

「政策は「少子化」をどう捉えたのか—国際比較から」

立教大学 浅井亜希

日本における少子化対策は、1990年の「1.57ショック」以降、議論がなされはじめたが、政府の公式文書にはじめて「少子化」という概念が登場したのは、1992年経済企画庁の『平成4年度国民生活白書』における「少子社会の到来、その影響と対応」であった。「少子化」というキーワードが存在していなかった時期では、厚生省において(後の)少子化対策は「児童環境づくり」や「健やかに子どもを産み育てるための環境づくり」とよばれていた。

本報告の目的は、「少子化」がどのようなプロセスを経て、政策として反映されていくのか、元厚生省官僚へのオーラルヒストリーを参考にしながら、主に1990年代について検討する。また、少子化対策(家族政策)を歴史的に推進してきたスウェーデンを参考にしながら、日本の少子化対策の特色や問題点について検討する。

はじめに、日本において「少子化」ということばはいつから現れたのだろうか。広辞苑(岩波書店)においては、第5版(1998年)から、「少子化」という言葉を掲載しているので、90年代以降の新しい概念である。政府の公的文書として初めて「少子化」について述べられたのは、経済企画庁による「平成4年度国民生活白書—少子社会の到来、その影響と対応」であり、このなかで少子社会の現状や課題について解説・分析がなされた。厚生省において、「少子化」対策として呼ばれる前、1991年7月には「児童環境づくり対策室」(厚生省児童家庭局企画課)が設置され、「健やかに子どもを生み育てるための環境づくり」が後の少子化対策の名称である。

本報告においては、日本の少子化対策を、以下4つの時期に区分し、それぞれの時期(特にこれまであまり注目されてこなかった90年代)の特徴を、厚生省の取り組みを中心に整理する。

第Ⅰ期は1991年～1997年、「1.57ショック」から「少子化」概念の成立とエンゼルプラン(少子化対策の出発)までの時期においては、「出生率の動向」を踏まえた政策が行われようとしていた。この時期においては、出生数が過去最低の水準となったことを指摘しつつも、出生率は回復していくという楽観的な見解を表していた。

第Ⅱ期は1998年～2003年、少子社会が定着し、少子化対策が模索される時期であり、「平成10年版厚生白書—少子社会を考える」の公表から、政府が中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針を打ち出していく。新エンゼルプランや、国際比較の観点から日本が予算規模においてかなり遅れているという認識を初めて提示した少子化対策プラスワンなど、具体的な数値目標の設定を含めながら少子化対策が肉付けされていった。

第Ⅲ期は 2003 年～2010 年、少子化対策が待機児童問題へと集中と同時に、ワーク・ライフ・バランス、子どもの誕生から成長までシームレスに対策を整備するという、いわば少子化対策の拡大の時期である。2004 年 6 月に「少子化社会対策大綱」が定められ、現在の子育て支援の基本的な考え方を示されると同時に、少子化対策の子どもの養育費負担軽減につながるはずの、児童手当への言及が減っていく。

第Ⅳ期は 2010 年～現在まで、いわば少子化対策の拡散と捉えられる時期なのではないだろうか。これまでの「少子化対策」から、「子ども・子育て支援」と呼ばれるようになり、「一億総活躍社会」にむけた地域政策・経済政策としての少子化対策へ舵をきっている。

次に本報告においては、家族政策（子育て支援）のひとつのモデルとされるスウェーデンにおいて、家族政策がなぜ歴史的に発展することができたのか、参考までに紹介する。スウェーデンにおける家族政策は、少子化（人口）問題を背景として、1930 年代より政府によって勢力的に取り組み、発展してきた。そこには、「自発的な家族形成」の理念を打ち出しながら、子育ての経済的負担をいかに解決するかが焦点であった。そのため、日本の少子化対策では中心とならない、育児休業や児童手当がその中心を占めている。さらに、1960 年代以降になるとジェンダー平等が（現在まで）重要な争点となっていることが特徴である。

最後に、日本における少子化対策や、その中心となるべき児童手当がどのように捉えられてきたのか、元厚生省の官僚へのオーラルヒストリーを参考にしながら考察を行う。また、スウェーデンのような包括的な政策パッケージとしての家族政策が、いかに模索されていたのか、厚生省やエンゼルプランから検討する。たとえば平成 2 年版厚生白書（1993 年）の段階、「子どもが健やかに生まれ育つための環境づくり」のために、欧米をモデルとした家庭政策（ファミリーポリシー）が「総合的な家庭政策の確立」として言及されていたのである。また、関係省庁の連携、政策のパッケージ化の萌芽としてのエンゼルプランの形成という、総合的な少子化対策への端緒を見いだすこともできる。

以上のように、本報告においては、これまであまり着目されてこなかった、日本の少子化対策のスタートであるエンゼルプランや、少子化対策の中心であるべきはずの児童手当について、その位置づけの歴史的経緯について検討していく。