

2015 年度

学士論文

日本の保育サービスはなぜ多様化しないのか
—家庭的保育事業と保育所をめぐる政策過程分析—

一橋大学社会学部

4112078U

小泉 莉紗子

田中拓道ゼミナール

目次

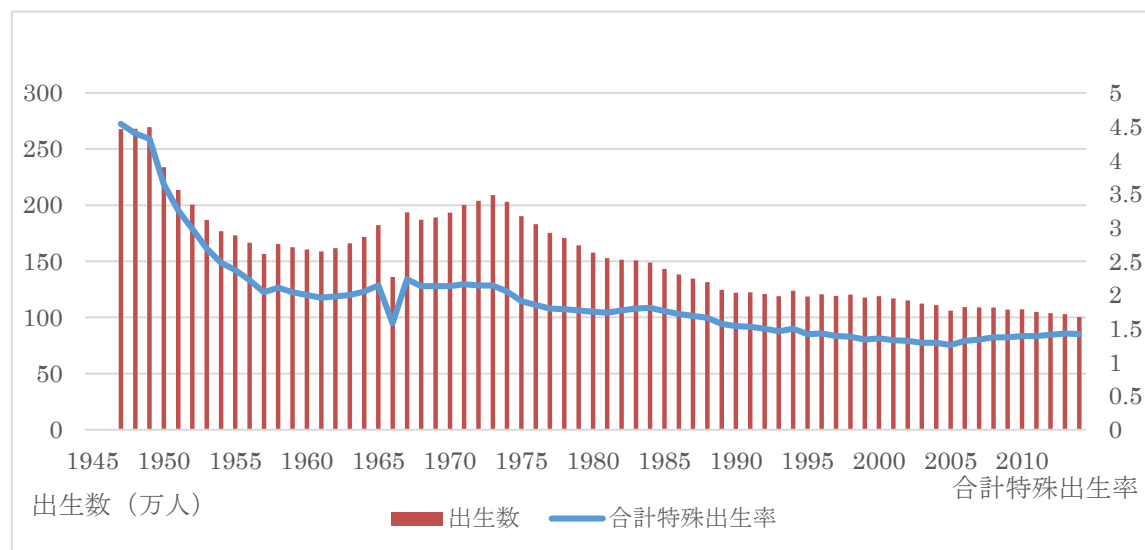
序章 問題の所在.....	2
第1節 日本における少子化の現状.....	2
第2節 日本における少子化対策の変遷	3
第1章 日本とフランスの保育サービスの比較	6
第1節 フランスの保育サービス	6
(1) 自由選択の保障.....	6
(2) 保育ママが促進された背景.....	8
第2節 日本の家庭的保育	9
(1) 日本における家庭的保育の現況と沿革	9
(2) 日本で家庭的保育が普及しなかった原因の検討.....	11
第3節 本稿の問いと仮説	13
第2章 少子化対策と保育制度改革.....	16
第1節 少子化の社会問題化と保育サービス拡充（1990 年代初頭～2000 年代初頭）	16
第2節 保育サービス中心の少子化対策の見直し（2000 年代）	23
第3節 本章のまとめ.....	28
第3章 少子化対策における家庭的保育の変遷	29
第1節 家庭的保育の国庫補助事業化（～2000 年）	29
第2節 家庭的保育事業の見直しと児童福祉法による法定化（～2010 年）	32
第3節 本章のまとめ.....	39
終章.....	40
第1節 本稿のまとめ.....	40
第2節 今後の課題	43
参考文献	44

序章 問題の所在

第1節 日本における少子化の現状

2014年度の日本の合計特殊出生率は1.42である（厚生労働省 2015a）。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、我が国の総人口は2010年の1億2806万人から長期の人口減少過程に入り、2048年には1億人を割って9913万人、約50年後の2060年には8674万人になると見込まれている¹。また、人口減少がこのまま進めば、2050年には現在人が住んでいる居住地域の6割以上の地域で人口が半分以下に減少し、うち2割の地域では無居住化するとも推計されている（国土交通省 2014）。少子化は一国の存続を左右する深刻な問題であると言える。戦後日本の合計特殊出生率は、第1次ベビーブーム期である1947年から1949年には4.3を超えていたが、1950年以降急激に低下した。その後ほぼ2.1台で推移し、1975年に2.0を下回ってからは再び低下し始めた。1989年には、それまでの最低記録である1966年の数値を下回る1.57を記録、2005年には過去最低である1.26まで落ち込んだ（内閣府 2015a）。日本の出生数と合計特殊出生率の推移を示したのが図0-1である。

図 0-1 日本の出生数と合計特殊出生率の推移



出典：厚生労働省「平成26年（2014）人口動態統計（確定数）の概況」より作成

低出生率の要因については、長時間労働などの日本の雇用慣行、平成の大不況、非正規労

¹ 一般に将来推計人口として利用されている中位推計（出生中位・死亡中位）による。

働者・フリーターの増加、伝統的家族・ジェンダー観など諸説ある（阿藤 2010）。その中でも時代変化に伴う子育て負担の増加は、かねてより指摘されてきた。平成 26 年版厚生労働白書には、「少子化や核家族化の進行、地域のつながりの希薄化など、社会環境が変化する中で、身近な地域に相談できる相手がいないなど、子育てが孤立化することにより、その負担感が増大している。」と記されている（厚生労働省 2014: 265）。ここでいう子育ての負担感とは、親の子育てを支える存在がいないことを懸念して言われている。また、同白書に記載される「子ども・子育てビジョン」では、家族や親が子育てを担うことが個人に過重な負担になっていると指摘し、働き方の改善や地域のネットワークの構築、貧困の解消などを行い社会全体で子育てを支えるべきだとしている。

こうした子育て負担を取り除くべく、我が国の少子化対策は、保育サービスの充実等仕事と家庭の両立支援を中心に展開してきた。しかし政策実施後の結果を見ると、その政策は不十分だったと言わざるを得ない。出生率は低いまま停滞しており、また夫婦の約 45% の理想である 3 人以上の子供を持つことが実現できていないのが現状である。

少子化政策自体を見ても課題は多い。特に保育サービスの充実が少子化対策の鍵を握っており、その対応が急がれる。日本では、他の多くの先進国のように女性の労働力率が上がると出生率が上がる、という仕事と子育ての両立が見られない。阿藤（2010）は、1990 年代からの少子化に対する政策努力が報われなかった原因として、家族政策のための財政投入の少なさ、とりわけ両立に直結する保育サービス強化への予算配分の少なさを指摘する（阿藤 2010: 201）。また宇南山（2014）は、育児休業・三世帯同居・保育所の整備状況と女性の結婚・出産により離職との関係を統計的に分析し、女性の結婚・出産と就業の両立可能性を規定するほぼ唯一の決定要因は、保育所の整備状況であることを示した。そして日本では結婚と出産が密接に関連しているため、結婚・出産と就業の両立可能性が高まれば結婚が促進され、結果少子化の解消にも一定の効果があると主張する。

たしかに日本の育児休業制度や児童手当は他先進国と比べて貧弱であり、こちらにも力を入れていく必要がある。しかし仕事と子育ての両立に保育サービスは不可欠であり、また両立可能性が高まれば出生率向上につながる可能性が高いという事実から、本稿では少子化対策の中核として保育サービスを扱う。

第 2 節 日本における少子化対策の変遷

本節では、1990 年初頭から 2010 年までの少子化対策を概観する。

少子化に対する政府の本格的な取り組みは、1989 年の過去最低出生率への危機感「1.57 ショック」²を機に始まった。1990 年に内閣内政審議室は「健やかに子どもを育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」を設置し、1991 年に「健やかに子どもを生み育てる環

² 1.57 ショックとは、1989 年の合計特殊出生率が 1.57 と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった 1966 年の合計特殊出生率 1.58 を下回ったことが判明したときの衝撃を指している。

境づくりについて」という政策綱領文書を発表した。この文書では、出生率低下の問題はプライバシーに関わる問題のためあくまでも結婚や子育てに意欲を持つ若い人を支える環境づくりを進めるべきとされた（阿藤 2005: 40）。1992年には家族政策の最初の変化となる育児休業制度導入が実施された。以後育児休業制度は所得補償や期間延長など拡充が進められることになる。

1994年には今後10年の基本的方向と重点施策を定めた「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（通称「エンゼルプラン」）が策定された。そして、エンゼルプランを実施するために「緊急保育対策等5か年事業」が打ち出され、1999年度を目標年次として整備が進められた。この事業を経て、0～2歳の保育所における受入枠は11.3万人増、通常の11時間を超える延長保育は3476ヶ所増など、目標には及ばぬものの一定の保育規模拡大がなされた（厚生省 2000）。その後、1999年12月、「少子化対策推進基本方針」と、この方針に基づく重点施策の具体的実施計画として「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」（通称「新エンゼルプラン」）が策定された。新エンゼルプランは、エンゼルプランと緊急保育対策等5か年事業を見直して作成された新たな5か年計画である。これまでの保育に加え、雇用、母子保健、相談、教育等の事業も記された多様な計画となった。また2001年には「仕事と子育ての両立支援策の方針について」を閣議決定し、その中で「待機児童ゼロ作戦」を掲げた。作戦の内容は「保育所、保育ママ、自治体におけるさまざまな単独施策、幼稚園における預かり保育等を活用し、潜在を含めた待機児童を解消するため、待機児童の多い地域を中心に、2002年度中に5万人、さら2004年度までに10万人、計15万人の受け入れ児童数の増大を図る。」という、具体的数値を掲げた大胆なものであった（内閣府男女共同参画局 2001）。しかしこの取り組みの成果は芳しいものではなかった。保育所における受け入れ児童は2002年度から2004年度までの3年間で15.6万人増やすことに成功したが、肝心の待機児童数は2002年4月の2.5万人から2005年4月の2.3万人と微減であった（内閣府 2005）。

2002年に国立社会保障・人口問題研究所が発表した将来推計人口は、少子化の進展の深刻さを改めて浮き彫りにした。この年に発表された将来人口推計は1997年の推計から減少し、その要因として未婚化に加えて夫婦出生率の低下が指摘された。未婚化・晩婚化では人口減少を説明できなくなり、少子化対策は新たな対応を迫られることになった（守泉 2008: 127）。翌年2003年には、家庭や地域の子育て力の低下に対応することを目的に「次世代育成支援対策推進法」が制定された。同法は、地方公共団体及び事業主が、次世代育成支援を促進するための行動計画を策定・実施することを定めている。また、同年議員立法により少子化社会対策基本法が成立し、これに基づき2004年に少子化対策大綱が策定された。2003年に成立した少子化関連二法は、出生率上昇が目的だと明言している点でこれまでの政策とは異なる（阿藤 2005: 43）。また、大綱に盛り込まれた施策実施のための5か年計画「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン）が作成された。

2005 年には、1899 (明治 32) 年に人口動態の統計をとり始めて以来初めて出生数が死亡数を下回り、出生数は 106 万人、合計特殊出生率は 1.26 と、いずれも過去最低を記録した。政府は想定外の少子化の進行に直面し、少子化対策を抜本的に見直すことになる。2006 年 6 月、少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が決定された。

ここで政府は「従来の対策のみでは、少子化の流れを変えることはできなかった」と政策の不充分さを認め、少子化の背景にある意識の問い直しや、家族の重要性の再認識を促すと宣言した。「新しい少子化対策について」では、「家族の日」・「家族の週間」の制定などによる家族・地域のきずなの再生、「妊娠・出産から高校・大学生になるまで」の総合的子育て支援の実施が盛り込まれた (内閣府 2006)。これまでの政策と比べると新鮮な事業も多く、2006 年に出生率が 1.32 と 1.3 台に回復したことをこの一連の政策の成果とする見方もあった (増田 2008)。しかし「日本の将来推計人口」で示された少子高齢化についての厳しい見通しや社会保障審議会の「人口構造の変化に関する特別部会」の議論の整理等を踏まえ、2007 年、少子化社会対策会議において「子どもと家族を応援する日本」重点戦略 (以下「重点戦略」) が取りまとめられた。重点戦略では、就労と出産・子育ての二者択一構造を解決するために「働き方の見直しによる仕事と生活の調和 (ワーク・ライフ・バランス) の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」に同時並行的に取り組む必要があるとされた。ワーク・ライフ・バランスについては 2007 年 12 月、「仕事と生活の調和 (ワーク・ライフ・バランス) 憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が政労使の代表らによる「仕事と生活の調和推進官民トップ会議」において決定された。また、重点戦略を踏まえ、政府は 2008 年に「新待機児童ゼロ作戦」を発表し、保育所の質・量の強化を宣言した。2009 年には内閣府に「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」が設置され、少子化対策担当大臣の下、全 10 回の会合、地方での懇談、大学生との公開討論会を開催し、提言「“みんなの” 少子化対策」をまとめた。この提言は、結婚・出産・子育ては危機にあり、今がその対策の最後のチャンスだと警笛を鳴らした。2010 年 1 月には少子化社会対策大綱 (「子ども・子育てビジョン」) の閣議決定と共に少子化社会対策会議の下に、「子ども・子育て新システム検討会議」が発足し、新たな子育て支援の制度について検討が開始された。この新制度の検討は政権交代後も継続し、2012 年 3 月に「子ども・子育て新システムに関する基本制度」の決定、子ども・子育て支援法等の 3 法案の成立を経て、2015 年 4 月 1 日から「子ども・子育て支援新制度」が実施された。「子ども・子育て支援新制度」は保育サービスの財政支援の一本化、認定こども園制度の改善、地域の子ども・子育て支援の充実の 3 点を主要政策に据えて実施されている。

以上、今日までの日本の少子化対策を概観した。20 年にわたり保育サービス拡充を中心に展開された少子化対策は、なぜ出生率の回復に結びつかなかったのか。次章では、日本と類似した福祉レジームに属しながら、出生率の回復に成功したフランスの保育政策を分析する。日本とフランスの保育制度の比較から、日本における保育の問題点を指摘する。

第 1 章 日本とフランスの保育サービスの比較

第 1 章では日本とフランスの保育サービスを比較した上で、本稿の問いと仮説を示す。第 1 節ではフランスの保育サービスの特徴である「自由選択」と、それを支える保育ママ制度について記し、フランスが少子化を克服した要因は多様な保育サービスにあると述べる。第 2 節では日本における家庭的保育事業の変遷を概観した後、日本で少子化対策として家庭的保育が普及しなかった原因を検討する。第 3 節では本稿の問いと仮説を提示する。

第 1 節 フランスの保育サービス

(1) 自由選択の保障

フランスと日本の福祉サービスには共通点が多い。福祉国家を 3 つに分類したエスピン・アンデルセンは、フランスを「保守主義レジーム」に、日本を「自由主義レジーム」と「保守主義レジーム」の組み合わせだと位置づけた（エスピン・アンデルセン 2001）。保守主義レジームは、市場や国家ではなく、家族や職域団体、地域コミュニティが福祉を提供するという特徴を持つ。日本は大企業が福祉機能を内部化しているという点は自由主義的だが、家族への依存が強いという点で保守主義レジームの特徴を有すると言える。また、生活保障システムを労働市場に着目して類型化した大沢（2007）は、日本と大陸ヨーロッパ諸国を同じ「男性稼ぎ主」型に分類する。この類型に属する国は、労働市場を規制することによって、壮年男性に対して安定的な雇用と妻子を扶養できる「家族賃金」を保障する。家庭責任は妻が担い、それを支援する保育・介護サービス等は低所得層や「保育に欠ける」³とされる例外的な世帯に付与される（大沢 2007）。フランスと日本は、双方とも家族による福祉の充足と限られた国家福祉という特徴から、公的保育サービスは限定的だと認識されてきた。

そのようなフランスは近年、少子化を克服した好例とされることが多い。1993 年に 1.66 まで落ちたフランスの合計特殊出生率は、2010 年には 2.02 に達し、2014 年も 1.98 と高い数値を維持している⁴。その成功は、家族政策の転換に起因すると言われる。2015 年度少子化白書は、出生率を回復した国としてフランスを挙げ、その家族政策を「かつては家族手当等の経済的支援が中心であったが、1990 年代以降、保育の充実へシフトし、その後さらに出産・子育てと就労に関して幅広い選択ができるような環境整備、すなわち『両立支援』を強める方向で政策が進められた。」と称賛する（内閣府 2015a: 23）。

³ 「保育に欠ける」とは、かつて児童福祉法とその施行令により定められていた児童の状態で、保護者が児童を保育することができず、同居の親族も保育できないことを指す。条件としては、保護者が昼間労働することを常態としていること、妊娠中又は出産直後、心身の病、親族の介護、震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていることが規定されていた。2012 年の児童福祉法改正により、現在は「保育に欠ける」の文言は消え、「保育を必要とする」に変更された。現在の保育の必要性の事由はすべての就労、求職中、DV・虐待の恐れなど、以前より拡大された（内閣府 2015b）。本稿では改正前の児童福祉法に基づき「保育に欠ける」の文言を使用する。

⁴ OECD Data (<https://data.oecd.org/>)

フランスの家族政策の特徴として、育児における「自由選択」の保障があげられる。「自由選択」の保障とは、就業と家庭との間で個人が自由に選ぶ生活スタイルを国が支援するということである。この言葉は 1990 年代以後のフランスの家族政策のキーワードとなった。フランスはかつて、低所得の女性向けの経済的支援が手厚く、これが子どもを持つ女性の労働市場退出を余儀なくしていた。しかし、2004 年に育児親手当と公認保育ママ雇用家族援助手当・自宅保育手当を統合され、給付の所得制限の緩和と給付額の引上げが行われた。この改正によって女性は働くことを選択しやすくなった。現在のフランスの家族給付は、対象者に普遍的に給付される基礎給付と、就業状態や保育サービス利用の有無によって支給される補足給付の二階建てになっており、この構造がライフスタイルの選択を可能にしている（千田 2013: 27-8）。保育サービスに関しては、フランスでは 3 歳以上はほぼ全員が日本の幼稚園にあたる保育学校に入学することができる。また、幼児教育だけでなく、低年齢からの保育も普及しており、その選択肢は多様である。そのうち最も主要な保育サービスは保育ママと呼ばれる保育者の在宅保育サービスであり、他に集団保育所、一次託児所、幼稚園、家庭保育所、ベビーシッターなどが利用可能となっている（柳沢 2007）。

フランスの「自由選択」を支えるのが、保育サービスの中核である保育ママ制度である。2007 年に実施された調査によると、フランスの 3 歳未満の子どもうち 20%が認定保育ママ、8%が保育所等で集団保育による保育を受けている（自治体国際化協会パリ事務所 2012: 39-40）。フランスの保育サービスの中で保育ママが優位にあることが分かる。欧米諸国の保育制度では、家庭的保育が施設型保育と併存していることが多い。例えばデンマーク・スウェーデン・カナダでは施設保育の不足を補う形で家庭的保育が制度化、存続している（汐見編 2003）。イギリスでは「チャイルドドマインダー」という国家職業基準資格保有者が、家庭的保育のプロとして保育するサービスが普及している⁵。フランスの保育ママ制度は 1977 年に職業認定制度が導入され、1990 年初頭の制度改革によってサービス利用者が大幅に拡大した。改革の中身は保育ママ利用者への補助金や保育ママの認定条件の整備であり、これが功を奏して利用者は 1990 年から 2007 年までに 4 倍に増えた（宮本 2011）。また、2007 年からは「乳幼児計画」と題して、急増する乳幼児の保育の受入体制の強化を図るため、認定保育ママのさらなる増員に加えて保育所定員を毎年 1 万 2 千人増やす取り組みが行われた（神尾 2007: 54）。フランスで保育ママになるための資格要件は無いが、合計 120 時間の研修を受け、県の認定を受ける必要がある。保育ママによる保育には 2 つの方法がある。1 つは、市町村または民間団体の運営する家庭保育所に雇用される保育ママに預ける方法、もう 1 つは直接親と保育ママとの間で労働契約を結んで保育ママに預ける方法である。利用者は市役所によって作成された保育ママのリストをもとに、県所管の母子保護センターで申し込むことになる（神尾 2007: 47-8）。

以上のような育児における「自由選択」が、フランスの出生率回復を促したと言える。一方で、同国の出生率の高さは違う要因によるとの主張も存在する。そのひとつに、移民が出

⁵ NPO 法人日本チャイルドドマインダー協会ホームページ

生率を押し上げているという論がある。確かに、2008 年のフランスの出生率 2.01 の内訳を見ると、フランス国籍の母親の出生率は 1.90、外国籍の母親の出生率は 3.46、特に欧州連合以外の国の国籍を持つ母親の出生率は 3.99 となっている。一見すると、外国籍の母親の出生率が全体の数値を底上げしたとも取れる。しかし、母親の 87%はフランス国籍であること、フランス国籍の母親の出生率が 1.90 と高位に位置していることを考えると、移民の出生率のみでフランス全体の高出生率を説明するのは不十分である（自治体国際化協会パリ事務所 2012: 7-8）。また、高い出生率が婚外子への寛容さで説明されることもある。フランスでは 1999 年に、共同生活を営むカップルが交わす契約 PACS（連帯市民協約：Pacte Civil de Solidarité）が法制化された。この法整備が婚外子を増加させ、出生率が上昇したとするのがその主張である。しかし、PACS が法制化された 1999 年以前から婚外子の割合が規則的に上昇していることを考えると、その可能性は低い（自治体国際化協会パリ事務所 2012: 10-2）。これらの事実を踏まえると、やはり「自由選択」を可能にする保育サービスが、フランスの出生率を上昇させたと考えられる。

(2) 保育ママが促進された背景

自由選択を保障する育児支援が、フランスの出生率を引き上げたと前述した。しかし、フランスは出生率回復を主眼に保育ママを推進したわけではない。むしろ 1980 年代からの急激なインフレに伴う失業率を下げるために、保育ママが促進されたという背景がある。

フランスは 1980 年代に施設保育ではなく、ナニーや保育ママなどの非施設型保育に重点を移した。この保育政策は雇用戦略の一環として行われている。政府は保育者を雇う親に助成金を出す一方、育児休業を取る親にも手厚い補助を行い、彼らが労働市場から退出するのを促すことで失業率を下げようと試みた（Morel 2007）。

1990 年初頭に行われた保育ママ制度の再編は、保育ママを雇用する親の負担の軽減、保育ママの経済的負担の軽減、保育ママの認定条件の整備、の 3 つから成る。親の負担軽減については、1990 年の認定保育ママ雇用家族補助（AFEAMA）の創設や、保育ママ関連支出についての税額控除、社会保険の戸主拠出を国が肩代わりする仕組みが整えられた。保育ママに対しては、1992 年に賃金が引き上げられ、また職業訓練や認定制度が整備されるなど、正規の職業としての確立が目指された。2003 年に AFEAMA は乳幼児受け入れ給付（PAJE）に再編され、保育方法自由選択補足手当（CMG）が AFEAMA を引き継ぐことになる（宮本 2011: 299-302）。PAJE は育児に関して選択の自由をより考慮したものになっており、育児休業後の女性が労働市場に再参入することを促す狙いがあった（Morel 2007: 626）。

家族政策を充実させた結果、70 年代には 20 歳代前半から 30 歳代後半にかけて女性の労働参加率は低下していたが、80 年代、90 年代にはこの世代を中心に女性の労働参加率は上昇し、05 年には 25 歳から 54 歳までの女性の労働参加率は 80.7%とヨーロッパ諸国と比較しても高い水準に達した。フランスは高失業率を抱えながらも、特に出産・育児期の女性の

労働参加率の上昇に成功した（内閣府 2007）。

フランスは認定保育ママに関して労使双方の制度を整備することで、少ない財政支出で必要な保育サービスを整備すると同時に、女性の雇用を増やすことを目指した。保育ママの担い手と利用者が共に増加することが女性の労働力化につながるとして、保育ママ制度は推進されたのである。このような女性の就業という観点により、保育ママはフランスの主流保育サービスとしての地位を確立した。

第2節 日本の家庭的保育

（1）日本における家庭的保育の現況と沿革

日本における家庭的保育の変遷と現状を見ていく。家庭的保育とは通称「保育ママ」と言われる有償保育サービスで、保育者の自宅で主に少人数の乳幼児を保育する形態を指す。日本では少子化問題を機に再注目され、2010 年から「家庭的保育事業」として児童福祉法に明記されるようになった。しかし保育サービスの中で、家庭的保育は常に周辺的な位置づけにあった。

フランスでは保育ママが最も主流の保育サービスであるが、日本においてその普及率は低い。家庭的保育の利用児童数を見ると、国庫補助事業は 6618 人で地方単独事業は 2685 人（2013 年度）である（全国保育団体連絡会・保育研究所編 2015）。認可保育所の利用児童数 277 万人（2014 年）と比べるとその規模の小ささが分かる。日本とフランスの 3 歳未満児の保育方法を比較したのが表 1-1 である。

表 1-1 3 歳未満児の保育方法（3 歳未満の人口に占める割合）

【日本（2013 年）】		【フランス（2007 年）】	
保育所	21.3%	集団保育	8%
家庭的保育	0.3%	認定保育ママ	20%

出典：フランスは自治体国際化協会パリ事務所（2012）、日本は平成 25 年社会福祉施設等調査、2015 年版保育白書、平成 25 年度人口推計より筆者作成

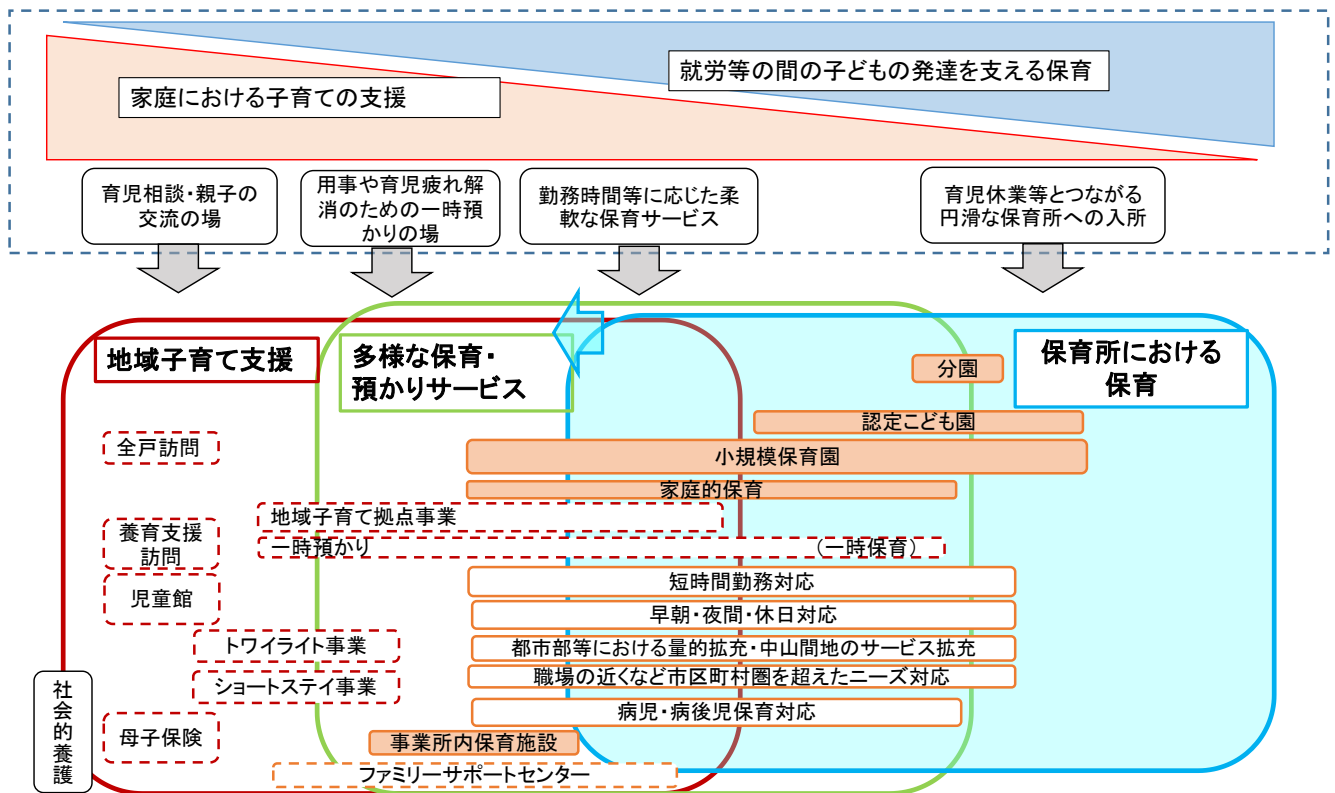
※日本の家庭的保育利用児童の年齢構成は不明だが、0～2 歳の利用児童が多い現状を踏まえ、概ね「3 歳未満児」とみなした。

※フランスの他の保育形態はベビーシッター等 2%、親や親せきが 67%となっている。

日本の家庭的保育は 1950 年に京都市の保育事業「昼間里親」に始まるとされる。その後の家庭的保育は都市部の独自事業として広まった。1958 年に大阪市の「家庭的保育実施要

綱」制定、1960年に神奈川県で「家庭的保育福祉員制度」、東京都で「家庭福祉員制度」、横浜市で「家庭保育福祉員制度」、1965年に川崎市で「家庭福祉員制度」が相次いで開始された。家庭的保育を実施する自治体は1970年代まで増加したが、1980年代には乳幼児保育に取り組む保育所が増えたため、事業を停止・廃止する自治体も現れるなど、その勢いは下火になった。1990年には東京都が家庭福祉員制度に否定的答申を出すという事態も見られた。しかし1991年に全国規模で「家庭的保育ネットワーク」が結成され、保育ママ側からの働きかけにより家庭的保育事業は一定程度維持されることになった（佐野 2013: 2-3）。その後1990年初頭の少子化の社会問題化を契機に、家庭的保育が再び注目され始める。エンゼルプラン発表後には乳幼児保育の拡充が急務とされながら、認可外保育所がなかなか増えない状況が続いていた。増え続ける待機児童に対応するため、1999年に家庭的保育事業は少子化対策臨時特別交付金の対象となり、2000年には新エンゼルプランの規定のもとで国が補助する家庭的保育事業が新設された（福川 2000）。この新制度では、定められた要件を満たすと国から自治体へ補助金が下りる、というものであった。2007年の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議では、家庭的保育事業を法定化すべきという踏み込んだ意見が出た。議論の後児童福祉法が改正され、2010年に家庭的保育は同法上に記された保育事業となった。児童福祉法改正に伴い家庭的保育の実施基準とガイドラインが策定された。実施基準によると、家庭的保育者の要件は保育士または「保育士と同等の知識及び経験を有するものとして市町村長が認める者」と以前より緩和された。また、家庭的保育事業者が連携する保育所を持つことは国庫補助の必須要件ではなり、ガイドラインで市区町村が連携保育所の確保に努めるべきだと規定された。保育者は就学前の児童がいても家庭的保育に従事できるようになった。こうして政府は家庭的保育の門戸を広げたが、家庭的保育が保育所の補完だという方針は崩さなかった。2010年より開始した家庭的保育事業は、かつての保育所不足の応急措置ではないが、保育所の補完であるとの見解がしめされていた。少子化対策特別部会では、部会の議論のポイントに「少子化対策としては、すべての子どもの健やかな育ちを基本に置きつつ、保育・放課後児童クラブ・地域の子育て支援をはじめとするサービスの抜本的拡充が必要」と述べている。「抜本的拡充」を行うことで目指すとしたのが、図1-1に示した「多様な子育て支援のニーズに対応したサービス」である。この図から、新たな保育サービスの中でも、変わらず保育所が重要視されていたことが分かる。

図 1-1 多様な子育て支援のニーズに対応したサービス

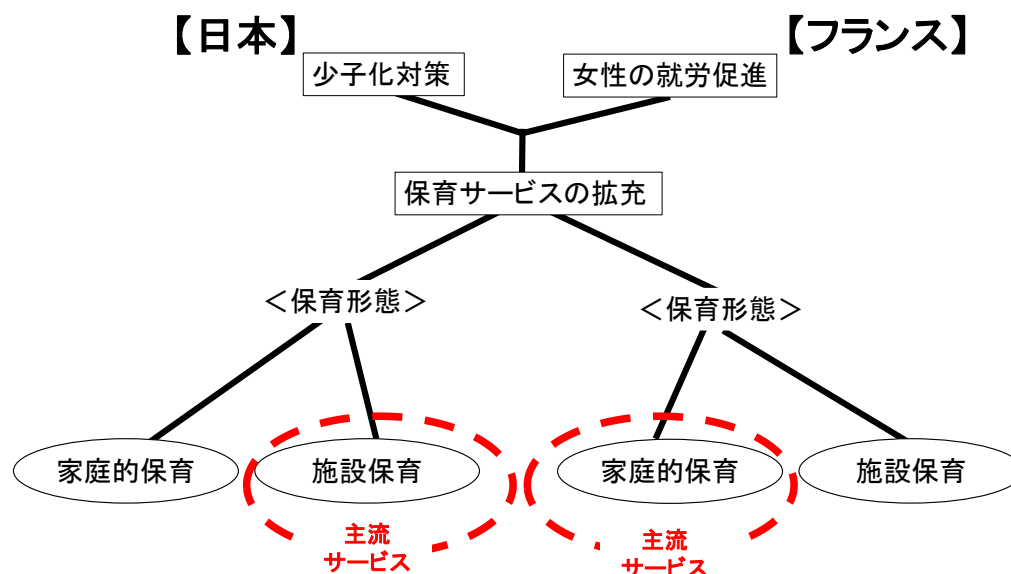


出典：厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会（2009d）
「社会保障審議会少子化対策特別部会におけるこれまでの議論のポイント（事務局整理）」

（2）日本で家庭的保育が普及しなかった原因の検討

日本の家庭的保育事業は、少子化対策の一環である待機児童対策として国政で着目されるようになった。フランスが女性の労働力化を主眼に保育ママを推し進めたのとは異なり、日本は女性の労働力化の結果とも言える待機児童問題に対応するため、家庭的保育を推進した。両国は家庭的保育を推進するにあたり、異なる目的を持っていたのである。では家庭的保育を推進する目的の違いが、日仏間の家庭的保育の重要度に違いを生んだのだろうか。日本とフランスの保育サービスの展開を整理したのが図 1-2 である。

図 1-2 日本とフランスの保育サービス拡充の展開



※筆者作成

フランスにおいて保育ママとは、国にとっては安上がりに供給できる保育サービスであり、担い手にとっては無資格でも研修を経れば働くことができる、参入が容易な労働市場である。この二点が理由で、フランスにおいて保育ママ制度が普及した。日本は少子化対策というフランスとは異なる政策領域で家庭的保育を推進したが、フランスと同様の利点を見出し、家庭的保育を積極的に活用する可能性はあった。例えば現在日本では保育士不足が深刻な問題となる一方で、保育資格を持ちながら資格を利用して働いていない「潜在保育士」が多いという実態がある。保育士資格保有求職者は 32,478 人に及ぶとの統計があり、政府は彼らの活用を進めるとしている。潜在保育士が保育士への就業を希望しない理由に、「賃金が希望と合わない」「休暇が少ない・取りにくい」という勤務条件や、「責任の重さ・事故への不安」「子育てとの両立がむずかしい」「自身への健康・体力の不安」などがある（厚生労働省 2013）。こうした理由のうち、体力や子育てとの両立などは、集団保育よりも家庭的保育の方が従事者の負担が軽くなる可能性がある。日本に女性の就業率向上という目的が無かったとしても、潜在保育士がより復帰しやすい家庭的保育に参入するよう、政府が推し進める動機は存在する。また日本の厳しい財政状況を鑑みると、コストをかけず迅速に保育サービスを整備することを志向するはずであり、そういった観点からも家庭的保育が日本で活用される条件はある。認可保育所において子ども一人あたりの運営費は 0 歳児で約 28 万（東京の公立保育所は約 50 万）、1・2 歳は約 17 万円であり、施設総工費は約 2 億円である。一方家庭的保育での子ども一人当たりの運営費は約 12 万円と大きく差がある。こ

うした運営費等の差から、計算上は同額の予算を投じれば認可保育所よりも家庭的保育の方が多く待機児童を吸収できることになる（松田 2011）。確かに家庭的保育は一度に保育サービスを大量供給することはできないが、こうした低コストというメリットは国政にとって魅力がある。以上を踏まえると、日本で家庭的保育が保育サービスの中で周辺的位置づけになった理由は、その推進目的が女性の就業ではなく少子化対策であったからだ、とは断定できない。むしろ、少子化対策という政策領域の中で、家庭的保育を推進する動機は多々ある。

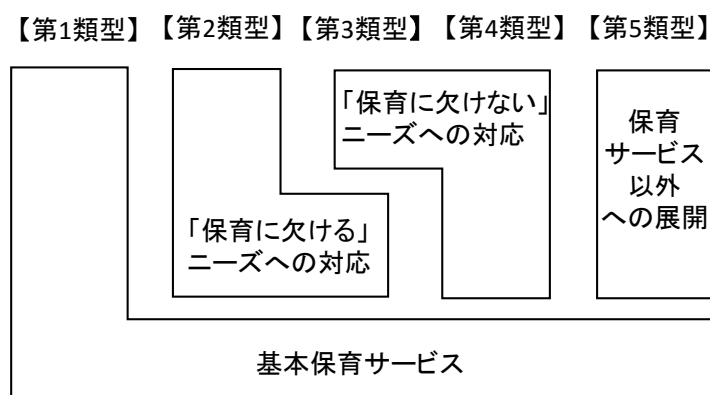
先行研究で言われている別の要因は妥当だろうか。日本が保育所中心の保育サービスになった理由として、畠中（2000）は保育政策に子どもと仕事を持たない女性の視点が希薄なことと、救済的施設とみなし続けたためその重要度が維持されたことを挙げる。つまり、突然の子ども預かりのような専業主婦による保育サービス需要には答える気がなく、また子供にとって暖かい関係を築ける保育を鑑みることには無かったため施設保育中心となった、という論を立てる。宮崎（2008）も、日本の保育制度は専業主婦や育休を取っている人に冷たいと述べている。しかし、近年保育所のサービス対象は「保育に欠けない子」にまで拡大する傾向にある。近所に住む子どもたちへの園庭開放や母親の集いの場の設置など、保育所利用者以外にも開かれた保育所が求められるようになっていく。少子化が社会問題化して間もない 1993 年には、既に国によって「保育所等地域子育てモデル事業」が創設されている。この事業では、市町村長が支援活動の中心となる保育所を指定し、子育て相談や子育てサークルの支援等を実施させる（伊藤ほか 2013）。また 2015 年度に本格始動した「子ども・子育て支援新制度」では、子どもの一時預かり事業や地域子育て支援拠点事業において、引き続き保育所を活用するとされている（内閣府 2015b）。こうした保育所の在り方を考えると、これらの説は不適當である。

また、斎藤（2012）は家庭的保育事業が広まらなかった背景に、一般家庭の家屋構造や 3 歳までの子どもは母親の下で育てられるのが良いという「3 歳児神話」など、社会的・文化的影響があると言う。ただ、この主張だけでは、保育所の乳幼児保育の規模と家庭的保育の規模の差を説明できない。また日本で 3 歳児神話が根強いのであれば、むしろ保育者と親密な関係を築くことができると言われる家庭的保育の方が、集団保育よりも好まれるとも考えられる。それでは、なぜ家庭的保育事業は、日本の保育政策の中で周辺的位置づけにあるのだろうか。

第 3 節 本稿の問いと仮説

本稿の問いを、なぜ家庭的保育事業は、日本の少子化政策の中で周辺的位置づけにあるのか、とする。問いに対する仮説を立てるために、少子化対策の過程で保育ニーズがどう変化したのかを確認する。保育所が提供する保育サービスは変化しており、提供サービスに応じて保育所を 5 つの類型に分類できる（図 1-3）（山縣 2002, 2008）。

図 1-3 保育所が提供するサービスの5類型



出典：山縣（2002：83）

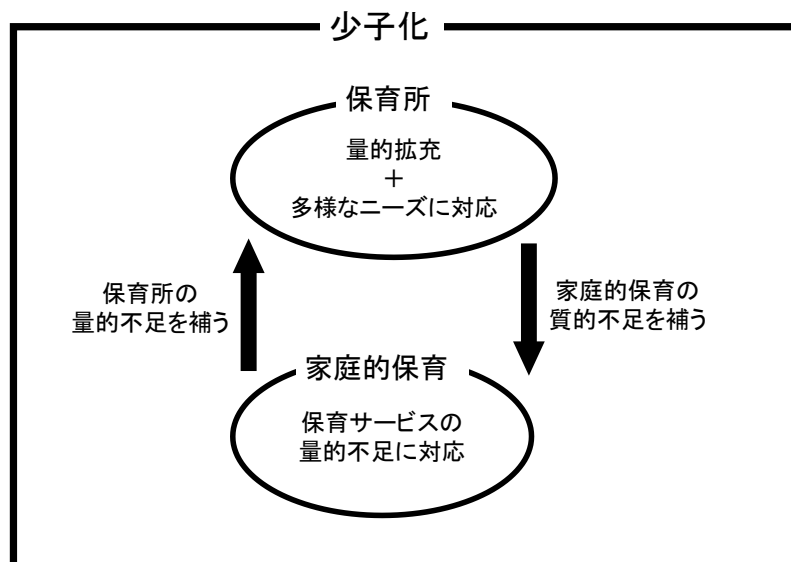
基本保育サービスとは、11 時間保育、乳児からの保育、保育に欠ける子どもへの保育など制度上の基本保育サービスである。「保育に欠ける」ニーズは、延長保育、夜間保育、休日保育、病児保育などの需要を指す。「保育に欠けない」ニーズは、一時保育、地域子育て拠点事業「センター型」、保育所地域活動事業などにあたる。保育サービス以外への展開とは、幼稚園や高齢者施設との統合など、一部実現しつつある新しいサービス形態を指す。これらのサービスの組み合わせによって、戦後の保育所を分類することができる。戦後の保育所は第 1 類型から第 5 類型へと、その事業範囲を拡大した。初め保育所は基本保育サービスのみでスタートし、1990 年前後には女性の就労が増加したため第 2 類型に移行した。その後ほとんどの保育所は第 3 類型に収まった。第 3 類型の保育所は就労以外の社会参加を含む女性の自立支援やいわゆる子育て支援、地域支援の実施を求められる（山縣 2008）。少子化対策が展開されるなかで、保育に対しては量的拡大というニーズに加え、サービス内容の多様化というニーズもあったことが分かる。

保育所に対するニーズが変化するなか、家庭的保育は少子化対策として 1990 年代に再注目され、2000 年以降国の事業として運用された。その役割は「保育に欠ける」子どもを預かり切れない保育所を、量的に補うことにあった。保育所に求められるサービスが変容する中で、家庭的保育は旧来からの保育ニーズである「保育に欠ける」子どもに対応するために登場している。家庭的保育は多様な保育ニーズに対応するよりも、量的不足を補うために制度化されたことになる。

本稿の問いは、なぜ家庭的保育事業は、日本の少子化政策の中で周辺的位置づけにあるのか、である。それに対して、保育所と家庭的保育に求められる保育ニーズの違いから、本稿の問いに対する仮説を立てる。すなわち、保育の多様化というニーズは保育所が担う傍ら、

家庭的保育は保育所を量的に補完するために制度化され、その保育の質は、多様な役割を担う保育所が補完することで成立する仕組みになったため、という仮説である。仮説を図式化したのが図 1-4 である。

図 1-4 少子化対策における家庭的保育と保育所の役割と両者の関係



※筆者作成

保育所が担う役割は少子化対策の中で拡大した。例えば地域の子育て拠点になることや、利用児童以外への対応、保護者への指導など外部に開かれた保育が望ましいとされた。保育所の量的不足を補うために家庭的保育事業は制度化され、保育サービス多様化の施策との視点は薄かった。そのため、家庭的保育の親密性や柔軟性という利点は、密室性や、地域とのつながりを持ちにくいという欠点として指摘されることが多かった。これらの弱点を補う役割を保育所が担ったため、「選択肢の一つとする」と明言された家庭的保育事業は保育を中心とした保育サービスの周縁的位置づけに留まった。第 2 章以降では、保育所と家庭的保育を取り巻く政策過程を追うことで、この仮説を立証する。

本稿の目的と構成は以下の通りである。本論文は、日本において家庭的保育事業が普及しなかった要因を探る。そのことによって、日本の保育サービスが多様化しない理由を分析し、延いてはより良い少子化対策への示唆を得るためである。なお、家庭的保育とは通称「保育ママ」と言われる有償保育サービスであり、保育者の自宅で主に少人数の乳幼児を保育する形態を指す。日本では 2010 年から「家庭的保育」として児童福祉法に明記されている。序章では日本の少子化の現状とこれまでの少子化対策を概観した。ここで、日本は約四半世紀

にわたり様々な対策を続けてきたにも関わらず、少子化を克服できていないことを確認した。第1章では本稿の問いと仮説を示した。まず、少子化を克服したフランスの保育サービスとの比較から、日本の保育サービスの問題点はその選択肢の乏さだと指摘した。次に本稿の目的を、なぜ日本で少子化対策の中で家庭的保育事業が周辺の位置づけにあるのか、という問いに答えることにした。この問いに対し、保育所と家庭的保育に求められる保育ニーズの違いから、本稿の問いに対する仮説を立てた。すなわち、保育の多様化というニーズは保育所が引き受ける傍ら、家庭的保育は保育所を量的に補完するために制度化され、その保育の質は、多様な役割を担う保育所が補完することで成立する仕組みになったため、という仮説である。第2・3章では主に政治的言説に着目し、少子化対策の中で保育所や家庭的保育がどのようなニーズに応え、どのような役目を果たすべきだとされたのかを論じ、仮説を検証する。第2章では、少子化対策の変容の中で保育所がその中心となる過程を記述する。少子化対策の変化の中で、保育所は量的ニーズと多様な保育ニーズの両方に対処することになる経緯を見ていく。第3章では、少子化対策の中で家庭的保育（保育ママ）事業がどう評価され、法定化されたのかを記述する。2000年以降国の後ろ盾を得た家庭的保育事業だが、少子化対策の中では量的に保育所を補完し、質的には保育所に補完されるサービスに位置付けられる過程を見ていく。そして終章で本稿の考察をまとめ、今後の課題を述べる。

第2章 少子化対策と保育制度改革

第2章では、少子化対策の中で保育所がその中核となる過程を見る。第1節では少子化対策の開始から2000年代初頭までを扱う。この時期に延長保育や乳幼児保育等、「保育に欠ける」ニーズを保育所がカバーする体制が確立する。また、子育て不安や地域の子育て支援も保育所が対応を始める。少子化対策の中で、保育所を中核としていく指針が固まる。第2節では、2000年代初頭から2010年までを扱う。さらなる出生率の低下を受け、少子化対策は「すべての子ども」や「子育てを望む社会」をキーワードにその範囲を拡大していく。一方で2000年代後半には現物給付を重視した少子化対策が展開される。その中で保育所は、社会福祉事業の一つとして他の保育サービスと差別化され、子ども・親・地域社会に資することになる。最後に第3節で本章をまとめる。

第1節 少子化の社会問題化と保育サービス拡充（1990年代初頭～2000年代初頭）

本節では、保育サービス中心に少子化対策が展開された2000年代初頭までを扱う。この時期は、保育所の機能拡充が少子化対策の中核を担った。多様なニーズに応える保育サービスは、当初から少子化対策として重要視されていたが、その需要は保育所が引き受けること

になる。その背景には 1980 代の無認可保育施設の社会問題化があった。その後更なるニーズの拡大での対応が見直される度に、保育所が新たな機能を備えることになる。また、子育てにおける地域社会や地方格差が問題視され始めた際も、保育所がこれに対応可能すべきとの見方が示されていった。

少子化対策の始まりと保育改革の模索

保育需要の多様化は、少子化が政策課題となるより前から指摘されてきた。1980 年初頭に顕在化した営利無認可施設、通称「ベビーホテル」での死亡事故等の社会問題は、行政に多様な保育ニーズへの対応を迫った。例えばこの「ベビーホテル問題」を機に、延長保育やモデル事業としての夜間保育、乳幼児保育の所得制限撤廃などが実施された（山縣 2002: 78-9）。その結果、無認可施設は縮小することになった。また、中央児童福祉審議会は 1988 年に作成した「今後の保育対策の推進について意見具申（案）」で、乳児保育・延長保育・夜間保育・障害児保育・一時的保育等の充実が課題だと述べている（厚生省中央児童福祉審議会 1988）。しかし女性の進出が進み始めたばかりのこの時期には、保育需要の多様化の原因は女性が貧困でもないのに働き始めたことであり、その需要は抑制すべきとの意見もあった（中村 2009: 132）。

多様な保育ニーズへの対応が広く合意されたのは、少子化の顕在化がきっかけである。その対応を議論するため、1990 年初頭に保育所の在り方を議論する 2 つの会議が設置された。一つは厚生省児童家庭局長私的諮問会議「これからの保育所懇談会」、もう一つは大蔵・自治・厚生省の OB らからなる「保育問題検討会」である。

「これからの保育所懇談会」は 1993 年に「今後の保育所の在り方について——これからの保育サービスの目指す方向」という提言を発表した（厚生省これからの保育所懇談会 1993）。この文書は、保育施設の量的水準は充足したとの認識を示す一方、保育所の機能の充実が必要だと提言する。保育需要の変化に対応しきれていないことが問題視され、「全国一律の保育だけでは必ずしもきめ細やかに対応できない状況が生じてきている」とされた。保育需要が変化した要因は、女性の社会参加の増大や家庭、地域社会の相互扶助機能の低下、親の育児選択の多様化などだという。そしてその変化に対応するため、保育所は従来からの機能の充実に加え、より地域に開かれ、利用しやすい施設となって住民の家庭養育を補完する必要があると提言している。ここでの保育所の機能に関する提言は、両立支援と地域社会における子育て支援サービスに大別される。両立支援については、これまで特別保育事業とされてきた乳児保育や延長保育、一時的保育サービスなどを、保育所の一般機能とするべきだと述べられた。またこれらのサービスにおける地域格差も問題として挙げられている。サービスが不足している地域では、保育所閉園後に無認可保育所を利用する「二重保育」を強いられる親もいると指摘される。これらの地域格差を、全国にある保育所が機能を充実させることで解消すべきだとされている。また地域社会における子育て支援サービスにおいても、保育所の重要さが強調されている。「保育所は地域の中で最も身近な児童福祉施設」

であり、他機関と連携して地域の子育て家庭への子育て支援を進めるべきだとされている。この提言から、少子化という時代を迎え、保育所はそれに対抗し得る質的拡充が期待されていたと言える。

保育問題検討会⁶では、保育所の入所手続きや保育料等、主に保育制度について議論された。同検討会は約一年の議論の後、これからの保育所懇談会の提言を踏まえて 1994 年、「保育問題検討会報告書」を発表した。ここでは、保育所は子育てと就労の両立支援策の柱であり、その役割を果たすために「利用しやすい保育所」であることが必要だと論じられた。具体的には、①多様な保育ニーズに的確に応え、②保育料負担が適正かつ公平であり、③入所手続きが簡単である、という 3 点が課題として挙げられた。そして報告書の最後にエンゼルプラン策定に触れ、その支柱を成す保育所に関して、ここで示された論点が検討されるべきだと記した。

保育所の機能強化が少子化対策として強く打ち出されるのが 1994 年の「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」、通称「エンゼルプラン」である。エンゼルプランにおいては「多様な保育サービスの充実」が重点施策の一つとしてあげられた。このプランの重点施策の一つである「多様な保育サービスの充実」では、「保育システムの多様化・弾力化の促進」「低年齢児保育、延長保育、一時的保育事業の拡充」「保育所の多機能化のための整備」「放課後児童対策の充実」という 4 つの項目が記述された。最初に言及される「保育システムの多様化・弾力化の促進」では、駅型保育、在宅保育サービス等の育成・振興を図るとされた。一方で、後の二つの項目はいずれも保育所に関するものである。他の保育サービスが充足してきた需要を、保育所が引き受けることが望まれた。エンゼルプランにおいて、保育所は子育て支援の主要な社会資源に組み込まれるようになった（金 2005: 103）。

エンゼルプランは文部・厚生・労働・建設の 4 省合意の元で作成されたが、その具体化・予算化は厚生省のみが行った（中井 2008: 58）。それが「緊急保育対策等 5 か年事業」（以下 5 か年事業）である。これは 1995 年から 5 年の間に取り組むべき保育対策を数値目標化したもので、大蔵・自治省の合意を得て策定された。その目標は、低年齢児保育 45 万人を平成 11 年度までに 60 万人に拡大する、延長保育を実施する保育所を 2230 か所から 7000 か所に拡充する等々、意欲的なものになっている。この数値目標から、「これからの保育所懇談会」提言に見られるような保育の量的水準の充足という認識が変化し、量的にも保育を拡充すべきという見方になったことが伺える。

また、エンゼルプランの子育て支援策拡充の打ち出しを受け、1995 年に「保育所等地域子育てモデル事業」が「地域子育て支援センター事業」と改称され、一般事業化された。この事業は 1989 年に創設された「保育所地域活動事業」が原型であり、地域の子育て家庭への育児相談や育児講座等を行っていた。1993 年により積極的に地域のすべての子育て家庭を支援するために、「保育所等地域子育てモデル事業」が創設され、市町村長が支援活動の

⁶ 1993 年度予算の財源不足から生じた措置費削減の動きが、保育制度の抜本的改革の機運へと発展し、この検討会の発足に至っている。措置制度の詳細は後述する。

中心となる保育所を指定して①子育て家庭等に対する育児不安等についての相談指導、②子育てサークルの育成・支援、③地域の保育需要に応じた特別保育事業の積極的な実施、の3つをモデル的に実施させていた。この事業の本格展開により、保育士は保護者支援・地域子育て支援という新たな役割を担うようになった（伊藤ほか 2013: 3-4）。

エンゼルプラン期間中の保育制度改革

エンゼルプラン実行期間中も、止まらぬ出生率低下を危惧して対応策が取られた。

1997年の児童福祉法改正により、長年厚生省の懸案だった保育所入所の措置制度の廃止と利用契約制度の導入がなされた。これは、これまでの「措置」と呼ばれる行政処分による保育所への入所を、行政と利用者との契約関係の利用へと改めるものである。法改正以前は、「保育に欠ける」児童を市町村が保育所に措置委託し、受託事業者である認可保育所へ措置委託費を支弁し、市町村が保護者から応能負担原則に基づいて利用料を徴収するという方式であった。法改正後は、保育所利用者は施設を選択して申請し、「保育に欠ける」ことが認定された場合には保育所に保育の実施が委託されることになった（稗田 2005: 37）。

この保育所入所制度に関する議論は、1993年度予算の財源不足に対応し、措置費削減を画策したことに始まるが、前述の保育問題検討会では議論の紛糾を見ている。この問題が再提起されたのが、1996年3月に中央児童福祉審議会に設置された「基本問題部会」である。厚生省はこの部会で、児童福祉法制定50年を契機に要保護児童施策、児童保育施策、母子家庭施策の三つの体系の基本的な見直しの方向について審議するとした。児童家庭局「現行の児童家庭福祉体系の見直しについて」によると、その見直しの背景は「女性の社会進出や就労形態の多様化がする中で、認可保育所をはじめ、認可外の保育施設や子育てサークルなど、保育の多様化が進んでいる」ことである（中村 2009: 157）。事務局からはここで①多様な保育ニーズをどのようなシステムで受けとめるべきか、②保育内容・保育水準、③公費負担の在り方についてどのように考えるべきかの三点を審議することが提案された。基本問題部会の後半では、児童保育施策に焦点を当てることになった。その中で措置制度を巡る議論では、優先度の高い人が入所できない可能性や、利用料金の応能負担は不公平感などの懸念が示された（稗田 2005: 49）。その懸念も考慮した結果、大幅な改定には至らなかった。結果として新たな規定は保護者が保育所を選択すること、入所の選考は公正に行うこと、申し込みは引き続き市町村で行うこと、市町村は保育所に関して情報提供をすること等にとどまった。この決定に至るまでには、自治労や連合が反対表明をする場面もあった。自治労は、基本問題部会の中間報告が厚生大臣に提出された後、「保育制度改革反対」との見解を発表した。しかし、この反発は主に保育料均一化案に対してのもので、措置制度に関しては概ね同意していた。例えば自治労は、措置制度から利用制度への変更について「保護者の選択を保障するためには、乳児保育・延長保育などのその基盤・条件づくりが必要」と見解で述べており、保育所自体が改革されれば新制度が機能すると考えていた（稗田 2005: 47）。

この児童福祉法改正に伴う保育所制度の変更を、保育に対するニーズの変容に位置づけ

るとどうなるか。ここまで保育所が多様なニーズに応じることが期待されてきた流れを踏まえると、親が保育所を選ぶことができるという点でこの改正は「利用者本位のサービスシステムの構築」（櫻井 2006: 69）である。保育所同士が、保護者に選ばれるために差別化することを期待していたと考えられる。保育所の入所制度に関する児童福祉法の改正は、保育サービスの需要が多様化した結果であった。

人口問題審議会報告書とエンゼルプランの見直し

1997 年 1 月に国立社会保障・人口問題研究所から「日本の将来推計人口」が公表され、2050 年の中位人口推計が、5 年前の予測である 1.80 から 1.61 へと下方修正された。また、出生率は人口置換水準まで向上することは見込まれず、今後総人口が減少していくという厳しい見通しが示された⁷。

こうした人口減少社会への危機に対し、人口問題審議会は、社会全体のあり方に関わる改革に取り組んでいくべきだとして、1997 年 2 月から有識者からの意見聴取や、全国各地で開催された「少子社会を考える市民・道府県民会議」への参加等を行った。それらを踏まえた上で、1997 年 10 月に「少子化に対する基本的考え方について——人口減少社会、未来社会への責任と選択」を発表した。この報告書は当面の政府の少子化対策の指針となった（神尾 2005）。

報告書では、少子化の影響への対応と要因への対応の二種類が分けて記述されている。ここでは、少子化の主な要因は未婚化・晩婚化にあり、そのような変化の理由は仕事と家庭の両立の難しさにあるとされた。そして、個人が望む結婚や出産を妨げる要因を取り除くことができれば、個人・社会双方にとって良いと述べている。そしてその「個人が望む結婚や出産を妨げる要因を取り除く」ことについての記述で、保育について言及される。

まず、少子化の要因への対応に当たっての留意事項として、第 1 に子どもを持つ意志のない者や子どもを産みたくても産めない者を心理的に追いつめないようにすること、第 2 に国民のあらゆる層によって論じられるべきこと、第 3 にジェンダーによる偏向が生じないようにすること、第 4 に優生学的見地に立って論じてはならないことを挙げている。そして、少子化の要因への対応の中心となるのは、「固定的な男女の役割分業や仕事優先の固定的な雇用慣行の是正」と「育児と仕事の両立に向けた子育て支援」だと論じる。子育て支援に関しては、子育てにかかる機会費用の上昇を踏まえて、「仕事と育児の両立のために、雇用環境を改善すると同時に多様な保育サービス等を確保することが特に重要である」と、保育サービスが利用しやすくなることが重視された。

子育て支援に関する記述で他に注目すべきは、乳幼児の子育て環境についてである。今後検討すべき課題の子育て支援の項目で「低年齢児保育を中心とする保育需要への対応」が挙げられている。同項目で「公的な保育サービスを受けることができない者に対する支援」や「延長保育、休日保育、病児保育等多様な保育サービスの提供」が挙げられ、再びエンゼル

⁷ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 9 年 1 月推計）」

プランが掲げる保育システムの多様化・弾力化がここで言及されることを考えると、保育サービスの多様化に舵を切ったかのように見える。

しかしこの報告後の保育政策の中心は、変わらず保育所であった。1997年の児童福祉法改正では、保育所の育児相談機能が強化されている。また提言通り、乳幼児保育の拡大は急務とみなされ、保育所での受け入れという対応が取られた。乳児保育は、1969年から指定を受けた保育所のみを対象にモデル事業として実施されてきたが、1998年度以降は一般事業となり、全ての保育所が乳児を受け入れられるようになった。また、本来の定員以上の児童受け入れを認める保育所定員の弾力化に関しては、10%の範囲内だったものが1998年度から原則おおむね15%まで、1999年度からは原則おおむね25%の範囲まで認められるようになった。また、同年作成された「平成10年版厚生白書」は「少子社会を考える」を特集し、「三歳児神話には、科学的根拠がない」との記述が話題を呼んだ（畠中 2000）。この白書では乳児の待機が入所児童の年度当初で1割に達していること、またこうした待機児童の解消を大きな課題とした上で、「就学前の保育サービスの中核は認可保育所である」ことが強調されている（中村 2009: 162）。

人口問題審議会の報告書を機に、政府は少子化対策に改めて本腰を入れることになる。1998年7月、提言に呼応する形で総理大臣主宰「少子化への対応を考える有識者会議」が設置された。これは、少子化への対応を審議するために設けられた初めての会議であり、「人と人の絆の大切さを再認識し、子どもを産み育てることに夢を持てる社会を実現する方策」の検討を目的としている⁸。「働き方分科会」、「家庭に夢を分科会」の二つの分科会がそれぞれ報告書をまとめた後、会議全体で提言を発表した。内閣を中心とする会議の発足は、少子化対策が厚生省主導ではなく、政府全体で少子化に取り組む契機になったと考えられる。会議の後に策定される新エンゼルプランは、エンゼルプランに比べて合意する大臣が増え、政策内容も雇用や教育を含めた幅広いものになっている（増田 2008）。

「働き方分科会」は企業風土や雇用慣行など、働く人向けの施策が審議された。働き方分科会報告書では、育児支援について現金給付など経済的負担軽減措置の政策効果に関して疑問を呈する一方、保育サービスについては推進する姿勢を示した。待機児童の解消については、保育所の整備が急務だと記された。具体的対策としては、保育所の保育時間の弾力化、延長保育、休日保育、夜間保育、入所基準の緩和などが例示される。ただし、それがサービス水準の低下につながらぬよう、保育の体制強化が必要との意見も記された。保育所の役割については、「安心して働くためには、子どもを預かる場所が単なる子守ではなく、教育まで含めて担うべきであり、保育園の質の向上が必要」⁹と、量以外の改善点も提唱された。

「家庭に夢を分科会」では育児・結婚に対する国民意識や地域子育て支援・保育サービス、教育など、国民全体が対象となる議論が行われた。保育サービスに関しては、無認可に対す

⁸ 内閣総理大臣（1998）「一夢と絆の家庭支援―『少子化への対応を考える有識者会議』の開催等について」

⁹ 少子化への対応を考える有識者会議 第3回働き方分科会（1998年10月22日）

る扱いについて議論に揺れが見られた。「認可保育所だけに支援措置があるのはおかしい。認可保育所に入れなかった結果認可外保育施設を利用している人もおり、利用者本人に責任はないのに何ら援助がないのは不公平である。」¹⁰という意見が出されたが、最終的に報告書では認可保育所を中心とするという論調に落ち着いている。

会議全体の提言である「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために（提言）」は、分科会の議論をまとめ、少子化が経済成長や地域社会の活力低下等を引き起こすと警笛を鳴らした後、より具体的な施策を提示した。保育サービスについては、少子化や働く女性の現状の理解を始めとする保育者に対する教育の充実、保育所や幼稚園の育児相談や集団遊びの場としての利用促進、保育所に関する情報公開など外部に開かれた保育を指向するという特徴が見られる。人口問題としての少子化への危機感から、就労の有無にかかわらず子育てを望む社会作りが目指された。保育所は利用者以外も念頭に、子育てを望む社会作りに貢献することが求められた。

少子化対策推進体制の確立と新エンゼルプランの実施

少子化への対応を考える有識者会議の提言を受けて、1999年5月に、内閣総理大臣が主宰する「少子化対策推進関係閣僚会議」が設置された。さらに、6月には各界関係者が参加する「少子化への対応を推進する国民会議」が設置された。これにより、少子化への対応を推進する体制が整ったと言える。7月には、少子化対策臨時特例交付金2000億円も交付されている。交付対象は市町村と都道府県で、交付金の目的は地域の実情に応じた少子化対策の普及促進、雇用・就業機会の創出である。少子化対策推進関係閣僚会議は12月、「少子化対策推進基本方針」を決定した。少子化対策推進基本方針は、少子化対策の趣旨として、「少子化対策は、仕事と子育ての両立の負担感を緩和・除去して、安心して子育てができるような様々な環境整備を進め、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にしようとするもの」としている。これは少子化への対応を考える有識者会議の提言にほぼ沿った内容となった（神尾 2005: 27）。

少子化対策推進基本方針の具体的計画として、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意による「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）が策定された。これは2000年度から2004年度までの目標値を定めたもので、エンゼルプランや「緊急保育対策等5ヵ年事業」の見直しにあたる。「緊急保育対策等5ヵ年事業」が課した1999年までの数値目標のうち、達成できたのは延長保育と放課後児童健全育成事業のみであり、全体として不調であった。新エンゼルプランはこれまでの目標値を上げる以外に、仕事と子育て両立のための労働環境や母子保健関係の整備など8分野の計画を掲げた。新たな事業には、地域で育児を助け合うファミリー・サポートセンター設置や不妊治療支援等が提起されている（中井 2008: 60）。

エンゼルプランの時から、保育所を以て少子化対策推進基本方針で危惧された子育ての

¹⁰ 少子化への対応を考える有識者会議 第2回家庭に夢を分科会議（1998年10月2日）

負担感・孤立感に対処する施策が盛り込まれてはきた。例えば保育所・保育士のノウハウを親に伝えること、保育所を地域の子育て支援の中核とすること、一時保育の提唱などである（鈴木 2004: 14）。これらに引き続き力を入れる姿勢が示され、関連法も整備された。2001年に保育士資格が国家資格化された際には、保育士の役割に「児童の保護者に対する保育に関する指導」が追加された。保育所も「乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」と、保育に支障がない限りにおいて地域住民に対する子育ての情報提供や相談・助言に取り組むことが記された（伊藤ほか 2013: 4）。保育所の機能拡充と並行して、量的拡充も引き続き行われた。2001年7月には、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」が閣議決定され、「待機児童ゼロ作戦」が始まった。2002年度中に5万人、さらに2004年度までに10万人の計15万人の受入児童数を増やし、待機児童の減少を目指すことになった。

第2節 保育サービス中心の少子化対策の見直し（2000年代）

本節では少子化対策が転換を見せた2002年から2000年代末までを扱う。夫婦の出生率低下を機に、少子化対策は保育サービスだけではなく他の政策領域に拡大していく。その新たな少子化対策においても、保育所が中核を担っていく過程を確認する。

夫婦の出生率低下と少子化対策の転換

保育サービス中心の少子化対策が変化するのは、2002年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した夫婦の出生力低下という事実がきっかけである。これまでの未婚化・晩婚化だけでなく、夫婦の出生力低下が少子化の新たな要因になったと発表した。この事実を問題意識に、少子化施策はすべての家族を対象にすることを目指して一層政策範囲を拡大することになった。

「夫婦の出生力の低下」という新たな現象への対応を検討するため、2002年3月に厚生労働大臣が主宰の有識者会議「少子化社会を考える懇談会」が開催された。その中間取りまとめである「子どもを育てたい、育てて良かったと思える社会をつくる」では、「少子化社会への対応を一層進めていくためには、保育などこれまで行ってきた対策に加えて、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、若い世代の自立支援など、比較的力を入れてこなかった分野にも重点を置いていく」必要があるとしている。また、少子化への対応には「単に子育て負担の軽減を図るというアプローチだけでは限界があります。魅力的な生き方の一つとして家庭を持って子育てをするという生き方が自然にできるような『望ましい社会像』を提示し、そうした社会を目指して対策を講じていくというアプローチが求められているのではないのでしょうか」と、子育て負担の軽減だけでは不十分だという考えが明示された。そのため、保育サービスに関しては多様なニーズに応えるべきだという従来からの言及以外に、「従来の保育所や自治体のサービスだけでなく、

子育て中の母親が集まってつくる子育てサークル等や、中・高齢者による子育て支援活動など、草の根のNPOの動きが地域で活性化してきており、これらの間のつなぎ・連携を図っていくことが重要」と異なる機関同士が連携すべきとの意見が出された。

同じく夫婦の出生率低下を意識して、厚生労働省は「少子化対策プラスワン」を作成した。さらにこれを踏まえて、2003年3月、少子化対策推進関係閣僚会議は「次世代育成支援に関する当面の取組方針」を決定した(中井 2008: 61)。少子化政策拡大の流れを受けて、2003年に次世代育成支援対策推進法と少子化社会対策基本法が制定された。次世代育成支援対策推進法は、子どもが健やかに生まれ育つ環境整備を目指し、すべての自治体と301人以上の労働者を雇用する事業主に子育て支援の行動計画策定を義務づけた。これを具体化する形で児童福祉法が一部改正され、市町村に子育て支援事業の実施に向けて必要な措置をとること、及び保育需要が増大している市町村、都道府県に保育計画等を策定することを義務づけた。

議員立法により成立した少子化社会対策基本法は、これまでの政府の少子化に対する方針を立法化したもので、少子化社会対策大綱の策定を政府に義務づけた。これに則り作成された最初の大綱を具現化したのが、2004年に公表された「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」(子ども・子育て応援プラン)である。これは次世代法に基づく地方自治体の行動計画とリンクして目標値を定めたりするなど、これまでにない特徴を持つプランとなった(守泉 2014)。また、これまでのエンゼルプランや新エンゼルプランでは保育事業を中心に目標が設置されていたが、子ども・子育て応援プランでは様々な分野の施策に目標値が設定されている(増田 2008: 41)。このプランは、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、④子育ての新たな支え合いと連帯、という4つの重点課題を定めている。このうち保育所について扱うのは主に④で、一時保育や預かり保育の充実、待機児童ゼロ作戦の推進、地域の子育て支援拠点づくり等が掲げられた。

一見すると子ども・子育て応援プランでは、これまでの少子化対策のプランに比べて保育サービスの扱いが軽く見える。しかし②「仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し」では求職中の保育所の利用、③「生命の大切さ、家庭の役割等についての理解」では高校生が乳幼児と出会いふれあう機会の提供を割り当てられるなど、保育所が新たに担う仕事が増加されている。少子化対策の性格が変容しても、引き続き保育所の活用が示された。

出生率低下と保育サービスの見直し

2000年代に入り、新たな視点で少子化対策に臨む必要が強調されてきた。しかし2004年に合計特殊出生率が1.29と初めて1.3を下回り、さらには2005年には1.26と過去最低記録を更新したため、少子化対策は再び見直しを余儀なくされた。

子ども・子育て応援プランでは、地域や家族の多様な子育て支援、働き方に関わる施策、児童手当等の経済的支援の3つの検討課題が示されていた。少子化社会対策会議はその3

つの課題について報告書をまとめた。そして報告書や与党・政府の協議等を踏まえ、「新しい少子化対策について」が決定された。新対策の新たな視点として ①社会全体の意識改革 ②子どもと家族を大切にする、という 2 点を掲げている。まず①の社会全体の意識改革では、具体的施策に家族の日・家族の週間の制定を挙げている。子育て支援については、「単に親の負担を軽減することのみが目的ではなく、親子の関係を良好にし、子育ての喜びを実感できることを通して、家族機能や家族の絆を強めることにつながる」と説明される。このような新たな子育て支援を推進するため、子育ての過度な外部化に対する批判や、家族の絆を強調することは子育て支援の軽視だという非難を退けることができるという。また、②子どもと家族を大切にする、は専業主婦家庭も含めたサポートを指す。3 歳未満の乳幼児の 8 割は家庭で養育される現実を踏まえ、一時的な保育サービス利用など、専業主婦に力を入れた子育て支援を展開する意図がある（増田 2008: 54）。平成 19 年度予算は、地域子育て支援拠点の整備促進や児童手当の乳幼児加算など「新しい少子化対策について」の関連予算が組まれた。

新たな少子化対策を練り直した政府だが、2006 年 12 月に新人口推計が公表され、2002 年推計よりも低い出生率と人口減少の進行が予測されたため、再び少子化対策のあり方について見直しと検討を行うと表明した。少子化対策の再検討の中で保育制度改革も議論された。保育制度についての議論は、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議で課題を洗い出した後、厚生労働省社会保障審議会の下位部会「少子化対策特別部会」での具体的な議論で帰結する。

2007 年 2 月に少子化社会対策会議の少子化社会対策推進会議が廃止され、新たに「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議（以下検討会議）が発足した。この会議には、基本戦略分科会、働き方の改革分科会、地域・家族の再生分科会、点検・評価分科会の 4 つの下部組織が設けられた。そして各分科会での検討を加味し、2007 年 6 月に中間報告、12 月に「子どもと家族を応援する日本重点戦略」を公表した。ここでは労働力人口の減少への対応が課題と指摘され、この課題を解決するためには就労と結婚・出産・子育ての二者択一構造を解消する必要があると記された。そして結婚・出産・子育ての二者択一構造を脱却するために「働き方の改革による仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」と「親の就労と子どもの育成の両立、および家庭における子育てを包括的に支援する枠組み（社会的基盤）の構築」を「車の両輪」にすると宣言した。検討会議での議論内容は、少子化対策というよりは女性の就労促進という側面が強い（増田 2008: 174）。そのため、現金給付よりも保育サービスなど現物給付に力を入れる方針が示された。

2007 年末に厚生労働省社会保障審議会に少子化対策特別部会が設置され、2009 年末まで「子どもと家族を応援する日本重点戦略」に沿った新たな保育制度体系が検討された。少子化対策特別部会はまず、2008 年 5 月に第 6 回までの議論を取りまとめた「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」を発表した。その後「経済財政改革の基本方針 2008」の「保育サービスの規制改革について平成 20 年内に結論」等の指摘も

踏まえ、2009 年 2 月に保育を中心とした中間報告「社会保障審議会少子化対策特別部会第 1 次報告——次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」を策定した。第 1 次報告後は専門委員会を設けてより詳細な議論を進めた。保育制度については保育第一専門委員会、保育の提供主体については保育第二専門委員会で議論がまとめられた。

「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」（以下「基本的考え方」）は、次世代育成支援のための新たな制度体系が目指すものの第一に「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を挙げる。この目標を受け、ここでは喫緊の課題に子育て支援サービスの量的拡大が挙げられる。そして抜本的に量的拡充を図るためには、「認可保育所の拡充を基本としつつ、多様な主体が、働き方やニーズの多様化に対応した多様なサービスを提供する仕組みとしていくことが必要」だと述べられた。量的拡充の際の留意点として、「多様な提供主体の参入に際しての透明性・客観性を高めるとともに、『質』の担保の方策を考えていく必要がある」と指摘されている。このような保育サービスの量的拡充に必要な質の担保についても、指針が明記された。保育サービスの質を考える際には、認可保育所を基本としつつ、全ての子どもを支援するために保育サービス全体を考える必要がある、と主張される。また、保育サービスの担う役割が拡大しているため、それに応じた担い手の専門性向上が必要だとされた。さらに、質の向上には「行政、サービス提供主体及び保護者が、連携・協力してサービスを改善していくという視点が重要である」と示された。

こうした保育所・保育士の専門性や他機関との連携については、少子化対策特別部会での議論と並行して関連施策が実施された。2008 年 3 月に「保育所保育指針」の第 3 次改訂が行われ、それに伴い『保育所保育指針解説書』が作成された。解説書は保育所・保育士の新たな役割について触れており、保育士や専門性を有する職員が相談・助言を引き受けることや、保育所が生活課題を抱える者と社会資源を仲介する機能、彼らのニーズを代弁する機能を持つことを挙げた。かつてケアワークの提供が中心であった保育所は、保護者に対する支援及び地域の子育て家庭へ対応すべく、「ソーシャルワーク」と言われる子育て支援も実施すべきだとされた（井上 2010: 127-8）。また地域子育て支援に関しては、2007 年に複数事業が統合されて地域子育て支援拠点事業として再編され、2008 年に児童福祉法と社会福祉法改正により地域子育て支援拠点事業が法定化された。その結果地域子育て支援拠点事業は、保育所と同様の第二種社会福祉事業に位置づけられた（橋本 2009: 16-7）。この一連の法整備により、保育所以外にも地域の子育て拠点を設けやすくなった。一方で、新たに規定されたセンター事業と保育所の地域子育て支援事業は、差別化が求められる。保育所保育指針を踏まえると、保育所にはその機能と専門性を生かした地域子育て支援が期待されていることになる（橋本 2009: 18）。そのため、これまで地域子育て支援の中心であった保育所への期待は、変わらず高いままだと言える。

このように「基本的考え方」では、保育サービスの量的拡充と、そのための質の向上の指針が示された。その中で保育所は、量・質を考える際の中核だとされ、関連施策も保育所を中心に展開した。保育所を中核とした少子化対策は「子どもと家族を応援する日本重点戦略」

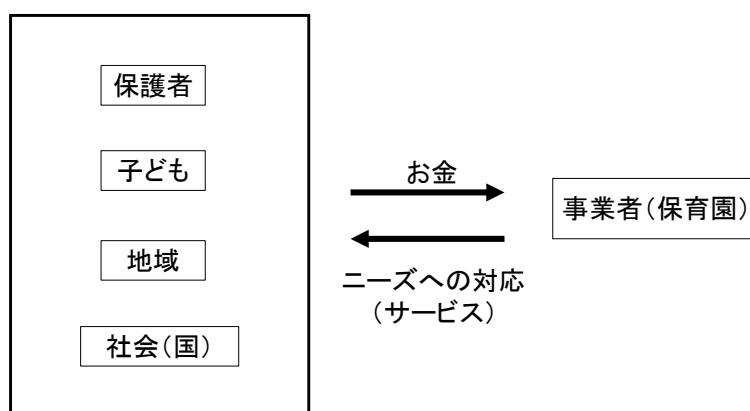
に沿ったものだが、これに対して政府の別機関からは否定的な意見が出た。

2008 年 12 月に規制改革会議が公表した「規制改革推進のための第 3 次答申——規制の集中改革プログラム」は、重点戦略が「現物給付の最たるものとして、認可保育所を公的保育の核と位置づけている」こと、しかし「昨今の地方の財政状況や、地域の実情に応じた柔軟な設置が認められない全国一律の施設最低基準により、保育所の数はここ数年、年 100 箇所前後の微増ペースでしか増えていない」と指摘する。そして待機児童の解消やパートタイム労働者等の「保育に欠けない」児童を受入れるために、質を確保した小規模保育等を国の制度として位置づけ、補助・支援することを提案する（規制改革会議 2008: 44-5）。

このように国の支援が認可保育所に偏る現状に疑問が出る中、少子化対策特別部会はすべての子どもに貢献するサービスとして保育所を重視した。2009 年 2 月、少子化対策特別部会は「第 1 次報告——次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」をまとめた。ここで提示された「今後の保育の姿」では、財源確保と制度改革でニーズを充足すること、また公的責任を強化することを基本の考え方として示した。その上で「現行制度の課題」の項目では、「深化・多様化したニーズへの対応」と題して公的保育制度について述べている。そこでは現在の課題の一つに「すべての子育て家庭に対する支援の必要性」をあげる。現行制度では専業主婦は保育の必要性が認められないこと、また核家族化や地縁の希薄化に伴う彼女らの孤立化・不安感・負担感を問題視する。そして保育制度は「多額の公費を投入する制度としての公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する一定の支援が求められる」と指摘した。また「今後の保育の姿」においても、認可保育所の質について述べる際、保育所と地域・親との関係について記述される。今後の認可保育所の質の向上に関しては、子どもの視点を担保した質の向上を図った上で「子どもとともに親が成長することの支援、子どもと親が地域社会とのつながりを強める場としての機能、保護者と保育所がともに子どものことを考える環境、保護者の満足感等の視点も重要である。」と、保育所が親子を支援する必要を示した。第 1 次報告では認可外保育所についても質の向上を目指すことが明記されたが、認可保育所に対しては、保育の質として従来の保育の範囲に留まらない要求が出た点に特徴がある。保育所が「すべての子育て家庭に対する支援」を担っていく方針が示されたと言える。

その後保育第二専門委員会で各保育サービスの役割が議論された。その結果、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、認可外保育所を公的保育サービスの一類型に位置づけることを検討すると合意された。こうして公的保育サービスの定義が拡大する一方、認可保育所の存在意義が再整理された。その結果、認可保育所は社会福祉事業を担う施設であり、地域の子育ての核・担い手としての役割があることが確認された。

図 2-1 次世代を社会で育てる仕組み



出典：「第 5 回社会保障審議会少子化対策特別部会 資料 4」

図 2-1 は、第 5 回特別部会で有識者が提示した図である。少子化対策特別部会で合意された保育所の役割は、この図に集約されていると言える。すなわち、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を実現するために、保育サービス全体の量的拡大に加えて、保育所が純粋な保育以外のサービスを向上させてあらゆる保育ニーズに応える、というものである。

以上少子化対策特別部会は、多様な公的保育サービスを量的に拡充することを提案し、公的サービスの最たる認可保育所に関しては役割を広く再定義した。保育所は、保育に欠ける子どもに留まらない、全ての子どもに資するサービスとなり、少子化対策の中心であるべきだとされた。

第 3 節 本章のまとめ

ここまで少子化対策における保育所の立ち位置を確認した。第 1 節では少子化対策の開始から 2000 年代初頭までを記した。この時期に保育所は、多様なニーズに応えるべく、乳幼児保育や延長保育の拡充を急いだ。また、保護者支援・地域子育て支援でも保育所が中心となる。子育て不安については、保育所が保護者から相談を受け、助言をする役割が法律に明記された。また地域支援に関しても、保育所の開放や地域子育て支援センター事業の一般事業化などの拡充が見られた。多方面で保育所の多機能化が進んだと言える。

第 2 節では、2000 年代初頭からを扱った。度重なる出生率の低下を受け、保育サービスを中心に展開してきた少子化対策は、内容の見直しを迫られた。そして少子化対策の対象は、保育サービス利用の有無に関わらず「すべての子ども」や、若者にまで拡大する。2007 年の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議で現物給付重視の少子化対策を行うこ

とが宣言された際には、保育所以外の保育サービスにも言及された。しかし、地域子育て支援事業の法定化や保育所保育指針改定を経て、保育所は次世代を育成する仕組みの中核を担うことが明言された。

少子化の進行に伴い、保育サービスは量・サービス内容共に拡充を求められた。保育所はその中心にあったことが分かった。その主たる要因は、保育所は社会福祉事業を担う施設であり、すべての子どもに貢献すべきだという認識だと推測される。

第3章 少子化対策における家庭的保育の変遷

第3章では、家庭低保育が少子化対策の中でどう位置づけられていくのかを見る。第1節では家庭的保育が国の補助対象となる2000年までを記述する。少子化対策の「保育システムの多様化・弾力化の促進」の一環として家庭的保育事業が始まったが、認可保育所強化の動きや制度の不十分さもあり、その普及は鈍かった。第2節では人口推計の悪化により、家庭的保育が再注目される2000年代後半を扱う。保育サービスの量を確保するための提供手段の多様化、という視点で家庭的保育の法定化への議論が始まる。家庭的保育の量的拡大策と質の確保のバランスが議論の中心となり、最終的に保育所との連携で質を担保するに至るまでを見ていく。最後に第3節で本章をまとめる。

第1節 家庭的保育の国庫補助事業化（～2000年）

本節では家庭的保育事業が国庫補助事業となる前後に、家庭的保育に関してどのような議論がなされていたのかを見ていく。地域で独自の事業として存続していた家庭的保育事業だが、1980年代はその普及に陰りが見える。その要因に、1980年代の「ベビーホテル問題」がある。「ベビーホテル問題」とは、営利無認可施設での乳幼児死亡事故等を指す。ベビーホテル問題が顕在化したのは1980年代初頭である。無認可保育施設に対する批判は強まり、国会でもこの問題への対応が審議された。その結果児童福祉法が改正され、厚生省の立ち入り調査の権限や、厚生大臣の事業停止や施設閉鎖命令等の権限が定められた。また保育所の改革も行われ、1980年代初頭に延長保育、夜間保育、小規模保育所の活用や年度途中入所などの制度が整備された（山縣 2002）。こうして認可保育所が改革されることにより、無認可保育施設の役割が終わったかのような雰囲気自治体で作られ、保育ママ制度が縮小・廃止の方向に向かうことになった（福川 1997）。

家庭的保育縮小の流れを変えたのは、東京都で家庭的保育を担う家庭福祉員の活動であった。東京都が家庭福祉員に否定的答申を出したことを機に、全国的な家庭的保育の組織化に至り、2000年に家庭的保育事業創設を遂げる。ただし事業成立まで、家庭的保育に対し

て賛否両論が示されることになる。

東京都児童福祉審議会は 1990 年「現在の保育室・家庭福祉員を認可保育所と並ぶ選択肢の一つとして、将来も位置づけることは望ましくない」という否定的な答申を出した。これは全国的に保育の質にばらつきがあること懸念して出た発言であった。家庭的保育に対する否定的発言は反発を呼び、制度利用者は家庭的保育存続を世論に訴えた。他方で家庭福祉員らは組織化を始め、1992 年に「全国家庭的保育ネットワーク」を結成した。東京都議会でも福祉員の動きに賛同した議員らが、認可保育所の不足と家庭福祉員に対する需要の大きさを訴えた¹¹。その結果、1995 年東京都児童福祉審議会は答申を全面修正し、家庭福祉員を積極的に活用していく旨が述べられた（黒川 2000: 98-9）。

こうした東京都の姿勢の変化には、国の保育政策も影響したと考えられる。1994 年に発表された「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」、通称「エンゼルプラン」の重点施策の一つである「多様な保育サービスの充実」では、「保育システムの多様化・弾力化の促進」「低年齢児保育、延長保育、一時的保育事業の拡充」「保育所の多機能化のための整備」「放課後児童対策の充実」という 4 つの項目が記述された。家庭的保育は「保育システムの多様化・弾力化の促進」において、「駅型保育、在宅保育サービス等の育成・振興を図る」という形で言及されている。エンゼルプラン策定以降、国・都・市区町村レベルの公的文書で保育ママ制度への言及が多く見られるようになる（相馬 2004）。

東京都の方針転換もあってか、1990 年代後半になると家庭的保育事業を廃止・停止していた自治体が事業を再開することが増えた（福川 2000）。一方で保育に欠ける子どもは保育所に通うべきだという考えは根強く、家庭的保育の広がりには否定的な意見も見られた。1993 年の国会では、保育ママやベビーシッターによって成立している二重保育¹²が問題として取り上げられ、開園時間延長などの保育所の柔軟化によってこの問題を解決していくべきとの意見が出された¹³。また、家庭的保育によって保育需要に対応する市区町村に対しては、義務逃れだとの批判もなされた。児童福祉法第 24 条（当時）は市区町村に対して保育に欠ける乳幼児への保育所における保育を義務として定めているが、同条の但し書きには「やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない」と記されている。国会ではこうした「その他の適切な保護」である保育ママ、保育室あるいは僻地保育所の活用、里親等によって保育需要に対応することは「市町村が保育に対する保育サービスの提供義務を免れる」として不適切であり、認可保育所がサービスを提供できるようにすべきだと批判された¹⁴。

また「少子化への対応を考える有識者会議」では保育ママ制度ではなく、高齢者による保育がそれに代わるサービス案として取り上げられており、「企業を退職した、特に 60～65 歳

¹¹ 平成 3 年東京都厚生文教委員会（1991 年 11 月 26 日）など

¹² 二重保育とは、保育所の開設時間中に職場から帰れない親が、保育所閉園後に別の保育サービスに子どもを預けることを指す。

¹³ 第 126 回国会 衆議院厚生委員会 第 11 号（1993 年 5 月 14 日）

¹⁴ 第 140 回国会 衆議院厚生委員会 第 27 号（1997 年 5 月 21 日）

の男性は現状では年金の一部支給を補完する職を求めており、一方その妻は子育てのいわばプロが多い。そのような夫婦の参加により、近隣の子どもを夫婦で預かるという、保育ママに代わる高齢者といった保育サービスも実施すべきではないか。」と提案された¹⁵。こうした議論から、家庭的保育は急な保育需要への応急措置であり、長く存続させるサービスとはみなされていなかったことが伺える。

家庭的保育に対する否定的意見の傍ら、全国家庭的保育ネットワークの普及活動の影響を受け、国は家庭的保育の制度化を進めた。1999年に家庭的保育事業は初めて少子化対策臨時特別交付金の対象となり、2000年には新エンゼルプランの規定のもとで国が補助する家庭的保育事業が新設された。この制度は保育者1人につき受託児3人まで、保育者は看護師か保育士に限定するなど自治体の独自事業より定義の狭い制度となった。この制度化で想定された実施形態は、個人実施型と保育所実施型の二種類である。一つは個人実施型で、家庭的保育者が市町村と委託契約を結んだ保育所と連携を図りながら保育を行う。個人実施型は連携保育所を持つことが国の補助要件の一つとなった。もう一つは保育所実施型であり、保育所が雇用する家庭的保育者が、当該保育所と連携を図りながら保育を行う。個人実施型の連携保育所に関する要件は、保育者の孤立や保育の不透明性を回避するための施策だが、保育所が入所受け付けや斡旋、研修等ほとんどの実務を行うことは、保育所にとって大きな負担である（福川 2000: 37-9）。国が家庭的保育の研修を整備するのではなく、保育所の後ろ盾によって家庭的保育の質の向上を図る制度となった。

拡大する保育需要に対応すべく、国が補助し始めた家庭的保育事業だが、それ以後も待機児童への適切な対応とはみなされなかった。保育所入所待機児童の定義が2001年より変更され、家庭的保育を含む自治体単独事業で保育されていれば待機児童数から除く¹⁶と定められた。しかし、この新定義が不適切だという批判が相次いだ。政府側は、自治体が補助金を出すなど深く関わっている単独施策で対処できていれば、待機児童ゼロ作戦の観点からとりあえずの受け入れ体制ができていると説明した¹⁷。こうした説明に対し、保育所以外の手段で待機児童を減らしたとみなすことは、児童福祉法24条に反しておりごまかしにすぎない、小手先の対策だ、といった発言が見られた¹⁸。

家庭的保育への否定的見解の背景には、この時期に明らかになった子どもに関する社会問題があると考えられる。2000年の「スマイルママ大和ルーム」での虐待死、2001年3月の「ちびっこ園池袋西園」での窒息事故等の認可外保育施設での事件や、子育てに対する不安の増大や児童虐待に関する相談件数の急増を憂慮し、児童が地域において安心して健やかに成長できる環境整備が急がれていた（鈴木 2004: 13）。こうした環境整備を、認可保育

¹⁵ 少子化への対応を考える有識者会議 第3回働き方分科会（1998年10月22日）

¹⁶ 以下の二つの条件を満たす者は、待機児童数から除くとされた。①ほかに入所可能な保育所があるが、特定の保育所を希望して待機している場合、②認可保育所へ入所希望していても、自治体の単独施策（いわゆる保育室等の認可外施設や保育ママ等）によって、対応している場合（泉 2005）。

¹⁷ 第156回国会 衆議院厚生労働委員会 23号（2003年6月11日）

¹⁸ 第154回国会 国民生活・経済に関する調査会 第1号（2002年2月13日）、第156回国会 衆議院厚生労働委員会 23号（2003年6月11日）など

所を以て行う方針が立てられた。

国政は子どもへの虐待の増加や無認可保育施設での出来事を、子どもへの配慮の欠如という、同類の社会問題として扱った。「共生社会に関する調査会」で今後の保育所の在り方を議論した際に、そうした考えが見られた。そこでは保育所は地域の子育ての核となることや、保育士の専門性を高めて問題を抱えた親の支援をしていくべきで、そうした保育所がスマイルママ事件の類似事件防止や虐待対策になると意見された¹⁹。この考えが具体化されたのが、2001年の児童福祉法改正である。主な改正内容は二点あり、「認可外保育施設」等に対する監督強化と、保育士資格の強化である。認可外保育施設への監督強化については、施設の都道府県知事への届け出義務化と、知事の事業停止命令の権限などが新たに定められた。保育士資格に関しては、名称独占資格化され、「認可外保育施設」への監督強化に関連して、無資格者が保育士を名乗ることが禁止された。また、改正により、保護者に対する保育指導が保育士の業務に加わった（鈴木 2004: 13）。スマイルママ事件に端を発した無認可保育施設問題と保育所の機能強化という過程は、1980年代のベビーホテル問題の時の対応と類似している。この一連の保育政策も、その時と同様、「認可保育所以外の保育サービス」である家庭的保育のイメージダウンにつながった可能性がある。

第2節 家庭的保育事業の見直しと児童福祉法による法定化（～2010年）

第2節では、家庭的保育事業が児童福祉法に明記される保育サービスになる2010年までの議論を見ていく。更なる少子化対策の見直しを機に再び家庭的保育が着目されるも、保育所の補完として規定される過程を記す。

2000年の国庫補助事業化以降、家庭的保育事業は国政の議論上に久しく表れなかったが、2007年に設置された「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議（以下検討会議）を機に家庭的保育制度の見直しが始まった。ここでの家庭的保育への問題提起が、後述する審議会等での議論や、家庭的保育の実施基準・ガイドラインの検討へとつながることになった。

検討会議は、2006年12月に公表された新人口推計を受け、少子化対策の見直すために設置された。ここでは、就労と結婚・出産・子育ての二者択一構造を解消するために、少子化対策の中でもとりわけ「働き方の改革による仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」と「親の就労と子どもの育成の両立、および家庭における子育てを包括的に支援する枠組み（社会的基盤）の構築」に重点をおいて検討された。そして現物給付による支援を重点的に実施する方針が出され、保育サービスについて議論が展開された（守泉 2014: 6）。会議のまとめである『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』では、「具体的な制度設計の検討とともに先行して実施すべき課題」として「一定の質の確保された保育サービスの量的な拡大を可能にする提供手段の多様化のための家庭的保育の制度化」が挙げられた。

¹⁹ 第151回国会 参議院共生社会に関する調査会 第5号（2001年4月2日）

この家庭的保育への言及から、家庭的保育に着目した理由は、保育サービスの選択肢を増やすことよりも、サービスを量的に拡充することだと分かる。家庭的保育については主に雇用均等・児童家庭局が実施する「地域・家族の再生分科会」で議論された。議論は家庭的保育が普及しない理由を問うことが中心となった。「地域・家族の再生分科会」は「子育て家庭を支える地域づくりということで、孤立化の防止、地域の子育て支援拠点の整備、意識改革といったことの議論のほか、働き方の改革に対応した子育て支援サービスの見直し、児童虐待対策、母子家庭・要援護児童支援などについても議論する」ために設けられており、ここで出された家庭的保育に関する発言もおのずと地域社会が絡んだ内容となった。例えば第3回分科会では、家庭的保育の担い手が少ない原因は家庭的保育の認知度が低さにあると指摘した上で、次のような発言がなされている。

それから、保育園の方が自分の地域の中にどれだけ保育ママさんがいるかということに全然知らないんです。これは、全く別の系統でやっているところが多いからなんです。だから、私は保育園が保育ママさんを掌握していて、それで、いろいろ相談に来られたら、こういう人がいるからということで紹介できるようなシステムをつくっていくことをやった方がいいような気がします。ここのところをもう少し研究していただきたいと思います。たくさん保育所をつくるとか、日本はどうしてもそういう器をつくるということになり過ぎて、もう少し家庭的な雰囲気を大事にしたような保育をした方が、実はお金もかからないんです。そこのところを何かやってほしいということです。²⁰

ここでは、保育所が地域の保護者の相談を受け、保護者と家庭的保育をマッチングするという仕組みが提案されている。また同会議では、いかに家庭的保育に対する親の不安を解消し、制度を根付かせるかについて複数の意見が出た。不安の要因の一つは、日本人が個人に子どもを預けるのを嫌がる風習だと指摘された。これは、日本で一般的な保育サービスである集団保育と対比して言われる「密室保育への不安」と同義とも言える。この不安要因を解消するには、家庭的保育制度の整備や地域コミュニティへの投資で保育者をバックアップし、安定した保育サービスを提供するべきだとの意見が出た。他方で、家庭的保育への不安とは、家庭的保育後に保育所に入れる保障が無い不安だとの意見が出た。この不安を解消するにあたり、家庭的保育と保育所の連携が提案される。具体的には、1歳になると連携保育所に入所できるという、保育所実施型家庭的保育がより連携を深めた形態を提案している。以上のように、検討会議では保育所が地域住民と家庭的保育を結びつけること、また保育所が家庭的保育をバックアップすることで家庭的保育への不安を解消し、家庭的保育を普及させることが提案された。

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略等を踏まえ、地域や職場における次世代育成支援対策を推進するための法改正を行うことになり、2008年11月に家庭的保育事業を児童

²⁰ 第3回「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議 地域・家族の再生分科会 汐見委員発言

福祉法に明記する法律案が提出された。この法改正は、これまで活用されなかった家庭的保育をまずは普及させるための法整備であり、家庭的保育は保育所の「補完」だと認識されている。ただし正規の保育サービスであるため、家庭的保育は決して「応急措置」ではなく、一方で集団保育とは異なる保育であるから保育所の代替でもない、と位置付けられた²¹。新たな家庭的保育事業は児童福祉法の改正が先行し、ガイドラインと実施基準の内容については、後述の審議会等でまとめられることになる。こうした制度の解釈のもとで、家庭的保育は保育サービスの中でどのような役割を担うのかについて議論が続いた。

検討会議後は、規制改革会議²²と厚生労働省社会保障審議会の少子対策特別部会が家庭的保育事業制度化を議論した。規制改革会議は、2008年12月「規制改革推進のための第3次答申——規制の集中改革プログラム」を発表した。ここで「家庭的保育（保育ママ）の拡充に向けた取組」という項目を設け、問題意識と具体的施策を提示した。問題意識には事業規模の小ささ、利用対象が「保育に欠ける」児童に限定していること、国庫補助を受けて運営する自治体が少ないこと、家庭的保育の密室性を解消するために創設された「家庭的保育支援者」²³が普及しないことを挙げる。そしてそれらの問題を解決する具体的施策を4点示した。まず家庭的保育者の要件の緩和を挙げ、保育者・看護師の資格要件や、「未就学児童を現に養育していないこと」という限定を廃止すべきだと提案した。次に国の制度を利用する自治体が増えるよう、過度に厳しくない実施基準・ガイドラインの策定を提議した。また、家庭的保育の対象児童の拡大も施策の一つに挙げられた。「本来、少人数かつ家庭的な環境で保育が行われる保育ママは、保育所における集団保育とは異なり、個別で柔軟な保育が可能であることなどから積極的に保育ママを希望する保護者・家庭もある」という、家庭的保育と認可保育所のニーズの違いが提案理由である。家庭的保育の利用対象をどこまで広げるのか、保育制度改革と「保育に欠ける」要件の見直しの中で併せて検討し、結論を得るべきだとされた。最後に、家庭的保育支援者の制度見直しが案に挙げられた。厚生労働省は2007年の会議で、家庭的保育が普及しない理由に保育者への支援の手薄さと連携保育所の重い負担を挙げ、家庭的保育支援者を設けることで保育者に対する支援の充実、連携保育所の負担軽減を図るとしている²⁴。しかし規制改革会議はこの主張とは異なり、家庭的保育への参入障壁を下げることで普及につなげるべきだと主張したことになる。

少子化対策特別部会は、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」に沿って、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」のための新制度体系の構築を目指し、質を確保した保育サービスを拡大する方策を審議した。特別部会は「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の議論を引き継いだこともあり、規制改革会議とは異なり、保育所との連携強化が家庭的保育の拡大につながると強調した。

²¹ 第169回国会衆議院厚生労働委員会第16号（2008年05月23日）

²² 2007年1月26日～2010年3月31日まで、内閣府に設置された旧規制改革会議を指す。2013年1月にも、同名の会議が設置されている。

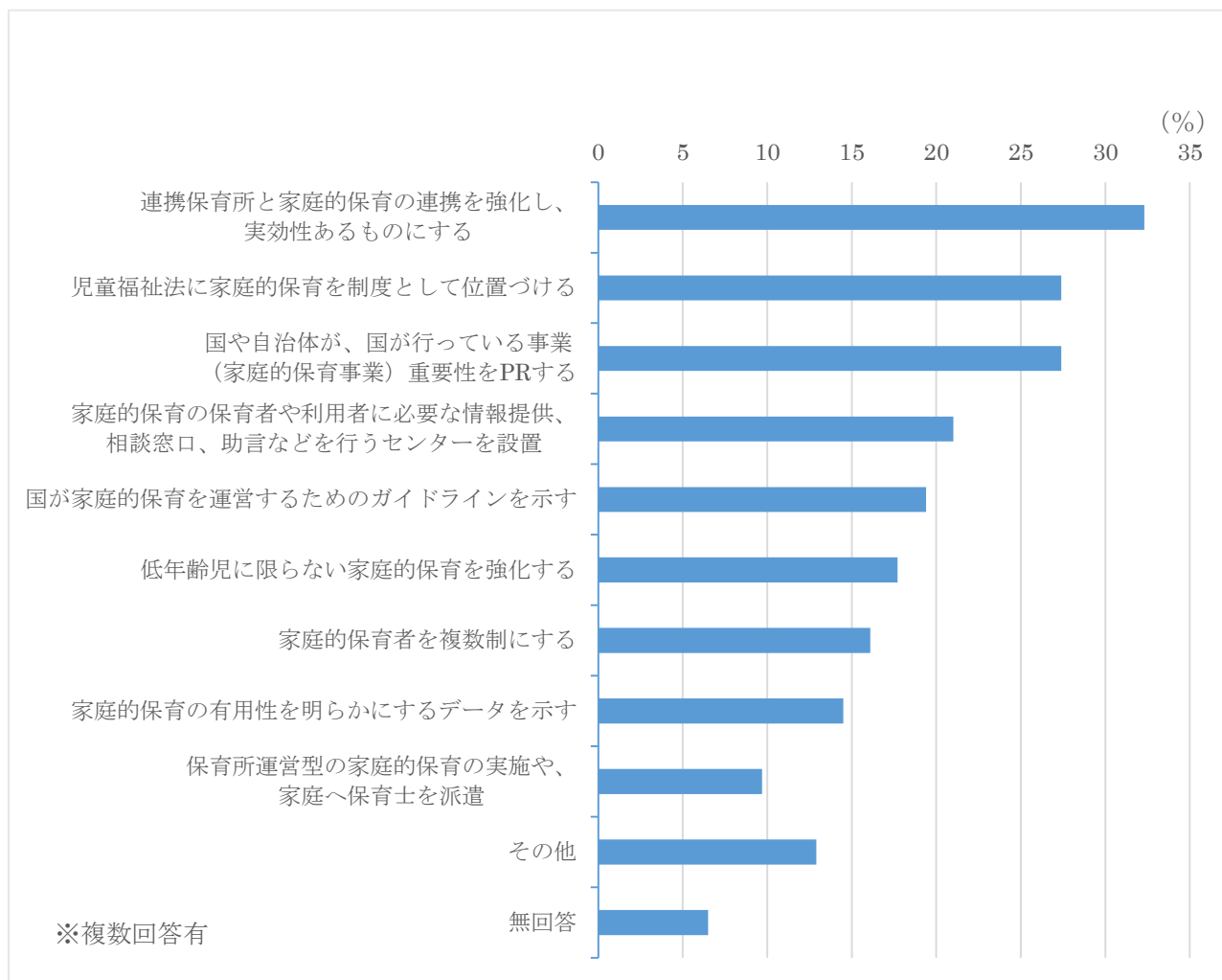
²³ 連携保育所に設けることができる、保育ママへの巡回指導・相談等を行う専任職員を指す。

²⁴ 規制改革会議 第6回福祉・保育・介護TF（2007年11月5日）

特別部会は、家庭的保育をこれまでの待機児童対策の応急措置ではなく、通常保育の選択肢の一つとして確立するべく議論を行うとした²⁵。少子化対策特別部会では厚労省委託研究の「家庭的保育のあり方に関する研究(中間報告)」と「家庭的保育の取り組みに関する調査」が資料に用いられ、ここに記された家庭的保育の利点・問題点を共有した上で議論が進行した。「家庭的保育の在り方に関する研究」によると、家庭的保育のメリットは子どもと保育者、保育者と保護者の間に密接な関係を築きやすいこと、個別的で柔軟な対応が可能であるということ、集団生活への移行がスムーズになる可能性、地域に密着した保育であるという点である。一方で特定の保育者が保育を行うことは、保育者個人の資質や人間性の影響が大きい、また保育者の負担が大きいという点でデメリットだとされた。そしてデメリット解消の方策に、保育者への援助体制の整備・保育所との連携、保育者の身分や待遇の保障、子どもの健康への支援・地域の資源の充実とアクセシビリティの拡大、保育者や子どもとの関係調整のできる第三者機関の設置が必要だと主張された。一方自治体にとっては、こうした家庭的保育のデメリットへの対処が負担となり、国の家庭的制度普及の障害になっていることも指摘された。図 3-1、3-2 は「家庭的保育の取り組みに関する調査」に記載された「地方自治体における家庭的保育の取り組みに関する調査」の一部で、10 万人以上の都市または東京都内の区市の地方自治体のうち、家庭的保育事業を実施している 62 自治体（うち 52 の自治体が地方独自事業のみ実施）を調査対象にしている。

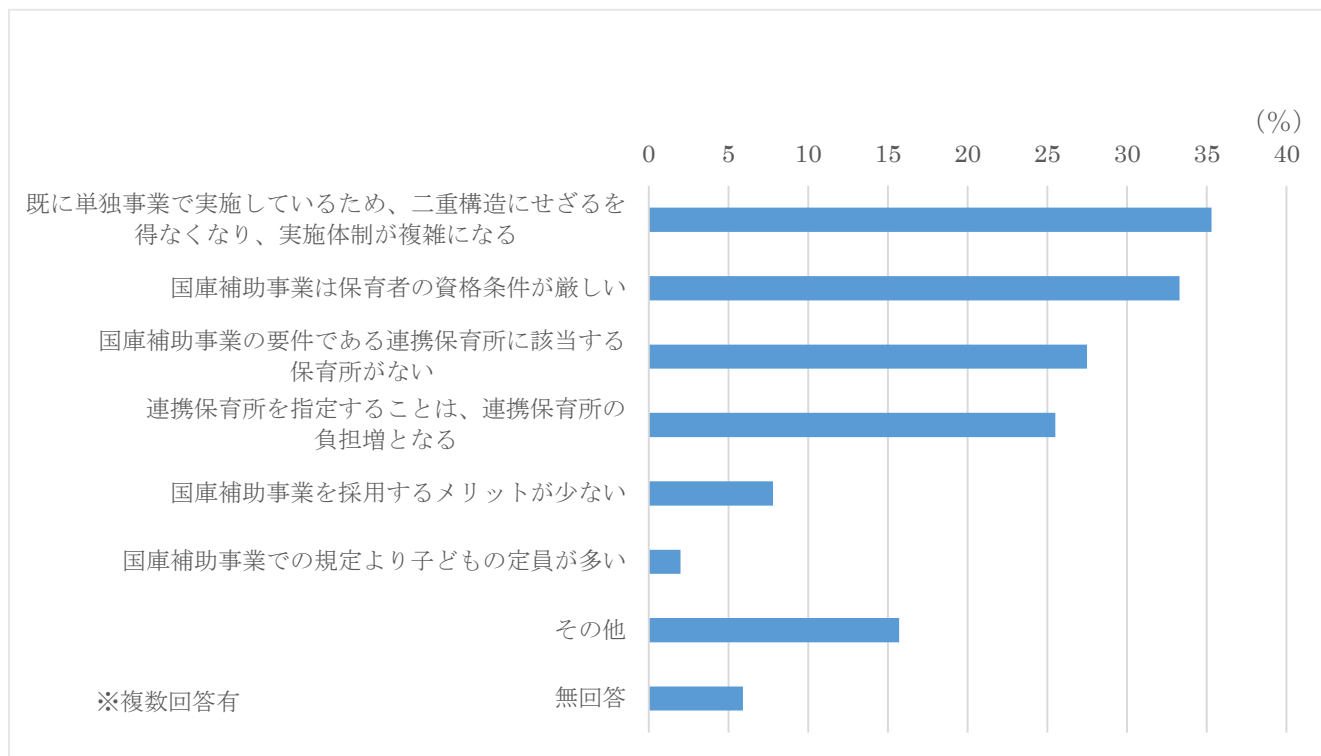
²⁵ 厚生労働省社会保障審議会第 2 回少子化対策特別部会（2008 年 1 月 28 日）

図 3-1 自治体が考える家庭的保育を強化・充実させるための条件



出典：「社会保障審議会第2回少子化対策特別部会資料3 家庭的保育の取り組みに関する調査」

図 3-2 国庫補助事業を採用していない理由（自治体独自の家庭的保育のみ実施）



出典：「社会保障審議会第2回少子化対策特別部会資料3 家庭的保育の取り組みに関する調査」

この調査結果から、家庭的保育普及のジレンマ、すなわち家庭的保育の質を向上させるための保育所との連携が、自治体や保育所の負担となりかえって家庭的保育普及の障害となる実態が分かる。

家庭的保育を推進するにあたり、質と量のバランスの難しさが明らかになったが、政府は特別部会において、連携保育所を積極的に推進する方向性を示した。保育ママに子どもを預けることに対する不安への対策を問われた際には、次のような回答がされている。

私どもとしては逆に市町村と個人だけではなくて保育所自体が実施するという形で広げていくこと自体がこの事業（筆者注：家庭的保育）を普及していくことにおいて鍵ではないかと思っております。逆にそういう保育所実施型を誘導していくという形で連携保育所に対するバックアップ体制を強化するという観点から、専任の支援者を置きましてバックアップをしっかりとる中において連携を強化していく方向を目指していきたいということでございます。これにつきましては反響がございまして、保育の団体や自治体の方からも問い合わせがありました。今後少子化時代を迎えてやっていく方向性として積極的に考えたいという形でございます。私どもとしては保育所と家庭

的保育が良い関係を持って進めていくような事業として展開できればと思っているところ です。²⁶

ここでは保育所が雇用する保育者による家庭的保育（保育所実施型）を今後進めていくことが表明されている。困難は多いが、家庭的保育事業は保育所を活用して質を向上させる方針が示された。一方、保育者の資格要件については、緩和することに同意が見られた。資格要件緩和を容認する理由には、「6 歳未満の子どもがいない」という保育者の要件を緩和すれば若い人が参入しやすくなること、地方の単独事業としての家庭的保育との兼ね合いも必要なことが挙げられた。また保育士等の資格の無い者に対してはその質を十分保障する実施基準・ガイドラインを作成して対応すると提案された。0～2 歳の保育には高い専門性が求められること、また家庭的保育の実態は通常の保育所保育とは全く違った難しさがあるという課題にも、実施基準とガイドラインの策定で対応することになった。

家庭的保育の普及を考えるにあたり、連携保育所や資格要件という質の保障と、規制緩和という量的拡大策のバランスは懸案であった。この課題を解決するために、実施基準とガイドラインの作成がどう帰結したのかを見ていく。第 170 回臨時国会において児童福祉法が改正され、家庭的保育事業が法定化された。2009 年に入り、厚生労働省の雇用均等・児童家庭局は 2010 年 4 月 1 日の施行に向けて「家庭的保育の在り方に関する検討会」を招集した。この検討会では家庭的保育事業の実施基準・ガイドラインやその他専門的課題について、学識者が検討を行った。

同検討会では家庭的保育の資格要件については緩和、連携保育所については強化する意見が中心となった。資格要件については、民間事業者のヒアリングの後、事業を開始する入り口で厳しい制限を掛けると、なり手が増えずに質と量のバランスがとれないため、研修等で質を確保することが重要だとの意見が出た²⁷。連携保育所については規定をガイドラインではなく実施基準に明記すること²⁸、連携保育所が確保できない場合は認証保育所等その他の機関とどこか 1 つ必ず連携を確保することなどが提案された²⁹。

検討会の報告を踏まえて 2009 年 10 月に公表された実施基準とガイドラインでは、家庭的保育事業の実施基準は大幅に緩和された。まず、保育者要件は、保育士以外に市区町村の承認を受けた者まで拡大された。また、保育者が連携保育所を持つことが補助の必須要件ではなくなった。さらに、保育者は就学前の児童がいても家庭的保育に従事することが可能になった。また国がガイドラインを提示したものの、家庭的保育を実施するにあたり市区町村はそれぞれ実施要綱を設けるため、引き続き自治体の裁量が大きい制度設計となった（佐野 2013: 3-4）。一方でガイドラインには研修の準義務化、家庭的保育支援者、連携保育所など

²⁶ 厚生労働省社会保障審議会第 2 回少子化対策特別部会（2008 年 1 月 28 日）義本保育課長発言

²⁷ 第 3 回家庭的保育の在り方に関する検討会

²⁸ 同上第 1 回

²⁹ 同上第 2 回

について記載された（小口・中野 2012: 6）。実施基準が示す「市区町村が行う体制整備」には、必要があるときは定期的に保育所における集団保育を体験させるよう努めることや、代替保育の整備がある。そのため市区町村は、実質は連携保育所の確保が必須だと言える。家庭的保育事業と保育所との連携は保育の質の確保に欠かせないとのこれまでの議論から、事実上の必須要件になったと考えられる。またガイドラインに記された連携保育所の役割には、健康診断の実施や代替保育に加え、「家庭からの相談に応じ、必要な助言及び指導を行うこと」が含まれる。2001 年から児童福祉法において、保育士の業務に「保護者に対する保育の指導」が規定されているが、保育士が指導すべき対象に家庭的保育者が加わったことになる。

家庭的保育事業の整備が整った後、少子化対策特別部会の第二保育専門委員会が多様な保育サービスの検討を続けた。委員会において、家庭的保育の役割とは、多様なサービス類型の一つだけでなく、量的な拡大策としても考えていくべきだと主張された。ただし家庭的保育をフルタイム雇用者が利用できる保育サービスにするためには、市町村等のバックアップが欠かせない、とも意見された³⁰。すべての子どもへの公的保育の保障と、多様なニーズへの対応のためには、質を確保した多様なサービス類型を公的保育サービスとする必要があるという。しかし認可保育所や現在の保育制度では、全ての保育ニーズを吸収出来ない。そのため、ここで提示されたあるべき多様なサービスは、保育所保育を基本に置きながら、認可保育の範囲をより広げたものとなった。そして家庭的保育は、量的拡大の受け皿且つ多様なニーズへの対応として、拡充することが必要だとされた。ただし、これまでも懸念されてきた密室保育のリスクから、集団保育の保障や複数保育者での運営が必要との指摘があった。また家庭的保育は、単体ではなく、本園となる保育所が中心となってネットワークのようにつながって実施していくことが必要だとも言われた（厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会 2009c）。

第 3 節 本章のまとめ

第 3 章では、少子化対策における家庭的保育の役割を見た。第 1 節では家庭的保育が国の補助対象となる 2000 年までを記述した。家庭的保育事業は、少子化対策の「保育システムの多様化・弾力化の促進」の一環として始まった。しかし国の補助要件の厳しさからその普及は一部に留まった。

第 2 節では少子化対策の見直しと共に開始した、家庭的保育事業の法整備の過程を見た。家庭的保育が再注目された契機は、2007 年に策定された『『子どもと家族を応援する日本』重点戦略』で「一定の質の確保された保育サービスの量的な拡大を可能にする提供手段の多様化のための家庭的保育の制度化」が提案されたことである。この戦略ではワーク・ライフ・バランスの実現のために現物給付の拡大が推奨された。家庭的保育はその一環として再注

³⁰ 第 5 回社会保障審議会少子化対策特別部会保育第二専門委員会（2009 年 11 月 17 日）

目されたため、保育サービスの多様化ではなく、量的拡大を主眼に置いた法整備となった。制度をめぐる議論は、量を確保するために実施要件を緩和するか否かが中心になった。議論の結果、保育者の資格要件については保育士以外にも門戸を広げる代わりに、ガイドラインにおいて研修について記載することになった。ただし研修に関しては自治体の裁量が大きいままである。一方保育所との連携については必須要件ではなくなった。ただし保育所や地域・自治体による家庭的保育のバックアップを強化することが決定された。市区町村に対しては集団保育の提供が実施基準で、連携保育所の確保がガイドラインで推奨され、保育所との連携で家庭的保育の質を担保する体制が整った。

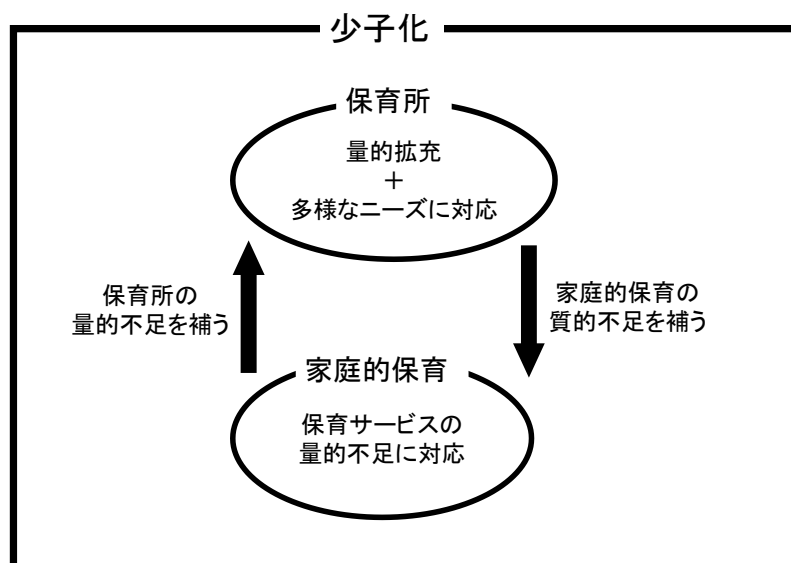
終章

第1節 本稿のまとめ

本節で本稿の内容をまとめる。序章では、日本の少子化の現状とこれまでの少子化対策を記し、依然として少子化対策の充実が急務であることを示した。また保育サービスが少子化対策の鍵を握ることを確認した。

第1章でフランスとの比較から日本の保育サービスが保育所に集中していることを指摘し、日本の少子化対策の問題点は保育サービスの多様性の欠如だと指摘した。日仏の家庭的保育の違いを確認した上で、本稿の問いを、少子化対策のなかで家庭的保育が周辺の位置づけにある理由を問うことだと示した。また仮説を、保育所と家庭的保育に求められる保育ニーズの違いから立てた。すなわち、保育の多様化というニーズは保育所が担う傍ら、家庭的保育は保育所を量的に補完するために制度化され、その保育の質は、多様な役割を担う保育所が補完することで成立する仕組みになったため、という仮説である。仮説で言及した、少子化対策における家庭的保育と保育所の役割と両者の関係を示したのが図4-1（図1-4再掲）である。

図 4-1（図 1-4 再掲） 少子化対策における家庭的保育と保育所の役割と両者の関係



※筆者作成

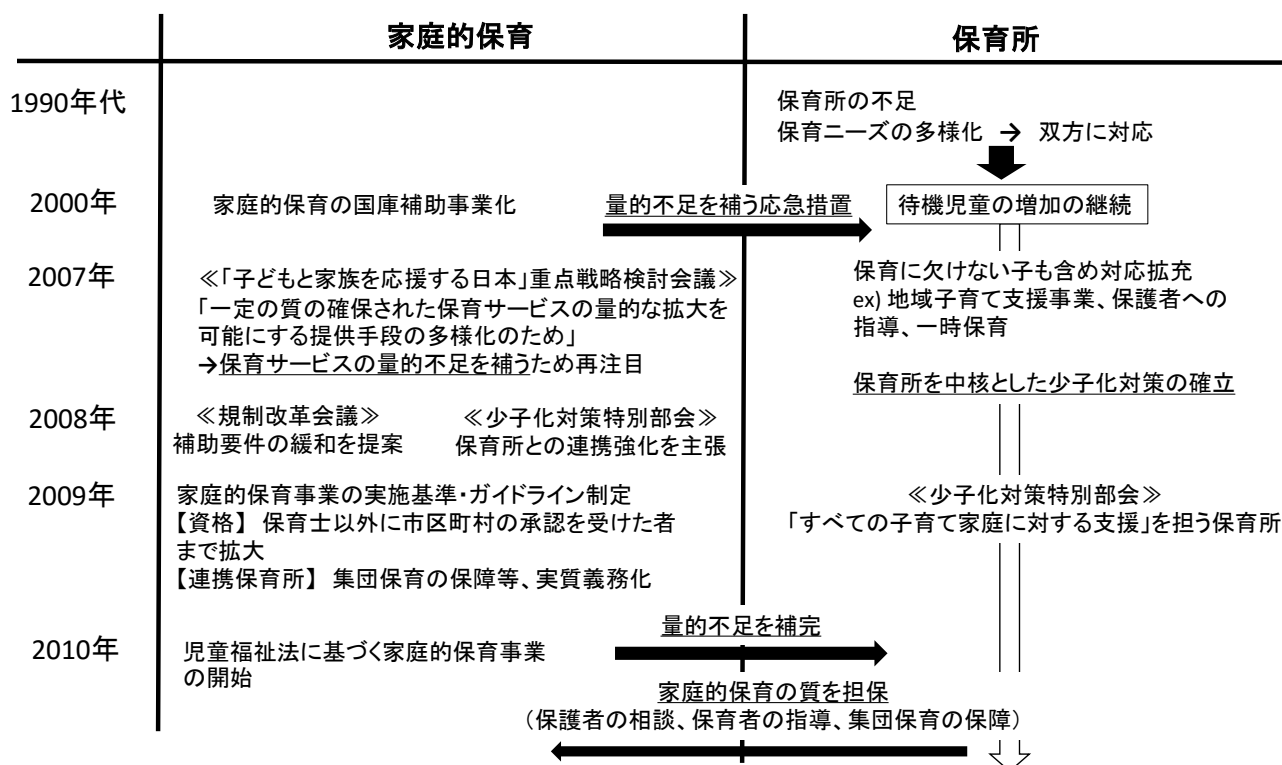
第 2 章では少子化対策の変容の中で、保育所がその中心となる過程を記述した。第 1 節では少子化対策初期を扱った。この時期に保育所は、量的拡大に加え、これまで無認可保育サービスは担ってきた多様なニーズ、すなわち低年齢児保育、延長保育、一時的保育などにも対応した。第 2 節で記した 2000 年代では、出生率のさらなる低下を受けて少子化対策はその範囲を拡大した後、再び現物給付重視の政策に戻る。その中で保育所は、保護者・地域子育て支援の中心となる。そうした「社会福祉事業」と言われる役割に加え、「現物給付の最たるもの」として、拡大する公的保育の核に認可保育所を置くことが明言された。以上、少子化対策の変化の中で、保育所は量的ニーズと多様な保育ニーズの両方に対応することになった。その主な理由は、保育所はすべての子どもに資する社会福祉施設だという認識が強かったためだと推測される。

第 3 章では、少子化対策の中で家庭的保育が保育サービスで周辺的位置づけになる過程を検討した。第 1 節では家庭的保育が国の補助対象となる 2000 年まで扱った。少子化対策では「保育システムの多様化・弾力化の促進」と題して家庭的保育事業が始まったが、その目的は保育所不足の応急措置であった。また国の補助要件の厳しさから、その普及は限定的であった。第 2 節では 2000 年代後半の少子化対策として行われた、家庭的保育事業の法整備を見た。家庭的保育が再注目された契機は、2007 年に策定された『子どもと家族を応援する日本』重点戦略で「一定の質の確保された保育サービスの量的な拡大を可能にする提供手段の多様化のための家庭的保育の制度化」が提案されたことである。家庭的保育の制度化の主な目的は保育サービスの多様化ではなく、保育所の不足を補うことであった。制度化

の過程で、家庭的保育の量と質のバランスをどのように取るかが議論された。議論の結果、保育者の資格要件については保育士以外に市区町村が認めた者にも門戸を広げる代わりに、ガイドラインに推奨する研修内容を記載することになった。ただし保育者の登用には自治体の裁量が残った。一方保育所との連携については国の補助の必須要件ではなくなったが、連携は家庭的保育の質の向上に不可欠だとされた。また、地域・自治体による家庭的保育のバックアップを強化することも決定された。そのため市区町村に対しては集団保育の提供が実施基準で、連携保育所の確保がガイドラインで推奨され、保育所との連携で家庭的保育の質を担保する体制が整った。家庭的保育は、保育所のバックアップの下で成立する保育サービスとなったのである。

第2章で保育所、第3章で家庭的保育について記した。少子化対策における家庭的保育と保育所の関係の変遷をまとめたのが図4-2である。

図 4-2 少子化対策における家庭的保育と保育所の関係の変遷



※筆者作成

図 4-2 から、保育ニーズの多様化への対応に家庭的保育は用いられず、その役割は一貫して保育所の量的不足の補完だと分かる。また家庭的保育のサービスの質は、保育サービスの中核である保育所との連携で担保することになった。その主な理由は、保育所はすべての子どもに資する社会福祉施設だという認識が強かったためだと推測される。これらの経緯を明らかにすることで、仮説を立証した。

以上本稿では、なぜ家庭的保育事業は、日本の少子化政策の中で周縁的位置づけにあるのかを分析した。その答えとして、保育の多様化というニーズは保育所が担う傍ら、家庭的保育は保育所を量的に補完するために制度化され、その保育の質は、多様な役割を担う保育所が補完することで成立する仕組みになったためである、という仮説を立証した。

第 2 節 今後の課題

本節で本稿の課題を述べる。本稿はフランスの事例から、保育サービスの多様化が少子化対策に必要だという前提のもとで論を進めた。しかし保育サービスの選択肢を増やせば出生率が上昇する、という明確な因果関係は無い。少子化対策と保育サービスの多様化を関連づけることは誤りである可能性がある。ただし、親の働き方が多様化したことは間違いなく、保育サービスの多様化はそうした保護者の利益になる。そのため、仮に少子化対策に直結しないとしても、保育サービスの多様化が間接的に出生率向上につながる可能性は高い。

また本稿は 2010 年までを検証の対象としたが、それ以後も家庭的保育事業の制度は変化している。こちらについても今後分析する必要がある。具体的な制度の変更としては、2012 年にグループ型小規模保育という、複数の家庭的保育者が居宅以外で保育する形態が認められた。また 2015 年 4 月に子ども・子育て支援新制度が始まったが、この制度でも家庭的保育の制度が変わった。新制度下で保育サービスは施設型給付と地域型保育給付の二つに分類され、このうち家庭的保育は地域型保育給付に含まれる。国は家庭的保育に対して新たに最低基準を設けたため、今後家庭的保育はガイドラインより厳しい基準で運営されることになる（全国保育団体連絡会・保育研究所編 2015）。本稿の分析に基づけば、家庭的保育の質がこうした制度によって保障されれば、その地位は保育所の補完から脱するのではないか、と予測される。

参考文献

- 阿藤誠（2005）「少子化と家族政策」阿藤誠・大淵寛編『少子化の政策学』原書房、33-58
——（2010）「日本の『少子化対策』——20年の軌跡とその評価」早稲田大学人間科学
学術院『人間科学研究』23(2): 187-207
- 泉眞樹子（2005）「我が国の保育の現状——規制緩和、待機児童、学童保育を中心に」国立
国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報』490: 1-11
- 伊藤良高・桐原誠・宮崎由紀子・香崎智郁代・永野 典詞（2013）「保育ソーシャルワークの
視点からの『子育て支援コーディネーター』に関する研究——資格・資質・養成を中心
に」熊本学園大学『熊本学園大学論集「総合科学」』19(2): 1-25
- 井上寿美（2010）『『保育ソーシャルワーク』における『ソーシャルワーク』のとらえ方に関
する一考察——『保育士が行うソーシャルワーク活動』を中心として』関西福祉大学社
会福祉学部研究会『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』13: 127-35
- エスピン・アンデルセン、イエスタ（2001）『福祉資本主義の3つの世界——比較福祉国家
の理論と動態』ミネルヴァ書房
- NPO 法人日本チャイルドマインダー協会ホームページ (<http://www.kateihoiku.org/childminder/index.html>)
- 大沢真理（2007）『現代日本の生活保障システム——座標とゆくえ』岩波書店
- 宇南山卓（2014）「保育所整備の政策効果——女性の活躍と少子化対策」財務総合政策研究
所『「効果的な政策ツールに関する研究会」報告書』15-34
- 神尾真知子（2005）「少子化対策の展開と論点」国立国会図書館調査及び立法考査局『少子
化・高齢化とその対策 総合調査報告書』23-43
——（2007）「フランスの子育て支援——家族政策と選択の自由」国立社会保障・人口
問題研究所『海外社会保障研究』160: 33-72
- 金香子（2005）「現代日本における保育政策の変容——少子・高齢化時代における保育政策
のあり方」東京大学『本郷法政紀要』14: 85-122
- 黒川衣代（2000）「家庭福祉員——その制度と子育てにおける今日的役割」『現代のエスプ
リ』至文堂(401): 96-105
- 小口碧・中野由美子（2012）「家庭的保育の現状と課題——個人型家庭的保育者調査から」
小平記念日立教育振興財団日立家庭教育研究所『家庭教育研究所紀要』34: 5-14
- 斎藤修（2012）「日本における家庭的保育事業の展開」『盛岡大学短期大学部紀要』22: 1-7
- 佐野裕子（2013）「日本の保育における家庭的保育の歴史」日本幼少児健康教育学会『運動・
健康教育研究』21(1): 1-4
- 汐見稔幸編（2003）『世界に学ぼう！子育て支援——デンマーク・スウェーデン・フランス・
ニュージーランド・カナダ・アメリカに見る子育て環境』フレーベル館
- 自治体国際化協会パリ事務所（2012）「CLAIR REPORT 374号 フランスの子育て支援—

一家族政策を中心に」

鈴木尚子（2004）「保育分野の規制緩和と改革の行方」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』54(4): 5-27

全国保育団体連絡会・保育研究所編（2015）『2015年版保育白書』ちいさいなかま社

相馬直子（2004）『『子育ての社会化』のゆくえ——「保育ママ制度」をめぐる政策・保育者の認識に着目して』一般社団法人日本社会福祉学会『社会福祉学』45(2): 35-45

中井紀代子（2008）「少子化問題と家族政策」共栄学園短期大学『共栄学園短期大学研究紀要』24: 53-71

橋本真紀（2009）「地域における子育て支援の沿革及び段階」社会福祉法人日本保育協会『みんなで元気に子育て支援——地域における子育て支援に関する調査研究報告書』13-20

畠中宗一（2000）「わが国における家庭的保育の展望」『現代のエスプリ』至文堂 401: 214-20

稗田健志（2005）「政策ネットワークと社会福祉改革——介護保険法と改正児童福祉法の比較立法過程研究」『大原社会問題研究所雑誌』555: 36-51

福川須美（1997）「私も家庭的保育の味方です！」全国家庭的保育ネットワーク『応援します働くお母さん』ひとなる書房、141-72

———（2000）「転機に立つ家庭的保育制度の現状と課題」『現代のエスプリ』至文堂 401: 34-47

増田雅暢（2008）『これでいいのか少子化対策——政策過程からみる今後の課題』ミネルヴァ書房

松田茂樹（2011）「家庭的保育の推進は待機児童対策とは別に」第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部『ライフデザインレポート』199: 51-3

宮本悟（2011）「フランス認定保育ママ制度の沿革と現況」中央大学経済学研究会『経済学論纂』51(1/2): 297-307

守泉理恵（2008）「次世代育成支援対策」兼清弘之・安藏伸治編『人口減少時代の社会保障』原書房、119-51

———（2014）「1990年以降の日本における少子化対策の展開と今後の課題」国立社会保障・人口問題研究所「Working Paper Series(J)」10

柳沢房子（2007）「フランスにおける少子化と政策対応」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』57(11): 85-105

山縣文治（2002）『現代保育論』ミネルヴァ書房

———（2008）「保育サービスの展開と地域子育て支援」日本保育学会『保育学研究』46(1): 62-70

Morel, Nathalie (2007) “From Subsidiarity to ‘Free Choice’: Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands”, Social Pol

<一次資料> (全て 2016 年 1 月 17 日最終アクセス)

- 規制改革会議 (2007)「第 6 回福祉・保育・介護 TF 配布資料」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1105_05/item_07110505_02.pdf)
- (2008)「規制改革推進のための第 3 次答申——規制の集中改革プログラム」(<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html>)
- 厚生省 (2000)「緊急保育対策等 5 か年事業の実績」(http://www1.mhlw.go.jp/topics/hoiku/tp0807-1_18.html)
- これからの家庭と子育てに関する懇談会 (1990)「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/396.pdf>)
- 厚生省これからの保育所懇談会 (1993)「今後の保育所のあり方について——これからの保育サービスの目指す方向」国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/464.pdf>)
- 厚生省人口問題審議会 (1997)「少子化に対する基本的考え方について——人口減少社会、未来社会への責任と選択」(<http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s1027-1.html>)
- 厚生省中央児童福祉審議会 (1988)「今後の保育対策の推進について意見具申 (案)」国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/366.pdf>)
- 厚生省保育問題検討会 (1994)「保育問題検討会報告書」国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/syakaifukushi/486.pdf>)
- 厚生労働省 (2013)「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」(<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000026218.pdf>)
- (2014)「平成 26 年版厚生労働白書」(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/14/>)
- (2015a)「平成 26 年 (2014) 人口動態統計 (確定数) の概況」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei14/index.html>)
- (2015b)「平成 25 年社会福祉施設等調査」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001030513>)
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭的保育に関する検討会 (2009a)「第 1 回家庭的保育の在り方に関する検討会 議事要旨」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/01/s0130-1>)

0.html)

- (2009b)「第 2 回家庭的保育の在り方に関する検討会 議事要旨」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/s0220-4.html>)
- (2009c)「第 3 回家庭的保育の在り方に関する検討会 議事要旨」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/03/s0305-10.html>)
- 厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会 (2008a)「第 2 回少子化対策特別部会議事録」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/01/txt/s0128-3.txt>)
- (2008b)「社会保障審議会第 2 回少子化対策特別部会資料 2-2 家庭的保育のあり方に関する研究 (中間報告)」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/01/dl/s0128-6d.pdf>)
- (2008c)「社会保障審議会第 2 回少子化対策特別部会資料 3 家庭的保育の取り組みに関する調査」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/01/dl/s0128-6e.pdf>)
- (2008d)「第 5 回社会保障審議会少子化対策特別部会 資料 4」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/dl/s0321-6e.pdf>)
- (2008e)「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/05/s0520-6.html>)
- (2009a)「第 1 次報告——次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0224-9c.pdf>)
- (2009b)「社会保障審議会少子化対策特別部会保育第二専門委員会議事録」
- (2009c)「社会保障審議会少子化対策特別部会保育第二専門委員会 第 1 回(8/6)～第 6 回(11/24)における委員等から出された主な議論」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/dl/s1225-12c.pdf>)
- (2009d)「社会保障審議会少子化対策特別部会におけるこれまでの議論のポイント (事務局整理)」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/dl/s1225-12d.pdf>)
- 国土交通省 (2014)「国土のグランドデザイン 2050——対流促進型国土の形成」(<http://www.mlit.go.jp/common/001047113.pdf>)
- 国立社会保障・人口問題研究所『日本社会保障資料Ⅳ』(<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/title.html>)
- 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議 (2007)「第 3 回『子どもと家族を応援する日本』重点戦略検討会議『地域・家族の再生分科会』議事要旨」(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/priority/saisei/k_3/gijiyoushi.html)
- (2007)「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/priority/pdf/st_1.pdf)
- 少子化社会を考える懇談会 (2002)「子どもを育てたい、育てて良かったと思える社会をつくる」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/09/dl/s0913-5.pdf>)
- 少子化への対応を考える有識者会議 (1998a)「一夢と絆の家庭支援—『少子化への対応を

- 考える有識者会議』の開催等について」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syoshika/980928kesai.html>)
- (1998b)「第2回家庭に夢を分科会議事要旨」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syoshika/981023kateiniyume2.html>)
- (1998c)「第3回働き方分科会議事要旨」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syoshiba/981218hatarakikata3.html>)
- (1998d)『夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために(提言)』
- 総務省統計局(2013)「人口推計(平成23年10月1日)」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001118081>)
- 内閣府(2005)「少子化社会対策推進専門委員会第5回資料2 地域や家族の多様な子育て支援」(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/promote/se_5/siryo2_1.html)
- (2006)「新しい少子化対策について」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/family/summary/taisaku.html>)
- (2007)「世界経済の潮流 2007年春」(http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryu/sh07-01/index.html)
- (2015a)『平成27年版 少子化社会対策白書』(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2015/27pdfhonpen/27honpen.html>)
- (2015b)「子ども・子育て支援新制度について(平成27年10月)」(<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>)
- 内閣府少子化社会対策会議(2004)「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」(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/kodomoplan/p_mokuji.html)
- 内閣府ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム(2009)「"みんなの"少子化対策～子どもへの投資が未来を支える 子育てセーフティーネットの強化を!～」(http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/zero_pro/teigen/index.html)
- 内閣府男女共同参画局(2001)「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/kosodate/130706.html)
- 文部・厚生・労働・建設大臣(1994)「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/angelplan.html>)
- 大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治大臣(1999)「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」(<http://www2.mhlw.go.jp/topics/topics/syousika/angel03.htm>)
- OECD Date (<https://data.oecd.org/>)

＜東京都議会会議録＞（東京都会議録検索より取得）

平成 3 年厚生文教委員会（1991 年 11 月 26 日）

＜国会会議録＞（全て国会会議録検索システムより取得）

第 126 回国会 衆議院厚生委員会 第 11 号（1993 年 5 月 14 日）

第 140 回国会 衆議院厚生委員会 第 27 号（1997 年 5 月 21 日）

第 151 回国会 参議院共生社会に関する調査会 第 5 号（2001 年 4 月 2 日）

第 154 回国会 国民生活・経済に関する調査会 第 1 号（2002 年 2 月 13 日）

第 156 回国会 衆議院厚生労働委員会 第 23 号（2003 年 6 月 11 日）

第 169 回国会 衆議院厚生労働委員会 第 16 号（2008 年 05 月 23 日）

第 171 回国会 衆議院予算委員会第一分科会（2009 年 2 月 19 日）