

2010 3.27 於：広島大学東千田キャンパス
日本ペスタロッチ・フレーベル学会
第2回課題研究委員会（広島地区）
広島大学大学院博士後期課程 今井 康晴

子育て支援行政に関する研究—問題点と課題の把握—

1. 課題設定の目的

「子育て支援」という文言が一般化し、幼児教育・保育を中心に取られ、その時々
の社会背景や多様なニーズに伴って変化しつづけている。子育て支援行政や政策は、国や
地方公共団体が支援する子育てとは、どの程度の支援なのか、あるいはどのような家庭状
況や環境に応じた支援であるのか、子育て支援の役割や果たすべき性質とはなんであるか、
などの疑問を多分に含んでおり具体性や一貫性に乏しい印象である。

周知のように、わが国の幼児教育・保育内容は、文部科学省と厚生労働省という別個の
省庁で扱われている。そのため、文部科学省の示す子育て支援と厚生労働省の示す子育て
支援の認識の差は当然のように存在するであろうし、各施設の在り方によって教育方針や
保育形態も異なっている。本来、子育て支援の本質には「弱者救済」があり、ペスタロッ
チやフレーベルの示す子育てへの思想や理念に起因するものであると思われる。しかし、
昨今の子育て支援は、場当たりの問題解決であり、その根本を見出しにくい現状である。

本研究では、これまで当然のように成されてきた子育てという行為を、行政や政策は、
どのように受け止め、具体策を講じているか、その問題点と課題について子育て支援政策
や文教政策などから検討する。

本発表では、「子育て」と「子育て支援」に焦点をあて、その基本的原理を検討し、子育
て支援行政の系譜にある子育て理念について考察する。

2. 「子育て」と「子育て支援」の必要性

子育て支援を検討するにあたり、家庭教育、児童福祉、雇用就労問題、保育行政や支援
政策では、児童福祉の対象を法理念に合致、超越する範囲まで拡大させている。家庭への
支援の充実が子どもの育ちや発達に関わっていることについて否定される余地はないもの
の、その目的は、家庭教育機能の補完的要素が色濃く、母親の就労支援に重きをおく議論
が大半であり子どもの発達や権利に根ざした議論は多くない。つまり子育て支援政策にお
ける問題や葛藤を生む根本的な要因としては「親のためか、子どものためか」という対象
論であり、先行研究においても子育て支援の対象に焦点を当て、その枠組みの中で考察さ
れる傾向にある。

「支援」が必要となる「子育て」という概念は、人間が社会的生き物であるがゆえに誕生してきたもので、そこには社会的かつ歴史的な否定なしの「強制力」が込められている。そのため、鯨岡(1997)は、子育てや育児について「基底においては種の再生産過程という生物学的基盤に依拠しながら、しかしその上部においては文化の中で文化に貫かれた営みとして、あるいは主体と主体のぶつかる営みとして出産や子育てを考えねばならないという規範性や矛盾性こそ、子育てが誰もがする『当たり前のこと』であって、しかし個人にとっては『当たり前のことでない』というパラドックスが生まれる理由である」と指摘する。また池田(2001)が指摘するように「子育て」は、「＜強制(社会性)と自発＞の絶えざるせめぎあいの中で捉えられるものでなければならない」のである。このように子どもを産み、育てるという生物の基本的構造が、昨今では「困難」であるということ、まず前提として踏まえることが一つの要素として指摘される。同時に、子育てを巡る問題が『こうすれば解決される』という対症療法では解決されない問題であることに気づき、個人の人生観に関わる問題として捉え、そのうえで「なぜ『子育て支援』なのか」という意味を問わなければならないだろう。

なぜ「子育て支援」か、という問いに対して、鯨岡(1997)は、経験の引き継ぎという文化の世代間サイクルを重視し、「経験の引き継ぎが何らかの事情でうまくいなくなつたことと、子育ての担い手たちの考え方や振る舞いに大きな変化があらわれた」ことにより、子育て支援の本質を見直す必要があることを示唆している。一方で、子育てという私的なことに対する支援として、現代では家庭での子育て支援の意味が結果から過程に見出されていることなどが、望月(2002)、庄司(2003)によって指摘されている。「子育て」という行為が、家庭の中で行われる私的な行為でありつつも、社会的制約を多分に受ける現状であれば、私的な営みではなく社会的営みであることも踏まえなければならない。したがって昨今における「子育て支援」は、子育ての世代間の継承を含め、個人における営みの限界を踏まえ、社会的行為としての子育てへとその必要性が転換していると捉える事ができる。

3. 子育て支援政策の系譜—少子化による子育て支援から保育サービスの充実を目的とした支援—

先に述べたように、本節では、個人から社会への子育ての展開について、子育て支援行政や政策の中から主要な子育て支援政策について言及し、その特徴を明らかにする。

子育て支援政策の根幹には「少子化」問題が挙げられる。「少子化」問題は、子育て支援を論ずるにあたり「核家族化」「子どもの危機」などと同じように、現代では子育て支援の「枕詞」として捉えられている(岡、久保田、望月、2003)。「少子化」の歴史を概略すると、戦後、第一次ベビーブームとされる1947年から1949年のわが国の出生数は270万人であった。その後出生数、合計特殊出生率(15歳から49歳までの女子の年齢別出生率を合計し

たもので、一人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に子どもを産むとした場合の子どもの数)とも低下の一途をたどり 2006 年の出生数は 109 万人と、第一次ベビーブームと比較して半分以下の出生数になっている。1989 年の「人口動態統計調査の概況」において、厚生省が明らかにした出生数 1.57 という数字は、過去最低の 1966 年(丙午)の 1.58 を下回り、統計を取り始めた 1899 年以降、最低値を更新し、出生率の低下が社会問題として注目されることになった。1990 年、出生率低下への対応策として、内閣内政審議室に“健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議”を設置し、「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」を発表した。

1994 年：保育サービスの充実を中心とした「エンゼルプラン」の構想

「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」を受け、「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。「エンゼルプラン」では、少子化の原因を「晩婚化による未婚率の増加」と「夫婦の出生力」の低下とし、女性の社会進出による仕事と育児の両立、育児負担、子育てコストの増大などを要因として指摘した。そして具体的施策として①子育てと仕事の両立支援の推進、②家庭における子育て支援、③子育てのための住宅および生活環境の整備、④ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、⑤子育てコストの軽減、を打ち出した。

エンゼルプランでは、親の支援が叫ばれているため、親、行政、教育機関ともに「親の育児負担軽減」＝「子育て支援」という風潮となった。田中(2000)は、エンゼルプラン等の支援策について「子育て支援の本質的内容は“親子のコミュニケーション回復支援”といっても過言ではない」と指摘する。

1998 年：“少子化への対応を考える有識者会議”の提言

“少子化への対応を考える有識者会議”では「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」として提言がまとめられた。これは、若者が安心して家庭を築けるように社会経済的、心理的な不安を緩和する環境整備を中心に言及された。環境整備すべき内容として「働き方」に関する事項と「家庭・地域・教育の在り方等」に関する事項が区分されており、企業を含め社会全体で子育て支援に取り組む姿勢が強調されている。

池本(2003)は「保育所が増えれば子どもが増えるといった単純な図式で少子化が議論されてしまうことに対する問題意識が強まった」と指摘し、子育てのコストという経済論的視点で語られる子育ての風潮について、批判した。

1999 年：「新エンゼルプラン」の構想

「緊急保育対策など5か年事業」の完成年度を迎えるにあたり、上記の「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」の趣旨を伴い、「少子化対策推進基本方針」が打ち出された。働く女性が仕事と育児を両立できるようにするための「両立支援策」が打ち出される。働く意欲のある女性が出産後に就業できるように支援するものである。

本来、結婚や子育ては個人の生き方に関わる問題であるが、政府としては「あくまで結婚や子育てへの意欲を持つ若い人々を支えられるような環境づくりを進める」という基本的方向を示していた。出生率の低下という先進国が抱える根本的問題ではあるが、猶予を許さない問題のため、政府による家庭事情への干渉として、子育てへの支援が始まった。同時に、女性の社会進出に伴い、多様な保育ニーズに合わせ、提供することが子育て支援において不可欠となった。そのため保育サービスの充実を打ち出し、国、地方自治体はもとより企業、職場、地域社会が連携して子育て支援システムの構築を目指した。

2003年：次世代育成支援対策推進法

仕事と子育ての両立支援に加えて「男性を含めた働き方の見直し」「地域における次世代支援」「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」「少子化社会対策基本法」に基づき内閣決定された「少子化社会対策大綱」では、子育て家庭が安心と喜びを持って子育てにあたることができるように社会全体で応援するという基本的理念によって、「若者の自立とたくましい子どもの育ち」「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」「子育ての新たな支えあいと連帯」の基本的理念を打ち出した。次世代育成支援対策推進法は、子どもを持ちたい夫婦への対策と共に、結婚前の若者までを対象として対策の幅を拡大している。

わが国の就労婦人に対する提言としては、OECDが2003年に『家庭にやさしい政策に関する報告書』を公表した。それは働く親の視点から税制や社会保障、雇用、保育の各政策を見直し、働き方の選択肢を増やすことが少子化社会における労働力不足に有効であると提言した。OECDによる子育て支援は、母親のニーズに合わせた働き方の選択肢を増加することを第一の改善策と捉えている。

OECDの提言（雇用問題、ジェンダーフリー、年金制度改革など）を中心とした雇用制度や経済状況を視野に入れた子育て支援は、就労婦人を中心に、働きながら子育てという側面での子育て支援策である。したがって子育て支援の対象を読み解く視点として、少子化、雇用問題などが指摘される。それは、少子化対策として保育サービスや子育て支援を充実させる手だてとして、雇用制度の見直しによって就業と子育ての両立が可能とし、共稼ぎによる税収の増加、希望する人数の育児、など求められる子育て支援策は雇用慣行を含む労働市場の制度改革である（且、2009）。また多く子どもを持つことによって、本人の賃金水準が高い場合や、子育て支援が少ない場合には、それだけ就業継続と子育てとのトレードオフ関係が強まっていることなども示唆される。（八代・小塩・井伊他 1997）

まとめ

※少子化を打開するために子育て支援政策が展開されていった。

※親の都合（就業・生活）を基本として子育てが規定されているため、子どもからの視点がないのでは。

※「少子化社会対策大綱」では、それまでの少子化対策は保育所整備を中心に、労働婦人への両立支援を子育てに対する環境の充実として行われてきたが、限界があり、働き方や地域の問題も含めたより幅の広い政策が求められた。

※行政・政策においては、「子育て支援」の出現必然性について少子化、就労と子育ての両立など社会的状況から議論されている。したがって、現代の子育て支援に求められている成果は、「就業の継続と子育て」の両立が答えである。希望する数の子どもを育てることのできる環境をつくること、就業の継続による経済的安定を確保することが少子化対策の姿として捉えることができる。

問題点

そうすると子育ての本質とは何なのか？

現代の子育ては、労働ということの延長、ともすれば負担でしかないものなのか？

子育ての本質を問うものではなく「〇〇のための子育て支援」という社会的・個人的な意図に基づいて断行される支援の対象の問題なのか？

引用・参考文献

- 鯨岡峻(1997)「子育て支援をめぐるいくつかの視点」『発達』 72号
- 八代尚宏・小塩隆士・井伊雅子(1997)「高齢化社会の経済」『経済分析』 第151号
- 八代尚宏(1999)『少子・高齢化の経済学』 東洋経済新報社
- 池田祥子(2001)『「子育て支援」という社会理念の検討—『子育て・教育』の現代を考える—』『千葉明德短期大学紀要』 22号
- 森田明美(2000)「生活協同組合を母体にした子育て支援の展開」『季刊保育問題研究』 184号
- 丹羽洋子(2000)「母親たちにとっての『子育て支援』」『発達』 84号
- 田中昭子(2000)「保育園の子育て支援—親子同時支援の挑戦」『発達』 84号
- 望月彰(2002)「社会的子育てシステムとしての児童福祉」『子どもの権利と社会的子育て』 信山社
- 小池由佳(2003)『「子育て支援」の二つの側面—『少子化対策』と『親育ち』—』『県立新潟女子短期大学研究紀要』 40号
- 櫻井慶一(2003)「地域における子育て支援」『児童家庭福祉』 放送大学教育振興会
- 庄司洋子(2003)「現代の養育環境」『児童家庭福祉』 放送大学教育振興会
- 岡健・久保田力・望月威根(2003)「支援をめぐる混乱はどこからくるのか」『育つ・ひろがる<子育て支援>』
- 池本美佳(2003)『失われる子育ての時間 少子化社会脱出への道』 勁草出版
- OECD(2003) *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life – Austria, Ireland and Japan – Volume 2.*
- 且まゆみ(2009)「求められる子育て支援策とは—多様な働き方を可能する労働市場の制度改革—」『実践女子短期大学紀要』 第30号
- 橋本信子(2009)「子育て支援時代の保育士養成」『安田女子大学紀要』 37号

参考資料

- 1991：健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係者省庁連絡会議「健やかに子どもを産み育てる環境づくりについて」
- 1994：文部・厚生・労働・建設4大臣合意「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」
- 1998：少子化への対応を考える有識者会議「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」
- 1999：少子化対策推進関係閣僚会議「少子化対策推進基本方針」
- 2001：男女共同参画会議「仕事と子育ての両立支援策の方針について」
- 2002：厚生労働省「少子化対策プラスワン」
- 2003：次世代育成支援対策推進法