

REPORT II

少子化対策から次世代育成支援へ

- 「子育ての社会化」に向けて -

社会研究部門 土堤内 昭雄
doteuchi@nli-research.co.jp

はじめに

基礎研レポート2004年4月号で「少子化社会を考える」と題して、少子化の現状と要因、少子化社会の課題とこれまでの対応、今後の少子化対策の方向性について考察した。^(注1)

その後、04年12月に少子化社会対策大綱（平成16年6月閣議決定）の重点施策の具体的な実施計画を示した「子ども・子育て応援プラン」（新新エンゼルプラン）が発表され、05年3月には、次世代育成支援対策推進法（以下、次世代法）に基づく企業の行動計画の策定期限を迎えた。

このようにこの1年間の少子化を巡る議論の高まりと少子化対策の進捗から、わが国の少子化政策は新たな段階に入ったものと思われる。そこで本稿では、この新たな少子化政策の意義と課題について考えてみたい。

1. 少子高齢化の進展と人口減少社会の到来

総務省が05年2月に公表した平成16年10月1日現在の推計人口（確定値）によると、日本の総人口は1億2,768万7千人で、年間増加数は6万7千人、増加率は0.05%で戦後最低となった。

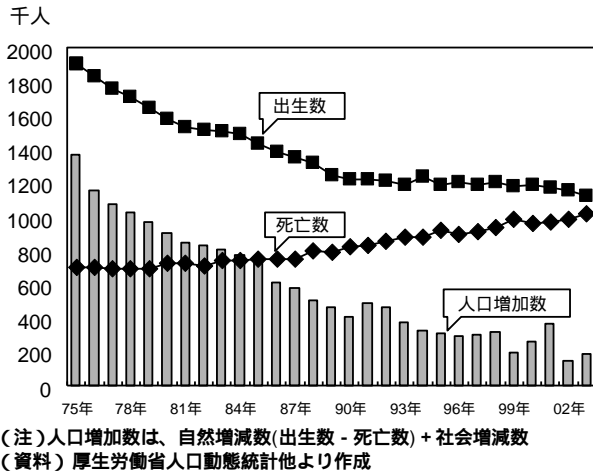
増加数の内訳は、自然増が10万2千人、社会減が3万5千人で、男女別では初めて男性が前年を9千人下回った。

また、0～14歳の年少人口比率は13.9%と最低、65歳以上の老年人口比率は19.5%と最高を記録し、少子高齢化の進展が顕著に見られる。生産年齢である15～64歳人口の比率は66.6%となり、ちょうどふたりの働き手がひとりの子どもとお年寄りを社会的に扶養する構造となっている。

これまでわが国の総人口の増加は、出生数から死亡数を差引いた自然増の寄与が大きい。それは出生数が減少しながらもまだ死亡数を上回っていたからだ。しかし、これまでの長寿化・高齢化の結果、今後は死亡数が出生数を大幅に上回り、いよいよ人口の自然減が始まる。

このようにわが国は総人口が減少する本格的な人口減少社会を迎えるが、それ自体は少子高齢化の進展の結果であり不可避である。今、なすべきことは急速な少子化に歯止めをかけたつ、人口減少に適応した新たな社会経済システムを構築することだ。少子化に歯止めをかける少子化社会対策から、人口減少を前提とした新たな社会経済ビジョンを検討する少子社会対策へ舵を切る時である。

図表 - 1 人口増加数と出生・死亡数の推移



2. これまでの少子化施策の流れ

わが国で少子化が意識され始めたのは、89年の合計特殊出生率が戦後最低の1.57となった、いわゆる「1.57ショック」を契機としている。その後も出生率の低下が続き、「健やかに子どもを生ま育てる環境づくり」を目指して、政府は94年に「エンゼルプラン」を策定し、保育サービスや育児休業制度の充実を図ってきた。

さらに99年には「新エンゼルプラン」を策定し、子育て支援サービスの充実に加えて、子育てと仕事の両立のための雇用環境整備や地域の子育て環境整備を進めてきた。このようにここまでの少子化対策は、子育てと仕事の両立支援の観点から保育に関する施策が中心だった。

しかし、少子化に歯止めをかけるほどの目だった政策効果は見られず、02年には「少子化ブ

ラスワン」を発表し、子育てと仕事の両立支援に加えて、「男性を含めた働き方の見直し」や「地域における子育て支援」が打ち出された。

これは従来の固定的な性別分業や仕事中心の生活スタイルに制度を合わせるのではなく、国民一人ひとりの生活スタイル自体を見直し、それに適合した社会制度設計を提唱したものだ。

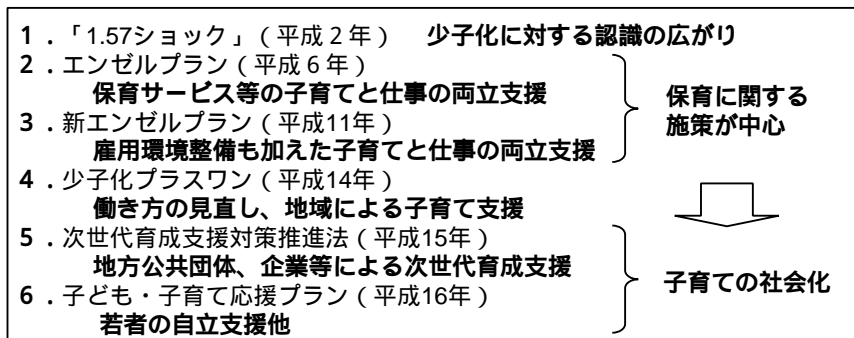
そして、03年には「少子化社会対策基本法」と「次世代育成支援対策推進法」が成立した。次世代法は急速な少子化がわが国の社会経済に大きな影響を与えるという認識から、政府、地方公共団体、企業等が一体となって次世代育成支援に取り組むものである。

この動きは次の2点においてきわめて重要な意味を持っている。第一に、これまでの少子化対策は子どもの数を増やす施策が中心であったが、次世代育成支援対策は、少子化という「数」の問題ではなく、持続可能な社会を築くために、次の時代を担う世代をどう育てるかという「質」の議論を喚起した点である。

第二に、これまでの少子化の施策対象は、子どもを生ま育てる親が中心になっていたが、次世代育成支援は次世代となる子ども自身や社会全体の構成員に焦点を当てた政策体系になってきたことだ。

わが国の少子化政策はこのような新たな段階を迎え、それは次世代育成支援という「子育ての社会化」の時代の始まりを意味している。

図表 - 2 これまでの主な少子化施策



3. 企業の次世代育成支援

(1) 制度の概要

次世代法では、次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ育つ環境を整備するために、国による行動計画策定指針に基づき、地方公共団体や事業者による次世代育成支援行動計画の策定を求めている。ここでは、一般事業者（企業）の行動計画についてみてみよう。

(2) 一般事業者（企業）の行動計画策定

国は行動計画策定指針として、男性を含めた働き方の見直し、地域における子育て支援、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、を4本柱にした「次世代育成支援に関する当面の取組方針」を策定した。そして、すべての働きながら子どもを育てている人のために、子育てしているすべての家庭のために、次世代を育む親となるために、という3つの目的に即した施策を掲げている。

これらを受けて、一般事業者は、企業の実情や従業員のニーズを踏まえ、企業全体で取り組み、社会全体による支援を念頭において行動計画を策定する。具体的には、子育てを行う労働者等の職業生活と家庭生活との両立を支援す

るための雇用環境の整備、働き方の見直しに資する多様な労働条件の整備、地域における子育て支援等の3分野がある。

計画期間はおおむね2～5年で、制度の利用状況や目標の達成状況を客観的に把握できることが必要だ。そして一定の基準を満たすことにより厚生労働大臣から認定を受け、広告、商品等に次世代認定マークを使用することができる。^(注2)

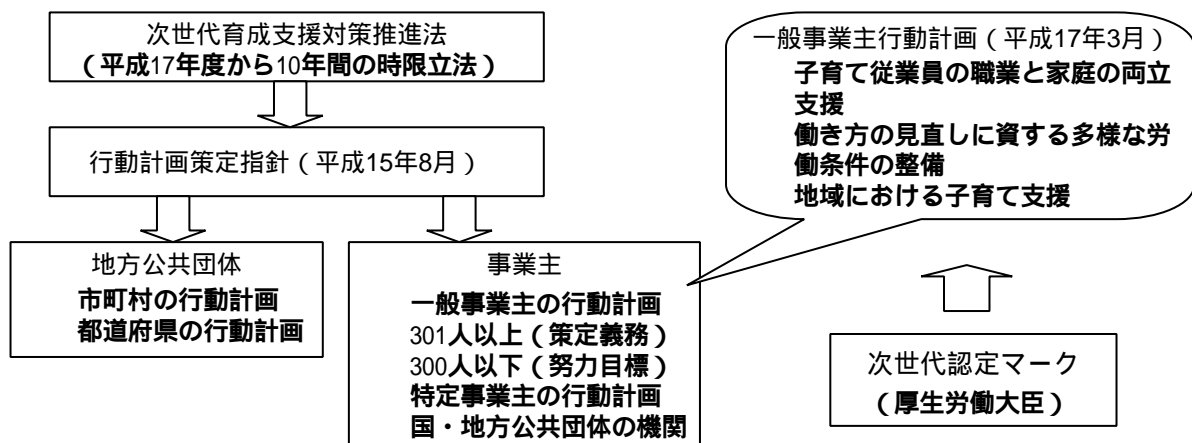
(3) 企業のCSR経営としての次世代育成支援

企業には顧客、従業員、株主、取引先、地域社会など様々なステークホルダーが存在する。CSR（企業の社会的責任）は、これらの関係者に対して責任ある企業行動を取ることだ。

次世代法の行動計画策定は、301人以上の企業に対して策定義務があり、これを守ることは法令遵守（コンプライアンス）であり、CSRの根幹をなす。

しかし、実際にはその内容には幅があり、特に前述の行動計画の や の領域は自社の従業員向けの対策であることから取り組み易いが、むしろCSR経営の観点からは、 の地域における子育て支援こそ企業の中長期的目標とすべ

図表 - 3 次世代法の概要と一般事業者の行動計画



きである。なぜなら企業が存続するためには、社会の持続性が前提であり、そのために次世代育成支援は不可欠であるからだ。

4. 子ども・子育て応援プラン

(1) 概要

03年に「少子化社会対策基本法」が成立し、それに則って04年に「少子化社会対策大綱」が作られた。同大綱では、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合いと連携、の4つの重点課題を設定している。

そしてこれらの重点課題に対して、平成21年度までの5年間に講ずる具体的な施策と目標を提示したのが04年12月に公表された「子ども・子育て応援プラン」(新新エンゼルプラン)だ。このプランは前2回のエンゼルプランが保育関連事業を中心としていたことに対して、「若者の自立とたくましい子どもの育ち」を提示し、施策対象の中心に子どもを位置付けている点が特徴だ。その背景には、近年の新たな少子化要因が影響している。

(2) 新たな少子化要因

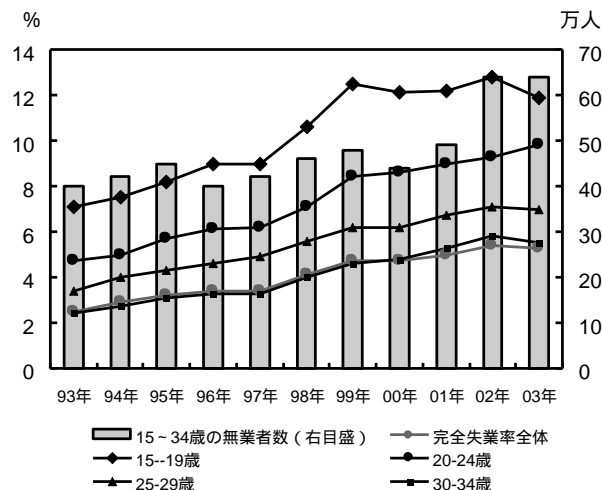
少子化要因のひとつは、有配偶率の低下であり、その背景としては結婚の精神的・経済的メリットの低下や女性の高学歴化に伴う結婚の機会損失費用の増大等が考えられてきた。

最近注目されている要因は、若者の雇用環境の悪化である。若年失業率が高止まりし、求職活動もしない無業者(ニート: Not in Employment, Education or Training)も増加している。また、リストラ策の一環として企業は正規雇用を減らしており、若者を中心にフリーターといわれる

非正規雇用者が増大している。

このように若者の雇用環境・経済基盤が不安定化し、将来への展望も持てない中で、結婚をためらう若者が増えており、一層の少子化に拍車をかけている。

図表 - 4 無業者数と失業率の推移



(資料) 総務省労働力調査より作成

(3) 若者の自立支援策

このような若者の就労支援に向けて、「子ども・子育て応援プラン」では、少年期を想定した、初等中等教育段階におけるキャリア教育の推進、キャリア探索プログラムの推進、インターンシップ(就業体験)の推進を挙げている。これは子どもの教育段階から職業体験などを通じて将来の経済的・精神的自立を図るために、子どもの職業観を育むことを意図している。

また、青年期を対象に、若年者のためのワンストップサービスセンター(ジョブカフェ)における支援の推進、若年者試用雇用の活用、

日本版デュアルシステムの推進などを示している。これは、若者が教育段階から就労段階へ円滑に移行するための支援策だ。従来は、企業が新卒者を大量採用し、企業内研修で必要な職業人教育を行ってきたが、企業の経営環境の変化や働き方の多様化に伴い、このような若者の就労支援施策は重要性を増している。

(4) 地域と企業の取り組み

(社)全国子ども会連合会では、文部科学省の委託事業として「職業体験&体験型環境学習事業」を行っており、青森県、山口県などでモデル事業を展開している。この事業は、地域の企業に協力してもらい小学生や中学生が職業体験を通して環境について学ぶものだ。

また、小中学校でも総合的な学習の時間を使って職場訪問や体験学習などを行っている。しかし、最近の学力低下の懸念から総合的な学習の時間確保が難しくなり、学校での体験学習の機会は十分とは言えない。

このような職業体験プログラムを実施するためには地元企業の協力が不可欠だが、現実的には受け入れ企業等を探すのに苦労しているという。そこで前述の次世代育成支援に向けた企業の行動計画に、このような地域や学校における子どもたちの職業体験を積極的に受け入れ、従業員の参画を支援・促進するプログラムを示してはどうだろうか。

小中学校の進路指導では、子どもたちの将来の職業選択を踏まえたライフプランの観点希望が希薄で、単なる進学指導となっている面もあり、社会で実際に「働く」とはどういうことを地域と企業が協力して子どもたちに教えることは次世代育成支援対策として重要であろう。

5. 「子育ての社会化」に向けて

これまでの少子化対策が次世代育成支援と位置づけられ、少子化を巡る政策議論が「数」から「質」へ、施策対象が「おとな」から「子ども」「社会全体」へ拡がり、わが国の少子化政策が新たな段階を迎えている。

さらにもうひとつの大きな変化は、次世代育成支援が、出産や乳幼児の「子育て」のみなら

ず、青少年期の子どもの「子育て」を応援し、若者の自立支援を打ち出したことだ。そして社会保障給付費の見直しなど、「子育ての社会化」へ本格的に動き出した。

かつて介護が、家庭で家族の手で行われていた時代から、施設介護を経て、在宅社会介護という「介護の社会化」への道を歩んできたように、「子育ての社会化」の時代が始まっている。子育てが家庭で営まれる私事から、国、地方公共団体、企業、地域などが一体となり、持続的な社会を築くための次世代育成へと変わりつつある。

わが国の平成14年度の社会保障給付費は83.6兆円で、そのうち高齢者関係が58.4兆円と全体の約7割を占め、児童・家族関係はわずか3.2兆円、3.8%である。子育てを社会化し社会全体で次世代を育成するとの立場に立つのなら、このような社会保障給付は見直す必要がある。

実際、諸外国における家族分野における社会支出の対GDP比を見ると、この比率の高い国では相対的に出生率が高い傾向が見られる。

「子ども・子育て応援プラン」においても、検討課題として、『社会保障給付について、大きな比重を占める高齢者関係給付を見直し、これを支える若い世代及び将来世代の負担増を抑えるとともに、社会保障の枠にとらわれることなく次世代育成支援の推進を図る。』と明記されている。

但し、社会保障給付には年金・医療・介護などとの関係から財源確保をどうするかという大きな課題がある。しかし、広く国民から集めた保険料を財源とする「育児保険」の導入の提唱もあるように、少なくとも次世代育成を社会全体で担い、国を挙げて取り組むという姿勢を明らかにすることが重要だ。「子育ての社会化」とは、子育てを社会に一任することではなく、

おとな世代がすべからく次代を担う子どもの成長に関与するということである。

おわりに

04年5月に東京都児童福祉審議会は、「都市型保育サービスへの転換と福祉改革」という意見具申を公表し、新しい保育施策の方向性を打ち出している。その中には、従来の公的な認可保育所だけでは急増する大都市の多様な保育ニーズに対応しきれないことから、都が独自に設けている認証保育所の推進がある。この制度は経営主体として行政や社会福祉法人ばかりではなく民間企業の参入を認め、大都市で働きながら子育てをする人にとって新たな保育の選択肢となっている。

しかし、「東京都認証保育所を検証する」中間報告書（自治労東京都本部・自治研・認証保育所作業委員会/04年10月）には、「利用者はお客様で、利用者の確保のためにはサービス提供は惜しまないとも考えられ、こうした状況は保育サービスを提供している機関同士での競争を促し、保育サービスを向上させることにつながるといわれていた。しかし、それは親へのサービス競争であり、果たして保育の質に結びつく競争といえるのであろうか。」と問題提起がされている。

一体、少子化が顕著な大都市における都市型保育サービスとは、いかなるものなのだろうか？保育所の主要な利用者である働く親のニーズを考えると、駅前保育や深夜保育、病後児保育など様々な保育サービスメニューが必要になる。しかし、ある子育てセミナーでは、「保育の現場としては、トワイライトステイや病後児保育事業など様々な保育サービス事業が、本当に子どもの幸せにつながるのか疑問を感じる」

との声があった。

利用する親の多様な保育ニーズに応えることも大事だが、そこで育つ子どもたちの保育の質をより優先的に考え、親の「子育て」支援とともに、子ども自身の「子育て」支援を重視しなくてはならない。少子化対策は子どもの数を増やす「数」の議論から、子どもの育ちを中心に考える「質」の議論に立ち帰ることが必要だ。そして少子化政策には、長期的かつ社会的な次世代育成支援との観点から確固たる理念が求められている。

(注1) 基礎研レポート2004年4月号「少子化社会を考える」の図表-1の凡例（従属人口/生産年齢人口）は分母・分子が逆になっています。訂正いたします。

(注2) 次世代法に基づく認定基準と「次世代認定マーク」
厚生労働大臣は、一般事業主からの申請に基づき、次の1から7までの基準の全てを満たす一般事業主の認定を行うことができる。

1. 雇用環境の整備について、行動計画策定指針に照らし適切な行動計画を策定したこと。
2. 行動計画の計画期間が、2年以上5年以下であること。
3. 策定した行動計画を実施し、それに定めた目標を達成したこと。
4. 3歳から小学校に入学するまでの子を持つ労働者を対象とする「育児休業の制度または勤務時間短縮等の措置に準ずる措置」を講じていること。
5. 計画期間内に、男性の育児休業等取得者があり、かつ、女性の育児休業等取得率が70%以上だったこと。
6. 次の(1)～(3)のいずれかを実施していること。
(1) 所定外労働の削減のための措置
(2) 年次有給休暇の取得の促進のための措置
(3) その他働き方の見直しに資する多様な労働条件の整備のための措置
7. 法及び法に基づく命令その他関係法令に違反する重大な事実がないこと。



「次世代認定マーク」