

Japanese Government Policies in Child Rearing

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-07-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 宮内, 克代 メールアドレス: 所属:
URL	https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/882

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



子育て支援政策の変遷

—— 支援対象者と支援方法を中心に ——

Japanese Government Policies in Child Rearing

宮内 克代

MIYAUCHI, Katsuyo

1990年代以降のわが国の子育て支援施策を概観し、その変遷（支援対象者、支援方法など）を考察することにより、新たな課題を提起する。

1. はじめに

「子育て支援」が注目を集めて久しい。1990年6月、前年度（1989年度）の合計特殊出生率が統計史上最低であった1966年（丙午）の1.58を下回る1.57であったことが公表されたことにより、いわゆる「1.57ショック」が社会を席卷し、わが国の人口施策は「少子化対策」へと大きく舵をきるようになった。その動向は、厚生省の「これからの家庭と子育てに関する懇談会」報告書（1990年）、関係省庁連絡会議の「健やかに子どもを産み育てる環境づくりについて」（1991年）、厚生省「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」報告書（1993年）などを経て、1994年6月、厚生・文部・労働・建設省大臣協議の「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）として結実した。これはその後の1999年に策定された「新エンゼルプラン」へと継承され、多様な保育ニーズ

への対応策として、保育所整備と保育サービスの改善が行われた。つまりこの段階での「子育て支援」施策は、保育所を中心に押し進められ、（いわゆる）一般家庭の子育てと労働の両立を支援することが目的であった。その一方で、ひとり親家庭などの要支援家庭、虐待待児童などの要保護児童、障害児やひきこもりなどの要支援児童への施策は遅れをとることとなった。¹⁾

このように限りなく限定的だった「子育て支援」が、大きく変貌を遂げたのが2003年である。「次世代育成支援」という新機軸が打ち出され、「少子化社会対策基本法」、「次世代育成支援対策基本法」、「改正児童福祉法」が成立した。「少子化社会対策基本法」は、少子化対策に対する国の責務、地方公共団体の責務、企業などの事業主の責務、国民の責務を明確に示し、少子化社会対策として必要な施策に関する関係行政機関の調整を図り、施策を総合的に推進することを目的としている。「次世代育成支援対策推進法」は、すべての市町

キーワード：子育て支援、施策、変遷
Key words : Child rearing, Support, Policies

村、都道府県、301人以上の従業員がいる事業主に次世代育成支援のための「行動計画」の策定を義務づけた。つまり、地域や経済界をも巻き込んでの次世代育成支援が推進されることとなったのである。そこには、男性も含めた働き方の見直し、子どもの社会性の向上なども盛り込まれている。「改正児童福祉法」には、要保護児童福祉における市町村の役割を強化すること、子どもの権利擁護のための司法関与を強化すること、在宅での子育て支援を強化することなどが盛り込まれた。この「改正児童福祉法」は、「社会的養護を必要とする子どもたちのQOLの向上が、初めて国家計画に盛り込まれた」と高い評価を得ている。²⁾

本稿では、保育所中心であった「子育て支援」から、より広範囲の子どもと家庭を見据えた「次世代育成支援」への変遷を追うことにより、支援の具体的な対象者と支援方法の変遷を検討し、現段階における課題を考察したい。

2. 「エンゼルプラン」及び「新エンゼルプラン」の成果と限界

少子化対策として打ち出された「エンゼルプラン」とそれに続く「新エンゼルプラン」により、取り組むべき施策として、保育、雇用、教育、住宅など総合的かつ計画的に整備が進められた。その理念は、子育てを次世代

形成の社会的な投資と位置づけ、社会全体で支援していくこと、育児サービスや雇用環境などを整備し、子育てしやすい環境をつくること、奨学金の充実などによる子育て費用の負担軽減などである。両プランとも具体的数値目標をあげた国家プロジェクトであり、表1に示した通り、めざましい成果をあげたといえる。保育所における低年齢児受け入れ数は増加し、延長保育、休日保育などさまざまな保育サービスを実施する保育所も増えた。両プランの目的が出生人口減少への対処療法的な意味があったとしても、結果として子ども・家庭の福祉に寄与したことは事実であろう。

しかし、両プランとも、子どもの育ちを権利保障として捉えるための施策ではなく、あくまで人口政策・労働人口政策が主眼であったため、将来の労働力としての子どもの数を確保すること、さらには若年労働力として母親の労働市場への参加を目的としていたといえる。「仕事と子育ての両立支援」「子どもが生き育てやすいようにするための環境整備」という文言がそれを裏付けていると考えられる。人口政策である以上、「大多数」の「一般家庭」がターゲットとされるのは必然であり、さらに、日本的な雇用慣行と性別分業を尊重するという前提のもとで、就業女性の子育て支援を行おうとしていたため、³⁾ 働く母親へ

表1 エンゼルプラン・新エンゼルプランで目標を掲げた主な事業の達成状況

	エンゼルプラン (1994)		新エンゼルプラン (1999)		
	1994年度現況	1999年度目標	1999年度実績	2004年度目標	2004年度実績
低年齢児受け入れの拡充	45.1万人	60万人	56.4万人	68万人	69.4万人
延長保育の推進	1,649カ所	7,000カ所	5,125カ所	10,000カ所	13,086カ所
乳幼児健康支援一時預かり事業の推進	7市町村	500市町村	110市町村	500市町村	341市町村
地域子育て支援センター設置の推進	118カ所	3,000カ所	997カ所	3,000カ所	2,786カ所
一時保育の推進	387カ所	3,000カ所	685カ所	3,000カ所	5,651カ所

厚生労働省の資料を元に作成

の支援として保育所の整備、改善がその中心となった。地域子育て支援センターの整備や一時保育の推進など、在宅児の子育て支援も同時に推進されたものの、整備計画の中心は、保育所における低年齢児（3歳児未満）の受入の拡大、延長保育や休日保育、乳幼児健康一時預かりの推進、多機能保育所等の整備など、保育サービスメニューのバリエーションを増やし、共働き両親の多様なニーズに応えるためのものであったことは否めない。現場の保育所からは「エンゼルプラン、新エンゼルプランが策定され、今、あらゆるニーズが保育園に向けて押し寄せ、対応が求められています」⁴⁾ という声すらあがっていた。

身近で使いやすい保育所の誕生という方向が、やがて保育所の利用希望の著しい増加による待機児童問題を招くことになったのは、皮肉としかいいようがない。たとえば1998年4月の保育所待機児童は約4万人、同年10月には約6万人にも及んだ。1999年には保育所の受け入れ児童が4万5千人も増加したにもかかわらず、待機児童は3万2千人、同年10月では5万2千人にもなっていた。それだけ働く母が増えたのであろう。⁵⁾ これを受け2001年には小泉内閣から「待機児童ゼロ作戦」が発表され、保育所整備は子育て支援のひとつの潮流として、現在にいたっている。「待機児童ゼロ作戦」はある程度の功を奏し、待機児童の数は、2001年には2万1千人、2002年には2万5千人、2003年には2万6千人、2004年には2万4千人と微増、微減を繰り返しながら推移してきた。

「保育サービス」の側面では数値目標を達成した部分も多く、成果をあげた両プランであったが、表2に示した通り、合計特殊出生率は下がり続けた。つまり人口政策としては

失敗といわざるをえない。後に厚生労働省は「これまでの取り組みは、子育てと仕事の両立支援の観点から、特に保育に関する施策を中心としたものであったが、子育てをする家庭の視点からみた場合、より全体として均衡がとれた取り組みを着実に進めていくことが必要である」と総括している。⁶⁾

3. 子育てにおける「男女参画」の登場

それまで、少子化の原因として「晩婚化・少産化・未婚率の上昇」⁶⁾などに代表されるライフスタイルの変化があげられていたが、1997年の人口問題審議会の報告書「少子化に関する基本的考え方について—人口減少社会、未来への責任と選択—」では少子化の背景として「仕事優先を求める企業風土」「固定的な男女の役割分業」などであると分析されている。つまり、就業している女性は、家庭において家事や子育ても担っており、それが負担となって子どもを産み控えているという考え方であり、そこには、男性に仕事優先を求める企業の存在が影響しているとされている。また、「個人の結婚観、価値観の変化」「親から自立して結婚生活を営むことへのためらい」「育児の負担感、仕事との両立の負担感」「結婚・子育ての選択により継続就業を断念した場合の失う利益の増加」「教育費をはじめとする子育てコストの増大」なども少子化の背景と分析されており、ここからは、結婚・育児は肉体的、精神的な負担のみならず、経済的にも負担であるという本音が見え隠れし、少子化の背景にあったのは「負担感」だったと思われる。この報告以降、育児支援施策はその趣を変えていく。

「少子化が進めば、労働力人口の減少と高齢者比率の上昇や市場規模の縮小などを通じ、

経済成長へのマイナス効果や地域社会の活力低下が懸念されるなど、将来の国民に深刻な影響を及ぼす」という危機感から、総理主宰による「少子化への対応を考える有識者会議」が提言を公表したのは、1998年である。ここにおいて、日本的雇用慣行とそれにもとづく男女の性別役割分業の見直しが提言された。提言には「男女の性別役割分業を隔々まで見直し」（傍点筆者）と書かれており、家事や育児への男女共同参画の推進が掲げられている。つまり、今までの少子化対策は保育所を利用して女性の就業と子育ての両立を目指したものであったが、それでは出生率の増加が認められなかったため、男女で就業し男女で家事と子育てをする、という方向へ転換するという趣旨であろう。それを可能にするためには、育児中の家庭においては男女ともに労働時間を減らし、育児の時間を確保することが求められる。提言では「育児休業や育児のための時間の確保を推進する」「就業者全体の職場への拘束時間を削減する」という文言になっている。さらに、企業の育児支援の取り組みを勧奨・評価するシステムづくりも提言の中に織り込まれ、企業の子育てへの協力を要請している。これらは、前述の人口問題審議会の中間報告を踏まえたものであると思われる。さらにこの提言の新しい視点として、児童、生徒などに将来、子どもを持ちたいと思わせるよう啓発していくというものがあげられる。提言では「児童・生徒・学生・若い世代・社会全体に対し、男女共同参画の視点や子育ての大切さ、楽しさなどについて、広く広報啓発を行い、体験の機会を提供すること」とされており、人口問題審議会の中間報告の趣旨であろう育児への負担感を払拭し、「大きくなったら結婚して子どもを産もう、と考える

子ども」を作るという方向性が示されている。この提言では、基本的な留意点として「結婚や出産は当事者の自由な選択に委ねられるものであり、社会が個人に対し押し付けてはいけない」ということが確認されている。その2つを合わせて考えると、若者に出産を押し付けはしないが、自ら子どもを産み育てたいと思わせる方向へと啓発していく、ということであろう。以上2つの新たな方向性は、その後の「少子化対策推進基本方針」へと継承されていく。

翌1999年、第4回目の少子化対策推進関係閣僚会議において「少子化対策推進基本方針」が決定された。ここにおける基本的施策は6つにまとめられている。

- ① 固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正
- ② 仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備
- ③ 安心して子どもを産み、ゆとりをもって健やかに育てるための家庭や地域の環境づくり
- ④ 利用者の多様な需要に対応した保育サービスの整備
- ⑤ 子どもが夢を持ってのびのびと生活できる教育の推進
- ⑥ 子育てを支援する住宅の普及など生活環境の整備

である。以下、その趣旨と意図を詳細に検討したい。①に関しては、職場の男女機会均等の確保のみならず、家庭、農山漁村にまで言及して男女参画の推進を訴えており、これは人口問題審議会の中間報告及び「少子化への対応を考える有識者会議」の提言の趣旨に沿ったものとなっている。しかし「職場優先の企業風土の是正」の具体的施策としては「国

民的キャンペーンの実施」など限定的であり、企業に向けた積極的かつ強力な施策とはいえない。②では、育児休業を取りやすくすること、労働時間の短縮や子どもの看護休暇の普及、出産・育児のために退職した女性の再就職支援、ファミリーフレンドリー企業⁸⁾への支援などがあげられている。これらは女性の出産・育児と仕事の両立を支援するという、従来型の施策を踏襲している。③は、大きく3方向に分類され、育児不安の解消、不妊への支援などの母子保健施策、地域子育て支援センターの整備に代表される地域子育て支援施策、児童相談所・児童養護施設の機能強化など児童虐待施策が盛り込まれている。これらに続き、子どもを犯罪から守る活動、農山漁村の子育て環境整備、児童手当の検討などがあげられており、従来の施策よりも肌理細かいものとなっているといえる。さらに、ここには「保育サービスの質の確保」という文言が見られる。保育サービスの「量」のみならず「質」にまで踏み込んでいることに注目したい。④は、保育所の受入枠拡大、延長保育など、従来型の保育所整備の施策である。⑤は中高一貫教育の推進、学校評議員制度の導入など学校教育制度改革が中心ではあるが、「子育ての意義等に関する学習の推進」が盛り込まれており、「少子化への対応を考える有識者会議」の提言である「児童・生徒…に対し、男女共同参画の視点や子育ての大切さ、楽しさなどについて、広く広報啓発を行う」という趣旨が生かされている。⑥では、居住環境や公共交通機関の整備があげられている。

2001年の「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(閣議決定)では、さらに一歩踏み込んだ職場改革が要求され、父親の出産休暇の全員取得をめざす(父親の産休5日間)、

と明記されている。2002年の自民党厚生労働部会少子化問題小委員会による「これからの少子化対策の在り方に関する提言」では、父親を含めた育児休業の取得促進、(子供の)看護休暇制度や子育て期間中の勤務時間短縮制度の普及が提案されており、さらに「多様な働き方の実現」として、多様就業型ワークシェアリング、在宅就労、短時間正社員制度の普及など、子育て家庭が就業しやすい雇用環境の整備が提言されている。この提言では、「子どもの健康・安全を守る」ために、食事を通じた子どもの健全育成を目指す「食育」、望まない妊娠への対応を含めた性に関する理解促進を目指す「性育」、安全で快適な「いいお産」などについても言及されており、これは、生まれた子どもが(いわゆる)健全ないい子に育つことが目指されていることから、子育ての「質」を高める方向性が示されたといえる。

2002年の「少子化社会を考える懇談会」の「中間とりまとめ」では、「多様な働き方」だけでなく「子育てが不利にならない社会」や「若い世代の成長と自立を支援」という新しい視点が示されている。これは、従来の少子化の原因とされてきた晩婚化や未婚率の上昇に加え、「結婚した夫婦の出生力の低下」という新しい傾向が指摘されたことが影響していると思われる。さらに、「中間とりまとめ」では、留意点として「多様な家庭の形態や生き方に配慮」という文言が織り込まれており、共働き家庭、片働き家庭、ひとり親家庭、結婚するしない、子どもを持つ持たないといった多様な生き方があり、これらを尊重すること、子どもを持つ意志のない人、子どもを産みたくても産めない人を心理的に追いつめることになってはならないことなどが明記され

ている。これは、「国家が個人に結婚・出産を押し付けるのはおかしい」という批判に対抗するという側面もあるが、同時に個人の幅広い生き方の選択を認め、その中で産みたい人が産める社会づくりを志向するという側面をも併せ持つと思われる。この「中間とりまとめ」では、「子どもの数だけを問題にするのではなく、子どもが心身ともに健やかに育つための支援」という基本的な観点が盛り込まれており、子どもの「数」だけでなく「質」を高める方向への転換が、それまでよりも一歩踏み込んだ表記となって書かれている。

同年、小泉総理が坂口厚生労働大臣に少子化対策の点検、見直しと検討を指示した。その際、厚生労働省は、出生率低下の社会的背景を以下のように分析している。

- ① 働き方の見直しが進んでいないこと。男性は長時間労働のため、子どもに関わる時間が不十分で、育児負担は女性に集中している。また、職場の雰囲気から育児休業制度が活用されていない。
- ② 子育て支援サービスが十分に行き渡っていない。子どもを預けたい家庭に関しては、保育所待機児童が多数存在していること。また、在宅で育児を行う家庭に関しては、地域の子育て支援サービスの普及が遅れ、子育ての負担感が増大していること。
- ③ 若者が社会的に自立することが難しい状況となっていること。若者の失業率が一時期10%を越えるなど厳しく、フリーターやニートも増加している。雇用が不安定な若者は、家庭を築き子どもを育てるのは困難である。以上の3つから、国民が、子どもを産み育てやすい環境整備が進んだという実感をもつことができていない、と結論づけている。⁹⁾

4. 「子育て支援」から「次世代育成支援」へ

2002年、それまでの少子化対策の不十分な点を踏まえ、厚生労働省は「少子化対策プラスワン」を発表した。「少子化対策プラスワン」では、基本認識として「保育に関する施策中心」から「全体として均衡のとれた取組」へと転換することが指向されている。

この施策の柱は4つで、

- ① 男性を含めた働き方の見直し
 - ② 地域における子育て支援
 - ③ 社会保障における次世代支援
 - ④ 子どもの社会性の向上と自立の促進
- となっており、前述の出生率低下の社会的背景の分析を踏まえたものとなっている。

以下、それぞれの施策への取り組みをみていきたい。①では、「子どもが生まれたら父親誰もが最低5日間の休暇の取得」と、例外なく男性の出産休暇取得をめざしている。これは、出産直後の母親への支援だけでなく、父親が生まれたばかりの子どもと触れ合う時間を作ることにより、父親になった実感を得、ごく自然に子育てに向かっていくきっかけになると考えられる。さらに、男性の育児休業取得率10%（2002年当時は0.33%）女性の育児休業取得率80%（同64%）や子どもの看護休暇制度の普及率25%、小学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の普及率25%という具体的数値目標を示している。②では、子育て中の親が集まる「つどいの場」づくり、「子育て支援相談員」や「子育て支援委員会」の推進による地域での子育て支援ネットワークづくりの導入が謳われている。③では、今後、年金額計算における育児期間への配慮を検討することとされており、育児をすることによ

り年金額が加算される可能性を示唆している。④では、次世代を育む親を育てるという視点から、中高生の赤ちゃんとのふれあいの場の拡充、子育てに関する理解の促進など、10代の若者が将来子どもを生み育てたくなるような方向性を示しており、前述の「少子化への対応を考える有識者会議」が提言した内容と対応したものになっている。さらに、待機児童ゼロ作戦は継続し、さらにパートタイムで働いている時間に子どもを預けられる「特定保育サービス」を提供することとなった。

対策の具体的推進方法として、国は同年末までに必要な立法措置を検討し結論を得ること、地方公共団体は行動計画を策定すること、企業は推進委員会や行動計画を策定することなど、国、地方公共団体、企業それぞれの役割と責務に関して具体的な方策が盛り込まれている。また、「少子化対策プラスワン」において「次世代育成支援」という言葉が初めて公式に採用されたことも注目すべきであろう。この言葉については、「それまでの『育児支援』や『子育て支援』は範囲が限定的で男性の理解が深まらず、『少子化対策』は直戴すぎて女性の共感を得にくかった」という見方もあり⁶⁾また、「子どもが少なく生まれるから対策をするというだけでなく、生まれてくる子どもたちは社会の将来を支える大切な次世代であり、その子どもたちが健やかに育つ環境を整備するという姿勢が重視されているからである」という見解もあり⁷⁾興味深い。また、ニートやフリーターなど経済的に「自立できない」すなわち「結婚できない」すなわち「出産できない」若者が増加したことへの危機感から、「若者の安定就労や自立した生活の促進」を目指し「若年者に対する職業体験機会の提供」や「職業訓練の推進」「就労支援」な

ども施策として取り上げられている。これは「次世代に親になる世代」をも含めた支援策という意味であると考えられよう。さらに「少子化対策プラスワン」では、「すべての働きながら子どもを育てている人のために」「子育てしているすべての家庭のために」など、「すべて」という文言が織り込まれている。これらから考えると、「次世代支援」とは、保育所を充実させることによって共働き家庭の育児を支援するという方向から、すべての子どもを貴重な社会資源である「次世代」と捉え、その量（出生率）のみならず、質（健やかで社会性が身についた子ども）をも確保していく方向への大きな転換であると考えられる。

「少子化対策プラスワン」を踏まえ、2003年に、少子化対策推進関係閣僚会議において「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が決定された。具体的施策の5本柱は「少子化対策プラスワン」の4つの柱に待機児童ゼロ作戦を加え、5本柱となっている。具体的な施策としては、職場の一層の意識改革、地域子育て支援サービスの推進、社会保障における次世代支援、中高生への啓発など、「少子化対策プラスワン」と連動している。この「取組指針」の意義は、厚生労働省の提案である「少子化対策プラスワン」に則った政府としての取組方針を明確にしたこと、2003年と2004年を次世代育成支援対策の基盤整備期間と位置づけたこと、2003年度中に「次世代育成支援対策推進法案」を提出するなどの立法措置を講じることが盛り込まれたことでなどであると考えられる。その結果、政府は同年3月に法案を提出し、7月に「次世代育成支援対策推進法」が成立した。これは2005年から10年間の時限立法で5年後に見直すことになっている。この法律の理念は、保護者が子育て

の意義について深く理解し、子育てに伴う喜びが実感できるようにするために、国、地方公共団体、企業が一体となって支援することである。以下、「次世代育成支援対策推進法」の趣旨を概観する。

- ① 国は地方公共団体及び事業主が行動計画を策定する際の指針を策定する。
- ② 地方公共団体は行動計画を策定する。これは全国3000以上の全市町村と特別区（東京23区）に市町村行動計画、全都道府県に都道府県行動計画の策定を義務づけた。
- ③ 一般事業主（企業等）は行動計画を策定する。従業員301人以上の大企業は2005年度から厚生労働大臣に提出することが義務づけられた。ただし、従業員300人以下の中小企業は努力義務である。行動計画を達成した企業には、「認定マーク」が与えられ、広告や採用などの際、企業PRとして使用できることとなった。

「次世代育成支援対策推進法」の特徴は、企業の育児支援義務の大幅な強化と地方公共団体の計画策定義務の強化であろう。つまり、子どもを産む世代の職場においても、住居地である地域においても、次世代支援に向かって強力に進んでいくことが指向されていると思われる。

「次世代育成支援対策推進法」が成立した翌月、政府は関係7大臣連名告知として「行動計画指針」を告示した。これは、市町村行動計画、都道府県行動計画、一般事業主行動計画などにおいて策定する内容が示されている。同時に、策定の際の基本的な視点が示されているところも大きな特徴である。市町村行動計画、都道府県行動計画の基本的な視点は
①子どもの視点 ②次世代の親づくりという視点 ③サービス利用者の視点 ④社会全体

による支援の視点 ⑤すべての子どもと家庭への支援の視点 ⑥地域における社会資源の効果的な活用の視点 ⑦サービスの質の視点

⑧地域特性の視点 である。「エンゼルプラン」及び「新エンゼルプラン」が数値目標に重点を置いたことと比べると、地方公共団体が地域で生活する家族に寄り添うような、緻密な行動計画が求められていると考えられる。行動計画の内容は5年ごとに①地域における子育ての支援 ②母性ならびに乳幼児の健康の確保および増進 ③子どもの心身の健全やかな成長に資する教育環境の整備 ④子育てを支援する生活環境の整備となっている。「エンゼルプラン」の際、各市町村で作る「地方版エンゼルプラン」を策定した市町村は1300余りにとどまり、しかも東京のコンサルタント会社に丸投げした市町村も少なくない¹⁰⁾ ことへの反省からか、その策定手続きにおいて、ニーズ調査や説明会により地域住民のニーズや意見を吸い上げ、行動計画に反映させ、実施状況の公表を行わなければならないこととなった。つまり、地域密着かつ住民参加型の行動計画が求められているのである。

企業などの「一般事業主行動計画」にも、策定の際の基本的な視点が定められている。
①労働者のニーズを踏まえた取組の視点 ②企業全体での取組の視点 ③企業の実情を踏まえた取組の視点 ④社会全体による支援の視点などであり、ここから読み取れるのは、いわゆる「絵に描いた餅」ではない現実的な行動計画の策定が求められているということである。内容は①子育てを行う労働者の職業生活と家庭生活の両立支援のための雇用環境の整備として、育児休業、フレックスタイム、出世時における父親の休暇取得促進、育児等退職者についての再雇用特別措置など ②働

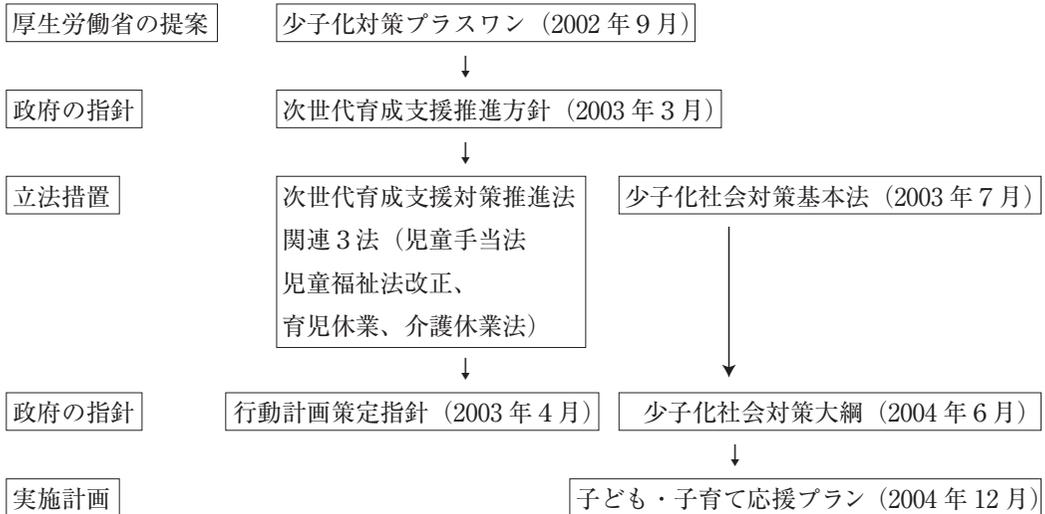
き方の見直しとして、ノー残業デー、短時間勤務などの多様就業型ワークシェアリング、職場優先意識や固定的な性別役割分担意識是正のための意識啓発など ③地域子育て支援等として、地域子育て支援活動への労働者の参加支援、インターンシップやトライアル雇用等を通じた若年者の安定就労・自立生活の推進などである。

また、「次世代育成支援対策推進法」を推進するために、政府は「次世代育成支援対策関連三法案」を提出し、可決・成立した。「関連三法」とは、「児童手当法の一部を改正する法律」「児童福祉法の一部を改正する法律」「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の一部を改正する法律」である。まず、「児童手当法の一部を改正する法律」は、2004年6月に成立したものであるが、同年の4月1日から遡及適用された。改正点は、与党公明党の公約でもあった児童手当支給対象年齢の拡大である。改正前は、義務教育就学前までであったが、小学校第3学年修了まで延長した。この結果、支給対象児童数が約300万人増加した。育児における経済的な負担感の払拭を目指したものとしては小規模であるといえるが、方向性としては負担軽減へと向かっているという証左となろう。

「児童福祉法の一部を改正する法律」は、2004年11月に成立した。主な改正の目的は、児童虐待防止対策等の充実・強化にある。改正のポイントとして ①全市町村が児童相談所を設置することをできるようにし、児童相談に関してより身近な市町村が担うことを法律上明確にした。これにより、それぞれの各都道府県の児童相談所は、専門性の高い困難事例に集中して援助・支援活動を行うことと

なった。②里親の監護、教育、懲戒に関する権限を法律上明確化した。③児童福祉施設の年齢要件を見直し、乳児院は2才未満から小学校就学前まで、児童養護施設は1才未満もその対象に加えた。この年齢要件の改正により、乳児院及び児童養護施設実態に即したものとなった。④児童の保護者に対する児童相談所による指導措置について、家庭裁判所が関与する仕組みを導入したことである。これにより、虐待する親に対して司法の権限が行使しやすくなった。この法律は、増加の一途を辿る児童虐待に対する歯止めとなると同時に、それまでの子育て支援施策において課題されなかった乳児院、児童養護施設、里親に養護されている子どもなどに対して、支援を強化するという点が評価できる。「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律等の一部を改正する法律」は2004年11月に成立し、翌2005年4月1日より施行された。主な内容は、①期間を定めて雇用されている労働者にも、育児休業（介護休業）の取得によって雇用の継続が認められる者については、その取得を認める。②育児休業期間を子が1歳に達するまでから、1歳6ヶ月に達するまでに延長。それに伴い雇用保険法も改正され、育児休業給付金の支給期間も延長された。③介護休業の取得回数制限の緩和。介護休業は、それまで連続3ヶ月に1回限りの取得しか認められなかったが、改正以降は、介護を要する日ごとに取得できるようになった。期間は通算93日までである。育児休業と同様に雇用保険法も改正された。④子の看護休暇を年間5日間取得できるようにした。この法律は、仕事と子育ての両立支援をより一層推進するためのものであると考えられる。

子育て支援施策や指針の流れ



厚生労働省「少子化対策関連資料集（平成16年度版）」などを元に作成

5. 「少子化対策基本法」とその後の流れ

1999年1月、少子化社会への危機感を募らせた国会議員らが超党派で「少子化社会対策議員連盟」を結成し、同年12月、議員立法として「少子化社会対策基本法案」を衆議院に提出した。国会では数回に渡り継続審議扱いとなったが、2003年7月に成立した。この「少子化社会対策基本法」の趣旨は、以下のようにとまとめることができる。

- ① わが国の急速な少子化の進展は、有史以来の未曾有の事態に直面している。この状況は社会の根幹をも揺るがしかねないものであるが、国民や社会の対応は著しく遅れており、対応のために残された時間は極めて少ない。
- ② 家庭や子育てに夢を持ち、子を安心して生み育てることができる環境を整備し、育

てる者が誇りと喜びを感じることのできる社会を実現し、少子化に歯止めをかけることが喫緊の課題である。

- ③ そのため国や地方公共団体は、雇用、保育、教育、医療・保健、住宅、治安等あらゆる分野で、協力して総合的な施策を講じねばならない。さらに、事業主は子育てへの理解を深め、雇用環境整備に努めるべきである。

これらのことを踏まえて、内閣府に特別の機関として「少子化社会対策会議」を設置し、内閣府特命担当大臣（後の青少年育成及び少子化対策担当）を任命し、早急に総合的かつ長期的な施策大綱を定めることを求めた。

また、「少子化対策基本法」第7条の規定に基づき、2003年の9月には少子化社会対策会議において、大綱の作成方針が決定された。その後この方針に従い、特命大臣、内閣官房

長官、文部科学大臣、厚生労働大臣、国土交通大臣及び8人の有識者から構成された少子化社会対策大綱検討会が中心となって大綱案を作成し、少子化社会対策会議の議事を経て、2004年6月に「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。大綱では、現在の少子化の要因と考えられるものをあげ、それに対してまず政府が取り組む方向性として、3つの視点を提示している。①若年失業者やフリーターの増加など自立困難な社会経済状況、ニートや引きこもり、不登校など自立心の欠如等を鑑み、若者の自立が難しくなっている状況を変えていく「自立への希望と力」の視点 ②子育ての不安や社会活動を制限されることへの不安、限られた育児支援、さらに父親の子育てへの参加の少なさとその背景にある職場環境、子育て終了後の再就職の困難さ等を解消するために、子育ての不安や負担を軽減し、職場優先の風土を変えていく「不安と障壁の除去」の視点 ③家庭を築くことや生命を継承していくことの大切さ、子育ての喜びなどが充分継承されていないため、生命を次代に伝えるべくぐんでいくことや家庭を築くことの大切さの理解を深めていくため、また親族や身近な地域社会のネットワークが機能していないため子育て・親育て支援社会をつくり、地域や社会全体で変えていく「子育ての新たな支え合いと連帯」の視点の3点をあげている。

これらの視点を踏まえ、特に集中的に取り組むべき重点課題を4つ設定している。

①若者の自立とたくましい子どもの育ち

- 就業困難の解消、小中学校段階での職業意識の醸成・奨学金制度の充実・体験活動やボランティア活動の推進

②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し

- 次世代育成支援対策推進法に基づく行動計画の策定と目標達成に向けた取り組み・育児休業期間の延長（1歳6ヶ月まで）と育児休業を取得しやすい環境作り（男性の育児休業取得率10%、女性の育児休業取得率80%）・子育て期間中の勤務時間の短縮（小学校就学の始期間での勤務時間短縮等措置の普及率25%）、ワークシェアリング、フレックスタイム制等・再就職支援策の推進等・男性の親としての役割を果たせるようにする取り組みの推進・子育てと仕事を困難にする風土の改革、職場の管理職等の意識改革

③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解

- 中高生が、乳幼児とふれあう機会の充実等を図る・子供を産み育てる意義、家庭の役割等について理解を深める・安心して子を産み育てることができる社会の形成

④子育ての新たな支え合いと連帯

- 子育て支援策を総合的かつ効率的な視点に立って検討する、高齢者関係給付の見直しと次世代育成支援の推進・地方公共団体による地域の特性に応じた効果的な施策・定員基準の弾力化、公設民営方式の活用等による待機児童の解消、延長・一時・休日保育等の充実、事業所内託児施設の設置、幼保連携及び小学校との連携、総合施設の本格実施・中学生の放課後の受け入れ対策・「親と子の育ちの場」の提供・児童虐待防止策の推進・母子家庭、父子家庭及び障害児への支援推進・小児医療体制・子育てバリアフリー・児童手当の拡充と税制検討など。

この「少子化社会対策大綱」の具体的実施

計画として、また新エンゼルプランに代わる新しいプランとして登場したのが、「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」(子ども・子育て応援プラン)であり、2004年12月、全閣僚で構成する「少子化社会対策会議」において決定された。その内容は「少子化社会対策大綱」の4つの重点課題に則って、以降5年間に講ずる具体的な方策が詳細に計画されているものとなっている。注目すべき点は、行政施策の数値目標、事業量や、か所数という目標だけでなく、サービスの受け手である国民の視線からの目標も取り入れることによって、国民の側からみて「子どもが健康に育つ社会」「子どもを生き、育てることに喜びを感じることのできる社会」への転換がどのように進んでいるのか分かるよう、概ね10年後を展望した「目指すべき社会の姿」を提示したことである。つまり、「少子化社会対策大綱」の重点課題に則った「目指すべき社会の姿」があり、そこに向かって進んでいくための施策があるという構造になっている。「課題→目標→施策」という、今までにない分かりやすいプランであるといえる。以下にまとめてみたい。

課題「若者の自立とたくましい子どもの育ち」→**目標**「若者が意欲を持って就業し経済的にも自立」→**施策**「若年者試用（トライアル）雇用の積極的活用」

課題「子育ての新たな支え合いと連帯」→**目標**「全国どこでも歩いていける場所で気兼ねなく親子で集まって相談や交流ができる」→**施策**「地域子育て支援の拠点づくり(全国6000箇所)」

などである。目標すなわち「目指すべき社会の姿」には、男女が積極的に子育てに向きあい、働きやすい職場環境で、子育てしやす

い地域であり、若者は自立し子育てに肯定的なイメージを持つという理想の社会が掲げられている。「子ども・子育て応援プラン」においてさらに注目すべき点は「すべての子どもと子育てを大切にす取組を推進する」との表記である。ここにおいて、いかなる生活環境に生まれた子どもでも国はその子どもの育ちを、その親の子育てを支援すると解釈できないだろうか。

6. 結びにかえて

これまで見てきたとおり、子育て支援は「共働き家庭支援」から「次世代を担う全員への支援」へと、その支援対象者を大幅に拡大しながら進んできた。支援方法も単に「子どもを預ける場所を作る」ことから、「職場、地域を巻き込んだ総合的、根本的な子育て支援ネットワーク作り」へと変遷してきた。しかし、成果がでるのはこれからであり、施策の方向性の正しさは今後の状況を見極める以外にない。10年後「子ども・子育て応援プラン」で掲げられているような社会や国民であるために重要なことは、すべての子どもとすべての親が子育て支援ネットワークの網の目の中にいることだと考えられる。すべての子どもというからには、網の目から落ちる親子を1組たりとも作らないことが肝要である。その視点から見ると、ネットワークにはまだまだ大きな穴が空いているように思われる。たとえば、子育て世代がさまざまな施策やサービスを上手に利用し、子育てを楽しむ親になるための情報・知識は十分であろうか。地域子育て支援センターなどに出かけてくる親子もいれば、決して出てこない親子もいると思われる。さらに、育児休業が取れるようになる職場もあれば、そうではない職場もあると思

子育て支援政策の変遷

う。特に従業員300人以下の中小企業では「次世代育成支援推進法」における一般事業主行動計画の提出が義務付けられていないため、雇用環境の改善が見られない職場も存在すると懸念する。また、地方版エンゼルプランの不徹底を鑑みると、市町村の行動計画にも精査が必要であろう。

乳児院や児童養護施設などの社会的養護を必要とする子どもへの支援は、未だ端緒に終わったばかりである。例をあげるならば、児童養護施設を退所して就労する子ども・若者が賃貸住宅を借りる際の保証人の制度を有していない自治体が全国で31もあるという。¹¹⁾ 「次世代育成支援推進法」や「子ども・子育て

応援プラン」の大きな柱である「若者の自立」であるが、制度の不備によって自立の第一歩が踏み出せない若者がいるのも事実である。このように、生活環境の差、職場の差、地域の差、親の差などの影響は、次世代の子どもや若者にすべて降りかかってくる。格差社会がクローズアップされている現在、子育てに格差を作らないために、支援ネットワークの網の目を一層細かくしていくことが求められている。

表2 少子化社会対策の経緯と合計特殊出生率の推移

年次	合計特殊出生率	取組	
1990	1.54	6月	「1.57ショック」
1991	1.53	5月	児童手当法改正（翌年1月から第1子より支給）
1992	1.50	4月	育児休業法施行（育児休業制度等の法制化）
1993	1.46	12月	エンゼルプランプレリュード策定
1994	1.50	12月	エンゼルプランの策定
1995	1.42	10月	改正育児休業法施行（国等の支援措置の創設等）
1996	1.43	5月	「平成8年版厚生白書」（家族と社会保障－家族の社会的支援のために－）
1997	1.39	10月	人口問題審議会報告
1998	1.38	4月	改正児童福祉法の施行（保育所入所方法の見直し等）
		12月	総理主宰「少子化への対応を考える有識者会議」の提言
1999	1.34	12月	少子化対策推進基本方針の策定
		12月	新エンゼルプランの策定（平12～16年度）
2000	1.36	5月	児童虐待の防止等に関する法律の公布
		6月	児童手当法の一部を改正する法律の施行（支給対象年齢を義務教育就学前までに拡大）
2001	1.33	7月	「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（閣議決定）（保育所持機児童ゼロ作戦の推進等）
2002	1.32	9月	「少子化社会を考える懇談会」中間取りまとめ
		9月	厚生労働省「少子化対策プラスワン」策定
2003	1.29	3月	少子化対策推進関係閣僚会議「次世代育成支援に関する当面の取組方針」
		7月	次世代育成支援対策推進法及び児童福祉法の一部を改正する法律の成立
		7月	少子化社会対策基本法の成立（9月施行）
2004	1.29	6月	少子化社会対策大綱の策定
2005	1.25	12月	「平成17年度版少子化社会白書」

厚生労働省などの資料を元に作成

引用及び参考文献

- 1) 柏女霊峰「少子化対策から次世代育成対策へ—子ども家庭福祉改革の行方を見据えて—」『母子保健情報』第52号、2005年11月、3-7ページ
- 2) 柏女霊峰「次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆくえ—少子化対策から人間福祉への道のり」『月刊福祉』2005年5月、16-19ページ
- 3) 前田正子『子育てしやすい社会—保育・家庭・職場をめぐる育児支援策』2004年、31ページ
- 4) 田中昭子「保育園の子育て支援—親子同時支援の挑戦」『発達』第84号、2005年、46-49ページ
保育園の主任保育士である田中は、続けて「各園、自由化の波に乗り遅れまいと浮き足立ち、保育内容などを語っている場合ではないという騒然とした空気に包まれこの数年が過ぎていきました」と述べている。
- 5) 前田正子「保育園の行方」『発達』第84号、2005年、56-59ページ
前田によれば働く母親は「子育てよりも仕事を優先」しているのではなく「多くの母親は生活のために働いている」のであり、地方の女性のほうが都市の女性よりずっと多く働いているという。その理由は「地方では男性の所得が低いため、共働きでないと子どもを生み育てていけないから」という。
- 6) 厚生労働省「少子化対策プラスワン」『平成16年版 少子化社会白書』第5章
- 7) 東京都福祉局「子どもが輝くまち東京プラン」
- 8) ファミリーフレンドリー企業に関しては、岩淵勝好『次世代育成支援の現状と展望』2004年が詳しい。「資生堂」「ベネッセ」など従業員への子育て支援が具体的に挙げられている。
- 9) 度山徹「『子ども・子育て応援プラン』について」『母子保健情報』第52号、2005年11月、8-12ページ
- 10) 岩淵勝好『次世代育成支援の現状と展望』2004年、210ページ
- 11) 神原知香「児童養護施設等で暮らす子ども・若者の『自立支援』について—自治体の公的保証制度に焦点を当てて」『大阪府立大学社会問題研究』第55巻1号、2005年、69-96ページ

* 本稿の表記に関し、①厚生省、文部省など官庁の名 ②小泉総理、坂口厚生労働大臣などの役職の名は、すべて当時のままの表現を使用しました。