

# 子育て支援策における 自治体の役割

関西大学人間健康学部教授 山縣 文治

## 1. 子ども・子育て支援制度の背景

子ども・子育て支援制度は、子ども・子育てに関する広範な内容を含むものである。その検討の背景にあった課題を5点に絞るとするならば、以下の内容になる。

### 1) 少子化・人口減少の進行

2015年の出生数は微増したとはいえ、100万5,656人で、わずかに100万人を超えている程度である。現在、出産の時期にあたっていると考えられる女性の出生時期である1980～1985年頃の年間出生数は150万人前後で、これがその10年後には120万人前後と一気に2割も減少する。これは、さらなる少子化が避けられないことを意味している。社会保障・人口問題研究所（2012）による将来推計人口（中位推計）では、2025年の出生数は78.0万人と、現在より25万人近く減少するとされている。

### 2) 人口集中化、就労化社会の推進

少子化は、生活可能圏域と生活非可能圏域との区分けを徐々に鮮明にする。それは、後者の拡大という形で実体化する。その結果、生産年齢層は、雇用先を求めて、生活可能圏域に生活拠点を移す。人口の集中化である。

2014年5月、日本創成会議・人口減少問題検討分科会は、『ストップ少子化・地方元気戦略』という提言を発表した。地方元気戦略とあるが、そ

の内容は衝撃的で、同会議が定義する消滅可能性率では、全国基礎自治体のほぼ半数が消滅の可能性があるとしている。

### 3) 幼稚園の後退

幼稚園が、全くない市町村が約2割、これに1園のみを加えると3分の1を超える。すなわち、現状においてもすでに3分の1の市町村には、ほぼ幼稚園がないとっていい状況となっている（表1）。利用児数の減少も深刻で、1974年には、保育所利用児に比べて74.8万人も多かった幼稚園利用児が、24年後の1998年に178万人台でほぼ同数となり、2012年にはすでに58.3万人少なくなるなど、差が開いている。2014年には155.7万人で、前年度より2.6万人の減少であり、今後も差は開き続けると考えられる（図1）。

### 4) 減少しない待機児童

待機児童対策は、子ども・子育て支援制度の課題の一つであったが、実際にはまだまだそれが進んでいないことを如実に示すものであった。待機児童数は2010年以降減少していたが、2015年4月には23,167人で、5年ぶりに増加した。これは、新しい子ども・子育て支援制度による保育の必要性の認定の考え方が変化したこと、また、それに伴って利用希望者が増加したことなどによると考えられる。



**山縣文治（やまがた ふみはる）**

1954年、広島県生れ。大阪市立大学教授を経て、2012年から関西大学人間健康学部教授。

専門領域は子ども家庭福祉学。社会保障審議会児童虐待等要保護児童死亡事例検証委員会委員長、児童部会保育専門委員会委員、子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ座長などを務める。

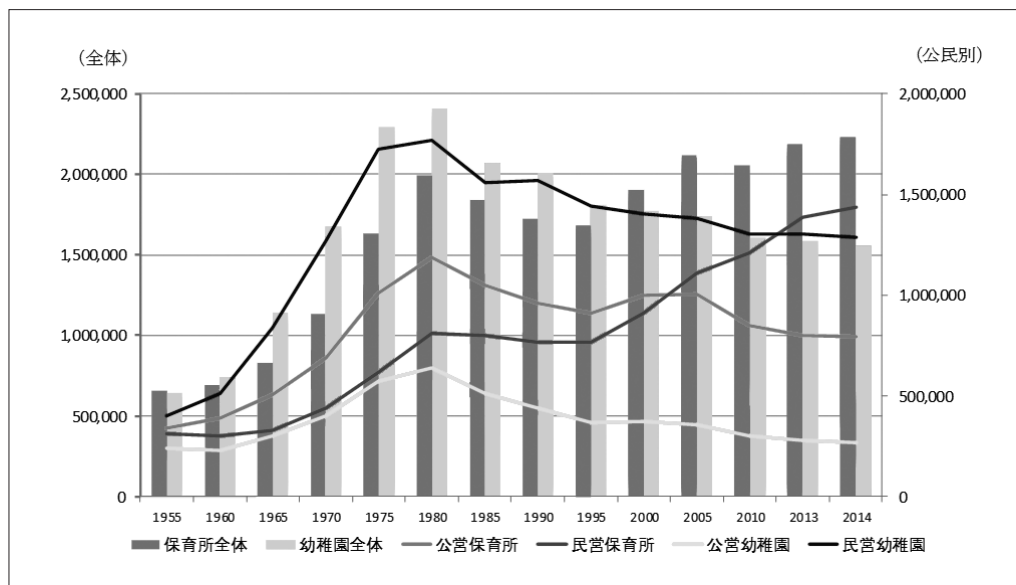
主著に、「子ども家庭福祉論」（ミネルヴァ書房、2016）、「よくわかる家庭支援論」（ミネルヴァ書房、2015）など。

**表 1 市区町村別幼稚園設置数**

	なし	1園	2～4園	5～9園	10園以上	0・1園率	市区町村数
全国	347 (19.9)	312 (17.9)	441 (25.3)	297 (17.1)	344 (19.8)	659 (37.9)	1,741 (100.0)

資料：文部科学省（2014）。休園数を含む。  
総務省（2015）。市町村数は2014年5月1日現在。

**図 1 保育所・幼稚園の利用児数の動向**



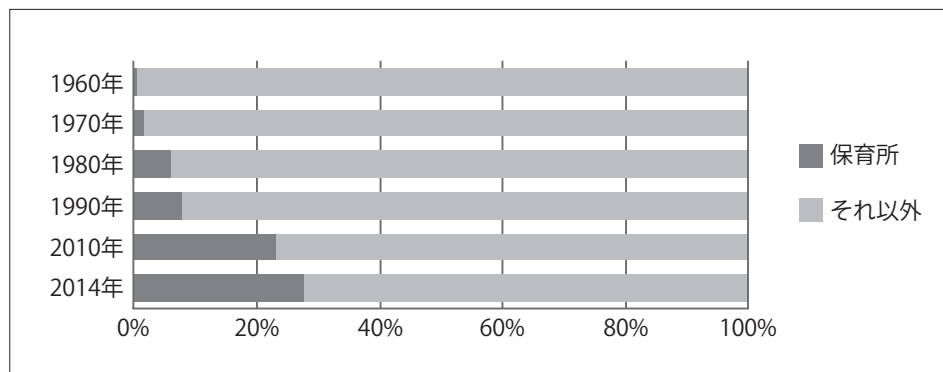
資料：文部科学省（2014）。

**5) 取り残されたままの地域子育て支援**

1987年に保育所機能強化費が予算化されて以降、施策としての地域子育て支援は、長らく保育所を中心に展開してきた。現在では保育所にも幼稚園

にも、法律で地域子育て支援が努力義務として位置づけられている。しかしながら、就学前の子ども全体では4割強、3歳未満児だけでみると7割以上が在宅子育て層であり、いまだにこの層に十分に手が届いているとはいえない（図2）。

図2 就学前の子どもの居場所（3歳未満児）



資料：厚生労働省、社会福祉施設等調査、人口動態統計調査各年版

## 2. 子ども・子育て支援制度の課題

### 1) 就学前の子どもの育つ場の確保

社会的使命を終えた資源が減少することは仕方がないかも知れない。しかしながら、子どもの生活からするとこれは深刻な問題で、保育所と幼稚園の二元化制度を維持すると、幼稚園のない地域では、「保育の必要のない子」は、小学校入学まで日常的に集団で育つ場がなくなることになる。

少子化による人口減少、就労化による人口の都市集中、両者の結果として、地方における幼稚園の減少への対応は、従来はあまり意識されてこなかった、きわめて大きな政策課題である。すでに幼稚園がほぼなくなっている自治体においては、これは、保育所の課題であり、現実には認定こども園への移行により、これに対応するしかない。

### 2) 待機児童の解消

地域的に限定されているとはいえ、待機児童を抱える家庭にとってこれは生活の維持に関わる非常に大きな問題である。待機児童を保護者の側からみると、市町村が保育の実施責任を果たしていない証左であり、保護者の保育所利用権を侵害しているといえる。結果として、その一部は、適切な環境のもとで子どもが育つ権利を侵害することになる。

認可外保育施設の利用に追い込まれている子どもはその典型である。地域型保育給付に基づく事業や市町村単費等による認可外保育施設は、定義上、待機児童には含まれないが、そこを積極的に希望する場合でない限り、このことには変わりはない。

### 3) 就学前教育の対等性の確保

保育所も幼稚園も、少なくとも「保育」を目的とした施設である。法律上の目的の違いは、保育所の場合は、「保育が必要な」という利用要件があること、幼稚園の場合は、「幼児（満3歳以上）」という年齢の下限があることである。

しかしながら、両者の社会的イメージは大きく異なる。保育所は、子どもの養育をおこなっているところ、幼稚園は教育をおこなっているところというイメージである。保育所においても、保育所保育指針に基づき、教育は展開されている。教育基本法第11条に規定する幼児期の教育は、保育所においても展開されているというのが国自体の解説にもある。

両者の違いは、保育所の教育は養護と一体的に「保育」として提供されていること。一方、幼稚園では、義務教育及びその後の教育の基礎を培う「保育」として提供されていることである。制度上、「義務教育及びその後の教育の基礎を培う」という規定が、学校教育か否か、すなわち学校か

否かを区別する根拠となる。逆にいうと、保育所の子どもたちは「義務教育及びその後の教育の基礎を培う」教育を受けることなく、小学校に入学することになり、明らかに対等性に欠けている。

#### 4) 教育と保育の一体的提供施設としての認定 こども園の推進

子ども・子育て支援制度では、制度全体の完全一体化ではないが、幼保連携型認定こども園という一体化施設という選択肢が事業者側に与えられた。これについては、様々な批判もあるが、反対派も積極派もともに理論的支柱としている倉橋惣三（日本保育学会初代会長）は、「保育所と幼稚園とは、子どもの教育の場所として、何の差別のないことを、つまり幼児の社会境遇によって教育使命には（ママ）少しも差別してならないこと」（倉橋1953：147）と明記している。これを一体化とまで読み込むかどうかは別として、「教育的使命」は共通であることが少なくとも主張されている。

シュアスタートやストロングスタートなど、初期の教育の重要性が世界的に指摘されている。かつ日本では、子どもの貧困率が高く、その世代間連鎖の断絶において、教育が大きな意味をもつと指摘されている。にもかかわらず、教育関係者は、保育と教育の用語の整理過程において、共通性よりも異質性を強調することで、幼稚園の優位性を主張する結果となり、「学校」教育保障が一部の子どもに限定されるという矛盾に陥っていることへの気づきが、残念ながら乏しいと感じられる。

#### 5) 子育て支援の推進と明確化

マスコミを通じて紹介される子ども・子育て支援制度の情報や評価は、待機児童対策や認定こども園制度が中心である。しかしながら、日本の今後数十年を考えた場合に、この制度において、少なくともこれらと同等、あるいはそれ以上に語られるべきは、子ども過疎地の問題や、地域におけ

る子育て支援の問題である。

子育て支援については、保育所および幼稚園において、努力義務あるいは努力目標として位置付けられていた。これに加え、児童福祉法では地域子育て支援拠点事業を法定化し、社会福祉法上の第2種社会福祉事業としている。これら、3つの事業の内容は、保育所は「保育」、幼稚園は「幼児期の教育」、拠点事業では「子育て」と、その対象はそれぞれの事業目的に即した内容とはなっているが、方法はいずれも「相談」、「助言」、「情報提供」であり、子育て支援としての専門性が不明確となっている。

さらに、保育士については、「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」いわゆる保育指導または保護者指導が職務としても位置づけられていた。養成課程でもこれに対応する科目が必修とされていたが、幼稚園教諭については、そのことが明記されていない。結果として、養成課程での対応もない。拠点事業においては、「子育て支援に関して意欲があり、子育てに関する知識・経験を有する」という専門性を前提としない従事者配置となっている。

### 3. 子ども・子育て支援制度の評価

2015年4月、子ども・子育て支援制度は、本格実施となった。まだ始まったばかりであり、現場の動きは必ずしも敏感ではないが、少なくとも制度設計の基本はできあがった。最後に、筆者が掲げた5つの課題と制度設計との関係は、どのように評価できるのか、この点について、順に簡単に検討しておく。

#### 1) 就学前の子どもの育ちの確保

幼稚園が利用できない地域の拡大が予想されるなかで、育ちの場の確保は、保育所を中心とした対応となる。すなわち、保育所が幼保連携型認定こども園に移行すると、少なくとも子ども過疎地においても子どもの育ちの場を残すことが可能と

なる。さらに子どもが減少した地域では、小規模保育事業や家庭的保育という公的な保育制度が実現した。この点では、子ども・子育て支援制度は評価できる。ただし、開始時点では地方の保育所の動きが必ずしも活発でなく、保育関係者の理解が求められる。

さらに、このような地域では、教育標準時間後に帰宅しても、地域に同年代の子どもはほとんどいないと考えられる。子どもの育ちという視点からは、教育標準時間終了後も、引き続き子どもが仲間と育ち合うことのできる環境を整えるためには、国制度において、少なくとも、地域子ども・子育て支援事業枠での支出、あるいは市町村が一般財源から積極的に予算を確保して、子どもの育ちを保障することが必要である。

## 2) 待機児童の解消

待機児童の解消は、社会的にはもっとも期待が高かったものである。新しい制度では、保育所型認定こども園以外の認定こども園、および地域型保育事業とりわけ小規模保育事業の設置を積極的に図ることで、待機児童は減少する可能性がある。幼稚園が3歳以上のみで認定こども園を作ることには、この観点からは無意味であり、幼稚園が3歳未満枠を設定して認定こども園に参入するための、参入障壁の緩和、あるいは積極的誘導策が求められる。また、保育所や幼保連携型認定こども園設置の障壁となっている、保育士不足、保育士の労働環境の改善、さらには、保育所と地域社会・地域住民との共存への具体的支援策も避けて通ることはできない。

新たな課題となるのは、保育の必要性の認定要件が比較的緩やかであるため、子育て家庭のこの制度への理解が進むと、さらに待機児童が増加する可能性があるという点である。

## 3) 就学前教育の対等性の確保

幼保連携型認定こども園は教育基本法に基づく

教育を提供する学校となり、学校教育が保障されることとなった。この点は評価できるが、一方で、保育所や保育所型認定こども園においては、学校教育としての教育あるいは「義務教育の基礎を培う」という位置付けの教育は提供できず、引き続き、保育所保育指針において「養護と教育の一体的提供としての保育」という、保育のなかに埋め込まれた教育を提供するという状況のままである。別の見方をすると、教育基本法に基づく教育（幼保連携型認定こども園）、学校教育法に基づく教育（幼稚園、幼稚園型認定こども園）、保育のなかに埋め込まれた教育（保育所、保育所型認定こども園）、の3つが今後は存在するということでもあり、制度上対等な状況は確保できたとはいえない。

## 4) 幼保連携型認定こども園の推進

認定こども園の設置数は、ようやく4,000施設を超えたが、その推進は自治体間でかなり差がある。また、2014年度までは、私立幼稚園中心の動きであったが、2015年には社会福祉法人の動きが一気に加速した。これによって、就学前の学校教育の量的中心が幼稚園から幼保連携型認定こども園に移行した自治体も増えつつある。しかも、その中身は元保育所ということである。

子どもの育ちにとって教育は重要であり、かつ、子どもの貧困の予防に有効であるということが国際的にも明らかになってきている。幼保連携型認定こども園はこれに貢献できるものであり、移行した保育所関係者の責任は重い。

憲法第89条では、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」としている。たとえば私学助成といえども、原資は税金であることを、学校法人関係者は忘れてはならない。

就学前の学校教育は、施設数で6割強、子ども

表2 設置主体別学校の割合

	国立		公立		私立		計	
	施設	子ども	施設	子ども	施設	子ども	施設数	子ども数
幼稚園	0.4	0.4	36.5	17.0	63.1	82.7	100.0 (12,905)	100.0 (1,557,461)
小学校	0.4	0.6	98.6	98.2	1.1	1.2	100.0 (20,852)	100.0 (6,600,006)
中学校	0.7	0.9	92.0	92.1	7.4	7.0	100.0 (10,557)	100.0 (3,504,334)
高等学校	0.4	0.4	73.0	68.5	26.7	31.1	100.0 (5,014)	100.0 (3,365,508)
短大・大学	7.6	20.5	9.8	5.2	82.7	74.3	100.0 (1,133)	100.0 (2,992,063)

\*高等学校には中等学校、短大・大学には、大学院を含む。  
資料：文部科学省（2014）、平成26年度学校基本調査。

数で8割強が私立幼稚園で提供されており、義務教育とは全く異なる事情にある（表2）。私立幼稚園は民間ではあるが、公教育であるという自覚が強く求められる。

#### 5) 子育て支援の推進と明確化

子ども・子育て支援制度における子育て支援は、従来の保育所における努力義務、幼稚園における努力目標、地域子育て支援拠点事業による実施義務に加え、幼保連携型認定こども園における実施義務、地域子ども・子育て支援事業の枠組みの中での利用者支援事業など、事業の種類としてはかなり充実した。また、より専門性を高めるため、子育て支援員の配置や研修の実施など、質を高めるための努力もみられる。

とりわけ、利用者支援事業は、地域のすべての子どもとその保護者の支援を図る事業として期待が高い。しかしながら、この事業もまた、「子ども及びその保護者が、確実に子ども・子育て支援給付を受け、及び地域子ども・子育て支援事業その他の子ども・子育て支援を円滑に利用できるよう、子ども及びその保護者の身近な場所において、地域の子ども・子育て支援に関する各般の問題につき、子ども又は子どもの保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うとともに、関係機関との連絡調整その他の内閣府令で定める便宜の提供を総合的に行う事業」（子ども・子育て

支援法第59条第1項第1号）と、相談、助言、情報提供を主たる業務内容とするものとなったため、子育て支援の専門性や業務分担がさらに複雑となった。

#### 4. 市町村の役割

子ども・子育て支援制度に関する国民一般の関心は必ずしも高いとはいえないというのが実感である。マスコミの報道が、待機児童対策や幼保一体化中心におこなわれていることがその主たる要因で、子育て家庭の問題としてとらえられがちである。消費税とのリンクが語られると、時には保護者責任を強調する否定的な意見さえ散見されることがある。

住民への周知の役割は、国、都道府県、市町村の責務である。とりわけ、今後とも国を維持していくためには、子育て世代以外への計画理念と意義の周知は必須である。市町村には、計画に基づくサービスの整備のみならず、市町村の将来像を見据えた計画の見直しという視点ももつ必要がある。とりわけ、認定こども園に向けての変革は急務である。

守るべきは、保育所や幼稚園の歴史ではない。未来を生きる子どもたちの生活と社会である。日本の少子化は、今それほどの危機となっていることを、国民全体が意識する必要がある。これは、新時代の子育ての社会化であると信じている。