

新制度後の沖縄

二宮 千賀子／山野 良一

NPO 法人沖縄県学童・保育支援センター／沖縄大学人文大学教授

沖縄県は、戦後27年間米軍統治下に置かれた影響により、本土とは異なる様相で保育所の整備がすすんできた。その歴史がもたらした課題として、主に5歳児問題、待機児童問題、認可外保育施設の問題の3点が指摘されている。本稿では、これらをふまえながら、子ども・子育て支援新制度(以下、新制度)導入によって変化がみられた点や2017年に県が実施した未就学児調査から見てきた新たな課題について述べていく。

新制度導入で対応が迫られた 「5歳児問題」

沖縄の保育の特徴の一つでもある5歳児問題とは、端的に言うと、保育ニーズのある5歳児が幼稚園を利用することで生じる降園後の居場所の問題である。沖縄県では、アメリカのプレスクールになら

い幼稚園の公立小学校への併設がすすめられたことにより、「5歳児になったら公立幼稚園」がスタンダードな文化として根付くようになった。そのため、保育を必要とする子どもも5歳児になると保育所を退所し、幼稚園に通う風習がある。

この沖縄の独特な幼稚園文化について、小学校への接続がスムーズになるという評価がある一方で、幼稚園があることにより保育所での5歳児保育が進まず、保育ニーズのある5歳児が降園後に一人で留守番したり、学童保育や認可外保育施設を利用するなどの二重保育を受けざるを得ない状況を生んだとして批判もある。いずれにせよ、保育ニーズのある5歳児にとって不便な面もあったことから、保育所での5歳児保育拡充を求める声もあったが、保育所のスペースの問題や幼稚園の定員割れの問題もあり、なかなかその対策はすすんでこなかった。

こうした状況に動きをもたらしたのが、新制度の施行である。国が、沖縄県にそれまで特例として認めてきた学童保育を利用する幼稚園児への補助金を新制度の施行に伴い廃止するとしたため、自治体が取組みざるを得なくなったのだ。預かり保育の拡充や、保育所の5歳児枠を拡大する対策がとられ、幼稚園児が学童保育に通うという状況は改善された。しかし、今なお保育所の5歳児クラスは4歳児並みに整備されておらず、まだまだ不十分な状況にある。

にのみや ちかこ

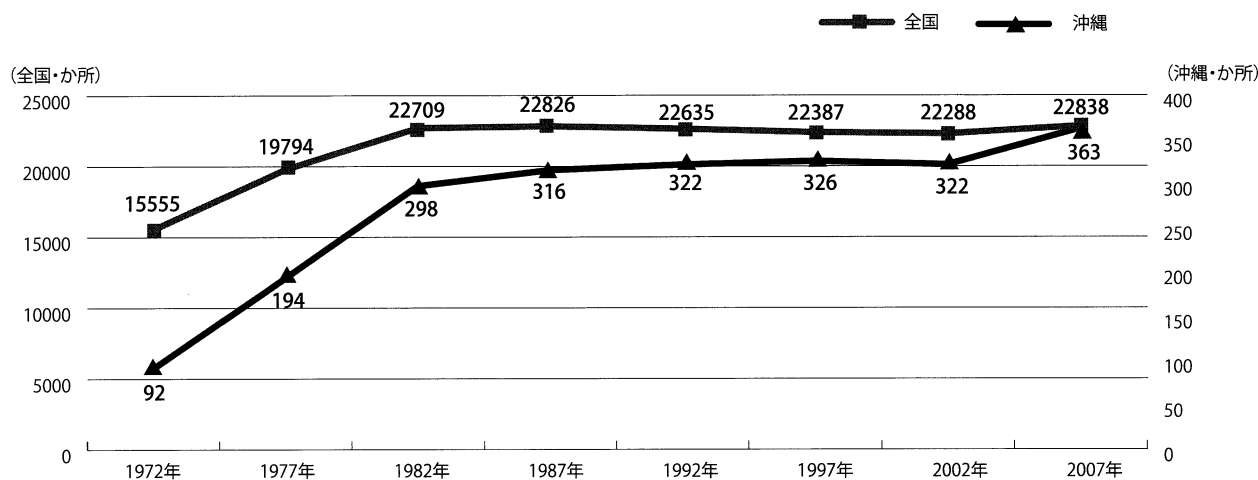
琉球大学法文学部卒業。NPO 法人沖縄県学童・保育支援センター勤務。

やまの りょういち

Washington University in St. Louis, Master course of Social Work 卒業。ソーシャルワーク修士。専門は、社会福祉学。神奈川県児童相談所勤務を経て現職。

著書に『子どもの最貧国・日本』(光文社新書)、編著に『支える・つながる:地域・自治体・国の役割と社会保障』(明石書店)など。

図1 認可保育所の施設数の推移



(資料) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」各年版。

深刻な待機児童問題

一認可外保育施設の多さ

5歳児問題のほかにも、沖縄県は待機児童が多く、さらに認可外保育施設を利用する子どもが多いといった課題も抱えており、これらが相互に絡み合いそれぞれの問題をより複雑にしている。

沖縄県の待機児童数は、2019年4月1日現在で東京都に次いでワースト2位だが、待機率(待機児童数/入所児童数)でみると全国一高い。これは、米軍統治下にあったため児童福祉法の適用が遅れ、認可保育所の整備が遅れたことがその要因として指摘されている。この点については、復帰前から課題として認識されていたようで、復帰前後には保育所の増設に向けた財政支援等が行われており、図1からもわかるように、1972年から82年までは全国を上回る勢いで保育所が増えていった。しかし、国の福祉抑制政策がはじまった1985年頃を境に、沖縄県も全国と同じように停滞期に入り、その勢いは衰えてしまう。その後、再び増設が進むのは2000年代に入ってからだが、復帰間もない時期に福祉や保育の抑制政策に巻き込まれたことは、待機児童問題の解消だけでなく、その他の沖縄の保育問題に非常に大きな影響を与えた。復帰による児童福祉施策の遅れと抑制政策という2重の

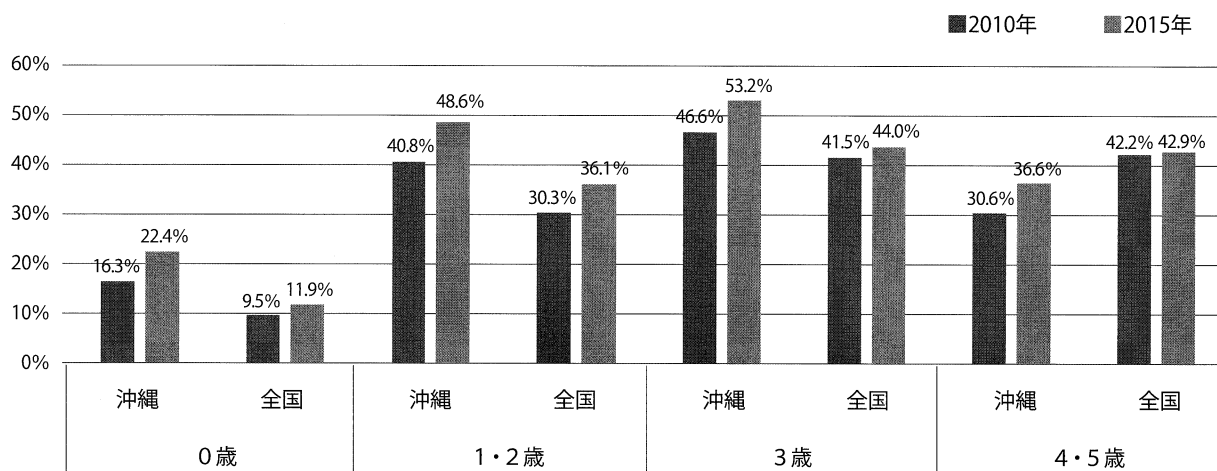
ハンディが、沖縄の保育にもたらした副産物は圧倒的であった。

例えば、先述した5歳児問題にしても、保育所での5歳児保育をすすめるには、増改築でもしない限り0～4歳児クラスの定員を減らすしかない。しかし、待機児童が多い状況のなか、市町村が5歳児保育の拡充を優先させることは難しかったと考えられる。換言すれば、国の抑制政策によって、5歳児問題はずっと棚上げにされ続けてきたのである。

また、沖縄県は認可外保育施設を利用する子どもが多い。これも認可保育所の整備が遅れたことがその背景にあると指摘されているが、復帰から2年経った1974年の時点で、認可外保育施設も含めた保育所等を利用する児童のうち、約4割の子どもが認可外保育施設を利用していた。その後は、認可保育所の入所児童数の伸びとほぼ同じような比率で認可外保育施設利用児童数も伸びていくのだが、抑制策による認可保育所の整備の停滞が始まった1985年から1992年にかけては、認可保育所の不足数をカバーするように急激に増加し、1992年には5割を超えた。以降、増減を繰り返すも徐々に減少していくのだが、一時期とはいえ、復帰後にもかかわらず認可外保育施設を利用する児童の割合が低下するどころか増加してしまったのは、国の抑制政策が与えた残念な結果といえる。

こうした状況のなか、2015年から新制度が始

図2 保育利用率



(資料) 保育利用率は、保育所利用児童数÷0～5歳の各歳人口で算出した。0～5歳人口は、総務省「国勢調査」各年、保育所利用児童数は、厚生労働省「行政福祉報告例」（4月1日基準日を採用）を用いた。

まるのだが、先にみたように待機児童数は依然全国トップクラスの状況が続いている。新制度施行で新設された小規模保育事業は、認可外保育施設が移行しやすいようにとこれまでの認可基準よりも低い基準が適応されたが、2014年の時点で県内にあった認可外保育施設436か所のうち87か所を抱えていた那覇市では、2015年からの2年間で小規模保育事業に移行した施設は9か所にとどまった（那覇市議会2017年6月12日定例会議事録）。市町村によって動向は異なるため一概には言えないものの、定員規模の問題や、保育士の配置など認可基準を満たすことが難しいなどの理由で活用できなかった施設も多くあったと推察される。また、「待機児童の切り札」として期待された認定こども園は、県内では公立幼稚園が看板を変えただけで0～2歳児の受入れどころか3歳児すら受入れができていないところもあり、待機児童解消には大きく貢献できていない。

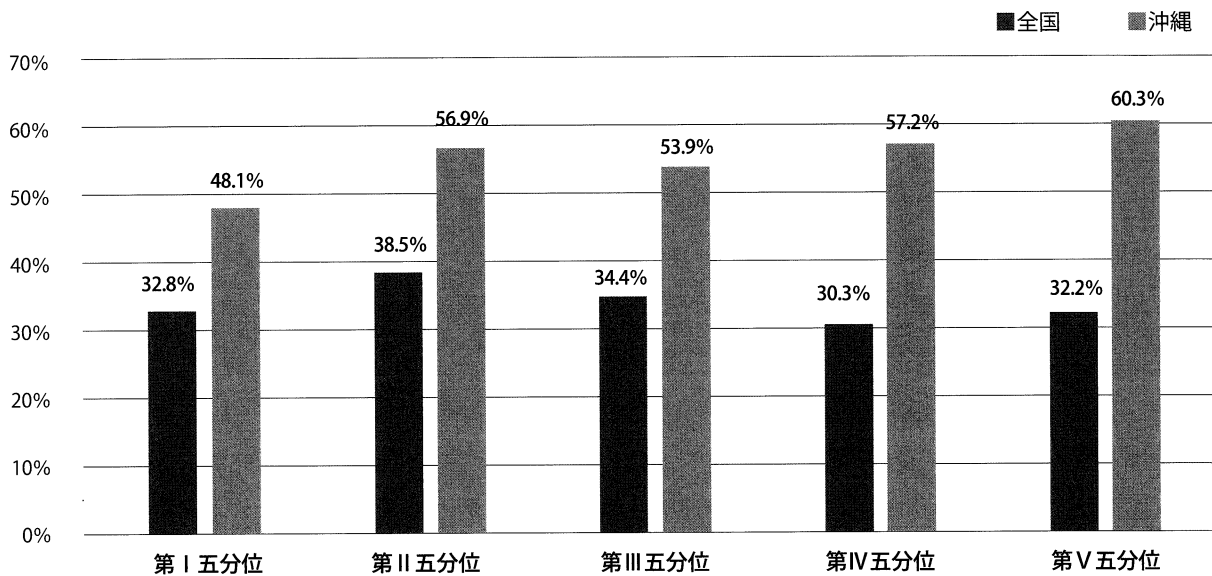
保育利用の格差という新たな課題

課題はまだ残されているものの、認可保育所を利用する子どもの割合は年々増加傾向にある。0

～5歳人口に占める保育所を利用する児童の割合を見てみると(図2)、4・5歳児については、先述した5歳児問題があることから全国よりも低い利用割合となっているものの、そのほかの年齢では、2015年でみると全国よりも約10ポイント高く、2010年からの伸び率も沖縄県の方が高くなっている。また、県の資料によると、2019年4月1日時点では、全国対沖縄（カッコ内の数値は認可外利用含む沖縄県の数値）で、0歳児15.6%対33.5%（35.2%）、1歳児41.8%対63.5%（72.9%）、2歳児51.5%対70.0%（81.9%）となっており、その割合は高まる一方だ。認可保育所の整備が進んできた結果、利用率が高まったとも読み取れ、喜ばしい数値でもある。しかし、沖縄県が2017年に実施した未就学児を対象とした調査から、認可保育所の利用における新たな課題も見えてきた。

未就学児調査は、沖縄県が2015年から毎年行っている子どもの貧困調査のひとつに位置づくものであり、1歳児、5歳児の保護者を対象とした3年目の当該調査では、低所得世帯の親たちの育児における孤立感や抑うつの高さを提示した（詳細は、沖縄県2018、山野・二宮2019）。併せて、1歳児の母親の就労率の高さと同時に、そこには経済格

図3 認可保育所(認定こども園を含む)の利用割合(等価可処分所得階層5区分)



(資料) 沖縄は、「未就学児調査」のデータを基に山野が再計算。全国については、文末注参照。

差があり低所得世帯ほど働いていない割合が高い点を示した。こうした違いをもたらしている要因のひとつとして、低所得層で保育へのアクセスが限られている点、換言すれば、沖縄県では保育利用の経済格差の存在があることも見えてきた(山野・二宮2019)。

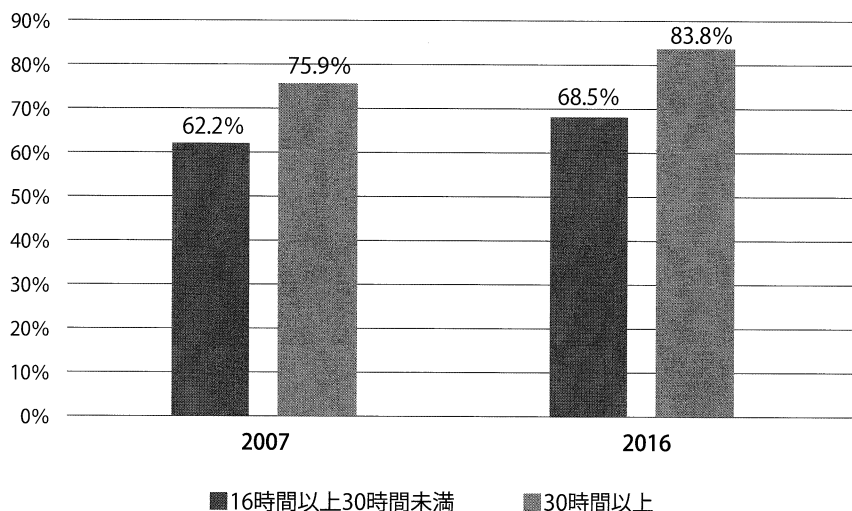
保育利用の経済格差は、欧米ではさまざまな調査がこれまでなされてきた(Gambaro et al.,2014 = 2018)。日本では、最近になってようやく、田中(2019)やKachi et al. (2020)が全国規模のデータを基にその存在を示すようになってきている。だが、国民生活基礎調査の2次分析を行った山野(2020)では、現状で全国的には認可保育所の利用割合に世帯の経済状況による大きな差は認められなかった。時間的な経過を振り返れば、かつては保育利用と世帯所得にはU字型の関係があった、つまりは低所得と高所得世帯が認可保育所を利用する割合が高かった(大石2005)ののだが、時間を経るにつれて中所得世帯の保育所利用が増え、経済状況による差はなくなってきたと言える。

図3では、等価可処分所得階層5区分ごとの認可保育所(認定こども園を含む)利用割合をふたり親世帯だけで見ってみたものである。全国(2016年0-

2歳児)と沖縄県(2017年1歳児)での比較をしている。保育所の利用割合をみると、全国では第II五分位が若干高いことを除くと、フラットな形状が読み取れる。ところが、沖縄県では第I五分位が特に低く、最も高い第V五分位とは、12ポイントの差があることが確認できる。

このように沖縄県で低所得世帯が保育から排除されがちとなっている原因としては、先述の待機児童の割合が全国一高い点に加えて、全国的に実施されている認可保育所の入所選考制度が低所得世帯に不利に働いているためと山野・二宮(2019)は考察している。待機児童がいる場合、市町村では世帯の保育の必要度を得点化し利用調整を行う。選考基準は多くの場合似通ったものであり、例えば、ひとり親世帯であったり、すでに認可外保育施設を利用しているケースであれば加算されることになっているのだが、父母の労働時間の長さが大きな要素となっており、例えば、週40時間以上のフルタイム勤務は20点、週35時間以上40時間未満は19点、求職中は4点というように、労働時間が長いほど高得点がつくようになってきている。一方で、生活保護世帯である場合を除くと、世帯の経済状況については順位が同点の時に配慮されるぐらいで

図4 母親の就労時間と保育利用の割合(2007年と2016年)



(資料) 文末注参照。

あり得点にはつながらない。

このシステムでは、週当たりの労働時間が短いパート・アルバイト勤務や求職中の方ほど点数が低くなってしまい、フルタイムの人よりも入りづらくなってしまいます。ところが、先述の沖縄県を含め、いくつかの自治体で取り組まれている子どもの貧困調査では、低所得世帯では父母(特に母親)がパート労働である割合が高いことが判明しており、結局、低所得世帯は保育から排除されがちになってしまう。待機児童がある地域では、この状況はより深刻になり、待機児童問題は保育利用の経済格差と深く結びつくこととなる。

一方、パートタイム労働者も保育利用がしやすくすることをひとつの目的として、新制度では、短時間利用と標準時間利用の2区分が設定された。だが、山野(2020)は2007年と2016年(つまり、子ども・子育て新制度の導入前後)で、国が標準時間と短時間利用の境界の基準時間としている週30時間以上働く母親と週30時間未満(市町村が保育利用の目安としている、16時間以上)働く母親の労働時間によって保育の利用割合の格差が減ったかを国民生活基礎調査のデータを基に分析しているが、両年で違いはほとんど見られなかった(図4)。

早期の待機児童解消と 入所選考制度の工夫が必要

以上、沖縄の保育が抱える課題をみてきたが、これらの解決に向けて、まずは待機児童を解消する必要があると考える。しかし、沖縄県は第二期子ども・子育て支援計画の策定にあたり、国が待機児童ゼロの目標としている2022年3月末までには実現困難として1年先延ばししてしまった。確かに難しい状況にあると思われるが、待機児童を抱える世帯にとっては、今すぐに保育所を利用できないと意味がない。特に低所得世帯にとっては世帯収入を大きく左右する問題でもあり、一刻も早い解決が望まれる。そのためにも、県・市町村は、認可保育所の増設や認可外保育施設の認可化移行促進に引き続き取り組むとともに、全国的にも問題となっている保育士不足にも対応していくことが必要だろう。

また、新たに見えてきた保育利用格差については、多くの自治体で実施されている点数制による入所選考の工夫が必要と考える。そもそも保育を利用するにあたって選考されること自体が子どもの権利の観点からすれば問題だと考えているが、低所得世帯がより困難な状況に置かれているのならば、生活保護世帯への加点のような仕組みを取り入れ

ることも検討されるべきではないだろうか。

量の拡充と質の向上をうたい導入された新制度が、その本来の理念を早く実現できるよう期待したい。■

《注》国民生活基礎調査 2007 年 2016 年の個票データを用いて山野が推計。本分析は、平成 28 年度科学研究費助成事業（基盤研究 A）「子どもの貧困に関する総合的研究：貧困の世代的再生産の過程・構造の分析を通して」（研究代表者・松本伊智朗）のもとで、統計法第 33 条に基づき提供（厚生労働省発政統 1016 第 3 号）を受け山野個人が独自に行ったものである。厚生労働省が作成・公表している統計等とは異なる。

《参考文献》

- 大石亜希子（2005）「保育サービスの再分配効果と母親の就労」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- 沖縄県（2015）「黄金っ子応援プランー沖縄県子ども・子育て支援事業計画」
- 沖縄県（2019）「黄金っ子応援プラン（案）ー第二期沖縄県子ども・子育て支援事業計画」
- 沖縄県（2018）「未就学児調査詳細分析報告書」

- おきなわ・保育の歴史研究会（2013）『復帰 40 周年記念 沖縄保育のあゆみ』おきなわ・保育の歴史研究会（発行）
- 神里博武（2003）「沖縄における潜在的待機児童に関する一考察ー認可外保育施設、5 歳児保育問題との関係においてー」『長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要』1（1）、1-8
- 幸地努（1975）『沖縄の児童福祉の歩みー思い出の人・時・折』幸地努（発行者）
- 田中智子（2019）「子育て世帯の所得格差と子どもの保育格差」『保育情報』517、4-8
- 山野良一（2020 予定）「所得階層別の保育利用の割合の経年比較：国民生活基礎調査を用いて」（仮題）『保育情報』（投稿予定・号数未定）
- 山野良一、二宮千賀子（2019）「沖縄県調査から考える子どもの貧困と保育保障」『保育情報』508、5-11
- Gambaro, L., Stewart, K., Waldfogel, J. (2014) *An equal start? : providing quality early education and care for disadvantaged children*. Policy Press. (=2018 山野良一・中西さやか他訳『保育政策の国際比較：子どもの貧困・不平等に世界の保育はどう向き合っているか』明石書店)
- Kachi, Y., Kato T., Kawachi I. (2020) "Socio-Economic Disparities in Early Childhood Education Enrollment: Japanese Population-Based Study" *Journal of Epidemiology*, 30 (3) ,143-150

