

# 子ども・子育て支援新制度の7年 — 保育・子育て支援の現状と今後の在り方

池本 美香

(日本総合研究所調査部 上席主任研究員)

## 1. 当初の目的は達成されたのか

2015年4月にスタートした子ども・子育て支援新制度は、今年7年目となる。新制度は、「チルドレン・ファースト（子どもが第一）」を掲げる民主党が、2009年9月に政権に就いたことから検討が始まった。2010年4月に設置された子ども・子育て新システム検討会議が取りまとめた「子ども・子育て支援新システムの基本的方向」では、その目的として次のような社会の実現を掲げていた。「すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切に作る社会」「出産・子育て・就労の希望がかなう社会」「仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会」「新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会」。そして、その目的達成に向けた方針として、「子ども・子育てを社会全体で支援」「利用者（子どもと子育て家庭）本位を基本とし、必要な良質のサービスを提供」「多様なニーズに応えるサービスの実現」「政府の推進体制の一元化」が挙げられていた。

こうした当初の目的はどの程度達成され、掲げられた方針はどの程度実現したのか。以下、当初の目的や方針に照らして、保育や子育て支援の現状を確認し、今後の制度の在り方について考えてみたい。

## 2. 保育所の大量整備で女性就業率は上昇

新制度では、市町村に対して、保育のニーズ調査を行った上で、必要量を整備することが義務付けられたため、施設整備が進

んだ。保育所に通う子どもの数は、新制度スタートの前年、2014年には227万人だったが、2021年には274万人と、7年間で47万人増えた。1、2歳児で保育所に通う子どもの割合は、2014年の35.1%から2021年には50.4%と大幅に上昇した。

25～44歳の女性就業率は、2014年には70.8%であったが、2020年には77.7%と急上昇した<sup>1</sup>。第一子の出産時に、育児休業を取得して就業を継続した母親の割合は、2005～2009年の出産では19.4%であったが、2010～2014年の出産では28.3%と大幅に高まった<sup>2</sup>。女性の就業促進という当初の目的は、ほぼ達成されたといえよう。もっとも、2021年の25～44歳の女性就業率は77.4%と前年より低下した。新しい雇用は非正規職員で増えており、コロナ禍で非正規の女性が失職するケースも多いことがうかがえる。

## 3. 待機児童は解消されていない

新制度では、利用者本位という方針を掲げ、すべての子どもに必要な良質のサービスを提供することが目指され、保育の必要性があると認定された子どもに対して、市町村が保育を提供することを義務付けた。しかし、施設整備が追い付かない場合には、ひとり親家庭や虐待のおそれのある子どもなどを優先させるという方針も示され、確実に入れるわけではない。待機児童は2015年の2万3千人から、2021年には5千6百人に減ったとはいえ、いまだ解消されていない。待

機児童となった家庭は仕事を続けられず、仕事と家庭の両立という当初の目的は達成できていない。

保育所に入れず仕事を続けられないかもしれない、というリスクの存在は、子どもを持つことに対してブレーキをかけることにもつながる。少子化の背景には様々な要因があるが、合計特殊出生率は2015年の1.45から、2020年には1.34にまで低下している。

放課後児童クラブの待機児童も解消されていない。2020年7月時点の待機児童数は1万6千人で、保育所よりも多い。新制度では、必要なサービスの提供という観点から、小学校3年生までとしていた放課後児童クラブの利用対象年齢を、6年生までに引き上げた。しかし、自治体によっては対象を3年生までなどに制限しており、そうした自治体では4年生以上の利用希望者が、待機児童としてカウントされていない。このため、実態としては、国が公表している待機児童数よりも多い子どもが、必要なサービスを受けられていない状況にあるといえる。

#### 4. 保育の質に対する不安

新制度では、良質のサービスの提供、多様なニーズに応えるサービスの実現が目指されていたが、これらも達成できていないと言わざるを得ない。

施設への給付において、保育士の処遇改善加算がつき、保育士の賃金が引き上げられてはいるものの、仕事の大変さは変わらない。加えて施設が大量に整備されているため、保育士不足は深刻である。保育士の有効求人倍率は、2021年7月時点で、全国では2.29、東京都では3.09と高く、地方でも福井県で4.04、栃木県で3.55、沖縄県で3.28など、東京都より高い地域もある。保育所は、有資格者の応募があれば、任せられるか不安があっても、採用せざるを得ない状況があり、保育の質に対する不安は高まっている。

保育施設における重大事故件数は増加の一途を辿っている。認定こども園で十分な給食が与えられていなかったり、園バスに置き去りにされた子どもが死亡したり、公立保育所における保育者による心理的虐待など、

深刻な事例の報道も後を絶たない。保育者やベビーシッターによる子どもの性被害も、制度上は犯行歴のある保育士については登録が取り消され、再犯を防げるはずだが、登録取り消し漏れがあったと報じられた<sup>3</sup>。

新制度では、質の改善のために0.7兆円を確保し、保育者の配置基準を、3歳児について20：1から15：1に改善する方向なども示されていたが、実現しておらず、保育者が一人一人の子どもに丁寧にかかわる余裕がない。加えて、事務的な負担軽減も進んでいない。国はICT化促進のための補助も行ったが、機器の使い方のわかる若手保育者に負担が集中してしまうケースも聞く。さらに、虐待や貧困、障害や発達の遅れなど、特別な配慮を必要とする子どもが増えており、コロナ禍においては、感染対策など新たな対応にも追われている。こうした新たな課題への対応に関して学ぶ必要があるが、その時間も確保しにくい。

多様なニーズに応えるサービスの提供については、新制度によって、家庭的保育や小規模保育などにも基準が設けられ、公的給付の対象となった。企業主導型保育事業により、働き方に柔軟に対応する保育に対しても、基準ができ、認可並みの補助がついた。これにより、保育の選択肢は広がったといえる。しかし、これらは、子どもの多様なニーズに応えるための制度というよりは、待機児童の受け皿として推進された面がある。有資格者の配置基準が低いなど、完全に対等な選択肢にはならず、認可保育所に空きが出れば子どもが移っていくケースも多い。企業主導型保育では、補助金の不正受給や、突然の閉鎖などの問題も生じた。

子どもの多様なニーズ、具体的には自然保育などの特別な教育方法、障害や発達の遅れをはじめ特別なニーズのある子どもの受け入れ、夜間保育などは、これまで認可外保育施設が主に担ってきた。しかし、2019年10月にスタートした幼児教育・保育の無償化において、幼稚園の代わりに認可外保育施設を利用している3～5歳児は、無償化の対象外とされ、子どものニーズに合った保育を選ぶことを制限するしくみとなった。自然

保育の団体などから無償化の対象とすることを求める要望が出され、今年4月からは一定の補助がつくようになったが、新制度において子どもの多様なニーズに応えるという方針が徹底されていないことをうかがわせる。

## 5. 後回しになった子育て支援

新制度では、在宅の子育て家庭の支援の強化も図られた。利用者本位という方針のもと、必要なサービスとして、乳幼児家庭の全戸訪問、急な用事やリフレッシュのための一時保育、親子の交流や子育ての相談ができる地域子育て支援拠点、情報の提供や支援の紹介などを行う利用者支援などが、事業として明確に位置付けられた。これにより、例えば一時預かりの延べ利用児童数<sup>4</sup>は、2014年の423万人から、2019年には457万人に増加した。ただし、自治体によっては、保育所の待機児童解消に自治体の予算や労力が注がれ、在宅で子育てしている家庭への支援が後回しになる状況も見られた。

産後うつによる自殺が多いことが問題視され、コロナ禍によりその割合がさらに高まっているとの報告もある。最初の緊急事態宣言下には、地域子育て支援拠点なども閉鎖され、親子の交流や相談が制限され、保育施設を利用していた家庭も、登園自粛が求められ、登園する場合にも親同士や保育者と気軽に立ち話をすることもできなくなった。マスクができない子どもの感染不安、コロナ禍による失職や収入の減少、子どもの面倒を見ながらの在宅勤務などのストレスで、家庭における虐待のリスクも高まっている。児童相談所における児童虐待相談対応件数は、2014年度の88,631件から、2020年度には205,029件と急増している。

これまでは祖父母や地域による支援もあったことから、行政の役割は、親が就労等の理由で子どもの面倒が見られない場合に限定されてきた。しかし現在は、7割以上の母親が、自身が育っていないまちで子育てを行っており、「近所に子どもを預かってくれる人がいる」と回答した母親は4割にとどまっている<sup>5</sup>。コロナ禍も加わって親子の孤立が深まるなか、後回しになってきた子育て支

援の充実を急ぐ必要がある。

## 6. 非効率・不公平な制度

新制度は当初、政府の推進体制の一元化が目指されていた。幼稚園と保育所を総合こども園（仮称）に一体化し、子ども家庭省（仮称）で一元的に所管する案もあったが、最終的には内閣府に子ども・子育て本部が設置されるにとどまり、三府省による所管となった。類似の施設を複数の省庁で所管することは、行政事務の非効率であり、施設類型ごとに基準や補助水準が異なることは、制度としての公平性を欠く。保育所は認可と認可外の区分に加え、認可の中に都道府県認可と市町村認可の区分ができ、さらに自治体が関与しない企業主導型保育事業が加わった。幼稚園も、従来通り私学助成を受ける幼稚園と、新制度に移行する幼稚園に分かれ、認定こども園も、幼保連携型認定こども園とそれ以外の認定こども園に区別された。

制度の複雑化は、様々な非効率や不公平をもたらしている。自治体には制度ごとに異なる補助や監査、住民に対する複雑な制度の説明に多くの時間が取られている。認定こども園には3府省から同じような通知が届いて、特にコロナ禍においては混乱が生じた。認可保育所に入らずに認可外保育施設を利用すると、高い保育料負担が生じるなど、保育料負担の公平性も確保されていない。

## 7. 保育・子育て支援の在り方

### ～海外の動向をふまえて

今後、新制度をどう見直していけばいいのか、海外の動向を参照しながら考えていきたい。

第一に、待機児童問題について、スウェーデンでは申し込みから4か月以内に、自治体が保育を提供することを義務付けているため、待機児童問題がない。わが国においても、保育が必要な子どもが一定期間以内に確実に保育を利用できるように、自治体に保育の提供を義務付けることが考えられよう。子どもの数の減少などで、待機児童数も減少傾向にあるなか、確実に入れるという

安心感を持てる制度とすることを検討すべきである。

第二に、海外の取り組みに学び、保育の質確保に向けた取り組みを強化すべきである。イギリスやニュージーランドなどでは、すべての保育施設の質を、国の評価機関(Ofsted、ERO)が定期的に訪問してチェックし、施設ごとの評価結果をホームページで公表している。親は評価結果を見て施設を選び、懸念される点があれば日常的にチェックしながら利用する。さらに両国では、保育者や教員の採用時に、子どもと接することに問題がない人物か、犯罪歴等をチェックすることも義務付けられている。

保育者が質の高い保育を提供できるようにするための工夫にも注目すべきである。例えば、海外では保育者一人当たりの子どもの数が、わが国と比べて少なく、保育者の賃金は学校教員に近い水準にある。ニュージーランドでは、保育者の資格別の最低賃金が定められ、それを下回る施設には補助金が支給されない。保育者が学ぶ機会も充実しており、100年も前から国が教員・保育者向けの月刊誌(Education Gazette)を発行し、そこには特集記事に加え、研修情報が掲載されている。最近ではウェブでも読むことができ、研修もオンラインで受けられるものが増えている。保育におけるICTの活用は、保育者が活動の様子を写真や動画なども使って共有するスマホアプリが普及していたり、行政から施設への通知が定期的なメール配信(Early Learning Bulletin)に一本化されているなど、保育者の業務負担を軽減する工夫が多く見られる。家庭的保育も、グループ化して事務局を配置し、家庭的保育者の事務負担軽減や保育者同士の支え合い、学び合いを促している。

海外では親を保育サービスの消費者としてではなく、保育の共同生産者と位置づけ、親の意見やアイデア、ボランティアを保育の質向上に積極的に活用する動きも見られる。保育の利用は、施設と親が保育の在り方について合意し、直接契約することからスタートする。わが国の認可保育所は、市町村に申し込み、市町村に保育料を支払う仕

組みだが、海外のように施設との直接契約として、親の参画を促すことも検討すべきように思われる。

第三に、子育て支援の在り方として、海外では3歳未満の子どもも、親の就労の有無にかかわらず保育施設を利用できる。これは子どもが他の子どもと交流できたり、親も孤立せず、就職活動を促すことで子どもの貧困の予防にもつながるためである。わが国でも待機児童が減少傾向にあるなか、一時預かりに限定せず、すべての子どもに保育施設に通う権利を付与することを検討すべきである。

海外ではフィンランドのネウボラのように、乳幼児家庭に専門家の担当者を配置する伴走型支援が見られる。事態が深刻化する前に、個々の家庭の状況を定期的に把握し、必要な支援につなぐ取り組みで、多様なニーズへの対応が可能である。わが国の子育て支援も、地域子育て支援拠点で親子が来るのを待つのではなく、全戸訪問を發展させて、すべての乳幼児家庭に伴走者を配置する制度の導入が期待される。

最後に、海外の保育・子育て支援では、効率性と公平性が重要視されている。ニュージーランドでは、すでに1980年代に、類似の施設を複数の省庁で所管することは行政事務の非効率だとして、教育省で所管を一元化し、補助金も施設類型にかかわらず、利用時間数や家庭の所得水準で決まる公平な仕組みが導入された。わが国でも子ども庁創設が目指されている。その際、保育制度の所管省庁の一元化や保育料負担の公平性確保に向けた議論も求められよう。

- 1 内閣府「令和3年版男女共同参画白書」I-2-1図
- 2 内閣府「令和3年版男女共同参画白書」I-3-6図
- 3 日本経済新聞「保育士登録取り消し漏れ 刑事罰で愛知など」(2019年6月19日)
- 4 一般型+余裕活用型(厚生労働省「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会」(第1回)資料3)。
- 5 NPO法人子育てひろば全国連絡協議会「地域子育て支援拠点における「つながり」に関する調査研究事業報告書」(2017年)