

現代社会における保育所入所待機児童問題

大畑 陽平

(小川賢治ゼミ)

近年の社会において社会的価値観の流動化が進み、人々の人間関係に対する態度は、包括的に表現すると、つながりの喪失と価値観の違いからの衝突ということになる。これらは現代日本社会が抱える病になりつつあり、少子化の進行、核家族化、夫婦共働き家庭の一般化などによる就業の変化、家庭や地域の子育て機能の低下等から、子どもの出産後育てにくい社会をもたらし、保育所入所児童数の激増により保育所入所拒否につながりかねない現象を生み出している。例えば、厚生労働省の統計によれば、保育所児童数は2012年4月には217万6802人となり、前年から5万3851人も増加している（厚生労働省（平成24年度4月）保育所関連状況取りまとめ）。その一方で、2012年4月の調べで、保育所入所待機児童数は2万4825人という結果であり、無視することが出来ない数字である（厚生労働省（平成24年4月）保育所入所待機児童数）。待機児童対策では、戦後の保育施策は認可保育所を中心としながら展開されたが、少子化が問題視され始めた1990年代初めに子育てと仕事の両立支援の推進関連政策などのように、子育てをしながら安心して働くことが出来るように施策がとられてきた。エンゼルプランおよび緊急保育対策等5か年事業（1994年）、「重点的に推進すべき少子化対策具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）（1999年）、「仕事と子育ての両立支援対策の方針について」（2001年）、「少子化対策プラスワン」（2002年）、次世代育成支援対策推進法（2003年）、子ども子育て応援プラン（2004年）、子ども・子育てビジョン（2010年）と制度が次々と打ち出されている。だが、社会の変容はあまりにも速く問題は悪化しているばかりであると思われる。しかし、このような話題をテレビやラジオなどメディアで見る機会は少なく、人々の連日の社会的関心は経済など景気の良し悪しを心配することのみで、待機児童問

題に無関心といってもおかしくはない。待機児童問題を減少させるのは難しく思える。

このテーマを選んだ背景に、私自身も両親が共働きで、公立保育園で幼少期を過ごした経験から、現代日本の保育所待機児童に対する反応や対応、どのような施設にわが子を預けるのかといったことを自ら調べ理解することで今後の生き方に活かしていきたいとの思いがある。前述のとおり保育所待機児童問題に対する社会的認知は不十分であると推測される。そこで、保育所待機児童問題に、子育てが多様化した時代に、どのような対応をしてきたのかについて、保育制度や子育て支援を挙げて研究していくことが、本論文を進めていく中での柱となる。

第1章 待機児童の現状

第1節 「待機児童」とは何か

待機児童を検証するにあたり、待機児童とはそもそも何かということについて把握したい。保育所の待機児童というのは、保育所への入所・利用資格があるにも関わらず、保育所が不足していたり定員が一杯のために入所出来ずに、入所を待っている児童のことと定義される（庄司他、668）。保護者が仕事、病気、介護などのために子どもの世話をできない保育に欠ける状態の要保護児童に対して、保育所の施設整備が立ち遅れたことにより生じる現象である。また、多少異なる意味を含むが、1960-70年代頃までは、同様な状態にある場合に「保留時」と呼んでいたこともある。保育所不足が著しかった1960年代、70年代には多数存在した。1980年代に子供数の減少が進む中で、保育所の量的な不足状況が多少改善されたこともあり、保育所の待機児はやや減少したと見られる。ではなぜ待機児童が近年になって増加してきたのか。次節でその現状を具体的に見ていく。

第2節 待機児童の現状

待機児は1994年以降増加を見せはじめ、その後、顕著な増加傾向にある。厚生労働省の統計によれば、2012年4月の調べで、保育所入所待機児童数は2万4825人であり、特に都市部では待機児童が多数見られ、まだ解消はされていない。また、保育所の入所時期は4月に集中するため、0歳児や1歳児・2歳児の受入れは、欠員分だけ新たに入所できることになる。そのタイミングが合わないと、年度途中の入所は困難で、祖父母の援助を受けたり、認可外保育サービスを利用するか、入所待機をして翌年の4月を待たなければならなくなる。そのため、待機児のデータは4月が最小で、月を追って増加する。という問題がある。例を挙げると、厚生労働省の統計では、保育所入所待機児童数は、2011年10月では4万6620人で、同年4月の待機児童数2万5556人から、2万1064人増加(1.8倍)している(保育所入所待機児童数(平成24年10月))。このように待機児童数の現状はあまり改善されていないように思える。そこで、なぜそのようなことが起こっているのかを次章で家庭に焦点を当てて考えてみる。

第2章 子育てをめぐる生活の現状

第1節 少子化社会

(1) 少子化の現状

今日の日本は、「少子・高齢化社会」といわれ、その傾向が世界に類を見ない速度で進んでいる。少子化の指標として、出生数と合計特殊出生率があるが、厚生労働省の統計によると、日本での出生数は、戦後の第一次ベビーブームを頂点とし、その世代が子どもを産み始めた第二次ベビーブームを境に減少に転じ、2005年には過去最低の出生数106万2530人、合計特殊出生率1.26を記録した。2011年の出生数は105万698人、合計特殊出生率は1.39であり、過去最低の出生数であった2005年以降は微増傾向にあるが、少子化傾向は今後も続くことが予測されている(図2-1。厚生労働省 平成23年人口動態統計月報年計(概数)の概況:結果の概要)。

(2) 少子化の要因

少子化の要因は、大きく2つあり、ひとつは、

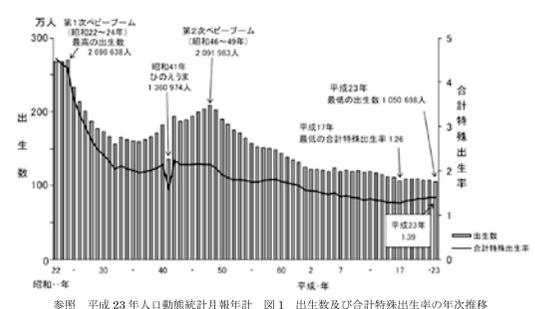


図2-1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

晩婚化による出産年齢の上昇である。近年の社会における結婚観や社会的価値観の流動化を背景とする晩婚化が進行化していることである。特に厚生労働省の母の年齢(5歳階級)別にみた出生数の年次推移によると25歳から29歳、30歳から34歳夫婦の出生率の減少が見られ、35歳から39歳、40歳から44歳、45歳から49歳、50歳以上の出生率の増加が見られる(表2-1)(国立社会保障人口問題研究所 平成23年11月25日 第14回出生動向基本調査)。これは高学歴化、女性の社会進出による婚期の遅れが影響していると考えられる。

もうひとつは、夫婦の出生力の低下にある。「第14回出生動向基本調査」の結果(集計対象18歳以上35歳未満の未婚男性3,667人、女性3,406人、計7,073人)によると、未婚男女ともいずれは結婚をしようとする割合はおおよそ9割であり高い水準にある。つまり結婚はしたいが、その一方では結婚をしても、子どもを出産しようとはしない。もしくは子どもを出産する意思はあるが、多くの子どもは望まないという選択をする夫婦が増加してきている。また、これには晩婚化により年齢的な限界から子どもを出産することを断念せざるをえない人も増加していることも考えられる。そのほかにも、子育てと仕事との両立の難しさ、育児の身体的・心理的負担、教育費など子育てに関する経済的負担、都市化・過疎化の進行により、地域社会の相互扶助機能の弱体化などが主な原因として大きいことが指摘され、これらは少子化の要因になりうると考えられる。

母の年齢	出生数				対前年増減		
	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年	21 年-20 年	22 年-21 年	23 年-22 年
総数	1 091 156	1 070 035	1 071 304	1 050 698	△ 21 121	1 269	△ 20 606
～14 歳	38	67	51	44	29	△ 16	△ 7
15～19	15 427	14 620	13 495	13 273	△ 807	△ 1 125	△ 222
20～24	124 691	116 808	110 956	104 053	△ 7 883	△ 5 852	△ 6 903
25～29	317 753	307 765	306 910	300 350	△ 9 988	△ 855	△ 6 560
30～34	404 771	389 793	384 385	373 452	△ 14 978	△ 5 408	△ 10 933
35～39	200 328	209 706	220 101	221 245	9 378	10 395	1 144
40～44	27 522	30 566	34 609	37 435	3 044	4 043	2 826
45～49	594	684	773	802	90	89	29
50 歳以上	24	20	19	41	△ 4	△ 1	22

参照 平成 23 年人口動態統計月報年計 表 2-1 母の年齢（5 歳階級）別にみた出生数の年次推移

注：総数には母の年齢不詳を含む。

表 2-1 母親の年齢（5 歳階級）別にみた出生数の年次推移

第 2 節 出産・子育て環境・就業の変化

この節では、出産・子育て環境・就業の変化について触れる。現代の家族は、家族に対する権限が男性たる家父長に集中している家族の形態である家父長的家族制度から、一組の夫婦と未婚の子どもだけによって構成される家族の形態である核家族への制度的変化を基に、家族構成員の減少、家庭機能の縮小、就労女性の増加、共働き家庭の増加、少子化など、客観的に数量化できうる明確な変化を示している。これらの生活環境の多様化は子育て環境を激変させた。伝統的に子どもは、家族関係、親族関係、近隣関係の重層的な安全網の中で健やかに育てられてきた。家族も直系三世代家族や大家族が多く、世代間の育児技術の伝承性があった。これはつまり、嫁・姑間の深刻な問題があったとしても、家の中に育児の基本的な

やり方を助言することができる育児におけるアドバイザー、ベビーシッターが存在したということである。また何かあれば親戚や近隣からの支援があった。だが、このような血縁・地縁関係を基盤とした子育てシステムは、戦後の急激な高度経済成長の過程でほとんどが崩壊してしまった。夫の多くは、サラリーマンとなり、家庭を犠牲にして仕事のために生きることが男の美德とする風潮が強化され、企業もそのような生き方を教育し、現実に単身赴任という形での機能的なひとり親家庭が増加した。一方女性は、伝統的な性による男女の分業意識（男は仕事、女は家事・育児に専念すべきである）が世間に依然として根強い風潮があるため、共働きの夫婦が増加したものの、出産・子育ては、核家族の中の母親個人によってなされるきわめて私的な行為として社会的に期待されて

現代社会における保育所入所待機児童問題

いると言っても過言ではない。女性が仕事をしていて子どもを出産するということになる、厚生労働省の2012年4月26日の「平成23年度雇用均等基本調査」の結果では、女性の育児休業の取得率は87.8%であるが、就労の継続を希望しながらも両立の困難から出産を契機に退職する女性は依然として多く、旧来の価値観に基づく選択肢しかないことが、希望する生き方を断念せざるを得ない状況を生み出しているといえる。では、このことを踏まえ、現代の女性は現代の日本社会でどのような生き方を迫られるのか、次節で詳しく見ていく。

第3節 子育てをめぐる女性の生活現状

今日の日本女性の労働力率はM字型カーブを描くといわれており、総務省の「労働力調査（詳細集計）平成23年平均（速報）結果（岩手県、宮城県及び福島県を除く全国）」を見ると、就業率はM字の底に近い35歳～39歳、およびその前後の年齢層（30～34歳、40～44歳）で上昇傾向にある。加えて女性の潜在的労働力率よりも就業率は下回っており、これは前節でも述べたように働く母親は増加しているが、出産の晩婚化や育児のために勤めている会社を退職することで低下しているものだと考えられる（図2-2）（総務省統計局 労働力調査（詳細集計）平成23年平均（速報）結果 ※岩手県、宮城県及び福島県を除く全国）。

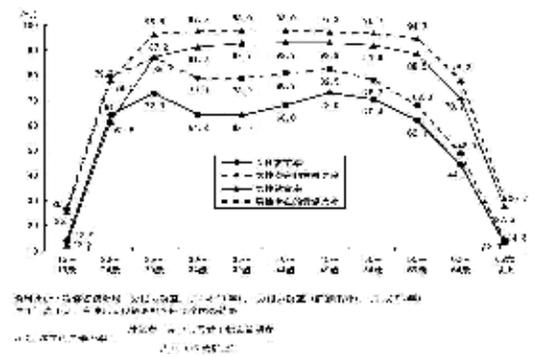


図2-2 労働力調査 平成23年平均 結果 ※岩手県、宮城県及び福島県を除く全国

さらに、「国立社会保障人口問題研究所第14回出生情報基本調査（夫婦調査）平成22年度版」によれば、有職者約7割のうち退職者が多くを占

める。就業継続者には会社によって育休支援があるが、職場の支援不足、勤務時間の問題などにより未だに利用者が少ないのが現状である（図2-3）。このように依然として日本社会の女性は、出産・子育てか生涯独身・就業の継続かを二者択一せざるをえない構造となっている。子育てをする女性に多様化した個人の生き方に対する希望を実現させたいと思う一方で、旧来の価値観に基づく選択肢しかないことが希望する生き方を断念せざるを得ない状況を生み出している。待機児童の解消や働き方の多様化に応じた保育サービスの充実、子どもの病気など問題が起こった時に対応しやすい労働環境の整備など、社会全体が子育て期にある労働者への理解を示すことが求められている。次章では、子どもを育てる上での保育環境に焦点を当て、現代社会の子育て問題を考えていく。

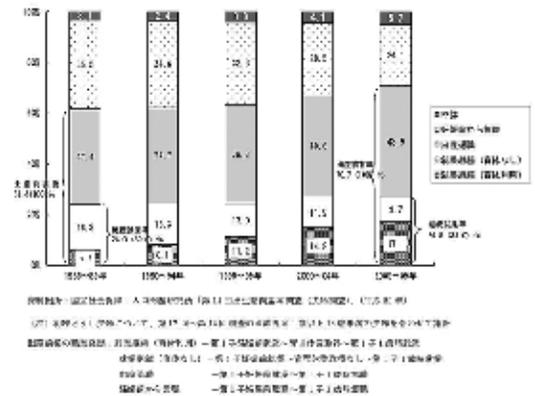


図2-3 国立社会保障人口問題研究所第14回出生情報基本調査（夫婦調査）

第3章 保育制度の概要

第1節 保育の実施体系

(1) 保育所と幼稚園の比較

保育所とは、厚生労働省の管轄にある児童福祉施設で、児童福祉法第39条第1項に「保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児または幼児を保育する」（野崎、225頁）施設と規定されている。対象は0歳児から修学前までの保育に欠ける子ども（保護者が仕事、病気、介護、などのために子どもを世話することができない状態）とされており、保育時間は、児童福祉施設最低基準では原則として1日8時間となっている。近年では利用する子どもの数が増加傾向にある。一方幼稚

園は、文部科学省の管轄である学校の一形態で、対象は満3歳から修学前までで、教育時間は4時間を標準としている。1980年代半ばから少子化とともに園児数が減少し、このことが3歳児保育の一般化や対象の低年齢化、預かり保育に代表される長時間化など幼稚園の持つ機能を見直す動きや、子どもの保護者との協力や子育て支援といった親へのサービスを重視する経営的視点からの改善を試みる幼稚園が増加してきた。このような動きは1990年代に入り、保育所と幼稚園を一元化する各地の取り組みの後押しをする通知や政策提言が行われ、具体的には、1998年に文部省・厚生省（現厚生労働省）共同で「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」が通知され、施設・運営について地域の実情に応じて弾力的な運用を図るように示し、地方自治体の財政負担の軽減を図ることを目的とした。また1999年には少子化対策推進関係閣僚会議が「少子化対策推進基本方針」を提言し、保育所と幼稚園の連携を推進していく方針が打ち出された。保育所と幼稚園の連携は幼保一元化として幾度となく議論を重ねられてきたが、それぞれの目的や機能が異なることを理由に未だ実現はしていない。次に保育の実施体系について見ていく。

(2) 保育の実施体系

保育制度を検証し、どのような展開を見せているのかを把握する前に、そもそも保育の実施体系とはどのようなものであるのかを把握したい。児童福祉法第2条によると「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成をする責任を負う」（野崎、200頁）と定められている。その具体策である「保育の実施」については、同法第24条によると「市町村は、(中略)保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない」（野崎、210頁）と記されている。保育に対する需要の増大、児童数の減少等やむを得ないときには、家庭的保育事業による保育を行なうこと、その他の適切な保護を行うとされている。このように日本での保育の実施体系は、保育所を中心的事業としつつ、保育所で対応できない場合には、ほかの保育サービスを活用する仕組みとなってい

る。また同法第24条においては保育所と保育所以外に大別されており、より詳細には、認可保育所、認定こども園、認可外保育施設、その他の保育サービスに分類できる。次節で、それぞれの施設について説明をする。

第2節 保育施設について

(1) 認可保育所

認可保育所とは、設置者が国・地方公共団体（都道府県、市町村特別区等）以外の者（＝社会福祉法人・その他の私法人・個人）で、児童福祉法上の保育所としての認可（第35条4項、認可権者は都道府県知事および政令指定都市・中核市の市長）（野崎、225頁）を受けた私立保育所のことを言う。認可の基準は、児童福祉施設最低基準（厚生省令）に定められている。なお、市町村特別区等（政令指定都市・中核市除く）による公立保育所の設置は、届出制（都道府県知事）がとられている。しかし、この語は慣用的にはへき地保育所・事業所内保育所（＝企業内保育）および様々な無認可保育所を含む法外の保育所に対して、公立保育所と私立認可保育所を合わせた法上の保育所（または法内の保育所）を指す言葉としてしばしば用いられている。

設備の基準は、2歳未満では乳児室またはほふく室、医務室、2歳以上では、保育室または遊戯室、屋外遊技場が必要である。トイレと調理室は必置としている。配置する必要がある職員は、保育士、嘱託医、調理員であり、調理を外部委託する施設においては、調理員を置かなくてもよい。保育士1人に対する子どもの人数（保育士の基準）は、0歳3人、1～2歳6人、3歳20人、4歳以上30人であり、保育時間は1日につき8時間を原則とし、保育所の開所時間は保育所運営費の規定では11時間を標準としている。保育所の運営費における市町村の費用負担は私立保育所、公立保育所で異なり、私立保育所では、市町村が支払いをした費用から利用者負担額を控除したものを国が2分の1、都道府県4分の1で負担をする。一方、公立保育所に関する運営費は、2004年の三位一体改革により一般財源化され、公費負担分は市町村の負担となっている。実施される保育については、保育所運営費により実施される「通常保育」と、

現代社会における保育所入所待機児童問題

地域特性や住民ニーズに対応する形で「保育対策等促進事業」や「子育て支援交付金による事業」等、補助金や交付金により実施される事業がある。「保育対策等促進事業」、「子育て支援交付金による事業」については毎年改正を重ねて平成24年度は以下の事業が挙げられる。まず「保育対策等促進事業」を挙げていく。

① 保育対策等促進事業

i 特定保育事業 保護者の就労形態の多様化に対応するため、パートタイム勤務や短時間勤務等の家庭に1か月当たり概ね64時間以上の保育を提供する事業である。実施施設としては、保育所のほかに、継続的な使用が確保される公共施設の空き部屋などの利用も可能であるとされている。

ii 休日・夜間保育事業 夜間保育事業は、夜間に保育が必要となる児童を対象とし、保育所において保育を行う事業である。夜間保育を行っている保育所の運営に助成が行われるが、対象となる保育所は、ほかに定められた基準により認可された夜間保育所等で、規定が設けられている。休日保育事業は休日等に保育に欠ける児童を対象にして行われる。実施場所は、保育所のほか、公共施設の空き部屋等での実施も可能であるが、一定の基準を満たしていることが必要となる。

iii 病児・病後児保育事業 病気からの回復期に至らない児童を対象とした病児対応型、回復期であっても集団保育が困難な児童を対象にした病後児対応型、保育中に体調不良となった児童を対象とした体調不良児対応型、児童が保育所外において一時的に保育される非施設型がある。事業実施には、看護師等1名以上の配置、医療機関との連携、感染の防止が求められる。

iv 待機児童解消促進等事業 本事業には、家庭的保育事業、認可化移行促進事業、保育所分園推進事業、保育所体験特別事業、認可外保育施設の衛生・安全対策事業が含まれる。認可保育所がほかの場所で実施する事業、もしくは認可外保育所等により実施される事業も含まれる。

v 保育環境改善等事業 保育所や保育分園の設置等、保育を実施する施設の設置を促進することにより、児童の福祉の向上を図る事業。本事業は、保育所や分園等の設置、認可外保育施設の認可への移行、病児・病後児保育事業の実施等に必要の既存施設の改修や設備の整備等を対象としている。

vi 延長保育促進事業 保護者の就労形態の多様化や通勤時間の増加等に伴う延長保育の需要に対応するため、保育士の配置を充実したり、通常の開所時間を超えた保育が行われている。

「保育対策等促進事業」としては上記のような事業が挙げられる。続けて「子育て支援交付金による事業」を挙げていく。

② 子育て支援交付金による事業

i 一時預かり事業 家庭において一時的に保育を受けることが困難になった乳幼児について、保育所等で一時的に預かり、必要な保護を行う事業である。利用に関しては、その理由を問われないということも本事業の特徴である。次世代育成支援対策推進事業に分類され、事業の類型としては、保育所で実施される保育所型以外に、地域子育て支援拠点等で実施される地域密着型と地域密着Ⅱ型がある。

ii 家庭支援保育推進事業 日常生活における基本的な習慣や態度について特に配慮が必要な児童が多く入所している保育所に対し、保育士を多く配置することにより、児童の処遇の向上を図ることを目的としている。次世代育成支援対策推進事業に分類される。

iii 地域子育て支援拠点事業 地域の乳幼児とその保護者が相互に交流する場所を設けて、子育てに関する相談や情報提供、助言などを行い、子どもの健やかな育ちを促進するもの。地域全体で子育てを支援する基盤の形成を図ることを目的としている。次世代育成支援対策推進事業に分類される。

「子育て支援交付金による事業」としては上記のような事業が挙げられる。認可保育所の現状は、厚生労働省の「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」によると、2012年4月1日現在で、2万3711か所（前年より326か所増）設置されている。また、入所児童数は、217万6802人（前年より5万3851人増）であり、3歳未満が36.7%、3歳以上が63.3%となっている。これは、保育需要への対応が一定の成果をあげていると言える。

(2) 認定こども園

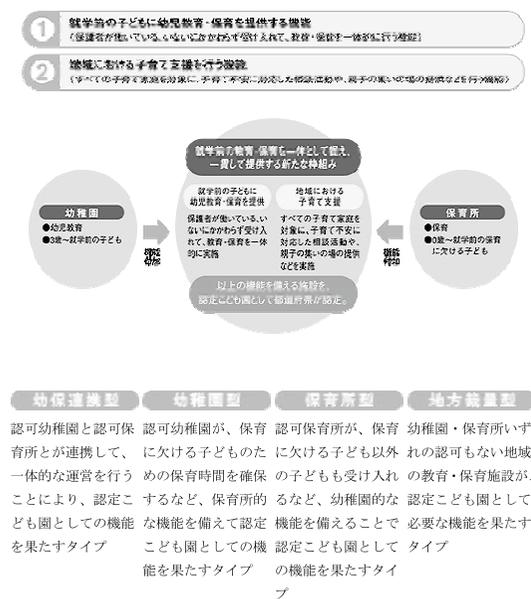
続いて、認定こども園について触れる。認定こども園とは、幼稚園、保育所等のうち、就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能（保護者が働いている、いないにかかわらず受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能）、地域における子育て支援を行う機能（すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供などを行う機能）を備える施設で、都道府県知事が「認定こども園」として認定した施設を言う。認定こども園制度は、近年の急速な少子化の進行や家庭・地域を取り巻く環境の変化に伴い、保護者や地域の多様化するニーズに応えるために、2006年に成立した「就学前の子ども

に関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（平成18年法律第77号）に基づき開始された制度であり、認定こども園制度の推進により、保護者の就労の有無にかかわらず施設の利用が可能になり、適切な規模の子どもの集団を保ち、子どもの育ちの場を確保、既存の幼稚園の活用により待機児童が解消し、育児不安の大きい専業主婦家庭への支援を含む地域子育て支援の充実などの効果が期待されている。認定こども園の種別は、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型とされており、従来の厚生労働省の保育所制度、文部科学省の幼稚園の制度を活用した運営となっている。（図3-1）（文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室平成24年4月25日）。

しかし、認定件数は、平成24年4月25日文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室の発表によると911件（公立182件、私立729件（幼保連携型486件、幼稚園型273件、保育所型122件、地方裁量型30件））であり、平成21年の358件から増加しているが、目標の2000件に達しておらず、省庁間や自治体間の連携充実、財政支援、申請手続きなどまだまだ改善が必要な状況である（文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室平成24年4月25日）。

(3) 認可外保育施設

認可外保育施設とは、一般に、児童福祉法上の保育所としての認可を受けていない私設の保育所や保育所類似施設のことをいう。形態的には様々なものがあり、基準を下回るのみの保育所類似の施設から、いわゆる共同保育所やベビーホテル、一般企業として設置・営業する駅型保育所（通勤に便利、延長保育や低年齢児の受入、途中入園が可能など）なども含まれる。認可保育施設では、施設設備、職員配置、運営（およびその財政面、とくに保育所運営費の保障）などの点で、一定の保育水準が公的に保障・規制されているが、認可外保育施設は、それらの法上の保障・規制は一切ない。このため、一般に認可外保育施設の保育水準は劣悪なものが多い。認可外保育施設の多くは、法上の保育所が不足していたこと、そこで零歳児など低年齢児の保育が実施されていなかったり、保育時間が短かすぎたり、夜間や休日の保育が行



参照 文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室 認定こども園概要

図3-1 認定こども園の機能について

現代社会における保育所入所待機児童問題

われていないこと、あるいはそれらが極めて不十分だったことなどから、そうした要望に応じて設置されたものが多く、その意味で法上の保育所の不備や運営・サービス内容の不備がもたらした結果であると言える。施設数は、厚生労働省が平成23年3月31日現在の指導監督状況の報告を集計し、取りまとめたものである平成22年度「認可外保育施設」の現況によると、認可外保育施設の総数7579か所のうちベビーホテルは1709か所で前年と比べ14か所の増加をし、その他の認可外保育施設は5,870か所で前年と比べ165か所の増加をしている。これに加え、2010年の3月31日の入所児童数は17万9676人であったのに対し、2011年3月31日では18万6107人と増加傾向にあり、現代社会において利用者の保育サービスの選択が多様化しているという結果がわかる（厚生労働省 認可外保育施設の現況取りまとめ 平成22年度）。

(4) その他の保育サービス

① 家庭的保育児童

家庭的保育には、家庭的保育者（保育ママ）が保育所と連携を図りながら保育に欠ける低年齢児の保育を行う「個人実施型保育」と、保育所が雇用する家庭的保育者が就学前児童の保育を行う「保育所実施型保育」がある。「家庭的保育事業」は、低年齢児の保育需要が増大していることから応急的入所対策として2000年に創設され、2008年の児童福祉法及び社会福祉法の改正により法定化され、2010年より施行されている。その際、「家庭的保育事業ガイドライン」が定められ、事業実施にあたっては、本ガイドラインに留意することが求められることとなった。

家庭的保育者は、保育士または看護師の資格を有するものとされ、補助者は市町村等が実施する研修を受講することが義務づけられている。さらに、家庭的保育事業の実施保育所または連携保育所には、家庭的保育支援者が配置され、家庭的保育者の相談に応じ、必要な指導や助言等を行うとされている。

② ベビーシッター

ベビーシッターとは、一般に子どもの家庭や保

護者より指定された場所で、主として個別に行われる保育形態やその保護者を指す。会社に登録し派遣されるものから、個人で実施しているものまで幅広い形態がある。法的に位置づけられた資格はないが、全国ベビーシッター協会は、こども未来財団の委託により、ベビーシッターの質の向上を目的としてベビーシッター資格認定制度事業を行っている。

③ ファミリー・サポート・センター事業

ファミリー・サポート・センター事業は、1994年に労働省（現厚生労働省）が、地域における育児に関する相互援助活動を目的として始めた事業であり、地域において援助を行いたい提供会員と援助を受けたい依頼会員からなる会員組織である。主として、保育所や幼稚園の開始前や終了後の育児や送迎、急な残業等に対応して、援助を行う者の自宅において個別に援助が提供される。次世代育成支援対策推進事業に位置づけられている。

④ 幼稚園の預かり保育

預かり保育は、幼稚園教育要領の1998年改正時に新たに位置づけられた活動である。預かり保育の事業名は、正式には、「教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動」である。2008年に改正された幼稚園教育要領では、預かり保育を実施するうえでの留意事項として、教育課程に基づく活動の考慮、計画の作成、教師との連携、地域のさまざまな資源を活用した多様な体験の提供、家庭との連携、実施日数や時間などの状況の変化によって柔軟に適応・適切な指導体制の整備等が挙げられている。

⑤ トワイライトステイ

保護者が仕事の都合等により、平日の夜間または休日に不在となり、家庭において児童を養育できない場合に、児童を児童養護施設等において保護し、生活指導や食事の提供等を行う事業。

⑥ ショートステイ

保護者が疾病などの理由で、一時的に児童を養育することが困難となった場合に、児童養護施設

等において養育を行う事業。

第3節 保育の制度の今後の課題

本章でみてきたように、保育所を含む保育の実施体制は、多様なニーズに呼応するように発展をしてきた。しかし、利用者の保育ニーズの多様化はそれを上回り、待機児童の増加や親の経済状況などで子どもによっては受けるサービスの内容や質に格差が生じているのも現状である。そのような状況に対応するために「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」（2011年7月29日 少子化社会対策会議決定）において、給付設計のあり方や、幼保一体化のあり方、各施設の機能強化・質の改善のあり方等を中心とした子ども・子育て新システムの全体像が示された。サービスの選択者である親・保護者と利用者である子どもが受けるサービスに格差のないように、すべての子どもの最善の利益を十分に考慮しつつ、利用者のニーズに応じた選択を可能とする仕組みづくりが求められる。

第4章 子育て支援に対する社会的支援

第1節 子育て支援

児童の健全な育成について養育責任があるのはその保護者である。というのは今も昔も変わらない。しかし児童を取り巻く環境はここまでの章で述べてきたように、少子化の進行、夫婦の共働き家庭の一般化、家庭や地域の養育機能の低下などで大きく変化してきて、今日では次世代の子どもを健やかに産み、育てる環境づくりが国の重要な政策課題となっている。本章では、少子化が問題視されはじめた1990年代の子育て支援関連施策、そして、2000年以降の仕事と子育ての両立の負担感などを緩和し、それらを除去する環境整備をする施策、子育ての視点を女性（母親）中心のものから、男性の働き方も含めた子育て支援の動向について触れ、それらの問題点についても論じていく。

第2節 子育て支援の施策動向

(1) 1990年代の保育・雇用環境の整備を目標とする施策

少子化対策は、1994年に文部・厚生・労働・

建設の4大臣合意により策定されたエンゼルプランおよび緊急保育対策等5か年事業が子育て支援施策の推進に及ぼした影響は大きいといえる。これらの内容は、行政はもとより企業や地域を含め社会全体として取り組むべき課題と位置付けるとともに、将来を見据え10年間を目途として取り組むべき施策を、社会保障だけでなく、教育、雇用、住宅等の分野も含め総合的な計画としてとりまとめている。特に緊急に整備すべき保育対策等については、緊急保育対策等5か年事業が策定され、その後、1999年に完成年度を迎え、同年12月17日に少子化対策推進関係閣僚会議により「少子化対策推進基本方針」が策定され、それに基づき大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の6大臣合意により、平成16年度までの5年間についての「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が発表された。これらは、1999年から2004年までに重点的に推進する少子化対策を、子育ての支援という視点から基本的目的・考え方、基本的施策、少子化対策の推進体制が盛り込まれている。保育サービス等子育てサービスの充実、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、母子保健医療体制の整備、地域で子どもを育てる教育環境の整備、子供たちがのびのび育つ教育環境の実現、教育に伴う経済的負担の軽減、住まいづくりや街づくりによる子育ての支援という視点から成り、これらは、2000年以降の仕事と子育ての両立の負担感を緩和・除去していく環境整備を進める方向へと導く。しかし、これらの施策は「少子化対策としての子育て支援」であり、「子育て支援」といいながら、実際には子育てそのものの支援が目的ではないため、現状が明確に分析され、それぞれの親が抱えている問題にしっかり対応しているとは言い難い状況であった。

(2) 2000年以降の仕事と子育ての両立の負担を緩和・除去する環境整備施策

2001年には「仕事と子育ての両立支援施策の方針について」が閣議決定され、おおよそ2004年度までの具体的施策が明確にされた。この方針は、仕事と子育ての両立がしやすい多様な雇用形

現代社会における保育所入所待機児童問題

態や待遇、弾力的な労働時間制などへの取り組みを推進し、一方で保育所入所の待機児童の解消を図るため待機児童ゼロ作戦を打ち出している。また、病後児保育、延長保育などを推進し、放課後児童対策、地域子育て支援（ファミリー・サポート・センター整備など）についても触れたものとなっている。

翌年の「少子化対策プラスワン」（2002年9月20日厚生労働省発表）では、「夫婦の出生力の低下」という新たな現象が大きく問題視され、少子化の主な原因であった晩婚化に加え、夫婦の出生力の低下に着目し、男性を含めた働き方の見直し、地域における次世代支援、社会保障における次世代支援、子どもの社会性の向上や自立の促進といった取組みが子育て支援施策の根本とされた。その年以降、少子化プラスワンに基づき、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」（2003年3月14日少子化対策推進関係閣僚会議決定）が出され、この趣旨を踏まえ次世代育成支援対策推進法が制定された。これらにより国や企業をはじめ、社会全体での子育て支援が推進される方向性が法制面においても明確になった。さらに、少子化社会対策基本法の制定、少子化社会対策大綱（2004年6月4日閣議決定）の策定が新たな子育て関連施策の方向性を決定づけた。少子化社会対策大綱は、今後5年程度で集中的な取組みをする国の長期的な指針となるものであり、具体的な実施計画として、「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」（2004年12月24日少子化社会対策会議決定）が策定されて効果的な推進が目指され、2010年に子ども・子育てビジョンが定められ新たな数値目標の設定により、より体系的な支援の展開へと広がりを見せることが期待されている（内閣府 子ども・子育て支援策の現状と課題 2011）。

また、次世代育成の視点から虐待予防、健やかな子どもの育成、母親をはじめ保護者の育児負担を軽減することが重要であることから、2008年の児童福祉法の改正では、子育て家庭に対し、「乳児家庭全戸訪問事業」、「養育支援訪問事業」、「一時預かり事業」、「家庭的保育事業」を位置づけ、多様な子育て支援のニーズに弾力的に対応できる

体制を整備した。併せて育児・介護休業法を改正し、3歳未満児の保育を行う労働者に対する育児休業取得、父母ともに育児休業を取得する場合の期間延長（パパ・ママ育休プラス）を実施することとなった。

おわりに

保育所待機児童問題について、本論文では第1章で待機児童について、第2章では、子育て環境の変化による各家庭で求めるニーズの多様化について、第3章では、生活環境の多様化に合わせた保育制度の施設・サービス・制度について、第4章では、家庭だけではなく、社会全体に求める施策と法律について過去の動向から調べてきた。本論文を作成することにより、少子化社会とされている現代社会で、待機児童対策の保育需要は施設数や入所児数の増加により、多様な形態の保育サービスがあることを確認することができた。しかし都市部においては、依然として待機児童が多数存在しており、そのうち8割を3歳未満が占めている。また保育の質という点では、一部の認可外保育所では子どもの死亡事件のケースがあり、すべての保育サービスが保証されているとはいえない現状もある。今後は個別的なかわりをより必要とする3歳未満児の発達の特徴に適した保育サービスの拡充や、今後保護者がどのような保育サービスを選択しても、子どもに適切な保育を提供する仕組みと、男性を含む育児休業制度の取得などの支援展開など、子どもに適切な保育を提供する仕組みを作ることが重要となる。また保育ニーズの多様化により保育所の機能を拡大するだけでは対応できないことがあるので、保育所と地方サービスとの連携、保育所とほかの専門機関や専門職との連携、さらに地域にある住民活動や住民との助け合いの関係づくりが必要となることから、多方面で解決策を模索し、もっと学んでいきたいと思う。

<文献等>

- 北野幸子・立石宏昭編、2006、子育て支援のすずめ、ミネルヴァ書房
 庄司洋子他編、1999、福祉社会辞典、弘文堂
 野崎和義監修、2009、ミネルヴァ社会福祉六法、

ミネルヴァ書房

松田茂樹他, 2010, 揺らぐ子育て基盤 勁草書房

山縣文治編, 2002, よくわかる子ども家庭福祉,

ミネルヴァ書房

山縣文治編, 2010, 子ども家庭福祉, 日本図書センター

厚生労働省 保育所関連状況取りまとめ (平成24年4月) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200001q77g.html>

厚生労働省 保育所入所待機児童数 (平成24年10月) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000022mcp.html>

厚生労働省 平成23年人口動態統計月報年計 (概数) の概況 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai11/kekka02.html>

厚生労働省 認可外保育施設の現況取りまとめ 平成22年度 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000023dzt.html>

国立社会保障人口問題研究所 第14回出生動向基本調査 (平成23年11月25日) http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou14_s/point14_s.pdf

総務省統計局 労働力調査 (詳細集計) 平成23年平均 (速報) 結果 岩手県, 宮城県及び福島県を除く全国 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/dt/index.htm>

文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室 (平成24年4月25日) <http://www.youho.go.jp/press120425.html>

内閣府 子ども・子育て支援策の現状と課題 平成23年度 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2011/23pdfhonpen/pdf/1-1-1-1.pdf>

内閣府「子ども・子育て新システム」の概要 平成24年版 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24pdfhonpen/pdf/1-1-3-1.pdf>