

〈寄稿論文〉

厚生白書にみる「少子化問題」

——1989年から1998年まで——

岩崎美智子

はじめに

白書は、政府の現状認識および展望に関する公式の表明であるという認識がある¹⁾。

その認識にしたがえば日本における社会福祉の担当省庁は厚生労働省(2000年までは厚生省)であることから、厚生労働省が刊行する厚生労働白書(2000年までは厚生白書)がわが国の社会福祉の現状や今後の政策の展開を示す文書ということになる。そこで、社会福祉の一分野である児童・家族福祉の目下の最大の政策課題である「少子化問題」について白書をてがかりに考察する。政府が「少子化」をどうとらえ、それを政策の課題とし、政策を実施してきたかを厚生白書の記述から検討するのが本稿の課題である。

試みに1980年以降の厚生白書の目次をみてみると、子どもの出生率についてふれているのは平成元(1989)年版が最初である。この年の白書の副題は「長寿社会における子ども・家庭・地域」であり、「第1章 子どもと家庭」において、「第1節 出生率の低下」、「第2節 家庭の姿の変化」、「第3節 家庭支援と新たな地域づくり」と称して、出生率低下の要因やその影響、家族の変容とそれに伴う家庭支援と新たな地域づくりの重要性について述べている。また、「第2章 健康・福祉サービスの新たな展開」のなかで児童の健全な育成と家庭の支援対策の強化が重要な課題だと述べている。

また、白書に「少子化」あるいは「少子社会」という表現が登場するのは、平成5(1993)年版からである。そのときの副題は、「未来をひらく子どもたち

のために——子育ての社会的支援を考える——」であった。その後平成8(1996)年版は、「家族と社会保障——家族の社会的支援のために——」というテーマで家族の問題を扱い、平成10(1998)年版では「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——」が副題となっている。このようなことから、本稿においては平成元年版からの9年分の白書を素材として、その内容から4期に区分したうえで「出生率」と「少子化」にポイントをおき、それぞれの白書においてその時点での現状認識がどうであったか、政策課題としてどのようなものがあげられているのか、実際の政策として何がこなわれていたかをとりあげ検討したい。

I. 少子化対策の始動——1989年から1992年まで——

1. 平成元(1989)年版

1) 現状認識 わが国の出生数は、1970年代の第2次ベビーブーム以後一貫して減少を続けている。合計特殊出生率も1988年には1.66である。出生数減少の背景については、子どもを産む年齢の女子人口の減少と晩婚化による有配偶者の減少、有配偶者の子育ての負担感などであるとしている。また、ここでは2000年には合計特殊出生率が1.83に達するものと仮定した1986年の厚生省人口問題研究所の将来人口の推計をひき、この出生率が「これからも下がり続けるか、それとも回復がやや遅れているにすぎないのかについては現時点では断定できず、今後の慎重な検討を要する」[厚生省, 1990:10]とし、出生率が下がり続けるとすれば「社会全体にわたり大きな影響を与えることとなる」と書いている。その影響とは、年齢構造の変化(人口の高齢化)、子どもの社会性の獲得の機会の減少や子どもに対する暖かい目が失われる、経済全体の活力の低下や高齢者扶養の負担の増加などである。

2) 政策課題 子どもにとっては介護される老人とならんで「家庭の存在が大きい」[厚生省, 1990:26]ので子育て家庭の支援が重要である。そのため、①女性の就労と出産・子育ての両立支援…乳児保育や延長保育、病児の一時保育

などの多様な保育サービス、育児休業や退職後の再雇用制度、両親が共同して子育てをできるような環境づくり、②子育ての経済的支援等…児童手当制度の見直し、住環境の整備、③総合的な相談体制の整備…児童相談所等の質の向上、保育所など相談体制の整備、④健康面での支援…こころの健康確保のための対策、などの環境づくりを進める必要がある。

3) 政策 1990年1月に「これからの家庭と子育てに関する懇談会」報告書をまとめた。

出生率の低下が続き、「深刻で静かなる危機」が進行し子どもを取り巻く環境が「縮小化と希薄化」の一途をたどっているので、「子どもが健やかに生まれ、育つための環境づくり」を図ることが今後の課題だと提言している⁹⁾。そのほかの児童家庭施策としては、①家庭支援の推進…児童相談所による「こどもと家庭110番」事業の実施、②児童の健全育成…児童館などの地域の遊び場の増加や留守家庭児童のための児童育成クラブ、都市児童特別対策モデル事業など、③保育対策…乳児保育特別対策の拡充や延長保育対策など特別保育対策の一層の充実、④母子保健の向上…思春期クリニック事業の開始、中央児童福祉審議会母子保健対策部に「新しい時代の母子保健を考える研究会」を設置し、「こころ」の健康を重視するとともにそれぞれのライフステージに対応した母子保健施策の充実の必要性を提言、などがある。

2. 平成2(1990)年版

この年の白書では、「第2章 新たな社会サービス供給システムの構築」の「第4節 子どもが健やかに生まれ育つ環境づくり」のなかで、出生率低下とその影響について述べ、子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりの必要性を説いている。現状認識や基本的な政策課題に平成元年版との大きな相違はないが、1990年8月内閣に「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議が設けられ(1991年1月「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」報告書)、同じく厚生省でも事務次官を長とする「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり推進会議」を設けている。この年の重要な施策としては、子育て家庭の経済的負担を軽減するものとして児童手当制度の改正案

が審議会に提出されたことである。これは、手当の支給対象を第1子からに拡大して支給額も増額するものであるが、支給期間は3歳未満に縮小された。また、この年のコラムには「家庭政策（ファミリーポリシー）」という言葉が登場し、「家族・家庭の有する諸機能の低下に注目し、これを補強・強化していくことを目的とした施策」[厚生省, 1991:105]と紹介され、「我が国においても、近年の子どもと家庭をめぐる環境の変化に対応したこれからの社会保障の在り方として、家庭政策の視点が求められている」[厚生省, 1991:105]としている。

3. 平成3(1991)年版

平成3(1991)年版も、前年度とトーンは変わらず、「第1章 保健医療・福祉サービスの総合的な展開」の「第4節 子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」のなかで、出生率低下と今後の見通し、子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりについて述べている。厚生省として、1991年度に児童手当制度の改正と児童環境づくり対策室を設置して取組体制の強化を行うとしている。また、子どもや家庭の問題について「21世紀の子どもと家庭フォーラム事業」と称する大阪府との共催で国際シンポジウム(1991年10月)を開いたり、厚生大臣主催の円卓会議を開催、提言を行っている。しかし、施策として見るべきものはなく、なかではベビーシッターなどの民間サービスを子育て支援に関してどのように活用すべきかと実態調査を行った点があげられよう。

4. 平成4(1992)年版

ここでは、やはり1つの節、「第5節 子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」において児童福祉行政について述べている。そこでは、「21世紀の高齢社会を活力ある長寿福祉社会とするために」「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」は高齢者対策と並ぶ重要施策である」[厚生省, 1993:179]と述べているが、白書のなかの扱いは貧弱である。政府としては、1990年8月に設置した関係18省庁から構成される「健やかに子供を生き育てる環境づくり

に関する関係省庁連絡会議」において厚生・労働・教育・住宅行政等を含めた総合的な施策を検討しているという。また、子どもを生み育てることに対する社会的な関心と評価を高めるために国民的な議論が必要であるという認識から、各種シンポジウムを開催したり、1992年度から「児童環境づくり推進協議会」を国と都道府県に設置して家庭や子育ての支援策や環境づくりを推進、民間主導の「ウェルカムベビーキャンペーン」などの活動を厚生省も支援することになっている。施策としては、1992年4月から育児休業法が施行されたことに伴って、保育所における「上の子」の入所継続や年度途中入所の円滑な受け入れなどきめ細かな保育サービスの推進、1992年4月から母子保健法の改正により母子健康手帳の交付が市町村の事務になったこと、ベビーシッターなど民間サービスの活用の検討などがあげられよう。

II. 少子化対策の展開——1993年から1995年まで——

1. 平成5(1993)年版

平成5(1993)年版厚生白書のタイトルは「未来をひらく子どもたちのために——子育ての社会的支援を考える——」である。第1部86ページを割いて子どもと子育ての問題をとりあげている。「第1章 子どもの出生と成長をめぐる状況」では、第1節で子ども自身に生じている変化として子どものからだや生活に変化がおきていると分析し、第2節では減少する子ども数として出生数と出生率の推移を紹介し、その要因と子ども数の減少がもたらす影響について述べている。さらに、第3節では子育てが消費支出など家計に及ぼす影響を述べ、子育てコストと子育てに対する社会的投資の現状を示している。「第2章 子育てに対する社会的支援の強化に向けて」においては、第1節で少子社会における子育て支援策の基本的考え方を提示し、第2節で家庭、地域、企業、政府の果たす役割を、第3節では子育て支援策の総合的な展開を述べている。この年の白書では、子どもの問題の特集していることもあるが、前年度までの「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」といった毎年代わりばえのしない

章のタイトルとは異なり「子育て支援」を明確にうち出して児童家庭対策に積極的な姿勢をみせている。

1) 現状認識 子どものからだの変化としては、乳児を含めた子ども全体の死亡率は低下傾向にありよい水準を保っているが、虫歯、視力低下、肥満傾向、成人病の徴候やアトピー性疾患などの疾病が多いことが指摘されている。子どもの体格は著しく向上しており親世代と比べても大きく伸びている。体力や運動能力はここ10年間は低下傾向にあったが、運動能力は回復傾向にある。

子どもの生活では、住環境、持ち物、生活時間とゆとり、親子関係のあり方や家事への参加、進学や学歴に対する意識や勉強時間など教育、遊び時間やテレビゲーム・テレビなどの遊びと友人関係、非行・犯罪、自殺、登校拒否、校内暴力・いじめ、児童虐待などの問題が生まれている。

1992年の出生数は過去最低であり、合計特殊出生率も1.50と過去最低を記録し続けている。合計特殊出生率の低下は先進諸国共通の傾向であるが、日本はスウェーデンやアメリカなど比較的その数値が高い国とイタリアのように低い国との中間に位置している。また、合計特殊出生率低下の主要因は未婚率の上昇によるものであるとしている。その未婚率や初婚率の上昇をもたらす要因としては、女性の高学歴化や就労の増加による家事・育児労働の機会費用の上昇、将来の子育てへの不安や結婚に伴う負担、結婚の魅力の減少や女性の経済力の向上などがあげられている。また、最近結婚した夫婦が出産を遅らせたり子どもを持たない傾向がでてきており今後の合計特殊出生率の推移に影響を及ぼす可能性がある。また、予定子ども数が理想子ども数を下回っており、その理由として経済的負担をあげる人が増えている。子ども数の減少がもたらす影響としては、メリットとして子どもが大切にされ子どもの生活が豊かになり進学や就職が容易になる、環境・エネルギー問題が緩和、住宅や食料にゆとり、女性の社会進出の増加、高齢者・障害者の雇用の増加などがあげられている。デメリットとして、子どもの自主性・社会性・たくましさなどが育ちにくい、労働力不足と労働費用の上昇、需要の減少や経済成長の制約、高齢者扶養にかかる現役世代の負担の増加、社会全体の活力の低下などがある。

子育ての経済的負担をみると、子どもの数が多いほど住居や被服等の費用を食費・教育費にまわし、貯蓄が少なく負債が多くなる傾向がある。また、ひと

りの子どもが成人するまでのコストはおよそ2000万円になり、子どもが大学に進学する時期には子育てコストは可処分所得の45～70%にのぼること、各家計が負担しているわが国の年間子育てコストの総計は25.2兆円にのぼるという推計を紹介している。さらに、妊娠・出産期から就学期までの間に国、地方公共団体、企業等が行っている社会的投資の総額は約21.3兆円だが家計に対する現金給付は3.5兆円のため、家計自体が子育てのために負担しているコストが約21.7兆円となっている。この子育てコストは、子育て家庭だけが負担するには重いものなので、保育、教育、労働等現行の社会システムのあり方を見直しコストを減少させる必要がある。また、この子育てコストは現在または将来に親や子ども自らの利益となる面もあるが、次代の日本を担う子どもを育てていくという社会の共通の費用としての側面もあるので、負担のあり方について幅広い議論が必要とされると述べている。

2) 政策課題 結婚や子育ては個人の生き方や価値観に関わる問題なので政府がその領域に直接踏み込むことは差し控えなければならないとしながらも、「少子化による子ども自身や社会全体に与えるマイナスの影響は大きな懸念材料となる」[厚生省, 1994:58]として、少子化の要因となっている子育てに伴うさまざまな負担、仕事と子育ての両立の困難、住宅問題等について政策的に対応する必要性を説いている。子育てを次代を形成するための社会共通の主要コストと位置づけ、負担面のコンセンサスを得ながら個人の生き方や価値観に干渉することのない範囲で社会的な支援を一層強化していく必要があるとしている。

次代を担う子どもの健全な成長を図るとともに、少子社会における社会システムを図ることは社会共通の利益であるので、子育てにかかる負担は、第一義的には子どもを持つ親(家庭)が負うとしても社会全体、地域、企業、政府が支援する必要がある。そのため、(1)家庭においては、子育ての肉体的・精神的負担が主として女性に偏っているので、男性もともに責任を果たす必要がある。(2)地域においては、ボランティア活動、文化活動、スポーツ活動等の地域活動を振興し子育ての互助的機能の強化を図る必要があるとし、この点においても「男性サラリーマン」が地域活動に参加することについて「職域だけに止まらない、真の意味での社会参加を果たすものとして大きな意義が認められる」としている。(3)企業においては、育児休業制度、短時間勤務、事業所内保育施設の

整備、フレックスタイム制、再就職・再雇用の受け入れ等によって女性の仕事と子育ての両立支援が可能になる。また、テレビ番組の内容に対する配慮や子どもの発達に有益なおもちゃの開発等子どもの健全な成長に配慮するような企業活動の展開が求められるとしている。(4)政府は、保育サービスの充実等による子育ての負担の軽減、仕事と子育ての両立を可能にする環境の整備、子どもの成長に配慮した環境の整備、ゆとりある教育の推進等、保育、労働、住宅、教育等の多くの分野にわたった施策の充実を図り、子どもを安心して生み育てることのできる社会の実現に向け中心的役割を果たすとともに、個人、地域、企業の取り組みをバックアップしていく必要がある。また、従来は要保護児童対策に偏りがちだった施策をすべての子どもを対象としたものとするように施策の一般化が必要だとしている。

そして、以上のような認識のもとで今後政府のとるべき子育て支援策の方向をつぎのように提起している。(1)保育サービスの充実等による子育ての負担の軽減 ①保育サービス等の充実、ア 多様な保育サービスの供給促進、イ 相談・支援体制の整備、ウ 家庭や地域における子育て機能の強化、②子育てを社会的に評価するシステムの導入、③子育てコストへの配慮。(2)仕事との両立を可能にする環境の整備 ①育児休業制度の定着・充実、②子を養育しつつ働く労働者に対する配慮、③女子再雇用・再就職の支援。(3)出産や子育て子どもの成長に配慮した環境の整備 ①子どもの生活や子育てに配慮したまちづくり、ア 住環境の整備、イ 遊びのための環境整備、ウ 子どもや子育てにやさしいまちづくり、②ゆとりとふれあいのある生活時間の確保、ア 子どものゆとりの確保、イ 親のゆとり。(4)教育における対応 ①ゆとりある教育の推進・個性を重視した教育、②学校教育における子育ての重視、③社会教育における子育ての重視。(5)その他の取り組み ①国際家族年、児童の権利に関する条約への取り組み、ア 国際家族年、イ 児童の権利に関する条約、②母子家庭等特別な配慮を必要とする子どもや家庭に対する施策の充実、ア ひとり親家庭対策、イ 要養護児童対策、ウ 精神薄弱児や障害児に関する対策、③その他の取り組み、

2. 平成7(1995)年版

平成7(1995)年版は平成6年度の厚生行政年次報告であり、この年から厚生白書の年度と発行年が同じものになった。(このため厚生白書の「平成6年版」は存在しない)

この年の白書では第2部「第3章 保健福祉サービスの総合的展開」の「第2節 子育て支援総合対策」において、1993年の合計特殊出生率が1.46と過去最低を更新し本格的な少子社会が到来したとして、「希望する子ども数と現実の子ども数のギャップ」はすべての家庭、すべての子どもの問題であり、社会の構成メンバーが協力して少子化に対応すべきだと述べている。少子化は単独で生じたのではなく、都市化や地域社会の希薄化、核家族化とともに進行し、子育て家庭の育児不安を助長させ、子どもたちのさまざまな人々とのふれあいの機会の減少を生んでいるという。このような出生率低下の要因は未婚率の上昇や夫婦の出生率の低下に求められるが、子どもを持ちたい人が持てない状況を解消していくこと——仕事と子育ての両立困難、子育てに伴う肉体的・心理的負担、教育費の負担、住宅問題などの要因の除去——は政策的に対応が可能だとしている。そのため、次代を担う子どもたちが健やかに生まれ育つための環境づくりを進めることは重要な政策課題であり、家庭を基本としながらも企業、地域社会、国、地方公共団体が協力して子育て支援に取り組む必要があるという認識を示している。

そこで、家庭、地域、企業・職場の果たす役割として、家庭においては子育ての負担が主として女性に偏っている現状に対して男性の家事・育児参加を促し、地域においては地域活動の振興や子どもの活動への参加促進、企業・職場では育児休業給付の実施、職場復帰しやすい環境整備、育児期間中の勤務時間の短縮、事業所内託児施設の設置促進など、仕事と育児が両立できる雇用環境づくりの推進と家族のゆとりを確保するための労働時間の弾力化が必要だとしている。

そして、前年の合計特殊出生率が1.57であったことが発表されて1990年に少子化社会の到来が広く認識されはじめたことから、政府の同年からの取組を紹介している。

つづいて、子育てを社会的に支援する総合的な児童家庭施策を展開するため1994年の施策を「エンゼルプランブリュード」と呼んだ。その内容の中心は、児童育成事業である。事業所内保育、時間延長型保育、乳児保育など多様な保育サービスの提供の促進、放課後児童対策の拡充、「子どもにやさしい街づくり事業」の創設などである。それらの事業の財源確保のために同年3月に児童手当法の一部改正を行い、さらには民間主体の育児支援を目的とする「財団法人こども未来財団」を1994年7月に設立した。そして、子育てが家庭の私事であるだけでなく社会に対する貢献でもあることを社会的に評価し、合わせて子育てに要するコストに対して配慮するため、育児休業期間中の厚生年金保険料等の免除措置や従来の分娩費と育児手当金を出産育児一時金として統合する措置を講じた。

今後の政府の取組として策定されたのが1994年12月の「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）」である。子育てに対する社会的支援のためには保育、雇用、教育、住宅など総合的、計画的に施策を進める必要があるという認識から、おおむね10年間をめどとして取り組むべき施策について基本的方向と重点施策を、文部、厚生、労働、建設の4大臣合意により示したものである。エンゼルプランは基本的方向として5項目を掲げ、それに沿って重点施策を推進する。その5項目とは、①子育てと仕事の両立支援の推進、②家庭における子育て支援、③子育てのための住宅および生活環境の整備、④ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、⑤子育てコストの軽減、である。また、大蔵、厚生、自治の3大臣合意による「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等5か年事業）」が同年12月に策定され、低年齢児保育待機の解消や延長保育など1995年から5年間の目標を定めた。その他に、地方公共団体に対して助成を行う児童育成基盤整備等推進事業の創設や周産期から成人期までの一貫した最先端の医療の実施・研究のための国立成育医療センター（仮称）の整備の検討を進めた。

Ⅲ. 少子化対策の再検討——1996年から1997年まで——

1. 平成8(1996)年版

平成8年版では、「家族と社会保障——家族の社会的支援のために——」というテーマのもと、少子・高齢化社会に対応した社会保障を確立するための課題を提示している。「第1章 戦後日本の家族変動——戦後、家族はどのように変容したか——」においては、戦後日本の家族変動と女性の社会進出、出生構造の変化、結婚・夫婦関係・離婚・再婚の変化、子どもをとりまく状況の変化、高齢者をとりまく状況の変化、家族と社会保障といった問題を取り上げている。また、「第3章 少子・高齢社会に対応した新たな社会保障制度の確立に向けて」においても育児支援施策の動向と少子化への対応として20ページを割いている。

1) 現状認識 少子・高齢社会が現実のものとなっている今日、最も緊急かつ重要な課題となっているのは、家族の高齢者扶助機能と子どもの養育機能の低下に対応した高齢者介護制度の創設と育児支援策のあり方である。

家族の果たす役割は、生活保持機能よりも精神的機能が重視されるようになった。家族の形態のみならずそれぞれの生き方も多様化しつつある。女性の社会進出は大きく進んだが女性の就労は出産・育児によって中断される傾向がある。1994年の合計特殊出生率は1.50に回復したが、中長期的にみてどの程度で推移するかは「予断を許さない状況」であるとしている⁴⁾。日本は諸外国と異なって婚外出生割合が著しく低いので、結婚しない男女の増加(未婚率の上昇)が出生率低下の要因となっていることが明らかとなった。また、社会意識としては男女の性別役割分業観は依然として根強いが、妻の側には家事・育児に夫の参加を求める意識が強くなるようになった。子どもにとっては家族が重要で、家族にとっても子どもは重要な存在であるが、わが国では特に父親と子どもとのコミュニケーションが少なく、親子のその内容も買い物や外食など消費行動が中心である。子どもの側は勉強に追われ子どもの世話には手間がかかるようになってきているので、子どもが大きくなるにつれて子育てをいつも楽しいと感じる人は減っていく。

2) 政策課題 1989年以降、子育てや保育施策の検討が重ねられ、エンゼルプ

ランも策定されたものの実効性があがっていない。そこで、出生率の低下の影響と育児支援策をどう考えるかが検討されている。

出生率低下の影響は、①人口の減少と高齢化を進展させ、空間的なゆとりをうむが反面過疎化を進める、②新しい技術への潜在的対応力を弱めるなど生産性の面からみた経済への影響がでる、③社会保障に係わる現役世代の負担の増大と保健・医療・福祉の人材確保が困難になる、などである。

また、出生率低下が望ましくないと考える人が4割を超えていること、子どもを持つ必要があると考える人の割合は欧米諸国と比べて高いというデータを紹介し、保育サービスの充実が女性の就業を促進し、結婚や出産の自由と育児支援策は両立するということから子どもを生み育てたいと思う人が働きながらも子どもを生み育てることのできる社会をつくるために総合的な出産・育児支援策を講じることが必要であるとしている。

育児支援策の今後の方向としては、(1)家族内の男女の役割分担の見直しとともに、(2)就労と子育てが両立できるような雇用システムの確立と多様で利用しやすい保育サービスの展開、保育サービスの質の向上、子育ての相談・支援体制の推進、児童福祉体系の見直し、保育料負担の軽減、(3)育児休業給付の実施のみならず、仕事と育児が両立し得る雇用環境づくりなどの企業の取り組み、(4)地域活動への参加を可能にする労働時間の短縮やボランティア振興など、である。

2. 平成9(1997)年版

平成9(1997)年版では、「『健康』と『生活の質』の向上をめざして」の総合テーマのもと、子どもについても「子どもの生活習慣への取組み」で子どもの問題をとりあげている。そこでは、「宵っぱり」で「朝寝坊」の傾向、「孤食の子ども」の増加、「噛む力」の低下、体力の低下と長時間のテレビゲームなどが指摘され、これらの問題への対応が述べられている。また、児童虐待の増加や早期発見、多様な対応が必要であるといわれている。

「第3章 新たな福祉施策の展開」の「第1節 子育て支援と児童家庭福祉体系の見直し」においては、児童をめぐる現状、子育てに対する社会的支援の必要

性、子育て支援策の推進、新しい時代にふさわしい児童家庭福祉体系の見直しについて述べている。

1) 現状認識 1994年に「児童の権利に関する条約」を批准し、子どもの最善の利益を尊重する考え方が定着してきた。また、少子化が進行し子どもの時間・空間・仲間の縮小化も進行している。夫婦共働きが一般的になり、家庭や地域の子育て機能が低下している。そのなかで子どもをめぐる問題の発生要因や態様は多様化・複雑化しており、なかでも虐待・いじめ・性非行などが深刻化しており、新しい視点からの対応が求められている。

2) 政策課題 急激な少子化が進行しており、少子化対策は大きな課題である。そこで、国、地方公共団体、家庭、企業、地域社会が協力して子育て支援型の社会を形成していく必要がある。そこで、1994年12月に「エンゼルプラン」とその具体化の一環としての「緊急保育対策等5か年事業」が策定された。これに基づき、1995年度から低年齢児保育や時間延長保育等が進められている。

3) 政策 1947年に制定された児童福祉法が子どもをめぐる問題に対応できなくなったという認識から、1996年3月に中央児童福祉審議会に基本問題部会が設置され、児童保育施策、要保護児童施策、母子家庭施策について審議され、同年12月に中間報告をまとめた。これをふまえて1997年6月に児童福祉法の一部が改正された。保育施策については、保育所選択制の導入、保育料負担方式の変更、子育て相談の充実、放課後児童健全育成事業の法制化が、児童自立支援施策(要保護児童施策)では児童福祉施設の名称や機能の見直し、児童相談所の機能強化、児童家庭支援センターの創設が、母子家庭施策では母子家庭の自立や雇用の促進、母子寮の改称などが盛り込まれ、1998年4月から施行されることになった。

IV. 総合的少子化対策にむけて——1998年

平成10(1998)年版

平成10(1998)年版の厚生白書は副題が「少子社会を考える——子どもを産み

育てることに『夢』をもてる社会を——」であり、本文498ページ中じつに222ページを少子化の問題に割いている。「序章 少子社会を考える」では、「日本は、結婚や子育てに『夢』を持ってない社会になっているのではないだろうか」[厚生省、1998:4]ではじまり、1997年10月の人口問題審議会の報告を踏まえ、少子社会についての問題提起を行い、国民的論議を期待するとしている。「第1章 人口減少社会の到来と少子化への対応」では、本格的な人口減少社会が到来したことを述べ、少子化がもたらす経済面・社会面の影響や少子化の詳細な要因分析を行い、人口減少社会への対応について書いている。「第2章 自立した個人の生き方を尊重し、お互いを支え合える家族」では、近年の家族の変化や結婚、妊娠・出産、夫婦、親子、家族と個人、家族の将来像を描き、「第3章 自立した個人が連帯し支え合える地域」では、都市部と農村部の地域社会の現状、住民参加と分権化の必要性、保育サービスを中心とした子育て支援の現状分析と課題の提示を行っている。「第4章 多様な生き方と調和する職場や学校」においては、就業構造の変化にはじまり日本的雇用慣行と日本の企業風土の現状分析、育児休業や福利厚生・手当について、学校教育の問題点やそれを是正しようとする試みを紹介している。「終章 子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会を」では、家族、地域、職場、学校が変わることによって「男女が共に暮らし、子どもを産み育てることに夢を持てる社会」が形成されると述べている。

特に「終章」は政策課題の記述であるといつてよいだろう。それは、(1)家族に対する期待感は強い。家族を得たいという欲求と個人としての欲求の実現が両立できるためには、家庭内の個人の自立や家庭における男女共同参画が進むことが必要で、その結果男女が共に子育てに責任を果たすことができる。(2)職住近接のまちづくり、地方分権の進行、多様な地域活動などによって地域の子育て支援力が増し、子育ての負担が軽減して子育ての喜びが増す。(3)職場優先の企業風土の是正と多様な働き方の適切な評価により、男女ともに家庭・地域での生活と両立する働き方が実現される。(4)学校教育の多様化・流動化や、企業の中途採用の拡大、年功序列型賃金制度の見直しなどにより、女性や高齢者の就業や就業コースの柔軟な変更が可能になる。また、過度の受験競争是正により、親も子も画一的評価尺度から解放され、子どもには主体性・自律心が育

まれ親の不安感は軽減される。このように、家庭、地域、職場、学校の変化により両親が共に子育てに喜びを分かち合えるような社会の形成につながっていくというものである。

上記のように、平成10(1998)年版では少子社会のみならず家族や地域社会、雇用や経済、学校教育といった幅広い問題について多くの統計や文献を駆使して詳細な分析をおこないながら、従来の厚生白書とは異なり読み物としても面白いものになっている。その結果、この年の白書はマスコミなどの注目を集め、話題にのぼったという点においては政府のねらいは当たったといえるだろう。

V. 整理と考察

以上、各年度の白書の内容を要約してきたが、「少子化」のとらえ方や育児対策の特徴に着目してさらに整理してみよう。

〔I. 少子化対策の始動〕

平成元(1989)年版では、出生率の低下傾向については「深刻で静かなる危機」といいながらも今後もその傾向が続くかという見通しについては「現時点では断定できず」として、必ずしも深刻な受け止め方をしていないようにみえる。育児は、「家庭の存在が大きい」ので子育て家庭の支援が重要であるというが、環境づくりを進める必要性の指摘にとどまっている。つづく平成2(1990)年版では、子育て家庭の経済的負担を軽減するものとして児童手当の改正案が審議会に提出され、「家庭政策」の用語が登場した。平成3(1991)年版では、児童手当制度の改正と児童環境づくり対策室の設置により子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりの取組体制の強化をうたっている。平成4(1992)年版では、児童対策は高齢者対策とならんで「重要施策」であるというものの、白書のなかでの扱いは小さい。国民的な議論のためにシンポジウム開催等を実施したというが不発であったという印象である。1992年4月からの育児休業法の施行は、その内容は不十分ながらも意義がある施策といえる。

この時期、出生率の低下が問題として認識され始め、政策課題化が進行した。

しかし、育児に関する家族責任が強調され、育児支援策も経済的負担の軽減（児童手当の改正）や女性の就労と出産・子育ての両立支援（育児休業）といったものにとどまっている。1990年に「家庭政策」の用語が登場したが、その後積極的な展開をみせなかった。

〔Ⅱ．少子化対策の展開〕

平成5（1993）年版の白書は副題が「未来をひらく子どもたちのために——子育ての社会的支援を考える」であり、本文においても子育て支援を明確に打ち出して、前年までの白書と違って児童家庭対策に積極的な姿勢をみせる。なかでも子育ての経済的負担をとりあげ、子育てを次代を形成するための社会共通コストと位置づけている。平成7（1995）年版では、次代を担う子どもたちが健康やかに生まれ育つための環境づくりを進めることは重要な政策課題であり、子育ては家庭の私事であるだけでなく社会に対する貢献でもあることを社会的に評価すべき、としている。そのため育児休業期間中の年金保険料等の免除措置や、出産育児一時金の措置を講じたとする。また、1994年12月のエンゼルプランによって育児対策に本腰をいれようとする姿勢を示した。しかし、緊急保育等5か年事業のように保育サービスについては明確な目標が定められたものの、住宅、教育については明確な施策が提示されていない。

この期の白書において政府は、少子化の進行に対して積極的な施策を打ち出そうとした。子育ての社会的な評価や社会的な費用負担が必要であることを説明したが、それが指摘にとどまっており、家族の負担と社会的な負担の区分の明確化や施策に結びつくところまではいっていない。エンゼルプランにより保育施策は前進、同時に育児対策は総合的な取り組みが不可欠であることを示した。

〔Ⅲ．少子化対策の再検討〕

平成8（1996）年版の白書は「家族と社会保障——家族の社会的支援のために——」というテーマのもとに、高齢者介護制度の創設とならんで育児支援策が最も緊急かつ重要な課題であるという。しかし、毎年のように出生率低下の影響と育児支援策の検討がなされるが、実効性があがっていないという認識を

示している。今後の方向として、家庭内の男女の役割分担の見直しや雇用システムの再考など女性の就労と育児の両立をめざす方向性を示している。平成9(1997)年版では、急激な少子化が進行しており、少子化対策は大きな課題であるという認識から、子育て支援型の社会を形成する必要性を説いている。1997年6月の児童福祉法の改正では、保育所選択制の導入など保育施策が中心的な改正であった。

この時期の白書では、急激な少子化の進行に伴って育児対策の緊急性や重要性が認識されているものの、政策の効果があがらず再検討を迫られている。家族内の性別役割分担の見直しや雇用システムなど従来よりふみこんだ検討が必要になった。

〔IV. 総合的少子化対策にむけて〕

平成10(1998)年版の副題「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——」は、当該社会が夢を持っていない社会であることを認めたテーマ設定であり、そこからは切実な問題意識がうかがわれる。これは、正確な現状認識からしか有効な政策は生まれえないということから考えれば評価できる取り組みであろう。しかし、この白書からは詳細な現状認識と政策課題の内容は明らかになったが具体的な政策目標は明確にみえてこない。

おわりに——1989年から1998年までの育児支援策——

「少子化対策」は多くの場合、育児支援策という形で政策化される。かつては、人口政策あるいは出産奨励策として実施されたこともあったが、国家が結婚や出産・育児といった個人の問題にふみこむことは現代社会ではタブーとされ、厚生白書においてもこの点はくり返し強調されている。厳密に言えば、少子化を「問題」ととらえ出産を奨励する「少子化対策」と、家族の育児機能を援助する育児支援策は区別されるべきであり、本来は「少子化対策」は人口政策をさし、育児支援策は家族政策の範疇にくくられるものである。しかし、日本を含めた先進諸国では上記のような認識からあからさまな出産奨励策はとら

れていない⁶⁹⁾。

そして育児支援策は、育児期の親に不足する3つのものを補完する。それは費用、時間、手間であり、社会保障においては1)経済的保障、2)時間保障、3)サービス保障という形であられる。先進諸国に共通してみられる制度としては、1)経済的保障は児童手当と税制面での優遇措置、2)時間保障は育児休業、3)サービス保障は保育サービスである。また、国家の育児に関する政策は、その国の考え方や価値観を反映したものである。そこには社会の子ども観、育児観、家族観、さらには女性観までもが表現される。しかし、いっぽうで政策が実施されることによって社会成員の意識を変えるという側面ももっている。そこで、最後に1989年から1998年までのわが国の育児支援策をあげておこう。

1) 経済的保障——児童手当と児童扶養控除

児童手当制度は諸外国から大きく遅れて1971年に成立し、翌72年から実施されているが、その目的は家庭生活の安定と次代の社会を担う児童の健全育成と資質の向上であるとされている。当初は義務教育終了前の第3子以降を対象としていたが、1985年の改正では第2子からだが義務教育就学前までに、1991年改正では第1子からだが3歳未満に支給対象が変わっている。(2000年改正で義務教育就学前までに支給期間が変更された)支給金額は第1子、第2子が月額5000円、第3子以降児童ひとりにつき月額10000円で、所得制限がある。諸外国の児童手当制度と比べると、年齢要件と所得制限により支給対象が限定されており、支給額も充分なものではない。実際の児童手当の支給対象となっているのは該当年齢児童のおよそ6割程度という試算もある⁷⁰⁾。

いまひとつの経済的支援としては、税制上の児童扶養控除がある。平成8(1996)年版において、厚生白書は平成5(1993)年版と同様に育児支援策の今後の課題のなかで子育て費用について述べているが、そこでは子育て費用は子どもひとりあたり約2000万円かかるという試算とともに、扶養控除についてふれている。世帯主の年収が700万円の場合子ども2人の世帯のほうが子どもがいない世帯と比べて扶養控除により年間およそ17万円の負担軽減となるというものである。しかし、都村[2002]によれば、累進課税のもとでは、高所得者ほど減税効果が大きく、低所得層は対象にならないなど不公平であるという。児童

手当と児童扶養控除の混合システムで総合的效果をみても、低所得層は児童手当のみ、中所得層は児童手当と税制控除の両制度からの援助を、高所得層は税制控除のみということから、税制の所得控除システムの逆進的性格により税制の効果が支配的になり、結果として高所得層のほうが中・低所得層よりも子育ての経済的支援をより大きく国から得ていることになり社会全体の公平性という観点から問題があるということになる⁷⁾。

児童手当の内容の不充分さをみる限り、この手当は制度としては存在するが政府が本気で子育ての経済的支援をしようとしているという姿勢をそこから見出すことは難しい。特に、老齢年金の給付水準等と比べての水準の低さは、子どもの軽視、子育て家庭への支援と社会的公正を考慮していないと判断されても仕方がない状況である。

2) 時間保障——育児休業

育児休業法は1991年5月に成立、翌92年4月から施行された。この制度は、就業と育児の両立を支援するため、男女を問わず子どもが1歳になるまでは休業することができる。当初は無給であったが、1995年4月から雇用保険制度により被保険者に対して休業前賃金の25%の育児休業給付が支給されるようになった。(2001年4月からは40%の給付に変わった) 労働省の『女子雇用管理基本調査』(1999年度)によれば、育児休業の取得率は女性56.4%、男性が0.4%であり、取得者の大半は女性である⁸⁾。

樋口 [1994] によれば、育児休業制度は継続就業を支援すると同時に、就業による結婚や出産に対する阻害要因を和らげる効果があるとされている⁹⁾。

育児休業法が男女労働者を対象に適用されることになったのは、1985年に女子差別撤廃条約を批准したことがきっかけであるといわれる。育児休業制度が実効性のあるものかどうかで男女平等の理念の実現の成否は問われることになる。

3) サービス保障——保育サービス

保育施策をみると、1992年4月の育児休業法施行に伴う保育所のきょうだい入所継続や年度途中入所の円滑受け入れ、1998年度の乳児保育一般化などがあ

るが、注目すべきことは、1994年12月に策定されたエンゼルプランとそれを具体化した緊急保育対策等5か年事業、そして、1997年6月の児童福祉法改正である。村山 [2000] によれば、保育所運営費と5か年事業関係予算は毎年伸びており、1995年の総計額を100とすると1999年にはおよそ50%の伸びとなっている⁽¹⁰⁾。また、緊急保育対策等5か年事業によって、延長保育、放課後児童健全育成事業（学童保育）などの目標は達成され、低年齢児の受け入れも進んだ。しかし、いっぽうで一時保育、地域子育て支援センターなどは目標の半分の達成率であり、入所児童数は増えたもののそれを上回る保育需要に追いつかず低年齢児を中心とした待機児童の問題は解決できていない。さらには認可保育所入所児に対する無認可保育所入所児の割合（無認可依存率）は、ベビーホテルが社会問題となった1980年代前半よりも高くなっている⁽¹¹⁾。

1997年6月の児童福祉法改正では、保育所選択制の導入、保育料負担方式の変更、子育て相談の充実、放課後児童健全育成事業の法制化が行なわれた。

保育施策の変化として、一時保育により在宅の子どもも対象となる（専業主婦の利用も可能に）、公立保育所も延長保育・低年齢児保育に取り組む、子育て相談など育児中の親への保育以外の支援、保育サービスを行なう民間の育成・支援など、90年代に保育をめぐる状況は大きく変化した。それらは、利用者の拡大、供給側の民間へのシフト、多様な保育内容にまとめられる⁽¹²⁾。また、措置制度のころと比べて、受益者負担の方向は保育所を利用する親の権利意識も高めていった。

表1 1989年から1998年までの少子化対策

1990年	1月	「これからの家庭と子育てに関する懇談会」報告書
1991年	1月	「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」関係省庁連絡会議
	5月	児童手当法の一部改正
	5月	育児休業法の成立
1994年	1月	保育問題検討会報告書
	3月	「21世紀福祉ビジョン——少子・高齢社会に向けて——」
	3月	児童手当法改正
	3月	児童の権利に関する条約の批准
	12月	エンゼルプラン策定
	12月	緊急保育対策等5か年事業
1995年	4月	育児休業給付の実施
	4月	育児休業期間中の年金保険料および健康保険料等の免除の実施
1997年	9月	「少子化に関する基本的考え方について」報告書
1998年	4月	保育所選択制導入
	6月	「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と『夢』を持てる社会を——」
	12月	少子化への対応を考える有識者会議提言

〈注〉

- (1) [庄司, 1984:44]、[藤村, 1999:90-93]
- (2) 白書の記述はその年により分量の多少を含め相違がみられる。そのため、以下の要約は現状認識、政策課題、政策をそれぞれ区別した年度とそのような区分をしないで要約した年度がある。
- (3) [厚生省, 1990:75-76]
- (4) [厚生省, 1996:22]
- (5) 家族政策についての議論は [副田・樽川, 2000] を参照。阿藤 [2002] によれば、日本でいう「少子化対策」は他の先進諸国においては「家族政策 (Family Policy)」としてとらえられており、労働との関連では子育て支援あるいは育児と就業の両立支援ということになる。しかし、それらの国々では直接的な対策だけでは効果や持続性がないとみなされ総合的な少子化関連施策が行われている。その基本姿勢は、「子育ての社会化」と「家庭での子育て重視」とに大別され、子育てを社会の中でどう位置づけるのが核心的な問題であるという。

- (6) [下夷, 2000:287]
- (7) [都村, 2002:21-22]。また、副田はこの点を早くから指摘していた。[副田, 1984: 21-26]
- (8) [都村, 2002:41-43] および [井上・江原, 1999:120-121]
- (9) [樋口, 1994:201]
- (10) [村山, 2000:47]
- (11) [村山, 2000:46-56]
- (12) この点については森田が整理している。[森田, 2000:13-15]

〈文献〉

- 浅子和美・井口泰・金子能宏・府川哲夫 2002 「少子社会の制度設計——国際比較と保育サービスの分析——」、国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 阿藤誠 2002 「まえがき」、国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- Beck-Gernsheim, Elisabeth 1989 *Die Kinderfrage: Frauen zwischen Kinderwunsch und Unabhängigkeit*, C. H. Beck'sche Verlagsbuchandlung. = 1995 木村育世訳『子どもをもつという選択』勁草書房。
- 藤村正之 1999 『福祉国家の再編成』東京大学出版会。
- 府川哲夫 2002 「少子化と社会保険」、国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 古橋エツ子 1993 「育児・介護に対する休業保障」、社会保障研究所編『女性と社会保障』東京大学出版会。
- 原田純孝 1995 「現代家族政策と福祉」、『ジュリスト増刊 福祉を創る——21世紀の福祉展望——』有斐閣。
- 樋口美雄 1994 「育児休業制度の実証分析」、社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会。
- 井上輝子・江原由美子編 1999 『女性のデータブック [第3版]』有斐閣。
- 柏木恵子 1999 「子どもの価値 (value of child)」、東洋・柏木恵子編『社会と家族の心理学』ミネルヴァ書房。
- 柏木恵子 2001 『子どもという価値』中央公論新社。
- 厚生省 1990 『厚生白書 平成元年版』厚生統計協会。
- 厚生省 1991 『厚生白書 平成2年版』ぎょうせい。

- 厚生省 1992 『厚生白書 平成3年版』ぎょうせい。
- 厚生省 1993 『厚生白書 平成4年版』ぎょうせい。
- 厚生省 1994 『厚生白書 平成5年版』ぎょうせい。
- 厚生省 1995 『厚生白書 平成7年版』ぎょうせい。
- 厚生省 1996 『厚生白書 平成8年版』ぎょうせい。
- 厚生省 1997 『厚生白書 平成9年版』ぎょうせい。
- 厚生省 1998 『厚生白書 平成10年版』ぎょうせい。
- 厚生統計協会 2001 『厚生指標・臨時増刊 国民の福祉の動向2001年』厚生統計協会。
- 宮島洋 1994 「出生率の低下と公共政策」社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会。
- 森田明美 2000 「保育一元化がなぜ必要なのか」、森田明美編『幼稚園が変わる、保育所が変わる』明石書店。
- 森田陽子 2002 「保育政策と女性の就業」、国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 村山祐一 2000 「新エンゼルプランと公的保育拡充の課題」、全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2000年版』草土文化。
- 織田輝哉 1994 「出生行動と社会政策(2)——ヴィネット調査による出生行動の分析——」、社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会。
- 大日向雅美 1999 『子育てと出会うとき』日本放送出版協会。
- 下夷美幸 1994 「家族政策の歴史的展開—育児に対する政策対応の変遷」、社会保障研究所編『現代家族と社会保障』東京大学出版会。
- 下夷美幸 2000 「子育て支援の現状と論理」、藤崎宏子編『親と子：交錯するライフコース』ミネルヴァ書房。
- 白波瀬佐和子 2002 「ヨーロッパにおける家族政策—育児支援策からみた福祉国家のありかた」、国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 庄司洋子 1984 「わが国の「答申」・「白書」にみる家族」、『社会福祉研究第35号』鉄道弘済会。
- 副田義也 1984 「家族政策の展開と危機——児童手当政策を中心に——」、『社会福祉研究第35号』鉄道弘済会。
- 副田義也・樽川典子編 2000 『現代家族と家族政策』ミネルヴァ書房。
- 都村敦子 2002 「家族政策の国際比較」、国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。

(いわざき みちこ／鳴門教育大学)