

子育て支援政策の目的と対象を考える

竹村 祥子 (岩手大学)

1. はじめに

1990年の「1.57ショック」以降、人口変動についての専門用語の一種として専門家の間で使用されるだけだった「少子化」は、頻繁に新聞などで取り上げられるようになり、今では一般にも普及した概念となっている。

少子化社会への対応は、国の政策課題として位置づけられ、1994年以降「エンゼルプラン」－「新エンゼルプラン」－「子ども・子育て応援プラン」を基軸とした子育て支援政策として展開している。「男女共同参画社会基本法」関連の内閣の設置委員会下の専門委員会会議決定を受けて閣議決定された施策や「少子化社会対策大綱」、「次世代育成支援対策推進法」関連の実施計画にも、「少子化に歯止めを掛けることを目的とした子育て支援」が盛り込まれるようになってきている。国が重要政策課題として「子育て支援」に力を入れることは悪いことではないが、子育て支援政策が少子化対策に集中していくことの意味と効果については、具体的な計画内容を検討しながら確認しておかなくてはならない。なぜならば、子育て支援は、直接的なものも間接的なものもあるし、子どもを育てる側の人をサポートする支援も含まれるだろう。しかし本来、児童福祉法の第1条にあるように「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」という児童福祉の理念の上にある「支援」であってよいはずであり、子どもの福祉の実現を目的とすることが第一に考えられて良いはずのものだからだ。とはいえ具体的に実施された「少子化対策としての子育て支援」の多くは、「子どもの福祉を目標とする子育て支援」と同じ様な事業なのかもしれないが、「少子化対策」を強く希求していくうちに、子ども自身にとっての福祉の実現から離れる「支援」が出てこないとは限らない。

これほど矢継ぎ早に法令や行動計画が多数策定されていると、中には目的の「ズレ」が、結果の「ズレ」となってすでに顕在化しているものもあるかもしれない。およそ10年間に主なものだけでも5件も策定されている少子化対策関連施策の成り立ちを確認しつつ、その施策の策定元がどこなのか、何を目的として、誰の支援をするのか、どのような方法でするのかを確認し、「子育て支援」政策がどのような効果をもっているのかを明らかにしておくことが本稿の課題である。

2. 「エンゼルプラン」から「新エンゼルプラン」まで

少子化への対応の必要性の説明からはじまる「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(以下「エンゼルプラン」と表記する)は、文部・厚生・労働・建設四大臣合意で1994(平成6)年に策定された。この「エンゼルプラン」の具体化の一環で、大蔵、

厚生、自治3大臣合意「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」に基づいた「緊急保育対策等5か年事業」(1994(平成6)年～1999(平成11)年)が策定されている。

「エンゼルプラン」に掲げられている施策の方向性は、「新エンゼルプラン」「新新エンゼルプラン(仮称)＝子ども・子育て応援プラン」に引き継がれていくのだが、事業計画の具体的な数値の設定は、「緊急保育対策等5か年事業」にあげられているものだけであった¹⁾。

「エンゼルプラン」では、①子育てと仕事の両立支援の推進、②家庭における子育て支援、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、⑤子育てコストの軽減をあげている。その趣旨に明記してあるように「少子化対策としての子育て支援政策」の起点となる施策である。

「エンゼルプラン」自体は4省の合意でスタートしたが、1999(平成11)年に策定された「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(以下「新エンゼルプラン」と表記する)は、「少子化対策としての子育て支援」の方向性が強く打ち出されている²⁾。大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意となって、施策に関わる省が増えたことと、「少子化対策推進関係閣僚会議」で決定された「少子化対策推進基本方針」³⁾に基づく重点政策の具体的実施計画として策定されたことで、「エンゼルプラン」よりも「新エンゼルプラン」の方が財政基盤もしっかりしたものとなっている。

「新エンゼルプラン」の主な内容は、①保育サービス等子育て支援サービスの充実、②仕事と子育ての両立のための雇用関係の整備、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支援の8項目である。

「新エンゼルプラン」は、①保育サービス等子育て支援サービスの充実項目については、「緊急保育対策等5か年事業実績」にあげられている項目をほとんど換えずに採用し、目標値を前回達成数値からさらに上方に設定するものだった。

「新エンゼルプラン」では、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など、「エンゼルプラン」にはない働き方の是正についてや母子保健についての内容が提示されていることが確認できる。

ただし「新新エンゼルプラン」の作成段階で、2つの「エンゼルプラン」がかかっていた問題点についての検討が行われ、つぎの2点の問題が指摘された。ひとつには、「エンゼルプラン」「新エンゼルプラン」とも、保育関係事業を中心とする子育て支援であったため、家庭保育児や孤独な子育てをしている母親に対する支援サービスが行き渡らなかったこと。また2つには、働きながら子育てをしている人に対する支援は、「働き方の見直し」なしにはすでに成立しないことが指摘されていたが、労働時間の短縮等の推進をうたった項目には目標数値等はなく実施事業としてはほとんど展開していない⁴⁾ ことである。

子育て支援政策という観点からすると、「新エンゼルプラン」が策定された1999(平成11)年6月には「男女共同参画社会基本法」も施行されており、「男女共同参画社会基本法」関係の子育て支援政策にも大きな動きがあった。加えてそれまでの子育て支援の根拠となっていた「児童福祉法」も、少子社会にふさわしい保育システムや児童自立支援システムへの転換をうたって1997(平成9)年に一部改正されている。

3. 「少子化社会対策大綱」について

エンゼルプランに連なる子育て支援政策と平行して、内閣府の少子化対策の中にも、子育て支援事業がある。

2001(平成13)年7月の小泉内閣の閣議決定で表明された保育所の「待機児童数ゼロ作戦」は「仕事と子育ての両立支援策の方針について」⁵⁾ 施策に盛り込まれている「子育て支援」であるが、この閣議決定は、内閣府に設置された男女共同参画会議のもとにある「仕事と子育ての両立支援に関する専門調査会」(2001(平成13)年1月23日～6月19日)の「仕事と子育ての両立支援策の方針に関する意見」を受けたものであった。内容は、①両立ライフへ職場改革、②待機児童ゼロ作戦ー最小コストで最良・最大のサービスをー、③多様で良質な保育サービスを、④必要な地域すべてに放課後児童対策を、⑤地域こぞって子育てを、となっている。

2003(平成15)年公布「少子化社会対策基本法」(議員立法)を受けて策定された2004(平成16)年「少子化社会対策大綱」⁶⁾(閣議決定)には、推進体制の項目の中で、「本大綱の中に盛り込まれた施策について、その効果的な推進を図るため、平成16年中に施策の具体的実施計画(新新エンゼルプラン)を策定する」⁷⁾として、重点施策についての具体的実施計画として「子ども・子育て応援プラン」を策定している。

4. 「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」策定

「新新エンゼルプラン」と仮称されてきた「少子化社会対策大綱」の具体的実施計画は、2004(平成16)年12月「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」(以下「子ども・子育て応援プラン」と表記する)として、少子化社会対策会議決定で策定された。「新新エンゼルプラン」という名称は採用されず、「子ども・子育て応援プラン」⁸⁾と称するものとなった。

2009(平成21)年までの5年間に講ずる施策内容は、「少子化社会対策大綱」に掲げる4つの重点課題に沿って、①若者の自立とたくましい子どもの育ち[就業困難を解消する取り組み/豊かな体験活動の機会の提供]、②仕事と家庭の両立支援と職場の働き方の見直し[企業の行動計画の策定、目標達成の取り組み/勤務時間の短縮の措置、再就職支援]、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解[生命の尊さを実感し、社会との関わりなどを大切にすることへの理解を深める]、④子育ての新たな支え合いと連帯[子育て支援政策の効果的な実施、身近な地域でのきめ細かな子育て支援の取り組み、児童虐待など特に支援を必要とする子どもとその家族に対する支援/妊娠、出産、子どもの育ちにかかわる保健医療]の4つの課題に沿って28の行動をあげている⁹⁾。

「エンゼルプラン」が、文部、厚生、労働、建設4大臣合意で策定され、「新エンゼルプラン」は、大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治6大臣合意で策定されたものである。どちらも、「関係閣僚会議」決定であった。ところが「少子化社会対策大綱」では、「内閣総理大臣を会長とし、全閣僚で構成する『少子化社会対策会議』が施策を推進する」¹⁰⁾と明示されるように、内閣全体の推進する施策へと拡大していく。目標設定も同様で、保育関係のような厚生省特有の範囲から各省庁にわたる施策へと拡大している。

5. 「次世代育成支援対策推進法」について

「次世代育成支援対策推進法」は、「少子化社会対策大綱」と同年2003（平成15）年7月に公布された。「次世代育成支援対策推進法」に先だって、2003（平成15）年3月策定された「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」（少子化対策推進関係閣僚会議）にはその目的として4段階の取り組みをあげて、以下のように記している。

「①政府においては、平成11年12月に中長期的に進めるべき総合的少子化対策の指針として『少子化対策推進基本方針』を策定し、以後、『新エンゼルプラン』、『仕事と子育ての両立支援策の方針について（平成13年7月閣議決定）』に基づく「待機児童ゼロ作戦」等により、子育てと仕事の両立支援を中心として、子どもを生みたい人が生み育てやすいようにするための環境整備に力点を置いて、様々な対策を実施してきたところである。②しかしながら、少子化の主たる要因であった晩婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」がみられ、現状のままでは、少子化は今後いっそう進行すると予測される。③そこで少子化の流れを変えるためには、改めて、政府・地方公共団体・企業が一体となって、従来の取り組みに加え、もう一段の対策を進めていく必要がある。④このため昨年9月には厚生労働省において「少子化対策プラスワン」をとりまとめたところであり、今般はこれをふまえて、政府として、本取組方針を定める」¹¹⁾としている。

そして平成15年及び16年を、次世代育成支援対策の「基盤整備期間」と位置づけている。

推進方策として、2003（平成15）年度2004（平成16）年度は、対象者を①すべての働きながら子どもを育てている人のために、②子育てしているすべての家庭のために、③次世代を育む親となるために、という3つの特徴を特定した対象者に絞り、各般の施策を推進する。

2003（平成15）年度は、地方公共団体及び企業における10年間の集中的・計画的な取組を促進するための「次世代育成支援対策推進法案」を提出する。

2004（平成16）年においては、①児童手当制度に関する支給対象年齢等の見直し、②育児休業制度等の見直し、③多様な働き方を実現するための条件整備の3点について法案を提出する。

2005（平成17）年においては、市町村、都道府県、事業主の行動計画の円滑な実施の支援と展開していく。

「次世代育成支援対策推進法」に基づく「行動計画策定指針」（7省庁局長連名告示）¹²⁾で、「市町村行動計画及び都道府県行動計画」では「内容に関する事項」7点、「一般事業主行動計画」では、「内容に関する事項」3点、「特定事業主」では、「内容に関する事項」2点をあげている。それぞれの計画は、「内容に関する事項」を踏まえて策定されることを付記している。

一例として上記の「市町村行動計画及び都道府県行動計画」について「内容に関する事項」を列記してみると、①地域における子育て支援、②母性並びに乳児及び児童等の健康の確保及び増進、③子どもの心身の健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、⑤職業生活と家庭生活との両立の推進、⑥子ども等の安全確保、⑦要保護児童への対応などきめ細かな取り組みの推進、である。

6. 子育て支援政策の展開と課題

1994（平成6）年「エンゼルプラン」策定以来、今日までの子育て支援政策に関わる施策をみてきた。およそ12年の短い期間で、主なものでも5つの施策が策定され、この施策の実施に伴う従来の法律の改正も頻繁に生じた。この変化を考えただけでも、施策へのめまぐるしい対応を余儀なくされている現場では、対応に継ぐ対応の特殊な時期を過ごしてきたに違いない。さらに本年2005（平成17）年4月施行した「次世代育成支援対策推進法」にしても、2004（平成16）年12月に施行された「子ども・子育て応援プラン」にしても具体的な事業展開はこれからであるから、対応の必要性はこれからも継続する。

子育て支援に関わる政策は、「エンゼルプラン」－「新エンゼルプラン」－「新新エンゼルプラン＝子ども・子育て応援プラン」と施策を追うごとに関係省庁が増加し、「少子化社会対策大綱」では「内閣総理大臣を会長とし、全閣僚で構成する『少子化社会対策会議』が施策を推進する」と明示されるように、全閣僚が推進する施策へと拡大している。目標設定や事業展開も特定省の特有の範囲内のものから、あらゆる分野への広がりを見せ、全省庁網羅的な広がりとなってきている。

子育て支援政策の対象は従来であれば、子どもや子どもを育てている親を中心としている施策であったが、「次世代育成支援対策推進法」では、その対象者を①すべての働きながら子どもを育てている人、②子育てしているすべての家庭、③次世代を育む親となる（人）というように、現在子育てに直接関与していない人も対象としていくことを明示している。

以上で確認できた政策の向う方向は、全般的には「子育て支援」政策を充実していく方向として好ましいものであるが、同時に2005年の『社会学評論』56-1号で取れあげられている現行制度についての懸念される状況とも合致しており、そうであれば、次の二氏の批判の要点を確認する必要があるだろう。

2005年の『社会学評論』221号では、「還暦を迎える日本社会」という特集が組まれている。この特集執筆者5人の内、冒頭の問題提起「社会学の論点」と『「少子化する高齢社会」の社会学』を執筆している金子勇は、少子化克服を自らの研究の向かう先と位置づけ、少子化対策論として「既存制度を批判しつつ、その有効性活用にも目配りする」立場から「次世代育成支援対策推進法」と「少子化社会対策大綱」について検討している。金子勇は、①両立ライフが最優先され国家的推奨がみられる、②高齢社会では両立さえできない高齢者が出てくるのにその人たちへの配慮がない、③専業主婦も1つのライフスタイルなのに貶める言説がみられる、④子どもの権利に寄与する具体的内容が乏しい等の指摘をする。

同書で赤川学も、現在の公的保育サービスが共働きの親を優先していて、親のライフスタイルによって子どもの受けられる保育サービスに不平等が生じていることを指摘する。むしろ公的保育サービスを推進するのであれば、子どもの人権という観点から、子ども手当に関わる財政支出は30才以上の国民全体に負担するべきである、と提案している。

金子、赤川両氏の全体社会の配分から「少子化社会」について考えるべきであるという指摘は、政府が少子化対策を担当省特化型から全省網羅対応へと転換しているなかで、重要な「視点の提供」になっている。

また土場学は、「子育て支援の公共性」のなかで、支援の具体的内容のよってたつ価値が

異なり、どちらを優先するのかという葛藤が生じる危険を指摘している。「国民の権利」と「女性の権利」の相克、「女性の権利」と「子どもの人権」の関係をどうとるか、といった指摘は無視しがたい。

加えて 2005 年 3 月に出版された大日向雅美『「子育て支援が親をダメにする」なんていわせない』のなかの、「子育て支援、子育て支援と言いながら、親や子のもとに支援は十分には届いていないのではないか、そこには支援側の発想や視点に盲点があるのではないか」という指摘は、子育てについても、母親側の育児ストレスについても、子どもの育ちについても、長い間研究を続けてきた大日向が今になってなぜこのような基本的な問いをあらためてたてなければならなかったかを考えると、重要な知見となるだろう。

手を広げすぎて「子どもの人権」に寄りそえない「子育て支援」が出てきてはいないか、具体的に展開される事業の段階で注意深く点検していくことが、目下の課題となりそうである。

[注]

- 1) 保育対策だけは先に、以下のような内容で事業が実施されている。

http://www1.mhlw.go.jp/topics/hoiku/tp0807-1_18.html

「緊急保育対策等 5 か年事業実績」（計画最終年平成 11 年度実績 ÷ 11 年度目標）%

低年齢時受け入れ枠 [0～2 歳の保育所における受け入れ枠] 94%

延長保育 [通常の 11 時間を超える保育] 73%

乳幼児健康支援一時預かり [病気回復期の乳幼児の一時預かり] 検診 22%

放課後児童健全育成事業 [共働き家庭等の小学校低学年児童の放課後対策] 93%

地域子育て支援センター [育児相談や育児サークル支援のセンター] 33%

一時保育 [育児疲れ解消、パート就労対応等の一時預かり] 23%

多機能保育の整備 [多様なサービスを提供できる保育所の整備] 93%

- 2) 少子化対策として作成された意図は、趣旨で宣言されている。

「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」策定の趣旨

少子化対策については、これまで「今後の子育て支援のための施策の基本的方向性について」

（平成 16 年 12 月文部・厚生・労働・建設 4 大臣合意）及びその施策の具体化の一環としての「当分の緊急保育対策等を推進するための基本的な考え方」（平成 6 年 12 月大蔵・厚生・自治 3 大臣合意）等に基づき、その推進を図ってきたところであるが、今般「少子化対策推進関係閣僚会議」で決定された「少子化対策推進基本方針」において、重点的に実施すべき対策の具体的実施計画をとりまとめることとされたことから、このプランを策定する。

- 3) 「少子化対策推進基本方針」における、重点的に実施すべき対策

(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) 安心して子供を産み、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) 子どもが夢を持つ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

- 4) 新エンゼルプランについて

http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3_18.html

「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」には、とところどころに

平成 11 年度→平成 16 年度の目標数値があげられているが、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備項目等には、目標数値がほとんど上がっていない。

- 5) 「男女共同参画社会基本法」内閣府 男女共同参画局

http://www.gender.go.jp/main_contents/framedata/link/sankaku-kaigi.html

2001(平成 13)年月に閣議決定された「仕事と子育ての両立支援策の方針について」各項目の具体的目標・施策は以下の通りである。

1. 両立ライフへ職場改革 [各企業等の取り組みに対する支援/育児休業制度と出産休暇の十分

な活用／企業の評価・研修／期間雇用者への対応]、2. 待機児童ゼロ作戦 ―最小コストで最良・最大のサービスを― [待機児童ゼロ作戦／{新設保育所についての柔軟な対応と民間化}]、
 3. 多様で良質な保育サービスを [保育所サービスの多様化／地域の実情に応じた取り組みの推進／保育に関する情報の提供]、4. 必要な地域すべてに放課後児童対策を [放課後の居場所充実計画／情報の提供]、5. 地域こぞって子育てを [家族支援サービスの充実／幼稚園における子育て支援の充実／地域における多様な子育て支援の充実／職住近接のまちづくりの促進]

6) 少子化社会対策大綱

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/taikou/t-mokuji.html> または
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/event/041026/2.html>

7) 新新エンゼルプラン(仮称)の策定について

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/event/041026/1.html>

8) 子ども・子育て応援プラン

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4.html>

9) 「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」 施策の内容・目標(重点課題に取り組むための28の行動))

[若者の自立とたくましい子どもの育ち]

- | | |
|------------------|--------------------|
| (1) 若者の就労支援に取り組む | (3) 体験を通じ豊かな人間性を育成 |
| (2) 奨学金の充実を図る | (4) 子どもの学びを支援 |

[仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し]

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| (5) 企業等におけるもう一段の取り組みを推進 | (8) 仕事と生活の調和のとれた働き方の実現に向けてた環境調整を図る |
| (6) 育児休業制度等の取り組み推進 | (9) 妊娠・出産をしても安心して働き続けられる職場環境を図る |
| (7) 男性の子育て参加促進のための父親プログラム等の普及 | (10) 再就職等を促進 |

[生命の大切さ、家庭役割等についての理解]

- | |
|--|
| (11) 乳幼児とふれあう機会の充実等を図る |
| (12) 生命の大切さ、家庭役割等についての理解を進める |
| (13) 安心して子どもを生み、育てることができる社会の形成について理解を進める |

[子育ての新たな支え合いと連帯]

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| (14) 就学前の児童の教育・保育を充実 | (21) 行政サービスの一元化を推進 |
| (15) 放課後対策を充実 | (22) 小児医療体制を充実 |
| (16) 地域における子育て支援の拠点等の整備及び機能の充実を図る | (23) 子どもの健康を支援 |
| (17) 家庭教育の支援に取り組む | (24) 妊娠・出産の支援体制、周産期医療体制を充実する |
| (18) 地域住民の力の活用、民間団体の支援、世代間交流を促進 | (25) 不妊治療への支援等に取り組む |
| (19) 児童虐待防止対策を推進 | (26) 良質な住宅・居住環境の確保を図る |
| (20) 特に支援を必要とする家庭の子育て支援を推進 | (27) 子育てバリアフリーなどを推進 |
| | (28) 児童手当の充実を図り、税制のあり方の検討を深める |

10) 少子化社会対策大綱 4 推進体制 (1) 内閣を挙げた取り組みの体制整備

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/taikou/t-hon04.html>

11) 次世代育成支援に関する当面の取り組み方針 1 目的

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/0314-1.html>

12) 行動計画策定指針(概要)

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/1.html>

7 省庁局長連名告示は、国家公安委員会委員長、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣によってなされている。

文 献

- 赤川 学 2005 「人口減少社会における選択の自由と負担の公平—男女共同参画と子育て支援の最適配分をめぐって—」『社会学評論』56-1 P20～P37
- 大日向雅美 2005 『「子育て支援が親をダメにする」なんていわせない』岩波書店
- 金子 勇 2005 『『少子化する高齢社会』の社会学』『社会学評論』56-1 P93～P111
- 土場 学 2002 「子育て支援の公共性」土場 学編『子育てと福祉に関する三鷹市民意識調査—分析編—』 東京工業大学社会福祉政策研究会 P119～P137