

## 少子化をめぐる家族政策 —家族はなぜ批判されるのか—

広井 多鶴子

### はじめに

90 年代以降の少子化政策を見ていて、最も疑問に思うことの一つは、なぜ少子化政策は子育てをする家庭に対する経済的な支援をまともに取り上げようとはしないのかということである。多くの意識調査で子ども数の数を制限する理由や育児の負担として 1 番に挙げられているのは、精神的負担などではなく経済的な負担であり、希望する対策として最も多いのも経済的な支援である (1)。実際、子育て世帯の経済的な負担感はかなり増大している (2)。

児童手当は確かに 2000 年以降徐々に拡充してきたが、その一方で、母子家庭に対する児童扶養手当は削減されている (3)。また、親の経済的な負担が増し、家庭の経済的な格差が子どもの進路に最も影響する義務教育終了後については、有利子奨学金の拡大を除けば、課題にも挙げられていない。94 年のエンゼルプランにあった私学助成の拡大は、後の政策では削除されている。07 年の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略は、日本の次世代育成に関する財政的な規模は、欧州諸国に比べ現金給付（児童手当など）、現物給付（保育所など）ともに小さいと書いているが (4)、基本的な政策は現金給付ではなく「現物給付の充実」である。

もう一つの疑問は、なぜ少子化政策は家族や親・子どもを批判するのかということである。たとえば 04 年の「少子化社会対策大綱」は、少子化の背景には核家族化や都市化による家庭の養育力の低下、育児の孤立、育児の負担感などがあるとし、2000 年の中央教育審議会の答申「少子化と教育について」は、少子化によって「過保護・過干渉の傾向」が生じ、子どもの成長が損なわれているかのように述べる。だが、同答申が他方で「夫婦の平均出生児数は、昭和 40 年代の後半からは約 2.2 人で安定しており、このことが近年の少子化の要因であるとは言えない」と書いているように、平均きょうだい数は近年まできわめて安定していた。子どものいる家庭の核家族率も 70 年代から 2000 年まで約 7 割で変わらない (広井・小玉 2009)。にもかかわらず、核家族化や少子化が子どもの発達を害するものとして批判され続けてきたのはなぜなのか。

この 2 つの疑問は、実は結びついているのではないかというのが本稿の視点である。渋谷敦司によれば、70 年代から 80 年代の国際的な福祉見直し路線、新保守主義的な福祉政策の中で、「社会統制」のための手段としての「家族政策」が登場するという。この家族政策は「家族機能」の低下という「政策的な家族危機意識を背景に、家族に『本来の機能』を取り戻させて『国家と家族の関係の再定義』を行なうもの」であり、近年の児童家庭福祉政策や少子化対策も、

こうした家族政策の一環であると渋谷は指摘する（渋谷 1999）。つまり、核家族化・少子化による家庭の「教育力の低下」といった批判自体、きわめて政治的・政策的な戦略に基づくものであり、そうした家族批判が家族と国家の関係を変更し、親の教育責任と経済的負担を増大させてきたものと思われる。この小論では、『厚生白書』や審議会の答申などから、子どもの養育をめぐる家族批判がいつ登場するのか、そして、そうした家族批判が家庭と国家・社会の役割をどのように再編成しようとしてきたのかについて考えてみたい（5）。

## 1. 近代化にともなう過渡期の問題—1960年代

『厚生白書』は56年から発行されるが、共働きや出稼ぎによる「留守家庭」問題を除けば（6）、60年代末までは親のあり方を直接問題にするような記述はあまり見られない。その要因は1つには、この当時、家族の問題は基本的に戦後の急激な社会変動に伴って生じた「過渡的な現象」として捉えられていたからである。わが国の「児童は危機的段階」にあると断言した63年の『児童福祉白書』ですら、その危機的な様相は新たな「家庭像の再建途上」にあるがゆえの「過渡的な現象」であり、「避けられない過程」であると書いている（厚生省児童局 1963、2-3頁）。

2つ目の要因は、家族形態の変化や出生率の低下は近代化にともなう必然的な現象であって、否定・批判すべきものとは捉えられていなかったからである。64年版『厚生白書』は、「核家族化の傾向は、欧米近代家族特に都市家族の基本的な特徴であるといわれる」が、わが国においても教育文化水準の向上などによって「国民の意識は漸次核家族化の方向へ進むものと思われる」と指摘する〔第1部第4章第2節〕。また当時、「少なく生んで大事に育てる」ことは、近代的な国家・社会の建設につながるものと考えられており、少なくなった子どもの「資質向上」が基本的な政策だった。それゆえ、69年版は、「1人の子どもの養育に経費をかけすぎるきらいがあるとの見解もあるが、養育費が、現実に家計のかなりの負担となっていることは事実である」と述べ、育児手当制度の導入を主張したのである〔総論2節1（4）〕

3つ目は、子どもや家庭の問題を貧困などの社会環境によるものと捉え、「社会的条件」に恵まれない子どもを「福祉国家」「国家社会」の任務としていかに保護するかが『厚生白書』の基本的な視点だったからである。57年版は、「社会生活の変化」によって、「今日では必ずしも父母の手のみで児童の健全な育成の責任をはたしきれなくなっている」とし、障害児、被虐待児、貧困家庭の子ども、不良化した「問題児童」などは、「国家社会による保護をまさに緊要とする児童達である」と指摘する〔第3章3節1〕。もっとも60年代半ばになると『厚生白書』は急速に貧困に対する関心を失っていく（7）。だがなお68年版は、「働く機会や能力のない人々が経済成長にとり残されること自体」が貧困であるとし〔序説3〕、社会保障費の拡充が人々の労働意欲を下げ、経済成長を低下させるといった議論を「俗論」として批判したのである〔序説4〕。

## 2. 児童の問題は親の問題—1970年代

このような60年代までの白書を一転させたのが、「こどもと社会—児童憲章制定20年記念」と題した71年版『厚生白書』である。同白書は、71年に他の先進国に遅れてようやく児童手当法が制定されたことから、児童手当制度導入を記念する白書でもあった。だがその紙幅の多くを占めているのは、児童の養育に自信の持てない親、しつけの低下、過保護・過干渉、育児ノイローゼ、子殺し、親子心中、教育ママ、親子の会話の不足、父親不在等々、親の養育態度や意識、家庭のあり方に対する執拗なまでの批判である。

その前提には次のような認識がある。「児童の問題は親の問題と言われるが、現在の家庭環境における問題点は問題児ならぬ問題親がふえている状況にあると言つても過言ではあるまい」〔総論序説4〕、「児童の養育は、第一義的には両親の責任にゆだねられているのに」、「児童の健全な成長をそ害する原因が親にある場合がみられる」〔総論第2章1節1〕。つまり、子どもの育成は本来親の任務・責任であり、したがって子どもをめぐる様々な問題の原因もまた基本的に親や家庭にあると捉えられているのである。もちろん、民法上でも教育法上でも児童福祉法上でも、子どもの教育責任は第一義的には親が持つものと位置づけられている。だが、71年版白書の記述がこれまでと大きく異なるのは、親の教育責任という理念・規範が、現実の親や家族を批判し、その責任を問うための論拠として用いられていることである。

こうした親への批判を根拠づけたのが世帯規模の縮小と核家族化の進行、きょうだい数の減少である〔総論序説4、第2章1節2〕。核家族化や「少子家族化」に対する批判は、70年代の中央児童福祉審議会の答申や、青少年政策、『犯罪白書』などにも登場する(8)。以後、核家族化と少子化が甘やかしや過保護・過干渉、しつけの低下をもたらしたとされ、そうした親の態度や意識が、非行、登校拒否、家庭内暴力、いじめ、自殺など様々な子どもの「病理現象」を生み出す要因と見なされるようになる。かくして、核家族化・少子化の進行という言説により、社会や貧困、制度・政策ではなく、家庭こそが問題であり、しかもそうした家族の病理が年々広がり、深刻化しているかのように捉えられることになったのである。

このような核家族化・少子化批判の前提には、「豊かな社会」の到来という認識がある。問題はもはや貧困や過渡期の混乱によるのではなく、急激な都市化、産業構造の高度化、消費水準の上昇がもたらした豊かさの病理であるという認識である。それゆえ、受験競争や家庭教育費の増大は、少ない子に対する親の過剰な教育熱の結果として捉えられ、かつて近代的な国家・社会の建設につながるものと考えられていたはずの「少なく産んで大事に育てる」という考え方自体も、我が子のみに向けられた親の私的欲望と見なされるようになる。実際、71年版『厚生白書』は、「児童の遊ぶ時間を奪い、学習塾でつめこみ教育をする」母親の「過度」な教育熱

心さを批判し〔総論第2章1節1〕、児童養育費が「家計を大きく圧迫している」と述べつつも、それは学習塾やけいこごとの増加によるものと見なすのである〔総論第2章1節7〕。

### 3. 子どもの養育をめぐる社会の役割分担論

71年版『厚生白書』でもう一つ注目される点は、子どもの育成に関する「社会の役割分担」論が登場したことである。同白書は、児童手当制度は「まさに児童養育に社会が積極的に参加することを示した社会的制度」であり、その意義は社会が「こどもの座」を確保することを決定したことにあると述べる。だが、同白書はそれに続けて、「児童問題を考える場合、常に問題となるのは、児童養育における家庭と地域社会と国・地方公共団体の役割分担である」と言う〔総論序章5〕。役割分担論へと議論を移すのである。

この役割分担論は、家庭環境や社会的条件にめぐまれない子どもの保護・育成を「国家社会」「福祉国家」の任務として位置づけた60年代までの白書とは異なり、対象とすべき子どもの範囲を子ども一般に広げるとともに、家庭を中心とした「社会」の任務として子どもの養育を位置づけ直すものだった。ここでは家庭が第1の位置にあり、次が地域、国は「社会」の後方に位置づく一つのエージェントにすぎない。同白書が「こどもと社会」というサブタイトルを付けたのは、こうした趣旨からだっただろう。

もっともこの当時の役割分担論は、必ずしも国家の責任や公的費用の軽減とは結びついていなかった。私学助成とともに「受益者負担」を打ち出した71年中教審答申が80年の大学・短大進学率を47%と推定していたように、福祉や教育の需要増大を想定するがゆえに登場した議論だったのである。「小さく生んで大きく育てる」と言われた児童手当制度も、70年代半ばまではかなり拡充されていく。

それが大きく変化したのは70年代後半からである。教育課程審議会が「精選」による「ゆとりの教育」を提唱したのは76年。専修学校法の制定（75年）と高等教育懇談会の「高等教育計画」（76年）、そして、受益者負担論に基づいて70年代半ば以降恒常化した学費値上げによって、大学・短大進学率は76年の38.6%をピークに漸減していく（9）。児童手当の支給総額も、所得制限の強化や対象児童の年齢制限などによって抑制される（10）。70年代半ば以降、役割分担論は国家役割の軽減や公的支出の削減政策へと転換していくのである。そして、70年代末から80年代にかけて展開された「日本型福祉」論や「家庭基盤の充実」政策によって、家庭は福祉や教育の基盤として位置づけられる（家庭基盤充実研究グループ1980）（11）。国家役割の軽減に対応して、家庭の役割や自己責任が増大していくのである。

こうして70年代半ば以降の政策は、親の責任意識を喚起しつつ、学費の値上げや有利子奨学金制度の導入（84年）など、教育費負担の増加を親に求め続けてきた。この間、合計特殊出生

率は減少し続けるが、阿藤誠によれば、90年の1.57ショック以前の家族政策は、「出生率向上の意図を全くもたない家族政策」だったという（阿藤 2005、36頁）。その一方で、きょうだい数の減少が子どもの発達をゆがめているといった批判ばかりが繰り返されてきたのである。

#### 4. 親の責任と社会的支援—少子化政策

では、90年代以降の少子化政策が、「次世代育成支援」や「子育て支援」と言いながら、家庭に対する経済的支援になお消極的なのはなぜなのか。97年の人口問題審議会の報告書「少子化に関する基本的な考え方について」は、「子どもを育てることを私的な責任（家族の責任）としてだけ捉えるのではなく、社会的な責任である、との考え方をより深めるべきである」と指摘する（人口問題審議会1998、34頁）（12）。子どもは「社会の宝」であるとか、次世代育成支援のための社会的コストは「未来への投資」であるといったことも主張されている。少子化政策は近年になく「社会の責任」を強調しているはずなのだが。

にもかかわらず、少子化政策が経済的な支援に消極的なのは、少子化対策の中心が仕事と育児の両立支援策、つまりは今後の労働力人口の減少を見込んだ女性労働力の活用政策だからである。「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（07年）が、現金給付と現物給付のバランスをとった家族政策の充実が必要と言いながら、「現物給付を優先した家族政策」を提唱するのはそのためである。また、前掲の人口問題審議会の報告は、親の経済的負担の軽減が必要だとする意見と、「経済的負担軽減措置よりも、仕事と育児を両立させるための支援方策の方がはるかに有効であるという意見」の両方があると書いている（人口問題審議会1998、42頁）。北明美は、ヨーロッパでは「児童手当制度を保育サービスに対立させる日本のような議論はもはや見られない」と指摘しているが（北2002、19頁）、少子化対策としての両立支援策は、経済的負担軽減策に対する批判の上に成り立つ政策だったのである。

その背景にはやはり親の責任論がある。03年制定の「少子化対策基本法」第2条は、「少子化に対処するための施策」は、「保護者が子育てについての第一義的責任を有するとの認識の下に」講ぜられなければならないとし、新教育基本法（06年）は、「家庭教育」の条文を新たに設け（10条）、親の「第一義的責任」として、生活習慣の形成、自立心の育成等を規定した。次世代育成に対する社会的な責任が言われる一方で、子どもを育成する親の責任は法的に強化されてきたのである。少子化政策においても、親の教育責任を最優先に位置づける発想は、なおも国家の責任を軽減させ、家庭に対する経済的支援を抑制するための戦略として生き続けている。

#### おわりに

70年代半ばから今日の少子化対策に至るまで、家族政策や教育政策は親の教育責任を強調す

るとともに、家庭の教育力の低下を批判し続けてきた。だがなぜ親の教育責任を重視する政策が、親や家庭を批判しなければならないのか。それは、「子どもの問題の原因は家庭にある」という言説こそが、親の教育責任の重大性を最も端的に示しうるからだろう。またそれによって、社会や国の責任以前に、家庭の責任を問うことができるからでもある。90年代後半から少年犯罪や育児不安、児童虐待、孤食、ニート、引きこもりなどが相次いで社会問題化する中で、親や家庭を批判し、その責任を問う声は一層大きくなっているように思われる。

こうした70年代半ば以来の政策が親の教育費負担を増大させ、私費で経費のかかなりの部分を賄う教育制度を創り上げてきた。進学を求める親の要求を「過剰進学」や受験競争の原因と見なすことによって、公費支出を抑制してきたのである。そしてまた、子どもをめぐる様々な問題の原因が核家族化や少子化に求められ、親の養育態度や意識に問題が還元されることによって、その背景にある貧困や格差拡大、社会的排除といった社会や制度の問題を等閑視する政策が進められてきた（山野2006、浅井他2008）。親や家庭に対する批判が、家庭の教育費負担を増大させるとともに、格差や貧困を無視する政策を正当化してきたのである。

#### 【注】

(1) 国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査」(05年)、内閣府05年度「少子化に関する国際意識調査」、同04年度「少子化社会対策に関する子育て女性の意識調査」、04年度内閣府「国民生活選好度調査」、厚生労働省「少子化に関する意識調査研究」(04年)参照。

(2) 内閣府「少子化と男女共同参画に関する社会環境の国内分析報告書」(06年)によれば、家計支出に占める教育関係費の割合は、74年5.8%から04年13.7%に増加した。教育費の支出が家計の状態から見て苦しいと答えた割合は、76年24.8%に対し98年67.2% (98年度「国民生活選好度調査」)。06年度厚生労働省「国民生活基礎調査」で生活が苦しいと答えた割合は、18歳未満の児童のいる世帯は61.8%で、高齢者世帯(55.9%)や全世帯(56.3%)よりも高い。

(3) 90年代、児童手当は乳幼児期に限定されていたが、07年現在、小学校修了まで月額5000円～1万円が支給されている。児童扶養手当は母と子1人世帯の場合、最高で月額4万1720円。この全額受給の所得制限が02年に204.8万円から130万円へと引き下げられた。

(4) 日本の次世代育成に関する家族関係支出の少なさについては、08年版『少子化社会白書』参照〔第1部2章2節4〕。日本は教育機関への公的支出も少なく、OECD加盟国28カ国中最下位である。その分私費負担の割合が高く、高等教育費の66.3%を私費が占める(OECD平均26.9%、経済協力開発機構2008)。また、日本の子どもの貧困率(2000年14.3%)はOECD平均(12.1%)よりも高く、かつ80年代以降上昇している。とくに母子家庭の貧困率(57.3%)はトルコに次いで2位と高い。しかも驚くことに、日本はOECDの調査で税や社会保障の再配分後に貧困率が上昇する唯一の国である(浅井他2008、阿部2008、山野2008)。公費負担の少なさが親の負担を増

大きさせているばかりか、税や社会保障制度が再配分機能を全く果たしていないのである。

(5) 白書は各省のホームページを参照し、引用した箇所は〔 〕に示した。

(6) 60年代、「留守家庭」は機能上の「欠損」あるいは「疑似欠損」と見なされ、『厚生白書』では「非行多発地域、留守家庭児童多発地域」などといったことばすら使われていた。

(7) 56年版『厚生白書』は、「戦後は終わった」とする同年の『経済白書』に対して、貧困はなおも「最大の社会問題である」と反論した〔第2章2節〕。その根拠となったのが、厚生行政基礎調査（現「国民生活基礎調査」）の「低消費水準世帯」の推計だが、松本伊智朗によれば、厚生省はその推計を、65年を最後に打ち切ったとされる（浅井他2008、17頁）。

(8) 70年の青少年問題審議会の具申「都市化の進展と青少年対策について」は、「核家族化、少子家族化」を問題にしているが、この頃から「少子家族化」や「少子化」が、出生数やきょうだい数の減少を批判するための用語として使われるようになったものと思われる。

(9) 小林雅之は、70年代の国立大学低授業料政策の放棄と高等教育抑制政策によって、私立大学の授業料値上げも可能になったと指摘する（小林2008、136頁）。

(10) 児童手当の支給総額は72年から76年の間に26倍に増えるが、その後99年までの23年間、ほぼ横ばいである（児童手当制度研究会2007）。また、公的な経済支援としては他に扶養控除があるが、都村敦子によれば、「扶養控除は高所得層ほど減税効果が大きく、低所得者は対象にならないなど、公平の視点から問題がある」。そのため、ヨーロッパの多くの国では扶養控除を廃止して児童手当に統合し、再配分機能を高める制度改革が行われてきたという（都村2002）。

(11) 下夷美幸は、こうした「日本型福祉社会」論において、社会保障が家族を支える関係から、「家族が福祉基盤として社会保障を支える」関係へと逆転したと分析している（下夷1994、260頁）。だが、家庭は「私的領域」のほずであり、しかもその自立・自助がなぜ政策の基盤となりうるのか。広瀬裕子は、私的領域は公的領域からそもそも自由な領域なのではなく、「公的領域に合致する限りにおいて『放任』された、公的領域と不可分」の領域として成立したのであり、公権力は人々の価値観に関与しないという近代社会の大原則は、自律性の確保に資して有効であるという判断に基づいたきわめて戦略的な原則であると指摘している（広瀬2006）。

(12) もっとも同報告書はそのすぐ後に、「この考え方については、子育ては親の責任であるという基本をゆるがせにすることにつながるという意見もある」と書いている。

## 【参考文献】

浅井春夫他（2008）『子どもの貧困』明石書店

阿藤誠（2005）「少子化と家族政策」大淵寛・阿藤誠編著『少子化の政策学』原書房

阿部彩（2008）『子どもの貧困』岩波新書

家庭基盤充実研究グループ（1980）『家庭基盤の充実』大蔵省印刷局

- 北明美（2002）「日本の児童手当制度の展開と変質（上）」『大原社会問題研究所雑誌』524号
- 経済協力開発機構（2008）『図表で見る教育－OECD インディケータ 2008年版』明石書店
- 厚生省児童局（1963）『児童福祉白書』復刻版日本図書センター（1988）
- 小林雅之（2008）『進学格差』ちくま新書
- 児童手当制度研究会（2007）『児童手当法の解説4訂』中央法規
- 渋谷敦司（1999）「少子化問題の社会的構成と家族政策」国立社会保障・人口問題研究所『季刊・社会保障研究』Vol.34 No4
- 下夷美幸（1994）「家族政策の歴史的展開」社会保障研究所『現代家族と社会保障』東大出版会
- 人口問題審議会（1998）『人口減少社会、未来への責任と選択』ぎょうせい
- 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『少子化社会の子育て支援』東京大学出版会
- 広井多鶴子・小玉亮子（2009）『現代の親子問題』（仮題）日本図書センター（近刊予定）
- 広瀬裕子（2006）「公私二元論の批判的再考」日本教育行政学会『学会創立40周年記念 教育行政学の回顧と展望』教育開発研究所
- 山野良一（2006）「児童虐待は『こころ』の問題か」上野加代子編『児童虐待のポリティクス』明石書店
- 山野良一（2008）『子どもの最貧国・日本』光文社新書