

2

保育サービス事業の現状と 今後の展開・課題 ——新制度の解説と展望

はじめに

2012年8月に、保育制度改革を主要内容とする子ども・子育て関連3法が成立し、15年度施行に向け、これから詳細設計の検討が本格化する。本稿では、なぜ今保育制度改革が求められるのか、その背景や課題を確認した上で、現段階で決まっている新制度の主なポイントについて解説する。さらに、2012年12月の政権交代の影響や、ほかの先進諸国の保育政策の動向も踏まえ、今後のわが国の保育政策を展望し、保育事業者への期待について考えてみたい。

1. 保育制度改革が求められる背景

(1) 少子高齢化と保育への期待

保育制度改革が求められる背景には、著しい少子高齢化がある。厚生労働省の「人口動態統計」によると、わが国の合計特殊出生率（女性が生涯に産む子どもの数の平均を表わす）は1.39（2011年）と、2005年の1.26から若干回復したものの、国際的にみても極めて低い水準が続いている。一方、内閣府の「平成24年版 高齢社会白書」によると、65歳以上人口の割合は23.3%（2011年）と世界で最も高く、さらに2060年には39.9%に高まると予測されている。

今後、出生数は2011年の106万人から、2060年には48万人と半分以下になる。高齢者人口（65歳以上）と現役世代人口（20～64歳）の比率については、1950年には1人の高齢者人口に対して10.0人の現役世代がいたのに対して、2010年には高齢者人口1人に対して現役世代2.6人になっており、2060年には1人の高齢者を現役世代1.2人で支えなければならぬと予測されている。

こうした世界にも例のない少子高齢化のもとで、社会保障制度や経済活力を維持する上で、①女性の就業率向上と、②将来の労働力である子どもの能力向上が喫緊の課題となっている。このため、保育制度については、女性の就業増を支える「量的な拡大」が求められるとともに、数少ない子どもたちの能力を十分に伸ばすために、保育はどうあるべきかといった「質的な面の充実」も求められている。

一方で、こうした保育への期待を実現するための公的な財源が限られているという問題もある。国の財政状況が極めて厳しいなかで、③いかにして限られた予算を有効に使うか、という視点から、保育制度のあり方を見直すことも求められている。

(2) 保育サービスの量的な不足

とりわけ保育サービスの量的な拡充は急務である。母親の就業率の現状をみると、わが国はOECD諸国^{*}の平均を大きく下回る低い水準にある（図表1）。たとえば、3歳未満の子（末子）をもつ母親の就業率は、オランダ、デンマーク、スウェーデンでは7割を超え、OECD平均でも5割を超えているが、日本は約3割にとどまっている。現在、わが国の認可保育所の定員数は224万人であるが（図表2）、仮に小学校就学前の子どものいる母親の就業率をOECD平均にまで引き上げるとすれば、保育所の定員を120万人増やさなければならない。厚生労働省発表の保育所の待機児童数は2万4,825人（2012年4月1日現在）で、前年から731人減ったとしているが、わが国の少子高齢化の現状を考えれば、保育サービスの量的な不足は、2万5,000人程度の問題ではなく、100万人規模と考えるべきである。

わが国では母親の就業率が低いことに加え、女性の大学修了者割合（36.4% [OECD平均46.6%]）、

男女の賃金格差 (27.4% [15.0%])、会社社長の割合 (1.0% [2.2%])、上場企業役員の女性比率 (3.9% [10.3%])、国会議員に占める女性の割合 (11.3% [25.2%]) など、いずれもOECD平均を下回る低い水準にある (OECD Gender Initiative data browser)。労働市場における男女平等が実現すれば、今後20年で日本のGDPは20%近く増加するとの指摘もある (OECD [2012], “Closing the Gender Gap: Act Now [Country Notes Japan]”)。

※OECD

Organisation for Economic Co-operation and Development (経済協力開発機構) の略で、本部はフランスのパリ。1961年発足。わが国は64年に加盟。先進国間の自由な意見・情報交換を通じて、①経済成長、②貿易自由化、③途上国支援への貢献を目的としている。加盟国は現在34か国。

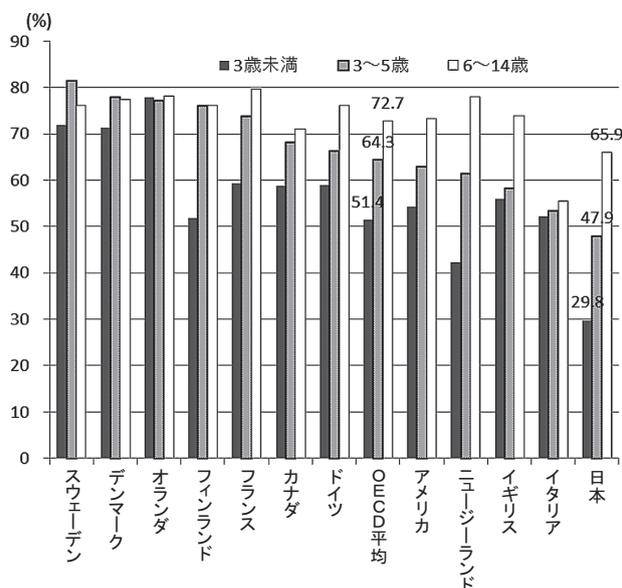
(3) 保育の質に関する課題

保育サービスについては、量的な拡充に加え、子どもの教育の充実の観点から、保育の質をどうするのかも重要な課題であるが、わが国においては、教育政策のなかで、小学校就学前の教育はこれまであまり重要視されてこなかった。加えて、保育所は厚生労働省所管の児童福祉施設であるという性格上、子どもの教育の充実という観点からそのあり方が議論されることは稀である。

文部科学省「学校基本調査」によれば、小学校第1学年児童数に対する幼稚園修了者の割合は55.1% (2012年度) で、保育所出身者と幼稚園出身者の比率はほぼ半々となっている。1963年に「保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは幼稚園教育要領に準じることが望ましい」との通知が出されてはいるが、3歳未満も含めて幼児教育の充実を図る動きは活発とはいえない。

むしろ、保育サービスの量的拡大が優先され、保育の質の低下を招くような改革が行なわれた経緯もある。1998年には、待機児童解消の観点から、保育

図表1 末子の年齢別にみた母親の就業率 (2009年)



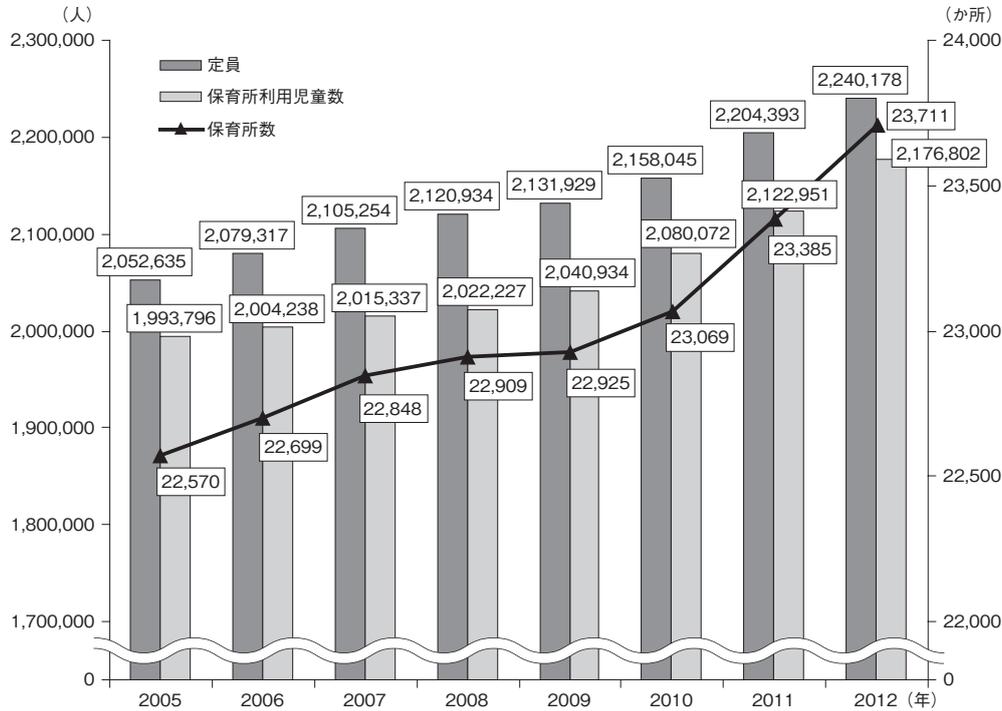
資料：OECD Family Database Chart LMF 1.2.B

所の定員弾力化が図られた。これは、定員を超えて最低基準ぎりぎりまで入園させることができるよう、定員基準を緩和したもので、待機児童解消の観点からは望まれたことだが、子どもの教育の観点からは評価できない。保育室の面積や保育士配置等の最低基準は、戦後に制定されて以来60年あまり改善されておらず、国際的にみても低い基準であるとの指摘もある。園庭についても、近くに公園等がある場合には設置の義務はない。

2012年4月に施行された第一次一括法 (「地域の自主性及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」) では、待機児童対策の観点から、一部の地域を対象に、一定期間、保育所の居室の床面積について、特例として、厚生労働省令で定める基準 (従来の最低基準。乳児室1.65㎡、ほふく室3.3㎡、保育室1.98㎡) を下回る基準を条例で定めることができるとされた。これを受け東京都や大阪市では、実際に条例により基準が引き下げられている。

待機児童の存在を背景に、認可外保育施設が増加していることも、子どもの教育の充実という観点からみて問題を含んでいる。認可外保育施設は、施設数7,579、利用児童数18万6,000人 (2010年度/厚生労働省調査) で、10年間で施設数が30%、利用児童

図表2 保育所定員数、利用児童数および保育所数の推移



出典：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」
各年4月1日現在

図表3 認可外保育施設のか所数・児童数の推移

区分	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度
認可外保育施設	施設数	4,783	5,253	5,815	6,111	6,849	6,953	7,176	7,178	7,249	7,348	7,400	7,579
	児童数(千人)	149	160	169	169	179	177	179	180	179	177	176	180
ベビーホテル	施設数	727	838	1,044	1,184	1,386	1,495	1,587	1,620	1,566	1,597	1,756	1,709
	児童数(千人)	19	21	25	26	28	29	30	31	30	29	32	31
その他	施設数	4,056	4,415	4,771	4,927	5,463	5,458	5,589	5,558	5,683	5,751	5,528	5,870
	児童数(千人)	130	139	144	143	151	148	149	149	149	148	144	155

注：施設数および児童数は都道府県等が把握した数。
1998年度および1999年度については各年度1月10日現在、2000年度は12月31日現在、2001年度以降は3月31日現在
出典：厚生労働省「平成22年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」

数が10%の増加となっている（図表3）。

認可外保育施設については、認可外保育施設指導監督基準が定められているが、たとえば保育室の面積基準について、0、1歳児は認可保育所では1人当たり3.3㎡であるのに対して、認可外保育施設に求められる基準は1.65㎡と半分にすぎない。それにも関わらず、東京都が立ち入り調査を行なった認可外保育施設の7.9%は、この指導監督基準すら満たしていない（東京都福祉保健局「平成20年度認可外保育施設（ベビーホテル）立入調査結果報告書」）。

なお、全国社会福祉協議会「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」（09年3月）によれば、2歳未満については子ども1人につき4.11㎡が必要とされている。

事業所内保育施設を除く認可外保育施設については、都道府県などが原則として年1回以上、立ち入り検査を行なうこととなっているが、検査の実施自体徹底されていない。認可外保育施設数が最も多い東京都の立ち入り検査実施状況をみると、認証保育所が45%、その他の認可外保育施設では38%にとど

まっており（東京都福祉保健局「平成22年度指導検査報告書」、立ち入り調査を受けた施設のうち、問題点を指摘された施設の割合は、認証保育所で32%、その他の認可外保育施設では76%に達している。指摘事項には、「保育従事者が1人の時間帯がある」、「消防計画を作成していない」、「非常口の設置箇所が不適切」、「労働者名簿等の帳簿が整備されていない」などとなっている。

2012年度中に報告された保育施設における死亡事故は、認可保育所6件に対して、認可外保育施設が12件であった。認可外保育施設（事業所内保育施設を除く）の利用児童数が約24万人と、認可保育所利用児童数約218万人の9分の1程度であることを考えれば、認可外保育施設の死亡事故発生率は認可保育所と比較してかなり高い。認可外保育施設では、子どもの能力を伸ばす以前の問題として、子どもの安全に不安がある。

認可外保育施設の一部は、東京都認証保育所や横浜保育室など、自治体が独自の基準で認定し、補助を行なっている。厚生労働省の発表では、こうした地方単独保育施策（自治体認定保育所）を利用しながら、認可保育所の空きを待っている人が12年4月時点で1万5,408人いるが、国はこの人数を待機児童には含めていない。しかし、地方単独保育施策は認可外保育施設であり、その基準も、たとえば東京都認証保育所や横浜保育室では、0、1歳児の1人当たりの保育室の面積について、認可保育所の3.3㎡に対して2.5㎡と、先の認可外保育施設指導監督基準（1.65㎡）を上回っているとはいえ、子どもの教育的観点からみれば、満足な基準とはいえない。

認可外保育施設のもう一つの問題は、認可保育所の空きがないために利用している人が多く、認可に入園が決まると退園していくため、子どもたち同士、保護者同士の関係が不安定なことである。保育の質を高めるには、施設や保育士に関する基準も重要だが、実は子どもたちの関係性や、園の活動に対

する保護者の協力によることも大きい。認可外保育施設が“仮住まい”として利用される傾向にあることも、子どもの教育の観点からみて、好ましい状況とはいえない。

(4) 学童保育の課題

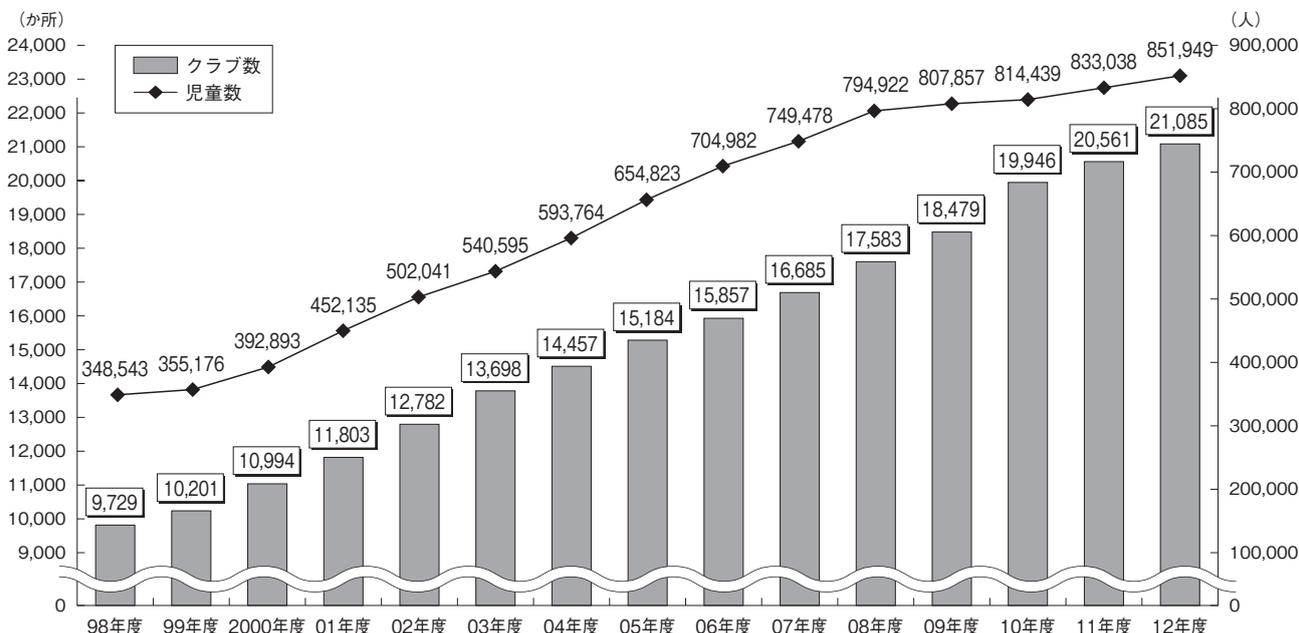
小学生の放課後や、夏休みなどの長期休暇中に対応する保育サービス、いわゆる学童保育についても、量的な拡大および質的な充実が求められている。

学童保育の整備状況は、自治体によって大きく異なり、小学校1年生で学童保育を利用している人数は、保育所に通っていた人数の6割程度となっている。厚生労働省によれば、学童保育の利用を希望しながら利用できなかった児童数は7,521人（2012年5月現在）となっている。

こうした学童保育の整備の遅れにより、子どもが小学生になった時点で親が仕事を辞めなければならぬケースがあることも指摘されている。この「小1の壁」は、施設数の不足に加え、保育所と比べて預かる時間が短いという問題もある。平日の終了時刻が18時もしくはそれより早い施設の割合は、認可保育所では2割を下回っているが、学童保育では4割程度となっている（厚生労働省「社会福祉施設等調査」「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」）。末子が6～14歳の母親の就業率も、わが国では65.9%と、OECD諸国の平均72.7%を下回っている（図表1）。

学童保育も、わが国では「放課後児童クラブ」という名称で、厚生労働省によって所管されており、子どもの教育的な観点から、学童保育の質が十分に検証されていない。児童福祉法に正式に位置づけられたのも1998年4月と最近のことであり、国として保育所のような設置・運営基準もなく、2007年10月によく「放課後児童クラブガイドライン」として、望ましい運営のあり方が示されたにすぎない。

図表4 放課後児童クラブ数および登録児童数の推移



出典：放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況
2012年5月1日現在の厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査

ガイドラインでは最大の児童数を70人までとしているが、71人以上の大規模施設が2012年5月現在、1,269か所と全体の6.0%を占めている。

そのほか、学童保育の指導員の処遇が低く、離職者が多く、指導員が育たないという問題もある。この背景には、学童保育の指導員には、保育所の保育士や学校の教員のような公的な資格制度がないということもある。学童保育は、仕事と子育ての両立を支援するという点では、保育所と同じだが、利用が放課後と長期休暇中に限られ、学童保育を利用している子どもは学校にも通っているという点で異なる。子どもの教育に関しては、学校の責任と考えられる傾向もあり、学童保育がどのような役割を果たすべきか、質に関する議論が深まっていない。

なお、施設数や預かり時間、指導員の質といった問題解消の受け皿として、民間企業が公的助成を受けずに独自の特色をもたせた学童保育を展開するケースが06年頃から現われ出している（第2章4.に詳述）。これらの業態に明確な定義はないが、現在、親のニーズに応じて特に大都市圏で増加している。

(5) 子育て支援の重要性

子どもが能力を十分に伸ばせるかどうかは、保育施設のあり方だけでなく、家庭の状況にも大きく左右される。この点については、児童虐待の増加、子どもの貧困の増加などの問題が指摘されている。

児童相談所での児童虐待相談対応件数は、2011年度には5万6,862件と、10年前の2.6倍に増加している。また、わが国の18歳未満の子どもの貧困率は14.2%で、OECD諸国平均の12.6%を上回っており、1990年代半ばから2008年の変化をみても、OECD諸国平均では1.0%ポイントの増加であるのに対し、わが国は2.1%ポイントの増加となっている（OECD Family Database CO2.2A, CO2.2B）。

この背景には、小さい子どもの世話をした経験がなく、地域の人間関係も希薄化するなかで、孤独や不安を抱えて子育てをしている人が増えていることがある。また、正社員の割合が低下し、収入の増加が多く見込めないなかで、経済的な面でも子育ての負担感が強まっている。

1997年の児童福祉法の改正では、保育所の新しい役割として、地域における子育て支援が規定された。保育所は、仕事と子育ての両立を支える機能に

加え、専業主婦などの子育ての負担感を軽減するための相談・助言等の機能も備えることが求められた。2006年にスタートした認定こども園制度においては、幼稚園と保育所の機能に加え、地域における子育て支援が必須の機能とされたが、これも家庭における子育てを支援する必要性が高まっているためである。

(6) 効果的な公費投入の要請

このように、保育には様々な期待が寄せられているが、一方で、国の財政状況は極めて厳しく、保育への公費投入については、いかに無駄をなくし、投資効果を最大化するか、という視点も求められる。

財政難を理由に、保育の基準を下げるべきとの議論もあるが、子どもの教育の充実が求められるなか、基準はむしろ引き上げる方向が議論されるべきである。限られた予算をいかに有効に使うかという観点からは、幼稚園と保育所の所管省庁が異なることによる行政事務コストの無駄こそ解消すべきである。これまで幼保の制度的一元化は、親の就労の有無で子どもの利用する施設を分けるべきではないといった、主に子どもの福祉の観点から検討されてきたが、財政難のもとでの行政事務の合理化の観点から、改めて幼保一元化の必要性が高まっている。

2. 子ども・子育て関連3法の概要とその評価

こうした保育政策の課題をふまえ、「子ども・子育て関連3法」(子ども・子育て支援法、改正認定こども園法、関係法律の整備等に関する法律)が成立した。以下、法律の主な内容を解説する。

(1) 教育・保育給付の導入

第一は、教育・保育給付の導入である。これは、小学校就学前の子どもの保護者が教育・保育サー

ビスの利用を市町村に申請し、市町村から保育必要量の認定(支給認定)を受けた子どもが、認可を受けた施設を利用した場合、公的な給付が受けられる仕組みである。教育・保育給付には、①施設型給付(幼稚園、保育所、認定こども園への給付)と②地域型保育給付(家庭的保育等への給付)の2つがある。

②の地域型保育とは、家庭的保育(利用定員5人以下、保育者が自宅等で数人の子どもを預かる「保育ママ」など)、小規模保育(利用定員6人以上19人以下)、居宅訪問型保育(ベビーシッターなど)および事業所内保育(主に従業員が利用)を指す。

従来、これらについては、認可外保育施設として市町村へ届け出ることによって開設できた反面、国の給付の対象外だったが、これを市町村による「認可制」とし、教育・保育給付の対象に含めることとなる。公的補助の対象となることで事業者としては参入しやすくなる見通しである。

教育・保育給付は、保護者に対する個人給付という考え方だが、実際は「法定代理受領」の仕組みで「施設に給付」される。

具体的な施設の認可基準や給付の水準などは今後検討されるが、質の面で課題を抱えていた認可外保育施設について、国として公費を投入しつつ、質のチェックを強化していくこととなったことは評価できる。これまで、補助金は施設を対象としていたため、認可外保育施設の利用者は補助金の恩恵を受けられなかったが、新制度ではそうした問題も解消され、公平感が高まる。

(2) 自治体に対する原則認可の要請

第二に、保育サービスの供給増加を目指し、自治体に対して、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、申請があれば原則として認可するよう求めることとなった。これは2000年の規制緩和により、株式会社やNPO等でも認可保育所の運営が可能になったものの、自治体に

図表5 認定こども園認定件数の推移

2012年4月1日現在

	認定件数	公私の内訳		類型別の内訳			
		公立	私立	幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
2007年	94件	23件	71件	45件	32件	13件	4件
2008年	229件	55件	174件	104件	76件	35件	14件
2009年	358件	87件	271件	158件	125件	55件	20件
2010年	532件	122件	410件	241件	180件	86件	25件
2011年	762件	149件	613件	406件	225件	100件	31件
2012年	911件	182件	729件	486件	273件	122件	30件

出典：文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室

よっては認可が抑制されるケースがあったためである。

法律の精神に則り、自治体が認可に積極的になれば、事業者にとっては、保育所の設置がしやすくなるものと考えられる。

(3) 認定こども園制度の改善

第三に、認定こども園制度の改善が図られた。認定こども園制度は、幼稚園に保育所機能をもたせて保育サービスを増やすことや、地域における子育て支援の充実などを目的として導入されたが、幼稚園、保育所それぞれの法体系に基づく認可・指導監督・補助制度のもと、事務手続きの煩雑さや補助金に対する不公平感などから認定件数が伸び悩んでいた。

これに対して、今回、認定こども園法が改正され、単一施設として認可・指導監督が一本化された幼保連携型認定こども園の制度ができた。ただし、「幼保連携型認定こども園」は、学校および児童福祉施設としての法的位置づけがなされたことから、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人のみが設置することができることとされ、現行法制上、学校の設置が認められていない株式会社等は設置できない。当初は、総合こども園法案により、既存の認定こども園法を廃止し、株式会社等も設置できる新たな総合こども園制度の創設を打ち出していたが、政治的な関係で、総合こども園法案は取り下げられた。

ただし、株式会社等が認定こども園を設置することは可能である。株式会社等が設置する場合は、従来どおり、「保育所の認可を受け、保育所型の認定

こども園を設置する」、もしくは「地方自治体独自の基準を満たして地方裁量型認定こども園を設置する」方法がある。

認定こども園への公的補助については、これまで保育所型認定こども園の場合、幼稚園機能に対する公的補助がないなどの不公平感があった。新制度では教育・保育給付として、施設の種類にかかわらず、「利用者の保育の必要度」により給付の水準が決まるため、この点では、株式会社等にとって認定こども園が設置しやすくなるといえる。

(4) 地域子ども・子育て支援事業の充実

第四に、乳幼児期の保育制度以外の事業についても充実が図られた。市町村に対して、地域子ども・子育て支援事業として、延長保育事業、放課後児童健全育成事業（学童保育）、乳児家庭全戸訪問事業、地域子育て支援拠点整備事業（つどいの広場など）、一時預かり事業、病児保育事業等を行なうことが定められた。すべての市町村および都道府県は、乳幼児期の保育サービスやこれらの事業について、子ども・子育て支援事業計画を策定することが義務づけられた。

地域子ども・子育て支援事業については、国は市町村の事業に対して補助する仕組みとなっているため、民間企業が参入できるかどうかは、市町村の判断となる。市町村がどのように事業を充実させるかについては、今後、市町村レベルで子ども・子育て会議を設置するなどして、検討していくこととなる。

このため、現段階で民間企業参入の可能性がどの

程度あるのか、またビジネスとして成り立つ補助がつくのかどうかはわからないが、利用者のニーズに合った事業が提案できれば、市民の側から市町村に要望が出て、市町村事業に参入できる可能性は十分考えられる。

学童保育についても、国として民間企業の参入について規制はしておらず、市町村の方針によって、参入の可能性が左右される。また、同事業については、制度の改善も図られた。一つは、対象年齢について、現在は「おおむね10歳未満の小学生」となっているが、対象年齢が拡大され、4年生以上も含む「小学生」が対象となる。さらに、国が学童保育の基準を定め、それをもとに市町村が基準を条例で定めることとなった。これにより自治体による格差が縮小し、質の向上も期待できる。

(5) 政権交代の影響

2012年12月に選挙結果により政権が交代したが、子ども・子育て関連3法は、それ以前のいわゆる3党合意を経て成立したものであり、以上の基本的な方向性について変更はないものと考えられる。ただし、現政権のマニフェストなどを見てみると、追加的な動きとして、①幼児教育の無償化、②ワークライフバランス、が議論されるであろうと考えられる。

幼児教育の無償化については、「国公立の幼稚園・保育所・認定こども園を通じ、すべての3歳から小学校就学までの幼児教育の無償化に取り組む」とされており、2012年12月の連立政権合意にも盛り込まれた。もっとも、幼児教育の無償化には約7,900億円が必要との推計もあり（今後の幼児教育の振興方策に関する研究会「幼児教育の無償化について（中間報告）」[09年5月]において、入園料及び保育料に係る現在の保護者負担を無償にすると仮定して、必要となる追加公費の額を推計）、財源をどうするのか、所得制限を設けるのかなど、具体的にはまだ何も議論されていない。保育事業者にとっても、今

後の議論の行方が注目される。

ワークライフバランスについては、「ゼロ歳児に親が寄り添って育てることができる社会の推進」や「子どもの生活および教育の観点からの適切な保育時間の確保」などを挙げている。一方で、社会のあらゆる分野で2020年までに指導的地位に女性が占める割合を30%以上とする数値目標を掲げており、新しい家族像、家族ビジョンを踏まえ、夫婦がともに働き、ともに家事を負担（協働・分担）できるようなワークライフバランスを推進する方向性が示されている。まだ具体的な検討はされていないが、子どもの生活や教育の観点からみて、0歳児保育や保育時間のあり方を見直す動きが出てくる可能性が考えられる。

わが国ではこれまで、保育の量的拡大の議論が中心で、子どもにとって望ましい保育とは何かが十分に議論されてこなかったことは確かである。ほかの先進諸国では、子どもがどのくらいの時間保育を利用しているかの統計があり、3歳未満では週平均30時間強の国が多い（OECD Family Database Data PF3.2B）。今後、子どもの教育の視点から、0歳児保育や長時間保育については必ずしも利益にはならないという問題が、議論される可能性がある。

3. 残された課題

——ほかの先進諸国の動向を踏まえて

以上、子ども・子育て関連3法の成立と政権交代により、保育制度に関してどのような変化が生じるのかについてみてきた。新制度の本格施行に向けては、財源が確保されるのか、教育・保育給付の水準はどうなるのか、地域型保育の認可基準はどうなるのかなど、まだ不確定なことも多い。そこで、今後の詳細設計の議論の参考として、ほかの先進諸国の動向を紹介しながら、わが国の保育制度の残された課題について確認しておきたい。

(1) 保育の量的拡大

保育所の量的拡大に関しては、前述したように、問題が顕在化している国基準の待機児童数2万5,000人ではなく、100万人規模の潜在待機児童の解消を目指すべきである。自治体に対して、保育所の設置申請があった場合、供給過剰でない限り認可することを求めることとなったが、供給過剰との判断は慎重になされるべきである。

潜在待機児童の解消には、財源の問題もある。現在、子ども・子育て支援政策の充実に、消費税の引き上げにより0.7兆円の公費が確保される見通しであるが、第一次安倍政権（2006年9月～07年9月）の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議では、希望者すべてが就業した場合およびスウェーデン並みに女性の就業率や3歳未満児の保育所カバー率が上がった場合等を仮定した試算で、社会的なコストの推計追加所要額は1.5～2.4兆円とされていた。

財源の問題に関しては、諸外国では、保育への投資は、女性の就業率を高め、税収が増えること、女性のための社会保障費支出が減ること、子どもの能力を高め、将来の所得の増大、犯罪率の減少をもたらすなど、教育的・社会経済的な効果が大きいと考えられている。保育は投資効果の極めて高い公共的事業とみなされ、積極的な投資を行なう国が増えている。わが国においてもせめてOECD平均レベルの母親の就業率を目指し、十分な財源の確保が期待される。

保育の量的拡大にあたっては、保育士の不足も今後大きな問題となる可能性がある。認可保育所の定員は224万人（2012年4月1日現在）であり、100万人規模の定員増は簡単なことではない。資格をもちながら働いていない潜在保育士の活用や、保育所で働きながら資格を取得する方法の導入など、今後議論が必要である。保育事業者としては、保育士の仕事の魅力をいかに高めるかが、採用や職員の定着を

左右することとなる。

保育士の確保や定着という点では、今後都市部において増えると見込まれる小規模保育や家庭的保育に課題がある。家庭的保育の場合、スタッフに代わりがないために休暇や研修の機会が確保しにくく、他の保育士との情報交換も限られ、労働環境として必ずしも魅力的ではない。これに対して、デンマークでは、家庭的保育者の孤立を防ぐことと、家庭的保育を利用する子どもたちにとって、より多くの子どもや大人との接点をもつことが望ましいとの観点から、自治体が家庭的保育者が集う施設を整備している。日常的に共に活動することで、家庭的保育者が休暇をとるときに、ほかの保育者に子どもを預けることができるなどのメリットもある。さらに、自治体は、家庭的保育者を教育面や事務管理面などでサポートするスタッフも配置している。

わが国においても、小規模な施設であっても、保育士や子どもにとって望ましい環境となるように、ネットワーク化や施設・研修・事務管理などに関する支援の充実など、きめ細かな工夫が求められよう。

(2) 保育の質の充実

子ども・子育て関連3法は、保育の量的拡大に重点が置かれ、保育の内容に関する議論は深まらなかった。当初は、幼保の制度を総合こども園に一元化する方向で、総合こども園保育要領の策定が検討されていたが、総合こども園法案が廃案となったことで、保育所保育指針と幼稚園教育要領がそのまま残るかたちとなった。

OECDでは、乳幼児期の教育・保育への公的投資は、女性の就業率向上や子どもの能力向上など、社会的リターンが大きいとされているが、その投資効果は保育の質に大きく左右されるとして、保育の質に関する国際的な調査研究プロジェクト（Encouraging Quality in ECEC）が行なわれている。今後、わが国では乳幼児期の教育・保育分野に、多

額の公費が投入されることになるが、厳しい財政状況を考えれば、その投資効果を最大化するという視点から、保育の質を議論すべきである。

諸外国では、保育の質を高めるために、興味深い取り組みがみられる。イギリス（イングランド）とニュージーランドでは、すべての幼児教育・保育施設が定期的に監査を受け、その監査レポートがホームページで公開されている。イギリスはOfsted、ニュージーランドはERO（Education Review Office）の国レベルの監査機関が、学校と保育施設を共に監査する仕組みとなっており、単に最低基準を満たしているかをチェックするのではなく、評価できる点や改善すべき点についてレポート形式でまとめられ、利用者が施設を選ぶ際の参考にするとともに、施設にとっても改善すべき点がわかるというメリットがある。イギリスでは、他施設にも参考になる優れた施設のリストも公表しており、選ばれた施設はそのことをホームページ等で紹介することができる。イギリスとニュージーランドは、営利企業の保育所の割合が高いこともあり、利用者が安心して利用でき、かつ施設の質を向上させる方法が導入されている。

一方、ノルウェーやデンマークでは、施設の運営に親の意見が反映される仕組みを義務づけることにより、保育の質を保つ方法がとられている。デンマークでは、すべての保育所に親評議会（parent boards）の設置が義務づけられており、親評議会には、保育所の活動に関すること、物品の購入や遠足の予算など会計に関すること、職員の雇用に関することについて権限が与えられている。ノルウェーでは、すべての保育所に親の評議会（parents' council）と親・教員・所有者協議委員会（coordinating committee）の設置を義務づけており、施設の所有者は、施設の運営に関する重要事項に関しては、この評議会と協議委員会に諮らなければならない。このように、保育所の運営が、利用者の了承を得て進

められる仕組みにより、保育の質の維持・向上が図られている。

わが国でも、今後、多様な事業者の参入が想定されるなかで、保育の品質保証をどうするのか、他国の動向も参考にしながら制度的な検討が必要となろう。同時に、保育事業者としては、単に利用者の個別のニーズに対応することにとどまらず、施設の運営に関して親たちが意見を出す場を積極的に設け、当事者の意見やアイデアをよりよい施設づくりに活かしていくことも期待される。一方的に事業者側がサービスを提供し、親をサービスの消費者と位置づけるのではなく、親と保育士をサービスの「共同生産者」と位置づけ、親もよりよい施設づくりを担っているという考え方が今後注目される。

(3) 幼保の所管省庁の一元化

子ども・子育て関連3法では、当初の狙いであった幼保の制度的一元化は実現できなかった。しかし、ほかの先進諸国では、幼保の所管の一元化はすでにほとんどの国で実現しており、最近では幼小（幼児教育・保育施設と小学校）の所管一元化の動きが活発化している。わが国も、幼小の所管の一元化を進め、その結果として幼保が一元化されるというシナリオも一考の価値がある。

近年、他の先進諸国では、生涯学習（lifelong learning）という概念の登場により、教育政策は、乳幼児や社会人など学校以外の学習も含めて検討される時代になっている。このため、乳幼児の保育施設への教育関連省庁の関与が強まる傾向がみられ、幼小の所管一元化の動きが目立っている。

たとえば、北欧4か国は、教育省以外の省庁で乳幼児期の保育施設が一元的に所管されていたが、スウェーデンが1996年から、ノルウェーが2006年から、デンマークが11年から、学校を所管する教育関連省庁が、乳幼児期の保育施設を所管するようになっていく。また、幼稚園・保育所等の縦割り行政

について、1986年にニュージーランド、98年にイギリス（イングランド）、2007年にオーストラリアが、教育関連省庁のもとで制度を一元化する改革を行なっている。そのほか、小学校就学前の数年間を教育省の所管とする国もあり、フランスでは3歳から、オランダでは4歳から教育省が所管する施設に無償で通える制度となっている。

なお、わが国の幼稚園と保育所の所管の一元化について、前政権では子ども家庭省での一元化を目指していたが、これはノルウェーをモデルとしていた。しかし、前述のとおりノルウェーでは、保育施設の所管が、2006年に子ども家庭省から教育研究省に移されている。これは、保育施設を教育施設と明確に位置づけることで、保育の質の向上や保育を受ける権利の保障を目指したものである。ノルウェーでは09年に子どもに保育所に通う法的権利が保障され、1、2歳児の保育所利用率は01年の37.7%から09年には77.2%にまで高まっている。

わが国でも、06年に改正された教育基本法で、新たに「幼児期の教育」が規定され、07年の学校教育法改正で、学校種の規定順について、幼稚園を最初に規定するなど、幼児教育の位置づけが変わりつつある。改正認定こども園法にも「幼児期の教育及び保育が生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものである」ことが明記され、新政権は、前述のように小学校就学前3年間の幼児教育の無償化も掲げている。

今後の幼小の所管一元化については、フランスのように、この就学前3年間のみを文部科学省で一元化する方向も考えられる。しかし、保育所のおお半が0もしくは1～5歳児までを対象に一体的に運営されている実態を考慮すれば、3歳未満と3歳以上を異なる省庁で所管することは現実的ではなく、スウェーデンやイギリスのように、0歳から文部科学省で一元化するという選択肢が積極的に検討されるべきであろう。

(4) 子育て支援のあり方

わが国では子育て支援については、相談があった場合の対応や、親たちの孤独解消を狙った集いの場を設けることが施策の中心になっている。これに対して、ほかの先進諸国では、親の就労の有無に関わらず、より多くの子どもが保育所を利用できる環境をつくることで、子どもにとっての教育的な効果、親の孤独や不安の解消、親の就労および就労に向けた準備の促進など、様々な波及効果が意識されている。保育所は共働き家庭のためのもの、子育て支援は専業主婦家庭のためのものと分けて考えるのではなく、幼児教育・保育施設が親と子どもを共にエンパワーメントする場として位置づけられており、そうした観点から量的な拡大と内容の充実が図られている。

先進諸国における子育て支援をめぐる興味深い事例として、①ノルウェーの在宅育児手当、②イギリスの子どもセンター、③ニュージーランドのプレイセンターを紹介したい。

①ノルウェーの在宅育児手当制度（cash benefit scheme）

1、2歳児が保育所を利用しない場合、保育所への補助金に相当する金額を現金で親に給付する制度で、1998年に導入された。親が自分で子どもの面倒をみるという選択肢に対しても、政策的に支援を行ってきたものだが、移民など孤立しがちな親にとって保育所に通うことで地域コミュニティとの接点ができること、親の就労を促し経済的な安定性が高まること、さらに子どもにとっての教育的な効果が大きいと考えられるようになり、実際に手当を受けずに保育所を利用する人が増えた。このため、2009年から、すべての子どもに保育所を利用する権利を法的に保障した上で、在宅育児手当については12年より、支給期間が23か月から11か月に短縮されることとなった。

②イギリスの子どもセンター（Children's Centre）

幼児教育・保育施設を通じて親や地域コミュニ

ティに積極的に働きかけることにより、子どもの教育の充実を図る取り組みである。わが国の認定こども園と機能的には同じだが、親や地域コミュニティへの働きかけがより戦略的である。たとえば、子どもセンターには、カフェが設置されることが多く、これは気軽に立ち寄ってもらうことで、その人（親）に合った支援につなげる工夫である。わが国で子育て支援というと深刻な悩みに専門家が対応することや親の孤立を解消することなどがイメージされるが、より広く、親が経済的・社会的・精神的に健康であることが、子どもの教育の充実に不可欠との観点から、就労に必要な知識を得る学習の機会や、フィットネスなどのレクリエーションまで、幅広い取り組みが行なわれている。

③ニュージーランドのプレイセンター (playcentre)

利用する子どもの親たちによって運営されている幼児教育施設で、保育所と同じように、政府の認可および補助金を受けている。いわゆる自主保育だが、ユニークな点は、親に対して学習コースが提供されており、親が幼児教育や施設運営に関する知識や技術を身に付けるシステムが組み込まれていることである。プレイセンターはその名のとおり、子どもの遊びを重視しており、子どもが行きたがって通いはじめるうちに、親も孤立が解消され、さらに様々な知識や経験を得て自信をつけていくという仕掛けである。

先進事例をみてきたが、わが国の保育事業者に対しては、子育て支援を、何か困っている親のための付加的なサービスととらえるのではなく、幼児教育・保育施設を、子どもと親がともに力をつけていく場として充実させていく方向も期待される。

(5) 学童保育の充実

学童保育については、乳幼児期の保育と比較して議論が不足している。今後の基準づくりや条例化にあたっては、諸外国の動向も参考に、単なる量的拡

大策ではなく、質に関しても本格的な議論が期待される。諸外国の学童保育の状況については、筆者は2009年に『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）で8か国を取り上げたが、わが国とは異なる興味深い動きが多くみられた。

たとえば、学童保育の所管省庁について、わが国では学校は文部科学省、学童保育は厚生労働省と異なるが、イギリスやスウェーデンでは、幼小の所管省庁の一元化と合わせて、学童保育も学校担当省庁の所管に移す改革が行なわれ、すべての学校に学童保育を設置する方向にある。一方で、子どもによっては集団生活に適さない場合にも配慮し、わが国では主に乳幼児で活用されている家庭的保育が、学童保育においても広く利用されている。

学童保育の位置づけについても、フランスでは親の就労とは無関係に、子どもの遊びに対する権利、集団的余暇の保障など、すべての子どもを対象として制度を充実している。イギリスでは、学校教育の効果を高める上で、放課後のあり方が検討され、子どもにも教員にもワークライフバランスが必要であり、休養、楽しみ、いろいろな人や物との出会いなどにより、子どもは授業に集中でき、教員もよい授業ができるという考え方がみられる。

わが国の教員は世界のなかでも就業時間が長いですが、学童保育のあり方を単独で考えるのではなく、学校とどう役割分担し、共に子どもの教育を充実させていくかといった議論が期待される。

学童保育の指導員についても、スウェーデンでは保育士・学校教員・学童保育指導員の養成制度を一元化して充実を図る動きがみられ、イギリスではプレイワーカーという子どもの遊びを重視した資格があることも興味深い。学童保育指導員の採用・定着の観点から、アーティストがアルバイトとして参加するなど指導員が副業をもったり、午前中は学校で働き、午後は学童保育で働くという職をつくった

図表6 諸外国における子どもオンブズマン導入の動き

導入年	国名
1981年	ノルウェー
1989年	ニュージーランド
1991年	オーストリア
1993年	スウェーデン
1994年	デンマーク
1995年	アイスランド
1998年	ギリシャ
2000年	フランス ポーランド
2001年	イギリス (ウェールズ)
2003年	イギリス (北アイルランド)
2004年	イギリス (スコットランド) アイルランド
2005年	イギリス (イングランド) フィンランド
2011年	オランダ イタリア

注：オーストラリア、カナダ、アメリカは州ごとに導入されており、国レベルの機関はない。

資料：各種資料をもとに日本総研作成

り、学童保育で働きながら資格を取得するルートをつくるなど、各国いろいろな工夫がみられた。

アメリカ、韓国、フィンランドなどでは、放課後が子どもの格差を拡大するという問題意識から、いかに放課後対策を通じて社会的統合を図るかも政策の関心事となっている。イギリスでは、多様な子どもへの配慮も重視されており、障害のある子ども専用の遊び場もみられる。

わが国の保育事業者においても、こうした諸外国の取り組みを参考に、今後の学童保育をリードするような新たな実践が期待される。

4. 21世紀型の保育に向けて

以上、子ども・子育て関連3法を中心に、政権交代の影響、現政権の方針やほかの先進諸国の動向も参照しながら、これから保育政策がどう変わっていくのかについて展望した。今後数年は、保育政策に様々な変化があり、保育事業者にとってはその対応に追われることになりそうだが、最後に保育の世界

的な潮流について確認しておきたい。21世紀の保育はどうなるのかといった、より長期的な視点から先進諸国の保育政策を眺めると、保育は①乳幼児期の就学の普遍化、②女性の就業の普遍化、③子どもの権利の実現、に向かっているようにみえる。

(1) 乳幼児期の就学の普遍化

わが国では1900年に尋常小学校が無料化され、20世紀は学齢期の就学が普遍化したが、海外では近年、乳幼児期の保育を学校同様、教育省が所管するようになったり、幼児教育を無償化する国や、1歳から保育所に通う権利を保障する国など、できるだけ多くの乳幼児が、「教育機関としての保育所」に通えるようにする方向がみられる。わが国でも幼児教育の無償化が検討される可能性が高まっているが、これも乳幼児期の就学の普遍化という21世紀型の保育に向けた変化の一つに位置づけられよう。

わが国において保育サービスは、いまだ親の就労支援のための施設とみなされる傾向が強く、子どもにとっての保育所のあり方についての議論が不足しているが、保育所は今後、学校と同じように、子どもたちの生活の一部になっていく可能性がある。

(2) 女性の就業の普遍化

もう一つの大きな変化としては、21世紀には女性の就業が特別なことではなく、ごく普通のことになる可能性が高い。少子高齢化により女性労働力への期待が高まっていることに加え、大学卒業者の割合が日本は男性44%、女性36%と女性の方が低いが、OECD平均では、女性47%、男性32%と、先進諸国ではすでにほとんどの国で、男性より女性が高く(2010年、OECD Education at a Glance 2012 Table A3.1)、女性の活用が企業にとっても経済的合理性があると考えられるようになっている。欧州では2020年までに上場企業の役員の4割を女性とする目標を掲げており、03年のノルウェーに続き、フラン

ス、オランダなどでも法律で義務づける動きがみられる。

こうした女性の就業の普遍化は、男性の働き方も変える。たとえばノルウェーでは父親専用の育児休業期間を定めたことにより、父親の育児休業取得率が90%（08年）に高まった。保育や子育て支援は母親のためではなく、父親のためのものともなってくるだろう。

(3) 子どもの権利の実現

最後に、今後の保育を考える上で、国連の子どもの権利条約をめぐる世界的な動きについてみておきたい。

「子どもの権利条約（UN Convention on the Rights of the Child）」とは、18歳未満のすべての人の保護と基本的人権の尊重を促進することを目的として、1989年秋の国連総会において全会一致で採択されたもので、わが国も1994年に批准している。国連の子どもの権利委員会からは、子どもの権利の促進・保護を担当する独立した人権機関が、すべての国に必要であるとの見解が2002年に示され、近年、「子どもオンブズマン（コミッショナー）」を導入する国が増えている（図表6）。

これは、国レベルで、子どもの権利の保護・促進

に向けた幅広い活動を行なう機関で、①子どもの意見を積極的に聞き、議員や大臣などと意見交換、②施策の改善などについて定期的に政府に報告書を提出、③子どもの現状に関する調査研究、④市民の意識啓発などを行なう。選挙権もなく言葉も未熟な子どもを“一市民”と位置づけ、子どもの権利の観点から、政策をチェックしていく取り組みである。

世界で最も早く子どもオンブズマンを導入したノルウェーでは、親だけではなく、子どもに対しても、施設での活動に対して意見を表明する権利や、施設の活動計画の作成や評価に関与する機会を与えるべきとしている。スウェーデンでは、子どもオンブズマンが、学校や保育所における子どもの身体的・性的虐待の問題の検討を求め、その後政府レベルで検討がなされ、現在では学校・保育所に対して、職員採用の際に犯罪歴に関する抄本のチェックが義務づけられている。

わが国には子どもオンブズマンは導入されておらず、国連の子どもの権利委員会から、「国家レベルで条約の実施を監視するための独立したメカニズムの欠如」が指摘されている。子どもの権利条約をベースに、保育のあり方を再考することが求められている。

[参考文献]

- ・「子ども・子育て新システムの評価と課題」（日本総研『政策観測』No.20）
- ・「子ども・子育て新システム関連法案の評価」（日本総研『政策観測』No.44）
- ・「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）
- ・「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』Vol.4、No.5）