

フィンランドの保育環境に関する一考察

(1) 日本における待機児童および子育て支援の課題

三 井 真 紀

1. 背景

日本における保育所待機児童とは、一般的には「待機児童」と呼ばれる。待機児童の定義とは、厚生労働省によると「保育所入所申込書が市区町村に提出され、かつ入所要件に該当するものであって、現に保育所に入所していない児童」のことである¹。つまり、所定の手続きをして、保育に欠ける状態であると認められているにもかかわらず、保育所定員の空きがないため保育所に入れない児童のことを呼ぶ。児童の権利に関する条約、および児童福祉法では、18歳未満のすべてのものを「児童」と呼ぶ。そのため、0歳児であっても「待機児童」である。実際、現在の待機児童の問題は低年齢になるほど深刻である。そのような現状については、子育て支援政策にも影響を与えており、さまざまな取り組みが始められて久しい。待機児童数を地域別に色分けした「全国待機児童マップ」においても現状は明らかである²。待機児童の増大という問題は、日本において家族のありかたが変化しているにもかかわらず、子育て環境がその変化においつかないところに、大きな要因があると思われる。

諸外国では、親が子どもと過ごす時間が失われることに対して、親に子育ての時間を保障しようとする取り組みがみられる³。親が子どもと豊かな時間を過ごしていく環境を整えることは、子どもの福祉や教育の「質」を高めるという思想がある。さらに、仕事や子育てのプレッシャーを軽減し、親自身がよく育ち、ひいては社会の安定につながるという将来的な見通しをもっていることが特徴的である。近年、ニュージーランド、スウェーデン、イギリスでは、仕事と子育ての両立を支援する保育所を、社会福祉から教育の所管に移し、教育施設として積極的な公的投資を行う方向に動いた。つまり、現代の子育ての課題を、保育の質的な充実と考えて政策をおこなっている。乳幼児期を生涯学習の基礎を築く重要な時期だとみなし、子育てを重視する傾向が強いのである⁴。日本では、「最小のコストで最大の受け入れ（保育サービスの量的拡大）」という概念のほうが重視されていることに違いがある。このような国家間の格差は、文化的背景や社会状況が大きく影響し、一概に比較ができない。しかしながら、待機児童を中心に、現代日本の保育サービスのあり方は、「質の向上」について課題を抱えている。どのような方向が可能であるのか、フィンランドの制度や事例から考察する。

2. 目的

日本における待機児童の問題は、子育て支援政策や男女共同参画社会の推進と切り離して考えることはできない。本研究では、最初に待機児童の推移や政策、待機児童数解消に向けた政府や

地方や民間の取り組みを整理する。さらに、北欧フィンランドの子育て支援の制度や事例を通して、日本における待機児童解消の手がかりを探ることを目的とする。

3. 待機児童の現状と課題

(1) 待機児童の旧定義と新定義

待機児童という語は、2001年定義の変更が行われた。新定義では、内容に「認証保育所や、ポストメイト保育園、家庭福祉員保育室（保育ママ）のように、自治体が独自に助成する認可外施設で待機する児童や、他に入所可能な保育園があっても、特定の保育所を私的な理由で希望し待機しているものは除かれる」と付加された⁵。このことは、大きく取り上げ議論された。理由は、新定義でカウント方法が変わったとたんに、待機児童は数字の上で一気に少なくなったことにある。児童の中には、希望する保育所に入りたくても入れないため、一時的に別の施設で託児を受けている場合もある。親や希望する近隣園が定員いっぱいのため、わざわざ遠い施設まで預けられている児童もいる。保育所の空きを、自宅で親が仕事を中断して待っている家族もいれば、やむなく高額な認可外保育施設に預ける場合もある。新定義では、このような状況の子ども達の多くが、待機児童とはみなされなくなった。

(2) 待機児童増加の背景

少子化で子どもの数自体は減少傾向にあるが、保育所が足りない理由として、1986年に男女雇用機会均等法は施行され、女性の社会進出が進んだことがあげられる。女性の子育てのありかたが、社会の変化とともに多様化しているということである。

機会均等法施行前は、女性（職場によっては男性）に、平等に働く機会が与えられていなかったため、子どもが産まれると「子どもを預けてまで働く」親に対して、否定的な見解が強かった⁶。現在は、逆に、男性も女性も働くことが当然となったため、働いていないことに対して「税金を納めていない」「経済的に自立していない」といった否定的な見方さえ出てきた。そのような社会や文化の変化に対して、子育ての制度が変化していかない状況のほうが異常である。

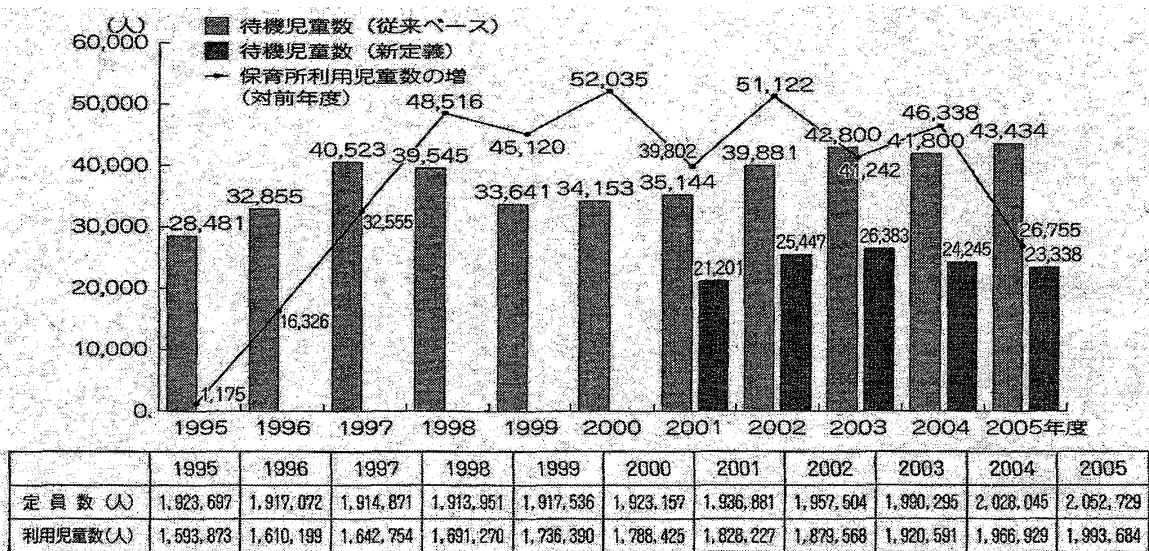
現在は、女性の状況自体が多様である⁷。自己実現のために仕事をする場合だけでなく、子どもが増え経済的に働くことが必要な場合も多い。母親だけで子育てする家庭も増えている。残念ながら、多くの人が子育てをしながら仕事ができない状況におかれている状況である。これは、もちろん男性にも同じようにいえる。このように、女性の社会進出が子育てに及ぼす影響を考えるにあたっては、仕事を持つ母親の子育てだけに特化する方向を論じるだけでは不十分である。そもそも母親や父親にならない道を選ぶ人が増えているというデータ、仕事をもたない母親（父親）が子育ての負担感を強く感じている結果なども読み込む必要があるからである。

(3) 全国の待機児童数と保育サービス

現在、図1に示したように、日本には2万人以上の待機児童がいる。（旧定義では4万人以上）⁸。待機児童の特徴として、都市部のほうが多いということがあげられ、低年齢児（特に0～2歳児）が多いため、受け入れ態勢が整っていないという事情がある⁹。日本の保育制度では①国の基準を満たし、公的な補助を受けている認可保育所②国の基準を満たしておらず、補助も受けてい

ない認可外保育施設、に大きくわけられる。現在は、図２の保育サービスにくわえ¹⁰、幼稚園の預り保育、認定こども園ができたため、各所から期待されている。東京都の認証保育所のように、自治体が独自に補助しているサービス、事業内保育施設なども、認可外保育施設である。特に事業内保育施設は、企業にとっても十分に子育てをしながら仕事に専念してもらえするという見通しをもっているため効果的であるといわれる。このように、サービスの種類は増え、子どもを持つ親の意識は高くなっていると思われる。したがって、親によっては選択肢が増えたト感じる場合もあるかもしれない。しかし、多くの家庭では、子どもだけにお金を費やすことは難しく、初めての子育てでは知識がない。認可保育所が支持される理由は、低料金で０歳から安心して預けられるためである。実際、数年前までは、保育の質に大きな差が生じ、痛ましい事件も多くみられている。

図１． 待機児童数の推移



注） 1. 各年4月1日現在。

2. 2001年度以降は、保育所入所待機児童の定義の変更をうけて、従来のベースのものと、新定義に基づく数値を2つ図示した。なお、新定義は、①他の入所可能な保育所があるにもかかわらず、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るも、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は、待機児童数から除くとしている。

資料） 厚生労働省保育課調べ。

図2 多様な保育サービス

	形 態	サービス名		運営主体
家庭の中で行う保育	保護者による保育			
	外部者による保育：在宅保育サービス	ベビーシッター		民間企業
		ファミリー・サポート・センター (住民間互助による援助サービス)		住民団体 区市町村 社会福祉協議会
家庭の外で行う保育	集団で行う保育：センター型保育サービス	保育所	認可	区市町村 社会福祉法人
			認可外 事業所内 ベビーホテル等	民間企業等
		保育室		個人 区市町村・都による助成
	少人数で行う保育：家庭型保育サービス	家庭福祉員(保育ママ)		個人 区市町村・都による助成

資料) 東京都福祉局「東京都児童環境づくり推進協議会最終報告書」。

北欧では、育児休暇中の手当が賃金の80～100%と充実している。そのため、そもそも経済的な理由で育児に専念できないという状況にはならない¹¹⁾。つまり、どのような都市部であっても、日本のような大々的な待機児童の問題が生まれることはないのである。

(4) 待機児童解消の具体的方策

厚生労働省は、2001年に待機児童を減らしていこうという取り組み「待機児童ゼロ作戦」という政策をはじめた。待機児童の多い地域に保育所を用意し、幼稚園での預り保育を充実させることから始めたのである。それをうけ、行政では1) 定員の弾力化2) 保育処分園方式の導入3) 保育所の設置認可等に対する規制緩和4) 民間参入の促進5) 新たな待機児童対策6) 規制改革の推進7) 児童福祉法の改正8) 子ども・子育て応援プラン などの取り組みを続けている。現在、認可保育所では、定員の25%まで子どもを受け入れることが可能になり、民間の認可外保育施設も、待機児童の事実上の受け皿になっている。ここで重要なことは、どのような施設で保育を受ける場合にも、待遇上の不公平が生じず、保育の質が保障されることである。

4. フィンランドにおける子育て支援

1998年～2004まで実施したフィンランドにおける教育・保育調査をもとに、保育の制度や子育て支援について考察する。フィンランドの教育制度は、就学前教育、総合学校(義務教育)、義務教育以降の一般ならびに職業教育、高等学校(大学や大学院)、成人教育から成り立つ。

(1) 妊娠、出産

出産するための費用はかからず、入院費のみ実費で必要である。(ある例では、出産の際に家族部屋に5日滞在し、入院費が約2万5千円)産休および育児休暇は、あわせて263日ある。そのうち産休が105日、育児休暇が158日で、父親母親のどちらが取得してもよいことになっている。出

産においては、父親休暇が設定され、６日から30日まで保障されている。これらの休暇中は、所得の約66%が保証がある。出産時には、国から当座の育児に必要な衣類などのパッケージまたは一定額をプレゼントとして贈られる。さらに、出産・育児休暇後は、子どもが３歳になるまで、無給ではあるが職を失わずに育児休暇を延長することが可能である。同じ職場に戻った際には、ベースアップされた給料が保障されている制度である。その後も、子どもが６歳になるまで（就学まで）、家族は時間を短縮させて働くことが可能な制度となっている。

（２） 就学前教育・保育

1996年に保育法が超党派の女性議員の協力で改正され、すべての６歳児は保育の権利を有するようになった。つまり、保育を望む親には、自治体が保育を提供しなければならないきまりになっている¹²。したがって、保育はほとんど公立保育所で行われ、保育所の監督下に、家族保育制度もあり、一人の保育者が自分の子を含めて４人まで自宅で保育することができる。（それでも万が一、預ける場所がなく「祖母に預ける」というような場合には、月額７万円が「祖母」に支給される。）さらに2000年からすべての６歳児には、就学前教育が行われるようになった。親は、この就学前教育を保育所で受けるか、小学校で受けるか選択することができる。保育時間は原則として10時間で、不規則な勤務時間の仕事をする親のために24時間保育も用意されている。（たとえば、医療スタッフの子どもなど）。保育児童と保育者の割合は、０－３歳児のグループは保育児童12：保育者３、３－６歳児の場合は保育児童21：保育者３、統合保育（障害のある児童５＋健常児７）では保育児童12：保育者４＋必要なセラピスト（たとえば言語セラピスト、理学療法士）と定められている。保育の料金は両親の収入と家族構成によって定められるが、最高額が月額約２万5000円程度である。ただし、すべての児童が16歳に達するまで、親の所得に関係なく児童手当が支払われている。（１歳半まで月７万円、３歳まで月３万円など）

このように手厚い家族政策の結果、フィンランドの2003年度の合計特殊出生率は1.80（2002年度は1.72）に達した。ちなみに日本においては、2003年度は1.29（2002年度は1.32）と、史上最小である¹³。

（３） 行政が提供する保障とサービス

育児中の家族にたいしては、手厚い保障がされる。ネウヴォラと呼ばれる診療所での小まめな定期健診と、（集団でなく）個別の予防接種がある。フィンランドの幼児教育では、「レイッキピスト」と呼ばれる公園の制度もあり、日本における児童館のようなものである。ヘルシンキ市内などにも多数点在していて、管理が行き届き、安心して親子で過ごせる場所となっている。育児休暇中などの親は、自分で保育をするので、家庭育児手当を受けることができる。家庭で保育をする親の支援をするために、「プレーグラウンド」という設備が設置されており、そこで他の家庭保育をしている親と交流したり、保育専門者のアドバイスを受けたりする事が可能である。また、子育て中の親が不自由なく街で動き回れるように、ベビーカーを使用している家族は、交通費が無料になる制度を設けた。そのような制度や、育児休暇などは、ほとんどの家庭で利用している。

5. まとめ

日本では、長い間「子育て」を単体で捉える傾向が強かった。故に、経済政策が「親子一緒に時間を豊かにもつ」という視点で考えられなかった。本来、保育サービスを選び、利用するという作業は、大変なストレスを抱える。そのようなときの、心理的サポートも不十分であったと思われる。フィンランドの保育所では、部屋の一部を開放し、子育てに関わる人が気軽に相談や案内をうけられる環境を用意している。いつでも専門家やカウンセラーの対応が受けられるサービスがあるのである¹⁴。一方日本では、先日都内で子どもを預ける場所がなく困っているカップルの話を聞いた。市役所と保育所に相談に行った際、両方の担当者に「お母さんが、お仕事をやめれば、早いのではないですか？」と同じ助言をされたという。このような状況からは、正しい専門的知識をもつ人材の育成が期待される。

現在、日本の家族の形や暮らしは、多様化している。大人が多様化された世界を正しく理解したい。家族とは、本来、子育てを機により豊かな生活を実現すべきである。待機児童解消の課題は、家族の育ちという視点からも、重要なテーマである¹⁵。今後も、多様化する社会を受け入れ歩むフィンランドから、その解決方法の一部を検討したい。

引用・参考文献

- 1 厚生労働省公式ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/05/kekka1-4.html>
- 2 平成18年度全国待機児童マップ「i-子育てマップ」公式ホームページ
<http://www.i-kosodate.net/policy/waiting2006/start.asp>
- 3 蒲原基道, 小田豊, 神長美津子他編 幼稚園・保育所・認定こども園から広げる子育て支援ネットワーク 東洋館出版社 30 2006年
- 4 三井真紀 多文化保育に関する大学生の意識改革の研究—Finlandの保育環境における一考察— 湊川短期大学紀要第40集 湊川短期大学 35-42 2004
- 5 石井章仁 「待機児童」保育実習 岡本美智子編 第2章 聖央会出版 50 2006
- 6 柏女霊峰 子育て支援と保育者の役割 フレーベル館 21 2003年
- 7 新倉涼子 外国人児童の保育への負担度および保育士の異文化理解の姿勢に影響を及ぼす要因の検討 保育学研究 第39巻第2号 日本保育学会 40-48 2001
- 8 森上史朗・柏女霊峰編 最新保育資料集 ミネルヴァ書房 32 2007
- 9 全国保育団体連絡会／保育研究所編 保育白書2006年版 ひとなる書房 39 2006
- 10 森上史朗・柏女霊峰編 最新保育資料集 ミネルヴァ書房 2007 32
- 11 汐見稔幸編著 世界に学ぼう！子育て支援 フレーベル館 28-34 2004
- 12 Paivi Elovainio FACT ABOUT FINLAND Otava Book Printing 1999
- 13 矢崎化工株式会社 山田眞知子監修<http://www.kaigo-web.info/kouza/hokuou/index.html>
- 14 三井真紀 「待機児童」 おもしろく簡潔に学ぶ保育内容総論 上野恭裕編 保育出版社 (2007発行予定)
- 15 Gonzales-Mena, Janet, "Dialogue to Understanding Across Culture" *Exchange*, July 1999, 6-8. Outlines some of the issues in child care programs that go beyond simple cultural misunderstandings.