

# 子育て支援の新たな展開

—一次世代育成支援行動計画を創る—

森田 明美

東洋大学社会学部教授

## 1 少子化問題と子育て支援の登場

合計特殊出生率はとどまるところを知らず下がりがつづけ、2002年は1.32になった。2002年1月に厚生労働省の社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の人口の将来」では、少子化の原因を従来の晩婚化による未婚率の上昇（25～29歳の女性の未婚率20.9%（昭和50年）→54.0%（平成12年）、平均初婚年齢の上昇24.7歳（昭和50年）→27.0歳（平成12年））のみならず、既婚夫婦の完結出生数が1.96人（平成9年）→1.72人（平成14年）の減少が顕著になっていることを明らかにしている。そして将来はさらに少子化が進行し、2050年には出生時数は現在の約半数の67万人まで減少するという予想に変更した。少子化は日本社会の未婚男女のみならず、既婚夫婦の問題にまで普遍化し、少子化対策の抜本的改革が迫られているという認識をとることになったのである。

### もりた あけみ

1951年生。日本女子大学家政学部卒。東洋大学大学院社会学研究科修士課程修了。清和女子短期大学講師、東洋大学助教授を経て現職。編著書に『幼稚園が変わる 保育所が変わる』『日米のシングルマザーたち』『日米のシングルファーザーたち』などがある。

合計特殊出生率が「ひのえうま」の年のそれを割った1989年の率を「1.57ショック」と受け止めてから15年、「エンゼルプラン」として少子化対策に取り組みはじめてからも既に10年経った。子どもを生み育てることについて、個人的な営みから、国家的な課題に取上げるようになった。家庭責任が厳しく問われ、社会的な支援が積極的におこなわれることがなかった子育て分野にスポットがあたり、多くの施策が講じられるようになったといえる。だが、エンゼルプラン以降展開された子育て支援への深い国家の関与も、現在のところ合計特殊出生率を上げることができないでいる。

## 2 子育て支援とは何か

「子育て支援」ということばは、国の政策上それほど前から使われていたわけではない。1994年のエンゼルプランに初めて使用され、この10年あまりに急増した施策である。子育て支援の概念整理はこれまで十分にされてきたわけではないが、今回の児童福祉法改正に際して、理由として出されたのは「地域における子育て支援の強化を図るため、市町村における子育て支援事業の実施、市町村保育行動計画の作成等に関する規定を整備する」ということである。子育て支援事業が挿入され、その枠組みが明らかになった。児童福祉法に記載されたものは、以下のものである。

「一、児童、保護者の居宅において保護者の児童の養育を支援する事業

二、保育所その他の施設において保護者の児童の養育を支援する事業

三、地域の児童の養育に関する各般の問題につき保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行う事業」(児童福祉法第21条27)である。

つまり、第1に在宅の親子を対象にした子育て支援、第2に保育所等で何らかのかたちで子どもを預かる保育事業、第3に子育ての相談と情報提供事業等である。

子育て支援施策が、これまでは保育施策の充実や拡大をもってされてきたことに対して、この法改正は、在宅での子育てを支援することを強調し、また保育所の裁量に委ねてきた子育て支援事業について、市町村の取り組みの努力義務を書きこんでいる。いうなれば国で政策化された事業の種類をもって子育て支援という概念を整理したのが、この条文といえることができる。問題や必要性から論じたものではない。

私は、子育て支援の枠組みは、これまで子どもを常時預かることをもって子育て支援と称していた保育所保育に特化した子育て支援を、在宅で子育てする親子への支援、常時保育所に預かるのではない保育等を含めた、総合した概念としてとらえるべきであると思っている。そうすることによって既存の子育て支援に対して、新しい枠組みの現代的子育て支援の課題が明確になる。

### 3 子育て支援施策の歴史と評価

少子化対策として、1994年12月に策定された子育て支援を柱としたエンゼルプラン「子育て支援の今後の基本的方向について」では、計画策定のための補助金を国は用意した。その結果最終年度の1999年には47都道府県すべてに、また市町村の約18%、585自治体でつくられた(注1)。

またエンゼルプランの具体化として用意された

緊急保育対策等5ヶ年事業は、最終年の1999年夏には、少子化対策臨時特例交付金2,000億円が各自治体に配分され、待機児解消政策がとられた。取り組みの結果、計画は一時保育、地域子育て支援センターについては目標達成が約50%であるが、乳児保育をはじめ他の保育施策はほとんど100%達成された。

こうした保育政策の拡充をしなければ、少子化がいつそう進んだということも考えられるが、単に保育政策だけで、少子化が解消できるものではないことは、5ヶ年事業がこのように達成できたにもかかわらず1999年の合計特殊出生率は、前年の1.38をさらにしたまわる1.34となったことから明らかになった。

こうしたなか、第2次エンゼルプランは1999年度～2004年度の「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」として1999年12月に策定された。この計画では、保育や労働、教育に加えて母子保健・医療まで広く施策を広げている。そうした意味でも、少子化には総合的な子ども・子育て支援が必要であるという共通認識が形成されつつあるといえると思う。

## 4 子どもの権利と男女平等への

### バックラッシュ

こうした子育て支援施策の積極的展開が行なわれているなか、近年、国の政策では新たな視点をもつ法律が用意されてきている。

第1は、女性の社会進出や男女平等・家族のあり様への問い直しである。第2には子どもへの対応の変化である。2003年7月9日には「次世代育成支援対策推進法」、23日に「少子化社会対策基本法」が成立した。

とりわけ、少子化のほうは突然ともいえる唐突な提案であり、近年の議論をさせないままで成立させていく方法の典型であった。また、内容は近年の子育て少子化対策がもつ危険性を端的に表わ

すものである。

### (1) 少子化社会対策基本法と子育ての家族・女性責任論

初めて少子化社会対策基本法が提案された（超党派組織の少子化社会対策議員連盟、会長：中山太郎・衆議院議員）のは、1999年12月10日、第146臨時国会であった。その後衆参内閣委員会に付託。一旦は継続審議になったが、廃案、再提案、審議にはいらぬまま継続審議など5回の国会を経過してきた法案である。なぜ法案成立までこれほどの紆余曲折があったのかといえば、多くの問題を抱える法律だったからであると思う。

5月28日の内閣委員会で審議が行なわれている。そこでは、関連議員から『『家庭や子育てに夢を持ち』とは、国民に対し一つの価値観のおしつけではないか』『女性の自己決定権に対する記述がなく、出産奨励につながる危うさがあるので、きちんと書きこむべき』『『子どもを生み育てる』といった表現が多数出てくるが、これでは出産する女性へのプレッシャーが強く、『男女』を加えるべき』といった修正意見が出されたという。その結果前文に「結婚や出産は個人の決定に基づく……」とされたが、国民の責務（案6条）など価値観が変化したとは認めがたい。

こうした家族や女性への責任を強調する傾向は、このところ非常に強くなってきている。昨年2002年に8月に発表された自由民主党少子化問題小委員会「これからの少子化対策の在り方に関する提言」では基本的考え方として「子育て家庭支援を世代継続のための国家戦略と位置付ける」「性差を否定するような行き過ぎたジェンダーフリーなどの考え方が少子化対策に与える悪影響を排す」といった6つが示されている。

少子化対策はあくまでも、女性が主体的に選択する出産を側面的に援助する政策であってこそ、認められるものであったはずである。10数年展開されてきた子育て支援施策では、それは重要な

施策の前提であるとして位置づけ、少子化対策が語られるさいにはかならずこの言葉を前提に置くことで、戦争中に出産が国によって政策化されたことを厳しく警戒し、反省したはずであった。出産が女性の自己選択によるものでなければならぬことは、少子化施策を進める際の厳しい前提であった。1999年に定められた「少子化対策基本方針」でも、少子化対策の基本的視点は「①結婚や出産は当事者の自由な選択に委ねられるべきものであること。②男女共同参画の形成や次代を担う子どもが心身ともに健やかに育つことができる社会づくりを旨とすること」等が定められていた。1998年12月21日に発表された少子化への対応を考える有識者会議では3つ定められた基本的留意点の中で「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、社会が個人に押し付けない。出生率上昇のためには女性が家庭に戻れば良いとするのは現実的でなく、男女共同参画社会の理念に反する」と明確に言及されている。

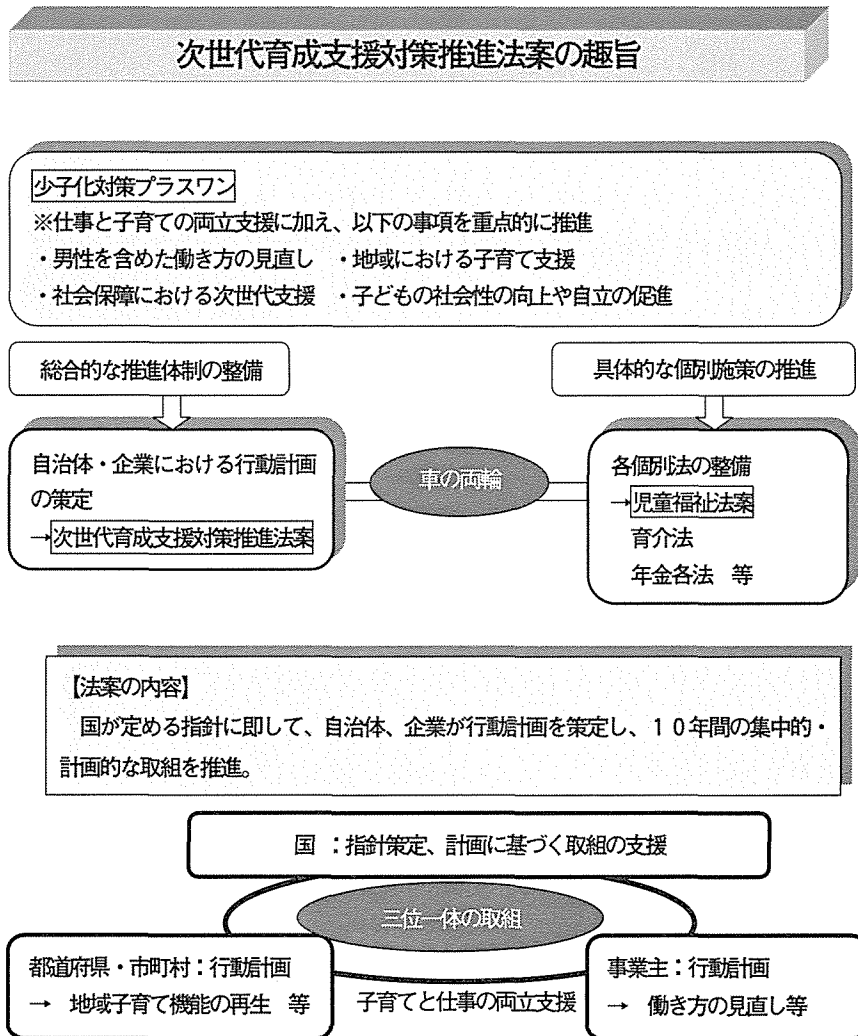
だが、法案には「少子化による未曾有の危機、少子化に歯止めをかける、家庭と子育てに夢と誇りを持つ」などの表現がなされていた。それが「もとより、結婚・出産は個人の自己決定に基づくものではあるが」の一文と、「生み育てる」を「生み・育てる」と改められ、育てることは男女共同の営みであること、また里親などの他の親による子育てもあるという意味が示されることになった。

このように、少子化社会対策基本法案と自由民主党の提言を重ねてみると、国家戦略としての少子化対策を鮮明に打ち出し、しかも男女平等の子育てを提唱してきた社会づくりは無視され、子育て支援の方向性が大きく異なってきたことがわかる。

### (2) 次世代育成対策推進法と子どもの権利

さて次世代育成支援対策推進法は、1999年に第2次エンゼルプランを発表し、以降少子化対策プラスワンを出し、男性を含めた働き方の見直し

図1



を求めたものの出生率の向上が期待できないなかで、子育て支援の総合支援として大変期待されたものであり、少子化問題を次世代問題と位置づけることには共感できる場所が多分にある。次世代を担う子ども問題として、日本をどのような国にするのか、私たちが住む地域自治体がどのような地域になるのかという視点で少子化問題を考え、その具体的な施策を行動計画にして推進していくということはとても大切なことである。10

年間の時限立法によって、2004年度には、国の行動計画策定指針に従い、全ての地方公共団体は行動計画を策定し、事業者もまた行動計画を策定し（従業員300人を超す企業に行動計画の策定を義務づけ）、その行動計画にしたがって次世代を育成していくことになる（図1参照）。

この法律に関連して、市町村における子育て支援事業の実施、保育の実施への需要が増している都道府県、市町村では、保育の実施等に関する供

給体制の確保に関する行動計画を定めるとする児童福祉法も改正されることになった。

児童福祉法の主な改正点は、子育て支援を児童福祉事業にに入れることであった。その結果、子育て支援の枠組みは、今後これまで以上に変化することが予想される。

## 5 次世代育成支援行動計画と自治体責任

こうした次世代支援を進めていくなかで、気になることがある。市町村の責務が大きくなるなかで、自治体の意識や実施状況について差が広がってきていることである。仮に行動計画をつくることが各自治体に課せられるとしても、それを推進する仕組みが自治体にないと、その自治体で暮らす子どもや親たちには、受けられる支援に格差が生じる。おとなは住む自治体を選ぶことができても、子どもたちには選ぶ権利や判断基準を学ぶ機会が与えられることはまれである。おとなたちの役割として問い直さねばならない。

今回の行動計画策定に際しては、これまでほとんど書かれることがなかった「調査表の設計等に当たっては、コンサルタント会社等に委ねるのではなく、各市町村の職員自らが行うことが、職員の意識向上や行動計画策定後の施策の円滑な実施を図る上で効果的」とか、「子ども自身の意見を聞くことも重要」とある。

職員の参加では、子どもに関する現場の意見をどのようなかたちで反映させるのが重要な点である。また、子ども自身の意見を聞くのも重要なことであり、私自身いま関東の自治体で「子育て支援計画」策定に際し多様なかたちで模索しているが、そう簡単なことではないからである。

私は、これまで関東の9つの自治体で子ども計画や子育て支援計画策定にかかわってきた。いくつかの自治体で次世代育成支援行動計画策定にかかわっている。そうした経験をもとに、次世代育成支援行動計画をつくるために必要となる事項を

まとめてみることにする。

## 6 次世代育成支援行動計画をつくる

行動計画を作るためには、いくつかの課題がある。

第1は、事前にどのような自治体独自の理念をつくるのかという方針を決めていくことである。子どもの育ちや子育て家庭のあり様について議論をしておく必要がある。

第2に、行動計画策定委員会をどのような行政との関係でつくるかということである。もちろん行政主体・主導で作成するという選択をする自治体もあるだろうが、こうした計画を行政の担当者だけで決定していくということは許されないであろうし、計画策定委員会を何らかのかたちで組織すべきであると思う。その先に計画策定委員会と行政担当部署との関係や役割分担が問われることになる。

第3に、策定委員会のメンバーの構成である。当事者性と市民性に加え、専門的な意見をもつ人の役割が問われる。市民公募委員と専門委員の把握できる問題の範囲と役割を考えながら選出することが必要になる。

第4に、計画策定サポートのためのシンクタンクの選び方である。国の行動計画には「コンサルタント会社などに委ねる……」とあったが、自治体担当者が極限まで定数削減されている現在では、担当者だけの力で行動計画をつくることは予算確保以上に難しいことである自治体も多い。担当者がつくるとなれば、その時間をどのようにつくりだすか、また新しい課題をどのように積極的に採用して書きこんでいくかということが問われることになる。シンクタンクがどれほど、新しい次世代育成支援に関する事業に精通しているか。市民意見を盛り込んで、その自治体に必要とされる新しい施策提言の力があるかが問われる。この計画は2004年度一斉に策定され参考とするものが

少ないだけに、自治体固有の施策をだれがどのように提案を作成するのが問われることになる。

第5に、行政の横断組織（保育・子育て支援課と教育委員会）と運営の分担と協同の問題である。次世代育成支援行動計画はこれまでのエンゼルプラン同様、保育サービスに関する数量的な記載を求められているために、多くの自治体では、保育を担当する係が行動計画をつくることになる。そうするとまた、担当者が加わらず、子どもの育ちにかかわる行動計画が手薄になった行動計画になってしまうことから逃れなくなる。すでに、この計画については3月から自治体担当者へ伝えられているにもかかわらず、いくつかの教育委員会に確認したところ、この計画策定の内容はほとんど伝わっておらず、また知っていても自分たちの仕事に関係する計画であるという認識はほとんどない。ちょうど、エンゼルプランの策定時とほとんど同じ状況である。エンゼルプランですでに問題になったように教育・保健・医療と福祉の連携、まちづくり等とも連動させた計画づくりが必要であり、担当者の参加もそうした視点で求めていく必要がある。

第6に、国が指定する調査項目と自治体独自調査項目の関係である。この行動計画策定に際して国は調査項目を自治体に提示し、調査結果を国に提出することを求めている。最低限の指示項目は保育ニーズ項目が予定されている。自治体の独自性をつくりだす調査項目をどのように入れこむかが行動計画策定に大きく影響すると思われる。予算と準備期間不足をどのように補って独自項目を入れこめるかが、施策の独自性にも影響してくる。

第7に、これまでの、それぞれの自治体での子どもの育ちや子育てに関する行政評価と住民実践評価をどのように次世代育成支援行動計画の前提にできるように準備するかということである。その自治体で行なわれている取り組みに対する正確な把握なくしては新しい行動計画はない。

第8に、国の行動計画策定に際してもいわれて

いるが、当事者・市民参加の促進である。近年親たちの参加については、単にPTAや保護者会のみならず、乳幼児の子育てグループへの参加者など多様な子どもの年齢の親、抱える問題の違いに視点をあて求められるようになってきた。だが、もう一方の当事者である子ども自身は、これまでの計画策定に際しても、ほとんど参加が認められていなかったり、認められても、形だけの参加になって意見の反映が保障されていないことが多い。私がかかわった自治体を含め、いくつかの自治体での計画策定に子ども参加が求められるはじめているが、非常に難しい。

第9に、行動計画策定に際して議論された行動計画案にどのように市民意見を取りこむかということである。公聴会を開くことや、広報誌等を使ってパブリックコメントを求めていく方法がある。私は策定委員会の責任で開催されることがよいと思っているが、子育て家庭そのものが減っており、子育て環境の改善に心を寄せる人が少ないことが今日の子育て環境の悪化、子育て支援が必要な状況を作り出していることを考えると、こうした会を開催しても参加者や意見を寄せる人は少ないことが多い。また、そうした意見を寄せる人自身もつ問題意識だけによって、市民の総意としてとらえることが適切かというところでもない。市民ニーズというものの把握・決断はたいへん難しいものである。

第10に、策定委員会行動計画と行政実施行動計画の問題がある。策定委員会の行動計画イコール行政計画、実施計画としたいならば、行動計画策定の段階で市民意見を聴取し、調整してきた委員会と予算等を管理する行政担当者との相当の調整が必要になる。また、別なものにする場合は、委員会案を可能なかぎり、行政行動計画に載せていくようなはたらきかけをしなければならない。この段階で書きこめなければ、行動計画として策定しても現実の子育ての場には生かされることはなくなる。

第11に、行動計画の推進体制をどのようにつくるかということである。行動計画が実行に移されていくように進行管理することと、実施を推進していくための組織化が必要になる。

以上、行動計画の策定に際して必要になってくる事項を整理してきた。こうしたことの一つひとつの実現に向けて、各自治体でどのようにとりこんでいくかということが、今後問われていくことになる。

## 7 次世代育成支援行動計画に 書きこみたい視点

さて、最後に行動計画を策定するにあたって、今子どもの育ちや子育て支援計画で問題になっている課題についてまとめておこう。

第1は、自治体で子どもの権利をどのように実現していくかということである。来年の2004年には子どもの権利条約を日本が批准して10年を迎える。また、子どもの権利条約の批准後、2回目の国連子どもの権利委員会へ日本政府が提出した子どもの権利実現にかかわる日本の取組み状況に関する報告書の審査も、来年1月に実施される予定である。こうした時期にあって、各自治体で子どもの権利を実現していくために子どもの権利条例の制定の可能性を探ることと、子どもの権利侵害を救済する子どもの権利オンブズパーソンを配置することを土台にし、地域での子ども参加を実現していくことが必要である。

第2に、子どもや子育て支援の実現に際して、官と民の分担と協同をどのように実現していくかということである。本稿では展開しなかったが、こうした多様な次世代育成支援施策が用意されることと併行して、保育所の運営費の一般財源化の議論が激しくなっている。また、総合規制改革会議は7月に出した答申の中で、平成18年度までに設置が検討される「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については、その施

設設備、職員資格、職員配置、幼児受入などに関する規制の水準を、それぞれ現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方の水準とすべきである」(傍点は筆者)というように、既存の施設の基準の弾力化、公的な規制を低くするということをもって、民の参入をはかるという方法をとろうとしている。子どもの育ちや子育て家庭がかかえる深刻な問題を支える官の責任はむしろ重要である。だからこそNPOや市民活動団体ができることを積極的に育成し、協同していかなければならない。しなければならないことは、民ができることと行政が責任をもってしなければならないことの整理をしなければならないということではないだろうか。またNPOと営利企業ができることについても整理しておくことが必要である。子ども支援ではとりわけ、市民性が育つことによって子育てをする主体である親や子どもたち自身の力が備わっていくことになる。

第3に、おとな・親としての力をつけていくことである。子ども支援子育て支援に必要な視点は当事者が育つことである。多様な支援をとおして、親や子が育つこと、力を蓄えていく視点が重要となる。私が自治体で実施した調査では、子どものいない若者の約3分の2は赤ちゃんの世話の経験はなく、子どもの育ちの見とおしを持ってない親が多い。

第4に、子育て支援施策の普遍化と特化のバランスの問題である。これまでのような二極化した、あれかこれかというような議論や施策では子育て支援は難しい。働くことをめぐっても親が働いたり、やめたりする子どもがいる。親の不在の時間も変化する。保育を必要とする理由も変化する。入所型保育か在宅保育かではなく、入所型保育に対して在宅でも必要な時に利用できる保育、放課後保育か地域で自由な遊びだけではなく、放課後保育を受けている子も、在宅の子どもも安心して活動できる学校の放課後遊びへの施設開放活動など、中間的な施設、中間的な活動、どちらでも利

用できる活動が求められている。また、親の理由だけでなく、子ども自身に障害があったり、虐待など家庭環境が子どもが育つ環境としてふさわしくなく、家庭外で育つ場を必要としている場合も増えている。これまでのように一部の保育に欠ける子どもだけが手厚い保育を受けられる社会だけでなく、これまでは、保育に欠けなかったから保育を提供する必要はないと考えられていた子どもたちにも、保育の場が重要になってきている。

第5に、親子双方に対して遊び支援を推進することの重要性である。子どもにとって遊びは子ども時代を特徴づけるもっとも大切なものである。また親もまた子どもと一緒に遊ぶことを通して楽しい子育てを経験していく。にもかかわらず、私が実施している自治体の調査では子どもの育ちにとって大切なこと（西東京市、小・中高校生親子調査5つまで選択）では（注2）「子どもが遊んだり、つかれたときは休むなど自由になる時間をもつこと」の支持者の割合は中学生の親11%、小学生の親で7%で（中学生49%、小学6年44%）ある。ちなみに「家族が仲良く一緒に過ごす時間を持つ」の支持では、中学生の親は49%小学生の親は53%（中学生28%、小学6年29%）と逆転する。親と子どもの遊びに対する価値や親との関係、過ごし方に対する価値が大きく食い違っており、おとなが子どもの遊びに対する価値を十分に認識していないことがそのずれの原因となっている。ただ、遊びはすでに、その時間も場所もなくなってきており、人為的に用意しなければ保障できなくなってきている（注3）。

## 8 子どもの権利の実現と子育て支援の課題

ここ数年「子どもの権利条例」（川崎市、富山県小杉町、北海道奈井江町）とか「子どもオンブズパーソン」（兵庫県川西市、川崎市、埼玉県、神奈川県）などいくつかの自治体が子どもの権利

の実現の方法を模索し、多様な形態でつくりはじめている。こうしたかたち以外にも子どもの権利に関する宣言としてつくられたもの（大阪府箕面市）もあり、現在もいくつかの自治体が、その自治体にあったかたちで子どもの権利の実現について取り組みをしている。

子育て支援を少子化対策として展開しているかぎりにおいては、出生率は上昇しないであろうと思う。安心して子どもを生み育てることができる社会というのは、子どもが健やかに育つ社会である。子どもが元気に育つ、楽しい子育てがある、そうした社会づくりなくして、小手先の子育て支援をされたとしても、難しそうな子育てにあえて挑戦する男女は登場してこないであろう。子どもの育つ環境整備に心を傾けることは、遠回りのように見えて、実は最も大切なことではないかと思っている。

（注1）今回の次世代育成支援対策推進法の提案に際して、地方版エンゼルプランは約1,300カ所でつくられたが、その内容は保育中心であったり、総合計画の一部であるなど不十分という見解が発表されている。策定自治体数の違いは、1999年度までのものは国の計画策定のための補助金を使って策定したもののみを集計したものであるのに対して、2002年度までに国に報告されたという年度の進行と、自治体独自予算で策定のものも含まれているであろうと思われる。

（注2）東京都西東京市平成14年3月『西東京市子どもの生活と家庭の実態意向調査報告書』小学生保護者1,000人、中高校生保護者1,000人、中高校生1,000人、小学4・5・6年生500人、平成13年11月実施

（注3）拙稿「子どもの育ちと子育てを支援する自治体施策の視点―「待つ」勇気の創造」（第64回全国都市問題会議『子どもの健やかな成長と都市』平成14年）で、親子関係から遊びが減ったことが親子関係に問題をもちこんでいるのではないかと指摘をした。