

子ども・子育て支援の歩みと 新制度の意義や課題

吉田 正幸

(保育システム研究所代表)

〔はじめに〕

子ども・子育て関連3法が今年4月から施行され、順調にいけば2015年度から新制度が実施されることになった。新制度が導入されるということは、これまでの少子化対策や子育て支援施策が必ずしも期待された役割を果たせなかったということでもある。

そこで、本稿では、1994年に策定されたエンゼルプラン以降の少子化対策、子育て支援施策の歴史を振り返りながら、今日に至るまでの現状と課題を明らかにするとともに、これから始まるであろう新制度の意義や課題を改めて考えてみたい。

〔子育て支援施策の歩みと課題〕

1. 前期の施策（2001年以前）

1989年に合計特殊出生率が1.57と急落し、統計史上最低を記録したことが翌年公表され、いわゆる「1.57ショック」と呼ばれた。それが一時的な傾向にとどまらず、中長期化することが次第に明らかになってきたことから、1994年に文部・厚生・労働・建設の4大臣合意により「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」、いわゆるエンゼルプランが策定された。これが本格的な少子化対策の始まりと言っていい。

エンゼルプランは、今後おおむね10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定め、その総合的・計画的な推進に向けて国・自治体・企業・地域社会など社会全体で取り

組もうとした最初の少子化対策であった。このエンゼルプランの具体策として、政府は1995年、厚生・大蔵・自治3大臣の合意により「緊急保育対策等5か年事業」を策定し、保育サービスの拡充を中心に、具体的な数値目標を定めて取り組んだ。

その後、エンゼルプランと緊急保育対策等5か年事業を組み合わせた形で、1999年に大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の6大臣合意により「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」、いわゆる新エンゼルプランが策定された。さらに2001年には、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」を閣議決定し、その中で保育所入所児童の受け入れ拡大に向け「待機児童ゼロ作戦」が打ち出された。

こうした一連の施策は、複数の関係省庁が連携し、社会全体で取り組むことを目指したという点で画期的ではあったが、基本的に仕事と子育ての両立支援が中心となっていた。なぜならば、少子化の大きな要因として仕事と子育ての両立が困難で二者択一を迫られるという「二者択一構造」に集約されたからである。

総じて言えば、エンゼルプランは、関係省庁の少子化対策関連施策の寄せ集めの域を出なかった。緊急保育対策等5か年事業は、大蔵・自治という国・地方の財政当局を巻き込んだことに大きな意味があったが、結局は保育サービスに特化した支援策にとどまっ

た。新エンゼルプランと待機児童ゼロ作戦は、認可保育所の設置主体制限の撤廃や定員規模要件の引き下げ、資産要件の緩和など、規制緩和を取り入れた保育サービスの拡充が中心施策であった。

2. 後期の施策（2002年以降）

その後も少子化の流れに歯止めがかからないことから、政府はこれまでの少子化対策を点検し直し、もう一段踏み込んだ対策として「少子化対策プラスワン」を2002年にとりまとめた。そこでは、従来の「子育てと仕事の両立支援」に加えて、「男性を含めた働き方の見直し」、「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」という4つの柱に沿った総合的な対策を目指した。

これを踏まえて、2003年3月には少子化対策推進関係閣僚会議で「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が決定され、同年7月に次世代育成支援対策推進法が成立した。その大きな特徴は、地方自治体と企業（事業主）に2005年度から10年間にわたる行動計画の策定を求めたことにある。また、同法と同じ時期に少子化社会対策基本法も制定され、翌年から少子化社会対策大綱が閣議決定された。

大綱に盛り込まれた施策の推進を図るため、2004年には「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」、いわゆる子ども・子育て応援プランが策定され、これまでの保育サービス中心から、働き方の見直しや、若者の自立とたくましい子どもの育ち、子育ての新たな支え合いと連帯など、本来の総合的な施策が示された。

さらに2007年には、少子化社会対策会議の決定により、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が設置され、そこで「仕事と生活の調和の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を車の両輪とする重点戦略をとりまとめた。

これを受けて、厚生労働省は同年、社会保障審議会に少子化対策特別部会を設置し、次世代育成支援のための具体的な制度設計

の検討に乗り出した。同部会では、保育や子育て支援の基盤整備に向けて議論を重ね、子育て支援のための包括的・一元的な制度の構築や社会全体による費用負担（財源確保）について考えをとりまとめた。これが、その後の子ども・子育て新システムの議論に引き継がれ、子ども・子育て関連3法の成立につながっていく。

その後も、2008年には、新待機児童ゼロ作戦を展開。2010年には、新しい少子化社会対策大綱として「子ども・子育てビジョン」を定め、その中で①子どもが主人公（チルドレン・ファースト）、②「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へ、③生活と仕事と子育ての調和、という考えが示された。

後期の特徴としては、仕事と子育ての両立支援を中心に、依然として保育サービスの拡充に力点が置かれていたとはいえ、ようやく働き方の見直しや仕事と生活の調和、包括的な次世代育成支援といった新たな方向が示されることになった。この間、2007年には「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」やそのための行動指針が策定され、2010年に政労使トップによる新たな合意が結ばれた。

しかしながら、少子化の進展には歯止めがかからず、2001年の合計特殊出生率1.33、出生数117万人に対して、10年後の2011年は合計特殊出生率1.39、出生数105万人にとどまり、少子化対策としては十分な結果を残せていない。

3. 子育て支援施策の現状と課題

ここまで見てきたように、エンゼルプラン以降の少子化対策は、仕事と子育ての両立支援が中心であり、仕事と生活の調和に向けた働き方の見直しや、社会保障と次世代育成支援などの新たな視点が強調され始めたとはいえ、やはり保育サービスの拡充が主要施策であった。その保育サービス拡充策にしても、どちらかと言えば待機児童対策に比重を置いた認可保育所中心の施策に偏りがちであった。

見方を変えて言えば、①地域子育て支援

の本格的な展開、②現物給付と現金給付のバランス、③現物給付の施策体系化、④国と地方自治体の役割の整理、⑤仕事と生活の調和の推進、⑥就労状況と保育サービスのミスマッチの解消、⑦幼児教育の充実、といった課題への視点が希薄で、対症療法的な対策という域を出ていなかった。

例えば、地域子育て支援に関しては、地域子育て支援拠点事業や一時預かり、ファミリー・サポート・センター事業といった個別施策が有機的に連携しておらず、とりわけアウト・リーチと呼ばれる派遣（出張、出前）型の支援が十分ではない。また、「仕事と生活の調和」と「保育」の間を取り持つ意味での地域子育て支援も決して十分とは言えない。

現物給付と現金給付のバランスについては、保育や子育て支援といった現物給付と、児童手当や育児休業給付、出産手当金といった現金給付が総合的に組み立てられておらず、財源もバラバラなのが実態である。現物給付の施策体系も、幼保の二重行政の問題や、子育て支援と保育、保育と学童保育が必ずしも切れ目のない形で体系化されていない。

国と地方自治体の役割に関しては、地方分権や規制緩和が進んだこともあって、地方自治体とりわけ基礎自治体に多くの権限が移っているが、それだけに子育て支援施策のナショナル・ミニマムとは何なのかが見えにくくなっている。また、地方自治体の力量が問われるだけに、自治体間格差が生じることをどこまで許容するかも不明瞭である。

仕事と生活の調和については、ワーク・ライフ・バランス憲章や行動指針こそ策定・合意されたものの、中小企業を中心に子育てしながら働く者の現実とは理想とかけ離れているのが実態で、実効性のある手立てはほとんど講じられていない。

就労状況と保育サービスのミスマッチに関しては、パート就労などの非正規雇用が増えているにもかかわらず、現行の「保育に欠ける」入所要件は自治体によって運用の

バラツキが大きく、居住地域による不公平感を生んでいる。また、土・日週休二日の保護者が土曜日に保育所を利用するなど、いわゆるフリーライダー問題も看過できない。

幼児教育については、子どもの貧困問題（負の連鎖）を克服する一つの有効な手段だと考えられるが、すべての幼児に質の高い幼児教育を保障するという観点からは、幼保の二重行政がネックとなっている。さらに言えば、幼児教育の無償化や義務化との関連も不透明なままである。

〔新制度の意義と課題〕

紙数の関係で新制度について詳しく触れることはできないが、子ども・子育て関連3法による新制度がスタートすれば、上述した課題の一定程度は解決できるのではないかと期待される。

例えば、子ども・子育て支援給付として財源を一元化することで、認定こども園や保育所、幼稚園の利用者に施設型給付が個人給付（現金給付）されるなど、現物給付と現金給付のバランスや現物給付の施策体系がそれなりに改善される。財源の一元化と認定こども園制度の見直しとが相まって、幼保の二重行政の解消も今より進むだろうし、幼児教育の充実も期待できる。さらに、保育の必要性の認定を受けることで、就労状況とのミスマッチも今よりは解消されると思われる。

また、新制度に関する基本指針や保育認定の基準、幼保連携型認定こども園に関する基準など基本的な枠組みを国が示した上で、基礎自治体である市町村が具体的な事業計画を策定し、給付や事業の実施主体となることで、国と自治体の関係も少しは整理されるだろう。

ただ、地域子育て支援については、市町村が担う地域子ども・子育て支援事業として位置づけられたとはいえ、有効に機能するよう体系化されたとは言えず、定期的保育とリンクした延長保育事業や病児・病後児保育事業などの非定型的保育と一時預かりを同じ市町村事業として扱っていいのかど

うか疑問が残る。まして急増することが見込まれる放課後児童クラブを他の子育て支援事業と同列に位置づけていいのかどうか、これも改善が求められよう。施設型給付が義務的経費であるのに対して、地域子ども・子育て支援事業は裁量的経費であることも気掛かりではある。

仕事と生活の調和についても、子ども・子育て支援の枠組みを超える課題であるとはいえ、表裏一体で捉えるべきものである以上、何らかのインセンティブを政策的に組み込むなど、さらに踏み込んだ施策を講じる必要があるだろう。

いずれにせよ、すべての子ども・子育て家庭を対象にした総合的な施策体系として現行より前進することが期待されるが、なお改善すべき課題も残されている。

【子育て支援施策の再構築に向けて】

戦後間もない第1次ベビーブーム世代が約25年後に親世代となり、そこで生まれた子どもが第2次ベビーブーム世代となった。2000年代には第2次ベビーブーマーが親世代となり、本来であれば第3次ベビーブームが起こってもおかしくなかったのだが、2005年に戦後最低の出生数を記録するなど、少子化はむしろ加速した。エンゼルプランや新エンゼルプランが講じられたにもかかわらず、来るべき第3次ベビーブームは幻に終わった。

結果として、これまでの少子化対策は、失敗したと言わざるを得ない。失敗に終わった要因は様々あるだろうが、未婚化・非婚化問題などを別として、筆者は少子化対策が保育サービスの拡充に力を入れるあまり、表裏一体で取り組むべきワーク・ライフ・バランスの推進や、地域子育て支援の充実、保育・幼児教育政策の総合化が十分になされなかったからではないかと考えている。

私見になるが、子育て支援施策を再構築するためには、①保育対策などの部分最適に陥らず、あらゆる関係施策・事業などを総合化した全体最適を目指すこと、②供給側（事業者）の発想ではなく需要側（利用者）

の視点を重視すること、③施設・事業中心主義から機能中心主義に転換すること、などが求められる。例えば①では、福祉、教育、保健、医療、労働など関係施策の総合化。②では、利用者主権を確立し、利用者選択を重視したシステムの構築。③では、質の保障と評価システムを連動させた仕組みの導入などが課題となる。さらに、こうした課題を包括的に解決するための理念の構築やランドデザインづくりも求められる。

中でも、利用者側の視点ということでは、公的契約の導入に期待がかかるが、私立保育所は市町村委託という旧来の仕組みを残したほか、待機児童がいない地域でも市町村の利用調整がかかるなど、供給側の発想から抜けきっていない。母子家庭や低所得家庭など特定の利用者が不利益を被らないようなセーフティネットを整備することは重要だが、あくまでも利用者側の視点から捉えていくことが肝要である。同様に、地方版子ども・子育て会議についても、利用者側を含むステークホルダーによってメンバー構成され、十分に機能するよう運営されるかが問われよう。

このほか、都市と地方の二極化への対応（都市における待機児童解消とポスト待機児童問題への対応、過疎化する地方における保育・幼児教育機能の維持など）、子育て支援施策とまちづくりの融合、保育人材の養成・確保や潜在保育士の掘り起こしと資質向上なども、今後の重要な課題になると考えられる。

最後に、すべての子どもの最善の利益に向けて、そしてすべての子ども・子育て家庭の支援に向けて、新制度がより良いスタートを切り、その改善が積極的に行われるよう期待したい。