



東京都社会福祉審議会 検討部会報告

「2040年代の展望をした今後の福祉施策の展開」
～少子化対策、子ども・子育て支援制度下の
保育・幼児教育の現状から～

東洋英和女学院大学
山本 真実



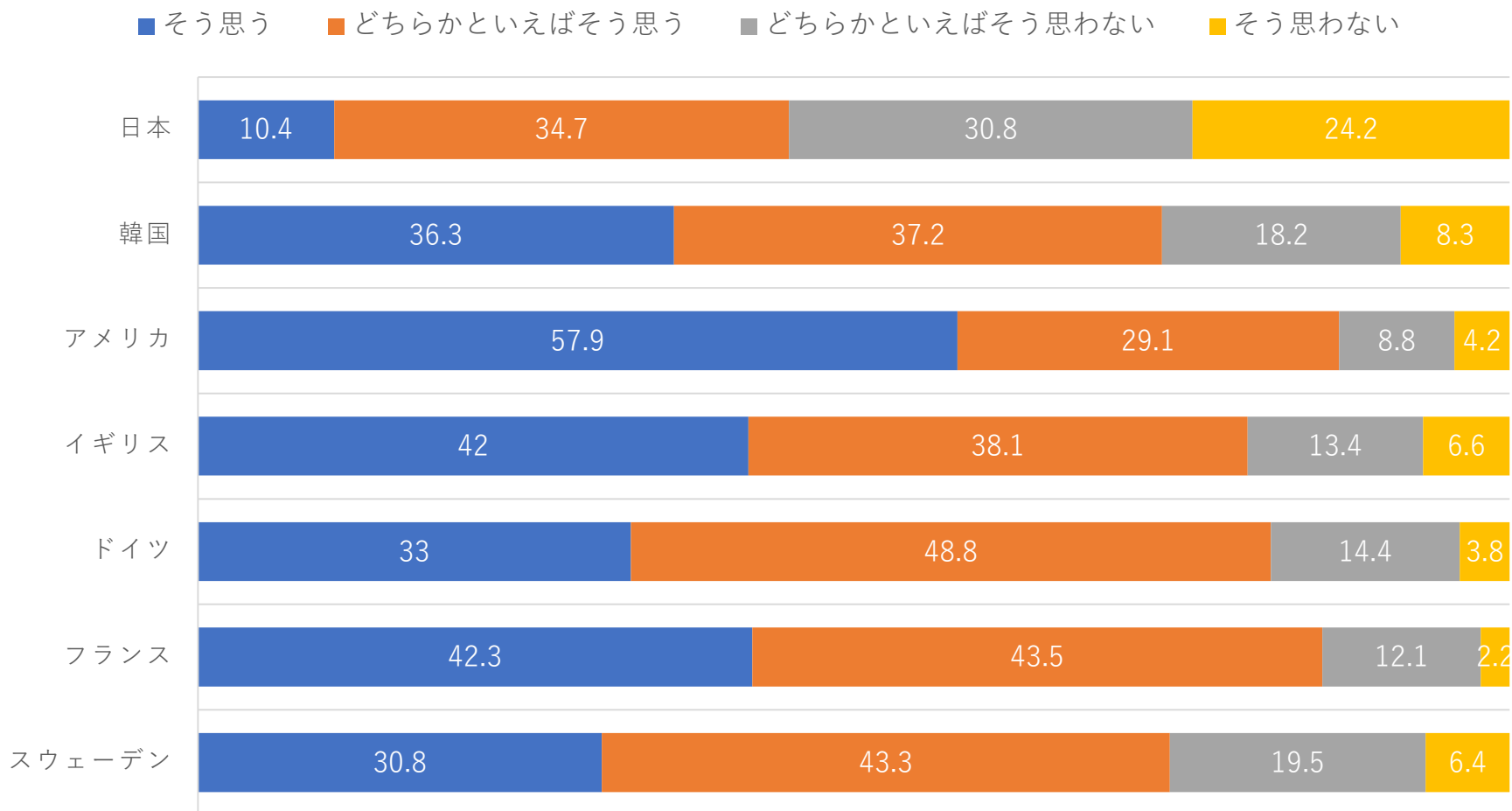


1. 子どもたちの現状
2. 「保育ニーズ」に基づく保育施設整備の限界
3. 子ども・子育て制度による就学前児童ケアの課題
4. 今後に向けて



1. 日本の子どもたちの現状 ～ 自己肯定感の低さ

若者（13～29歳）の自己認識 7か国比較 自分自身に満足しているか





1. 日本の子どもたちの現状～幸福度の低さ

日本の「子どもの幸福度調査」の総合結果

(ユニセフ:イノチェンティレポートカード16 (2020年9月))

「子どもたちに影響する世界～先進国の子どもの幸福度を形作るものは何か」

精神的幸福度 37位 / 38国

身体的幸福度 1位 / 38国

スキル 27位 / 38国

(学カスキル:読解力と数学的リテラシー
社会的スキル:友人の作りやすさ)



10代の自殺の多さは、コロナ禍によりさらに深刻化
ヤングケアラー等家族介護、家事負担等で
「子どもが子ども期を全うできない状態」がある

日本の年齢別死因

	0歳児	1～4歳	5～9歳	10～14歳	15～19歳
第1位	先天奇形、 変形及び染 色体異常	先天奇形、 変形及び 染色体異 常	悪性新生物	悪性新生物	自 殺
第2位	周産期の特 異的呼吸障 害及び心血 管障害	不慮の事 故	不慮の事故	自 殺	不慮の事故
第3位	不慮の事故	悪性新生 物	先天奇形、 変形及び染 色体異常	不慮の事故	悪性新生物

資料：厚生労働省政策統括官付参事官付人口動態・保健社会統計室
「人口動態統計」 (2019)



1. 日本の子どもたちの現状～経済格差の増大による不公平感

☑子どもを持つ家庭の貧困(特に母子家庭)状態の深刻さ

→母子家庭の失業が増加（「令和3年 子供の生活状況調査の分析 報告書」）

「母子世帯」では「貧困層」が54.4%。

シングルマザーの世帯は過半数以上が経済的な問題（貧困問題）を抱えている。コロナ禍でなお深刻な状態に。

☑保護者の学歴による違いが鮮明化→「親ガチャ」という言葉にみる不公平感

→母親、父親ともに学歴が高いほど「貧困層」に該当する割合が低い。

「父母のいずれも、大学またはそれ以上」の学歴の場合は3.9%

「父母のいずれかが、大学またはそれ以上」6.4%、

「その他（不明等を含む）」19.0%

→コロナ禍により、ICT化が進んだことも貧困家庭には打撃

経済的に進学をあきらめるために貧困の再生産状態に。



1. 日本の子どもたちの現状～生まれた子どもを失っている現状

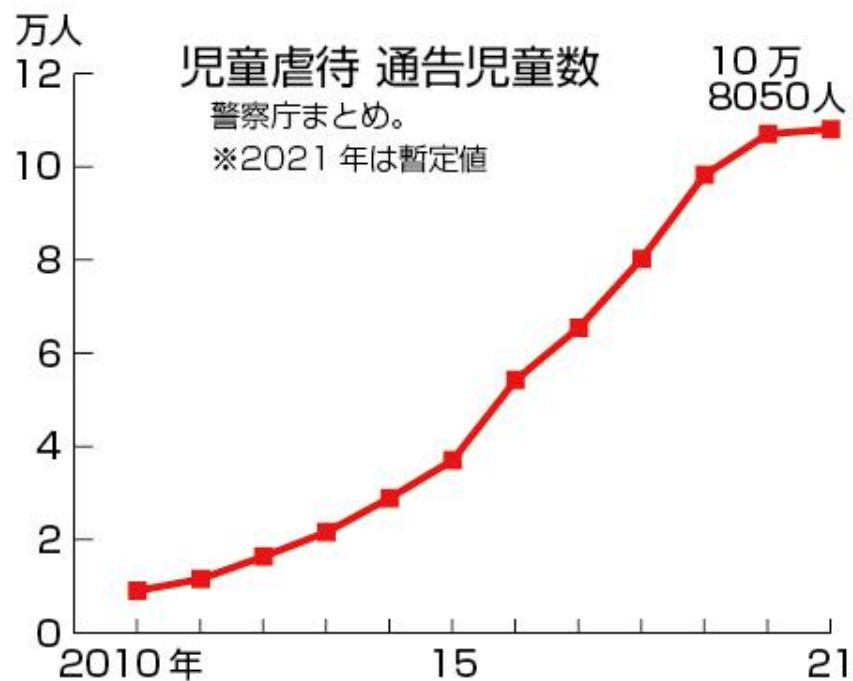
☑子ども虐待の多さと死亡

→1994(平成6)年「子どもの権利に関する条約」の批准

2000(平成12)年「児童虐待防止に関する法律」の施行等、約30年間の取りくみがあっても防止できない状態。

☑0歳児の虐待死の増加と中絶という手段を選択せざるをえない妊娠について

H30 160,055件 R元 156,716件 R2 145,340件 (うち20歳未満の若年者 約8%)



	心中以外の虐待死	心中による虐待死	合計	うち0歳児
第13次 (H28)	52人	32人	84人	57.7%
第14次 (H29)	49人	28人	77人	65.3%
第15次 (H30)	52人	13人	65人	53.8%
第16次 (R元)	54人	19人	73人	40.7%
第17次 (R2)	57人	21人	78人	49.1%



1. 日本の子どもたちの現状まとめ

- ☑日本の子どもたちは自己肯定感の低く、幸せを感じていない。
- ☑生まれてきた家庭（親）によって、人生が決まってしまうと考えており、「自分で努力すれば何とかなる」等の夢を持つ人が少ない。
- ☑命を受け、生まれた子どもたちが多く死亡している（不慮の事故の多さ、虐待の多さ）
- ☑子どもの生活が「幸せ」でないということによって、これから子どもをもとうとする層が、子どもをもった生活を希望しなくなる。
 - 実際に子育てにお金がかかりすぎる。公費投入の少なさ。
 - 社会的支援の方法のずれ
（煩雑な申請作業を伴う各種現金給付、ポイント制等の見えにくい利益）



2. 「保育ニーズ」に基づく保育施設整備の限界

☑少子化対策としてスタートしたエンゼルプラン以降の「保育」の位置づけの問題

生みたい人が生めるようにする

当時のデータ 夫婦で子どもがいない夫婦が生めば増えるはずという理解

→ 仕事を持つ女性が保育サービスを利用しやすくする。

「預け先の困り感」を軽減すれば、
子どもをもつことに前向きになるはず。

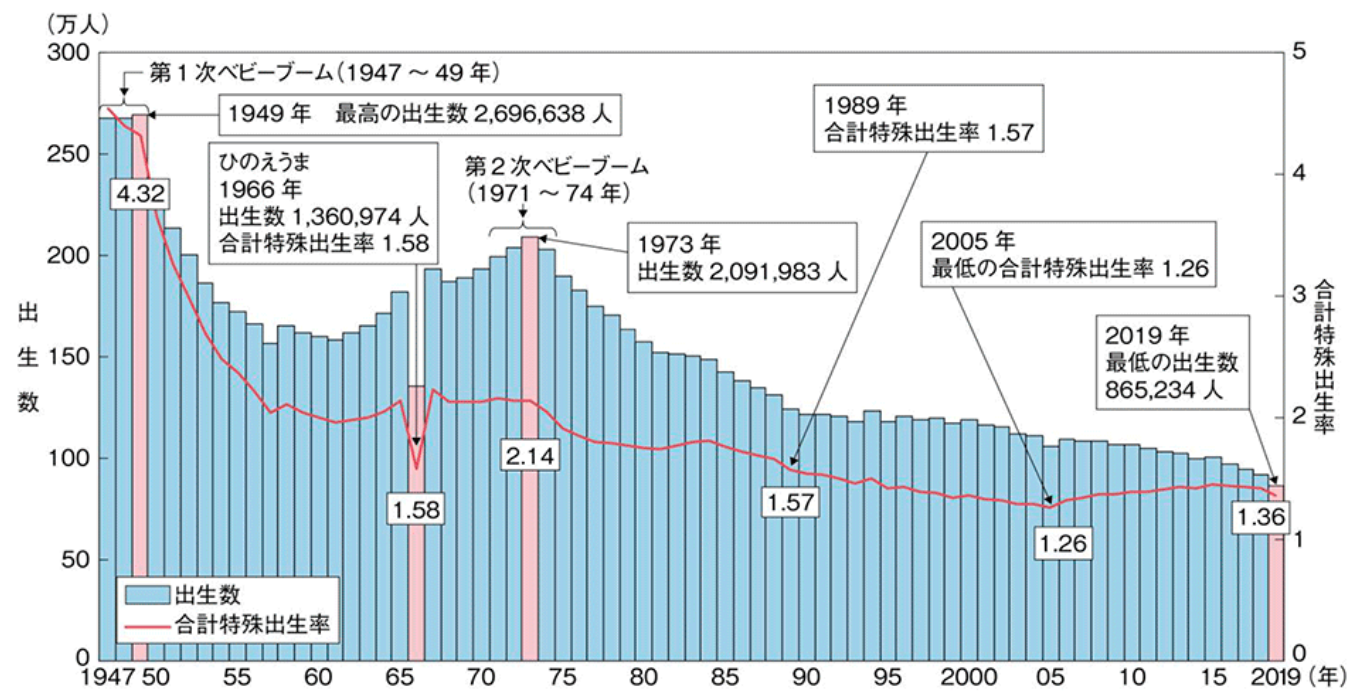
→ 方法として、保育所を増やす
(保育供給を増やす)ための
保育制度改革

1997(H9)～

措置制度から利用契約制度へ

2001(H13)～

株式会社等多様な主体による提供へ





☑ 保育ニーズの算出という方法での整備計画

「潜在的ニーズ」を入れ込むことで、保育サービスを求める声の多様性を受け止め、提供側ではなく、利用者側からのニーズを取り込み計画化する

→ 市区町村による整備計画を積み上げることで、基礎自治体の責任と実効性

→ 認可保育所以外にも公費を投入することで、受け皿拡大へ。



認可保育所以外の多様な保育所の拡大

保育を受けるのは子ども自身であることが無視された親の選択を優先する仕組み量の供給を目指すことが最優先 → 質の議論が後回しに

☑ **結果、真の利用者である子ども自身が見えなくなる傾向が加速**

公から私への主体中心が移動したことによる保育(就学前ケア)の意義と価値のゆらぎ
社会的責任の所在に関する議論



2. 「保育ニーズ」に基づく保育施設整備の限界のまとめ

☑意識調査に基づく「保育ニーズ」把握とそれに基づく事業量の設定という手法の見直し

☑親の意識を基本とした「保育ニーズ」は、

「子どもは誰がみるべきか」「どこでみるべきか」からの脱却

量的整備の方向に進みやすく、質の議論に発展しにくい。

☑「ニーズに基づく事業量算出」という計画策定手法により、

「就労時間の中の託児保障」に偏り、望ましくない保育環境での保育の創出を容認している。

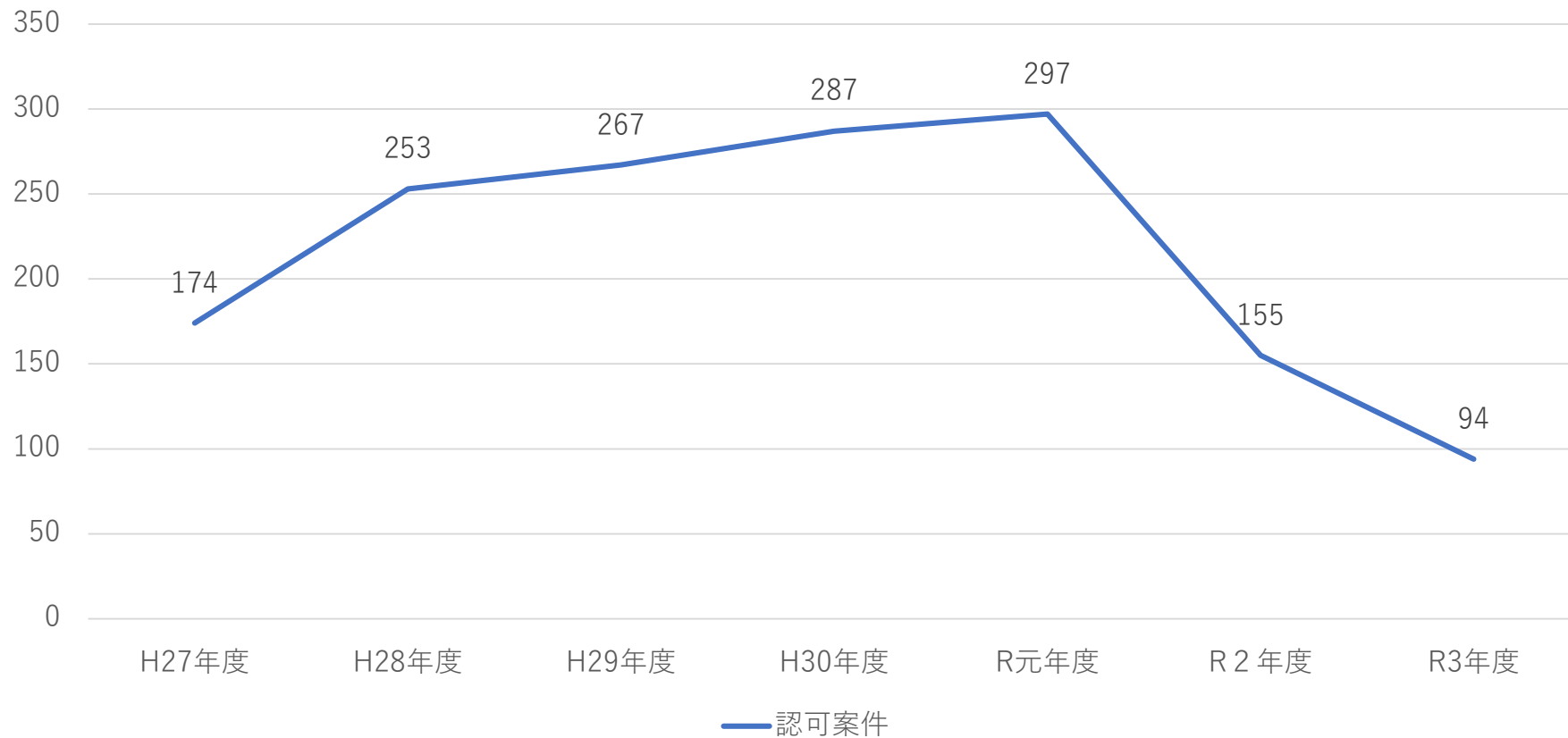
☑在宅での子育ても働きながらの子育ても、同じ「子育て」

→どちらが適している、どちらが望ましいという価値観が無意識に拡散し、
伝統的な家族観や性別役割分業意識の払拭を阻害している。



3. 子ども・子育て支援制度に基づく保育・教育の課題

☑ 子ども・子育て支援制度に基づいて東京都が認可した保育所数の推移



東京都資料に基づき作成



- ☑ 「基準に違反しない」限りの認可を行わなければならない・・・という現状
児童福祉施設設置基準の緩和による「参酌する基準」の存在

<具体的な問題例>

- (1) トイレについての設置基準はない。(認可外保育施設の目安 20人程度に1つ)
→ 多くの事業者は、「保育の中で工夫する」「順番に使用する」等で「問題ない」と認識
結果、最低限数の整備

しかし・・・

- 発達や生活のリズムに配慮した一人ひとりの子どもに応じた排泄が出来ない
- 保育の中で工夫、運用」という逃げ道が常套句
- 保育士の負担増大という視点は議論されない

乳幼児期の排泄行動は人格形成に影響を与える等、非常に重要な基本的生活習慣。



(2) 保育室

①保育室の形式

- ・ 1歳児 27～30人を1部屋での保育
- ・ 保育室の幅が2M弱
- ・ マンションの2部屋を使用 → 入口が別々

②採光

現状：採光に関する基準はない。（建築基準上はあるが保育施設としての基準はない。）

- ・ 北側や隣接するビルのため、明らかに日当たりが悪いと思われるビルの1室に設置
- ・ 引き戸で区切られている場合は、1室とみなすため、実質、窓が全くない部屋が保育室として使用されている。
 - 「十分な明るさ」はあるとの認識
 - 「十分な明るさ」の規定はない。

国家戦略特区
規制緩和



3. 子ども・子育て支援制度に基づく保育・教育の課題のまとめ

☑保育事故が発生する危険性が増加

○保育士の負担が増加する保育環境が、容認されている。「保育の中で工夫」？

○保育士資格、幼稚園教諭免許取得の特例による保育者の質の低下

☑一人ひとりの子どもたちに応じた対応ができない保育環境によって、
保育の質的低下を招き、同時に保育士の業務が増大。保育の仕事に対するイメージ悪化

☑自治体は保育の質よりも、民間事業者の意向が最優先の現状

☑「子ども・子育て支援制度」によって、就学前の保育・教育を提供する場所が複数混在

認可保育所

幼稚園

認定こども園

認可外の保育施設(企業主導型保育事業、認証保育所等の自治体独自の保育施設)



- ☑混在した4つの保育・教育サービスを整理する方向に議論を進めるべき
 - ！ 一元化した国（NZ、UK等）では、統一の基準を設定できるため、質の保障が可能
 - ！ **保育・幼児教育の社会的責任**についての共通理解が形成しなければならない
 - バラバラでは、それぞれの関係者や団体の利益が先に立ってしまう現状（その背景には伝統的な価値観が根強く残り、子どもの現状が見えない）

日本の現状

認可保育所（厚労省）

認可外の保育サービス（認可外保育施設：厚労省・地方自治体）
（企業主導型：内閣府）
（認証保育所等その他：地方自治体）

認定こども園：幼保連携型（内閣府）

幼稚園（文科省）



4. 今後に向けて

☑格差是正のための幼児期の保育・教育の必要性

生まれてきた家庭の経済状態で子どもの将来が決まるのではなく、
すべての子どもたちが等しく必要な幼児の保育・教育を受けることができるように
社会が責任を持って整備する必要。

! 乳幼児期からの質の高い保育・教育の必要性は、子どもの権利としての国際的に共通認識
(Early Childhood Education and Care)

理由1：**質の高い**保育・幼児教育は、潜在成長力を高めるために効果的である。

成人後の税負担能力を向上することは、社会政策費用を抑制する。

理由2：**質の高い**保育・幼児教育は、子育て支援につながる。

理由3：**子どもの健全な成長を支える**保育・幼児教育は、子どもや社会にとっても
公共財 (public goods) という視点 (社会基盤の整備)

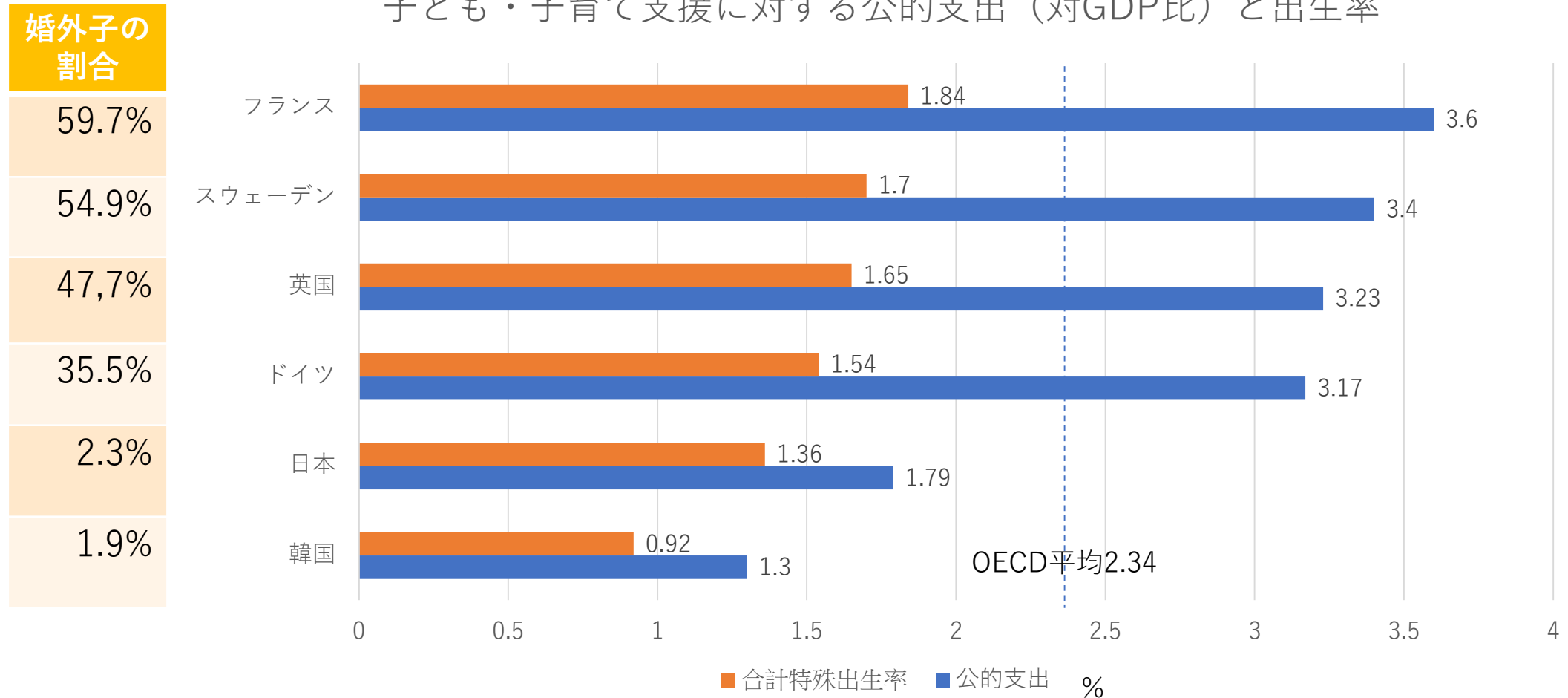
「社会的損失」に対する共通理解

OECD報告書より



☑ 「法律婚＝結婚→出産」の形にこだわるから日本は、子どもに対する公費投入に消極的。
→ 生まれてきた「子ども」に対して十分な公費投入すること ⇒ 「子ども主体」の前提

子ども・子育て支援に対する公的支出（対GDP比）と出生率



婚外子の割合
59.7%
54.9%
47.7%
35.5%
2.3%
1.9%

(注1：公的資質（第GDP比）はOECDデータ2017をもとに現金給付、現物給付、税制を通じた給付)
(注2：合計特殊出生率、婚外子割合はOECD ; Trends Shaping Education 2019)



- ☑ 親の就労形態や職業、経済状況、家族の形に左右されない・・・という、「多様性の理解」「多様性を重視」等という説明で曖昧になる。

「地域における多様性」という地域尊重

→ 地域の実情に応じる

結果 地域格差の拡大 生活格差
(例) 保育・教育施設の錯綜の容認

「個人の多様性」という個人尊重

→ 個人の実情 個性の問題

結果 共通規範外の存在を排除する構造
格差拡大

(例) 保育・教育機会や内容を保護者の選択
にすることで、格差の拡大
死亡事故が発生しても「仕方ない」



社会的排除
が
常態化



子どもの「あきらめ」につながる
自己肯定感の低さ、幸福度の低さ
自殺等の精神的な悩み

- ☑ 今の子どもたちの生活保障、幸せ実感がこれからの社会に影響を与える。
だからこそ、社会的排除をしない（多様性の理解で逃げない）乳幼児期からの
保育・教育保障が必要 「子どもは生まれてくる親を選べない」



今、気になっていること（おまけ）

- 保育需要が満たされた今後の保育所等保育サービスの行方（準市場である保育事業がどうなるか）
- こども家庭庁の出現（またもや教科書改訂・・・泣。）
- 東京都の「子供」表記（かつては「子ども」、議員提案の条例は「こども」）

ご清聴ありがとうございました。

