

子どもとともに暮らし、育ち合うために

— 点検!あなたのまちの「次世代育成支援行動計画」 —

いま、都道府県や市町村では、「少子化対策基本法」(2003年7月)「次世代育成支援対策推進法」(以下、推進法、2003年7月)や行動計画策定指針(以下、策定指針、同年8月22日:関係7大臣連名告示)にもとづき「少子化」対策としての「次世代育成支援行動計画」づくりが進んでいます。

あなたの地域の行動計画の作成の手続きや内容には問題はありますか?このパンフを参考にして、点検してみましょう。

- 1 「地域行動計画」の策定にあたって
- 2 個別事業を点検しましょう
- 3 日本の現状はこうなっています
- 4 こんな提言もしています

国民教育文化総合研究所

「次世代育成支援行動計画」研究委員会報告

1 「地域行動計画」

の策定にあたって

1. 計画策定にあたっての手続きは正しく踏まれていますか？

推進法では、市町村や都道府県で計画を策定する時には、住民の意見を幅広く聴取し、反映させることが必要であるとされています。そのためには、公聴会、懇談会又は説明会の開催等を通じて計画策定についての情報を提供し、また行動計画等を策定または変更したときは、遅滞なく、これを公表することとされており、広報誌やホームページへの掲載等により適時かつ適切に広く住民に周知を図ることが必要であるとされています。あなたの地域ではどうなっていますか。もしも、こんな手続きが踏まれていなかったら、早速に質問を出したり、申し入をしましょう。

2. これまでの施策が十分に検証されていますか？

これまでも少子化対策については、国や自治体でエンゼルプラン(1994年)や新エンゼルプラン(1999年)、さらには少子化対策プラスワン(2002年)などが進められてきました。しかし、効果があがらなかったため、今回の行動計画策定という事態になったのです。どうして、効果があがらなかったのかを正しく分析する必要があります。私たちは、これまでの施策は、働きながら家庭生活をおくり子育てする一人ひとりの市民や、これからの時代を生きる子どもたち一人ひとりの育ちを支えるという発想がありませんでした。このままでは国家、社会の存立が危ないという危機意識を優先させる発想になっていたのです。しかし、その割には投入される経費がまったく不十分であったことが少子化進行の原因だと指摘されています。

3. 子どもの権利の保障が十分に考えられ、盛り込まれようとしていますか？

教育や福祉など子どもの豊かな暮らしや育ちのためには、権利行使主体としての子どもの権利が保障されることがまず大切ではないでしょうか。そのためには、子どもの権利条約(1994年批准)や、子どもの権利委員会が日本政府に対して出した第1回(1998年)、第2回(2004年)の総括所見などが論議され、それに基づく施策が盛り込まれなければなりません。いろいろと問題のある策定指針ではありますが、「我が国は、児童の権利に関する条約の締約国としても、子どもにかかわる種々の権利が擁護されるように施策を推進することが要請されている。このような中で、子育て支援サービス等により影響を受けるのは多くは子ども自身であることから、次世代育成支援対策の推進においては、子どもの幸せを第一に考え、子どもの利益が最大限に尊重されるよう配慮することが必要であり、特に、子育ては男女が協力して行うべきものとの視点に立った取組が重要である」ということも明記されています。したがって、策定に際しては、子どもの権利条約と照らし合わせた事業が考えられなければなりません。子どもの権利が十分に保障される社会は大人にとっても住みやすく暮らしやすい社会であることを考え、ともに安心して暮らせる方策を考えましょう。大人と子どもがともに学び、育ちあえる環境が望まれます。

4. 仕事と子育ての両立に向けての施策が中心になっていますか？

私たちは、男女がともに、平等に働きながら、子育てできる社会こそが、子どもの暮らしや育ちにとって望ましい社会だと考えています。そのために、子どもの権利条約だけでなくILO(国際労働機構)が1981年に採択した「家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約(第156号、1996年批准)を策定に際して考慮したいものです。これは「男女労働者の機会及び待遇の実効的な均等を実現

するため、家族的責任を有する者であって職業に従事しているもの<中略>が、差別を受けることなく、また、できる限り職業上の責任と家族的責任との間に抵触が生ずることなく職業に従事する権利を行使することができるようにすることを国の目的と」(第3条)し、そのために、保育及び家族に関するサービス及び施設等の地域社会のサービスを発展させ又は促進すること」(第5条)を規定しています。またこの条約に付された同名の勧告には「家族的責任を男女間で共有することを奨励するような、また、家族的責任を有する労働者が就業に係る責任及び家族的責任を一層よく果たすことを可能にするような教育を促進すること」も提起しています。しかし、私たちは家事や子育てに専念している主婦の存在を否定しているわけではありません。子育ての孤立化を防いだり、家事労働に対して社会的に配慮することも大切なことと考えています。

5. すべての子どもや家庭が格差や差別なく支援を受けられるように！

いま、日本では経済格差が進行し、保護者の所得格差が教育の機会均等原則をますます崩壊させつつあります。加えて、いわゆる「三位一体」の改革による地域格差の拡大も懸念されています。その上、これまでの日本社会に根強く残っている、女性差別や障害者差別、部落差別などが、教育機会や福祉享受について格差を作りだすことがないようにするためのだてが必要と思われます。その時に、国際人権規約、あらゆる形態における女性差別撤廃条約、教育における人種差別撤廃条約、サラマンカ宣言(障害のある子とない子とのインクルーシブ教育の原則)などが適切に踏まえられているかどうかを点検する必要があります。また、国際結婚で生まれた子どもたちだけでなく、外国籍の子どもたち、さらには国籍を所有できていない子どもたちも必要な支援が差別なく受けられるようにしなければなりません。

6. 行動計画の見直しはスケジュールとして決められていますか？

策定指針によれば、行動計画は、5年を1期として5年ごとに策定するもので、2005年度から2009年度までの前期計画、その後の後期計画の策定が必要となっています。後期計画の策定に際しては前期計画についての見直しが求められています。それだけではなく、行動計画を推進するには、全庁的な体制の下に、各年度においてその実施状況を一括して把握・点検することも求められています。さらに、市町村及び都道府県は、毎年少なくとも1回、市町村行動計画等に基づく措置の実施の状況を公表しなければならないこととされており、この計画の実施状況等に係る情報を広報誌やホームページへの掲載等により、住民に分かりやすく周知を図るとともに、住民の意見等を聴取しつつ、その後の対策の実施や計画の見直し等に反映させることも必要なのです。計画策定に際して、こうした見直しの手続きがスケジュール化されているかどうか点検しましょう。

7. 教育基本法の改悪と連動しないように！

6月16日に与党の「教育基本法改正に関する協議会」が出した中間報告「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について」は、2003年3月に中教審が出した「改正」案よりもいっそうひどい内容になっています。これが実現すると、多くの方がますます教育や子育てに不安を抱き、結果としてますます「少子化」を加速させることになるでしょう。行動計画の中に、これとつながるような事業がないようにしっかり見守りましょう。

2

2 個別事業を点検しましょう

策定指針には、基本的な視点と個別事業の分野が例示されています。この策定指針を参考にして作られる都道府県、市町村の行動計画に盛り込まれそうな個別事業については、以下のような点検をしてみませんか。逆に、策定指針にはぬけ落ちていますが、重要なものがあります。それは是非、盛り込むようにしましょう。

1. 地域実態に忠実しているか、どうか。

策定指針では、基本的な視点として、「子どもの視点」、「次代の親づくりという視点」、「サービス利用者の視点」、「社会全体による支援の視点」、「すべての子どもと家庭への支援の視点」、「地域における社会資源の効果的な活用の視点」、「サービスの質の視点」、「地域特性の視点」という8つの視点が示されています。

いずれも重要な視点ではありますが、ここではとくに最後にしめされている「地域特性の視点」を重視したいと思います。というのも、策定指針で示された個別事業は、非常に総花的であるので地域に応じた取捨選択が必要になっています。その中で特に留意したいのは、「子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備」に関して文部科学省が列挙している事業です。これが「少子化」対策?と思われるような事業が示されています。ぜひ、吟味をして下さい。文部科学省に関わる事業としては、むしろ、同省の「後の家庭教育支援の充実についての懇談会」が策定した「『社会の宝』として子どもを育てましょう」(2003年7月19日)と、「家庭教育支援のための行政と子育て」(2004年3月31日)という報告書の方を地域実態に応じて参照した方がよさそうです。

2. この点に注意を。

策定指針には、近年、大きな課題になりつつある「特別支援教育」にかかわっては、「要保護児童への対応などきめ細かな取組の推進」というなかで、「学習障害(LD)、注意欠陥/多動性障害(ADHD)、高機能自閉症等教育、療育に特別のニーズのある子どもについて、教員の資質向上を図りつつ、適切な教育的支援を行うことが必要である。また、保育所や放課後児童健全育成事業における障害児の受入れを推進するとともに、各種の子育て支援事業との連携を図ることが必要である。」と書かれています。これでは、「特別な教育ニーズ」のある子どものニーズは「別の場で」満たされる、といったように了解されやすくなります。「サラマンカ宣言」を踏まえるならば、インクルーシブ教育の原則を、「子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備」のところに置く必要があるはずで、そして、すでに通常学級で学んでいるいわゆるLD児以外の障害のある子どもへの支援こそ充実させるべきです。この点で、2004年に改正されました障害者基本法とその付帯決議(参議院)を十分に生かしていく必要があります。

他の国ではどうなっている?

合計特殊出生率が日本(1.29)より低い台湾(1.24)やシンガポール(1.25)、韓国(1.17)で行われている施策ではなく、私たちはヨーロッパの国々に注目しています。というのも台湾で行われている施策は「国際結婚」の奨励であり、シンガポールは第2子、3子の誕生祝い金や「見合いセンター」の設置であり、韓国は「出産祝い金」が中心になっているからです。一方、1998年に合計特殊出生率が1.50に落ち込んだスウェーデンは2002年には1.65に回復し2010年以降は1.80台で安定する見込みです。また、ノルウェーは手厚い家族政策をとるようになった1980年代後半から出生率は回復し、いまでは1.84になっています。両国の関係者は、「少子化対策そのものはとってはいない。男女平等の雇用、福祉政策などを行ってきたからである」と話しています。

結婚が減少しているフランスでは、合計特殊出生率は1975年以降、1.70~1.80の間で推移しています。両親が結婚してなくても父親が認知していれば両親が結婚している場合とほぼ変わらない法的地位が保障されているし、また、育児休業制度や保育サービスの充実など、家族政策が子育て中の女性の雇用にも有利に働いているのです。伝統的な家族形態を維持し、男女の平等な権利保障を二の次にする施策は、「少子化」対策としてもあまり効果はなさそうです。

3. 教育不安の解消に全力を。

資料として掲載した「女性が理想の子どもを持とうとしない理由」で群を抜いて一位になっているのは「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」であり、4番目には「子どもがのびのび育つ環境にないから」があがっています。ところが、エンゼルプラン以降の施策ばかりか、今度の策定指針に関しても、子育てや教育にかかわる経費の負担軽減に関するものはほとんどありません。ある研究者によれば、少子化対策の財政支出は高齢者対策のためのそれに比べて足元にも及ばない状況にあると言われています。これではこうした不安は解消されません。教育費負担軽減のための施策は、中央、地方の政府が一体となって取り組むべきものです。とくに、高等教育段階の教育費負担のあり方については、抜本的な改善が不可欠でしょう。また、日本の学校教育においては、「子どもがのびのびと育つ環境」にはほど遠い現実があり、最近の教育改革によって環境はいっそう競争的になっています。これでは、子どもたちが「のびのび育つ」どころではなくなっています。「受験競争」、「いじめ」などが解消されない限り、子どもを安心して生み育てようとする意識はうまれません。策定指針では「次代の親の育成」として、「男女が協力して家庭を築くこと及び子どもを生み育てることの意義に関する教育・広報・啓発について、各分野が連携しつつ効果的な取組を推進することが必要である。また、家庭を築き、子どもを生み育てたいと思う男女が、その希望を実現することができるようにするため、地域社会の環境整備を進めることが必要である」ということが示されていますが、経済的な不安が解消され、安心して子どもが通える学校にならない限り、この事業は絵に描いた餅になってしまうでしょう。

4. 子どもの問題に関する行政窓口の一本化を。

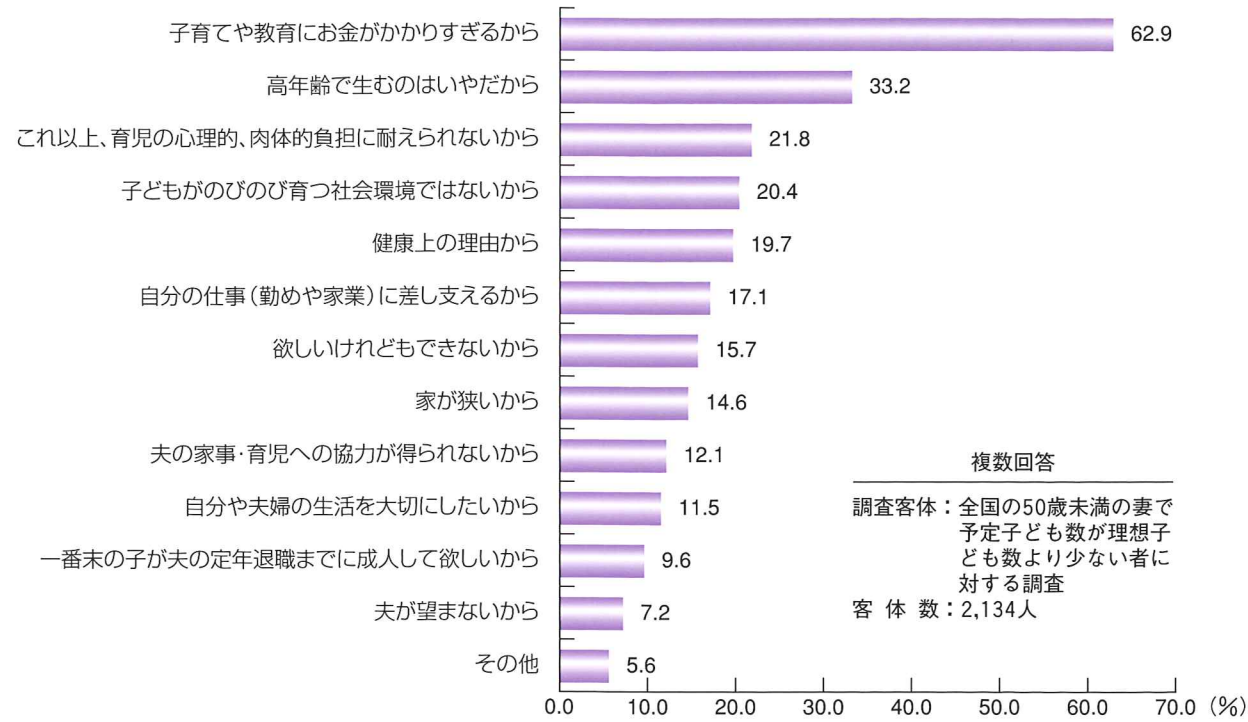
私たちはこれまでも中央段階に子どもの福祉、教育、医療などにかかわる行政を一体化して行う「子ども庁」の設置を提起してきましたが、これは地域レベルでも同じことがいえます。保育所と幼稚園とが一体化することによる総合施設化が進もうとしている現在、札幌市の「子ども未来局」や、村上市や徳山市の「元気こども室」など行政施策や窓口の一本化がなければ、有機的なつながりのある個別事業は展開できず、結果として、さほどの効果をもたらさないこととなります。窓口一本化がすぐにできなければ、子どもにかかわる部署の相互交流からスタートすることも考えられます。それは従来の「青少年健全育成」型のものでなく、子どもの権利条約をふまえ、子どもの権利を総合的に保障していくようにするばかりでなく、窓口の一つの任務として、これまであまりかわりなかつた地元企業と子どもの育ちを地域のなかで結ぶためのお膳立てをすることも重要なものになるでしょう。

先行策定自治体のここに注目

昨年、53の市町村で「行動計画」が先行策定されています。その中でいちばん特徴的なのが新座市の「行動計画」です。新座市ではそもそも市民グループによる子育てネットワークの活動が盛んで、そうした活動への支援を今回の「行動計画」の柱としています。一方「策定指針」にあるような「確かな学力」「豊かな心」「健やかな体」といった区分にとらわれることなく、様々なクラブ活動を中心とした「新座っ子ばわあっぶ事業」を教育事業の中心にしています。この傾向は他の市町村でも共通で、「道徳教育の充実」や「基礎・基本の確実な定着」などを項目としてあげているのは水戸市などごくわずかです。次にあげたいのが四条畷市です。「なわて子どもプラン」という「行動計画」で興味深いのが「まなびんぐ」サポーター制度。「意欲や情熱をもった大学生」をそのサポーターとして小中学校に派遣し、「教員との協力体制のもとで児童生徒の学習・学校生活の支援を行う」としています。最後にふれておきたいのが札幌市です。同市は「行動計画」策定の事務局が子ども未来局にあり、同局は「子どもの権利条約」の普及・啓発を重要視しています。そのため「(仮称)札幌市子どもの権利条例」を制定する事業を進めると同時に、子どもの「意見表明権」などを体現する場として「子ども議会」を開いています。

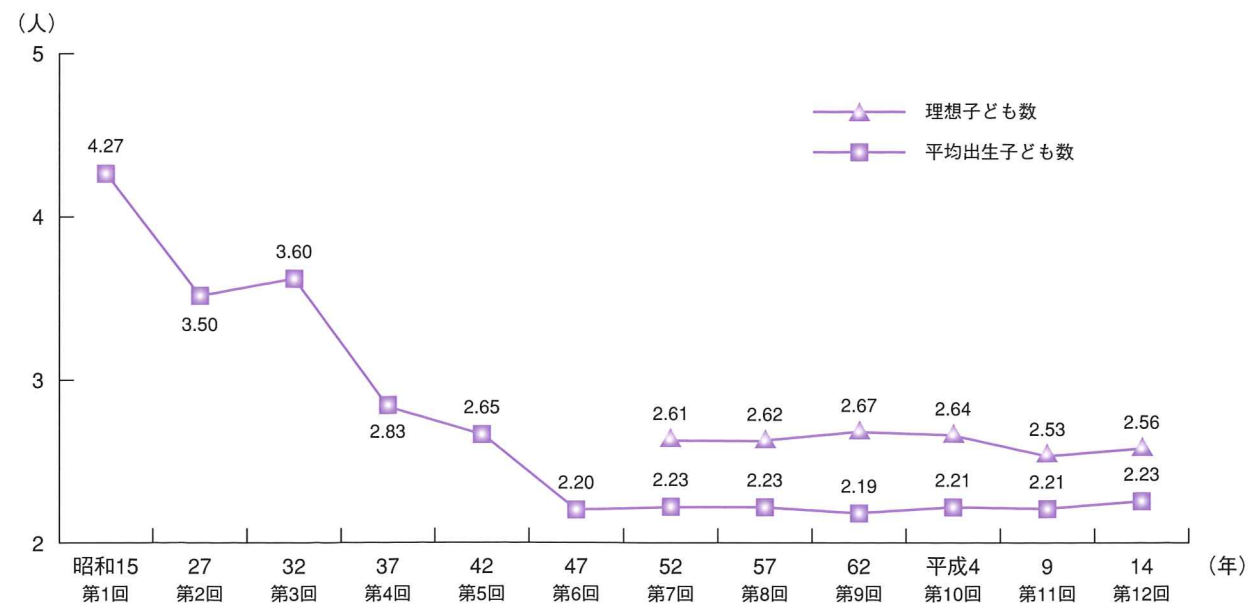
3 日本の現状はこうなっています

女性が理想の数の子どもを持つとしない理由



資料出所：国立社会保障・人口問題研究所「第12回出生動向基本調査」(平成14年)

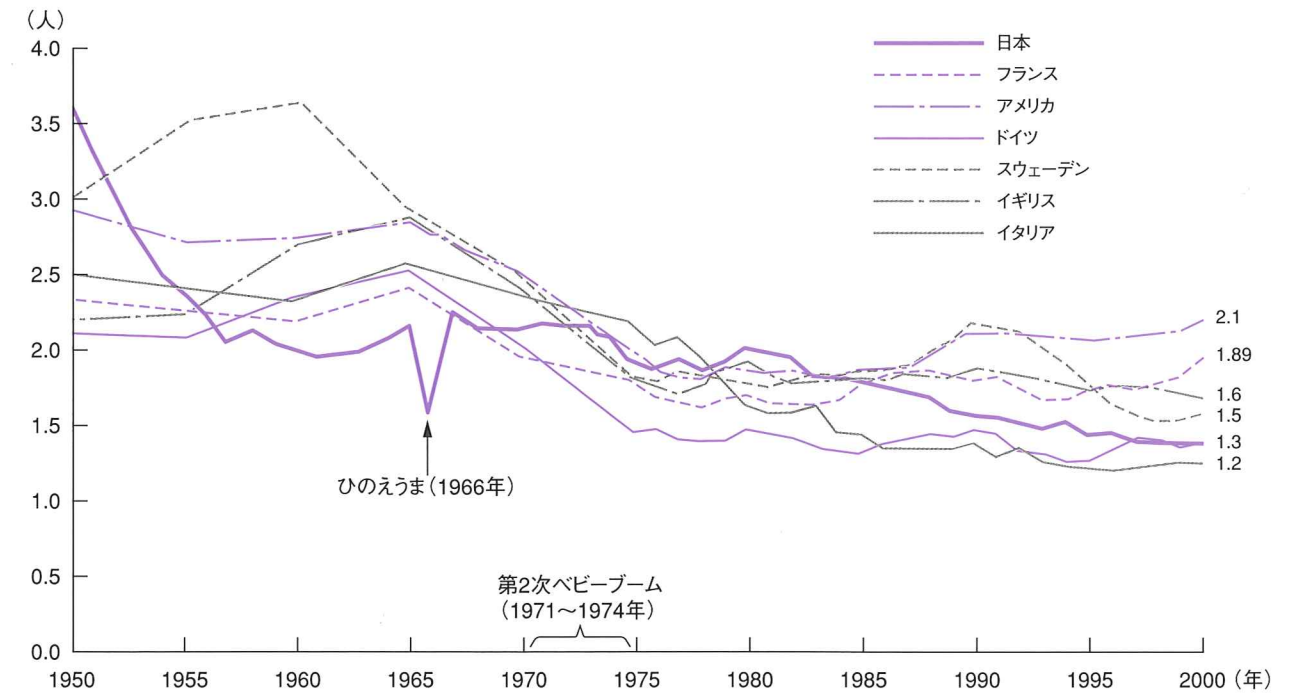
平均出生子ども数と平均理想子ども数の推移



(注) 1. 全国の50歳未満の妻に対する調査。
2. 平均出生子ども数は、結婚持続期間15~19年の妻の出生子ども数の平均。

資料：国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査(第10回~12回)」、「出産力調査(第1回~9回)」

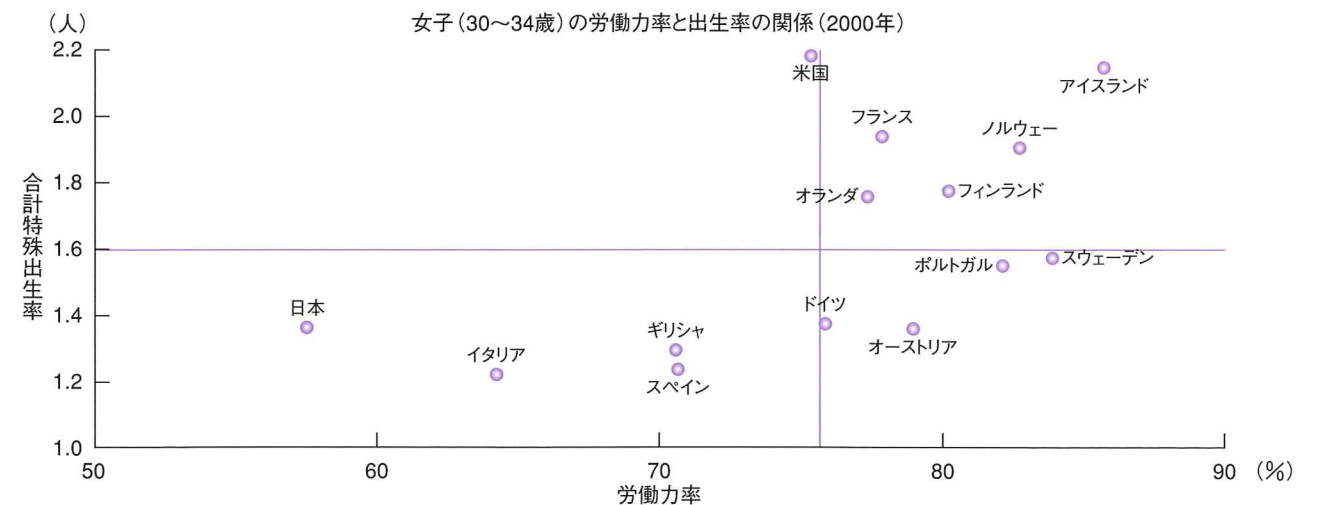
主要先進国の合計特殊出生率(1950~2000年)



出典：諸外国 UN, Demographic yearbook 及び Council of Europe, Recent demographic developments in Europe and North America
日本 厚生労働省大臣官房統計情報部「人口動態統計」

家族政策と出生率の関係

- 2000年の時点では、(1)出生促進型(フランス語圏)、(2)男女共同参画型(北欧諸国)、(3)不介入型(英語圏諸国)は、女性の労働力率も出生率も高い傾向にある。
- 伝統家族型(ドイツ語圏)の家族政策をとる国は、女性の労働力率は高いが出生率は低い傾向にある。
- 南欧諸国と日本は、両方とも低い傾向にある。



資料：Council of Europe, Recent Demographic Developments in Europe 2001, 2001.
U.S.DHHS, National Vital Statistics Report, 50-5, 2002.
ILO, Year book of Labor Statistics, 2001.

資料：「先進諸国の少子化と家族政策」(国立社会保障・人口問題研究所 阿藤誠)より

4 こんな提言もしています

1. 日教組「『少子化と教育』に関する中教審への意見書」(1999年)

- 1 少子化対策としての教育の在り方について
 - 男女平等社会の実現に向けた教育内容(教職員研修、男女平等教育、隠れたカリキュラムの洗い直し、保育体験等)
 - 就学前教育と保育(教育・保育サービスの拡充、幼稚園の活性化、医療機関との連携、体験学習、経済負担の緩和、子育てセンター機能)
 - 学校教育にかかる負担の軽減(教育費負担軽減措置)
- 2 少子化の中で育つ子どもの教育の在り方
 - 学校現場の改革(保護者・地域の学校参加、学校教育における人的条件整備、快適に勉強できる物的条件、加熱した受験競争の緩和と学力保障について、放課後の子どもの居場所の確保)

2. 教育総研少子化問題研究委員会報告書

「マイノリティー化する子どもたちに私たちはどう寄り添うか」(2002年)

- 家庭教育政策は、母親役割と父親役割の二分化を大前提としつつも、共働き家庭の中で母親役割が事実上機能していないと認めざるを得ないことを認識するやいなや、裁定者、家長としての父親役割の復権を唱えるものが増えている。…既婚女性から労働=経済力を奪う政策の傍ら、子どもと高齢者の責任をタダで見るのが「美德」という政策は、今後とも続くと思われる。専業主婦の子育て不安の解消や、働く母親のための育児支援方法などが、模索されている。このこと事態は、大いに歓迎すべきことではあるが、しょせんは対症療法にすぎない。根本的解決は、子育てを母親の責任と考える母性神話、性別役割分業意識の改革にある。
- 個人が絶えず他から評価され、序列化され、競争原理が支配する社会において、子どもについての責任を持つのは母親という図式が根底に存在する。子どもたちは、自分がこれから生きていく社会は学校の外にあり、必要な知識・情報は学校の中では十分得られず、学校が生命力を失った空間になっていることを察知している。しかし、教育政策はそこへの正確な認識にもとづいた柔軟な転換をなしえていない。親たちは、社会や学校についての展望をもてないまま、子どもとの関わりにとまどいを覚えている。学校の役割を、社会の現実や未来への目標と照らして至急に捉え直し、学校を地域での子どもたちの生活の場として活用できるよう、構築し直すことが求められている。

国民教育文化総合研究所 「次世代育成支援行動計画」研究委員会

嶺井正也(専修大学)、稲川英嗣(飯田女子短期大学)、一木玲子(愛知みずほ大学)