

子ども・子育て支援新制度における国の役割

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

はじめに

1. 子ども・子育て支援新制度において想定されている国と地方の役割

- (1) 市町村
- (2) 都道府県
- (3) 国

2. 新制度のもと懸念される問題

- (1) 保育の量的整備の遅れ
- (2) 保育の質確保に関する認識の不足
- (3) 当事者の意向が十分には反映されず
- (4) 自治体・事業者・利用者の事務負担の増大

3. 国の役割の在り方

- (1) 保育サービス需要そのものの抑制と財源調達
- (2) 市町村ごとの統計と調査研究の充実
- (3) 複雑な制度の簡素化と三重行政の是正
- (4) 保育の質向上に向けた制度の一段の改善
- (5) 事務負担の軽減

おわりに

要 約

1. 2015年4月から、子ども・子育て支援新制度が本格的にスタートする。新制度は、(1) 保育の量的拡充、(2) 保育の質の向上、(3) 子育て当事者および子育て支援当事者の意向反映、などを目的としたものである。新制度においては、市町村が実施主体となり、かつ、都道府県も一定の役割を担うなど地方分権をより指向したものとなる。こうした新制度の目的や地方分権の方向性自体は積極的に評価できるだろう。
2. もっとも、地方自治体の準備状況をみると、新制度がこうした所期の目的を達成できるのか否か極めて不透明である。国の調査をみても、待機児童解消の目途はたっておらず、市町村の裁量の拡大によって、むしろ一定水準の質確保が危ぶまれるケースもある。あるいは、新制度の仕組み自体も、例えば、当事者の意向反映といっても、あくまでそれは市町村単位にとどまっていて、施設単位まで踏み込んでいないなど、これから検討すべき課題は多く残されている。
3. その要因として、新制度は地方分権を指向し、それは地域の実情に合うなどプラスの側面はあるものの、他方、地方自治体ごとに財政力やノウハウに差があるもとでは、格差拡大につながるなどマイナスの側面もあり、そうした状況のもとでの国の役割に関する議論が必ずしも十分でないことが指摘できる。地方分権とは、必ずしもそのまま国の役割が縮小するわけではなく、新制度が軌道に乗るまではもちろん、軌道に乗ったあとも、果たすべき国の役割があることに留意しなければならない。
4. 新制度の所期の目的実現に向け、改めて国の役割を問い直す必要があり、次の5点が重要である。
 - (1) 保育サービス需要そのものの抑制。財源と保育サービスの供給力に制約があるもと、長時間労働の是正、働き方の柔軟化、男性の家事・育児時間の増加などを推し進めることで、保育サービスへの需要そのものを適切な水準に抑えることが不可欠であり、こうした面において国の役割は極めて大きい。
 - (2) 市町村ごとの状況の一元的な把握と調査研究の充実。現状、国は市町村ごとの状況を十分に把握しきれていない。市町村の格差を是正するとしても、それが統計的に把握されて初めて可能である。また、そうした統計や好事例の一元的集積によって、他の市町村のレベルアップへの寄与も期待できる。
 - (3) 三重行政の是正。制度設計の当初は、幼稚園所管の文部科学省と保育所所管の厚生労働省の二重行政の解消が目指されていたが、結局、ここに内閣府も加えた三重行政となっている。制度の統一的設計・運用の観点からはもちろん、保育の質向上の観点からも、教育制度への一元化も視野に入れ、その早急な解消が不可欠である。
 - (4) 保育の質の向上に向けた制度の一段の改善。新制度には残された課題が多い。とりわけ、学童保育の提供形態の多様化、第三者評価の全施設への義務付け、自治体の子ども・子育て会議メンバーの人選の透明性向上や多様化、自治体レベルにとどまらず施設レベルでの当事者の意向反映のための仕組み導入などを積極的に検討すべきである。
 - (5) 事務負担の軽減。具体的には、市町村と国間の補助金等の事務の合理化、利用者の保育所への

申し込みや支援に関する情報収集の際の手続きの合理化などが挙げられる。これらについて、国が一元的にシステムを構築し、それを市町村が適宜修正を加えつつ利用できるようにするなど、市町村・事業者・利用者の事務負担軽減が期待される。

5. このように国の役割を改めて問い直しつつ、市町村、都道府県においても新たに求められた役割に積極的に取り組むことで、子ども・子育て支援新制度の所期の目的実現が可能となる。

はじめに

2015年4月、「子ども・子育て支援新制度」が本格的にスタートする。新制度の主な目的は、①質の高い幼児期の学校教育・保育の提供、②多様な子育て支援（放課後児童クラブ、一時預かり、親子が交流できる拠点等）の充実、③保育所の待機児童の解消と子どもが減少している地域での保育機能の確保である。人口減少に対する危機感が強まるなか、子ども・子育て支援の充実は少子化対策の観点からも喫緊の課題となっている。

新制度の最大の特徴は、地方分権をより指向していることである。すべての市町村に子ども・子育て支援のニーズ調査と、それをふまえた子ども・子育て支援事業計画の策定を義務付け、小規模保育（6人以上19人以下の3歳未満対象の施設）や放課後児童クラブ（学童保育）の基準も、市町村ごとに条例で定めることになる。新制度の本格的スタートに先行して、ほとんどの市町村では、子育て当事者や子育て支援当事者の意向を制度に反映させるために、「子ども・子育て会議」が設置されており、会議での議論もふまえながら、各市町村で条例や計画づくりが進められている。

こうした地方分権の方向性自体は積極的に評価できる。保育や子育て支援のニーズは地域によって異なるため、当事者の意向も汲みつつ、他方、保育人材や土地などの供給能力といった地域の実情に合わせた基準設定や整備計画策定を行うという方向性はまさに妥当であろう。

しかし、所期の目的が実現する可能性は限定的と言わざるを得ない。要因の一つとして、新制度は地方分権を指向し、それは地域の実情への適合などプラスの側面はあるものの、他方、地方自治体ごとに財政力やノウハウに差があるもとは、格差拡大につながるなどマイナスの側面もあり、そうした状況のもとでの国の役割に関する議論が必ずしも十分でないことがある。地方分権とは、必ずしもそのまま国の役割が縮小するわけではなく、新制度が軌道に乗るまではもちろん、軌道に乗ったあとも、果たすべき国の役割があることに留意しなければならない。

本稿では、改めて新制度における国の役割の在り方について検討することとした。続く1章では、子ども・子育て支援新制度で想定されている国と地方の役割を確認する。2章では新制度のもとで懸念される問題点等を整理する。それを受けて、3章で、国に求められる役割について論じる。

1. 子ども・子育て支援新制度において想定されている国と地方の役割

子ども・子育て支援新制度も、わが国の地方分権の流れのなかにあり、市町村と都道府県の裁量が増える内容となっている。そのポイントとして、「地域の実情に応じた子ども・子育て支援」「基礎自治体（市町村）が実施主体」が挙げられており、市町村は地域のニーズに基づき子ども・子育て支援事業計画を策定し、給付・事業を実施し、国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支えるとしている。以下、市町村、都道府県、国の役割が新制度でどのように変化するのかが確認しておきたい。

(1) 市町村

A. 子ども・子育て支援事業計画の策定

従来、待機児童数50人以上の市町村（2014年4月1日現在98、全市区町村数の5.6%）に限って、保育計画の策定が義務付けられているにすぎなかったが、新制度では、すべての市町村に対して、保育所

を中心に、放課後児童クラブや一時預かり等も含む子ども・子育て支援事業計画の策定が義務付けられることとなった。計画の策定に当たっては、市町村にニーズ調査の実施や、子ども・子育て会議（注1）の開催などが求められている（注2）。

B. 地域型保育事業および放課後児童クラブの基準設定

新制度において、乳幼児が利用する保育には「施設型」と「地域型」の2類型がある。施設型とは、幼稚園、保育所、認定こども園（注3）であり、地域型とは、小規模保育（保育者の居宅その他の場所で定員が6人以上19人以下）、家庭的保育（保育者の居宅その他の場所で定員が5人以下）、居宅訪問型保育（子どもの居宅で行うベビーシッター等）、事業所内保育（事業所の従業員の子ども＋地域で保育を必要とする子ども）である。

新制度においては、このうちの地域型保育事業、および、放課後児童クラブについて、市町村が基準を定めることとされている。市町村は、国から示される「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」と「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」に基づき基準を作成し、条例化する。

C. 都道府県による施設「認可」に加え市町村の「確認」が必要

従来、保育所、幼稚園は都道府県の「認可」のみで公的な補助の対象となった。「認可」は、それぞれ児童福祉法、学校教育法等に基づき、一定の基準を満たすことで得られる。新制度では、これに市町村による「確認」が加わる。

「確認」は、新制度による給付対象となるための運営基準を満たしているか否かのチェックで、新制度の給付要件となる（注4）。市町村は、国から示される「特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準（注5）」に基づいて基準を定める。「確認」制度の導入に伴い、市町村には新たに、保育所、幼稚園、認定こども園に対する立ち入り検査、勧告・措置命令、確認取り消し等の権限が与えられる。

D. 利用希望者の保育の必要性認定

従来、市町村では、利用希望者から保育所入園の申し込みを受け、優先順位を付けたうえで希望者を各園に振り分け、入園承諾・不承諾を通知してきた。これに対して新制度では、希望者に対してまず保育の必要性を認定し、認定区分について認定証を交付し、認定証のある人が入園の申し込みができる仕組みとなる。

認定区分は、1) 3～5歳で保育が必要ない子ども（利用想定施設：幼稚園、認定こども園）、2) 3～5歳で保育が必要な子ども（利用想定施設：保育所、認定こども園）、3) 3歳未満で保育が必要な子ども（利用想定施設：保育所、認定こども園、小規模保育等）の大きく三つに分かれ、さらに2)と3)については、必要な保育時間によって「保育短時間」か「保育標準時間」になる。短時間とは1日8時間まで、標準時間とは11時間までである。

なお、1)の場合は、利用希望者が入園が内定した園を通じて、「教育標準時間」の認定を市町村に申請する仕組みとなる見通しである。

(2) 都道府県

A. 子ども・子育て支援事業支援計画の策定

新制度においては、都道府県にも、子ども・子育て支援事業支援計画の策定が求められる。都道府県の計画では、必須記載事項として、保育等の需要量の見込みや子ども・子育て支援の推進方策に加え、市町村が行う事業との連携が必要な社会的養護（注6）に係る事業、障害児の発達支援に着目した専門的な支援に係る事業、人材の確保・資質向上が挙げられている。新制度における都道府県の役割としては、広域自治体として、市町村に必要な助言・援助を行うとともに、広域的な対応が必要な社会的養護、障害児の支援、保育者の確保や研修を行うこととなっている。なお、計画策定に当たっては、市町村同様、子ども・子育て会議の設置が努力義務となっている。

B. 保育所・幼稚園・認定こども園の認可

保育所については、すでに2012年に施行された第1次一括法（注7）により、国の最低基準が廃止され、都道府県ごとに条例で基準を定め、都道府県が認可するしくみとなっている（注8）。また、従来私立幼稚園については、原則都道府県が認可する仕組みとなっており、新制度においてもこの点については変更がない（注9）。

新制度による変更点としては、幼保連携型認定こども園について、都道府県が基準を条例で定め、認可することである。これは、幼稚園と保育所双方の認可が求められていた幼保連携型認定こども園の認可・指導監督が、新制度では一本化され、内閣府が所管する単一の施設となったためである。都道府県は、国から示される「幼保連携型認定こども園の学級の編制、職員、設備及び運営に関する基準」に基づいて基準を作成し、条例化する。

C. 施設・事業者に関する情報の利用者等への公表

都道府県の新たな役割として、施設・事業者に関する情報公表が求められる。施設・事業者の名称、所在地、施設の種類、施設設備の状況、職員の状況、職員一人当たり子ども数、利用定員、学級数、開所時間等の基本情報に加え、運営方針、教育・保育内容の特徴、選考基準、給食の実施状況、自己評価等の結果などについて、市町村が確認した情報を都道府県が集約して、利用者等に公表することになる。

D. 保育者等への研修

加えて、都道府県計画の必須記載項目に人材の確保・資質向上がある通り、都道府県には保育者等の研修の役割が期待されている。放課後児童クラブについては、新制度において、保育士等の資格を持ち、都道府県知事が行う研修を終了した者（放課後児童支援員）の配置が求められ、都道府県にはこの研修の実施が求められる。

(3) 国

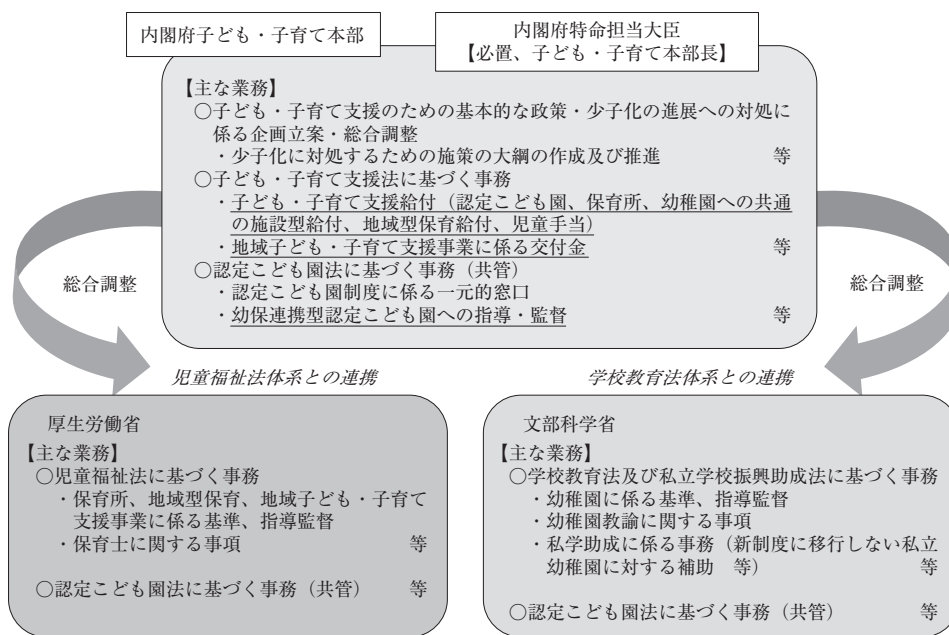
これまで国は、保育所の最低基準の設定や、保育内容に関する指針（保育所保育指針、幼稚園教育要

領)を定めていたが、新制度では、最低基準に代わって自治体が施設の基準を条例化する際に参照すべき基準を策定し、保育内容に関する指針として新たに幼保連携型認定こども園教育・保育要領を定めた。

国からの給付については、これまでは保育所、放課後児童クラブが厚生労働省、幼稚園が文部科学省の予算となっていたが、新制度では、新制度に移行しない幼稚園を除き、内閣府から給付されることとなる。

国の大きな役割は、新制度全体の設計とされており、制度設計は子ども・子育て会議を設置のうえ、会議の審議をふまえながら進められている。そのほか、現在内閣府に置かれている「子ども・子育て支援新制度施行準備室」が、2015年4月より「子ども・子育て本部」として新制度を推進していく予定となっている。子ども・子育て関連3法では、子ども・子育て本部は特命担当大臣が本部長となり、所要の職員を置くことあり、主な業務として、子ども・子育て支援法に基づく事務、子ども・子育て支援のための基本的な政策にかかわる企画立案・総合調整等が示されているが、詳細は明らかになっていない(図表1)。

(図表1) 子ども・子育て本部を中心とした体制(イメージ)



(資料) 内閣府子ども・子育て支援新制度施行準備室「子ども・子育て支援新制度の施行準備状況について」(2014年10月10日社会保障制度改革推進会議資料)

以上の子ども・子育て支援新制度による国と地方の役割の変化を整理したものが図表2である。新制度においては、とくに市町村において、計画策定、基準の条例化、施設の認可、給付対象施設の確認、保育の必要性の認定、子ども・子育て会議の設置など、求められる役割が大きくなっている。

(図表2) 子ども・子育て支援新制度による国と地方の役割の変化

	新制度	新制度移行前
市町村	【計画策定】市町村子ども・子育て支援事業計画策定義務、市町村子ども・子育て会議	【計画策定】待機児童50人以上の市町村のみに保育計画策定義務
	【施設の基準設定・認可】条例で小規模保育等、放課後児童クラブの基準設定	【施設の基準設定・認可】一部の自治体で独自の制度
	【施設の確認】給付対象施設の確認、立ち入り検査、確認取り消し等の権限、給付費の支払い	
	【利用調整】保育の必要性の認定・認定証の交付、小規模保育等も含めた利用調整	【利用調整】認可保育所の利用調整
都道府県	【計画策定】都道府県子ども・子育て支援事業支援計画策定義務、都道府県子ども・子育て会議	
	【施設の基準設定・認可】認可保育所、私立幼稚園、幼保連携型認定こども園、幼保連携型以外の認定こども園	【施設の基準設定・認可】認可保育所、私立幼稚園、認定こども園
	【情報開示】施設の情報開示	
	【職員の研修】放課後児童クラブ支援員研修など	
国	【制度設計】子ども・子育て会議	
	【基準設定】自治体が参照すべき基準として幼保連携型認定こども園、小規模保育等、放課後児童クラブの基準策定	【基準設定】児童福祉施設最低基準（2012年4月より「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」）
	【保育の指針】保育所保育指針、幼稚園教育要領、幼保連携型認定こども園教育・保育要領	【保育の指針】保育所保育指針、幼稚園教育要領
	【財政支援】内閣府（認定こども園、幼稚園、保育所、小規模保育、学童保育等）、文部科学省（私立幼稚園）	【財政支援】厚生労働省（保育所・学童保育）、文部科学省（幼稚園）

(資料) 各種資料を基に日本総合研究所作成

- (注1) 有識者、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子ども・子育て支援に関する事業に従事する者等が、政策プロセスなどに参画・関与することができる仕組みとして、国に子ども・子育て会議が設置されており、地方にも同様の合議制機関（地方版子ども・子育て会議）を置くことが努力義務となっている。地方版子ども・子育て会議については、2014年2月末時点で、設置措置済みと今後対応予定を合わせると1,756団体で、98.2%の自治体が設置済みないし設置予定となっている。
- (注2) 加えて、次世代育成支援対策推進法（2003年7月公布）により策定が義務付けられていた行動計画の策定は、義務から努力義務へと緩められたとはいえ残っており、市町村としては二つの計画策定が期待されている。次世代法の行動計画は、地域における子育て支援、母性および乳幼児の健康増進、教育環境の整備、住宅および居住環境の確保、職業生活と家庭生活との両立の推進等、幅広い施策を含む。自治体によっては、次世代法の計画と子ども・子育て支援法の計画を統合して策定している。
- (注3) 認定こども園は、就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能と、地域における子育て支援を行う機能を備える施設が「認定こども園」として認定を受ける制度で、2006年にスタートした。2014年4月1日現在の認定件数は1,359件で、①認可幼稚園と認可保育所が連携する「幼保連携型」（729件）、②認可幼稚園が保育所的な機能を備える「幼稚園型」（410件）、③認可保育所が保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れる「保育所型」（189件）、④幼稚園・保育所いずれの認可もない「地方裁量型」（40件）の四つのタイプがある。
- (注4) ただし、現に幼稚園・保育所の認可を有する施設、認定こども園の認定を受けている施設は、確認があったものとみなされる。
- (注5) 具体的な基準としては、「利用申し込みがあった場合に、正当な理由がなければ拒んではならないこと」、「利用定員を上回る申し込みがあって、選考を行う場合、その選考方法を保護者に明示すること」、「運営規定（職員の職種、員数及び職務の内容、保育時間、休業日、保育料、上乗せ徴収の額及びその理由、利用定員など）を整備すること」などである。
- (注6) 社会的養護とは、保護者のいない児童や、保護者に監護させることが適当でない児童を、公的責任で社会的に養育し、保護するとともに、養育に大きな困難を抱える家庭への支援を行うこと。
- (注7) 地域の自主性および自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律。この法律の保育分野への影響については、池本 [2012] で詳述した。
- (注8) 市町村のうち、政令指定都市および中核市も、都道府県と同様、基準の条例化と保育所の認可を行う。
- (注9) 東京都では条例により、従来より特別区および市が幼稚園の認可を行っている。

2. 新制度のもと懸念される問題

こうした子ども・子育て支援新制度における国と地方の役割分担に沿って、都道府県や市町村では計

画づくりや条例化等の作業が進められているが、所期の目的が実現するか否かは不透明であり、懸念される多くの問題がある。根底には、国と地方の役割の議論が不十分であることがある。

(1) 保育の量的整備の遅れ

第1は、保育の量的整備の遅れである。確かに、新制度では、株式会社の保育所参入に自治体が制限をかけることを原則禁止とするとともに、社会福祉法人のみに認められていた施設整備費補助についても、社会福祉法人以外にも教育・保育給付への上乗せというかたちでイコールフットイングが図られるなど、量的整備の面で改善が見られる（注10）。

しかし、現状とニーズの差があまりにも大きく、必要量が確保されない懸念がなお強く残っている。市町村が策定した子ども・子育て支援事業計画の数字を国が集計したところ、利用ニーズと市町村が整備する数の差は、例えば3歳未満の保育では2015年度で9.1万人、2017年度でも4.6万人ある（図表3）。放課後児童クラブでは2015年度で13.2万人、2017年度でも8.3万人あり、待機児童解消の見通しは立っていない。

なお、その際、利用希望者の就業形態別では、パート労働者が利用できない可能性が高い。新制度では、従来と異なり、パート労働者などでも保育が必要とあれば認定される仕組みとなったものの、優先度はフルタイム労働者の方が高いため、パート労働者では保育所を利用できない自治体も出てくる見通しである。

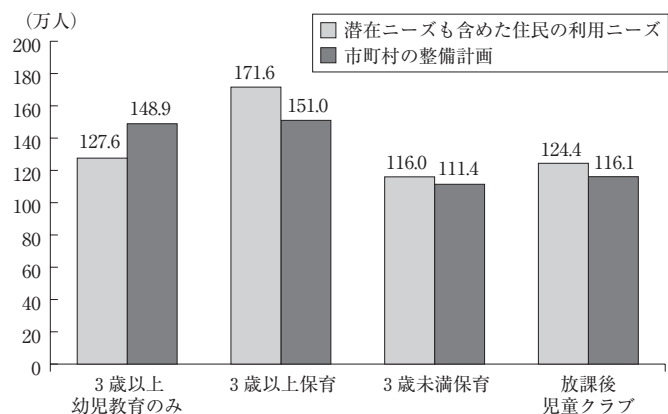
こうした量的整備の遅れについて、その担い手として期待されていた、①認定こども園、②小規模保育、③放課後児童クラブが、以下のように期待通りとなっていない点がある。

A. 幼稚園の認定こども園化への懸念

認定こども園は、保育の量的拡充策の一つとして、保育所と幼稚園の機能を併せ持つ施設として2006年にスタートした。もっとも、保育所部分と幼稚園部分でそれぞれ別々に認可を得るしくみとなっており、施設にとって事務負担が重いことなどから、幼稚園の認定こども園化がほとんど進んでこなかったという経緯がある。このため、新制度では、内閣府が所管する単一の施設である「幼保連携型認定こども園」制度が設けられたが、幼稚園から認定こども園への移行は想定を下回り、すでに認定こども園になっている幼稚園が、再び幼稚園に戻る動きすら見られる。

国の調査によれば、私立幼稚園6,833園のうち認定こども園となって新制度に移行する予定と答えたのは828園（12.1%）にとどまっている。また、私立幼稚園の認可を受けて認定こども園となっている

（図表3）潜在ニーズも含めた利用ニーズと市町村の整備計画（2017年度）



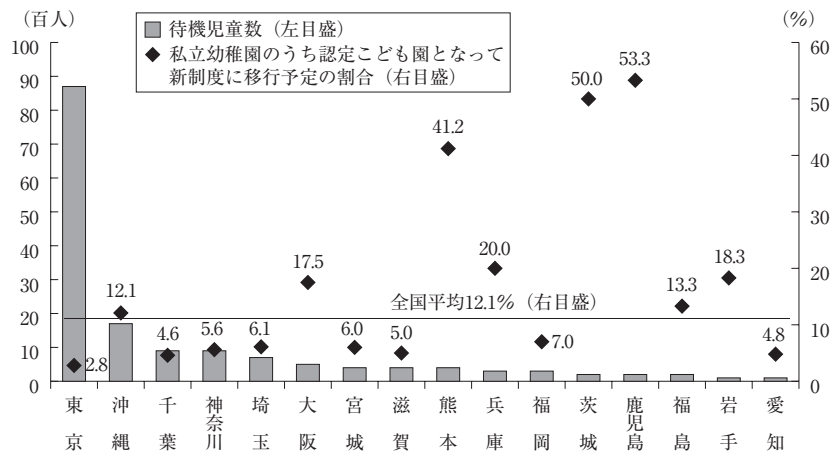
（資料）内閣府「子ども・子育て会議」（2014年11月28日）資料1参考資料「市町村子ども・子育て支援事業計画『量の見込み』『確保方策』調査集計結果」

939園のうち85園（9.1%）は、認定こども園をやめて幼稚園に戻ると回答している（注11）。

とりわけ、待機児童数が多く、幼稚園の認定こども園への移行が期待される都道府県において、移行予定割合が全国平均を大きく下回るところがある（図表4）。例えば、東京都は待機児童数が8,672人と突出しているが、私立幼稚園の認定こども園への移行予定割合は、全国平均の12.1%を大幅に下回る2.8%である。

その背景には、子どもの教育の観点から、保育の長時間化に反対の幼稚園が多いこと、幼稚園にとって、政府の示す補助金の水準では、認定こども園となる経済的なインセンティブが乏しいことなどがある（注12）。保育の長時間化は、わが国の長時間労働など雇用慣行の裏返しともいえ、保育ニーズ増大の背景にある働き方を問う幼稚園側の指摘は重いといえるだろう。

（図表4）保育所待機児童数と私立幼稚園の認定こども園への移行予定割合
（待機児童数100人以上の都道府県）



（資料）文部科学省「私立幼稚園（認定こども園を含む）の子ども・子育て支援新制度への移行に関する意向調査（2014年9月29日）」、厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（2014年4月1日）」

B. 小規模保育への参入インセンティブ不足

小規模保育は、土地の確保が困難な都市部における待機児童解消策として、新たに制度化された保育形態である。もっとも、全国小規模保育協議会によれば、小規模保育への国からの補助金も事業者からみて総じて不十分であり、事業者が参入するインセンティブが乏しいとの声が上がっている（注13）。例えば、家賃補助である賃料加算が園児10人の施設に対し都市部で月4万円弱と、市場水準を大きく下回っており、補助金の増額がなければ、安定的な保育所運営は厳しいとしている（注14）。

そのほか、小規模保育は3歳未満を対象としており、新制度では、卒園後に転入できる連携施設の確保も求められているが、その確保が難しいという問題も指摘されている。加えて、小規模保育については、新制度により、これまで認可外施設であった園が市町村の認可を受ける場合、新たに面積基準等が求められて定員が減る可能性があり、これまで利用していた人が継続して利用できなくなるという問題なども指摘されている。

C. 放課後児童クラブのニーズ充足は市町村に依存

放課後児童クラブも、待機児童問題がここ数年増加傾向にあり、量的拡充が求められているものの、前掲の調査（図表3）によれば、利用ニーズと確保される量のギャップは、2017年度でも8.3万人あり、3歳未満のギャップ4.6万人と比べても大きい。

その背景には、放課後児童クラブの受け入れ対象年齢の拡大がある。子ども・子育て関連3法で、放課後児童クラブの対象年齢が従来の「おおむね10歳未満の留守家庭の小学生」から「留守家庭の小学生」に改正された。これにより、6年生までが事業の対象となり、利用ニーズ調査でも2017年度で小学1～3年が92.5万人、小学4～6年が31.3万人のニーズがある。

しかし、ここが問題なのだが、新制度は、こうしたニーズが分かっているにもかかわらず、放課後児童クラブの提供を市町村に義務付けるものではないことから、ニーズの充足が進まない、あるいは、放課後児童クラブとは別の形で放課後の保育サービスが提供され、それが必ずしも利用者のニーズに合致しないという実情がある。

例えば、さいたま市では、対象年齢は6年生までとする一方で、保育の必要度合いを点数化して、低学年が優先的に利用できるしくみを採用しているため、高学年まで利用できる保障はない（注15）。あるいは、世田谷区では、放課後児童クラブの対象年齢は従来通り3年生までとし、高学年のニーズには放課後児童クラブとは別のかたちで支援していく計画案（注16）となっている。

(2) 保育の質確保に関する認識の不足

第2に、保育の質確保にも懸念がある。まず、保育所の質を担保する重要な機能として、保育所に対する第三者評価制度があるが、これが新制度移行後も、保育所に義務付けられていない。第三者評価とは、事業者でも利用者でもない第三者性を有する機関（＝評価機関）が、事業者や利用者に対する訪問・ヒアリング・アンケートなどによる調査に基づき、定められた評価項目に沿って、サービスの質を評価することであり、海外では定期的な第三者評価の受審と評価結果の公表を義務付けている国が見られる。わが国でも、福祉サービスが行政による措置から、利用者の選択による利用制度に移行したことに伴い、2001年に福祉サービス全般に対して第三者評価事業がスタートしたが、具体的な推進は各道府県や第三者評価機関に委ねられ、定着していない。

保育所における第三者評価の受審率はそもそも全国平均で4.3%と低調であるうえ、自治体間格差もある（図表5）。とくに、保育者の処遇が相対的に低いと考えられる地方において、都市部に比べ受審率が低いことは問題であるといえよう（注17）。

次に、制度で認められているとはいえ、国の基準を下回る市町村の条例が見られることである。例えば、放課後児童クラブについて、国は小規模集団により子どもに対するきめ細かな対応を目指し、新制度では「支援の単位を構成する児童の数は、おおむね40人以下とする」（注18）という基準が定められた。しかし、一部の市町村では、新制度移行後も、支援単位に40人以下という制限を設けない方針が示されている。

そうした市町村の一つに品川区（東京都）がある。同区ではすべての小学校に、小学校6年生まで、親の就労の有無にかかわらず利用できる「すまいるスクール」が整備されており、学校施設で授業終了

(図表5) 保育所の第三者評価受審率の自治体間格差

	保育所の第三者評価 受審率	第三者評価受審の 義務付け	受審費用に対する 補助等
神奈川県横浜市	42.1% (神奈川県全体)	あり	あり (受審費用に対して60万円まで補助)
東京都	33.1%	なし	あり (受審費用に対して60万円まで補助)
京都府	10.5%	「福祉サービス向上支援事業」 の補助金交付要件として第三 者評価の受審義務付け	あり (受審費用を含む補助対 象経費の1/2を補助)
国	4.3% (全国平均)	なし	なし

(資料) 各種資料を基に日本総合研究所作成

(注) 受審率は、認可保育所数(社会福祉施設等調査2014年10月現在)に対する第三者評価受審件数(2014年度)の比率。

後、遊び、宿題、勉強会や教室に参加することができる一方、40人以下の小規模集団の放課後児童クラブはなく、この点は新制度移行後も変更の予定はない(注19)。江戸川区(東京都)も、小学校内で全児童を対象とする放課後対策「すくすくスクール」を展開しており、新制度移行後も40人以下の放課後児童クラブを整備する計画はない。

両区の取り組みは、学校施設を活用することで広い場所が使用でき、待機児童となるリスクもなく、地域のボランティアの協力などで様々な体験ができる点など、評価できる点も多いが、他方で、国の基準やガイドラインで示されている、小規模集団の落ち着いた環境を保護者が求める動きも見られる(注20)。

(3) 当事者の意向が十分には反映されず

第3に、当事者の意向が十分に反映される仕組みになっていないことである。新制度では、当事者の意向反映を重視し、市町村、都道府県それぞれに子ども・子育て会議の設置を努力義務としている。この点は評価されるが、二つ重い課題がある。

一つは、子ども・子育て会議の委員人数、委員構成などは自治体の裁量に委ねられ、かつ、真に意向が施策に反映されるのかが不透明なことである。国の子ども・子育て会議の権限や組織については、子ども・子育て支援法(第74条)で定められているが、地方版子ども・子育て会議については定めがなく、国としては委員構成について「バランスよく、幅広い関係者を集めていただく」ことをうたっているのみで、「具体的な雛形等を示す予定はない」としている(注21)。このため、地方版子ども・子育て会議が当事者の意向反映にどの程度役立つかは、自治体の取り組みに左右される。

例えば、横浜市では、幼稚園、保育所関係者のほか、放課後子どもプラン関係者、小学校長会、障害児関連団体、PTA、医師会、商工会議所など、幅広い委員構成になっており、加えて、子ども・子育て支援事業計画の策定に向けた市民との意見交換会を、2014年5～7月に市内の全18区で開催している。他方、会議のメンバーが幼稚園・保育所関係者に限定されている自治体もある。

幅広く意見を求めるため、札幌市では、条例で定める各基準案に対して、パブリックコメントを募集し、集まった意見の件数や内容の内訳、意見に基づく当初案からの変更点、意見の概要とそれに対する市の考え方について、ホームページ上で公表しているが、パブリックコメント募集を行わない自治体も

ある（注22）。

二つ目は、当事者の意向反映は、あくまで自治体レベルにとどまり、個別の施設レベルではそうした仕組みがないことである。施設レベルでの当事者の意向とは、子どもの活動内容、施設・設備、食事・おやつの内容、安全・衛生面、行事などより具体的な事柄に関することであり、これらは施設ごとに異なる。

海外では、施設レベルで、利用者である親の代表と運営側が協議する親協議会等を置くことを義務化するなどの動きも見られるが（注23）、わが国では、新制度になっても、親や子どもが、仕組みとして利用施設に対し意見や要望を出せるようになるわけではない。この点については、目下、社会福祉法人制度改革の議論のなかで、保育所のみを運営する社会福祉法人には、評議員会の設置が義務付けられていない現状を改める方向で検討されているが、公立施設に関しては議論さえ行われていない状況である（注24）。

（4）自治体・事業者・利用者の事務負担の増大

第4に、事務負担の増大である。地域の実情にあった施策づくりには、画一的な施策と異なり、ニーズ等をきめ細かく把握しなければならず、時間やコストがかかることはある意味当然であるが、そうした必然性のあるものとは別に、自治体・事業者・利用者のいずれにとっても事務負担が増える方向にあることも問題である。

A. 制度は複雑化し三重行政に

一つ目は、制度設計の複雑さである。新制度に至った経緯を簡単に振り返ると、当初はシンプルな制度設計が目指されていたが、それが実現せず、むしろ複雑化してしまった（図表6）。

当初は（注25）、施設形態、補助金、認可の一本化が目指されていた。施設形態に関しては、「幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化」する。補助金に関しては、「学校教育・保育に係る給付を一体化したこども園給付（仮称）を創設することにより、学校教育・保育に関する財政措置に関する二重行政の解消及び公平性の確保を図る」。施設の認可に関しては、「現行の幼稚園、保育所、認定こども園に対する行政庁（地方公共団体）の認可・認定を一本化することにより、二重行政の解消を図る」。

それに向けて、新たに幼稚園と保育所の機能を併せ持つ「総合こども園」を創設し、すべての子どもに学校教育を保障する観点から、保育所（満3歳未満児のみを保育するいわゆる乳児保育所を除く）は一定期間後に総合施設（仮称）に移行するというシンプルな制度設計が目指されていたのである。

しかし、法案提出の際、こども園への一体化に幼稚園側の合意が得られなかったこともあり、幼稚園は従来通り私学助成を受ける幼稚園としての存続も認められる内容となった（注26）。さらにその後、民主・自民・公明の3党合意（「社会保障・税一体改革に関する確認書（社会保障部分）」2012年6月15日）で、総合こども園法案が廃案となり、代わって既存の認定こども園法の一部改正により、単一の施設として内閣府が所管する幼保連携型認定こども園が新たに制度化され、保育所からの移行も義務付け

られないこととなった。

この結果、二重行政解消のはずが、むしろ三重行政になった。補助金に関しては、新制度による教育・保育給付を受ける施設と、従来通りの私学助成を受ける施設の二重行政、認可に関しては、文部科学省が所管する幼稚園、厚生労働省が所管する保育所、内閣府が所管する幼保連携型認定こども園の三重行政である。利用者から見ても、幼稚園が従来型と新制度型に分かれ、認定こども園に新たに内閣府所管の幼保連携型ができるなど、複雑で理解しにくいものとなった。

そのため、制度の説明や理解のために国・自治体・事業者・利用者において多くの時間と予算が費やされている。典型的なのは、三党合意で新たに導入された「利用者支援事業」(注27)である。これは総合こども園法案が廃案となって制度が複雑化し、利用者が多様な施設から適当な施設を選ぶことが困難になったことを背景に、施設選びのサポートのために新たに設けられたものである。

さらに、自治体も利用者への説明に苦慮するような制度の複雑さは、財源負担を国民に求めていくうえで大きな障害となる。これは極めて憂慮すべき事態である。利用者にとって、新制度で何がどう変わるのか、どのようなメリットがあるのかが理解できなければ、新制度のための増税などに合意は得にくいだろう(注28)。

(図表6) 新制度が複雑化した経緯

	財政措置			施設の種類・所管省庁		
	幼稚園	保育所	認定こども園	幼稚園	保育所	認定こども園
新システム検討前の状況	私学助成	保育所運営費補助金	私学助成・保育所運営費補助金	幼稚園(文科省)	保育所(厚労省)	認定こども園(文科省・厚労省)
新システム検討当初の案(注)	こども園給付			幼稚園(文科省)	総合施設(仮称)／乳児保育所(厚労省)	総合施設(仮称)
新システム法案提出時(2012年3月30日提出)	こども園給付／私学助成	こども園給付		新制度幼稚園(文科省)／従来型幼稚園(文科省)	総合こども園(内閣府)／乳児保育所(厚労省)	総合こども園(内閣府)
三党合意による修正(子ども・子育て関連3法2012年8月10日成立)	施設型給付／私学助成	施設型給付		新制度幼稚園(文科省)／従来型幼稚園(文科省)	保育所(厚労省)	幼保連携型認定こども園(内閣府)／幼保連携型以外の認定こども園(文科省・厚労省)

(資料) 各種資料を基に日本総合研究所作成

(注) 子ども・子育て新システム検討会議基本制度ワーキングチーム「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」(2011年7月27日)。

B. 参照可能な基本的統計の不足

二つ目は、参照可能な統計の不足である。統計は政策立案・遂行に不可欠であるが、例えば、市町村ごとの次のような基本的統計が国によって一元的に把握されていない。

- ・親が実際に支払っている保育料
- ・子ども一人当たりの保育時間
- ・園庭のない保育園に通う子どもの割合
- ・高学年まで利用できる放課後児童クラブの割合
- ・保育者の収入

- ・私立保育所に対する市町村の財政支援措置
- ・指定管理者制度（注29）によって運営されている保育所および放課後児童クラブ数

こうした実態を把握するための統計が不十分なため、地方自治体においても、子ども・子育て支援事業計画策定の際、必要な情報は自ら集めるなどの負担が発生している。実際問題としても、個々の市町村を、全国のなかで相対的に位置付けることができなければ、自治体間格差の拡大や全体的な水準の低下を防ぐことが難しい。

C. 書式やシステムにおけるデフォルト不在

三つ目は、書式やシステムにおけるデフォルトの不在である。新制度では、認可や確認の申請書等の書式やシステムなどについて各自治体で独自に規定するよう委ねられていることが、自治体の事務負担となっているとの指摘がある。それは、広域展開をする事業者にとっても混乱の原因となる。自治体ごとに手続きが異なることになるためである。これらについては、本来、国がいったんデフォルトを示したうえで、後は自治体の裁量に任せることによって、自治体と事業者の負担も軽減されるはずである。

以上みてきたように、子ども・子育て支援新制度の所期の目的がどの程度実現するのかは不透明である。次章では、確実な目的実現に向け、今後期待される国の役割を検討してみたい。

(注10) 自治体の待機児童数と株式会社設置の認可保育所数の関係等については、拙稿「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える」(JRIレビュー 2013 Vol.4, No.5)で紹介した。

(注11) 文部科学省「私立幼稚園（認定こども園を含む）の子ども・子育て支援新制度への移行に関する意向調査」（2014年9月29日）による。調査時点は2014年7月、調査対象はすべての私立幼稚園（認定こども園を構成しているものを含む）の設置者。

(注12) 具体的には、幼稚園、保育所それぞれの園長二人分の補助が、新制度では一人分となることや、定員規模が大きい園ほど、園児一人当たりの補助額が減る仕組みが幼稚園部分にも導入されることで、大規模園で減収となるケースが出ると指摘されている（2014年10月18日毎日フォーラム「認定こども園に『認定』返上の動き 補助見直しで減収も 国の新制度がつまずく恐れ」）。

(注13) 全国小規模保育協議会2014年9月24日プレスリリース資料による。

(注14) 東京23区では、ワンルームの家賃相場が最も安い区でも6万円台で、10万円を超える区もあるため、国の家賃補助の水準では、確かに事業者にとっては参入しにくい状況といえる。

(注15) 親の仕事が週5日以上18:30までの5年生と、週3日15:30までの1年生では、1年生の利用が優先される。

(注16) 2014年12月12日世田谷区子ども計画研究会の資料3「世田谷区子ども計画（第2期）案（たたき台）」

(注17) 待機児童が多く、新設の保育所が多いことを考えれば、第三者評価の受審率が都市部で高いことは、評価に対するニーズを反映したものといえなくもないが、一方で、保育所を増設する必要のある都市部の自治体では、補助等を行って保育士の雇用条件を良くすることで、地方からも保育士を雇用しているという実態が報告されている（公正取引委員会「保育分野に関する調査報告書」（2014年）別添「保育分野に関する意見交換会の概要」）。都市圏と地方とでは、保育士の年収が100万円以上違うといった状況もあるとされ、地方では都市圏の保育所に比べ、開園時間が長い保育所が多いものの、補助が乏しく、保育士の労働条件が良くないとも指摘されている。

(注18) 放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準の第10条4。

(注19) 品川区の新しい放課後児童クラブの基準では、「おおむね40人以下とする。ただし、学校教育法の規定による小学校において、教育活動を放課後児童健全育成事業と一体的に行う場合は、この限りでない」（施行規則第4条）となっている。

(注20) 国の「改定版・放課後児童クラブガイドライン」（2013年3月）では、必要な支援の内容として「おやつ提供がある」が新たな項目として盛り込まれたが、江戸川区では2013年4月からおやつ提供がなくなったため、小規模集団化やおやつ提供といったよりきめ細かな支援を求め、保護者が陳情する動きも見られる。品川区でもおやつは提供されていない。

(注21) 内閣府2013年4月10日公表Q&A集「地方版子ども・子育て会議について（追補版）」による。

(注22) そのほか、地方版子ども・子育て会議の権限についても、条例で定める基準等の最終的な決定権は地方議会にあり、議会が当事者の意向を反映しているかといった問題もある。

(注23) 施設レベルでの利用者の意向反映を進める海外の事例については、池本 [2014] で詳述した。

- (注24) なお、社会福祉法人以外の私立認可保育所においては、利用者の親をメンバーに含む運営委員会の設置が義務付けられている。幼稚園を運営する学校法人には、評議員会の設置が義務付けられているが、親をメンバーに加えることは求められていない。
- (注25) 子ども・子育て新システム検討会議基本制度ワーキングチーム「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」2011年7月27日。
- (注26) 当初の案が修正された背景には、幼稚園が一貫して「学校教育法第1条の幼稚園の改正（幼稚園制度の廃止）を前提とする『幼保一体化』構想には絶対に反対」と主張していたことがある（子ども・子育て新システム検討会議基本制度ワーキングチーム（2010年11月19日）に提出された全日本私立幼稚園連合会意見書など）。総合こども園は学校教育を提供するものと位置付けられたが、一日の保育時間が長いこと、長期休暇がないこと、株式会社等の参入が認められていることなどが、学校教育体系のなかで説明がつかないといった反対があり、こども園への一体化についても、学校としての質の低下につながることを懸念していた。
- (注27) 新制度では、市町村に、子育てコーディネーター（松山市）、保育コンシェルジュ（横浜市）のような、利用を支援するスタッフの配置が求められている。
- (注28) 自治体からみた新制度の問題については、3都道府県、1市区町村の新制度担当部署に、自治体名非公表という条件で、自由意見の記入をお願いした。回答時期は2014年9月。
- (注29) 指定管理者制度とは、地方自治体が公の施設の管理運営を、民間企業も含む他の団体に包括的に代行させることができる制度で、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図るものである。指定管理者制度では、期間を定めることが求められ、指定期間は3～5年が多いことから、全国学童保育連絡協議会は指定管理者制度について、安定性・継続性が求められる学童保育にはふさわしくないとして反対しているが（『学童保育情報2012-2013』）、多様なサービス提供主体から最適な運営主体を選定することで、利用者のニーズに合ったサービスの提供が進むことが期待されている。

3. 国の役割の在り方

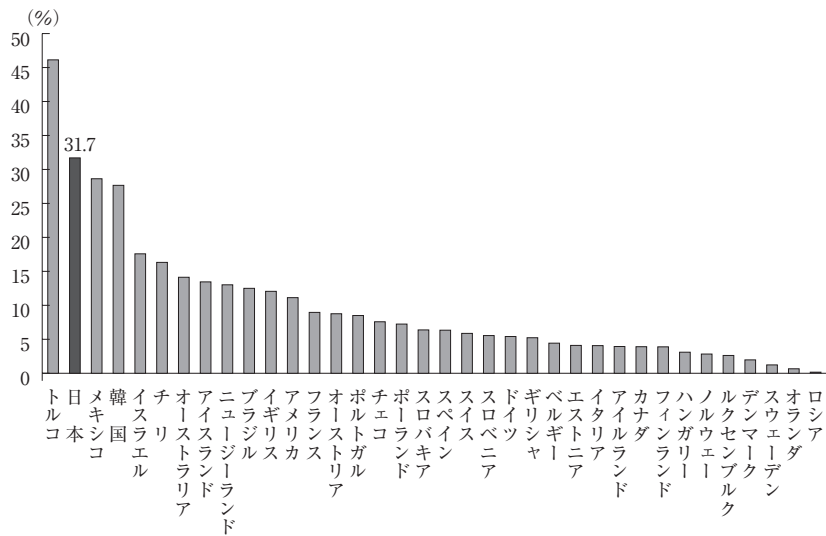
新制度が当初の目的を達成するためには、2章で論じた各問題点に対して、国の役割を改めて問い直す必要がある。具体的には、(1) 保育サービス需要そのものの抑制と財源調達、(2) 市町村ごとの統計と調査研究の充実、(3) 複雑な制度の簡素化と三重行政の是正、(4) 保育の質向上に向けた制度の一段の改善、(5) 事務負担の軽減に向けた取り組みの5点である。

(1) 保育サービス需要そのものの抑制と財源調達

まず、働き方を見直すことで保育サービス需要そのものを抑制することであり、この点、国の果たすべき役割は大きい。わが国は諸外国と比較して、長時間労働の割合が高く（図表7）、加えて、フレックスタイムや在宅勤務などの働き方の柔軟性も乏しい（図表8）。翻って、オランダでは、夫婦ともに労働時間を短縮し、それぞれ週4日ずつ働くことで、保育所の利用が週3日ですむケースなどが見られる。限られた予算の下で待機児童の解消を進めるためには、子ども一人当たりの保育時間をできる限り短くするように、労働時間の短縮および柔軟化を進めることに対し、国が主導的な役割を果たすことが期待される。その際、長時間労働を生む日本的雇用慣行の是正とともに、女性に偏っている家事・育児の負担を、男女でシェアする方向性も重視すべきであろう。

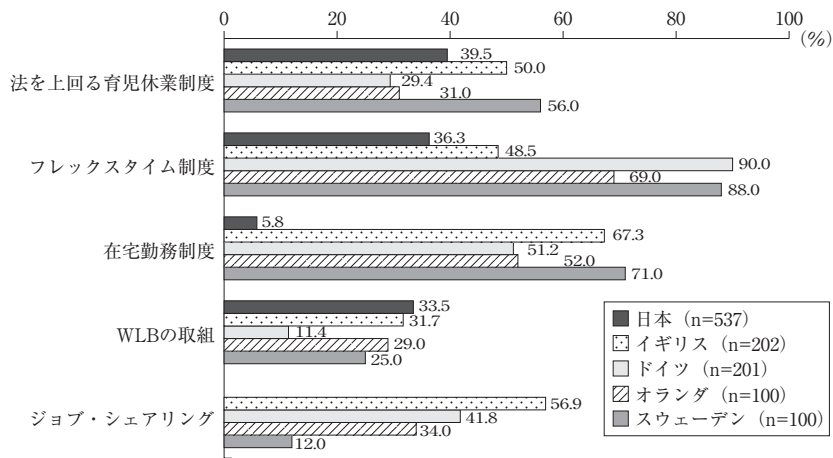
次に、財源調達については、新制度の所要額1兆円の目途が立っておらず、国の責任は重い。もともと、1兆円のうち、2015年10月の消費税の10%への引き上げによって7,000億円をまずは確保し、残り3,000億円についてはさらに確保策を検討する予定とされていた。しかし、消費税増税先送りによって、新制度は2015年4月からスタートするにもかかわらず、7,000億円の安定的確保も覚束なくなっている。幼稚園の認定こども園化や小規模保育参入が進まない背景の一つとして、経済的な参入インセンティブ不足が指摘されていることを考えると、財源の目途が付かないままでは、量的拡充も一段と厳しい状況になる可能性がある（注30）。

(図表7) 週50時間以上働く雇用者の割合



(資料) OECD Better Life Index
(注) 2011年もしくは最新のデータ。

(図表8) 働き方の柔軟性につながる制度の実施状況



(資料) 経済産業研究所・内閣府経済社会総合研究所「仕事と生活の調和に関する国際比較調査」
(注) 調査対象は従業員数250人以上の企業。調査時期は2009年12月～2010年6月。「WLBの取組」とはワークライフバランスを推進するための方針の明確化や推進組織の設置をさす。「ジョブ・シェアリング」とはフルタイム勤務者1人で担当する職務を2人以上で分担し、評価・処遇もセットで受ける働き方だが、日本ではケースが極めて少ないため質問していない。

そこで、国と地方あげての安定的な財源確保が不可欠である。そのためには、2020年基礎的収支黒字化を目指す議論のなかで、しっかり財源確保についても目途を立てる必要がある。

(2) 市町村ごとの統計と調査研究の充実

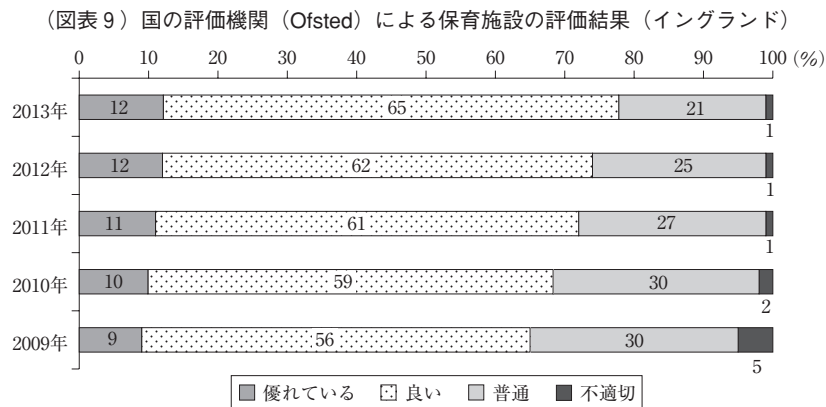
統計の整備や調査研究に関し、残念ながらわが国では意識が高いとは言えない。しかし、OECDの報告書では、保育の質を高めるうえで重要な五つの政策課題のなかに、統計、調査研究、監査の充実が挙げられている (OECD [2012]: 9)。それほど、データが重視されているわけである。以下では、今後

のわが国の議論にとって参考となる海外事例を三つ挙げておこう。

一つ目は、イギリスの国の評価機関（Ofsted）が公表した乳幼児期に特化した政策評価に関する報告書である（Ofsted [2014]）。イギリスでは、すべての幼児教育・保育施設が定期的にOfstedの評価を受けなければならない制度となっている。優良施設リストをはじめ、各施設の評価レポートから全国的な動向まで、その結果はウェブ上に公表される。

なかでも、2014年にはじめて公表されたこの報告書では、国全体の現状として、質が高いと評価されている保育施設の割合が高まっているか（図表9）、子どもの学力格差が縮小しているかなどの全国的な実態をデータで紹介するとともに、子どもの学力格差が自治体によってどのように異なるのかなどの一覧表も掲載し（図表10）、取り組みの優れている自治体名と遅れている自治体名を明らかにしている。

これにより、現在の制度において実際に効果が上がっているのか、現行制度にどのような問題があり、その改善に向けてどのような検討を国として行っているのかなど、国として説明責任を果たすとともに、自治体の積極的な取り組みを促している。



(資料) Ofsted (2014) Figure 2
 (注) 各年8月31日までのデータ。

二つ目は、ニュージーランドでの保育の効果を証明するための縦断調査（*Competent Children*）である。同国では、80年代半ばの大規模な保育制度改革で予算が膨張したことを背景に、保育の効果を証明するための縦断調査に国が取り組んできた。これは、保育利用の有無や保育の内容がその後の子どもの能力にどのような影響を及ぼすかについて、同じ子どもを長期的に追いかける調査で、この調査により保育における望ましい取り組みが明らかになるとともに、そこに予算を確保することに対する社会的な合意形成にも役立てられた。ニュージーランド以外にも、イギリスやアメリカなど、こうした縦断調査に取り組む国は多い（図表11）。これは、子ども・子育て支援の社会的効果が明らかでなければ、この分野に予算を確保することが難しいという問題意識がある。

三つ目は、ドイツのバイエルン州や韓国における幼児教育や保育専門の研究所の取り組みである。ドイツのバイエルン州では、州立の幼児教育研究所（注31）があり、州政府は研究所と共同で、保護者や保育施設向けの冊子を作成している。言葉の教育や異文化間教育などのテーマについて、保育施設を通じて保護者に冊子を配布するほか、保育施設がこうしたテーマで保護者の相談に応じるための手引書も

(図表10) 給食費免除の子どものうち発達レベルが高いとされた子どもの割合
(イングランド・自治体別)

自治体	%	自治体	%	自治体	%
Greenwich	60	Liverpool	37	Sefton	32
Lewisham	60	Hampshire	37	Solihull	32
Hackney	55	Kingston upon Thames	37	Cambridgeshire	31
Newham	54	Nottinghamshire	37	Cheshire West & Chester	31
Brent	52	Sheffield	37	Harrow	31
Southwark	52	Swindon	37	Norfolk	31
Waltham Forest	52	Barking and Dagenham	36	North Tyneside	31
Ealing	49	Bradford	36	Somerset	31
Devon	48	Cheshire East	36	Telford and Wrekin	31
Kent	48	Darlington	36	York	31
Redbridge	48	Islington	36	Cumbria	30
Bexley	47	Lambeth	36	Hartlepool	30
Lincolnshire	47	Shropshire	36	Northumberland	30
South Gloucestershire	47	Staffordshire	36	Poole	30
Barnet	46	Croydon	35	Bath and North East Somerset	29
Portsmouth	46	Essex	35	Calderdale	29
Knowsley	44	Kingston upon Hull	35	Central Bedfordshire	29
St Helens	43	Kirklees	35	Doncaster	29
Tower Hamlets	43	North Lincolnshire	35	Hounslow	29
Bournemouth	42	Sandwell	35	Rochdale	29
Coventry	42	Windsor and Maidenhead	35	Wiltshire	29
Medway	42	Wolverhampton	35	Derby	28
Plymouth	42	Bracknell Forest	34	Hillingdon	28
Thurrock	42	Bristol	34	Middlesbrough	28
Enfield	41	Camden	34	Newcastle upon Tyne	28
Haringey	41	Dudley	34	Nottingham	28
Hertfordshire	41	Gloucestershire	34	Surrey	28
North East Lincolnshire	41	Herefordshire	34	Tameside	28
Salford	41	Isle of Wight	34	Wirral	28
Stoke on Trent	41	Leeds	34	Brighton and Hove	27
West Berkshire	41	Peterborough	34	East Sussex	27
Westminster	41	Stockport	34	Oldham	27
Blackpool	40	Sunderland	34	Oxfordshire	27
Bromley	40	Barnsley	33	Sutton	27
Dorset	40	Cornwall	33	Worcestershire	27
Hammersmith and Fulham	40	East Riding of Yorkshire	33	Durham	26
Havering	40	Merton	33	Southend on Sea	26
Kensington and Chelsea	40	Northamptonshire	33	Warwickshire	26
Lancashire	40	Redcar and Cleveland	33	Wokingham	26
Luton	40	South Tyneside	33	Leicestershire	25
Reading	40	Suffolk	33	Rutland	25
Rotherham	40	Walsall	33	Halton	24
Wandsworth	40	West Sussex	33	North Yorkshire	24
Birmingham	39	Bedford	32	Stockton on Tees	22
Manchester	39	Blackburn with Darwen	32	Leicester	21
North Somerset	39	Bolton	32	Richmond upon Thames	21
Trafford	39	Buckinghamshire	32	Gateshead	20
Wakefield	39	Bury	32	Wigan	19
Slough	38	Derbyshire	32	Warrington	18
Southampton	38	Milton Keynes	32		

(資料) Ofsted [2014] P.34

配布する。さらに、特定のテーマですぐれた革新的で示唆に富む実践例を収集整理して、ホームページで紹介している（注32）。

韓国では、国に育児研究所が置かれており、加えて保育の質向上の観点から、国の機関による評価認

(図表11) 国の補助による保育分野の縦断研究の取り組み

国	研究期間 (年)
オーストラリア	2004 - 2018, 2008 -
ベルギー (フラマン語圏)	2006 - 2012
ベルギー (フランス語圏)	1989 - 2009
カナダ	1994 -
デンマーク	1995 -
ドイツ	2009 - 2012, 2011 -
アイルランド	2006 - 2012
韓国	2008 - 2020
オランダ	2009 - 2020
ニュージーランド	1994 - 2009, 2009 - 2014
ノルウェー	2011 - 2016, 2008 - 2011
ポーランド	2012 - 2015
スロベニア	2001 - 2006
イギリス	2000 -
イギリス (イングランド)	1997 - 2003, 2008 -
イギリス (スコットランド)	2005 -
イギリス (北アイルランド)	1998 - 2004
アメリカ	1972 - 1985, 1986 -, 1993 - 1997, 2006 -, 2002 - 2006

(資料) OECD [2012] P.325 - 328

(注) 保育分野の縦断研究とは、乳幼児期の保育の利用とその後の子どもの発達、成績、就職等の関係について、同一サンプルを長期間追跡調査する研究。

証の受審を義務付ける方針も示されている。韓国では、大学の研究者等が、研究をふまえて政策提言を行う動きも活発である。

わが国の子ども・子育て支援法では、公布後2年を目途に、政府が子ども・子育て支援のための行政組織の在り方について検討を加えるとされている。その際、必要な統計の洗い出し、縦割りではない統計収集(注33)、分析・評価機関の設置が期待される。

(3) 複雑な制度の簡素化と三重行政の是正

複雑な制度と三重行政は、第2章で述べたように弊害が極めて大きく、その是正は効率化の観点から不可欠であり、同時に、保育の普遍化とも整合的である。まず、効率化の観点では、1980年代のニュージーランドの大規模な保育制度改革が参考になる。同国においても、それまでは、教育施設と福祉施設がそれぞれ別々の省庁で所管され、施設の種類によって補助金の出し方が異なっていた。このことは、行政の非効率を招いているとして、教育省で一元的に所管されるようになり、補助金の出し方も一元化された。

次に、複雑な制度の簡素化と三重行政の是正は、保育の普遍化とも整合的である。新制度では、自治体を利用希望者の保育の必要量を認定する仕組みが導入された。これは、財源に限りがあるもと、利用希望者の保育の必要量を厳密に認定し、その必要量に対してのみ給付を行うという考え方である。もっとも、これは保育を「権利」と捉えた場合、権利の制約というネガティブな側面を持つ。

海外では近年、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに保育を受ける権利を保障する動きがある。ノルウェーやドイツでは1歳以上3歳未満のすべての子どもに、保育を受ける権利を保障している。これは、母親が就労していないケースでも、親自身が孤立していたり、子どもに対するネグレクトあるいは過剰な教育期待など、必ずしも子どもにとってふさわしくない環境である場合に備え、すべて

の親子をなんらかの施設に所属させ、親子に適切な支援を行うというねらいがある。

わが国でも、親子を取り巻く環境はこれらの国と共通点が多い。とすれば、保育を新制度のような選別的なものから普遍的なものへ改めることは合理性を持つと言える。普遍的なものとなれば、保育の必要量の認定や、保育所利用の優先度を定めるポイントの計算など自治体の事務も不要となり、保育も「預かる」という概念を超えて、「教育」を含んだより広範な概念に近づく。すなわち、制度の簡素化や一元化に通じる。

なお、このことは、保育需要を増やすことにもつながり得るが、それに対しては、働き方の見直しによる需要そのものの抑制や、海外でみられるような親のボランティアの活用（注34）などによって対応する方向で検討が進められるべきであろう。

(4) 保育の質向上に向けた制度の一段の改善

A. 提供形態の一段の多様化

新制度も、質の改善についてはとりわけ多くの課題を残している。一つは、提供形態の多様性になお欠けることである。新制度において、乳幼児期の保育については、認可保育所から家庭的保育、小規模保育、事業所内保育まで多様な形態が考えられているが、他方、放課後児童クラブについて、国は学校施設の徹底的活用という一つの形態しか提示していない。

しかし、小学生期も子どものニーズは多様であり、学校施設における大規模集団を好む子どももいれば、静かな家庭的な環境を好む子どももいる。海外における小学生の放課後への対応を見ると（注35）、例えばスウェーデンでは基本は学校で過ごせる環境を整えるが、それになじまない子どものために、家庭的学童保育の制度も用意されている。イギリスでも、基本は学校としつつ、乳幼児の施設や家庭的学童保育を利用する子どもも多く、また夏休みだけ利用する子ども、逆に平日だけ利用する子どもなど、多様な利用形態が想定されている。

あるいは、ドイツでは、乳幼児施設を小学生から中学生まで利用するケースが増えているほか、公立小学校の担任が自分の子どもを学校に連れてきて、教室の隅に座らせていたり、大学生が小学生の子どもをゼミ室に連れてきて、子どもが絵本を読んだりして過ごす例もある。さらには、大学の図書館に、子どもを遊ばせながら書籍を読んだり研究したりできる「親子スペース」が用意されているところもあるという（注36）。

わが国でも、自治体側から、こうした取り組みはあるものの限定的である。富山県では放課後児童クラブに代わる事業として、とやまっ子さんさん広場（注37）事業が県独自の事業として行われている。これは住民がボランティアで放課後の面倒を見る取り組みで、支援者にとっても子どもとの交流が好評であり、財政的にも負担が少ない。あるいは、新潟県長岡市では、市役所内に子どもたちの遊び場が設けられている（前田〔2014〕：90）。

国としては、こうした多様な形態も制度設計に組み込み、市町村の計画策定の際に積極的に取り入れがなされるように、助成制度なども検討すべきであろう。

B. 第三者評価の義務付け

新制度では、質改善のための予算として、第三者評価の5年に1度の受審に半額補助する費用として12億円が計上されている点は評価できる。しかし、保育の質が高い施設だけが評価を受けるのでは効果は限定的であり、すべての施設への評価の受審義務付けを検討すべきである。

その際、現状のように、予審機関を受審側が選べるのでは、審査結果の信憑性に疑義が残り、かつ、審査で得られた情報が各予審機関に分散し、有効に活用することが困難になる。そこで、イギリスのように、評価を行うのは国の機関（Ofsted）に一元化し、評価を通じて得られた情報を、国が活用するといった方向が望まれる。

C. 当事者の意向反映の仕組み作り

新制度では、市町村・都道府県レベルにおいて、子ども・子育て会議が置かれているが、施設レベルには至っていないこと、会議参加者を自治体を選んでいくことなど、当事者の意向を反映させる仕組みとしては十分ではない。

翻って、海外ではより小規模な単位で、当事者の意向をより直接的に反映させる仕組みが広く見られる（注38）。例えば、韓国では、すべての幼稚園、保育所に親の代表を含む運営委員会の設置が2012年より義務付けられており、同様の施設運営に対する利用者の意向を反映させる仕組みは、ノルウェー、デンマーク、ドイツ、オランダなどでも義務付けられている。また、利用者である親の意向を運営に反映しやすい、親たちが自ら運営する施設も、海外では広く見られる。そして、親が運営する施設は、親の満足度が高く、同じ予算でより質の高い保育が実現できることから、国が積極的に支援する動きも見られる。韓国でも2005年に親協同保育施設が法制化されている。

イギリスでは、自治体が運営する子どもセンターに、親のほか、将来親になる人や地域住民なども参加するアドバイザリーボードの設置が義務付けられ、より地域のニーズに合った運営となることを目指している。そのほか、ウェブ上で、自治体から提供するサービスの満足度調査を行い、その結果を利用者にフィードバックする取り組みも見られる。

なお、海外では、「当事者」に、親だけでなく、子どもを含める国がある。ノルウェーの幼稚園教育法では、次のように定められている。

「幼稚園の子どもは、幼稚園の日々の活動について自分の意見を表明する権利を持っている」「子どもは、幼稚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」（OECD [2011]：255）。

わが国においても、一部の自治体（注39）において、子ども自身の意向を制度に反映しようという先進的な取り組みが見られるが、施設という単位で運営に子どもの意向を反映させる自治体レベルの取り組みは確認できていない（注40）。新制度が当事者の意向反映を理念として掲げるのであれば、国として、施設における子どもの意向反映に向けた検討が必要である。

(5) 事務負担の軽減

財政が逼迫するなか、業務の効率化を進めることは極めて重要であり、新制度においても、国は自治

体・事業者・利用者の事務負担の軽減に力を入れる必要がある。限られた予算が非効率な行政の事務作業に使われるという無駄はなくすべきであるし、子育て支援の充実を図る新制度において、支援に携わる事業者や親の事務負担も軽減されるべきである。

急速に事務の効率化が進められている国としては韓国がある。同国では、保育施設への補助金の支給に関する事務手続きの合理化を目的の一つとして、国が保育料決済のための電子カードシステムを構築し、利用者がそのカードで保育料を決済すると、国からの補助金と利用者からの保育料が自動的に保育施設に振り込まれる仕組みになった（注41）。

わが国ではあまり関心が払われていないが、海外では親の事務負担軽減も重要な政策課題となっている。例えばスウェーデンでは、ホームページで保育所や学童保育の入園申し込みをすることが可能な自治体がある（注42）ほか、イギリスでは、保育制度に関する国の報告書のなかで、親向けの情報提供の在り方が大きなテーマとして取り上げられている。イギリスも、様々な保育施設の種類があり、利用者からみてわかりにくいといった問題があり、加えて、自治体の保育に関する情報提供について、親が知りたいと思う情報がインターネット上に出ていない、施設のリストと国の評価レポートがリンクされていない、地域の施設の一覧表がないため、近くの施設を何度も検索し直さなければならない、保育情報が出ていないページが検索してもみつからないなど、利用者の立場からみて不便な状況を問題視している（注43）。

（注30）ニュージーランドの80年代後半の保育制度改革では、保育の量的拡大の観点から、最も公的な補助が多かった幼稚園を基準として、保育所への補助金額が大幅に増額された。これにより、保育所は急増し、かつ保育の質も向上した。

（注31）Staatsinstitut für Frühpädagogik (IFP) (State Institute of Early Childhood Research) <http://www.ifp.bayern.de/>

（注32）バイエルン州の取り組みについては、「バイエルン州労働・社会・家庭・統合省『子どもの教育と保育』ことばとリテラシー」『言語文化論究』33（恒川元行訳）による。

（注33）例えば、地域の子どもがどの施設に通っているかを調べるには、現状は、幼稚園は学校基本調査、保育所は社会福祉施設等調査と「認可外保育施設の現況取りまとめ」があり、すべて調査時期が異なる。

（注34）この点についても、池本 [2014] で海外の取り組みを紹介した。

（注35）海外の放課後児童クラブの状況については、池本 [2009] で紹介した。

（注36）ドイツニュースダイジェスト「ドイツ流!? 子育てと仕事の両立」(<http://www.newsdigest.de/newsde/column/kosodate/5479-41.html> 2014年11月20日取得)、柳原伸洋「元・学生パパがみたドイツ育児 第6回ドイツの大学生と育児」(<http://www.blog.crn.or.jp/report/09/93.html> 2014年11月20日取得)による。

（注37）コミュニティセンターの一角にある射水市のさんさん広場は、芝生の中庭、体育館、調理室、津波の時に避難できる屋上を備えた建物を住民の側が設計し、自治体に掛け合い、それを自治体が認めて予算をつけて建設された。住民が芝生の管理をする中庭は、乳幼児のプールや小学生の遊び場ともなっている。コミュニティセンターが企画する子ども向けプログラムに、広場に登録した子どもが参加しており、企画側も広報の手間が省け、企画の反応も見えやすい。コミュニティセンターには地域住民のための災害時用の水も貯蔵されており、調理室には炊き出し用の大型コンロも設置されている。津波避難用の屋上では、若者の婚活も意識したビアパーティも計画中とのことであった（2014年9月9日、射水市庄西コミュニティセンター内庄西元気っ子広場へのヒアリング）。

（注38）以下、海外の幼児教育・保育施設に対する親の意向反映の仕組みについては、池本 [2014] による。

（注39）例えば、愛知県豊田市では、新制度に先立って、市の子ども条例に基づき、子どもの意見や考えを聴くための豊田市「子ども会議」を開催している。会議では小学生から高校生までの「子ども委員」が、子どもにやさしいまちづくりを進めていく取り組みなどを検討し、市へ提案するために活動をしている。また、三重県で2009年度から、インターネットを使った電子アンケートに答えてもらう「キッズ・モニター」制度を実施している。モニターには小学校4年生から高校3年生までが登録し、1年度につき5回以上回答すると、500円分の図書カードが贈呈されるしくみである。

（注40）ただし施設レベルでは、子どもたちのミーティングを重視する保育実践なども見られる（柴田愛子・青山誠『子どもたちのミーティングーりんごの木の保育実践から』）。

（注41）このカード決済のしくみについては、池本美香・韓松花「日韓比較からみる女性活躍支援の方向性」JRIレビュー 2014

Vol.4, No.14で詳述した。

(注42) 例えばヨーテボリ市 (<http://goteborg.se> Ansök till förskola, familjedaghem)、ウプサラ市 (<https://www.ebarnungdom.uppsala.se/uppsalapun/login.htm>) など。

(注43) 国の報告書 (Ofsted [2012]) では、親向けの情報提供の好事例として、ブライトン・アンド・ホブ市のホームページが紹介されている。地図から施設を探すことができ、施設がすべて国の評価レポートにリンクしている。施設の場所、料金、空き状況、利用時間などもすべて掲載されており、条件をつけて施設を検索することもできる。同市が出している保育を選ぶための親向けの冊子 (Brighton & Hove City Council, *Childcare Choices*) では、まず親の安心のための情報として、施設は定期的に国の機関の評価を受けていて、その評価レポートを親が施設に要求できること、犯罪歴等のチェックを受けた人しか採用されていないこと、職員の配置基準、職員の資格、「優れている」「不適切」などと評価された市内の施設の割合が書かれ、そのほか保育施設の種類、それぞれの対象年齢、利用可能な時間、おおよその料金、障がいのある子どもの場合、学校の入学準備に関する情報など、非常にコンパクトに包括的に整理されている。

おわりに

このように国の役割が改めて問い直されることが必要である。同時に、市町村および都道府県においても、国の取り組みを待たずに、また国の提示する事業メニューにとらわれずに、柔軟に積極的に施策を検討することが期待される。市町村および都道府県においても、新制度の狙いが実現できているか、行政事務の非効率がないかを常に意識することが重要である。自治体単独でやろうとすれば、行政の人的・財政的負担が膨張しがちであり、利用者の意見をふまえながら、より少ない予算で満足度の高い支援を行う工夫が求められる。

こうした都道府県および市町村の積極的な取り組みを引き出すためには、財源を国に依存するのではなく主に地方の責任において調達することや、地方議会の一段の活性化も視野に入れた議論が期待される。歳出に占める地方の割合は約6割であるのに対して、税収に占める地方の割合は約4割にとどまり、この差を埋めるために国から地方に補助金や地方交付税が交付されている。このことが、地方の裁量の制限、地方の歳出削減の停滞などにつながるという問題が指摘されてきた。財源の地方分権が進めば、その使い方を決める地方議会に対して住民の関心も高まり、議会を通じて予算が住民の意向に沿って有効に使われる可能性が高まる。そうした徹底した地方分権により保育にも好影響が出ている国の一つがスウェーデンである。

スウェーデンでは、以前は国が保育施設の最低基準を設けていたが、1984年に廃止された (池本 [2012])。それでも保育の質が保たれているのは、各自治体の状況に関する資料が公表され、それを見て親たちはどの党に投票するか、あるいはどの地域に住むかを考えることが可能となるため、政治家は保育問題を重視せざるを得ないことがある。とくに、わが国の住民税に相当する地方所得税という自主財源が地方にあり、自主財源が自治体の歳入の7割前後を占めている。住民は、より負担が軽く、サービスの充実している自治体を選ぶため、自治体間の競争が促される。自治体も住民から財源を得ているため、住民の意向を反映せざるを得ない。地方議会の状況もわが国とは大きく異なっており、地方議員は兼業が幅広く認められ、議会は夜や休日などに開かれる。また、選挙活動の際、候補者が多額の資金を集める必要がなく、当選するか否かは選挙資金の多寡ではなく、普段の活動によって決まるため、市民感覚が地方の政治に反映されやすい。地方議員における女性の割合も、日本の11.6% (2013年) に対して、スウェーデンは43.2%と高い。

市町村が実施主体となる子ども・子育て支援新制度が、当初のねらい通りに実現するには、本稿で論

じたような国の取り組みに加えて、より根源的には、財源移譲や地方議会なども含めた地方分権の在り方そのものの議論も必要となろう。

(2014. 12. 24)

参考文献

- [1] 池本美香（編著）[2009]. 『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
- [2] 池本美香 [2012]. 「保育の質を保障していくために」『都市問題』 2012年12月号
- [3] 池本美香（編著）[2014]. 『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
- [4] 前田正子 [2014]. 『みんなでつくる子ども・子育て支援新制度—子育てしやすい社会をめざして』 ミネルヴァ書房
- [5] 内閣府・文部科学省・厚生労働省 [2014]. 「子ども・子育て支援新制度ハンドブック（施設・事業者向け）」
- [6] OECD [2011]. 『OECD保育白書』 明石書店、OECD（2006）*Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*の邦訳
- [7] OECD [2012]. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*.
- [8] Ofsted [2014]. *The Report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills: Early Years*.