

# 子ども・子育て支援新制度は 子どもたちの危機を救えるのか

—子ども・子育て会議の中間総括に関連して—

櫻井 慶一

文教大学名誉教授

## 新制度の目的と 現実の子育て支援ニーズとの乖離

90万人を割り込んだ出生数、7人に一人といわれる貧困児童(家庭)、毎年1万人以上も増加し、ますます深刻化している虐待児問題、過去最大を更新し続ける不登校やいじめ、いわゆる「気になる子」「心配な親」等々の激増、近年のわが国の子どもたちの生活や保育、教育を取りまいていく状況は極めて危機的である。

2015年度から開始された「子ども・子育て支援新制度」(以下、新制度)に、多くの国民が期待したのは「待機児」対策だけではなく、そうした子どもの世界の深刻な問題への機敏な対処でもあったはずである。なぜならば、新制度の円滑な実施を求めて内閣府から告示された「教育・保育及び地域子

ども・子育て支援事業の提供体制の整備並びに子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針」(2014年7月2日、以下、「基本指針」)においては、「子どもの心身の状態や家庭の置かれた状況にかかわらず、すべての子どもの生存と発達が保障されるよう、良質かつ適切な内容及び水準のものとすることが必要である」とされ、さらに具体的に踏み込んで、子どもの「障害、疾病、虐待、貧困、家庭の状況その他の事情により社会的な支援の必要性が高い子どもやその家族を含め、全ての子育て家庭を対象にするものである」とされていたからである。

しかし、子ども・子育て支援法に定められた5年ごとの見直しを検討する第50回子ども・子育て会議(2019年12月10日開催)では、それぞれの業界代表らの発言は、公定価格全般に関する事項や処遇改善、事務負担の軽減、人材の確保に関する事項等々の要望に終始し、そうした深刻な子どもや家庭の問題に踏み込んだ発言をする委員はいなかった。のみならず、新制度は「待機児対策」と「幼保の一体化」、そして「教育・保育の質の向上」と「地域の子育て支援活動の充実」等を主な目的に導入されたとは一般には理解されているものであるが、会議では、子どもをとりまく今日的な深刻な状況に触れられなかっただけではなく、「質の向上」や「地域の子育て支援」活動への言及も一部学識委員を除いてはなかった。

### さくらい けいち

早稲田大学大学院文学研究科教育学専攻修士課程修了後、日本社会事業学校社会福祉専修科修了。社会福祉士。専門分野は保育制度論、児童・家庭福祉論、子育て支援論。新潟中央短期大学教授等を経て県立新潟女子短期大学教授、1998年度から文教大学人間科学部、同大学院人間科学研究科教授を務め、2018年3月定年退職。

著書に『保育制度改革の諸問題—地方分権と保育園—』(新読書社、2006年)、『夜間保育園と子どもたち—30年の歩み—』(編著、北大路書房、2014年)、『保育ソーシャルワークの制度と政策—保育ソーシャルワーク学研究叢書—第3巻』(共編著、晃洋書房、2018年)など。

この間、2019年10月からは政府の「新しい経済政策パッケージ」に基づき経済成長戦略の一環として「幼児教育・保育の無償化」が実施された。子ども・子育て会議では結局、肝心の公的保育や子育て支援制度とは本来どうあるべきなのかの基本理念は全く深められないまま、新制度は「質の向上」といつつ、次の5年間も「待機児」解消という保育の量的拡大・確保の目標の達成に向かって進むことになったのである。

以下、新制度に関する論点は何点かあるが、子ども・家庭福祉論の立場から、①新制度の保育(所)制度史上での位置づけ、②新制度の当面の改善課題の2点について限られた紙数ではあるが検討を加えておきたい。

## 新制度を保育制度史上で どう位置付けるか

### (1) 新制度の成立背景と目的に関連して

新制度の成立背景とその目的について、子ども・子育て会議の一員でもある柏女(2018)は、それは2003年の厚生労働省の『社会連帯による次世代育成支援に向けて』(ぎょうせい)の報告書の問題意識が起点だとしている<sup>1</sup>。柏女によれば、当時そのねらいは育児への介護保険モデルの適用であるとされ、従来からの「幼保一体化」政策を推進するための財政的担保を、社会連帯という名の保険システムに求めようとしたものであると説明されている。こうした考え方は、保育所制度が1997年の児童福祉法改正で「措置」から「利用契約」へと基本システムが大きく転換されたことと符牒することであり、厚生労働省的には一つの理論的帰結ではあろう。

これに対して櫻井(2006)は、安定した財源確保のために保険制度という特別会計に公的保育制度を移行させることは、保険料設定などで関係省庁の裁量の幅が大きくなりすぎ、公的責任をあいまいにする危険性があること等を理由にそのことを当時厳しく批判した<sup>2</sup>。幸い、当時の保育(所)界の強い反対や、前後して社会保険庁による年金未納

問題が起これ「育児保険」はあり得ない状況になったことは記憶に新しいところである(しかし、その後も育児保険構想は2017年6月の自民党の小泉進次郎らの「子ども保険構想」に引き継がれており、消費増税による幼児教育の無償化が実現するまでは同省の一部には根強くあった発想である。また、新制度下での「企業主導型保育事業」が一般事業主への子ども・子育て拠出金=旧児童手当拠出金を原資としていることにも注意を払う必要がある)。

こうした歴史的経緯を踏まえ、2015年度からスタートした新制度であるが、今やその柱になった感のある幼児教育の無償化策は、保険制度ではなく(消費増)税による幅広い国民への社会保障の一環として成立したものである。その結果、保育分野は自己負担分の存在を前提とした従来からの高齢者福祉や障がい者福祉の給付体系とは異なる、独自の福祉サービス体系として新たに歩むことになったのである。

この制度改定の歴史的評価は難しいが、今後の展開の仕方により2つの解釈が可能に思える。その第1は、保護者の応能負担を原則としている他の子ども・家庭福祉の(施設)サービス体系全体を無償化に組み換えていく一步になったと考える積極的評価である。第2には、新制度により待機児対策の名のもとに多様な「保育」施設が公認され、さらに無償化によりその財政的担保までが与えられたことにより、「公的保育保障」の概念が質を問わないものになり、市町村の保育責任もむしろ不明確になってしまったという考え方である。現時点の企業主導型保育事業の活用に見られる新制度の展開を見ると、筆者には後者の心配が増幅されているように感じられるのである。

### (2) 新制度の内容や法的整合性に関連して

新制度の歴史的な位置づけについては内容面からの検討も必要であり、新制度の実施に先行した『次世代育成支援対策推進法』(2005年～2014年、以下、次世代法)に基づく市町村行動計画や児童福祉法等との法的整合性の問題も重要である。周知のように、新制度は民主党政権下の2012年

8月に「子ども・子育て支援関連3法」(子ども・子育て支援法、認定こども園法、児童福祉法等関連諸法、以下、関連3法)の成立により準備がスタートしたものである。当時はまだ次世代法に基づく行動計画の後期計画(2010年～2014年)が、「子どもが主人公」の理念の下、「少子化対策から子ども・子育て支援へ」がスローガンとされて進行中であった。行動計画は従来からの保育サービスの充実を目的とする項目(特定保育14事業)のみならず、4本の政策柱に基づき、冒頭でとりあげた児童虐待の問題や障がい児の問題、ひとり親家庭の自立支援、ワーク・ライフ・バランス、世代を超えた交流、思春期の健康教育、男女共同参画、次世代の親づくり、子どもを取り巻く生活環境の改善等々の幅広い子どもにかかわる施策が網羅された「総合的」なものであった<sup>3</sup>。

ところが新制度が発足した2015年度以後、次世代法は国レベルでは形式的には延長されたが、市町村での策定は任意とされた。そのため多くの市町村では、関連3法により早急な策定が義務付けられた「子ども・子育て支援事業計画」への対応を優先せざるを得ず、次第に行動計画は縮小・切り捨てられる経過をたどることになった。そのためようやく狭義の「少子化対策」を脱し、子どもの福祉や教育、環境を幅広く考える契機になるかと思われた次世代法の理念や諸施策は、待機児対策をねらいとした「教育・保育提供区域ごとの1号～3号ごとの量の見込みとその確保方策」に矮小化され、その確保も実質民間事業者に委ねられていったのである。この間、筆者もいくつかの自治体で行動計画やその後の支援事業計画の策定にたずさわったが、どこの支援事業計画もその内容のほとんどは幼児期の(学校)教育・保育や地域の子育て支援サービスについての「需給計画」にすぎず、「子ども・子育て支援制度」と呼ぶにはあまりにも内容の狭い、偏ったものとの印象をぬぐえないものばかりであった。

次に、新制度の制度(法)的位置づけに関連しての大きな疑問は、「保育」・「教育」の概念が、関連3法と従来からの児童福祉法や学校教育法、教育

基本法等との整合性が取れていないという点である。幼保連携型認定こども園の教育を、「(学校)教育」と規定するために「教育基本法」第6条にその根拠を求めるとするような無理筋の奇策の問題点も大きい。ここでは制度の改善課題と子ども・子育て会議に関連して児童福祉法と認定こども園法の関係に限定して2点だけ述べておきたい。

第1には、「保育」の定義を巡ってである。新制度の発足当初、認定こども園法の第2条9で、「保育」とは児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育をいう(保育の定義が、一時的な預かり事業、保護とされたこと)という条文に対し、城戸(2014)をはじめ多くの保育(所)関係者は強く反対していた<sup>4</sup>。しかし今回の子ども・子育て会議では、法の整合性を求める保育関係者、学識経験者の発言は皆無であった。幼児教育が無償化し、そして保育士等の処遇改善予算の目途がついてきた現実の前にはそんなことは今更どうでもよい過去の問題になったようである。

第2には、同じ児童福祉法第7条の施設とされ、期待される機能も類似しているにもかかわらず、保育士は児童福祉法18条の4によって、「専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」とされているが、認定こども園の保育教諭には、認定こども園法第14条10で「保育教諭は、園児の教育及び保育をつかさどる」とあるだけで、今日の地域子育て支援で不可欠と思える「保護者・家庭支援」につながる考えは求められていない。ここでも法的な整合性が全くとれてないが、そのことを指摘する委員はいなかった。

### (3)新制度による公的保育概念の変質に関連して

上述のように、新制度に「一時預かり」という「保育」概念が導入されたことの弊害を指摘する委員はいなかったが、筆者は保育制度史的には大きな問題があったと考えている。それは表1のように、「保育所」の概念が新制度下で広がり、「公的保育保障」の概念も「(学校)教育」でない未満児保育を中心に、新制度により保育士資格がなくても「子

表1 保育所等数の利用定員、利用児童数、待機児童数推移

(各年4月1日)

	保育所等数 《利用児童数》	待機児童数 (50人以上いる 市区町村数)
2014年度 (旧制度)	24425か所 《226万6813人》 (保育所)	21371人 (98市町村)
2017年度 (新制度)	保育所等数合計 32793か所 《254万6669人》	26081人 (128市区町村)
	「保育所等」 27029か所 《245万8864人》 ├── 保育所 23411か所 ├── 幼保連携型認定こども園 3611か所 ├── 幼稚園型認定こども園 871 《30882人》 └── 地域型保育事業 4893 《56923人》	
2019年度 (新制度)	保育所等数合計 36345か所 《267万9651人》	16772人 (93市区町村)
	「保育所等」 28713か所 《255万2529人》 ├── 保育所 23506か所 ├── 幼保連携型認定こども園 5207か所 ├── 幼稚園型認定こども園 1175 《45256人》 └── 地域型保育事業 6457 《81866人》	

(出所) 厚生労働省保育課「保育所等関連状況とりまとめ」(平成31年4月1日、「同」29年4月1日、「同」26年4月1日)から筆者作成。

(備考) ① 2017年度及び2019年度の内訳にある「保育所等」は幼保連携型認定こども園、地方裁量型こども園を含む数である。

(ただし筆者の計算では、上表は地方裁量型のこども園も含むとされているが、なぜか実際には上表には17年度も19年度も地方裁量型こども園の数は反映していない)。

②地域型保育事業には、小規模保育事業、家庭的保育事業、事業者内保育事業及び居宅訪問型保育事業を含む。

育て支援員」等の受講資格があれば可とされる地域型保育事業の小規模保育施設や企業主導型保育施設が急増することにより、“質”の担保の側面から形骸化していくことにつながったからである。しかもこうした事態の進展には、「待機児童解消加速化プラン」や「子育て安心プラン」等により、保育供給の多極化が市場原理的に急速に進められるという2重の問題もあった。こうした動向を新制度での「一時預かり」との関連で問う視点が制度史的には必要に思えるのである。

周知のように、戦後1948年に制定された「児童福祉施設最低基準」(当時)は、国家責任の原理に基づいて、児童福祉施設を利用する児童にも憲法で保障された生存権を保障するためのものであった。その期待に応えるために、保育所(士)界はそれ以後全国的に無資格者を無くし、施設環境を整備し、保育の質をできるだけ高く(一定水準に)保つ努力を数十年にわたり積み重ね、地域の信頼を得て

きたものであった。それがあっさりとは否定され、あまつさえ、待機児童をなくし、給付や施設体系の一元化を目指した新制度は、表1に見るように、現況ではむしろ逆と言わざるをえない展開をもたらしたのである。

表1からは、①保育所概念が「保育所等」へと拡散し、利用児童数が40万人強増加したこと、②待機児問題(絶対数および50人以上待機児童がいる市区町村数)は、減少傾向は感じられるものの依然として解決されていないこと、③旧来型の保育所数は都市部を中心に新設が続いていることもあり、24425(2014年)か所から、23506(2019年)か所と919園の減少にとどまり、幼保連携型認定こども園への移行はあまり進んでいないことが分かる(なお、全国私立保育園連盟の『保育通信』2020年2月号によれば、2019年8月末で、会員園数9817園のうち、認定こども園の会員数は1280園(13.0%)とされている。民間園は連盟加盟園だけではないが、減少

分とほぼ同様な数である)。ちなみに表にはないが、幼稚園は学校基本調査ではこの間、12905園が10070園と3000園近く減少している。その多くが表1の幼保連携型や幼稚園型の認定こども園に移行したものと推測される。

## 新制度の今後の改善課題

### (1)新制度下での「ソーシャルワーク」

ところで、前述した2003年の『社会連帯による次世代育成支援に向けて』は、「保険システム」構想とは別の意味で、今日的に注目すべき報告書だったと筆者は考えている。それは同書には、保育所にも児童福祉施設として共通に備えるべき必要な機能として「ソーシャルワーク」の語句が見られる最も初期の文献の一つだからである。今日の子どもや家庭を取り巻く状況を広く考えると、新制度で求められているように幼稚園も含めた多様な地域子育て支援施設の普及・一般化にももちろんそれなりに大きな意義がある。しかし、本稿の冒頭や「基本指針」で述べられているような危機的状況下にある今日の子どもたちやその家庭に対して求められているものは、もっと深い個別的でかつ専門的な「保育ソーシャルワーク」と呼べるレベルのものでなければならぬと筆者は考えている。

しかしながら残念なことに、新制度の実施を受けて策定された新しい「保育所保育指針」や「教育・保育要領」、同「解説書」等では、それ以前の「指針」や「解説書」には語句としてはそれなりにあった「ソーシャルワーク」は、新指針が「(学校)教育」重視の姿勢に傾くと、「当然」のようにほとんど消滅、またはその意味合いや役割への期待が大きく後退させられてしまった。幼稚園や地域型保育事業を含めて、むしろ今日的な子どもや家庭支援には「ソーシャルワーク」視点が不可欠と考えていた筆者には、なぜそうなったのか理解できないことであつた。櫻井(2016, 2017)は、保育所でのその今日的必要性と方法等について別のところですでに詳細に述べているが<sup>5</sup>、あらためて新制度でもその重要性を強調しておきたい。

## (2)保育所での「ソーシャルワーク」の必要性

### —夜間保育園を例に—

保育所での「ソーシャルワーク」対応の必要性、そしてそれを担える人材の確保の重要性を示唆する具体的な一例として、2019年度に全国夜間保育園連盟が実施した『全国夜間保育園 利用児(者)実態調査』(実査、櫻井慶一、大江まゆ子〔芦屋学園短期大学准教授〕)のデータの一部を紹介しておきたい。調査報告書は、全国の認可夜間保育園の組織である全国夜間保育園連盟加盟園(60園)を対象に行われ(調査期間、2019年5月1日～8月15日)、33園(回収率55%)から回答を得て9月末にまとめられた全体42頁のものである。櫻井(2019)は、その内容の一部をある保育雑誌ですでに報告し、その中では一般の昼間保育所に比べいわゆる「心配な親」、「気になる子」等の率が夜間では3倍以上も高いこと、ひとり親家庭率が全体利用者の28.3%もあり、そのうち66.3%が保育料階層のAまたはB階層の低所得階層であつたことなどの問題に触れた<sup>6</sup>。そうした事実は、夜間保育園利用者の特異性をことさらに強調しているにとらえられる恐れがあるが、筆者がそれとは別に大きな問題として感じたことは、「夜間保育園を利用する親子の姿を見て気になる点・心配な点」を各園長から具体的に自由に記述してもらつた表2のような結果である。

表2は33園中の記述があつた29園のものをまとめたものであるが、「親子の姿で気になる点、心配な点」があるとした園の自由記述率(87.8%)の高さも注目されるが、むしろここには夜間保育園利用者特有のものというより、「親の養育力への不安」「家庭の状況への不安」「子どもの生活リズムの形成」「親子関係の希薄さ」「保護者とのコミュニケーションの難しさ」など、全国の昼間保育所が抱える今日的な大きな課題と共通するものが多く並んでいることに気づかされる。全国の多くの保育、幼児教育関係者が日ごろ感じている家庭での子育ての困難な状況や親子の育ちを考慮するならば、夜間保育園連盟が2008年の「大阪宣言」以来、一貫し

表2 夜間保育園を利用する親子の姿で気になる点・心配な点。園からの自由記述(複数回答)

大項目	頻度	小項目(例示)
親の養育力への不安	23件	養育能力の乏しさ、親の子どもへの関わり、子育て意識、虐待の懸念、育児への自信のなさ 他
家庭の状況への不安	16件	家庭の孤立感、複雑な家庭環境、家庭状況のみえづらさ 親の多忙による情報共有の困難さ、不規則労働、食生活 外国籍の保護者のストレス 他
子どもの生活リズムの形成	13件	生活リズムの乱れ、就学を見据えた生活リズム形成の危惧
親子関係の希薄さ	5件	愛情不足への憂慮、親子のコミュニケーション不足
保護者とのコミュニケーションの難しさ、他	5件	保護者支援の困難さ、外国籍の保護者とのコミュニケーションの困難さ 他

(出所) 全国夜間保育園連盟編『全国夜間保育園 利用児(者) 実態調査—子ども・子育て支援新制度下での夜間保育園—』、2019年9月30日(完成版)、33頁から筆者作成。

て家庭支援を視野に入れたソーシャルワークを担える人材(ソーシャルワーカー等)の配置を求めてきたことは、新制度下の全ての昼間保育施設にも共通して望まれていることと思えるのである。

もちろん、子ども・子育て会議で多くの委員から主張された一般的な保育士や保育教諭等の受け持ち人数の改善や処遇改善も“質”の向上のためには必要なことである。ただそれだけでは、もはや今日の深刻な虐待やいわゆる「気になる子」・「心配な親」の増加に見られるような子育て状況には対応できないとも思われる。夜間保育園のみならず全ての保育施設に「ソーシャルワーカー」等の職員を専任として配置していくべき段階だと筆者は考えているのである。

しかも実はこうした考えは、筆者や夜間保育園連盟だけのものではなく、虐待問題の対応に苦慮している児童養護の世界からすでに保育所に対して求められていることでもある。児童養護の世界では、2017年8月にその在り方をめぐって厚生労働省から『新しい社会的養育ビジョン』が出され、それまでの「施設養護」中心から「家庭(的)養育」を原則とするとした思い切った改革方向が打ち出されている。そこでは、「保育所等での養育の質を確保する」ために、「保育所という日々子どもと親に係る場における子ども家庭支援を充実させるため、ソー

シャルワーカー及び心理士の配置等、保育所の子ども家庭支援機能の向上が必要である(13頁)」とされている。こうした提案の背景には「虐待」問題が深刻化する中で、その適切な対応が関連する幅広い機関で求められているということが断るまでもないが、保育施設での質の向上を図るには、従来とはまた違った発想が強く求められていることと理解したい。新制度での具体的な改善課題である。

## インクルーシブ社会の実現のために

新制度の「基本指針」が求めている全ての子どもの生存と発達を保障するための「質の高い保育・教育」という意味は、「障害者の権利条約」を批准したわが国の国際公約でもあり、一人の子どもも家庭も排除しないという「インクルーシブ」社会の実現のためにも当然必要なものである。そのためには人権保障や多様性の尊重などの「福祉・教育」の基本理念にふまえた公的な保育制度の充実が不可欠であり、本稿で述べたような「ソーシャルワーク」対応のできる人材の育成やその専任化を含めた幅広い子育て支援制度の充実が強く求められよう。幼児教育の無償化策を、超少子時代に対応した子どものための真に“豊か”な子育て環境づくりと家

庭支援に役立つインクルーシブな保育制度を実現するためのワンステップにしたいものである。

本稿では触れられなかったが、幼児教育の無償化や「働き方改革」の進展が、0歳からの集団保育や長時間保育を「当たり前、利用しない手はない」というような風潮を生み、近い将来、公的保育のみならず「家庭教育」までが「溶解」するような事態になることを筆者は強く憂慮している。5年後の次の会議までに、新制度がたんなる教育・保育や地域子育て支援の「需給計画」から脱し、せめて児童虐待防止法や子どもの貧困対策推進法とリンクし、次世代法の趣旨を踏まえた内容豊かな「子ども・子育て支援総合計画」に改められることを強く期待したい。■

#### 《注》

- 1 柏女霊峰 (2018) 「子ども子育て支援制度の見直しについて 保育サービスを中心に (1)」(『保育通信』) 10月号
- 2 櫻井慶一 (2006) 『保育制度改革の諸問題—地方分権と保育園—』新読書社、240頁参照。
- 3 櫻井慶一 (2012) 「次世代育成支援「後期行動計画」の現状と課題」(『保育年報』) 35～41頁
- 4 城戸久夫 (2014) 「保育園経営者として新制度の課題を問う」城戸久夫共編著『「保育」の大切さを考える』新読書社、17～21頁参照。『「保育」の大切さを考える』新読書社、17～21頁参照
- 5 櫻井慶一 (2016) 「保育ソーシャルワークの成立とその展望—〈気になる子〉等の支援に関連して—」『文教大学 生活科学研究』、第38集。櫻井慶一 (2017) 『福祉施設・学校現場が拓く 児童家庭ソーシャルワーク』北大路書房。
- 6 櫻井慶一 (2019) 「夜間保育園は今—実態調査からみる現状と課題—」(『保育通信』) 10月号、22～26頁

