

DIO

DATA資料 INFORMATION情報 OPINION意見

第26巻第2号通巻279号

連合総研レポート

2013年2月号

No.279

CONTENTS

特集

子ども・子育て関連3法の本格施行に向けて

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 …………… 4

子ども・子育て支援新制度

—保障の強化と市町村の責任

棕野 美智子…………… 8

「子育て」の声を聴く

～保育ニーズの把握を通じた信頼社会構築に向けて

沼尾 波子……………12

寄稿

巻頭言 ……………2

雇用と所得の増加を伴う、持続的な成長へ

視点 ……………3

年金支給年齢引き上げと高齢者雇用(2013年問題)

報告 ……………16

連合総研見通し(2013年1月)

2013年度日本経済の姿(改定)

報告 ……………20

地域福祉サービスのあり方に関する調査研究報告書(概要)

今月のデータ ……………23

厚生労働省「職場のパワーハラスメントに関する実態調査」

4人に1人がパワハラを受けた経験があると回答

事務局だより …………… 24

ホームページもご覧ください

<http://www.rengo-soken.or.jp/>

連合総研は、2011年4月より公益財団法人に移行しました。

雇用と所得の増加を伴う、
な成長へ 持続的

専務理事
久保田泰雄

年末の総選挙から約2ヶ月。政策的にはまったく何も実施されていないのに期待値や思惑から為替や株価は急変し、毎日の新聞紙面を「アベノミクス」の文字が躍るのを不思議な感じで眺めてきたこの間であった。

デフレからの脱却は、バブル崩壊後20年来の日本の課題であり、以前の自公政権時代からの懸案であった。その克服のために幾度となく成長戦略や経済構造改革ビジョンが作られ、多額の公共投資や減税などカンフル注射を打ち続けたにもかかわらず、ことごとく失敗し、1000兆円、GDPの200%を超える巨額の債務を積み増した結果となっていたのである。2010年6月の菅内閣の時には、「新成長戦略」が。そして欧州経済危機、東日本大震災に原発事故という未曾有の事態に遭遇した後の2012年7月には野田内閣のもので「日本再生戦略」が策定されたという経過をたどっている。

たった半年前のことであり、その中味は、安倍内閣が打ち出そうとしている経済再生戦略とそれほど差があるとは思えない。グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6次産業化）、中小企業、の4大柱を重点に11の成長戦略と38の重点施策からなっており、「デフレ脱却の道筋」については、次のような記述がある。

「我が国経済にとって当面の最大の課題であるデフレ脱却に向け、政府は日本銀行と一体となって取り組む。さらに、日本再生に向けた取り組みを進め、社会保障・税一体改革を推進することなどにより、所得の増加を伴う国民全体にとって望ましい経済成長と財政健全化をとともに実現する。」

そして、日銀とのコラボについては、「日本銀行は、当面、消費者物価上昇率1%を目指して、強力に金融緩和を推進することとしている。政府は、日本

銀行に対して、デフレ脱却が確実となるまで強力な金融緩和を継続するよう期待する。」と書かれている。

安倍内閣の具体的な経済政策がどう展開されていくのか。今後の日銀金融政策決定や、通常国会での補正予算、13年度予算論議を注視したいと思うが…。

デフレ脱却への挑戦は、大いにやるべしである。そして長年こびり付いてきたデフレ体質やマインドを転換するためには、インパクトのある強いメッセージを打ち出す必要があることも否定しない。しかし、マジックのような「打ち出しの小槌」はありえないと思う。

「一の矢」のインフレーターゲッティングをはじめ次元の違う金融緩和策が、果たして本当に有効か。劇薬の副作用への対処法は。出口戦略の問題。など叡智を集めた真剣な議論が必要だ。「二の矢」の思い切った財政支出についても、「国土強靱化」の名のもとに、またぞろ先祖がえりのような公共事業の復活につながるのではないかと懸念が出されている。そして最も重要なポイントは、「三の矢」の実体経済を再生しホンモノの成長軌道に乗せていくことであることは論を待たない。幾度となく打ち出された成長戦略を、今度こそ具体化し、実行し、目に見える結果につなげていけるかどうか問われている。

その際、間違っても「物価は上がったけど、雇用や所得は置いてけぼり」などということがあってはならない。真面目に働く者や、年金生活者にとって、スタグフレーション（不況下のインフレ）は最悪の結果となるのだ。

縮小均衡からの発想を転換し、攻めの経営と一人ひとりの働く意欲を高め、新しい付加価値を生み出す方向で、産業・企業の国際競争力を強化し、雇用と所得の増加を伴う本物の日本再生につなげていけるかどうか、きわめて重要な「国会」と「春闘」がはじまる。

年金支給年齢引き上げと高齢者雇用(2013年問題)

今年4月2日以降に60歳を迎える者から厚生年金の定額部分の支給開始年齢が65歳となり、報酬比例部分も61歳への引き上げがスタートする。以後、3年に1歳ずつ引き上げられ、12年後の2025年度には男性全員が65歳支給となる（女性は5年遅れで実施）。

私も今年4月には、「めでたく」還暦を迎え、この支給開始年齢引き上げ対象者の先頭を走ることになる。この厚生年金の支給開始年齢61歳への引き上げと60歳定年以降の雇用との「空白」が、2013年問題として指摘されてきた。

幸い、改正「高齢者雇用安定法（高齢法）案」が昨年の通常国会で成立し、今年4月以降、希望者全員の65歳までの雇用確保措置が義務化され、この「空白」が解消される。当面の課題は、改正高齢法の趣旨通り、65歳まで就労を希望する者全員が適正な賃金・労働条件のもとで働き続けられるかであり、それをチェックする労働組合の役割も大きい。

なお、「社会保障と税の一体改革」関連で、当初、年金支給開始年齢の65歳からの更なる引き上げも検討されたが、今回は見送られている。これまでも、年金財政（負担と給付のバランス）の観点から、常に支給開始年齢の引き上げ措置が先行し、後追いで高齢者雇用対策が措置されてきた。そのため、支給開始年齢の引き上げと、高齢者雇用対策の歴史を振り返って、今後の課題を考えてみたい。

今年、還暦を迎える人が生まれた60年前（1953年当時）は、厚生年金の支給開始年齢は、男女共に55歳だった。翌1954年（昭和29年）の厚生年金法改正によって、男子の支給開始年齢が60歳と定められ、1957（昭和32）年度から1972（昭和47）年度まで、16年間かけて実施された。

その後、1985年（昭和60年）改正では、基礎年金制度の導入等の制度改革により、男子は65歳支給に引き上げられたが、60歳から65歳までは特別支給の老齢厚生年金（定額部分＋報酬比例部分）を支給することとなった。併せて、女子は55歳支給が60歳に（1987年度から1999年度まで12年間かけて）引き上げられた。

連立政権（自民・社会・さきがけ）時の1994年（平成6年）改正で、厚生年金の定額部分が60歳支給から65歳に引き上げられ、2001（平成13）年度から2013

（平成25）年度までの12年間かけて実施されることとなった（女子は5年遅れ）。2000年（平成12年）改正で、厚生年金の報酬比例部分が60歳支給から65歳に引き上げられ、今年4月から順次実施される。男子は55歳支給から60歳支給まで16年かかったが、60歳支給から完全65歳支給までは24年かかる。

高齢者雇用については、1971年に「中高年齢者等雇用促進法」が制定され、73年の雇用対策法改正で「定年延長促進」が明記された。1986年に「高齢者雇用安定法」制定（中高年齢者等雇用促進法改正）によって、60歳定年が努力義務化され、1990年の「高齢法」改正で定年後再雇用の努力義務化、1994年改正で60歳定年が義務化されている。

さらに、2000年「高齢法」改正で「65歳までの雇用確保措置の努力義務化」が法定され、2004年改正で「65歳までの雇用確保措置の段階的義務化」（労使協定で継続雇用対象者の限定可）がなされた。今回の2012年改正で「希望者全員の65歳までの継続雇用の義務化」が行われた。

高齢者雇用については、65歳まで働ける雇用の場の確保・創出、中小企業等への支援措置など労働環境の整備を図り、65歳雇用を定着させる必要がある。特に、増大する非正規労働者（厚生年金未加入者）の65歳までの雇用確保、並びに厚生年金の適用拡大を早急に進めていく必要がある。その際には、企業内での雇用継続に加え、地域でのニーズが一層高まる介護・福祉・子育てサービス、農業・林業・漁業の6次産業化、地場産業等、高齢者が地域で活躍できる「地域密着型の雇用の場」の環境整備も重要な課題である。

アメリカ、ドイツの支給開始年齢は67歳へ、イギリスも68歳への引き上げが予定されており、デンマークやオランダは平均寿命の延びに連動して支給開始年齢を引き上げる仕組みをとっている。今後、厚生年金及び国民年金（基礎年金）の支給開始年齢の更なる引き上げを検討する場合は、これら諸外国の制度や「雇用における年齢差別禁止法」等も参考に、非正規労働者の厚生年金の完全適用と65歳以降の雇用確保・創出とのセット（三位一体）の議論、及び政労使合意が前提となる。

（主幹研究員 小島 茂）

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、中長期化する事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。

子ども・子育て支援新制度

—保障の強化と市町村の責任

棕野 美智子

(大分大学福祉科学研究センター教授)

昨年8月、税と社会保障一体改革と同時に子ども・子育て関連3法が成立した。何とか成立はしたものの、創設過程の迷走のせいか周知は極めて不十分でいまだその意義や内容が十分理解されていないやに見える。本稿では、新制度創設の背景となった子ども・子育て支援ニーズの普遍化、旧制度の問題点である保障の弱さと新制度に盛り込まれた保障強化の仕組みについて述べ、併せて市町村の責任と市民の力について論じてみたい。

1 子ども・子育て支援の必要性

OECDによれば、質の高い幼児期の教育・保育の提供は、近年、世界の多くの国で重要な政策課題になり、その量的・質的不十分さは選挙の争点にもなっている。第一の理由は、女性の労働市場への参加の要請である。経済的繁栄は高い労働力率を維持できるかにかかっており、仕事と家族責任をより女性に公平な基礎の上に調和させ、少子高齢化という人口課題へ対応するために、特に欧州諸国では、カップルが子どもを持つこと、両親が仕事と家族責任を両立させることを支援する家族・子ども政策を実施している。第二は、子どもの貧困と教育的不利という問題への対応の必要性である。幼児期の包括的な教育・保育によって幼児をもつ家族の社会への統合を支援することができる。これらの観点から、幼児期の教育・保育は公共財という見方への支持が高まり、多くの教育経済学的実証研究がそれを裏打ちしている。

一方、日本では、1990年代半ばに始まる少

子化対策の文脈の中、保育施策の位置づけが、対象が限られた低所得者対策から、出生率の回復と女性労働力の確保を目的とする仕事と子育ての両立支援策に変わった。

しかし、両立支援は必ずしも普遍的ニーズとしてはとらえられていなかった。乳幼児をもちながら仕事と子育ての両立を望むのは、生活のために働かざるを得ない低所得世帯の母親だけではないとしても、他には、自己実現のために仕事を望む一部の高学歴女性と考えられていた。したがって、不足は、大都市など一部の地域における3歳未満児、延長、休日等の特別の保育に限られた問題として捉えられ、待機児童のいる自治体は、少子化が進行する中でいずれ保育ニーズは減少すると考え、将来の定員割れを恐れて保育所の新たな設置認可に消極的であった。

2002年度に始まる待機児童ゼロ作戦をはじめとする施策により認可保育所の定員は10年間に30万人も増加した。にもかかわらず、待機児童はなくなる。待機児童は2012年4月時点で約2万5千人に上る。また、認可外保育施設を利用している児童は25万人、認可保育所利用児童数の1割を超える。少子化の下、定員を増やしても増やしても待機児童がなくなるのは、広範な潜在需要が定員の増加に伴い顕在化するからである。また、2008年の厚生労働省の調査によれば、子育て世代の7割近くが待機児童のいる市町村に、4割近くが待機児童が50人以上いる市町村に居住しており、保育の不足がそれまで言われてきたような一部の問題ではないことが明らかになった。

保育ニーズの増加を生んでいる共稼ぎ世帯の増加は不景気の影響ともいわれている。しかし、景気がよくなったら大挙して女性たちが退職するだろうか。女性の就業はOECD諸国に見られるポスト工業社会の共通の傾向であり、日本だけがいつまでもM字型就業が続くとは考えられない。母親の就労についての国民の意識も継続就業型の賛成が再就職型を上回っている。しかも日本では少子化で若年労働力の減少が続くと見込まれ、女性の就業への社会的要請は強まる。子育て世帯の保育所利用の普遍化傾向が後戻りすることはないだろう。需要が完全には満たされていない現在でも、保育所を利用している率は2011年、すでに6歳未満の子どもの33.1%、3歳未満でも24.0%となっている。

2 旧制度の保障の弱さ

このように保育ニーズは普遍化したにもかかわらず、給付の仕組みは低所得者を対象としていた頃からほとんど変わっていなかった。ニーズが拡大し普遍化しているにもかかわらず、それに対応した体制が整備されなければ、サービス供給は非効率、不公平、不十分となる。保育が認可保育所、認可外保育施設、事業所内保育所、幼稚園などさまざまにわかれて提供され、財政支援や行政窓口などがバラバラな現状は介護保険創設前の介護の状況を彷彿とさせる。

日本では、介護も保育もももとは措置制度で給付されていた。措置制度は、サービスを必要とする人が低所得者などの社会的弱者とされる一部の人に限られ、またサービス量も絶対的に不足している時代には、行政庁がその予算の範囲内で、均一のサービスを優先順位の高い人に保障する仕組みとして、それなりにうまく機能していた。しかし、ニーズが普遍化し、サービス量もある程度整備されてくると、そのマイナス面が目立つようになってきた。このため、介護サービスは2000年に社会保険としての介護保険に移行した。

しかし、保育については、1998年に従来の措置制度から利用者が希望する施設を選択し市町村と契約する仕組みを取り入れたものの、制度の骨格は維持され続けた。サービスの対象は、平日の昼間に働く共稼ぎ家庭やひとり

親家庭を中心にしており、休日・夜間に働く者、パート就労の者、家庭で子どもを養育する者などに対する支援は付加的サービスのよな位置付けにとどまっていた。

また、法律上、市町村は「保育に欠ける」児童について保護者から申し込みがあったときは保育所において保育しなければならないこととされているものの、但し書きがあり、保育に対する需要の増大、児童の数の減少等やむを得ない事由があるときは、家庭的保育事業や認可外保育所へのあっせんで足りると解されていた。保育に対する保障は弱すぎたといわざるを得ない。

3 保障の強化

(1) 支給認定制度

保障を強化するためには、まず要件の適否を客観的に認定する必要があるが、従来の制度のように、サービス利用の際に必要な性の有無の認定と保育所での受け入れの決定を同時に行う仕組みだと、定員の範囲内、予算の範囲内に需要を抑える方向に力が働く。少なくとも予算を超える可能性があるのに潜在需要を掘り起こそうとするはずがない。

新制度では、受け入れ先保育所の決定とは独立して、客観的基準に基づいて保育支給の必要性と量を認定する仕組みが設けられることとされた。従来の「保育に欠ける」要件は廃止され、親の就業状況などによって支給認定されるサービス量（時間）が長短異なる。支給認定されたら市町村や事業者と契約してサービスを受ける。また、但し書きも削除され、保育所保育の実施のほか、認定こども園や家庭的保育事業、居宅訪問型保育事業等による必要な保育の確保が義務付けられた。

(2) 認可制度

保障の強化は現実には事業者が参入し、十分な量のサービスが提供されなければ達成できない。このためには参入促進のための制度改善が必要である。

従来の制度では、費用保障は認可保育所に限られており、認可には広い裁量が認められているため、基準を満たしていても、財政負担の増大や将来の定員割れのおそれなどを理由に認可しない自治体もあり、事業者の参入

の障壁となっていた。

新制度では、認可の裁量の幅が狭められた。具体的には、施設と設置者についてサービスの質を担保する客観的な基準・要件を充たすときは、区域の保育施設の定員がすでに過剰である場合を除き、認可するものとされた。認定こども園の認可・認定に当たっても同様である。

また、従来、保育所と家庭的保育に限られていた費用保障の対象が、小規模保育、事業所内保育、居宅訪問型保育にも拡大され、これらは、家庭的保育とともに市町村の認可制になった。認可の基準が明確な点は保育所と同様である。地域型保育は、施設型にくらべ、柔軟に増やすことができ、保育所待機児童等に対する保育所の代替サービスとしての機能を果たすこともでき、保障の実質的強化が図られる。また、児童人口減少地域における保育サービスの維持にもつながる。

費用保障の対象となる認可の基準が明確化されることにより、新規参入の増加だけでなく、既存認可外保育施設やその他のサービスが認可を受け、質の向上を図ることが経営面から促される。また、費用が保障され質が確保されたサービスの量が拡大することにより、利用者が質の低いサービスを利用しなくすむ環境が整備できる。さらに、現在、サービス量が不足しているため、最低基準を満たした上で、本来の定員を超えて子どもがいる認可保育所もある。量が充分確保されることにより定員超過が解消されれば認可保育所の質も向上し、量の確保はこの面でも質の向上につながる。

(3) 施設整備費の公費保障

従来の施設整備補助方式では、事業者、自治体、国の財源が全て揃わなければ施設整備ができない。補助が得られるかどうかの見通しが難しいことが事業計画を困難にして保育所整備の障壁になっていた。また、施設整備費の公的な個別補助は憲法上の制約から企業は対象となっておらず、事業者間の競争条件の公平、イコールフットINGの観点から強い批判があった。それは社会福祉法人立と企業立保育所の不公平にとどまらず、最終的には利用者間の支援の不公平を意味する。

新制度では、施設整備費の個別補助が廃止され、公費保障される保育費用に運営費のほか施設整備費と減価償却費の一定割合に相当する額を上乗せすることとなった。この方法であれば、事業者は借入して施設を整備して償還する、計画的に積み立てて整備する、また、整備せずに施設を賃借する、というふうの実情に応じてサービス供給を増加させることができる。保育需要は、利用する子どもの年齢が限られており、徒歩圏域が望ましいとされて利用圏域が小さいことから、年によって大きく増減する。新しい住宅団地ができて需要が爆発しても10年もすれば定員割れが予想される。これが保育所整備の進まない一因でもある。賃借による保育所経営によって需要に応じた迅速かつきめ細かな供給調整ができるようになる。

さらに新制度では、当面、緊急に対応する必要がある、増加する保育需要に対する施設の新築や増改築、耐震化などに対して、市町村が計画的に対応できるよう、児童福祉法に基づく交付金による別途の支援も盛り込まれた。これらの仕組みは、企業に対しても同じ扱いができるので、事業者間、利用者間の不公平も解消できることとなる。

(4) 幼保連携型認定こども園

保育と幼児教育の一元化は長年引き続く大きな課題であり2006年に認定こども園制度が創設された。しかし、認定こども園制度は二重行政が解消されていないこと、財政支援が不十分であること等から普及が進んでいない。新制度では幼保連携型認定こども園について、施設型給付の創設により財政支援の仕組みを共通化するとともに、認可・指導監督を一本化し、学校及び児童福祉施設として法的に位置づけた。ただし、幼稚園や保育所から幼保連携型認定こども園への移行は義務付けられておらず、幼稚園、保育所、幼稚園型認定こども園、保育所型認定こども園、地方裁量型認定こども園など、多様な施設類型が存続する。しかし、給付システムは一元化され、多様な施設類型の利用者の間での公平は確保される。

重要なことは、共働きか片働きかという親の働き方にかかわらず、3歳以上の子どもすべてに同質の就学前教育が保障されることであ

る。ただし、3歳以上児の保育所も残るので、幼保連携型認定こども園への誘導策とともに、保育所においても実質的に同等の教育が受けられるよう保育士の養成課程や保育所保育指針を新たに定める幼保連携型認定こども園保育要領と整合性をとることが求められよう。

子どもの貧困への対応が社会的課題となっているが、低所得子育て家庭は、ただ単に低所得という問題だけを抱えているのではなく、病気や障害や社会的支援ネットワークの欠如など様々な問題を抱えた結果として低所得に陥っている場合が多い。幼保連携型認定こども園において保育、幼児教育、問題解決のための相談援助サービスが統合して提供される意義は大きい。

4 市町村責任の強化

新制度では、保障強化のため、上述したようなニーズ潜在化の要因や参入障壁の除去にとどまらず、保障の実施責任を負う市町村の責任が強化された。

また、その責任を具体的に果たさせる仕組みとして、すべての市町村に子ども・子育て支援事業計画の策定が義務付けられた。計画では、市町村内を区域に分けて、その区域ごとの教育・保育に関する必要利用定員総数、保育所・幼稚園等の施設や地域型保育事業所による提供体制の確保の内容と実施時期が定められる。また、個人給付だけでなく、市町村の裁量が強く地域格差が生じやすい、放課後児童クラブや病児保育事業など子ども・子育て支援事業についても、同様に量の見込みと提供体制の確保の内容、実施時期が定められる。さらに、幼保連携型認定こども園への誘導など、教育・保育の一体的提供、その推進体制確保の内容についても定められる。

計画は、子どもの数や保護者の利用意向を勘案するほか、客観的な基準に基づいて保育の必要性の認定を行うことで、子どもや保護者の置かれている環境等の事情を正確に把握して作成されることとされており、当然に潜在需要が勘案されることとなる。また、策定に当たっては市町村版子ども・子育て会議など、当事者の意見が聴かれることとなっている。しかし、市町村の合議体はややもすれば認可保育所など既存のサービス提供者側で構

成される。計画が実態を反映したものとなるためには公募等により幅広い当事者の参加を求める必要がある。また、計画の策定のみならず、PDCAサイクル全体に当事者が関わることも重要である。

さらに、市町村の地域子ども・子育て支援事業として利用者支援事業が定められた。身近な場所で子ども・子育て支援に関する相談に応じ、必要な情報提供及び助言を行い、関係機関との連絡調整を行う事業である。市町村には、家庭における養育支援を行う幼保連携型認定こども園や地域子育て支援拠点と連携して、地域のすべての子ども・子育て家庭のニーズに目配りして支援を調整し、新制度による子ども・子育て支援を地域の実情に合った形で実質化して保障する役割も求められる。

関連して、現行制度では利用者の申込みが前提となっている保育所の利用について虐待予防の場合ややむを得ない事由により保育を利用できない場合などに市町村が措置を行う仕組みが復活することにも言及しておきたい。

5 おわりに

新制度は早ければ2015年4月にも本格施行される。新年度には準備のためにニーズ調査や地方版子ども・子育て会議の設置に取りかからなければならないというのに、残念ながら市町村の本気度は介護保険創設時に到底及ばない。

市町村を本気にさせるのは当事者、市民の力である。これまで高齢者施策に比べ子育て施策が遅れてきたのは、子どもは選挙権をもたず、子育て世代は金も力もなく声が政治家に届きにくかったからである。しかし、従来型の政治家の後援会活動や行政に対する陳情、要求は不得手でも、ネットワークを作り、自治体と協働関係を結ぶ新たな力は持ち得るのではなかろうか。遅ればせながらやっと子育て、子育て支援の当事者として立ち現われてきた父親たちの力も有用であろう。市町村が十全にその責任を果たし、新制度がその意義を発揮できるかどうかはまさに市民の力にかかっている。

参考 椋野美智子他「世界の保育保障」2012 法律文化社

「子育て」の声を聴く

～保育ニーズの把握を通じた信頼社会構築に向けて

沼尾 波子ⁱ

(日本大学経済学部教授)

1. はじめに

子ども・子育て新システムの導入が決まり、保育サービスの充実・拡大に向けた対応が図られることとなった。社会保障・税一体改革を通じた消費税増税分のうち7,000億円程度が次世代育成支援に振り向けられることとなり、うち4,000億円は保育サービスの量の拡大、3,000億円は質の向上に充てられることとされている。

新システムのもとでは、保育サービスの質・量の拡大が打ち出されている。当面2014年度までに3歳未満児の保育所等の定員を75万人から102万人にまで拡大し、3歳未満児の35%程度の利用を可能とする。また、延長保育等についても79万人から96万人へ、放課後児童クラブの利用を81万人から111万人へと利用拡大の目標値が示されている。

都市部を中心になかなか減少しない待機児童数、放課後児童クラブの不足など、保育サービスの不足は深刻である。こうした点で、サービスの質・量の拡大を通じて、これまで子どもを預けることができず、仕事に出られなかった女性に社会参加の機会が得られるとすれば、それは望ましいことである。また、利用できるサービスの拡大を通じて、母親の孤立を防ぐことができるとすれば、それも大きな成果である。

だが、新システム導入によりサービスの拡大は進められても、子育てにかかる人々が本当に求めているサービスにマッチするものであるとは限らない。また財政難の折、実際にサービスがどこまで拡大されるかについて、不透明なところもある。住民ニーズを汲み取り、それに応える子育て支援施策を提示でき

るかかどうかという点では、自治体にはまだ多くの課題が残されている。そこで、本稿では、子育て世帯が求めている支援の把握や、その効果的な提供方法について考えてみることにしたい。

2. 子育ての孤立感と負担感

子育てに対して孤立感と負担感を感じている人は多い。「平成18年度子育てに関する意識調査報告書」(厚生労働省)によれば、子育ての孤立感を感じるものが「よくある」「ときどきある」と回答した母親が、全体の半数近くに及んでいる。また2004年に財団法人こども未来財団が行った「子育て中の母親の外出時等に関するアンケート調査結果」では、「社会から隔離され、自分が孤立しているように感じる」と回答した母親は5割近くに達している。他の調査でも「子育ての悩みを相談できる人がいない」という意見や、「いざという時に子どもを預けることができる人がいない」という回答を寄せる人の割合は高いⁱⁱ。

背景にあるのは、子どもの絶対数の減少である。地域に大勢の子どもがいれば、子育ては当たり前のものとなる。また近所に同世代の子どもを持つ親が大勢いれば、何かの時にはすぐに相談したり、互いに助け合うことも可能である。ところが子どもの数は減り、共働き世帯の増加に伴い、日中不在にする親も増えている。地域で子どもを育てるといった感覚は失われてしまい、保護者、中でも専業主婦の母親は、社会から隔離された感覚を持たざるを得なくなっている。

このように、子育てに直接かかわる大人は社会全体から見れば少数派であり、その苦勞

や課題は社会的にも認知されにくい状況にある。こうした人たちが持つある種の孤立感を想像することで、出産に慎重になる人たちが増えることも考えられよう。子育てに取り組む親を社会の少数派にしないためにも、その声を聞き、地域全体で必要な支援を行うことが求められている。

3. 行政による子育て支援のニーズ把握

子育てする親たちをどのように支援するかが大きな課題となる。これまで行政、とりわけ住民に身近な市町村では、保護者の求める子育て支援のニーズをどのように汲み上げてきたのだろうか。

2003年に次世代育成支援法が制定され、地方自治体及び企業における10年間の集中的、計画的な取組みを促進することが目指された。この法律にもとづき、自治体ならびに事業主は、次世代育成支援のための取組みを促進するための行動計画を策定することが義務付けられた。また、計画策定にあたって、関係者の意見を聞く機会を設けることとされたこともあり、多くの自治体で、子育て支援に求めるサービスに関するアンケート調査の実施や、検討会議が開催されてきた。また、そこで得られた結果をもとに、多くの市町村で、独自の子育て支援に向けた取組みが推進されてきたことも確かである。

今度の子ども・子育て新システムにおいても、子ども・子育て会議の設置は自治体の努力義務とされており、関係者による協議を経て、子育て支援に関する計画を策定することの必要性が打ち出されている。

だが、ニーズ調査や公聴会、協議会などによる意見の汲み上げには、いくつかの課題がある。第1に、アンケート調査は、子育て世帯の実態をある程度把握するうえで大きな役割を果たすものの、サービスに対するニーズを適切に捉えきれるというわけではない。例えば「地域子育て拠点事業（子育てひろば）」「ファミリー・サポート・センター事業」などは、利用したことがなければ、それがどのようなサービスなのかを実感することはできず、本当に必要なサービスかどうかを判断することもできない。

また、回答者が本当に必要なサービスについて気付いていない場合もある。いざという時のことを考えて保育所への入所を考える親

は多いが、不測の事態に対応したサービスの存在を知ることによって不安が解消されれば、保育所以外のサービスを希望することもある。真に必要なサービスを把握するには、第三者が子育てを取り巻く状況について話を聴きながら、個別の状況を把握し、ニーズを考えることも必要となる。

第2に、ニーズ調査にあたっては、サービス給付と負担の関係を考えずに、多くの希望をよせる回答が見受けられる点である。例えば、ある自治体では子育て支援に何を求めるかを複数回答で尋ねたところ、多数のサービスを希望する旨の回答が得られたという。また別のある自治体では、アンケート調査の結果、最も回答の多かった要望が「保育料の軽減」であったようだ。保育料は軽減されないよりされるほうがよい。そこでこのような回答項目があれば、それに丸をつける人が増えるという。本来、保育料を軽減するには、その分だけ公費負担を増やさなくてはならない。その場合、他の行政サービスを犠牲にするか、租税負担を引き上げるかのいずれかとなるが、回答者はこうした財政負担には意識が向かないまま、多くのサービスを希望する旨の答を返してしまうのである。

厚生労働省では自治体に対し、サービスの希望を問う方式ではなく、世帯構成や所得水準等をもとに、世帯の類型化を行い、それぞれに対応する子育て支援サービスのニーズを自治体側で推計する方法を紹介しているⁱⁱⁱ。これは一つの有効な方法ではあるが、自治体の政策判断能力が大きく問われることにもなる。適切な判断を行うためにも、住民が本当は何を求めているのかについて、きめ細やかな把握が必要である。

4. ニーズを汲み取る柔軟な仕組み

このように、住民の声を一つひとつ聞き、ニーズを汲み上げることは容易ではない。関係者全員から地道に話を聞こうとすれば、莫大な手間と費用が必要となる。だが、こうした調査にかかる費用について国から自治体への財源保障額は僅かである。では、効率的、効果的に住民の声を聞き、ニーズを汲み取るにはどうすればよいか。ここでは3つの事例を紹介する。

(1) 保育コンシェルジュ

横浜市は2011年度より嘱託職員を雇用し、各区に1名ずつ「保育コンシェルジュ」として配置する制度を導入した。保育コンシェルジュとは、保育を希望する保護者らの相談に応じ、個別のニーズや状況に最も合った保育資源や保育サービスの情報提供を行う役割を担う。窓口相談に来る住民への対応にとどまらず、乳幼児健診や子育て広場など、保護者や子どもが集まる場に出向き、話を聞きながら、相談にも乗っている。利用者からは、子育てへの不安が解消されたという声がよせられ、また利用者が各種サービスの内容や特徴を理解したうえで、サービス選択を行う環境が生まれたという。ゼロ歳段階で認可保育所への入所を申し込もうとする利用者の行動にも変化が生じ、待機児童数が減少する効果もあったという。利用者との対話を通じて、本当に市民が必要とするサービスを行政が把握し、これからのサービスの在り方を考える機会にもなっているということである。

(2) 子育て支援サイトの立ち上げとSNS（ソーシャル・ネットワーク）構築

大分市では2009年に「大分市子育て支援サイトnaana（なあな）」を立ち上げた。これは、子育て家庭が必要とする情報を、いつでも気軽に入手できるウェブサイトで、子育てに関する行政情報・民間情報を一元化して提供するとともに、SNSを活用した互いに交流するコミュニティサイト「おしゃべりnaana（なあな）」を併設している。ここには、子育てする人々が様々な書き込みを行い、利用者間で活発な情報交換・共有が行われている。この「おしゃべりnaana」は、サイト開設から約1年半で登録会員が1,000名に達し、九州ウェブサイト大賞SNS部門優秀賞を受賞した。サイト内での交流に加えて、会員同士が実際に顔を合わせる交流会も開催されている。さらに、サイト運営に子育て中の市民（naanaパートナー）が参加し、掲載記事の取材をしたり企画会議で利用者の立場から発言を行っている。インターネット上で形成されたバーチャルなつながりから、実際に人と人が顔を合わせ、行政・企業・市民がそれぞれの得意を生かして連携する形で、プラットフォームが構築されている。

市の子育て支援課では、サイト内での書き

込みのチェックを行いながら、市民のニーズを汲み取ることに気を配っている。また、書き込みを通じて知り合った人たちの交流会を行うことで、子育て世代の繋がりを育むことも行っている。書き込みに対する反応に気を配りながら、ウェブ上でも利用者が孤立しないような配慮も行っているという。

大分市では、2010年策定の次世代育成支援後期行動計画「新すこやか子育て応援プラン」において、4つの重点事業を挙げているが、子育て支援サイトの活用による情報発信は1番目に掲げられており、地域のなかで孤立しがちな子育て世代に対する新たなツールでの交流の場づくりに大きな力を入れていることがうかがえる。

(3) 子育てに関するオーダーメイド情報の提供

新潟県上越市では、地域で活躍するNPO法人マミーズネットが、市からの委託を受けて「上越市こどもセンター」の運営を行っている。マミーズネットは子育て環境を地域みんなで考える「子育てわいわいフォーラム」、父親を対象とした「企業向け出前講座」の開催、子育て劇（プレイバックシアター）の上演、子育て情報誌の制作やケーブルテレビの企画参加、サークル支援など、多岐にわたる活動を行っている。

2012年度には県の補助を受け、市と協働で子育てにかかる情報をオーダーメイドで提供する「じょうえつ子育てinfo」というサービスを実施している。これは妊娠、出産から子育てを通じて出てきたあらゆる相談や情報提供に答えるというものである。行政が提供するサービスに留まらず、民間団体や事業者が提供するサービスの情報、さらに子どもを連れて買い物に行けるお店といった口コミ情報に至るまで、相談者の不安や要望を聞きながら、必要な情報を多角的に提供し、子育て世帯を支えていこうという取組みである。そこで市民の声を通じて得られた情報は、行政や他の子育て支援団体にもフィードバックされ、サービスの充実に向けた対応へと活かされる。

このような情報提供が可能なのは、マミーズネットが行政のみならず、地域の子育て支援団体や事業所、医療機関や保育所などとの幅広いネットワークのなかで、つねに新しい情報を入手できる関係性を構築していることが大きい。また、地域の中で子育てを支えよ

うとする様々な人たちの活動があって、成り立っている取組みともいえる。

以上の3つの事例に共通するのは、母親等が気軽に話せる環境を用意していること、また母親等からしっかり話を聞く場を設けていること、そのうえで個々の状況に応じて必要とされる情報を、利用者が受け取れる環境を整えていること、さらにそこでの意見や要望を行政の側が住民ニーズとして汲み上げ、施策の改善に結びつけるような対応が図られていることである。

5. 求められる信頼の構築

利用者からの申請に基づく措置の時代が長かった福祉の現場では、提出された書類が要件を満たしているかどうかについてチェックすることには長けていても、住民に働きかけ、ニーズを掘り起こすことには慣れていない。また、住民の声を聞き、ニーズを把握しようと掘り起こしをすれば、財政支出の増大を招くことになりかねない。そのため、利用申請が出てきたものについて、既存のサービスを提供することに留め、できるだけ新たな負担を増やさないと対応する自治体もある。

しかしながら、普遍的にサービスを提供していくことが求められる時代にあって、こうした従来対応には限界も来ている。

その第一は財政上の課題である。既に各地で保育所整備が進められ、保育所定員増員が図られながらも、待機児童数はなかなか減少に向かわない。保育所入所の希望は潜在的にも多くあり、施設整備が新たな需要を掘り起こしてしまうとの指摘もある。ところが、ゼロ歳児保育にかかる費用は1か月あたり50万円程度とも言われており、定員増加は財政支出の硬直化を招くことにもなる。

必要なサービスが必要な人のところに行きわたることは重要だが、財政難の折、負担との見合いで給付について考えることも大切である。週3日のパートタイム就労にあたって、本当に週5日の完全保育が必要なのか。既存の手厚いサービスを提供することも一つの方法ではあるが、より効果的・効率的な支援の在り方について考えることが必要である。

そのためには費用負担に対する認識の共有も必要である。保育サービスには一定の利用料が発生するが、それらの住民負担はかかった費用の一部に過ぎない。そのため、住民は

コスト意識を持ってないまま、サービスの充実を求めてしまいがちである。実際に、ある自治体では、小児医療を無料化した結果、小児救急の利用が急増し、医師が対応しきれなくなったという。無料化により、緊急事態でなくとも「手軽に」サービスを利用してしまおうというのである。必要以上のサービス利用による支出の肥大化が生じないように、様々な工夫も求められる。

第二に、行政単独での施策の限界である。ニーズ把握を行い、多様なサービス提供を行うに当たり、地域の事業者や様々な担い手との連携の場を構築することが必要である。子育て支援などの対人社会サービスは、支援が必要となった時に、いつでもそれを利用できることが必要である。必要とするサービス内容は、ケアを必要とする人の状況や、ケアを行う家族等の事情によっても絶えず変化する。普遍性と柔軟性を備えたサービス供給体制が必要となる。

しかし、実際に住民一人ひとりに対して、オーダーメイド型の対応を行うことは、行政単独ではなかなか難しい。多様な対応を行うことは、時には公平性を担保できないためである。こうした点で、行政の立場を理解しつつ、多様な対応を行うことのできるNPOや民間事業者、専門家などが連携を図りつつ、切れ目のないサービスを提供する体制を構築することが大切である。

保育の質・量の拡大も重要であるが、保育のニーズに耳を傾け、地域で子育てする親の孤立を生まないよう、社会全体で子育てを支援する環境づくりが求められている。

i 本稿執筆にあたり、NPO法人マミーズネット理事長中條美奈子氏、大分市子育て支援課重石多鶴子氏より貴重なアドバイスをいただいた。この場をお借りしてお礼を申し上げたい。無論、本稿にかかる全ての責任は筆者のみに帰着するものである。

ii 厚生労働省(2009)「政策レポート 地域の子育て支援」
(<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2009/08/01.html>)を参照。

iii 厚生労働省(2009)「後期行動計画策定の手引き」
(http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/kouki_tebiki.pdf)

2013年度日本経済の姿 (改定)

1. 2012年度の日本経済(実績見込み)

わが国経済は、2011年3月の東日本大震災により、東北地方や北関東を中心に人的・物的両面で甚大な損害を被り、その後における家計や企業の経済活動も大きな影響を受けた。そして製造業におけるサプライチェーンの寸断やエネルギー需給のひっ迫など経済活動に直接影響を与える事象が数多く発生したが、経済全体としては、震災による打撃から急速な立ち上がりが見られた。サプライチェーンや電力の問題については、生産現場における復旧及び節電等の努力によって克服され、特に、電力問題については、2012年夏の電力需要期にも、国をあげての節電努力やエコ消費等によって乗り切ることができたと考えられる。しかし、輸出が低下傾向にあったことや消費の動きが弱かったことなどを受けて、秋にかけて生産や設備投資は減少傾向が続いた。雇用については、依然として厳しい状況にはあるものの、2011年後半から2012年夏にかけて需要拡大を背景に失業率の低下がみられるなどの指標の改善が続いた。

11年度の補正予算、12年度予算の執行がなされ、2012年度中は復興関係の公共事業は高水準で続き、経済の下支えが続くものと考えられる。雇用・所得環境は安定的に回復していたが、2012年度後半になって回復が鈍化しており、消費等を中心に緩やかな増加傾向が一段落した形となっているため、2012年度の実質GDP成長率の伸びは限定されたものとなると考えられる。わが国経済を取り巻く環境をみると、欧州の政府債務危機等による米欧を中心とした景気回復の不調や中国をはじめとするアジアの成長鈍化の兆し等により、主に輸出が低迷し、外需への悪影響が生じる可能性など、引き続き経済は強い下振れリスクをはらんでいる。2012年後半に国際通貨基金(IMF 10月)や経済開発協力機構(OECD 11月)などの国際機関が示した世界経済見通しでは、特に2012年について成長率が下方修正され、足もとの回復ペースに鈍化がみられる。し

かし、米国においてはいわゆる「財政の崖」ともよばれた急激な財政緊縮策が回避する努力が、欧州においても政府債務に対する危機回避に向けた取組が続けられているところ、2012年度内におけるこれらの影響に伴う急激な景気悪化のリスクは軽減されている。

物価については、国際市況をみると、原油等の価格の上昇は一段落しているものの、小麦・大豆等の農作物原材料の価格高騰が、足もとの円高是正の動きと相まって輸入物価の上昇圧力となる可能性がある。家計の需要は徐々に回復していることから、こうした外的な要因が物価上昇につながることも考えられる。

本改定においては、世界情勢の変化や日本の景気回復経路の鈍化などを加味して作業を行ったが、2012年度の実質GDP成長率は1%強と、わずかながらではあるがプラスを維持すると見込まれる。

2. 2013年度の日本経済の見通し

(1) 下ぶれリスクはあるものの回復のきざし

2013年度のわが国経済は、2011年度からの復興需要が2012年度に続いて発現し、雇用・所得環境が安定的に推移すれば、緩やかな上昇傾向にある家計需要がけん引する形で、経済は緩やかな回復が続けることが期待される。また、国際機関や欧米諸国が示している見通しによれば、2013年度の各国経済は緩やかに回復することが見込まれ、世界経済全体として一定の伸びを続けることが期待されている。欧米経済に回復・持ち直しの動きが続けば、わが国の企業部門においても、新興国向け輸出を中心に企業収益や業況の改善は続き、設備投資も緩やかながら持ち直していくなど、回復が支えられるものと考えられる。

ただし、雇用指標は安定して推移しているものの、所得環境の改善が見られず家計消費が十分な伸びを見せていない状況が続けば、デフレを助長するものと考えられる。2013年度春季生活闘争により、2012年度を上回る賃金改定や政府によるデフレ対策や中長期

連合総研では、昨年10月に公表した「2012～2013年度経済情勢報告—グローバル化と雇用・生活の再生」に掲載した「2013年度日本経済の姿」について、このたび、1月中旬時点で得られる情報を踏まえ、以下の通り改定しました。

的な成長に向けた取組の成否が、勤労者の生活や消費に大きく影響することが想定されるが、こうした取組によって景気回復を着実なものとし、各種のリスクに対する耐性を高めることが期待される。

昨年9月作成時の「日本経済の姿」と同様に、今回のシミュレーションにおいては、2013年度まで雇用や賃金等の回復傾向が続き、迅速な政策対応がなされて内需がより力強く回復するケース（A）と、2011年度程度の賃金上昇が一部にとどまり弱い内需回復にとどまるケース（B）に分けて試算を行った。

なお、どちらのケースにおいても、2014年4月に予定されている消費税率引上げを控えて、2013年度後半を中心に駆け込み需要が生じるものとしている。

〔ケースA〕非正規雇用者をはじめとする処遇改善が行われ、家計を中心とした所得、支出の好循環がみられるケース

ケースAにおいては、リーマン・ショックや震災等で2011年度までに押し下げられた分の賃金等を2013年度中にある程度回復するような賃金改定が実施され、マクロの雇用者報酬が増加し、特にその影響が非正規雇用者にも及ぶことを想定している。また、2012年度補正予算等をはじめ、デフレ脱却に向けた取組や経済成長実現のための各種の諸施策が着実に実施され、雇用の増加等の効果が早急に発現することを想定している。これにより、可処分所得が回復し、消費も底堅く推移するなど、家計を中心とする所得と支出の好循環につながり、景気回復の自律性が高まることが期待される。さらに、海外経済の好調な回復にも支えられ、2%程度の実質経済成長率が達成され、国内需要の改善から消費者物価も上昇することが期待される。

〈連合総研見通し〉(2013年1月)

| | 2011年度 実績 | 2012年度 実績見込み | 2013年度 | |
|--------------|--------------|-----------------|--------|-------|
| | | | ケースA | ケースB |
| 名目GDP | -1.4% | 0.6% | 2.4% | 1.5% |
| 実質GDP | 0.3% | 1.4% | 2.1% | 1.7% |
| 内需寄与度 | 1.2% | 1.9% | 1.9% | 1.6% |
| 外需寄与度 | -1.0% | -0.6% | 0.2% | 0.0% |
| 民間最終消費 | 1.6% | 1.2% | 1.5% | 1.2% |
| 民間住宅投資 | 3.7% | 2.6% | 2.9% | 2.4% |
| 民間設備投資 | 4.1% | 0.8% | 1.8% | 1.5% |
| 民間在庫投資(寄与度) | -0.5% | 0.2% | 0.2% | 0.2% |
| 政府最終消費 | 1.5% | 2.1% | 1.9% | 1.9% |
| 公的固定資本形成 | -2.3% | 11.3% | 2.5% | 2.4% |
| 財・サービスの輸出 | -1.7% | 0.6% | 5.0% | 2.0% |
| 財・サービスの輸入 | 5.2% | 4.8% | 4.1% | 2.0% |
| GDPデフレーター | -1.7% | -0.8% | 0.3% | -0.2% |
| 鉱工業生産 | -1.0% | -4.3% | 5.6% | 2.4% |
| 国内企業物価 | 1.3% | -0.4% | 1.0% | 1.2% |
| 消費者物価 | -0.1% | 0.0% | 0.7% | 0.1% |
| 労働力人口 | -0.9% | 0.4% | -1.2% | -1.8% |
| 就業者数 | -0.4% | 0.6% | -0.9% | -1.7% |
| 完全失業率 | 4.5% | 4.3% | 4.0% | 4.2% |
| 有効求人倍率 | 0.68 | 0.85 | 1.00 | 0.93 |
| 名目雇用者報酬 | 0.6% | 0.0% | 0.8% | 0.0% |
| 現金給与総額(5人以上) | -0.2% | 0.5% | 0.9% | 0.4% |
| 総実労働時間(5人以上) | 1,757 | 1,776 | 1,782 | 1,776 |
| 経常収支(兆円) | 1.9 | 1.6 | 2.4 | 2.1 |
| 同名目GDP比 | 0.4% | 0.3% | 0.5% | 0.4% |

注1. 見通しの前提条件として、①為替レートは足下の水準(年平均80円台後半)でほぼ横ばい、②世界経済成長率はIMFによる12年10月見通し(12年3.3%、13年3.6%)のとおり、③原油価格も現在の水準でほぼ横ばいとなることを想定している。

注2. ケースAは、2012年度に、リーマン・ショックや震災等による雇用者所得の減少分が復興需要等に対する生産活動の上昇により一定程度回復し、非正規労働者の処遇改善の実施により適切な賃金改定が行われるとする。また、12年～13年度予算などが順調に処理され、復興関連を中心として施策が順次実施されることを想定している。ケースBは、一部の企業では定期昇給分を確保できず、また、非正規労働者の処遇が改善されない状況(2010年程度の伸び率に留まりほぼ横ばい)とする。

〔ケースB〕家計の所得改善が進まないケース

ケースBにおいては、賃金改定が2011～12年程度の水準にとどまり、非正規雇用者の処遇の改善も進まない状況を想定している。この場合、2013年に予定される財政出動の効果は十分に発揮されないほか、家計の所得環境の改善はほとんど見られず、個人消費の回復や需給ギャップの改善も小さなものにとどまる。消費者物価は、原材料価格高騰の影響により低下幅が縮小するが、これにより、企業が直面する物価の上昇や金利が上向くことが想定され、設備投資等の動きが制約される。そして、デフレ脱却の道筋もはっきりしないものとなると考えられる。

(2) 海外を中心とするリスクの存在

わが国経済は、これまでのところ緩やかながら回復が持続しているが、米欧の景気回復が不調であることやアジアの成長の鈍化が懸念されることなどから、以下のような景気下押しのリスクが存在しており、今後のわが国経済を取り巻く不確実性は高い。

① 欧米の潜在的な経済下降リスクや中国の成長鈍化

米国や欧州経済を取り巻く環境は厳しく、当面の成長は低いものとどまる見込みである。

米国については、雇用指標の改善や住宅市場の好転、個人消費の拡大はみられるものの、足もとでは景気回復ペースもやや鈍化傾向にある。市場で懸念された、いわゆる「財政の崖」問題については、一定の回避策が2012年末に講じられたものの、今後も景気減速に関する懸念がもたれている。ただし、家計における負債が占める割合は減少し、雇用も順調な回復を見せていることから、基本的には安定的な成長を続ける可能性が高い。

欧州については、2012年中に講じられた諸施策により債務超過に悩むユーロ圏中核国の高騰した国債金利が収束し、いわゆるユーロ危機は小康状態にあるといえる。しかしながら、金融環境が依然厳しく、各国において足もとの景気回復の足取りは弱いものとなっており、財政引締めの影響についての懸念が残されている。

中国を始めとするアジア諸国においては、欧米の景気回復が弱いことも背景に、足もとの成長については緩やかなものとなったが、今後は比較的高い成長が期待されている。しかし、中国において不動産や銀行貸出、株式市場における急激な縮小などにより景気が急減速するようなこととなれば、アジア全体の成長が鈍化するとともに、わが国の輸出低迷などを引き起こす可能性が高い。

なお、本シミュレーションにおいては、このようなさまざまなリスクは抱えつつも、世界経済は緩やかなが

らも回復していくという姿を想定している。

② 円高是正と輸出の不調

欧州の景気低迷を背景として、円建て債・円通貨への需要が続いたため、円レートは総じて高い状況が続いている。2012年末実施されている金融緩和策に対する市場の反応として円高是正に向かう動きは見られるが、こうした動きは一時的なものとなることも否定できない。一方、わが国の株価は、欧州の金融市場の不安定化や景気減速に対する懸念などにより、低迷が続いてきたが、足もとでは改善の兆しもみられる。

また、海外の景気ないし成長率鈍化に対する懸念から、わが国の輸出にも力強い回復は見られていないなかで、円高是正の動きが揺り戻されたり、欧米経済における景気の後退が本格化することになれば、輸出不振から、輸出型製造業の収益や国内設備投資を下押しする圧力となる可能性がある。逆に円安が急激に進んだ場合には輸入価格の上昇から国内物価の急激な上昇や企業の費用上昇が生じることに留意が必要である。

なお、本シミュレーションでは、為替レートについては足もとの比較的高い水準で推移するものの、株式などの金融市場には大きな混乱が生じないことを前提としている。

③ 雇用・所得環境改善の鈍化

足もとにおいて失業率や求人倍率がゆっくりではあるが改善してきていることを踏まえ、緩やかな改善が続くことが期待される。ただし、雇用のミスマッチが依然存在することや、正規労働者に対する需要が伸び悩み、給与水準の改善が十分でないことなどを合わせ考えると、所得の増加に伴う消費や住宅などの家計関連需要の回復が弱いものとなることも予想され、自律的景気回復に向けた経路が期待できない可能性がある。

④穀物価格等原材料価格の上昇

原油の増産や需要量の減少等により、原油価格の上昇はいったん収束するものとみられるが、足もとでは、天候不良等による農作物の不作などによって小麦・大豆といった主要な穀類の価格が上昇している。先進諸国の景気が弱い中、各国における金融緩和政策の強化が、過剰流動性を惹起することになれば、国際商品市況が更にひっ迫する可能性も考えられる。資源価格の高騰はわが国経済に多大な交易損失をもたらし、企業活動や家計に対する悪影響も懸念される所である。

3. 制度改革を含め、家計部門の強化を

これまでみてきたように、2013年度の日本経済は、復興需要が本格化する中で、緩やかな回復経路をたどることが期待できるものの、欧米経済が低迷する懸念、原材料価格の高騰等をはじめとする交易リスクの拡大等、外的なリスクにさらされている。わが国の経済を力強い回復につなげていくためには、家計中心の所得と支出の循環を再生させることが重要である。

原材料価格の上昇は、2006～2008年にも見受けられた現象である。当時は景気回復局面にあったものの、輸出依存の高い製造業を中心に、アジア新興国との競争の中で、賃金や価格に十分な転嫁ができなかった。当時の景気回復に自律性が伴わなかった要因の一つとしては、賃金の増加を通じた家計部門における消費の拡大などにつないでいくことができなかったことがあるとみられる。

これらのリスクも踏まえ、今後については、復興需要を中心とした景気の回復を生活者にとって実感できるものにしていくことが、持続的な経済成長につながるカギとなるといえよう。

特に、2012年8月に可決された社会保障・税一体改革関連法に関し、社会保障制度改革や2014年4月から予定されている消費税率引上げを伴う税制改革につい

て、詳細設計の議論が進められている。この制度改革が家計のバランスの再構築につながる一歩となることが期待され、これからの社会に合った社会保障制度への改革が進み、勤労者を含むより広い世代に対するセーフティネット等が整備されることにより、安心して生活し、消費できる社会を目指すことが求められる。ただし、当改革により安定財源確保に向けた取組がなされる一方で、2013年1月に示された大型の補正予算は、景気の浮揚に一定の効果をもたらすことが想定されるが、2012年度内における財政収支の悪化が予想される。財政健全化に向けての市場の信認を確保できなければ、急激な国債金利の増加に伴う財政破たんリスクを助長することに留意が必要である。

雇用・所得環境においては、賃金・所得面の定期昇給の維持や一時金の引上げだけではなく、非正規労働者の処遇改善や正規化など働く者すべてを対象とした雇用状況の改善が求められる。また、政策当局においても、セーフティネットの整備だけではなく、再就職を支援し仕事と家庭の調和を図るための施策についての視野を広げ、家計からの景気回復を後押ししていくことが重要であろう。さらには、中期的な成長の姿を描き、それを共有することで、国内における十分な投資の活用を行うとともに、雇用の場を広げることが必要となる。

国民の雇用やくらしの安定のために、現在の課題を一つ一つ解決するとともに、内外の変容にも強い経済の構築を目指していくことが肝要である。

地域福祉サービスのあり方に関する調査研究報告書(概要)

人口減少・高齢化という人口構造の変化の中で、社会保障制度の見直しが長年の懸案となっている。2012年8月には社会保障・税一体改革関連法案が成立し、改革の一步が踏み出された。今後、社会保障制度国民会議、関係審議会等でさらに詳細な検討が進められることとなっている。

一体改革の議論の過程では、国と地方の消費税の配分といった財源論には大きく焦点が当たったが、地域住民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割、またサービスの実施体制や担い手の将来像については具体的になっていない。人々が、将来にわたって地域で安心して暮らしていくためには医療・介護・福祉の現物給付を支える地域福祉のあり方に関する議論が不可

欠である。

連合総研では2011年10月に、地域福祉の今後のあり方を検討するために「地域福祉サービスのあり方に関する調査・研究委員会」を設置した。

本報告書では、第1部においては、地域福祉をめぐる課題を高齢化する日本社会、ナショナルミニマムと地方分権のバランス、地域福祉の主流化の論議、地域福祉のシステム構築といったマクロの視点から考察し、整理を行った。第2部においては、地域福祉の推進を支える様々な担い手（行政・NPO・事業者・労働組合）の役割と連携について検討した。

ここではそれぞれの内容について紹介する。

第1部 総論—社会保障の分権のなかでの新しい地域福祉と住民参加

・高齢化する日本社会・ナショナルミニマムと地方分権のバランス

人口構造の変化のなかで、2025年以降の社会保障制度は明確に現物給付中心・地方分権の性格が高まることになる。人口減少が急激に進む地方も、これから急速に高齢化が進む都市部にとってもこの10年間は非常に重要な時期になる。この10年の準備期間のうちに国と地方の財政問題、ナショナルミニマムと地方分権のきわどいバランス、高齢社会にあった福祉計画とまちづくり、地域における福祉サービスの担い手としてますます重要になる多様な住民組織、非営利組織など多くの課題を解消する必要がある。

・地域福祉の主流化

「地域福祉」は、2000年の社会福祉法の制定により新たな時代に入ったとされる。すなわち、社会福祉の分野を地域福祉の考え方で展開していくことが法的に明記さ

れたことによる。もっともこうした「地域福祉」の主流化については、立法化されたという意味をこえて、地域社会のなかで大きな展開を遂げている。また近年は、現在の社会保障制度では対応しきれない福祉課題についての取り組みを地域福祉として位置づけている点に特徴があり、地域福祉を通じた地域社会の再生や住民自治の推進という点が議論される。

・地域福祉のシステム構築と行政

「地域福祉」を地域における保健・医療・福祉を様々な担い手の連携・統合を通じて担うというトータルなケアシステムとして位置づけるようになったのは近年のことである。自治体においては、多数の担い手の連携・協力を進めるに当たり、予算編成や政策形成プロセス、職員採用や研修について、改革が必要な領域も生まれる。またきめ細かい地域ケアを担うには、マンパワーの確保が必要であり、人件費負担との見合いで、サービスの質・量の水準をどうするかが課題である。

さらに、自治体職員が、地域福祉に関わる多様な担い手の連携体制を構築するのであれば、そのための知識や

技能、ノウハウが必要となる。

第2部 各論一域福祉の様々な担い手とその役割

・地域福祉のシステム構築における行政の役割

地域のなかで、保健・医療・福祉を様々な担い手の連携・協力を通じてトータルなケアをおこなう「地域福祉」システムの構築が期待されている。行政には、住民ニーズを把握し、必要とされるサービスを必要なところに適切な形で供給するように体制を整備し、運営を支えることが求められている。

より具体的にいえば、自治体に期待されるのは、(1) サービスの需要をどのように把握するか、(2) 必要なサービスをどのように供給（確保）し、ニーズにマッチングさせるか、(3) 地域福祉に要する費用負担の方法、(4) 担い手の育成と確保、(5) 担い手の連携・統合のしくみづくりに応えることである。

サービスの需給把握については、現状分析とともに、今後の需要見通しや供給体制の構築について計画を策定することが求められている。その際には地域住民や事業者との対話や調査が必要であり、費用負担や保険料の見通しとあわせて、対応を考え、合意を創り上げることが必要である。

一方、自治体財政は厳しい状況にあり、多くの自治体では人員削減と民間活力の活用が進められている。地域における包括的なケアを限られた財源で行うには、行政と地域住民との連携・役割分担の方法について考え、総合的な見地から対応することは、極めて重要な課題となる。

さらに、こうした課題に対応するには、自治体職員が法制度を知り、業務を忠実かつ正確に処理する能力だけでなく、不測の事態に柔軟に対応し、多様な担い手の連携・調整を図るといふ、総合的な調整力を育むことも必要である。こうしたコーディネート能力のある職員を採

用し、育成するための職員人事・研修制度の構築もまた課題となる。

・地域福祉を推進するための基盤・環境整備

地域福祉が、機能するためには行政のみならず、事業者やNPO、住民との連携や参加が不可欠である。しかしながら、高齢化が進むなかで社会保障費の増大や国・地方財政の悪化は今後も避けられず、地域福祉をめぐる環境は苦しいままであることが予想される。

そうしたなかでも地域福祉の担い手が役割を担うための基盤や環境整備については、「情報の共有」「活動の拠点」「地域福祉のコーディネーター」「活動資金」といった環境整備と核になる人材の確保が必要である。地域福祉に求められているのは、住民・事業者・行政のネットワークの構築である。地域福祉の拠点が地域社会に開かれた場所であるためには、これらの諸条件の整備とともに核になる人材の活躍が重要な鍵を握っていた。

滋賀県の「あったかほーむ」ヒアリング結果からは、既存の制度を超えた地域福祉のネットワークづくりという観点からの先進事例であることが見て取れた。その一方で、地域に開かれた場所であるからこその難しさについても観察された。具体的には、高齢者や子どもなど様々なニーズをもった利用者が訪れるため、それぞれ個別・多様なニーズを把握することの難しさ、利用者の増加や季節変動による人材確保があげられる。また活動資金も法定事業を併せて実施することにより安定的に確保するという方法が取られ、事業としての工夫も観察された。

・地域福祉におけるNPO法人の役割

地域福祉の重要性は益々高まり、同時に住民参加がこれまで以上に大きな役割を果たすことになる。地域住民一人ひとりの地域福祉への参加は言うまでもないが、地域の様々な非営利団体の活動も重要になる。地域の社会関係資本としてこれら住民組織を位置づけた場合、それは異質な人々の接点になるブリッジ型と同質の人々

で集まるボンディング型に分けることができる。ブリッジング型は開放的であるのと引き替えに互酬性規範が緩くなる。かつてあった農村の共同体における互助の仕組みは、ボンディング型であり、閉鎖的な側面があったが、新しい地域互助の仕組みは、異質性・開放性という点でブリッジング型の普及が期待される。

地域福祉において、計画立案、実際のサービス提供者としての住民参加、多様な非営利組織の参加はますます重要になる。しかし、こうした非営利組織の役割については行政側の認識がまだ不十分であり、非営利組織を今後の地域福祉に欠かせない存在であるという行政サイドの認識が必要になっている。

しかし、NPO法人にも課題がある。従来のボンディング型の地域組織から新しいブリッジング型の地域組織が地域福祉の担い手として期待される。ブリッジング型の組織は、開放性、新しい価値の創造など魅力が多い一方で、地域文化の育成目標の共有、互酬性規範、事業の持続可能性の弱さなどが課題になり、特に子育て支援サークルの多くがそうした課題に悩んでいることも確認できた。

・地域福祉の変化に伴う労働組合の対応

地域福祉のあり方が変化する中で、労働組合も賃金・労働条件改善の取り組みだけでなく、さまざまな観点から対応を図っている。

自治体職員組合は地域福祉の担い手の多様化に対応して、組織化の対象範囲を広げてきたが、全体としてはまだ十分とは言えない。また増加する非正規職員や、協働を担う自治体職員のあり方など新しい課題も出てきており、さらなる対応が求められる。

労働組合が地域の一員として地域福祉サービスの主体となって活動している事例もある。事業団体やNPO、市民とともに、組合員だけでなく広く地域の労働者、住民のための事業を展開している。地域によって取り組みに濃淡があり、また人材や財政的な課題は残るが、地域を形成する主体の一員として果たす役割は大きい。

労働組合のもう一つの役割として、地域福祉政策の意思決定過程への参画がある。介護保険創設時、労働組合は市民団体と連携し、情報公開と市民参画の規定等を求めて大きな役割を果たした。今後も地域のステークホルダーの一員として、計画策定、意思決定過程への参画をさらに進めていく必要がある。

地域福祉サービスのあり方に関する調査研究委員会

| | | |
|--------|-------|--------------------|
| 主査 | 駒村 康平 | 慶應義塾大学経済学部教授 |
| 委員 | 沼尾 波子 | 日本大学経済学部教授 |
| | 田中聡一郎 | 立教大学経済学部助教 |
| オブザーバー | 竹内 敬和 | 連合生活福祉局部長 |
| | 佐藤 一光 | 慶應義塾大学経済学研究科後期博士課程 |
| 事務局 | 龍井 葉二 | 連合総研副所長 |
| | 小島 茂 | 連合総研主幹研究員 |
| | 麻生 裕子 | 連合総研主任研究員 |
| | 高原 正之 | 連合総研主任研究員 |
| | 高山 尚子 | 連合総研研究員 |

4人に1人がパワハラを受けた経験があると回答

厚生労働省は2012年12月12日、「職場のパワーハラスメントに関する実態調査報告書」（事業委託先：東京海上日動リスクコンサルティング株式会社）を公表した。これは国としてはじめてのパワーハラスメントに関する調査である。

調査は全国の従業員（正社員）30人以上の企業17,000社を対象とする企業調査と、全国の企業・団体に勤務する20～64歳の男女9,000名（公務員、自営業、経営者、役員は除く）を対象とする従業員調査の2本立てで行われた。以下に主な調査結果を紹介する。

・パワーハラスメントの発生状況

企業調査において、過去3年間に1件以上パワハラに関する相談を受けたことがあると回答した企業は45.2%であり、パワハラに該当する事案があった企業の割合は回答企業全体の32.0%であった。（図表1）

一方、従業員調査では過去3年間に25.3%がパワハラを受けたと回答している。また自分の周辺でパワハラを受けているのを見たり、相談を受けたものは28.2%、パワハラをしたと指摘されたことがあるものは7.3%であった。（図表2）

・パワーハラスメントを受けた後の対応

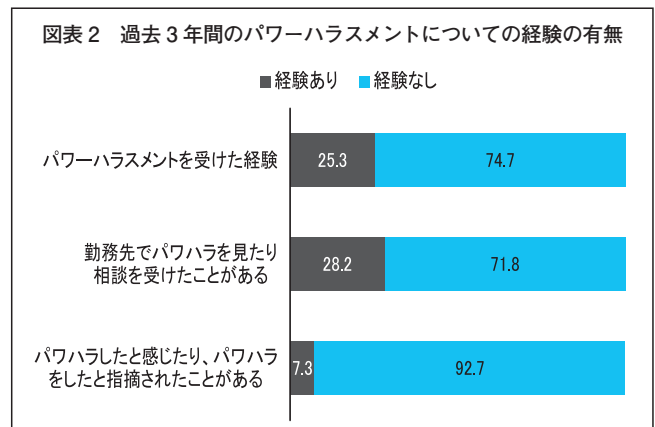
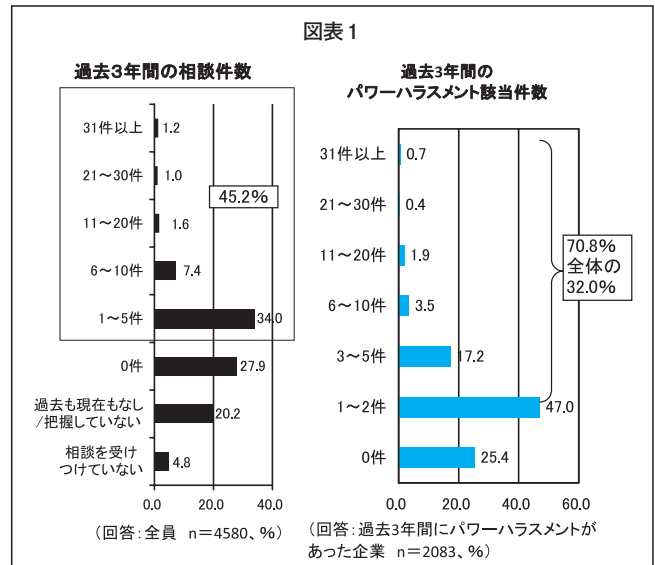
「パワーハラスメントを受けてどのような行動をされましたか」という問いに対しては、「何もなかった」が46.7%と最も高くなっている。相談先は同僚14.6%、上司13.6%の順に多く、労働組合に相談したものは2.4%であった。また会社を退職したと答えたものも13.5%にのぼっており、とくに20代では2割を超えている。（図表3）

また、「あなたの勤務先の労働組合は、従業員の悩み、不満、苦情、トラブルなどについて相談にのってくれたり、解決に向けた支援をしてくれますか」という問いでは43.8%が「支援をしてくれるかどうか分からない」と回答しており、残念ながら労働組合の取り組みに対する関心は高くないことがうかがえる。（勤務先に労働組合がある割合は回答者全体の34.8%）

・パワーハラスメントの削減に向けて

報告書では調査の結果を受け、パワーハラスメントの削減に向けて以下の3つの視点が重要だとしている。働きやすい職場をつくるため、労使でこの問題に取り組んでいく必要がある。

- ①企業全体の制度整備（相談窓口の設置と活用の促進、パワーハラスメントの理解を促進するための研修制度の充実等）
- ②職場環境の改善
- ③職場におけるパワーハラスメントへの理解促進



図表3 パワーハラスメントを受けた後の対応（複数回答）

| | （%） | |
|-------------------|------|------|
| | 全体 | 20代 |
| 何もなかった | 46.7 | 42.1 |
| 人事等の社内の担当部署に相談した | 3.9 | 3.6 |
| 会社が設置している相談窓口相談した | 3.2 | 3.8 |
| 社内の同僚に相談した | 14.6 | 19.9 |
| 社内の上司に相談した | 13.6 | 19.0 |
| 労働組合に相談した | 2.4 | 2.0 |
| 社外の専門家・公的機関に相談した | 5.3 | 5.7 |
| しばらく会社を休んだ | 5.4 | 6.6 |
| 会社を退職した | 13.5 | 20.1 |
| その他 | 12.2 | 10.7 |

DIO へのご感想をお寄せください

dio@rengo-soken.or.jp

INFORMATION

【1月の主な行事】

- 1月7日 仕事始め
- 9日 所内・研究部門会議
- 16日 研究部門・業務会議
企画会議
所内勉強会
- 23日 所内・研究部門会議
企業における労務構成の変化と労使の課題に関する調査研究委員会
(主査：戎野 淑子 立正大学教授)
- 29日 企業行動・職場の変化と労使関係に関する研究委員会
(主査：禹 宗杭 埼玉大学教授)

発行人／薦田 隆成
発行日／2013年2月1日
発行／公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102-0072
東京都千代田区飯田橋 1-3-2
曙杉館ビル3階
TEL 03-5210-0851
FAX 03-5210-0852

印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ
〒108-8326
東京都港区三田 1-10-3
電機連合会館 2階
TEL 03-3456-1541
FAX 03-3798-3303

editor

子ども・子育て関連3法は、税と社会保障一体改革の柱のひとつとして2012年8月に成立しました。しかし、三党合意による修正など紆余曲折もあり、多くの国民にこの新しい制度の意義が理解されているとはいえないのではないのでしょうか。政治状況も変わっており、三党合意もはるか昔のように感じられるわけですが、2015年4月の本格施行に向けた議論はむしろこれからが本番となります。

そこで今号では、子ども・子育て支援関連3法の意義と今後の課題についてあらためて整理するため、3名の方からご寄稿をいただきました。

新しい制度では市町村ごとに当事者の参画する地方版子ども・子育て会議を設置することも課題となっています。今号が、当事者の声を届け新制度に命を吹き込む各地での議論の一助となれば幸いです。

(はる)