

子ども子育ての社会化をめぐる議論の変遷 こども家庭庁設置法案と安定財源

平 川 則 男

はじめに

第208通常国会に提案されている、こども家庭庁設置法案の議論が、政府・与党内で進められてきた。この法案は、2021年6月18日に閣議決定された、「経済財政運営と改革の基本方針2021（骨太方針）」に基づき、「少子化の克服、子供を産み育てやすい社会の実現」を目指して検討が進められてきたものである。

さて、2015年4月に、子ども子育て支援法が施行されて7年が経過し、この制度の議論の出発点となった「子ども子育てビジョン」が作られてから、12年が経過している。この間、待機児童の解消がなかなか進まないものの、消費税増税の財源を使いつつ、保育所や認定こども園の増設が図られてきた。

しかし、歴史的にみると、子ども子育て支援政策が本格的に議論されてきた歴史は浅い。日本が高度成長期に入って以降、1980年代までは、子育ては女性の問題であり家族の問題として捉えられてきた。これが、この子ども子育て支援の取り組みを遅らせ、結果として深刻な人口減少を招いてきた。

その後、1991年に、1.57ショックが大きな問題となってようやく、「子ども子育ての社会化」という概念が初めて生まれた。しかし、その視点はおそらく少子化対策として検討が進められてきた。

しかし、民主党政権が誕生すると、社会保障と税の一体改革による財源確保とあわせて、検討の視点に子どもの人権が意識され、少子化対策に加え「子どもの最善の利益」という考え方が強調されて子ども子育て新制度がスタートすることとなった。

その後、10年に渡る議論の空白があったが、今回の「こども家庭庁」議論においては、子ども子育ての社会化議論が積極的に展開されている。ただし、一方で、安定財源の確保に向けた戦略が未だ明確ではない。更には、法案の名称が「こども庁」に「家庭」という

文言が入ったことに見られるように、社会状況の変化、労働力人口の変化、多様性が重要視される中であっても、子ども子育ての家庭責任を強調しようという動きは続いている。

本稿では、1970年代から1980年代にかけて、子ども子育てが家庭責任とされた政策がどのような影響を及ぼしたのか、その後、1990年代以降の1.57ショックに対する対応は十分だったのかを検証し、子ども子育ての社会化の議論と安定財源確保の必要性について考えてみたものである。

1. 1970年代、子ども子育てはどのように捉えられてきたのか

「子ども子育て支援」という言葉は新しく、国会においては、2005年の通常国会において「子ども子育て応援プラン」として使われたのが最初となっている⁽¹⁾。しかし、かつて、日本社会は、高度経済成長期から1980年代まで、子どもの育ちや子育てに対して、公的な財源を大胆に投入し、社会的な支援を行うという概念はほとんど無かったといっても過言ではない。同じ社会保障政策のなかでも、1959年に制度として皆保険を実現した医療保険や公的年金に比較して社会化の議論開始がかなり遅いと言える⁽²⁾。

それまでは、3歳児までは母親は育児に専念すべきという三歳児神話⁽³⁾や、「資本主義の導入と同時に誕生した近代家族を支える理念として『男は仕事、女は家庭』という性別役割分業体制が歓迎され」、就業構造が第一次産業中心から第二次産業に変化する中で、子ども子育ては、家庭の責任であり、行政が支援したり介入したりすべきものではないという考え方が主流であった⁽⁴⁾。

(1) 第162国会衆議院 本会議 第1号 2005年1月21日

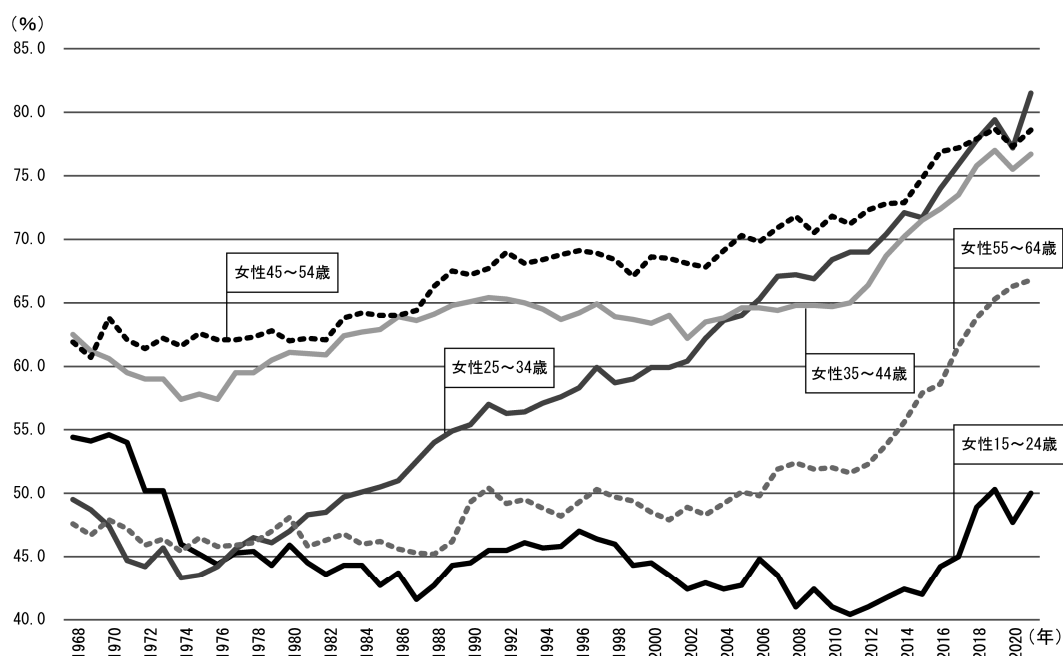
(2) 介護保険制度の議論のスタートは、1994年4月厚労省に設置された「高齢者介護対策本部」であるが、それまで介護は医療保険制度や高齢者施策の中で取り込まれている。

(3) 三歳児神話は、のちの厚労白書で否定されている。「母親が育児に専念することは歴史的に見て普遍的なものでもないし、たいていの育児は父親（男性）によっても遂行可能である。また、母親と子どもの過度の密着はむしろ弊害を生んでいる、との指摘も強い。欧米の研究でも、母子関係のみの強調は見直され、父親やその他の育児者などの役割にも目が向けられている。三歳児神話には、少なくとも合理的な根拠は認められない」1998年版厚労白書 1998年6月15日。

(4) 「人口減・少子化社会の未来」小峰孝雄・連合総研編 第9章・少子化と子育て支援 大日向雅美 2007年5月31日

そこで、ここでは1970年代の総務省の労働力調査結果とNHKの家庭と女性の職業に関する意識調査を見てみたい。まず、労働力調査による女性の各年代の就業率をみると、25歳から34歳の就業率は1974年の43.3%を底に上昇を続けているものの、1970年及び1980年中半までは、50%を切る状況になっている。また、35歳から44歳については、1974年時点でも60%弱あり、2010年でも65%程度となっている。なお、1970年代から1980年代にかけての15歳から24歳の就業率の低下は、大学進学率の上昇によるものと思われる。

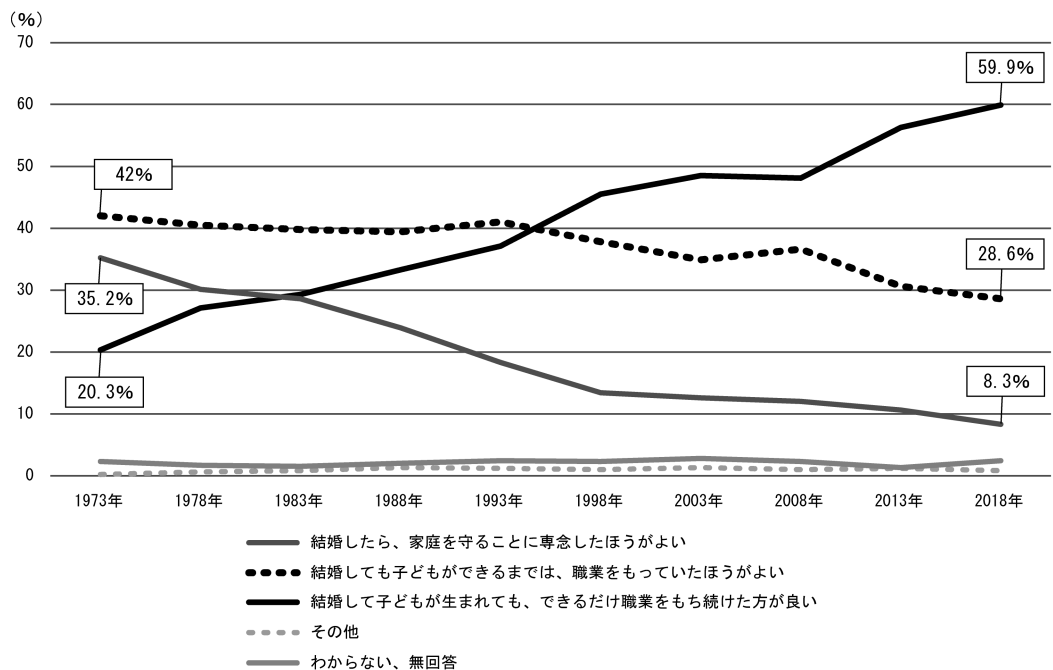
資料1 女性の年代別就業率の変化



総務省「労働力調査長期時系列表」より平川作成

次に、NHKによる家庭と女性の職業に関する意識調査では、1973年の調査では、「結婚したら、家庭を守ることに専念したほうがよい」が35.2%。「結婚しても子どもができるまでは、職業をもっていたほうがよい」が42%にのぼり、「結婚して子どもが生まれても、できるだけ職業をもち続けた方がよい」と考えるのは20%程度と少数派であったことがわかる。

資料2 家庭と女性の職業に関する意識の変化

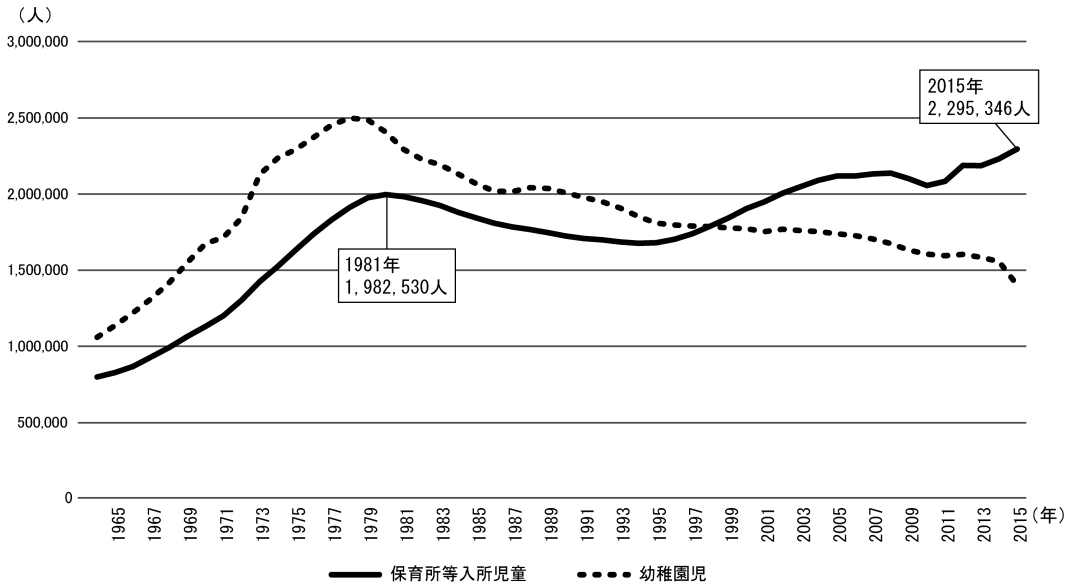


NHK「45年で日本人はどう変わったか(1)～第10回「日本人の意識」調査から～」(2019年5月1日)から平川作成

このように、1970年代当時は、25～34歳女性の就業率は高くなく、家庭における男女の役割分担意識が極端に強い中、子育ては女性の役割であるとされ、結婚もしくは出産したら退職という意識が多数派となっていたことが窺える。こうした社会的な意識を反映して、1976年の厚生白書においては、子育てにおける家庭の役割をことさら強調するとともに、三歳児神話まで肯定的に登場させている。ただし、「社会的に一方(子育て)を婦人に押しつけるべきものでもない」とも記載し、「最近の保育所に対する需要が多様化してきていることにかんがみ、その基本的なあり方と関連して施策のあり方を検討すべき時期がきている」とも記載している。これは資料1の通り、女性の就業率が徐々に上昇し、待機児童問題が深刻化し、保育所利用者数も急速に増加していったことが背景にある。その後の厚生白書を見ても、毎年のように女性の就業者数の向上について問題意識が示され、保育所の増設の必要性が述べられている⁽⁵⁾。

(5) 厚生白書(昭和51年版)「婦人と社会保障」 1976年11月

資料3 保育所入所児童数・幼稚園児数推移



内閣府「平成29年版子供・若者白書」（2017年6月）より平川作成

事実、資料3の通り、保育所の利用者数は1970年代は、今日の270万人の利用者から比較すると少数だが、1981年まで増加を続け、200万人までに迫る状況となっている。

ただし、1972年の石油ショック以降、経済成長が鈍化していくと、税収増が足踏みし日本の国・地方自治体の歳入に制約がかかるようになることに加え、年金の給付水準の上昇や医療費の上昇が見込まれていく中、社会保障に対する財政制約も強くなっていくこととなる。そうした中、当時の大平正芳首相は、1979年1月、一般消費税の1980年度からの導入準備を閣議決定するものの、野党の反対とともに、業界団体からも反対の声があがった。それに伴い自民党内でも慎重論が台頭し、1979年10月の衆院選で、大平首相は選挙戦のさなか、一般消費税の導入を断念した。この結果、国の財政制約が強まり、子ども子育ての社会化に逆行する動きを誘発させた。

2. 子ども子育ての社会化の空白、1980年代

1978年版厚生白書⁽⁶⁾では、高齢社会における社会保障のあり方として、家族の三世代同居に対して、「我が国のいわば『福祉における含み資産』」との説明がされている。また、1979年6月、自民党は「家庭基盤の充実に関する対策要綱」を公表した。その内容は、「国家社会の中核的組織として家庭を位置づけ」、「老親の扶養と子供の保育と養育は、第一義的には家庭の責務」、援護するのは「母子家庭、寝たきり老人を持つ家庭」に限られるとしていた。この具体策としては、日本の福祉として妻の遺族年金充実、老親と同居し扶養する家庭に対する優遇措置が明記されている。

更に自民党は、日本型福祉社会を同時期に公表している。この文書は、高福祉・高負担のヨーロッパの現状を批判し、社会の救済は「生まれつき例外的なハンディキャップ（ママ）を負っているために人生のゲームに参加できない人や、ゲームの途中で「負傷退場」を余儀なくされた人だけに救済の手を差し伸べる」ことを基本的な思想としている。更には、家庭に安全保障機能を求め、女性が「家庭長」として家族経営を采配すること。また、女性は、企業に入って企業戦士として働くよりも、「パートタイムで働く方が無理が無い。女性は組織の一員として組織の管理に関係するような役割を演じるには向いていない」と断言している。

このような、女性を蔑視し、子ども子育ての社会化に逆行する考え方は、増税なき財政再建の動きと軌を一にしてきた。1986年版厚生白書では、自民党のようなあからさまな女性に対する評価までは言うてはいないものの、「健全な社会とは、個人の自立・自助が基本であり、それを支える家庭、地域社会があって、さらに公的部門が個人の自立・自助や家族、地域社会の互助機能を支援する三重構造の社会、換言すれば、自立自助の精神と相互扶助の精神、社会連帯の精神に支えられた社会を指すものと考えることができよう⁽⁷⁾」と家庭の自助をことさら強調するものとなっている。

このような、子ども子育てを家庭責任とする考え方は、社会保障給付の抑制と親和性が強く、日本型福祉社会という考え方は、日本社会に深刻な影響を及ぼすこととなる。

ここで、再び資料1の労働力調査を見てみると、1980年代に入っても、女性の25歳～34歳が一貫して就業率が上昇していく一方、資料3の保育所の利用児童数を再び見てみると、

(6) 厚生白書（昭和53年版）——健康な老後を考える——厚生省創立40周年記念号 1978年11月

(7) 厚生白書（昭和61年版）1986年1月

1980年代に入り、突然、利用者が横ばいもしくは減少に転じることとなる。

この時代、女性の就業率の向上にもかかわらず、保育所の増設がされず、育児休業制度も一部を除いて未整備であり、子ども子育て支援が十分に整っていない状況にあった⁽⁸⁾。個人的な経験談を述べさせていただくと、1985年頃、全道庁婦人部の担当書記として、女性の権利拡大に取り組んでいたが、北海道庁の人事管理者は、産前産後休暇の拡大などは個人的な問題で、北海道としてはそこまで面倒見れないような対応だったことも思い出す。また、北海道庁は、すでに1980年代に育児休業制度を設けていたが、欠勤扱いで、互助会などから給付はあったものの、基本的には無給で昇給・昇格が停止される状況にあった。このように、当時の社会状況をふり返ると、依然として家庭の中における家事や育児の役割分担が女性に偏っていることもあり、多くの働く女性は、結婚・出産と就労継続を天秤にかけざるをえない実態にあった。この結果、出産年齢の上昇や、キャリアの分断を嫌う女性が出産をためらう状況となった。また、出産を決断した女性は、就労を中断し、子育てが一段落してから非正規雇用に入っていくという雇用が典型的なものになってしまったと言える⁽⁹⁾。その結果生じたのが、合計特殊出生率と出生数の急激な減少である。

なお、先に紹介した1986年版厚生白書では、合計特殊出生率の低下傾向について、次のような分析がされていた。「中位推計では、将来の合計特殊出生率は、最近の晩婚化の加速化を反映して今後しばらく停滞するものの、晩婚化が鈍化するとともに上昇していくとし、(昭和)61年の1.75まで低下した後、75年の1.96を経て、100年には2.00に達するものと仮定している」と極めて楽観的な考え方が明記されている。

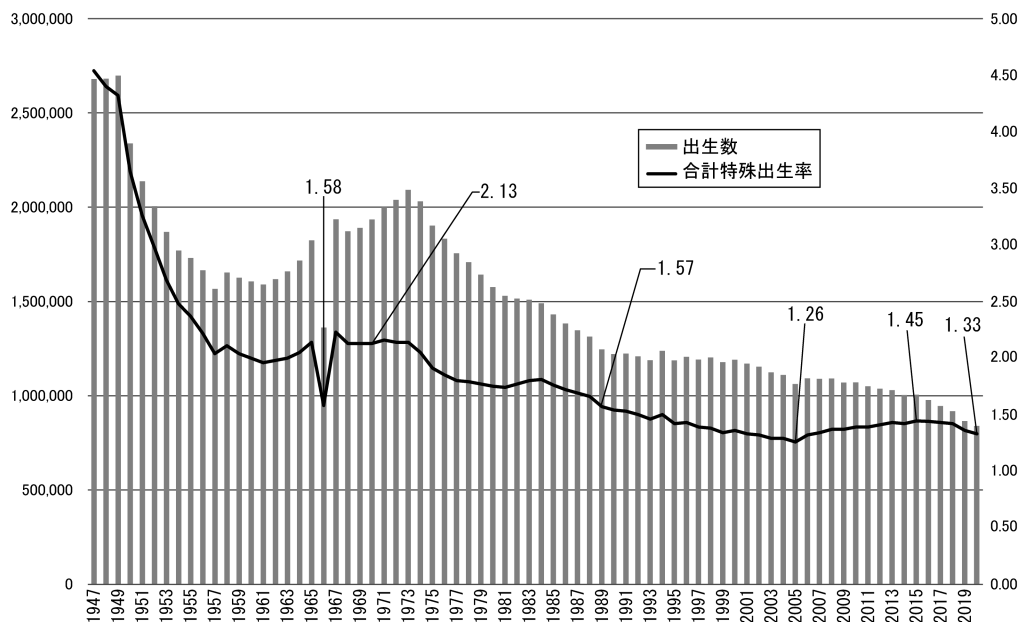
更に、ジェンダーの視点から、この時期の政策について、大澤真理氏（東京大学名誉教授）は、2000年4月の参議院の参考人質疑において、「1980年代には福祉見直しあるいは家庭基盤の充実、日本型福祉社会などの標語のもとで社会政策のすべての分野にわたって改革が行われました。（中略）これらの政策は、女性が就業するにしても所得を夫の被扶養家族の限度内にとどめるよう促すものでございます。つまり、低賃金のパートタイム就労を助長いたします。その結果の一つとして女性雇用者が社会保険制度にカバーされる比率の低下、逆に申しますと、就労して一定の収入があるのに社会保険料を負担しない、言葉は悪うございますがフリーライダー、ただ乗りが増加をする。その意味で社会保険制度

(8) もちろん、男女の性別役割分業意識も旧態依然だった。

(9) 労働現場におけるジェンダーの格差については、雇用管理区分と処遇の観点からの視点も重要であり、企業への拘束度、転居を伴う人事異動、長時間労働などの課題がある。この点については、金井郁氏（埼玉大学教授）「労働現場でのジェンダー格差は是正されるのか、固定されるのか？」 Int'lecowk 2019年10月号に詳しい。

が空洞化をするということが七五年以降、とりわけ八〇年代、九〇年代に進行してまいりました⁽¹⁰⁾」と厳しく指摘している。

資料4 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



内閣府「令和3年版少子化社会対策白書」より平川作成

3. 大人のための少子化対策と安定財源の欠如

1990年、1.57ショックが表面化した。このショックとは、1989年の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明し、少子化が急速に進みつつあることが社会に与えた衝撃のことを指している。これに対して、内閣府の2005年版「少子化社会白書」によると、「わが国において、政府が、出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを「問題」として認識し、子育て支援の対策に取り組み始めたのは、「1.57ショック」がそのきっかけと

(10) 第147回国会 参議院 共生社会に関する調査会 2000年4月7日

なった1990（平成2）年以降のことである」と記載されている。ここには、少子化対策を怠ってきたことに対する政府としての反省の意味も読み取れるが、こうしたことを受け、政府においては、1994年12月にエンゼルプランが策定された。

その内容は、「子育て支援社会の構築を目指すことが要請されている」とし、

- 子どもを生むか生まないかは個人の選択に委ねられるべき事柄であるが、「子どもを持ちたい人が持てない状況」を解消し、安心して子どもを生み育てることができるような環境を整えること。
- 今後とも家庭における子育てが基本であるが、家庭における子育てを支えるため、国、地方公共団体、地域、企業、学校、社会教育施設、児童福祉施設、医療機関などあらゆる社会の構成メンバーが協力していくシステムを構築すること。
- 子育て支援のための施策については、子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮すること。

という基本的な考え方が示された。

子どもの利益が「配慮」に止まり、ことさら「家庭における子育てが基本」と注記されているものの、1980年代とは違い、子育てを支える「システムを構築する」と述べられていることは、子ども子育てを家庭責任としてきたこれまでの政策から見ると、大きな転換が見られる。

また、1993年版厚生白書⁽¹¹⁾では、「未来をひらく子どもたちのために」という特集を組み、「子育てに伴うさまざまな負担、仕事と子育ての両立の困難、住宅問題等が主要な要因となっており、これらの要因については、個人の生き方や価値観に直接干渉することなく、政策的に対応することが可能である。子育てを次代を形成するための社会共通の主要コストと位置づけ、負担面のコンセンサスを得ながら個人の生き方や価値観に干渉することのない範囲で、社会的な支援を一層強化していく必要がある」と、国民負担の必要性も明記している。

更には、国会においても、1996年の通常国会⁽¹²⁾において、自民党からは、介護や育児に関して「家族のきずなが重要」との指摘に対して、当時の橋本龍太郎首相は、自分の厚

(11) 厚生白書（平成5年版）1994年4月8日

(12) 第136回国会 参議院 本会議 第2号 1996年1月25日

生大臣当時を振り返り、「世代間同居を中心とした我が国の社会保障、福祉行政というものはできないものかと随分考え」たが、「今振り返ってみますと、この中において大きく欠如いたしましておりました部分が高齢化の進展に伴う介護の問題の深刻化であります。そして、世代間同居を言うことがいたずらに家庭の奥様方やお嬢さん、殊にお嫁さんの肩にその介護の責任を負わせるのではないかという誤解をも当時生じ」た。「家族の機能を社会的にバックアップしていく必要があり、エンゼルプランの一層の推進に向け」、「努力していきたい」と答弁している。

以上のように、子どもの最善の利益という視点に不十分な点はあり、かつ少子化対策が前面に出されてはいるものの、子ども子育てを家庭責任に矮小化してきた1980年代とは違い、社会化に関する議論が活発化した。

更に、1999年12月に新エンゼルプランが策定され、保育所などの現物給付だけではなく、より総合的な事業計画の策定が求められ、各地方自治体においても策定が進められた。その結果、全国的には、資料3の通り、1990年代から保育所利用児童数が上昇に転ずる効果が見て取れる。ただ、待機児童問題が顕在化し、量的な拡充が強く求められることとなったが、安定財源の確保には見通しがたたない状況にあった。

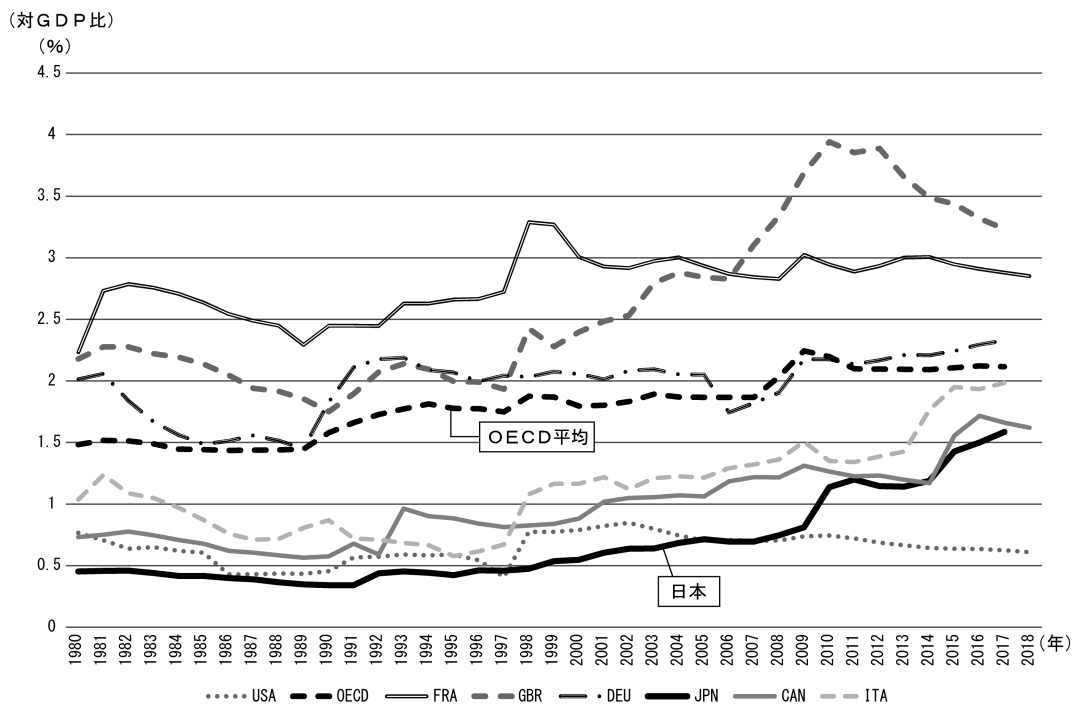
そこで、資料5の通りOECD調査を見ても、財政支出における家族関係支出の対GDP比は、日本は全体として低く、本格的な上昇を示したのは、新エンゼルプランの10年後の子ども手当・児童手当の拡充（2010年）と子ども子育て新制度の施行（2015年）がきっかけとなっている。

このように、子ども子育ての社会化に向けて政策転換されたように見えたエンゼルプランであったが、安定財源が無く十分な財政措置がされない中では、子どもの最善の利益や、保育の質の問題を軽視して保育所の増設を進めることが要請され、規制緩和の対象とされていく⁽¹³⁾。具体的には、保育所の最低基準の緩和などが進められ⁽¹⁴⁾、例えば、園庭の無

(13) 2001年の内閣府に設置された総合規制改革会議では、平成13年度規制改革推進3か年計画において、保育サービスの見直しとして、「定員基準の弾力化等の推進と設備にかかわる設置基準等の見直し検討」、「分園の積極的促進、地方公共団体が合理的でない基準の上乗せや補助のかさ上げをしないようにする」、「待機児童の多い地域における定員基準の弾力化」、「公立保育所の民間への運営委託」、「保育所への株式会社等の参入の促進」、「会計処理の柔軟化」が明記されている。

(14) 1998年に保育所の定員超過規定が緩和。2000年、認可保育所の設置主体について、社会福祉法人が原則であったものが、株式会社、NPO法人でも可能に。2000年、保育所運営費の弾力運用を可能に。2001年、公園、広場、寺社境内等が保育所の付近にあるのであれば、これを屋外遊技場に代えて差し支えないと通知。2002年に短時間保育士導入。保育園分園の定員減などの小規模保育所の設置促進。2002年に、防火・避難基準などが緩和。

資料5 GDPに占める家族関係公的支出の国際比較



OECD 「Family benefits public spending Total, % of GDP, 1980 - 2018」より平川作成

い保育所が多数設立され、子どもの安全が脅かされる実態が生まれた⁽¹⁵⁾。

また、安定財源の無い子ども子育て支援の議論は、規制緩和とともに、家庭責任重視の視点が強調されることを再び招くこととなる。この経過については、大日向の論文⁽¹⁶⁾に詳しいが、「政府等の少子化対策の中には、(中略)出生率の上昇を焦るあまりに子育てや家族に対する本来的な支援のあり方と逆行する施策も散見される」と指摘している。つまり、日本型福祉社会にみられるような「伝統的な家族観」や、子どもを産むという個人の選択権が軽視される傾向がみられる。

例えば、1994年のエンゼルプランにおいては、子どもを産む生まないは個人の選択とさ

(15) 2019年5月8日、大津市で車2台がぶつかる事故があり、散歩中の保育園児が巻き添えにされ、2歳の園児2人が死亡し、1人が意識不明の重体、園児10人と保育士3人がけがをした。園庭の無い保育所で、日常的に子どもを散歩に連れて行かざるをえない状況にあった。

(16) 注(4)と同じ

れていたものが、2003年の少子化社会対策基本法においては、結婚や出産は個人の決定に基づくものとしているものの、「少子化の進展に歯止めをかけることが、今、我らに、強く求められている」とし、国民の義務を強調する表現となっている。また、2006年6月に策定された、子ども・子育て応援プランと「新しい少子化対策について」は、「各種施策がより大きな効果をあげる上で重要なのは、家族の絆や地域の絆を強化することである」ことから、「社会の意識改革のための国民運動を展開する」としている。

一方、介護保険制度は対照的な動きとなった。1996年の通常国会における橋本首相の反省の弁にもあったように、家庭責任とされ、とりわけそれが女性によって担われていたことが大きな問題となり、1994年以降、介護の社会化の議論が市民運動や労働組合によって担われ、国会においてもその必要性が認識され、安定的な財源論への理解が深まった。途中、家族介護の美風を強調した見直し論⁽¹⁷⁾が出たものの、それに対する国会の内外から強い批判の声があがり、介護保険制度は無事に2000年度施行に到達することとなる。

このように、子ども子育て支援の社会化は、介護の社会化に比較して大きく出遅れることとなる。ただし、厚労省においては、家族の絆が強調される横で、財源確保に向けた議論を進めていた。

4. 少子化対策の財源確保に向けた検討会から子ども子育てビジョンへ

2007年12月から厚労省の社会保障審議会に少子化対策特別部会が設置され、2009年2月には第一次報告がされた。その内容は、認可保育所を中心とした質の高い保育サービスと財源の確保を明記する一方で、保育サービス提供の仕組みについては、「こうした対人社会サービスとしての公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム（完全な市場メカニズムとは別個の考え方にに基づく。）を基本に、新しい仕組みを検討していくことが考えられる」とされた。更に、「保育の必要性・量及び優先性についての認定は、市町村が行う。市町村が公的責任を果たす三者の枠組みの中で、認定を受けた利用者が保育所等と公的保育契約を締結」という個人給付の基本的な枠組みが提案された。

(17) 1999年10月、当時、自民党の亀井政調会長は、「子供が親の面倒を見るという美風を損なわないよう配慮が必要だ。家族のきずなどお年寄りの精神的な幸せを無視した機械的な対応は好ましくない」と発言（「介護保険制度史」2016年5月31日 社会保険研究所 大森彌他）。

この保育制度の見直しに対する提案は、2009年9月の民主党政権誕生直後の少子化対策特別部会において、改めて提案がされたが、財源を一元化するという点に対する経済界の反発、利用者と保護者の直接契約に対する保育事業者などの反発によって意見の取りまとめはできずに、少子化対策部会は終了した。

しかしこの取りまとめ方向は、政権交代によって、子どもの最善の利益という理念が加わり、引き継がれていく。

2009年に誕生した民主党政権は発足当初は、具体的な政策議論が停滞していた感があったが、2010年1月に、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定された。その内容は、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」という基本的な考えのもと、これまでの「少子化対策」から子どもの最善の利益という視点も加え、「社会全体で子育てを支える」ことを目的としていた。

また、2010年秋から社会保障と税の一体改革の議論がスタートした。この議論は、「社会保障改革に向けて、必要とされるサービスの水準・内容を含め、国民に分かり易い選択肢を提示し、その財源の確保について一体的に議論する」としていた。この議論の根拠となったのは、自民政権時代に成立していた、所得税法附則第104条⁽¹⁸⁾で、これまで社会保障3制度として医療・介護の充実と効率化、基礎年金国庫負担分の財源化の安定化に加え、社会保障の基幹制度に「少子化に対処するための施策」を加えることとしていた。

これに基づき、社会保障と税の一体改革の中で、社会保障の安定財源を確保する議論と一体となって「子ども子育て新システム」が検討され⁽¹⁹⁾、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移し、社会全体で子育てを支えるとしていた。このことにより家庭責任という議論が消えることとなった。加えて、安定財源の確保と「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」という理念は、規制緩和拡大の議論から解放され、「保

(18) 所得税法等の一部を改正する法律（平成21年法律第13号）附則第104条「政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」。

(19) 2010年1月に、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、「子ども・子育て新システム検討会議」がつけられた。構成員は、内閣府特命担当大臣（行政刷新）・国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣（少子化対策）を共同議長とし、総務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣を委員としていた。

育の質の向上」が大きなテーマとなった。

これらの議論は、子ども子育て支援の普遍化に向けた方向の議論に深まっていく。つまり、2000年の社会福祉基礎構造改革で進めた、「利用者の人権と個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立」を基本とし、それまでの保育制度であった市町村と利用者の契約から、利用者の権利性を目指したものとなっていた。また、権利とそれに対する給付を保障するため、待機児童の問題をまずは保育の量的な拡大によって解決し、保育事業への参入を容易にするため、指定制度の導入⁽²⁰⁾がされることとなった。

しかし、長年の課題であった、児童福祉施設最低基準⁽²¹⁾(1948年施行)の保育所にかかる改善については、子ども子育て支援給付の仕組みにおいて、職員配置基準のうち、3歳児の基準である、20:1を15:1で実施した場合に給付が加算される仕組みとしたことで、事実上、保育の最低基準を一部向上させた。加えて、保育情報について、保育所等から都道府県への報告義務を課し、都道府県は、当該内容を公表する義務を負うこととされ、保育の質の透明性も高める方向となった⁽²²⁾。

ただし、それまで進められてきた規制緩和については、量的拡大の要請の前に、残念ながら「温存」されることとなった。

更に、子ども子育ての社会化には、制度の普遍性が求められているが、子ども子育て新システムでは、「全ての子どもへの良質な育成環境」を対象とすることから、幼保の一体化に向けて、「総合こども園」を打ち出した。これは、同じ就学前教育の施設にもかかわらず、施設類型が、幼稚園、保育所、認定こども園に分立し、かつその入所についても、施設側が子どもの入所を選別できるような仕組みが残っていたからである。特に、この選別で心配されたのは、利用料や給食費の支払いが滞りがちな保護者の子ども、障害のある子どもに対する施設側からの入所拒否である。

以上のように、子ども子育ての社会化については、子ども子育て新システムの議論にお

(20) この指定制度の導入の目的には、別の意図もあった。地方自治体によっては保育事業者の圧力によって、認可基準を満たしている保育所であっても認可されない事態が生じていたためである。そのため、市町村事業を個人給付に切り替え、保育所入所の権利性を高めると同時に、保育事業への参入促進を進めて問題を解決したいと考えていた。

(21) この基準は、地方団体から度々、保育所の増設の障害となるとして批判されてきた。2010年に地方分権一括法により、人員・設備・運営基準などが都道府県等の条例に委任されたが、人員・居室面積などは「従うべき基準」と整理された。

(22) ただし、現状は十分なものとなっていない。その状況は、連合総研レポートD I O 2021年12月号、「今月のデータ」で取り上げられている。

いて、一定の議論の前進がみられている。ただし、これは就学前教育・保育サービスの給付充実の側面が強く、妊娠、出産や子育てに対する金銭的な補助に関しては、十分な議論がされていない。それは、消費税の一部を使った安定財源の確保ができつつあったものの、必ずしもその財源が十分ではなかった側面がある。

5. 社会保障と税の一体改革の三党合意による妥協の産物

2012年2月に、社会保障・税一体改革大綱が閣議決定されて以降、当時の野田政権は、参議院では与党が少数議席というねじれ現象を踏まえ、自民党、公明党に対してたびたび協議の申し入れを行った。その結果、2012年6月、社会保障と税の一体改革について三党合意がされた。その内容は、消費税の引き上げについては、概ね政府案通りとなったものの、短時間労働者への社会保険の適用拡大が弱められなどした。また、子ども子育て支援関係は、施設利用に関する権利性、個人給付、市町村の実施責任や調整機能については維持・強化され、それまでの事実上の措置制度から新たな制度に転換をされることとなった。ただし、施設類型については、自民党が幼稚園団体や民間保育所団体の要望を背景として、幼保の一体化の仕組みである、総合こども園制度の考え方をやめ、それまでの認定こども園の充実拡大にとどめること、民間保育所については、市町村の「委託」事業として位置づけることとした。これにより、制度がより複雑化することとなった上に、何よりも、「全ての子ども」を対象とした制度が、幼稚園団体の強い抵抗により、「建学の精神」を口実にして、幼稚園は施設側の意向で子どもの入所の選別が可能となった⁽²³⁾。

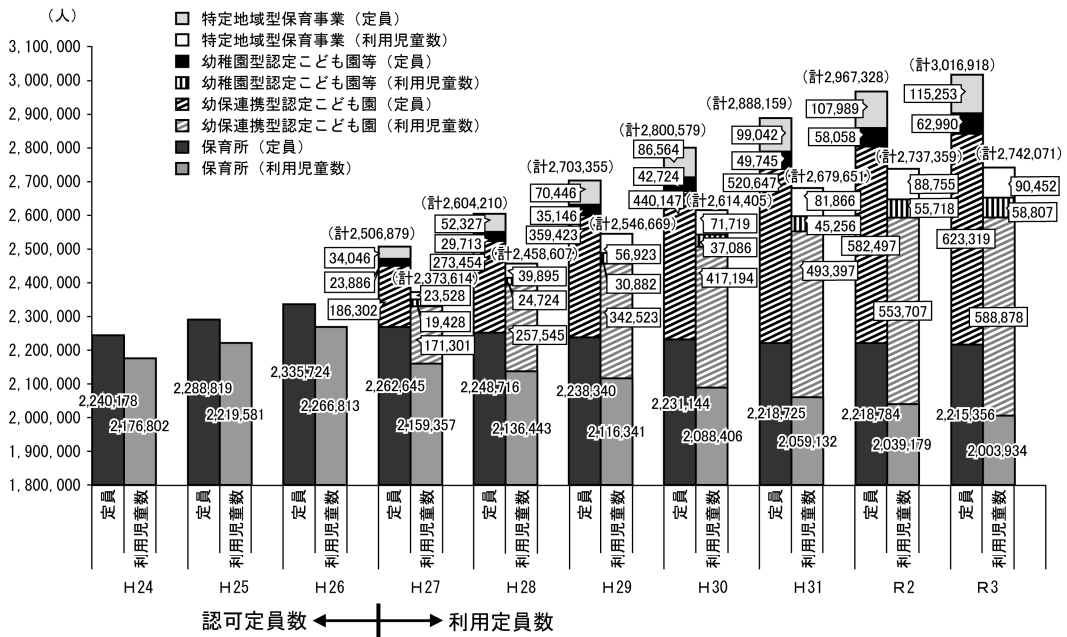
更に、子ども子育て支援法の理念も変更され、「子ども・子育て支援は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に」という文言が入り、ことさら家庭責任を強調する内容となった。

そして、2012年12月に実施された衆議院選挙で自民党は政権に復帰したが、その選挙における自民党の選挙公約・自民党j-file2012では、社会保障は自助・自立とし、家族の絆を深め、家庭基盤を充実することが記載され、子ども子育て新制度の理念を大幅に後退させかねない文言が入った。

しかし、子ども子育て新制度は、2015年4月から施行され、安定財源の確保と、子ども

(23) 定員を上回る利用の申込みがあった場合等には、①抽選、②先着順、③建学の精神等各園の理念に基づく選考などが認められている。

資料6 保育所等定員数及び利用児童数の推移



厚労省「保育所等関連状況取りまとめ（令和3年4月1日）」より

の最善の利益という理念や、子ども子育て支援の社会化という理念が制度に組み込まれた成果は大きく、資料6の通り、少子化の傾向が続いている中であっても、2010年頃は210万人程度であった保育所等利用者が、2020年には、274万人まで急増していくこととなる。

ただし、保育の質の改善などは、一部は改善されたものの、多くは不十分なままとなっている。子ども・子育て支援法の国会審議において、衆参で委員会決議がされているが、その内容は、「幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るためには、1兆円超程度の財源が必要であり、今回の消費税率の引上げにより確保する0.7兆円程度以外の0.3兆円超⁽²⁴⁾について、速やかに確保の道筋を示すとともに、今後の各年度の予算編成において、財源の確保に最大限努力するものとする」とされた。しかし、この決議の実現の道筋については、依然として明らかとはなっていない。消費税財源の他に0.3兆円の財源を確保するという責務を国は負っているが、残念ながら、具体的な議論は進んでいない状

(24) 保育の質の改善項目に関しては、人員配置基準の改善、職員の研修機会の確保などが明示されている。

況にあった。

加えて、政権に戻った自民党は、第2次安倍政権のもとで、2度にわたり消費税増税を延期させ、更なる安定財源の確保に消極的な態度をとったため、保育の質の改善は、先送りにされ続けた。そんな中、小泉進次郎衆議院議員を中心とする一部議員は、自民党の「2020年以降の経済財政構想小委員会」において「こども保険」の導入に向けて、「～世代間公平のための新たなフレームワークの構築～（2017年3月）」をまとめた。その内容は、子育て支援政策が国の一般会計から支出されていることにより、予算を大幅に増額させることが厳しい認識を示し、独自の財源確保の重要性を訴えていた。また使途としては、児童手当の拡充、幼児教育・保育の実質無償化の方向、「待機児童解消加速化プラン」の実現に向けた保育所の整備、保育の質の改善を目指すとし、更なる子ども子育て支援の社会化に向けて、積極的な姿勢を見せていた。しかし、この提言は政府・与党内部で、大きく歪められ、2018年の衆議院選挙の自民党の公約において、幼児教育・保育の無償化だけが切り取られた。つまり、消費税増税による財政再建にかかる部分を幼児教育・保育の無償化⁽²⁵⁾に振り替えて財政再建は先送りし、そのツケは将来世代の負担とするという歪な形で終わり、本格的な子ども子育ての社会化議論とはならないで構想は潰れている。

更に2019年5月には、厚生労働省が、2040年を展望した社会保障・働き方改革の検討結果を公表し、給付と負担の見直し等による社会保障の持続可能性の確保の必要性について問題提起をしたものの、政権与党は何ら具体的な動きをしなかった。

6. 「こども家庭庁」に向けた議論は、子ども子育ての社会化の出発点にできるのか

子ども子育て支援法が2013年に成立して以降、約10年近い議論の空白の時期を経て、現在、こども家庭庁設立に向けた法案審議が行われようとしている。

この法案をみると、理念については、「常にこどもの視点に立ち、こどもの最善の利益を第一に考え、こどもまんなか社会の実現に向けて」取り組むとされ、専任の大臣のもと

(25) 連合は事務局長談話において（2019年5月13日）、「保育所等待機児童問題が解消されないまま幼児教育・保育の無償化を行うことには、政策の優先順位として疑問が残る。また、国の指導監督基準に満たない認可外保育施設も無償化の対象となっており、安全や保育の質の確保に向けた法案修正がなされないまま成立に至ったことは遺憾である」としている。

で独立した行政組織を構築するとしており、民主党政権時代の子どもの最善の利益を踏襲しているように見える。

次に庁の機能については、司令塔機能として、「総理直属の機関として、内閣府の外局とし、一元的に企画・立案・総合調整（内閣補助事務）」を行うことや、各省大臣に対する勧告権等を有する大臣を設置するとしている。また、業務としては、内閣府の、子ども・若者育成支援及び子どもの貧困対策、子ども・子育て本部の事務、厚生労働省からは、子ども家庭局が所掌する事務を移管するとなっている。ただし就学前教育の一本化も期待されたが、文部科学省からは、災害共済給付に関する事務のみにとどまっている。

また、組織の位置付けについては、内閣府の外局となっており、特命担当大臣が置かれるものの、厚労大臣と比較して内閣の中での力関係が弱いのではないかと、また、庁の組織人員も見えない中で、単に組織の再編に止まるのではないかと、という不安の声も出されている。その声の通り、法律・事務を移管し、司令塔機能をつくったとしても、子ども子育て支援政策の機能強化につながるかどうかは、まだ見えていない。

また、こども家庭庁設置の議論と並行して、理念法である「こども基本法案」の議論も進んでいる。議員立法であるが、自民党内の調整に手間取っていたとの報道がされている。特に、「いわゆる自民党保守派」（末富芳日本大学教授による）は、「子育ては父母の一義的責任」であることを重視し、「子どもは家庭でお母さんが育てるもの」、「こども権利ばかり唱えても（よくない）」、「誤った子ども中心主義にならないか」との否定的な意見が目立っていたという。こうした中、自民党は3月4日に骨子案をまとめたが、検討していた調査・勧告機能を持つ第三者機関の設置は明記しなかったという⁽²⁶⁾。

このように、今日でも、子ども子育てを家庭責任に矮小化しようとする議論が与党内部に多く、こども家庭庁設置の議論においても、その理念が歪められないか、懸念されるどころである。

なお、このような議論は、社会の意識から大きく乖離していることも以下の意識調査から明らかとなっている。

そこで、資料7の通り、女性が子どもを持って働き続けることに対する意識を、内閣府調査から見てみると、「子どもができて、ずっと職業を続ける方がよい」との回答は増加傾向にあったものの、子ども子育て新制度施行や、働き方改革の議論が進む2016年以降

(26) 「こども基本法、こども家庭庁が自民党で大荒れする2つの理由——自民党保守派が子供の権利こども政策を潰す？」YAHOO! JAPANニュース 末富芳日本大学教授 2022年2月6日

資料7 女性が職業をもつことに対する意識

	女性は職業をもたない方がよい	結婚するまでは職業をもつ方がよい	子どもができるまでは、職業をもつ方がよい	子どもができて、ずっと職業を続ける方がよい	子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業をもつ方がよい	その他	わからない
1992年11月	4.1	12.5	12.9	23.4	42.7	1.5	2.9
1995年7月	4.3	9	11.7	30.2	38.7	2.8	3.4
2000年2月	4.1	7.8	10.4	33.1	37.6	2.7	4.3
2002年7月	4.4	6.2	9.9	37.6	36.6	1.1	4.2
2004年11月	2.7	6.7	10.2	40.4	34.9	2.3	2.8
2007年8月	3.6	5.5	10.7	43.4	33	1.4	2.3
2009年10月	3.5	5.5	10.7	45.9	31.3	1.4	1.8
2012年10月	3.4	5.6	10	47.5	30.8	1.4	1.3
2014年8月	2.2	5.8	11.7	44.8	31.5	2	1.9
2016年9月	3.3	4.6	8.3	54.4	26.2	1.5	1.6
2017年9月	3.3	4.7	8.4	54.2	26.3	1.5	1.6
2019年9月	3.9	4.8	6.5	61	20.3	1.7	1.7

内閣府「男女共同参画社会に関する世論調査（2019年9月実施）」より平川作成

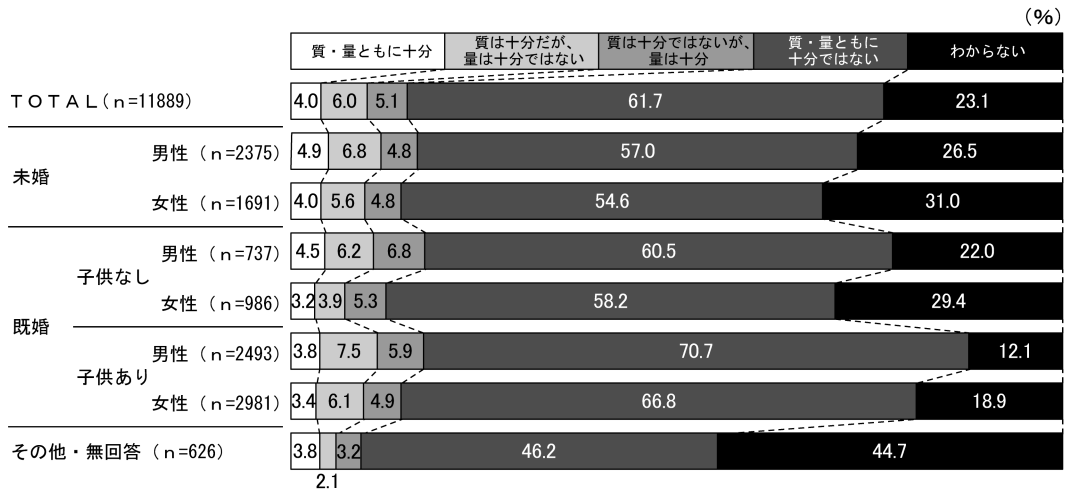
は急速に増加し、60%を超える状況となっている。

更に資料8の通り、内閣府の調査で、「少子化社会対策に関する意識調査」を見ると、「あなたは、政府や自治体の現在の少子化対策（結婚・妊娠・出産・子育て支援等）は質量ともに十分だと思いますか」との問いに対して、トータルで「質・量ともに十分ではない」が60%を超えている。

このように、女性が働き続けることが当たり前という意識が定着し、子ども子育て支援の充実が社会的に求められているうえ、男女の役割分担意識の変化を更に進めることが重要と言われている中においては、子ども子育てを家庭責任に矮小化するような発言は、子ども子育てを社会で支える理念に逆行し、日本の少子化を更に深刻なものとさせると言える。日本国民の意識や社会情勢と大きくズレていることを厳しく指摘しておくことが必要である。

また、意識が大きく変わっていることに加え、社会の構造として、世帯構成、地域社会のあり様が1970年代、1980年代と比較して大きく変化していることは周知の事実である。

資料8 現在の少子化対策は十分だと思うか（単一回答）



内閣府「少子化社会対策に関する意識調査（2019年3月）」より

そして、子ども子育ての社会化が十分ではない中、新型コロナウイルス感染拡大により、子育ての孤立や社会的な支援の薄さにより、子どもをめぐる環境が深刻な状況になっていることが報告されており⁽²⁷⁾、一刻も早い真剣な議論が求められる。

7. 子ども政策を強力に進めるための安定財源の確保

そこで、こども家庭庁の資料においては、安定財源の確保について、以下の文言が記されており、政府としての姿勢を窺うことができる。

- 国民各層の理解を得ながら、社会全体での費用負担の在り方を含め、幅広く検討を進め、確保に努めていく。
- 応能負担や歳入改革、企業を含め社会・経済の参加者全員が広く負担していく新たな枠組みの検討。

(27) 連合総研レポートD I O12月号 「子育ての社会化」は進むのか 榎原智子 2021年12月

※ 内閣官房「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針（概要）」（2021年12月21日閣議決定）より

しかし、具体的な戦略は十分に描き切れていないように思われ、このままでは、2012年以降続いているように、安定財源の議論は政治によってふたたび放置され、絵にかいた餅となる可能性がある。

そして、繰り返しになるが、これまで見たように、具体的な財源確保の無い中の議論は、子ども子育てを家庭責任に矮小化させ、社会化の推進を阻む議論を勢いづかせ、結局は、少子化が更に進む事態になりかねない。加えて、規制緩和議論を再燃させ、子どもの最善の利益を歪めることも誘発させかねない。

そこで、国民に安定財源確保に向けた理解を得るための戦略はどのようなことが必要かを考える必要がある。安定財源確保とは、事業主や国民に対して新たな負担を求めるものである。その負担を求める議論において、子ども子育ての社会化という概念がなければ、子育ては、完全に「私的」な行為に止まってしまう。私的な行為に対して、社会で支えるという議論は難しく、安定財源確保に向けた議論は成り立たない。子ども子育ての社会化を切り口に議論を進め、多くの関係者に対して、多様な論点を挙げて議論を進める必要があると思われる。

介護の社会化の議論を進めた介護保険制度議論の経験⁽²⁸⁾を踏まえると、市民、労働界、経済界、介護事業者、地方自治体など、それぞれの関係者に対し多様な議論で理解を求めてきた。

一方、子ども子育ての支援に向けた安定財源確保の議論でも、子ども子育て支援の充実の必要性が高いこと、少子化がこのまま進むと、労働力不足による経済への打撃や地域が衰退していく危機感は共有化されていると思われる。そこで、これらの問題意識を切り口に、多様な関係者がそれぞれの立場から議論することが可能ではないか。

そこで、子どもの視点、子育ての視点、ジェンダーの視点、人口減少による社会・経済の視点、まちづくりの視点などに対し、関係するそれぞれの立場から、子ども子育ての社会化に対して多様な論点がありうることから、議論の視点などについて、以下の点について検討をしてみた（なお、本稿では紙幅の関係から、簡単なメモに止まる）。

(28) 議論が開始された1994年当時は高齢化率はまだ、14%であり、高齢化社会の入り口にたったところであり、2000年施行の制度は、高齢社会に向けて「間に合った」ということと思われ、構想から法律施行まで6年以上の時を要している。

- 子どもの視点からは、子ども子育て支援の環境改善や幼児教育・保育の質の改善、放課後児童クラブを給付化することによる質の改善、子どもの貧困の解消や子ども食堂、児童館などの居場所づくりの必要性について。
- 子育ての視点からは、子育ての社会化を推進しつつ、待機児童対策の解消はもちろん、妊娠から出産、育児に関する総合的な支援体制、0歳～2歳の保育料無償化などについて。
- ジェンダーという視点からは、働き方改革の推進や、男女の家庭における役割分担の意識改革⁽²⁹⁾とワークライフバランスの推進について。
- 少子化による社会・経済的な弊害という視点からは、深刻な労働力不足や国内需要の低下による経済成長への大きな影響について⁽³⁰⁾。
- まちづくりの視点では、人口減少と高齢化が進みつつある中で、地域の将来をどう作っていくのかを考える。

そしてその議論の先に、具体的な安定財源について検討する必要があるが出てくる。具体的には、更なる社会保障の充実を目的とする「消費税」、医療保険か年金保険料とともに徴収する「子ども保険」、所得税や住民税に上乗せして徴収する「目的税」、年金や医療保険者からの拠出で対応する「拠出金」、事業主から拠出している児童手当拠出金の増額と被用者も対象とする「新たな拠出金」などの考え方があがるが、これらは、社会化の議論の過程で収斂されてくるものと考え⁽³¹⁾。

その際、最も大きなポイントは「政治」の意思である。介護保険創設のときは、介護1

(29) 国立社会保障・人口問題研究所による第6回全国家庭動向調査（2018年7月実施）によると、依然として家事育児負担が妻に偏る実態にある。例えば、妻と夫の平均の1日の平均家事時間は、妻は平日263分（5年前に比べ17分減）、休日284分（同14分減）、夫は平日37分（同6分増）、休日66分（同7分増）となっている。

(30) 人口減少の弊害を正面から取り扱ったのは、「人口戦略法案」山崎史郎 日本経済新聞社 2021年11月に詳しい。

(31) 財源論については、山崎泰彦氏（神奈川県立保健福祉大学名誉教授）が、子ども保険の可能性も含めて多様な観点で分析されている（連合総研レポートD I O 2021年12月号「子ども・子育て支援と財源政策の論点」）。一方、堀勝洋氏（上智大学名誉教授）は、子ども保険制度を「保険の対象となるリスクととらえることができるのか」と、課題を提起している（「社会保障・社会福祉の原理・法・政策」 2009年4月20日 ミネルヴァ書房）。また、伊奈川和秀氏（東洋大学社会学部教授）は、子ども子育て支援法の成立が、介護保険法より遅れたことに対して、「社会保険と異なる社会福祉の財源構造（予算の制約）も大きい」と述べている（「社会保障の原理と政策」 法律文化社 2021年10月20日）。

万人委員会の市民活動のもと、自社さ政権というこれまでにない政治環境で高齢化社会に向けた議論が異例の展開で進められた。また、子ども子育て新制度は、社会運動の盛り上がりという点では物足りなかったが、社会保障と税の一体改革というこれからの社会保障を考える政府の重大な決意の中で進められ、民主党の分裂と混乱という犠牲の中で与野党の三党合意という異例の展開で進められた。

現在の政治状況を見るかぎり、安定財源確保に向けた議論を進めるのはハードルが高い状況はあるが、将来世代に負担を先送りさせない政策への転換に向けて、こども家庭庁の議論をきっかけとして、子ども子育て支援の社会化をキーワードに、責任ある財源論の構築が強く求められる。

(ひらかわ のりお 連合総合生活開発研究所副所長)

キーワード：子ども子育ての社会化／こども家庭庁／子ども子育て新制度／
子どもの最善の利益／子ども保険／子ども拠出金／少子化対策／民主党政権