

少子化対策から次世代育成支援対策へ
—子ども家庭福祉改革の行方を見えて—

滋慶大学総合福祉学部教授 柏 紗 わ 女 ほう 峰 露

日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長 棚 ま い か

少子化、次世代育成支援、児童福祉法、子ども家庭福祉

【次世代育成支援対策体系】

1. 次世代育成支援・子ども家庭福祉改革の動向

平成17年4月から、わが国の子ども家庭福祉⁽¹⁾は、改革の助走を開始することとなった。それは、戦後もなく創られた「都道府県を中心とした職権保護による施設サービスの提供」を中心とするシステムから、「市町村・地域を中心とした利用者主体の包括的福祉サービスシステムの提供」を中心とするシステムへの改革の助走といえるだろう。平成12年のいわゆる社会福祉基礎構造改革の理念であった「バーナリズムからパートナーシップへ」とのスローガンが、ようやく子ども家庭福祉を巻き込むようとしているのである。

それは、多くの人が当たり前のように福祉サービスを利用し、また、多くの人が、これまで当たり前のように福祉サービスの想い手となる福祉の「普遍化」を意味する。しかしながら一方で、介入やサービスを強固に拒む利用者に支援を届け、また、困難な生活課題を抱える利用者を長期に渡ってケアし、さらには専門的に支援するシステムの確立、すなわち福祉の「専門化」も必要である。特に、子ども家庭福祉においては、子ども自らが進んで福祉サービスの利用主体となることができないという特性から、公的責任、パートナリズムの視点が重視されなければならない。

少子化や子ども虐待の顎在化、育儿の孤立化は、これまでの都道府県、職権保護、施設を中心とする子ども家庭福祉システムの限界を示している。

いわゆる税制三位一体改革や総合施設の検討、障害者自立支援法案にともなう障害児福祉サービスの利用制度の変更など子ども家庭福祉の基盤整備をめぐる改革動向も、現行システムの限界を克服するための歩みの一環と捉えることができる。今こそ、「普遍化」と「専門化」という二つの理念を両立させた新たなシステムを、創造していくことが必要とされている。本稿では、こうした方向を展望しつつ、少子化対策から次世代育成支援施策に至る歩みを総括し、今後の次世代育成支援子ども家庭福祉の歩むべき道筋を考察することとする。

2. 少子化対策がもたらしたもの

(1) 少子化対策の始まり
平成2年6月、平成元年の合計特殊出生率が統計史上最低を更新する1.57となつたことが公表されるると、高齢化社会の基盤整備を進めれる老人福祉等の一部を改正する法律の審議中であった国会は大きなショックを受けた。これがあわゆる1.57ショックである。以後、子育ち・子育て支援策は「少子化対策」として、いわゆる「年金・医療・介護」を下支えする施策としての歩みを始める。少子化対策は平成6年のエンゼルプランに結実し、さらに平成11年の新エンゼルプランへと引き継がれていく。

(2) 少子化対策の結果
少子化対策は、その性格上、いわゆる一般的な

子どもの行いを庇護し、一般的な家庭の行動を基づかず、さらには働き手を増やすことが注目となつた。その結果、仕事と育児との両立支援を図る社会的支援法も成立した。現在、地域における子育て支援サービスが十分でないため、保育所に利用希望者が集中して待機児童問題が社会問題化していることを踏まえ、改正児童福祉法においては、高齢者や障害者の介護に対するサービスを拡充していくことをする政策である。平成16年改正児童福祉法とともに市町村の役割強化や同年年末の子ども・子育て応援プランにおける、いわゆる子育て在宅福祉三本柱の整備目標設定も画期的なことであった。

4. 新たな動向

平成15年の次世代育成支援対策推進法の制定並びにそれにともなう児童福祉法改正は、保育所に偏った子育て支援開拓施策を見直し、すべての子育て家庭に対するサービスを拡充していくことをする政策である。平成16年改正児童福祉法とともに市町村の役割強化や同年年末の子ども・子育て応援プランにおける、いわゆる子育て在宅福祉三本柱の整備目標設定も画期的なことであった。

(2) 要保護児童福祉における市町村の役割強化

一方、深刻化する子ども虐待問題への対応や社会的養護を必要とする子どもたちの福祉の増進を図ることなどを目的とした改正児童福祉法が平成16年に成立し、翌年4月から施行されている。

この法律は、児童相談における市町村が第一義的役割を担うことを法律上明確化することも、児童相談所の役割を要保護性の高い困難事例への対応等に重点化している。そのうえで、市町村を含む地方公共団体に要保護児童の状況の把握や情報交換を行うための協議会（要保護児童対策地域協議会）を設置できることとし、地域の機関や施設、NPOなどがこのネットワークに参画することによって、みんなの力で子どもや家庭を支援していくことをねらいとしている。

3. 新たな政策の展開

(1) 次世代育成支援施策の展開

こうした問題認識から、平成15年度から、次世代育成支援という新しい考え方による少子化、子育て支援策の推進が図られている。次世代育成支援とは、「家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援すること」（少子化対策推進関係閣僚会議）と定義される。

新たな子育て支援・次世代育成支援のための基本法には、いずれも平成15年に成立した少子化社会対策基本法、次世代育成支援対策推進法、改正児童福祉法の3本がある。少子化社会対策基本法は、子育て支援・次世代育成支援の基本的考え方や推進方策などを規定した法律である。この法律に基づき、少子化社会対策大綱や子ども・子育て応援プランが策定された。

また、乳児院及び児童養護施設の入所児童に関する年齢要件の見直し、里親の権限規定の明確化、退所児童の見直し、児童養護施設の入所児童に関する制度改正、要保護児童に関する司法関与の見直しも行われている。

一

育児休業や子どもの看護休暇などに關する事業主行動計画を策定しなければならないことされた。次世代育成支援対策推進法と同時に、改正児童福祉法も成立した。現在、地域における子育て支援サービスが十分でないため、保育所に利用希望者が集中して待機児童問題が社会問題化していることを踏まえ、改正児童福祉法においては、高齢者や障害者問題と共に問題を「育児」も抱えることの深刻化をもたらすこととなった。つまり、在宅育児支援をするためのサービスがないために特別な話題や人手不足による問題を「育児」も抱えることの深刻化である。

そして、その一方で、ひとり親家庭支援や子ども虐待や社会的養護、障害児の子育て支援などないむかくる要保護家庭や要保護児童施策の計画的進展は進れることとなつていった。

5. 新たな動向が示すもの

(1) 三位一体改革が示したもの

平成16年8月、地方六団体による国庫補助負担金廃止に係る提案は、次世代育成支援・保育の仕組みが、高齢者を含む成人の仕組みと大きく異なることを示した。

一

村児童家庭相談援助指針、要保護児童対策地域協議会設置・運営指針なども策定された。これらに基づき、平成17年度からは、要保護児童福祉分野においても、市町村を巻き込んだ新たな体制整備が始まった。

次世代育成支援対策推進法は、すべての都道府県、市町村に、平成17年度から5年を1期として、地域における子育て支援サービスを中心とする次世代育成支援地域行動計画の策定を義務づけた。

また、国及び地方公共団体等（特定事業主）並びに従業員301人以上の事業主（一般事業主）も、

地方財源となり、人間の一生を見通した福祉サービスが地方と国に分断されてしまうこととなる。

(2) 総合施設検討が示したもの

一方、幼保一元化や規制緩和を水源にもついわゆる総合施設の水路も、次世代育成支援・保育施設の保健福祉部局と教育委員会による分断を浮かび上がらせた。しかも、保育所、幼稚園とも事業者に対する税による補助負担金制度であることは同様であるが、幼稚園利用は契約制度であり、就学前保育・教育でも制度の相違が明確になっきのである。その中で、総合施設に際しては、利用者と事業者との契約利用方式が提言され、平成17年度から全国36か所でモデル事業が開始されている。

(3) 障害者自立支援法案が示したもの

さらには、利用者主導の動向から生じた社会福祉基礎構造改革により導入された支援費制度を改善する障害者自立支援法案に、障害児福祉サービスの制度改革が盛り込まれ、障害児施設利用のあり方や施設のあり方が、障害者をどうでないかで分断されることとなつたのである。

6. 次世代育成支援・子ども家庭福祉施策のゆくえ

次世代育成支援・子ども家庭福祉施策の特徴は、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策と比較すると、①都道府県中心、②職種保護中心、③施設中心、④事業主給付中心、⑤税中心、⑥保健福祉と教育の分断、の6点があげられる。さらに歐米のシステムと比較すると、⑦限定期的な司法関与をあげることがで

三

高齢者福祉と障害者福祉のシステム統合が将来の課題として俎上にのぼり、障害者自立支援法案が検討されている今、次世代育成支援・子ども家庭福祉施策体系も、①市町村中心、②契約と職権保護のバランス、③施設と在宅サービスのバランス、④個人給付中心、⑤社会保険と税、⑥保健福祉と教育の統合、⑦積極的司法関与、の方向を念頭に、再構築に向けて検討を開始することが必要

冒頭に述べたとおり、少子化対策は、年金・医療・介護充実のための手段として出発した経緯をもつ。そして、現在もなお、次世代育成支援施策はその水源を引きずっている。

これから次の次世代育成支援・子ども家庭福祉は、「年金・医療・介護」と「少子化対策」に二分化されるのではなく、「年金・医療・育児・介護」の四つ葉のクローバーによって再構築されなければならない。それこそが、人間の一生を通じた福祉・安寧を保障することになるのである。最後に、これらをまとめたのが図である。

註1) 本稿においては、次世代育成支援施策の主たる子ども家庭福祉分野と要保護児童福祉分野とが統合された施策体系を子ども家庭福祉と呼ぶ。なお、次世代育成支援施策体系と子ども家庭福祉施策とは体系が異なっているが、ここでは紙幅の関係でその問題は取り上げず、両施策体系を並行して用いることとする。

（文部省）

- 1) 柏女靈峰「次世代育成支援と保育」全国社会福
祉協議会（2005）
- 2) 柏女靈峰ほか「子ども家庭福祉サービス供給体制
のあり方に関する総合的研究」、「平成16年度厚生
労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）
報告書」（2005）
- 3) 柏女靈峰「次世代育成支援と保育の課題」、「保育
年報 2005」全国社会福祉協議会（2005）
- 4) 柏女靈峰「子育て支援と保育者の役割」フレーベ
ル館（2003）
- 5) 柏女靈峰「市町村発子ども家庭福祉」ミネルヴァ
当屋（2005）

4

六

三

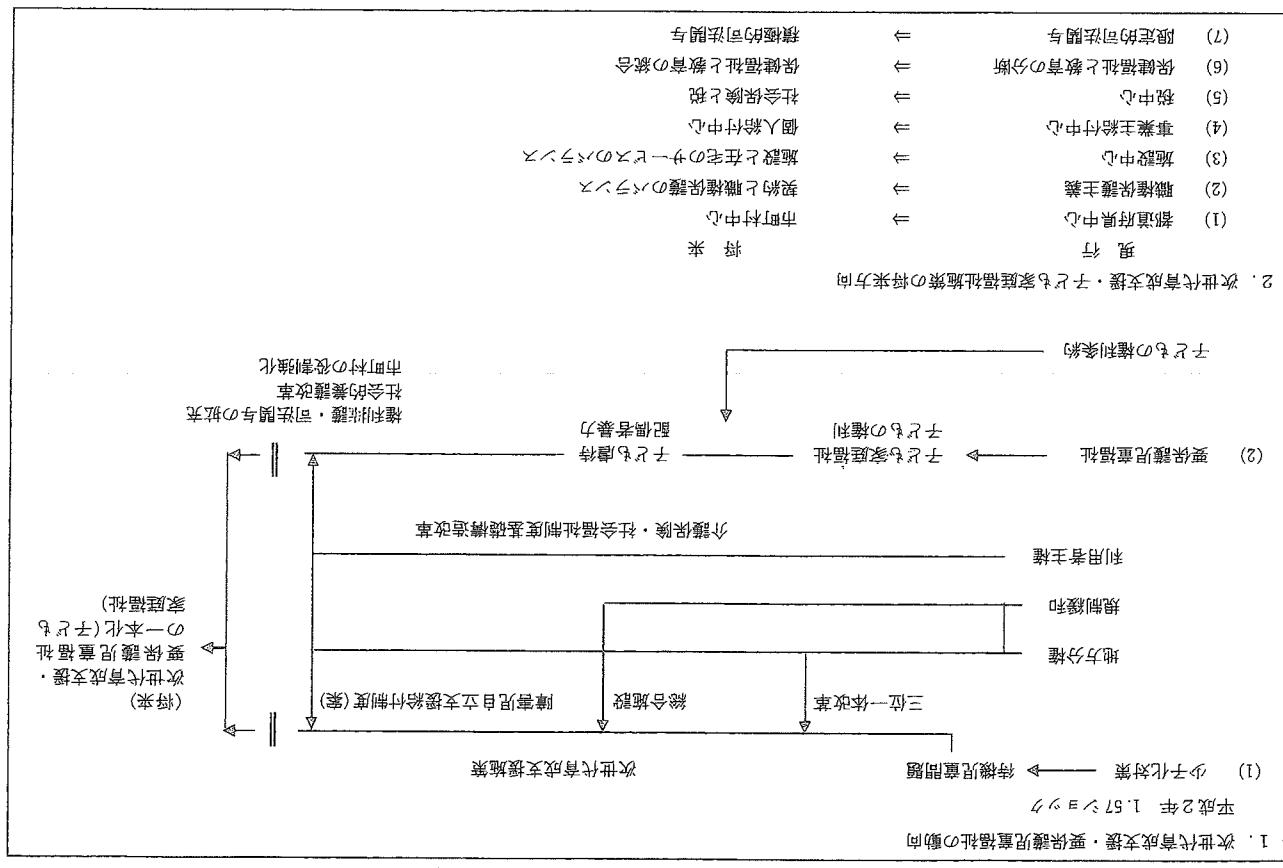


图 次世代育成支援。子孫を察知する再編集