

子育て政策を「昭和式」からシフトさせるために

榊原 智子

恵泉女学園大学客員教授、ジャーナリスト

はじめに

政府が6月に閣議決定した新しい少子化対策「こども未来戦略方針」は、児童手当の対象拡大や保育所の利用要件の見直しなど、旧来の児童福祉の枠組みを修正する新たな考え方を打ち出した。

子ども・子育て政策はこれまで、現金給付も現物給付も支援対象を厳しく制限する「選別主義」を貫いてきた。高齢期政策が高齢者全員を対象とする「普遍主義」に基づいた年金、高齢者医療、介護サービスをユニバーサルに提供しているのに対し、「三周遅れ」などと指摘されてきた。今回、児童手当や保育という基幹的の制度をユニバーサル支援へ転換する一歩が示されたことは、安定財源の確保に取り組むこととともに大きな前進といえる。

さかきばら のりこ

上智大大学院、国際学修士。専門分野は、社会保障、少子化対策・子育て政策、女性問題。1988年読売新聞社入社。浦和支局、政治部、解説部などの記者を経て社会保障部次長。調査研究本部主任研究員を経て2022年2月退職。2020年度から現職。2021年度から同大非常勤講師、白百合女子大非常勤講師。

著書に『『孤独な育児』のない社会へ——未来を拓く保育』（岩波新書、2019年）、『早わかり 子ども・子育て支援新制度』（共著、ぎょうせい、2015年）、『昭和時代1980年代』（共著、中央公論新社、2016年）など。

一方、子育て政策には、育児を家族責任とする「家族主義」や「自助」の考えが根強く残り、「誰もが安心して産み育てられる社会」への改革を進めた欧州主要国との政策の隔たりは大きい¹。ここに至りて財源確保の行方も不透明になっており、少子化を反転する「ラストチャンス」と政府が訴える今回の対策を本物の「異次元」にするため、残る課題にも真剣に向き合う必要があると考える。

選別主義から普遍主意へ

政府の「こども未来戦略方針」は、これに先立って小倉将信・少子化担当大臣が3月末に公表した少子化対策の試案「こども・子育て政策の強化について」がベースとなっており、基本的考え方も、試案の「希望する誰もが結婚や子育ての希望がかなえられるようにする」「社会全体で子ども・子育てを支えていく意識を醸成する」を踏襲している。そのうえで、2026年度までの3年間で児童手当や保育などを拡充する「子ども・子育て支援加速化プラン」の具体化に取り組むことが政府方針として改めて明記された。

この基本的考え方は、過去の少子化対策から継承されてきた内容で目新しいものではないが、戦略方針では考えを具体化するためかつてなく踏み込んだ施策を「加速化プラン」に明記した。その特徴を一言でいうと、政策の基本理念に掲げた「全ての子育て世帯を切れ目なく支援する」という表現で示

少子化対策の基本スタンス

1 結婚や子どもを産み、育てることに対する多様な価値観・考え方を尊重しつつ、若い世代が希望通り結婚し、希望する誰もが子どもを産み、育てることができるようにすること、すなわち、個人の幸福追求を支援することで、結果として少子化のトレンドを反転させること。

2 少子化・人口減少のトレンドを反転させることは、経済活動の活性化、社会保障機能の安定化、労働供給や地域・社会の担い手の増加など、我が国の社会全体にも寄与。「未来への投資」として子ども・子育て政策を強化するとともに、社会全体で子ども・子育てを支えていくという意識を醸成していく必要。

子ども・子育て支援加速化プラン(今後3年間) ～何が従来とは次元が異なるのか～

1 「制度のかつてない大幅な拡充」

例) 児童手当: 所得制限撤廃、高校卒業まで延長、手当額の拡充
男女で育休取得した場合、一定期間、育休給付を手取り100%に

2 「長年の課題を解決」

例) 75年ぶりとなる保育士の配置基準の改善
子ども医療費助成に係る国民健康保険の減額調整廃止

3 「時代に合わせて発想を転換」

例) 共働き・子育ての推進(固定的な性別役割分担意識からの脱却)
就労要件をなくし、子ども誰でも通園制度(仮称)を創設

4 「新しい取組に着手」

例) 伴走型相談支援の制度化、出産費用の保険適用を含めた在り方の検討
学校給食費の無償化に向けた課題の整理
授業料後払い制度(仮称)の創設

5 「地域・社会全体で「こどもまんなか」を実現」

例) こども家庭庁の下で「国民運動」を夏頃を目途にスタート
育休や柔軟な働き方推進のための職場環境づくり(応援手当など)

(出所) 子ども家庭庁「子ども・子育て政策の強化について(試案)」

すように、普遍主義で全ての子どもと親をユニバーサルに支援する政策への転換を鮮明にしたことだ。従来、児童福祉は子育て世帯の貧困や困窮に的を絞り、限定した支援を行う選別主義を基本としてきたが、図のように対象を全ての当事者に拡大し、一人ひとりを切れ目なく支える考え方とその具体策を打ち出したからだ。

さらに、こうした支援対象の拡大に伴い必要とな

る予算の増加にも対処するため、新たな安定財源の確保に取り組むことも戦略方針に明記された。加速化プランの実施に必要な年3兆円のほか、貧困対策や虐待防止策なども含めた年3.5兆円規模の財源を2028年度までに恒久的に確保する方針が盛り込まれた。これは2012年に消費税増税に伴って年0.7兆円程の財源を子育て政策に投入することを決めた「税と社会保障一体改革」以

来のことであり、当時を大きく上回る規模の財源確保を国民に約束した点は画期的といえる。

普遍主義への転換を象徴するのは、児童手当制度の所得制限の撤廃だろう。少子化対策を議論してきた政府の「こども未来戦略会議」では、経済界代表などから「高所得世帯に月1万円配る意味があるのか」などの反対意見があったにもかかわらず、「全ての子ども」のための支援施策へ転換する考えを政府は貫いた。

児童手当制度は1972年に多子世帯、貧困世帯のための経済的支援として導入され、対象者の年齢や世帯収入などは徐々に拡大されてきたが、現在も対象年齢は中学生までとなっている。給付額は月1万～1万5000円で、親のどちらかの年収が960万円を超えると月5000円に減額され、年収1200万円を超えると支給はなくなる。限定的な対象と金額は、子どもへの現金給付を所得制限のない普遍主義で行う先進国が多いなか、低水準であることが指摘されてきた。

子どもが生まれたら必ず生活支出は発生するが、支援が世帯の所得で制限されることに対し、子育て世代から「育児もしながら頑張って働き、収入がやっと増えたら支援されなくなるのか」「子育て家庭の間に不公平感と分断が作られる」などと疑問が呈されていた。

一方、日本ではこれまで子育ては「家族責任」とされ、「自助」で頑張ることができない困窮世帯に限って福祉サービスを提供するという選別主義が基本とされてきた。今回、所得制限撤廃の方針を明確にしたことは、児童福祉の基本理念の転換となる重要な意味があり評価できるものだ。ただ、給付の選別主義からの転換にどういう意味があり、どんな変化がもたらされるのかが国民に十分説明されていない点には問題があると考えられる。

なぜなら、普遍主義の給付を行う主要国は、その意義を次のように国民に説明することで財源への国民の支持も確保しているためだ。

子育て世帯への給付に所得制限を設けることは、「子育て世帯全体のなかで高所得層から低所得層への垂直的分配を行う」制度設計になるため、

社会全体から子育てに対する支援の総量は増えず、子育て世帯間の所得再分配にとどまる。他方、所得制限がなく、全ての子育て家庭が給付を受ける設計とすれば、社会全体での再分配が行われることになり、「同じ所得階層で『子どものいない世帯』から『子どもがいる世帯』への水平的分配が行われる」制度となる。社会全体から子育てする人たちへの所得移転となり、子育てを社会連帯で支える仕組みとなる点に意味がある——。フランスで子育ての各種手当の支給を担う全国家族手当金庫は、普遍主義の制度の意味をこう説明し、国民の支持を得てきた²。

国内では、所得制限の撤廃は「単なるバラマキになる」という批判が根強くあるが、今回の転換が重要な一歩となることを政府はきちんと説明するべきだろう。そうした努力を経てこそ、政府の掲げる「社会全体でこども・子育てを支えていく意識の醸成」が進むのではないかと。

保育制度も「昭和式」から改革を

児童福祉のもう一つの基幹制度である保育でも、「昭和式」の仕組みの見直しが打ち出された。その一つは、職員の配置基準の「75年ぶりの改善」で、1948年の制度導入時からほとんど改善されなかった基準について、「1歳児は6:1から5:1へ」「4、5歳児で30:1から25:1へ」改めることになった。

もう一つは、保育を利用できる世帯を制限してきた就労要件を廃し、親が就労していない専業主婦（主夫）世帯でも時間単位で保育を利用できる「こども誰でも通園制度（仮称）」を創設することだ。保育制度においても支援対象を限定する選別主義から、全ての親子を対象にする普遍主義への転換が進むことが期待される。

1990年代以降、専業主婦世帯の減少と共働き世帯の増加傾向は顕著になり、若い世代ではとりわけ共働きが主流化した。子育て世代である25～44歳では、女性の就業率が78.6%に上り、共働き社会で知られるスウェーデンに追いつくほどとなっ

ている。共働きの主流化は、父親の育児を後押しした一方、自宅で0-2歳児を育てている専業主婦(主夫)家庭が地域で孤立とするという問題を浮上させた³。

子育ての孤立は「密室育児」や「虐待」のリスクにつながることで認識されるようになっており、親が未就労でも保育の利用を認める「誰でも通園制度」の導入につながった。

だが、就学前の乳幼児の施設は、「専業主婦世帯向け幼稚園」と「共働き世帯向けの保育所」に分かれた昭和式類型が今も維持されており、2006年に幼保を統合した「認定こども園」が制度化されたものの、施設類型が三元化され一層複雑になっている。昭和以来の縦割り制度が残り、「全ての子育て世帯を切れ目なく支援」する理念を実現する改革は進んでいない。

今回の戦略方針で配置基準の改善や就労要件撤廃が進んでも、保育制度の先進国との隔たりが依然として大きいのはこうした状況に原因がある。先進各国では幼稚園と保育所の統合を進め、教育カリキュラムや就学前政策の所管なども統合し、文字通り「全ての乳幼児に良質な教育とケアを届けるための保育改革」に取り組んできた。この流れを先導した経済協力開発機構(OECD)は、1990年代後半から保育改革の共同研究プロジェクト「スターティング・ストロング(人生の始まりこそ力強く)」を20数か国と組んで推進し、「保育の質とアクセスを全ての子どもに保障する政策」の具体化に取り組んできたことが知られる⁴。

一方、日本はこの世界潮流に距離を置き、いまま幼保統合すら実現していない。むしろ、待機児童解消のために保育所増設を急ぎ、保育分野の規制緩和を進めたため、「世界の保育の質改革とは真逆の方向に舵が切られている」(泉 2017:361)と指摘されてきた⁵。

OECDや先進各国が保育改革を重視するようになった背景も理解しておく必要があるだろう。脳科学の発展により、乳幼児期の経験が脳神経の発達に関係し、生涯を左右する影響をもたらすことが知られるようになった。「多くの研究が、乳幼児期の

子どもの質のよい生活と教育が、その後の子どもの人生のみならず社会に大きな貢献をもたらすことを明らかにしてきた」(泉 2017:2)結果、就学前の教育と保育の重要性が認識され、各国政府が保育改革に取り組むようになった。

保育制度の改革を牽引してきたスウェーデンなどは、1990年代に国連児童権利条約の批准を受けて「すべての子どもの権利」として良質な保育の利用を全員に保障する制度改革を加速させてきた。一方、日本では、制度面の改革の遅れだけでなく、子どもの乳幼児期の発達に関する認識においても、「昭和式」の発想から抜け出せていない。保育の質の向上が進まないだけでなく、最近では「不適切保育」「保育虐待」が相次ぎ発覚している。昭和式制度の改革に着手し、国際標準へのキャッチアップを戦略的に進めることは、少子化対策を超えた時代の要請となっている。

「少子化対策」の限界

政府の「加速化プラン」には、「妊娠からの切れ目のない支援の拡充～伴走型支援と産前産後ケアの充実」「出産費用の見える化と保険適用」「高等教育の負担軽減」なども明記され、これまで施策が進まなかった複数の領域で前進を図る方針が打ち出された。これらの施策はどれも現場のニーズが高いものであり、総合的に推進する姿勢を明確にしたことは評価される。

ただ、出産費用の無償化に向けた保険適用や、妊娠初期からの伴走型支援などは、フランスや北欧などの子育て政策先進国では数十年前から実施している施策で、教育費用は幼児期から大学・大学院まで無償となっている。なぜ、日本では取り組みがこれほど遅れたのか。子育て政策の後進性に構造的問題があるとしたら、その課題にも目を向けることが政策の効果的な「異次元」化にも必要ではないか。

例えば、出産費用は年々高騰していたにもかかわらず、政府では検討課題として認識されてこなかった。厚生労働省が行う出産費用調査は公立病院

が主な対象で、首都圏の民間病院では60～80万円が珍しくなくなっていることや、エステサービスやお祝御膳などがセット料金で提示されている実態などには目が向けられてこなかった。こうした現状は、民間団体による出産経験者へのアンケート調査で明らかにされ、出産育児一時金(当時42万円)以下で出産できた人は全国の回答者1228人のうち7%だけだったとわかった⁶。

子育て政策において、政府の関心が当事者より、医療機関や保育事業者などの事業者側に向けられてきた傾向が、課題の発見を遅らせ、結果として「産み育てにくい社会環境」を作ってきたのではないか。

他方、フランスでは妊娠出産費用の無償化や保育の対象を拡大する改革は1970年代に着手された。当時、一連の改革を主導したのは国民的政治家として敬愛を集めた女性の保健大臣、シモーヌ・ヴェイユだった。また、「妊娠からの切れ目ない支援」のモデルと目されてきたのはフィンランドの「ネウボラ(妊娠出産育児相談所)」で、1944年に法制化されて以降、専門人材の育成と全国整備が営々と進められてきて、孤立出産や虐待防止にも効果を発揮している⁷。

両国の共通点は、1970年代から女性の社会進出が進み、政治への女性参画により子育て政策の改革が進んだことだ。「女性が国会に家族の問題を持ち込んだ。その結果、より人間らしく生きられる社会に変わった」(ハロネン 2014)とされる⁸。

日本で子育て政策の後進性が著しい背景には、施策や財源の不足だけではなく、政策決定への女性参画が進まない現状にも要因があるのではないか。男女格差を示す「ジェンダーギャップ指数2023」では146か国中125位と低迷し、特に政治分野で世界最低水準の138位となっている。政策決定が男性主導となっている構造が、子どもや子育てのニーズへの感度を鈍らせ、出産費用問題にも保育制度改革にも後れをもたらした面があるのではないか。

フランスや北欧などとの違いを分析すると、「少子化対策」という枠組みの政策アプローチの限界

にも行き当たる。「少子化対策」では出生数の減少が問題視され、「産ませること」が政策目標となる。妊娠や出産を奨励する響きがあり、女性には圧迫感がある対策だ。北欧やフランスなど少子化を改善させたことでモデルと目される国々のなかで「少子化対策」を掲げてきた例はない。人口問題はどの国も高い関心を向ける一方、こうした国々では出生数の増減にかかわらず、子どもと子育てを普遍的に支援する「家族政策(ファミリーポリシー)」が社会保障政策の柱の1つに位置付けられている。

「少子化対策」というアプローチの問題は、出生数の底上げに関心が向けられる一方、せっかく生まれてきた子どもや若者、子育てする親たちの課題には関心が低くなる点にある。実際、日本では児童虐待や子どもの自殺、不登校は深刻化し、子どもの相対的貧困率も10%台半ばと高いままだ。こうしたデータは子育て政策の貧困を示すが、少子化対策の観点からはさほど重視されない。

少子化対策に30年も取り組みながら効果を示せない要因の一つに、「少子化対策」というアプローチの限界があるのではないか。少子化の反転を真剣に目指すなら、こうした問題にも目を向ける必要がある。

まとめ

これまで見たように、政府の戦略方針は従来の施策を前進させる点で評価できる反面、「子ども産み育てやすい社会」を築いたスウェーデンやフランスなどの子育て政策先進国に比べてまだまだ課題が多い。異次元の改革にチャレンジするには、恒久財源の確保とともに、子育て政策の後進性と従来アプローチの限界を認識し、政策決定に女性の参画を進めることも求められていると考える。■

《注》

- 1 内閣府の「2020年度少子化社会に関する国際意識調査」で、「自国は子供を生み育てやすい国か」という問いに、日本の若い世代の6割が「そう思わない」と回答したのに対し、スウェーデンは97%、

仏独でも8割程が「そう思う」と答えた。

- 2 榎原智子(2023)「論評 子育て政策は本当に“異次元”となるか?」『共済新報』2023年6月号、P2～7
- 3 榎原智子(2019)『孤独な育児のない社会へ～未来を拓く保育』岩波書店
- 4 汐見稔幸、泉千勢、一見真理子(2012)『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店
- 5 泉千勢編著(2017)『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』ミネルヴァ書房、p361～362より。
- 6 子どもと家族のための緊急提言プロジェクト(2022)web調査会見資料『出産費用に関するWEB調査の結果』(<http://www.familypolicy5sjp>)より。
- 7 安發明子(2023)『フランスの子どもの育ちと家族』かもがわ出版、渡辺久子、トゥーラ・タンミネン、高橋睦子(2009)『子どもと家族にやさしい社会フィンランド：未来へのいのちを育む』明石書店
- 8 タルヤ・ハロネン(2015)「元大統領インタビュー 女性活躍の国フィンランド 子育て支援の進化40年」2015年9月15日付読売新聞

《参考文献》

- 内閣府「2020年度少子化社会に関する国際意識調査」
内閣府「男女共同参画白書令和4年版」
榎原智子(2023)「論評 子育て政策は本当に“異次元”となるか?」『共済新報』、2023年6月号、P2～7
榎原智子(2019)『孤独な育児のない社会へ～保育で拓く未来』岩波書店
汐見稔幸、泉千勢、一見真理子(2012)『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店
泉千勢編著(2017)『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』ミネルヴァ書房
子どもと家族のための緊急提言プロジェクト(2022)web調査会見資料『出産費用に関するWEB調査の結果』
安發明子(2023)『フランスの子どもの育ちと家族』かもがわ出版
渡辺久子、トゥーラ・タンミネン、高橋睦子(2009)『子どもと家族にやさしい社会フィンランド：未来へのいのちを育む』明石書店

