

第2章 厚生白書・厚生労働白書に見る「子育て支援」概念

賀須井 貴子

KASUI Takako

1 はじめに

「その時はね、ほんと、そこに行って良かったな一っと思って。」

「話をね、聞けるけどね、聞いてもらえる。」

2001年、「親子リズム」という名を冠して開催されていた子育て支援の場での経験をひとりの母親が語った。子育てに関するインタビューをした際、冒頭に出た話である。第1子を育てるにあたって、不慣れな生活を戸惑いながら送る中、週1回のこの子育て支援「親子リズム」は母親にとって話を聞いてもらう重要な場となっていた。

彼女の話は特別なものではなく、多くの母親が児童館や支援センター、または民間の子育て支援の経験を自明のこととして語る。彼女らの語りからは制度による支援だけでなく、そこから展開して作られる個人的な関係性も支え合いのひとつ、いわばプライベートな支援として認識されていることが理解できるのである。

子育て支援制度を起点として子育て仲間に巡り合い、支え合いの輪ができていく様子を見ると、どうやら「子育て支援」は私たちの生活に自然に溶け込んでいるようだ。子どもが生まれたら、自ら支援の場に出向き、友達を見つける。その場でのお付き合いに終わることもあれば、長い付き合いになり、支え合う関係が作られたりする。一方で、支援の場においても友達ができず疎外感をもったり、違う場に行ってみたり、ということもある。いつの間にか、辛い経験や楽しかった経験が気持ちの昇華をもたらし、支援の側に回ったりすることもある。「子育て支援」は、現在、子育て実践において多くの人に受け入れられ、多様な展開を繰り返しているのである。

子育て支援を語るにあたり、多くの研究者は政府の行ってきた制度を概観している。たとえば岩崎（2002）は、政策課題としての「少子化問題」をキーワードに厚生白書をひもとき、政府の少子化の認識から制度成立への展開をみて社会保障としての項目を抽出していく。相馬（2013）は、政治的プロセスによる子育て支援の「ニーズ」のフレーム形成過程を検討している。前田（2014）は最新の子育て支援制度である「子ども・子育て新制度」に関して論じ、これまで政府が施行してきたいくつもの子育て支援制度を踏まえつつ、さらに全国の様々な事例を報告している。これらの先行研究からは、子育て支援が国の根幹を揺るがす少子化問題と深く結び付き、しかしながらそのような問題の外で展開される子育て実践の中にあるニーズが取り沙汰され、それらが制度に取り込まれ展開しているか

ということが理解できる。子育て支援制度の展開には、働き、暮らすという日常と国家の制度の絡み合うさまが見て取れるのである。

ここでも同様に制度の変遷を追い、子育て支援制度の展開の確認という作業を行う。しかし、その関心は社会保障や政策としてのものではなく、また、事例の検討でもなく、「子育て支援」がいかに関わった人たちの日常に交わり、使用されているのかを知ることが目的としたい。政府は世論やいくつもの社会調査により制度の設計を行う。つまり、制度はすくなくあるレベルにおけるわたしたちの生活を反映したものと言える。また、冒頭に示した母親のように、わたしたちの生活も制度によって支えられ、時には方向付けられこともある。制度と日常生活は互いに影響しあう関係なのである。ここで制度における「子育て支援」を形作る諸概念を考察することは、日常生活における「わたしたち」の子育て実践と対比するための作業のひとつという位置づけになるだろう。

2 常識的知識としての「子育て支援」

「子育て支援」は、制度として特別な支援を求める人へだけではなく、すべての子育てする人を対象にしている。本論の関心は、この「子育て支援」が日常にいかに関わり、自然に溶け込み使用されているかという点にある。したがってこれまでの研究のように、「エンゼルプラン」や「子ども子育て新制度」等行政における制度の策定・施行という視点で論ずることはしない。人びとがどのように「子育て支援」を利用するのか、その方法を知る手がかりとしてそこに記述されている諸概念の抽出と変遷を追ってみることにしたい。

わたしたちの日常生活は、多くの部分で事前に説明されなくとも自然と理解し、伝え、やり取りできることで成り立っている。それは、私たちに共通する常識的概念が存在し、それらはすべて説明可能なのであるからである。ガーフィンケル (Garfinkel 1987: 15) は、アメリカの裁判員制度で市民から選出された陪審員が法律の専門知識を持つことなしに判決を下すことができるのは、人々の間で常識的知識の秩序的な使用があるからだと説明している。そして、それはかれらの所属する社会において共有される常識である。説明するまでもなく日常生活において専門知識がなくとも、人とのやり取りができるのは「日常生活を営む人びとなら社会のあらゆる場面でだれでも使っているけど気付くことがない (seen-but-unnoticed) 方法論的な知識 (前田・水川・岡田 2007: 11)」があるからなのである。つまり、わたしたちは、わたしたちの行動をある一定の文脈の中で複数の人と共通で共有しており、自然に日常的知識として使用しているといえる。現在、わたしたちは、子どもがうまれたら支援を受けられるという常識的な知識を持っていて、どこに行けばいいのか、どこに情報があるのかを知っている。それはつまり、「子育て支援」は子育てをする人にとってはごく常識的な知識として扱われているし、ほかの多くの子育にかかわる人にも共通に、同様に知られているということだろう。

しかし、この「子育て支援」の常識的知識はずっと以前から存在するものではない。子

育てという営みは長い間、家族の私事として取り扱われてきた経緯があり（大日向 2002）、「支援される」という常識は近年に概念化されたものなのである⁽¹⁾。したがって、現在常識的知識となっている「子育て支援」がいかに常識となり得たのかは「子育て」という実践を考えるうえで重要なポイントと言えるだろう。

一言に「子育て支援」といってもその内容は多岐にわたる。経済支援、人的支援、精神的支援等々。子どもへの支援や母親への支援、家族に対する支援など対象も複数である。それらの支援を受けるにあたって、また多様な概念が「子育て支援」の常識的知識を組織しているとしたら、その概念もまた複数ということになる。これらの概念の複数性は支援へのニーズと制度策定の模索が複雑に絡み合った結果であり、それらが常識的知識として共有されることになる。そこにはメンバー間での概念の理解の方法論があり、「子育て支援」にもそれを利用する人々に共通の概念の参照や利用などの方法論があるはずである。

3 資料について

制度がもたらした「子育て支援」にかんする概念を調べるにあたり、本論の記述のベースとしたのは厚生白書・厚生労働白書である。厚生白書・厚生労働白書は、厚生行政および厚生労働行政の年次報告書で、国民生活の福祉や健康および労働など、生活にかかわる行政の報告と今後の展望を、統計情報や社会状況の分析、政策動向などをもとに編纂されている。子育て支援制度は、保育園や児童手当、さらには子育て不安への対策など、わたしたちの日常生活に福祉や労働、健康という側面から設計されている。こうした観点から厚生白書・厚生労働白書は「子育て支援」に関する資料の宝庫と言えよう。この 20 数年にわたる子育て支援制度の策定・施行についての軌跡をたどる上でも重要な資料であることは言うまでもない。

厚生白書が創刊されたのは 1956 年（昭和 31 年）で、戦後約 10 年を経たことである。2001 年（平成 13 年）には省庁再編で厚生省が厚生労働省となり、白書のタイトルも厚生労働白書となった。その内容を見ると、国民生活に直結するその時々の課題がよくわかる。本論のテーマである「子育て支援」は 1990 年を始まりとする少子化を課題とした問題から展開される福祉制度である。人口減少問題の名称である少子化は、現在日本にとって社会経済的にも大きな課題となっている。しかし、1950 年代後半から 60 年代前半の厚生白書には、第 1 次ベビーブームによる人口増についてが課題となっており、約 40 年の間に大きく変動を見せた日本の人口動態は、その課題も刻々と変化していることが白書を通じて理解できる。戦後の時代の変遷の中で、子を育てる営みにかんして、厚生白書・厚生労働白書の記述の中から主要な概念をいくつか抜き出してみたいと思う。

なお、本論で使用する厚生白書・厚生労働白書はすべて厚生労働省のウェブページに公開されているものを利用している⁽²⁾。制度の変遷及び 1989 年から 2015 年までの白書のタイトルを注に記した⁽³⁾。

4 「少子化」と「子育て支援」

現在、子育てをする人が当然のごとく「子育て支援」という言葉を使い、それを気軽に利用するほどに「子育て支援」は我々の生活になじみの深いものとなっている。それは生活実感的には保育園など、子どもを預けることに关するものであり、医療費の助成であり、当事者同士の交流や居場所、学校教育等、複数の事象を表しているだろう。制度上、それらは一括して「子育て支援」と呼ばれるが、ではそれはいつどのように人々の日常概念として定着したのだろうか。1989年（平成元年）度版の厚生白書からたどってみることにする。

4.1 「子育て支援」の入り口 人口減少という問題

子育て支援制度を語るときに欠かせないのが少子化問題である。この少子化問題は1989年の合計特殊出生率が過去最低の1.57を記録したことに端を発するものであり、将来の日本の社会と経済に大きく波紋を投げかける看過できない問題である。1989年（平成元年）の厚生白書では、冒頭に「出生率の低下」と題して出生数および合計特殊出生率の経年変化がわかる図表とともにその減少傾向を語るところから始まる。少子化についての記述を見る限り、かなりインパクトのある問題だと推測できる。

しかし、出生率の問題は突然発生した問題なのであろうか。出生数と合計特殊出生率の推移を表す図表をみれば、1973年（昭和48年）の第2次ベビーブームをピークに出生数も合計特殊出生率も徐々に減少の道をたどり、1975年（昭和50年）にはすでに人口置換水準の2.07を下回る合計特殊出生率を記録している。こうした経年による調査が示す出生率の低下を国として把握していないというわけではないはずである。しかし少子化問題前年の、1988（昭和63年）年の厚生白書では、「社会保障の発展と長寿・福祉社会の構築」を副題にし、日本の経済が欧米並みに発展し社会保障や福祉もそれに見合うものにしようという意気込みと「長寿を喜ぶことのできる社会」に関心を向けている。出生率が人口置換水準より低いことを示す記述もあるが、それは「老年人口」の割合が増加していることへの言及のためととれる。つまり、1989年の前年の厚生白書の記述では人口減少、出生率に対する危機感は表現されていないことから、1989年（平成元年）度版で人口減少問題がいささか唐突さをもって社会問題化したような印象が否めない。

1989年（平成元年）度版厚生白書では、人口減少の議論から未婚化晩婚化といった社会的背景を説明したうえで、「今後出生率は緩やかに上昇に向かう」という人口問題研究所の見解を示しつつも、今後の出生率が回復するかどうかは不明であり、もし回復しないのであるならば社会全体に大きな影響を与えるであろうことを記述している。そして、回復しないのであれば起こるだろう問題として労働人口の不足や世代間の負担の不均衡など社会経済的問題に触れている。楽観的な将来予測の提示と同時に起こりうる問題を示していることから、この時点では少子化の進行そのものの予測の方向性は曖昧であったことがうか

がえる。つまり、「問題は発生しつつある」といった程度の捉え方だろうか。その後、1990年（平成2年）度および1991年（平成3年）度版では「子どもが健やかに育つ環境づくり」という節タイトルのもと、人口減少について前年を因襲する内容が記されていく。少子化問題という社会的に大きなインパクトのある問題から出発したはずであるが、しかし、1992年（平成4年）度版には人口問題に触れることなく子どもが減少する社会における「子育て支援」にむけて、国民的議論の重要性と「官民一体」をアピールする記述で制度とニーズの一致を目指す内容となっている⁽⁴⁾。こうした記述の流れから、将来展望はつかみ切っていないものの、少子化問題対策として「子育て」に対して何らかの支援が必要であり、そのことに関して少なからず議論がされていることがわかる。

明確な変化がみられるのは1993年（平成5年）度版である。この年の白書は「未来をひらく子どもたちのために」という副題が付けられ「少子化」というワードが初めて登場する。子どもと福祉に関する記述が大変厚くなっており、少子化と人口減少がもたらす問題を社会経済的側面からのみとらえるのではなく、「文化・経済・社会保障の担い手である子どもたちの健やかな成長に無関心ではいられない」と、人口減少問題の中の少子化を、子どもをとりまく環境の問題としてとらえていることを明言する文言が記述されることになる。この1993年（平成5年）度版では、「少子化」がはじめて言葉として登場したことから、少子化を問題として取り扱うことを明確に確定した様子がうかがえる。1994年には「子育て支援」の制度である「エンゼルプラン」と「緊急保育5か年計画」が策定されることから、1989年度から数年間は、出生数の低下に歯止めがかからないだろうこと、それを国の問題としてとらえたこと、そのための対策として「子育て支援」が必要となり、それはいったい何かということを議論していた期間であり、その間に「少子化」とそれを防ぐための「子育て支援」が結びついたと考えることは妥当であろう。

4.2 白書における「少子化」

「少子化」というワードは1993年の白書から登場する。少子化は文字通り子どもの数が減る現象で、ある国において長い期間にわたって人口維持のための合計特殊出生率が下回っている状態のことである（松田 2010：1）。人口維持のための合計特殊出生率は人口置換水準とよばれ、日本における人口置換水準は2.07である。子どもの数が減る、しかも合計特殊出生率が2.07を割り込み、一定期間その状態が続くようならば日本は少子化社会に入った状態であるという明確な定義ができることになる。

この定義があてはまるならば、1957年（昭和32年）の2.04がはじめてそのラインを割った年であるし、その後その数値を前後し続けたものの1975年（昭和50年）に2を割り込んだ1.91の数値を記録し、それ以降下降の一途をたどっていることに注目されてもよかつただろう。つまり、1975年（昭和50年）の1.91という合計特殊出生率をもって「日本は少子化社会に突入した」と言わなければならないはずである⁽⁵⁾。しかし、実

際には 10 年以上後の 1989 年（平成元年）に記録した過去最低の 1.57 という数値によって人口減少の問題が浮上し、それ以降「少子化」というワードで常に社会経済の課題として取り上げられることになる。

4.3 少子化問題の契機 「ひのえうま」

1.57 ショックといわれる 1989 年の合計特殊出生率が、なぜ少子化問題の契機となったのか。それは、戦後最低であった 1966 年の 1.58 という合計特殊出生率を下回ったという事実が挙げられる。この 1966 年の事情は特別である。この年の干支はうま年で、さらにその年は、「ひのえうま」といわれ災厄が多い年であるという言い伝えの年であった。この言い伝えに影響された国民の間で産み控えが起こったのである。たしかに前後の年と比べると 1966 年だけ不自然に出生率が低いことは明らかである⁶⁾。1976 年（昭和 51 年）度版厚生白書には「いわゆる『ひのえうま』41 年生まれの出生数が極度に少なかった集団」という記述があり、1966 年の「ひのえうま」が出生率に関して特別で例外的な年であるという認識が白書にあることがわかる。

出生率が減少し続けても、厚生白書では留意することなく、しかし「ひのえうま」以下の数値である 1.57 ではじめて人口減少、少子化について問題化していることから、1966 年の「ひのえうま」は出産コントロールの背景として日本社会に存在しているのみならず、政府刊行の文書においては人口動態と社会問題のメルクマールとして存在していたのである。つまり、この迷信から起きた産み控えによる不自然に低い合計特殊出生率 1.58 を基準に見た時に、はじめて、それを下回る合計特殊出生率がいかに低いかという気付きが起き、現状の危機が認識され、あらためて社会に衝撃を与えたということになる。迷信に左右された国民の行動と制度の動向は相互に関連しあっていることが確認できよう。

5 「子育て支援」概念の展開

厚生白書の人口減少という事実としての社会問題は、人口置換水準による定義によるものではなく、さらに、2 を割込み続けた 10 数年という年月の経過によるものでもなく、迷信による国民行動の結果を下回ったことにより認識されたといえる。この問題からその対策としてその後の「子育て支援」が展開していくことになる。

少子化問題から、人口減少を食い止めるための方策を考えなくてはならない現状に直面し、白書は国民の出産をめぐる問題に目を向けはじめる。その当時の白書が少子化の要因として記述するのは未婚化と晩婚化であり、夫婦の出生力の低下であり、核家族化や共働き家庭の増加などである。これらの項目は以降現在まで、記述の厚みは年によって異なるが、必ず白書に登場することになる。特に 1993 年（平成 5 年度）版に「少子化」というワードが登場するまでは主要なトピックとして白書に記述される。1993 年（平成 5 年）

度版以降は、次第に記述は未婚化・晩婚化といった原因説明よりも支援の必要性に重点を傾け始める。この間具体的な新たな支援の方策は提示されないが、既存の児童福祉である児童相談所やベビーシッター⁷⁾に関する記述がみられる。つまり、問題は確定したが、その対策については未確定の状態であった。

1994 年（平成 5 年）には、少子化の問題を総合的にとらえるために 4 省合意（厚生省・文部省・労働省・建設省）による「今後の子育て支援のための施策の基本方針について（エンゼルプラン）」と共働き家庭を支援するための「緊急保育 5 か年事業」が策定された。その後、1999 年少子化対策基本方針である「新エンゼルプラン」が策定され、さらに 2001 年の厚生労働省の取りまとめた「少子化対策プラスワン」、2003 年施行の「少子化対策基本法」と「次世代育成対策推進法」へと移行し、子育て支援が少子化対策から次世代育成対策へとシフトした。少子化問題をベースとしながらも制度の内容を次世代育成にしたことは少子化対策において問題が「数」だけではなく、未来を担う次世代をどう育てるかという「質」へと転換していることを示している（土堤内 2005）。この少子化から次世代育成への「シフト」について、これらの理解は法制度の内容の吟味、その制度の施行年を区切りにそのように解釈されるものである。厚生白書・厚生労働白書においては各年の行政についての報告や展望を含んでいるので、そのシフトの軌跡をより細かく追うことができよう。

5.1 少子化問題としての「子育て支援」概念

合計特殊出生率が過去最低値を示したことから人口減少問題への気づきが起こり、少子化問題へと発展した。次にはそれを食い止めるための「子育て支援」対策が練られることになる。1993 年（平成 5 年）度版では、結婚や子育てが個人の生き方価値観に深くかわるものであることを示しつつ、子育て支援の基盤が「家庭」「職場」「地域」であり、それをバックアップするのが「政府」であるとしていることをかんがみて、「子育て支援」の骨格が出来上がってきている様子がわかる。1995 年（平成 7 年）度版厚生白書では未婚化・晩婚化といった人口減少の要因だけでなく、子どもを育てることに対する国民の状況を説明する文言が入る。若年世代の都市生活における匿名性志向、都市部の地域社会の「希薄化」、核家族化という家族の小規模化、それに伴う近隣の助けあいの現象から子育て家庭の育児不安が助長されている等々。地域による助けあいが必要であることを強調している。

さらに、1995 年（平成 7 年）度版白書では、出生率低下の要因とその背景を改めて記述しているが、未婚化や晩婚化の記述と並行して、夫婦の出生数の低下の要因について記述を行っている。夫婦の理想の子ども数に満たない数が現実の出生数であることから、子育てコストや住宅問題など、それまで触れなかった子育て環境に対する言及もなされる。これらの記述は「なぜ国民は子どもを産まないか」という問いから始まり、その要因を探ることによってどのような支援が可能かを考える手立てとしていることから、明確に少子化問題

解消としての支援と捉えることができるだろう。さらに、「少子化の急激な進行を回避するためにも」と、次世代育成の重要性を併記しつつも、少子化の食い止めに望む記述がみられる。

1996 年（平成 8 年）度版厚生白書は「家庭と社会保障―家庭の社会的支援のために―」と題して、戦後の日本の家族変動を分析する分厚い内容となっている。日本の家族の変容を、出生率や未婚率だけでなく婚外出生率の低さや離婚率、さらには学歴や所得等々のデータを示し国民生活全般について言及している。続く 1997 年（平成 9 年）度版には「子育て支援と児童家庭福祉体系を見直す」というテーマのもと、少子化とその要因背景の記述はかなり減少して、冒頭から子育てしやすい環境の整備と次代を担う児童の健全育成、自立支援について記述している。ここでは、急激な少子化の進行が課題であるとしながらも、児童の健全育成を進めることによる福祉社会の構築が、課題として提出されている。「子育て支援型の社会を形成」とあるように、問題の対象を「子育て」から「社会」に大きく広げた印象を与えている。さらに、同時に 1994 年に策定された「エンゼルプラン」と「緊急保育対策 5 か年計画事業」について、子育てに対して総合的な支援が実行されていることをアピールしている。

ここから、白書の記述としては、少子化問題を前提としながらも、新エンゼルプランより 2 年前の 1997 年（平成 9 年度）版には少子化問題解消としての支援から徐々に脱却して、次第に安心して子どもを産み育てることのできる福祉社会としての転換の視点を呈示しているといえよう。

5.2 次世代育成としての「子育て支援」概念

5.2.1 支援されるべき家族像の捉え方

安心して子どもを産み育てることのできる福祉社会への視点を提示した翌年の 1998 年（平成 10 年）度版の白書は、「少子社会を考える―子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会を―」という副題が付けられている。この年の白書は、全般にわたって支援される「家族像」を分析しているところに特徴がある。たとえば、「家族概念の変化」や「子どもの健全育成への懸念」「消費財としての子ども⁽⁸⁾」といったように、安らぎや精神的な安定といった家族の情緒的な機能への言及が数多くみられる。つまり、「子育て支援」の軸を少子化概念から次世代育成概念を明確にシフトしたのである。少子化概念から次世代育成概念への変化の中で、重要なのは、次世代を育成する情緒的つながりとしての家族への支援という射程の明確化だといえるだろう。その情緒的家族において、ジェンダー問題の存在も明らかにされている。

同白書では「夫の家庭の軽視」という言葉が登場し、初めて性別分業の問題に切り込んでいる。白書は少子化の主原因と分析し続けている未婚化・晩婚化について、独身の魅力が増大したからで、独身の魅力とは女性の就業率の高さと経済的な余裕と分析している。

性別分業がもたらす結婚への影響を明記しているのだ。それ以前の、1995 年（平成 7 年）度版にも性別分業に関する記述があるが、1998 年（平成 10 年）度版では、「依然として、母親が育児大半を担っている」こと、『母性』の過剰な強調が、母親に子育てにおける過剰な責任を負わせた」こと、「育児不安や育児ノイローゼは、専業主婦に多く見られる」こと、「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」等、女性の育児負担の大きさに言及している。つまり「子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会」において、女性の育児負担の軽減を強く強調する内容となっている。「子育て支援」において、性別分業へのまなざしが徐々に明確に記述されていき、少子化から次世代育成へ転換しつつある 1998 年（平成 10 年）度版において、子育てにおける女性の負担を詳述しているということは、「次世代育成」が「次世代育成をになう子ども」のみならず、その子どもを育てる母親と父親にも照準しているということと理解できよう。つまり、白書が謳う「次世代」とは、情緒的なつながりによる家族概念を指しているのであり、それは「母子」といった文言で理解されてきた「子育て」の構成組織を拡大するような記述なのである。

5.2.2 自立した個人の子育て支援 家族の分解

かつて戦前には人口政策として多産を奨励していたが、現代の少子高齢化社会において国民に多産を奨励するわけにはいかない。しかし、急激な出生率の低下に気付いた以上、なんとか少子化を食い止めるしかない。少子高齢化による社会保障の問題や生産人口の低下による経済低迷など社会経済的な問題が課題として面前に山積してしまっているのである。ゆえに、1990 年当初の子育て支援は少子化対策として出発したのは当然のことと言える。少子化対策としての子育て支援を中心に語る 1993 年（平成 5 年）度版白書においては、結婚や子育ては個人の生き方や価値観によるものであるゆえに政府が踏むこむことはできないとしている。しかしながら同白書では、結婚や子育てが、政府が介入すべきでない国民の私事であることを認めつつも、「子育ての社会的評価」を高めることの必要性も謳われており、それらを奨励しようとしているともとれる。こうした記述から 1993 年（平成 5 年）度版の白書では個人の自由が確保されている民主主義国家として維持繁栄させなければならない政府の姿と政策の揺れが感じられる。

ここまでにも述べたように 1997 年（平成 9 年）度版白書より次第に少子化対策から子どもの育成・家族への支援へと白書の記述は変化してきた。制度面では 1994 年の「エンゼルプラン」1999 年の「新エンゼルプラン」を経てその間、少子化対策から次世代育成へと少しずつ変調をし、2001 年には厚生労働省のまとめた「少子化対策プラスワン」が、2003 年には「次世代育成支援対策推進法」が施行されている。

こうした変調の中、2001 年（平成 13 年）度版厚生労働白書では、「生涯にわたり個人の自立を応援する厚生労働行政」と名打って国民の「自立」をテーマに記述を展開する。そこには国民の「自己実現の『場』」を望む志向の高まりから、家族・職場・地域の balan

スが改めて分析されることになる。つながりそのものが個々人の自由裁量によるもので、その位置づけは、家族においては情緒的なつながりで社会の基礎的な構成単位としての存在であり、職場においての忠誠心はすでに肯定されず個人の生活を支えるものとして認識される。地域は親密なかかわりを望んでいるわけではなく価値観に応じてつながりが作られるものとしている。

これまで白書が経年で提示してきたものが、支援されるべきは子どものみならず、家族全体であり、その家族とはどういう存在であるかであったが、2001年（平成13年）度版白書のテーマは、さらにミクロの視点で「個」の生活実態に注目するようになったとみることができる。こうした認識をベースに2003年（平成15年）度版厚生労働白書では「子育て力」というワードが登場する。「子育て力」は、親との同居や女性の就業、子育てコスト等、子どもを取り巻く環境と、それらの個々の要素の総合が子育てをする力として評定されるものである。同白書では子どもを取り巻く問題にも言及しており、児童虐待や育児不安についての記述も見られる。つまり「子育て力」と子供を取り巻く環境に向けた概念の関連性への言及がなされるのである。

そして、そこでは問題の原因となりうる「親」を子育て概念から分離する試みがなされる。「子育て」において必要なのは「親をそだてる」ことであり、人は学びによって「親」になるのだということが記述されている。つまり、これまで「母子」や「親子」とセットにしていた子育て支援の対象を、「子育て」と「親育ち」に分けたということである。1998年（平成10年）度版において子育て支援の対象を「家族」とし、2003年（平成15年）度版でさらにそれを「親」と「子」に分解したのである。つまり、「子育て支援」は「親支援」概念と「子支援」に分岐し、その支援の幅を広げていくことになる。本論冒頭に示した母親の「話をね、聞けるけど、聞いてもらえるの」という発言にみられるように「母親の話を聞く」支援がニーズとして認識されてきたのである⁽⁹⁾。

2004年（平成16年）度版厚生労働白書では、家族と個人を支援する「子育て支援事業」が児童福祉法に取り入れられること、次世代育成対策関連3法案の成立、「少子化対策プラスワン」の評価等、子育て支援が理念のみならず、法的にも総合的でゆるぎないものとなったことを報告する内容となっている。以降、子育て支援に関する対策は国民の視点を取り入れつつ、各年の法制度の策定や施行についての記述が多くなる。

5.3 「支え合い」の子育て支援

子育て支援において「支え合い」という言葉が登場するのは2006年（平成18年）度版厚生労働白書からである。2003年（平成15年）度版において、「子育て」と「親を育てる」として「子育て支援」は「親」と「子」が分離した内容が提示された。この分離を明確に理解できる事業は、2004年には乳幼児の母親を対象とした「つどいの広場」だろう。「つどいの広場」は全国的に展開され⁽¹⁰⁾、子育て不安を抱えるかもしれない「親」につい

て注目が集まるようになった。

2006 年（平成 18 年）度版ではこの「広場」における当事者同士の「支え合い」に言及する。当事者同士が支え合い、学び合う場としての「広場」の重要性への認識が増してきていることがわかる。同年の白書にはファミリー・サポートについての言及もされている。ファミリー・サポートとは、「地域において育児の手助けが必要な人と手助けしたい人からなる会員組織」と説明される子育て支援の預かりサービスである。これも、「広場」と同様に全国的にひろがっており、労働等の社会的目的に限定しない預かりサービスとして広く知られているものである。利用に礼金は存在するが、あずかり手である協力会員の多くが育児経験者であることから、これも「支え合い」の一環として認識されていると思われる。「親」を支援する概念には「支え合い」概念が強固に結びついている。それは、厚生労働白書のみならず、親とその子供が気軽に集い、語り合い、交流を図ることなどで子育ての負担感の軽減を目指す「つどいの広場」の設置目的をみても明らかである。

2010 年（平成 22 年）度版厚生労働白書の子育て支援に関する記述は厚くないものの内容的には注目すべき項目がいくつかある。「すべての子育て家庭」への支援として「支え合い」の支援である広場事業やファミリー・サポートについての推進を行うとともに、「子ども・子育てビジョン」が策定されたことにより「少子化対策」から「子ども・子育て対策」へと転換したとある。すでに記したように、白書においては 1997 年より徐々に少子化から次世代育成へとその記述を変調しており、さらにその対象を子どもから家族、そして、家族から家族成員を構成している個人へと転換してきている。ここでは、さらに「子どもが主役」として策定したことを強調しているが、白書の記述には社会全体での子育てや幼保一体化などが記述されるのみで「子どもが主役」の実状はつかみにくい。

以降、2015 年（平成 27 年）度版厚生労働白書まで、法制度の整備についての記述が続くが、支え合いと当事者同士の交流による「すべての子育て家庭」への支援についての記述も続くことになる。

5.4 「子育て支援」の対象はだれか

ここまで、白書が「子育て支援」をどのように組立て、だれを対象としてきたのかを見てきた。女性が産む性でありその母体を保護すべきこと、これまで子育ては女性の役割であったことからその負担を軽減すべきであること等、白書の記述においても子育ての担い手が女性であることは明らかである。しかし、1990 年以降の「子育て支援」では日常的な育児の実践に対して「母子」という言葉を使用しない態度を一貫している。「子育て支援」では女性の就労や社会参加の問題が非常に重要で、男女雇用均等法に関する議論等ジェンダーをめぐる問題の存在があるゆえ政府の立場で、「子育て支援」にはジェンダーの別を持ち込むことはできないからであろうか。しかし、男性の育児参加は進んでいないという実態があり、少子化問題対策としても次世代育成推進としても改善すべき問題のひとつとし

て捉えられている。というのも、白書にはしばしば「夫の家庭の軽視」（1990 年度版）や「夫の育児の実態」（1995 年度版）等、男性の育児参加における意識の低さや問題意識が性別役割分業の実態として表出してくるのである。

家族概念の新たな展開を見せた 1998 年（平成 10 年）度版においては、子育ての母性への偏重を警告しつつ、「父と子」という項目をつくり、子どもと一緒に過ごす時間や、家庭における役割分担の調査を概観しながらその存在感の希薄さを報告している。仕事優先になりがちな現状により「子育ての喜び」を失っている父親の子育て参画を「母親の負担軽減」と「子どもの健全育成」の両面から主張している。

2004 年（平成 16 年度）版においては、冒頭に少子化に対して新たに「夫婦の出生力そのものの低下」現象を指摘し、少子化の一層の進行を予想するに至る。2001 年に厚生労働省が取りまとめた次世代育成支援に関する当面の取り組み方針である「少子化対策プラスワン」を呈示する。両立支援に加えて「男性を含めた働き方の見直し」「地域子育て支援」「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」が掲げられている。「男性を含めた働き方の見直し」では、残業の縮減やワークシェアリング、育児休業の取得⁽¹¹⁾について社会全体の目標数値を定め、仕事優先のライフスタイルの転換を図る旨を記述している。

2010 年（平成 22 年）度版厚生労働白書にははじめて「イクメン」という文言が登場する。これまでの男性の育児休業や育児参加の推進への文言とは変わって、その実践について言及する内容となっている。つまり「イクメン」とは具体的な育児参加を示す言葉でありそれらを実践する人々を指す言葉なのである。こうした人々の存在があることを元に、「子育て支援」における男性の実践について、実績が積み重なってきたことを報告する内容となっている。しかし、2010 年の男性の育児休業取得率は 1.38%で、1996 年には 0.12%だったことから増加はしているが、実態として「イクメン」がたくさんいるとは言えない⁽¹²⁾。

厚生白書・厚生労働白書の記述にはジェンダー公平的な視点が意識されてきた。「母子」という言葉は「子育て支援」からはほとんど排除され⁽¹³⁾、その言葉の使い方、文脈から子育てが男女両親によってなされるべきであると主張しているようである。子育てが特に母親によってなされるべきであるという母親規範の存在は、しかしながら、性別分業や男性の育児参加、「イクメン」という記述によって表現されているのである。

6 白書における「子育て支援」の概念はどのように変化したのか

子育て支援が始まって 20 数年、その間の厚生白書・厚生労働白書を通して少子化をめぐる議論がどのように「子育て支援」として概念化してきたかを見てきた。子育て支援の概念は「少子化」から始まり、その対策として支援を模索する中で、「就労する母親」や「親子」といった視点を持ちながら「家族」概念へと拡張し、さらに「子」および子育てにか

かわる「個」へと短いスパンで変容してきたことがわかった。人口減少を食い止めるための少子化対策の支援から、その問題意識をつねに根底におきつつ、政府が介入できない家族の私事を「次世代育成」として支援し、さらには「夢を持てる社会」として社会全体の問題に拡張している。さらに、子育て支援の様相は「子どもが主役」と「親」支援からの回帰を見せつつ「すべての家庭」への支援となり、また、制度による支援のみならず当事者同士の「支え合い」にもその範疇を広げ現在に至る。

本論冒頭で示した通り、14年前の2001年には、母親は居場所としての広場的な「子育て支援」を受けていたことになる。このインタビューでは、児童館における「プログラムがしっかりと組まれた支援」に親子ともどもうまくマッチングできず悩んでいたところ、民間による支援で救われたというくだりがある。彼女の子どもは常にあちこちと動き回る特性があったため、母親の彼女は目を離すことができず、家事もままならないように常にイライラしていた。当時、児童館において開催されていた子育て支援は「母子」が対象であったため、常に子と一緒におり、その場においても子どもの世話に追われ疲れ切ってしまい、せっかく来たのに「支援」とは思えなかった。そうした中で、地域の情報誌に掲載されていた民間の「親子リズム」なるつどいで「おばちゃんたち」が自分の話を聞いてくれる。その間、子どもも見てくれる。「話をね、聞けるけどね、聞いてもらえる」ことが彼女にとっての「子育て支援」となったのである。

性別役割分業により子育て負担を多く抱える母親にとっては、「子どもを育てる自分」を支援してほしいという気持ちは当然あるだろう。子育てが「親子」であるがゆえに生じる負担は当事者でないとなかなか理解しにくいと思われるし、そもそも2000年代に入っても「子育て支援」自体に難色を示す声もおおかったのだが（前田 2014：22）⁽¹⁴⁾、白書にはそのような記述は全く見当たらず、1989年以降一貫してジェンダー平等な「子育て支援」を模索している。厚生白書・厚生労働白書における「子育て支援」の「子育て/親育ち」による親子の解体と「個」への転換は、本論の分析によると2003年（平成15年）度版厚生労働白書である。公的なサービスである児童館で「親子」目線の支援を行っていたその2年前に、民間の支援サービスが「母親」個人を支えるような支援を行っていることは、社会の動きと白書の相互の影響を反映したものであるのだろう。

7 おわりに

27年分の厚生白書・厚生労働白書には「子育て支援」をめぐる概念の変遷があり、そこにはわたしたちの子育ての実践の実態が常に意識され反映されている。2000年には福祉構造改革があり、高齢者・障害者に関するそれを含め、その実施が措置からサービスへと大きくシフトしている。福祉の概念自体を大きく変換させたことは、子育て支援が家族規範や母親規範からの批判を受けながらも「すべての子育てする人へ」となったひとつの要因であろう。時代の流れは「子育て支援」をひろく一般にひろめ、ニーズが制度に吸い込ま

れ、それがわたしたちの日常生活に常識的知識として共有されていくのである。

本論において提示したある母親の事例はその後、希望を実現する社会への市民活動へと展開していく。「子育て支援」は制度の使用という秩序のみならず、「支え合い」の秩序も内包しており、その実践が社会活動へと展開しているのである。その一方で、再就業へと向かい経済活動へと展開したり、支援の重要性を実感した人は「支援される経験」を支援する技術として利用し支援者となったりしていることもあるだろう。「子育て支援」は子育てをめぐる相互行為全体を包み込み、新たな日常の体系を作っているようだ。

本論では、1989年以降の厚生白書・厚生労働白書により、「子育て支援」がどのような概念で構成されているかを分析考察してきた。それ以前の白書をみれば、「子育て支援」という文言こそ登場しないが、第1回の白書から人口減少社会を見据え「次世代育成」の視点が熱く語られていることがわかる⁽¹⁵⁾。少子化問題の発生の数年前より児童育成の項目は縮小していったのだが、厚生白書の変遷を見れば子育てが決して制度として看過されてきたわけではないことは明らかである。今後の展開として、少子化問題以前の白書にあたり、戦後の子育てをめぐる概念について考察を行うことにする。これにより1990年以降の「子育て支援」概念がさらに深く理解できることであろう。

注

⁽¹⁾ 大日向（2002）、松木（2014）、井上（2014）によれば、子育て支援の現場でも社会的目的（労働）以外で子どもを預けることにに対して支援者側でも大きな葛藤がみられる。「子育て支援」が常識的知識となっている現在でも支援者の葛藤は存在し、根強い家族規範、母親規範の存在は否定できない。

⁽²⁾ 厚生白書・厚生労働白書に関する記述の参照等は該当箇所の後ろに〇内に出版年数を明記することにする。

⁽³⁾ 1988年から2015年までの制度と厚生白書・厚生労働白書に関する年表

年		社会の出来事/制度に関する動き	厚生・厚生労働白書 タイトル
1988年	昭和63年		新たな高齢者像と活力ある長寿・福祉社会を目指して
1989年	平成元年		長寿社会における子ども・家庭・地域
1990年	平成2年	1.57ショック	真の豊かさに向かっの社会システムの再構築・豊かさのコスト－廃棄物問題を考える－
1991年	平成3年		広がりゆく福祉の担い手たち －活性化する民間サービスと社会参加活動－
1992年	平成4年		皆が参加する『ぬくもりある福祉社会』の創造
1993年	平成5年		未来をひらくこどもたちのために －子育ての社会的支援を考える－
1994年	平成6年	エンゼルプラン	
1995年	平成7年		－医療－「質」「情報」「選択」そして「納得」
1996年	平成8年		家族と社会保障－家族の社会的支援のために－
1997年	平成9年		「健康」と「生活の質」の向上をめざして

1998 年	平成 10 年		少子社会を考えるー子どもを産み育てることに「夢」をもてる社会をー
1999 年	平成 11 年	少子化対策推進基本方針 新エンゼルプラン	新しい高齢者像を求めてー21 世紀の高齢社会を迎えるにあたってー
2001 年	平成 13 年	少子化対策プラスワン	生涯にわたり個人の自立を支援する厚生労働行政
2002 年	平成 14 年		現役世代の生活像
2003 年	平成 15 年	少子化対策基本法 次世代育成支援対策推進法	活力ある高齢者像と世代間の新たな関係の構築
2004 年	平成 16 年	少子化社会対策大綱 子ども・子育て応援プラン	現代生活を取り巻く健康リスク・情報と共同でつくる安全と安心
2005 年	平成 17 年		地域とともに支えるこれからの社会保障
2006 年	平成 18 年	新しい少子化対策について	持続可能な社会保障制度と支え合いの循環ー「地域」への参加と「働き方」の見直し
2007 年	平成 19 年	「子どもと家族を応援する日本」 重点戦略	医療構造改革の目指すもの
2008 年	平成 20 年		生涯を通じた自立と支え合いー暮らしの基盤と社会保障を考えるー
2009 年	平成 21 年		暮らしと社会の安定に向けた自立支援
2010 年	平成 22 年	子ども・子育てビジョン 子ども・子育て新システム検討会議 子ども・子育て新システムの基本制度要綱	生活者の立場に立つ信頼される厚生労働省ー参加型社会保障の確立に向けてー
2011 年	平成 23 年	子ども・子育て新システムに関する 中間とりまとめについて	社会保障の検証と展望ー国民皆年金・皆保険制度から半世紀ー
2012 年	平成 24 年	子ども・子育て新システムの基本制度について 子ども・子育て支援法	社会保障を考える
2013 年	平成 25 年		若者の意識を探る
2014 年	平成 26 年		健康長寿社会の実現に向けてー健康・予防元年ー
2015 年	平成 27 年		人口減少社会を考えるー希望の実現と安心して暮らせる社会を目指してー

- (4) 「子育て支援」という文言は 1990 年以降の白書から登場しており、その概念自体が新しいことを示している。
- (5) 2003 年度版厚生労働白書に「1970 年代半ばから、人口置換水準（それ以下になると人口減少を招く出生率の水準）以下への出生率低下（いわゆる第 2 の人口転換）が始まり、現在に至っている。」という記述がある。
- (6) 昭和 40 年は 2.14、41 年は 1.58、43 年は 2.13 であり、41 年だけ不自然に低いことがわかる。
- (7) 「ベビーシッター」についての記述は主に民間のシッターサービスの質について、管理が必要というもので、1992 年の白書を最後に記述がなくなる。子育て支援制度の内容が深まるにつれ白書から消えることになる。
- (8) 1998 年（平成 10 年）度版厚生白書によると、家業の分担や老後扶養についての子どもへ期待は労働形態の変化とともに徐々に薄れ、親に喜びや楽しみを与える存在、つまり消費財としての存在意義が強まっている。
- (9) 「つどいの広場」は母親ネットワークによる草の根活動から始まった「子育て支援」である。
- (10) 「つどいの広場」事業が始まった 2004 年にはつどいの広場等にかかわる実践者による全国組織である「つどいの広場全国連絡協議会」が発足している。
- (11) 同白書では 2004 年の時点での育児休業取得率の目標は、男性 10%、女性 80%としている。2013 年の実態は男性 2.03%、女性 76.3%である（厚生労働省）。
- (12) 平成 22 年度雇用均等基本調査より（厚生労働省）
- (13) 「母子」は「母子保健医療」においてその言葉を残す。「母子家庭」という表現も現在は「ひとり親家庭」として、母子家庭・父子家庭双方を対象に記述を行っている。

- (14) 子育て支援への批判というのは子育ての責任は家族に帰属するもの、という強い家族規範からくるもので、支援の当事者たちの間でも支援と家族規範に間で大きな葛藤が生まれている（松木 2014 井上 2014）。厚生白書でも 1993 年（平成 5 年）度版において、子育ての負担は第一義的に家族（家庭）にあるということを明記し、そのうえでの社会的支援の必要性を訴えている。
- (15) 昭和 31 年度版厚生白書は、戦後の復興がまだ終わっていないという問題意識に即して国民生活にかんして記述がなされている。その中で、児童の健全育成について短いながら多くの問題を示唆する内容となっている。戦中においては「児童の健全育成」は国力の一部であったが時代によってその意味合いは変わること、戦後は欧米各国で児童育成は重要な課題になっていること、出生率の低下からその存在が貴重となること、父母の手のみでは育児の責任が負いきれなくなるだろうこと等々。そのうえで、「要保護児童」だけではなく広く一般児童の健全育成のために手を差し伸べるべきだとしている。この白書から 30 数年後にやっとこの記述に追いつくような制度の設計がなされることになる。

参考文献

- 池本美香, 2003『失われる子育ての時間 少子化社会脱出への道』勁草書房.
- 井上清美, 2013『現代日本の母親規範と自己アイデンティティ』風間書房.
- 岩田美香, 1998「母親の資源と行動の分析」『北海道大学 教育福祉研究 5』 北海道大学.
- , 1999「育児困難の構造と類型」『北海道大学 教育福祉研究 5』 北海道大学.
- 大日向雅美, 2005『「子育て支援が親をダメにする」なんて言わせない』岩波書店.
- 大豆生田啓友, 2007『子育て支援&子育てネットワーク』フレーベル館.
- 大豆生田啓友他編, 2008『よくわかる子育て支援・家庭援助論』ミネルヴァ書房.
- 落合恵美子, 1989『近代家族とフェミニズム』勁草書房.
- 厚生労働省, 「平成 25 年度地域子育て支援拠点事業実施状況」 厚生労働省ホームページ
(2015 年 6 月 5 日取得)
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/kyoten_kasho25.pdf
- , 「平成 26 年 7 月 31 日 子ども・子育て会議（第 17 回）、基準検討部会（20 回）合同会議提出資料『子育て支援員(仮称)について』」厚生労働省ホームページ（2015 年 11 月 26 日 取得）
<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000053439.pdf>.
- , 厚生白書・厚生労働白書 1956 年度版～2015 年度版（2016 年 2 月 3 日 取得）
http://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/
- Garfinkel, H., 1967, Studies in Ethnomethodology, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. (=1987 山田富秋他訳『エスノメソドロジー—社会学的思考の解体』せりか書房)
- Goffman, Erving, 1959 The presentation of self in everyday life, Doubleday & Company Inc. (=1974, 石田毅訳『行為と演技—日常生活における自己呈示』誠信書房.)
- 小宮友根, 2011『実践の中のジェンダー 法システムの社会的記述』新曜社.
- 酒井泰斗・浦野茂・前田泰樹・中村和生編『概念分析の社会学 社会的経験と人間の科学』ナカニシヤ出版.

- 相馬直子, 2013, 「子育て支援と家族政策 家族主義的福祉レジームのゆくえ」, 庄司洋子編『親密性の福祉社会学』, 東京大学出版会.
- 寺本妙子・柴原宣幸, 2015 「中年女性による地域子育て支援に関する調査研究: 現在の子育て忍耐する違和感について」『日本橋学館大学紀要 第14号』.
- 土堤内 昭雄 2005 「ニッセイ基礎研 REPORT 」 ニッセイ基礎研究所.
- 前田正子, 2014 『みんなでつくる子ども・子育て新制度 子育てしやすい社会を目指して』 ミネルヴァ書房.
- 前田泰樹・水川喜文・岡田光弘編『エスノメソドロジー 人々の実践から学ぶ』新曜社.
- 松木洋人, 2013 『子育て支援の社会学 社会化のジレンマと家族の変容』新泉社.
- 松田茂樹, 2010 『揺らぐ子育て基盤 少子化社会の現状と困難』勁草書房
- , 2013 『少子化論 なぜまだ結婚、出産しやすい国にならないのか』勁草書房.