

次世代育成支援対策と子育ての社会的価値

山岡由加子氏 株式会社富士総合研究所経済・福祉研究室研究員

少子化という現象は、多くの先進国が共通して抱える問題だが、特に日本は、欧米諸国に比べて少子化の進行が著しい。その根底にはどのような問題があるのか。あるべき施策と併せて、富士総合研究所経済・福祉研究室研究員の山岡由加子氏にうかがった。

次世代法の評価

少子化の危機が叫ばれる中、講じられてきたこれまでの政府の子育て支援策について、どのような感想をお持ちでしょうか。

山岡 平成7年の政府のエンゼルプランは、エポックメイキングな出来事ではあったと思います。ただ、その根底には、育児と仕事の両立は困難で、女性の社会進出が進むと子どもが減る、そういうロジックがあったものと思われまます。プランに基づく施策は、女性支援策としての保育サービスの整備が中心でした。結果として、サービスの供給は順調に伸びたものの、合計特殊出生率は下げ止まらず、逆に、整備すればするほど潜在的な需要を掘り起こしているようにさえ見えます。やはり、少子化を食い止めるための子育て支援策という発想には限界があります。出生数の減少の主たる原因は、子育て支援サービスの不十分さにあるのではなく、多様な生き方が認められ、規範が緩やかになってきたことにあります。求められているのは、子どもを社会の財産ととらえ、社会全体で支援する環境の整備を進めていくことであり、安心して子どもを産み、育てやすい社会を実現する。そ

の結果、出生率が回復すればよい。そのような組み立てで考えていくべきでしょう。

具体的にはどのような施策が望まれますか。

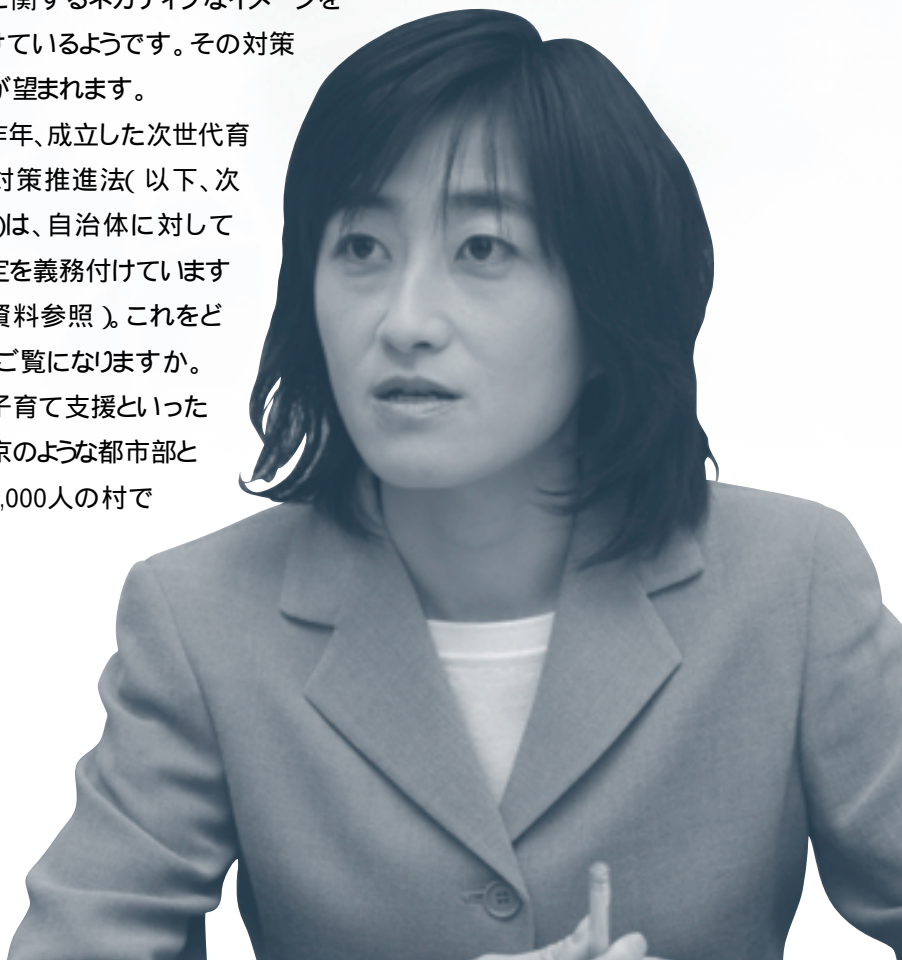
山岡 エンゼルプランによって、保育サービスの整備はかなり進みましたが、その枠から外れる専業主婦対策が手薄でした。人と人とのつながりが稀薄化する中、専業主婦は孤立感を強め、それが子育てに関する不安感となり、出生率の低下の要因になると同時に、若い世代に子育てに関するネガティブなイメージを植え付けているようです。その対策の拡充が望まれます。

昨年、成立した次世代育成支援対策推進法(以下、次世代法)は、自治体に対して計画策定を義務付けています(次頁・資料参照)。これをどのようにご覧になりますか。

山岡 子育て支援といったとき、東京のような都市部と地方の1,000人の村で

は取り組み方は違うわけで、それぞれの自治体の創意工夫を求める姿勢は正しいと思います。

また、総合的な取り組みの必要性が打ち出されたことは評価できますが、反面、あまりにも範囲が広く、保育や教育のみならず、住宅から治安対策までもが含まれています。それぞれ重要であるとしても、国としてどこに重点を置こうとしているのか、もう一つ条文から読み取れないことが、自治体に迷いを生じさせているのではないのでしょうか。地方の自治体も、

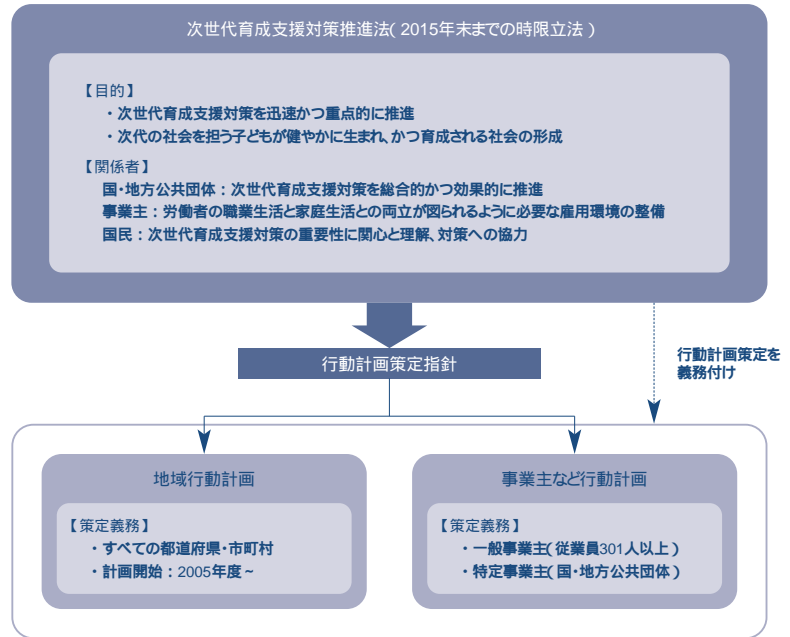


基本的には縦割りの組織ですから、総合的な計画を策定するにはワーキンググループなりを組織すべきでしょうが、今回、時間的な余裕がないため、実質的な検討を行い得る体制を組むのが難しくなっており、結局のところ、児童福祉の範囲だけで計画を考えることになりはしないかと懸念します。何より、今回の最大の問題は、十分な財源措置がなされなかったことです。ちょうど計画策定の時期が市町村合併の時期と重なってしまい、自治体としては、ただでさえ予算も人手も足りないところに計画策定の話が来て、かなり戸惑っているものと思われます。

厳しい財政状況であり、施策にはコストパフォーマンスが問われると思われれますが。

山岡 私は、保育や教育は社会的投資として積極的に予算を投じていくべきだという立場をとりますが、従来、行政が何もかも抱え込み過ぎていたということはあるでしょう。交流にせよ、相談にせよ、すべて保育所で担おうとして、そこに重点的にコストをかけてきた。しかも、民間にオープンにせず、公営の施設で高コスト体質でやってきた。そのような意味では、民間や地域に頑張っていたきたい。コスト圧縮のためには、地域の人材の活用が有効です。メリットは合理化だけではありません。子育て中の専業主婦のリフレッシュを通常の保育と切り離して考え、例えば、広場型の施設を用意して、気軽に立ち寄って、子どもを遊ばせることができるようにする。あるいは、ちょっとした相談なら、地域の顔見知りの住人が受け手になった方がよいかもしれません。そのように、行政というプロだけでなく、NPOやボランティアを活用することは、異世代間が接触する機会を生み、中高年層の生きがいづくりにもつながるはずで、地域再生、コミュニティの活性化という点

資料 次世代育成支援対策推進法に基づく取り組み



出所：山岡由加子「シンクタンクの目 - 次世代育成支援は日本を変えるか - 」
(富士総合研究所ホームページ <http://www.fujiric.co.jp/kikou/think0306.html>)

でも効果が期待されます。

保育における規制改革についてですが、幼保一元化など規制改革の進め方についていかがお考えですか。

山岡 幼稚園は預かり保育をするようになり、実質的な機能としては非常に保育所に近似しつつあります。制度上も、幼稚園の「幼稚園教育要領」と、保育所の「保育所保育指針」の内容の整合性が図られています。幼保一元化が動き出していますが、資源の有効活用・合理化という観点からすれば、施設を一体化して意味があるのは、保育の需給バランスが崩れている地域や、それぞれの施設が単独で成立しない過疎地などです。より重要なのは、サービス内容や利用者の条件の格差を解消していくという視点です。保育所と幼稚園では、職員配置一つとっても異なりますが、なぜ同じく子どもを預かるのに30対1と35対1という違いがあるのか、なぜそれぞれの世帯の事情によって利用できるサービスとできないサービスとに分かれるのか。利用者の側は、公平性という面から当然そのよ

うな疑問を持ちます。業界の方々は、一元化について「保育と教育は違う」という言い方をされますが、それが大人の側の事情による言葉になってはいないか、かえりみるべきでしょう。現在の一体化の議論を聞いていると、皆さんは一つの新しい一体型施設を箱物として建てるイメージが強いようですが、そうではなく、既存の幼稚園と保育所の機能と施設キャパシティをいかに有効に組み合わせ、機能を活用していけるかということが重要です。そしてその際には、子どもによって保育時間に長短はあれども、子どもが享受する保育サービスの質については、均質化を図っていく、そのような視点から機能の一体化を考えていくべきであり、それこそが真の幼保一体化であるはずなのです。

今回、厚生労働省が総合施設(12頁・註5参照)の構想を打ち出しました。

山岡 均等な養育の機会の保証ということで意義がありますが、既存の幼稚園と保育所を残したままの第三の制度とい



うかたちで、旧来の制度が二元制度で残るという点においては、両制度の基準の格差の問題は依然として残っています。第三の制度について議論する際には、そもそも旧来の制度も併せて抜本的に見直す必要がありますし、また第三の制度として定められる基準についても、合理化のみの観点から、職員配置などをより低い水準に均質化することで、子どもの利益を損なうようなことがあってはなりません。

企業に期待される取り組み

次世代法は、民間企業にも両立支援計画の策定を義務付けています。

山岡 エンゼルプランの両立支援は、自治体に対してのみ対策を求めるものでした。両立支援というからには、本来、就労環境の整備が不可欠です。そういう意味で、今回、企業に取り組みを義務付け、自治体と企業の両面作戦になったことは、大きな意義があると言えるでしょう。

また、これまでは子育て支援というと、女性支援策の範疇にとどまり、男性はあくまでセカンドリーパーソンとしての位置付けでした。育児休業の取得率を見ても、2002年度のデータで、女性が64.0%に対して、男性はわずか0.33%でしかありません。その点、今回、「次世代育成支援に関する当面の取り組み方針」¹には、男性を含めた働き方の見直しが明記され、次世代法もそれに基づくものになったことは評価したいと思います。

反対に、不満をお感じになる点は、

山岡 企業の行動計画策定については、301人以上の従業員を擁する企業には策定が義務付けられたものの、計画を策定しない企業に対する罰則規定が盛り込まれず、企業の計画策定や両立支援の推進に対する明確なインセンティ

ブも示されませんでした。一応、厚生労働省が定める基準に達すれば、それを表す認定マークを広告に使えるとされましたが、より実質的なインセンティブが必要ではないでしょうか。

企業としては、社会的責任において取り組むべきということでしょうか。

山岡 これまでの日本企業の行動が、少子化の流れに少なからぬ影響を与えてきたことは否めない事実です。女性が就労を継続しにくい。男性が育児に参加しにくい。そういう労働のあり方が出生率を引き下げていました。今回の計画策定にしても、使用者側は、両立支援を進めることを営利追求とトレードオフの関係とらえ、敬遠するかもしれません。確かに、新たなコスト負担増であるとしても、経営環境として内外ともに競争が激化する中、各企業は生産性の高い業務への集中が求められ、創造力や開発力が問われる時代を迎えています。使用者にとって、優秀な人材を高いモラルの状態で確保することは、最も重要な命題であるはずですが、今年の春闘にしても、テーマは賃金ではなく、「総合的に労働条件を改善する交渉」でした。つまり、「働きやすさ」が軸になっているということです。労働者サイドの価値観が転換する中、生活を犠牲にすることを強いるようなカルチャーを優先しようとするれば、優秀な人材を集められず、企業イメージを失墜させかねません。また、現時点でこそ就職氷河期ですが、少子化が進めば、早晩、優秀な若い人材の奪い合いになるでしょう。そのような時代、両立支援の環境整備は企業の存亡にかかわってくるかもしれない。つまり、両立支援は使用者側にとっても、実は力を入れるメリットが極めて大きいということです。日本企業の国際競争力の維持・強化のためにも不可欠であり、さらには両立支援で少子化にブレーキがかかれば、社会保

障制度における企業としての負担の軽減につながる。両立支援は、企業にとっては社会的責任であると同時に、長期的には利益をもたらす。そのような理解のもと、積極的に取り組んでいただきたいと思います。

既に高い意識を持って子育て支援に取り組んでいる企業もあります。例えば、トヨタ自動車は「ダイバシティプログラム」と銘打って、男女ともに、家庭生活と仕事の調和について多様な選択ができる仕組みをつくと宣言し、事業所内保育施設の整備や短時間勤務の制度などを整備しています。また、それがかたちだけで終わっていません。制度適用の年数や労働時間・給与・査定等の条件面について労使間できちんと話し合い、互いに納得した上で制度を導入したと聞かれています。

世界的な大企業の体力があればこそ、そこまでの対応が可能なのは、

山岡 中小企業にはそこまでの対応は難しいかもしれませんが、例えば制度的な支援策が整えば、複数の中小企業がグループ化して、スケールメリットを活かして取り組めるのではないかと思います。また、今回の次世代法では、300人以下の中小企業の計画策定は、努力義務にとどまりました。確かに、義務化は難しいでしょうが、そうであるのなら、何らかのかたちで行政が支援する仕組みがあってもよいと思います。

国内経済への影響ということでは、社会的に子育てをする動きが進めば、雇用の創出につながると思われます。

山岡 既に、子育てに関わるNPOやコミュニティビジネスが、多数立ち上がっています。平成12年には、保育所の設置主体の制限が撤廃されました。民間に門戸が開かれ、「子育て支援」をキーワードとしたビジネスチャンスが生まれようと

¹ 次世代育成支援に関する当面の取組方針：平成14年9月に厚生労働省が取りまとめた「少子化対策プラスワン」を踏まえて、平成15年3月14日、少子化対策推進関係閣僚会議において決定された少子化対策方針。これに基づいて、次世代育成支援対策推進法などが国会に提出された。

しています。

その際、注意すべきことはサービスの質の維持です。保育の質は、子どもの利益や尊厳に関わることで、行政や第三者によるチェックをしっかりと機能させることが前提条件になります。

子育ての社会的価値

少子化対策では、女性の社会進出が要因のひとつとする主張があるようです。

山岡 それを否定するデータがあります。OECDの統計では、女性の労働力率(25~34歳)と出生率は相関関係にあり、ノルウェーなど男女均等が進んでいる国ほど、出生率は下げ止まっています。

多くの先進国が少子化に直面しているようですが、諸外国の施策で参考になる点は。

山岡 OECD諸国のうち、年齢と就労率の関係を図にした場合、女性就労が極端なM字カーブを描いているのは日本のみで、北欧諸国はなだらかな逆U字カーブです。それらの国々では、女性の就労継続の価値を認め、男女参画の均衡化が制度的に図られています。例えば、ノルウェーでは、育児休業期間のうち、4週間は男性が取得する「パパクォーター制」が義務付けられています。またオランダでは、短時間勤務制度やワークシェアリングの制度が確立しています。ただし、職場における女性の地位向上があった上でないと、そのような制度は根付きにくいでしょう。男性の育児休暇の取得を目標に掲げたところで、日本のように男性の方が給料が高い状況があれば、やはり女性が休むことになります。社会の意識変革のためには、雇用慣行の見直しという使用者側のアクションが重要なのです。

同時に、生き方の多様性というこ

とでは、専業主婦対策も大切であるとお考えですか。

山岡 冒頭、専業主婦対策が必要であると申しましたが、その必要性が正当化されるのは、子育て不安の解消のほか、公平性という理由があるためです。保育所などの保育施設は公的な支援を受けていますが、その一方で、家庭で自分だけで懸命に子育てをしている専業主婦は、その恩恵を受けていない。その不公平の背景に、日本では育児労働の経済的価値が認められていないという問題があります。ノルウェーやフランスは、家庭での育児を労働として経済的価値を認め、その程度に応じて家族育児手当を支給する制度があり、かつ、それと仕事との間のバランスを選択できる仕組みを何とかつくり出そうと努力しています。

ただ、それに対する反対意見もあります。日本では3歳以下の子どもを持つ母親の7割が働いていない。そこに家庭育児を支援すれば、女性の社会進出をさらに阻むことになる。そのような意見です。私もそれには同感で、家庭育児への支援の充実が女性の社会進出を阻むといったネガティブな影響を生じさせないようにするためには、まずは雇用環境と家庭内における男女均等を進めることが重要であると考えます。ただ、今の日本の子育て支援サービスが、特に0~2歳児については保育所利用児と家庭保育児とで費用投下に大きな格差があるのは確かですので、そのあたりの不公平については、専業主婦層の子育て負担の軽減という観点から、手当に限ることなく、地域の子育て支援サービスの整備という形も含めて、施策的な検討が必要とされると思います。

家庭育児手当は施設や組織ではなく、直接、個人を公的に支援するかたちですね。

山岡 バウチャー制²や育児保険の問

題につながる議論ですが、子どものいる家庭に公的なお金を投入すれば、今度は子どものいない家庭に不公平感を与える。結局、社会にとって子どもとは何なのか、日本において、その社会的な合意形成がなされていないという最大の課題に行き着くわけです。

突き詰めれば、子どもを一人生めばいくら出す。産めよ、増やせよ、という戦時中の政策になってしまうということでしょうか。

山岡 日本では、そのアレルギーが強かったため、政府の少子化対策に及び腰な面があったのかもしれませんが、しかし、年金制度を一つとって見ても、社会単位の世代間扶養の仕組みで運営されているのですから、子どもを産み、育てることに対する社会的価値を真正面から認めていかなければ、あるべき議論が成り立ちません。次世代育成支援は、新たな価値観を持つ社会を創造する契機にし得ると思います。目指すべきは、男女とも、人生の価値を仕事にのみ求めるのではなく、仕事とのバランスをとりながら生きがいを感じられる社会です。そのような社会であってこそ、少子化に歯止めがかかり、社会の活力が維持されるのですから。

株式会社富士総合研究所経済・福祉研究室研究員

山岡 由加子(やまおか ゆかこ)

1972年生まれ。1996年、東京大学大学院医学系研究科国際保健学専攻修了後、富士総合研究所入社。子育て支援を中心として保健医療・福祉分野に関する官公庁、外郭団体、自治体などのコンサルティング業務に携わる。著書に『三鷹市の子ども家庭支援ネットワーク』(共著/ミネルヴァ書房・2003)がある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

**子育てと仕事は
両立できる!**

~子育て支援の構造改革・次世代育成支援対策推進法~

2 バウチャー制：利用者がサービスを選択して購入するという前提に立ち、利用券方式や利用認定方式によって、利用者自らがさまざまなサービス種類や供給主体の中からサービスを選択することを保証する仕組み。