

子育て支援の諸相 (3)

子育て支援の政策的側面から

応用社会学科 中井 歩

はじめに

1. 経過－子育ての社会化
 - (1) 少子高齢化の政治課題化
 - (2) エンゼルプランの10年
2. 考察－政策としての子育て支援
 - (1) 少子化の要因と帰結
 - (2) 政策の拡大と総合
 - (3) 保育サービスの市場化

むすび

キーワード：子育て支援・子育ての社会化・政策の総合

はじめに

2004年現在、「子育て支援」に高い関心が払われ、多くのエネルギーが投下されている。たとえば、厚生労働省の平成16年度予算案の第1項目は「次世代育成支援対策の推進」であり、その総額は1兆338億円にも上る。

こうした政府の関心と関与の大きさの背景としては、少子化・高齢化という人口構成の急激な変化という問題、さらには育児不安や児童虐待をはじめとする子育てと子どもに関する諸問題の社会問題化、男女共同参画社会の促進などをあげることができよう。よって、子育て支援の現在について考える際には、さまざまな角度からアプローチすることが可能であり、かつ必要なはずである。

本稿は、子育て支援政策を、福祉国家の再編という政治的潮流の中に位置づける政治的観点から、また社会の側の変動に国家がどのように対応しようとしているのかという政策の観点から、検討していくためのファーストステップである。つまり、

子育て支援政策を、国家と社会の相互関係の中に位置づけて考察するための予備的な作業として、まずは、進行する少子高齢化への対策として、子育て支援政策が形成・執行されてきたこの10年間の流れを概観する。次に少子化について考えられている要因と帰結について述べた後、現代日本における子育て支援政策の形成と展開について、いくつかの特徴を考察する。

1. 経過－子育ての社会化

本節では、90年代以降これまでの日本における子育て支援政策の展開を概観する。

(1) 少子高齢化の政治課題化

20世紀に入って登場した福祉国家・社会保障制度の発展とは、産業化の進展と都市化に伴い、家族の形態が核家族化したことによって弱体化していった家族の相互扶助機能を、福祉や社会保険などの制度によって国家が代替していく過程であっ

た。

たとえば日本においても、高齢人口の経済的扶助については年金という形で、また医療については企業・職域を中心とした健康保険制度の創設によって、さらには介護についても家族から国の福祉という形での補完、さらには介護保険制度の導入という形で、家族の相互扶助の外へと外部化されていった。そしておよそ、家族の単位の中で行われるのが一般的であった子育てについても、女性の社会進出などによって家族の凝集性がさらに緩んでいくことで、その社会化・外部化が新たな課題となっていくのである（広井・1999）。

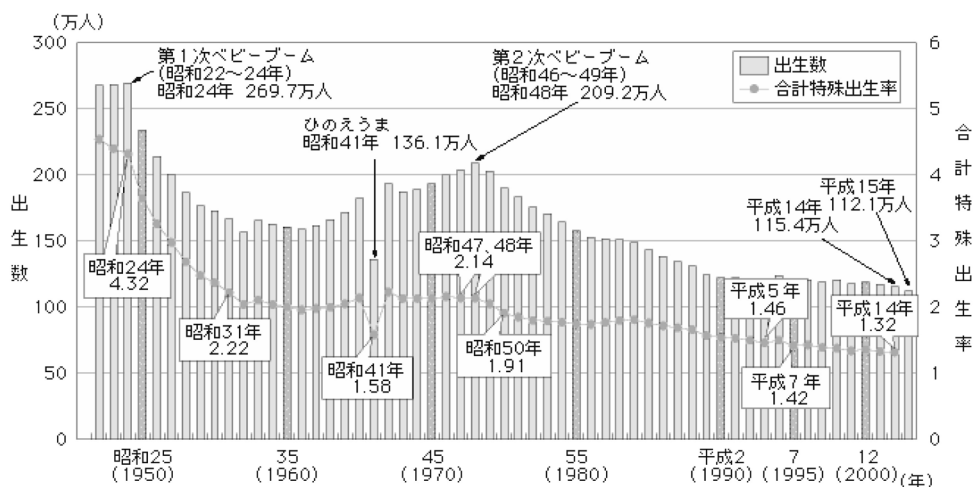
一方で、子育て支援は別の文脈においても政治課題となっていく。少子化の進行である。女性が一生の間に出産する子どもの数を表す合計特殊出生率を見ると、出生率の低下は、第1次ベビーブーム（1947年～49年）以降の急降下から始まる。1956年には2.22となり、そのまましばらくの間は人口を維持するのに必要とされる水準（2.1程度）で推移した後、1975年には2.00をきるなど、長期間にわたる低落傾向が現在に至るまで続いている（図1）。

1990年に発表された89年の合計特殊出生率は、

「ひのえうま」年であるがゆえに（丙午生まれの迷信があるため）低かった1966年の1.58を下回り、ついに1.57を記録した。このことは「1.57ショック」という言葉で表現されるほどに、非常に大きなインパクトを社会に対しても与えることになり、少子化現象への関心を集めることとなった。

(2) エンゼルプランの10年

政府は1991年に児童手当法の改正、育児休業法の創設など、取り組みを始めた。1994年12月には、厚生、文部、労働、建設（いずれも当時、以下同様）の4大臣合意として「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」が決定された。いわゆる「エンゼルプラン」である。ここでは、少子化は次のような点で影響が出るとされた。第1に、子ども同士がふれあいが減少することなどによって自主性や社会性を育ちにくくなるなどの子ども自身に与える影響であり、第2に社会保障の費用についての現役世代の負担増大、社会の活力低下などの社会経済的な影響である。そこで、「子育てはとかく夫婦や家庭の問題と取られがちであるが、その様々な制約要因を除外して



資料：厚生労働省「人口動態統計」
 (注1) 平成15年の出生数は推計値
 (注2) 昭和47年以前は沖縄県を含まない。

図1 合計特殊出生率の推移（出典：平成16年版『高齢社会白書』）

いくことは国や地方自治体はもとより、企業・職場や地域社会の役割でもある」として、政府による対応の必要性が主張された。

基本的視点としては、「子どもを生むか生まないかは個人の選択に委ねられるべき事柄であるが、『子どもを持ちたい人が持てない状況』を解消すること、「今後とも家庭における子育てが基本」であるとしつつ、「家庭における子育てを支えるため」に「あらゆる社会の構成メンバーが協力していくシステムを構築」することとされた。

少子化の原因の背景として、①女性の職場進出と子育てと仕事の両立の難しさ、②育児の心理的・肉体的負担、③住宅事情、④教育費などの子育てコストの大きさ、などを挙げている。そこで、「子育て支援を企業や地域社会を含め社会全体として取り組むべき課題と位置付け」て、「今後概ね10年間を目途として取り組むべき施策について総合的・計画的に推進する」とされた。施策の基本的方向は、①子育てと仕事の両立支援の推進（育児休暇・労働時間短縮・保育サービスの拡充と多様化など）、②家庭における子育て支援（育児不安の解消のための地域ネットワーク作りなど）、③子育てのための住宅及び生活環境の整備、④ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、⑤子育てコストの軽減である。

また、この「エンゼルプラン」を具体化していくために、厚生、大蔵、自治の各大臣合意によって5カ年計画「緊急保育対策5カ年事業」が策定され、低年齢児保育の推進、延長保育施設の増設、多機能保育所の整備促進などが数値目標とともに掲げられた。さらに、翌95年の6月には地方版エンゼルプラン作成の指針となる、「児童育成計画策定指針」が発表された。

このように、子どもを持ちたい人が安心して出産・育児できるような環境を整備することを目指したエンゼルプランが重点を置いたのは、保育サービスの拡大であった。

94年には児童手当法の改正、95年には育児休

業給付についての雇用保険法の改正が行われて、育児についての経済的負担を軽減する施策が実施されるようになった。また、97年には児童福祉法が改正され、保育所の最低基準の弾力化など保育所に関する規制が緩和され、受益に応じた保育料の徴収と、(措置としての保育から)保護者が保育所を選択して申し込む利用システムへの転換が図られた。

エンゼルプランから5年後の1999年には、大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意として「重点的に推進すべき少子化対策の実施計画について(新エンゼルプラン)」が策定された。その主な内容は、①保育サービス等子育て支援サービスの拡充、②仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、③働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、④母子保健医療体制の整備、⑤地域で子どもを育てる教育環境の整備、⑥子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現、⑦教育に伴う経済的負担の軽減、⑧住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援、である。基本的には、ここでも保育サービスの拡大が引き続き志向されていた。

量的な受け入れを増大させるための方策としては、最低基準を満たす認可保育所を設置しやすくするために、設置主体制限の撤廃や保育所の定員に関する規制の緩和などが採用された。改革の基本的な方向性は、他の社会保障領域での再編と同様に、規制緩和を通じた市場化という、経済的自由主義(新自由主義)に基づく改革であった。

さらに、小泉内閣は2001年、「待機児童ゼロ作戦」を閣議決定した。保育所・幼稚園の預かり保育などを活用することで、04年度までに15万人の受け入れ児童数の増加を図り、待機児童の減少を目指すものであった。その結果、02-03年度で11.2万人の受け入れを達成し、04年4月の段階では待機児童数は5年ぶりに前年比2,000人の減少(24,000人)となった(「少子化への対応を推進する国民会議」第6回配付資料)。この「待

機児童ゼロ作戦」のサブタイトルは「最小のコストで最良・最大のサービスを」であり、基本的には、まずは規制緩和を通じて保育サービスの量的な不備を解消することによって、子育てと仕事の両立を支援しようとする、これまでの施策をさらに進めるものであった。

03年3月、少子化対策関係閣僚会議は、「次世代育成に関する当面の取り組み方針」を決定した。従来の取り組みが、「仕事と家庭の両立支援」が中心であったのに対して、「男性を含めた働き方の見直し」が「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」と並ぶ4つの柱として登場し、また「次世代育成」の用語が前面に採用されるようになった。

次世代育成対策推進法が05年4月から施行され、地方政府および企業・事業所ではそれぞれが策定する行動計画（10年間）に取り組むことが求められる。さらに、2004年の段階では「新・新エンゼルプラン」が検討されている。

このように、政府から社会に対する政策の産出（アウトプット）は、増大を続けてきた。しかしながら出生率は下げ止まることなく低下を続け、2004年に発表された03年度の出生率は、1.29と過去最低を更新した。また、04年に発生した岸和田の中学生に対する虐待事件など、深刻な児童虐待の事案の発生も続いており、子育てと子どものおかれている状況をめぐる社会問題は、いまだ解消されていない。このように、出世率という政策の帰結（アウトカム）から見れば、エンゼルプランの後の10年は、十分な政策の成果を上げることができなかった10年間であった。

2. 考察－政策としての子育て支援

(1) 少子化の要因と帰結

少子化はなぜ、注目を集めるのであろうか。それは、少子高齢化がもたらす（あるいはもたらす

と予想される）結果が大きいからである。

まず第1に、社会保障制度の維持可能性である。少子化は高齢化に帰結する。高齢者が増えることによって、社会保障の受給者が増えることになれば、それを支える世代が相対的に縮小し、その結果として支える側の負担が大きくなってしまい、社会保障の規模とレベルを維持できなくなるといのである。それゆえに、少子化は福祉国家を維持するためにも、解消されるべき問題とされる。

第2の問題は、労働力の減少である。少子高齢化は、労働力人口の将来における縮小をもたらす。労働力人口の不足は、生産能力と消費能力を減退させて経済の停滞をもたらすとされ、そこで外国人労働者の受け入れ（いわゆる「補充移民」）の是非やあり方が、新しい政策課題として登場するのである。

それでは、少子化はなぜ起こっているのであろうか。エンゼルプランをはじめとする少子化対策は、既存の政策を含めてさまざまな政策を巻き込む「総合的」な施策とされていたことから、少子化の原因は複雑に入り組み合っていると考えられていることが分かるであろう。

論者によって多くの要因が指摘されているが、主な原因としては次のようなものを挙げられている。第1に晩婚化の進行、第2に夫婦の出生力の低下である。そして背景的な要因としては、子育てと仕事の両立が難しい労働環境、教育費などの育児コストの大きさ、女性の働き方や価値観の変化、子育てへの不安感や負担感、さらには、将来についての雇用への不安、所得への不安、社会保障への不安などが挙げられている。

(2) 政策の拡大と総合

上述のように、少子化の要因は複合的なものであると考えられていたために、94年の「エンゼルプラン」の段階からすでに、子育て支援政策は総合的な政策であることを志向するものであった。そして子育てをしやすい社会作りを目指したこと

から、政策に関与する（あるいは関与することが求められる）主体も、中央政府から地方政府のみならず、民間企業や地域社会までも含むようにと広がり続けた。

「エンゼルプラン」以降の主な施策は、保育対策、とくにその量的充足を中心とするものであった。「新エンゼルプラン」も「待機児童ゼロ作戦」も、いずれも2004年度で終了することになっているが、「少子化社会対策基本法」の成立（03年7月）、「少子化社会対策大綱」の策定（04年6月閣議決定）を受けて、新・新エンゼルプランの策定されることが予定されている（04年12月の予定）など、施策は継続されることになっている。また、児童手当の支給対象年齢の引き上げ（小学3年生まで）が決定し、児童福祉法改正と児童虐待防止法の強化、育児・介護休業法の改正なども現在進行中であり、次世代育成政策は現在もなお、拡大を続けている。現在（2004年秋）の段階でも下げ止まらない出生率に対して、さらに「集中的・総合的な新たな取り組みが必要」と議論されている（「少子化への対応を推進する国民会議（第6回）」）。

御厨貴は、単発的な政策の羅列をこえた政策の計画化と総合化のあり方の歴史的展開を「政策の総合」として、水利政策や水資源開発政策、国土計画などについて分析した（御厨・1996）。子育て支援政策についても、同様の「政策の総合」が起こってきたのであり、また起こりつつあると言えるだろう。

例えばそれまでの保育政策は、保護者が昼間働いているなどの「保育に欠ける」乳幼児に対しての福祉政策として位置づけられ、基本的には保育への需要は抑制する方向で進められてきたと言える。しかしながら、少子化の政治問題化によって、保育サービスの拡大に応えるよう規制緩和を進める形で、供給と需要を拡大する方向へと新しい保育政策が少子化対策の下で展開することになった。

また、子育てのしやすい雇用環境の整備は、女

性の社会進出を促そうとする、男女共同参画政策とも関係しつつ、少子化対策の一環としても進められている。ただし、堀江孝司は育児支援政策には2種類あり、母親の就労を促進するものと、促進しないもの（家庭にいることを奨励するもの）があるので、これらを混同しかねない「家族支援」・「育児支援」などの用語法についても見直しが必要であると指摘している（堀江・2001年）。女性の就労を促進する政策としては保育施設や育児休暇制度の充実などが挙げられるし、家庭にいることを奨励するものとしては、家族を単位とする児童手当支給や出産奨励策のようなものが考えられる。

少子化のもたらす結果の範囲とインパクトの大きさをゆえに、また少子化の要因が複雑に絡み合っているがゆえに、これまでの政策領域の仕切りの枠をこえて、さらに「総合的」な政策となっているのである。

（3）保育サービスの市場化とそれへの批判

子育て支援機能の地域における中心の1つとして、保育所が位置づけられることになった。そこで、保育所をめぐる政策に注目して、政策展開の特徴を考察したい。

まずは、保育所に期待される役割の拡大である。2001年には児童福祉法の改正によって、保育士の資格が法定化され、「専門的知識及び技術をもって、児童の保育および児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」とされた。子どもへの援助と並んで、親に対する援助としての子育て支援も、保育士の業務として加えられることとなったのである。

次に、保育サービスの量の拡大である。まず、低年齢児受け入れ枠（0～2歳児の保育所における受け入れ枠）は、計画実施前の94年度に45.1万人であったものが、エンゼルプラン最終年（99年）度の実績で56.4万人（25%増）、新エンゼルプラン最終年度（04年度）には70.4万人が目指

されている（新エンゼルプランの段階での目標値は68万人）。また、延長保育についても94年度の1,649カ所からエンゼルプランでは5,235カ所、03年度では13,100カ所が目指されている（新エンゼルプラン段階での目標値は10,000カ所）。

なお、この量的拡大という方向性については、政府および自民党だけではなく、民主党の側にも共有されているようである。例えば、2003年の総選挙における自民党のマニフェスト（政権公約）では「待機児童ゼロ作戦」が、育児休業取得期間を延長することによっての「男女共同で行う子育て支援」とともに掲げられている。一方で民主党もマニフェストにおいて、「幼保一元化やNPO支援で保育を拡充し、学童保育も2万カ所に増やします」（35ページ）と数値目標を掲げて公約している。

こうした保育サービスの量的拡大は、保育の潜在的需要に応えるという側面を持ちつつも、基本的には経済的自由主義（新自由主義）、つまりは市場における個人の選択の幅を広げることによって、質の確保と多様性の確保を図るという発想に基づくものであった。これは、介護保険制度と民間による介護サービス提供の拡大といった介護福祉の領域などでも見られたような改革の手法と共通するものである。

それでは、子育て支援の地域社会におけるセンターとして位置づけられることになった保育所の側は、どのような対応をしようとしているのだろうか。保育所の側の一つの選択は、少子化によるマーケットの縮小の中で生き残るための戦略に、この変化を利用することである。

まず、延長保育を行う保育所は大きく増えている。開所時間が11時間を越える延長保育を行っている保育所は95年度には18.4%であったものが、2000年度には40.3%（9000カ所弱）にまで上っている。また、行政が保育所に対して委託する「地域子育て支援センター事業」などを利用して、園庭開放や各種イベントの開催などを通じて、

「地域に愛される」保育所となるよう地域社会との絆を深める努力などをしていたりしているし、地域において市場化される保育サービスの中で、消費者となった保護者によって選択されるようにアピールをしているようである。

こうした近年の保育サービスの量的拡大に関する政策変化に対しては、保育を市場化するものであり、保育の質や内容よりも、量的目標が優先されることによって「子どもの最善の利益」が後回しにされることへの懸念や、市場のリスクが子どもに押しつけられることによって乳幼児の子育てが不安定化し、格差が拡大してしまうという批判がなされている（逆井・2003年、二宮・2003年）。

また、育児・子育ての地域性・公共性を重視する立場からも、市場原理の導入は家庭の孤立化・密室化につながりかねないとの批判もなされている（村山・2003年）。

むすび

子育て支援政策に関して言うならば、この10年間は、拡大の10年であった。第1の拡大は、子育て支援・次世代育成支援の名の下に展開される政策領域の拡大である。第2の拡大とはすなわち、「待機児童ゼロ作戦」など、保育サービスの量的拡大である。この量的拡大は、保護者にとっての選択肢を増やすことで、多様性の確保も可能になるという、経済的自由主義（新自由主義）的な発想によるものであった。この量的拡大の施策については、目標値をかなりの程度に達成しながらも、しかしながら少子化傾向が止まることはなかった。

「子育ての社会化」という家族機能の外部化は、国家・政府と市場、そして地域社会と家庭の間において、役割の再編成の過程を生み出している。それは福祉国家や労働市場のあり方といったものとも、密接な関連を持っている。そのため、保育サービスの供給だけでなく、労働環境に関わる育

児休暇制度や児童手当の拡充などによって、育児にかかるコストを社会的に分担しようとする政策も実施されてきた。さらにその延長線上では、社会保険としての育児保険・育児基金の構想も議論されている。

当初は共働き世帯の育児支援など、女性の育児と仕事の両立の支援という側面が強かったものが、男性も含めた働き方の選択の問題、あるいは比較的孤立しがちな専業主婦の子育て不安の増大への対処へと、その政策対象を広げつつある。育児不安や育児負担のストレスが背景にあるとされている児童虐待についても、児童虐待防止法（2000年、04年には改正）が成立し、それまで家族固有とされてきたような領域や、不安への対応などといった「こころ」の領域についても、児童相談所をはじめとする地域の諸機関が介入・支援することが求められるようになってきている。

「政策の総合」というダイナミクスで変化し続けている子育て支援政策・次世代育成支援政策は、子育て機能の外部化という、社会の側の変化との相互作用の中で展開している。外部化の受け皿となるのは、政府の施策だけではなく、市場での代替、(NPOをはじめとする)地域社会の中での相互扶助機能による代替など、さまざまな形態があり得る。外部化される子育て機能が、家族と政府・市場・地域社会との間でどのようなミックスへと再編成されていくのか。それが、観察すべきポイントであろう。その際には、個別の子育てと子育てへの支援がどのようなものになっていくのかというミクロな視点から考えるとともに、家族の機能の社会化が、国家・地方政府の政策とどのような関係を持ちながら進んでいくのかというマクロな視点から考えるという、両方からのアプローチが有効であり必要であると思われるのである。

< 参 考 文 献 >

- ・岩淵勝好『次世代育成支援の現状と展望－少子社会への挑戦』（2004年、中央法規出版）
- ・逆井直紀「保育政策の動向と今日的課題」『女性労働研究』44号（女性労働問題研究会、2003年7月、青木書店）
- ・内閣府『平成16年版 高齢社会白書』（2004年、ぎょうせい）
- ・二宮厚美『構造改革と保育のゆくえ－民営化・営利化・市場化に抗して』（2003年、青木書店）
- ・広井良典『日本の社会保障』（1999年、岩波新書）
- ・堀江孝司「福祉国家の類型論と女性の就労」『大原社会問題研究所雑誌』509号（2001年4月）
- ・毎日新聞社人口問題調査会編『少子高齢社会の未来学』（2003年、論創社）
- ・村山祐一「子育て支援策の今日的課題」『女性労働研究』44号（女性労働問題研究会、2003年7月、青木書店）
- ・森田明美「現代の子育て問題と子育て支援政策に関する一考察」『東洋大学児童相談研究』15号（1996年3月）
- ・御厨貴『政策の総合と権力－日本政治の戦前と戦後』（1996年、東京大学出版会）

本誌本号に掲載の「子育て支援の諸相(1),(2),(3)」は、大阪樟蔭女子大学の平成15年度特別研究助成（研究題目：「子育て支援行政における心理カウンセラー」、研究代表者：徳永正直、共同研究者：瀬々倉玉奈、中井歩）を受けたものである。

Some Aspects on the Child Care Support (3) Child Care Policy in Japan: 1994–2004

Osaka Shoin Women's University
Ayumu NAKAI

ABSTRACT

Against the backdrop of the current dwindling birth rate and aging population in Japan, future child-care support and child-rearing policies have attracted considerable attention. There have also been a growing number of government policies in regard to future child-care support and child rearing. This paper examines the special features of child-care support policies over the last decade. In particular, this paper describes these special features from the view point of the widening scope of policies and the numerical expansion of child services in the post “Angel Plan” era. Specifically from a macroscopic viewpoint, this paper is a preliminary examination into the relationship between child-rearing socialization and government policies.

Key words: Child-care Support, Child-rearing Socialization, Policy Integration