

子ども・子育て支援新制度における今後の課題 ～子どもの最善の利益の視点から～

大津 泰子

Subjects of the New System for Children and Child-raising — From the Point of the Interests of the child —

Yasuko Ootsu

Abstract

The low birthrate and children on the waiting-list are big issues in Japan. To improve the situation, the Japanese government declared its policy to unify social security and tax for childcare system. In fact this attempt to reform childcare system has been carried ahead since 1990', and in 2012, a remarkable bill of reform of childcare system was approved in the Diet. This bill was named New System for Children and Child-raising. A new system for children and child-raising in which a good rearing environment for all children is secured and children and child-rearing households supported by the whole of society is being discussed. However, this new system mainly focuses on reducing the children on the waiting-list, by establishing the new childcare facilities and unifying kindergartens and child-daycare centers. This report analyses the contents of the new system which should be based on the interests of the child, and defines future issues that how to ensure the quality of childcare environment.

Key words; New System for Children and Child-raising, Childcare facilities, Children on the waiting-list, Interests of the Children

はじめに

厚生労働省は、2012年の出生率は1.41と発表した。これは前年度より0.2増加している。しかし、一方で出生数は21万2千人で、前年より約1万3000人減少している。これは、1899年以降の統計調査で最小の数値となった。これまでの少子化対策の諸施策にも関わらず、日本

の高齢化率は引き続き大きな問題となっている。

我が国の出生数の減少にも関わらず、大都市においては、保育所への入所を待機している児童の数は増加し続け、特に2歳以下の低年齢児の保育施設不足が目立っていることは、働く女性が増加し、子どもを生んで育てる環境整備が充分ではないことを意味していると言えよう。我が国の低出生数の理由のひとつとして、経済の低迷と雇用の不安定による子育ての経済的負担があげられる。女性が出産後職場に復帰したいと希望しても、その子育て関連施設が不足していることは、働く女性にとって大きな問題である。また、経済成長の視点から見ても、女性の労働力は不可欠であり、子育て環境の向上は、子どもを持つ共稼ぎ夫婦にとっては、重要な問題である。

この待機児童数の急増により、政府は保育施設の収容数の増加の施策を講じ、子育て支援の改革を開始した。現在の就学前教育・保育の現状と子育て支援の改革の課題について、子どもの最善の利益の保障の視点から考察する。

1. 日本の就学前児童に対する教育と保育施設の現状

就学前の子どもの大多数が、幼稚園あるいは保育所において教育・保育を受けている¹。

保育所は、保育所保育指針に基づいた養護と教育を行い、0歳から就学前の子どもの対象としている。幼稚園では、幼稚園教育要領に基づいた教育プログラムを提供し、基本的に3歳から就学前の子どもの対象としている。歴史的にも、これらの施設の設立の目的・内容など大きな違いがある。これらの施設は教育施設、児童福祉施設として、それぞれ管轄も文部科学省と厚生労働省で、教育セクターと福祉セクターとして設立・運営されてきた。さらに、近年ではこれらのセクターは統合した「認定子ども園」を創設し、すべての子どもと子育てをしている家族に対して、より良い子育て環境を提供するために新しいシステムを構築した。また、国の基準には達していない認可外保育施設として、自治体が認証した認証保育所、事業内保育所、ベビーホテルなども待機児童の増加に伴い、設置件数が増加している。

次に待機児童の現状と、我が国の就学前の教育・保育施設として、保育所、幼稚園、認定こども園、また近年増加している認可外保育施設の保育サービスをまとめる。

(1) 保育所待機児童の現状

保育所定員数の増加など整備が進むことにより、待機児童数は減少し2013年（4月1日現在）には22,741人で前年度より2,084人減少し、3年連続の減少となった。（雇用均等・児童家庭局保育課（2013）『保育所関連状況取りまとめ』）

保育所待機児童数を年齢別にみると、低年齢児の0～2歳児が最も多く全体の82.4%を占めている。そのうち、特に1・2歳児は15,621人で全体の68.7%を占めている。

さらに、都道府県別に見ると大都市に集中しており、地方では定員割れがおこなうなど、地域によって待機児童の状況が大きく異なることがあげられる。都市部の待機児童として、首都圏

(埼玉、千葉、東京、神奈川)、近畿圏(京都・大阪・兵庫)の7都道府県(政令指定都市・中核市含む)及びその他の政令都市・中核都市の合計は18,267人(前年より1,415人減)で、前待機児童の80.3%(前年より0.1%増)を占める。

保育所の定員数は増加しているにもかかわらず、定員の増加よりも利用希望者の増加が多いことがうかがえる。しかし、待機児童解消のための整備が続けられている大都市においても、出生数の減少により、今後利用者数の確保の問題、整備した施設の利用問題などが生じる可能性もある。

(2) 保育所の現状

2013年4月1日時点での保育所定員数は、229万人で、前年と比べて4.9万人の増加である。(厚生労働省雇用均等・児童家庭局(2013)『保育所関連状況取りまとめ』)これは、1994年の保育所入所待機児童数調査以降、過去最高の増加数となった。また、保育所への入所児数も増加し、2,219,581人で、前年と比べて42,77人増加している。年齢別では、低年齢児の増加が大きく、3歳未満が29,148人、3歳以上は13,631人の増加である。保育所利用率(保育所利用児童数÷就学前児童数)では、2013年には35.02%となり、前年度より0.8%増加している。

保育所は保育に欠ける子どもの支援として、仕事と子育てを両立する支援施設の中心として機能している。それに加えて、在宅で子育てをする家庭への支援も含めた多様な支援など安心して子どもを産み育てることができる環境整備を総合的に推進していくことも求められている。

待機児童解消の推進に加え、一時預かり保育、延長保育、低年齢児保育など多様な保育サービスの推進が図られている。また、地域子育て支援拠点事業として、地域の家庭等に対する育児不安についての相談事業、子育てサークル等への支援を行っている。

多様な保育サービスによる業務の増加に加え、気になる子どもへの支援、障がいを持つ子どもへの支援、児童虐待の早期発見・予防、被虐待児への対応など業務が多様化・複雑化している。しかし、保育の現場ではこれらに対応する保育士不足²、離職率の高さが問題となっている。

(3) 幼稚園の現状

学校基本調査によると、2013年度幼稚園数は13,043園で、前年度より127園減少している。(文部科学省 2013)特に公立の幼稚園の減少は大きく、10年前の2003年度調査と比較すると919校の減少となり、私立の212校と比較しても急激な減少となっている。在園児数は、1,583,664人で前年度より20,561人減少している。年齢別にみると、3歳児の在園率は低く、5歳児の在園率が最も高くなっている。地域別に見ても、幼稚園修了者数は地域差が見られる。幼稚園修了者数の比率が高いのは、沖縄79.9%、神奈川67.9%、埼玉67.3%となっている。一方比率が低いのは、石川26.9%、新潟28.5%、富山28.6%となっている。また、定員

割れをしている幼稚園も多く、「第2回幼児教育・保育についての基本調査」(ベネッセ2013)によると、3～5歳児を受け入れる私立幼稚園の79.4%、国公立幼稚園の94.2%が定員割れという結果になった。

少子化が進むだけでなく、就労する母親の増加により、幼稚園入園児数が減少したため、1997年、文部省は「預かり保育促進事業実施要項」を策定し、幼稚園の在園児に対する「預かり保育」を開始した。「預かり保育」とは、通常の教育時間4時間の前後や長期休業期間中などに、地域の実態や保護者のニーズに応じて園児を保育する事業である。これは私立幼稚園の生き残り策と保育所待機児童の解消策として機能している。「幼稚園教育要領」にも「子育て支援事業」として明記され実施されている。

また、少子化や保護者のニーズによって条件整備が行われ、満3歳になった時点での入園も認められるようになり、構造改革特区では、満3歳になる年度の初めから入園が認められるようになった。これらの措置により1960年(昭和35年)当初、幼稚園の3歳児入園率は1.8%であったが、2013年度は27.8%と増加している。一方、4歳児、5歳児の入園率は減少あるいは横ばいの傾向である。

さらに、2001年度から2005年度にかけて「幼稚園教育振興プログラム」が策定された。これは、①入園を希望するすべての満3～5歳児の就園 ②幼稚園における子育て支援の充実 ③幼稚園と小学校の連携の推進 ④幼稚園と保育所の連携の推進がプログラムの柱となり、これに沿った施策が展開されている。

このように、幼稚園でも少子化に伴う利用者数の減少により、様々な保育サービスを実施している園も増加しているが、今後進むと考えられる出生数の低下により、幼稚園の定員割れはより深刻な問題になる。

(4) 認定こども園の現状

待機児童解消と、幼稚園の施設数の減少や定員割れの問題に対応する施策として、「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」として2006年から「認定こども園」制度が実施された。認定こども園の認定件数は、2013年4月1日現在1,099件である。前年度の909件か190件増加している。その内訳は、幼保連携型594件、幼稚園型317件、保育所型155件、地方裁量型33件である。幼保連携型の増加が最も多く、前年度と比較しても80件の増加となる。(文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室 2013)

2006年に「認定こども園」制度がスタートした時点では、保育所、幼稚園に続く施設として、待機児童問題の解消や、柔軟な保育を提供する施設として期待されていたが、認定件数は伸びが進まない状況であった。当初1000か所を認定の目標としたが、普及は難しく現在の数値となっている。その背景として、厚生労働省と文部科学省の二重行政が問題と言われた。保育所と幼稚園では会計基準が異なるため、会計処理が複雑であるという問題や、施設によっては負担金・補助金制度が十分に受けられないといった運営費の問題なども生じた。また、認定、運営に係る手続きや提出する書類が煩雑となり、幼稚園にとっては、認定こども園の設備基準、

職員の配置基準が従来よりも厳しいものが多いことなどがデメリットとして挙げられた。(尼崎市児童環境づくり推進協議会 2009:13)

(5) 認可外保育施設の現状

認可外保育施設については、自治体の認証、認可を受ける「認証保育施設」と、認証、認可を受けない保育施設「その他の保育施設」が含まれる。「認証保育施設」は、国の認可基準は満たしていないが、自治体が独自に定めた基準に達し、自治体から助成を受けて運営される施設である。例えば東京都認証保育所や横浜保育室などである。

「その他の保育施設」は、事業主が従業員のために設ける保育施設である事業所内保育所や院内保育施設、ベビーホテル、その他の施設がある。

厚生労働省の調査によると、2012年3月31日現在、認可外保育施設は7,739か所で、前年より160か所増加している³。また、利用者数は184,959人で前年より1,148人減少している。年齢別では、0～2歳児は、97,887人、3歳以上の子どもは78,956人となり、この他にも両親が夜間働いているなどの理由で利用している小学校入学後の学童も8,116人利用している。認可外保育施設は、待機児童問題を解消する保育施設としての機能も大きく、利用者のニーズに対応し様々なサービスや、質の高い保育を提供している施設もある。しかし、保育料が高く、一部は質の確保が十分であるとは言い難い。これらの認可外保育施設の廃止・休止の数は、601施設にものぼる。

認可外保育施設(届出対象施設)に対する立入り検査の実施状況によると、2011年(平成23年)度の立入り調査結果は、ベビーホテルにおいて、指導監督基準に適合していないものが、1,311か所中725か所(55%)であった。その他の認可外保育施設においては、4,110か所中1,783か所(43%)、事業所内保育施設では、215か所中67か所(31%)と、多くの保育施設が適合していない結果となった。

適合していない主な項目として、乳幼児や職員の健康診断の実施、非常災害に対する具体的計画(消防計画)の策定・訓練の実施、利用者に対する契約内容の書面による公布、保育に従事するものの数などである。詳細は以下の通りである。(厚生労働省 2013『平成23年度認可外保育施設の現状とりまとめ』)

○ベビーホテル

1. 乳幼児の健康診断の実施 : 332か所
2. 職員の健康診断の実施 : 322か所
3. 非常災害に対する具体的計画(消防計画)の策定・訓練の実施 : 278か所
4. 利用者に対する契約内容の書面による交付 : 207か所
5. 保育に従事する者の数 : 184か所

○その他の認可外保育施設

1. 乳幼児の健康診断の実施 : 676か所
2. 職員の健康診断の実施 : 620か所

3. 非常災害に対する具体的計画（消防計画）の策定・訓練の実施 : 569 か所
4. 利用者に対する契約内容の書面による交付 : 443 か所
5. 施設及びサービスに関する内容の提示 : 406 か所

○事業所内保育施設

1. 非常災害に対する具体的計画（消防計画）の策定・訓練の実施 : 18 か所
2. 乳幼児の健康診断の実施 : 17 か所
3. 施設及びサービスに関する内容の提示 : 14 か所
4. 保育に従事する者の数 : 12 か所
5. 職員の健康診断 : 10 か所
6. 利用者に対する契約内容の書面による交付 : 10 か所

これらの「指導監督基準に適合していないもの」についての最終的な指導状況は、主に「口頭指導」「文書指導」であるが、「改善勧告」1 か所（その他の認可外保育施設）、「公表」2 か所（その他の認可外保育施設）も行われている。

2. 子ども・子育て支援新制度による新たな子育て支援

政府は少子化社会対策会議の決定により、2010年1月に子ども・子育てシステム検討会議を設け、検討を開始した。その後、「基本制度」「幼保一元化」「こども指針（仮称）」の3つのワーキンググループを開催し検討を進めた。2011年7月に「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」、2012年2月に「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」を公表し、その後「子ども・子育て新システムに関する基本制度」等を少子化社会対策会議において決定した。

政府は、2012年3月に、社会保障・税一体改革関連法案として「子ども・子育て支援法案」、「総合子ども園法案」、「子ども・子育て支援法及び総合子ども園法の施設に伴う関係法律の整備等に関する法律」の3法案を2012年通常国会に提出した。その後、国会審議等によって、2006年に成立した「就学前の子どもに関する教育・保育等の総合的な提供の推進に関する法律」を「改正認定こども園法」と修正された。同年8月に「子ども・子育て支援法」「改正認定こども園法」及び「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の関連三法が成立、公布された。当初の政府案では「子ども・子育て新システム」といわれたが、国会審議の途中で大幅な修正が加えられ、現在は「子ども・子育て支援新制度」となり、2015年4月より施行される予定となった。

核家族化や地域のつながりの希薄化、子育てに対する不安や孤独感など子育てをめぐる環境は厳しく、さらに待機児童の問題、仕事と子育ての両立の困難さなどが問題となり、子どもを生み、育てたいという希望をかなえるには厳しい状況が見られる。「子ども・子育て支援新制度」は、それらの問題に対処するための施策として、幼保一体化を含む新たな子育て支援の制度と

して検討された法案だったが、幼保一体化は、一部のみとなった。これにより、我が国の就学前教育・保育施設は、幼稚園、保育所、認定こども園に加え、地域型保育施設として、小規模保育施設、家庭的保育施設、居宅訪問型保育施設、事業所内保育施設も含め、これまでより複雑になった。

子ども・子育て支援新制度は、すべての子どもへの良質な生育環境を保障し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくこと、施策を推進するために新たな一元化システムを構築することを掲げている。子ども・子育て支援新制度のポイントは、大きく3つに整理される。

① 財源・給付の一元化

これまで、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省、また各省庁でも施策内容によって、担当部署が分かれており、財源も異なるため、縦割りで行政が行われてきた。この新制度では、新たな体制として財源や給付など一元的に行うことができるようになる。さらに、質の高い幼児教育や保育を地域のニーズに応じて、総合的に提供するなど、子どもや家庭を支援する新しい仕組みが図られる。

② 認定こども園法の改正

当初は、総合こども園法により、既存の認定こども園法を廃止し、新たな総合こども園制度の創設を検討していたが、学校教育への株式会社等の参入については承認を得難く、3党合意で総合こども園法案を取り下げて、認定こども園法を改正することになった。「幼保連携型認定こども園」のみ「学校及び児童福祉施設としての法的位置づけを持つ単一の施設」となり認可・指導監督などを一本化した

③ 保育に対する市町村の責任の明確化

「子ども・子育て支援新制度」では、幼児期の学校教育、保育、地域の子ども・子育て支援において、実施主体は市町村とし、恒久財源の確保、政府の推進体制の整備、子育てに関する関係者が集まって開催する「子ども・子育て会議」の設置も定めている。「子ども・子育て会議」は、国だけでなく、市町村等に対しても設置を努力義務としている。

3. 子どもの最善の利益の保障から見た新たなシステムの矛盾

(1) 子どもの最善の利益の概念

「子どもの最善の利益」という概念は、「子どもの権利条約」⁴において、「子どもにかかわるすべての公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮される（3条1項）」と規定されている。これまでの子どもを「権利の享受」の立場から「権利行使」の主体ととらえていることが特徴である。これは、子どもの立場から、子ども自身がどう考えるかという視点を持ち、大人と子どもがお互いの納得を形成するよう話合う態度を大切にしていくことの必要性を示している。（松本 2006：102）

さらに、「子どもの権利条約」における「子ども最善の利益」のとらえ方について、北川は「子どもの最善の利益」とは、子どもの発達の可能性、また成熟・自立への成長過程の保障である

と述べている。(北川 1995: 111-112) 具体的に「子どもの権利条約」を見ると、「人格の全面的かつ調和のとれた発達」のために家庭教育が重視され、(前文六段)「生存および発達を可能な最大限の範囲において確保する」(第6条2項 生命への権利、生存・発達の確保)、「身体的、心理的、精神的、道徳的および社会発達のための十分な生活水準への権利が保障され(第27条生活水準への権利)、「子どもの人格、才能ならびに精神的および身体的能力を最大限可能なまで発達させること」(第29条教育の目的)に掲げていることに現れている。

「子どもの最善の利益」の保障とは、権利の主体として子どもの視点から子どもの考えや意見に耳を傾け、独立した人格である子どもの意見を反映させることである。また、それは、子どもの発達と自立を保障するものでなければならない。

日本の教育・保育において、「子どもの最善の利益」を保障するために、それぞれの方針やあり方が定められている。保育所保育指針において、「保育所は、児童福祉法第39条の規定に基づき、保育に欠ける子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない」(第一章総則、2保育所の役割(1))と規定している。保育所は、子どもの発達の可能性、成熟・自立への成長過程を保障するために、ふさわしい環境を提供する役割を持つことになる。

「学校教育法」においては、「幼稚園は、義務教育及びその他の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適切な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」とされ、「子どもの最善の利益」の概念が示されている。

さらに、「子ども・子育て支援法に基づく基本指針(案)」においては、子ども・子育て支援の意義に関する事項として、「子ども・子育て支援については、この法の目的を達成するため、「子どもの最善の利益」が実現される社会を目指すとの考え方を基本に、子どもの視点に立ち、子どもの生存と発達が保障されるよう、良質かつ適切な内容及び水準のものとする必要がある」と明記された。

このように、それぞれの施策の中で規定されているが、「子どもの最善の利益」の保障とは何か、そして今後の新制度においても、それが反映される内容となっているか、検討の必要がある。

(2) 保育・教育給付と保育施設の拡充

「子ども・子育て支援新制度」では、財源や給付の一元化において、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」と小規模保育、家庭的保育等への給付である「地域型保育への給付」が創設された。認定こども園、幼稚園、保育所、客観的な基準を満たした施設の利用者に対する「施設型給付」が位置づけられたが、認定こども園について「学校及び児童福祉施設としての法的位置づけを持つ単一の施設」となったのは、「幼保連携型」だけで、認可や指導監督等を一本化することなどにより、二重行政の課題を解消することとしている。一方「幼稚園型」「保育園型」「地方裁量型」の3施設は、財源措置のみ「施設型給付」で一本

化されたが、施設体系は現行のまま引き継がれた。

「地域型保育給付」では、多様な施設・事業から、利用者が選択できる仕組みが創設された。事業の種類として「小規模保育（利用定員6人以上19人以下）」「家庭的保育（利用定員5人以下）」「居宅訪問型保育」「事業所内保育（その事業所の従業員の子どもにも保育を提供するほか、地域において保育を必要とする子どもにも保育を提供）」の4つがある。

これらの小規模保育や家庭的保育等は、待機児童が都市部に集中していることや、3歳未満児の待機児童が多いことに対応するために、都市部において利用者のニーズに対応できる仕組みとして掲げられている。これらの事業を実施するためには、地方自治体の認可が必要となるが、「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、認可するものとする」として、積極的に認可が図られることとなる。認可外保育施設に対しても補助を行い、保育料の補助の対象となる事業者の範囲が拡大されることは、事業者にとっても新規参入しやすくなる。しかし、同時に事業の多元化が基準の多様化、低下、子どもの保育の格差が生じないように適切な基準の設定が必要となる。

（3）質の高い幼児教育と保育の提供

「子ども・子育て支援新制度」が検討された背景には、「幼児教育や保育は、生涯にわたって人間形成の基礎を培う上で重要であり、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。」という視点がある。

それに基づき、保護者の就労状況等に関わらず、それぞれ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、保育を一体的に提供するために、認定こども園制度の改善が行われた。

現在の保育所保育指針、学校教育法、幼稚園教育要領においては、「保育」と「教育」は、日常の子どもの生活、遊びを通して相互に関連しあいながら、子どもの発達を促すものとしてしている。しかし、子ども・子育て支援法における「教育」と「保育」は「教育活動」と「保育活動」に区別されている。

子ども・子育て支援法と改正こども園法における「教育」と「保育」の定義については、「教育」に関して、共通して義務教育の基礎を培うことを目的としている。「子ども子育て支援法」においては、第一章総則第七条第二項で、「教育とは、満三歳以上の小学校就学前の子どもに対して、義務教育及びその後の教育の基礎を培うもの」と記述されている。「改正認定こども園法」においては、第一章総則第一条で「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」と記述されている⁵。しかし、義務教育の基礎とは何を指し、具体的にどのように育成しようとするのかなど、幼児期の教育の特性について述べていない（藤原 2013：48）。

さらに、「保育」に関しても、「子ども・子育て支援法」と「改正こども園法」では「保育」を児童福祉法第六条の三第七項に規定する「保育」としている。つまり、児童福祉法に位置づけられる乳幼児を対象とするが、「家庭において保育を受けることが一時的に困難となった乳

児又は幼児について、保育所その他の場所において、一時的に預かり、必要な保護を行う事業」と位置づけている。これは、常時保育園で過ごす子どもには該当せず、保育所保育指針における保育所の役割「保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている」が考慮されていない（藤原 2013：48）。

新たな幼保連携型認定こども園では、3歳児未満の保育は義務付けられておらず、3歳児以上は、幼児教育として就学前準備教育となり、3歳未満児はその対象とならない。さらに、標準の教育時間以外は保育となり、時間預かりの託児的な位置づけとなっている。

例えば、改訂保育所保育指針では、新しく「食育」の項目が取り入れられ、子どもの発達の保障として重要性が高いことが示されている。アレルギーを持つ子どもの増加や、生きる力を育てるために、日常生活や活動の中に「食育」の内容を取り入れ、「食」に関する知識と「生きる」力を養う両輪が相互に関連している。公立保育所では、経費削減のために給食の外部委託が認可されるようになり、「食」が日常生活とかけ離れたものになろうとしている。また、アレルギーを持つ子どもへの対応も困難になる。

子どもの発達の保障の視点からも、「保育」と「教育」は区別されるものでなく、相互に関連しあいながら、子どもの発達を促すものである。そのために、こどもの発達の特性をふまえて、これまでの幼児教育・保育現場での取り組みや実践内容を発展させていく必要がある。

さらに、子ども・子育て支援新制度では、保育の質の向上を目指している。しかし、一方では、新しく創設された「地域型保育支援事業」においては、企業参入が促進されると考えられる。また、家庭的保育者（保育ママ）の活用においては、保育士資格を持たなくても簡易研修を受けただけで保育にあたることができる仕組みとなっている。近年の子育て不安や、子どもの育ちの問題など、子どもやその家庭、また子どもをとりまく環境の整備など、多様な取り組みが求められている。その中でも、保育所や幼稚園における子どもとその家庭に対する支援や、保育・教育の研究や取り組みなどは、我が国の就学前教育・保育において重要な役割を果たしてきた。近年の子育て不安や、子どもの育ちの問題など多様な子育て支援やサービスが求められる中で、子どもの権利を保障するための保育・教育の質の確保が求められる。

3. 子ども・子育て支援新制度の課題

「子ども・子育て支援新制度」は、すべての子どもへの良質な生育環境を保障し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくこと、施策を推進するために新たな一元化システムを構築することを掲げている。しかし、それらは同時に「子どもの最善の利益」を保障する仕組みでなければならない。

そのために、まず保育の内容・質の確保が重要となる。今回の新制度では、認定こども園の「幼保連携型」においては、設置主体を国、自治体、学校法人、社会福祉法人のみとし、「幼稚園型」においては、設置主体は国、自治体、学校法人のみとなり、学校教育法に基づく「教育」において株式会社等の参入を認めなかった。一方、「保育所型」「地域裁量型」は設置主体制限なし、さらに「地域型保育事業」の創設によって、「保育」の「ビジネス化」が進むことになる。

これまで規制緩和や、民間による保育サービス事業の参入が活性化してきたが、「地域型保育事業」の創設によって、企業の保育産業への進出がさらに激しくなると考えられる。保育施設のサービス競争には拍車がかかり、利用者にとって便利なサービス、例えば長時間保育、駅前保育、産休あけからの保育など、多種多様なサービスが展開されることが予測される。

政府はこれを10年間の暫定措置として位置づけ、待機児童解消や、その中でも3歳児未満に集中する大都市において、保育施設を確保するのが困難な状況に対応するために、マンションや空き店舗などを利用して保育の量の拡大を図っている。新制度は児童福祉施設最低基準を満たしていない保育施設、小規模保育施設や家庭的保育施設などを認可し推進している。認可外保育施設には、設備、施設、カリキュラムなどを持つ保育施設もあり、設備は十分でなくとも、子どもによりそった温かい保育を実施している施設もある。しかし、民間や企業の参入は、利益を上げるため、「保育」を「福祉」から「ビジネス」として転換してしまうことが考えられる。利益を上げるために、多くの子どもを詰め込む、あるいは人件費を削除するなど、企業の競争原理によって保育の質の低下と事故の危険性を招くことも予想される。

また、家庭的保育者（保育ママ）の活用においては、保育士資格を持たなくても簡易研修を受けただけで保育にあたることができる仕組みとなっている。近年の子どもの育ちに関わる多様な課題に対応できるための知識・技術など不十分な保育者が待機児童解消のためだけに「子守り」をすることは、子どもが健全に育つ権利の保障につながらない。

近年の保育現場では、通常の保育業務に加えて、子育て不安や、気になる子ども、障がいを持つ子ども、被虐待児への支援、アレルギーを持つ子どもへの対応など、多様な取り組みが行われている。これまでの保育所における子どもとその家庭に対する支援や、幼稚園における幼児教育の研究や取り組みは、我が国の就学前教育・保育において重要な役割を果たしてきた。保育施設は、待機児童解消のための「子守り」の場であってはならない。さらに保護者の多様なニーズを満たすだけでなく、子どもにとって最善の利益が保障されるために、子どもの発達が保障される環境と、子どもの福祉を考慮した保育の質・内容が提供されるために、認可基準、カリキュラム、保育者の資質などの検討が求められる。

さらに、新制度により、幼児期の学校教育、保育、地域の子ども・子育て支援において、実施主体は市町村とし、恒久財源の確保、政府の推進体制の整備など、自治体の裁量に任せることになる。財源の確保が難しい地自体など、利用者の負担増も考えられ、利用したくても利用できない家庭や、保育水準や保育の質の低下、地域格差が生じることも考えられる。地域の財政状況や家庭の経済状況によって、子どもが教育や保育を受けられない、あるいは教育や保育に格差が持ち込まれてはならない。

また、教育・保育の質を確保するためには、現場の労働環境の改善が必要である。保育現場では、保育士の離職も高く保育士不足も大きな問題となっている。保護者のニーズに応えるために、これまでも多様な保育サービスの実施、近年の子どもの育ちや保護者支援など多種多様な業務も求められ、現場の保育士の負担も大きくなっている。それらに加え、様々な問題を持つ子どもや家庭を支援するために保育者の資質向上も求められている。その中で、現場での保

育士不足の問題、非正規職員の増加、変則労働勤務など、労働環境も厳しく、保育士資格保有者（潜在保育者）は約60万人と言われるが⁶、保育の現場では保育士が不足している。その理由として、「仕事と子育ての両立が困難」「人間関係」などがあげられている⁷。

今回の新制度では、保育環境の整備、保育者の処遇などについて言及されていない。「子どもの最善の利益」に基づいた教育や保育を実施するには、現場での経験・知識が必要であり、質の高い人材確保も今後の課題である。さらに、短期間ではなく長期間にわたって子どもの発達のために、子ども一人ひとりと向き合い寄り添って、保障していくことが重要になる。そのためには、保育者の離職率の高さ、非正規雇用の問題、給与等の待遇改善など早急に図られる必要がある。

4. おわりに

2013年4月安部首相は、「待機児童解消加速化プラン」として、2013・2014年度の2年間で20万人、2017年度末までに40万人の子どもを受け入れるために、保育施設を拡充して、5年間で待機児童ゼロを目指すことを発表した。

これは、緊急プロジェクトとして、子ども・子育て支援新制度の施行までに、保育施設のハコモノを増やし、保育士の人材確保などにより待機児童解消を目指すものである。これにより、小規模保育事業、事業所内保育施設への企業参入の緩和はさらに進められ、新制度の問題点や、課題となる保育の質・内容については十分に検討されず、さらに保育の内容・質の低下を招くことが予想される。保育士確保施策として、民間施設給与等改善費が、保育士等の勤続年数に応じて上乘せされることになった。しかし、これは、保育士等処遇改善臨時特例事業であり、今後これが継続されるか不明である。

「保育」とは、子どもをただ「子守り」することを意味するものではない。一人ひとりの子どもに向き合い、時間をかけてその子どもに合った発達を保障していくものである。それには、適切な知識と技術をもった人材や、カリキュラム、設備など適切な環境・施設が不可欠である。狭い空間に多くの子どもが詰め込まれ、あるいは、経験や知識も乏しい不特定の保育者によって長時間保育を受けることは、それは本当に子どもが望んでいることであろうか。それは子どもにとって最善の利益の保障になるのであろうか。

格差と貧困が広まる中、育児と仕事の両立をせまられる女性は増加しており、これらの施策で国や企業は、ますます女性を企業戦士として、労働市場に押し出すことになるであろう。しかし、子どもにとって発達の保障と、最善の利益の保障がなされているとは言い難い。「ワークライフバランス」は、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現」、「就労と子育ての両立」、「家庭における子育て」の包括的支援を目指したものである。しかし、経済優先の結果、新制度においては「子どもを預けて仕事に出る」ことを強化している。保育施設に子育ての責任と負担を押し付けるのではなく、国、自治体、社会全体で、低年齢児を持つ家庭がもっと子どもと向かい合える生活の保障と経済的な支援が確保できるシステムを構築する必要がある。子どもの最善の利益、子どもの発達の保障は、今後の社会を支える基礎となるからである。

《注》

1. 『平成 21 年度全国児童家庭調査結果の概要』（厚生労働省雇用均等・児童家庭局 2011）未就学児童の状況を見ると、「保育所」に通っている子どもが 33.0%（平成 16 年 30.7%）、「幼稚園」に通っている子どもが 29.4%（平成 16 年 26.8%）である。その他の保育施設として、「事業所内保育施設」「認可外保育施設」などが 3.4%（平成 16 年 1.5%）で、「自宅知り合いの家等」34.2%（平成 16 年 41.0%）である
2. 『第 2 回幼児教育・保育についての基本調査』（ベネッセ 2013）では、「園運営上、保育者の確保が課題である」と回答した保育園は、公営保育園で 48.8%（「ととてもあてはまる」の数値）、私営保育でも 46.5% である。2008 年の第 1 回調査と比較しても、公営保育園で 0.6 ポイント、私営保育園で 11.1 ポイントの増加である。
3. 『平成 23 年度 認可外保育施設の現状とりまとめ』（厚生労働省 2013）では、「認可外保育施設」とは、児童福祉法に基づく都道府県知事などの認可を受けていない保育施設のことと、このうち、①夜 8 時以降の保育、②宿泊を伴う施設。③一時預かりの子どもが利用児童の案数以上、のいずれかを常時運営している施設については、「ベビーホテル」と言う。本調査では、「認証保育所」などの地方単独保育事業の施設も対象に含むが、事業所や病院が従業員のために設置する「事業所内保育施設」は含んでいない。しかし、参考のために事業所内保育施設も把握できるものについては集計し、結果を記載している。
4. 『児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）』は、子どもの基本的人権を国際的に保障するために定められた条約である。18 歳未満を「児童（子ども）」と定義し、国際人権規約（第 21 回国連総会で採択・1976 年発効）が定める基本的人権を、その生存、成長、発達の過程で特別な保護と援助を必要とする子どもの視点から詳説。前文と本文 54 条からなり、子どもの生存、発達、保護、参加という包括的な権利を実現・確保するために必要となる具体的な事項を規定している。1989 年の第 44 回国連総会において採択され、1990 年に発効した。日本は 1994 年に批准した。
5. 『子ども・子育て支援法』（第一章総則第七条二）
この法律において「教育」とは、満三歳以上の小学校就学前子どもに対して義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして教育基本法（平成十八年法律第二十号）第六条第一項に規定する法律に定める学校において行なわれる教育をいう。
『改正認定こども園法』（第一章総則第一条）
この法律は、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並びに我が国における急速な小子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に伴い小学校就学前の子どもの教育及び保育に対する需要が多様なものとなっていることに鑑み、地域における創意工夫を生かしつつ、小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講じ、もって地域において子どもが健やかに育成される環境の整備に資することを目的とする。
6. 『待機児童の速やかな解消に向けて』（厚生労働省雇用均等・児童家庭局 2013）によると、

潜在保育士は約 60 万人とされている。

7. 『平成 23 年度厚生労働省委託事業 潜在保育士ガイドブック』（ポピンズ 2012）では、「保育園を離職した理由」として、個人の状況では、「家庭と仕事の両立が難しい」が 25.6%、「近い将来結婚、出産などを控えている」が 18.6%、「自身の健康・体力」が 17.8% である。職場環境では、「人間関係」が 26.5%、「雇用条件に不満」が 16.9% となっている。

《参考文献》

- 尼崎市児童環境づくり推進協議会認定こども園部会（2009）『尼崎市における認定こども園の現状と今後の取り組みについて』尼崎市環境づくり推進協議会
- 株式会社ポピンズ（2012）『潜在保育士ガイドブック－保育士再就職支援事業・保育園向け報告』http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/h120423_g.pdf
- 株ベネッセ（2013）『第 2 回幼児教育・保育についての基本調査報告』株ベネッセ
- 北川善英（1995）『子どもの人権と「子どもの最善の利益」』The educational science Journal of the Yokohama National University 35, 105-114, 1995-10-31 pp.111
- 厚生労働省（2013）『子ども・子育て支援法に基づく基本指針（案）』厚生労働省配布資料 1-1
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2013）『保育所関連状況取りまとめ（平成 25 年 4 月 1 日）』
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2011）『平成 21 年度 全国家庭児童調査結果の概要』
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2013）『待機児童の速やかな解消に向けて』
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局（2013）『平成 23 年度 認可外保育施設の現況とりまとめ』
- 高木浩子（2005）「少子化時代の就学前保育施設のあり方」総合調査『少子化・高齢化とその対策総合調査報告書』国立国会図書館調査及び立法考査局
- 文部科学省（2013）『学校基本調査－平成 25 年度（速報）結果の概要』http://www.mext.go.jp/component/b_menu/houdou/_icsFiles/afieldfile/2013/08/07/1338338_02.pdf
- 文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室（2013）『認定こども園の平成 25 年 4 月 1 日現在の認定件数について』<http://www.youho.go.jp/press/30423.html>
- 日本経済情報課（2005）『日本の保育サービス産業の動向』JETRO Japan Economic Monthly November 2005
- 日本総研（2012）「税・社会保障改革シリーズ 子ども・子育て新システム関連法案の評価～待機児童問題をめぐって～」『政策観測』No.44
- 内閣府（2012）『子ども・子育て白書（平成 24 年版）』、勝見印刷株式会社
- 内閣府（2013）『少子化社会対策白書（平成 25 年版）』、勝見印刷株式会社
- 内閣府（2013）『平成 25 年版子ども・若者白書』、印刷通販
- 長田安司（2013）『「便利」な保育園が奪う本当はもっと大切なもの』幻冬舎ルネッサンス
- 藤原辰志（2013）『子ども・子育て新システムの問題点—幼保一体化政策「関連三法」について』

て一』愛知江南短期大学紀要（2013）42 pp.45 - 55 p.48

松本なるみ（2006）『社会的養護における子どもの最善の利益とは—子どもの養育に必要な要員の検討を手がかりに—』鳴門教育大学研究紀要 第21巻, 2006

文部科学省初等中等教育局幼児教育課（2013）『平成24年度 幼児教育実態調査』文部科学省