

子ども・子育て支援と社会保障制度改革

—少子化対策のラストチャンス—

吉田 正幸

保育システム研究所代表

はじめに（少子化対策分野から見た特徴）

子ども・子育て支援分野から見た社会保障制度改革のポイントは、「全世代型の社会保障に転換すること」によって、少子化対策、子ども・子育て支援が高齢者中心の年金・医療・介護に並ぶ第4の分野に位置づけられたことにある。国民会議の報告書においても、分野別各論の最初に少子化対策分野が取り上げられたことはシンボリックである。

振り返れば、1990年の「1.57ショック」以降、少子化問題が国民的な課題として浮上し、その後、エンゼルプラン（1994年策定）、緊急保育対策等5か年事業（1994年）、新エンゼルプラン（1999年）、子ども・子育て応援プラン（2004年）、新待機児童ゼロ作戦（2008年）、子ども・子育てビジョン（2010年）といった形で、ほぼ5年ごとに少子化対策が講じられてきた。

よしだ まさゆき

大阪大学人間科学部卒業。専門は、幼児教育・保育政策。学術学士。(株)保育システム研究所代表。大妻女子大学大学院非常勤講師。

著書に『保育所と幼稚園～統合の試みを探る』（2002年、フレーベル館）『次世代の保育のかたち』（2010年、フレーベル館）など。

少子高齢・人口減少社会を迎え、社会保障の持続可能性が問われる中で、少子化対策や子ども・子育て支援は今後の社会保障のあり方と密接に関わっている。にもかかわらず、これまでの少子化対策は社会保障の文脈から包括的に捉える考えが希薄であった。それが、今回の社会保障と税の一体改革によって、全世代型の社会保障へ転換することとなり、いわば「未来への投資」として取り上げられるようになったことは特筆に値する。

言い換えると、このたびの社会保障制度改革によって、少子化対策、子ども・子育て支援が社会保障という大きなフレームの中に位置づけられ、ようやく本格的なスタートをきることになった。とはいえ、財源、給付（現物、現金）と負担、制度・仕組みなど、具体的なシステムをどう設計し運用するか、なお課題は山積している。

そこで、本稿では、報告書に盛り込まれた少子化対策分野に関して、これまでの対策と比較しながら、今後の可能性と課題を探ってみたい。

少子化対策の経緯と課題I

上述したように、これまで我が国の少子化対策は、1994年に策定されたエンゼルプラン「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」から始まり、現在の子ども・子育てビジョンまで続いている。

最初の本格的な少子化対策であるエンゼルプラン

は、当時の厚生省、労働省、文部省、建設省の4大臣合意で策定された。それに象徴されるように、これまでの少子化対策におおむね共通しているのは、保育所を所管する厚生労働省（エンゼルプラン当時は厚生省）が中心となりつつも、文部科学省や国土交通省など複数の関係省庁が連携しながら取り組みを進めようとしたことにある。政策的にみれば、児童福祉、教育、労働、医療、住宅といった総合的な施策を講じようとした。

しかし、様々な少子化の背景や要因の中で、仕事と子育ての両立が困難で二者択一を迫られていることが最も大きな要因であるとして、「二者択一構造」の解消に焦点を当てた仕事・子育て両立支援策を中心に少子化対策が進められていった。すなわち、保育サービスの拡充と働き方の見直しが少子化対策の柱とされた。

保育サービスの拡充については、エンゼルプランと同時期に策定された緊急保育対策等5か年事業や待機児童ゼロ作戦など、具体的な施策が相次いで講じられた。一方で、働き方の見直しについては、2003年に時限立法として成立した次世代育成支援対策推進法に基づく企業等における行動計画の策定・実施や、2007年に策定されたワーク・ライフ・バランス憲章及びそのための行動指針などがある。

施策の方向としては決して間違っていないが、現実には企業等の意識や行動に委ねるしかないワーク・ライフ・バランスは期待されるほどに進まず、保育サービスの拡充が施策の主流として進んでいくことになる。その保育サービスにしても、都市部で待機児童問題が深刻化していくにつれ、待機児童対策としての保育サービスが重視されていった。

少子化対策としては本来、関係省庁の連携や国・地方自治体の役割分担などを積極的に図り、総合的な政策を駆使することによって、初めて成果を上げることが可能になる。しかしながら、実際には待機児童の解消を中心とした保育サービスの拡充に偏った施策が先行することとなり、少子化対策は限定的な対応にとどまってしまうことになった。社会保障制度を

はじめとする社会経済の持続可能性という大きなフレームに位置づけることができず、いわば対症療法的な少子化対策に終わったと言ってもいい。

少子化対策の経緯と課題II

一方、2004年に策定された子ども・子育て応援プランは、保育サービス中心の考え方を改め、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」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」などを重点課題に掲げ、少子化対策に向けた考え方に変化が見られるようになってきた。

その後、2007年に「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が策定され、「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が示された。その中で、「親の就労と子どもの育成の両立」と「家庭における子育て」を包括的に支援する仕組みに向けて、具体的な制度設計を行うよう求めた。併せて、給付・サービスの充実を図るために、「未来への投資」として効果的な財政投入の必要性を強調した。

さらに、2008年にまとめられた社会保障国民会議最終報告も、「現在様々な制度に分かれている子育て支援関係サービスを再構成し、一元的に提供することのできる新たな制度体系の構築が不可欠である」と提言した。さらに、少子化対策は「未来への投資」であり、「社会保障制度全体の持続可能性の根幹にかかわる政策」であるとして、「効果的な財源投入を行う」よう求めた。

こうした動きに呼応する形で、「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」という課題については、社会保障審議会少子化対策特別部会に引き継がれ、2009年に新たな制度設計に向けた第1次報告をとりまとめた。その後、政権交代によって誕生した民主党政権においても、2010年に子ども・子育て新システム検討会議が設置され、新たな制度設計の検討が進められた。同党は、2012年に子ども・子育て関連3法案をとりまとめたが、その後の政治状況の変

化に伴い民主・自民・公明3党の修正協議を経て、社会保障・税一体改革の一環として2012年8月に3法が成立した。

これにより、消費税を10%に引き上げたあかつきには、社会保障財源の中から7000億円程度が子ども・子育て支援に充てられることになった。さらに、消費税以外から3000億円超程度の財源を充てることが関連3法の国会附帯決議に盛り込まれ、合わせて1兆円超の財源確保に努めることになった。子ども・子育て支援が社会保障4経費に位置づけられたことの意味は非常に大きいと言える。ただ、3000億円超程度の財源をどこから捻出するかは全く明示されておらず、1兆円超の財源が本当に確保されるかどうか予断を許さないのが実情である。

また、子ども・子育て支援新制度の具体的な制度設計については、現在、内閣府に設置された子ども・子育て会議で検討が進められている。ただ、新制度は、車の両輪であるワーク・ライフ・バランスの促進と相まって効果を発揮するだけに、2014年度で期限切れとなる次世代育成支援推進法の延長・見直しを含めて、なお課題を残している。

最終報告から読み取る今後の課題

全世代型の社会保障に転換することで、少子化対策や子ども・子育て支援は「未来への投資」という位置づけが与えられ、ようやく本格的な取り組みを始めることができるようになった。マクロに見た課題は、最終報告が提起する「21世紀(2025年)日本モデル」の牽引役に子ども・子育て支援を育てることができるかどうか。地域づくり、まちづくりの一環として、子ども・子育て支援分野を他の分野と包括的かつ有機的に結びつけることができるかどうか。施策や事業の実施主体である基礎自治体が、国・都道府県と協働しながらも、主体的、積極的にその推進役を担うことができるかどうか、といったことにある。

とりわけ、新制度の実施主体となる市町村の役割は大きい。市町村事業計画の策定に向けた取り組

み状況や市町村版子ども・子育て会議の設置・運営状況を見る限り、国からの指示待ちが体質化してしまい、必ずしも主体的、積極的に取り組もうとしない自治体が少なからず存在する。

一方、ミクロに見た課題は、子ども・子育て支援新制度を真に有効な仕組みとして機能させることができるかどうかにある。キーワード的に示すとすれば、筆者は「すべての子どもの最善の利益」「例外のない保育保障」「切れ目のない支援」がカギになると考えている。これらが相互に機能してはじめて効果を生む。

「すべての子どもの最善の利益」という観点からは、家庭の所得の多寡や世帯構造の違い(三世代世帯、核家族世帯、ひとり親世帯など)、親の就労の有無、子どもの障害の有無、地域状況の違い(都市、地方)などにかかわらず、すべての子どもの健やかな成長や発達を保障することが求められる。そのためには、例えば子どもの貧困問題をどう克服するのか、障害児保育(特別支援教育)や社会的養護、虐待などの問題にどう取り組むのか、といったことが問われる。

「例外のない保育保障」では、親の就労状況や生活環境の変化にかかわらず、子どもに必要な保育や教育を例外なく保障し、しかも質の高い保育・教育を提供することが求められる。そのためには、保育・教育の需要を公平かつ客観的に把握し、確実に需要を満たせる供給体制を整備しなければならない。例えば、都市部を中心とした待機児童問題を速やかに解消することや、人口減少地域であっても保育・教育機能を維持することなどが必要となる。

「切れ目のない支援」に関しては、「3歳の壁」や「小1の壁」に象徴されるように、育児・介護休業法や放課後児童対策等の不十分さがネックとなって、子どもの保育・教育と就労支援の間に様々な「壁=切れ目」がある。これらの切れ目をいかになくしていくかが課題となる。また、就園前の子どもがいる在宅子育て家庭に対する支援も十分ではなく、就園と未就園の間にも切れ目が存在する。従って、妊娠・出産・子育て、保育所・幼稚園への就園、さらには卒園後の

放課後児童に至るまで、切れ目なく連続的に支援する体制を質・量ともに整備することが求められる。

一方、ワーク・ライフ・バランスの促進に関しては、次世代育成支援対策推進法の延長・見直しにとどまらず、企業に積極的な役割を果たしてもらうことが決定的に重要になる。そのためには、単に事業主の抛出だけでなく、例えばワーク・ライフ・バランスに積極的に取り組んでいる企業に何らかの税制優遇措置を講じるなど、効果的なインセンティブを検討する必要がある。

余談ながら、例えば0歳児の保育には多額のコストがかかっており、東京23区の公立保育所では子ども1人に月額50万円かかるとも言われている。育児休業の普及のために相当なコストをかけても、乳児保育のコストより低くなることは間違いないし、乳児と親のアタッチメント（愛着形成）の保障という面からもコスト以外のメリットが得られる。また、乳児3人に1人の保育士が必要になるが、乳児保育を縮小すれば保育士を1歳児以降に回すことができ、保育士の人材難対策にもなると考えられる。

子ども・子育て支援の充実に向けて

最終的に消費税を10%に引き上げることを前提に、順調にいけば平成27年度から子ども・子育て支援新制度が本格実施される。それまでに制度の詳細設計を行い、市町村が具体的な事業計画を策定することになるが、円滑な実施に向けて不安要素がいくつかある。

ひとつは、二重行政の残滓とも言えるもので、例え

ば障害児に関する違い（保育所の障害児保育は一般財源化、幼稚園は国庫補助として特別支援教育費補助）や、放課後児童に関する違い（厚生労働省は放課後児童クラブ、文部科学省は放課後子ども教室）などがある。特に障害児に関しては、同じ3歳児でも保育所を利用する場合と幼稚園を利用する場合とで財政措置が異なるため、公平性を欠く可能性が出てくる。

もうひとつは、私立幼稚園の場合、新制度に移行せず現行制度を選択することを可能にしたことである。私学の独自性や建学の精神を尊重するためとはいえ、現行制度のまま都道府県所管に残ると、基礎自治体である市町村との関係が十分に構築できず、地域ネットワークから外れてしまう可能性がある。また、新制度に移行した幼稚園は公定価格、現行制度に残った幼稚園は自由価格となり、保護者には分かりにくい状況が生じる。

他方、認定こども園に関しては、4つの類型（幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型）を残しつつ、幼保連携型を学校・児童福祉施設としての単一施設である新たな幼保連携型として衣替えした。これにより、保育所が新幼保連携型になれば、学校教育としての幼児教育を行うことができる。逆に言えば、学校教育としての幼児教育を行うのは、幼稚園、幼稚園型認定こども園、新幼保連携型認定こども園の3つで、保育所や保育所型認定こども園は幼児教育を行っても制度上は学校教育とはみなされない。例外のない保育保障や二重行政の解消という観点からは、依然として幼保の違いが残ることになり、将来的にどう解消するかが課題となる。■