

特集

障害児保育の半世紀——制度と実践の課題

こども家庭庁創設・異次元の少子化対策と保育

子ども人口の減少局面における保育政策の動向

逆井直紀

要旨 1990年代、保育政策は、女性労働力活用のために保育所積極活用策へと転換が図られた。社会福祉基礎構造改革により福祉は利用者と事業者との直接契約方式に切り替えられたが、2015年度からの子ども・子育て支援新制度でも、保育所は児童福祉法24条1項にもとづく公的責任が維持された。その一方で、条件の異なる多様な保育の受け皿が併存した。2023年度にこども基本法等が施行、こども家庭庁が創設され、2024年からこども未来戦略が始動したもとの保育政策では、保育士の配置基準の若干の改善があり、子どもの権利保障を拡充する兆しはあるものの、政策の基調は依然、規制緩和中心の新自由主義的な路線である。特に、保護者の就労の有無を問わず柔軟に一定時間だけ6ヵ月～2歳までの子どもを預かる「こども誰でも通園制度」は、一時託児の市場化の恐れがあり、多方面から警鐘が鳴らされている。

キーワード 児童福祉法24条1項、子ども・子育て支援法、こども誰でも通園制度、こども家庭庁、こども未来戦略

2023年度に創設されたこども家庭庁によって、こども未来戦略にもとづく諸施策が実行されようとしている。それらの施策は、岸田首相によって異次元の少子化対策と称されているが、果たして本当に、子どもの権利保障を前進させるような施策が、従前に比して次元の異なる形で展開されようとしているのであろうか。

本稿では、こども家庭庁が打ち出す政策の問題点を明確にするために、保育分野に絞って、1980年代以降の政策の変化を概観することから記述を始める。

1 1980年代から新制度導入までの政策動向

(1) 80・90年代の動向と政策転換

1) 保育所活用政策への転換

保育所や幼稚園は、1950年代以降、急速な都市化が進むなかで、増設を求める運動が各地で展

開され、1960・1970年代以降に施設の急増をみた。しかし1980年代に入ると、そうした動きに急ブレーキがかかった。

1981年以降、子ども数が減少したことが、直接的契機といえるが、「家庭の相互扶助と自助努力」などを強調する政府・自民党による「日本型福祉社会論」の提示がされ、福祉予算抑制政策¹⁾が推進されたことで、保育所・幼稚園も、それまでの増加傾向から一転し、施設数・入所児童数の減少が続いた。

一方で、86年に労働者派遣法が制定され、非正規雇用による雇用の不安定化が進んだこともあって、子育て家庭における共働き世帯の割合は、1980年代以降一貫して高まっていた。その結果として、子ども数総体は減少を続けながらも、低年齢を中心に保育需要は増加を続けた。

また、この頃、少子化傾向が社会的に注目されるようになった。生産労働人口の減少に対し、それまで労働力市場から一時的に抜け出していた子育て期の女性労働者を積極的に活用しようと、保育需要に抑制的に対応する政策から、1990年代に

保育所活用政策へと転換がなされた²⁾。

2) 保育所制度「改革」論の提起とそのとん挫

この保育所活用論への政策転換は、経済政策上の要請からなされたもので、子どもの権利をはじめ権利保障の観点では薄弱であった。また、当時、国が提唱した社会福祉基礎構造改革³⁾に添った動きでもあった。2000年を画期としたこの改革は、それまで、公の責任で福祉サービスを提供するという従来の措置制度を廃し、利用者と事業者との直接契約を起点に福祉サービスを提供する体制に切り替えることが目指された。

この改革の第一段階として、当時の厚生省が設置した保育問題検討会(1993～1994年)における制度改変提案があった。それは、児童福祉法24条にもとづく措置制度の対象を低所得者層に限定して、それ以外は、利用者と保育所との直接契約によって保育を提供するという案である。この厚生省案に、自治体関係者をはじめ各界からの批判が集中し、改革の成案を得ることはなかった。

保育所需要の拡大を前に、保育の実施主体としての市町村責任を限定して、より低コストで保育所を活用するという国の目論見は断念させられ、社会福祉基礎構造改革は、高齢者福祉分野における介護保険の創設が先行して実行された。

その後、保育分野では、従前の保育所制度のもとで、1998年には保育所最低基準のうち、0歳児における保育士の配置基準が、それまでの6対1から3対1に改善された。そうした前進はあるものの、公的責任を後退させ市場化をもくろむ政策基調は維持され、その後も、新自由主義的な施策が次々に実施された。

(2) 待機児童対策を軸にした2000年代の保育政策

1990年代後半以降1・2歳児を中心に保育所への入所希望者が増大したが、保育所整備が追いつかず、入所できない待機児童問題が社会問題化した。

小泉内閣による「待機児童ゼロ作戦」(2002

年)を皮切りに、歴代政権は数々の待機児童対策を打ち出した。しかしその内容は、保育の供給量拡大の基本といえる認可保育所の新增設を基軸にせず、保育所定員を超えた入所の制限などへの規制緩和策が中心であった。

保育における規制は、子どもを守るためのもので、その緩和は保育条件の低下を招き、子どもの命を脅かす恐れがある。保育関係者などが警鐘を鳴らし続けているにもかかわらず、国は、既存施設への詰め込みや、保育条件切り下げにつながる規制緩和による多様な受け皿拡大策のほか、保育の市場化に向けた施策、国の負担を自治体に押しつけ地域間格差を広げるような施策を実行した(逆井, 2019)。その1つに、それまで社会福祉法人等に限定されていた私立保育所の設置主体を営利企業や個人に認める規制緩和(2000年に実施)もあった。

1950～70年代の保育所不足に対しては公立保育所が先導して施設整備がすすめられたのだが、2004年度には公立保育所の運営費国庫補助廃止・一般財源化が実行された。このことで公立保育所の廃止・民営化が加速され、待機児童対策の遅滞をまねいたといえる。

さらに同じタイミングで、保育所での障害児保育実施のための国庫補助が廃止となり、一般財源化されることになった。

(3) 2010年代——子ども・子育て支援新制度の創設による変更

2010年前後から、待機児童解消を起点としながら、保育所制度と幼稚園制度とが並立する二元的な制度の見直しをする改革が提起され、紆余曲折を経て2015年から「子ども・子育て支援新制度」(以下、新制度)としてスタートした。

新制度は、子ども・子育て支援法(以下、支援法)の制定や児童福祉法等の関連法の成立(2012年8月)によって、2015年度からスタートした。

しかし、この改革も中途半端なもので、既存の二元的な制度の根元を維持したまま便宜的に新た