

## 戦後の少子化政策と家族の少産化志向 —政策と志向のズレと少子化進行—

佐々木 美智子

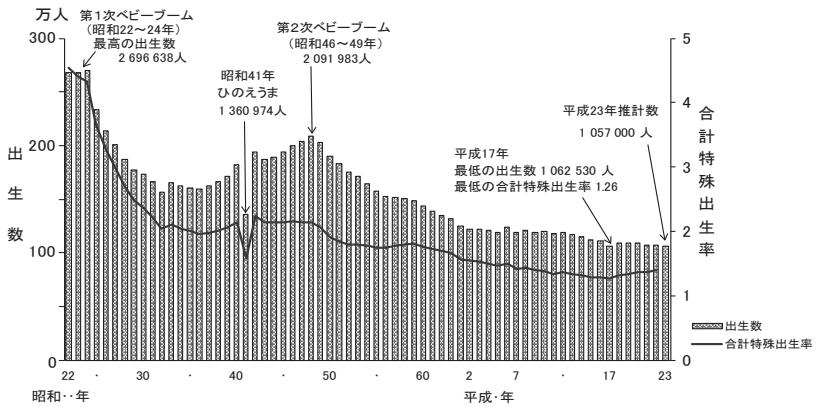
### 1 はじめに

わが国では戦後70年間一貫して少子化<sup>1)</sup>が続いている。戦後の出生数及び合計特殊出生率の推移をみると、1950年代から1970年代半ばまでと、1970年代半ば以降現在に至るまでの二度の低下がみられる（図1）。人口学でいう第一の出生力転換は1950年代に始まった。戦後1947（昭和22）年～1949（昭和24）年までの第1次ベビーブーム期には出生数は約270万人、合計特殊出生率は4を超える水準であったが、1950年代の10年足らずで出生数は190-150万人へと約100万人減少し、合計特殊出生率は2台まで低下した。

第二の出生力転換開始は1975（昭和50）年で、出生数は200万人を割り込み、合計特殊出生率は1.91とついに人口置換水準の2.07を下回った。それ以降出生数・出生率とも毎年減少を続け、合計特殊出生率は1989（平成元）年にそれまで最低であった1966（昭和41）年（丙午：ひのえうま）の数値を下回る1.57を記録した。この翌年の1990年、わが国に1.57ショック<sup>3)</sup>が走った。さらに出生数・出生率の減少は続き、2012（平成24）年の出生数は103万7,231人と、前年より1万3,575人減少し、合計特殊出生率は1.41（前年比0.02ポイント上昇）と、低水準にとどまっている（内閣府2014:3）。

戦後の少子化現象に対して政府は少子化政策に2度取り組み、まず1950年代は字義通り少子化にするための「産児制限策」、ついで1990年代に政府が少子化を問題と認識し始めて以降は「少子化の進展に歯止めをかける対策」（少子化社会対策基本法）という、全く正反対の政策をとっている。政策効果は、敗戦直後は

「産児制限策」により猛スピードで少子化が進み非常に高い成果を上げたが、1994年のエンゼルプラン以降20年間の長期にわたる「少子化に歯止めをかける対策」は、合計特殊出生率が人口置換水準<sup>2)</sup>から大きく割り込み現在まで回復の兆しはほとんど窺えない。戦後の一貫した少子化現象にはどのような社会的要因が働いたのであろうか。前期と後期に分けて、政府の政策、社会的動向、家族の変化について検討していく。



出所：厚生労働省（2012）

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

## 2 政府の少子化対策と社会過程

急激な出生力転換は、人々の出生抑制の動機づけだけでは達成できず、家族規模制限が正統的行動となって可能となり、出生抑制はそれを正統化する観念とそのための手段の提供が独自の効果を持つ（阿藤 1996: 461-2）。そこで1950年前後に始まる急激な第一期出生力転換期に、戦時期には「産めよ殖やせよ」政策を推し進めた政府が、敗戦後一早く人口抑制へと政策転換した社会的背景、戦前には違法であった産児制限を正統化するためにどのような法を制定し、手段を提供了のか、産児制限の普及に民間諸団体がどのようにかかわったのか、人々の動向と家族の受け入れ状況、この間家族はどのように変容したのかについて検討す

る。

次いで、1975年以降の人口置換水準を割り込む少子化に対して、政府はいつ頃から少子化を政策課題としたのか、少子化に関してどのような法、政策を形成してきたのか、少子化政策の概要と課題を検討する。我が国は先進諸国の中でも最も少子化が進行している国に属しているが、何故家族はこれほどまでに子ども数を制限するのであろうか、その社会的背景と現代家族の変容について検討する。

## 2.1 戦後第一の出生力転換期（1950年代）：政府の政策形成過程、社会的動向、家族の変化

### 1) 政策の転換　—戦時期の多産奨励策から敗戦後の過剰人口対策へ—

田間泰子は戦後第一の出生力転換期の政策を、三段階に分けています。まず、1948年～1954年までの過剰人口対策として妊娠中絶が合法化された時期、二段階目は1954年～1958年までの家族計画運動が過剰人口対策として政府予算化された時期、第三段階目は1958年～1971年までで家族計画運動が厚生省公衆衛生局から母子衛生行政として同省児童局に移管され、財団法人人口問題研究会が指導する企業での家族計画運動が推進されて終了するまでの時期である（田間 2006: 26-35）。

第一段階目の出生力転換の政策形成は、日本が敗戦により植民地は失われ、引き揚げ者や復員兵が大量に帰還し、食糧難、住宅難の中で第一次ベビーブームが起き、1945年（7,720万人）から1950年（8,320万人）までに総人口は約600万人も増加する過剰人口問題に直面した時期に行われた。これらの生活困難に対する実際的解決法として、国民の間ではヤミ堕胎や子殺しが横行した。

敗戦直後は政府内部に人口抑制策への反対意見が強く、戦前からの家族計画運動家だった加藤シズエなどの社会党議員の優生保護法案は国会を通過しなかった。ところが、優生思想と過剰人口問題解決の観点から保守派の谷口弥三郎参議院議員の優生保護法案が国会に提出され、1948年に可決された。これは占領軍の将校や利益集団に関係のない国会議員も、人口増加に歯止めをかけない限り戦争で荒廃した日本経済は回復しないと信じ、過剰人口対策の手段として中絶合法化<sup>4)</sup>に賛成したからである（ノーグレン 2008: 65-6）。

明治以降富国強兵を目指した政府は人的資源確保のために、人々の出生制限行

動に対して法的規制を強め、1880年（明治31）年に公布され1907年に厳罰化された旧刑法で墮胎罪が規定され、家族計画運動も弾圧された<sup>5)</sup>。戦時期の1941年には「人口政策確立綱領」の閣議決定による国を挙げての人口増加策がとられた。

それからわずか7年後、1948（昭和23）年に政府は過剰人口対策へと大転換し、優生保護法を制定した。戦後直後の少子化は、敗戦の混乱から復興を目指すために人口抑制を国益とする政府と、利益集団として強力な力を持つ医師集団の利益が合致して、手段として中絶が合法化され一気に進んだ（ノーグレン 2008: 65-87）。国民の需要も高く、1950年代前半は中絶件数が毎年110万件を越え、以降1960年まで出生数に対する中絶割合は約50%ときわめて高い水準であった（人口動態総観）。これに対して家族計画運動が推進する避妊は終戦時の実行率はわずか6.0%、1950（昭和25）年は19.5%にすぎない（青木 1970:12-4）。

田間は、政府の第二段階目の政策の始期を、1954（昭和29）年に政府の人口政策として母体保護の見地から家族計画（避妊）が予算化され、それが受胎調整指導を中心にして全国的に展開されるという大きな政策的変化が起こった時期としている（田間 2006: 35-51）。急増した中絶件数に対して、中絶が母体の健康に与える悪影響を食い止めるために、厚生省は産児調節の行政指導を行ったが、戦時下的出産奨励で評判が落ちていた厚生省の指導は、人々に歓迎されなかった（ノーグレン 2008: 176-7）。政府内では、国立公衆衛生院の古屋芳雄（戦中は産めよ殖やせよ運動の担い手）らが中心になってモデル村での避妊指導実験を行い、成果が得られ、避妊の方法だけではなく合理的な生活習慣を身につけさせることが肝要と考えられ、それを「家族計画」と呼んだ。以降受胎調整の知識や指導は、地域の実地指導員や保健所・優生保護相談所が開く講演会などで人々に具体化され普及を目指したが、予算不足等で政府のプログラムは都市労働者には届かなかった。政府は単独では産児調節を効果的に推進できることを理解し、民間団体に産児調節実施の権限の大部分を委譲することにした（ノーグレン 2008: 177-8）。

第三段階目は、政府の政策は既に少子化を達成した家族に対する「健全」な国民育成のために母性愛を發揮させることが重要となり、家族計画の行政的位置づけが変わった時期である。家族の幸せと生活水準の向上を目指した家族計画が1958（昭和33）年に厚生省児童局に移管されて、母子衛生行政として展開された。1960年代には池田勇人総理の人づくり政策にのって三歳児検診を法制化・予算化

し、胎児診断・乳幼児検診による「障害」児チェックが本格化した（田間 2006: 51-3）。

## 2) 社会的動向

戦後の産児調節運動は①戦前から医療・保健に携わっていた人、②インテリ階層、③地域の女性達の働きかけなど、地域で主導的な人々の動きをきっかけに全国各地（長野県、宇和島、栃木県など）で散発的個性的に発生した。しかし多くの人々は中絶による出生数の抑制を図り、自発的運動だけで中絶を減らすことは困難であった。

中絶の激増に対して、1950 年代は母性保護の観点から戦後家族計画運動が盛んとなり、1951（昭和 26）年にはマーガレット・サンガー女史が来日し日本各地で講演を行い、1954（昭和 29）年には財団法人日本家族計画連盟が結成され、1955（昭和 30）年には日本で国際家族計画会議が開催された。家族計画の定義は「生まれた子は大切に育てるが、生みたくない子は生まない、という人命尊重、個人生活の向上を目的とする文化運動」（第 5 回国際家族計画会議事務局編 1956）とあり、個人生活の向上を目的とし、計画的に望まれた子どもを産み、生まれた子は大切に育てることが奨励された。1954 年、厚生省の誘いによって民間団体の日本家族計画協会が設立され、ニューズレター『家族計画』を発行し、家族計画運動の重要な情報源となった。

財団法人人口問題研究会は、1953 年に家族計画の新生活運動を発表し、多くの企業がこの運動に参加した。家族計画運動が最も大規模かつ組織的に展開されたのが 1954 年から 60 年代にかけて実施された企業による組織的運動である。人口問題研究会が指導する企業での労使出資の健康保険組合による従業員の家庭、特に主婦をターゲットにした避妊と生活の合理化（家計簿の付け方、料理・洋裁）などの指導が事業として行われた。1958 年までに、82 社、推定 124 万人が傘下におかれた（ノーグレン 2008: 182）。田間はこの時期の日本国有鉄道など大企業における組織的家族計画運動（主として新生活運動）を詳細に調査し、企業にとっての労務管理対策と、新生活運動など労働者家族における妻（主婦）の生活向上・明るい家庭生活の欲求という、企業と家族のニーズが合致して、専業主婦が 2,3 年の間隔で子ども 2 人を丁寧に育て、高い教育を与え、貯蓄・マイホームを目指す家族が定着していく経過を明らかにしている（田間 2006: 231-61）。

家族計画運動は保健所などの行政、家族計画を実施する民間団体、企業を巻き

込み、都市から農村まで日本全国で展開されたさまざまな活動によって達成されたといえる。その結果 1960 年代には中絶件数は 100 万件から 70 万件代まで減少し、避妊の実行率は 1952 年から 1961 (昭和) 年にかけて 40% から 68% に達し (ノーグレン 2008: 178)、生殖の統制手段が中絶から避妊に転換した。

### 3) 近代家族の大衆化と少産化志向

国策により正当化された産児調節の知識と手段を入手した人々にとって、子どもは授かるものから夫婦の選択の対象となった。家族計画運動では、親子関係においても、老親の子どもに対する依存を利己主義として否定し、子どもに対する親の養育責任を強化することが目指された。これは旧来の「家」制度を否定し、戦後の民主的家族へと家族意識の変革を促進した (山本 2011: 16)。

1960 年代には夫婦の完結出生児数<sup>6)</sup>は 2 台に減少し、1970 年からは 2.2 前後という統計的に固定化した数値が続き家族の出産行動の画一化が起きた (表 1)。落合恵美子は一夫婦あたりの子ど�数を減らす出生率低下は、一人の子どもに愛情と費用をかけて育てる近代家族の子ども中心主義の結果でもあり原因でもあり、戦後第一の出生力転換は近代家族が大衆化して多数派になったことの指標とみなしている (落合 2011: 106-7)。

表 1 夫婦の完結出生児数の推移

年	1940	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	2002	2010
完結出生児数	4.27	3.5	3.6	2.83	2.65	2.2	2.19	2.23	2.19	2.21	2.21	2.23	1.96

出所：国立社会保障・人口問題研究所（2010）表 2-1 より作成

## 2.2 第二の出生力転換期（1975 年～）：社会的動向・少子化政策・家族変容

### 1) 社会的動向：当事者・支援者の取り組みと研究成果

#### 当事者・支援者の取り組み

戦後第二の出生力転換期は 1975 (昭和 50) 年から今日までで、1975 (昭和 50) 年以降に合計特殊出生率は人口置換水準 (2.07) を割り、ついに 2006 (平成 18) 年には 1.26 まで落ち込み、それ以降 1.4 前後の低水準のままである (図 1)。ところが 1990 (平成 2) 年まで、政府は少子化を問題とは認識していなかった。

高度経済成長期に大衆化した近代家族の特徴は、夫は「稼ぎ手」として仕事に就き、妻は「家事・育児」に専念する性別役割分業と、子ども中心主義が特徴としてあげられるが（落合 1989）、家庭にとどまつた妻たちは子どもを良い子に育てようと「三歳までは母の手で」という三歳児神話に従い、完璧な母親を目指してわが子の子育てに励んだ（大日向 2013b: 140-2）。しかし都市化が進み近隣関係が希薄な現代社会で、専業主婦として子育てをする母親は、働く母親より育児不安や育児負担感を募らせていった（内閣府 2004: 43）。

1980 年代になってから家庭で母親 1 人が担う子育て困難に対して、子育て支援の必要性が認識されるようになった。家族の枠を越えた子育て支援は、実際に子育て困難を抱えていた当事者や支援者により自発的な子育てサークルや子育てサロンなどが全国で行われ、子どもの遊びや母親の交流などの活動が行われるようになった。「子育てサークル研究会（国立女性教育会館内）」の調査によると、子育てサークルの発足時期は「平成 3 年から 7 年（発足 5 年以上 9 年以下）」が 26.3% で、次いで「平成 2 年以前（発足 10 年以上）」が 16.5% で、1980 年代以降に発足している（子育てサークル研究会（国立女性教育会館内）：2001）。

## 研究成果

研究の分野では、牧野カツ子は母親の育児不安は近隣関係や夫婦関係、生き甲斐などの社会関係の剥奪と関連することを明らかにした（牧野 1982）。大日向雅美は 1973（昭和 48）年前後のコインロッカー・ベビー事件を契機に、1977（昭和 52）年に子育て中の母親 6000 人を対象に調査し、世の中の母性愛神話と母親たちが実際抱えている育児ストレスや育児不安の乖離を明らかにし、母性愛は母親の本能、3 歳まで母親が子育てに専念しないと良い子に育たないなどという神話の弊害からの解放と、子育て支援の必要性を主張した（大日向 2000, 2013b）。落合は母親の育児ネットワークの調査を行い、①現代の少産少死時代の親は、育児経験・育児資源が減少していること、②現代の育児は親族・地域・諸機関のサポート・システムに支えられており、それなしでは成り立たないこと、都市部で育児のサポート・システムがない場合は育児困難になること、③育児援助は、祖父母の直接的援助が多いこと、④都市部の母親同士が生み出した自発的育児ネットワークに注目し、これは子育て危機回避の、人々の必要により創設された「新しい地域」であることなどを指摘した（落合 1989）。

このように 1980 年代以降、地域では当事者や支援者によって家庭の中での孤立した子育てへの支援が自主的に行われ、研究者は現代社会の子育て家庭の調査から育児困難を明らかにし、子育て支援の必要性を指摘してきた。

## 2) 国の少子化対策

少子化の急激な進行が経済成長の鈍化、税や社会保障の負担増、地域社会の活力低下など深刻な問題を引き起こすことを危惧して、国が少子化社会への対応を政策課題として位置づけるようになったのは、1990（平成 2）年の 1.57 ショック以降である（内閣府 2004：少子化社会白書の刊行に当たって）。1990 年代以降の国の少子化対策（図 2）を 10 年ごとに整理し、政策変化を見てみる。

### ① 1990 年代—関係大臣合意の少子化対策（両立支援のための保育施策充実）—

1990（平成 2）年の 1.57 ショックを契機に、政府は少子化を「問題」として認識し、少子化対策の検討を始めた。まず、1994（平成 6）年、文部、厚生、労働、建設の 4 大臣の合意による「エンゼルプラン」が策定された。またエンゼルプランを実施するため、「緊急保育対策等 5 か年事業」（大蔵、厚生、自治の 3 大臣合意）が策定され、1999（平成 11）年を目標年次に保育の整備が進められた。1999（平成 11）年には、「新エンゼルプラン」（大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の 6 大臣合意）が策定された。1990 年代の主な施策は共働き家庭対象の延長保育など保育サービス等の充実で、政策決定は関係大臣の合意によった。

### ② 2000 年代—社会全体で子育てを支援する法律・制度と政府の政策拡大—

将来人口推計で 1997（平成 9）年の合計特殊出生率の見通し 1.61 が 2002（平成 14）年 6 月に 1.39 へと下方修正されたことから、小泉総理大臣（当時）はさらなる少子化対策を厚生労働省に求め、同年 9 月「少子化対策プラスワン」がまとめられた。「プラスワン」の少子化対策は、これまでの保育対策など仕事と家庭の両立支援策に、男性の働き方の見直し、地域における子育て支援等が加わった。注目すべきは、0～3 歳児の 8 割が家庭で保育されている現状に対して、「子育ては母親の役割」という考え方を改め、家族の枠を越えた地域の子育て支援を柱の一つに入れたことである。

ついで少子化対策の法律の制定と内閣を挙げての取り組み体制が整備された。2003（平成 15）年、地方公共団体及び事業主に 10 年間の次世代育成支援の行動計画策定を義務づけた「次世代育成支援対策推進法」が制定され、各自治体は行

動計画を策定することになった。同年「少子化社会対策基本法」が制定され、2004（平成 16）年内閣の少子化施策の指針「少子化社会対策大綱」が閣議決定され、同年「大綱」を受けた「子ども・子育て応援プラン」が策定された。内閣府に兼任ではあるが、少子化担当大臣がおかれた。

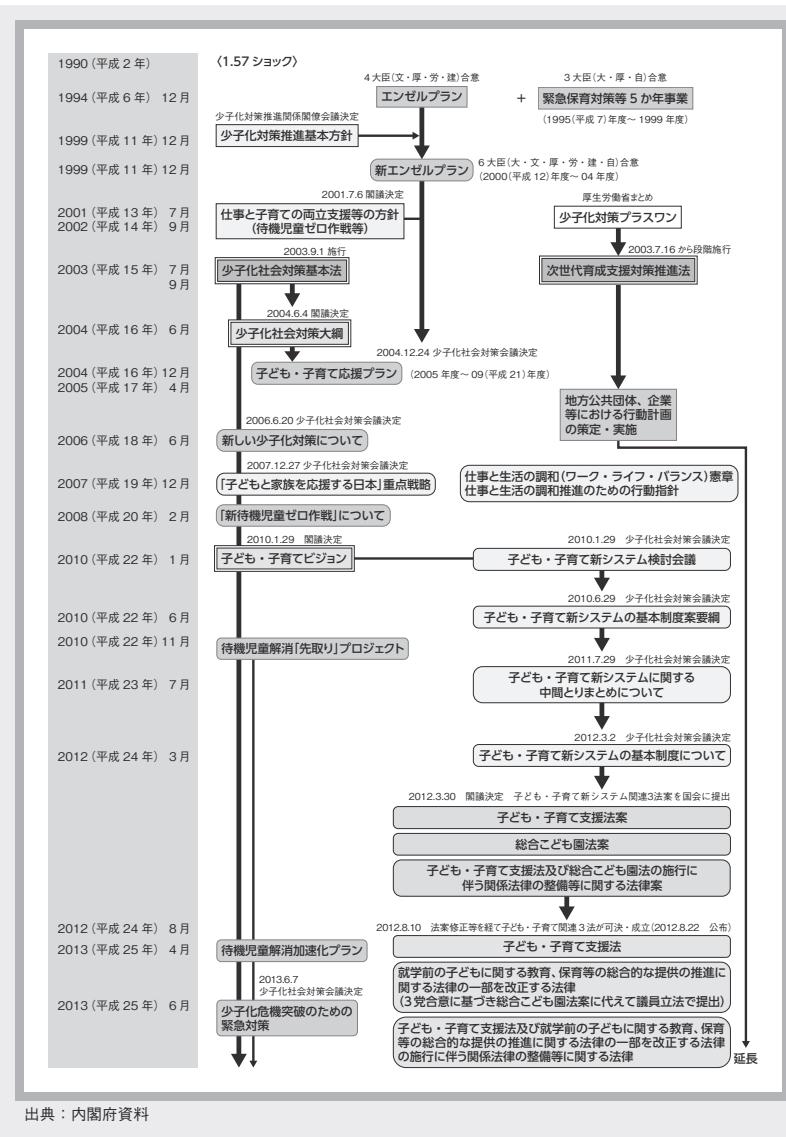
2005（平成 17）年、わが国は 1899（明治 32）年に人口動態の統計をとり始めて以来、初めて出生数が死亡数を下回り、出生数は 106 万人、合計特殊出生率は 1.26 と、いずれも過去最低を記録した。2006（平成 18）年には「新しい少子化対策について」、2007（平成 19）年には「子どもと家族を応援する日本」が策定された。この時期は団塊ジュニアの出産年齢期であったが出生率増加はほとんどみられなかつた。2007（平成 19）年「仕事と生活の調和憲章」が政労使のトップ会議で決定され、2008（平成 20）年「新待機児童ゼロ作戦」が発表された。

### ③ 2010 年代—「少子化対策」から「子ども・子育て支援新制度」—

2009（平成 21）年 9 月に政権交代した民主党は、2010（平成 22）年 1 月に「子ども・子育てビジョン」を策定し、政策の理念を「少子化対策」から「子ども・子育て支援」とした。これは国の為の人口政策ではなく、子育て家庭のニーズに応えるという政策の大きなパラダイム転換であった。そこで子育て家庭のニーズが最も高い経済的支援に応えて「子ども手当」を普遍的給付にしたが、国民の子育て支援への関心と理解は必ずしも得られず、財源問題や世論からの「バラマキ批判」もあり、自民・公明と 3 党合意で児童福祉法の児童手当に戻された<sup>7)</sup>。

民主党政権下で 2012（平成 24）年 8 月に子ども・子育て関連 3 法が自公民 3 党合意でようやく成立し、2015（平成 27）年 4 月から「子ども・子育て支援新制度」が実施されることとなった。これまで年金と医療、介護保険からなる社会保障制度は「子ども・子育て」を加えた 4 本柱なり、新制度は消費税増税分（毎年 7,000 億円）を財源とした。新制度のポイントは①認定こども園、幼稚園、保育園を通じた共通の給付（施設型給付）と小規模保育等への給付（地域型保育給付）の創設、②認定こども園制度の改善、③子ども・子育て支援の充実を図ることとした。

しかし、3 法の土台となった新システムワーキング・チームの議論は、②認定こども園制度の改革にウエイトがかかっていたし<sup>8)</sup>、安倍内閣は「経済の成長戦略」の中で女性が輝く日本をつくるため「待機児童の解消」を掲げ、「新制度」



出典：内閣府資料

出所：内閣府（2014: 38）

図 2 わが国の少子化対策

を前倒しして「待機児童解消加速化プラン」を策定し、保育ニーズのピークを迎える2017年度末までに、潜在的な保育ニーズも含め40万人分の保育の受け皿を確保することとした。「新制度」は保育の量と質共に改善するとしているが、現在は保育量の拡大など共働き家庭に対応する対策が重点的に推進されている。

### 2.3 これまでの少子化対策の問題点

以上、約20年間のわが国の少子化対策をみると、法律を整備し、対策レベルを政府、自治体・企業、地域に拡大し、支援対象は共働き家庭と地域の子育て支援、支援の必要な子どもまで拡充してきた。しかし、わが国の出生率は超少子化国<sup>9)</sup>をわずかに脱しただけで、北欧やフランス、英米のように出生率が人口置換水準近くまで回復していない。わが国は約20年間少子化対策を行ってきたが、何故政策効果が上がらないのであろうか。

第1に、政府は少子化対策を将来の人口減少社会の経済、税・社会保障、地方活性化問題を危惧した国を挙げての取り組みとしているが、現代は、敗戦直後の優生保護法制定時の医師会のような強力な利益集団や企業の新生活運動の取り組みのような、政策を後押しする利害集団やアクターが不在である。

第2に、平成17年度から行われた10年間の前・後期「次世代育成支援行動計画」は全国の各自治体が子育て家庭のニーズ調査を実施して策定したが、国民や地域、企業の関心は低く、1960年代の家族計画運動のような行政、民間団体、企業、地域など官民一体となった強力な取り組みや推進体制はほとんどみられなかった。

第3に、内閣府に2003（平成15）年から少子化担当大臣を置いたが、兼任大臣で約10年間に19人交替し<sup>10)</sup>、少子化対策も大臣が交代する度に重点課題や方針が次々に変わり、ショウアップのようにキャッチフレーズは出されるが（阿藤2014）、プランで終わる。しかも各年度に少子化対策関係予算に示されている施策・事業の所管省庁はほぼ厚生労働省と文部科学省である。このような細切れ政策では少子化対策は計画で終わり、実行・評価・改善までには至らないと思われる。

第4に、1990年代以降の少子化対策にはワーク・ライフ・バランスの実現、経済的支援、保育サービスなどがあるが、これまでの対策は延長保育や待機児童解

消など保育サービスの量的拡大と多様化が多かった。保育サービスの拡充は重要な対策であるが、少子化の原因である①未婚化・晩婚化と②夫婦の出生力低下（内閣府 2004: 15-24）への対策は十分とはいえない。

第5に、戦後第一期の急激な少子化は国的人口抑政策と、人々の家族の幸せと生活水準の向上を目指した少産化志向が合致して一気に進んだが、現代の政府の「少子化に歯止めをかける」という政策に対して、夫婦は国の要請に応え将来の人口減少社会を危惧して子どもを産むわけではなく、政府の少子化政策と人々の少産化志向がズレており、国の意図する政策の成果は上がっていない<sup>11)</sup>。

そこで現代社会の家族の変容と少子化要因を検討し、家族を形成したい人や子どもを持ちたい人が、安心して家族を形成し子どもを産み育てができるよう、人々のニーズに対応するためにどのような子育て支援が必要か検討する。

### 3 家族の変容と現代の少子化の要因と背景

高度経済成長期の家族は夫婦と子ども 2,3 人の性別役割分業家族が標準化されたが、現代の家族はどのように変化したのであろうか。1970 年と 2010 年の類型別世帯構成割合を比較すると「夫婦のみ世帯」は 11.0%から 19.8%、「単独世帯」は 20.3%から 32.4%、「夫婦と子ども世帯」は 41.2%から 27.9%で、「単独世帯」、「夫婦のみ世帯」が増加し、「夫婦と子ども世帯」は減少した（総務省 2011）。また、2014（平成 24）年の専業主婦世帯は 787 万、共働き世帯は 1054 万で、共働き世帯が増加し（内閣府男女共同参画局 2014）、夫婦と子ども 2,3 人の性別役割分業家族は標準ではなくなった。

次いで、結婚や子どもを持つことの意識をみてみると、「結婚は個人の自由だから、してもしなくともどちらでもよい」が 70.0%、「結婚しても必ずしも子どもを持つ必要はない」が 42.8%にのぼっている。このことは、戦後の階級社会に比べて、結婚や子どもを持つことにこだわらないライフスタイル、家族観の多様化を示している（内閣府 2009）。

このような現代家族の変容を、家族社会学者は「個人化する家族」（目黒 1987）、「ライフスタイルとしての家族」（野々山 1999）、「家族の個人化」（山田 2004）と述べている。E.ベック=ゲルンスハイムはこのように家族が多様化・個人化し、結婚や出産の選択の幅が広がり、個人が自ら決定する必要性が高まると、それだ

け、適応・調整・統合のために個人がなす行為が必要とされ、これまでの標準的生活史は選択する生活史、つまり組み立てる生活史になるという（ベック＝ゲルンスハイム 2011: 95）。

ところで現代の少子化の人口学的要因は①未婚化・晩婚化と②夫婦の出生力低下といわれているが、1975 年から 2005 年の合計特殊出生率の低下量を要因分解法で分析した結果によると、少子化は 80%が結婚行動の変化により、残りの 20%が夫婦の出生行動の変化による（加藤 2009: 57）。結婚行動は、1975（昭和 50）年以降未婚率・晩婚率が上昇はじめ、2010（平成 22）年の総務省『国勢調査』では 35 歳以上の未婚率は男性 35.6%、女性 23.1%にのぼり、生涯未婚率も男性 20.14%、女性 10.61%となった。未婚者の約 9 割が結婚の意志を持っているが、独身でいる理由は「出会いの場がない」がほぼ半数と最も多い（国立社会保障・人口問題研究所 2010）。

また加藤彰彦は、家族についての全国調査（日本家族社会学会全国家族調査研究会 2000）の分析から、1970 年代半ば以降の経済成長の低下にともなう若者の階層格差の拡大が、未婚化の主要な要因であるという。平成 23 年度内閣府『結婚・家族形成に関する調査報告書』によると、雇用形態別婚姻・交際状況は、性別や年齢を問わず、「正規雇用」の方が「非正規雇用」よりも「既婚」と「恋人あり」を合計した割合が多い。年収別でも、男性の「既婚」は年収 300 万円未満が約 9%で最も低く、年収 300 万円以上になると約 25%～40%弱となり大きな開きがある。結婚を希望する人に対して、行政に実施してほしい取組は「安定した雇用機会の提供」が 55.4%、「夫婦がともに働き続けられるような職場環境の充実」が 49.1%、「結婚や住宅に対する資金貸与や補助支援」が 42.3%、「結婚した方が有利となるような税制や社会保障」が 40.2%である。この調査をまとめた山田昌弘は、近年の若者には、「経済格差」「自然な出会い格差」「積極的な出会い格差」が発生してきており、この「格差拡大」こそが、結婚したいけど結婚できていない人の原因と分析している（内閣府 2011）。

ついで夫婦の出生力は、1970 年代以降 2.2 前後を維持していた夫婦の完結出生児数が、2010（平成 22）年には遂に 1.96 と 2 人を割った（表 1）。夫婦の子ども数の考え方とは、理想子ども数は 2.4 人であるが、予定子ども数は 2.07 人で、理想より予定子ども数が少ない。子どもを持ちたいのに理想の子ども数を持たない理

由は、最多が「子育てや教育にお金がかかりすぎる」（60.4%）（国立社会保障・人口問題研究所 2010）である。現代は高学歴が子どもの社会的地位や幸せを保証するという学歴志向が強く、子ども中心主義は子どもへの教育熱心、教育投資に傾斜している。「平成 26 年学校基本調査」では高等教育（大学・短期大・専門学校）の進学率は 70.9%であり、子どもの教育費に幼稚園から大学まで公立進学だけでも約 500 万円かかる（文部科学省 2012）。

以上、少子化の原因である①未婚化・晩婚化と②夫婦の出生力低下の背景をみていくと、現代の若者は経済格差、出会い格差が原因で、未婚者は結婚の意思はあるが家族形成を選択できないものが増え、夫婦は育児・教育費の負担から理想的の子ども数（2.42）を持たない状況にあるといえる。

#### 4 わが国のこれからの子育て支援政策について

U.ベックは、1970 年以降にみられる中間集団の解体によって、個人の自己選択の余地が拡大すると共に、ライフコースが脱標準化し、失業や離婚など人生上のリスクを個人が処理することを余儀なくされているという（ベック 2011: v-vi）。さらに、第二の近代は個人化過程を伴っており、家族の「機能」は、第一の近代の機能喪失ではなく、企業の社会保障機能さえも今や家族へと移され、機能の過剰負担が際立ち、機能の過剰負担により家族が安全の源泉からリスクの源泉へと変化していると指摘している（ベック 2011: 31）。

ポスト工業社会の社会的リスクの管理について、E-アンデルセンは福祉国家が家族ケアの負担をどこまで吸収できているか（脱家族化）について、北欧など社会民主主義福祉国家では国家の福祉政策による脱家族化が、アメリカなどの自由主義福祉国家では市場を通じての脱家族化が進み、このように脱家族化が進んだ国では 2000 年以降反転して出生率が高くなったが、南欧や東アジアのように家族に福祉を担わせる家族主義的福祉政策は、家族の形成にとって逆効果となっていると指摘している。そして低出生率均衡は、まずもって家族形成を妨げる要因、たとえば若年層の経済的自立の困難と結びついたとき、強化されるという（E-アンデルセン 2000: 97-108）。つまり未婚化や少子化は、家族を形成することが「リスク」をともなった出来事になったことを示唆している（山田 2001: 23）。

落合は、近年のヨーロッパを中心とした出生率の回復について、1970 年以降の

ヨーロッパはオイルショックを契機に長期の不況期に突入し、就職できない若者の増加が（ちょうど現在の日本と同様）結婚できない人々の増加に結びつき、その解決策として晩婚化や少子化等が選択され、家族に関するリスクを最小化しようとする「リスク回避的な個人化」が進んだが、現在は育児支援やワーク・ライフ・バランスの保障など社会制度改革がなされたことで家族がもはや過重な負担やリスクではなくなり、人々が家族を持つことを避けなくてもよくなったからではないかと推測している（落合 2011: 119-21）。先進諸国で女性の労働力率が高く出生率が回復した国は、両立支援に関して国や企業が保育の量を拡充するだけではなく、育児休暇など仕事と家庭の両立支援策及びフレックスタイムなど柔軟な雇用が整備されている（佐々木 2005: 55）。また、事実婚や非嫡出子差別がないことなど、結婚の多様化も進んでいる。

欧米（南欧を除く）だけではなく、日本でも地域によって家族形成期の人々の結婚・出産・子育てを個人的リスクとしない地域がある。例えば沖永良部島和泊町は若者が U ターンしてきても①仕事があり、②濃厚な共同関係の生活構造と、③パーソナルなレベルでの生活様式が島の人々が暮らしやすいと感じているメカニズムそのもので、生活を充足させる豊かな社会関係資本が、出産・育児という最も人的資源が必要とされる生活行為を支えている。和泊町の合計特殊出生率は 2.0（平成 20～24 年）である（徳野 2014: 173-218）。

また、福岡市に隣接したベット・タウンの糟屋郡南部は、福岡県下で近年出生率が上昇している地域である。この地域は①福岡市への良好な就業機会・手頃な住宅の整備・JR 福北ゆたか線が博多駅まで乗り入れるという交通利便性の高さから家族形成期の人々の転入が多く、②共働き家庭、専業主婦家庭、3 世代同居家庭それぞれの子育てニーズに対応した子育て支援が、行政と自発的育児ネットワークや地域の支援者と協働して行われている（佐々木 2008: 24-32）。

さらに、横浜市は都市部でニーズの高い待機児童解消を、3 年間で達成した。全国一の待機児童数を抱えていた横浜市は、民間出身の林市長のリーダーシップの元で、区役所で日常的に保護者と接している職員をプロジェクトメンバーにして待機児童解消策を立てた。そこでは住民に保育サービスの選択肢を伝えていないことが問題とされ、区役所の担当係長や保育コンシェルジュが保護者のニーズを直接聞き、保育所整備費予算を増額して選択できる保育サービスを増やし、個

別ニーズに沿った保育の選択肢を提供した結果、2013年4月に待機児童ゼロを実現した（横浜市政策局政策課 2013: 11-49）。

以上のように地域の規模や産業構造は異なるが、離島、ベット・タウン、大都市などそれぞれの地域で、仕事・結婚・出産・子育てニーズに沿ったきめ細かい支援がなされており、地域住民のニーズに合った支援は結婚や子育てという家族形成のリスクを軽減しているのではないだろうか。自らが人生行路を作り上げなくてはならない「個人化」した現代社会において、結婚や子どもの養育を選択したことで家族が直面する困難に対して社会的支援が整備されていなければ、結婚や出産、子どもの養育に伴うリスクを家族主義的個人化で回避するしかないだろう。

平成27年度から市町村が実施主体となる「子ども・子育て支援新制度」が始まる。市町村は、地域の需要を把握して、需要に対する子育て支援の提供体制を確保する「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定し、実施する。松田茂樹（2013: 244）は平成27年度から始まる「子ども・子育て支援新制度」の計画はもっぱら保育サービスの量と質を改善するもので、少子化の背景要因の改善にはつながらないと主張している。そこで、全国で策定された市町村の事業計画は、国の少子化対策をコピーした総花的なプランではないか、地域の需要把握が国の推進する保育の量提供に片寄ってないか、地域の総ての家庭（ひとり親家庭や支援が必要な子どもも含めた）のニーズに応えているか、少子化の背景要因である子育て家庭の養育費・教育費など経済的負担の軽減、働き方の改革などの仕事と生活の調和、家族形成期の若者の雇用の改善や経済的安定の取り組みがなされているかについて、今後は、実施主体の各自治体の「子ども・子育て会議」において、当事者・支援者と住民、地域、企業、行政が協働して、各地域の子育て支援と少子化の背景要因の改善を行うために事業計画を年度毎に点検・評価して、事業計画と地域の当事者ニーズのズレを埋める作業をして、きめ細かい社会的支援を整備していく必要がある。

## 注

- 1) 「少子化」という言葉は、1992年『平成4年度国民生活白書』で使われた語で「出生率の低下やそれに伴う家庭や社会における子供数の低下傾向」と表現している。

また人口学では「合計特殊出生率が人口を維持するのに必要な水準（人口置換水準  
わが国では 2.08 前後）を相当期間下回っている状況」と定義している（内閣府 2004:  
2）。

- 2) 合計特殊出生率がこの水準以下になると人口が減少することになる水準をいう。  
わが国では、2.08 前後の数値が相当する（内閣府 2004: 2）。
- 3) 1990 年の 1.57 ショックとは、前年（1989 年）の合計特殊出生率が 1.57 と、1966  
年「丙午」の 1.58 を下回ったことが判明した時の衝撃を指している。
- 4) 1948（昭和 23）年「優生保護法」成立、1949（昭和 24）年「経済的条件」導入、  
1952（昭和 27）年「事前審査の廃止」により、事実上中絶が合法化された。
- 5) 我が国では、近代以前の陋習とされた「間引き」「子おろし」などに対して、1880  
(明治 31) 年の刑法制定に際して、十分な法的根拠を問うこともなく、「墮胎」を  
刑罰の対象としている西欧諸国に倣って、明治政府の「富国強兵」のスローガンの  
もと、人的資源確保のため「墮胎罪」が規定された。

これに対して、「産むこと」によって人口増に貢献すべきとする風潮に対して、  
マルサス的人口論を踏まえて、無制限に人口が増え続けることを憂えて、妊娠を避  
けるための産児制限を唱える人が現れる。1922 年にその代表である米国で産児調整  
を唱えて運動を展開したマーガレット・サンガー女史を呼び、産児調整運動が活  
発になった。しかし、戦時期には人口増を目指し 1937 年に母子保健法を、1941 年  
には「人口政策確立要綱」を制定し〈産めよ殖やせよ〉をスローガンに、政府による  
中絶への取り締まりの強化や産児調整運動家への弾圧が加えられた。

- 6) 厚生労働省出生動向基本調査。結婚持続期間 14~19 年の夫婦の平均出生児数。
- 7) 児童手当は制度創設当初から所得制限が導入されており 1981 年に制限が強化され  
た後は長らく所得制限が 300 万円代で推移していたため、児童手当は多子貧困世帯  
に対する公的扶助に近い位置づけと考えられてきた。公明党が連立政権に入った  
1999 年以降所得制限の緩和が進み、民主党政権下の子ども手当では所得制限は撤  
廃された。ここで日本の家族手当は一度普遍的給付という形を取る。しかし子ども  
手当は挫折し、再度児童手当に復活したため、所得制限も復活した。ただし所得制  
限は 960 万円となり、支給率が 90% で、普遍的な給付に近くになった。
- 8) 「3 法のもととなった新システムワーキング・チームの議論の中で、幼保一体化の  
ほうにウエートがかかったのは否めません～必ずしも十分議論ができなかつたと

いうことはありますが～これからですよね」(大日向 2013a: 5)。

- 9) 人口学では、合計特殊出生率が 1.3 を割った国を、「超少子化国」と呼ぶことがある（内閣府 2005: 2）。
- 10) 初代は小野清子議員が、2003 年第 1 次小泉第 2 次改造内閣で国務大臣国家公安委員会委員長、と内閣府特命担当大臣（青少年育成及び少子化対策担当、食品安全担当）に任命された。三代目の猪口担当大臣からは少子化・男女共同参画担当大臣、五代目の上川担当大臣から男女共同参画担当大臣・少子化対策担当大臣。
- 11) 17 世紀の人口増に対して 江戸時代後半は、幕府や藩の多産奨励策に対して家族の生活水準向上のための少産化志向が強く（高橋 2003: 77-80）、人口が停滞した（鬼頭 2000: 84-5）。近世農村の小農家族の子育てについて、太田素子は「子宝と子返し」の共存、即ち少なく産んで深い愛情を注いでいたことを当時の日記や祝儀袋、子返しや捨て子をめぐる地方文書、宗門人別改帳からなどの資料から分析している（太田 1994, 2007）。16 世紀から 19 世紀にかけて日本を訪れた西欧人は、江戸期の日本の温和な子育て習俗を褒め、ルイス・フロイスは「われわれの間では普通鞭で打って息子を懲罰する。日本ではそういうことは滅多に行われない。ただ（言葉？）によって譴責するだけ」（フロイス 1991: 64）と述べている。

幕府や藩の人口増加策に対して当時の家族の意識的人口抑制について、鬼頭宏はマルサスの罣（幾何級数的に増加する人口と算術級数的に増加する食糧の差により人口過剰即ち貧困が発生すること）を回避させ、江戸時代後半の 1 人当たり所得水準の維持向上を可能にしたと評価している（鬼頭 2000: 108）。このように江戸時代後半と現代は共に、幕府・藩、国の多産奨励策に対して、家族は生活水準の向上を目指して少産化志向が強く、家族の意識的人口抑制で人口停滞や人口増加が進んでいる。

## 引用文献

- 青木尚雄, 1970, 「わが国の出生力と出生抑制の展望」『人口問題研究』国立社会保障・人口問題研究所, 114: 5-20.
- 阿藤誠, 1996, 比較家族史学会編『事典 家族』弘文堂, 461-2.
- , 2014, 「産める国・産めない国 それぞれの歴史の違い 阿藤誠インタビュー 後編」河合蘭『やっぱり知りたい少子化の話』(2014 年 12 月 1 日取得)

- [http://ing-kankan.com/article/\).](http://ing-kankan.com/article/)
- ベック, U., 1998, 『危険社会』法政大学出版局.
- , 2011, 「個人化の多様性」U.ベック他編『リスク化する日本社会』岩波書店, 15-35.
- ベック=ゲルンスハイム, E., 2011, 「個人化とグローバル化の時代における家族」U.ベック他編『リスク化する日本社会』岩波書店, 89-101.
- 第5回国際家族計画会議事務局編, 1956, 『人口過剰と家族計画—第5回国際家族計画会議議事録』第5回国際家族計画会議事務局.
- エスピーニアンデルセン, G., 2000, 『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店.
- フロイス, L., 1991, 『ヨーロッパ文化と日本文化』岩波書店.
- 加藤彰彦, 2009, 「少子化・人口減少の歴史的意味」『比較家族史研究』24: 49-69.
- 鬼頭宏, 2000, 『人口から読む日本の歴史』講談社.
- 国立社会保障・人口問題研究所, 2010, 『第14回出生動向基本調査』.
- 子育てサークル研究会(国立女性教育会館内), 2001, 『子育てサークルの活動に関する調査』(2014年12月1日取得, <http://www.nwec.jp/jp/publish/report/page02.html>).
- 厚生労働省, 2012, 『平成23年(2011)人口動態統計の年間推計』.
- 牧野カツ子, 1982, 「乳幼児を持つ母親の生活と〈育児不安〉」『家庭教育研究紀要』日立家庭教育研究所, 3: 34-56.
- 目黒依子, 1987, 『個人化する家族』勁草書房.
- 文部科学省, 2012, 『平成22年度子どもの学習費調査』.
- 内閣府, 2004, 『平成16年版少子化社会白書』.
- , 2005, 『平成17年版少子化社会白書』.
- , 2009, 『男女共同参画に関する世論調査』(2014年12月1日取得, <http://survey.gov-online.go.jp/h21/h21-danjo/2-2.html>) .
- , 2011, 『結婚・家族形成に関する調査報告書』(2014年12月1日取得, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/cyousa/cyousa22/marriage-family/mokujii-pdf.html>).
- , 2014, 『平成26年版少子化社会対策白書』.
- 内閣府男女共同参画局, 2014, 『男女共同参画白書概要版』(2014年12月1日取得, [http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h25/gaiyou/html/honpen/b1\\_s02.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h25/gaiyou/html/honpen/b1_s02.html)).
- 野々山久也, 1999, 「現代家族の変動過程と家族ライフスタイルの多様化」目黒依子・

- 渡辺秀樹編『講座社会学 2 家族』東京大学出版会：153-90.
- ノーグレン, T., 2008, 『中絶と避妊の政治学』青木書店.
- 落合恵美子, 1989, 『21世紀家族へ』有斐閣.
- , 2011, 「個人化と家族主義」U. ベック他編『リスク化する日本社会』岩波書店, 103-25.
- 大日向雅美, 2000, 『母性愛神話の罠』日本評論社.
- , 2013a, 「子育て支援のこれから」『調査季報—横浜の政策力 特集横浜の子育て支援』172: 2-5.
- , 2013b, 『みんなママのせい?』静山社.
- 太田素子, 1994, 『江戸の親子』中央公論社.
- , 2007, 『子宝と子返し』藤原書店.
- 佐々木美智子, 2005, 「ジェンダーと子育て」保坂恵美子編『比較ジェンダー論』ミネルヴァ書房, 45-67.
- , 2008, 「出生率の地域格差と地域子育て支援における社会的きずなの構築」『西日本社会年報』6: 24-32.
- 総務省, 2011, 『平成 22 年国勢調査 結果の概要』(2014 年 12 月 1 日取得,  
<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf#page=32>).
- 高橋敏, 2003, 「近世村落における子どもの存在状況」片倉比佐子編『教育と扶養』吉川弘文館, 59-90.
- 田間泰子, 2006, 『「近代家族」とボディー・ポリティーカス』世界思想社.
- 徳野貞雄, 2014, 「南西諸島の高出生率にみる生活の充足のあり方」徳野貞雄・柏尾珠紀編『T 型集落点検とライフヒストリーでみえる 家族・集落・女性の底力 限界集落論を超えて』農山漁村文化協会, 173-218.
- 山田昌弘, 2001, 『家族というリスク』勁草書房.
- , 2004, 「家族の個人化」『社会学評論』54(4): 341-54.
- 山本起世子, 2011, 「生殖をめぐる政治と家族変動—産児制限・優生・家族計画運動を対象として」『園田学園女子大学論文集』45: 1-18.
- 横浜市政策局政策課, 2013, 『調査季報—横浜の政策力 特集横浜の子育て支援』172.