計によると、1月から3月までの出生数が、前年同期比で9.2%減っている。2019年に出生数が90万人を割って86万人になったことを「86万ショック」という人がいるが、それからわずか2年後の2021年の出生数は、80万人を割り込み70万人台になることが確実視されている。

図 合計特殊出生率の推移

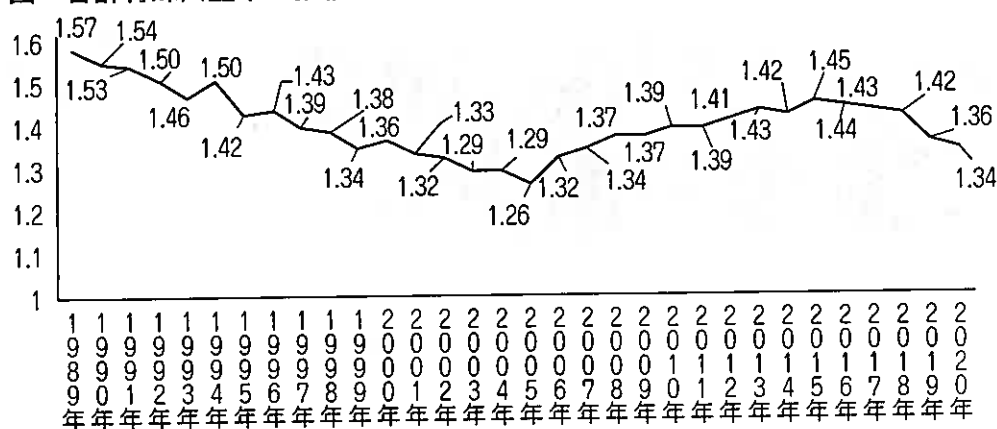


表1 少子化対策の取組みの歴史

1990年	<1.57ショック>
1994年	エンゼルプラン+緊急保育対策5か年事業
1999年	少子化対策基本方針(新エンゼルプラン)
2001年	仕事と子育ての両立支援等の方針(待機児童ゼロ作戦)
2003年	少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法
2004年	少子化社会対策大綱、子ども・子育て応援プラン
2006年	「新しい少子化対策について」
2007年	仕事と生活の調和(ワークライフバランス)憲章
2010年	子ども手当の実施(2011年度まで)子ども・子育てビジョン
2012年	子ども・子育て支援法等、子ども・子育て関連3法
2013年	待機児童解消加速化プラン(2017年度末までに解消)
2015年	子ども子育て新制度の施行
2016年	日本一億総活躍プラン
2019年	幼児教育・保育の無償化
2020年	(第4次)少子化社会対策大綱、(新型コロナウイルス感染問題)

傾向にあったなかで以降、一貫して低下第2次ベビーブームは、1970年代の1989年の数値と回復した。他方、1967年には2.23現象であって、翌1967年には2.23

ほぼ30年間にわたって少子化対策を展開してきたにもかかわらず

1989年の数値と回復した。他方、1967年には2.23現象であって、翌1967年には2.23

の年であったことから「うみ控え」の年であったことか

取組みの歴史のなかで、最も大きな出来事は、2003年に少子化社会対策基本法が制定さ

生率の低下に一般の関心が集まり始めた。ただし、1996年の数値は、この

策プランが作成された。

合計特殊出生率が、それまで戦後最低であった1966年の

の取組みの概要を示したものである。エンゼルプラン以来、実に多くの少子化対策のプランが作成された。この表で取り上げられていないものもあり、2000年に入ってから、おおむね2年に1回は、新たな少子化対策プランが作成された。

2. 30年にわたって展開された少子化対策

表1は、エンゼルプラン策定(1994年)以降の少子化対策の取組みの概要を示したものである。エンゼルプラン以来、実に多くの少子化対策のプランが作成された。この表で取り上げられていないものもあり、2000年に入ってから、おおむね2年に1回は、新たな少子化対策プランが作成された。

② 今後は「少子化対策」ではなく、「家族政策(ファミリーポリシー)」の観点を加えて政策を展開する必要があること
最後に、最近、政策課題に浮上してきた「こども庁」創設議論についても言及する。

① これまで展開されてきた少子化対策が効果を発揮しなかったのには構造的な問題があったこと

る。

本稿では、主として次の2点について論じることにする。

② 今後は「少子化対策」ではなく、「家族政策(ファミリーポリシー)」の観点を加えて政策を展開する必要があること

最後に、最近、政策課題に浮上してきた「こども庁」創設議論についても言及する。

最後に、最近、政策課題に浮上してきた「こども庁」創設議論についても言及する。

わが国で少子化対策の機運が高まったのは、1990年のことである。前年の1989年の

のものであり、その後、1.57を上回ることはなく、現在に至っている(図)。

表1は、エンゼルプラン策定(1994年)以降の少子化対策の取組みの概要を示したものである。エンゼルプラン以来、実に多くの少子化対策のプランが作成された。この表で取り上げられていないものもあり、2000年に入ってから、おおむね2年に1回は、新たな少子化対策プランが作成された。

らず、合計特殊出生率は、「1・57ショック」時点の1・57に回復することなく、それどころかさらに低下しながら推移してきた。図の合計特殊出生率の推移と表1の少子化対策の取組みの歴史を重ね合わせると、出生率の反転上昇がみられたのは、「新しい少子化対策」が作成された2006年である。その後、上昇傾向が続き、2015年には1・45になった。しかし、翌年から低下傾向となり、2020年には1・34まで下落した。

3. 「少子化対策」という考え方の限界

なぜ、30年間にわたる少子化対策が効果を発揮しなかったのだろうか。人口学的な観点からいえば、第2次ベビーブーム世代である若者たちの人口が多かった1990年代から2000年代に、集中的に少子化対策を講ずることができなかったことが響いている。現在から振り返ってみれば、若者たちの人口

が多かったこの時期に、積極的に結婚や出産の促進策が講じられれば、その後の少子化の進行や人口の減少傾向が緩やかなものになったかもしれない。それができなかった背景には、次の三つの原因があげられる。①初期における問題認識の乏しさ、②ニーズに対する政策のタイムラグ、③長引く経済不況の影響である。

①については、1990年代は、社会全体の危機感は乏しく、かつ、「第3次ベビーブーム」への漠然たる期待があった。そのことが少子化対策に力を入れることを遅らせた。

②については、世論調査では経済的支援策の充実を望む声が多かったにもかかわらず、財政的制約から、児童手当の充実や教育費への支援策を講じることが遅れた。高等教育費の支援策や幼児教育・保育の無償化は、安倍政権末期の2019年に行われた。しかし、そのときは、大きな人口集団を構成していた第2次ベビーブーム世代は、す

でに子供を産み終えた時期であった。

③については、90年代後半からの長引く経済不況が、若者たちの結婚・出産にマイナスの影響を与えた。就職難、非正規労働の増加などの雇用の不安が、結婚・出産行動を控えさせることになった。少子化対策として若者の就労支援が位置づけられしたが、経済全体の回復がない状況下では実効性に乏しかった。

初期における問題認識の乏しさや政策のタイムラグであるが、筆者は、「少子化対策」という政策課題の捉え方にもその一因があったと考える。すなわち、「少子化対策」というと、女性や子供の問題と捉えられがちであり、政策の最優先課題にはなりにくかった。「女性や子供の問題」が「国の最重要課題」として検討されることはなかった。

今でこそ、国政選挙や地方の首長選挙で、保育所持機児童解消などの少子化対策が公約の第一にあげられることが多いが、

90年代から2000年代前半にかけては、少子化対策は、年金や医療、介護問題といった社会保障の「主流派」と比べると、マイナーな存在であった。たとえば、保育所の整備促進をみても、スピードが遅かった。2001年に小泉内閣において「待機児童ゼロ作戦」が掲げられたが、その後も「待機児童ゼロ」の目標に到達することなく、何度も計画が見直され、現在に至っている。少子高齢化問題を「国難」と宣言した安倍内閣でも、待機児童問題を解決することはできなかった。

4. 家族政策という概念の必要性

表2は、現在展開されている少子化対策を分野別に整理したものである。実に多様な施策が展開されている。少子化対策が展開され始めた頃(2000年代半ば)には実施されていなかった施策、たとえば結婚支援(婚活)や、産後ケア事業、子育て

表2 主な少子化対策

分野	主な政策
結婚支援(婚活)	男女出会いの機会・場の提供、新婚世帯支援等
妊娠・出産支援	妊婦健診の無料化、出産育児一時金の充実、不妊治療への助成、産後ケア事業等
保育サービスの充実	保育所の整備促進、病児保育の推進、待機児童ゼロ作戦、放課後児童クラブ、放課後子ども教室の整備促進等
地域の子育て支援	こんにちは赤ちゃん事業、子育て世代包括支援センター(産前・産後サポート事業等)、地域子育て支援拠点、ファミリーサポートセンター等
経済的支援の充実	乳幼児等医療費助成制度、幼児教育保育の無償化、児童手当の拡充、高校授業料の無償化、奨学金制度の充実等
両立支援策の充実	育児休業の取得促進(期間拡大、給付金の増額等)、男性の育児参加の促進、事業所内保育施設の整備等
意識改革	普及啓発事業、家族の日・週間、マタニティマーク等
若者の就労支援	雇用拡大、職業訓練の充実等
家庭支援	ひとり親家庭の支援、三世帯世帯への支援等
まちづくり	バリアフリー化(エレベーターの設置等)、歩道・公園の整備

て世代包括支援センター事業、幼児教育保育の無償化、高校授業料の無償化、事業所内保育施設の整備等が加わっている。施策の項目としては、必要十分な数である。

しかし、これらの施策を講じて、最近の出生率の落ち込み

を食い止めることはできていない。子供の出生数が70万人台になろうとしている現況において、同じような施策を展開しても、どの程度の効果があるだろうか。「少子化対策」の抜本的見直しが必要な時期にきているのではないか。

表2にあげた取組みの多くは、欧米諸国であれば、「家族政策(ファミリーポリシー)」と呼ばれる分野のものである。日本では「家族政策」という言葉は使われず、「少子化対策」という。少子化対策である以上、結婚、出産、子育てに関連する施策が中心とな

る。子供を育てる家族の在り方に焦点を当てた施策は少ない。しかし、子供をめぐる問題の背景には、家族の問題がある。出生数70万人台という「超低出生状態」にあつては、生まれてきた子供が将来自立した成人になるように育成することが、これまで以上に重要になっていく。そのためには、子供が生まれ育つ家族に焦点を当てる必要があるのではないか。

たとえば、近年の子供を取り巻く問題のいくつかをあげてみよう。

①先進7か国(G7)の中で高水準の子供の貧困率

厚生労働省が2020年に公表した子供の貧困率は、2018年時点で13.5%であった。前回調査の2015年には13.9%であったので、大きな改善はみられず、子供の7人に1人が貧困状態にある。政府は2013年、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(子供貧困対策推進法)を制定し、「子供の貧困対策に関する大綱」を策定し

て、子供の貧困対策を推進している。しかし、子供の貧困率は改善していない。

子供の貧困率は、親の所得格差を反映している。とくに、母子家庭の収入は低く、母子家庭など大人一人で子供を育てる世帯の貧困率は、48.1%に上っている。要するに、親の所得格差問題を解決しない限り、子供の貧困率の問題は改善しない。母子家庭など低所得世帯に対する経済的支援や就労支援が必要であることはもちろん、中所得世帯に対する支援も必要である。

②増加する一方の児童虐待問題

児童相談所での児童虐待相談対応件数が、年々増加している。2018年度では、約16万件と過去最高となっている。10年前の2008年度では約3万7千件、10年間で4.3倍もの急増である。警察等からの通告が全体の半数を占めており、事態は深刻化している。心理的虐待が55%と最も多く、身体的虐待が25%、ネグレクト18%である。

表3 家族政策の定義と範囲

<p>(1) 家族政策の定義</p> <p>家族機能を維持していくために、家庭や家庭内の問題を未然に防いだり、あるいは解決したりすることを目的として、家計や生活面に対して、社会的に家族を支援する政策。家族機能とは、家族により構成される世帯の生活維持や、家庭内における育児、教育、介護等に関する機能</p>
<p>(2) 家族政策の範囲</p> <p>①家族ケアを支援する分野(出産、子育て支援、家庭療養、介護支援など)</p> <p>②家計の経済的支援に関する分野(児童手当、児童扶養手当、家族税制など)</p> <p>③家庭と仕事の両立支援に関する分野(家庭保育、保育所、育児休業など)</p> <p>④家族構成・構造や意識改革・啓発等に関する分野(結婚支援、家族法制、啓発活動など)</p>

ここで、家族政策の定義と家族政策の範囲を示すと、表3のとおりである。

ここでいう「家族」は、親と子の核家族が中心となるが、家族の在り方については、多様性を尊重し、多様な家族形態を前提とする。

家族政策を展開することにより、わが国の家庭基盤の強化を図る。そのことが少子化対策ばかりでなく、家

族が抱えるさまざまな課題に対応・解決し、ひいては社会の安定・発展につながると考える。

家族政策という視点から見た場合、従来の少子化対策に欠けていた分野として、まず、家族税制分野がある。現在の日本では、乳幼児や児童を持つ家族への税制上の優遇策がない。障害者控除や特定老年控除と同様に、乳幼児・児童を持つ家族に扶養控除を与えることにより経済的支援を行うべきである。フランスでは、所得税におけるN分N乗方式をはじめ、教育費控除など税制上における家族支援策が多い。アメリカでは、児童手当の代わりに給付付き税額制度がある。税制を家族支援に活用している。

また、ヤングケアラーをはじめめとするケアラー支援も、守備範囲に入ってくる。安倍内閣が進めた「介護離職ゼロ」政策も、家族政策に位置づけられる。

さらには、家族法制分野も加わっている。たとえば、夫婦別氏制度の提案は一見すると少子

化問題と無関係のようにみえるが、民法の夫婦同氏制度によって、結婚によってそれまで家族が使用してきた姓が消えてしまうことが結婚の障害になり、結果的に少子化の要因の一つになっているという指摘がある。

欧米で「家族政策」という概念が普通であることの証左として、本年4月29日のバイデンアメリカ大統領の施政方針演説を例にあげることができる。このなかで、バイデン大統領は、「未来に向けた競争に勝利するため、われわれは、アメリカの家族と子供たちに向けて、1世代に一度の規模で投資する必要がある。そこで、私は、アメリカ人の家族が直面する四つの最大課題に対処する『アメリカ人家族のための計画』(American Families Plan)を打ち出す」と宣言する。アメリカでは、従来、「家族(Families)」という言葉、概念を重視する。

しかし、日本では「家族」という言葉に、反発や違和感を持つ人も多いようだ。その背景に

親の暴力あるいは育児放棄により、子供が命を絶たれる事件が連続している。少子化により児童と同居する世帯の数は減少しているにもかかわらず、児童虐待相談対応件数が増加しているということは、ゆゆしき事態である。家族の基盤がぜい弱化している。子育て家庭内の問題を速やかにキャッチし、的確に対応していく強力な対策が必要で

ある。

以上述べてきたことを整理すれば、今後は、従来の少子化対策の延長ではなく、家族の問題に対応する「家族政策」という観点から、対策の在り方を見直し、具体的な施策を展開することが重要である。

5. 家族政策の定義と内容

は、明治憲法時代の「家制度」の記憶があるように考えるが、これについての論考は別の機会に譲りたい。「家族政策」という言葉は、日本の行政では使われることがなかった。最も関係が深い省庁の厚生労働省（従前は厚生省）の白書を点検すると、『平成2年版厚生白書』において、「家庭政策」という言葉が使われている。「家庭政策」とは、「家庭・家族の有する諸機能の低下に注目し、これを補完・強化していくことを目的とした施策」と定義されている。

本稿では、「少子化対策」から「家族政策」への転換を主張するが、「家族」という言葉への無用の反発を避けるために、「ファミリーポリシー」または「ファミリーサポート」という言葉で置き換えてもよいだろう。

6. 「こども庁」の創設をめぐる議論について

自民党内の議論に端を発し

て、子供に関する施策を一元的に所管する「こども庁」創設が政策課題に浮上している。本年6月18日に閣議決定した「経済財政運営と改革の方針2021」（いわゆる「骨太の方針2021」）では、少子化対策を四つの重点課題の一つにあげ、子供の貧困、児童虐待、障害、重大ないじめなど子供に関する様々な課題に総合的に対応するため、省庁間の縦割りを排した新たな行政組織を創設することとし早急に検討に着手する、とした。早速、加藤官房長官の下に、関係省庁の職員により構成されるプロジェクトチームが議論を始めている。自民党では来るべき総選挙の公約にする、ということが報道されている。

「縦割り行政の打破」というスローガンは、感覚的にわかりやすいので支持されやすい。しかし、個々の施策を詳細にみていくと、省庁間の行政組織を変更することがその施策の課題解決に結びつくとは、簡単に判断

できないものが多い。たとえば、児童虐待問題であるが、現在は、厚生労働省子ども家庭局が所管しているが、関係行政機関として法務省や総務省、警察庁などがある。法務省や警察庁などの関係部局を切り離して「こども庁」に持つてくることは、法務省などの組織の一体性を損なうことになり、非現実的である。

また、中央省庁だけ組織一元化をしても、地方自治体の行政組織が従来のままであれば、行政の実効性は上がらない。さらに、幼稚園、保育所の一体化、いわゆる「幼保一元化」のためにも「こども庁」という議論もあるが、組織をつくれれば実現するものではなく、「幼保一元化」政策の具体的な中身の議論が先決であろう。

「こども庁」については、組織の創設議論が先行していて、それにより現行の少子化対策がどう変わるのかが全くみえてこない。私は、この論考で述べたとおり、現行の少子化対策は限界に達しているため、家族政策

の概念を取り入れた新たな政策の創設・展開を図るための行政組織の検討であれば意味があると考えられる。

(注)

(1) 日本経済新聞2021年6月26日朝刊1面

(2) 2017年9月25日、安倍総理(当時)は、「少子高齢化問題」と「北朝鮮による脅威」を「二つの国難」と称し、国難突破のために衆議院を解散し、総選挙を行う必要があると記者会見で述べた。

(3) かつては年少扶養親族(16歳未満)に係る扶養控除(33万円)があったが、子ども手当(2012年4月から児童手当)の創設に伴い2012年度から廃止された。子ども手当は、それ以前の児童手当よりは金額が引き上げられたが、年少扶養控除の廃止により、世帯によっては増税となった。

(4) 筆者は拙著「これでいいのか少子化対策」(ミネルヴァ書房、2008)の中で「子ども家庭省」の創設を提言した。「子ども家庭省」の設置の意義は、家族政策を加味した施策の一元的実施、専任大臣と組織の設置、予算確保により強力に少子化対策を推進することにあるとした。2009年の総選挙において、民主党(当時)はマニフェストの中で「子ども家庭省」の創設を掲げていた。