# 「子ども・子育て支援新制度」に見る 子育ての社会化の特徴

――ヨーロッパの先行事例と比較しつつ

## 舩橋 惠子

#### はじめに

- 1 育児の社会化とそれを支える諸制度
- 2 「少子化対策」という枠組み
- 3 遅れたサービス保障と「共助」の導入
- 4 フランスの仕組みと「子ども・子育て支援新制度|
- 5 新制度の意義と課題 おわりに

#### はじめに

2012年8月に「子ども・子育て関連3法」<sup>(1)</sup>が成立・公布され、2015年4月から施行されている。介護保険の導入が、いろいろな問題を抱えながらも、日本における介護の社会化のひとつの契機となったように、子ども・子育て支援新制度は、日本社会における育児の社会化を推進するひとつの契機となることが、一般に期待されている。

しかし、施行後3年半が経過した現在もなお、日本は子育でしにくい社会だという当事者の声は 絶えず、保育の待機児童もなくならない。母子世帯の子どもの貧困率は、国際的に見て高いままで あり、児童虐待の痛ましいニュースも繰り返されている。いったい新しい制度のメリットは何なの か、という疑問の声も聞かれる。日本の育児の社会化は、どこまで進んだのか、何が欠けているの だろうか。

本稿では、日本の子ども・子育て支援新制度が、何を目的に導入され、何を達成しつつあるのか、また限界はどこにあるのかを、筆者の研究してきたフランスやスウェーデンなどのヨーロッパの家族政策と、必要に応じて比較しながら検討していきたい。それは、決してフランスやスウェーデンの政策が理想的であるとか、ヨーロッパでは育児がうまくいっているという意味ではない。どこでもそれぞれ異なる点で深刻な問題を抱えており、試行錯誤を積み重ねてきているのだが、それ

<sup>(1) 「</sup>子ども・子育て支援法」「認定子ども園法の一部を改正する法律」および「子ども・子育て支援法及び認定子 ども園法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」を指す。

でも我々が学ぶことができる点があると思われるからである。

まず、議論の前提として育児の社会化とは何なのか、それを進める政策にはどのようなものがあるかを考察し(第1節)、次いで、日本の子ども・子育て支援新制度が「少子化対策」の枠組みの傘下に導入されたことの問題を検討し(第2節)、さらに、遅れていたサービス保障に「共助」の仕組みを導入せざるを得なかった社会的背景を論じる(第3節)。そして、じつはフランスの制度の一部を参照しながら構想されたことと、実際のフランスの仕組みとのズレを指摘する(第4節)。最後に、子ども・子育て支援新制度によって何が実現しつつあるのか、課題は何かを論ずる(第5節)。

## 1 育児の社会化とそれを支える諸制度

筆者は、担い手が産みの親かどうか、男性か女性かといった、家族規範やジェンダー規範から自由に子育てという営みを考えたとき、育児を構成する基本的な4つの分析的な要素として、「扶養」「世話」「規範の伝達」「交流」を挙げたことがある(舩橋1998:149,2006:201)。いずれも、親だけではこなすことが困難であり、歴史的には親族や地域社会のなかで行われてきた。家族や地域が変容した今日においては、これらの要素を社会的な枠組みで行う制度(国レベル、自治体レベル)が必要である。

「扶養」とは、子どもが育つためにかかる費用である。両親が負担してはいるが、社会的な再分配(すべての子育で世帯への水平的再分配、および、要援護の特定の子育で世帯への垂直的再分配)が必要である。その仕組みとして、児童手当や児童扶養手当制度があり、企業が労働者に賃金に上乗せする形で支給する扶養家族手当、さらに自治体が実施する子どもの医療費や教育費の減免制度、そして税の控除などが挙げられる。また、両親の離婚に際しては、子どもの養育費の分担の取り決めと、その履行が重要になる。

「世話」とは、日常生活における子どもの依存的側面への支援であり、時間と手間がかかる育児 労働である。一般に複数親の間での分担が求められるとともに、様々な保育制度が必要となる。子 育てのゴールは、子どもの自立、すなわち世話の無用化である。

「規範の伝達」とは、子どもに社会規範を伝えつつ主体性を涵養して、社会のなかで適切なふるまいができるようにすることである。「しつけ」「教育」「子どもの社会化」などとも呼ばれる。このためには、複数の親の協力、身近な大人たちの見守りの目、子ども同士のぶつかり合いと解決経験などが重要である。制度としては、子育てにおける保育や幼児教育の普遍的有効性が見いだされてきた。

「交流」とは、家族的な人間関係の発達、相互理解と愛着の形成、記憶の共有といった意味があり、親にとっても子と交流できる機会の確保は重要である。これも狭い核家族を越えた範囲で考えるべきであろう。両親の離婚後に面会交流の制度が設けられる理由はここにある。また施設より里親が望まれるのも、この点ではないだろうか。

「育児の社会化」とは、これらの4つの要素を狭い核家族の中だけで完結させようとするのではなく、社会全体で様々な社会制度をもって実現していくことであると考えられる。言うまでもな

く、家族は大きな役割を果たすであろうし、否定されるべきではないが、次世代の育成を、家族頼みではなく、社会全体として子どもに保障していくことを、「育児の社会化」と呼びたい。たとえ家族の中に育児専従者がいる場合でも、孤立した育児の親子双方への弊害がありうるため、子育てひろばのような育児支援が必要である。

フランスやスウェーデンの育児関連制度の根底には、このような「育児の社会化」の考え方が存在し、国家の政策が積極的な役割を果たしている。一方、アメリカでは、育児は家族とコミュニティのなかで営まれるものという考え方が歴史的に存在し、国家(連邦政府や州政府)は貧困や離婚などによる育児困難に対してはじめて、支援制度を用意する。

日本では、家族を強調しつつ、家族では担いきれない部分に対して、次第に支援の網を広げてきた。日本の育児支援制度の発達の特徴として、①「少子化対策」という枠組みの強固な存在、②遅れているサービス保障に「共助」の仕組みを導入、③フランスの仕組みの部分的取り込み、などを挙げることができる。次節から順次述べていこう。

### 2 「少子化対策」という枠組み

日本の子育て支援政策は、「少子化対策」の枠組みのなかで形成されてきた。『平成 29 年度版少子化社会対策白書』の中の「これまでの取組」(次頁図 1、同白書: 25-33)によると、1990 年の「1.57 ショック」を起点として、様々な政策が打ち出されてきたが、法的な枠組みとしては、次の4つがある。

第1に,「少子化社会対策基本法」(2003年7月議員立法により制定,9月から施行)。最も基本となる政府の少子化対策宣言である。

第2に、「次世代育成支援対策推進法」(2003年7月制定、10年間の時限立法、2014年に改正され更に10年延長)。次世代を担う子どもを育成する「家庭」を社会全体で支えるために、地方公共団体および企業に行動計画の策定と実施を行わせるものであり、一定の評価を獲得すると「くるみん」などの認定が与えられる。

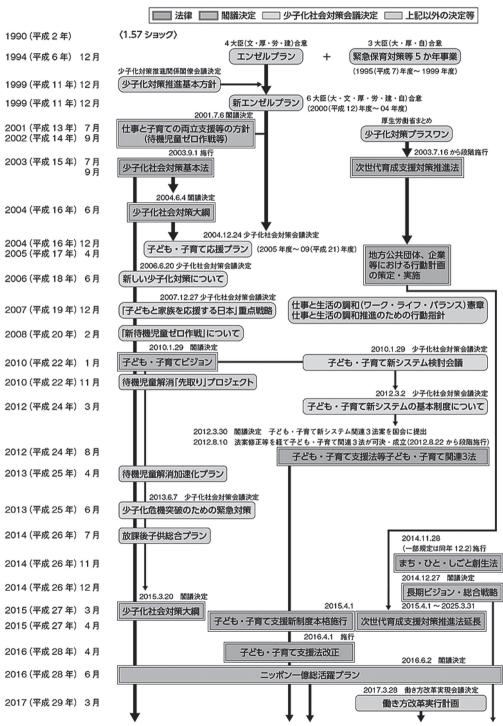
第3に、「子ども・子育て支援法」等、子ども・子育て関連3法(2012年8月制定、2015年4月施行)。「自公民3党合意を踏まえ、保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進」(内閣府・文科省・厚労省の説明資料2013年4月)するために、財源措置を統合した形で行うべく導入された。

第4に、「まち・ひと・しごと創生法」(2014年11月制定、順次施行)。東京一極集中を是正し、若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現し、地域の特性に即した地域課題の解決を目指して、地方創生担当大臣の下に、国と地方自治体で総合戦略を展開する。

これらの4つの法律に基づいて、子ども・子育て支援新制度は、2015年4月より展開されていることを踏まえておく必要がある。

法以外の主要な政策を見てみると、「エンゼルプラン」  $(1995 \sim 1999 \, \text{年度})$  「新エンゼルプラン」  $(2000 \sim 2004 \, \text{年度})$  「子ども・子育て応援プラン」  $(2005 \sim 2009 \, \text{年度})$  「新しい少子化対策について」  $(2006 \sim 2007 \, \text{年度})$  あたりまでは、単なる「保育」の増進と「家族」の強調が主であったが、

図1 これまでの取組



資料:内閣府資料

出所:『平成 29 年度版少子化社会対策白書』 http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2017/29pdfhonpen/pdf/s2-1.pdf(2018 年 9 月 24 日最終閲覧)。

「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」(2007~)あたりから、ワークライフバランスの視点が出てきて、以後、働き方の改革にも焦点が当てられていく。

日本では、次第に家族や地域をめぐる諸問題を広く含みながら、「少子化対策」という枠組みが強調されていく。出生率の低下に寄与する諸要因が分析され、例えば、未婚化が要因となれば、一部自治体では結婚への出会いの機会を提供する政策が推進され、晩産化が要因となれば、卵子の老化をめぐる科学的でないデータに基づく妊娠教育(西山・柘植 2017)が進められたりする。子育ての経済的負担が要因となれば、児童手当の充実や子どもの医療費の無料化が進められる。ワンオペ育児が第2子出生のブレーキになるとわかれば、イクメンキャンペーンが強化され、父親の育児休業取得促進のための工夫が行われる。「小1の壁」により女性が働き続けてキャリアを積むことが困難とわかれば、「放課後子ども総合プラン」(2014年7月)が策定される。特に出生率の改善を果たした自治体の政策が注目され、地方再生モデルとして取りあげられる。

2015年3月に策定された新たな「少子化社会対策大綱」では、基本的な考え方として、①子育てしやすい環境の視点から社会全体の見直し、②個人の結婚や子どもへの希望の実現支援、③結婚・妊娠・出産・育児という一連のライフイベントへの切れ目のない支援、④5年間の集中取組期間、⑤子どもへの資源配分の漸進的かつ大胆な拡大、の5点が掲げられている。重点課題として、①子育て支援政策の充実(新制度の円滑な実施、待機児童の解消、「小1の壁」の打破)、②若い年齢での結婚・出産の希望の実現、③多子世帯への一層の配慮、④男女の働き方改革、⑤地域の事情に即した取組強化、の5つが挙げられている。

さらに 2016 年 6 月には、「ニッポンー億総活躍プラン」が閣議決定され、性別や年齢、障害の有無にかかわらず、誰もが活躍できる「全員参加型の社会」を目指すとして、①アベノミクスによる成長とその成果の分配、②働き方改革、③子育て・介護の環境整備、④子どもの教育を受ける環境整備、⑤「希望出生率 1.8」に向けた取組、⑥介護離職ゼロに向けた取組、⑦強い経済に向けた産業革命、⑧ 10 年先を見据えたロードマップ、などの総合的政策リストが掲げられた。ここに至ってようやく、子育て支援の諸政策は、安倍政権の経済成長優先主義の下での少子化対策であることが、一層明確になる。そのような政治的文脈において、妊娠期から子育て期にわたる「切れ目のない支援」のために、「子育て世代包括支援センター」(法律名は「母子健康包括支援センター」)の設置が、2017 年 4 月から各市町村の努力義務となっていった。

筆者は、再分配より経済成長を優先するアベノミクスの考え方や、公的な婚活支援や、間違った 妊娠教育などを除いて、上記の諸政策の大部分に必ずしも反対ではない。むしろ、名称が「少子化 対策」であろうがなかろうが、「一億総活躍」であろうがなかろうが、この10年間に出揃った様々 な育児支援政策群に、ようやくここまで来たと感じている。

しかし、政策を進めるにあたって、子どもや子育で「当事者」のミクロな現実から出発するのと、「少子化対策」というマクロの視点から出発するのとでは、様相が異なってくる。日本で語られてきた「少子化対策」とは、国家経営の持続性を維持するための施策体系なのである。財政危機を脱却する必要性、人口構成の変化に対応させて社会保障制度を変える必要性、労働力人口減少社会にあって労働力を確保する必要性などは、誰が政権を担っても、「経営」の視点から欠かすことができない要件である。だが、「経営問題」の視点だけでは、困難に陥っている人々を救い、本当

に希望を持つように支援することはできない。必要なのは「被支配問題」の視点であり<sup>(2)</sup>,困難からの緊急脱出を支援することと、困難に陥らないための予防的施策を打つことである。

なぜ、日本では、このように様々な問題が「少子化対策」として括られてきたのだろうか。古い話だが、2000年頃に、筆者が少子化対策を担当する官僚に、なぜ「家族政策」ではなく「少子化対策」なのか尋ねたところ、「少子化対策」はいろいろな問題にかぶせる傘として無難なのだという答えであった。また、少子化対策を担当した官僚経験のある増田雅暢は、日本の「少子化対策」はそのほとんどがヨーロッパの「家族政策」と重なり、本来「家族政策」と括るべきであるのに、そうならなかった理由として、①日本の福祉制度が特定の要援護者を対象とするもので、ユニバーサルな家族支援になじみがなかったこと、②戦前の家族制度と戦後の家族観との対立から、家族に対する社会的支援の必要性が認知されにくかったこと、③育児は親の責任であるという考え方が根強いこと、を挙げている(増田 2008: 180-187)。

筆者は、かねてより、今日の日本の「少子化」危機感の煽り方には、問題があると考えている。 少子高齢化に伴って生ずる「人口構成」の変化と「人口規模」の縮小は、分けて考えるべきである。「人口構成」の激変には、社会保障制度改革など様々な対応が必要であるが、「人口規模」の縮小については、グローバルな人口爆発と資源の危機問題も踏まえるべきで、日本が1億人以上の人口を維持することに固執するより、うまく縮小しながら安定していく脱経済成長モデルを求めるべきであろう(舩橋 2016)。人口規模の大きい社会が良い社会とは限らない。

経営問題としての「出生率」の回復より、被支配問題としての子どもの「貧困率」の改善の方が、優先されるべきである。スウェーデンやフランスでも、出生率の回復に無関心なわけではないが、それ以上に子どもの貧困率の改善に政策の焦点を当てており、育児支援のための再分配を積極的に行う結果として、貧困率も出生率も共に良くなっている。日本では、アンバランスに「出生率」にこだわっている。

「育児の社会化」の問題が「少子化対策」の枠組みで捉えられるとき、増田雅暢の言うように家族へのユニバーサルな支援が不十分なだけでなく、家族の多様化の問題も抜けてしまうのではないだろうか。上に見てきた少子化対策の進展のなかには、離婚の増加によるひとり親世帯の増加と、国際的に見て突出している日本の母子世帯の貧困問題などは、優先的に取り組まれているとは言えない。たしかに子どもの貧困問題に政府が取り組んでいないわけではなく、2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が制定されてはいるが、これは取組宣言であり、具体策として進んだのは、母子と寡婦に限定されていたひとり親支援政策に父子も加えたことや、児童扶養手当の年金との併給調整の見直し、そして手当の支給月の見直しや、所得制限の一部緩和程度の小改革にとどまっている。一方、「家族政策」の枠組みで捉えるフランスでは、家族の多様化は重要課題であり、離婚・離別時の養育費の取り決めと履行、各種家族手当の上乗せ給付など、ひとり親支援

<sup>(2)</sup> ここで「経営問題」と「被支配問題」の基本的定義は、舩橋晴俊(2018)『社会制御過程の社会学』第2章に依っている。舩橋晴俊は環境問題の領域での実証研究を踏まえて、規範理論的公準を2つ挙げており、第1は、可能な限り「経営問題」と「被支配問題」を両立的に解決すべきであること、第2は、どうしても両立不可能な場合は「被支配問題」の解決を優先させるべきであることとしている(同書第8章)。筆者は、この視点を、家族や福祉領域でも応用可能と考えている。

政策も進展しており、また多様な家族のあり方を認める家族法の改革(1999年の PACS = 連帯民事契約、2013年の同性婚合法化)も進められてきた。フランスの家族政策の視点から見ると、日本の家族法の旧熊ぶりが際立ってくる。

## 3 遅れたサービス保障と「共助」の導入

子ども・子育て支援新制度が登場した背景について、もう少し掘り下げてみよう。

子ども・子育て関連3法の前提には、社会保障と税の一体改革がある。近年の一連の改革を行政官として担った香取照幸は、それを「社会保障の機能強化を通じた安心と成長の同時実現」とそのための「使途を明示した財源確保方策=税制改革」と表現し、政権交代前の自公政権(福田・麻生内閣)で着手され、民主党政権(野田内閣)に引き継がれ、最後に与野党(自公民三党)合意で実行に移した改革、と述べている(香取2017:235)。産業構造と人口構造の変化に伴って、日本の社会保障体制は転換を必要としていたが、増大し続ける国家財政赤字に制約されつつ、政府は「公助」を拡大することを極力避けながら、「共助」の仕組みとして、介護保険制度と子ども・子育て支援新制度を導入したのであった。

また、財政学者の神野直彦は、日本の社会保障の向かうべき方向を、「社会保険国家」から「社会サービス国家」への転換と呼び、租税制度の税収徴収能力を上げて、現金給付を維持しつつ、サービス給付を拡大していかなければならないと言う。そして、子ども・子育て支援新制度を、遅れていたサービス給付の改革と位置づける。育児サービスは、育児期の男女に対する、ポスト福祉国家の労働市場への参加保障である(神野 2013:10-17)。新制度は、このように日本社会の構造的変化の文脈で登場したことをおさえておく必要がある。

育児サービスという捉え方は、ほんらい家庭で育児をすべきだが、それができない事情がある場合にのみ公的に保育を措置するという古い考え方から、徐々に変化してきていることを表している。戦後日本の保育制度の変革の大きな流れは、「措置」から「契約」へと表現できるだろう。北場勉によれば、措置制度とは、「戦後日本の社会福祉サービス提供システムの共通部分を最大公約数的に表現する言葉」(北場 2005:15)であり、「行政処分、措置委託、社会福祉法人制度、施設の認可、措置費、措置施設整備費」などから構成される、国家の公的責任に基づく公的扶助制度であるという(北場 2005:17-38)。しかし、高度経済成長を経た日本社会では、低所得層に限らず、保育・介護・介助のいずれにおいても、多様な社会的ニーズが見られるようになり、福祉サービス提供の対象が広がってきた。そのような変化の中で、保険制度に基づく普遍的サービスの供給により、多様なサービスの選択、応益負担、民間活力の活用、福祉多元化を目指す、「契約」制度が主張された。

老人福祉制度は、1997年に介護保険法が制定され、2000年4月から実施されたことによって、「措置」から「契約」へと転換した。

保育制度は、次第に通常保育にくわえて、乳児保育、延長保育、一時保育、障害児保育などが行われるようになり、1997年の児童福祉法改正で、「措置」ではなく「保育実施」へと変化する。そして、少子化対策の進行とともに規制緩和が行われ、市町村と社会福祉法人に限られていた保育所

設置主体が、NPO・株式会社・学校法人などにも拡大され、保育ママ制度も取り入れられ、無認可保育所の指導と活用も行われるようになった。また、学齢前の同じ子どもを預かる場が、両親の就労の有無によって、保育所(児童福祉施設)と幼稚園(教育施設)に分断されてきたのを、教育とケアを統合すべきであるという主張も高まっていた。このように「措置」から「契約」へ、さらには幼保一元化へという歴史的流れのなかで、子ども・子育て関連3法は提出されたのであった。

他方で、子ども・子育て関連3法に対して、保育現場の困惑と懸念も表出された。伊藤周平らは、新制度について、保護者の保育料負担が緩和されず、手続きの複雑化、保育の質の低下、そして措置制度の下で保障されていた低所得層の排除の危惧など、問題が多いとして批判し、育児の社会化のためにはシンプルに公立保育所を増設することが基本と主張している(伊藤 2013、2018)。たしかに「措置」から「契約」へという変革だけでは、不十分と言えよう。新制度の下でもなお、下の子どもの育児休業を取得している間、それまで保育所に通っていた上の子どもの退所が迫られたり、待機児がなくならず、費用がかかる無認可園に預けざるを得ない親が多数いるのが現状である。望ましいのは、現在のスウェーデンのように、1歳から学齢までの子どもに対する、教育とケア(エデュケア)の普遍的提供である。措置から契約への変革の先に展望すべきなのは、「子どもの権利」に基づく普遍主義的な幼児教育と保育の保障である。スウェーデンでは、1990年代後半に、福祉制度としての保育を教育制度としての就学前教育へと転換し、希望するすべての子どもに(無償ではないが)エデュケアサービスを提供している。ただし、政府の補助金は公立に限らず、多様性と運営効率のための民営化も進んでおり、株式会社による就学前教育も存在する。すっきりした形での幼児教育・保育の「準市場」が成立していると言えるだろう。

だが、社会変動に伴う「社会サービス国家」への転換を推し進めるにあたって、日本の状況は閉塞的である。それまで日本政府は、経済成長のためとして公共事業を乱発し、必要な増税を怠り、人気取りのために減税を進めてしまい、結果として膨れあがる財政赤字を抱え込んでしまった(井手 2013)ので、選択肢は限られている。スウェーデンのような「公助」の仕組みを作るには、財政的にきわめて困難なのである。そこで「共助」が選択され、ドイツやフランスの仕組みが参照された。

じつは、子ども・子育て関連3法を策定し発展させる過程で、民間の任意団体である「にっぽん子育で応援団」が力強い運動を展開している。「にっぽん子育で応援団」は、2009年5月に立ち上げられた。村木厚子(厚労省)が、樋口惠子(高齢社会をよくする女性の会)・堀田力(さわやか福祉財団)・安藤哲也(ファザリング・ジャパン)・勝間和代(評論家、公認会計士)に声をかけてインフォーマルに作ったものであり、度山徹(厚労省)は知恵袋の役割を果たしたという。ここには、行政官も一個人として参加し、審議会とは異なる政策形成の官民連携の貴重な場となっている。時代の変化とともに、政府職員のなかに、共働きでの子育て経験者が増えてきており、現実に仕事と子育での両立に日々悩みながら週末も夜間も多忙な任務に従事している。中堅の行政官にも、男性の育児休業取得経験者が現れた。政府職員の仕事と子育での両立に苦労した個人的体験が、このような民間運動とつながる動機となり、単なる職務遂行を超えた良質なネットワークとなっている。応援団の企画委員会には、各界の子育てステークホルダーや研究者、著名人らを集

め、ボランティアでシンポジウムや提言、調査などを実施している<sup>(3)</sup>。

## 4 フランスの仕組みと「子ども・子育て支援新制度」

ここで、2015 年施行の新制度の概要を、政府の説明に沿っておさえておこう。具体的には、① 認定こども園・幼稚園・保育所に共通の「施設型給付」と小規模保育等への「地域型保育給付」の 創設、②認定こども園制度の改善、③地域の実情に応じたこども・子育て支援の充実を進める。実施主体は基礎自治体であるが、国と都道府県はそれを重層的に支え、消費税率の引き上げによって、国と地方の恒久財源を確保し、社会全体で1兆円超程度の追加費用を負担していく。さらに、制度ごとにバラバラであった担当官庁を、内閣府に「子ども・子育て本部」を設置して厚労省と文科省を媒介する態勢をとり、国と市町村に「子ども・子育て会議」を設置し(市町村では設置努力義務)、ステークホルダーを子育て支援政策形成プロセスに参与できるようにするなど、推進体制を強化した。その他に、児童手当の改革も含意されているが、既に 2012 年に「児童手当法の一部を改正する法律」として当面の方針が定められたので、あまり焦点が当てられていない。

その後、子ども・子育て支援法は、改正を積み重ねている。

まず、2016年4月から「仕事・子育で両立支援事業」を創設し、その財源として「事業主拠出金」率の上限を引き上げた(標準報酬の0.15%から0.25%まで漸次)。両立支援事業には、「企業主導型保育事業」のほかに「病児保育の拡充」や「企業主導型ベビーシッター利用者支援事業」があるが、特に「企業主導型保育」(4)により保育の受け皿を拡大することがねらいであった。

次に、2018年4月からの改正で、事業主拠出金率の上限はさらに引き上げられ(0.25%から0.45%へ)、 $0 \sim 2$ 歳児のための教育・保育給付にも充当できるようにした。また、市区町村の待機児解消のために都道府県や国の支援を強化した。

このような改正の積み重ねは、日本の制度形成過程でよく見られる。例えば、育児休業給付金の割合は、制度創設の当初は40%でスタートしたが、長い時間をかけて少しずつ改善を積み重ねて67%まで上がってきた。スウェーデンの80%には及ばないが、近づいている。一挙に画期的な制度を実現しようとすると、利害関係者の拒否権発動に妨げられるので、無理のないところから出発して、世論を背景に少しずつ改善していくという形であり、これを筆者は日本的な「漸進的改革」と名付けたい。

子ども・子育て支援法の2回の改正によって、日本でも企業の次世代育成への責任が強化されつつある。フランスでは、子育て支援政策の財源は、企業の拠出金に大きく依っており、筆者は、次世代の労働者を育てる費用を企業が積極的に担うべきであると、折に触れて主張してきたが、日本の経済団体が賛同するはずもなく、無理だろうと思っていた。しかし、事業主拠出金率の「漸進的

<sup>(3)</sup> 企画委員のひとりへのヒアリングから (2012年3月15日)。

<sup>(4)</sup> 内閣府の子ども・子育て本部企画担当参事官補佐からのヒアリング(2017年3月9日)によれば、「企業主導型保育」は予想以上の反響で、初年度に申請が1,200件あり、そのうち助成が決定した施設は758施設になったという。2018年5月の「ニッポンー億総活躍プラン」のフォローアップでも、2016-17年度で約6万人の受け皿を確保したとしている。

改革」を見ると、小さな一歩は可能性を秘めていると言うべきだろう。

近年の日本の育児支援制度の改革は、フランスを参考にしている面がある。かつての民主党の鳩山政権下で消費者・少子化問題を担当した福島瑞穂大臣のフランス視察(2010年)もそうだが、政策形成を担当する行政官のフランスの家族政策への関心は高い。「にっぽん子育て応援団」でも、2009年10月28日の緊急アピール集会で、フランスの家族政策を大きく取りあげている。

実際に「新制度」では、フランスの仕組みのなかで、①多様な選択と多様な保育、②財政措置の 一本化、③幅広い関係者の参画による家族政策の議論、が取り入れられた。

①多様な選択と多様な保育としては、様々なタイプの認定こども園の設置、規模も設立主体も多様な保育所の設置、保育ママの活用や、多様な地域子育て支援サービスの創設が推進されている。 実際にフランスでは、3歳未満児に対して様々な保育サービスがあり、保育ママ、保育ママを集めた家庭的保育所、多様な保育所(公立、企業、非営利、親立、託児所、多機能など)、ベビーシッター(無資格)の雇用などが存在し、そのいずれにも家族手当金庫による補助がある。

しかし、フランスの幼児教育・保育の国際的に見て最も優れた部分は、これらの多様なパッチワーク的な保育ではなく、3歳からの幼児学校(école maternelle)と、それに必ず併設されている保育サービス(gardrie)である。3歳以上の子どもは、教育省が主管する地域の幼児学校に無償で入学でき、これが日本の公立保育園のように朝から夕方まで丸1日、望めば保育サービス付きで、子どもを託すことができるのである。フランスでは、幼保一元化は必ずしも目指されていない。3歳以上と未満とでは、異なる世界と認識されている。3歳以上は教育制度で教員が見るが、3歳未満は看護教育を受けた保育者が見るのである。フランスで問題になるのは、2歳半の子どもをどちらに付けるかであり、歴史的に2歳児の入学をめぐる議論があった(舩橋 2013a)。むしろ近年のフランスでは、3歳未満の保育制度があまりにもバラバラであることが問題になっており、2016年5月に家族担当大臣の諮問を受けた専門家の報告書「乳幼児の発達、受け入れ制度、専門職の養成」が提出された。このように見ると、日本はフランスの最良部分を取り入れたと言えるのか、疑問も生じる。

②財政措置の一本化としては、包括的な「子ども・子育で支援給付」(施設型給付、地域型保育給付、児童手当)にまとめ、さらに地域子ども・子育で支援事業(地域子育で支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業、延長保育事業、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブなど)への支援強化を行っている。必要な財源に、消費税の増税分を充てるほか、既に述べたように、事業主拠出金率を徐々に上げている。

フランスでは、社会保障の家族(子育て)部門を担当するのが、政府から独立した全国家族手当金庫(CNAF)および農業福祉共済(MSA)であり、財源は、6割が事業主からの拠出、2割が一般社会保障税(CSG、1991年から)、残り2割は国庫やその他となっている。歴史的に、事業主の従業員への家族手当を社会的に統合した制度が作られ、農業者にも同等の制度を作ったという背景がある。家族手当金庫および農業共済組合は、各種家族手当の支給(現金給付)と保育施設の設置・運営への補助(サービス給付)を行っている。次第に広く子育て支援事業(子育てひろば、家族情報センター、おもちゃライブラリーなど)にも補助を行っている。

このようにフランスでは、歴史的に「共助」の仕組みとしてスタートした家族政策が、次第に財

源を税にも求めるようになり、「共助」と「公助」のハイブリッド化したと言えるのだが、日本では、子どもに関する福祉サービスは、歴史的に「公助」の措置制度でスタートし、広がるニーズに対応するために「共助」の仕組みを模索しているところだと言えよう。その文脈で捉えると、自民党の若手議員が打ち出している「子ども保険」構想も、ひとつの新しい共助の仕組みとして位置づけることができる。

③幅広い関係者の参画による政策形成の議論の場としては、フランスの「家族会議」(la conférence de la famille, 1981 ~ 2008)を真似たような「子ども・子育て会議」の仕組みが、国レベルでも自治体レベルでも作られた。会議メンバーの構成は、ほぼ似たようなもので、関係省庁と地方公共団体の代表、労使代表、保育・教育関係団体代表、学識経験者、市民運動代表、当事者である親代表、マスメディアなどである。日本の「子ども・子育て会議」のメンバーには、筆者の尊敬する専門家が多数入っており、毎回鋭い指摘や要望がいろいろ出されている。しかし、一種の審議会方式を踏襲しているため、そこで理念や仕組みについての真剣な意見のすりあわせが行われるというより、多角的な意見の表明にとどまり、出された意見が生かされるかどうかは、最終的には事務局一任、議長一任となり、実質的には政府与党と政策形成担当官僚で決められていく。

フランスの「家族会議」が日本の「子ども・子育て会議」と異なるのは、第1に、フランスには、政府から独立の、政府との契約に基づいて家族政策を実施する「全国家族手当金庫」(CNAF) および「農業共済組合」(MSA) と、家族に関わる全国の各種団体の利害を集約する「全国家族協会連合」(UNAF) という巨大組織が存在し、その力が家族政策の形成を支えてきたという点である。「家族手当金庫」も「農業共済組合」も「家族協会連合」も、パリに独立した立派なビルを持ち、図書館や研究所を備え、政権の変化にかかわらず、家族政策を専門的知識に基づいて推進する社会的な主体である。

第2に、フランスの「家族会議」は、家族政策の $\overline{N}$ 成の場というより、既に1年をかけて調整され練り上げられてきた家族政策の<u>発表</u>の場であった。「家族会議」は、左派ミッテラン政権によって1981年に始められ、2008年に右派サルコジ政権によって終わったのであるが、現実には筆者の憶測に反して、右派だから終わらせたのではなく、既に26年にわたり様々な家族政策を発表してきて、目新しいスローガンを設定しにくくなり、また「家族会議」方式は手間がかかりすぎるという理由で終わったのであった  $^{(5)}$ 。歴史的に「家族会議」開始以前から「経済社会環境諮問委員会(Conseil économique, social et environnemental = CESE)などで、幅広い市民の代表を含んで家族政策の議論は行われてきたし、家族会議が閉じられた後にも、その機能は「家族高等評議会」(Haut Conseil de la famille)に引き継がれた。

このように見てくると、フランスの家族政策の形成は、政党色が日本より薄く、むしろ専門家の知見が生かされつつ「社会的な合意形成」がしっかりと図られているように思われる。

ここで、フランスの抱えている課題についても、少し触れておきたい。戦後フランスの家族政策 形成に大きな影響力を持った「家族協会連合」も、フランス内部では保守的として批判されること がある。フランスでは、職業生活の諸問題に対応する労働組合になぞらえて、家族生活の諸問題に

<sup>(5)</sup> 家族手当金庫幹部からのヒアリング (2010年3月16日)。

対応する組織として、家族協会連合が公的に認められ、実際に家族政策推進の有力な主体であった(舩橋 2013b)。そして、家族の多様化とともに、家族協会連合も次第に多様な家族の形を認めるようになり、例えばひとり親家庭支援政策は進展し、女性ひとりでも経済的に子どもを産み育てられる社会と言われるようになった。しかし、ジェンダーの視点を持つ団体からは、時代遅れの古い考え方に立つ団体と位置づけられている。それは、家族協会連合が、保守的な家族像を掲げるカトリック系の団体から、女性の直面する暴力などの問題に敏感な非宗教的家族団体まで、様々な団体の集まりであるためである。「家族に共通の利害」を政治的に代表する限りにおいては有効な連合も、今日の家族的生活の抱える多様な問題に対して、常に一致団結して方針を出せるわけではない。フランスの非営利団体の再組織化動向については、稿を改めて別に論じたいが、ひとつの時代に有効だった組織や制度が陳腐化することはありうるので、海外の制度を取り入れようとするとき、十分に注意を払う必要がある。

以上に見てきたように、日本の子ども・子育て支援新制度は、一部にフランスの仕組みを参照しながら、しかし、日本的な政策形成過程の従来の枠組みのなかで進められてきた。フランスは日本と比べると子育てしやすい社会であると認識し、その制度で真似られるところを導入しようとした真面目な努力であったが、必ずしもフランスの最良の制度を導入したわけではなかったし、また、導入するときの日本的文脈によって効果が減じられてしまうこともある。

## 5 新制度の意義と課題

では、施行後3年半の現在、どのような成果が上がっているのだろうか。新制度の焦点が保育の 充実にあるので「待機児」問題を、また最近は子育て支援のワンストップ窓口が課題として浮上し ているので「子育て世代包括支援センター」の問題を、取りあげて検討してみよう。

まず、保育の状況について、2018年9月7日に厚生労働省が発表した「保育所等関連状況とりまとめ」によれば、2018年4月1日現在の保育所利用定員は280万人で、前年より9万7千人増加したが、待機児は19,895人で、昨年度より少し減ったが、解消はしていない。定員増の歴史を見ると、2010年から2014年度までの5年間に、216万人から234万人へと18万人分が増えたが、新制度施行の2015年以降は、認定こども園や多様な地域型保育を含めて急増しており、3年間で46万人分の増加となっている。たしかに、保育の定員増という意味では、新制度は加速効果があったと言えるだろう。

しかし、待機児童数はなかなか解消しない。しかも待機児数は4月が最も少なく、その後増えていく傾向があるから、年間を通しての実際の待機児はもっと多いはずである。なぜ、保育所を作っても待機児がなくならないのか。それは、保育の席が増えると希望者が増えるからである。諦めていた人々が、保育所に子どもを預けて働く可能性に挑戦するからである。一億総活躍を掲げる以上、待機児がゼロになるまで保育の席を増やしていかなければならない。これは、マクロの「経営」の視点から見ても合理的な選択である。

ただし、保育の質の確保が問題であり、優れた保育が保障されなければ、親は安心して働けない し、何よりも子どもの発達にゆがみが出る恐れがある。そのためには、保育環境の改善と、保育士 の養成と研修,処遇の改善が必要である。保育士の処遇については、少しずつではあるが、政策の射程にはいってきている。保育士の処遇改善は、ずっと前から必要とされてきたことであるが、保育を増やさねばならないのに人手不足という「経営問題」の危機が、図らずも処遇改善のきっかけになっている。それだけに、本当の意味で処遇改善になるのか、改善の質を注意深く見ていく必要があろう。注意すべきは、保育環境の改善である。数を増やすために質を落としていないか、基準を上げて監視できる仕組みの充実が求められる。

また、政府は、2019 年 10 月に予定している消費税の 10% への引き上げに合わせて、同時に幼児教育の無償化を実施することを計画している。基本的には 3 歳から 5 歳までのすべての子どもを対象とし、 $0\sim2$  歳児についても、当面は住民税非課税世帯を対象として無償化し、就学前の障害児の発達支援についても、併せて無償化する方針である。

このような保育政策の進展は、遅ればせながら少しずつでも、子どもの発達にとって重要なエデュケアを子どもに保障するという、フランスの幼児学校やスウェーデンの就学前学校の方向に歩んでいるかのように見える。ただ、新制度における保育利用には、煩雑な必要性判定が残っており、「保育に欠ける」子どもを措置するという言い方はしなくなったものの、必要性の判定基準は、旧来の保育に欠ける基準とほとんど変わらない。制度の看板は掛け替えたものの、実施のガイドラインで古い制度が温存されるというのも、日本の政策展開でよく見られる現象である。いつか、漸進的改革の先に、必要性の認定も廃して、希望する子どもを全入させる時がくるだろうか。日本の保育観とスウェーデンやフランスの保育観との隔たりは、まだ大きいのかも知れない。

それでも、保育を取り巻く日本の文化的環境は変化した。日本では、母性神話が根強く、従来「子どもを預ける罪悪感」が強かったが、今日では子どもを保育園に預けて働くことは当然と受けとめられるようになってきたという意味では、ようやく母性神話の一角が崩れつつあると評価することもできるのではないだろうか。保育の増強は「少子化対策」であり、必ずしも「育児の社会化」を理念として打ち出したものではなかったが、新制度は、結果として育児の社会化に寄与しているのではないだろうか。

次に、「子育て世代包括支援センター」について検討しよう  $^{(6)}$ 。第2節で述べたように、妊娠から子育てまで、当事者の目線で切れ目のない支援を提供するために、2017年4月から各市区町村に設置努力義務が課され、2020年度末までに全国展開を目指すとされており、このところ急速に身近に「ネウボラ」という言葉を耳にするようになった。

「ネウボラ」とは、フィンランド語で「相談する場所」という意味で、同国の長い歴史のある家族支援センターである。スウェーデンにも同じような「家族センター」があり、フランスにも多様な「家族情報センター」がある。これらは、共通して子育て支援のワンストップ窓口なのであるが、木脇奈智子の調査研究によると、フィンランドのネウボラの理念は、①子どもは親の子どもで

<sup>(6)</sup> 日本家族社会学会大会(2018年9月8-9日,中央大学)において、妊娠・出産・育児を通じた切れ目のない当事者支援政策の問題を、フィンランドのネウボラ(木脇奈智子)、ニュージーランドのLMC制度(古宇田千恵)、日本の子育て世代包括支援センター(中山まき子)の比較を通じて明らかにするセッションが中山まき子氏によって組織され、筆者は討論者の役を担った。この準備過程で共有された視点は、貴重であった。記して感謝したい。フィンランドのネウボラについては、木脇奈智子の現地調査報告(木脇・太田2015,2017)を参照。また、ネウボラをモデルに日本の子育て世代包括支援センターが政策化された過程については、中山まき子の研究(近刊)を参照。

はなく社会の子どもである(we are having a baby)ということを伝える,②ネウボラナース(保健師)と親の対等な対話を重視する継続的な信頼関係の構築,という2点に集約される。また、中山まき子の研究によれば、「ネウボラ」が2013年から14年にかけて日本に紹介され、それをモデルに2016年に「子育て世代包括支援センター」(通称)が設置されるにあたり、母子保健法の「母子健康センター」が「母子健康包括支援センター」(子育て世代包括支援センターの法律名)に書き換えられたという。

ところが、2017年8月に政府内の調査研究事業の成果として発表された「子育て世代包括支援 センター業務ガイドライン」(以下「ガイドライン」と略す)を読んでみると、フィンランドの 「ネウボラ」や日本のかつての「母子健康センター」では、当事者と支援者(ネウボラでは保健師、 母子健康センターでは助産師)が一対一の信頼関係を結び、継続的に伴走し続けるのに対して、 「ガイドライン」では単に「職員」としており、専門家であるのかないのか、どのような専門家な のか、専任なのか非常勤なのか、ケースを継続的に見ていくのかどうか、何も規定がない。これで は、定年退職した一般職員の再雇用の非常勤ポストになりかねない。そして、必須業務として、① 妊産婦・乳幼児の実情把握、②妊娠・出産・子育ての相談に応じ、必要な情報提供・助言・保健指 導を行う、③支援プランを作成、④保健医療または福祉関係者との連絡調整を行う、の4つが挙げ られている。そのうえ、支援対象者を面接によってスクリーニングして、①特別な支援ニーズは顕 在化していない「一般層 |. ②一般的な支援よりも手厚い支援を必要とする「中間層 |. ③関係機関 との連携により、より専門的な支援が必要な「要介入支援層」に分けて、異なる対応をすることを 推奨している。おそらく児童虐待防止などを念頭に置いているようで、面談の結果の個人情報を しっかり記録し、複数の支援者間で共有できるようにすることが、強調されている。これを読ん で、筆者は、肝心なことが抜けている、「支援」の名の下に「管理」される場、という印象を持っ た。このままでは「ネウボラ」の名を使用しつつ、その理念が抜け落ち、多種多様に膨らんだ日本 の子育て支援メニューを単にコーディネートする窓口になってしまう恐れもある。

子ども・子育て支援新制度は、今後、全国で、このワンストップ窓口を中心に運営されていくことになるだろう。それゆえ、子育て世代包括支援センターに、育児の社会化の理念と当事者中心のケアという考え方(当事者によって選ばれた専門家が、継続的に当事者の思いを傾聴し、成長を支え、見守る)を、しっかり根づかせていくことが重要である。具体的な仕組みは、地域の実情にあわせて各自治体に任されているので、今後は、良きリーダーのいる自治体で優れた実践モデルができるよう、注視していきたい。

#### おわりに

本稿では、まず育児の社会化の意味をミクロな子育での基本要素とマクロな社会制度を結びつける形で考察し(第1節)、日本社会では育児の社会化(=制度の発達)が遅れていたが、「少子化対策」というマクロな国家の「経営問題」の視点から、漸進的変革が進められてきたことを明らかにした。しかしながら、「少子化対策」の枠組みからは、子どもの貧困の問題や、家族の多様化の問題などが抜け落ちる傾向にある(第2節)。続いて、日本社会の置かれた政治経済的な基本状況、

すなわち財政危機への取組の失敗と社会サービス国家への転換の遅れによって、共助の仕組みしか 選択肢がないなかで、「介護保険」と「子ども・子育て支援新制度」が作られたことを指摘した。 そして保育サービスについては、「措置」から「契約」へ、さらに「子どもの権利」としてのエ デュケアへ、という歴史的な方向性を提示した(第3節)。そのうえで、子ども・子育て支援新制 度の概要を説明し、フランスの制度を参照していたにもかかわらず、幼児教育の最良の部分を見逃 していたり、財源のあり方が基本的に異なっていたり、フランスの「家族会議」を日本の審議会形 式に充てはめた結果、やや異質なものになったことなど、海外の優れた制度を導入する難しさにつ いても考察した(第4節)。最後に、子ども・子育て支援新制度施行後3年半の時点で、不足しな がらも、保育の席は急増し、母性神話が崩れ始めている点を評価できるが、新制度による保育の質 への注視が必要であることも指摘した。そして、急速に広がり始めている「子育て世代包括支援セ ンター」(日本版ネウボラ)の源泉は、フィンランドの歴史的家族支援の制度であったが、またし ても導入にあたり、基本理念と肝心な制度のポイントを取り入れ損なう恐れがあることを指摘し た。しかし、それは裏返せば今後の課題であって、十分な資源を用意し、当事者に寄り添い伴走す る専門家を養成し配置できれば、日本の優れた支援制度に育っていく可能性も秘めている(第5 節)。

海外の優れた制度を取り入れることは、へたをすると表面だけにとどまり、難しいことではあるが、一歩踏み込んで優れた制度の基底的価値理念や、それを実現できる社会的枠組みのあり方に注目し、日本社会が既に歩んできた経路のうえに、どのような形で生かせるのかを、考えなければならない。子ども・子育て支援新制度は、歴史的に必要があって生まれた制度であるが、育児の社会化を真に促進していけるかどうかは、今後の課題であると考える。そのためには、育児に関わる市民運動の発展と連携が重要である。

(ふなばし・けいこ 静岡大学名誉教授)

#### 【参考文献】

井手英策(2013)『日本財政 転換の指針』岩波新書。

伊藤周平(2013)『子ども・子育て支援法と保育のゆくえ』かもがわ出版。

------(2018)「子ども・子育て支援新制度における保育の利用の仕組みと子どもの保育を受ける権利」 田村和之・伊藤周平・木下秀雄・保育研究所『待機児童ゼロ---保育利用の権利』信山社:109-121。 香取照幸(2017)『教養としての社会保障』東洋経済新報社。

北場勉(2005)『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社。

木脇奈智子・太田由加里(2015)「家族支援の比較ジェンダー学研究:第1報――フィンランドのネウヴォラと育児パッケージにみる子育ての社会化」『藤女子大学 QOL 研究所紀要』10巻1号:5-12。

——— (2017)「フィンランド・ネウボラの理念と現状──ハメーリンナのネウボラナース養成校の現地 調査から」『藤女子大学 QOL 研究所紀要』12 巻 1 号:5-12。

神野直彦(2013)「社会保障としての「子ども・子育て支援新制度」の意義」『平成25年版 保育所問題資料集』公益財団法人全国私立保育園連盟:10-17。

内閣府(2017)『平成29年度版少子化社会対策白書』。

西山千恵子・柘植あづみ編(2017)『文科省/高校「妊活」教材の嘘』論創社。

舩橋惠子 (1998)「現代父親役割の比較社会学的検討」比較家族史学会監修, 黒柳晴夫・山本正和・若尾祐司編『シリーズ比較家族第Ⅱ期2 父親と家族——父性を問う』早稲田大学出版部:136-168。

- -----(2006)『育児のジェンダーポリティクス』勁草書房。
- (2013a)「フランスにおける保育・教育システムのアクター」『女性空間 Espace des Femmes』30号、日仏女性資料センター(日仏女性研究学会):80-86。
- ―――― (2013b)「家族政策に市民の意見を提出――家族協会連合」石田久仁子・井上たか子・神尾真知子・中嶋公子編『フランスのワーク・ライフ・バランス』パド・ウィメンズ・オフィス:228-234。
- ----- (2016)「少子高齢化とケアの社会化をめぐる論点」『学術の動向』 公益財団法人日本学術協力財 団、21 巻 12 号:2-9。

舩橋晴俊(2018)『社会制御過程の社会学』東信堂。

増田雅暢(2008)『これでいいのか少子化対策――政策過程からみる今後の課題』ミネルヴァ書房。