

# 平成を振り返る：子育て支援政策の歩みと課題

## —女性活躍支援・少子化対策から子どものための支援へ—

調査部 主任研究員 池本美香

### 《要 点》

- ◆ 本稿では、平成30年間の国の子育て支援政策を振り返り、今後取り組むべき課題について考察した。1989（平成元）年は、国連で子どもの権利条約が採択された年であったが、わが国では1990（平成2）年に前年の合計特殊出生率が調査開始以来最低となった「1.57ショック」が注目を集め、1994（平成6）年に子育て支援社会の構築を目指すエンゼルプランが策定される。1986（昭和61）年の男女雇用機会均等法施行から間もない時期でもあったため、エンゼルプランの具体化としては「緊急保育対策等5か年事業」が策定され、低年齢児保育、時間延長型保育など、女性が男性と同等に働くための子育て支援に重点が置かれた。
- ◆ 1995（平成7）年をピークに生産年齢人口が減少に転じ、1997（平成9）年には人口問題審議会から「少子化に関する基本的考え方について」と題する報告書が刊行される。この報告書を契機として、少子化対策が前面に出てくることとなり、2003（平成15）年には少子化社会対策基本法が施行され、同年には、地方公共団体と事業主に子育て支援の計画策定を求める次世代育成支援対策推進法も公布された。
- ◆ 2009（平成21）年、政権に就いた民主党は、子どもの権利条約をふまえて「チルドレン・ファースト」を掲げ、子ども手当の導入、高校授業料無償化、子ども・子育て新システムの検討を行った。しかし、2013（平成25）年の第二次安倍政権のスタートに伴い、子育て支援政策は、チルドレン・ファーストではなく、女性活躍支援と少子化対策をねらいとした子育て支援へとより強固に回帰していく。民主党政権時代の「子ども・子育て白書」は「少子化社会対策白書」にタイトルが変更され、2014（平成26）年には「50年後に1億人程度を保持」という人口の目標が定められた。
- ◆ 30年間の子育て支援政策によって、女性の就労促進や出生率改善といった目標は一定程度達成されたといえる。25～44歳の女性の就業率は、2017（平成29）年には74.3%と、15年で10ポイント以上上昇した。合計特殊出生率も、2005（平成

17) 年の 1.26 から、2017 (平成 29) 年には 1.43 まで回復した。他方、子どもが健やかに育つ権利が保障されたかと言えば、虐待や貧困などの深刻な問題がむしろ増えている。児童虐待相談対応件数は 1990 (平成 2) 年の 1,101 件から 2017 (平成 29) 年には 13 万件超と急増した。保育施設における重篤な事故件数も増加傾向にある。

- ◆ 海外ではこの 30 年間、1989 年の子どもの権利条約の採択を契機として、子どもの権利の実現に向けて、子どもに関わる政策全般の点検・見直しが進められてきた。保育制度のあり方も、親が働くための待機児童解消や保育時間延長よりも、すべての子どもへの質の高い保育提供を目指すことに重点が置かれた。具体的には、親の就労要件の撤廃、国の評価機関による評価受審・結果公表の義務化、保育者採用時の犯罪歴チェックの義務化、ICT を活用した保育者の事務負担軽減や情報提供の充実などが進められてきた。保育の所管省庁・補助制度・指針の一元化など、行政事務コストの削減も図られてきた。何れもこれからわが国が取り組まなければならない課題である。
- ◆ 平成の 30 年間に政府が取り組んできた女性の活躍推進や少子化対策は相応の評価を得て然るべきものであるが、1989 (平成元) 年に採択された子どもの権利条約に沿った検討が、後回しにされてきたことは否めない。令和の時代には、改正児童福祉法や成育基本法を土台として、子どものための子育て支援のあり方の検討が深まることを期待したい。

**日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。**

**本件に関するご照会は、調査部・池本美香宛にお願いいたします。**

**Tel: 03-6833-0477**

**Mail: ikemoto.mika@jri.co.jp**

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



## 1. はじめに

本稿では、平成約 30 年間の子育て支援政策を振り返り、今後取り組むべき課題について考察する。わが国の合計特出生率<sup>1</sup>は、1974（昭和 49）年に人口置換水準<sup>2</sup>を下回り、その後も低下が続いていたが、1989 年、ちょうど平成元年の合計特殊出生率が調査開始以来最低となった 1.57 ショック<sup>3</sup>以降、国は子育て支援に積極的に取り組むようになった。

平成元年は、国連で「児童の権利に関する条約」、通称子どもの権利条約が採択された年でもある。この条約は、医療、教育、生活への支援の保障、子どもの利益最優先、子どもの意見の尊重、差別の禁止など、18 歳未満の子どもの権利を包括的に定めた国際条約である。現在、締約国<sup>4</sup>・地域の数は 196 で、わが国も 1990（平成 2）年に署名、1994（平成 6）年に批准国となった。

以下、わが国の平成元年以降の子育て支援政策を振り返り、その成果と今後の課題について考えてみたい。

## 2. 平成 30 年間の子育て支援

### （1）男女雇用機会均等法と出生率 1.57 ショックからスタートした子育て支援

1990（平成 2）年、前年の合計特殊出生率が 1.57 と調査開始以来最低となったことが発表されたことを受け、1992（平成 4）年には国民生活白書で「少子社会の到来、その影響と対応」というテーマが設定された。「少子化」という言葉は、この白書から使われ始めたとされる。白書では、主に少子化の背景の分析が行われ、若者の結婚観の変化、女性の職場進出と家族の変容、教育費の増大と親の負担などが挙げられた。少子化の中長期的影響について言及しているものの、ここでは「少子化対策」という言葉はまだ使われていない。

1994（平成 6）年 12 月に、文部・厚生・労働・建設省の 4 大臣の合意により策定された「**今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）**」でも、少子化対策ではなく、「子育て支援社会の構築を目指す」ことが掲げられた。

エンゼルプランの基本的視点には、「子どもを持ちたい人が持てない状況」の解消、家庭における子育ての支援、子どもの利益尊重への最大限の配慮の 3 つが挙げられ、住宅・生活環境の整備、ゆとりある教育の実現、子育てコストの軽減など幅広い内容が盛り込まれた。しかし、当時は 1986（昭和 61）年の男女雇用機会均等法施行から間もない時期だったこともあり、子育てと仕事の両立支援に重点が置かれ、育児休業制度などの雇用環境整備と、低年齢児保育や時間延長型保育などの保育サービスの充実が順次進められた。

育児休業法は 1992（平成 4）年に施行され、1995（平成 7）年からは休業中の所得補償として育児休業給付金が支給されるようになり、2005（平成 17）年には保育所に入れない場合の 1 歳 6 か

<sup>1</sup> 15～49 歳の女性の各歳別の出生率の合計で、一人の女性が生涯に産む子どもの数の平均を表す。

<sup>2</sup> 人口を増減なく維持するために必要な出生の水準で、現在のわが国の死亡の水準を前提とした場合、概ね 2.07 となっている。

<sup>3</sup> 1966（昭和 41）年の合計特殊出生率は 1.58 で、前年より約 25%も低かった。これは、この年が丙午（ひのえうま）の年に当たり、丙午年生まれは夫を殺すという俗信があったためである。

<sup>4</sup> 条約を国会で審議、承認し国際的に宣言した「批准国」、署名の工程を省きそのまま条約を受け入れた「加入国」、旧ソビエト連邦などのように、現在は数カ国に分かれているが当時の国家の条約をそのまま受け継いでいる「継承国」の合計。

月までの育休期間延長措置や子どもの看護休暇義務化、2010（平成 22）年からは 3 歳までの育児短時間勤務制度・所定外労働免除の義務化など、充実が図られてきた。

保育サービスについては、エンゼルプラン具体化の一環として 1994（平成 6）年に「緊急保育対策等 5 か年事業」が策定され、低年齢児保育、時間延長型保育、一時的保育、放課後児童クラブ（学童保育）などの多様な保育サービスの促進や保育料の軽減が掲げられた。待機児童問題を背景に、2000（平成 12）年には保育所の設置主体制限が撤廃され、株式会社、NPO、学校法人など社会福祉法人以外の者が認可保育所を設置することが可能となった<sup>5</sup>。2001（平成 13）年に小泉純一郎首相の所信表明演説で保育所の待機児童ゼロ作戦が打ち出され、2008（平成 20）年には新待機児童ゼロ作戦として、保育所に加えて、放課後児童クラブの整備目標も掲げられた。待機児童については、2010（平成 22）年には待機児童解消「先取り」プロジェクト、2013（平成 25）年には待機児童解消加速化プラン、2015（平成 27）年からは子ども・子育て支援新制度がスタートし、市町村がニーズ調査をふまえて必要量を整備するという枠組みができた。

このように、1994（平成 6）年 12 月に策定されたエンゼルプランは、男女雇用機会均等法と 1.57 ショックを受けて、女性が男性並みに働くための保育サービスの充実や、子育ての費用負担の軽減などに向かい、同年 3 月に批准した子どもの権利条約は十分に反映されなかった。条約が掲げる子どもの最善の利益（第 3 条 1 項）をふまえれば、保育の質確保策や保育時間適正化の検討が求められたはずである。子どもが自由に自己の意見を表明する権利（第 12 条 1 項）をふまえれば、保育所の活動の計画作成への子ども自身の参加、あるいは子どもの代弁者としての親の参加なども必要であったはずである。しかし、そうした子どもの権利条約を起点とした検討は十分に行われなかった。

## （2）人口問題審議会報告書以降の少子化対策

出生率が 1.57 ショック以降も低下を続け、生産年齢人口も 1995（平成 7）年をピークに減少に転じるなか、国の子育て支援の取り組みについては、1997（平成 9）年に人口問題審議会から「少子化に関する基本的考え方について」と題する報告書が刊行されたことを契機として、少子化対策が前面に出てくることとなる。この報告書では、少子化が「概ねマイナスの影響」をもたらすものと確認され、「少子化の影響への対応とともに、少子化の要因への対応についても行っていくべきである、というのが当審議会の基本的な考え方である」と、出生率の回復を期待して取り組む施策の必要性が明記された。

その後、1999（平成 11）年には中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針として「少子化対策推進基本方針」が定められる。2002（平成 14）年には、晩婚化ではなく夫婦の出生力そのものの低下という新しい現象が見られたことから、少子化の流れを変えるためのもう一段の少子化対策として「少子化対策プラスワン」が打ち出され、子育てと仕事の両立支援に加え、男性を含めた働き方の見直しや、専業主婦を対象とした地域における子育て支援などが挙げられた。2003（平成 15）年には少子化社会対策基本法が施行され、この法律にもとづき、内閣府に少子化社会対策会議が設置され、政府は少子化に対処するための施策の指針として大綱を策定し、年次報告書を国会に提出することとなった。

同年には、次世代育成支援対策推進法も公布され、ここから次世代育成支援という言葉が使われ

<sup>5</sup> 2000 年 3 月 30 日付厚生省通知「保育所の設置認可等について」（児発第 295 号）。





るようになる。この言葉は「次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援する<sup>6</sup>」という意味で、地方公共団体および事業主に、次世代育成支援に関する行動計画の策定が求められるようになった。事業主については、一定の基準を満たすことで認定を受けられる仕組み<sup>7</sup>も導入された。

2007（平成 19）年には少子化社会対策会議において取りまとめられた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略で、働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現が掲げられ、政労使の代表等から構成される仕事と生活の調和推進官民トップ会議において、ワーク・ライフ・バランス憲章と行動指針が策定された。

このように、男女雇用機会均等法や出生率 1.57 ショックから始まった「子育て支援」は、次第に「少子化対策」「次世代育成支援」という言葉に置き換えられ、出生率の回復や国としての次世代の育成に重点が置かれるようになっていく。これに対して、国のために子育てをするのでも、次世代を育成するために子育てをするのでもないとしたのが「チルドレン・ファースト（子どもが第一）」を掲げる民主党であり、2009（平成 21）年に政権に就く。

### （3）民主党政権の子育て支援

民主党政権時代には、少子化社会対策基本法に基づく大綱は「子ども・子育てビジョン—子どもの笑顔があふれる社会のために」というタイトルが付けられ、子どもが主人公、「少子化対策」から「子育て支援」へ、男性と女性の仕事と生活の両方を調和させるといった方針が掲げられた。「子どもの権利条約も踏まえ、すべての子どもたちが尊重され、その育ちが等しく確実に保障されるよう取り組まなくてはなりません」と、子ども自身の権利が強調された。少子化社会対策基本法で作成が義務付けられた年次報告書のタイトルも、2004（平成 16）年から 2009（平成 21）年までは「少子化社会白書」であったが、民主党政権時代の 2010（平成 22）年から 2012（平成 24）年には「子ども・子育て白書」というタイトルで公表された。

民主党政権時代には、子ども手当の導入、高校授業料無償化、子ども・子育て新システムの検討が行われた。2012（平成 24）年 3 月に決定された「子ども・子育て新システムに関する基本制度」では、学校教育と保育を一体的に提供する総合こども園（仮称）への移行を促す幼保一体化の方向や、省庁再編の際に子ども家庭省（仮称）の創設を目指すことなどが示された。但し、もともと財政的な裏付けの乏しかった子ども手当や高校授業料無償化には所得制限が設けられ、総合こども園や子ども家庭省創設は実現せず、保育制度は文部科学省所管の幼稚園、厚生労働省所管の保育所、内閣府所管の認定こども園と、施設類型、所管省庁は 3 つに分かれることとなった。

### （4）第二次安倍政権における子育て支援

2013（平成 25）年の第二次安倍政権のスタートに伴い、政策の修正や転換が図られた。子育て支援政策は、チルドレン・ファーストではなく、女性活躍支援と少子化対策をねらいとした子育て支援へとより強固に回帰していく。背景の 1 つとして、2008（平成 20）年をピークに総人口も減少に転じたことが指摘できる。

<sup>6</sup> 少子化対策推進会議閣僚会議決定（2003 年 3 月 14 日）「次世代育成支援に関する当面の取組方針」による。

<sup>7</sup> 子育てサポート企業として、厚生労働大臣の認定を受けることができ、認定を受けた企業はくるみんマークを使用することができる。2015（平成 27）年度からは、高い水準の取り組みを行っている企業に対するプラチナくるみん認定も始まった。

まず 2013（平成 25）年 4 月、安倍首相は成長戦略スピーチにおいて、「女性の活躍」を成長戦略の中核と位置づけ、待機児童解消加速化プラン、3 年間抱っこし放題での職場復帰支援、子育て後の再就職・起業支援を打ち出した。

同年には内閣府特命担当大臣の下で「少子化危機突破タスクフォース」が発足し、その提案に基づき決定された「少子化危機突破のための緊急対策」では、「わが国は、社会経済の根幹を揺るがしかねない『少子化危機』とも言うべき状況に直面している」としたうえで、「子育て支援」「働き方改革」に加え、「結婚・妊娠・出産支援」を重要な柱と位置付けた。同年には、政府の年次報告書のタイトルも、「子ども・子育て白書」から再び「少子化社会対策白書」に変更され、女性活躍推進とあわせて、少子化対策が前面に出てくることとなった。

タスクフォースでは、妊娠・出産の正しい知識を普及させるための「女性手帳」の配布や、人口目標の設定についても検討が行われた。当時、すでに 10 県で出生率や出生数に関する目標が設定されており、日本創生会議により消滅可能性のある自治体のリストが公表され、政府の「選択する未来」委員会の中間整理でも、50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造を保持するという目標設定の必要性が指摘されていた。タスクフォースの取りまとめにおいては、出生率や人口の目標が書き込まれるまでには至らなかったが、2014（平成 26）年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2014」では「人口急減・超高齢化に対する危機意識を国民全体で共有し、50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」という目標が設定された。

2015（平成 27）年 3 月に策定された 3 回目の少子化社会対策大綱のタイトルには「結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして」とあり、結婚や妊娠に関する支援の充実が示唆されている。地方自治体、商工会議所などによる結婚支援や、ライフデザインのための情報提供の充実、多子世帯の負担軽減などが新たに加えられた。未婚率は上昇の一途をたどっており、1990（平成 2）年から 2015（平成 27）年の 25 年間に、20 代後半の女性では 40.4%から 61.3%に、30 代前半の女性では 13.9%から 34.6%に、いずれも 20 ポイント以上の上昇となっている。

#### （5）子ども・子育て支援新制度以降

2015（平成 27）年 4 月からは、2012（平成 24）年に成立した子ども・子育て関連 3 法に基づく「子ども・子育て支援新制度」が本格施行され、市町村ごとに保育等のニーズ調査を行い、子ども・子育て会議での検討もふまえ、子ども・子育て支援事業計画が策定される。2016（平成 28）年には一般事業主から徴収する拠出金率の上限を引き上げるとともに、待機児童解消を目的として、その財源で新たに企業主導型保育事業が設けられた。

同年には「ニッポン一億総活躍プラン」が閣議決定され、そのなかで「希望出生率 1.8」の実現が掲げられる。1.8 は、若い世代における結婚、子どもの数に関する希望がかなうとした場合に想定される出生率であり、その実現のためには、保育所の整備のほか、若者の雇用の安定や待遇改善、不妊治療への助成拡充、親子の近居支援なども挙げられている。

2019（令和元）年 10 月からは幼児教育無償化が予定されている。幼児教育については、教育的効果が高いだけでなく、社会経済的な投資効果も極めて高い公共的事業ととらえられる傾向にあり、わが国においても 2006（平成 18 年）に改正された教育基本法で新たに「幼児期の教育」が規定された。このため、幼児教育無償化は、全ての幼児が幼児教育を享受する機会を保障する観点から、

文部科学省において検討されていた<sup>8</sup>が、今般の無償化は一日 11 時間分の保育料を全額無償化するものであり、少子化対策としての経済的負担軽減の側面が強い内容となっている。

#### (6) 最も重要な目標は達成されたか

平成約 30 年間の子育て支援政策を振り返ると、女性の就労促進や出生率改善といった目標は一定程度達成されたようである。まず女性の就業率については、25～44 歳の女性の就業率は、2001（平成 13）年には 62.0%であったが、2017 年（平成 29 年）には 74.3%に上昇している。育児をしている女性の有業率<sup>9</sup>を見ても、2012（平成 24）年から 2017（平成 29）年の 5 年間で、52.3%から 64.2%に 11.9 ポイントも上昇している。最も上昇幅が大きい兵庫県では 5 年間で 19.3 ポイントも上昇しており、育児をしている女性の有業率が最も高い島根県ではすでに 81.2%に達している。

この背景には、保育所や放課後児童クラブの量的整備が進んだことがある。保育所等利用児童数は、1989（平成元）年の 175 万人から、2018（平成 30）年には 261 万人と 30 年で 1.5 倍に増え、放課後児童クラブの登録児童数は、1998（平成 10）年の 35 万人から 2018（平成 30）年には 123 万人と、20 年間で 3.5 倍に増えた。保育所・放課後児童クラブの待機児童はいまだに解消されていないが、特に低年齢児の保育所等利用率を見ると、1989（平成元）年から 2017（平成 29）年の間に、0 歳児は 1.8%から 7.0%に、1 歳児は 7.4%から 33.6%に、2 歳児は 13.2%から 48.4%に大幅に上昇した<sup>10</sup>。

合計特殊出生率についても、2005（平成 17）年の 1.26 から、2017（平成 29）年には 1.43 まで回復している。もっとも希望出生率 1.8 や、人口置換水準の 2.07 には程遠く、すでに出産可能な年齢の女性人口が減少傾向にあるため、出生率は回復したものの、出生数は減り続けている。出生数は 1989（平成元）年の 125 万人から、2017（平成 29）年には 95 万人と、4 分の 3 に減っている。

他方、子どもが健やかに育つ権利が保障されたかと言えば、大いに疑問が残る。この間の子どもの状況の変化を見ると、虐待や貧困などの深刻な問題がむしろ増えている。児童虐待相談対応件数は 1990（平成 2）年の 1,101 件から 2017（平成 29）年には 13 万件を超えるまでに急増している。2016（平成 28）年度中に子どもの心中以外の虐待死が 49 例報告されている。就学援助を受ける小中学生の割合は 2014（平成 26）年には 15.4%に上昇している<sup>11</sup>。

保育の量的拡大に伴い**保育士不足が深刻化**しており<sup>12</sup>、**保育施設における重篤な事故件数<sup>13</sup>が増加**傾向にある。待機児童解消を目的として、新たに設けられた企業主導型保育事業では、立ち入り監

<sup>8</sup> 文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」中間報告『幼児教育の無償化について』平成 21 年 5 月 18 日

<sup>9</sup> 「育児をしている」とは、小学校入学前の未就学児を対象とした育児。総務省統計局「平成 29 年就業構造基本調査 結果の概要」。

<sup>10</sup> 年齢別人口（総務省統計局「人口推計」）に対する保育所等利用児童数（厚生労働省「社会福祉施設等調査」）の割合。10 月 1 日現在。

<sup>11</sup> 内閣府「平成 29 年版子供・若者白書」第 3-35 図。学校教育法第 19 条では、「経済的理由によって就学困難と認められる学齢児童又は学齢生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない」とされており、生活保護法第 6 条第 2 項に規定する要保護者とそれに準ずる程度に困窮していると市町村教育委員会が認めた者（準要保護者）に対して、就学援助が行われている。

<sup>12</sup> 保育士の有効求人倍率（2 月時点）は、2012（平成 24）年の 1.34 から、2019（平成 31）年には 3.57 に高まっている（厚生労働省「職業安定業務統計」）。

<sup>13</sup> 2016（平成 28）年と 2017（平成 29）年の重篤な事故等（治療に要する期間が 30 日以上を負傷や疾病）の件数を見ると、認可保育所が 469 件から 727 件に、放課後児童クラブが 288 件から 362 件に増加している（内閣府子ども・子育て本部「教育・保育施設等における事故報告集計」）。

査の結果、7割の施設が保育士の人数などの基準を満たしていなかったと報じられている<sup>14</sup>。保育時間が長くなる傾向も見られ、18時半を超えて開所している放課後児童クラブの割合が55%と増加傾向にある<sup>15</sup>。OECD諸国の3歳未満児の一人あたりの保育時間の平均は、週30時間程度、1日6時間程度だが、2015（平成27）年にスタートした子ども・子育て支援新制度では、保育標準時間が1日11時間までの利用となった。

### 3. 子育て支援政策の今後の課題

この30年間、海外の子育て支援政策は、1989年の子どもの権利条約の採択を契機として、子どもの権利の実現に向けた改善が進められてきた。日本の子どもの権利条約への署名が109番目、批准が158番目と時期が他国と比べて遅いことからもうかがえるように、この条約に対する政府の関心は高いとは言えない。多くの国では、この条約に照らして子どもの状況を調査し、必要な改善を政府に提言する**子どもオンブズマン**、**子どもコミッショナー**などと呼ばれる権利擁護機関が設置されてきており（池本〔2013〕）、保育制度をはじめ、子どもに関わる政策全般の見直しが進められてきた。わが国では批准から25年経っても、子どもオンブズマンは国レベルで設置されておらず、前述の通り、これまでの30年の子育て支援政策は、子どもの権利条約の具体化としてではなく、女性の活躍推進や少子化対策としてもっぱら議論されてきたといえる。その結果、子どもの状況の改善に向けた取り組みは、他の国と比べて著しく遅れをとっている。

いち早く子どもの権利条約に沿って保育制度改革を進めてきた国はどのような経路を辿ってきたのであろうか。ニュージーランドを例にとれば、まず同国が最初に問題視したのは、子どもにとっての**保育の質**である。親の就労の有無にかかわらずすべての子どもが質の高い保育を受けられるように、保育所を幼稚園とともに**教育省所管の教育施設**と位置付けた。保育料の補助については、最も補助が手厚かった幼稚園を基準に、施設類型にかかわらず子ども一人一時間当たりの補助額と、所得に応じた補助額を定めた。**保育所と幼稚園の所管省庁の一元化**や、補助制度の簡素化は、国の財政が逼迫するなか、**行政事務合理化**の観点からも求められていた。

保育指針も保育所、幼稚園共通のものが作成され、それに照らして、実際の現場で子どもにふさわしい保育が提供されているかをチェックするため、国の**教育評価機関**（Education Review Office）が定期的に全国の施設を訪問し、その評価レポートをウェブサイトで公表する仕組みも導入された。さらに、保育者が質の高い保育を提供できるよう、保育者の資格水準を高めるとともに、**免許更新制**も導入された。保育者の事務負担軽減のために、国主導で**ICTの活用**を促したり、保育者がウェブで研修を受けられる仕組みなども導入された。子どもの安全確保徹底の観点から、**保育者採用時の犯罪歴等のチェック**も義務化されている。こうした一連の改革を80年代後半から積み上げ、質の高い保育の提供体制が整った2007年に、その機会がすべての子どもに行き渡るようにするために、3、4歳児に週20時間の保育が無償化された。

保育所と幼稚園の所管省庁・指針・補助制度を一元化し、親の就労の有無にかかわらず利用できるようにしたり、保育者の犯罪歴チェックや評価受審を義務化する動きは、ニュージーランドに限ったことではなく、イギリス、スウェーデンなど他国でも見られる。いずれも**子どもの権利条約**に

<sup>14</sup> 朝日新聞 2018年3月9日「企業保育所300カ所に指導 保育士の人数足りず 公益法人立ち入り」による。

<sup>15</sup> 厚生労働省「放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」



沿った見直しの一環であり、イギリスでは子どもの貧困解消の観点から保育所の充実が検討されたり、遊びの権利保障の観点から、国が子どもの遊びを促進するための計画（*Play Strategy*）まで策定している。

こうした保育の質確保とそのため重層的な仕組み作り、全ての子どもへの保育機会の提供、所管省庁・指針・補助制度の一元化による行政事務コストの削減など、何れもこれからわが国が取り組まなければならない課題である。

#### 4. おわりに

最近ようやく、子どもの権利を軸にした子育て支援の検討を求める動きが出てきている。平成 26（2014）年には、子どもの権利条約を基本理念として明記した改正児童福祉法が成立した。第一条には「すべて児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり（中略）その心身の健やかな成長及び発達（中略）を等しく保障される権利を有する」と定められた。わが国では、いまだ子どもオンブズマンの設置に向けた検討は行われていないが、この児童福祉法第一条の改正により、あらゆる子ども関連施策は、子どもの権利条約との整合性を求められることとなろう。そのため、児童福祉法はこれまでに何度も改正されてきたが、この改正は大改正と言われている。今後、この大改正をふまえて、子育て支援のあり方が改めて検討される必要がある。

そうした新しい流れのなかで、同年には「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が成立し、国が子どもの貧困対策に取り組むこととなった。2018（平成 30）年には、子どもの健康にかかわる保健・医療・福祉に係る支援が縦割りで、有機的連携が取れていないという問題意識から、母子保健法、学校保健法、児童福祉法などに分かれている子どもの健康に関する法律を統括する成育基本法<sup>16</sup>も成立した。これは、日本医師会が「小児保健法」という名称で 15 年ものあいだ法制定の必要性を訴えてきたもので、第一条には「児童の権利に関する条約の精神にのっとり（中略）必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策を総合的に推進することを目的とする」と定められた。同年には、「児童館ガイドライン」が改正され、子どもの権利条約の精神及び児童福祉法の理念にのっとり、子どもの意見を尊重すること、自発的な活動を尊重することなどが明記された。2019（平成 30）年 3 月には、親のしつけとしての体罰を禁止する児童福祉法や児童虐待防止法などの改正案を政府が閣議決定するなどの動きも報じられている。

平成の 30 年間に取り組んできた女性の活躍推進や少子化対策は相応の評価を受けて然るべきものではあるが、1989（平成元）年に採択された子どもの権利条約に沿った検討が、後回しにされてきたことは否めない。令和の時代には、改正児童福祉法や成育基本法を土台として、子どものための子育て支援のあり方の検討が深まることを期待したい。

以上

<sup>16</sup> 正式名称は成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律。

[参考文献]

- [1] 池本美香 [2019]. 「放課後児童クラブの国の整備目標の妥当性—2045年までの利用ニーズの試算をふまえて」日本総研『JRI レビュー』(近刊)
- [2] 池本美香 [2018a]. 「保育の費用負担の在り方—幼児教育無償化を考える」日本総研『JRI レビュー』 Vol.10, No.61
- [3] 池本美香 [2018b]. 「新制度移行後の放課後児童健全育成事業の実態と課題—海外の動向をふまえた考察」国立社会保障・人口問題研究所『社会保障研究』 Vol.3 No.2
- [4] 池本美香 [2018c]. 「幼児教育無償化の問題点—財源の制約をふまえて教育政策としての制度設計を」日本総研『リサーチ・フォーカス』 No.2017-040
- [5] 池本美香 [2017a]. 「幼児教育・保育の現場からみた「こども保険」の問題点と改革の方向性」日本総研『リサーチ・フォーカス』 No.2017-009
- [6] 池本美香 [2017b]. 「ニュージーランドの保育における ICT の活用とわが国への示唆」日本総研『JRI レビュー』 Vol.6, No.45
- [7] 池本美香 [2016a]. 「放課後児童クラブの整備の在り方—子どもの成長に相応しい環境の実現に向けて」日本総研『JRI レビュー』 Vol.5, No.35
- [8] 池本美香 [2016b]. 「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総研『JRI レビュー』 Vol.4, No.34
- [9] 池本美香 [2015a]. 「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』 Vol.9, No.28
- [10] 池本美香 [2015b]. 「少子化対策の課題」ゆうちょ財団『季刊個人金融』 2015 年秋号
- [11] 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
- [12] 池本美香 [2013]. 「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
- [13] 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
- [14] 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

