

第62回日本小児保健協会学術集会 シンポジウム 2

子育てを考える

子ども・子育て支援新制度の課題

—海外の子育て支援の動向をふまえて—

池本美香 (日本総合研究所)

I. 子ども・子育て支援新制度の概要

子ども・子育て関連3法に基づく「子ども・子育て支援新制度」が2015年度より本格的にスタートした。新制度は、社会保障と税の一体改革の一環として検討されてきたもので、消費税増税により確保される0.7兆円の財源をもとに、子ども・子育て支援の充実を図るものである。

新制度の主なねらいは、保育等の量的拡充と質の改善にある。具体的には、新制度の実施主体を市町村として、すべての市町村に、住民に対するニーズ調査を行ったうえで、保育所をはじめ、一時預かり、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブ等の整備計画の策定が求められている。保育所の整備を促進する観点から、市町村が小規模な保育施設を認可し、国の補助が受けられる制度（地域型保育事業）ができたほか、保育所の運営に株式会社等の参入を制限することを原則不可とした。当事者の参画・関与を促進する観点から、国に子ども・子育て会議が設置され、都道府県・市町村においても会議の設置が努力義務となっている。

II. 子ども・子育て支援新制度の課題

新制度の課題としては、第一に量的な充足が達成されない可能性、第二に質の改善に向けた検討が不十分なことがある。

量的な充足については、自治体の整備計画が、ニーズ調査で把握された必要量を下回っているケースがみられる。この背景には財源の制約のほか、保育士不足や保育所の建設に対する住民の反対運動などが

ある。

質の改善については、量的拡充に多くの予算が取られ、保育者の処遇改善のための財源確保が困難であるという問題がある。また、質の改善には保育者の処遇改善以外にも、保育の質を評価する方法や、親の力を質の改善に活かす方法などもあるが、それらの検討が不十分である。

福祉サービスには第三者評価制度があるが、認可保育所の第三者評価受審率は4.3%（平成24年度）に過ぎず、放課後児童クラブは第三者評価事業の対象外である。新制度では、平成31年度末までに、新制度の給付を受ける教育・保育施設すべてが第三者評価を受審するという目標を掲げた。しかし、第三者評価機関の質にもばらつきが指摘され、施設側が評価機関を選べることから、評価結果の信憑性を疑問視する声もあり、単に第三者評価の受審率を上げればよいというものでもない。

親の力の活用については、保育所や放課後児童クラブは、制度上「保育に欠ける」子どもが利用する施設であるため、そもそも親のボランティアは想定されていない。新制度によって導入された地域型保育事業では、社会福祉法人・学校法人以外の主体による認可申請に対して、親が園の運営に関して意見やアイデアを出すことができる運営委員会の設置を求める方針が示された（家庭的保育事業等の認可等について）。しかし、保育所の大半を占める公立や社会福祉法人立の保育所には、こうした運営委員会の設置は求められていない。

Ⅲ. 海外の子育て支援の動向

こうした新制度の課題を解決するうえで、以下、参考となる海外の取り組みについて見てみたい。

1. 第三者評価の受審義務化

イギリス、ニュージーランドなどでは、すべての幼児教育・保育施設に、第三者評価の受審義務がある。評価機関は国の組織で一本化されているため、評価結果は政策立案にも活かされている。すべての園の評価レポートがウェブ上で閲覧でき、保育者も優れた取り組みを行っている園の事例から学ぶことができる。

2. 保育施設における親の会の設置義務化

ノルウェー、デンマーク、カナダ、ドイツ、韓国などでは、親の代表が職員と園の運営について話し合うことができる親評議会などの設置が義務付けられている。ノルウェー、ドイツなどでは、親同士の交流と親の意見を集約するために、別途すべての親が参加する親の会の設置も義務付けられている。

3. 保育施設における親の参画の促進

限られた予算で保育の質を高める方法として、親の力を積極的に活かす取り組みがみられる。カナダのブリティッシュコロンビア州では、「保育の質に最も関心が高く、また保育の質を日常的にチェックできるのは親である」という考え方のもと、親向けに保育のモニタリングのためのガイドブックを発行し、親に保育の質をチェックする役割を期待している。

海外ではそのほか、親の特技を活かした保育参加を奨励している園や、親たちによる園の修繕・掃除の日を設ける園、親同士の助け合いを促進する観点から、親のお茶会や親子ピクニックを企画する園などもみられる。

また、親が所有・運営する園は、親の満足度が高く、保育の質も高いと考えられる傾向がみられ、政府が親主導の幼児教育・保育施設を法制化したり、補助を出すなどして支援する国も多い。

4. 公的投資効果の最大化

財源の無駄をなくすための工夫が多くみられる。行政事務合理化の観点からの幼保一元化、家庭的保育者

の事務負担軽減のための共同事務所作り、補助金の給付や入園申し込みなどの電子化、保育ニーズを適正化するための親の労働時間の短縮、親への効果的な情報提供のあり方など、幅広い検討が行われている。

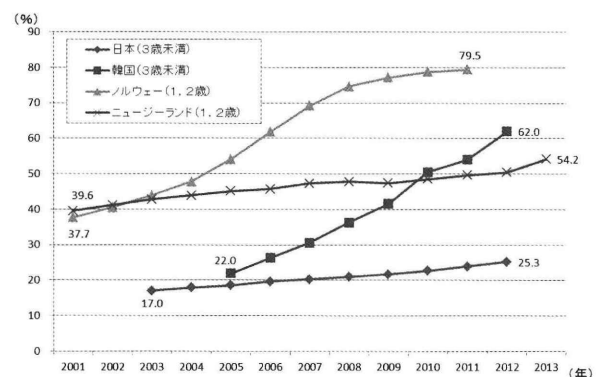
5. 乳幼児期を教育政策の一環として位置付ける動き

子どもの能力を最大限引き出すには乳幼児期が重要との考えから、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに質の高い保育へのアクセスを保障しようという動きがあり、3歳未満の保育所利用率が高まる傾向もみられる(図)。ニュージーランド、イギリス、スウェーデン、ノルウェーなど、乳幼児期を教育政策の一環と位置付け、保育所の所管を、福祉サービスを担当する省庁から、学校教育を担当する省庁に移す動きもみられる。

6. 子どもの権利条約を重視

子ども・子育て支援施策の検討にあたり、国連の子どもの権利条約が重要視されている。ほとんどの国で、子どもの権利の擁護・促進を目的とした機関(子どもオンブズマン、子どもコミッショナーなど)が設置されており、子どもの権利の観点から幅広い改善が図られている。保育者・教員の犯罪歴等のチェックを義務化する動きや、子どもの格差縮小に向けた配慮、特別な支援を必要とする子どもへの配慮にも力を入れている。子どもの貧困解消の観点から、保育施設において親の就労支援活動を行う動きや、放課後の過ごし方が子どもの格差を生み出すという考えから、格差縮小を意識して放課後のあり方を検討する動きなどもある。

子どもの意見を聞くことにも、徹底した取り組みがみられる。放課後児童クラブにおいて、子どもたちが



(注) 日本の利用率には認可外保育施設が含まれていない。
(資料) 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」、韓国保健福祉部「保育統計」、韓国安全行政部「住民登録人口統計」、Statistics Norway, Facts about Education in Norway 2013, Ministry of Education New Zealand

図 3歳未満の幼児教育・保育施設の利用率

自分たちで活動のルールを決めたり、定期的に子どもによる運営会議が行われ、そこでの議論をもとに改善が図られるといった例もみられる。さらには未就学の子どもに対しても、子どもの意見を尊重するという考え方がみられる。ノルウェーの保育園法には、「子どもは、園の活動の計画作成と評価に積極的な役割を果たす機会を定期的に与えられる」と書かれている。

子どもの遊びへの権利も重視されており、道路を遊び場に活用する取り組み (play street)、子どもが楽しめる図書館、日常的に動物の世話ができる青少年農場など、子どもの視点に立った検討が行われている。

IV. 新制度をどう活かすか

海外の子ども・子育て支援の動向をふまえれば、公的財源の制約があるとはいえ、わが国でも量的拡充および質の改善に向けて工夫できる余地は大きい。本格的には国レベルでの検討が待たれるが、新制度の実施主体は市町村であり、子ども・子育て会議を活用して、当事者の声を反映できる可能性もある。市町村や都道府県のレベルで、当事者が声を出していくことが期待される。

今後の方向性としては、まずは公的投資の正当性の観点から、子ども・子育て支援の取り組みを評価する必要がある。その際、単に第三者評価の受審率を上げるだけでなく、現行の第三者評価制度の見直しも含め、評価のあり方について幅広い検討が求められる。

あわせて、財源の制約のもとで量的拡充と質の向上を図るためには、親の力を活かすこと、さらには子どもの声を聞くことも重要になってくるだろう。親を支援の対象とだけ見なすのではなく、親は自ら質をチェックし、改善のアイデアを出したり、ボランティ

アで質の改善に貢献することができる、という考え方が期待される。

その際、保育所や放課後児童クラブが「保育に欠ける子どものための施設」であることが、親の参画を進めにくくしている状況に対して、海外のように「すべての子どものための施設」とする保育の普遍化の検討も必要ではないだろうか。保育の普遍化は、乳幼児期の教育の充実の観点からも重要である。さらには、親だけでなく子どもの意見を尊重し、子どもの権利条約の理念に沿った質の改善が待たれている。

文 献

- ・池本美香. 保育士不足を考える—幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方. 日本総研『JRIレビュー』, 2015 Vol.8, No.27.
- ・池本美香. 日本の子ども・子育て支援制度の課題—諸外国の動向をふまえて. 自治体国際化協会『自治体国際化フォーラム』, 2015年2月号.
- ・池本美香. 子ども・子育て支援新制度における国の役割. 日本総研『JRIレビュー』, 2015 Vol.3, No.22.
- ・池本美香編著. 親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて. 勁草書房, 2014年8月.
- ・池本美香. 子どもの放課後の未来—学童保育の現状と課題. 国民生活センター『国民生活』, 2014年2月 No.19.
- ・池本美香. 幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える. 日本総研『JRIレビュー』, 2013 Vol.4, No.5.
- ・池本美香. 安倍新政権の子ども・子育て支援政策への期待. 日本総研『リサーチ・フォーカス』, No. 2012-016.
- ・池本美香編著. 子どもの放課後を考える—諸外国との比較でみる学童保育問題. 勁草書房, 2009年12月.