

# 3度目の少子化社会対策大綱

皆川満寿美（立教大学非常勤講師他）

「子ども・子育てビジョン」の計画期間が終了し、新自公政権によって3度目の「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。合計特殊出生率は上昇しているが、出生数の減少傾向は変わらない。「昨年」の「女性手帳騒動」での反省はどれくらい生かされているのか、大臣発言や会議資料から傾向をうかがうと……。

3月20日、「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。少子化社会対策基本法第7条による「少子化に対処するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱」である。5年ごとに「少子化社会対策会議」での決定を経て策定することになっており、今回で3回目である。

最初のもものは2004年6月（第2次小泉純一郎改造内閣）に策定され、09年、2度目のものを策定作業中に政権交代、民主党を中心とする連立政権のもと、福島瑞穂参議院議員を少子化対策担当大臣として、「子ども・子育てビジョン」として策定された。再び自公

政権に戻ったの策定となるのだが、

1994年の「エンゼルプラン」に始まり、04年の「大綱」以降も、「新しい少子化対策」（06年）、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（07年）、「新待機児童ゼロ作戦」（08年）、「待機児童解消先取りプロジェクト」（10年）、「待機児童解消加速化プラン」（13年）、そして13年の「少子化危機突破タスクフォース」（第1期）による「少子化危機突破のための緊急対策」まで、「大綱」以外の「対策」が、毎年のようにとりまとめられてきたので、5年間の視野に立つ「大綱」の重みは、相当低減しているのではないかとと思われる。

昨年公表された「昨年の合計特

殊出生率は1.43。05年に1.26

を記録した後は上昇傾向にあるが、出生数は減少を続け、日本の総人口減少は止まっていない。少子化は同時に労働人口の減少を意味しており、「女性」は、少子化への政策的対応を掲げた小泉政権時代から最大の潜在層として期待されてきた。つまり、妊娠可能な日本の女性には、「働きながら子どもも産むこと」という、この2つのことが求められている。であれば、可能な政策は、自ずと限られていたはずだ。子どもを産み育てることが就業継続の障害にならないような働き方が日本の標準的な働き方になるのであればならない。

## 放置された長時間労働

その大きな障害として、保育サービスの不足とともに、長時間労働が挙げられる。日本の労働時間は、OECD加盟国では 멕시코に次いで長い（11年）。「過労死110番」が設置されたのは88年のことであった。

もちろん、この点は早くから意識されてきたことである。例えば、「エンゼルプラン」では、「重点施策」の(一)は「仕事と育児との両立のための雇用環境の整備」であり、「(4)労働時間の短縮等の推進」として、「年間総労働時間1800時間を実現するため、週40時間労働制の実現に向けた対策の推進、所定外労働削減に向けた啓発指導、及び年次有給休暇の完全取得に向けた労使の自主的な取組みの促進を図る」と言われ、「週40時間労働」は、87年の労働基準法改正以降、段階的に実施され、97年に完全実施となった。週休2日の働き方である。

しかしながら、実際には日本人の労働時間は長いままであつて、

昨年の男女共同参画白書でさえも、「男女それぞれについて就業形態別に推移を見ると、長期的な減少傾向は特定することができない」（10頁）と述べているほどである。手立ては講じられてこなかったのだろうか。少子化に関する施策も含めて、長時間労働の問題に対する政府の施策を振り返ると、興味深いことがわかる。「エンゼルプラン」では掲げられていた「年間総労働時間1800時間」という文言が、次第に言われなくなっていくのである。「達成したから」というのが厚生労働省の回答になるだろうが、達成できた理由は非正規労働者の増加である。

この経緯については詳細を省くが、少子化関連施策の中に長時間労働関連で次に数値目標が現れるのは、「ワーク・ライフ・バランス」が大きく喧伝されるようになって以降、07年12月に政労使の合意を経て制定された「仕事と生活の調和推進のための行動指針」においてである（同時に「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」も制定された）。しかしながら、

そこでの数値目標は、「週労働時間60時間以上の雇用者の割合を半減」であった（他には、「労使が話し合いの機会を設けている事業所の割合」「年次有給休暇取得率」など）。これは、「過労死」レベルの働き方を是正しようとするものであり、「ワーク・ライフ・バランス」の観点から十分なものとは言えない。この後はずっと、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が改定されることなかったこともあり、「少子化対策」においても、この数値目標が使われ続けている。民主党政権下でもそれは変わらず、今回の「大綱」でも同じである。労働時間の削減は、重視されてきたと言いが難い。

### 新「大綱」の特徴

さて、新しい「大綱」の特徴は何だろうか。「Iはじめに」から始まり、5点の「II基本的考え方」を提示し、5つの「III重点課題」を置いている。「IVきめ細かな少子化対策の推進」として具体的施策を挙げ、「V施策の推進体制等」では、

検証・評価のために数値目標を設定する。15年3月20日の有村治子少子化対策担当大臣記者会見では、「今回は、初めて少子化対策の基本目標を設定するとともに、子育て支援策の二層の充実や、若い年齢での結婚・出産の希望を実現できるようにすること、また、2人目、3人目、4人目という多くのお子さんを受かる多子世帯への一層の配慮をしていくことなど、5つの重点課題を設けております。／結婚支援や多子世帯支援など、従来にはなかった取組であっても、強い意志を持って、御協力をいただきながら書き込みました」と説明された。

有村大臣は、これまでの記者会見において、「大綱」については独特の強調をしてきた。例えば、「多少、議論が分かれるところであっても、本当に必要なところのだから、歯を食いしばってその大綱に書き込もうという思いで、その指示を明確に出しております」（同2月24日）、「痛くもかゆくもない、そのまま本棚にしまわれるような大綱というのは、この時期にある少子化対策としては不足、十分では

ない」「多少、日本が置かれている現実を鑑みれば、とがった意見が出てきても、それは封をしないでおこう」（同3月3日）。

このような物言いが即座に思い起こさせるのは「女性手帳騒動」である。そして、「少子化危機突破のための緊急対策」（13年6月7日）では、「少子化対策を『新たなステージ』へ高める観点が言われ、個人の希望の実現という点で政策ニーズが高く、出生率への影響も大きいとされている『結婚・妊娠・出産』に係る課題については、これまでの取組は弱いが現状」だとされたのだ。そのようにして、「結婚・妊娠・出産支援」が「3本目の矢」として政策の柱に据えられたのは、「女性手帳騒動」の後である。本誌昨年7-8月号にも書いたが（どこへ行く「少子化対策」）、「結婚・妊娠・出産支援」自体は、この騒動を経ても撤回されることなく、「妊娠・出産等に関する情報提供、啓発普及」が書き込まれたのであった。「これまで少子化対策は、主に子育て支援に重点を置いて推進してきた。本大綱は、従

来の枠組みを越えて、新たに、結婚や教育段階における支援を加えるとともに、社会全体を俯瞰して、これまで以上に少子化対策の充実を図る」と述べる今回の「大綱」は、これを引き継いでいる。

「結婚支援」を行う意図は、少子化の主な原因を女性の未婚化、晩婚化とするところからくる（現在、20代後半の女性の未婚率は60・3%、妻の平均初婚年齢は29・2歳）。日本では、欧米とは著しく異なり、婚外子の出生はわずかであるため、結婚の動向が子どもの生まれ方に直接影響すると言えてしまうのである。「完結出生児数」の最新値は2を切っているのだが、平均理想子ども数、平均予定子ども数は2を切ることはないので、結婚を増やすことができれば出生数も増加すると考えるのはたやすいことである。

そこに加えて、女性の妊孕性の問題があった。12年2月に「NHKクローズアップ現代」が「卵子老化」としてこのことを取り上げ（「産みたいのに産めない」卵子老化の衝撃）、加齢による妊孕性の低下

について、知らない女性が多いと警告したのであった。反響が大きかったのか、NHKは、同年6月、同タイトルの番組を「NHKスペシャル」枠でも放送、さらにはこのテーマを発展させて「不妊社会」産みたい育てたい」というシリーズ企画を組むほどであった。

「女性手帳」は、明らかにこうした動きを受けている。森雅子・少子化対策担当大臣（当時）は、「年をとつてから妊娠をすることが非常に難しいということを知らない人が多いということ、年をとつてから妊娠をしたとしても、今度出産をするときに、胎児と母体に対して大変リスクが高いということも知識として広まっています。これを中学生か高校生ぐらいのときから知識として広めることによって、将来、女性が自分のライフステージを選択し設計できるようなしていくべきだということが趣旨でございます」と説明した（13年5月7日定例記者会見）。

こうした動きに対して、女性たちは、妊娠・出産への国家からの圧力を感じ女性のリプロダクティブ・ライツを侵害するものとして「女性手帳に反対する緊急ミーティング」を開催したり、ネット署名サイトのChange.orgで反対の署名を募ったりし、それらはマスメディアに大きく取り上げられて、「女性手帳」の作成と配布は、「事実上の撤回」を余儀なくされた。

しかしながら、妊孕性についての教育、知識の普及は、極めて重要な論点として残っていた。3月2日、有村大臣は、日本産科婦人科学会を始めとする9団体の訪問を受け、「学校教育における健康教育の改善に関する要望書」を受け取っている（他は、日本産婦人科医学会、日本生殖医学会、日本母性衛生学会、日本産殖医学会、日本母性衛生学会、日本周産期新生児医学会、日本婦人科腫瘍学会、日本女性医学学会、日本思春期学会、日本家族計画協会）。

その内容は、「医学的観点からも健全な家族形成が促進できるよう、妊娠・出産の適齢期やそれを踏まえたライフプラン設計について十全な教育内容としていただきたい」とし、そのために、学習指導要領に書き込み、中学・高校の教科書に掲載させ、副教材にも盛り込むことを求めるものだった。大臣は、「大綱」の検討会（新たな少子化社会対策大綱策定のための検討会）でも同様の議論をしているので、文部科学省始め関係省庁とも連携して、今後の発信方法について検討すると、積極的に応じている。できあがった「大綱」では、「IVきめ細かな少子化対策の推進」において、「1. 各段階に応じた支援」の「④教育」に、別記（次ページ）のように入った。4項目のうちの一つである。

**20代で結婚して3人産んで!**

こうしたことから感じられることは、「女性たちに、20代で（結婚させて）産ませたい」という強力な意志である。第1子出生が20代で得られれば、第2子、3子も得られるだろう（30代に入ってから第1子を産むのでは間に合わないだろう）。そのためには多子世帯へのインセンティブが必要である。そのような考え方から、重点課題の「②」として「若い世代での結婚・

科書に掲載させ、副教材にも盛り込むことを求めるものだった。大臣は、「大綱」の検討会（新たな少子化社会対策大綱策定のための検討会）でも同様の議論をしているので、文部科学省始め関係省庁とも連携して、今後の発信方法について検討すると、積極的に応じている。できあがった「大綱」では、「IVきめ細かな少子化対策の推進」において、「1. 各段階に応じた支援」の「④教育」に、別記（次ページ）のように入った。4項目のうちの一つである。

科書に掲載させ、副教材にも盛り込むことを求めるものだった。大臣は、「大綱」の検討会（新たな少子化社会対策大綱策定のための検討会）でも同様の議論をしているので、文部科学省始め関係省庁とも連携して、今後の発信方法について検討すると、積極的に応じている。できあがった「大綱」では、「IVきめ細かな少子化対策の推進」において、「1. 各段階に応じた支援」の「④教育」に、別記（次ページ）のように入った。4項目のうちの一つである。

科書に掲載させ、副教材にも盛り込むことを求めるものだった。大臣は、「大綱」の検討会（新たな少子化社会対策大綱策定のための検討会）でも同様の議論をしているので、文部科学省始め関係省庁とも連携して、今後の発信方法について検討すると、積極的に応じている。できあがった「大綱」では、「IVきめ細かな少子化対策の推進」において、「1. 各段階に応じた支援」の「④教育」に、別記（次ページ）のように入った。4項目のうちの一つである。

出産の希望が実現できる環境を整備する」を、(3)として「多子世帯へ一層の配慮を行い、3人以上子供が持てる環境を整備する」が導き出されているのであろう。

もちろん、この大綱は、数値目標に合計特殊出生率や20代での婚姻率を掲げたりはしない。しかしながら、「教育」として「妊娠・出産に関する医学的・科学的に正しい知識についての理解の割合」を

34% (09年) から70% (20年) とし、「結婚」については「結婚希望実現指標」(\*)なるものが考案されており、現状68% (10年) から目標80% (20年) と掲げられている。他方、長時間労働については、これまでと同じ、「週労働時間60時間以上の雇用者の割合」を減少させること (13年8・8%から20年5%) などである。

昨年の12月26日付朝日新聞記

#### ④教育

学校教育段階からの妊娠・出産等に関する医学的・科学的に正しい知識の教育

- 個人が将来のライフデザインを描き、妊娠・出産等についての希望を実現できるように、学校教育段階において、専門家の意見を参考にしながら、妊娠・出産等に関する医学的・科学的に正しい知識を適切な教材に盛り込むとともに、教職員の研修などを行う。
- 学校教育に加えて、家庭や地域での教育、婚姻届提出時や成人式などの機会を活用した、教育課程修了後の社会人等に対する情報提供が行われるよう取組を進める。

性に関する科学的な知識の普及

- 思春期の人工妊娠中絶やHIV感染症を含む性感染症問題に対応するため、学校や保健所等において、健康教育や電話相談等を行うなど性に関する科学的な知識の普及を図る。

妊娠や家庭・家族の役割に関する教育・啓発普及

- 妊娠や不妊、家庭・家族の役割について早くから情報提供が行われるように啓発普及を図る。特に、妊娠や家庭・家族の役割については、発達の段階に応じた適切な教育の推進を図る。

キャリア教育の推進(略)

事によれば、合計特殊出生率や出生数について目標を掲げている都道府県は既に19あるという。大学でのキャリア教育の中で女性の妊孕性について取り上げる授業も増えている。「妊娠・出産に関する医学的・科学的に正しい知識」の重要性については、誰しも認めるところであろう。しかしながら、この知識が、妊娠・出産に悩む女性たちの抑圧の源になり得たこともまた、事実なのである。それでも「歯を食いしばって書き込もうという思い」であるならば、政府が、そうした事実について、反省とともに共有する姿勢を示すのは、当然ではないか。そして私たちは、そのような経緯から生まれた「リプロダクティブ・ヘルス/ライツ(性と生殖に関する健康と権利)」という理念を既に持っている。しかし、「大綱」にはもちろんのこと、「検討会」での議事要旨にも、この語は全く登場しない(さらには、日本産科婦人科学会が作成し、インターネット上でも配布して、好評を博しているという健康手帳「HUMAN+(ヒューマンプラス) 女と男のダイク

シヨナリー」にも、登場しない。それをよく知る書き手が参加しているにもかかわらず、登場しないのである)。

新「大綱」には、出生率を回復させた国々の「家族関係支出が対GDP比で3%以上」であることに触れながら、財源を確保し、予算の拡充を図ること、また、「全世代型の社会保障への転換」を目指すことについても書かれており、評価できる。しかし、「リプロダクティブ・ヘルス/ライツ」が登場しないことは、女性たちへの強いメッセージになっていない。増えていくであろう予算が何に使われていくか、そして、「妊娠・出産に関する医学的・科学的に正しい知識」が、若い女性たちに何を引き起こしていくか、注視していく必要がある。

\*「大綱」では、「注11」として、「結婚の希望(既に希望を実現したと考えられる有配偶者を含む)」と、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の期間(5年間)経過後の結婚の実績の対比を指標として設定。具体的には「調査時点より5年前における、18〜34歳の人口に占める有配偶者の割合と5年以内の結婚を希望する者の割合の合計(A)」に対する「調査時点における23〜39歳の人口に占める有配偶者の割合(B)」の比率(B/A)を算出している。