

少子高齢化・人口減少社会における教育への期待

池 本 美 香
(日本総合研究所)

1. 日本の少子高齢化と人口減少

2014年5月に、日本創成会議・人口減少問題検討分科会から、地方からの人口流出がこのまま続くと、若年女性（20～39 歳）が2040年までに50%以上減少する市町村が全体の49.8%にのぼり、これらの自治体はいくら出生率が上がっても将来的には消滅するおそれが高いとの推計が出された。また、内閣府の「選択する未来」委員会からも、日本の人口が2060年には約8,700万人と、現在の3分の2の規模まで減少し、50年後に1億人の人口を維持するには、合計特殊出生率が2.07まで回復する必要があるとの予測が出された。

これらを受け、政府が同年6月に策定した「経済財政運営と改革の基本方針2014」（骨太の方針）では、「50年後に1億人程度の安定した人口構造の保持を目指す」と初めて人口の数値目標が掲げられた。政府は2013年6月に「少子化危機突破のための緊急対策」を打ち出し、「少子化危機突破タスクフォース」を設置して議論を重ねているが、2014年7月には全国知事会より「少子化非常事態宣言」も出されている。

日本の合計特殊出生率は、すでに1970年代半ばに、人口を維持するために必要な水準（約2.08）を下回っており、2013年は1.43と、OECD諸国平均の8割程度の低い水準にある。合計特殊出生率は、2005年に1.26まで落ち

込み、その後回復傾向にあるが、出産年齢にある女性人口自体がすでに減少に転じていることから、出生率が回復しても、出生数は増えていない。子どもの人口（15歳未満）は、1955年には2,980万人であったが、2013年には1,640万人と半分近くに減っており、総人口に占める子どもの割合も1955年には33.4%を占めていたが、2013年には12.9%にすぎない。

日本はすでに世界一の高齢社会となっている。65歳以上人口は過去最高の3,190万人で、総人口に占める割合は25.1%に達し（2013年）、4人に1人が65歳以上である。高齢者比率は今後も上昇し、2060年には39.9%になると予測されている。1950年には高齢人口（65歳以上）1人に対して10.0人の現役世代（20～64歳）がいたが、2010年には2.6人、2060年には1.2人で1人の高齢者を支える社会となる。

本稿では、こうした日本の少子高齢化や人口減少に対して、教育はどう変わるべきかについて検討してみたい。高齢化は、年金・医療・介護といった社会保障費用の増加をもたらすが、少子化によりその担い手が減り、社会保障制度の維持が困難になっている。また、人口減少は、労働力不足や市場規模の縮小で、経済活動の制約となると見られている。そこで、今後期待されることとしては、第一に、社会保障費用の担い手や労働力を増やす観点から女性の就業を促進すること、第二に、将来の社会保障費用の担い手や労働力確保の観点から子どもの数を増やし、かつ子どもの能力を最大限伸ばすこと、第三に、財源の制約の下、公的投資の効果最大化を図ること、が挙げられる。以下、この3点について、教育の現状と課題について考えてみたい。

2. 女性の就業促進に向けた課題

(1) 保育の量的拡充と質の改善

日本の女性の就業率は60.3%と、OECD平均の59.7%を若干上回っているが（15～64歳・2011年）、母親の就業率は他の国と比べて低い（OECD Family Database Chart LMF1.2.B）。特に末子の年齢3歳未満の母親の就業率は、ドイツ、フランスが6割程度、スウェーデンが7割を超えているのに対して、日本は4割である。つまり、日本の女性の就業率の高さは、少子化

によって実現されている面があり、今後は女性の就業率と出生率の両方を高めていく方向、すなわち母親の就業率向上が必要となる。

母親の就業促進には、まず保育の整備が必要であるが、厚生労働省によれば、待機児童数は保育所が22,741人（2013年4月1日現在）、学童保育（放課後児童クラブ）が8,689人（2013年5月1日現在）とされている。政府は「待機児童解消加速化プラン」を打ち出し、2017年度末までに約40万人分の保育の受け皿を確保するとしており、2014年6月に閣議決定された新成長戦略では、「小1の壁」の解消を目的に、2019年度末までに約30万人分の学童保育（放課後児童クラブ）の受け皿拡大を掲げる。

加えて、2012年8月に成立した子ども・子育て支援法等により、2015年度からは子ども・子育て支援新制度がスタートするが、新制度ではすべての自治体に、ニーズ調査を行った上で保育所や学童保育などの整備計画を策定することが求められる。これまで自治体によっては、待機児童がいても、認可保育所の運営に株式会社の参入を認めていなかったが、新制度では自治体に株式会社の参入を認めることも求める。そのほか、規模が小さいために認可保育所となれず、国の補助が受けられなかった小規模な保育所等についても、市町村が一定の基準を設けて認可し、国の補助が受けられるようになる。さらに、幼稚園を待機児童解消に役立てるために、内閣府が一元的に所管する幼保連携型認定こども園も制度化される。

このように、保育の量的拡充には対策が講じられつつあるが、一方、保育の質の改善は今後力を入れるべき課題である。OECDは、保育の質が、子どもの教育の観点からも、女性の就業促進の観点からも、極めて重要であると考え、保育の質をどう高めるかについて、様々な角度から検討した報告書（*Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*）を出している。日本では保育の量的拡充を進めるために、園庭のない保育所も増えている。加えて、保育士不足が指摘されており、保育士の質の確保も困難になっているが、保育が子どもの成長発達にふさわしい環境を保障できなければ、母親は子どもを預けて働く気になれない。保育を子どもの教育の観点から見直し、質を改善していくことが、女性の就業促進に不可欠である。

(2) 家事・育児時間の男女格差の縮小

一方、保育の問題ではなく、労働時間が長く、子どもとの時間が十分に確保できないために、仕事の継続をあきらめる女性も少なくない。週50時間以上働く人の割合は、OECD加盟国平均の8.8%に対して日本は31.7%と、34か国中トルコに次ぐ2番目の高さである（OECD Better Life Index 2013）。上場企業役員に占める女性割合が最も高いノルウェーでは、週50時間以上働く人は2.8%である。

こうした長時間労働の慣行により、男性が家事・育児等の無償労働にかかる時間が短いことも、女性の活躍を阻む一因である。日本の男性の無償労働時間（1日当たり）は、OECD諸国平均の141分に対して69分と約半分であり、日本の女性は男性より257分も多く家事・育児等を行っている（OECD Indicators of Gender Equality in Employment）。ノルウェーの女性が家事・育児等にかかる時間は、日本の女性より116分も少なく、無償労働時間の男女差も30分と小さい。

ノルウェーで家事・育児時間の男女格差が小さい背景には、所得補償率が80～100%の育児休業の一定期間を父親に割り当てる制度が導入されたことなど、政策的にインセンティブを与えたことに加え、父親が家事・育児を担うことの重要性について、男性自身の理解もあったものと推察される。スウェーデンでは保育園においても、子どもたちに性別役割分担意識を刷り込まないようにするという配慮がある。日本では2000年前後から、「男は仕事、女は家庭」などの社会的な性差を再び強化しようとする動きが起こり、2006年には内閣府男女共同参画局が地方公共団体の男女共同参画担当課宛に、ジェンダーフリーという用語は「使用しないことが適切」との事務連絡を出したという経緯もあるが、女性の活躍には家事・育児時間の男女格差の縮小が不可欠である。日本でも政策的なインセンティブとあわせて、男性の家事・育児参画の重要性に理解が得られるような学びの場も求められる。

(3) 学歴の男女格差の縮小

日本は母親の就業率が低いことに加え、指導的地位に立つ女性の割合が低いことも指摘されている。研究者に占める女性割合を見ても、イギリス、スウェーデン、アメリカは3割以上、ドイツ、フランスも約25%を占めるが、

日本は14.0%と低い（平成25年版男女共同参画白書，第1-7-8図）。世界経済フォーラム（World Economic Forum）の男女平等指数ランキングでは，日本は136か国中105位（2013年）である。

海外ではなぜ女性が活躍しているのか。その背景の一つとして，女性の学歴の高さがある。4年生大学以上の卒業者割合（25～34歳・2011年）を見ると，ほとんどの国では女性が男性より高く，OECD平均では男性が26%，女性が33%となっている。これに対して，日本は女性が29%と，男性の41%を大きく下回っている。学校基本調査では短大等も含む「大学等進学率」が男性51.5%に対して，女性は56.1%と高いと紹介されているが，大学（学部）進学率では男性50.3%に対し，女性は45.6%と低い（2014年）。

大学・大学院卒の女性の就業率（25～64歳・2011年）も，日本はOECD平均の79%に対して68%と低くなっており，日本では高学歴が必ずしも就業に結びついていないことも，女性の進学意欲を抑制する一因といえる。女性の活躍促進に向けては，学歴の男女格差の縮小も課題であり，そのためには高学歴女性の就業促進の議論も必要である。

3. 子どもの教育の充実に向けた課題

(1) 子どもの貧困対策

次に，子どもの教育の現状を見ると，日本の子どもの相対的貧困率はOECD加盟国34か国中10番目に高く，OECD平均を上回っている。また，子どもがいる現役世帯のうち大人が1人の世帯の相対的貧困率は，OECD加盟国中最も高いとされる（平成26年版子ども・若者白書，第1-3-39図）。経済的理由により就学困難と認められ，就学援助を受けている小学生・中学生の割合は，この10年間上昇を続けており，2012年度には過去最高の15.64%となっている（第1-3-40図）。

子どもの貧困は，子どもの成長発達にマイナスの影響を及ぼす可能性が高い。少子高齢化・人口減少社会においてはとりわけ，すべての子どもが親の所得にかかわらず，能力を十分に伸ばすことのできる環境を保障することが期待される。具体的な取り組みとしては，①3歳未満の教育の保障，②子ど

もオンブズマンの設置、③大学教育の費用負担の議論、が挙げられる。

(2) 3歳未満の教育の保障

日本では、両親が仕事を持っている場合でも、保育所に入れないケースが見られ、仕事を持っていない人が仕事を探そうと思っても、保育所が見つからないために就職活動ができないというケースもある。これに対して海外では、親の就労の有無にかかわらず、できるだけ多くの子どもに保育所の利用を促し、仕事を持たない親を就労へとつなげる取り組みが見られる。日本では3歳未満の子どもは、親の就労等で保育が必要であると認定されなければ、保育所に通うことは制度上できないが、多くの国では3歳未満の子どもも、親の就労の有無にかかわらず保育所等に通うことができる。そして、子どもを連れてくる親に対しても、様々なサービスが提供され、親の学習や就労を後押ししている。

たとえば、ニュージーランドでは親が運営するプレイセンターという幼児教育施設が0歳から利用できるが、利用する場合には、親は必ず親のための講座に定期的に参加し、そこで子どもへの接し方などを学びながら、子どもの先生役を務めることがルールになっている。このため、プレイセンターは乳幼児の教育の場であると同時に、親の生涯教育の場であり、特に女性のエンパワメントの場となっている。

また、ノルウェーでは、育児休業給付のない1歳児と2歳児について、保育所を利用していない親には、保育所への補助金を手当として親に支給する在宅育児手当があったが、親が手当を受け取って1,2歳児の面倒を見ることについて、親子が孤立しがちで、子どもが友達と会う機会が少なかったり、親が育児不安になったり、仕事に就いていないことで子どもが貧困に陥りやすいなどの問題があったため、手当の支給対象期間を短縮し、代わりにすべての子どもに1歳から保育所に通う権利が付与された。韓国でも、2004年から、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもが0歳から保育所に通うことを認める制度改正が行われている。

日本でも将来的には、3歳未満の教育の保障に向けた議論が必要と思われる。その際、子どもの貧困を減らすために、親を就労につなぐ取り組みもあわせて検討することが期待される。

(3) 子どもオンブズマンの設置

日本で子どもの貧困対策が遅れている背景の一つに、子どもの権利の保護・促進の観点から行政の施策をチェックし、改善を提言できる独立機関（子どもオンブズマン／コミッショナーなど）がないことがある。子どもオンブズマンは、社会経済的に不利な状況に置かれた子どもたちの声を代弁し、施策の改善に結びつける役割があり、たとえばスウェーデンでは、施設内の性的虐待の問題を子どもオンブズマンが指摘したことにより、現在では子どもと接する仕事に就く人は、犯罪歴等のチェックが求められている。

子ども・子育て支援新制度は、社会的養護の充実も含んでいるが、話題になっていることは保育所や学童保育、地域子育て支援拠点事業、預かり保育などの子育て支援事業であり、里親や児童養護施設の問題は注目されていない。少子高齢化・人口減少社会においては、すべての子どもが能力を十分に伸ばすことが期待されるなか、日本でも不利な状況に置かれた子どもの声を代弁する子どもオンブズマンの設置に向けた検討が期待される。

(4) 大学教育の費用負担の議論

日本で希望する数の子どもが持てない理由の一つに、教育費の高さがある。内閣府「少子化社会に関する国際意識調査」（2011年）によれば、ほしい子どもの数よりも実際の子どもの数が少ない人のうち、「今よりも子どもは増やさない、または、増やせない」と答えた人が日本では半数近くを占め、その理由として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が最も多くなっている。子どもの数を増やす観点からは、教育費負担の問題も議論が必要である。

OECD「図表でみる教育2013年版」（カントリーノート・日本）によれば、教育機関に対する公的支出の対GDP比は、OECD平均の5.4%に対して日本は3.6%と、比較可能なデータのあるOECD加盟国のうち最も低くなっている（2010年）。特に、高等教育については、私的部門が費用全体の65.6%を負担しており、これはOECD平均の31.6%の2倍以上と指摘されている。

この点については、文部科学省でも2013年4月に「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」を設置し、検討が進められている。大学進学率が高まる一方で、親の収入は不安定化し、財政も逼迫しているという難しい状況

にあるが、少子高齢化・人口減少のなかで、教育費負担のあり方について改めて議論する必要がある。

4. 限られた予算で教育効果を高めるための工夫

(1) 親の参画

少子高齢化・人口減少で財政が逼迫するなか、公的財源の無駄遣いをなくす取り組みが今後ますます重要になってくる。この点、保育や教育の質が投資に見合ったものとなるように、質をチェックし改善していく仕組みが期待される。イギリスやニュージーランドでは、すべての保育所や学校が定期的に国の監査機関の評価を受け、その評価レポートがウェブ上で公開されている。また、ノルウェー、ドイツ、韓国など多くの国では、保育所や幼稚園の運営に親の意向を反映させる目的で、親評議会などの設置が義務付けられている。

親は保育や教育の質に高い関心があり、また日常的にその質をチェックできる立場にある。そこで、保育や教育の質を高め、公的投資の効果最大化の観点から、親が保育の質をモニタリングして、親の意向を反映した運営がなされるような仕組みが重要と考えられるようになっている。日本でも、質の確保の観点から、新たに参入が認められた株式会社等が運営する認可保育所には、制度上、親をメンバーに含む運営委員会の設置が義務付けられているが、大半を占める公立や社会福祉法人立の保育所には、そうした親の意向を反映させる仕組みがない。公的投資の効果最大化の観点からは、すべての保育所、幼稚園、学校に同様の親の意向反映のための仕組みが期待される。

海外では、親が自ら運営する保育・教育施設も広く見られるが、これらはより一層親の意向を反映しやすく、親の満足度が高いと評価されている。こうした施設では、親が当番で教師の補助を行ったり、掃除なども親たちで分担するなどして、予算を節約しながら、保育の質を高める工夫がなされている。日本では保育士不足が深刻化しており、学校教員の長時間労働も問題となっている。親を保育・教育サービスの「消費者」と位置づけるのではなく、「共同生産者」とみなし、親の参画を促進する方向に日本も注目すべき

である⁽¹⁾。

(2) 学校施設の有効活用

子どもの数が減ることにより、学校の空き教室の増加も予想される。政府は「放課後子ども総合プラン」として、学校における学童保育の設置を増やし、さらに放課後の体験活動等も学校で増やしていく方向を打ち出しているが、こうした学校施設の有効活用は、ますます重要になってくるものと思われる。学校施設を活用することで、親にとって、おけいこごなどの費用負担が軽減されることも望ましい方向といえる。

イギリスでは、「拡大学校」(Extended School)という概念で、学校施設をフル活用し、限られた財源で教育の充実を図る取り組みが進められてきた⁽²⁾。学童保育やスポーツなどの子どもの活動を充実させることに加え、学校施設を親や地域住民が利用できるようにして、親同士、住民同士の交流促進を図っている。幼児教育・保育施設においても、多機能化を進める「子どもセンター」(Children's Centre)の設置が進められている。子どもセンターには、親や地域住民の交流の拠点となるように、カフェが設置されるケースも多く、子どもを迎えにきた親が保育士と一緒にお酒が飲める保育施設もあると聞く。

これらは一見すると、従来の学校や保育所のイメージとは異なっているが、財源や人手も限られるなかで、教育の効果を高めるためには、親や地域住民の生活の質を向上させ、親や地域住民を子どもの教育の担い手としてエンパワメントしていくという意味で、重要な取り組みであると考えられる。ドイツの幼稚園でも、親のためのカフェコーナーがあったが、学校や保育所を、教師・保育士と子どもだけの空間にとどめず、子ども・親・地域住民すべてをエンパワメントするように有効活用していくことも、今後期待される。

5. 少子高齢化・人口減少が教育にもたらすプラスの効果

以上、少子高齢化・人口減少に向かう日本において、教育においてどのような変化が期待されるのかについて考えてきたが、少子高齢化・人口減少へ

の対応を進めることによって、教育にはプラスの効果も多いことがわかる。女子の教育のあり方が見直され、教育の機会が制限されていた子どもにとっても、教育の充実が図られる。これまで保育や教育に参画する機会が極めて限られていた親にとっても、意見が尊重され、質に対する不安や不満が解消しやすくなる可能性がある。孤立した親や地域住民の交流も促進され、子どもの教育の充実のみならず、他の問題解決にもプラスに働く。少子高齢化・人口減少への対応を、教育の充実につなげていく取り組みを期待したい。

注

- (1) 幼児教育・保育施設における親の参画については、拙編著『親が参画する保育をつくる』（2014年・勁草書房）で諸外国の動向を紹介した。
- (2) イギリスの拡大学校の取り組みについては、拙編著『子どもの放課後を考える』（2009年・勁草書房）でも紹介した。