

各国の子育て支援に関する取り組み

今回の特集では、日本と諸外国の子育て支援の実態を比較し、諸外国における子育て支援に関する先進的な取組事例を紹介するとともに、日本における今後の子育て支援政策の展望を示す。

1 導入・総論

日本子ども・子育て支援制度の課題 ～諸外国の動向をふまえて～

株式会社日本総合研究所主任研究員 池本 美香

社会保障・税の一体改革の一環として、2015年度より子ども・子育て支援新制度が本格的にスタートする。新制度の実施主体は市町村とされ、自治体の役割が大きくなる。本稿では諸外国の子ども・子育て支援の動向を参照しながら、日本の今後の課題として、①保育の量的拡充、②保育の質の向上、③支援の効率化の3点について考えてみたい。

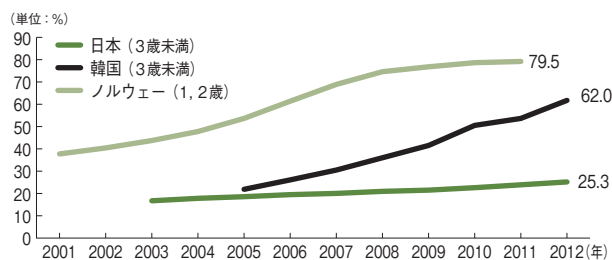
保育の量的拡充

日本では保育所の待機児童問題の解消を目指しているが、海外では、学校教育同様、すべての子どもに保育所に通う権利を保障することを掲げ、保育所の利用率が急上昇している国がある。たとえばノルウェーでは、以前は1、2歳児については、親が家で育てる場合に、保育所に配分されている補助金相当の手当（在宅育児手当）があったが、親が家で面倒を見ることは、親が孤立したり貧困に陥る可能性が高いことから、2009年よりすべての子どもに1歳から保育所に通う権利を保障し、2012年からは在宅育児手当の支給期間が23か月から11か月に短縮された。韓国でも、以前は日本同様、保育所の利用には親の就労などの条件があったが、2004年の乳幼児保育法の全面改正により、親が就労していなくても保

育所が利用できるようになり、保育所の利用率が急上昇した(図表1)。ドイツでも、2013年8月から1歳以上3歳未満の子どもに保育を受ける権利が保障され、保育所が親の就労を支援する施設ではなく、子どもにとって必要な施設という考え方で整備される動きが見られる。

日本では新制度により、利用ニーズ調査をふまえ、市町村に保育所整備の計画策定が義務付けられたものの、市町村が策定した子ども・子育て支援事業計画の数字をもとに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、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（内閣府「子ども・子育て会議」2014年11月28日資料1 参

図表1 保育所を利用する子どもの割合



(注) 日本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

考資料)。海外の動向をふまえれば、市町村は、利用ニーズを満たす量的整備は最低限のこととして取り組むべきであり、さらには国として、すべての子どもに保育を受ける権利を保障していくことや、教育制度としての幼保一元化に向けた検討も期待される。

ただし、予算の制約が極めて厳しいなか、保育の量的拡充は簡単ではない。この点、海外では、より多くの子どもに保育所へのアクセスを保障していく一方で、子ども一人当たりの保育時間を適切なものとする取り組みにも力を入れている。オランダでは、父母ともにパートタイム労働の割合が高く、例えば父母いずれも週4日勤務にすることで、保育所の利用は週3日とするなど、週5日未満の利用も多い。イギリスでは、子どもの状況にあわせて柔軟な働き方を請求する権利が認められており、約1割の家庭では、学校の学期中のみ働くことを選択している。そのほか、子どもが病気のとときに親が仕事を休みやすくするために、例えばスウェーデンでは、12歳未満の子ども一人につき60日（特別な場合は最高120日）の看護休暇が認められている。さらに、育児休業を取りやすくすることで、0歳児の保育を原則行わない国もある。ノルウェーでは、育児休業中の所得補償が休業前賃金の80~100%と高く、保育所の利用は原則1歳からとなっており、さらに育児休業の一定期間を父親のみが取得できる制度としたことにより、父親の育児休業取得率が9割となっている。

日本は週50時間以上働く雇用者の割合がOECD諸国で2番目に高く(図表2)、かつフレックスタイム勤務や在宅勤務などの柔軟な働き方も普及していない。子どものための看護休暇も、小学校就学前の子ども1人で年5日、2人以上で年10日である。育児休業中の所得補償率は、2014年4月より、従来の50%か

ら最初の6か月間は67%に引き上げられたが、男性の育児休業取得率は2.03% (2013年度)にとどまる。保育所における保育時間について、これまで「一日につき8時間」が原則とされていたが(児童福祉施設の設備及び運営に関する基準)、新制度においては、利用可能な一日の保育時間が11時間の人が「標準」とされた。また、病児・病後児保育のニーズも市町村が把握して、必要量を整備することとなった。

新制度の下、自治体としては、利用ニーズに応じた量の整備が求められることとなるが、海外の動向をふまえれば、本来は国として、親の労働時間の短縮、働き方の柔軟化、休暇の権利付与を進めることについての検討が必要である。

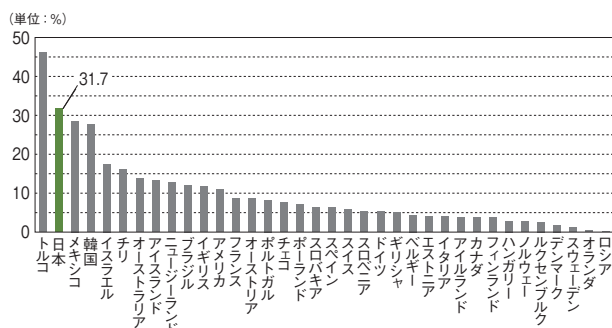
保育の質の向上

海外では、保育の質の向上に関しても、興味深い取り組みが多く見られる。第一に、イギリスやニュージーランドでは、国の機関がすべての保育施設の質を定期的に評価し、その結果をインターネットですべて公表している。日本でも保育所の第三者評価が行われるようになったが、国として受審を義務付けておらず、受審率は4.3% (2014年度)にとどまる。

第二に、利用者である親や子どもの意向を運営に反映させることにより、保育の質向上を図る取り組みが見られる(池本 2014)。ノルウェーでは保育園法に、保育計画の策定にあたって子どもの意見を聞くことが推奨されているほか、すべての保育所に全員の親が参加する「親の会」と、親と職員が同数の「協働委員会」の設置が求められている。こうした親の意向の反映を目的とした会の設置は、海外では広く見られ、韓国でも2012年にすべての保育所・幼稚園に親代表が参加する運営委員会の設置が義務付けられた。韓国ではそのほか、親が保育専門家とともに地域の保育の質をチェックして自治体に情報提供を行う「親モニタリング団」も制度化されている。

日本では、株式会社など、社会福祉法人以外が運営する私立認可保育所においては、親を含む運営委員会の設置が義務付けられているが、公立・社会福祉法人立の保育所にはそうした会の設置は義務付けられていない。新制度において、当事者の意向反映の観点から、自治体に子ども・子育て会議の設置が求められたが、施設ごとに利用者である親や子ども

図表2 週50時間以上働く雇用者の割合



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

の意向を反映させる仕組みは検討されていない。親や子どもの声を聞くことで、保育の質を高める海外の取り組みは、日本でも検討されるべきである。

第三に、海外では親の意見を聞くだけでなく、親のボランティアを活用することによって、保育の質向上が図られている（池本 2014）。保育の質に最も関心があるのは親であり、子どものために何かしてあげたいと思っている親は多いという考え方から、海外では、親が特技を生かして保育に参加することを推奨したり、予算の有効活用の観点から、施設の修繕や清掃などは親たちで協力して行うといった取り組みが見られる。

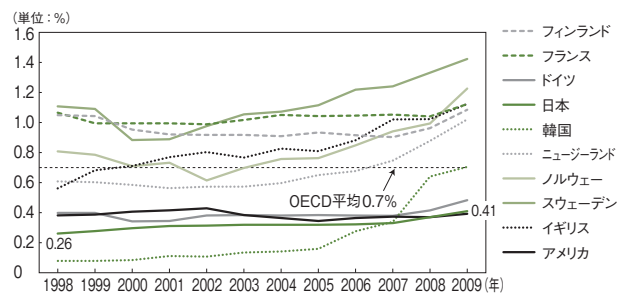
日本では保育の質を高める方法として、保育者の処遇改善に議論が集中しがちだが、海外では親も貴重な保育の資源とみなされている。親の保育参加は、親と保育者の情報共有が進むことで、よりよい保育につながる可能性もあり、また親たちの共同作業は、親の孤立を防ぎ、親同士の支えあいを促進する。このため、海外では親たちが自ら設置・運営する親保育所も広く見られる。保育士不足も深刻化するなか、日本でも親のボランティアを保育の質向上に生かしていくことについて検討が期待される。

第四として、保育者の質を確保するために、子どもと接する職員の採用に関して、犯罪歴などが無いことを証明する公的書類のチェックを義務付ける国がある。日本でも、保育所や学童保育において子どもが性的な被害にあう事件の報道が目につくが、海外ではこうした事件の再発防止策として、保育者の安全性を確保するための措置が取られるようになってきている。

支援の効率化

そのほか海外では、子ども・子育て支援施策の検討にあたって、支援の効率化が強く意識されている。例えば、財政的な負担を抑えつつ、支援の充実を図る工夫が見られ、フィンランドでは、職員が常駐する屋内施設のある児童公園「レイッキピイスト (leikkipuisto)」があり、保育所や学童保育施設に近い機能を果たしているほか、地域の図書館にも子ども用のスペースが設けられている。イギリスでは、子どもの遊び場を増やすために、道路を一定時間封鎖して子どもの遊び場に活用するケース (play

図表3 幼児教育・保育への公的投資の対GDP比



(資料) OECD Family Database Chart PF3.1

street) や、車に住民の活動を優先した通行を求めめるケース (home zone) がある。

海外では、親の事務的な負担の軽減も、支援の一環として重視されている。スウェーデンでは、保育園の入園申請が、ホームページへの入力のできる自治体がある。韓国では2009年より、保育料や補助金に関する保育施設の事務負担を軽減することをねらいの一つとして、親が全国共通の電子カードで保育料を決済する制度が導入された。イギリスでは、自治体が親向けに出している子育て支援に関する情報が、親にとって見つけにくく、わかりにくいことから、国が親への効果的な情報提供のあり方について検討している。

多くの国で、乳幼児期への公的投資を増やす動きが見られるが(図表3)、財源を確保するためには、それが有効に使われていることを国民に示す必要がある。日本でも、子ども・子育て支援の財源確保に国民の合意を得るためにも、国として支援の効率化に向けた検討が求められるとともに、自治体レベルでも、限られた予算で子ども・子育て支援を充実させる工夫が期待される。

新制度に充てる0.7兆円の財源確保を含め、社会保障制度のために予定されていた消費税増税が先送りになったことなどもあり、新制度で子ども・子育て支援はどの程度充実するのか、不確実な状況となっているが、以上の海外の動向もふまえ、国および自治体の積極的な取り組みを期待したい。

【参考文献】

- ・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
- ・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
- ・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

2

日本の現状・各国の先進事例

2-1 日本の子育て支援の現状と「子ども・子育て支援新制度」

内閣府子ども・子育て支援新制度施行準備室

日本の子育て支援の現状

現在、わが国では出生率の低下に伴い少子化が進んでいる。1990（平成2）年の「1.57ショック」を契機に、政府は、出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを「問題」として認識し、子どもを生み育てやすい環境づくりに向けて、諸般の対策を行ってきたが、都市部を中心とした待機児童や、いわゆる「小一の壁」問題、児童虐待問題の深刻化などが依然として大きな課題となっている。中でも待機児童の解消は喫緊の課題となっており、政府としても保育の受け皿確保のため取り組んでいるが、いまだ2万人以上の待機児童が存在するため、更なる対策が求められている（注）。

このように、子どもや子育てをめぐる環境は依然として厳しく、核家族化や地域のつながりの希薄化により、子育てに不安や孤立感を覚える家庭も少なくない。また、仕事と子育てを両立できる環境の整備が必ずしも十分でないことなども課題となっており、そうした状況を前に、子どもが欲しいという希望を叶えられない人も多い。もとより、幼児教育や保育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う上で重要なものであり、質の高い幼児教育や保育を地域のニーズに応じて、総合的に提供することが重要である。

これらの課題に対処し、子どもが欲しいという希望が叶い、子育てをしやすい社会にしていくためにも、国や地域を挙げて、子どもや家庭を支援する新しい支え合いの仕組みを構築することが求められている。

子ども・子育て支援新制度

こうした要請を受け、政府が平成24年通常国会

図1 子ども・子育て関連3法（2012年8月成立）の趣旨と主なポイント

◆3法の趣旨
 自公民3党合意を踏まえ、保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進

*子ども・子育て関連3法とは、①子ども・子育て支援法②認定こども園法の一部改正法③児童福祉法の一部改正等関係法律の整備法

◆主なポイント

① 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設

*地域型保育給付は、都市部における待機児童解消とともに、子どもの数が減少傾向にある地域における保育機能の確保に対応

② 認定こども園制度の改善（幼保連携型認定こども園の改善等）

・幼保連携型認定こども園について、認可・指導監督の一本化、学校及び児童福祉施設としての法的位置づけ
 ・認定こども園の財政措置を「施設型給付」に一本化

③ 地域の実情に応じた子ども・子育て支援（利用者支援、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブなどの「地域子ども・子育て支援事業」）の充実

（第180回国会）に提出した「子ども・子育て関連3法案」は、国会審議による修正などを経て、2012（平成24）年8月10日に成立し、同月22日に公布された。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（以下「新制度」という）は、2015（平成27）年度から本格施行される予定である。

新制度の主なポイントは以下の3点である。

一点目は、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」および小規模保育、家庭的保育などへの給付である「地域型保育給付」の創設である。これまで、幼稚園、保育所に対する財政措置はそれぞれ学校教育の体系、福祉の体系として別々になされてきたが、新制度では、認定こども園、幼稚園、保育所に共通の給付である「施設型給付」を創設し、財政支援を一本化することとしている。また、新たな給付である「地域型保育給付」を創設し、6人以上19人以下の子どもを預かる「小規模保育」、5人以下の子どもを預かる「家庭的保育（保育ママ）」や子どもの居宅において保育を行う「居宅訪問型保育」、従業員の子どものほか地域の子どもを保

育する「事業所内保育」の4つの事業について財政支援の対象とすることとした。さらに新制度では、給付の創設に併せて、従来の保育所などの認可制度の改善を行い、客観的な認可基準に適合し、必要な条件を満たす場合には、欠格事由に該当する場合や需給調整が必要な場合を除き、認可するものとするという透明性の高い認可の仕組みとすることで、特に大都市部での保育需要の増大に機動的に対応することとしている。

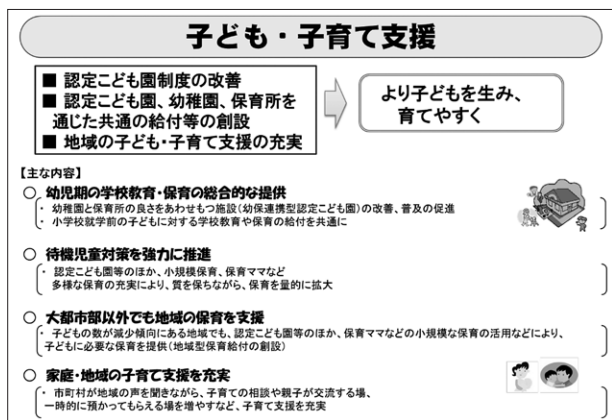
二点目は、認定こども園制度の改善である。認定こども園は、保護者の就労状況などにかかわらず、そのニーズに合わせて子どもを受け入れ、幼児期の学校教育・保育を一体的に行う、幼稚園と保育所の両方の機能を併せ持った施設である。また、子育ての不安に対する相談を受けることや、親子の集まる場所を提供するなど、地域の子ども・子育て支援の役割も果たすことが期待されている。認定こども園制度は2006（平成18）年に創設されたものであるが、利用者から高い評価を受ける一方で、これまでの制度では、学校教育法に基づく幼稚園と児童福祉法に基づく保育所という二つの制度を前提にしていたことによる、認可や指導監督などに関する二重行政の課題などが指摘されてきた。今回の制度改正では、認定こども園の類型の一つである「幼保連携型認定こども園」を、学校および児童福祉施設の両方の法的位置づけをもつ単一の認可施設とし、認可や指導監督などを一本化することなどにより、二重行政の課題などを解消し、その設置の促進を図ることとしている。

三点目は、地域の子ども・子育て支援の充実である。保育が必要な子どもがいる家庭だけでなく、すべての家庭を対象に地域のニーズに応じた多様な子育て支援を充実させるため、①保護者が地域の教育・保育、子育て支援事業などを円滑に利用できるよう情報提供・助言などを行う「利用者支援」や、②子育ての相談や親子同士の交流ができる「地域子育て支援拠点」、③一時預かり、④放課後児童クラブなど、市町村が行う事業を新制度では「地域子ども・子育て支援事業」として法律上に位置づけ、財政支援を強化して、その拡充を図ることとしている。

新制度は、これらの取り組みによって、子育てを取り巻く諸問題に対処し、質の高い幼児期の学校教育・保育を総合的に提供するとともに、地域の子ども・子育て支援を充実させ、すべての子どもが健やかに成長でき、より子どもを生み育てやすい社会の実現を目指すものである。

（注）2014（平成26）年4月には、保育所の定員が233万5,724人（対前年比4万6,905人増）となり、就学前児童の保育所利用児童割合（保育所利用児童数÷就学前児童数）も35.9%（対前年比0.9ポイント増）となったところである。保育所待機児童数については、4年連続で減少し2万1,371人（対前年比1,370人減）となっており、全体的な待機児童数は減少傾向にある。

図2 子ども・子育て支援



2-2 フィンランドの子育て支援「ネウボラ」

(一財)自治体国際化協会ロンドン事務所所長補佐 榎本 聡 (徳島県派遣)

人口減少の日本、増加のフィンランド

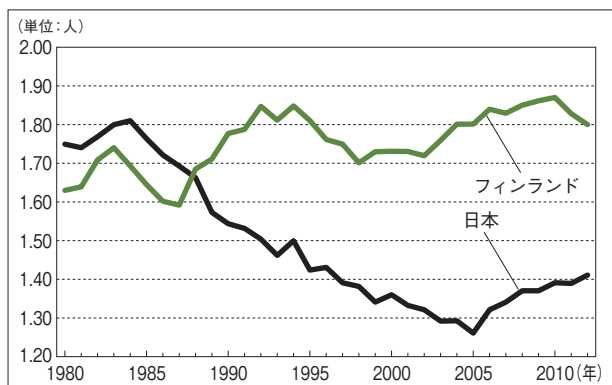
少子高齢化する社会への対応が大きな課題となっている日本においては、合計特殊出生率(注1)に持ち直しの傾向がみられるものの、2011年には初めて65歳以上の高齢者が人口の23%を突破するなど、少子高齢化の傾向は変化していない。

一方、高負担、高福祉の国家といわれるフィンランドに目を向けた場合、2012年の合計特殊出生率は1.80を記録し、日本の1.41を大きく上回っている。

両国の合計特殊出生率の推移を表したのが下図(図1)である。1980年代以降減少傾向にある日本とは反対に、フィンランドにおいてはわずかずつではあるが上昇傾向にある。

フィンランドにおいては、どのようにして「子どもを産み、育てやすい環境」を作り出しているのか。いくつかの点について調査を実施した。

図1 合計特殊出生率の推移(世界銀行統計に基づき作成)



明確にされている「産むメリット」

「自分が子どもを出産することとなった場合、いったいどのような権利を獲得できるのか。社会は親となった自分をしっかり守ってくれるのか。」

誰もが抱くこうした疑問に対し、フィンランドでは分かりやすい情報発信をしている。

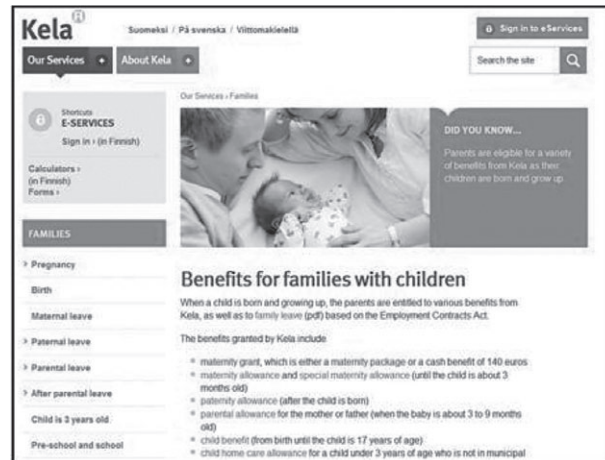
フィンランドの社会保険庁事務所(以下、「Kela」という)が運用するホームページ(注2)では、「Benefits for families with children」というタイトルのもと、

10を超える手当や各種の休暇制度などが紹介されており、必要な情報を探することができる(図2参照)。

利用できる制度については、例えば以下のようなものがある。

- ・雇用契約法に基づく家族休暇の取得
- ・子の介護に関する休暇、入学1年目・2年目の親を対象とした手当
- ・妊娠交付金(140ユーロ)または育児パッケージ(後述)の取得
- ・育児手当、特別育児手当(子どもが3か月になるまで)
- ・父親手当
- ・子ども手当(子どもの誕生後、17歳になるまで)
- ・家庭での育児手当(3歳未満、保育サービスを受けていない世帯を対象) など

図2 Kelaホームページ



また、ヘルスケアサービスの提供は、住民に近い地方自治体の義務と定められ、出産する親、子育てをする親をサポートする体制が確立されていることも、出産に対する前向きな感情を育むことにつながっている。

家族支援の中心「ネウボラ(neuvola)」(注3)

フィンランドにおいて切れ目のない家族支援を行っているのが「ネウボラ」である。ネウボラは、フィンランドの自治体が提供している子育て支援施

設とそのサービスを指し、「クリニック」と英訳されることもある。

日本では妊娠が分かたら病院で受診することとなるが、フィンランドでは、地方自治体が提供するネウボラに向かうことになる。ネウボラには、特別な教育を受けた保健師、助産師が在籍し、親の妊娠から子どもが6歳になるまでの間、幅広い育児支援サービスを提供する。妊娠した親は、出産こそ病院で行うものの、その他の育児に関する相談や検診はネウボラのサービスを利用することになる。

ネウボラの特徴の一つは、サービスが無料であることが挙げられる。ネウボラによるサービスは、1920年代、新生児の死亡率が高かったころ、母子の命の安全確保、乳幼児の健康を守るために小児科医や看護師、助産師らの有志によって無料で始められた。1944年に国によって制度化され、全国で800か所を超えるネウボラがある現在においても、所得の多寡にかかわらずサービスは無料である。

もう一つの特徴は、きめ細かなサービスである。ネウボラで受診した親に対し、原則一人のネウボラ保健師が担当することになる。親への支援を同じ施設の同じ担当者が担うことによって、利用者にとってはたらい回しされることなく、同じ説明を何度も行わなければならないという煩わしさも回避できる。利用者は、妊娠期間中の検診、保健師や助産師などのプロによるアドバイス、出産後の定期的な面談などを受けることになるが、プライバシーへの配慮のもと、面談は個室で行われる。こうした丁寧な面談を積み重ね、利用者との信頼関係を構築することができる。

親とネウボラをつなぐ「育児パッケージ」

家族支援の核となるネウボラ。そのネウボラと親をつなぐのが育児パッケージ (Isän vapaat ; 英訳 Maternity package) だ。



育児パッケージ (Kelaホームページより)

これは、出産に際しKelaから支給される母親手当の一つで、妊娠が分かった母親は、この育

児パッケージまたは140ユーロの現金を受け取ることができる (パッケージの内容が豊富なことなどの理由で、特に第1子を迎える家庭では育児パッケージを選択する家庭が多い)。なお、双子の場合はパッケージ3つもしくは420ユーロの現金支給、三つ子の場合はパッケージ6つもしくは840ユーロの現金支給となっている。パッケージの中身やデザインは毎年変わるほか、パッケージを入れた段ボール箱はベビーベッドとしても利用できる。この手厚いサービスは国内外での大きな関心を呼び、英国BBCにおいても「Why Finnish babies sleep in cardboard boxes (なぜフィンランドの子どもは段ボール箱で眠るのか)」という題でこの話題を取り上げている。

パッケージまたは現金の受給について所得制限はないが、ネウボラなどでの妊婦検診が必要となっている。そのため、パッケージは、親とネウボラとをつなぐ役割を果たしているといえる。妊娠早期にネウボラとつなぐことによって、妊娠に起因するリスクの早期発見・早期予防に貢献しているほか、妊産婦と乳幼児の死亡率も大きく改善されている。

家族支援の中心「ネウボラ」

「セーブ・ザ・チルドレン」という子ども支援専門の国際組織が発表している「母親指標～お母さんにやさしい国ランキング～」で2014年第1位となっているフィンランドでは、子育て支援を社会の義務ととらえ、育児に関する情報の「見える」化とともに、核となる機関であるネウボラにつなぐ取り組みがなされている。なにより、100年近い起源を持つネウボラが社会にもたらす「安心」が、「子どもを産み、育てやすい環境」を生み出しているといえそうである。

(注1) 15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1人の女性が生涯に何人の子どもの産むかを表す数値

(注2) Kela英語ホームページ (<http://www.kela.fi/web/en/families>)

(注3) ネウボラ (neuvola) は、アドバイス (neuvo) する場 (la) という意味で、すべての地方自治体にある。ヘルシンキ市ホームページには利用可能なネウボラが紹介されている (フィンランド語) (<http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/lapsiperheiden-palvelut/neuvola/neurolat/>)

2-3 子育てしやすい国、ニュージーランド

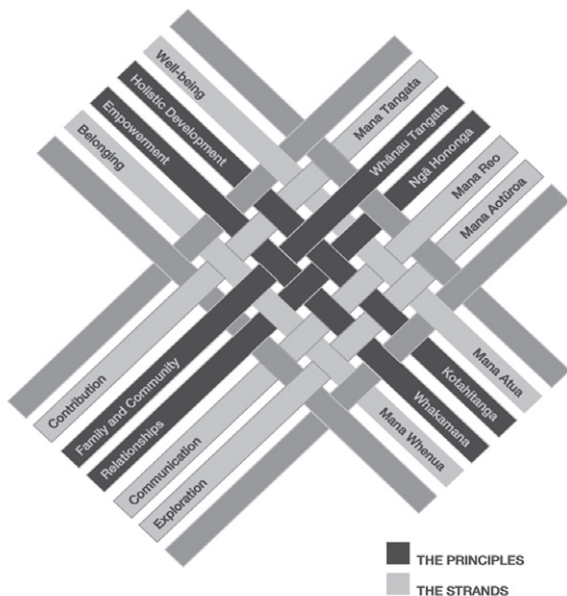
(一財)自治体国際化協会シドニー事務所所長補佐 平澤 美佐 (広島県派遣)

はじめに

ニュージーランド (以下「NZ」) は人よりも羊の数が多いのどかな国。と同時に、ジェンダー・ギャップ指数(注1)や人間開発指数(注2)ともに世界第7位(2013年)に位置し、Save the Children(注3)による世界の「母親指標」でも高評価を受ける「お母さんに優しい国」でもある。

NZの保育

かつて保育所と幼稚園は社会福祉省と教育省がそれぞれ担当していたが、1986年に教育省に一元化されている。保育施設の種類はほかに、教員主導型の教育・保育センターや親主導型のプレイセンター、プレイグループ、またマオリの文化・言語を基に教育を行うコハンガレオ (Te Kōhanga Reo) やプナ・コフンガフンガ (Ngā Puna Kōhungahunga) など多様性に富む。全日制のものとパートタイム制のものがあり、複数を組み合わせて通うこともできるので、親は就業形態などを考慮して選択できる。



テファリキの原則と要素
出典：教育省ホームページ

主眼は「子どもの個性を尊重」

NZのすべての保育施設で導入されているのが「テファリキ (Te Whāriki)」と言われる国統一のカリキュラム。テファリキとはマオリ語で「敷物」を意味する。このカリキュラムは4つの原則と5つの要素が織り成す理念的なものとなっており、各保育施設の特色・多様性を生かすことが可能となっている。クラスの全員が同じことをするというよりも、子どもがやりたいことをそれぞれサポートするという、子どもの個性を伸ばすことに重点をおいた教育方針が浸透している。

親主導型の保育施設?!

NZでは保育施設への親の参画が重要視されている。いくつかの施設を紹介しよう。

「プレイセンター」

子どもの親が主体となって教育プログラムを管理・実施するのが特徴。0歳から就学年齢までが対象となる。親に対する教育を実施することも目的とする。教育者としての親の価値を重要視し、家族が子どもの能力を理解し、学習の場に参画することは子どもたちの可能性をフルに引き出すとの考え方の上に成り立つ。



プレイセンターでの場面
出典：Playcentre ホームページ

「コハンガレオ」

マオリの言語と環境の中で保育サービスを提供する施設である。こちらも親が中心となって運営する。

マオリ文化の継承を目的に1982年4月に最初のコハンガレオが設立された後、その12月には100か所に増え、現在では約460か所で運営されている。授業はすべてマオリ語で行われ、子どもたちはマオリ文化に囲まれた環境に身をおく。

通園する子どもたちの親、コミュニティの人たちで構成されるファナウ（Whānau）と呼ばれるグループが運営責任を持っている。スタッフの雇用、子どもたちの健康・安全の確保、保育プログラムの実施、財政運営はこのファナウが行っている。



Te Kōhanga Reo is a Māori development initiative, aimed at maintaining and strengthening Māori language and philosophies within a cultural framework inspired by Māori elders in 1982.

Te Kōhanga Reo National Trust Board was established in 1982 and formalised as a charitable trust in 1983. The Mission of the Trust is the protection of Te reo, tikanga me ngā āhuatanga Māori by targeting the participation of mokopuna and whānau into the Kōhanga Reo movement and its Vision is to totally immerse Kōhanga mokopuna in Te Reo, Tikanga me ngā āhuatanga Māori.

Latest News Headlines



コハンガレオの紹介ウェブサイト

出典：Te Kōhanga Reo National Trust ホームページ

政府におけるさまざまな工夫

(1) 20時間無償幼児教育制度

2007年に導入されたこの制度は、週最大20時間（1日最大6時間）までは保育料が無料になるというもの。数度の改正を経て、現在では対象年齢が3～5歳となっている。保育施設運営の免許を取得した教員主導型の施設やコハンガレオ、プレイセンターがこの制度の対象であるが、親の収入や社会的地位、人種、家族の状況、そのほか一切のことを考慮せず、この制度が活用できる。

(2) 幼児教員の確保

幼児教員として働くには、大学などで資格を取得後、「ニュージーランド教員委員会（NZTC）」に教員として登録される必要がある。資格を持っていない者もスタッフとして保育施設で働くことができるが、良質なサービス提供のためには資格を持った者がサービスの提供にあたるべきとし、

各保育施設における登録教員の割合が高いほど高額補助金が得られるようにした。また、すでに保育施設で働いているスタッフを対象とした奨学金制度や、過剰気味の小学校教員資格者などを対象に幼児教員の資格取得を推奨するための奨学金を出している。

(3) 教員の質をキープ

NZTCが幼児教育から高校までのすべての教員を管理しており、正式な登録教員となるには経験を積まなくてはならない。所定の資格を取得した者はNZTCから「教員就労許可証」が与えられ、暫定的な登録後、週12.5時間以上、2年以上の経験を経て、晴れて正式な登録教員となる。ただし、正式に登録された後でも3年に1回はこの許可証を更新しなければならない。性格や教員としての向き・不向き、教職のブランク期間、ほかの教員からの評価、プロフェッショナルとしての能力開発プログラムの受講などが考慮され、更新か否かが判断される。

おわりに

NZ中央政府は2016年までに子どもの98%を保育サービスに参画させるという目標を設定した。子どもにとってより良いサービスを提供するためにさまざまな施策を講じており、より「お母さんに優しい国」を目指している。

(注1) 経済、教育、保健、政治の分野毎に各使用データをウェイト付けして総合値を算出。その分野毎総合値を単純平均してジェンダー・ギャップ指数を算出。

(注2) 「長寿で健康な生活」「知識」および「人間らしい生活水準」という人間開発の3つの側面を測るもの（1、2共に内閣府男女共同参画局ホームページより）。

(注3) 子ども支援のための国際的なNGO団体

2-4 フランスの子育て環境一考

(一財)自治体国際化協会パリ事務所次長 西 和一 (群馬県派遣)

フランスの子育て「環境」

フランスの合計特殊出生率の高さは先進国の中で目を引く。フランスが2.0である一方、イギリス1.9、中国1.6、ロシア1.5、日本、ドイツ、イタリア、韓国1.4といったところである（World Health Statistics 2013＝世界保健統計2013：世界保健機関（WHO）発表。2011年の統計）。

人口減少対策が喫緊の課題である日本からすれば、フランスの諸制度・政策に関心が向くところであり、クレアパリにおいても『フランスの子育て支援一家族政策を中心に―（クレアレポート374号・2012年8月）』をとりまとめ日本の自治体などの参考としていただいているところである。

クレアレポートや当事務所の活動を通じて得た情報から浮かび上がるのは「フランスには、子どもを安心して産み育てられる『環境』がある」ということと、逆に、いくつか日本においてはフランスの状況について「誤解」が生じているのではないかということである。

「環境」というのは、例えば、乳幼児期でいえば、保育所はもとより、保育ママ、ベビーシッターの充実（これらに対する支援の充実）、ほぼ全入でほぼ無料の幼稚園、学齢期でいえば、その後の高等教育まで基本的にずっと無料、学用品のための手当てもある、さらに子どものいる家庭に家族手当もある、といった諸条件（国や地方自治体などの政策・施策）のことであるが、詳しくは上記クレアレポートを参照いただくこととして、今回は、とくに、「環境」のうち、フランスの特徴的な取り組みである「保育ママ」の制度を紹介したい。

また、合計特殊出生率の高さに関して、とくによく聞かれる「誤解」についてこの場で払拭しておきたい。

保育ママ

「保育ママ」というのは、フランスのデパルト

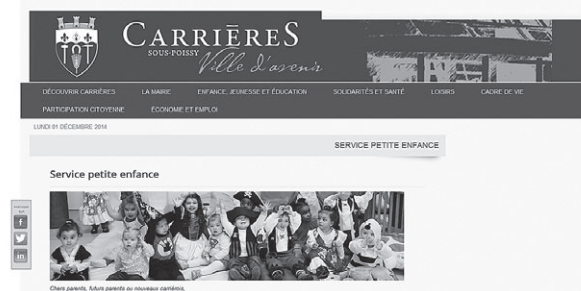
マン（＝県。海外県も含めて100ある）が認定したベビーシッターのこと。自宅に子どもを最大4人預かれるというもの。

保育ママになるために専門的な資格は必要ない。

ただ、子どもを受け入れる前に60時間、子どもを初めて受け入れてから2年以内に60時間、計120時間の研修を受けることが義務付けられている。保護者は保育ママと子どもの保育について直接契約を交わす場合も、定期的なメディカルチェック、自宅訪問などは地元のコミューン（フランスの基礎自治体＝市町村）によって管理されている。

保護者と直接雇用契約を結ぶ保育ママと、市町村やNPO法人に雇用される保育ママとがいる。

筆者が、人口約1万5,000人のパリ近郊のコミューン、カリエール・スール・ポワッシー市 Carrières-sous-Poissy を訪問した際、同市には、アクセスの便利な住宅街の真ん中に、アパートを改装した「保育ママセンター Les Frimousses」があった（2012年オープン）。



カリエール・スール・ポワッシー市幼児サービス部門のホームページ（一部）

ここでは、常駐の保育士が、保育ママに対する研修を実施したり、保育ママ・保護者に対して子どもの睡眠・食事・遊びにかかわる講習会を開催したり、といった行事が定期的に行われていた。また、保護者との問題の解決など保育ママに対する相談・指導や、保育ママになりたい女性・保育ママに預けたい保護者に対する相談業務も行っていた（紹介もあり）。子どもの一時預かりも実施しており、さながら「子どもよろず相談所」の様相を呈していた。

同市の市長（訪問当時）や職員の方が、既存の家族制度にプラスアルファした同市の子育て支援システムの充実について誇らしげに説明してくれたものである。

フランスの合計特殊出生率の高さに関するふたつの誤解

事務所を訪問される日本人の方から、「フランスはこれがあるから合計特殊出生率が高いのではないですか」と言われ、ひとしきり説明を求められることがある。そこには若干の誤解が入り込んでいるように思われる。

ひとつは「移民が子たくさんだから率を引き上げているのだろう」というのがよく聞かれる。そこには、たくさん移民を受け入れている国フランス、というイメージが前提にあるようである。

これは、完全な「誤解」とは言えないかもしれないが、このことのみをもって率の高さを説明することには若干の誇張が含まれている。

なぜなら、「フランスの出生率を詳細に見てみると、フランス国籍の母親の率は1.90、外国籍の母親の率は3.46（中略）となっているが、出生率の大多数（87%）を占めているフランス国籍の母親の率がそもそも比較的高位（1.90）に位置している」（前記クレアレポートp.7）からであり、押し上げられたポイントは0.1にとどまる、からである。

もうひとつは、「法律上の結婚以外のカップルがたくさんいるから、合計特殊出生率が高いのではないのか」というのがある。

フランスのPACS（民事連帯契約。性別に関係なく、成年に達した二人の個人の間で、安定した持続的共同生活を営むために交わされる契約のこと）という制度ができ、法律上の結婚以外の契約による事実婚が増えたので、その結果、婚外子が増えたから全体の子ども数も増えたのだろう、という考えがあるようである。

たしかに、法律上の結婚をしなくなった人の割合が増加し、婚外子の「割合」は増えた（1994年：37.2%→2011年：55.8%）。

しかし、増えているのは、「婚外子の割合」で

あり、「出生数に占める婚外子の比率の年次推移を見ると、婚外子の比率はPACSが法制化された1999年以前からほぼ規則的に上昇しており、PACSの法制化の前後で大きな統計上の変化が見られないことから、PACSの影響で婚外子が増えたとは言いきれない」（前記クレアレポートp.11）。

また、PACSは、その性質から言っても、法律上の婚姻と比べて、協議離婚が容易（一方通告も可）、相続が可能（事実婚では認められない）、といった利点によって選択される傾向にあり、婚姻の「形」に関するものであって、「子どもをつくらうか、どうしようか」ということとは直接的な因果関係は見出しがたい（「PACSがあるから子どもをつくらう」という理屈は考えにくい）。

フランスの子育て環境一考

パリの公園も土日ともなると、市民、特に親子連れ憩いの場となる。今日も公園にこだまする子どもたちの元気な声を聞いていると、この国の、高い合計特殊出生率の維持に効奏している諸条件を参考とするには、その政策や社会環境をより丁寧に読み解くことが不可欠ではないか、という考えに至る。

2-5 オーダーメイド型保育支援「子どもヘルパー」 ～公的助成のあるベビーシッターが活躍～

(一財)自治体国際化協会ソウル事務所上席調査役 藤田 康幸 (総務省派遣)

2013年の普通出生率は統計開始以来最低を記録、急速な少子化に直面

韓国における直近(2013年)の出生数は436,455人で、1970年の統計開始以来、2005年に次いで2番目に低く、普通出生率(人口1,000人当たりの出生数)は8.6人(前年比1.0人減)で、統計開始以来最低の数値を記録した。合計特殊出生率(一人の女性が一生のうちに産む子どもの平均人数)についても、1970年の統計開始以来1980年代にかけて大幅に下落して以降低迷を続けており、2013年には1.187人(前年比0.11人減)を記録した。これは、経済協力開発機構(OECD)加盟国中最低の記録であり、日本よりも深刻な少子化に直面していることを現している。

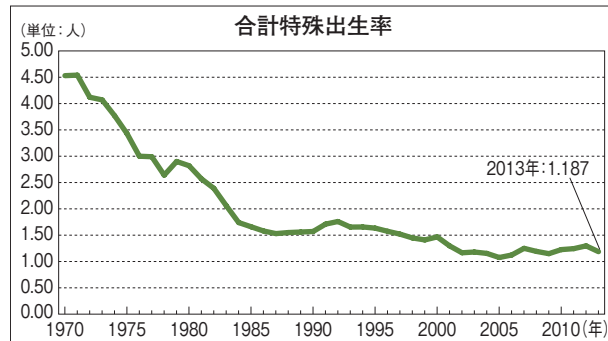
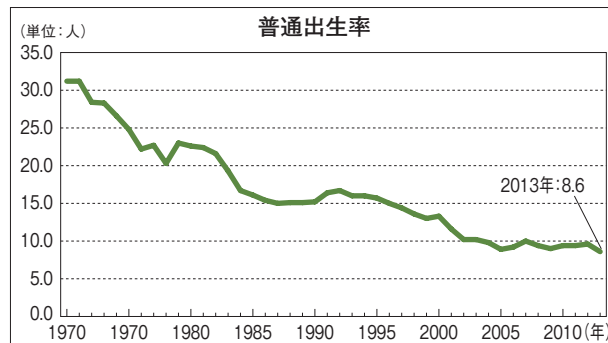
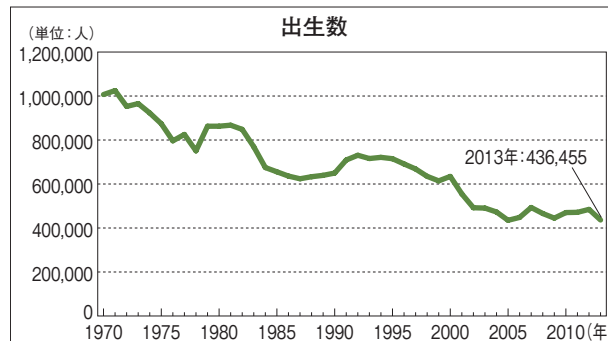
ちなみに、2013年の出生数436,455人のうち、首都圏インチョンといわれているソウル特別市、仁川広域市および京畿道キョンギドで約51%を占めているが、中でもソウル特別市の合計特殊出生率は0.968人と全国最低を記録している。

人口については、2000年時点で46,136千人、2010年時点で48,580千人、2013年時点で50,220千人と推移しており、これまでのところ増加傾向にある。しかし、現在の人口規模を維持するために必要な合計特殊出生率2.1人を大きく下回っていることから(初めて下回ったのは1980年)、将来は人口規模が縮小することが明らかであり、これは、国力の低下につながることを示唆するものである。

このような状況から、韓国政府も、少子化対策の一環として子育て支援に重点を置いており、以下、その特徴的な取り組みを紹介することとしたい。

“オーダーメイド型保育支援”を理念に

「第2次中長期保育基本計画(2013年～2017年)」(韓国保健福祉部長官策定)において、出産が最も多い30代の女性の就職率がほかの年代よりも大幅に落ち込んでいる状況が続いていることが懸念されているが、これは、働きながら子育てをする環境が不



十分であることを示している。現に、保育実態調査(2012年)によると、出産を機に女性が離職する理由のうち、「子どもの面倒を見てもらう所がない」が最も多く、48.7%を占めている。次いで、「体力的に大変」が32.3%、「仕事が多くて育児に差し支える」が11.4%となっている。

「子どもの面倒を見てもらう所」としてすぐに思い浮かぶのは保育所であるが、韓国でも、保育所の数は着実に増えている。2003年時点で24,142か所だったが、2013年時点では43,770か所、81.3%の増加となっている。これに伴い入所児童数も増えており、2003年時点で858,345人だったが、2013年時点では

1,486,980人、73.2%の増加となっている。

しかし、決められた場所で、決められた時間に対応する保育所では、仕事を持つ母親の出張や夜勤、子どもの病気などによる一時的な必要に柔軟に対応することが難しい。また、2歳未満の乳飲み子を持つ母親は、子どもの安全などのために、1対1の個別保育を望む傾向があるとされている。

こうしたニーズに対し、“オーダーメイド型保育支援”を理念に、保育所の機能を補完するかたちで始まったのが、「子どもヘルパー」である。

公的助成があるベビーシッターが活躍

韓国では、「子どもヘルパー」と呼ばれるベビーシッターに公的助成が行われている。これは、2006年に天安^{チョナン}と蔚山^{ウルサン}で試行的に始まり、量的・制度的に順次拡充が図られ、2012年からは「子どもケア支援法」に基づいて実施されている。

子どもヘルパーは、国の基準に基づき市・道知事が指定する教育機関の養成コースを修了した者になることができ、主として次のようなケアを子どもの居住地などで個別に行う。

- ①食事やお菓子の提供
- ②子どもの衛生の維持に必要なこと（掃除、洗濯、入浴など）
- ③子どもに病気や事故などが発生した場合の医療機関への移送

また、子どもヘルパーのサービスは、生後3か月から12歳以下の子どもの世話を必要な時間だけする「時間制」と、生後3か月から24か月以下の子どもの世話を終日する「終日制」の2コースに分かれている。「時間制」を利用する場合は、1回2時間以上利用することとされており、公的助成が受けられ

る時間は、原則として年間480時間以内とされている。「終日制」を利用する場合は、原則として1日6時間以上利用することとされており、公的助成が受けられる時間は、月120時間から200時間とされている。

子どもヘルパーの利用料は、「時間制」の場合は1時間当たり5,500ウォン、「終日制」の場合は月110万ウォン（月200時間利用する場合）とされており、これに対して一定程度の公的助成が受けられるが、その金額は、全国の世帯所得平均と利用者の世帯所得の比較に応じて区分されており、具体的な内容は表のとおりである。

実際に子どもヘルパーを利用する場合には、市・道知事などの指定を受けたサービス提供機関にオンラインなどで必要事項を申請して利用することができる。そして、一人親の家庭や、12歳以下の子どもが3人以上いる家庭などは、優先的に利用することができる。

今後の展望

保育所の機能を補う子どもヘルパーの制度は、2006年に国内2か所で試行的に開始されて以来、2010年には終日制が導入されたり、2011年と2013年には予算が大幅に増額されたりして、量的・制度的に拡充が図られてきたが、残念ながら、出生率の好転につなげていない。毎年の出生数の婚内子と婚外子の割合は、大きく変わっていない一方で、1970年の統計開始以来、粗婚姻率（人口1,000人当たりの婚姻件数）は大幅に減少しているとともに、粗離婚率（人口1,000人当たりの離婚件数）が大幅に増加していることに鑑みれば、子育て支援策と合わせて、婚姻件数を増加させる施策も必要なのかもしれない。

子どもヘルパーを利用する場合の公的助成と自己負担の金額

（単位：ウォン）

所得基準	時間制		終日制			
	助成額	自己負担額	生後3か月～15か月以下		生後16か月～24か月以下	
			助成額	自己負担額	助成額	自己負担額
全国世帯平均所得の50%以下	4,250	1,250	750,000	350,000	700,000	400,000
全国世帯平均所得の51～70%	2,250	3,250	650,000	450,000	600,000	500,000
全国世帯平均所得の71～100%	1,250	4,250	550,000	550,000	500,000	600,000
全国世帯平均所得の100%超	—	5,500	450,000	650,000	400,000	700,000

※時間制は1時間当たりの金額。 ※終日制は月200時間利用する場合の金額。

3

今後の展望

日本の子育て支援施策の展望

NPO法人子育てひろば全国連絡協議会理事長／子ども・子育て会議委員 奥山 千鶴子

地域子育て支援の現状 14年で大きな変化

2000年4月に、横浜市にて地域の親たちとともに乳幼児とその養育者が集える場の開設をして以来、おもに就園前の乳幼児とその家庭に向けての支援および、場を構えて支援を行っている実践者のための協議会を立ち上げて、研修やネットワークづくりを行っている。このような子育て家庭の交流の場は、国の事業となり、2002年から「つどいの広場事業」として、現在では児童福祉法に位置づけられた「地域子育て支援拠点事業」として運営されている。

さて、地元である横浜では、活動している区内の「幼稚園・保育園ガイド」を毎年発行してきたが、この14年間で子育て家庭の状況は大きく変わってきたことを実感している。当時、幼稚園は年中クラス（4歳児）から入園させる家庭が多く、入園前は親同士が運営する子育てサークルが活発に行われていた。また、当時の育児休業取得中の方は、公務員や大企業に勤める方という印象だったが、現在、地域子育て支援拠点利用者の約2割が育児休業中、約1割は在宅ワークやパート就労など何らかの仕事をされている方である。保育所への入所希望者も増え、秋から冬にかけて保育所入所に関する話題が多く聞かれる。幼稚園においても降園後の預かり保育実施園が増え、さらには就労する保護者に向けた横浜市型預かり保育事業（11時間保育）実施園が市内私立幼稚園の約半数となった。また、保育所入所が厳しい横浜は、保育サービスに関する専門相談員として「保育コンシェルジュ」を配置。保育サービスに関する相談業務、入所保留児のアフターフォローなどを進めてきた。区内の保育所数は5倍以上に整備されたが、就労する保護者が増え待機児童は解消していないのが実態である。このように、14年間で保育所の飛躍的な量的拡大、幼稚園の低年齢の受け入れ、

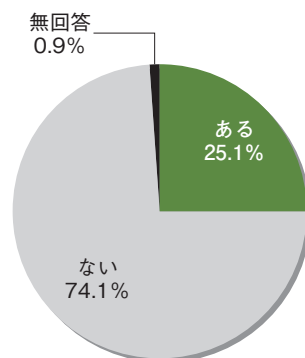
地域子育て支援拠点事業は6か所となるなど確実に変化を遂げているところだが、現状はそれでも充分ではない、子育て家庭の状況に追いついていないという状況である。横浜に限らず日本の都市部の抱える問題であろう。一方で、地方の人口減少問題はさらに深刻であり、日本の子ども・家庭支援施策はまったなしの状況である。

地域の子育ては豊かになったか

地域子育て支援について全国を俯瞰してみれば、制度的には、1994年にファミリー・サポート・センター事業創設、1995年に主に保育所併設の地域子育て支援センター創設、2002年につどいの広場事業が創設され、この20年ほどで就学前の幼児教育・保育、地域子育て支援は随分拡充してきた。しかしながら、目の前にいる子育て家庭の大変さは解消されていないという実感がある。

横浜市が2013年に実施した「子ども・子育て支援事業計画の策定に向けた利用ニーズ把握のための調査」（就学前の子どもがいる家庭。回収数は3万1,374世帯）（注1）によれば、未就学のお子さんがある家庭で、「初めての子どもが生まれる前に、赤ちゃんの世話の経験がない人」が74.1%という結果が示された（図1）。乳幼児期の子育て支援は、子どもを健や

図1 Q. 初めての子どもが生まれる前に、赤ちゃんの世話の経験があるか



N=31,374

かに育みながら、養育者の“より豊かな子育て”を促進していくことであると考えているが、横浜市のデータからは、少なくとも妊娠期からの子育て支援が急務であるとわかる。このように第1の問題は、出産からの切れ目ない支援の実現がいまだできていないことである。

第2として、子育て家庭の「社会的孤立」。子どもが生まれて初めて地域を意識する方も多く、地域に足掛かりがないまま親子だけで日中過ごす密室育児や、丁寧な子育てを意識するあまり親が何でも先に準備してしまうような先回り育児や過干渉が指摘されている。また、社会的孤立によって支援が必要な家庭ほど親が追い詰められてしまうという厳しい現実もある。特に、ひとり親家庭、子どもの発達や子育てに課題を抱える家庭、生活困難家庭などは地域や行政につながりにくい傾向が顕在化している。

第3に、「子どもの育ち」に関することだ。ボール遊びが禁止されている公園が増え、異年齢児で遊ぶ光景も無くなりつつある。地域で働く大人たちの重層的な見守りの中で育つことができた時代と異なり、今は、幼児にはかかりっきりで親がついてまわらなくてはならない。集合住宅においては隣近所に配慮して過ごし、気が休まらないのが子育て家庭の現状である。また、心の育ちについても、乳幼児期は基本的信頼を育む重要な時期である。そのためにも養育者自身が周りに支えられ安心して子育てできることや、子どもたちが親以外の大人の関わりによって育まれることが一層求められている。

新制度における地域子育て支援の役割

新制度においては、保育が必要な家庭を含めすべての家庭を対象に地域の実情に応じた子ども・子育て支援を充実させるため、13の事業が「地域子ども・子育て支援事業」として位置づけられた。具体的には、乳幼児親子が気軽に集える場としての地域子育て支援拠点事業、緊急時や親のリフレッシュのための一時的預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業、ファミリー・サポート・センター事業、放課後児童クラブなどである。しかしながら、幼稚園、保育所、認定こども園などの施設型保育に比べて整備状況が遅れている。例えば地域子育て支援拠点事業は、中学校校区に一つを設置しようと目標は全国1万か所となっ

ているが、国庫補助ベースでは7割の整備にとどまっている。一時預かり事業は、都市部では保育士不足を背景に利用枠を増やせないという状況もみられる。出産前から、産後ヘルパー、家庭訪問支援、地域子育て支援拠点事業などの交流の場での支援、切れ目のない地域の子育て支援が、今後より一層求められている。

また、地域子ども・子育て支援事業の中に、子どもや保護者が子育て支援事業を円滑に利用できるような必要な情報提供や助言などを行う「利用者支援事業」(注2)が新たに創設された。この事業は、子育て中の親子にとって身近な場所で相談に応じ、個別の家庭の状況を把握して、適切な施設・事業の利用につなぐことを目的としている(利用者支援)。また、このような役割を果たすために、日常的に地域のさまざまな子育て支援関係者、関係機関との連絡調整、連携・協働の体制づくりを行い、地域子育て資源の育成、地域課題の発見・共有、必要に応じて足りない社会資源を開発していくことが求められている(地域連携)。制度が大きく変わる中で、子育て家庭主体となって適切なサービスを選択できるよう、このような制度ができたことは大変重要である。これまで制度や施設に合わせて選択をしてきた日本の子育て家庭が、利用者主体になれる可能性が広がったと捉えることができる。その広がりを支えるためにも、支援サービスの拡充が併せて必要となるだろう。

子育て家庭の現状が刻々と変化している中、やっと2015年4月より子ども・子育て支援新制度がスタートする。市町村が実施主体であるからには、コンダクターとなって子育て家庭の意見や参画を推進しながら、事業者間の関係調整、わがまちの将来を担う子どもたちへの支援に対しての本気度が問われている。

(注1) 横浜市子ども・子育て支援事業計画の策定に向けた利用ニーズ把握のための調査。2013年7月～8月にかけて実施。未就学児調査は、6万5,590世帯(3世帯に1世帯程度)に配布され、回収率は47.8%

(注2) 本事業は、当初の政府案では地域子ども・子育て支援事業には位置づけられていなかったが、国会における審議の過程でその重要性が共通認識となり、自公民の3党合意(※)において、子ども・子育て支援法に「市町村が利用者支援を実施する事業を明記する」とされたことを受けて法定化された。

※『社会保障・税一体改革に関する確認書(2012年6月15日)(子育て関連部分)』