

解析《新儿童及育儿支援制度》的育儿支援动向

Analysis: Trends in Child-care Support Policy as Seen in the “New Support System for Children and Childcare” in Japan

日暮朋子（有明教育艺术短期大学）

田园（樱美林大学）译

【摘要】本文论述了在新儿童及育儿支援制度颁布之前实施的各种制度的变迁过程，考察了当今育儿支援所面临的课题。现今日本的育儿支援主要是把重点放在应对个别育儿家庭父母的个别需求之上，在本文中把其定义为“个体化”。育儿支援的个体化倾向难免会与以培养下一代为目标，在地区全体范围内开展育儿支援这一新制度的理念发生偏离。今后育儿支援的课题是有必要构筑把重点放在地区全体育儿支援的这一“整体化”理念的援助体系。

【关键词】新儿童及育儿支援制度；育儿支援；育儿支援的个体化及整体化

序言

在日本城市化、由父母和一两个孩子组成的核心家庭化以及少子化日趋严重的背景下，等待入托入园儿童、虐待儿童等与孩子相关的问题作为社会问题得到大家的重视。为改善这些状况，提倡完善“育儿支援”制度。

为了达到完善育儿支援制度的目的，2012（平成24）年8月制定了《儿童及育儿支援法》，2015（平成27）年4月开始推行《新儿童及育儿支援制度》。本支援法以及制度的实施，从以活用消费税增税部分，把育儿支援制度定位于社会保障制度的一环，并予以完善这一点来看，可以说是以往育儿支援政策的一大重要转变。与此同时，由于制度本身非常复杂，也有人指出不便于孩子父母的理解，到底是否能够达到制度本身所期待的目标值还有待讨论。

本文在论述1990年以后正式采取措施减缓少子化进程的育儿支援政策如何开展的基础之上，解析“新儿童及育儿支援制度”所阐述的育儿支援制度的目标所在。并考察今后育儿支援的课题。

1.《新儿童及育儿支援制度》的目标所在

（1）新制度实施前各种制度变迁的过程

日本以1990（平成2）年的“1.57危机”（合计特殊出生率）为契机，开始认识到少子化倾向今后将成为影响社会经济发展的课题之一。同年，在《厚生劳动白皮书》里也第一次出现了“育儿支援”一词^{（1）}。为了防止少子化的进一步推进，政府相继出台了一系列的育儿支援政策、法规。例如，1994（平成6）年推出了《天使计划（关于今后育儿支援的基本方向）》，1999（平成11）年推出了

《新天使计划（关于应重点推进的少子化对策的具体实施计划）》。尽管如此，正如政府自身进行自我反省时所指出的那样，这些政策对于改善少子化现状并没有起到多大实效⁽²⁾。

鉴于上述情况，2003（平成15）年，政府制定了《少子化社会对策基本法》和《下一代培育支援对策推进法》。这些法律的制定，可以说是育儿支援制度的一个转折点。与以往以援助女性就业等为重点的少子化对策的育儿支援制度不同，这些法律把育儿问题定位于社会全体，提倡国家及地方有责任创造能够提供安心育儿的环境，并着眼地区育儿支援体制的建立。遵循其宗旨，2004（平成14）年制定了《儿童及育儿支援计划（关于少子化社会对策大纲的具体实施计划）》。此外，2007（平成19）年，在少子化社会对策会议上将其汇总为《日本支援儿童及家庭的重点战略》。在重点战略中指出，造成日本少子化的主要原因是只能在就业和生子、育儿之中选择其一。并明确指出：为延缓少子化进程，重新审视工作方式以达到实现工作与生活的平衡，与此同时，实施成为社会基础的“构筑综合培养下一代的援助框架”（“父母就业与育儿的两立”和“家庭中的育儿”的综合援助项目）这一举措不可缺少⁽³⁾。

此重点战略所阐述的关于育儿支援体制改革的想法，决定了今后日本延缓少子化进程、育儿支援的方向性⁽⁴⁾。基于此方向性，2012（平成24）年制定了“儿童及育儿支援法”，从2015年开始实施“新儿童及育儿支援制度”。

（2）新制度的目标所在

在介绍“新儿童及育儿支援制度”的宣传册里，对其进行了如下解释：为所有的孩子都可以无忧无虑地成长，所有的家庭都可以安心地养育孩子、能够感受到育儿的喜悦，开始实施新制度⁽⁵⁾。

平成26年版的《少子化社会对策白皮书》就新支援制度实施的背景进行了如下阐述：

“现在，我国随着出生率的低下，少子化进程日益严峻。儿童及育儿环境也日益恶化。伴随核心家庭的出现以及与地区联系的日益淡薄，有很多家庭对育儿感到不安或无助。此外，即便考虑孩子入托，由于想进的保育所满员，所以产生了很多等待入托的儿童。可以说能够让工作和育儿两立的大环境还未达到完善。面对这些问题，有很多人即便想要孩子也不敢要。原本幼儿教育和保育工作在对人一生的性格培养方面起到的作用很重要，因此对高质量的幼儿教育及保育地区要求能够提供综合服务这一点很重要。为解决这些课题，使想要孩子的愿望得以实现，创造建立有利于育儿的社會，要求举国上下共同构筑互相支援的新的援助育儿和家庭的体制。”⁽⁶⁾

新制度的实施，其目标在于：对于所有养儿育儿的家庭，①改善少子化导致的幼儿园报名人数不满，进不了保育所的孩子（等待入托儿童）却不断增加的现状，②根据不同地区的需要，提供高质量的教育和保育。同时为增加育儿援助的数量并提高质量，活用增长到 10% 的消费税增值的部分（每年大约 7,000 亿日元），建立支持育儿的社会体制。

新制度的具体措施：首先，推广普及“认定儿童园”和“地区性保育”⁽⁷⁾。3-5 岁的儿童与父母是否在职无关谁都可以入园。地区性保育原则上招收 20 人以下的人数单位的 0-2 岁儿童。改善过去个别实施的入学前教育及保育支援制度，开设了“设施型支付”（以幼儿园，保育所，认定儿童园为对象）和“地区型保育支付”（以地区型保育为对象）的辅助金制度。在本制度下，各设施如果符合国家的运营标准，达到市町村所规定的要求，就都可以得到市町村的财政支援。由此一来，可以达到促进认定儿童园及地区性保育的普及，在等待入托儿童较多的城市以及人口减少、少子化显著的地区，可确保提供形式多样的保育方式。

其次，在法律条文中明确规定把市町村推进的育儿支援项目作为“地区儿童及育儿支援项目”，利用财政资源不断地进行扩充。其目的在于：为帮助孩子父母充分利用教育及保育、育儿援助项目而提供信息和建议，设置咨询育儿或父母间可以交流的地区育儿场所等等，依据地区的不同需要，为所有的育儿家庭提供多种多样的育儿援助。

2014 年 11 月，政府宣布推迟上调消费税，改在一年半后，自 2017 年 4 月开始实施。有看法表明新制度是在确保消费税增收部分财源的基础上提出的，能否按照当初设定的目标，顺利实施其制度以及援助还是个未知数。

2. 幼保一体化设施“认定儿童园”的开展

如前所述，2015 年开始实施的这一新制度，普及“认定儿童园”是其目标之一。日本明治时代以来，幼儿园和保育所二元化的双重体制一直存在。与日本采取同样二元体制的韩国和台湾，近年来合并了主管部门向一元化转变。现在，可以说还只有日本在维持着世界上少有的二元体制。

在日本早就有争论指出应该把入学前的二元体制向一体化、一元体制转变。围绕幼保一体化、一元化争论发生重大转折的是在 2000 年前后。当时，由于少子化的影响，一部分幼儿园报名人数不满，与此同时等待入托的待机儿童人数增加的问题引起了广泛关注。面对这种状况，2006（平成 14）年创建了“认定儿童园”。在同一设施内兼有幼儿园和保育所这两种职能的认定儿童园的诞生，作为幼保一体、一元体制的开端虽然被寄予很大希望，但其数量迄止到 2011 年共计 2,000 所，大大不及当初设置的目标（2014 年 4 月共计 1,359 所）。

为更好地促进幼儿园和保育所的合作、合并，政府 2012（平成 24）年颁布了《有关儿童及育儿的三项法律》（三项法律是指《儿童育儿支援法》、《关于部分修改认定儿童园法的法律》、《关于完备各相关法的法律》）。依据此三项法律，重组现存的“幼保合作型认定儿童园”，作为“幼保合作型认定儿童园”被重新予以定位。同一儿童园被认可作为单一设施，指导监督机构也由原来的幼儿园部分由“文部科学省”、保育所部分由“厚生劳动省”变为“内阁府”统一管理。新的认定儿童园制度于 2015（平成 27）年在新的支援体制下开始实行。实施前，2014（平成 26）年 4 月，内阁府颁布了《幼保合作型认定儿童园教育及保育纲要》，不仅在制度方面，在教育及保育内容方面也推进了一体化进程。

一体化设施的设置和普及也导致出现了若干问题。首先，过去的幼儿园和保育所的组织结构继续存在。其次，认定儿童园除“幼保合作型认定儿童园”（认可幼儿园与认可保育所合作）外，还有“幼儿园型认定儿童园”（认定幼儿园兼有保育所职能）、“保育所型认定儿童园”（认定保育所兼有幼儿园职能）、“地方裁量型认定儿童园”（既不是认可幼儿园也不是保育所的地区教育保育设施，作为认定儿童园兼有其必要的职能）共计 4 种类型，制度相对复杂。此外，有人批评指出，从负责主管学前教育及保育所的部门来看，不仅原有的隶属文科省和厚劳省管辖的“二元体制”既存，再加上内阁府，变成了“三元体制”。

在此之前论述开设“认定儿童园”背景时，涉及到了出现想入托却进不去的待机儿童的问题。但是，待机儿童问题只是出现在大城市，很难想象在地广人稀地带以及少子高龄化地区也会出现同样的问题。在地方，为减缓人口稀疏少子化，得到财政和行政各方面支持，合并幼儿园和保育所的入学前设施早已得到设置并在进行运营。根据不同地区出现的不同课题，对于新的援助制度到底能应对到何种程度这一点还没有进行争论。

3. 育儿支援的“个体化”和“整体化”，二者难以兼顾

综上所述，考察了新制度下育儿支援的概要。新制度的目标是构筑社会全体援助所有养儿育儿家庭。但是，如果把普及“认定儿童园”的对象设定为大城市孩子的父母，把“地区型保育”对象设定为大城市和地方孩子父母的话，就会处于只是满足地区孩子父母所需的状况。而且，市町村推进的、关于援助使用者及设置地区育儿据点等各育儿援助项目，也仅仅是依据地区的需求提供多种多样的育儿援助。确实，应对父母的需求开展各种育儿援助项目，对于育儿家庭来说是大家所期待的。但是，并不能确保应对每个人的需求。个人的需求越是得到满足，育儿体制就会越分散（在本文中把其称为“个体化”）。当然，也就偏离了由社会全体来援助所有养儿和育儿家庭这一新支援制度的理念。

近代社会少子化是其必然趋势。由过去的大家庭到近代家庭构造的演变过程中,产生了少生优育的想法。因此,可以说每个家庭承担育儿责任,育儿从地区分离,育儿家庭本身也就从地区分离开了。时到今日,针对个别父母,开展了各种育儿的援助项目。尽管如此,如前所述,只是应对个别孩子父母的育儿援助还是有它的局限性存在。

针对育儿支援个体化倾向现象的存在,今日难道不应该从地区全体进行育儿的角来研讨育儿支援的“整体化”吗?在日本,从50年代就开始讨论“育儿的社会化”⁽⁸⁾。所谓“育儿的社会化”是指在地区和家庭的合作下,在地区全体范围内支援育儿的想法。相马(2004)指出:“育儿的社会化”把每个家庭所承担的育儿责任拜托给外部(=外部订购倾向),不仅实现了社会参与育儿的可能性(=社会化、一体化),而且作为在涉及到的地区范围内和保育设施内,育儿被再次重组(再次社会化)的一个过程,提倡有必要重新构筑“育儿社会化”这一概念⁽⁹⁾。松木(2013)也指出,尽管大家提倡“育儿的社会化”,在每个具体援助措施实施下,只要每个家庭都得到人性化的援助,就有必要开展包含“育儿的再次家庭化”这一想法的育儿援助⁽¹⁰⁾。有研究表示担心:“育儿的社会化”是以孩子父母保育需求的多样化及保育服务数量的增多为背景的,有向“外部订购”的倾向存在⁽¹¹⁾。

从上述文献考察可以得知,现今的育儿支援是家庭把育儿拜托给外部,可以说重点在于应对每个家庭的个别需求。个别化育儿援助的展开使得培养下一代的课题与社会分离,难免威胁到社会整体的存续。今天所倡导的,不是育儿援助的个别化,而是寻求把重点放在地区和家庭合作下的育儿援助的整体化方向。尽管如此,只要推进育儿支援的整体化,就会出现不能满足个别父母要求的问题。如何处理育儿支援的个体化和整体化之前的矛盾,是今后育儿支援的一个课题。

结束语:构筑面向社会全体的儿童及儿童支援网

综上所述,本文在关注儿童及育儿支援新制度的动向后,研讨了今后社会援助育儿的大方向。在战后核心家庭化日益显著、家庭与地区之间联系逐渐淡薄的今天,只是提倡“育儿的社会化”还是缺乏实际效果的。重新审视以往的育儿援助方式,构筑新的育儿援助体系是不可缺少的。

在此之前,笔者曾考察过城市与农村育儿援助的方式。得出的结论是:关于育儿支援,城市有寻求从对应个别需求的个体化支援向在地区范围内寻求支援的一体化支援的转变;而在农村却恰恰相反,有从整体化支援向个体化支援转变的需求倾向⁽¹²⁾。依据此结果可以说,育儿支援政策的开展,与其依据各自自治体及地区的需求,不如让城市和农村不同自治体之间相互学习,发挥各自特长,共同

构筑今后的援助政策。这难道不是今后育儿支援的一个必要举措吗？把这些举措放入视野，可以切实地有助于社会范围内的儿童及育儿支援体系网的构筑。

【注释】

- (1) 汐見稔幸ほか『子育て支援の潮流と課題』ぎょうせい，2008，p. 18。
- (2) 少子化対策推進関連閣議会議「次世代育成支援に関する当面の取組方針」，2003，厚生労働書ウェブサイト (<http://www.mhlw.go.jp/>)，2014年11月15日閲覧。
- (3) 内閣府『少子化社会対策白書（平成26年版）』，2004，p. 36，内閣府ウェブサイト (<http://www8.cao.go.jp/>)，2014年11月15日閲覧。
- (4) 大日向雅美「子育て支援のこれまでとこれから—新たなステージを迎えて—」『発達』vol35，ミネルヴァ書房，2014，p. 4。
- (5) 内閣府『子ども子育て支援新制度 なるほどBOOK みんなが，子育てしやすい国へ すすくすくジャパン』（平成26年9月改訂版），2004，p. 2，内閣府ウェブサイト (<http://www8.cao.go.jp/>)，2014年11月15日閲覧。
- (6) 内閣府『少子化社会対策白書（平成26年版）』，2014，p. 39，内閣府ウェブサイト (<http://www8.cao.go.jp/>)，2014年11月15日閲覧。
- (7) 地区型保育包括：①小规模保育（在小型设施内，以婴幼儿6人以上19人以下为对象的家庭氛围保育）、②家庭型保育（在家庭保育人员家里，以婴幼儿5人以下为对象的家庭氛围保育。指现行的“保育妈妈”制度）、③住宅访问型保育（在使用者家里，原则上实行一对一的保育，指按小时收费的保姆制度）、④企事业单位保育（以各企事业单位为主体、在为员工设置的保育设施内进行保育）。
- (8) 相馬直子「『子育ての社会化』のゆくえー『保育ママ制度』をめぐる政策・保育者の認識に着目してー」『社会福祉学』第45巻第2号，2004，p. 35。
- (9) 同上，pp. 35-36。
- (10) 松木洋人『子育て支援の社会学ー社会化のジレンマと家族の変容』新泉社，2013，p. 232。
- (11) 前原寛『保育は<子ども>からはじまるー子育ての社会化へむけて』ミネルヴァ書房，2005，p. 67-87。
- (12) 日暮トモ子ほか「都市と農村の保育・子育て支援システムの比較」『幼児期の教育と発達に関する都市と農村の比較研究』研究報告書（有明教育芸術短期大学），2013，pp. 62-71。