

基礎問題プロジェクト第10回研究会

「養育環境の現代的課題～“子ども・子育て新システム”をめぐる～」

日時 2011年10月30日(日) 13:00～16:30

場所 お茶の水女子大学本館103教室

報告

岡本 利久 (厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課課長補佐)

「子ども・子育て新システムについて」

永瀬 伸子 (お茶の水女子大学教授)

「親の就労の視点から：幼保一体化」

菅原 ますみ (お茶の水女子大学教授)

「養育・保育・養護の質と子どもの発達」

平岡 公一 (お茶の水女子大学教授)

「社会政策・社会福祉政策のなかでの子ども・子育て政策の問題」

司会

菅原 ますみ

基礎問題プロジェクト第10回研究会では、グローバルCOEと本学「ジェンダー・格差センシティブな働き方と生活の調和」との共催で、今後の子どもの養育環境の変化に大きくかわる“子ども・子育て新システム”をめぐる検討をおこなった。

内閣府と厚生労働省で「子ども・子育て新システム」策定に関わってきた岡本利久氏の基調講演では、これまでの議論の経緯、保育の量的拡大、選択肢の拡大という方向性、および幼保一体化による「こども園給付」を軸とした制度の仕組みが示された。また後半では、本学の永瀬伸子教授（「ジェンダー・格差センシティブな働き方と生活の調和」

リーダー）から、働く女性にかかる負担の大きさから仕事と子育ての両立が進んでいない現状と、長時間労働や性別役割分業の早期の見直しの必要性が指摘され、GCOE事業担当者の菅原からは、家庭内外の養育環境の質が子どものよりよい育ちと関連すること、育児の担い手が誰であるかよりケアの良質さを重視すべきであることが報告された。同じくGCOE事業担当者の平岡公一教授は、社会政策研究の立場から「子ども・子育て新システム」を位置づけるとともに、今後モニタリングと評価を組み込んだ制度設計が必要であるとの提言を行った。当日は学内外からの参加者を得て、活発な議論が行われた。（菅原 ますみ）

(司会)

みなさま、休日にもかかわらずお集まりいただき、ありがとうございました。本日はグローバルCOE「格差センシティブな人間発達科学の創成」基礎問題プロジェクトと「ジェンダー・格差センシティブな働き方と生活の調和」の共同開催で、新しく採用が予定されている「子ども・子

育て新システム」について伺い、その課題について話し合っていきたいと思います。1時から4時までと少し長いプログラムですが、どうぞ最後までよろしく願いいたします。

今日のプログラムは、最初の60分間で元内閣府共生社会政策統括官付参事官補佐で、現在は厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課の課長補佐をされている岡本利久さん

に、新システムについてのご解説をお願いしています。その後、短い休憩を挟んで、本学の生活科学部教授、永瀬伸子先生に「親の就労の視点から：幼保一体化」と題して新システムに絡むお話を頂戴します。こちらが30分を予定しています。次に、司会をさせていただいている私、文教育学部の菅原の方から「養育・保育・養護の質と子どもの発達」ということで、子どもの発達の視点からお話をさせていただきます。最後に、本学文教育学部教授、平岡公一先生に、社会福祉政策の中での今回のシステムの歴史的経過などについてお話をさせていただきます。

それでは、開会に当たりグローバルCOEの方から、平岡先生にご挨拶を頂戴します。よろしくお願いいたします。

(平岡)

私は今日の会の報告者でもありますが、「基礎問題プロジェクト」のコーディネーターの立場から、一言ご挨拶させていただきます。

本日は日曜日の午後という時間帯の開催にもかかわらず、お忙しい中お集まりいただきましてありがとうございます。私どもはグローバルCOEプログラム「格差センシティブな人間発達科学の創成」というテーマで、研究教育活動を行ってきました。

このプログラムは、基本的に三つの教育研究領域でそれぞれテーマを掲げて進めてきましたが、その中でやはり全体を総合的にとらえていく統合的な研究教育が必要だろうということになり、「基礎問題プロジェクト」という名称で領域をまたがる課題を扱う、全体のプロジェクトの中のサブプロジェクトのようなものを途中からスタートさせました。

これまで何回か、このような公開の研究会を開催してきました。その中では幼保一体化の問題を取り上げたこともありますが、現在、それが具体的な政策形成の段階に入っているということで、その問題を集中的に取り上げるという企画を立てて、菅原先生が一貫して準備をしてくださって、その企画が実現いたしました。

今日は、特に厚生労働省で、またその前に内閣府で、「新システム」実現に向けて準備のお仕事を中心的に担ってこられた岡本さんにお越しいただくことができ、大変ありがとうございます。今ご紹介したプログラムで進めますが、質問・討論の時間には、学生、院生の皆さんもぜひ積極的に発言をしていただきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

(司会)

平岡先生、ありがとうございます。それでは会に入らせていただきます。岡本利久さん、よろしくお願いいたします。

ます。

報告1：岡本 利久（厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課）

「子ども・子育て新システムについて」

はじめに

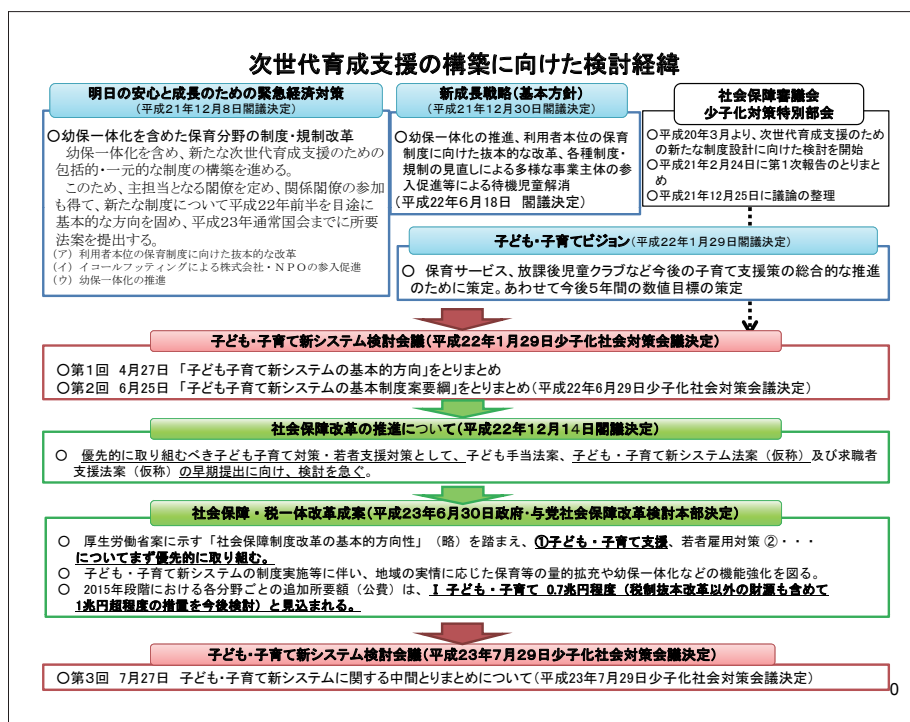
厚生労働省雇用均等・児童家庭局は、平成13年に省庁再編があったときに、労働省の女性局と厚生省の児童家庭局が一緒になった局です。霞が関は広いのですが、いろいろな役所の中で元は二つに分かれていた省の局が一緒になったのは、実は女性局と児童家庭局しかありません。私は今、そこで勤務しています。厚生省に入って十数年になりますが、わりあい子どもの世界に携わることが長くなっており、その中で児童虐待や保育の関係にも携わりましたが、この間までは内閣府で子ども・子育て新システムを担当していました。今、雇用均等・児童家庭局では、新システムだけでなく子ども手当や児童虐待、あるいは母子保健なども含めて、局のほぼすべての案件にかかわっています。

本日は、新システムについてお話をいただく機会を頂きまして、ありがとうございます。学際的な研究の分野から見られているのと、私ども行政の内部で制度の企画をするという立場から見ているのでは視点が違うと思いますので、双方の視点が出てくればと思っています。かなり込み入ったといいますか、いろいろなことを変える議論をしていますので、マスコミの報道だけではなかなか分からない面があります。行政の説明が全部合っているわけではもちろんありませんが、政策担当者がどのように考えているかということ、今日は少し丁寧に説明できればと思います。

1. 次世代育成支援の構築に向けた検討経緯

まず、新システムの検討に向けた経緯がどのようになっていたかということですが、明日の安心と成長のための緊急経済対策や新成長戦略は民主党政権になってからの施策ですが、社会保障審議会少子化対策特別部会は自民政権下での議論です。従来から、保育制度の改革を中心に、次世代育成支援の仕組みについての議論自体は進んできていたということです。

他方で、民主党は皆さんご承知のようにチルドレン・ファーストを政権公約(マニフェスト)に掲げて選挙を戦ってきましたので、その施策の具現化に当たり、成長戦略等、政府全体としての経済政策の中に位置付けると同時に、これまでの議論を踏まえながら、政権としてどのように子ども・子育てを進めていくのかということの一つのビジョンの形でまとめたのが「子ども・子育てビジョン」です。実は、法律上の位置付けとしては少子化社会対策基本法があり、それに基づいて少子化社会対策大綱を5年に一度作る



ことになっています。ですから、法律上の名前は少子化社会対策大綱なのですが、通称「子ども・子育てビジョン」としています。保育や放課後児童だけに限らず、ワークライフバランスなども含めて子育て支援を進めていく総合的な政策パッケージを定めたのが、このビジョンです。ビジョンの中で、子どもや子育てを支える新しいシステムを検討していきたいと定め、それに従って、子ども・子育ての新システムを検討していこうというのが、今回の議論の始まりです。

これまでの議論の流れは、まず第1回、第2回の子ども・子育て新システム検討会議の場で仕組みの基本的な在り方を議論し、平成22年6月に基本制度案要綱を定めました。

そして、平成22年12月に「社会保障改革の推進について」の閣議決定が為されます。今、新聞紙上などにもよく出てきますが、税と社会保障の一体改革の流れは、むしろ後から付いてきた面があります。ですので、もともと子ども・子育て新システムは鳩山政権下で検討が始まったわけですが、菅直人さんが総理になった後、税と社会保障の一体改革を進めるという中で、子育て分野も社会保障改革の一環を成すものだという位置付けになってきたというのが、これまでの経緯です。社会保障全体の中で、まさに優先的に取り組むべき課題として、子ども・子育てに関して新システムの検討を急ぐという形になっています。

平成23年6月に社会保障と税の一体改革の成案決定会合が政府・与党社会保障改革検討本部で開かれ、今の社会保障はどちらかといえば年金や医療など、ある意味で高齢者にその受益層が偏っているのではないかと問題意識

を踏まえて、子ども・子育て支援に優先的に取り組んでいくことが決定されました。

もう一つは、消費税率を5%上げるといふときに、まずは年金の国庫負担や、消費税を上げたことによって政府が購入する物品の値段が上がるので、それに使う分がありますが、1%分、約2.5兆円は社会保障の機能強化に充てるべきだという議論が進んでいます。そのうちの0.7兆円程度と税制抜本改革以外の財源も含めて、1兆円を超える程度の規模の財源を、子ども・子育て支援の充実に持つべきではないかということ、平成23年6月に政府・与党として決めました。

そういう流れの中で、平成23年7月に少子化社会対策会議で「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」が決定されました。中間とりまとめということで、残された課題は後でご説明しますが、基本的には全体でどのようなサービス、どのような給付をシステムとして行っていくのか、あるいは幼保一体化をどう進めるのかということについては、ある程度まとまったという形です。

他方で、それに必要な財源について、国や地方が幾ら出して、企業からどのように出してもらうのかという話はまだまだもう少し詰めが必要だろうということで、この秋口からまた検討の体制を再開して、議論を進めつつあります。

税制改革については、所得税法の改正が過去にありましたが、その附則の中で、今年度中に所要の法的な措置を講じるとなっていますので、いつ、どの程度、どの時点で消費税を上げるのか、どのように社会保障改革をするのかと

いうあたりの議論を、とりまとめていかなければいけない状況にあります。そのスケジュールに従って、子ども・子育て新システムについても最終的な姿を得ていくことになります。

2. 子ども・子育て新システム検討会議体制

これまででは、少子化社会対策や子ども・子育てというと、どうしても厚生労働省がやっているようなイメージがあったのですが、今回の新システムでは、もちろん政府全体としての少子化社会対策会議もありますし、子ども・子育て新システム検討会議には内閣府の特命大臣と、国家戦略の担当大臣が共同議長になって、関係する厚生労働、文部科学、財政をつかさどる財務、地方関係の総務、それから企業の経済的な負担や、幼稚園や保育所のサービスへの企業参入という観点もあって、経済産業大臣も入っているという形になっています。

自民党の時代には、官庁の審議会で議論するという形が多かったのですが、今回は、もちろん有識者には入っていただいているのですが、各官庁の政務の人間が入る形になっています。実質的には作業グループに関係省の政務官が入って、その下にワーキングチームを設けて議論をしていて、今は基本制度ワーキングチーム、幼保一体化ワーキングチーム、こども指針ワーキングチームの三つのワーキングチームがあります。制度全体の在り方を議論するのは基本制度ワーキングチームで、特に幼稚園と保育所の幼保

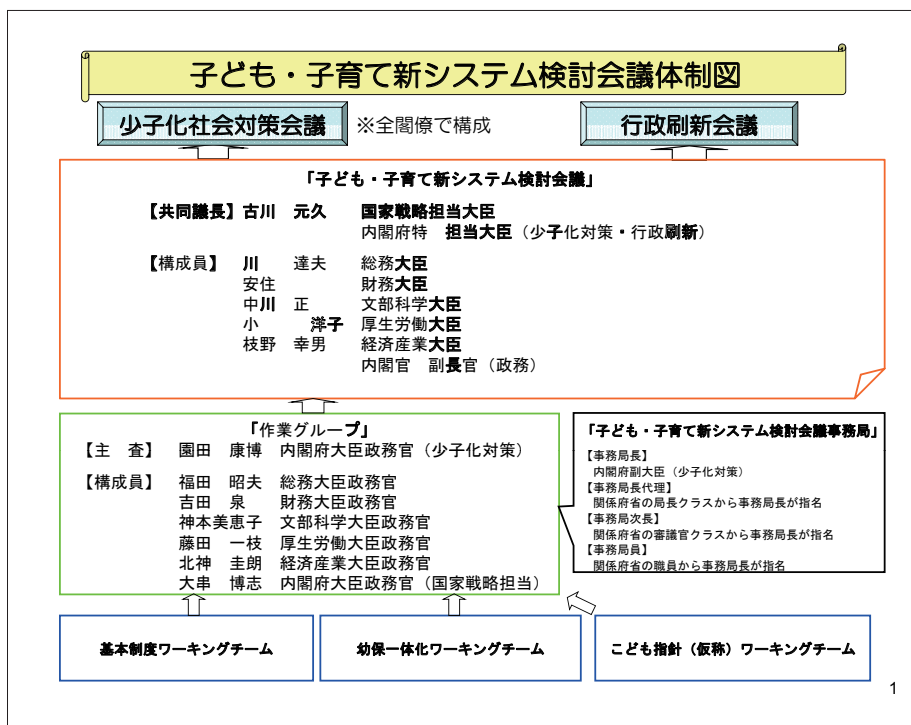
一体化を議論するのが幼保一体化ワーキングチームです。さらに、こちらの方がかなり専門的だと思いますが、幼児教育と保育の在り方について専門的な観点から議論するのがこども指針ワーキングチームです。

ご参考までに、それぞれのワーキングチームの構成員を挙げてあります。例えば、基本制度ワーキングチームの座長は内閣府の政務官が務める形になっています。さまざま関係する方がいますので、関係者の方みんなに入っていただいて議論を進めていくということで、幼児教育や保育の研究者、地方関係者、知事会や市長会の代表、保育所・幼稚園の関係の団体、あるいは労使関係、子育て支援のNPOなどの方に入っていただいています。

3. 子ども・子育て新システムの基本的考え方

次に、中間とりまとめの段階で、どのような課題認識に基づいて、どういうことをしていきたいと考えているのかをご説明します。

新システムの基本的な理念は、子どもと子育て家庭を応援する社会を実現するための制度を構築していきたいということです。子どもは社会の希望であり、未来をつくる力です。また、子どもの健やかな育ちは、今の社会を構成しているすべての大人にとって自然な願いでもあり、喜びでもあります。そして、すべての子どもが尊重され、その育ちが等しく保障されることが必要です。もう一つには、子育てに関する充実感が得られるなど、「親としての成長」



基本制度・幼保一体化・こども指針(仮称)ワーキングチームの設置

(平成22年9月16日子ども・子育て新システム検討会議作業グループ決定)

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ(副大臣、政務官級会合)の下に、以下の3つのワーキングチームを設置。

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ

基本制度WT

- 子ども・子育て新システムの検討に当たって、子ども・子育て新システムの全体像や子ども・子育て会議(仮称)の運営の在り方等について、関係者と意見交換等を行う
- 「子ども・子育て会議(仮称)」への移行も視野に入れて開催
- 「幼保一体化ワーキングチーム」及び「こども指針(仮称)ワーキングチーム」における検討状況について、必要に応じて、報告を受ける

【開催実績】
15回開催

幼保一体化WT

- こども園(仮称)の機能の在り方など、幼保一体化の具体的な仕組みを専門的に検討する
- 本ワーキングチームにおける検討状況については、必要に応じて、「基本制度ワーキングチーム」に報告する

【開催実績】
9回開催

こども指針(仮称)WT

- 専門的検討が必要であり、また期間を要する「こども指針(仮称)」について、先行して議論を開始する
- 本ワーキングチームにおける検討状況については、必要に応じて、「基本制度ワーキングチーム」に報告する

【開催実績】
6回開催

2

各ワーキングチーム構成員

「基本制度ワーキングチーム」の構成員

◎園田 康博 内閣府大臣政務官
秋田 喜代美 東京大学大学院教育学研究科教授
池田 多津美 全国公立幼稚園長会副会長
○大日向 雅美 恵泉女子大学大学院平和学研究科教授
岡本 直美 日本労働組合総連合会会長代行
奥山 千鶴子 NPO法人子育てひろば全国連絡協議会理事長
尾崎 正直 全国知事会子ども手当・子育て支援プロジェクトチームリーダー、高知県知事
菊池 繁信 全国保育協議会副会長
倉田 薫 全国市長会社会政策委員長、大阪府池田市市長
駒村 康平 慶応義塾大学経済学部教授
坂崎 隆浩 日本保育協会理事
高尾 剛正 日本経済団体連合会少子化対策委員会企画部長
田中 常雅 東京商工会議所人口政策委員会共同委員長
辞岡文化芸術大学文化政策学部教授
田中 啓 日本労働組合総連合会総合政策局長
中島 圭子 全日本私立幼稚園連合会副会長
北條 泰雅 日本テレビ放送網解説委員
宮島 香澄 白梅学園大学子ども学部教授
○無藤 隆 明治学院大学法学部教授
両角 道代 大阪市立大学生活科学部教授
山藤 文治 日本こども育成協議会副会長
山口 洋 全国町村会常任理事、新潟県聖籠町町長
渡邊 廣吉

「幼保一体化ワーキングチーム」の構成員

秋田 喜代美 東京大学大学院教育学研究科教授
入谷 幸二 全日本私立幼稚園連合会政策委員会委員長
大橋 由美子 全国公立幼稚園長会副会長
○大日向 雅美 恵泉女子大学大学院平和学研究科教授
尾崎 正直 全国知事会子ども手当・子育て支援プロジェクトチームリーダー、高知県知事
小田 豊 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所理事長
柏木 雪峰 淑徳大学総合福祉学部教授
金山 美和子 NPO法人ミームズ・ネット理事・長野県短期大学講師
清原 慶子 東京都三鷹市長
木幡 美子 フジテレビジョンアナウンサー
佐久間 真子 ベネッセスタイルケアチャイルドケア事業部長
佐藤 秀樹 全国保育協議会副会長
菅原 良次 全国私立保育園連盟常務理事
中島 圭子 日本労働組合総連合会総合政策局長
普光院 亜紀 保育園を考える親の会代表
古渡 一秀 NPO法人全国認定こども園協会副代表理事
○無藤 隆 白梅学園大学子ども学部教授
山藤 文治 大阪市立大学生活科学部教授
山口 洋 日本こども育成協議会副会長
渡邊 廣吉 全国町村会常任理事、新潟県聖籠町町長

「こども指針(仮称)ワーキングチーム」の構成員

○秋田 喜代美 東京大学大学院教育学研究科教授
荒木 尚子 全国公立幼稚園長会副会長
池 節子 栃木県家庭教育オビニオンリーダー連合会顧問
岡上 直子 全国幼児教育研究会副理事長
小田 豊 独立行政法人国立特別支援教育総合研究所理事長
島田 教明 日本保育協会保育問題検討委員会委員
竹下 美穂 保育園を考える親の会会長
田中 雅道 全日本私立幼稚園幼児教育研究機構理事長
藤森 平司 全国私立保育園連盟保育・子育て総合研究機構研究企画委員
松田 妙子 NPO法人子育てひろば全国連絡協議会理事
御園 愛子 全国保育士会顧問
○無藤 隆 白梅学園大学子ども学部教授
山藤 文治 大阪市立大学生活科学部教授
若壁 正城 NPO法人全国認定こども園協会代表理事
渡辺 英則 全国認定こども園連絡協議会副会長

※構成員であった大場 幸夫 大妻女子大学学長は、平成23年5月に逝去

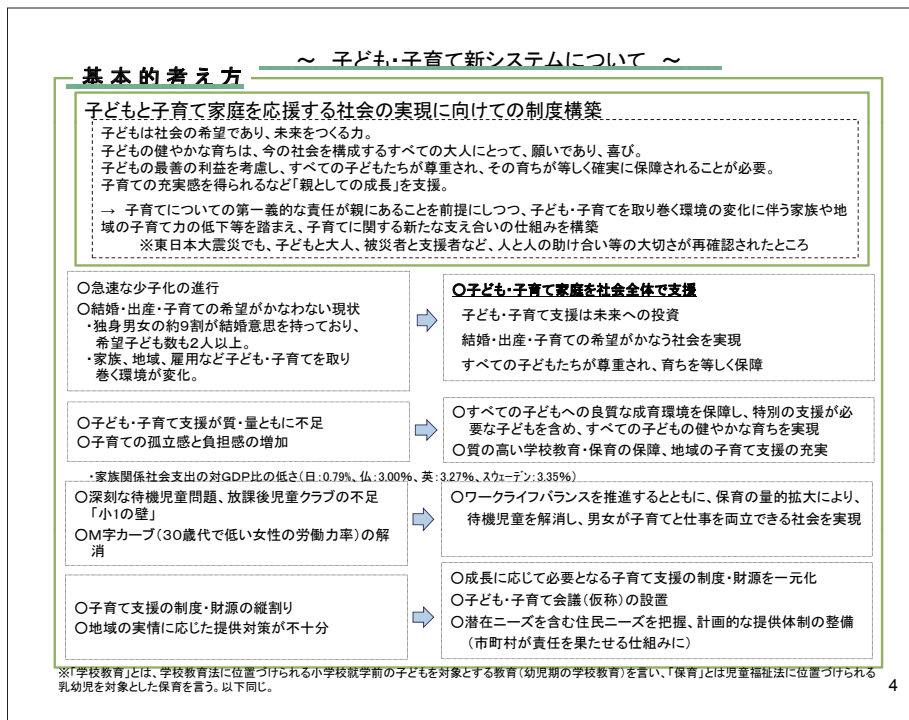
※表中の◎は座長、○は座長代理。

3

を支援する。そうした考え方に立って、子育てに関する一義的な責任は親にあることを前提にしながら、子ども・子育てを取り巻く環境が変化してきていることを踏まえて、子育てに関する新たな支えの仕組みを構築していこうとしているわけです。

若干重複するかもしれませんが、今の子ども・子育てをめぐる問題意識がどの辺にあって、それを新システムでどのように解決していこうとしているかという方向性をまと

めると、今、急速な少子化の進行や、結婚・出産・子育ての希望がかなわないという状況があります。結婚する意思は9割の方が持っていて、希望する子どもの数も2人以上ですが、現実にはそのようにはなっていません。あるいは、核家族化や地域社会のつながりの弱まり、雇用についても男性の給料で家族を養えるような形ではだんだんなくなっていくなど、子ども・子育てを取り巻く環境の変化を踏まえて、子ども・子育て家庭を社会全体で支援をしていく



ということが、基本的な考え方として提示されています。

また、子どもや子育てに関する支援が、質・量ともにかなり不足しているのではないかと。特に子育ての孤立感と負担感が増している背景には、先ほども申し上げたような地域でのつながり、家族自体の子育て力の低下があるのではないかと。そういう中で、すべての子どもの健やかな育ちを実現できるような環境を保障するために、保育や地域の子育て支援を質・量ともに充実させていく必要があるということ。

家族関係社会支出の対GDP比というのは、国際比較を示唆した数字です。日本が0.79%で、フランスや欧州の中である程度出生率が回復してきているところは3%ぐらいあるということで、GDPで1%ということと大体5兆円なので、追いつくには相当ハードルの高い話です。子ども手当を導入したことによっていったんは1%を超えましたが、震災復興のための財源捻出などの中で手当の見直しをしているので、今はまた1%を割る状況になっています。数字だけがすべてではありませんが、このような数字からも、子育て支援を充実させていかなければいけないのではないかと。ということがあります。

三つ目は、特に仕事と子育ての両立というところにある問題点で、待機児童問題は、なかなか解決しません。一時期下がったかなと見ていましたが、リーマンショック以降、またかなり深刻になってきています。それから、「小1の壁」とよく言われるように、保育園の間はよかったのだけれども、小学校に入った途端に放課後の時間に預かってくれるところがない、放課後児童クラブもかなり不足していると

ということが指摘されています。

他方、「M字カーブの解消」といいますが、日本の場合、特に女性の労働力率が子育て世代で極端に下がってしまいます。それを解消していかなければ、少子高齢化が進む中で、労働力人口の確保が難しいのではないかと。問題意識があります。ですから、ワークライフバランスを推進すると同時に、保育や放課後児童クラブの不足を解消して、子育てと仕事を両立できるようにしていくことが、新システムで目指すところです。

4点目の問題意識は、今の仕組みでは制度や財源が縦割りになっているのではないかと。それから、地域の実情に応じた提供がなかなかできていないのではないかと。ものですが、一つ目の点に関しては「幼保」という話が典型で、厚生労働省と文科省で仕組みが分かれています。それから、少し細かい話ですが、厚生労働省の施策の中でも、例えば放課後児童クラブには企業の拠出金が入っていますが、ほかの施策には入っていないなど、さまざまな縦割りがあって、ではないかということ、施策を進めるに当たって、自治体あるいは利用者の方から見て、なるべく一元化された仕組みにしていくことが大事だということ。また、「子ども・子育て会議」の設置も、子どもや子育てに関係する関係者が一堂に会して施策の在り方を議論していった方がいいのではないかと。問題意識に基づくものです。そして、これについては後ほどもう少し詳しくご説明しますが、潜在ニーズを含む住民ニーズを把握して、提供体制をきちんと市町村が整備していこうとしています。

ここについてはいろいろな議論がありますが、今でも法

律には市町村は住民から申請があれば保育を実施しなくてはならないと書いてあります。法律上は義務がかかっているにもかかわらず現実には待機児童がいるということは、市町村が責任を果たせていないのです。ですから、潜在的なニーズも含めて責任を果たせるような仕組みにしていくべきではないかということで、指定制の導入などの形で保育の提供量を増やしていきたいと考えているわけです。

4. 子ども・子育て新システムの具体的内容

今、大体ご説明しましたが、子ども・子育て支援システムの大きなポイントの一つ目は、サービスの質・量をしっかり充実していくことです。現金給付や地域子育て支援など、すべての子ども・子育て家庭を対象とした支援と、もう一つの柱として幼保一体化ということで、幼児教育と保育をしっかりとすべてのお子さんに保障していく、給付の面ではそういうことを柱にしていきたいということです。

もう一つの大きなポイントは、これも先ほどの説明と重なりますが、新しく一元的なシステムを構築していくべきではないかということです。これについては幾つか考え方があって、基礎自治体（市町村）を実施主体にするということで、今の地方行政の中では、幼稚園に一部都道府県の関与が残っている面がありますので、基礎自治体である市町村が、地域のニーズに基づいて計画を策定して事業を実施していく形で進めていくというのが一つ目です。

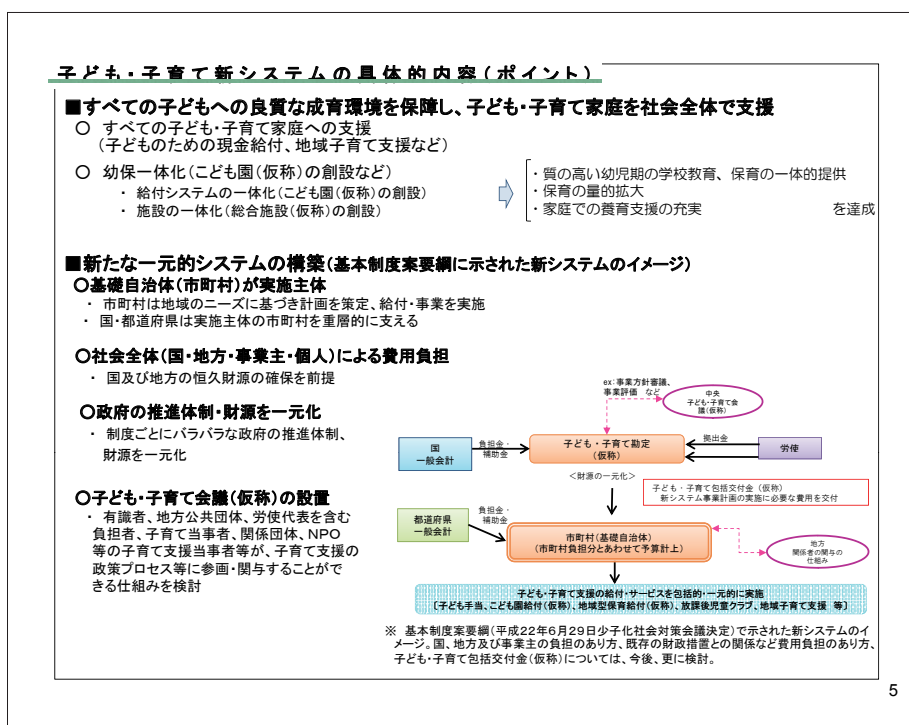
二つ目は、子ども・子育て家庭を社会全体で支援をしていくという理念に従って、社会全体（国・地方・事業主・

個人）で費用負担の形を考えていくべきではないか。三つ目は、今はばらばらになっている政府の推進体制・財源を一元化して、利用者あるいは自治体にとって使い勝手のいいものにすべきではないか。四つ目として、子ども・子育て会議を設置して、有識者や自治体、労使代表などいろいろな方が子育て支援の政策プロセスに関与できる仕組みを考えていきたい。最後の点は、先ほども申し上げましたが、よく子育て支援で例に出るのがフランスの全国家族会議で、フランスでは年に1回、関係者が集まって、大臣や大統領も参加して、今の施策の問題点や、次にどのような手を打つかということを議論する場を持っています。そういうものを参考に、中央レベルのものに加えて、地方自治体レベルでも関係者が関与できる仕組みを考えていってはどうかということが議論されています。

5. 給付設計の全体像

次は、このシステムからの給付、どのようなサービスを保障していくのかという全体像で、一つには今の子ども手当のような現金給付があります。それから、育児休業給付について、仕組み上、今は事業主がしているということで完全な統一化は難しいかもしれませんが、将来の検討課題にせざるを得ない面もありますが、出産・育児に係る休業に伴う給付が考えられます。

また、サービスというか現物関係では、すべてのお子さんを対象とした、親子で集う広場のようなものや子育て相談、一時預かりなどを含めた地域子育て支援事業がありま



す。また、どちらかといえば両立支援に関するような、今の幼保が一体化したような給付のことを、「こども園給付」と呼ぶことにしています。それに加えて、今は大規模な園を運営していくことがなかなか難しくなっているの、保育ママさんや小規模な保育を支えていかななくてはならないのではないかとということで「地域型保育給付」があります。特に都市部については、とにかく場所が取れないということがあります。他方で、待機児童は0歳、1歳、2歳がほとんどを占めていますので、それほど広い園庭が要るわけではありません。ですから、地方単独で考えているような保育事業、例えばコンビニが撤退した跡に低年齢児だけ集めるような小さい保育所を造る、あるいは自宅で元保育士が保育ママさんとしてやる、そういうものをうまく活用していかないと待機児童の解消は難しいということで、小回りの利くような保育サービス、小さい規模のものもきちんと位置付けて財源保障をしていくということが、地域型保育給付のコンセプトです。

そういうものに時間延長の場合の延長保育、あるいは病気になった場合の病児・病後児保育が付加されていく。それから、小学校に上がった後の放課後児童クラブも給付の中に取り入れていくというのが、全体としての仕組みです。

こども園給付や地域型保育給付については、利用者の選択に基づく給付を保障していきます。それから、多様な事業主体の参入による基盤の整備ということで、今の保育所なり幼稚園の利用方式は少し改めて、利用者の選択に基づく給付を保障します。それと同時に、指定制度の導入ということで、後ほどご説明しますが、より多様な事業主体が

参入しやすくして、保育のサービス量を増加させることを考えていきたいということです。

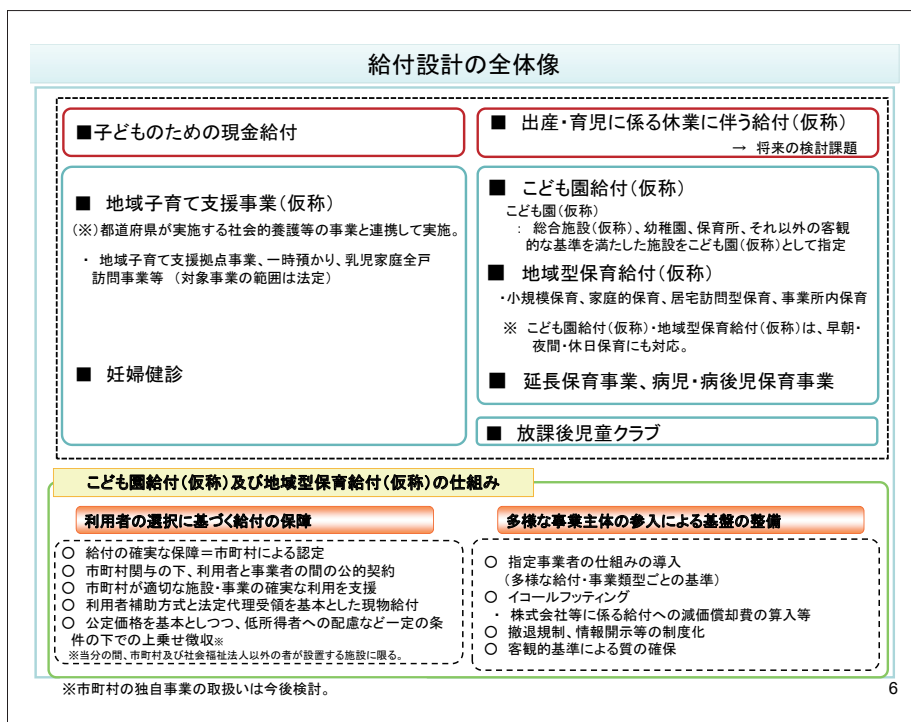
6. 幼保一体化の具体的な仕組み

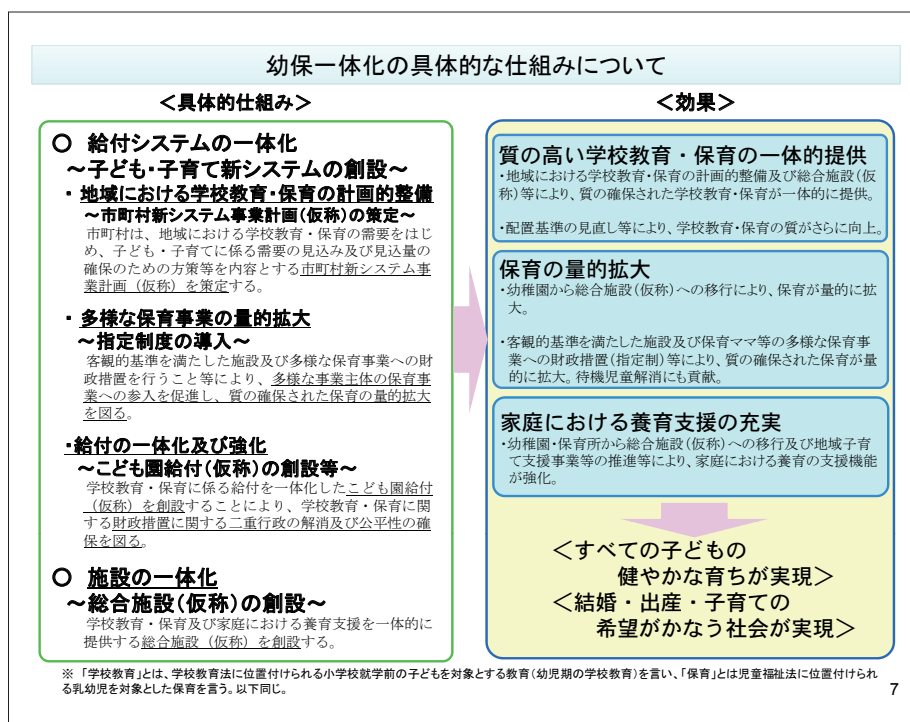
この新システムの中で、中核的に議論を進めてきたのが「幼保一体化」です。一言で幼保一体化と言っても、皆さんいろいろなイメージをお持ちなので、今、政府の方で何をしたいのかということをもとめました。

昔は「幼保一元化」と言っていました。今は「幼保一体化」と言っていて、その視点は、今の小宮山大臣によれば、「幼保一元化」では仕組みを一元化してしまうというイメージになるので、利用者や子どもの視点から見た場合に、幼児教育と保育が一体的に提供されるという意味で「幼保一体化」という用語を使いたいということで、今の政府の中では「幼保一体化」という言葉を使っています。

具体的に何を幼保一体化でやっていくのかということで、学校教育・保育の一体的な提供をする、それから今の待機児童問題の中で保育の量的な拡大をしたい、それから家庭における養育支援を充実していくという目的に向けて、実質的には給付システムの一体化と施設の一体化を行っていきます。とかく幼保一元化というと、幼稚園と保育所をくっ付けたら幼保一元化だという感じになりがちですが、割り切った言い方をするとそのイメージに近いのは施設の一体化です。これは幼稚園と保育所両方を一体的に提供できるような新しい施設類型、総合施設（仮称）をつくっていくことになります。

これは幼保一体化の一つの柱ではありますが全部ではな





く、むしろウエートがかかっているのは給付システムの一体化です。一つ目のポイントは地域における学校教育・保育の計画的な整備で、市町村システム事業計画(仮称)を策定します。今、保育に関しては市町村がかなり中心にやっていますが、幼稚園行政に関しては、あまり市町村の関与はありません。都道府県が私学助成を出して、市町村の方で就園奨励費という形で利用料の減免をする。そういう形になっていますので、保育だけでなく幼児教育のニーズもきちんと把握して、そのニーズに合った提供体制をきちんと考えていくという責任を基礎的な自治体である市町村に負わせる、要するに行政の施策の進め方としてきちんと一体化をするというのが一つ目のポイントです。

二つ目は、保育事業に指定制度を導入していくことによって、保育の量的な拡大を図るということです。

三つ目は、一つ目のポイントで申し上げたような、幼稚園も保育所も子育て支援も、すべて基礎的な自治体である市町村で計画的な整備を図っていくときに、そこに対して出される給付、行政からの財政措置を一本化します。つまり、今は保育所には保育所運営費負担金が厚生労働省から出ていて、幼稚園には県から私学助成が出ています。ばらばらに出ている財政措置をいろいろな施設類型を通じて一本にすることによって、幼児教育、保育の分野、幼児期における総合的な行政ができるようにするというのが、ポイントの三つ目になります。

ですから、財政的な支援システムを一体化していくという給付システムの一体化と、個別の施設レベルで見た、幼稚園と保育所の両方の性格を持った施設も造れるようにす

るという施設の一体化という二つの面を進めていくというのが、今回の改革の中での幼保一体化の定義になります。

7. 幼保一体化の進め方

一体化の進め方のイメージが書いてあります。これは少し極端なイメージかなという感じはあるのですが、都市部と人口減少地域が例示してあります。

要するに、保育所はどちらかといえば市町村、幼稚園はどちらかといえば都道府県ということではなく、幼児教育と保育のニーズを全体として市町村がとらえ、都市部では保育の部分がやはり足りないだろうということで、当面は小規模なもの、保育ママさん、あるいは小規模な保育も含めて、提供体制を増やしていくと同時に、子ども園の中で幼児教育と保育を一体的に提供するような、総合施設的なものを計画的にだんだん増やしていくというのが都市部のイメージです。

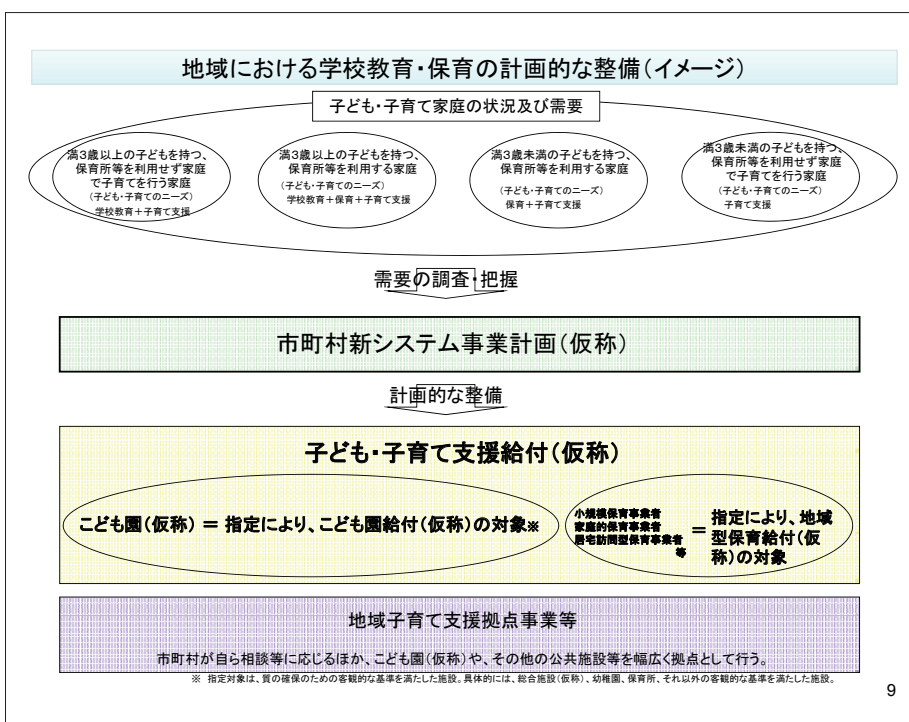
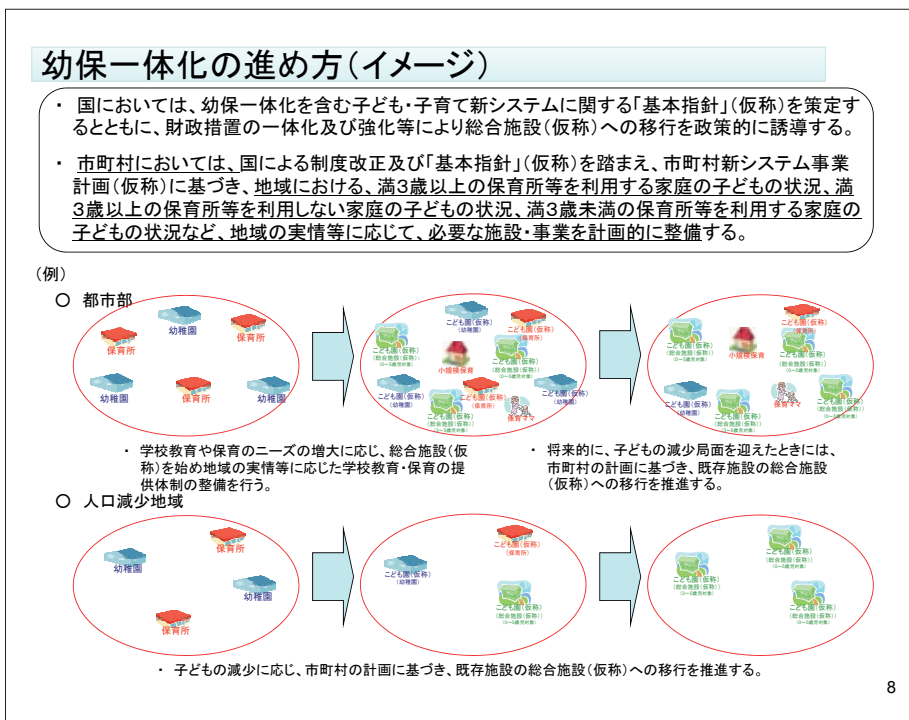
他方、人口減少地域については、これ以上保育ニーズが増えることはないので、一つには子どもの集団の規模を確保します。やはり集団遊びをするときには一定程度のお子さんが確保できるように少し集約を図っていくという形で、総合施設的なものがだんだん増えていくように、計画的にその移行をしていくというイメージを描いています。

ただ、もう少し丁寧に言いますと、何でもかんでも一緒にすればいいということではなくて、地域ごとにもう少し、山間地域やかなり地方部の方に行くと、サテライト的に小規模な拠点を置いておいて、週に何回かは一緒みんなまで遊べるように同じ場所に来るなど、そういう工夫の仕方は多

分いろいろあると思います。あるいは、幼児教育や保育の質や効果を考えたときに、地域でどのように配置をしているのか。1か所に集めてしまったから、それぞれの地域ではお子さんの声が聞こえなくなったという逆効果のような話もあります。ですから、地域の中で子どもだけ切り離してどこかに集めるのがいいのかということも含めて、少し極端に書いてしまっていますが、それぞれの地域で就学前のお子さんに対してどのような環境を子育て支援として提

供していけばいいのかを、幼児教育の面を含めて今後は考えようというのが、幼保一体化の一つの大きな柱になります。

今申し上げたことを図式化したものでまとめると、子ども・子育て家庭の需要にはさまざまな面があります。3歳以上だと大体保育所や幼稚園に通っていますが、3歳未満児のお子さんのことを考えると、確かにこれから待機児童などでかなり保育所の利用も増えるかもしれませんが、他



方で育児休業をすると、在宅で子育てを1歳か1歳半ぐら
いまでされる方が増えてきます。そういういろいろな家庭
のニーズを一元的に市町村できちんと把握し、それに基づ
いてどういう給付が要るのか、どういう子育て支援が要る
のかを計画的に考えていく体制をつくるというのが、幼保
一体化の柱になります。

8. 指定制の概要

今回の新システムの中で考えている柱の一つとして、指
定制の導入があります。これは仕組みとして説明するの
はなかなか難しいのですが、質の確保のための客観的な基
準を満たすことを要件に、認可外施設を含めて参入を認め、
株式会社、NPO など、多様な事業主体の参入を認めます。
これによって、保育の量的な拡大を図るとともに、利用者
がニーズに応じて多様な施設や事業を選択できる仕組みと
するという事です。

これは利用方式の変更とセットで考える必要があつて、
現行制度と新しい仕組みの違いを見ると、今、幼稚園は、
幼稚園と利用者間で契約を結ぶことになっていて、利用
者が幼稚園に保育料を支払います。そして利用者は、市町
村に就園奨励費という利用料を減額する補助金の申請をし
て、それが利用者の方に市町村から還元される、これが幼
稚園の利用の仕組みになります。

保育所の方は、保育所と利用者が契約をしているわけ
はありません。利用者と市町村が契約をします。市町村に
「保育を受けたいのですが」と申し込みをして、市町村が
サービスを実施します。ですから、申し込まれた保育につ

いて、市町村の自前の公立保育所である場合もあれば、民
間の認可保育所に実施を委託する場合があります。必要な
費用の支払いは市町村から認可保育所に対してなされ、利
用者は保育所ではなく市町村に保育料を支払うという仕組
みになっています。

新しい仕組みにおいては、幼保一体化ということで、幼
稚園と保育所に共通な利用の方式を考えたいということ
で、利用者ともども園で契約を結びます。ただの契約では
なく公的な契約で、市町村がさまざまな関与をする契約を
結んでいくことになります。

保育料自体は利用者からこども園に払うわけですが、自
治体の関与として何があるかということ、一つには保育の必
要性の認定で、利用できる方に対して、保育の必要性を市
町村が認定するという形になります。認定を受けた利用
者がこども園に申し込みをしていただき、それに対して公
的契約が成立すると、こども園から利用者に学校教育・保
育を提供することになります。必要な費用の一部は利用者
がこども園に直接払うことにはなりますが、その他の利用者
の負担以外の財政措置は、市町村からこども園に支払いを
する形にするということを考えています。

先ほどの指定制と契約制度をセットでお話しすると、今
の仕組みだと、お住まいの市町村に利用者が「私は保育を
受けたいのです」と申し込みをします。そうすると、自治
体は今あるサービスの中で「あなたは空きがあるから入れ
ます」「あなたは空きがないので入れません」、あるいは「待
機リストに載ります」というだけのこともあれば、あまり
こういう自治体はないかもしれませんが、待機リストに載

指定制の概要			
【基本的な考え方】			
○ 質の確保のための客観的な基準を満たすことを要件に、①認可外施設を含めて参入を認め、②株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を認める。これにより、保育の量的拡大を図るとともに、利用者がニーズに応じて多様な施設や事業を選択できる仕組みとする。			
【具体的な制度設計】			
法人格	こども園(仮称): 安定的・継続的な運営を担保する観点から、法人格を条件 多様な保育事業を行う指定事業者: 法人でない場合でも、一定の条件を満たせば指定の対象		
指定基準	現行の基準を基礎とし、全国一律の基準として定める <small>※国の基準と地方の裁量の範囲については、今後検討(基準の客観性は担保) ※質の向上の観点から、職員配置基準の引き上げ等を検討</small>		
撤退規制等	・撤退の際、事前届出、予告期間の設定、利用者の継続的利用のための調整義務等を課す ・質の確保の観点から、数年ごとに指定を更新 ・保護者の選択に資する観点から、情報開示の義務化を行う		
需給調整	指定基準を満たす施設はすべて指定する。ただし、施設数が過大となっている場合、指定主体の権限において新規の指定や更新を行わないことができる。 <small>※目標供給量を盛り込む市町村の計画に関する策定手続きを含めた園による策定のための指針、事後の点検・評価を含めた必要な情報の開示等適正性・透明性の確保のための仕組みを今後検討</small>		
指定・指導監督	主体	こども園(仮称): 広域調整の観点から、都道府県とする(大都市特別等は今後検討(市町村主体を含む))	
	権限	指定・指導監督主体に、立入検査、基準遵守の勧告・措置命令、指定取消等の権限を与える	
経過措置	施行の際、現に幼稚園・保育所の認可を有する施設は、こども園(仮称)の指定があったものとみなす <small>※施行前に現に認可を受けている施設については、法人格を有しなくても指定を受けられることとする。 ※認定こども園の取扱いについて、今後検討。</small>		
【指定制のイメージ】			
事業の開始	総合施設(仮称)、幼稚園又は保育所の認可	その他の施設の届出 【認可施設と同等の】 【多様な保育】 【小規模保育等】	【基準を満たさない施設】 【ベビーホテル等】
財政措置	こども園(仮称) 指定により、こども園給付(仮称)の対象	多様な保育事業者 指定により、地域型保育給付(仮称)の対象	×

認可制度というのは、認可をするかしないかということはある程度自治体に裁量がある仕組みになっています。ですから、現実には認可施設と同じようなサービスの水準でありながら認可が受けられない。これは自治体によって状況がさまざまですが、例えば「来年度予算に限りがあるので認可はできません」と、そういう事情があるところもあれば、例えば株式会社参入にはいろいろあると思いますが、株式会社が参入をしようと思っていて、土地なり建物なり

のめどを確保して持ってきていても、そういう部分の参入は認めないということがあります。

その参入に関する規制のやり方を変化させて、質の悪いものを参加させるのはまずいだろうと。ですから、質の確保のための客観的な基準を満たしていれば、どのような設置主体であっても、ニーズがある限りにおいては参入を認めるという仕組みに転換するというのが、指定制度の狙いになります。

【応諾義務】

- 公的契約については、「正当な理由」がある場合を除き、施設に応諾義務を課す。
 - ・「正当な理由」は、①定員に空きがない場合、②定員以上に応募がある場合(この場合、選考の実施が必要となる)、③その他特別な事情がある場合とする。
 - ・定員は、保育認定を受けた子どもと受けない子どもの別に設定し、選考を行う場合についても定員枠ごとに行う。
- 定員以上に応募がある場合、選考を実施する。選考の基準は国が定め、施設は、国の選考基準に基づき選考を行う。具体的な選考基準は概ね次の通りとする。
 - ア) 保育の必要性の認定を受けた子ども
 - a. 家庭の状況や保護者の就労状況等に基づく保育の必要度(保護者の就労、就学、求職等)に応じて選定する。
 - b. ひとり親家庭、虐待のおそれのあるケースなどは、a.に関わらず、優先的に選定する。
 - c. 特別な支援が必要な子どもの受入れ体制が整っている施設については、a.に関わらず、特別な支援が必要な子どもを優先的に選定する。
 - イ) 保育の必要性の認定を受けない子ども
 - a. ①抽選、②先着順、③建学の精神等設置者の理念に基づく選考など、施設の設置者が定める選考基準(選考方法)に基づき、選定する。
 - b. 特別な支援が必要な子どもの受入れ体制が整っている施設については、a.に関わらず、特別な支援が必要な子どもを優先的に選定する。
- 施設の設置者が定める選考基準(選考方法)については、情報開示の標準化の開示項目として開示する。

13

【市町村の関与】

- 市町村は、公的契約において、適切な施設・事業が確実に利用できる以下関与を行う。
 - ① 関与の具体的な仕組み
 - 保護者が選択した施設・事業者申し込むことを基本とする。市町村は、管内の施設・事業者の情報を整理し、子育て家庭に広く情報提供し、相談に対応する。
 - 特別な支援が必要な子どもなど、あっせん(市町村による、利用可能な施設との契約の補助)等による利用が必要と判断される場合には、市町村が、関係機関とも連携して利用調整を行い、認定証の交付と合わせて、利用可能な施設・事業者をあっせん等する。
 - ② 当面、保育需要が供給を上回っている間の関与の仕組み
 - 市町村は、計画的な基盤整備により保育需要が供給を上回る状態を解消する取組を強力に推進することが制度の前提。その上で、当面の対応のための、運用上の工夫として、次のような対応が考えられる。
 - ・ 特別な支援が必要な子どもなど、まず、優先利用の対象となる子どもについて、市町村が利用調整を行い、利用可能な施設・事業者をあっせん等する。
 - ・ それ以外の子どもについては、市町村に利用希望を提出し、市町村が利用調整を行い、利用可能な施設・事業者をあっせん等する。
 - ③ 市町村による措置
 - 保育の利用が必要と判断されるにもかかわらず、保護者が進んで保育の利用をしない場合など、契約による利用が著しく困難と市町村が判断した場合には、当該子どもについて、市町村が施設・事業者に対して措置する(措置による入所・利用)。具体的な例は、以下のとおり。
 - (例)
 - ・ 虐待予防の観点から保育の利用が必要と判断される場合
 - ・ ひとり親家庭等で子どもの養育上、保育の利用が必要と判断される場合

14

こども園給付(仮称)の創設

○ こども園給付(仮称)については、次のような給付構成を基本とする。

a. 満3歳以上児に対する標準的な教育時間及び保護者の就労時間等に応じた保育に対応する給付

b. 満3歳未満児の保護者の就労時間等に応じた保育に対応する給付

<現行制度>

<新たな制度>

15

【公定価格】

○ こども園給付(仮称)については、質の確保・向上が図られた学校教育・保育を提供するために必要な水準の給付を、すべての子どもに保障する(公定価格)。

○ 新たな制度における価格設定方法については、次の考え方を基本とする。

- ・ 質の確保・向上が図られた学校教育・保育を提供するために必要な水準として、人員配置基準や設備環境を基に、人件費、事業費、管理費等に相当する費用を算定する。
- ・ 人件費相当分については、職員の配置基準や施設の開所時間を踏まえた価格設定を行う。この際、子どもの過ごす時間と職員が勤務する時間の違いを踏まえ、認定時間数に対応する価格設定ではなく、必要な職員の配置を考慮した価格設定を行う。
- ・ 子どもの年齢及び人数に対応した給付を基本とするが、施設の規模による経費構造の違いや地域別の人件費等の違いを考慮し、定員規模別、地域別の価格設定を行う。
- ・ 施設の減価償却費に相当する費用についても算定する。

※ 国が定める基準と地方自治体の裁量との関係については、今後、更に検討。

【支払い方法】

○ 満3歳以上児については、標準的な教育時間に対応する区分及び月単位の保育の必要量に関する区分(2区分程度)に応じ、単価区分(3区分程度)を設ける。その上で、各月初日の在籍児数を基本として、毎月給付する。

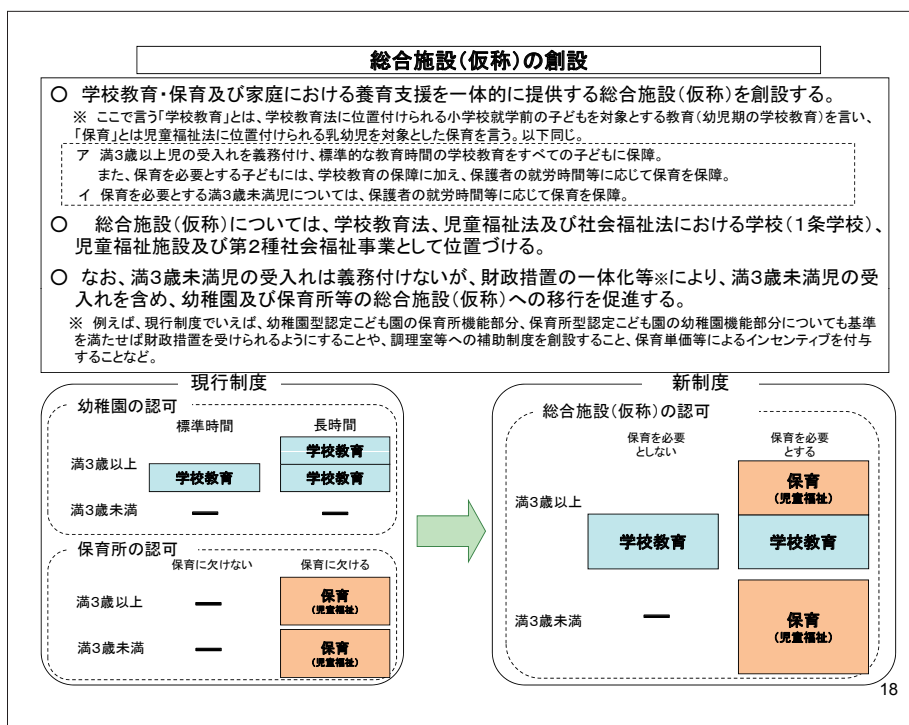
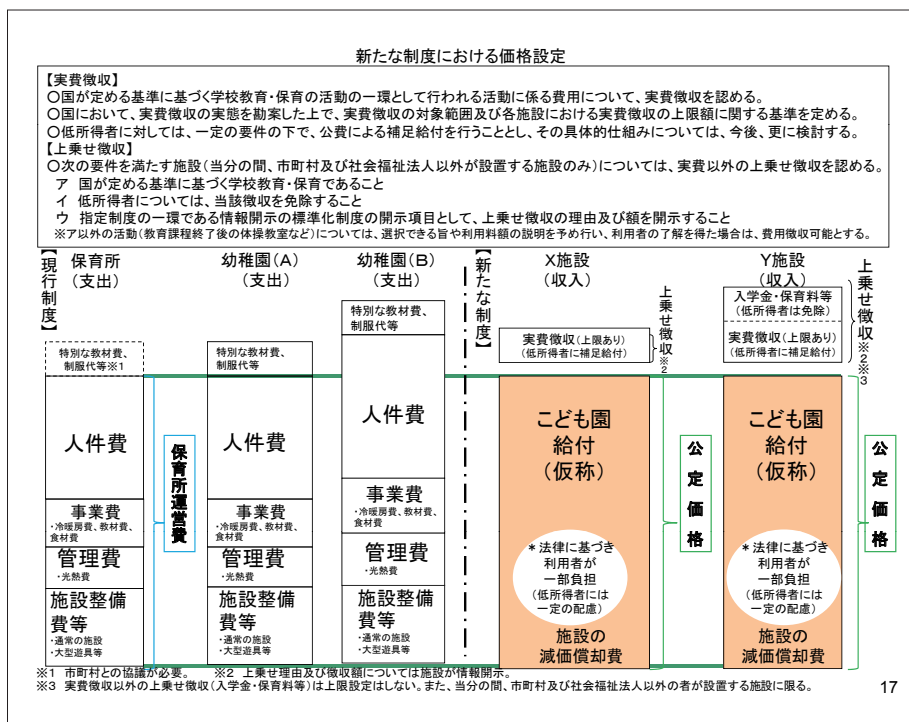
○ 満3歳未満児については、月単位の保育の必要量に関する区分(2区分程度)に応じ、単価区分(2区分程度)を設ける。その上で、各月初日の在籍児数を基本として、毎月給付する。

※ 具体的な単価については、この単価区分に応じ、上記の通り、年齢別、地域別、定員規模別に設定する。

16

ですから、先ほどの利用の方式と改正とのセットでお話しすると、イメージ的には、地域での需給にギャップがあるときに、市町村としては「ああ、あなた、ごめんなさいね」では済まなくて、「あなたには保育サービスを受ける権利があります」という認定を必ずしてしまいます。認定をすると、その人には保育を受ける権利が生じて、それは財政措置とセットになっているので、ある意味金券を持っているのと同じになります。

そうすると、保育を受ける権利がありながら利用できていない人がかなりいるという地域には、そこを満たそうと業者が入ってこようとしています。入ってこようとする業者を自治体の裁量で拒めないように先ほどの仕組みで変えてしまうことによって、質を確保しながら事業者が入ってくる。他方で、認定を受けた人は、利用できるサービスが入ってくることを期待できるようにするというのを、今の仕組みでは考えています。



これが一番難しいところは、こうやると自治体あるいは国はお金を負担しなくてはなりません。ですから、来年度予算がないからなどという理由ではもう拒めないのです。こういう仕組みにすると、サービス量などがぐっと伸びることが想定されるので、それに必要なお金をきちんと確保することが、こういう仕組みを入れる大前提になっています。ですから、それに必要なお金をきちんと今の税制改革の中で担保していこうというのが、全体の流れになってい

ます。公的な契約ということで、利用者ともども園が契約する方式になるので、そこに不安を感じる方が結構おられるのですが、断れないように施設に対して応諾義務を設定します。あるいは、ひとり親の家庭や虐待の恐れのあるケースについては優先的に受け入れる義務を課します。それが公的ということの一つの意義です。単なる契約であればこういう義務は課せないのですが、国なり地方から公的な財政

施設の一体化 ～総合施設(仮称)の創設～

① 学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設(仮称)※を創設する。

※ 総合施設(仮称)の名称については、今後検討。

② 総合施設(仮称)の創設により、次の内容を実現する。

ア 学校教育法及び児童福祉法上の位置づけの付与による学校教育・保育の質の保障

- ・ 現行の保育所における幼児教育※に対し学校教育(1条学校)としての位置づけを付与するとともに、現行の幼稚園の預かり保育のうち、保育の必要性の認定を受けた子どもを対象とするものに対し児童福祉法としての位置づけを付与する。
- ・ これにより、学校としての基準(学級担任制、面積基準等)と児童福祉施設としての基準(人員配置基準、給食の実施等)を併せ持つ基準を適用し、質の高い学校教育・保育を保障する。

※ 満3歳以上の幼児を対象とするもの。満3歳以上の幼児を対象とする保育所については、総合施設(仮称)へ移行する。

イ 保育の量的拡大

現行の幼稚園が保育機能を強化することにより、保育の量的拡大を図る。

ウ 家庭における養育の支援の強化

現行の幼稚園・保育所が、地域の拠点として、地域の子ども・家庭に対する養育の支援を必須の事業として実施することにより、地域の子ども・家庭に対する養育の支援機能を強化する。

※ 他の事業も含めた施設の取組状況や地域の実情等に応じ、地域子育て支援事業等により行う。

エ 二重行政の解消

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。

19

措置を受ける見返り、条件として、応諾義務や、あるいは選考に当たって従わなくてはいけない義務を課していくということで、今、利用できている方がきちんと利用できるための条件をきちんと整備をするということです。

現状、財政措置は幼稚園と保育所ではばらばらで複雑になっています。3歳以上と3歳未満で分かれています。3歳以上の場合、今までの幼稚園の教育時間の方、部分的な短時間勤務の方、フルタイムの方での財政措置の段階を考え、こういう形で一元化した財政措置を考えていきたいということです。

9. 総合施設(仮称)の創設

先ほど申し上げたような形が幼保一体化の一つ目の柱である財政措置の一体化や指定制の導入になりますが、施設の一体化では、幼稚園と保育所を一緒にしたような施設を考えていくことになります。

総合施設のような施設が、認定こども園という仕組みを入れてから増えています。私は認定こども園の制度設計にも携わっているのですが、利用者にとってはいろいろな利便があります。あと、やってみた人も「やってよかった」と言う人がいます。ですから新しい仕組みでは、総合型以外に幼稚園のまま、保育所のまま残っていいけれど、財政措置は先ほどのように一本化にするのですが、こういうのがいいなと理解していただいたら、いい施設になりますので、総合施設になるべく移行していくような措置は考えたと思います。

利用者からすると、働いていたけれども2人目のお子

さんができてきついたらしばらく休みたいというときに、今だと保育所をやめなくてははいけません。けれども、同じ施設の中で幼稚園と保育所の枠があれば、やめずに同じ園に通い続けられるという面があります。

それから、例えば施設で働いている方にしても、やはり最初はうまくいかないのです。皆さん様におっしゃるのは、保護者の間でも、施設の職員の間でも、最初はやはり意思疎通がなかなか難しいのです。それが一緒にやってくうちに、幼稚園教諭の方であれば、0歳からというように学問的にはやっていたけれども、目の前で0歳から2歳のお子さんを毎日見ているわけではなかったもので、やはり保育所と一緒にやることによって、そこが見れて、多様な育ち方があるということが分かることは、3歳以上の自分の教育を考えていく上で非常に勉強になったとおっしゃる方もいます。

他方で保育所は、よく教育関係者から「保育所は預かっているだけで、教育をしていない」と言われるのに対して、「うちはちゃんとやっている」と保育の関係者の方はよくおっしゃいます。けれども、「やっている」と今まで言ってきたけれども、幼稚園の関係の人が、子どもさんが帰った後に次の日のプログラムをきちんと考えているのを見ると、自分たちは子どもを抱えながらだからそこに集中できていなかったと少し反省したとか、そういう具体的な一つの気づきが出来上がっていくのです。それで幼児教育と保育のそれぞれ培ってきた良い面を融合させて、新しい良いものをつくっていくという形に、うまくいっているところはなっています。

総合施設(仮称)の具体的制度設計の概要		
	認定こども園(幼保連携型)	総合施設(仮称)
根拠法	【認定こども園】認定こども園法 【幼稚園】学校教育法 【保育所】児童福祉法	総合施設法(仮称)
設置主体	【幼稚園】国、地方公共団体及び学校法人 【保育所】設置主体制限なし	国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び一定の要件を満たした株式会社、NPO等の法人 ※一定の要件を満たした法人を国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人と同じ扱いとするが、学校教育体系の原則に基づき、国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人を原則とし、一定の要件を満たした法人は地域の実情に応じた例外とするが、については、今後検討。施設の認可の透明性の確保についても今後検討。 ※一定の要件については、例えば総合施設(仮称)の経営に必要な財産を有すること等が考えられる。 ※上記のほか、会計間の繰り入れ制限を行うか否か等については、今後検討。
認可・指導監督権者	【認定こども園】認定権者：都道府県知事(又は教育委員会) 【幼稚園】公立：都道府県教育委員会、私立：都道府県知事 【保育所】都道府県知事、指定都市市長、中核市長	都道府県知事(教育委員会が一定の関与) ※大都市特例等は今後検討(市町村主体を含む)
評価・情報公開	【認定こども園】積極的情報提供：義務 【幼稚園】自己評価：義務、学校関係者評価：努力義務、積極的情報提供：義務 【保育所】自己評価：努力義務、第三者評価：努力義務、積極的情報提供：努力義務	自己評価：義務 関係者評価、第三者評価：努力義務 積極的情報提供：義務
職員	【認定こども園】(満3歳未満)保育士 (満3歳以上)学級担任：教諭、長時間利用児保育：保育士 【幼稚園】園長、教諭、学校医、学校歯科医、学校薬剤師 【保育所】保育士、嘱託医、調理員	園長、保育教諭(仮称)、学校医、学校歯科医、学校薬剤師、調理員 ※職員の資格については、教員免許・養成制度の見直し及び保育士資格制度の見直しを検討状況を踏まえたくて検討する。
研修	【幼稚園】公立：教育公務員としての各種特例(初任者研修等) 私立：学校の教員としての研修の充実が図られなければならない 【保育所】公立：地方公務員としての各種研修 +児童福祉施設の職員として必要な知識等の修得に努める 私立：児童福祉施設の職員として必要な知識等の修得に努める	公立：教育公務員としての各種特例(新任者に対する研修等) 私立：教員について研修の充実が図られなければならない +職員が必要知識等の修得に努める義務
監督	【認定こども園】認定の取消 【幼稚園】公立：変更命令、閉鎖命令 私立：閉鎖命令のみ(変更命令は適用除外) 【保育所】公立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令 私立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、認可の取消	公立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、閉鎖命令 私立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、閉鎖命令
政治的行為の制限	【幼稚園】幼稚園における政治教育その他政治的活動の禁止 【保育所】制限なし 【幼稚園教員】公立：国家公務員と同様の制限(所属地方公共団体の内外にかかわらず制限)、私立：制限なし 【保育所職員】公立：原則として所属地方公共団体内で制限、私立：制限なし	総合施設(仮称)における政治教育その他政治的活動の禁止 (教員) 公立：国家公務員と同様の制限(所属地方公共団体内外にかかわらず制限) 私立：制限なし
財政措置	【幼稚園】私立：私学助成、幼稚園段階奨励補助金、公立：一般財源 【保育所】私立：保育所運営費負担金、公立：一般財源 ※他、認定こども園に対し、補正予算で安心こども基金を措置	子ども園給付(仮称) ※既存の財政措置の取扱いについては今後検討

20



21

ですから、そのようなことに取り組める環境をうまくつくっていきくと、日本の幼児教育・保育の質が上がっていく方に動く一つのきっかけになるのではないかと意味でも、こういうものを進めていければと考えています。

10. 新システムの実施に向けて

先ほど申し上げたとおり、一つは今は量的に供給が足りないのです、自治体にきちんと整備をしろという責任を負わ

せれば、それに必要な財源が要するという面があります。それに加えて、単に量だけ増えればいいというだけではなく、質をきちんと上げていかなければいけないという議論も新システムの中ではしています。量的な拡充をきちんと行い、それと合わせて職員配置の充実などの部分を財源を確保しながらきちんとやっていきたいと思います。それに要する追加所要額は1兆円超といわれています。

それに要する追加所要額は1兆円超といわれています

が、今、ありとあらゆる子育てサービス、幼稚園・保育所を合わせて、全体給付額が2兆円です。ですから、2兆円のところに1兆円をオンするというのは50%増しです。あまり普通は考えられない話なのですが、他方で年金や医療などは、充実するにしてもかなり効率化していかなくてはならないということになっています。量の拡充に加えて質を充実させるために、やはり1兆円超確保していきたい。その中で今のところ財源的なめどが付いているのは消費税で、上げるのであれば7000億円はこれに充てましようということになっています。

逆に言うと、残り3000億円ぐらいについては、今のところまだ財源のめどが立っていないということで、これはこれからの課題になります。

今までのところ、このような形で議論が進んでいます。今後の予定としては、一体改革の工程表にあるように、平成23年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている財政抜本改革とともに、早急に法案を提出し、恒久財源を得て早期に本格実施をする。そのために残された課題として、一つは、今、財源規模は申し上げたのですが、そ

の中で国と地方と事業主、あるいは利用者がどの程度ずつを負担するのかということ。それから、国における所管が今は文科省と厚労省とで分かれているので、その辺りをどのようにするのか。それから、特に企業のワークライフバランスの取り組みとの関係をどうするのか。さらに、国がどの程度の基準を作って、自治体ではどの程度の裁量を持ってできるようにするのかという、大体この四つのお話をこの秋口から冬にかけて詰めていって、法案の提出に結び付けていきたいというのが今の状況です。

時間が超過してしまいましたが、大体ポイントはお話しできたのではないかと思います。ご清聴ありがとうございました。

(司会)

岡本さん、ありがとうございました。非常に包括的で大きな変化が今進行しているということが的確に理解できたかと思います。

— 休憩 —

新システムの実施に向けた考え方

- 潜在ニーズを含む保育等の量的拡充は、最優先で実施すべき喫緊の課題。
- これと併せて、職員配置の充実など必要な事項について、子ども・子育て新システムの制度の実施のため、財源を確保しながら、実施。

【主な内容】

- 保育、放課後児童クラブ、地域子育て支援、社会的養護等の量的拡充 ※子ども・子育てビジョンベース
- 0～2歳児保育の体制強化による待機児童の解消
 - ・ 現在の幼稚園の0～2歳児保育への参入の促進
 - ・ 小規模保育など新たなサービス類型を創設
 - ・ 長時間の保育ニーズへの対応・延長保育の充実 等
- 質の高い学校教育・保育の実現(幼保一体化の推進)
 - ・ 3歳児を中心とした配置基準の改善
 - ・ 病児・病後児保育、休日保育の充実
 - ・ 地域支援や療育支援の充実
 - ・ 給付の一体化に伴う所要の措置 等
- 総合的な子育て支援の充実
 - ・ 子育て支援コーディネーターによる利用支援の充実 等
- 放課後児童クラブの充実
- 社会的養護の充実

(追加所要額)
1兆円超
(2015年)

- ※1 上記のほか、更なる質の向上のため、職員の処遇の更なる改善、長時間の保育ニーズへの更なる対応等に取り組む。
- ※2 「社会保障・税一体改革案」(平成23年6月30日 政府・与党社会保障改革検討本部決定)においては、税制抜本改革によって財源を措置することを前提に、2015年における子ども・子育て分野の追加所要額(公費)は0.7兆円程度(税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討)とされた。
- ※3 基本制度案要綱では「社会全体(国・地方・事業主・本人)による費用負担」と記載。新システムの施策については、給付等に応じて、税制抜本改革による財源確保を前提とし、公費を中心に負担することとし、具体的な負担の在り方については今後検討(なお、基本制度案要綱に記載された事業主拠出については、現行制度も参考に、事業主拠出の対象範囲の明確化や事業主の意見が従事等に反映等される仕組みの必要性も踏まえて、今後検討)。(P. 56参照)
- ※4 上記の追加所要額には、施設整備費は含まない。(なお、幼稚園における調理室の新設や緊急的な基盤整備(耐震化を含む)等に係る施設整備費補助については引き続き実施する。)
- ※5 指定制の導入による保育等への多様な事業主体の参入を促進。(質を確保するための基準とあわせて質の改善を図る。)
- ※6 質の改善に直接つながる職員配置の充実、その他の職員の処遇改善等については、順次、優先順位をつけながら、実現を図る。
- ※7 職員の定着・確保を図るため、キャリアアップの仕組みと併せた処遇の仕組みを検討することが必要。その際、職員のキャリアアップに資する観点から、幅広い業務経験を可能とするための運営のあり方についても検討を進める。

(注) ここで言う「学校教育」とは、学校教育法に位置付けられる小学校就学前の子どもを対象とする教育(幼児期の学校教育)を言い、「保育」とは児童福祉法に位置付けられる乳幼児を対象とした保育を言う。

社会保障改革の具体策、工程及び費用試算					
【社会保障・税一体改革案】 （平成23年6月30日 政府・与党社会保障改革検討本部決定）より抜粋					
	A 充実 （金額は公費（2015年））	B 重点化・効率化 （金額は公費（2015年））	C 工程	D 所要額（公費） 2015年	E 所要額（公費） 2025年
I 子ども・子育て	<p>○ 子ども・子育て新システムの制度実施等に伴う地域の実情に応じた保育等の量的拡充、幼保一体化などの機能強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 0～2歳児保育の量的拡充・体制強化等（待機児童の解消） 質の高い学校教育・保育の実現（幼保一体化の実現） 3歳未満児の保育の利用率 → 2010年 23% → 2014年 35% (2017年 44%) 総合的な子育て支援（家庭や地域における養育の支援）の充実 放課後児童クラブの拡充 → 放課後児童クラブの利用児童数 2010年 81万人 → 2014年 111万人 社会的養護の充実 <p>○ 女性の就業率の向上 ☆</p> <p>○ 保育等の従業者の増加 ☆</p> <ul style="list-style-type: none"> 女性（25～44歳）の就業率 → 2009年 66% → 2010年 73% <p>・ 制度・財源・給付について包括的・一元的な制度を構築</p>	<ul style="list-style-type: none"> 指定制の導入による保育等への多様な事業主体の参入促進 ☆ 質を確保するための基準と併せて質の改善を図る 幼稚園などの既存施設の有効活用や、小規模保育、家庭的保育などの多様な保育の推進 国及び地方における実施体制の一元化 （「子ども家庭省（仮称）」の創設等） 	<p>新システム具体案を早期にとりまとめ</p> <p>↓</p> <p>税制抜本改革とともに、早急に法案提出</p>	<p>0.7兆円程度</p> <p>※ 税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討</p>	<p>1兆円超程度</p> <p>※ 左記の措置に係る所要額については、新システムの検討において今後検討</p>
	子ども子育て計	<p>0.7兆円程度</p> <p>※ 税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討</p>	<p>重点化・効率化計</p> <p>(2015年)</p> <p>—</p>		<p>0.7兆円程度</p> <p>※ 税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討</p>

「☆」成長戦略に特に関係が深い項目

23

政府・与党社会保障改革検討本部決定 （平成23年6月30日）	
<h2>社会保障・税一体改革成案（抄）</h2>	
<h3>I 社会保障改革の全体像</h3>	
<p>2 改革の優先順位と個別分野における具体的改革の方向</p> <p>(1) 改革の優先順位</p> <p>厚生労働省案に示す「社会保障制度改革の基本的方向性」（1. 全世代対応型・未来への投資、2. 参加保障・包括的支援（全ての人が参加できる社会）、3. 普遍主義・分権的・多元的なサービス供給体制、4. 安心に基づく活力）を踏まえ、 ①子ども・子育て支援、若者雇用対策、②医療・介護等のサービス改革 ③年金改革 ④制度横断的課題としての「貧困・格差対策（重層的セーフティネット）」「低所得者対策」 についてまず優先的に取り組む。</p>	
<p>(2) 個別分野における具体的改革</p> <p><個別分野における主な改革項目（充実 重点化・効率化）</p> <p>I 子ども・子育て</p> <p>○ 子ども・子育て新システムの制度実施等に伴い、地域の実情に応じた保育等の量的拡充や幼保一体化などの機能強化を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> 待機児童の解消、質の高い学校教育・保育の実現、放課後児童クラブの拡充、社会的養護の充実 保育等への多様な事業主体の参入促進、既存施設の有効活用、実施体制の一元化 	
<h3>II 社会保障費用の推計</h3>	
<p>1 機能強化（充実と重点化・効率化の同時実施）にかかる費用</p> <p>改革全体を通じて、2015年度において</p> <p>充実による額 3.8兆円程度</p> <p>重点化・効率化による額 ～▲1.2兆円程度</p> <p>を一つの目途として、機能強化（充実と重点化・効率化の同時実施）による追加所要額（公費）は、約2.7兆円程度と見込まれる。</p> <p>2015年段階における各分野ごとの追加所要額（公費）は、</p> <p>I 子ども・子育て 0.7兆円程度（税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討）と見込まれる。</p>	
24	

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（抄）

少子化社会対策会議決定
（平成23年7月29日）

子ども・子育て新システムは全世代型の社会保障の構築を目指す社会保障改革において、国民の安心確保のための最優先項目の一つであり、早期に実現する必要がある。

子ども・子育て新システムについては、昨年9月より子ども・子育て新システム検討会議作業グループの下、基本制度ワーキングチーム、幼保一体化ワーキングチーム及びこども指針（仮称）ワーキングチームにおいて、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」に掲げられた基本的方向性を踏まえて、関係者間で意見集約を図りながら、議論を重ねてきた。去る7月27日に基本制度ワーキングチームにおいて、これまでの議論の到達点として、別添のとおり中間とりまとめが行われ、給付設計や幼保一体化を中心とした制度設計が示されるとともに、今後の検討課題が明確にされたところである。

一方、6月30日には「社会保障・税一体改革案」（政府・与党社会保障改革検討本部決定）において、子ども・子育て新システムにかかる工程表として、「税制抜本改革とともに、早急に所要の法案を提出する」とされたところである。

今後、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」及び別添「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」を踏まえ、費用負担の在り方などの残された検討課題について子ども・子育て新システム検討会議作業グループの下で開催されるワーキングチームにおいて検討を進め、実施主体である地方公共団体をはじめとする関係者との協議を行い、理解を得たうえで、子ども・子育て新システムの成案をとりまとめ、恒久財源を得て早期に本格実施（それまでの間は、法案成立後、平成25年度を目途に、子ども・子育て会議（仮称）や国の基本指針など可能なものから段階的に実施）できるよう、平成23年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている税制抜本改革とともに、早急に所要の法案を国会に提出する。

別添

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（抄）

基本制度ワーキングチーム
（平成23年7月27日）

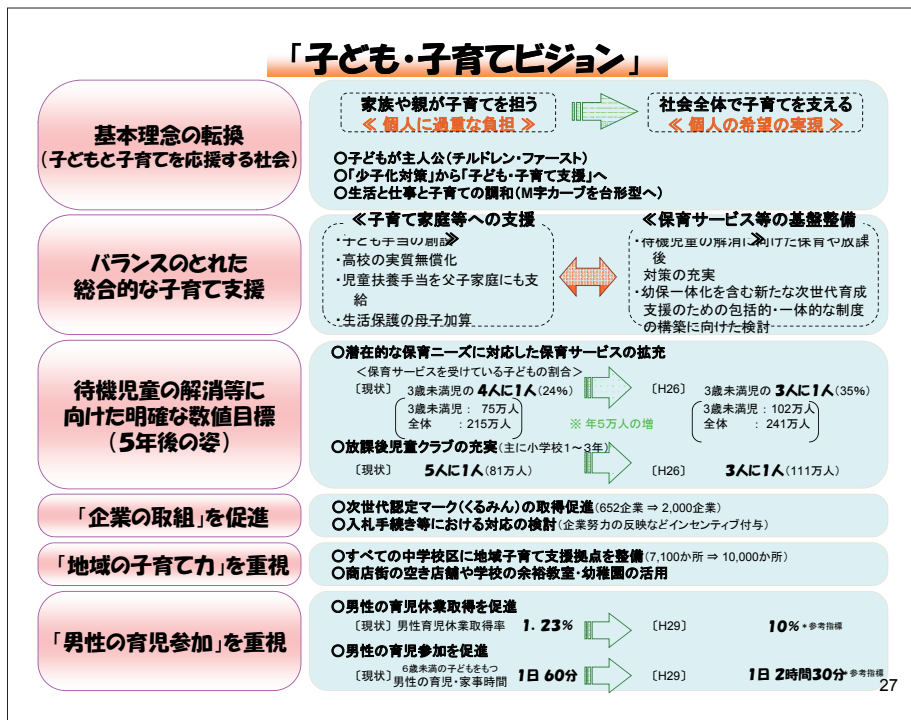
○本ワーキングチームは、昨年9月より子ども・子育て新システム検討会議作業グループの下で14回開催され、議論を重ねてきた。また、同時並行して、幼保一体化ワーキングチームについては9回、こども指針（仮称）ワーキングチームについては6回、それぞれ開催され、随時、本ワーキングチームにおいて議論の状況の報告を受け、議論を重ねてきた。

○本ワーキングチームとしては、他の2つのワーキングチームとともに、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（平成22年6月29日少子化社会対策会議決定）に掲げられた基本的方向性を踏まえて、関係者間で意見集約を図りながら重ねてきたこれまでの議論の到達点として、子ども・子育て新システムの全体像、給付設計の在り方、幼保一体化の在り方、質改善（機能強化）の在り方等について、別添の通り、中間的に議論をとりまとめた。

○質改善（機能強化）については、量的拡充と合わせて1兆円を超える額を見込んでいる。その実現のためには財源の確保が不可欠であり、政府においては、その確保に向けて最大限の努力をされたい。

○本ワーキングチームとしては、今後も「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」及び本とりまとめを踏まえ、「社会保障・税一体改革案」（平成23年6月30日 政府・与党社会保障改革検討本部決定）の工程表にあるように、平成23年度中に必要な法制上の措置を講じることとされている税制抜本改革とともに、早急に法案を提出し、恒久財源を得て早期に本格実施（それまでの間は、法案成立後、平成25年度を目途に、子ども・子育て会議（仮称）や国の基本指針など可能なものから段階的に実施）できるよう、①国、地方及び事業主の負担の在り方、利用者負担の在り方、既存の財政措置との関係など費用負担の在り方、子ども・子育て包括交付金（仮称）の在り方、②国における所管の在り方、③ワーク・ライフ・バランスの在り方、④国の基準と地方の裁量の関係など地域の実情に応じた給付・事業の提供のための仕組みの在り方、その他の残された検討課題について、できる限り速やかに検討を再開したい。また、検討に当たっては、基本制度案要綱に掲げられた、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質の支援を行い、地域主権を前提とした住民の多様なニーズに応えるなどの観点も含め、実施主体である地方公共団体など関係者と十分に意見交換を行うこととした。

政府においても、国と地方の協議の場などを通じて地方公共団体と十分に協議を行うとともに、関係団体などの関係者の理解も得た上で、成案化されたい。



主な数値目標等

<p>安心できる妊娠と出産 (現状) [H26目標値]</p> <p>ONICU(新生児集中治療管理室)病床数(出生1万人当たり) 2.12床 ⇒ 25~30床</p> <p>○不妊専門相談センター 55都道府県市 ⇒ 全都道府県・指定都市・中核市</p>	<p>地域の子育て力の向上 (現状) [H26目標値]</p> <p>○地域子育て支援拠点事業 7100か所 ⇒ 10000か所(市町村単位含む)</p> <p>○ファミリー・サポート・センター事業 570市町村 ⇒ 950市町村</p> <p>○一時預かり事業(延べ日数) 348万日 ⇒ 3952万日</p> <p>○商店街の空き店舗の活用による子育て支援 49か所 ⇒ 100か所</p>
<p>潜在的な保育ニーズにも対応した保育所待機児童の解消 (現状) [H26目標値]</p> <p>○平日昼間の保育サービス(認可保育所等)(3歳未満児の保育サービス利用率)(75万人(24%) ⇒ (102万人(35%))</p> <p>○延長等の保育サービス 79万人 ⇒ 96万人</p> <p>○病児・病後児保育(延べ日数) 31万日 ⇒ 200万日</p> <p>○認定こども園 358か所 ⇒ 2000か所以上 (H24)</p> <p>○放課後児童クラブ 81万人 ⇒ 111万人</p>	<p>男性の育児参加の促進 (現状) [H26目標値]</p> <p>○週労働時間60時間以上の雇用者の割合 10% ⇒ 半減 (H29) *参考指標</p> <p>○男性の育児休業取得率 1.23% ⇒ 10% (H29) *参考指標</p> <p>○6歳未満の子をもつ男性の育児・家事関連時間(1日当たり) 60分 ⇒ 2時間30分 (H29) *参考指標</p>
<p>社会的養護の充実 (現状) [H26目標値]</p> <p>○里親等委託率 10.4% ⇒ 16%</p> <p>○児童養護施設等における小規模グループホーム46か所 ⇒ 800か所</p>	<p>子育てしやすい働き方と企業の取組 (現状) [H26目標値]</p> <p>○第1子出産前後の女性の継続就業率 38% ⇒ 55% (H29) *参考指標</p> <p>○次世代認定マーク(くるみん)取得企業数 652企業 ⇒ 2000企業</p>

(司会)

それでは後半に入らせていただきます。まず後半の最初は、永瀬伸子先生にご報告をお願いいたします。

報告2：永瀬 伸子（お茶の水女子大学）

「親の就労の視点から：幼保一体化」

1. 働く親の立場から

働く親の立場から幼保一体化改革が成功することを願っている

- 保育の0-2歳児の量的拡大は長く求められてきたものであり大きい前進を期待
- 幼稚園の参入の際には文化の差について考慮が必要
保育園は働く親の支援という視点があるが
幼稚園は母親教育という視点が強い
どのような理念で幼稚園の保育拡大をすすめるか留意
- 小規模保育というサービス類型の創設にも期待
小規模の低年齢児保育施設がたくさんできることに期待
- 多様な選択肢の拡大に期待（従来保育園は画一的、私立幼稚園は多様。これからは多様性が拡大するか？）
- 放課後児童クラブの充実是非とも必要、期待

私には、大学院を卒業したときに子どもがなかなか保育園に入れなかったという経験があります。当時、私は経済学を勉強していたので、「保育園に入れないのは待ち行列のせいなのか、どのような供給や価格のシステムをとれば保育の供給が増えるのか」と思いました。その後、たまたま当時おりました東大大学院の先生から声を掛けていただいて厚生労働省の「社会保障の経済分析研究会」に入る機会があったときに、社会保障の何をテーマとしますか、と聞かれ、保育園の全自治体の調査をさせていたくことにしました。そしてどうしたらいいのかということを一生涯懸命考えていたことがあります。1997年から1998年のことです。調査結果は本の1章になっています（永瀬伸子（2003）「都市再生と保育政策」山崎福寿・浅田義久編著『都市再生の経済分析』東洋経済新報社）。

さらにその後、縁があって東京都の児童福祉審議会に入れていただいたことがあるのですが、どうにかして供給が増えないかと思って、小学年だった子どもを家に一人で留守番させながら一生懸命この審議会に通ったのですが、-2003年の頃だったでしょうか、その結果保育供給が増えた、という実感はほとんどなくて、保育についてはちょっとあきらめ気味になっていました。そのころ思っていたのは、都会は伝統的に幼稚園地域なので、幼稚園のストックはあるけれども保育園のストックが非常に足りない。お金がないということであれば、幼稚園のストックをうまく保育園の方に利用できないものなのかということでした。

そうしましたら鳩山政権のときに幼保一体化という話がかなり進みそうな雰囲気が出ました。私も参加していた前政権の税制調査会との昼食懇談会で当時の藤井財務相が、絶対にやります、とおっしゃってくださいましたので、楽しみにしておりました。ただその後幾つかの新聞に記事は出ていたもののあまり十分に理解ができていなかったように思うのですが、今日いろいろ教えていただきまして、ようやく概要が理解できたような気がします。働く女性に

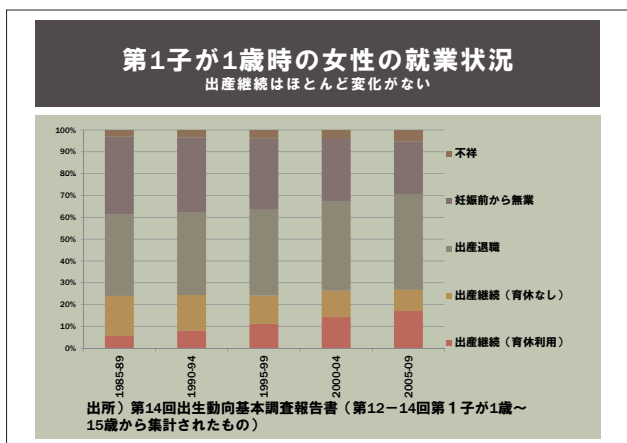
とっては、子どもが生まれた瞬間から、保育園がないともう本当にどうしたものかということなわけで、政策が変わるのには5年も10年もかかるようですが、その2年、1年、1カ月が大事なので、どうにかして、絵に描いたもちではなく、私たちが普通に使えるようなものに、私たち自身でつくり上げていくようにしていけたらいいなと思います。

ただ、幼稚園を保育的に使うというときには、やはり文化がかなり違います。保育園はもともと働くお母さんの支援という形で、幼稚園は家庭にいるお母さんを対象に、子どもの教育だけでなく良き母を育てるという立場だったのではないかと思います。どのような理念で幼稚園の中の保育的機能の拡大をするのか、新しい形の幼稚園として、新しい理念を創造してやっていくことが大事なのではないかと思えます。

それから、小規模保育というサービス類型の創設も先ほど出てきましたが、私は小さい保育園がたくさんできる方が、低年齢児には合うような気がしており賛成です。また、私立幼稚園は一つ一つ違いますが、公立認可保育園はかなり一枚岩的、金太郎あめ的に類似しており、あまり差がなかったのが、多様な選択肢のある保育機能の拡大にも期待したいと思えます。また、放課後児童クラブの充実はずいぶん必要だと思いますので、これにも期待したいと思えます。

ただ、詳しい制度の説明は今何ったところで、その中でいろいろと疑問が出てきました。一定のお金を付けて、あとは自由参入で民間に入ってきてもらうところに期待しているというお話でしたが、そうなるといわゆる認証保育園のようなもののがかなり拡大するように思います。それが保育のどのような部分になるのかということ。それから保育時間によって補助金としての給付額が幼保一緒に決まるということでしたが、その給付額がどういう水準になるのかということなど。これらは、この新しい制度が成功するための仕組みの鍵でもあります。また幼稚園と保育園の文化をどうかえていくのか、利用者も盛り立てて一緒に創造するという面も重要だろうと思えます。私としては、先ほど全部で50%給付が増えるということでしたので、ぜひこの政策が成功するものとなり、保育あるいは子どもたちのケアの供給が増え、さまざまな施策が、利用者の声を反映しつつ講じられて、うまくいくといいなと思っています。

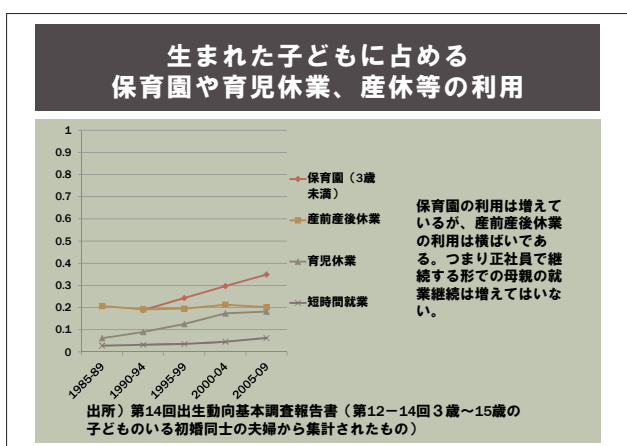
2. 女性の就業状況



さて、私は働く立場からということで、つい先週の金曜日に出た、『第14回出生動向基本統計調査』の結果—皆さまもご覧になったかもしれませんが—まずはこれについてお話しします。この図は、1985年から5年刻みで2009年までの、新しく生まれた子どもに占める育休を取った人の割合、産休明け復帰の割合、出産退職の割合、妊娠前から無業という人の割合を示したものです。

これで見ると、均等法ができたころには妊娠前からの退職が大変多かったのですが、それはどんどん減っていきました。その代わりに出産退職が増えていきました。そして出産後の継続はあまり増えていません。今までも増えていなかったのですが、第14回の調査ではもしかしたら少しは増えているのかなという期待もあり調査結果を待っていたのですが、やはりあまり増えていないというのが、先週出てきた調査の結果です。

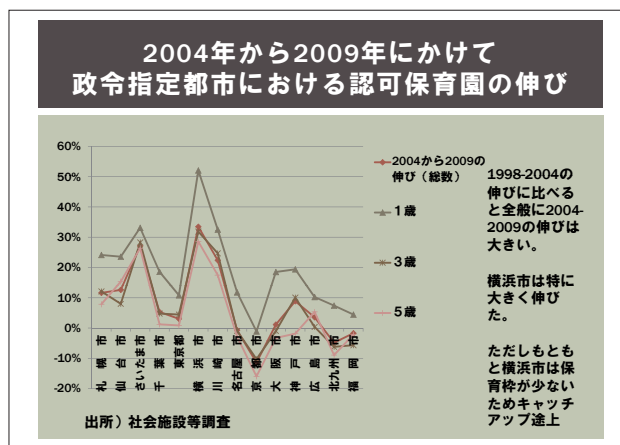
3. 保育園や産休・育休利用の状況



生まれた子どもに占める保育園や育休、産休の利用の推移を見ると、正社員で続ける方は大体産休を取りますので、その産休が出産数の大体2割ということは、均等法のところから今日に至るまで、正社員という形で出産後に復帰する

人は2割ぐらいしかいないということを意味しています。

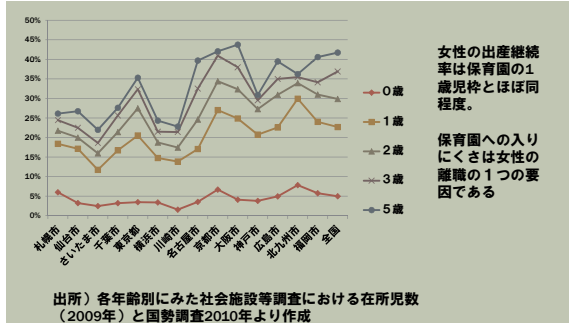
ただし、産前産後の14週間ぐらいで復帰するのではなく、育休というもう少し長い期間の休みを取れる人が増えています。また純増しているのは保育園の低年齢児の利用です。こここのところの保育園の増加につれて、保育園の利用は増えています。ただ、これは正社員で就業継続するという形で増えているのではなく、パートという形で、これまでよりも早めに、子どもが低年齢のうちに復帰する人が増えているということだと思われます。



次に、政令指定都市における認可保育園が、2004年から2009年の5年間でどのぐらい伸びたかを、厚生労働省『社会施設等調査』を使って確認してみました。

実は私は同じ分析を1998年から2004年にかけて「フィナンシャル・レビュー」という雑誌の中で行ったことがあって(「少子化にかかわる政策はどれだけ実行されたのか? 保育と児童育成に関する政策の課題」財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』第87号)、そのときには「政府はいろいろな政策をしていると言っているけれども、実数としては本当に少ししか伸びていない」と書いたのですが、2004年から2009年を見ると意外と増えてきているなと思いました。特に横浜市が、1歳児は50%、3歳児も30%と、かなり大きく伸ばしました。さいたま市も比較的健闘しています。

政令都市の0歳から5歳の児童に対する 保育園在園児数の割合



ただし、政令指定都市の児童に占める保育の量は、例えば横浜市は大変伸びていると言いましたが、横浜市の0歳児の保育園在園児の割合は5%ぐらいなのです。これは認可保育園だけで、横浜市は横浜方式といって横浜市が助成しているものもあるのもう少し多いのですが、それにしてもそのぐらいで、1歳児で見ても大体15%です。ですから、横浜や川崎は今回健闘はしましたが、健闘してもまだ1歳児で15%ぐらいなのです。

15%という数字は、先ほどの産休明け復帰の女性が2割ぐらいという数字に非常に近いと思います。全国平均で見ると1歳児に占める保育児童は23%ぐらいです。ですから、ちょうど保育の供給があるぐらいの産休復帰が起きているということで、やはり保育の供給量、入りにくさが、女性のいったんの離職の一つの要因になっていると思われる。

ちなみに、保育の供給量は西高東低で、西は高いのですが東が低いのです。この図は政令指定都市のみですので全体に供給水準は低いです。政令指定都市以外の地方の方がもう少し供給が多いのです。フィナンシャルレビューには県別の利用率を示していますが、例えば北陸の辺りは非常に保育園の供給は多く、首都圏や大阪は低いという特徴があります。

4. 両立が進まないのはなぜか

両立がすすまないのはなぜか

- 現状ではさまざまな施策はこれまで出されたが、正社員での就業継続はあまり増えてはいない
- 正社員で就業継続する者は、保育園、育児休業、子の祖母の支援を受けてようやく実現している状況。(夫の長時間労働による手伝いの少なさ、女性の家事育児は自分の役割という役割感もある一近未来事業による調査(女性26-38歳)、妻が家事は当然(女性67%、夫58%)、妻が育児は当然(女性68%、夫60%)強い及び弱い同意)
- 男性の賃金が下落する中で、夫婦が働きながら子育てをするのが楽しい、普通にできる、とこれから子どもを持つ人たちが思えるような状況を作り出す必要がある。それには、働き方および保育について、当事者が何が不安か、声を取り入れることが必要だろう

両立が進まないのはなぜなのでしょう。今、保育園が足りないということの一つ理由に挙げましたが、それだけではないと思います。正社員で就業を継続している人がどのように育児をしているかということが、『第14回出生動向調査』で詳しく統計がとられています。正社員で就業継続をしている人は、保育園を利用し、育児休業を利用し、それからお子さんのおばあさん、つまり自分の母親や夫の母親の支援を受けてようやく両立を実現しています。私たちが文部科学省から委託調査として受けている近未来事業の中で聞き取りをしても、正社員で復帰している人の約3分の2が、保育園の助けを借り、さらに育児休業や短時間を使うなどして非常に工夫して、その上でおばあさんの家のそばに住むなどして、おおいにその助けを借りてようやく両立をしているということでした。

私たちの聞き取り調査では、日本では時間の融通が利かないということが一つあるようで、どうしてもというときにおばあさんの手助けが必要になるということ。それから、夫も時間の融通が利かないので、夫は家事や育児の当てにできないということが明らかになりました。

それからもう一つ、私たちは26歳から38歳の有配偶と未婚の女性たちに、今年3月に全国調査をしました。そうしたら、家事・育児は主に自分の役割だと思っている女性がこれほど多いとは事前には思わなかったのですが、「妻が家事は当然」と回答した人が女性で67%、夫では58%で、「妻が育児は当然」も女性で68%でした。—「女性」と呼んでいるのは、有配偶も未婚も両方いるので「女性」と呼んでいます—それから夫が60%。これは強い同意だけではなく、「ややそう思う」も含めた数字ですが、それにしても女性自身が持つ、家事育児についての自分の役割感が、女性が働くことについての負担を二重に重くしていると思います。

男性の賃金が全般に下落している中、これからは夫婦共働きで夫婦で子育てができてそれが楽しいという目指していことが社会的に必要なようになっていくでしょう。おば

あさんやら、その他のいろいろな人の手助けにどうしても頼らなくても、また女性自身がさわめて優秀というわけでもなくとも、比較的普通の人たちでも、そういう働き方や育児ができる、というようにこれから子どもを持つ人たちが思えるようにならない限り、これからの時代、子どもはますます持ちにくくなると思われます。そのためには、今回の保育の改革がありますが、もう一つ、働き方の改革が必要です。

それから、今回の保育と幼稚園の一体改革についても、幼稚園の先生や保育園の先生、これからお母さんになるようなサラリーウーマン、それから現実に幼稚園や保育園に子どもを預けている人たちなど、当事者の意見をできるだけ吸い上げて擦り合わせる事が、変革を成功させるための道筋なのではないかと思ひます。

5. 労働市場の変化と女性の働き方

労働市場の変化と女性の働き方

- なぜ働き続けにくいのか
- 育児休業の権利のある正社員については働き方の強化
- 育児休業の権利のない不安定な働き方の拡大

- 総合職女性の迷い：家庭を持てる働き方か？
総合職経験は他企業から評価されるか？
- 一般職女性の迷い：賃金があまり上昇しないがそれなりの負担感のある働き方
働き続けること（ただし採用は縮小）

なぜ働き続けにくいかというところ、随分いろいろな制度は整ってきましましたが、育児休業の権利がある正社員については、実は働き方がかなり厳しくなっていること、一方、育児休業の権利のない、不安定な働き方が拡大していることも大きいと思ひます。

私はここに参加しておいでの近未来事業の研究者である山谷さんと佐野さん等と一緒に女性たちの聞き取りをしましたが、総合職の女性が迷いを口にされているのです。今のような不況下で総合職として内定をもらえらると、大体うちの大学卒業生は大喜びをします。ところが20代後半から30代前半の総合職の女性に聞いてみると、「この先家庭が持てるか」「自分のこの先の将来が描けない」とおっしゃる。その発言に驚くわけです。彼女たちは、この先どうするかは分からないと言っている（永瀬伸子・山谷真名(2011)「大企業勤務の大卒正社員女性の就業継続不安—コース別人事に着目して—」『キャリアデザイン研究』第7号）

総合職経験は、それなりに能力のある方が、若いときの力を投入した職業経験ですので、例えば家庭の事情でいったん離職したとしても、それが生かせるような労働市場になっていなければいけないと思うのですが、果たしてそうになっているのかどうか。それから、総合職に比べると、一般職女性は、続けられるかもしれない、と思ひ、比較的出産後も続けたいという人が多いようですが、それであつてもかなりの負担がある働き方だということが聞き取りからわかります。また量的調査からは一般職の採用そのものがかなり縮小されていて、代わりに育児休業の権利の薄い非正規雇用が増えているという問題もあります。

結婚時に正社員であつた女性が 出産継続する要因は・・・（近未来事業調査から）

	正社員		パート派遣契約自営	
	係数	t 値	係数	t 値
短大・専門学校	0.97299	1.85 *	0.2361	0.44
大学以上	0.41082	0.72	-0.6973	-1.1
仕事のやりがい(4項目)	-0.02767	-0.52	0.1576	2.44 **
仕事時間の融通性(4項目)	0.08355	1.3	0.0338	0.4
育児をサポートする雰囲気職場(3項目)	0.10789	1.65 *	-0.0921	-1.14
親族に育て手助け期待できるダミー	0.11830	0.87	0.6464	3.45 ***
育児休業制度ありダミー	0.11345	0.88	-1.7611	-3.54 ***
家事は自分が当然やるものと思ふ	-0.34364	-2.25 **	0.1653	0.75
結婚時の自分の年収	0.00410	2.18 **	0.0019	0.71
結婚時の夫年収	-0.00132	-1.09	-0.0015	-1.01
性別役割分業感(5項目)	-0.15340	-2.86 ***	-0.0164	-0.27
定数項	-0.56745	-0.34	-4.6041	-2.21
サンプル数	207			
疑似決定係数	0.2195			

結婚時正社員についていたとして、結婚時の年収の高さ、性別役割分業意識の薄さ、育児をサポートする雰囲気が正社員での出産継続を促す。非正社員での出産継続は、仕事のやりがい、親族の手助けが継続を促す。なお育児休業制度があれば、非正規にはうつらない。

私たちが取ったデータからの私の1つの分析をごく簡単に紹介すると、結婚したときには正社員であった人が就業継続する要因は何か。これは（ベースを無業として）どういう場合に正社員を続けるのか、どういう場合にパートや派遣契約、自営になるのか、どういう場合に離職するのか、ということが多項ロジット分析をしたものです。結婚したときに自分自身が高い賃金を稼げていたこと、性別役割分業意識をあまり持っていなかったこと、それから結婚した頃勤務していた職場において、育児をサポートする雰囲気があること、この三つが正社員としての出産継続を促す要因でした。また、非正社員に転じての出産継続の要因は、仕事にやりがいがある、親族の手助けが期待できるということでした。また育児休業の制度は、正社員を辞めるか続けるかについては有意に効いていませんが、このような育児休業の制度がある場合には、非正規に移って働くようなことはしない、という効果が見られました。

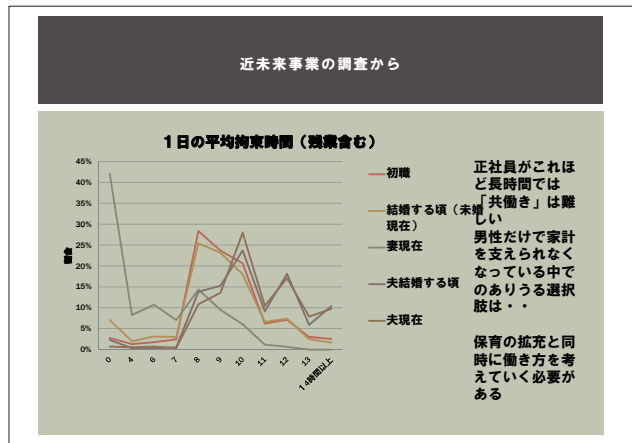
しかしながら、あと15年たつと団塊の世代が80歳ぐらい、98年の金融危機以後に社会に出た若者が45から50歳ぐらい、今現役の大学生が35歳ぐらいになります。そのときになって、そのような人たちが家庭を持って、キャリアも持てるということが、日本の将来社会の安定と幸福のために、本当に重要になります。そのためには、今から働き方の改革と保育の改革をぜひ進めていかなくてはならないと思います。

以上から出産継続の条件は、保育の充実とともに

- 性別役割分業的でない価値規範
- 女性の高い賃金稼得能力
- 子どもがいても働きやすい企業や社会の雰囲気

→ かなり時間をかけないと変わらないが急ぐ必要がある

このようなことから、出産継続の条件は、保育園の充実とともに、性別役割分業的でない価値規範、女性が稼げる能力を持つこと、それから子どもがいても働きやすい企業や社会の雰囲気が必要だと思われるわけですが、これはそう簡単にはできそうもない内容です。



ちなみに、近未来事業の調査では、休憩と残業も含めた1日の拘束時間も調査しました。男性は1日に10～11時間と12時間ぐらいのところまで二つのピークがあって、それに交通時間を入れると1日に12～13時間から14時間ぐらい拘束されてしまうことになります。そして女性の方は、結婚していないうちは男性より短いといっても1日8～9時間、10時間にピークがあるので、交通時間が1時間ずつかかるとすると、1日の拘束時間は10～12時間になります。夫婦がこれだけ長時間仕事をしていると、子育ての時間はとても取れないので、結局、結婚した女性は離職する、すなわち0時間が一番高いピークになって、あとは6時間、8時間というあたりにピークがあるような形になっています。

ですから、共働きという経済をこれから考えていくとすれば、どうしても今のような労働時間ではおばあさんの手助けなどいろいろな手助けがないと女性は続けにくいので、働き方そのものが変わっていく必要がある、共働きで子育てができるような労働時間とする必要があるのではないかと私は思います。

- しかしあと15年で・・・団塊の世代は80歳代に近づく
- 98年の金融危機以後に社会に出た若者は45歳から50歳になり、現在の大学生は35歳の働き盛りになる。
- 働き方の改革 正社員とパートの格差の縮小により、女性が多様なキャリアであっても、昇進可能性のある入口に再参入できるように
- 若年層の賃金水準の低下が避けられない中、若い男女がキャリアを持続する選択肢を拡大するために、また子どものWell-Beingのために、
 - 保育の十分な供給量
 - 保育の質の高さ
 - 親が保育を選ぶことができる多様性
 - コスト効率（たとえば保育ママ）

6. 少子高齢化の中で求められる社会保障の在り方

少子高齢化の中で求められる働き方と 社会保障の在り方

- 教育
- 保育
- 働き方
- 年金・税制等の社会保障
で整合的にかえていく必要があるだろう

働き方と同時に、教育、保育、年金・税制等の社会保障等を整合的に変えていく必要があります。例えば今、年金の第3号被保険者問題などが審議会で話し合われています。本当に共働き経済の方に行くのか、それとも従来のように主な稼ぎ手がいることを前提とした安全ネットを考えていくのか。これからは恐らく、後者は一部の人しか可能ではなくなっていこうと予想されます。そのように考えると、今まで日本は主な稼ぎ手がいるという前提の下で安全ネットをうまく張ってきたのですが、これからの若い人たちは、本当にそういう人に出会えた一部の人しかそのネットに入っていけないことになる上に、家族も形成できないかもしれませんし、なかなか自分でキャリアをつくっていけなくなるかもしれません。だから、前提をかえた改革、そして社会全体として整合的な改革が必要なのです。

今、年金と税制の一体改革、保育の改革、あるいは働き方の改革、全体の大きな改革が進もうとしています。「共働き」は、一人一人がするかどうかを選択する問題か、あるいは向かわざるを得ない日本の未来なのか。もちろん一人一人が自由に選択するのが当然ですが、これからの高齢者の増加、男性の賃金の下落傾向等を思うと、多分、社会的にはそちらに向かわざるを得ないであろうと考えられます。そのときに、共働きでも子どもを大事に育てていけるような仕組みを新たにつくっていかなくてはいけないわけです。そのことを、広く財界の方にも考えていただき、国民の方々にも問題提起をしていっていただきたいと思っています。

無理をしなくても普通の人共働きできるようにするためには、保育の充実と働き方の改革の両方がないと、保育だけが非常に手厚くなってもやはり難しいと思いますので、その辺を一体的に考えていく必要があると思っています。

<本報告に関連する著者による文献>

永瀬伸子（2003）「都市再生と保育政策」山崎福寿・浅田

義久編著『都市再生の経済分析』東洋経済新報社 243-278頁。

永瀬伸子（2006）「保育所不足—深刻な大都市に重点を移せ」東洋経済新報社『週刊エコノミスト』2月 第84巻10号 84-85頁。

永瀬伸子（2006）「非正規雇用の拡大と女性の社会進出」全労済協会『Labor Research Library』第12号 9-12頁。

永瀬伸子（2006）「雇用流動化に対応しかつ日本の家族観にあう社会的保護の制度を問う—コメントにかえて」『家族社会学研究』第17巻2号 51-55頁。

永瀬伸子（2007）「若年・子育て世帯の所得分布と課題—平成19年就業構造基本調査が捉える構造変化」『統計』58巻7号。

永瀬伸子（2007）「少子化にかかわる政策はどれだけ実行されたのか？保育と児童育成に関する政策の課題」財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』第87号 3-22頁。 http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list5/r87/r87_003_022.pdf

永瀬伸子・山谷真名（2011）「大企業勤務の大卒正社員女性の就業継続不安—コース別人事に着目して—」『キャリアデザイン研究』第7号。

(司会)

永瀬先生、どうもありがとうございました。このまま報告を続けさせていただいて、最後に質疑・討議の時間を取らせていただきたいと思っています。

報告3：菅原 ますみ（お茶の水女子大学）

「養育・保育・養護の質と子どもの発達」

1. はじめに

子どもの発達から見た養育や保育、養護の質というところに焦点を当てて報告させていただきます。

岡本さん、永瀬先生からお話がありましたように、今、日本は大きく制度が変わっていかざるを得ないような人口統計学的な状況にあるわけですが、次世代をどのように質良く育てていくかということは、ほかの世界の国々と同じように、日本でも大きなテーマになっています。この間、養育や保育などの質の向上ということは非常にいろいろなところで言われてきてはいますが、正直なところ関係各所の方々も、質の中身とはどのようなものなのか、とてもあいまいで、本当に質の評価ができるのかわからない、ということが、本音としてあるかと思っています。

今日お話しさせていただく内容は養護・保育・養育の質に関する発達科学的な研究についてですが、その研究自体が1990年代以降に活性化してきたものであり、良質さの中身をどこでチェックするかという科学的な研究自体がま

だ十分には発達していません。ですから、どういうことが子どもの発達にとって良質なもののなかを探りながら、私たちは制度を新しくしていかなければならないという状況にあるといえるのではないのでしょうか。

2. 幼児教育・保育・養育・養護の概念

幼児教育・保育・養育・養護

① 幼児教育 (Early Child Education)・・・乳幼児期(0歳～就学前)の子どもの学びに対する教育的かわり。

② 養護 (Care)・・・生活(衣食住/睡眠/遊び/学び)の世話。

⇒ 就学前の段階では、養護と教育はとくに密接に関連し、一体化する必要あり。担当者は“Teacher-Caregiver”。

★ 養育 (Child Nurture)・・・“成人期前の子どもを育てること”

<養護+教育>、育てる人は誰であっても同じ概念

① ペアレンティング (Parenting)・・・親による家庭内養育<養護+教育>

② 保育 (Child Care)・・・“親が育児に携わらない時間に、親以外の方が乳幼児(0歳～就学前)の定期的な養育を行うこと”。

家庭外養育:<養護+教育> = 幼稚園も保育所もここに該当。

⇒ Early Childhood Education and Care (ECEC)

③ 社会的養護(保護者がいない家庭で適切な養育を受けられない子どもたちへの公的責任による保護養育のこと)・・・特定の大人との継続した愛着関係のもとでおこなわれる家庭的養護 = 施設内での養育

まず、これから幼保が一体化していくわけですが、幼稚園と保育所には、それぞれの文化があり、それぞれの業界で使ってきた言葉があります。幼稚園では幼児教育 (Early Child Education) という言葉を使い、片や保育所では養護 (Care) という言葉を使ってきたのですが、世界的な潮流としては、就学前の段階では特に養護と教育は密接に関連しており、この概念自体を合体化させて作られた、Early Childhood Education and Care (ECEC) という用語を日本でも使っていく必要があるだろうと思います。そして、それを担う人として、Teacher-Caregiver という幼児教育とケアの実践の両方が統合的に一体化してできる人たちが養成していかなければならないというところに世界的には流れてきています。

さらにこの概念は、もっと広くペアレンティング (Parenting)、いわゆる親が家庭内で行う養育に関しても、子どもは生まれた日から養護と教育の両方を受ける権利があるということで、親による家庭内養育についても ECEC の観点から見ていこうというスタンスもあります。

そして、これまで保育 (Child Care) と呼んできた言葉は、「親が育児に携わらない時間に親以外の方が乳幼児の定期的な養育を行うこと」という定義になるのですが、これも要するに家庭外の養育であり、養護と教育の両方の面を持ちます。この観点から見ると、幼稚園も保育所もここに該当します。そして、既に日本の養成課程の中では、保育士も、幼稚園教諭もこのようなコンテンツに沿った教育を受けています。実は二つの免許を取得している人たちはもう Teacher-Caregiver の役割を取ることができており、今の

養成課程の中で両方の免許を取得する人は結構たくさんいるので、その人たちについては総合施設が走ったとしても、その中で十分にやっていると考えられます。

社会的養護の場面でも養育の良質さが重視

<児童福祉施設最低基準の改正内容>

① 質の高い施設運営を目指し(人員配置の段階的引き上げを含む)、乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設に対し、3年に1回の第三者評価を受け、結果公表を義務付け

→ 施設運営指針と第三者評価のガイドライン作りが進行中

② 乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、母子生活支援施設の施設長に、実務経験3年以上の資格要件と2年に1度の研修受講を義務付け

③ 子どもが家庭に近い環境で暮らせる里親委託の推進

→ 「児童福祉施設最低基準(厚生労働省令)は今年度中に改正される見通しで、第三者評価の受審・結果公表は、来年4月に施行される見通し

<「社会的養護を担う施設」:約47,000名が在籍>

① 児童養護施設(全国に563施設)

② 児童自立支援施設(全国に55施設)

③ 情緒障害児短期治療施設(全国に31施設)

④ 母子生活支援施設(全国に259施設)

⑤ 乳児院(全国に123施設)

⑥ 自立援助ホーム

さらに、社会的養護という領域があります。わが国は、全体的には経済成長著しい時期を既に経ており、今のところ、困難な家庭の全体的割合は開発途上国などに比べると少ないのですが、それでも約 47,000 名の 18 歳以下の子どもたちが保護者がいなかったり、虐待等で家庭で適切な養育を受けられない子どもたちが公的責任により保護養育されている現状があります。こうした社会的養護の中にいる子どもたちについても養育モデルが提唱されていて、施設の中で養護と教育を一体化した養育を供給していくというのが基本的なスタンスになりつつあります。

3. 良質な家庭外養育の質を維持・発展させるために

良質な家庭外養育の質を維持・発展させるために

- 平成21年厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会の第一次報告に“保育の質”保証の重要性が謳われた。
(次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて-)
- 平成22年1月28日子ども・子育て新システム検討会議 基本制度ワーキングチーム(第8回)において“子ども・子育て支援施策にかかる質の改善に関する論点整理”に職員配置上乗せ措置と給付率改善が具体的に提案されている。

<従来の保育・幼児教育の質を支える制度的な枠組み>

- ★ 保育内容=“保育所保育指針” → こども指針へ
(保育の目標や内容、計画作成などの指針)
- ★ 保育環境=“児童福祉施設最低基準”
(昭和23年に制定、施設の建築的基準や職員人数や資格、保育時間など)
- ★ 幼稚園教育の内容=“幼稚園教育要領” → こども指針へ
- ★ 幼稚園環境=“幼稚園設置基準”

⇒ 日本の家庭外養育環境(こども園・小規模保育サービス・在宅保育、社会的養護に関する施設など)は大きな変革点にきている。大幅な制度変更と多様化によって、より良質な家庭外養育の質を維持・発展させるためのチャンスでもあり、規制緩和による劣化のピンチともなる。

社会的養護の場面でも、養護と教育を一体化したものの良質さが重視されるようになっており、現在、今年度末を目途に、社会的養護に関連する諸施設(養護施設や乳児院、児童自立支援施設など)の運営指針と第三者評価のガイドラインづくりが進行しています。その中でも、より質の高

い養育を供給するために運営を目指して、人員配置の段階的引き上げなども目標として掲げられてきているところだ。

さて、我が国で保育や養育の質がどのように取り上げられてきているかをみてみると、平成 21 年厚労省社会保障審議会少子化対策特別部会の第一次報告書の中に、保育の質保障の重要性がうたわれています。「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」というところにその項目が入れられています。

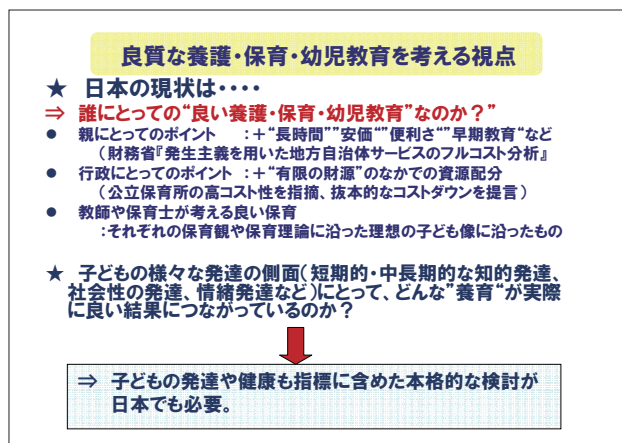
また、平成 22 年 1 月 28 日の同部会の基本制度ワーキングチーム第 8 回において、「子ども・子育て支援施策にかかる質の改善に関する論点整理」というところに、職員配置上乗せ措置と給付率改善が具体的に提案されていて、これがぜひ実現していくことを望んでいます。

現在、制度上、子どもたちに供給される保育・幼児教育の質を担保するものとしては、保育所では保育所保育指針であり、質を保っていくための保育内容が決まっていますが、これが今度新しく、こども指針に移行することになっています。保育の物理的な環境については戦後ずっと見直されてこなかったのですが、昭和 23 年に児童福祉施設最低基準が制定されていて、保育施設の建築的基準や職員人数、資格、保育時間などが定められています。

幼稚園の方には幼稚園教育要領があり、内容的には保育所保育指針と近いものになってきていますが、今回こちらもこども指針に移行することになっており、家庭外の ECEC の内容については幼稚園も保育園も同じものが一つできることになるのだと思われます。幼稚園の物理的環境については幼稚園設置基準があり、同様に空間的なことや人員配置が決まっています。

全体として眺めると、日本の家庭外の養育環境は、先ほど社会的養護も動きがあると申し上げましたが、今、非常に大きな変革点に来ていると思います。大幅な制度変更と多様化が起こり、小規模保育サービスや在宅保育も充実させる方向に進むと思われます。そういう意味では、いまは養育の質を維持・発展させるチャンスでもあります。規制緩和によって、簡単に言えばお金のない自治体では逆に劣化していく可能性も十分にあり得るので、私としては質の向上のための制度的なフォローもとても気になるところです。

4. 良質な養護・保育・幼児教育を考える視点



当然、誰もが子どもの発達、子どもにとっての良質さ、ということを中心に考えますが、残念ながら、では具体的にどのような保育や幼児教育がそれに相当するのかという信頼できるエビデンスが、まだ日本の中ではほとんど供給されていません。世界的にもその研究についてはようやく始まったばかりです。

日本では、親にとってのポイントが重視されてきており、財務省の「発生主義を用いた地方自治体サービスのフルコスト分析」の中でも親の満足度がかなり大きく取り上げられています。それを従属変数として見ると、公立保育所でも私立保育所でも、認可外でも親の満足度に大きな違いはないという整理もされています。親にとっての良い養護・保育・幼児教育のポイントを平たく見ていくと、親にとっての利便性(長時間・安さ・便利さ・早期教育をやってくれるかどうかなど)も付け加わってきます。行政にとっては有限の財源の中での資源配分が大きな制約になり、全体として公立保育所はコストが高いので抜本的なコストダウンの提言も行われてきています。さらに、教師や保育士が考える良い保育というものも、それぞれの保育観や保育理念があり、特に私立の幼稚園・保育園ではそのあたりが非常にバラエティに富んでいます。

そうした中で、子どもの発達にとって良い保育とは何なのか、という視点が非常に重要になります。その答えは子どもを追跡してみないとはっきりとさせることはできず、保育園・幼稚園にいる間の短期的な効果ももちろん重要ですが、小学校に上がったとき、中学に入ったとき、大人になったときに、幼少期に培ったものがどういう効果があったのか、検証していく必要があります。日本ではまだ子どもの中長期的な発達や健康を指標に含めた本格的な検討はなされてきていないのですが、アメリカなど欧米では、伝統的にこうした気の長い追跡研究によるエビデンスの蓄積が重視され、現在もいくつかの追跡研究が展開されています。それについては後で少しだけ紹介させていただきます。

5. 日本の保育環境のレベルは？

日本の保育環境のレベルは？

★ 平成21年の全国社会福祉協議会の調査研究
 (「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」より)

子どもの保育所での生活をベースに試算された必要単位空間は現行の最低基準では不足することを指摘。また、6カ国(アメリカ、イギリス、フランス、スウェーデン、ニュージーランド、ドイツ)との比較でも1人あたりの面積基準は低い水準で、職員の配置基準やクラス人数も低レベルにあることがわかった。

→ さらに、待機児童対策により一部の都市部(35自治体)で面積基準を引き下げになる可能性あり

⇒ 最低基準は時代・文化のなかで常に検証すべきものであり、保育の物理的環境については現状の改善が求められる、と結論。保育内容の質についても今後、実証的な研究が必要。

平成21年に、全社協で「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」という調査がなされ、保育所の空間や人的配置に関する検証結果が出されています。

この報告書では、保育所の中で実際に子どもが必要とすると試算された必要単位空間は、現行の最低基準では若干不足するということが指摘されています。また、6カ国の比較でも、1人当たりの面積基準は決して大きい数字にはありません。それから、職員の配置基準やクラス人数も諸国に比較して低いレベルでした。

さらに、待機児童対策により一部の都市部では面積基準が引き下げになる可能性もあります。つい先週も東京新聞の自治体に対するアンケート調査の結果が大きく報道されましたが、東京都の各自治体もいろいろな反応を示していました。先ほど岡本さんがおっしゃったように、待機児童対策は0・1・2歳が中心になるので、3・4・5歳ほど大きな面積は要らないのかもしれませんが、このあたりは非常に気になるところです。最低基準は常に時代・文化の中で検証すべきものではありませんが、保育の物理的環境は現状でも改善が求められている中での待機児童解消策であり、慎重に進めていって欲しいと感じています。

表1 就学前教育・保育制度の国際比較
 (文部科学省「教育指標の国際比較(平成20年)より」)

	アメリカ	日本	フランス	イギリス
保育	施設型保育所 (day care center, day nursery, 主に0~4歳) 個人的な家庭保育 (family day care)	保育所 (0~5歳)	集団保育所 (crèche, 0~2歳) 認定保育ママ (assistantes maternelles, 0~5歳)	保育所(0~4歳) プレイグループ (保護者によって 運営されている)
就学前教育	幼稚園 (kindergarten, 主に5歳) 保育学校 (nursery school, 主に3~4歳)	幼稚園 (3~5歳)	幼稚園 (3~5歳)	保育学校(2~4歳) 保育学校(2~4歳) レセプションクラス
所管	各州	保育所は厚生労働省 幼稚園は文部科学省	保育所は労働社会 関係家族連帯省	幼保とも 子ども学校 家庭省
無償化の 状況	就学前1年(5歳) は公立幼稚園に 所属するのが一般的 で、無償	公私ともに 有償	幼稚園は 99%が公立 で無償	3~4歳児は すべて無償

★幼稚園と保育所の一体化が
実現予定

アメリカ、日本、フランス、イギリスの保育・幼児教育制度の国際比較の表を見ると、日本の大きな問題の1つとして、就学前の保育・教育に関して、その所管が保育所は厚生労働省、幼稚園は文科省に所轄が分かれていることがあげられます。今後これが一体化をめざすわけですが、まだその道のりははっきりしていません。また、無償化の状況では公私ともに有償で、日本は全体的に教育に対してよりプライベートなものであるという感覚が強く、各家庭が出すお金の割合が大きいといわれています。イギリスは3~4歳児はすべて無償で、フランスも幼稚園は99%が公立でそれは無償になっているという状況です。アメリカも就学前1年はプリスクールという多くは公立の幼稚園に所属するのが一般的で、これも無償になっています。

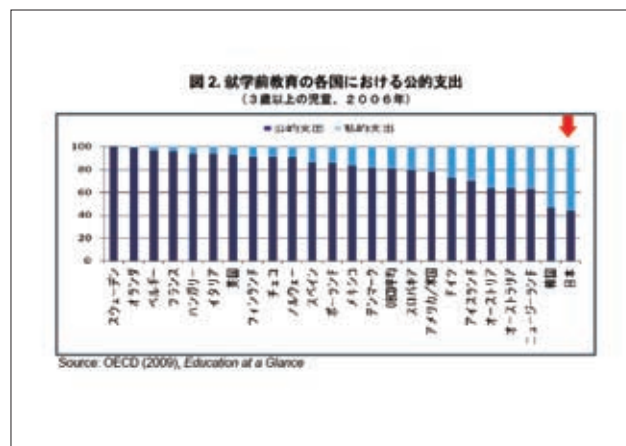
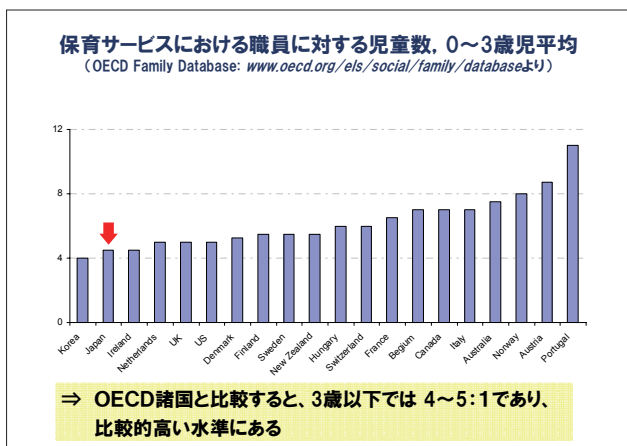
保育者配置基準の国際比較

	イギリス	アメリカ(連邦)	日本
2歳未満	1:3		
0歳		1:4	1:3
1歳		1:4	1:6
2-3歳	1:4		
2歳		1:4	1:6
3歳		1:5	1:20
3-5歳	1:8		
4歳		1:7	1:30
5歳		1:7	1:30

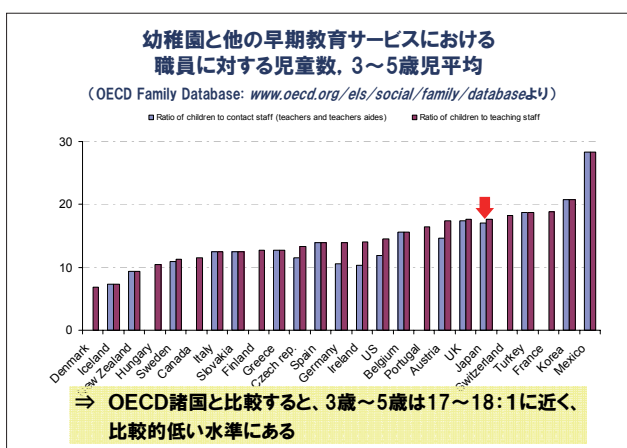
大宮勇『保育の質を高める』(ひとなる書房, 2006)より

★ 英米と比較しても、3歳以降は非常に大きな相違があり

次のシートはぜひ注目していただきたいシートの一つなのですが、保育者の配置基準に関する国際比較の表です。日本の職員に対する児童数を見ると、乳児期は比率が小さくて割といい感じなのですが、幼児期をみると、これでよくやってきているなと思うような大きな割合となっています。職員と児童の比率は、2歳未満ではイギリスは1:3になっていますが、日本は0歳で1:3、1歳で1:6になっています。2歳までは日本も1:6で北欧並みの感じですが、3歳になると基準上は1:20という突然大きな数字になっています。2歳までゆったりと小さいグループでやってきたものが、3歳からいきなり大きなグループに職員ひとり、という集団に所属してもいいということになって、さらに4~5歳では1:30と非常に大きな値になっています。



そして児童1人当たりの保育・教育における公的支出は、韓国と並んで日本は小さく、5歳児1人当たりについて、先進諸国の中では非常に後ろの方に位置しています。それに比例して私的な支出が多いという状況があるので、国民全体の経済状況がそれほど悪くないときには格差は大きく開かないと思うのですが、今後、不況等が進行していき、個人の支出で十分賄えなくなってくると、子どもが受ける保育や幼児教育の質の格差はますます広がっていく可能性が示唆されます。



6. 保育の質 (Care Quality) 研究

OECD の Starting Strong II の報告書の中にあるデータで OECD 諸国と比較しても、3歳以下はトップの方にあり、比較的高い水準、つまり1人の先生に対して子どもが少ないという恵まれた状況なのですが、3~5歳になると国際的に見ても後ろの方になっています。

保育の質(Care Quality)研究のはじまり

- 1990年代の欧米諸国を中心とした保育の質研究の活発化
⇒ 1992年国際行動発達学会リサーチワークショップにアメリカ、イギリス、フランス、イタリア、スウェーデン、ハンガリー、ニュージーランド、イスラエル、ブラジル、カナダ、イスラエル、日本など19カ国が参加
(International Society for the Study of Behavioral Development: ISSBD)

www.issbd.org

★ リサーチ・クエスチョン ★

子どもの健やかな発達や健康にとって良い影響を及ぼす保育や幼児教育とはどんなものか？

⇒ 子どもの発達を追跡して、保育・幼児教育の短期的・中期的・長期的効果を検証する研究が開始されるようになった。

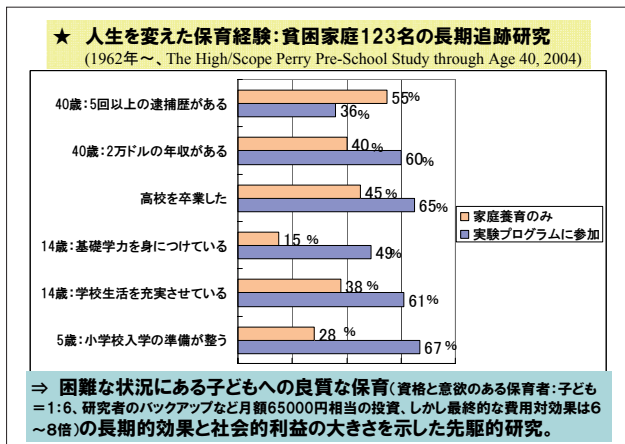


次に、保育の質に関する発達心理学的な研究の流れを少しご紹介させていただきます。

先ほど申し上げたように、良質さというのは非常に広い概念で、親にとっての良質さももちろん重要でさまざまな観点が必要ですが、外すことができないのは子どもの健やかな発達や健康にとって良い影響を及ぼす保育とはどのようなものなのかという、コンテンツの問題だと思います。

それを考えていくには、子どもの発達を追跡して、短期的・中期的・長期的な効果を検証するというスタイルの研究が必要になります。このことが発達心理学の領域で意識

され始めたのは1992年の国際行動発達学会が開催された頃からです。その後、この問題はずっと検討され続けてきており、今年の国際会議などでも大きなワークショップになっているという状況です。アメリカ政府なども子どもにとって良い保育の質を評価する評価システムの開発を今後さらに政策的に進めていく方針であると聞いています。



このムーブメントの中で最も有名な研究は、アメリカで行われた追跡研究で、1962年に生まれた人が40歳になるまで、という長期の追跡で、The High/Scope Perry-School Study と呼ばれています。貧困でさまざまな困難を抱えた家庭の123名の子どもたちを長期的に追跡したもので、家庭養育だけのグループと、実験プログラム、つまり資格も十分で意欲もある保育者と子どもの比率が1:6で、研究者からもさまざまなバックアップがなされ、今で換算すると1人月額6万5000円くらいコストが掛かったようですが、そういう実験的なプログラムに参加した子としない子で、その後40歳までどんなことが違ったのかを検証してみたのだそうです。

そうすると5歳時の入学準備が十分に整ったのは、実験プログラムに参加した人は67%、そうでない人は28%と大きな開きがあり、高校を卒業できたところでも差があり、40歳で5回以上の逮捕歴があるのは、家庭養育のみで55%、実験プログラムを受けても36%もいたのだと思ってしまうのですが、ここにも差がありました。

この研究の最終的な費用対効果は、6~8倍得をしたという報告がなされていて、良質な早期での教育の長期的な効果と社会的利益の大きさを示した先駆的な研究として大きく注目されました。アメリカはこういう実証的な研究をベースにしながら現代の保育の質に関するより洗練された研究やプログラム開発へと進展してきているのです。

★ OECD (経済協力開発機構、先進34カ国)
Starting Strong II: 乳幼児期の教育とケアに関する20カ国比較研究
(2009、明石書店)

子どものよりよい育ちを保障するための
“質”への関心の高まり

提言:

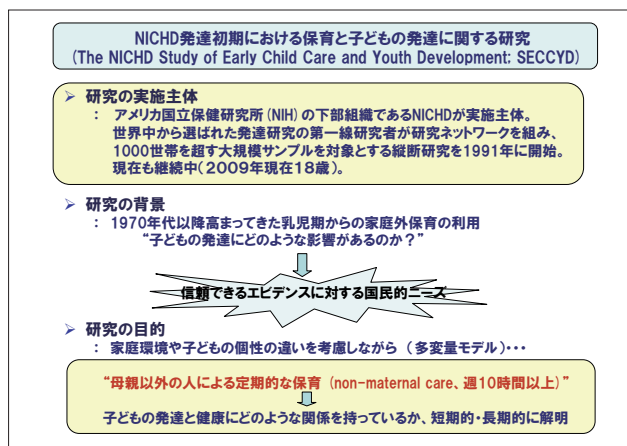
- ① 政府の責任ある規制の基準作成とそれを実現するための資金投入
- ② 参加型で民主的な質の決定と保証(職員、家族、子どもなど関係者全員が関与して質の具体的な中味を検討)

こうした状況の中、OECDからも2009年に Starting Strong II という乳幼児期の教育とケアに関する20カ国比較研究の報告書が出版されました。これは日本語に訳されているので興味のある方はぜひご覧いただきたいと思いますが、子どものより良い育ちを保障するための保育や幼児教育の質への関心の高まりと、それを確保するにはどうしたらいいかという各国の状況に関する情報を網羅してあるのですが、OECDの総括として、まず何よりも政府の責任ある規制の基準作成とそれを実現するための資金投入が必要だと提言しています。この研究に日本は参加していませんが、日本でも現在、子ども・子育て新システムが計画されており、大きな発展を遂げようとしているように感じています。

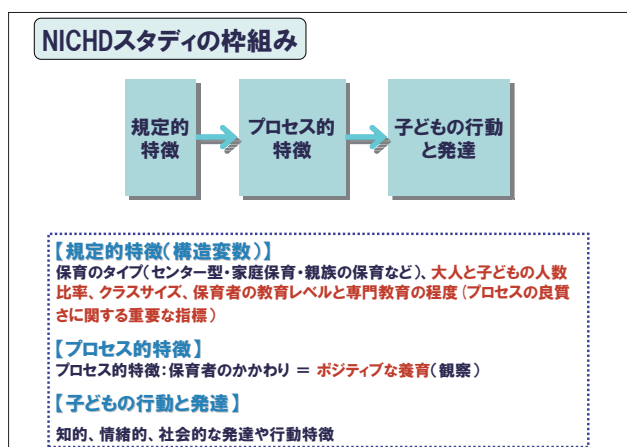
また、参加型で民主的な質の決定と保証が重要だということで、職員や家族、子どもなど関係者全員が関与して質の具体的な中身を検討して、それに沿った第三者評価を作っていくという流れが重要だと提言しています。

7. 家庭外保育と子どもの発達—NICHDの長期縦断研究から—

アメリカで実際に今も進行中の、長期的な効果を含めた家庭外保育の子どもへの発達に対する効果研究をご紹介します。実施主体はアメリカの国立子ども人間発達研究所(National Institute of Child and Human Development: NICHD)です。



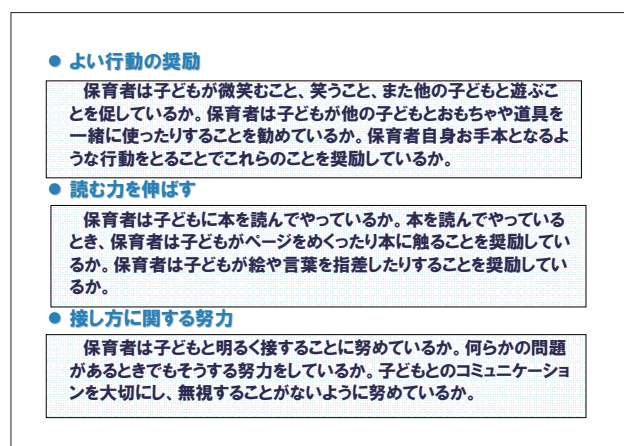
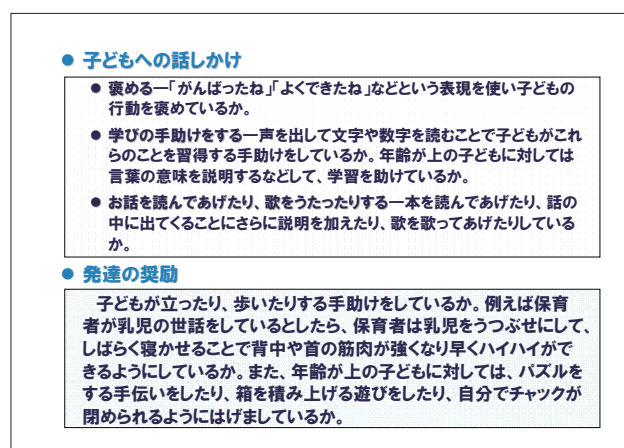
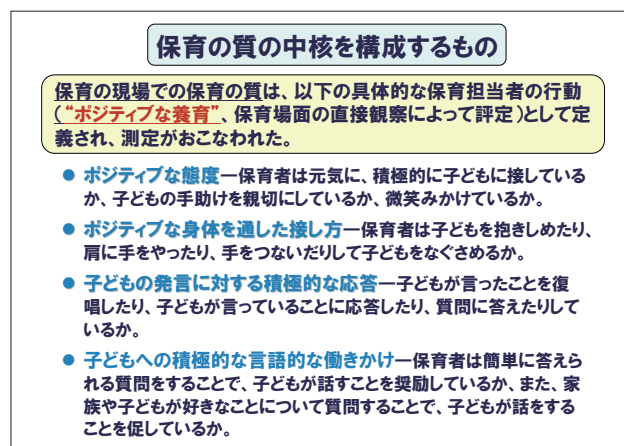
背景としては、アメリカでは日本よりもずっと早く、1970年代ごろから多くの女性が小さい子どもを抱えながら働くようになりました。そうすると、今の私たちと同じで、小さい赤ちゃんのうちから子どもをほかの人に預けて大丈夫なのかという素朴な疑問が多くの国民の間に起こってきて、これに対応して信頼できるエビデンスを出していこうという国の動きが出てきました。非常に大規模な研究で、1000世帯を超すサンプルを対象として、1991年に赤ちゃんだった人の成長をずっと追い掛けるというスタイルで、母親以外の人による定期的な保育 (non-maternal care 週10時間以上) が子どもの発達にどう影響しているかを見ています。



この研究は、それまでの発達心理学的な研究を踏まえて、子どもにとって重要な保育の要素はポジティブな養育、つまり温かく、教育的な人とのかかわりが子どもの発達に大きな影響を及ぼすということを踏まえており、その構造変数をきちんと網羅して測定しています。

測定した構造変数の一つ目は、保育のタイプです。アメリカは日本に先立ち、かなり多様な保育形態が同時に併存しており、センター型、家庭保育 (保育ママのような形態)、親族による保育などがあります。二つ目は大人と子どもの

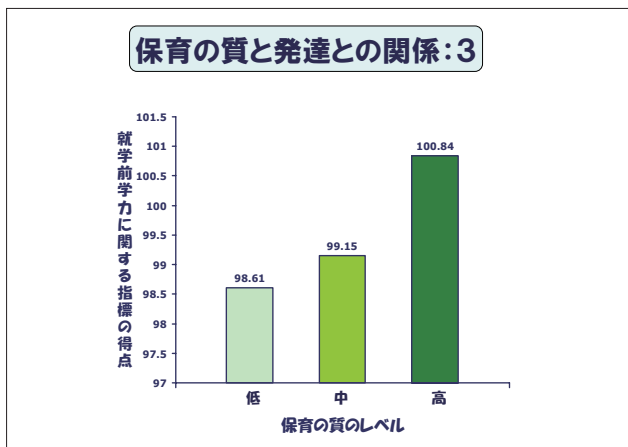
人数比率、三つ目は何人が1つの教室に入っているかというクラスサイズです。それから四つ目は、保育者の教育レベルと専門教育の程度で、この指標は、ポジティブな養育が子どもに供給できるかというところではとてもクリティカルなものだといえます。結果変数である子どもの行動と発達については、知的な発達、情緒的な発達、社会性の発達が設定され測定されました。



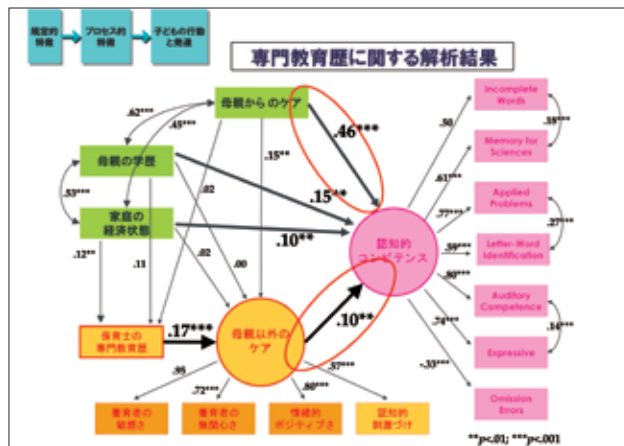
ポジティブな養育 (保育者のかかわり方の良否) については、日本の文化に沿って少し調整されなければいけない

いところもあるかと思いますが、日本の子どもたちについてもこのような日々のかかわりが供給されているかどうかは非常に重要なポイントになると考えています。少し羅列的にご紹介すると、ポジティブな保育者の態度、ポジティブな身体を通した接し方（ちゃんと抱っこしてもらっているか）、子どもの発言に対する積極的な応答、子どもに保育者の方からちゃんと言語的な働きかけをしているか。そして、話しかけの中でも、褒める、学びの手助けをする、お話をちゃんと読んであげているか。さらに、発達の奨励、このあたりはヴィゴツキーなどの理論的な背景もありますが、子どもがうまく次のステップに行けるようにきちんと手助けができています。そして、良いことをすれば良い行動を奨励する、読む力を伸ばす、接し方に関する努力という、具体的な保育者の行動内容が網羅されています。

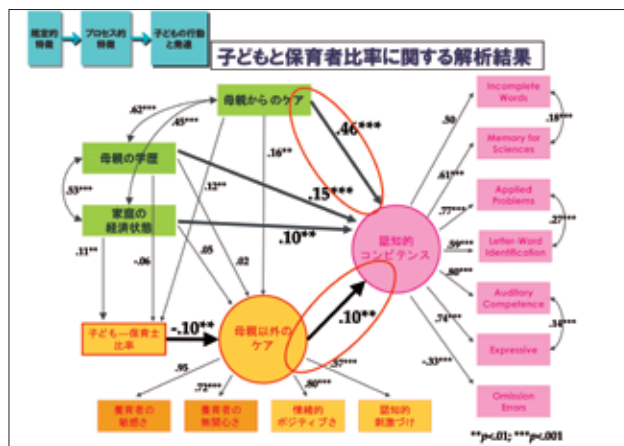
これがどのくらい実現されているかを、1000人の子どもたちの家庭外保育について全部見ていきました。この研究には国がお金を出しているのです、非常に大規模でかつ丁寧な測定を積み重ねてきています。全員について実験室で発達のチェックをして、家庭も家庭外保育も全部観察して、どんなところでどのような家庭外保育が行われているのかを統一的な指標で見ていったわけです。



多くの結果が報告されていますが、例えば就学前学力に関して、保育の質を低中高と三つに分けると、良質な保育を受けた子どもたちの就学前学力はより高いことがわかりました。



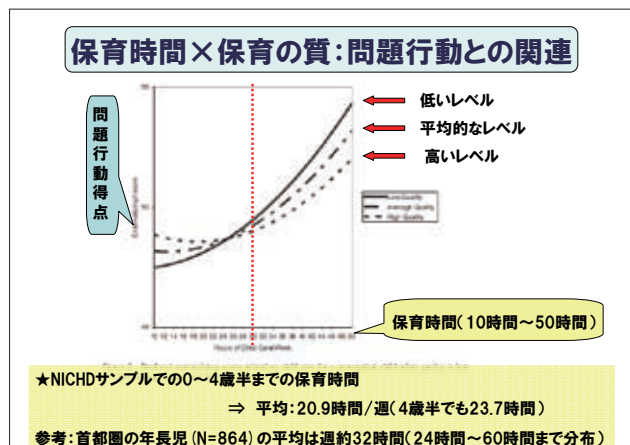
総合的な解析結果の一部をお示しすると、この研究では構造的な特徴とプロセス、つまり保育者によってポジティブな養育が供給されているかどうか、そして結果としての子どもの発達の三つの変数の関連性を見ているのですが、保育士の専門教育歴の影響を見ていただくと、保育者の教育歴が高いほどケアの質が良く、ケアの質が良いと、0.10とかなり小さい数字ですが、有意な効果が子どもの認知的コンピテンスを伸ばす方向でみられています。家庭の効果も同時に測っていて、こちらは0.46と比較的大きな値ですが、例えばいろいろな家庭があったとしても、きちんと母親以外のケアの良質さが確保できれば、そのケアに接した子どもたちは0.10分いい影響を受けるでしょう。反対に、家庭外でのケアが良質でなければ、マイナスの影響を受けるだろう、ということも、たくさんの統制変数を投入してその影響を考慮した上で実証していますので、その結果はある種強いものであるといえます。



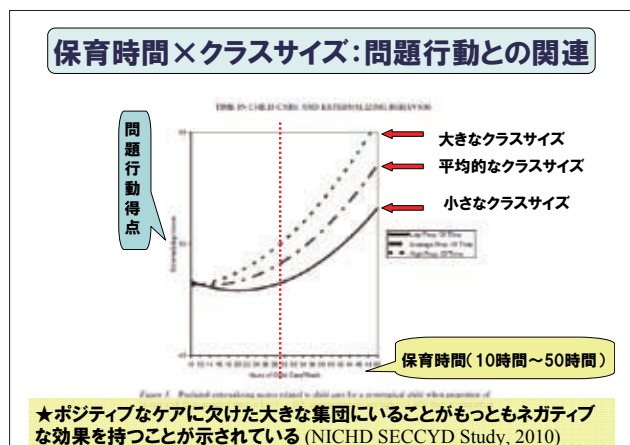
子どもと保育士の人数比率も、仮説どおり、その比率が小さいほど家庭外養育のケアの質が良く、それが認知的コンピテンスを弱いけれど確実に伸ばすという結果になっています。

この研究は非常に大きなデータベースになっているの

で、世界中の研究者たちが参加しながら、まだまだ2次分析、3次分析が進んでいます。非常に気になる保育時間についても当初から大きなディスカッションポイントになっていました。



最新の研究結果を見ていくと、結論的に言えば、長すぎる保育時間はやはり少し注意が必要だという結果になります。横軸に保育時間、縦軸に子どもの問題行動得点を取った図で見ると、30時間を超えるあたりから問題行動得点がアップしており、質の低い保育を受けている子どもたちは、問題行動得点が上がりが方がより急であるということが示唆されています。



クラスサイズとの関係も分析されていて、大きなクラスサイズに長時間いると急なカーブで問題行動得点が増えていくという結果が示され、ポジティブなケアに欠けた大きな子ども集団に長くいることがストレスを高め、最もネガティブな効果を持つのではないかと結論になっています。

ポジティブな養育のチェックリスト

★研究で使用された保育行動の良質さに関する観察尺度を簡略化したチェックリストを作成し、親が実際に保育現場で観察することを推奨している

アメリカでは、こうしたポジティブな養育のチェックリストを家の中でも親が心がけることが望ましく、また保護者が園を選ぶときにもこうした観点から自分の目で見て選んで欲しいということで、国民向けのブックレットのなかでポジティブな養育のチェックリストも無料配布されています。

NICHDスタディの4歳半までの研究結果をまとめた親向けのブックレットの全訳を収録。
(子ども学会編/ 赤ちゃんとママ社, 2009)

ただいまご紹介したNICHDスタディの4歳半までの結果とポジティブな養育チェックリストの両方をも含めて出版しましたので、また詳しくご覧いただければと思います。NICHDスタディから私たちが学ぶべきことを簡単にまとめました。

NICHDスタディから学ぶべきこと

- “乳児期からの母親以外の他者による保育の利用の是非”について信頼できるエビデンス・ベースドな指針を提供していること
 - ⇒ ① 母親の養育と母親以外の養育で、この研究で扱われた発達の諸側面には違いはなかった
 - ② 両者ともケアの“良質さ”が重要で、それを保証する“条件”(保育については、保育者と子どもの人数割合や保育者の専門性など)に目を向けるべきであること
 - ③ 発達の側面(親への愛着形成、認知/言語発達、社会性の発達)ごとに保育(保育のタイプや時間、質)の効果は異なるので、1つずつ検討する必要がある
- “子どものより健やかな発達”を目的変数に置いた実証的な追跡研究の重要性を示していること
 - ⇒ 保育は子育て家族を支えるために存在するもの、それぞれの時代・文化のなかで、どのような保育のあり方が家族と子どもにとって望ましいのか、科学的な研究結果を考慮しながら丁寧にデザインされていく必要がある。

これから保育の質が問題になっていく中で、信頼できるエビデンス・ベースドな情報が必要ではないかと感じます。母親の養育と母親以外の養育で、今回のアメリカの研究で扱われた発達の諸側面に違いはありませんでした。これはアメリカのワーキングマザーたちをかなり勇気付ける結果となっているようです。言われてみれば当たり前ですが、家庭外も家庭内もケアの良質さが重要で、ケアの良質さを守る外的条件が重要だということに話が進んでいます。これは非常に重要なことで、まだまだ日本では母親がずっとそばにいてケアをするのが一番安全で最良だという思い込みが広範囲にあるように思います。

そして発達の側面に応じて、丁寧に検討する。日本人はとて我慢強い感じがするのですが、この話題に関しては諸外国の方が粘り強いと感じます。非常に矛盾に満ちた結果が出たり、一つ一つ複雑な結果が出たりしても、それを一つずつ多くの研究者が解決しようと、新しい研究を組んでいく我慢強さがあるのですが、日本では観念的に話を進める風潮が強いように思います。アメリカのような粘り強い実証的な検討が必要だと考えます。

重要な発想として、「保育は子育て家族を支えるために存在するものである」とNICHDの研究者が言っています。子どもや家族にとって良いものになるように保育をデザインすればいい。人間がつくるものだから、その国や時代の子育て家族に合った形にデザインしていくことが大事で、そのデザインの前提としてこのようなエビデンスは重要な要素ではないかとおっしゃっていました。

8. グローバル COE 期間中の養育環境領域の実証研究から

今ご紹介した大きな研究とはかけ離れて小さな研究なのですが、グローバル COE という拠点事業がこの5年間あり、今年が最終年度なのですが、私が所属している養育環境領域の研究として少し実証的な検討をしたので、そのご報告を最後に見ていただきたいと思います。

1. 子どもに良い養育環境プロジェクトから

● 対象者および調査概要

- **プロジェクトの登録母集団**
平成14年10月1日から平成15年3月31日までに首都圏某市で誕生した0歳児について、3ヶ月健診時に保健所を通じて調査への参加を呼びかけた。初回質問紙調査(生後1年目)に回答した643世帯をプロジェクトの登録母集団とした。男児51.2%、女児48.8%、第一子58.7%、第二子33.0%、第三子以降8.4%である。
- **質問紙調査**
0歳~小学校3年生まで全対象者に実施予定。現在までに2002・2004・2005・2007・2008・2009年度調査を実施。
- **観察調査**
上記サンプルのうち、家庭及び保育所での観察調査に承諾した計175家庭を対象に実施。2歳時点・3歳時点・就学前観察を実施。

⇒ ORCEの家庭養育への拡張

まず、今ご紹介したアメリカの保育の質をチェックするチェックリストを日本語に訳して、一部保育所、ご家庭でチェックするというのを、このGCOE期間中にやってみました。対象者は首都圏のある一つの市だけなのですが、3カ月健診のときに保健所を通じて調査への参加を呼び掛けました。全体の母集団は643世帯の誕生コホートで、その方たちを小学2年生になるまで1年に1回、フォローアップを続けています。その中で「家に来てもいいですよ」「子どもを預けている保育所に行ってもいいですよ」と言ってくださった175家庭を対象に、実際にNICHDのチェックリストでチェックを付けてみました。

保育施設における子ども一保育者の人数割合との関連 (生後21~23ヶ月児、40園)

- 保育施設での全観察中での保育者の人数(対象児のいる部屋に在室)と子どもの人数の割合は、保育者1名につき平均3.3名(SD=1.54、レンジは1.64~9.00)であった。
- この人数割合と観察者による保育の質の総合評価との相関係数は-.50** (P<.01)であり、**人数割合が小さいほど質の高い保育であると評定される傾向が認められた。**
- 行動項目との関連でも、大人との共同活動-.46***・肯定的発言-.50***・子どもへの質問-.45***・その他語りかけ-.49***・行動促進-.39**の各項目で、**同様に人数割合が小さいほどポジティブな養育行動の出現頻度が高い傾向が認められた。**

日本では0歳のときに保育所に預けている方は非常に少ないので、175家庭が登録されたのですが、1歳前の段階で保育所に所属している40人しかデータを取ることができませんでした。その結果をまとめてみると、アメリカと同じように、人数割合が小さいほど質の高い保育であると評定される傾向が認められました。人数割合が小さいほど、ポジティブな養育行動の出現頻度が高いという結果も得られました。

ご家庭の中での養育についても同じようにチェックしたのですが、こちらでは構造変数に母親の子育てストレス感

を入れてみました。するとそれが子どもに対する養育行動の良質さに影響して、子どもの言語発達に度が上がっていききました。ですから、家庭養育でのケア・クオリティも同時に考えていく必要があります、また、家庭は家庭の事情で、子育てのストレス感が大きな介入のポイントになるだろうと考えています。

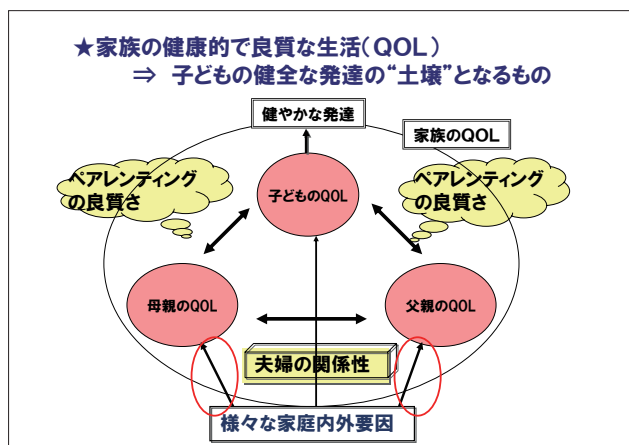
ポジティブな養育行動の出現頻度がどういうことに関連しているかを分析すると、母親の年齢、子どもの性別、有職・無職は関係ありませんでした。夫のサポートがいいほど、お母さんの養育行動の良質さがアップする、子ども人数が少ないほどいい、家の広さもかかわっていて、家の広さが狭くない方が良質な行動の頻度が高いという関係が見られています。

9. 妊娠・出産・子育て期の家族に関する調査から

2. 妊娠・出産・子育て期の家族に関する調査から
(ベネッセ次世代育成研究所, 2006,2009)

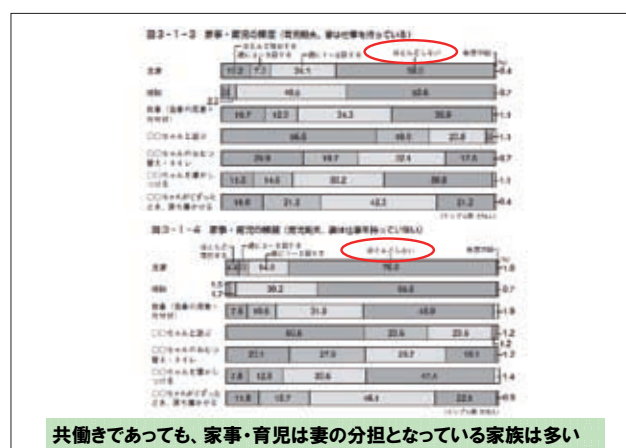
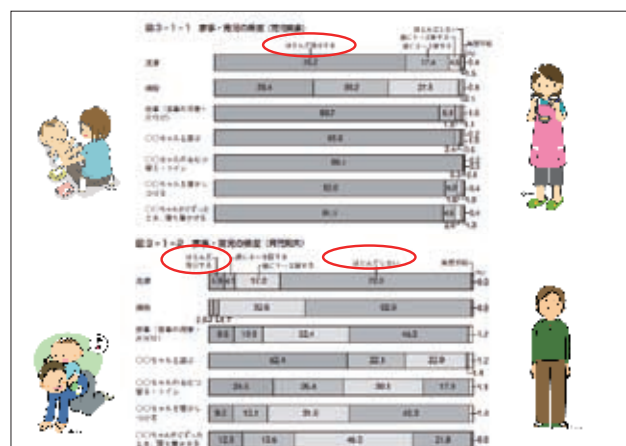
- ▶ **研究参加者**
* サンプル母集団 : 第一子・ひとりっ子のみを対象
⇒ 4,479名(妻2,588名、夫1,891名)
- * フォローアップ調査対象家庭
⇒ 妊娠後期・0歳・1歳時点の3時点で回答した322世帯
- ▶ **調査時期**: 横断調査は2006年11月、
フォローアップ調査は2007年11月～2009年6月
- ▶ **調査方法**: 郵送法 (夫婦別の自記式アンケート)

両親のライフスタイルと関係付けた結果についてご報告します。ベネッセ次世代育成研究所と一緒にさせていただいている妊娠・出産・子育て基本調査は、大きなサンプル母集団を対象としており、第一子・ひとりっ子を持つ4479名のお父さん、お母さんを対象に、2006年にアンケート調査がおこなわれました。



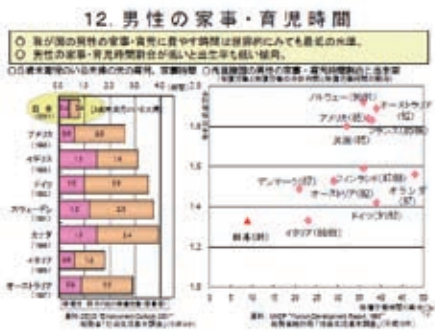
研究の全体のフレームとしては、お父さんとお母さんの生活の質を指標として用いています。お父さん、お母さんの生活の質を測定し、それが子どもの生活の質に、ペアレンティングの良質さを經由して影響するであろうという仮説の下に調査を行っています。

10. 父親の子育て参加の現状と課題



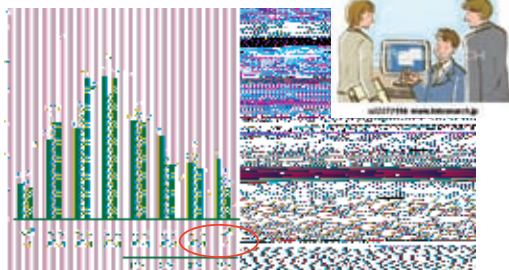
お父さんの子育て参加の現状と課題を少しだけご紹介します。今回の調査でも、家事・育児の参加の程度は、進んでいるとはまだまだ実感できませんでした。共働きであっても、家事・育児は妻の分担となっている家庭が多いのです。共働きであってもなくても、妻の分担が大きいということが今回の調査で確認されました。

参考資料3



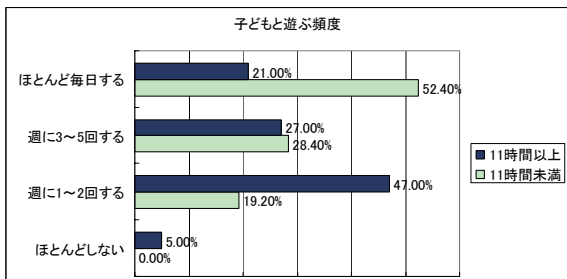
参考資料として OECD の統計を挙げましたが、日本の5歳未満児のいる夫婦の男性の家事・育児時間は諸外国と比較して非常に短いです。今回の子どもの新システムでは、これを2時間半まで延ばすと書かれていますが、どのように方策としてもっていくのか、ぜひお伺いしたいところです。現状の父親の家事育児参加はまだ非常に少なく、それが出生率の低さとも関係があるという指摘もあります。

男性の平均的な週労働時間



資料出所:「働き方の多様化と労働時間等の実態に関する調査」(平成14年(財)連合総合生活開発研究所)

父親の就労時間と子育て行動

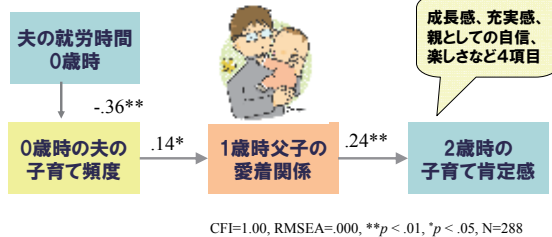


11時間未満は「ほとんど毎日」が、11時間以上は「週1~2度」が最多
⇒ 就労時間の長短で子育て行動の頻度が異なる

今回の調査でも、1日の労働時間によって二つのグループに分けていろいろ分析してみました。そうすると、11

時間以上のグループと11時間未満のグループでは、子どもと遊ぶ頻度がドラマチックに違いました。11時間未満のグループでは、子どもとほとんど毎日遊んでいる人が5割を超えていますが、11時間以上のグループになると、週に1~2回、土日に一番多いゾーンが来ています。就労時間の長短で子育て行動の頻度が異なるということです。

夫の就労時間と父子の愛着関係



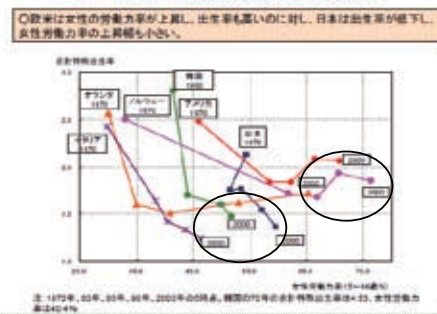
★ 縦断的解析より、0歳時の夫の就労時間の短さが子育て頻度と関連し0歳台での父子の関わりが1歳時点での父子の父親に対する愛着を深め、その後の2歳時の親としての自信や発達に関連する流れが示された

このことを多変量解析にかけて、時間の流れを入れて分析した結果を見ると、当たり前ですが、就労時間が長いとなかなか子育てにかかわれず、子どもとのコミュニケーションが密にはいかないので、1歳時点での子どもの父親に対する愛着関係に影響し、それが親自身の子育て肯定感にもつながる、というパスが確認されました。就労時間は父親の子育て参加や父子関係の形成にとって一つの大きなポイントになると思います。

11. 母親の就労状況と乳幼児期の親子のQOL

参考資料4

10. 出生率と女性の労働力率の関係(2)



★ この30年間で女性労働率が増加した国は出生率が向上している。日本はほとんど増加せず、出生率は大きく低下(2.2から1.3へ)

お母さんの方も簡単に見ていただくと、日本の母親の労働力率は実はなかなか伸びていません。この30年間で女性労働率が増加した国は出生率が向上していますが、日本ではほとんど増加していない現状があります。

★ 母親が外で働いて、家庭外保育(Child Care)を利用することは子どもの発達に悪い影響をあたえるのか？★

➤ 1980年代以降の実証研究に基づく心理学での見解

→ “母親の就労の有無による青年期までの子どもの知的発達と社会性の発達に対する否定的な影響はこれまでは認められていない(50年間にわたる実証研究のメタ分析からも確認 :Lucas-Thompson, Goldberg & Prause,2010)。

★ 子どもの発達に影響するのは“家庭内外での関わりの良質さ(Care Quality: 応答性の良さ、温かさ、共感性、言語的・非言語的コミュニケーションの豊富さ、知的発達や社会的スキルを伸ばす関わり)である”という点で一致している。

このことの一つの大きなストッパーになっているのは、母親が外で働いて家庭外保育を利用すると、子どもの発達に悪い影響を与えるのではないかという大きな懸念が日本ではまだ払拭されずにあることです。これに関して、諸外国では多くの研究が蓄積し、昨年(2010年)、今までの研究を総まとめ(メタ分析)する論文が出て、青年期までの発達を見たところ、子どもの発達に対する母親の就労の否定的な影響は認められていないという結論が出されました。

Table 11.4. Multiple Regression Analysis to Predict Externalizing Problems at Age 10 (n = 269)

★ 母親の早期就労復帰と児童期の問題行動傾向との関連 :0歳から生後11年間の追跡研究から (Sugawara, 2005)

変数	β	SE	β	SE
Family				
Maternal education	-.06	.47		
Family income	-.19	1.45		
Maternal life dissatisfaction	.36	3.07**		
Child				
Sex	.01	.04	-.33	.45**
Novelty seeking	.38	2.61*		
Harm avoidance	.21	1.66		
Reward dependence			1.15	
Persistence			-.50	
Family			-.49	
Maternal education			-.19	1.34
Family income			-.19	1.34
Maternal life dissatisfaction			.36	3.07**
Employment prior to child turning age 3			.01	.10

★ 母親の精神的健康の影響はあり

★ 3歳以前の母親の就労復帰の影響はなし

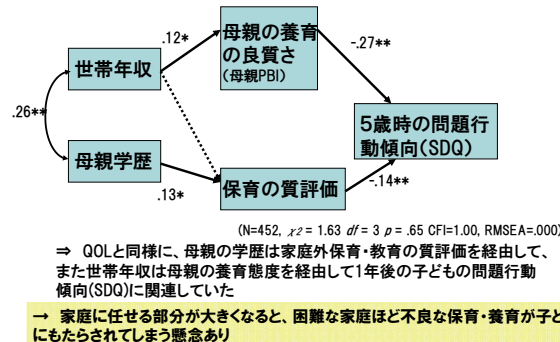
Note: *p < .05; **p < .01

このことは日本のデータでも検討してみなくてはならないということで、少し分析した結果についてご報告します。私の研究グループでは、妊娠期から子どもが成人するまで長期間にわたって追跡を続けている 269 名の小さな世帯サンプルがあり、このサンプルについて検証してみました。

3歳以前の母親の就労復帰の主効果は、子どもが10歳になったときの問題行動傾向との間では関連がありませんでした。それよりも母親の精神的健康の方が影響があるという、諸外国と同じような結果が確認されています。

12. 子どもに良い養育環境プロジェクトの結果から

子どもに良い養育環境プロジェクトの結果から : 問題行動傾向との関連



最後にご紹介したいのは、子どもが5歳になったときの問題行動との関連です。首都圏の某市で0歳から測定を始め、年に1回追跡を続けている 645 世帯のサンプルですが、5歳になったときの結果についてみていくと、母親の養育の良質さと母親が評価する家庭外保育の質の評価を入れて、世帯年収と母親学歴を独立変数とする分析をおこなったところ、お母さんの学歴が保育の質の評価とプラスの関係にあり、そのことが子どもの問題行動傾向にもつながっていました。この結果から、母親の学歴は家庭外保育の質評価を経由して、また世帯年収は母親の養育態度を経由して、それぞれ子どもの発達にかかわる可能性が示唆されます。ですから、今後、新システムでは家庭に任せる部分が多くなっていくわけですが、年収が少ない家庭では、家庭の中の養育も若干心配ですし、お母さんの学歴が低いというところで、どういう園を選ぶかにも若干の懸念が感じられます。

NCHDスタディ: 保育の質注1と家庭環境の関係

	効果量			対比較
	母親の学歴	家庭の経済状況注2	ペアレンティング注3	
15か月	.14***	.15***	.26***	B,H < W,O***
24か月	.19***	.19***	.30***	B,H < W,O***
36か月	.24***	.23***	.34***	B,H < W,O***
54か月	.21***	.21***	.30***	B < H,W,O***

*p<.05. **p<.01. ***p<.001.
 注1 保育の質はORCE(Observational Record of the Caregiving Environment)で測定
 注2 家庭の経済状況は、income-to-needs ratioで測定
 注3 ペアレンティングは(a)ビデオ解析 (b) HOMEの2つの指標により測定
 注4 B=Black, H=ヒスパニック, W=白人, O=その他

社会階層や家庭養育の良質さが家庭外保育の質と正の関連あり

そんな心配がないほど素敵な保育所しかちまたになければその懸念は吹っ飛びますが、このあたりはアメリカと全く同じ結果になっています。アメリカのNICHDの研究でも、母親の学歴と家庭の経済状況は選んだ先の保育の質と相関するという結果が出ているので、アメリカとしてはこ

の結果を踏まえて、困難家庭に関しては、その分いい圏を選べるように、きちんと実効的・政策的にフォローしていく必要があるというところに議論が進んでいっています。日本の事情はアメリカとは違いますが、さあ、これからは家庭で自由に選んでください、という状況が訪れるのは、若干心配が残るところです。

時間が過ぎてしまいましたが私の発表はこれで終わります。ご清聴ありがとうございました。

それでは平岡先生、よろしくお願ひします。

報告 4：平岡 公一（お茶の水女子大学）

「社会政策・社会福祉政策のなかでの子ども・子育て政策の問題」

はじめに

ここ 20～30 年ほどの間、社会保障・社会福祉に関するいろいろな制度改革が続いています。その制度改革や政策展開の中で、今回子ども・子育て新システムがどのように位置付けられるのかという点についてお話ししたいと思います。

私は大学の授業で、社会保障・社会福祉政策の新しい動きや制度改革などについて説明することも多いのですが、その場合、もともと戦後の日本の社会保障・社会福祉制度の枠組みはどういうものであったのか、それが数十年間にわたってどう変わってきたのかという観点から説明しなければ、非常に理解しにくいのではないかと、また、現時点からさらに 10 年、20 年先、どういう改革が見込まれるのかという観点も持つ必要があると考えて、そのような観点を重視して授業を進めています。今日も、そのような観点からお話ししたいと思います。

1. 福祉国家体制の再編成と社会保障をとりまく状況の変化

福祉国家体制の再編成と社会保障をとりまく状況の変化
【1】福祉国家体制再編の方向性

- 1980年代～1990年代半ば：福祉拡大（welfare expansion）と福祉縮減（welfare retrenchment）の同時進行
- 1996～97年以降の制度改革・政策展開：福祉縮減の優位

日本の福祉国家体制という大きな話で言うと、1961 年に国民皆保険・皆年金体制が成立し、その枠内で 1970 年

代までいろいろな制度改革が行われ、福祉国家体制の内実が充実していきました。ところが、1980 年をターニングポイントとして、welfare expansion と welfare retrenchment が同時進行する中で、welfare retrenchment の圧力が次第に強くなってきたということがあると思います。しかし、日本は後進的な福祉国家だったので、立ち遅れていた社会福祉・介護等の分野の制度・改善はさらに行われたわけですが、1996～97 年をもう一つのターニングポイントとして、welfare retrenchment の力が優位になってきたと言えるかと思っています。

そこで行われたほぼ唯一の大きな制度改革は、国民負担の合意ができた介護保険であったと言えると思います。同様に、子ども・子育て支援システムがもう一つの大きな制度改革になるとしたら、負担に関する合意が重要な条件になると考えられます。

(2) 2000年代の日本社会の状況

- ① 「格差社会」化→社会統合の危機
 - 非正規雇用の拡大
 - 福祉国家の代替構造（企業福祉と終身雇用、中小企業・農業等の保護、公共事業等）の衰退
 - 貧困層の増加——「貧困の再発見」
- ② 少子化問題の深刻化→システム再生産の危機
 - cf. 日本的ジェンダー平等政策（男女共同参画政策）の限界—少子化対策の枠内での展開
 - 皆保険・皆年金体制の枠内での改革の限界

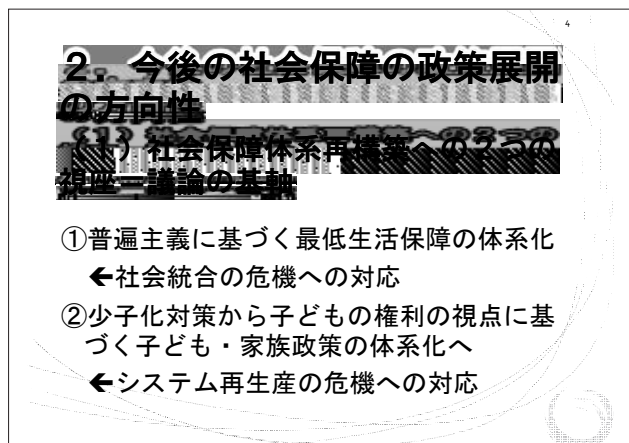
さて、そういう中で 2000 年代の日本の社会状況を大きく見ると、二つの基本的な問題が生じてきたと理解しています。一つは、「格差社会」化の問題です。これは国民の間での階層分化を生むという点で、社会学的に言えば、「社会統合の危機」と考えられる状況を引き起こしたのではないかと思います。もう一つの問題が少子化問題の深刻化です。これは社会システム再生産の危機につながったと考えられます。

一方、1999 年に男女共同参画社会基本法が成立して、ジェンダー平等の面での前進が期待できるのではないかと、という考え方もあったのですが、実際には男女の労働力率や賃金の格差は改善されていません。実質的な前進が見られたのは、むしろ少子化社会対策の枠内でワークライフバランスの実現などの観点で推進されてきた施策などに限られているのではないかと理解しています。

一方で、社会保障の制度改革について言えば、皆保険・皆年金体制の枠内での改革の限界という問題が顕在化してきています。これは、もともと徐々に進行してきた問題な

のですが、非正規雇用の拡大等で急速に深刻化してきたと考えられます。

2. 今後の社会保障の政策展開の方向性



2. 今後の社会保障の政策展開の方向性

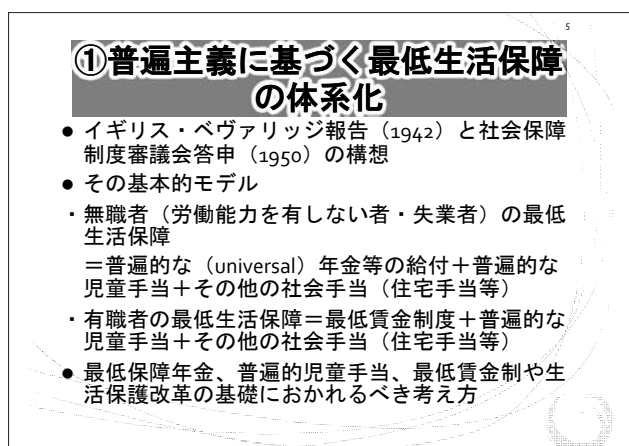
(1) 社会保障体系再構築への方向性
議論の基軸

① 普遍主義に基づく最低生活保障の体系化
← 社会統合の危機への対応

② 少子化対策から子どもの権利の視点に基づく子ども・家族政策の体系化へ
← システム再生産の危機への対応

こういう状況の中で、私は、今後の社会保障制度改革、社会保障制度体系の再構築を考える上では二つの基本的な視座（＝議論の基軸）が必要ではないかということ、今年刊行された社会政策学会の学会誌『社会政策』（第3巻第1号）に掲載された論文に書きました。専門の研究者、院生の方は、こちらの論文をお読みいただければと思います。

その二つの視座の第一は、社会統合への危機の対応として、「普遍主義に基づく最低生活保障の体系化」という視座です。普遍主義というのは、この場合は所得制限を伴わない制度という意味です。もう一つは、少子化対策から子どもの権利の視点に基づく子ども・家族政策の体系化へ、子ども・家族政策の転換と充実ということです。これがシステム再生産の危機への対応になると考えています。



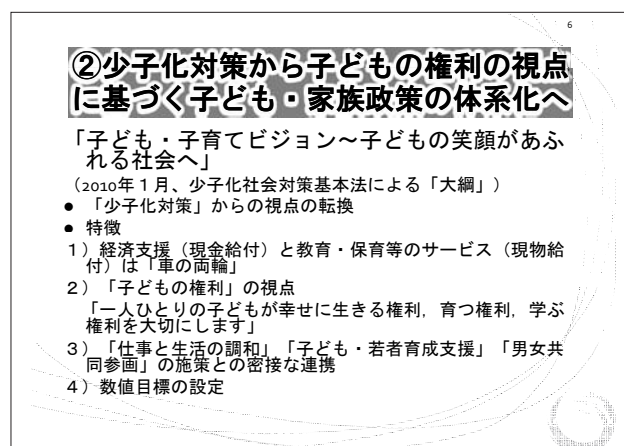
① 普遍主義に基づく最低生活保障の体系化

- イギリス・ベヴァリッジ報告（1942）と社会保障制度審議会答申（1950）の構想
- その基本的モデル
 - 無職者（労働能力を有しない者・失業者）の最低生活保障
 - ＝普遍的な（universal）年金等の給付＋普遍的な児童手当＋その他の社会手当（住宅手当等）
 - 有職者の最低生活保障＝最低賃金制度＋普遍的な児童手当＋その他の社会手当（住宅手当等）
- 最低保障年金、普遍的児童手当、最低賃金制や生活保護改革の基礎におかれるべき考え方

第一の「普遍主義に基づく最低生活保障の体系化」という点については、イギリスの1942年のベヴァリッジ報告

や、日本の社会保障制度審議会の1950年の勧告で示された社会保障制度の構想の中に含まれていたと考えています。その基本的なモデルは、無職者に関して普遍的な年金等の給付と普遍的な児童手当とその他の住宅手当等で最低生活を保障する。有職者の場合には、最低賃金制度と普遍的な児童手当とその他の社会手当等で最低生活を保障するという考え方です。実際には、日本の社会保障制度審議会の勧告には児童手当は含まれていませんが、戦後のこの時期に、福祉国家の一つの理想的なモデルとしてこういう方向が打ち出されたということが重要です。

今日でも、ややあいまいな形ではありますが、最低保障年金や所得制限なしの子ども手当の考え方、あるいは最低賃金制と生活保護、雇用保険等の関連性をどうしていくかという議論の中で、そういう方向が見直されて、再評価されてきているのではないかと思います。



② 少子化対策から子どもの権利の視点に基づく子ども・家族政策の体系化へ

「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会へ」
(2010年1月、少子化社会対策基本法による「大綱」)

- 「少子化対策」からの視点の転換
- 特徴
 - 経済支援（現金給付）と教育・保育等のサービス（現物給付）は「車の両輪」
 - 「子どもの権利」の視点
 - 「一人ひとりの子どもが幸せに生きる権利、育つ権利、学ぶ権利を大切にします」
 - 「仕事と生活の調和」「子ども・若者育成支援」「男女共同参画」の施策との密接な連携
 - 数値目標の設定

②の少子化対策の面から言うと、2010年の「子ども・子育てビジョン」の中で、子ども政策あるいは家族政策の体系化という方向が見えてきたのではないかと思います。この「ビジョン」の基本的な特徴は、「少子化対策」という言葉を使わずに、「子ども・子育てビジョン」になったということです。その他、四つの特徴があって、まず第一は、経済支援（現物給付）と教育・保育等のサービスを「車の両輪」として位置付けたことです。子ども手当の根拠がここに求められるということになります。それから「子どもの権利の視点」が入ってきていることです。関連分野の政策として「仕事と生活の調和」、これはもともとかなり強調されていましたが、これに加えて「子ども・若者育成支援」「男女共同参画」が密接な連携を取るべき分野として位置付けられてきています。さらに、数値目標も設定しました。これは実効性を伴った計画という点で重要だと思います。

実際にそこに盛り込まれている施策の内容は、前政権時代からの継続性が強いといわれていますが、いま挙げたよ

うな点で、「子ども・家族政策」としての一つの方向が出てきていると考えられます。

(2) 子ども手当（児童手当）の

- 子ども手当制度は、子ども・家族政策の重要な構成要素であるとともに、子どもの貧困の解消のための政策パッケージの重要な一要素として位置づけることができ、かつ、それだからといって必ずしも選別的な制度設計をとる必要はないと主張できる。
- 子ども手当の給付水準は、養育費用の最低保障水準に置かれるべきである。
- 子ども手当のもつ児童保護的な機能にも積極的な評価を与える必要がある。

私の議論のポイントは、子ども手当を二つの基本的な視座、すなわち普遍的な方法による最低生活保障と、新たな視点による子ども・家族政策の展開とをつなぐものとして位置づけることができるのではないかということです。

児童手当（子ども手当）制度は、その目的を挙げようとすると、いろいろなものが挙がってくるわけで、かつ、日本の場合、制度改革のたびに、目的として挙げられるものが変わってきて、あいまいになってきている面があります。しかし、児童手当の目的とされてきたものを考慮すれば、日本の子ども手当を、子ども・家族政策の重要な構成要素であると同時に、子どもの貧困解消のための政策パッケージの重要な一要素として位置づけることも可能だということになります。かつ、子ども手当が、子ども・子育て世帯の貧困対策の一環だからといって、必ずしも選別的な制度設計を取る必要はなく、普遍主義的な給付であっても貧困対策としての役割を果たせるという考え方が重要です。イギリスをはじめ幾つかのヨーロッパの国では、児童手当についてこのような理解がされています。

また、このような考え方をとることで、子ども手当の給付水準は根拠が分からない形で決めるのではなく、養育費用の最低保障水準に置かれるべきであるという主張の根拠が示せるのではないかと考えられます。

それから、日本の場合は児童手当が、所得保障ではなく社会福祉の一分野としての児童福祉の中に位置づけられてきたのですが、それはそれなりに意味があることであって、子ども手当（児童手当）の児童保護的な機能にも積極的な評価を与える必要があると考えています。

(3) 改革をめぐる論議の問題点

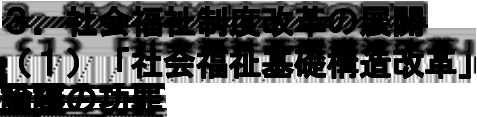
- 給付と負担の一体的な議論の機会のとぼしさ
→「子ども手当＝ばらまき」論
- 各種の研究や政策提案でも、社会保険・公的扶助・社会手当等の諸制度を貫く制度設計の基本原理や諸制度の有機的統合化の方向が明確にされず、また労働政策・家族政策・税制等も含めた総合的な議論の場がない。
- 公的年金の財政的持続可能性（financial sustainability）問題への関心の集中
- 政策科学的研究の軽視

このことを踏まえた上で、社会保障分野の改革をめぐる論議の問題点として四つの点を指摘したいと思います。「子ども・子育て新システム」の構想では、そういう問題を克服しようという問題意識が感じられますが、どこまでできるかが課題だろうと思います。

一つは、給付と負担の一体的な議論が、従来乏しかったということです。そのため、子ども手当は「ばらまき」という議論が、世論の中でも影響力を持ってきているのだと思います。二番目は、社会保険・公的扶助・社会手当等の社会保障制度の全体を貫く基本的な原理や、それらの諸制度をどのように有機的に統合化していくかという点が、明確にされてこなかったということです。ヨーロッパの国での議論に比べて、日本では総合的な議論の場が十分ではありませんでした。また、ここ20～30年の議論の関心が、あまりにも公的年金の財政的持続可能性に集中しすぎていると思います。これが三番目の問題点です。それはそれとして重要なのですが、こればかりは給付と負担のバランスをどう取っていくかということで折衷的な解決をするしかない問題なのであって、社会保障制度の基本的な将来設計の問題は、別の観点からしっかり議論する必要があると思います。

それから、第四点としては、政策科学的な研究が軽視されているということを挙げておきます。アメリカやイギリスで大きな制度改革を行う場合は、多くの研究成果をまとめた報告書などが刊行されて、それを基に議論が行われます。かつ、菅原先生が紹介されたような研究は、政策決定に活用されるべきですし、かつ、研究レビューがしっかり行われることが重要です。政府に対して影響力を持つ学者の説が正しいとは限りません。研究者の間での評価がしっかり反映される必要があります。

3. 社会福祉制度改革の展開



9

- 「戦後型社会福祉」の分析・評価の偏り
一面的な否定的評価に基づく改革案の正当化
vs. 一面的な肯定的評価に基づく改革案への反対
- 2000年前後の改革への関心の集中
→1980年代から今後の改革までを視野にいれるべき
- 「措置」から「契約」という単一の次元への関心の集中
→実際の改革は多次元的

次に社会保障の中の社会福祉という分野に関してですが、「社会福祉制度改革」というのは、社会福祉の関係者の中ではよく知られている議論ですが、その議論の脈絡を踏まえておくと、今回の子ども・子育て支援システムの中の保育サービスの部分の議論がよく理解できるのではないかと思います。

今からの話は専ら保育サービスにかかわる部分なので、幼児教育と、あるいはそれと保育をどのように合体、一体化していくかという部分の議論が落ちてしまいますが、ここは保育サービスの提供体制の問題に絞って話をさせていただきます。

いわゆる「社会福祉基礎構造改革」については、戦後型社会福祉の分析・評価について、偏りがある議論が非常に多く、改革を推進する側は一面的に否定的な評価をしていて、改革に反対する側は一面的に肯定的な評価をしているということがあり、注意が必要だと思えます。

それから、そのような議論では、2000年前後の改革に専ら関心が集中しているのですが、改革は1980年代からずっと続いてきていて、今度の幼保一体化の改革を含め、改革はさらに続くと思えますので、その長いタイムスパンの中で見ていく必要があると私は考えます。

その制度改革は、「措置」から「契約」への転換であったということが言われています。それは非常に重要な制度変更ですが、改革の一つの次元、側面にすぎないという面があります。

(2) 社会福祉制度改革の諸次元の理解

- 表1を参照。
- 「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」等に示される保育制度改革も、基本的にはこの枠組に沿ったものであることが理解できる。

配付資料の表をご覧ください。戦後型社会福祉とはどのようなものかということについては後ほど触れます。

改革がどのような方向で行われてきたのかを整理したこの表の、「Ⅰ.対象の設定・限定」は誰に対して福祉サービスを提供するかの政策選択の問題、「Ⅱ.内容」はどのようなものを提供するのかという内容の問題、「Ⅲ.提供体制」はどのようにサービスを提供するかという問題、「Ⅳ.財源調達」です。

今度の子ども・子育て新システムでそのとおりに改革が行われるとどうなるかという観点で見ると、この中で幾つかのところが関連が深いのですが、まずⅠの③の「基準と裁量」では、社会福祉の制度改革の結果として、かつてとは違い、現在では、統一的、客観的な基準を作成し、行政による裁量を限定化するということが行われています。「新システム」について言えば、こども園の指定が客観的な基準で行われるとされています。非常に裁量の幅の広い認可制度から指定制度に変わっていくこと、保育サービスを利用できる要件の認定に関して客観的な基準を設けることが、保育サービスの権利性を高める上で重要な点として挙げられます。

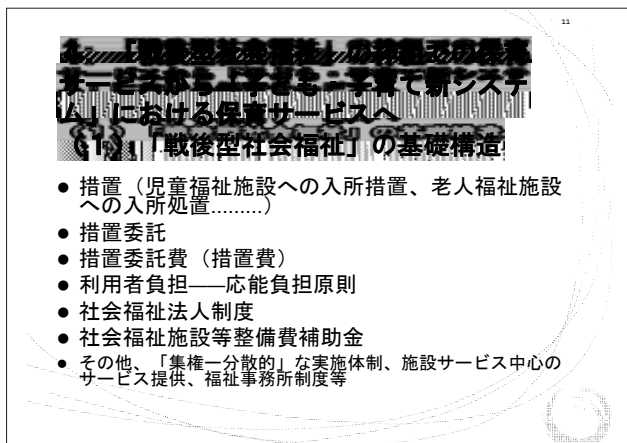
それからⅢの①の資源配分のメカニズムでは、「準市場」という言葉を使いますが、これまでの制度改革と同様に、市場メカニズムが一部分導入されるとされています。

Ⅲの②の福祉ミックスでは、かつては自治体や社会福祉法人等に限定されていた保育所の運営主体が、2000年の改革で営利企業等も一応認められましたが、こども園においてはその運営主体の拡大がさらに推進されるということがあります。それから、地方分権改革が前提になっているということ、サービス利用制度・利用決定の仕組みが契約制度に変わるという点などについては、後ほどお話しします。

サービスの質の保証の仕組み、自治体の計画調整機能が重視される。財源として税だけではなく多様な財源が活用される——介護保険だと社会保険だったのですが、今回

は企業からの拠出を含めた基金のようなものが作られるということですが——。「新システム」の構想に含まれるこのような点も、ほかの分野でも行われてきた社会福祉制度改革の枠組みに沿ったものであることが理解できるのではないかと思います。

4. 「戦後型社会福祉」の枠組での保育サービスから「子ども・子育て新システム」における保育サービスへ



11

「(1) 「戦後型社会福祉」の基礎構造」

- 措置（児童福祉施設への入所措置、老人福祉施設への入所措置……）
- 措置委託
- 措置委託費（措置費）
- 利用者負担—応能負担原則
- 社会福祉法人制度
- 社会福祉施設等整備費補助金
- その他、「集権一分散」な実施体制、施設サービス中心のサービス提供、福祉事務所制度等

1950～60年代にかけて確立して、80年、90年代まで続いてきた戦後型社会福祉の仕組みとはどのようなものであったのかということについては、要するに「措置制度」と説明されることが多いわけです。

では、その措置制度とは何かといえ、その本来の意味は、児童福祉施設や老人福祉施設へ入所するときに、法令などに照らして利用の条件を満たしているかどうかを、都道府県知事や市町村長といった措置権者、措置を行う権限を持った機関が判断して、そのサービスを利用させるかどうかを決定するという仕組みです。

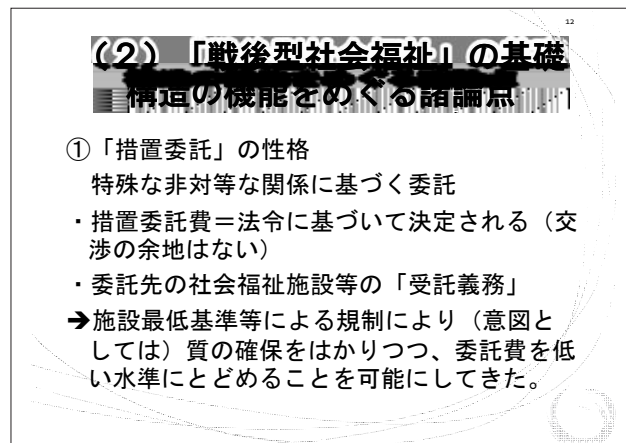
措置制度は、措置委託、措置委託費、利用者負担、社会福祉法人などの仕組み、さらには、従来あまり指摘されてこなかったのですが、社会福祉施設整備費の補助金制度と密接に結びついたものであり、一体的なものであったと考えられます。

その「措置」を行う際に、自治体が運営する公立施設への入所のほかに、社会福祉法人等が経営する施設にサービスの提供を委託するということが行われてきました。その委託先が適切なサービスを提供するように、法令による規制があり、指導監督が行われることに加えて、社会福祉法人という特殊な法人格を持つ組織が運営する施設に委託先を限定するということが行われてきたわけです。

社会福祉施設の整備費の補助金については、施設整備に要する費用の4分の1は設置者である社会福祉法人や市町村が負担し、国と都道府県で4分の3を負担するといった

仕組みでした。このように社会福祉法人が経営する社会福祉施設も、かなりの部分を公費で負担して建てるということで、それを有効に活用するために、社会福祉施設の経営をかなり厳しく監督すると同時に、利用者をそこに送り込んで、施設の安定的な経営を保証するということが行われてきました。

そういう仕組みのかなりの部分が、2000年前後の制度改革で変わり、補助金制度については、「三位一体の改革」と呼ばれた地方財政改革の中で変わってきたのです。



12

「(2) 「戦後型社会福祉」の基礎構造の機能をめぐる諸論点」

①「措置委託」の性格

特殊な非対等な関係に基づく委託

- ・ 措置委託費＝法令に基づいて決定される（交渉の余地はない）
- ・ 委託先の社会福祉施設等の「受託義務」

→施設最低基準等による規制により（意図としては）質の確保をはかりつつ、委託費を低い水準にとどめることを可能にしてきた。

「措置」そのものとは概念的に区別される「措置委託」は、行政サービスの民間委託としては、非常に特殊な性格を持つものであって、例えば庁舎の掃除や建物の管理などの委託とはかなり違って、特殊な非対等な関係に基づく委託であり、サービスの提供に必要な費用である措置委託費は法令に基づいて行政により決定され、原則として交渉の余地はありません。委託先の社会福祉施設等は、その委託費の額にかかわらず受託する義務があるということになっていて、これは私的な契約とは違った、行政的な契約と解釈されてきました。

そして、施設最低基準等による規制によって質の確保を図りつつ、このようにして委託費を低い水準にとどめることが可能な仕組みであったということが、措置委託制度の特徴でした。

②民間福祉の規制、奨励、保護の機能

さらには民間資金活用の仕組みとしての機能

- ・施設整備費の一部
- ・土地の提供

③格差拡大防止機能

- ・応能負担によるサービス利用機会の保証
- ・公定価格によるサービス利用機会の均等化

→「新システム」で維持できるか？

この仕組みは民間福祉の規制、奨励、保護の機能を果たしてきたわけですが、さらに見方を変えると、社会福祉施設の整備に当たり、民間資金を活用する仕組みとして機能してきたという面があります。施設整備費の一部を社会福祉法人自身に負担をさせるわけで、実際には融資制度などもあるのですが、減価償却が通常の形ではできないようになっていて、寄付などで賄うということになってきたわけです。それから土地を提供させるということがあり、その代償として、社会福祉施設に安定した経営を保証してきました。

それから「戦後型社会福祉」の基礎構造に関しても一つ、われわれのプロジェクトのテーマから考えて重要な点は、いろいろな意味で格差拡大を防止する機能がそこに組み込まれてきたと考えます。まず一つは、応能負担方式の利用者負担制度により、サービス利用の機会を低所得層にも保障してきたということがあります。さらに、いわば公定価格が設定される仕組みになっていて、上乗せ料金の徴収を制限してきたことにより、サービス利用機会の均等化のメカニズムが働いてきたということがあります。保育サービスは、既に措置委託制度ではなくなっていますが、現行の行政との契約方式でもこの格差拡大防止機能は維持されており、「新システム」でも、それが維持できるかどうかということが課題としてあると思います。

先般、公表された「中間とりまとめ」の内容を見る限り、基本的には公定価格は維持するということが強調されており、保育サービスの格差拡大防止機能が維持できるということのようですが、他方で、「総合施設」の場合はどうかという問題があると思います。

④ 2000年前後の保育制度改革

- 措置制度から「行政との契約方式」へ（1997年児童福祉法改正）
- この改革の意味
 - サービス利用決定の2方式（一般的に）
 - ①行政によるサービス利用決定
 - その特殊な一形態としての「措置制度」
 - もう一つの形態としての「行政との契約方式」
 - ②利用者と事業者との契約によるサービス利用決定

2000年前後の改革は、介護保険制度と障害者福祉の改革とともに、1997年の児童福祉法改正があり、そこでは保育サービスの利用制度が、行政との契約方式という仕組みに変わったと通常は説明されている。先ほどの岡本さんが説明された現行制度というのがそれにあたります。

一方、子ども・子育て新システムでの改革は、行政との契約方式から、介護保険制度や障害者自立支援制度で既に取られている、利用者が事業者（サービス提供主体）と直接契約をして、サービスを利用する仕組みに変えるという改革であると理解できます。

④ 「子ども・子育て新システム」におけるサービス提供体制、介護保険制度、障害者自立支援制度との共通点と相違点

- 利用要件
- 利用要件の判定基準・手続き
- 「指定制度」による量的拡大と多様な事業主体の参入促進
- 市町村の計画調整機能
- 利用者負担

- サービス量（施設整備）の総量規制
- 監査機能（指導監督）
- 契約制度
- 例外的な場合における「措置」制度
- 公定価格と割引、上乗せ徴収
 - 価格競争ではなく、「質による競争」へ
 - 格差拡大防止との関連で最重要な論点
 - 低所得者に対する「補足給付」

では、介護保険制度や障害者自立支援制度の場合と、どこが共通でどこが違うのかということになりますが、まず、サービスの利用要件や、その判定基準・手続きは客観的な基準を決めて公平に扱うという点は共通ではないかと考えられます。それから、指定制度による量的な拡大を図る、多様な事業主体の参入促進を図るという点も、基本的には共通と考えられます。そして、市町村の計画調整機能を重視するという点、供給は民間に任せても、計画は市町村がしっかり責任を持って行うということも共通だと考えられます。

利用者負担がどうなるかはまだ決まっていないということですが、この仕組みから言うと、定率の応益負担になる可能性が高いと思われ、そうすると介護保険等と同じになってきます。問題は、保育の場合は既に利用者が1割以上の費用を負担をしているということです。1割でよいならば簡単ですが、その水準にはなかなか決め難いということなのだろうと思います。

そのほかの点に関して言えば、監査機能（指導監督）等を行政の責任で行う点は共通です。契約の性格は、保育の場合には「公的契約」になるということが明言されています。これが介護保険などと実質的にどう違うか私はまだよく理解できていませんが、契約といっても、公的契約と明言されているという点は特徴的かと思えます。

それから、例外的な場合における措置制度が残されるという点も共通です。介護保険制度の場合には、措置は例外的ということで実際はほとんど行われていないのですが、もっとこれを積極的に活用すべきだという考え方もあります。今度の「新システム」には、措置と契約の中間的なものとして、「契約」なのですが行政が「あっせん」をするという仕組みが含まれています。これが先ほど菅原先生がおっしゃったような、十分に選択ができない家庭に十分な支えになるかどうかポイントになると思われます。

それから、公定価格を基本にして、割引や上乗せ徴収をどの程度認めるかが問題になります。割引には言及されていませんが、上乗せ徴収については、こういう場合に限って認めるということが明確にされています。この点は今後、保育サービスの利用における格差がどうなるかという点で、非常に重要な点です。

低所得者に対する補足給付も介護保険の考え方から来ていると思われるのですが、具体的な制度設計は今後の検討課題とされています。

27

(5) 介護保険制度、障害者自立

- 利用者負担
- 事業所の経営上の困難
- 事前規制から事後規制への転換と営利事業者参入に伴う問題
営利事業者を前提にした制度設計の問題
不正請求等を契機にした規制強化の問題
→日本型規制レジームの転換
「協調的」であった規制当局と事業者の関係が「敵対的 (adversarial)」に
- 応益負担制により、単価の低いサービスへの利用の偏り

28

- ケア労働（介護労働・福祉労働）の不安定雇用化
——介護保険制度の導入は、ジェンダー平等にとって両義的な側面
- 試行錯誤が続く「評価制度」と「情報公表制度」
- 規制緩和と経営先行き不安による非正規雇用者への置き換え
介護報酬の引き下げ政策
→「介護職員処遇改善交付金」等での対応へ
(介護労働市場への政府の介入)
- 自治体の計画調整機能の低下と再強化の取り組み
- 地域福祉的視点の欠落と再導入

では、介護保険制度や障害者自立支援制度の経験からどういことが言えるのかということです。

介護や障害者福祉については、こういう仕組みに改めたことで事業者の参入が拡大して選択の幅が増えたといわれており、同じことが保育においても期待されていると思います。利用者負担のあり方や事業者の経営上の困難が心配されていますが、それについていろいろな配慮がなされるということが説明されていると思います。

あと、あまり議論されていない点を少し取り上げます。一つは、いわゆる規制改革の文脈で言うと、事前規制から事後規制への転換が行われようとしているという点です。営利事業者の参入を進めるということです。そのときに介護保険などで起きてきた一つの問題は、営利事業者等の不正請求事件がかなり起きたことで、それを契機に規制が厳しくなったことであり、サービス内容などについての規制が厳しくなって、利用者のニーズに合わせた柔軟なサービスの提供を行おうとしている事業者にとっては、制限が厳しすぎるという指摘がなされています。

福祉サービス、介護サービスの規制の在り方についての国際比較研究があるのですが、そこで指摘されていることは、日本の場合は事前規制が中心になっており、認可の段階でかなりスクリーニングされているので、認可がなされ

た後は、規制当局（自治体行政）と事業者の関係は協動的であり、アメリカのように、何とか不正を発見してやろうという姿勢で監査等は行わないという点です。介護保険の場合は、アメリカの場合のような「敵対的」な関係に変わりつつあるわけですが、「新システム」になれば、保育の分野でも今後そうなっていく可能性が高いのではないかと思います。

それから、介護保険では、応益負担を導入したために、利用者にとって負担が少ないサービスの方に利用が偏ることが起きてきます。保育サービスの場合に、そのようなことが起きるとすると、それが子どもの利益になるかどうかということが問題になります。

さらにまた、介護保険制度の中で、ケア労働が不安定雇用化していったという問題があります。1990年代半ばごろまでは、厚生省の政策も、介護従事者はできるだけ常勤化して待遇を改善していこうというものでしたが、その後は待遇は労働市場で決まるという考え方になってきて、それがこういう結果をもたらしてきています。

評価制度については、保育サービスについて、こども園が第三者評価を受けるのは任意であると書かれています。児童養護施設のように義務化するというものでない。現在、社会福祉施設で第三者評価を受けている施設は年度単位のデータで3%程度しかないので、果たして受審は任意ということで、どのくらいのこども園が第三者評価を受けるのかという問題があるのではないかと思います。

それから、介護労働との関係で言うと、介護保険が始まったときに起きたことは、——その時点では、介護報酬が引き下げられたわけではないのですが——介護施設の経営者が、先行き不安や規制緩和によって、正規雇用をかなり非正規雇用に置き換えていったのです。その後は、介護報酬の引き下げ政策があり、景気が回復してくると介護職の人員確保が困難になってきて、介護職員処遇改善交付金という形で、職員の待遇改善に充てなければならないという用途を限定した補助金を出すということが行われてきました。職員の待遇がどのような形で決まっていくのかがいいのかという問題が提起されていると考えられます。

5. 「子ども・子育て新システム」のモニタリングと評価をめぐる課題と論点

5. 「子ども・子育て新システム」のモニタリングと評価をめぐる課題と論点

- モニタリングと評価を組み込んだ制度設計を
- 保育労働市場の分析と評価
ケア労働（保育・介護・福祉）の賃金決定を、つねにすべて市場に委ねてよいのか
- 「男女共同参画影響調査」の適用の必要性
- 「格差影響調査」の実施と制度化の必要
- 教育・発達の機会の実質的な平等をどのように定義するか

最後に、「子ども・子育て新システム」が、法改正等を経て実施されることになった場合、それをどのようにモニタリングして、評価していくのかという課題を、今の時点から考えていく必要があると考えます。

そもそもモニタリングと評価を組み込んだシステムの制度設計とすべきだと考えますが、その際に、保育労働市場の分析や評価もしなければいけません。ケア労働の賃金が常に労働市場によって決まるということでもいいのかどうかも議論すべきだろうと思います。

永瀬先生がおっしゃった女性の働き方への改善効果ということを含めて、このような改革が男女共同参画社会の形成に対してどのような意味を持つのかについて、評価を行う評価を行う必要があります。男女共同参画会議による男女共同参画影響調査の実施という仕組みがあるのですが、それが、必ずしも有効に行われていないという問題もあります。今回のような大規模な改革については、そのような評価調査を行っていただきたいと思います。

それから、これはわれわれのプログラムとの関係で言わなければいけないのですが、格差問題の対応が今の政権の一つの明確な基本方針でもあるだけに、男女共同参画、ジェンダー平等への影響だけではなく、社会経済的な平等に対して、今回の改革のような大規模な制度改革があった場合に、それがどのような影響を及ぼすのかを明らかにする「格差影響調査」とでも言うべきものを制度化することができないのか、考える必要があります。その場合、教育や発達の機会の実質的な平等をどう定義するかということが、研究的にも、政策的にも議論すべき問題として提起されると考えています。

時間が長くなって申し訳ありません。取りあえず終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

(司会)

平岡先生、どうもありがとうございました。岡本さんから何かコメント等ありましたら、いかがですか。

(岡本)

仕組みを変更するときに、民間に対して期待する面がないわけではないのですが、それが圧倒的な多数を占めるようになるかという点、そこは正直言って分からないと思います。

それで、一つは、基準を下げて民間に入ってきてくれと考えているわけではないという点だけは強調したいと思います。国の基準と地方の裁量の問題はこれから議論しなければいけないという点ではありますが、それは地方にも子ども・子育て会議の地方版を設けていくべきではないかという議論と関連します。一つには、地方の裁量をなくさないサービスとサービスの質の面が担保されないということと、地方が計画をきちんと作れるのかということがあります。例えば保育のニーズを見込むにしても相当難しいわけで、ニーズ自体を自治体が「財政がこれしかないで、需要はこれしかありません」としてしまうと、供給もそれしか確保されません。ですから、そこは基盤整備の計画を作るに当たっても、関係者がきちんと見ていく、関与していく枠組みとセットで考える必要があります。地方において、議会以外に個別の政策について、当事者なり関係する人が関与する仕組みをどうやって作っていくかが、一つ実験的なところだと思います。

参入に関しては、国で基準を作るときに、それを下げて民間の参入を期待しているのではなく、国の基準は、基本的には今のまま維持したいと考えています。そのときに、現在の社会福祉法人など、参入したいという意欲があるところが入ってくださったら、それはそれで良い話です。今は主体が株式会社であれ、社会福祉法人であれ、財源がないので参入できないところも自治体の中にはあると思いますし、実態として民間保育所と変わらない水準の保育を提供している無認可保育所であっても、それを意図的に区別して取り扱っている自治体もないわけではありません。視点を最後にどこに置いて考えるかというときに、今、認可の保育所に入っておられる方は、多分、何も不平はおっしゃらないと思います。地方単独の認証のところにはしか入れないとか、現に入れていない人がいるというところをどこまで強く押し出して考えるか。基準は下げずに保育を確保しようと思うとどうできるか、システム的にどう変えるかすべきかというのが大事なところだと思います。

平岡先生から社会福祉法人制度の歴史についてのお話がありましたが、介護保険などの制度設計に携わった中核的な人物の一人は、大蔵省という財政の権化のような役所に出向しているときに、「老人を措置する、子どもを措置する、措置という言葉は非常に非人間的ですね」と言われたということです。時代の中で、高齢要介護の人が増えてきた、保育を利用する人が増えてきた中で、契約の形態としてど

うあるべきなのかということが一つあります。それから、厚生省からも介護保険ができる前に、多数の人間が自治体に出向していましたが、在宅福祉サービスに対する取り組みが、市町村によって非常にばらつきがある。現実にはサービスを求めている人が多くいるのに、自治体の首長さんが熱心であるか否かによって格差ができてしまうところを、どうすればナショナルな仕組みとして全国で供給量を増やす形にできるのか。その2点から仕組みを変える必要があるのではないかという議論は、今までずっと続いてきていると思います。

あとは参入に当たって、社会福祉法人には社会福祉法人の特色があり、それは戦後の社会福祉の歴史の中において、自らの財産を寄付しているということはもう公のものになってしまうので、社会福祉法人が解散するときは、その創設者が出した財産は公のものなので、類似の社会福祉法人に譲渡するか、国が接収するかという形なのです。だから、そこは株式会社とは決定的に違うところだと思います。両者の特質は寄付を前提にしているのだから、今、この中で寄付ができる人はそんなにいないと思うのです。逆に言うと、サービスが急激に伸び、それにキャッチアップして追いつくというときに、篤志家がそんなにいるのかどうか。他方において、株式会社は資本を多くの人から集めるので、新規分野に入っていくときの機動性は速い面があります。その辺のメリット・デメリットがそれぞれあるのですが、そういうところをどうしたらうまく組み合わせられるのかということが、課題としてあると思います。

それからもう一つ、保育の方でも社会福祉法人でやっておられる方は、これからの保育は、今まで考えてきたような装置産業ではないのではないか。逆に言うと、幼稚園や保育所のように園庭や大きな建物を造るところがどんどん増えていくというよりは、3歳以上はみんな幼稚園か保育所に通っているのだから、0～2歳児のことを考えるならば、需要が伸びたところでマンションの空き室や小さなところを使って機動的にサービスを増やして行って、数年たつと需要がなくなってしまうかもしれないので、そういうところは柔軟に撤退できるようにするというモデル、まさにそれが小規模型ということで、そういうことを考えていくべきではないかと思っています。

(司会)

どうもありがとうございました。まだまだ議論が尽きないところですが、一つは、子ども・子育て会議が組織されるとも伺っているので、関係者が十分に納得できるような機会を丁寧につくっていただきたいと思っています。

今日は司会の不手際で、私自身が長くなってしまって申し訳ありませんでした。30分少し超過してしまいました

が、本日はこれで終わりにさせていただきます。私どもの研究もまだ続き、まだまだ新システムの方もこれからというお話ですので、またいろいろとご意見をいただければと思います。

本日はご参加いただき、本当にありがとうございました。これで閉会させていただきます。