

子ども・子育て支援制度の課題 ～諸外国の動向をふまえて～



株式会社日本総合研究所 主任研究員
池本 美香

1 子ども・子育てを取り巻く環境 の変化

子ども・子育てを取り巻く環境は、近年大きく変化している。はじめに、制度の背景にある子ども・子育ての現状について確認しておきたい。

第一に、少子高齢化の進展がある。わが国では子どもの数が減少の一途をたどっており、2000年には65歳以上の高齢者の数が、15歳未満人口を上回り、2060年には65歳以上が総人口の39.9%を占め、15歳未満は9.1%になると予測されている（中位推計）。

第二に、家庭の状況として、共働きの増加がある。1970年には、専業主婦世帯（男性雇用者と無業の妻から成る世帯）1,114万世帯に対して、雇用者の共働き世帯は614万世帯であったが、2013年には共働きが1,054万世帯と、専業主婦世帯の745万世帯を大きく上回っている。そのほか、三世帯同居の減少、一人親家庭の増加、近所づきあいの減少などもある。

第三に、親の仕事の状況として、非正規雇用が増えるなど、雇用が不安定化しており、長時間労働や不規則な労働時間が増えている。労働時間を国際比較でみると、わが国は雇用者で週50時間以上働く割合が3割超と、36か国中トルコに次いで2番目に多い（OECD調べ）。親の収入が不安定になることで、就学援助を受ける子どもの割合も増えており、子どもの所得格差の国際比較調査（ユニセフ・イノチェンティレポートカード13）で、わが国

は41か国中8番目に格差が大きい国となっている。

第四に、子どもの状況として、多様な課題が顕在化しつつある。障害のある子ども、アレルギー児、虐待を受けた子ども、日本語が不自由な外国人の子どもなど、保育現場では多様なニーズを抱える子どもへの対応が求められるようになってきている。グローバル化やデジタル化への対応、自然体験の機会の確保、国連の子どもの権利条約に対応した子どもの意向尊重など、新たな取り組みも求められている。子どもの権利条約批准国として、保育施設における死亡事故、学校における体罰、児童ポルノ事犯の被害などの対策も求められるが、わが国には各国で設置が進んでいる子どもの権利実現に取り組む独立した機関（オンブズマン、コミッショナーなど）がなく、対応が遅れ気味である。

第五に、国・自治体の財政状況の悪化がある。子ども・子育てを取り巻く環境変化に対して、新たな施策を講じる必要性が高まっているが、財源の確保が難しい。

2 子ども・子育て支援をめぐる海外の動き

次に、海外の子ども・子育て支援において、わが国とは異なる視点での取り組みを中心に見ていきたい。海外においても、子ども・子育てを取り巻く環境変化として、①少子高齢化・人口減少、②子どもの権利条約の批准、

③公的財源の制約、があるが、対応の方向がわが国とは異なっている。

①について、わが国では女性の就業率を引き上げるために、待機児童解消に力を入れているが、海外では女性の就業率を引き上げるために、保育の質の確保に力を入れている。また、将来の労働力不足に対しては、子どもの能力向上が期待されるため、保育の質の確保とともに、保育を受ける権利の拡大が図られている。

②については、わが国もようやく保育事故の情報をデータベース化して再発防止を図ることとなったが、海外では保育者や教員の採用時に警察の記録で人物の安全性をチェックするなど徹底している。さらには、子どもの権利条約に含まれるすべての権利への対応として、遊び場の整備や、保育施設や学校における子どもの意見尊重なども進んでいる。

③については、わが国では子ども・子育て支援の重要性が理解されていないため、財源の制約も強いなか、財源確保が進まない状況があるが、海外では乳幼児期に投資した方が結果として財源の節約になるという考え方で、財源が確保されている。あわせて、財源の無駄遣いをなくすために、保育の質を評価して、質の悪い施設に公費が投入されないようにするなどの取り組みも見られる。

以下、具体的に海外ではどのような動きがあるのかを見ていきたい。

(1) 子どもの権利条約をふまえた指針の見直し

海外では子どもの権利条約をふまえ、目指すべき幼児教育・保育の指針を見直す動きがある。すべての子どもに質の高い保育の提供が求められることから、ニュージーランド、スウェーデン、イングランド、オーストラリアなどでは、指針は施設の種類にかかわらず一本化され、施設の所管も教育担当省庁で一元化されている。オーストラリアの2009年の

幼児教育・保育指針のタイトルはBelonging, Being & Becomingで、前文では国連の子どもの権利条約に沿ったものであることが謳われている。幼児教育・保育施設を、親の就労支援のための施設ではなく、子どもにとって安心でき、楽しい時間を過ごすことができ、力を伸ばすことができる場所と位置づけている。ノルウェーでは、子どもの権利条約に、子どもの意見尊重が含まれていることから、保育園法において、園の活動計画を作る際に子どもの意見を反映させることまで求めている。

わが国では、子どもの権利の実現に向けた取り組みが弱く、海外ではほとんどの国で義務化されている保育者や教員の採用時の犯罪歴チェックが、議論にもなっていない。「すべての子どもに等しく質の高い教育の機会を保障する」という視点が弱いと、保育所、幼稚園、認定こども園の指針が別々になったままである。

(2) 保育の質の評価

わが国では、保育所・幼稚園の質のチェックについて、自治体の取り組みに格差がある。国の指針では、保育所を認可した自治体が年に1回は施設を訪問して質をチェックすることを求めているが、実態として、施設数が多い東京都などでは、5、6年に1回しか訪問できていないという。抜き打ちで訪問するかどうか、監査結果を公表するかどうかなども、自治体によって対応が異なっている。

自治体の監査のほかに、保育所に関しては、福祉サービス第三者評価事業のしくみで、第三者評価を受けることができるが、受審は任意であり、多数の評価機関から施設側が選んで評価してもらうことから、評価結果の信憑性に対する疑問の声もある。自治体の監査結果も第三者評価事業の評価結果も集計されていないので、全国的な保育の質の現状を国は把握していない。

特集1 グローバル化する地域社会

これに対して、ニュージーランド、イングランド、オーストラリアなどでは、すべての園に国の機関（ERO、Ofsted、ACECQA）による評価の受審を義務付け、その結果も公表されている。国の機関が共通の評価基準で全国の園を評価し、その結果が公表されているので、利用者が園を選ぶ際に評価結果が活用されるほか、国も全国的な保育の質の状況を把握でき、地域別に分析するなどして、政策改善にも生かしている。評価を通じて得られた好事例の情報を国が発信することで、他の園のレベルアップにも役立てている。どのような保育が子どもの能力を高めるかを国が長期にわたり研究し、効果の高い実践を広める取り組みもある。

海外では評価にあたって、親や子どもの意見が重視されているが、そこには当事者の満足度が低い保育へ補助することは財源の無駄という考えもある。イングランドでは、小学校入学時点で全員の子どもの能力レベルをチェックし、その全国集計の結果も公表されている。保育施設の質とともに、保育の結果である子どもの能力までもチェックし、公的投資が十分な効果を上げていることを説明している。スコットランドでは、各園の評価結果から、野外活動中心の保育施設では、高い評価を受けている割合が高いことがわかったため、国の評価機関が保育施設に対して、野外活動を保育に生かすように奨励している。

(3) 親の参画の促進

海外では、保育の質を高める一手法として、保育における親の参画が注目されている。親の参画とは、行事への参加や保育参観といったレベルから、園の仕事の分担、運営委員会への参加、親が自ら保育施設を経営する親協同保育まで、多様な形態があるが、いずれも「親の参画＝保育の質が高い」という認識が共有されている。

たとえば、海外では、親が特技などを生かして保育することで、保育の質の維持・向上を図っている。また、保育の質に最も関心が高いのは親であり、保育の質を日常的にチェックできるのも親であるため、親に保育の質をチェックしてもらい、改善策も親に考えてもらうことが効果的という考え方もある。

親が保育に参加することで、保育者から、あるいは親同士から子育てに関するいろいろなことを学べるので、家庭教育の質が向上する。親が持つ情報と保育者が持つ情報を合わせることで、子どもにとって最適な保育が可能になるという考え方もある。わが国では親は保育サービスの消費者、顧客もしくは支援の対象とみなされる傾向が強まっているが、海外では親を保育の共同生産者、パートナーと位置づけ、親の力を活用しようとしている。

海外の保育における親の参画については、拙編著『親が参画する保育をつくる』（勁草書房）で詳しく論じたが、スウェーデンでは、公立保育所と比べて、親協同組合保育所の満足度が高いという調査結果もある。スウェーデンでは、公立保育所から親協同組合保育所に移った人に話を聞いたことがあるが、利用している親たちで予算の使い道や開所時間などを決められるので、財源の無駄遣いを防ぐことができ、より柔軟な運営で満足度が高いとのことであった。ニュージーランドでは、親が自ら先生役も務めるプレイセンターと呼ばれる親主導の幼児教育施設があるが、こうした親による運営が可能なのは、他の保育所と同じように国から補助金が支給されていることに加え、地域ごとに置かれた組織が活動をバックアップしていることもある。カナダのプリティッシュコロンビア州にも親保育所が多いが、州レベルの団体が傘下の施設をサポートしている。アメリカでは1960年に親協同保育の全国団体が発足した。韓国でも2005

年に親協同保育施設が法制化された。

とはいえ、親が園を経営するのはハードルが高いため、近年海外では、運営委員会への親の参画を推奨する動きがみられる。たとえばノルウェーでは2005年に、すべての保育施設に親の会及び親をメンバーに含む運営委員会の設置が義務づけられた。韓国でも2012年に、幼稚園を含む保育施設に、運営委員会を設置することが義務化された。

海外ではほかにも、親の参画を促す仕掛けが多くみられる。カナダのブリティッシュコロンビア州では、親がどのように園を選び、入園後も園の質をどうチェックするかについて、州政府が親向けに冊子を発行している(Parents' Guide to Selecting and Monitoring Child Care in BC)。保育者と親の共通理解を深めるために、ハンドブックでルールを明確にすることや、スポーツ、調理、音楽、手作りなど、特技を生かした親の貢献を園が奨励したり、休日の親子ピクニックなど親同士が知り合い、支え合う関係づくりを築くきっかけを園がつくる動きもある。ドイツで見学した園では、園の一角に親のためのカフェコーナーがあったが、これには親同士や親と保育者をつなげるねらいがある。

海外では、親に時間があれば、いつでも園に行ってお子と一緒にご一緒する園や、親が当番で保育に定期的に参加する園もあるが、わが国では保育所を利用する条件として、「親が就労等で子どもの面倒を見られないこと」が入っているため、親に仕事がないときには子どもを連れて帰るべきだという考え方があり、こうした参画が進みにくい。そもそも親の労働時間が長く、園のことを考える余裕がないという実態もある。親の苦情を受け付けるしくみはできたが、建設的なアイデアを出せる場がないため、親と保育者の間の壁が厚くなっている。

(4) 保育者をめぐる制度改革

わが国では保育士不足が大きな問題となっている。その背景には、賃金水準が低いまま、保育時間の増加、親対応の負担、アレルギー児の増加など、仕事の負荷が増大していることがある。「保育士は子どもと遊んでいるだけ」といった見方もあり、仕事に対する社会的評価も高いとは言えない。

この点、海外では状況が大きく異なる。まず幼児期の保育者と小学校教員の給与格差が海外では小さい。ニュージーランドは同水準、スウェーデンでは9割、OECD平均で94%であるのに対し、わが国は61%と最も給与格差が大きい。この背景には、海外では幼児期も学校教育の一環とみなされ、保育所を教育省が所管していることがある。スウェーデンでは家庭的保育も「教育的ケア」と呼び名を変え、子どもの教育の場として位置づけている。

教育を担う職員となれば、その養成の在り方も変わってくる。たとえばニュージーランドでは、保育者の資格は大学卒業程度の資格レベルであり、仮免許期間を経てから正式な教員登録というステップを踏む。教員登録後も、3年ごとに更新が必要で、更新時には警察の犯罪歴等のチェックも義務づけられている。さらに、高い資格を持つ保育者には、高い賃金が払われているかをチェックした上で、園に対する補助金が支給されるので、高い資格を取得するインセンティブにもなっている。

そのほか、保育者の事務負担を軽減し、保育の質を高めることも意識されている。たとえば、イングランドでは、家庭的保育者は事務負担が重く、研修に参加することも難しいため、複数の家庭的保育者が所属する取次機関を設け、そこで事務を一元的に担うしくみが検討されている。日本の場合は、保育時間が長い上に、事務作業が非常に多く、保育者によりよい保育の在り方を考える余裕が乏しい。

(5) 3歳未満児の保育の普遍化

わが国では、3歳未満児が保育施設に通うことができるのは、親が就労等で子どもの面倒を見られない場合に限られているが、海外では、3歳未満児にも積極的に保育を提供する動きがみられる。この背景には、脳の可塑性が最も高いのが3歳未満であり、教育政策としてこの時期の対応が重要だという考え方が広がってきたことがある。加えて、子どもの権利の観点から子どもへの影響を考えた場合、親のみが面倒を見ることは、母子が孤立して虐待などのリスクが高まることや、子どもが友達と会う機会が少なく発達が遅れるなど、マイナス面が多いことが明らかになってきたことがある。

たとえばノルウェーでは、以前は1、2歳児で保育所を利用していない家庭に、在宅育児手当を支給していた。しかし、保育所を利用した方が、子どもが他の子どもと遊べることで、親も様々なサポートを得られ、仕事に就くこともできて、家庭の状況も改善することから、在宅育児手当の支給期間を短縮し、親の就労の有無にかかわらず、子どもに保育所を利用できる権利が付与されたという経緯がある。イングランドでも、幼児教育の無償化を一部2歳児にも拡大した。これは、親が子どもを園に預けて時間を確保し、その間、スキルの向上や就職活動を行って仕事に就くことが、子どもの貧困解消、能力向上につながるという考え方による。韓国でも2004年から、保育所が親の就労の有無にかかわらず利用できるようになり、ドイツでも2013年から1歳以上3歳未満に保育請求権が付与された。

わが国では、幼稚園に入るまでの間、母子のみで孤立してしまい、子どもが言葉をかけられたり体を動かす機会が極端に少なく、幼稚園入園時に発達の遅れが見られるケースも報告されている。教育政策や子どもの権利の

観点から、3歳未満児への保育の保障について考える時期に来ているものと思われる。

(6) 放課後児童クラブの普遍化

最後に、海外との違いとして、小学生が放課後や長期休暇中に利用する放課後児童クラブ（学童保育）の状況も見ておきたい。わが国では国が、女性の活躍推進の立場から「小1の壁」解消を掲げ、放課後児童クラブの量的整備に力を入れている状況にある。2014年の放課後子ども総合プランでは2019年までに30万人分整備するという目標が掲げられた。しかし、これらはあくまで女性の活躍推進の観点からの議論であり、子どもにとって相応しいかどうか、質の議論が極めて手薄である。

これに対して海外では、放課後児童クラブが、親の就労支援ではなく、子どもにとってプラスになるように検討されている。たとえば、わが国では放課後児童クラブも、親が就労等で子どもの面倒を見られない場合に限り利用できる施設となっているが、海外では親の就労の有無にかかわらず利用できるのが一般的である。子どもにとって、親と一緒にいることが常にベストとは限らず、親の束縛から離れ、親以外の人と過ごすことの価値も重視されている。

わが国との違いで目を引くのは、子どもが活動やルールを決めることが重視されていることである。おやつを子どもたちの意見で改善したり、部屋の飾りつけも子どもたちが行うなど、子どもたちがオーナーであるという意識が持てるような実践が見られる。オーストラリアの放課後児童クラブの指針（2011年）のタイトルは、My Time, Our Placeであり、ここには子どもたちが時間の使い方や場所の使い方を自分たちで決められるという強力なメッセージがある。親が働いているから仕方なく行く場所ではなく、子どもたちがともに楽しい時間をどうやって作るか、みんなでア

アイデアを出したり、トラブルを克服していくことで、将来の市民を育てることが意識されている。

そのほか、海外では放課後の在り方も、乳幼児期の保育同様、「子どもにとってどうあるべきか」という観点から制度が検討されているので、わが国と比べて、①多様性があること、②格差の解消が意識されていること、③質の評価が行われていること、④学校と放課後児童クラブの役割分担が議論されていること、などの違いも見られる。

①は、学校内の放課後児童クラブ以外に、乳幼児施設で小学生の受け入れが見られたり、道路を一定時間封鎖して遊び場として活用したり、図書館、青少年農場などが利用できるなど、放課後の過ごし方に多様性がある。

②は、障害のある子どもが遊べる公園や、児童養護施設の子どもの観劇の機会など、すべての子どもの放課後の充実が意識されている。

③は、たとえばスコットランドでは、すべての放課後児童クラブが国の機関による評価を定期的に受けることが義務づけられており、その評価レポートがインターネットで公表されている。保育所同様、放課後児童クラブの職員についても、警察の犯罪歴等の記録のチェックが多く、多くの国で行われている。

④は学校と放課後児童クラブが一体となって、子どもの教育の充実を図る動きで、たとえばスウェーデンでは、学校の教員と放課後児童クラブの職員の養成課程の共通化を図ることで、子どもの教育に携わる専門性の異なるスタッフとして、両者が協力関係を築けるようにしているほか、指針も学校と放課後児童クラブで一体化している。放課後児童クラブは、多くの場合学校理事会が運営しており、学校経営の一部に放課後児童クラブが位置づけられている。オーストラリアでは、小学校校長会代表と放課後児童クラブ団体の代表の

連名で、学校と放課後児童クラブの望ましい関係についての文書が作成され、教育省から発行されている。イングランドでは、学校教員の負荷を軽減して授業の質を高めるねらいで、放課後児童クラブ等の充実が図られている。

3 わが国の子ども・子育て支援制度の課題

以上、わが国とは異なる海外の子ども・子育て支援の動きについて見てきたが、海外では対症療法ではなく、総合的・戦略的に対策が検討されていることがうかがえる。わが国においては、目先の待機児童解消に対策が偏っているように見えるが、海外では冷静に課題を分析し、行政の縦割りの解消など、必要な施策が地道に積み重ねられている。

海外と比較してわが国が早急に検討する必要があるのは、子どもの権利を軸にすること、公的財源の有効活用を強く意識することである。この二点をふまえれば、保育における子どもや親の参画をどう進めるか、子どもの貧困解消に向け親の就労をどう促進するか、保育の質の評価をどうするか、保育者の養成の在り方、行政事務の合理化、親の働き方の見直し、ICT化の促進など、取り組むべき課題が見えてくる。

著者略歴

池本 美香 (いけもと・みか)

1989年日本女子大学文学部英文学科卒業。同年三井銀行入行、三井銀総合研究所出向。所属組織の合併により、2001年から現職。2000年千葉大学大学院社会文化科学研究科博士課程修了、博士(学術)。現在、神奈川県及び東京都世田谷区の子ども・子育て会議委員、全国認定こども園協会アドバイザーボード・メンバーなどを務める。

主著に『失われる子育ての時間』(勁草書房、2003)、『子どもの放課後を考える』(勁草書房、2009、編著)、『親が参画する保育をつくる』(勁草書房、2014、編著)など。