

少子化社会に関する施策の動向と子育て支援

小林 倫代

1. はじめに

「子育て」という活動は、個別的な、私的な活動と捉えられがちであるが、見方によっては公的な制度と関係の深い活動ということができる。子どもを育てるという極めて私的な活動ではあるが、その支援を進めていく上では、公的な諸制度が絡んでいるのである。例えば、育児不安を抱えている保護者のことを考えてみたい。不安を抱えている保護者は、近隣に両親や親戚が住んでいれば、その人たちに相談し不安を解消する場合があるかもしれない。しかし、近隣に親族等がない場合は、その不安を抱えて悶々と生活をするか、公的な機関に相談することになる。「子育て」という活動が、個人と社会、私と公の接点となる。

子育て支援は、厚労省等などから様々な施策が示されており、それはとりもなおさず、個の「子育て」への支援である。ここでは、厚労省が推進している「子育て支援」の施策のこれまでの流れについて整理し、公的な支援に関する資料とする。

2. 次世代育成支援対策の流れ

日本において少子化の問題が大きく取り上げられるようになったのは、1990年の「1.57ショック」だと言われている。「丙午」で合計特殊出生率が大幅に落ち込んだ1966年(1.58)よりも下回ったことから、大きな関心呼んだ。そして、1990年から関係省庁連絡会議の設置や少子化対策の重点施策についての具体的実施計画である「エンゼルプラン」の作成などの取り組みが始められ、10年以上にわたり少子化社会対策を講じてきている。

少子化社会対策は、「少子化社会白書」によると1.57ショックからエンゼルプラン策定までの初期、1995年から少子化対策推進基本方針の決定や新エンゼルプランの策定までの政府全体の取り組みとして拡大してきた中期、2000年から最近の状況と3期に分けて整理できる(図1参照)としているが、ここでは、2002年以降の状況について、概観する。

(1) 少子化対策プラスワン

2002年に国立社会保障・人口問題研究所が行った「出生動向基本調査 結婚と出産に関する全国調査 夫婦調査」をまとめた結果では「夫婦の出生力そのものの低下」を少子化の新たな要因として示した。つまり、結婚しても子どもを産まない人、産んでも一人という人が増えてきたという実態であり、これまでの施策の立案に際しては前提としていない結果であった。この報告から今後さらに少子化が進行するという見通しの中で、少子化の流れを止めるための新たな取り組みが求められるようになった。

2002年5月には、総理大臣より厚労省大臣に対して、これまでの少子化対策について改めて点検し、少子化の流れを変えるための実効性のある対策について検討するよう指示が出された。指示を受けた厚労省では「少子化社会を考える懇談会」の報告を踏まえ、少子化対策の充実に関する提案として「少子化対策プラスワン」(2002年9月)をとりまとめた。これは、これまでの就労家庭を対象とした保育をはじめとする「仕事と子育ての両立支援」に加えて、就労している家庭だけでは

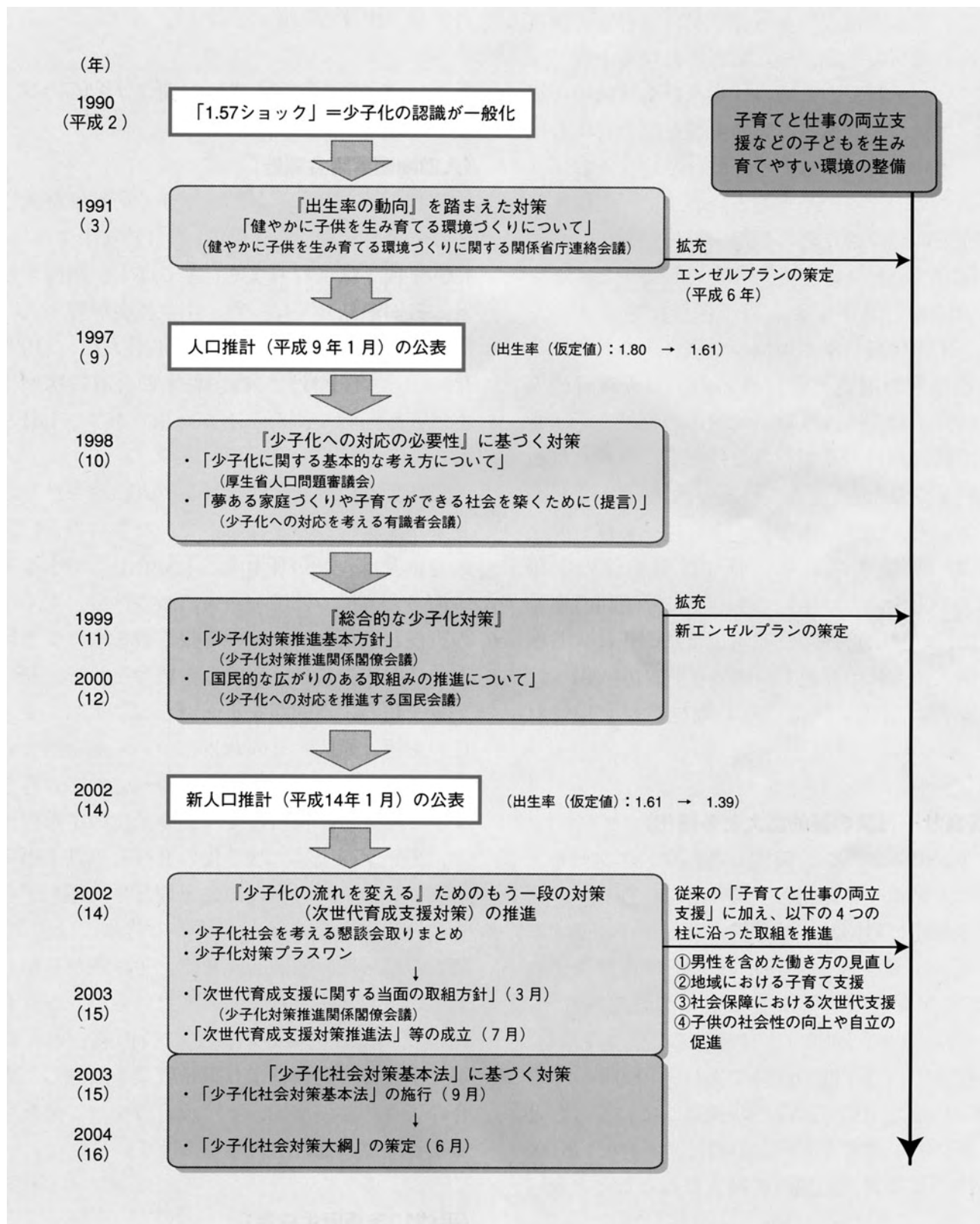


図1 少子化社会対策に関するこれまでの政府の取組の流れ(2004)

なく全ての家庭(専業主婦家庭)に対しても、子育て支援を本格的に拡充するということを示した。各地域や自治体が独自の子育て支援のプランをもって社会全体で支えていこうという観点から「地域における子育て支援」を協調し、さらに「男性を含めた働き方の見直し」「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」という4つの柱を掲げて取り組みを推進することとした。

また、対策の推進方策として、以下の3点が盛り込まれた。

- ①国については、政府が一体となって総合的に取組を実施する。また、少子化対策をもう一段推進し、対策の基本的な枠組みや、特に「働き方の見直し」や「地域における子育て支援」を中心とする直ちに着手すべき課題について、立法措置を視野に入れて検討を行い、2002年末までに結論を得ること
- ②地方については、地方自治体ごとに、行動計画の策定など、少子化対策の推進体制を整備すること
- ③企業については、推進委員会の設置や行動計画の策定などの対応が必要であり、内閣総理大臣や厚生労働大臣等から経済団体代表に対して要請を行うこと。

(2) 次世代育成支援と少子化社会対策

2003年3月に少子化対策推進関係閣僚会議において、政府全体における「次世代育成支援に関する当面の取組方針」がとりまとめられた。「夫婦の出生力の低下」という現象と急速な少子化の進行を踏まえ、少子化の流れを変えるため、従来の取り組みに加え、もう一段の対策を推進することが必要であるとし、「政府・地方公共団体・企業等が一体となって国の基本施策として次世代育成支援を進める」こととされ、都市化・核家族化の進行などにより脆弱してきた家庭や地域社会における「子育て機能の再生」の実現が目的として位置づけられている。

「次世代育成支援に関する当面の取組方針」に基づき、「次世代育成支援対策推進法」が準備され、2003年7月には国会で可決された。この法律は、上述した取り組み方針の基本的な考え方を次世代育成支援基本理念と規定し、次世代育成支援対策のための行動計画について定めている。それは、平成16(2004)年度までに各自治体と企業などが次世代育成支援のための行動計画を策定し、平成17(2005)年度からの10年間の集中的な取り組みを促進するものとなっている。

さらに「児童福祉法の一部を改正する法律案」も2003年に成立した。この改正は、地域における子育て支援の強化を図るため、地域における子育て支援事業を児童福祉法に位置付けることで、すべての家庭に対する子育て支援を市町村の責務として明確に位置付け、積極的に行う仕組みを整備するためのものである。

また2004年12月には「新新エンゼルプラン」(子ども・子育て応援プラン)が策定された。このプランは、少子化社会対策大綱(平成16年6月4日閣議決定)の掲げる4つの重点課題に沿って、平成21年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を提示している。

3. 少子化社会対策の具体的実施状況

ここでは、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」(平成15年3月少子化対策推進関係閣僚会議決定)の項目の中でも本研究に深く関係している「すべての働きながら子どもを育てている人の

ために」の内容について紹介する。

ここには、「男性を含めた働き方の見直し、多様な働き方の実現」「仕事と子育ての両立の推進」「保育サービスの充実」の3つのことが取り上げられている。

（１）男性を含めた働き方の見直し、多様な働き方の実現

ここには「企業における自主的な取組の促進等」「多様就業型ワークシェアリング」の普及」「ライフスタイルに応じた多様な働き方の推進」「テレワークの推進」「公務員の働き方の見直し」の項目が示されている。

「企業における自主的な取組の促進等」では、男性を含めた働き方の見直し、多様な働き方の実現の具体的施策として、①子育て期間中の残業時間の縮減、②子どもが生まれたときの父親の休暇取得の促進等について広く社会に周知をするとともに、助成金などを活用し、子どもを安心して生み育てられる環境づくりに向けた取組を推進している。具体的には、子育て期間中の勤務時間の短縮等の措置や時間外労働・深夜業の制限の措置等、仕事と育児との両立を容易に図ることができる制度が整備されるよう事業主に対する指導を行うとともに、事業所内託児施設の設置・運営やベビーシッター費用の助成等を行う事業主に対する助成金の支給等により事業主の取組を支援している。

（２）仕事と子育ての両立の推進

ここには「一般事業主による次世代育成支援対策に関する取組の推進」「仕事と子育ての両立のための制度の一層の定着促進・充実」「子育てをしながら働きやすい雇用環境の整備」「ファミリー・サポート・センターの設置促進」「農山漁村での両立支援」の内容が示されている。

「子育てをしながら働きやすい雇用環境の整備」には、さらに①助成金の支給等による事業主に対する支援、②子育てを行う労働者に対する情報提供・相談、③仕事と子育ての両立に関する意識啓発の推進、④ファミリー・フレンドリー企業の普及促進、⑤妊娠・出産しても安心して働き続けられる職場環境の整備、が示されている。

（３）保育サービスの充実

ここには、「待機児童ゼロ作戦」「多様なニーズに合わせた保育サービス」「放課後児童クラブ」「幼稚園と保育所の連携等」「幼稚園及び保育所の自己評価・外部評価と情報提供の推進」が示されており、直接的なサービスと密接に結びついていく部分である。

「待機児童ゼロ作戦」では、「児童福祉法の一部を改正する法律」で、待機児童が50人以上いる市区町村は、2004年度中に保育の実施の事業等の供給体制の確保に関する計画を策定し、待機児童の計画的な解消を図るように示されている。また、保育所における児童の受入増を図るため、保育所の緊急整備のほか、保育所の定員の弾力化や保育所の認可要件等の規制緩和を推進している。市町村と社会福祉法人に限定していた保育所設置主体の制限を撤廃し、株式会社、NPO、学校法人等による保育所の設置も可能にしている。

「多様なニーズに合わせた保育サービス」では、①保育園におけるサービス等、②幼稚園における預かり保育、について示されている。「①保育園におけるサービス等」では、多様な保育ニーズに対応するための延長保育、休日保育及び夜間保育や送迎保育ステーション事業について、補助を

行ったり、創設したりして推進している。「②幼稚園における預かり保育」にも、支援を行っており、平成16年6月現在、「預かり保育」を実施している幼稚園の割合は、約68%になっている。

「放課後児童クラブ」では、放課後児童クラブの国庫補助対象を増やしたり、障害児の受入を推進する方向性を示している。

「幼稚園と保育所の連携等」では、就学前の子どもに対し、質の高い教育・保育を提供するとともに、地域の多様な子育てニーズに応えるという観点から「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」の検討を進めて2006（平成18）年度からの本格実施を目指している。

4. おわりに

上述した「次世代育成支援に関する当面の取組方針」をもとに、その後も様々な対策が示されている。例えば、子ども・子育て応援プラン（2004年12月）である。このプランは、「若者の自立とたくましい子どもの育ち」「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」「子育ての新たな支え合いと連帯」という4つの重点課題に即して、平成21年度までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を提示している。

「保育事業中心から、若者の自立・教育、働き方の見直し等を含めた幅広いプランへ」というキャッチフレーズのとおり、子どもが減少する（量）ことへの危機感だけでなく、子育ての環境整備（質）にも配慮がされている。例えば、「働き方の見直し」の分野において積極的な目標設定（育児休業取得率男性10%、女性80%）や「待機児童ゼロ作戦」とともに、きめ細かい地域の子育て支援や児童虐待防止対策など、すべての子どもと子育てを大切にする取組を推進するように示されている。また、市町村が策定中の次世代育成支援に関する行動計画も踏まえて数値目標を設定するように示しており、地方の計画とリンクさせた形でプランを策定するのは今回が初めてであり、これらが特徴と言われている。

このように、施策的に、素晴らしいものがたくさん示されているにもかかわらず、「子育て支援」が行われているという実感が得られていないのはどうしてであろうか。

たとえば、プランの中では、「労働時間を短縮すること」で「家庭時間の拡充」を図ろうとしているが、これは、「企業の業績の向上」とは、相反するものである。この相反する指向性を企業の努力にのみ期待してもその実施は難しいのではないかと考える。労働時間を短縮した分の補填を企業に補助するという財源が十分に確保されているかどうかも疑問である。

地方行動計画の策定と実施を柱とする次世代育成支援対策は、そもそも少子化克服が目的である。子育て支援は少子化対策の一部として対応されてきているように思われる。つまり施策は、少子化対策からスタートし、社会現象を数字データで解析し、子育て支援も含めた対策として立てられてきている。そのため、実際に育児をしている親の気持ちや要望などを十分に把握できているかどうかは疑問である。人間の営みや生活のあり方を数字だけで現し、判断することは難しいであろう。施策を立てる上で、数字に表れない情緒的な部分をどのように加味していくのかは、今後の課題ではないかと考える。

子育て支援の現場や保育関係者は、親子関係の確立を含めた子育て支援を考えて、実践しているが、保護者が依存や要求ばかりの状況である場合も含めた子育て支援のあり方に苦慮している状況がある。子どもが育つ環境、親子関係、保護者の就労状況（職場環境）等、様々な兼ね合いの中で

「誰がどこで、誰に子育て支援をするのか」をもう一度考える必要がある。

しかし、これまでの施策とは違い、地域行動計画は、すべての自治体に策定が義務づけられており、それが今後10年間の自治体の子育て施策を左右するものになることは間違いない。であるとするれば、次世代育成支援対策の問題点を指摘するだけでなく、行動計画の策定や施策の具体化に住民の立場から積極的にかかわっていくことが求められていると言えるだろう。次世代育成支援対策推進法は計画策定や変更にあたっては、住民の意見を活用させることを求めている。こうした条件を最大限活用して、意見表明や施策提起など地域の実態や要求に根ざした取り組みを進めていくことが大切である。

＜参考文献＞

内閣府：少子化社会白書（平成16）年版，ぎょうせい，2004年.