

日本の子育て支援施策

黒川 凌輔

(岡本 裕介ゼミ)

現在の日本は、「少子化」や「待機児童」、「子育て家庭の孤立化」などの子どもや子育てに関わる社会的な課題を多く抱えている。

内閣府の第2回「選択する未来」委員会の資料（内閣府 2014）によると、わが国の総人口は、2008年の1億2,808万人をピークに減少に転じており、このままの状況が継続することを前提とすると、2100年には日本の総人口は5000万人弱まで減少し、今後100年間で100年前の水準に戻っていく。

実際、この予測を裏付けるように2022年の出生数は77万人であり、女性一人当たりの合計特殊出生率は過去最低の1.26を記録した。これは、人口を維持するのに必要な数値である2.07を大きく下回った数値である。

このような現状に至った背景の一つに、親が子どもを安心して生み育てにくい社会となってきたことがある。時代の変化に対応するべく、国や地域をあげて、子どもや子育て家庭を支援する新しい環境を整備することが必要となってきた。

第1章 子育て支援の意義、目的

(1) 子育て支援とはなにか

国や自治体等によって、近年推し進められている「子育て支援」であるが、その意義、目的はどのようなものになっているのか。平成24年に制定された「子ども・子育て支援法」を一例に挙げると、その目的は次のように述べられている。

我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に鑑み、児童福祉法（昭和22年法律第164号）そのほかの子どもに関する法律による施策と相まって、子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人

一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的としている

ここで記されている「必要な支援」とは、子どもやその家庭の状況に応じた包括的なアプローチを通じて、子育ての負担を軽減し、子どもがすくやかに成長できるようにすることを意味しており、経済的支援以外のものも対象となっている。

また、同法では、子育て支援について次のように定義している。

子ども・子育て支援とは、保護者の育児を肩代わりするものではなく、保護者が子育てについての責任を果たすことや、子育ての権利を享受することが可能となるよう、地域や社会が保護者に寄り添い、子育てに対する負担や不安、孤立感を和らげることを通じて、保護者が自己肯定感を持ちながら子どもと向き合える環境を整え、親としての成長を支援し、子育てや子どもの成長に喜びや生きがいを感じることができるような支援をしていくことである。このような支援により、よりよい親子関係を形成していくことは、子どものより良い育ちを実現することに他ならない。

総じて、子育て支援とは保護者の責任や権利を重視し、地域や社会の協力によって保護者が成長し、親子関係の向上を図り、子どもにとってより良い育ちを実現することとしている。

(2) 子どもや子育て家庭をめぐる環境の変化

近年、子どもや子育て家庭をめぐる環境は目まぐるしく変化している。先述した法律の目的にも記されている「環境の変化」とはどういったものがあるのかについて、中央教育審議会（2005）を参考に、子どもの育ちを巡る環境の変化と、親の

子育て環境などの変化の2つの視点からまとめる。

まず、子どもの育ちを巡る環境の変化についてである。昨今、少子化や都市化が進む日本では「地域社会の教育力」の低下が懸念されている。

本来、子どもが成長し自立する上では、地域社会の中で同世代の子どもたちはもちろんのこと、大人や様々な年齢の人々と接するなかで、自分の考えや感情を言葉で表現し、他者とのコミュニケーションを通じてお互いに理解し合うことが重要である。また、実現や成功といったプラスの体験はもとより、葛藤や挫折などのマイナスの体験を含む多様な体験をすることも重要である。しかし、都市化が進む日本において、自然や広場といった遊び場が少なくなる一方で、テレビゲームやインターネットを始めとした室内の遊びが増えるなどの偏った体験を余儀なくされている。子ども同士が集団で遊びに熱中し、ときには葛藤しながらも互いに影響し合う機会が失われてきているだけではなく、さらには、地域住民同士のつながりの希薄化により、地域社会の大人も地域の子どもたちに関心を向けなくなっている現状は子どもの育ちに大きな影響を及ぼすと考えられる。

次に、親の子育て環境などの変化についてである。幼児期は子どもの生涯学習の基盤を築く重要な時期である。幼児教育のスタート地点である家庭における子育てについても、その環境などが変化しており、「家庭の教育力の低下」が問題視されている。

言うまでもなく、子育てとは子どもに対する愛情、感謝、そして日々成長する子どもの姿に対する感動を通じて、親も親として成長していくことに大きな喜びや生きがいをもたらす。

そのような子育ての喜びや生きがいは、家庭や地域社会の人々との交流や支え合いがあってこそ実感できるものであるにも関わらず、現在は地域社会との関わり合いだけではなく、家族の構造自体も変わってきている。昔は3世代、4世代が同居する拡大家族を含む地域もあった。そのような地域では、地域や親戚との関わりが多い為、子育ての困りごとを気軽に相談したり、必要なときに預けたり、先輩世代から教わりながら、人との関わりの中で子どもを育てることができていた。一方、今では地元を離れて親と子供だけで暮らし

ている「核家族」が家族形態の主流となっている。現代では、情報化によって育児に関する情報が容易に入手できるが、その情報量の多さこそが逆に親を混乱させることがある。

こうした環境を背景に、本来、子どもを自らの手で育てたいと思っているにも関わらず、子どもにどのように接していけばよいかわからず悩み、孤立感を募らせ、情緒が不安定になっている親も増えている。現実問題として、2022年のこども家庭庁による「児童相談所における児童虐待相談対応件数」（こども家庭庁 2023a）を見ると、全国232か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は21万9,170件で過去最多を更新するなど、児童相談所における虐待に関する相談処理件数も増えている。

その他にも、家庭の教育力の低下に関連する社会の変化として、女性の社会進出が一般的になったにも関わらず、日本の子育て環境も、その土台となる子育て観も社会変化に追いつけずにいるということがある。そうした中でも依然として日本の経済や企業経営の状況は厳しい。

女性の社会進出に関しては、「夫は外に働きに出て、妻は子育てや家事に専念し家庭を守る」という性別役割分業が一般的であった昔に対し、働く女性が増えたことによって、夫婦間で家庭と仕事のバランスを取ることが難しくなった。女性も働くことが一般的になったからこそ、本来、男性も育児に参加しやすい状況が十分につくられていれば、家庭と仕事のバランスは保つことができるが、まだ十分とは言えない。

経済状況と企業経営を取り巻く環境の厳しさに関しては、労働時間の増加や過重な労働を引き起こす要因となっている。OECD（経済協力開発機構）発表の世界各国の「労働時間」をまとめた統計（OECD 2023a）によると、日本の労働時間は一人あたり年間1,607時間であり、これは44カ国中30位であった。しかし、これはパートタイムを始めとした「短時間労働者」の割合が高いためと考えられる。同じくOECDが2023年に発表した統計によると、日本のパートタイム雇用率は世界4位と非常に高い順位に位置している（OECD 2023b）。先述した労働時間のランキングは、こういったフルタイムではない非正規雇用者

を含めた順位となっているため、実際の日本の労働時間は世界各国と比較するともう少し長いことになると考えられる。

以上のような点から、子育てをする親は子育てにかかる時間が不足しているという問題など、仕事と家庭を両立させる上での負担が増加している。

また、子育て以外に、仕事やその他の活動を通じた自己実現の道が選択できる社会環境にある中で、子育てに専念することを選択したものの、そのような生き方で良いのか不安を覚え、子育ては「自分の人生にとってハンディキャップではないか」と感じてしまう親がいるとの指摘もあり、そういった状況も含めたこのような子育て環境を改善し、家庭や子育てに夢を持てる社会の実現が必要とされている。

第2章 子育て支援施策の歴史

子育て支援は、社会基盤をなす重要な要素であり、その発展は社会的、経済的、文化的なさまざまな変化に影響を受けてきた。本章では、齋藤(2007)、池本(2019)を参照し、日本の子育て支援施策の歴史をたどり、その変遷と背景にある理念や課題についてまとめていく。

(1) 子育て支援の原点である「子どもの権利条約」

子育て支援の歴史を振り返るにあたり、最も重要となるのが1989年(平成元年)に国際連合によって採択された「児童の権利に関する条約」、通称「子どもの権利条約」である。2023年12月現在、世界196の国と地域がこの条約に締結しており、1994年に日本も批准している。日本の子育て支援施策は、一般的にこの条約に基づいて様々な政策や法制度が整備されている。

この条約は、子どもたちに対する基本的な権利を確立し、保護するためのものであり、子どもが権利をもつ主体であることを明確に示した。

子どもの権利条約の基本的な考え方は次の4つで表される(公益財団法人日本ユニセフ協会2023a)。それぞれ、条文に書かれている権利であると同時に、あらゆる子どもの権利の実現を考えるとときに合わせて考えることが大切である。

①差別の禁止(差別のないこと)

すべての子どもは、子ども自身や親の人種や国籍、性、意見、障がい、経済状況などどんな理由でも差別されず、条約の定めるすべての権利が保証されます。

②子どもの最善の利益

(子どもにとって最もよいこと)

子どもに関することが決められ、行われる時は、「その子どもにとって最も良いことは何か」を第一に考えます。

③生命、生存及び発達に対する権利

(命を守られ成長できること)

すべての子どもの命が守られ、もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できよう、医療、教育、生活への支援などを受けることが保障されます。

④子どもの意見の尊重

(意見を表明し参加できること)

子どもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、おとなはその意見を子どもの発達に応じて十分に考慮します。

また、この条約には親が子育ての「第一義的責任を有する」との条文がある(第18条)。公益財団法人日本ユニセフ協会(2023b)は「子どもを育てる責任は、まずその両親(保護者)にあります。国はその手助けをします」と解説している。子育て支援を考えるにあたって、第一に、子育てとは親が主体であるということと、子どもの最善の利益を追求するという前提が重要である。

(2) 1990年代以前

国連が子どもの権利条約を採択した1989年、時を同じくして日本ではその年の合計特殊出生率が調査開始以来最低となった「1.57ショック」を皮切りに、国は具体的な少子化対策に乗り出し、子育てと仕事の両立支援など、子どもを生み育てやすい環境づくりに向けて子育て支援に積極的に取り組むようになった。1.57ショックとは、これまで「ひのえうま」により過去最低であった1966年の合計特殊出生率の1.58を初めて下回ったことが明らかになり、日本の少子化が急速に進行している衝撃の大きさを表す言葉として、このように名付けられている。

1.57 ショックを受けて出された最初の具体的な計画が、1994年12月に文部省・厚生省・労働省・建設省の4大臣の合意により策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について(エンゼルプラン)」である。

このエンゼルプランは、今後の少子化社会の一層の進行や女性の社会進出などに対応するべく、子育てを家庭だけの問題としてとらえるのではなく、国や地方自治体はもとより、企業や地域社会なども含めた社会全体の問題として捉えることを初めて提起した。

エンゼルプランの基本的なアプローチは、社会において「子どもを持ちたい人が持てない状況」の解消、家庭での子育てサポート、そして子どもたちの権利と利益を最優先に考えることである。この計画では、住宅・生活環境の整備、充実した教育環境の提供、子育てにかかるコストの軽減など、多岐にわたる内容が盛り込まれた。

しかし、エンゼルプランが策定されたのは1986年の男女雇用機会均等法施行された直後であり、当初は子育てと仕事の両立支援に重点が置かれ、育児休業制度などや、低年齢児保育、時間延長型保育などの保育サービスの拡充といった、雇用環境と子育てサポートの整備が順次進められていた。

1992年には育児休業法(その後、育児・介護休業法に改正)が施行され、1995年からは所得補償の一環として育児休業給付金の支給がスタートした。同法は施行後、何度か改正が行われており、保育所に入所できない場合の1歳6か月までの育児休暇期間の延長策や、子どもの看護休暇が法的に義務化や3歳までの子どもを持つ労働者に対する育児短時間勤務制度・所定外労働免除の義務化など、さらなる施策の拡充が図られた。

保育サービスについては、エンゼルプランを実施するため、1994年に「緊急保育事業5か年事業」が策定され、1999年を目標年度として低年齢児保育、時間延長型保育、放課後児童クラブなどの多様な保育サービスの拡充や保育料の軽減が掲げられた。

1997年に人口問題審議会が「少子化に関する基本的考え方について」と題する報告書を公表し、ここでは、少子化が概ねマイナスの影響をもたらすものと確認された。少子化への対策とその背後

にある要因への対応を同時に進めるべきであるとして、出生率の回復を促進するべく取り組まれる施策の必要性が明記された。

その後、1999年には中長期的な視点から展開すべき包括的な少子化対策の指針として「少子化対策推進基本方針」が定められた。この基本方針では、少子化の原因を晩婚化と未婚率の上昇であると指摘し、その背景には仕事と子育ての両立の負担感の増大や子育ての負担感の増大があると分析した。

この方針に基づきエンゼルプランが見直され、保育サービスばかりでなく、雇用、母子保健・相談、教育等の事業も加わった「新エンゼルプラン」が策定された。

しかし、エンゼルプラン、新エンゼルプランを始めとした1990年代の子育てに関する取り組みは、女性が男性並みに働くための保育サービスの充実や、子育て費用の負担軽減などに向かったことで、保育の質を低下させ、子どもの最善の利益に繋がらないと批判を受けた。

本来であれば、条約が掲げる子どもの最善の利益を踏まえ、保育の質確保策や保育時間適正化の検討が求められ、子どもの意見の尊重を踏まえれば、保育所の活動の計画作成への子ども自身の参加、あるいは子どもの代弁者としての親の参加などが必要であったと池本(2019)は述べている。

(3) 2000年代の子育て支援施策

2000年に入ると、待機児童問題を背景に保育所設置に係る主体制限が撤廃され、社会福祉法人以外であっても認可保育所を設置することが可能となった。株式会社、NP、学校法人等が認可保育所を設置することで、日本の保育環境は大きく変化した。

翌年2001年には、保育所、保育ママ、幼稚園の預かり保育などを活用し、受け入れ児童数を増やすことで待機児童の解消を目指す「待機児童ゼロ作戦」が打ち出された。(2008年には保育所に加えて、放課後児童クラブの整備も推進する新待機児童ゼロ作戦に移行)

日本の少子化問題の視点からは新エンゼルプランを策定し、少子化対策が本格的に実施されるなか、晩婚化ではなく夫婦の出生率そのものの低下

日本の子育て支援施策

という新たな現象が加わり、これまで以上に少子化が進行していると予測された。

こうした状況から少子化の流れを変えるため、2002年には「少子化対策プラスワン」が打ち出され、子育てと仕事の両立支援が中心であった従前の対策に加え、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「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」の4つの柱が掲げられた。

これを踏まえ、2003年には少子化対策指針関係関係会議において「次世代育成支援に関する当面の取組方針」が決定し、同年には、地方公共団体や事業主が次世代育成支援のための行動計画を策定、実施することなどを定めた「次世代育成支援対策推進法」が制定された。

ここから「次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援する」という意味を持つ次世代育成支援という言葉が使われるようになり、その後の新法の制定に関わる。

次世代育成支援対策推進法と同時期、議員立法により「少子化対策基本法」が成立した。急速に進み、21世紀の国民生活に深刻な影響を及ぼすと考えられた少子化の進行を抑制する必要性があるという認識に基づいて、少子化社会における施策の基本理念を明確にするとともに、少子化に対処するための総合的な施策を促進することを目的としたものである。

2004年には、この法律に基づき「少子化対策大綱」が初めて策定された。同大綱では、少子化の流れを変えるために「自立への希望と力」、「不安と障壁の除去」、「子育ての新たな支え合いと連帯 一家族のきずなと地域のきずな」の3つの視点と、「若者の自立とたくましい子どもの育ち」、「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」、「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」、「子育ての新たな支え合いと連帯」の4つの重点課題のもとに、28の具体的な行動を掲げ、内閣をあげて取り組むこととしている。

従前のプランでの批判を受け、子どもの最善の利益を追求するべく、ワークライフバランスをとる働き方の見直しや、その他にも、保育サービスや多様化する子育て家庭の様々なニーズへの対応、新生児訪問、家庭訪問事業の推進による児童

虐待の防止を図ったものなどあらゆる内容が盛り込まれた。

その後同年には、少子化対策大綱に盛り込まれた施策の効果的な促進を図るために、2009年までの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標を提示した「子ども・子育て応援プラン」が策定された。2004年は、新エンゼルプランの最終年度でもあり、当初の計画目標はほぼ達成されたと政府は認識していたが、少子化の進行は食い止めることができていなかった。

その背景として、第一に、子育て期にある30歳代男性の長時間労働が続いており、これにより子育ての負担が依然として女性に集中していたことがある。第二に、育児休業制度などの子育て支援のための制度が十分に活用されていなかった。そして第三に、無職や雇用の不安定な若者の増加があり、これにより若者が社会的に自立し、家庭を築き、子どもを生み育てることを難しくしていた(内閣府 2005)。

この応援プランの導入では、職業経験が十分ではない若者を対象として、常時雇用に向けたトライアル雇用制度の積極的な活用を促すなど単に子育て世代を助けるだけでなく、結婚・出産がしやすい環境整備を行うとする考えが示唆された。

2006年には、保護者の就労の有無に関わらず子どもを教育・保育する機能と、子育て相談や親子の集いの場の提供等、地域における子育て支援を行う機能を併せ持った施設として新たに「認定こども園」が始まった。

認定こども園には、地域の実情や保護者のニーズに応じた選択が可能となるように次の4つの類型がある(こども家庭庁 2023c)。

- ① 幼稚園の機能と保育所的機能の両方の機能をあわせ持つ単一の施設として、認定こども園としての機能を果たす「幼保連携型」
- ② 認可幼稚園が、保育が必要なこどものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たす「幼稚園型」
- ③ 認可保育所が、保育が必要なこども以外のこどもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たす「保

育所型」

- ④ 幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たす「地方裁量型」

(4) 2010年代の子育て支援から

子ども・子育て新制度まで

2010年には、従前の大綱を見直し、「子ども・子育てビジョン」が掲げられ、個人に過重な負担がかかる問題を解消すべく、家族や親が子育てを担う状態から、社会全体で子育てを支える方向への転換を目指した。子どもを第一とするチルドレン・ファーストや、仕事と家庭の調和（ワークライフバランス）を推進し、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」へと視点を移す。

待機児童問題については、同年より待機児童解消先取りプログラムが始まり、その後の2013年には待機児童解消加速化プランが始まった。

これにより待機児童解消に向けた短期的な目標を掲げ、保育所の整備や保育士の確保を重点的に行なった。

民主党政権時代には、子どものいる家庭への経済的支援として、現金給付する子ども手当の導入や、高校授業料無償化、そして子ども・子育て新システムの検討が行われ、その後2012年には社会保障・税一体改革の一環として、子ども・子育て関連3法が成立した。

その3法は「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正法」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の3つから成っており、この法律に基づき2015年に「子ども・子育て新制度」が施行された。

第3章 子ども・子育て新制度について

本章では、2015年より新たに始まった子ども・子育て支援新制度について、水畑（2021）を参考にまとめる。

(1) 制度の目的と基本的な原則

子ども・子育て新制度では、先述した子ども子育て関連3法に基づき、幼児期の教育、保育の量

の拡充と質の向上を図り、すべての家庭が子育てしやすい社会を実現することを目的として2015年にスタートした制度である。

女性の就労率がますます上昇し、子どもを育てる環境が大きく変わっている昨今において、子どもの年齢や親の就労状況、家庭環境などに応じた、多様な教育・保育の選択肢を提供することを原則としている。

市民に身近な市町村が実施の主体となっており、市町村が地域の子育て家庭の状況や子育て支援へのニーズを把握し、それに基づき作成した支援事業計画に関する取り組みを制度面、財施面から都道府県や国が支援するものとしている。

(2) 新制度の主な特徴

・保育の量の拡充、質の向上

2001年に待機児童ゼロ作戦が始まった以降、度重なる待機児童解消への対応が行われ、若干の変化こそあれど、依然として待機児童問題は続いている。

新制度では、地域の实情に応じて認定こども園の普及を図るとともに、「地域型保育事業所」という類型を開始した。

これは保育所の設置基準を緩和し、従来あった小規模保育施設や保育ママ、赤ちゃんホーム、家庭託児所等の認可保育所以外の保育資源を市町村の認可事業とすることで、一定の質を確保しながら保育の受け皿を拡大するものである。

新制度施行の翌年となる2016年には、多様な働き方にも対応した保育サービスとして「企業主導型保育事業」が開始され、保育施設の選択肢が増えたことでより一層の待機児童解消への策が講じられた。

保育の質の向上に関しては、認可保育所以外の保育資源を認可事業としたほか、職員一人あたりが担当する子どもの数を従来よりも少なくすることで、子どもたちにより目が届きやすくなるよう、職員配置についても見直された。

また、子育て家庭や子どもに対してだけではなく、保育の現場で働く職員に対する対応も行われた。

給与の増加、研修の充実やキャリアアップへの取り組みによって、保育の質の向上と保育人材の確保に取り組んでいる。

・認定について

新制度の園を利用するためには、「教育・保育給付認定」を受けることが必要である。

これまでの保育所の入所要件は、地域によって細かい点で異なっていたため、同じ条件の家庭でも、住む場所によって保育所を利用できるかどうか異なっていた。

例えば、ある市町村では、仕事が忙しくて子育てができない人も保育所を利用できるように、入所要件を緩くしていたが、その一方で、別の市町村では待機児童が多く、入所要件が厳しく、申し込みすらできないということがあり得た。このような状況を改善するために、国は給付認定の基準を統一し、全国的に公平な保育の機会を確保することを目指している。

この認定は大きく1号、2号、3号の3種類に分けることができ、そのうち2号と3号に関しては、それぞれ「保育標準時間認定」と「保育短時間認定」があるため、それも分けると、全てで5種類の認定があり、園を利用できる時間は異なっている。

①1号認定（教育標準時間認定）

満3歳以上の子どもを養育している保護者が認定を受けることができ、年間39週以上、1日4時間を標準に利用することができる。

②2号認定

満3歳以上の子どもを養育しており、1か月で120時間以上仕事をしており、まとまった時間、園での保育に必要な事由に該当する保護者が認定を受けることができ、保育標準時間認定では1日11時間、保育短時間認定では8時間を標準に利用することができる。

③3号認定

満3歳未満の子どもの家庭が対象であり、その他要件は先述した2号認定と同一である。

また、保護者が受ける認定には、2019年より開始された「幼児教育・保育の無償化」により創設された「施設等利用給付認定」もある。

幼児教育・保育の無償化は、幼児の教育・保育機会の確保と、子育て家庭の経済的負担の軽減を目的としたものである。幼稚園の利用料は、従来制度では月額25,700円まで無償だったものが、

朝から昼過ぎまでの正規保育時間については無償化された。保育所の利用料は延長保育を除き、原則として無償となった。

しかし、それだけでは保育時間の異なる保育所と幼稚園の利用料の差異により、幼稚園に通う家庭の公平性が損なわれる。そこで政府は、幼稚園の預かり保育についても、共働き家庭やひとり親家庭等、保育が必要な子どもについては、月11,300円まで無償化した。

また、保育所に入れず、待機児童となって認可外保育施設を利用する家庭についても、保育が必要な要件があれば、月37,000円まで無償化した。

・地域の子ども・子育て支援の充実

国は子どもを預けるサービス以外にも力を入れており、その代表的なものに「地域子育て支援拠点」が挙げられる。

児童館や地域子育て支援センターなどがこの拠点に含まれ、地域の身近なところで親子で参加することのできるイベントの実施や子育ての相談、地域の子育て情報の収集の場を設けている。

このように社会全体で子育てを支える方針によって、幼少期の保育サービスが充実してきている。しかし、その一方で、これら保育サービスの充実こそが保育サービスの濫用につながるのではないかという指摘もされている。これについて水畑は次のように言っている。

新制度で役所が大事にしなければならない視点は、長時間預けるといふところまで家計や就労上の切迫性はないけれど、子育てで疲れという面で切迫している保護者や、子どもの発育状況に気をもんでおられるような親をサポートしていくことです。（水畑 2021：位置 No.1291）

普段、保育施設の利用こそしていないものの、一時的に子どもを預かってもらいたい、または子育ての相談をしたい家庭を助ける上でも、地域の子育て支援は重要である。さらに、子どもたちへの虐待の防止などにもつながるものであると考えられる。

(3) 新制度施行後の変化

保育の質と量の向上を目的に2015年から本格的に始まった本制度であるが、こども家庭庁発表の「保育所等関連状況取りまとめ」（こども家庭庁 2023b）によると、保育の受け皿となる施設の数、制度開始前の2014年では24,425か所であったものが、2023年の段階では全国で39,589か所と大きく増加している。これに伴い、待機児童数に関しても2014年では21,371人だったが、2023年では2,680人とおよそ8割近く減少している。

また、2017年には幼児教育・保育の質のさらなる向上を目的として、幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領の3つの基準を改訂したことにより、子どもに育みたい資質・能力や「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」を明確にし、3つの基準の整合性が図られた。2018年度からは、この新要領等に基づいた教育・保育が実施されている（秋田 2021）。

第4章 残された問題

子ども子育て支援新制度によって、仕事と家庭の両立支援を含めた地域の子育て支援の量と質両面の強化が行われ、従前の子育て支援では追いつかなかった社会的な変化に伴う諸問題への対応が講じられた。

保育の受け皿が増えたことによって、実際に待機児童の数は大きく減少し始めている。

しかし、政府が2001年から目標に掲げる待機児童ゼロには到底及んでいない。

この背景には、待機児童が減少した地域がある一方で、特定の地域で申し込みが集中するなど保育需要の偏りが生じていることや、保育士を確保できなかった園での利用定員が減少したことなどにより、待機児童が増加した地域もあることによるものであると考えられる。

問題解決の糸口として保育士人材を増やすことで、より一層質の高い保育を多くの地域で提供することが考えられるが、保育士の人手不足は今もなお続いている。保育士の有効求人倍率を見ると、令和5年7月時点で2.45倍であり、これは同月の全職種平均の1.26倍と比べて高い水準である（こども家庭庁 2023d）。

厚生労働省発表の「保育士として就業を希望しない理由」（厚生労働省 2017：5）に関する調査を見ると、子どもの命を預かる責任の重さや、多岐にわたる業務によりなかなか休むことができない状況、モンスターペアレントと呼ばれるような理不尽なクレームをする保護者と関係を築く必要があるなどの労働環境の厳しさといった回答が上位を占めている。調査自体は過去のものであるが、人手不足が続いている現状を踏まえると、職場環境の問題が解決しているとは考えにくい。

幼児教育・保育の無償化や職員配置の変更により、求められる人員は増え続け、今後新たな子育て支援施策を検討する障壁ともなり得るため早急な対応が必要である。

また、近年では保育士による子どもへの虐待も問題となっている。こども家庭庁によって行われた「保育所等における虐待等の不適切な保育への対応等に関する実態調査」（こども家庭庁・文部科学省 2023：13-14）では、2022年4月～12月に全国の認可保育所で「不適切な保育」が計931件あり、そのうち虐待と確認した事案が97件に上ることがわかった。

保育現場での人手不足について、朝日新聞が現場でインタビューしたところ、園長は「職員配置が豊かにできているからこそ、丁寧に関わることができるんです」と答えた（小林 2023）。

少子化問題については、政府はニッポン一億総活躍プランの中で2025年度に合計特殊出生率1.8を目標としていた。しかし、本稿の冒頭で記述した通り、現在の日本の出生率は年々下がっており、目標年度を迎える今年もその目標の達成は絶望的である。

限りある財源の中で、出生率の向上ばかりに囚われた政策ではなく、次世代を生きる子どもたちの基礎を築く上で大切な教育・保育の現場の処遇改善と、今後も見込まれる人口減少が続いた社会でも経済が回っていく環境づくりに力を入れることが重要ではないだろうか。

参考文献

秋田喜代美, 2021, 「子ども・子育て会議のこれまでの取組と今後の課題について（こども

日本の子育て支援施策

- 政策の推進に係る有識者会議 説明資料」, (2024年1月5日取得, https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku_yushiki/dail/kousei_siryou5-6.pdf).
- 中央教育審議会, 2005, 「第1章 子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の方向性」, 『子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について(答申)』, (2023年12月10日取得, https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/attach/1420140.htm).
- 池本美香, 2019, 「平成を振り返る: 子育て支援政策の歩みと課題 —— 女性活躍支援・少子化対策から子どものための支援へ」, 『税・社会保障改革シリーズ』41, (2023年12月7日取得, <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11090.pdf>).
- 小林直子, 2023, 「人手不足、「限界」の保育現場 心身ともに疲弊・トイレに行けず膀胱炎／神奈川県」, 『朝日新聞』2023.8.23朝刊: 19.
- こども家庭庁, 2023a, 「令和4年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数(速報値)」, (2023年12月11日取得, https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a176de99-390e-4065-a7bffe569ab2450c/12d7a89f/20230401_policies_jidouguyakutai_19.pdf).
- , 2023b, 「保育所等関連状況取りまとめ(令和5年4月1日)」を公表します」, (2023年1月4日取得, https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f699fe5b-bf3d-46b1-8028-c5f450718d1a/7803b525/20230901_policies_hoiku_torimatome_r5_02.pdf).
- , 2023c, 「認定こども園概要」, (2024年1月7日取得, <https://www.cfa.go.jp/policies/kokoseido/kodomoen/gaiyou/>).
- , 2023d, 「保育士の復職支援の強化について」, 『第2回 子ども・子育て支援等に関する企画委員会』, (2024年1月8日取得, https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/2155e51b-cf4d-4b91-bad6-f58999c05381/d14482b6/20231107_councils_shingikai_kodomo_kosodate_kikaku_XeqqFr99_02.pdf).
- councils_shingikai_kodomo_kosodate_kikaku_XeqqFr99_02.pdf).
- こども家庭庁・文部科学省, 2023, 「「保育所等における虐待等の不適切な保育への対応等に関する実態調査」の調査結果について」, (2024年1月8日取得, https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e4b817c9-5282-4ccc-b0d5-ce15d7b5018c/de52c20b/20230512_policies_hoiku_4.pdf).
- 公益財団法人日本ユニセフ協会, 2023a, 「子どもの権利条約の考え方」, (2023年12月30日取得, <https://www.unicef.or.jp/crc/principles/>).
- , 2023b, 「子どもの権利条約 日本ユニセフ協会抄訳」, (2023年12月30日取得, <https://www.unicef.or.jp/kodomo/kenri/syoyaku.html>).
- 厚生労働省, 2017, 「保育人材確保のための『魅力ある職場づくり』に向けて」, (2024年1月8日取得, <https://jsite.mhlw.go.jp/ishikawaroudoukyoku/library/ishikawa-roudoukyoku/antei/taisaku/joseikin/2904-hoiku.pdf>).
- 水畑明彦, 2021, 『改版 自治体職員が書いた子ども・子育て支援新制度の基礎がわかる本』(2021、デザインエッグ社), デザインエッグ社, (Kindle).
- 内閣府, 2005, 「第2節 子ども・子育て応援プランの概要」, 『平成17年版 少子化社会白書』, (2023年12月20日取得, <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13024511/www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measure/w-2005/17webgaiyoh/html/hg120200.html>).
- , 2014, 「人口動態について(中長期、マクロ的観点からの分析③)」, 『第2回「選択する未来」委員会』, (2023年12月10日取得, <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/0214/agenda.html>).
- OECD, 2023a, 「労働時間 (Hours worked)」, (2023年12月10日取得, <https://www.oecd.org/tokyo/statistics/hours-worked-japanese-version.htm>).
- , 2023b, 「Part-time employment rate」,

(2023年12月10日取得, <https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm>).

齋藤克子, 2007, 「子育て支援施策の変遷 —— 1990年以降の子育て支援施策を中心として」, 『現代社会研究科論集』1: 65-77.