

報 告 書 全 文

社会連帯による次世代育成支援に向けて

平成15年8月7日

**次世代育成支援施策の
在り方に関する研究会**

目次

はじめに	25
1. 基本的な考え方	
(1)次世代育成支援施策を取り巻く現状	27
(2)次世代育成支援施策の基本的な考え方	29
(3)子育て支援施策の基本的方向	30
2. 事業等の在り方	
(1)地域子育て支援	35
(2)保育	38
(3)経済的支援	46
(4)他の関連施策の取扱い	48
3. 費用負担の在り方	
(1)基本的な考え方	50
(2)現役世代・高齢者、企業・団体、国・都道府県・市町村の役割	50
(3)共助の視点に基づく費用負担	52
(4)社会保障に要する費用の増大	53
おわりに	54

はじめに

- 子どもは「未来の夢」、「次代の希望」である。いかなる時代であっても、次代を担う子どもたちの屈託のない笑顔や歓声は、人々の心に、優しさと元気を与えてくれる。また、日々、新しい体験、出会いを通じて成長していく子どもたちの姿からは、明日に向けた夢と希望を見出すことができる。
- そんな子どもたちを取り巻く環境が一段と厳しさを増している。核家族化の進行、就労環境の変化、近隣関係の希薄化などを背景に、家庭や地域における子育て力の低下は著しく、親の育児負担感の増大などが生じている。その結果、深刻な育児不安や歪んだ子育て、さらには子どもにとって育ちにくい社会への変容につながり、児童虐待や子どもによる犯罪など深刻な事件に結びついているとの指摘もある。
- 他方、少子化に歯止めがかからない状況が続いている。平成元年の「1.57ショック」以来、国民の関心を集めることとなった合計特殊出生率も、平成14年には「1.32」と史上最低記録を更新し、間もなく我が国は「人口減少社会」へと突入することが確実な状況となっている。こうした少子化は、社会保障制度を始めとして我が国の経済社会に深刻な影響を与えるとともに、地域社会から子どもの姿が見られなくなること（子ども減少社会）により、その活力が失われることが懸念されている。
- こうした厳しい時代だからこそ、次代を切り拓いていく子どもたちの育ちをしっかりと支え、子を持ち、子育てをするという生き方を選択することについて、夢と希望が感じられる社会を実現することが、今を生きる我々にとって緊急かつ重要な責務であると考えます。
- こうした中で、地域の現場では、新たな子育て、子育て支援の取組がみられている。また、政府においても、今般、少子化社会対策基本法や次世代育成支援対策推進法が制定されるなど、本格的な次世代育成支援施策の充実・強化に向けた第一歩が踏み出された。

- 今後、平成16年に向けて、児童手当制度や育児休業制度の見直し、年金制度における次世代育成支援など、さらなる施策の充実に向けて検討が本格化するとともに、さらに、地方分権、規制改革等の論議も視野に入れ、保育所等の子育て支援施策の将来像を明らかにすることが求められている。
- こうした状況を受けて、本研究会は、中長期的な視点からの次世代育成支援施策、特に、すべての子どもたちを対象とする基盤的な施策ともいえる「子育て支援施策」を中心に、今後の基本的方向や施策の選択肢などについて、研究・整理する観点から、現場でのヒアリングなどを交えつつ、5回にわたり、検討を行った。
- 本報告書では、今後の次世代育成支援施策の基本理念として、「社会連帯による子どもと子育て家庭の育成・自立支援」を掲げ、こうした基本理念の下で、地域子育て支援、保育、児童手当など子育て支援に関連する既存の施策とその財源の在り方を見直し、新たな「次世代育成支援システム」の構築を図ることを提言している。
- これまで、次世代育成支援施策については、個々の制度、施策ごとに論議されることが多く、制度横断的に、しかも、財源の在り方を含めた総合的な検討が行われることはほとんどなかった。それだけに施策全体をトータルに捉えた本報告書は、着想、先進性などの点で有意義なものと考えるが、他方、改革の実現に向けた具体策、手順などについての十分な検討には至らなかった。
- この報告書が契機となって、子育て支援を中心とする次世代育成支援施策の新たな展開に向け、今後、さらなる議論が積み重ねられることを期待したい。

1. 基本的な考え方

(1) 次世代育成支援施策を取り巻く現状

(子どもと家庭を取り巻く環境の変化)

- 子どもや家庭を取り巻く環境は、近年、厳しさを増している。核家族化の進行や父親の長時間労働に加え、近隣関係の希薄化など子どもをめぐる地域ネットワークが弱体化する中で、育児の負担が母親にのしかかり、母子2人きりで周囲から隔絶されて一日を過ごす「育児の孤立化」といった状況が指摘されている。また、兄弟姉妹の減少などによって乳幼児とのふれあいの経験がないままに親となる者が増加するなど、家庭や地域における子育て力の低下は著しい。
- この結果、「育児の自信がなくなる」とする母親が専業主婦の7割に達しているほか、子育てについて「イライラすることが多い」とする母親が20年前の3倍に増加するなど、母親の育児への負担感は大きく高まっている。
- こうした状況は、子どもの成長に悪影響を及ぼすことも懸念されている。例えば、こうした育児に関する歪みが顕在化した事例ともいえる児童虐待について、全国の児童相談所における相談処理件数をみた場合、平成14年度には、児童虐待防止法が施行される前の平成11年度と比較して、約2倍に増加している。近年、事例の把握が進んだという事情を勘案しても、子どもの健全育成を著しく阻む状況が広がっていることがうかがえる。
- また、子育て家庭の経済的状況をみた場合、近年、教育費をはじめとする子育てに係る支出が増加している。特に乳幼児を養育する世帯の場合には、収入面でも低い水準にある。
- 出産後も就業を継続したい、あるいは速やかに再就職したいと考える女性が多いにも関わらず、職場環境や保育サービスの不足などを背景にこうしたニーズに答えられていない現状もある。

(少子化の急速な進行)

- 我が国の少子化は、急速に進行している。平成元年の「1.57ショック」以降、エンゼルプラン、新エンゼルプランの策定といった施策が講じられたが、合計特殊出生率は一貫して低下し続け、平成14年には1.32という過去最低の水準に至っている。これは、他の先進諸国と比べても低い水準である。

また、平成14年1月に発表された「日本の将来推計人口」によれば、従来、少子化の主たる要因とされてきた晩婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」という新たな現象がみられ、現状のままでは、少子化は今後一層進行すると予想される。

- 平成18年をピークとして、今後総人口は減少に転じることが見込まれており、我が国はいよいよ「人口減少社会」へと突入する。こうした少子化の進行は、地域社会における子どもの数や労働力の減少といった形で社会全体において、また、地域や職域において様々な影響を及ぼすのではないかと懸念する声が高まる中で、先般、少子化社会対策基本法や次世代育成支援対策推進法が成立するなど、人口減少社会に向け、少子化の流れを変え、生まれた子どもを健やかに育てるための枠組みの整備が進められている。
- 本年6月に公表された出生動向基本調査によれば、夫婦が理想とする子ども数は、平成14年時点で2.56人であるのに対し、実際の出生子ども数は2.23人と、理想と現実に大きな差が生じている。このため、次世代育成支援施策は、こうした差をできる限り縮め、子どもを生み育てたいと思う家庭がそれを実現できるよう支援する役割が期待されている。

(社会保障制度に対する国民意識の変化)

- 厳密な比較は難しい面があるが、現在の我が国の社会保障給付費を欧米諸国と比較すると、「高齢」関係給付の比重が高く、「児童・家族」関係給付の割合については、欧州諸国に比べ低く、米国と同程度の水準である。今日の社会保障において大きな役割を果たしている年金、医療、介護の各制度が事実上、世代間扶養の機能を有していることを考えると、世代間の公平の確保を図り、若い世代の理解を得るといった観点から、こうした給付構造の見直しを進めるべきとの指摘がある。

- 内閣府が本年4月に公表した公的年金制度に関する世論調査によれば、5年前と比べ、年金、介護などの高齢者施策の充実を重要とする割合が減少しているのに対し、次世代育成支援施策を重要とする割合は2倍に上昇しており、国民の間で次世代育成支援施策の充実を求める声が高まっている。

(2) 次世代育成支援施策の基本的な考え方

- (1)のような子どもと家庭を取り巻く状況を踏まえれば、今、子どもを生き育てることを社会がもっと評価し、次世代育成支援一次代を担う子どもやこれを育成する家庭を社会全体で支援すること一を速やかに、しかも強力に推進していくことが必要である。
- そのねらいは、次代の社会を担う子どもたちの幸せを第一に考え、こうした子どもたちを育成する家庭の子育て力が高まるよう各種の支援を行うことにより、子育てをする人が子育てに伴う喜びを実感できるような社会を形成していくことにある。
- こうした次世代育成支援施策のねらいを実現するとともに、少子化の流れを変え、21世紀の我が国を夢と希望にあふれた活力ある社会とするためにも、次世代育成支援施策を高齢者関係施策と並ぶ国の基本政策として位置づけることが必要である。
- 子どもは「未来の夢」、「次代の希望」であり、その育成は、子どもを持つ家庭のみならず、すべての国民にとって重要な意味を持つものである。したがって、次世代の育成について、すべての国民がこれを自分の問題として捉え、その重要性について理解を深めるとともに、それぞれその置かれた状況に応じた役割を果たしていくことが期待される。
- こうした観点を踏まえ、次世代育成支援施策の基本理念を「社会連帯による子どもと子育て家庭の育成・自立支援」とし、この基本理念を踏まえて、新たな「次世代育成支援システム」の構築など施策の再編・強化に向けた検討を進めるべきである。

(3) 子育て支援施策の基本的方向

- 次世代育成支援施策は、地域子育て支援、保育、児童手当のほか、被虐待児など保護を必要とする児童や家庭への支援、母子、父子家庭及び障害児とその家庭への支援、男性を含めた働き方の見直し、子育てと仕事の両立支援、教育、生活環境の充実など、その領域は多岐にわたるが、その実施に当たっては、地域・職域の各場面で、これらを一体的に推進することが重要である。
- その推進に当たっては、国、都道府県、市町村のみならず、国民一人ひとり、さらには企業・団体が一体となって、次世代の育成という視点に立ち、積極的に役割を果たしていくことが必要である。
- 次世代育成支援施策のうち、特に地域子育て支援、保育、児童手当といった、次世代とこれを養育する家庭を直接支援する「子育て支援施策」は、原則として、市町村において実施されるとともに、子ども全般を対象とする基盤的な性格を有するものであり、次世代育成支援施策全体の底上げを図る観点から、さらなる充実が必要である。
- 具体的には、今後、以下の5つの基本的方向に沿って、施策の量的・質的拡充を図ることが適当である。
 - ・ 普遍化・多様化
 - ・ 総合化・効率化
 - ・ 家庭と地域の「子育て力」
 - ・ 出生から青少年まで年齢に応じたきめ細かな施策
 - ・ 専門性の確保

(普遍化・多様化)

- 長い間、子育ては近親者や地域の手助けを受けながら行われてきた。しかし、1の(1)でみたとおり、近年、このようなインフォーマルな支援を得ることが期待できない状況が広がっている。こうした中で、施策の対象を「すべての子育て家庭」へと広げていくことが必要となっており、近年スタートした地域子育て支援サービスの充実強化など積極的な取組を進めていくことが必要である。

- また、これまでの子育て支援施策は、「保育」に代表されるように、児童福祉法を基本に、「福祉」の考え方に基づき対象者・家庭を限定して行われてきた。しかしながら、保育の利用世帯をみても、かつては低所得世帯が中心であったが、現在では、所得税課税世帯が多数を占めており、その状況は大きく変化している。したがって、施策・制度も、従来のような主に低所得世帯を念頭に置いた福祉的な対応から、普遍化・一般化という流れにふさわしい在り方、利用しやすい仕組みへと見直すことが適当である。

- したがって、今後の子育て支援施策は、所得、職業、働き方の違い、家族形態などで必ずしも一律に区分されることなく、すべての親子を対象に、その必要に応じたサービス等の提供を目指すべきである。

その際、就学前の子どもたちに対する支援について、将来的には、従来の「福祉」か「教育」かという施策の枠組みを超え、次世代育成支援という広い観点から考えていくべきである。

- こうした施策の推進に当たっては、子どもの幸せという視点に立ち、親の子育て力が高まるよう支援を行うべきであり、親が自己の都合を優先するあまり、育児の責任を放棄するようなことがあってはならないと考える。また、子育て家庭の状況が多様化していることを踏まえ、一律の対応ではなく、個々の子どもや子育て家庭のニーズに即したきめ細かな施策を実施することが必要である。

(総合化・効率化)

- 子育て支援施策は、サービス（地域子育て支援、保育）と経済的支援（児童手当）に分かれ、それぞれ財源構成も異なるが、市町村において実施され、また、子ども全般を対象とする点で共通している。このため、これらを効果的に実施していくためには、それぞれの給付を個別に取り扱うのではなく、総合的な視点からその在り方を見直すことが必要である。

- その際、地域の実情に応じ、地域子育て支援や保育、さらには幼稚園を含めてサービス間の連携を図るとともに、サービスと経済的支援について、両者が適切に組み合わせられ、個々の家庭のニーズに合わせて効率的に提供されるようにすることが必要である。

- サービス提供に当たっては、より効率的なものとなるよう配慮すべきであり、NPO、企業の参加促進や保育所の公設民営方式の活用など、多様な主体が創意工夫を凝らした質の高い事業展開を進められる環境を整備することも重要である。
- なお、次世代育成支援の推進という観点からは、単に子育て支援施策の充実を図るだけではなく、「我が子をもっと自分たちで育てたい」とする親たちの希望をかなえるためにも、男性の育児やそれを実現するゆとりある働き方の実現など、子育てと仕事の両立支援を進めることが必要である。
また、希望する専業主婦が速やかに再就職ができるようキャリアコンサルタントによる支援等を行っていくことも望ましい。
こうした総合的な取組を進めることにより、はじめて次世代育成支援施策の効果が期待できるものと考えられる。

(家庭と地域の「子育て力」)

- 子どもの幸せの視点を考えれば、親の負担軽減を図るあまりに、親を単なる「サービスの一方的な受け手」としてしまうような支援は適当ではない。むしろ、親子の絆を深め、親の子育て力を高める施策や親自身の主体的な取組を促す施策を充実する視点が必要である。
- こうした取組の中には、例えば、親自身が相互に助け合い、成長するためのネットワークづくりや、子育て経験者・高齢者、専門職なども含めた住民参加によるネットワークづくりなどが考えられる。また、市町村単位で保育所、幼稚園、NPO等の有機的な連携を図りつつ、子育て支援を展開していくコーディネート機能を拡充していくことも重要である。
こうした取組は同時に、地域ネットワークの弱体化が指摘される現在、子育て支援を通じて地域社会や住民の中につながりとぬくもりと信頼を再生する契機ともなるものである。
- こうした取組をはじめ、子育て支援施策は、市町村など地域において、その実情や個々のニーズに合致したきめ細かい取組として展開されていくことが望ましい(地域主義)。このような地域の自主的な取組が主体的に行われ、これを国が基本政策として、都道府県が広域的な見地から地域政策を講じる立場として、重層的に支援していくという考え方の下に施策が推進されていくことが重要である。

(出生から青少年まで年齢に応じたきめ細かな施策)

- 子育てと一口にいても、出生から青少年期まで、子どもの発達段階に応じて、そのニーズは大きく異なっており、年齢に応じて、きめ細やかな施策を考えていくことが重要である。また、教育施策を始めとする関連施策との連携にも十分な配慮が必要である。

- ゼロ歳児をはじめ乳幼児期という人生の初期段階は、人間(他者)に対する基本的信頼感を形成する大事な時期である一方、子育て家庭にとっては育児負担が大きい割に、公的支援が少ない状況にあり、また、近年、こうした乳幼児を抱える子育て家庭を取り巻く諸状況を踏まえると、特に、この年齢層の支援を重点的に強化していくことが望まれる。
具体的には、
 - ・ 妊娠から乳幼児期までのきめ細かな母子保健対策を講じる
 - ・ 希望する者がその希望どおりに就労継続し、育児休業を取得できるような職場環境の実現のための育児と仕事の両立支援策の実施と併せて、育児休業後、確実に保育サービスが利用できる体制を整備していく
 - ・ 専業主婦家庭や育児休業中の家庭など、すべての子育て家庭を支援する地域子育て支援事業、特に親子が一緒に参加でき、親の「子育て力」を高めることにもつながる「つどいの広場」的事業等の充実を図るといった対応が期待される。

- 3歳以降においては、社会性やコミュニケーション能力の向上等に対する配慮が重要であり、保育所や幼稚園におけるカリキュラムの在り方、遊び場の整備などにおいても、こうした年齢層に配慮した環境づくりが求められる。

- 小学校就学後は、義務教育など教育施策を通じて公的支援が相当程度整っているが、他方、放課後においては、地域の遊び場の減少、共働き家庭の増加といった状況の下で、子どもの放課後の居場所の確保といった課題も生じている。放課後児童クラブなど、子どもたちが、年齢の枠を超えて、たくましく成長できる良好で安全な環境を確保することが重要である。

- 思春期になると、いじめや不登校の問題、さらには朝食の欠食等の食習慣の乱れや思春期やせに加え、性に関する問題など心と身体の問題も生じている。また、兄弟姉妹の減少などによって体験的に子育てを学ぶ機会が減少しているとの指摘もある。

こうした課題に対しては、地域の実情に応じ、教育施策と連携を図りつつ、積極的な対応が望まれる。特に、食を通じた家族形成、人間性の形成や健康づくり（食育）、中高生と乳幼児のふれあいの場の提供、さらには、性や性感染症予防に関する正しい知識の普及を図ることが次世代の親づくりという視点からも必要である。

- 次世代育成支援施策全般に目を向ければ、高等教育などの教育費の負担を指摘する声も大きく、奨学金制度の充実が求められているほか、若者の自立支援を促す観点から職業選択や能力開発の支援を行うキャリアコンサルタントの養成の推進等を図っていくことが必要となっている。

（専門性の確保）

- 地域や家庭の子育て力の低下に伴い、単に保育のみならず様々な支援を得て何とか子育てをしている家庭が増加しているといった指摘や、切れやすい、荒れるといった問題行動が頻繁にみられる子どもたちが増えているといった指摘がある。こうした状況を踏まえ、サービスの量的拡大を図る一方で、あわせてその専門性を高めていくことが必要である。

- 具体的には、特別な配慮を必要とする家庭や子どもにも対応できるような子育て支援のためのコーディネート機能を市町村を単位として拡充していくほか、保育所等が地域子育て支援センターとして、広く地域の子育て家庭の相談に応じるとともに、虐待などに至る前の予防対応を行うなど、一定のソーシャルワーク機能を発揮していくことが必要である。

このため、一定の実務経験を積んだ保育士等をこうした役割を担うスタッフとして養成する等の取組を進めていくことが必要である。