

厚生科学研究研究費補助金
政策科学推進研究事業

社会保障制度の枠内での少子化対策に効果的育児支援に関する研究

平成12年度 総括研究報告書

主任研究者 鈴木 真理子

平成13(2001)年 3月

研究報告書目次

目次

I. 総括研究報告	
社会保障制度の枠内での少子化対策に効果的育児支援に関する研究	1
・介護保険と育児保険	
・保育サービスと地域	
・保育ママに関する研究	
・ベビーシッターサービスの利用者	
(資料) ・駅型保育 (キッズルーム)	巻末
・ベビーシッター利用者の実態と意識に関する調査	
・ノルウェーの保育サービスへの代替的な現金給付	
II. 分担研究	
1. 福田素生 「社会保障と育児支援」 保育サービスの供給について費用面からの検討を中心に	13
2. 鈴木真理子 「ドイツ、イギリスの保育サービスと児童手当」	
III. 研究成果の刊行に関する一覧表	22

厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
（総括）研究報告書

『 社会保障制度の枠内での少子化対策に効果的育児支援に関する研究 』

主任研究者 鈴木 眞理子 岩手県立大学社会福祉学部

「研究要旨」 保育サービス提供の実態を踏まえて、就労・未就労を問わず子育て世帯の経済的負担を軽減する社会保険による保育サービスを包含した現金給付の可能性を探る。その上で社会保障の担い手である次世代の家庭福祉に寄与し、間接的に少子化や年金制度充実に資する育児年金構想（仮称）を示す。

分担研究者

山崎泰彦（上智大学社会福祉学科）
福田素生（岩手県立大学社会福祉学部）
駒村康平（東洋大学経済学部）

A. 研究目的

子育て支援には保育サービス・育児相談などの育児（ケア）負担軽減と子育てにかかる経済的負担軽減と2面ある。認可保育サービス、地域子育て支援事業などは前者であり、児童手当、市町村による第3子の保育料軽減などは後者である。しかし分かれていると両方受けられる人と在宅保育で所得制限によりどちらにも恩恵に浴さない場合もある。そこでより公平な社会保障の枠内での社会保険方式による育児支援を構想する。つまり育児という保険事故への現金給付の正当性を探り、その中に保育サービスの現物給付も包括する育児保険である。これは育児の社会化を社会保障の枠内で現金給付として実質的に具現化し、育児の社会化に寄与するものである。

B. 研究方法

平成12年度は保育サービス事業や地域の子育て支援にかかわる実践家、経営者、研究者による事例・実践報告などの研究会を行う。フィールド調査として保育の現場、母親サークルのヒアリング調査も行うと同時に、文献・資料調査として欧州の家族政策（保育や家族手当）の比較調査も行う。

（倫理面への配慮）事例・調査での個人的プライバシーには十分配慮。

C. 研究結果

保育サービス実践家、保育事業経営者のヒアリングからは、認可保育利用者と家庭育児の不公平さが裏付けされた。同時に育児中女性の再就労への意欲の高さと同時にその準備のための一時保育、リフレッシュのための臨時保育の必要性も認識された。

D. 考察

社会保障の世代間相互扶助の考え方から、次代の担い手を育てるための育児支援として公平な現金給付の正当性が、現在の社会事象から、欧州の家族政策から証明される。また育児の負担軽減である保育サービスも現金給付システムに包括する必要がある。

E. 結論

在宅介護と施設介護を統合し医療との区別連携を意図した介護保険の新制度を参考にすると、保育サービスを統合できる育児保険構想は極めて時代の要請にあっている。よって北欧の保育サービスも組込んだ税方式の育児手当、ドイツなどの社会保険方式の育児手当を参考に、日本で可能な社会保険による育児保険を構想するものである。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表

「保育サービスの供給について」福田素生
「年金と家計の経済分析」駒村康平
「児童手当の再構築」山崎泰彦
「東欧の児童福祉」鈴木眞理子

2. 特になし

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得 特になし
2. 実用新案登録 特になし
3. その他 特になし

社会保障制度枠内での少子化対策に効果的育児支援

——在宅育児を包括した社会保険方式の保育サービス——

鈴木 真理子

1 研究の背景

- ・「保育に欠ける」という措置根拠の矛盾（母親の就労は保育に欠けるではない）
- ・すべての児童は母親の就労・未就労に無関係に平等に育児支援をうけられるべき
- ・将来の経済、社会保障の担い手である児童の育成負担は社会全体で負うべき
- ・子育て世帯と独身者・DINKSの負担格差・認可保育利用者と在宅育児の負担格差是正
- ・年金保険・雇用保険（育児休業も包括）からの介護保険方式による育児保険(仮称)

2 研究の目的と期待される効果

女性の就労支援が保育サービス整備を推し進めてきたが、家庭育児の保育サービス利用の機会と育児支援利用の公平化は政策上注目されなかった。しかし、少子化と時代の変化により、保育に欠ける児童や養護中心の児童福祉からすべての児童の健全育成、育児支援が基本に据えられるようになってきた。そこで、母親の就労、未就労を問わない、また育児休業やその所得保障、児童手当までを包括し、年金保険や雇用保険を基に公費と利用者負担を財源とする、より公平な育児支援の可能性を探る。つまり介護保険方式による育児保険（仮称）での保育サービス利用の一般化、サービス提供主体の多様化、民活化を目指す。

少子化の影響大である年金保険、勤労者の就労・離職に関係する雇用保険、これらの社会保険と将来の社会保障の根底を支える次世代育成をつなげる理論構築となる調査研究である。つまり社会保障枠内での子育て支援の重要性を訴え、子育て家庭の経済的・精神的負担に報いる政策提言により、若い世代の社会保障への関心を引き出せる。施設と在宅サービスの同時利用、養護施設から幼稚園までを包括できるオールラウンドの家庭に負担が不公平な育児サービスを保証する育児保険である。

介護保険と育児保険 (第1回資料)

鈴木 真理子

1. バックグラウンドの共通性

<前提>介護も育児も多くが遭遇する普遍的保険事故として保険対象となりうる

・沈黙の利用者保護 (権利擁護事業・児童虐待防止法)、質の保障 (サービス評価基準・従来の認可制度基準)

・在宅サービスの時代 (地方分権、施設利用と在宅育児の格差縮小、民間サービス導入)

：介護・育児は感情労働 (肉体・知的含む) の部分が大きく、過度の効率性や合理化無理

：サービスとしては質やアメニティ、受ける側、提供する側のマッチングが大きく左右する

*公的サービス (行政・措置) と私費による営利サービス (市場・交換) の間を埋める潤滑財であるコミュニティケア (家族、ボランティア) を正当に評価し、エンパワーする

*家庭の育児・介護労働に経済価値を付与し、家庭内労働 (主に女性) を価値付ける

*家制度や世帯単位の縛りではなく、新しい家族形態 (個人主体) の中で生活文化・伝統を次世代に継承できる (家族のもつ育児力、介護力を社会保障に有効活用)

*家族を個に分散させる社会保障政策ではなく、結びつける家族政策

2. 介護保険との差異

*介護保険では家族介護を積極的に給付対象にしなかったが、育児保険では育児休業の所得補償もあることから、家庭育児にも相応に給付する

*ケアプランや介護支援専門員は社会保険給付のコスト抑制、機械的操作の原則から設ける必要ない (養護対象者は別)

3. 育児保険の構造デザイン

*保険料として年金保険、雇用保険が考えられる

*出産・妊娠についてはカバーしない (医療保険は介護をカバー)

被保険者 (2号) 20歳から65歳までの社会保険加入者 (年金・雇用保険に上乘せ)

未成年の親の場合どうするか (すべて国庫負担か?)

(1号) 上記年齢の自営業・無職の国民年金加入者 (国民年金に上乘せ)

保険事故 育児サービスを必要とする (保育に欠けるの定義より遥かに理屈に適う)

受給者 保険事故に該当する被保険者

(0歳から6歳までの乳幼児・児童を養育・監護している成人)

保険給付 (概算) 0歳-1歳 ———— 点数制にして約5万円 (地域格差有)

1歳 — 3歳 (36ヶ月)	3万
4歳 — 6歳	1万円

* 6歳、15歳、18歳までと年限はいろいろあるがヨーロッパの児童手当のように一律3万円という考え方もある。

財源 保険料 (年金被保険者と雇用者) と公費 (50%)
 (現在の国・都道府県・市町村の保育公費負担分、幼稚園就学補助金、児童手当を投入)
 * 児童扶養手当は所得の低い単親育児手当として存続 (第1子から同額)

4. 提供サービス内容

《在宅利用サービス》

訪問育児 (ベビーシッター派遣)
 養護施設・乳児院利用 (ショートステイ)
 ファミリーサポート利用
 地域子育て支援センター (育児相談) 利用

《施設利用サービス》

養護施設・乳児院利用
 保育園・幼稚園利用
 その他の児童福祉施設 (障害児など除外) 利用

- * 対象サービスは育児・保育サービス報酬として金額化 (点数化) され、受給者は育児保険給付で購入する。(バウチャー制も有り得る)
- * 家庭育児の場合、自分が労働対価として保険給付をうける
- * 介護保険の場合はサービス提供主体の多様な展開支援のため現物支給を原則にしたが、育児保険は保育サービス提供主体はすでにかなり充実しているのでバウチャー制も可能

5. 家族介護の有償化の例

ードイツ介護保険の家族現金給付の優位

* 優先順位は①在宅介護給付、②部分的施設介護給付、③施設入所給付

<内容>

- ・職業的ではなく、週14時間以上別居、同居を問わず介護をする場合、介護就労者とみなされる。(身体介護はもとより食事介助、移動介助、家事援助まで、介護者は複数も可。労災の対象で通勤も通勤災害補償有る)
- ・介護のため所得が減少した場合、要介護者の介護度と介護従事時間に応じて、労働者の平均報酬月額を元に算定した年金保険料の半分を保険者に支払う
- ・失業手当受給の介護者には、他に介護者がいない場合仕事の斡旋に応じなくとも失業手

当継続できる

- ・再就職したい場合、5年以上もっぱら介護に専念していれば扶養手当受給しながら全日製の職業教育を受けられる
- * ボランティアや家族介護など任意の無償介護労働に保険給付したことが、社会的に評価されている。(現物給付の6割程度の評価でも8割が家族給付を選択?)

—スウェーデンの有給家庭内介護、市介護手当、近親者介護手当

<内容>

- ・各市では家族などが介護をしている場合、ヘルパーとして雇用したとして給与を支払う。介護者が65歳未満で公的年金給付をうけていない場合は有給家庭内介護(97年では1.7%)、介護者が65歳以上の場合は市介護手当(3.1%)
- ・医療保険制度から支給されるものが近親者介護手当で60日まで所得の80%(98年現在)を支給する。危篤や看取りのためで、従来は在宅のみ、92年からナーシングホームでも支給。
- * 高齢者支援のうち家族・親族のものがフォーマルな支援の2倍をしめている。(90年頃)ここから家族の役割を評価し、積極的に公的支援を行うのが近年の流れで、98年の社会サービス法に「市は長期にわたり高齢者の介護を行っている近親者を支援すべきである」明記される

現代思想2000年3月号特集 {介護} 本沢巳代子「介護保険と家族介護の社会的評価」
週刊社会保障No.2042 (99. 6.21) 井上誠一「スウェーデンの高齢者ケア最新事情」

保育サービスと地域

桑原哲也・鈴木 眞理子

保育を通して地域社会を育む（基本コンセプト）

1 厚生省モデル事業としての駅型保育

21世紀に向けて日本が取り組まねばならない最大の課題は高齢化問題とその表裏一体の関係にある少子化問題である。その少子化問題のひとつに保育問題が上げられる。今までの既存の認可保育園は「保育に欠ける」という概念で保育を考えて来たため現在のように利用者の価値観の多様化にともなった保育ニーズに対応できなくなっている。このような状況下で厚生省モデル事業である駅型保育所は少子化問題の流れを変えるひとつの大きな要因であると確信する。なぜなら駅型保育は、単に立地的な利便性だけでなく利用者との契約があって成立する。それは利用者が保育サービスの選択権を持つことであり、利用者のニーズに対応しないかぎり、選択されないという競争原理を導入するためである。そのことによって、保育サービスの質の向上と利用者ニーズを一致させることがサービスの満足度も高める要因でもある。以上のことで、こども未来財団が運営補助と家賃補助を助成することで利用者が契約に基づいた保育サービスを自己選択に基づき選び、利用するというのが駅型保育システムなのである。

2 パートナーシップによる駅型保育の意味

子育て問題を企業側から見ると不足に対応した女性労働力の確保と市場獲得につながることである。そして企業が参加できる子育て支援を具体的にこの駅型保育園とのパートナーシップで発見することを目指しているのが「国分寺」キッズステーションなのである。

また、地域社会の核家族化現象で地域との絆が薄いことも問題のひとつである。そして社会の構成員であるこどもが地域の中で育つ環境を作ることがこそ。

ここでのパートナーシップは保育園という単体でこどもを育てるということではなく、こどもをどのように「地域社会の中で共に育て、育だち合う」という環境を作り出すことであり、つまり「保育に欠ける」という行政措置の保育だけでないのである。そして、保育園、企業、行政そして地域社会がこどもと共に育だち合うための目的で出発したのが駅型保育である。

非営利組織としての社会福祉法人による運営の意味

1) 企業と社会福祉法人におけるパートナーシップ

この事業の運営主体は非営利の社会福祉法人であるが営利企業なども参入できるようになっている。社会福祉法人として20年の保育ノウハウをもつ桑の実会が21世紀の地域社会交流型保育園を目指しているのが「J キッズ・ステーション」なのである。そして企業とのパートナーシップに基づき社会的ニーズに応えることで、非営利組織とし

での社会福祉法人がその社会的ニーズを果たすべく責任を感じ考案されたのが「企業とのパートナーシップ」である。図1で示すような特長があり、特に企業の理解と協力を得なければ実現しない。

特長のひとつはJR東日本の関連会社である国分寺ターミナルビル（株式会社）が建設中のホテル「メッツ」の1階と2階部分を提供していただき建設できることである。そして、それは従来の駅型保育所とは全く違うことであり、企業が社会に貢献するための具体的な目的が明確にあることで、単なるテナント方式によるものではなく、設計の段階からハード的なコンセプトを入れられることである。そして企業のメセナと社会福祉法人の社会における責任をパートナーシップで実現するのである。

次の特長としてこの駅型保育園は、企業の団体である日経連・関東経営者協会の理解と協力があることである。これは、将来の労働力確保のために女性の社会進出を促進しようとする現れである。また、企業戦士である父親にも子育てに参加でき、また企業ボランティアとしても子育てに参加することもパートナーシップである。

2) 行政・各財団と社会福祉法人におけるパートナーシップ

ここでいう行政とは国分寺市であり、財団とは、こども未来財団であり、日本船舶振興会でもある。こども未来財団は運営の全般に関する窓口であり、運営補助と家賃補助を設定していただき、5年間のモデル事業としての位置付でスタートしている。そして円滑なサービスができるようにと運営委員会の設置を義務づけており、このことは、単なる一保育所の運営で完結するというだけでなく地域を意識したものであり、保育園と地域との関係を重視している。その意味でも当国分寺市においても駅型保育園ができることは利用者にとって歓迎すべきことであろう。また、運営委員会に地域の代表として協力していただくことは社会福祉法人が非営利団体であり、地域社会に貢献するとの目的と合致する。

また、日本船舶振興会（日本財団）は、この駅型保育園の内装工事に伴う建設費の補助を援助していただいたことは、駅型保育園のモデルとしてだけでなく他の営利団体の駅型保育所との違いを明確に示している。さらに、利用者が安心して保育サービスを受けることができることは、設計コンセプトによる内装・設備工事の充実で最も重要な保育環境の整備へ向けられることができた。それを可能としたのがパートナーシップにおける財団と「国分寺」キッズ・ステーション」の関係である。その基本コンセプトである「保育を通して地域社会を育む」という目標の実現に向けてのパートナーシップを築あげてきたのである。

巻末資料 2

駅型保育（キッズルーム）

保育を通して地域社会を育む
(基本コンセプト)
地域社会
行政・家庭・企業・地域住民

保育に欠ける
地域にいる子ども達

国分寺福祉事務所

厚生省・モデル事業
全国で24ヶ所スタート
家賃：運営補助
直接契約

従来の
認可保育園

非営利組織としての
社会福祉法人立の駅型保育所
国分寺Jキッズ・ステーション

営利組織
民間企業
駅型保育所

利用者の：駅の近くで便利
共通事項：無認可で柔軟な保育
(一時・長時間保育)

利便性だけでないサービス
* 自由設計型保育 (選択制)
* ポイントサービス
* 個別保育と教育
* ステーション・コミュニティ

各企業におけるサービスの
独自性

運営委員会
協力関係

保育を通して地域社会を育む
基本コンセプト

賛同：参加：協力

JR東日本 (国分寺ターミナルビル) 場所の提供

日本船舶振興会
内装設備工事助成

日経連・関東経営者協会
企業の社会的貢献
女性の社会的支援

保育ママ（家庭奉仕員）について

浜名紹代・鈴木 眞理子

制度発足の歴史

保育園の数が不足し、とりわけ0、1歳の低年齢児の保育の場がほとんどなかった時代に、東京都独自の制度として昭和35年（1960年）に発足。

しかし、保育所の補完的な位置づけに置かれていたため、保育園が定員を超えるまでは、役所の窓口で保護者へ家庭福祉員制度があることも知らせない自治体もあり、住民への広報が十分ではなかった。

そのためもあり、年度前半は受託児が少なく、安定した収入が確保されていないのが実状である。子ども1人につきいくら、という形で補助金が出るので、受託児ゼロだと収入もゼロになる。しかし、夫がすでに一定収入を得ている家庭の妻が、半ボランティアの感覚で仕事を始めた場合が多く、労働条件改善の声もあがらなかった。

結婚し、子育てのために保母、幼稚園教諭、看護婦などの仕事を引退した一戸建てを持つ女性が、末子が小学校に入って、「時間ができた。何かやりたい」と思ったときに、資格と経験と持ち家を活かせ、大好きな子どもを相手に、自分の子育て経験を活かし、預かった子の親に感謝されながら、自宅にいて、わが子にも気をかけながらできて、収入も入る仕事だから、という認識で、家庭福祉員としてスタートしたケースが多い。

ところが1990年、東京都児童福祉審議会が、家庭福祉員制度の存続について消極的な答申を出した。それには、家庭福祉員の高齢化・向上意欲の欠如・プロ意識の欠如、密室保育化が背景にあると思われる。実際、同じ自治体内でも仲間同士、横のつながりを持たず、労働条件の改善などを要求することもないまま、日々の保育で精いっぱいという人が多かった。その結果、若い人があらたに家庭福祉員になろうと思っても、6歳未満の子どもがいるとだめという条件があり、拘束時間の長さや責任の大きさに比べ、待遇も悪く、収入も不安定ということで、敬遠してしまい、家庭福祉員の平均年齢は高くなり、やがて定年と共に自然消滅の方向へと進んでいたのである。

ところが、家庭福祉員に子どもを預けている親から、「家庭福祉員のもとで育つ子どもは幸せ」と、「制度存続を」の声が上がり、集会を持ち、1992年、全国家庭的保育ネットワークができた。

東京都の会は40年の歴史を持つが、多摩地区家庭福祉員の会はその後1994年に発足した。「家庭福祉員」の名称は東京都独自のもので、横浜では家庭保育福祉員、京都では昼間里親の呼称で呼ばれ、その内容も多少異なっている。「保育ママ」というのはそれらの通称。なお、0歳児を公立保育園で受け入れていない江戸川区には200人を超す家庭福祉員がいるが、他の自治体と違い、資格はなくとも子育て経験があり、区の講習を受けることで認定される、というのが特徴である。

家庭福祉員になるための条件

年齢 25 歳から 60 歳の女性

養育する 6 歳未満の子どもがいないこと

保育士、教員、助産婦、保健婦、看護婦のいずれかの資格をもつこと

原則として 1 階に 6 畳以上の保育専用の部屋を有すること

以上を条件に、3 歳未満の子どもを 3 人まで自宅で保育するのが仕事で、親からもらう保育料の他、自治体と東京都から補助金をもらっている。保育料や種々の手当て、待遇等も、自治体によってかなりの差がある。また、保育園と違い、親の払う保育料は収入や年齢にかかわらず一定である。1 歳になると保育園に移る子どもも多い。

なお、最近では保育補助者を常時おくことで定員を 5 人までとする自治体もでてきており、そうした方向へ移行する自治体も増加すると思われる。また家庭福祉員が数名集まり、駅前に保育室のスペースを確保して共同で保育する板橋、練馬方式も出てきた。

長所

こじんまりとした家庭的雰囲気の中で、きめ細やかなの保育ができる

その日の天候や体調に合わせた柔軟な保育ができる

保育者の子どもにも、妹弟のようにかわいがられる

少数の子どもと、兄弟のように育つ

いつも同じ保育者なので基本的信頼感が育つ

個人対個人の関係で、自宅での保育なので、時間の融通がきく

小人数なので他の子からの病気が移りにくく、多少体調が悪くてもみてもらえる

親にとって育児相談がしやすく、実家の親がわりのように頼りになる

保育者にとっても、自宅にいながら仕事ができ、わが子を自宅で迎えることもできる

保育者の子どもにとっても種々のいい影響がある

短所（それを補う方法）

預ける側にとっての心配

一般に狭く、庭も十分ではない。（毎日のように公園や児童館に散歩に行く）

1 人で 3 人の子を保育するのは大変（家族や補助者に手伝ってもらう）

0 から 2 歳まで子どもの年齢に巾があると、保育がやりにくい（補助者を頼む）

3 人定員だと年齢構成によってはダイナミックスに欠ける（複数保育者で 5 人定員）

弁当持参で大変（給食スタイルもあり）

保育者の休みにあわせて、親も休まなければならない（補助者による代替）

十人十色の保育者がいて、質にばらつきがある（認定の段階でのチェック）

親と相性が悪いとやりにくい（面接で十分に話し合う）

ひとりよがりの保育の危険性がある（交流と研修）

密室保育になる危険性がある（複数で保育、地域との交流）

保育者側の苦勞

長時間労働になりやすい（長時間の子は保育園にお願いする）

休みがとりにくい（補助スタッフを常に複数確保）

収入が不安定（経営安定費などを要求）

同僚、上司がいないため、手探りで保育（ネットワークづくり・研修）

補助者手当がほとんどない（自治体への要求）

制度として一般に知られていない（広報活動）

家庭福祉員の名称では、どんな仕事なのかイメージがわからない。（家庭保育室へ変更）

6歳未満の子がいると認定されない（改善要求）

そのため、仕事開始の年齢が高くなり、定年まで短い（規定改善）

肉体的にハード（補助者をおく）

1階に専用保育室を確保することはむずかしい（高層でも認可）

まとめ

高齢者も大きな施設よりグループホームを好む時代。子ども、とりわけ0、1、歳の幼い子にとっても、大規模なざわざわとした雰囲気の中で育つより、家庭の延長のようなところで、少数の子と兄弟のように育つことはうれしいことだと思う。

いつも同じ保育者に、第二の母親のように温かい雰囲気の中でみてもらうことは、子どもの基本的信頼感を作る上でも大切なことだと思われる。

しかし、それには資質をもち、さらに向上心を持った質の高い家庭福祉員が必要で、その認定にあたっては十分に慎重であらなければいけない。また、よりよい保育をするためには、責任ある仕事に見合うだけの身分保障、経済的保障も必要である。補助者手当を十分にすることによって常時複数で保育をするという形態へと移っていくはずだが、そのことによって、多くの問題も解決していくと思われる。

また、2人の保育者がいれば、3人のみならず5人くらいの子どものみを保育することも可能である。条件が整っている場合には5人までの子どもを保育が可能、と規定することによって、待機児童の数も減少する。また時間外保育料の設定を変えることによって保護者の経済的負担がラクになり、給食制を導入することで物理的負担も減ると思われる。

未来を支える子どもたちの根っこを育てる家庭福祉員の制度が、これからもいい形で存続するには、内部努力はもちろん、労働条件等の整備がまだまだ必要である。

この数十年の間に、我が国の子育てを取り巻く環境は急速な変化を遂げてきた。平成10年度の厚生白書によれば、我が国の合計特殊出生率は、1.39にまで落ち込んだ。この背景要因として様々なことが指摘されているが、この数値は少なくとも、若い夫婦にとって子どもを生み、育てるということが、積極的な選択肢、魅力的な選択肢ではなくなりつつあることを示唆していると言える。例えば、20歳以上の男女を対象とした調査では、子どもを持たない理由として、54.6%の人が「子育て費用の負担が大きいから」、51.2%の人が「育児をする施設、制度が十分でないから」(51.2%)といったことを選択していた(経済企画庁、平成4年度国民生活選好度調査)。

また、現在子育ての最中の母親においても、その胸中は決して穏やかであるとは言えないことが、いくつかの調査で示されている。例えば、経済企画庁の1997年調査によれば、育児の自信がなくなることがよくある・時々ある、と答えた母親は70%、何となくイライラすることがよくある・時々ある、と答えた母親は79%にのぼったという。また、国立社会保障・人口問題研究所の、第11回出生動向基本調査(1997)によれば、自分が予定した理想の子ども数よりも少ない数の子どもをもつ50歳未満の妻のうち、約2割が、子どもを持つとしない理由として、いくつかある選択肢の中から、育児の心理的、肉体的負担に耐えられない、という理由を選択したという。

そもそも、子育てとは、多大な気力、体力を必要とするものである。また、子どもが小さいうちは、自分一人の時間をなかなか持つことができないというのは、おそらく昔も今も変わらない。では、なぜ今、親たちがそれほどまでに育児に対する心理的な負担を感じているのだろうか。これは、「今の若い親は…」というような簡単な言葉で済まされるような単純な問題ではない。

社会学者や心理学者らはその理由として、「育児の密室化」を指摘している。例えば、菅原(1999)は、「密室の母子」、すなわち密室の中で24時間、子どもから解放されることのない生活を母親が送っている、という現象を生み出した社会的要因として、産業構造の変化や、住宅の郊外化、父親の家庭不在などを挙げている。このような社会状況の変化の結果、従来は大家族で担っていた子育てが困難になり、また育児を支援する社会的な制度が十分でないために、一般家庭では育児の「密室化」がすすみ、親の育児に対する不安やストレスを高める結果になっている、と菅原(1999)は考察している。

いっぽうでは、女性の社会進出がすすみ、家庭の外での保育サービスの充実も求められている。家庭外の保育サービスと言った場合まず思い浮かぶのは、保育所保育であろう。1994年にエンゼルプランが策定され、育児支援事業の一環として、保育所の増設もすすめられてきた。しかしながら、保育所の待機児、それも特に未満児の待機児は依然として多く、むしろ増加の一途を辿っており、都内やその近郊ではことさら待機児の割合は高い。また、保育所での延長保育の時間枠の拡大や、幼稚園での預かり保育も進められているが、一般企業での労働時間を考えると、保育所とそれ以外の保育サービスなど、多重保育に頼らざるを得ない家庭が多数あることも事実である。

このようなハード面での整備不足という問題もあるが、一方で考えなければならないのは、ソフトの面での問題である。ハード面での充実化に並行して、当然のことながら、保

育の質も保障されなければならない。また、保育時間の延長は、働く親の側にとっては都合のよいことであるかも知れないが、それが幼少期の子どもの心の成長にとってどのような影響を与えるのか、もう少し慎重な論議を重ねる必要があるだろう。さらに、ソフトの面での問題ということでいうと、家庭の「密室」での育児に閉塞感を覚える親が、気軽に相談できるような場所や人を提供していくことも重要と言えよう。これは単に子育てに悩みや不安を抱える親の援助ということだけでなく、親への援助を介して、子どもの心の成長を援助するという意味も持つ。

以上のように、ハードの面でも、また子育て中の親子の心理面での援助というソフトの面でも、社会で育児を支援をしていくという姿勢が必要であり、そのために、様々な保育サービスを充実させることが急務であると言えよう。

さて、ベビーシッターによる在宅保育も、様々な保育サービスの中の一つとして位置づけられるが、日本では、これまでの子育て文化の違いもあって、諸外国に比べるとベビーシッターの社会的認知度はまだまだ低いと言える。しかし、上で述べてきたような子育ての問題を考えた場合、ベビーシッターという在宅保育サービスの意義が、日本においてももっと認められて然るべきであると考えられる。すなわち、ベビーシッターサービスは、特に未満児を対象とした保育施設の不足を補ったり、保育所や幼稚園等での保育時間外の保育を担うという、ハード面での不足の補完という意味を持つ。しかし、それ以上に、ベビーシッターサービスが果たす、育児支援のソフトの面における意義は、大きいものと思われる。例えば、その家庭や子どもの特質に応じた、個別のきめ細やかな保育ができる、保護者と顔を合わせることが多いため、その家庭の状況を踏まえた上で育児に対する相談にのることができるなど、他の保育サービスにはない、いくつかのメリットがあるものと考えられる。しかし、こうしたベビーシッターサービスの様々なメリットは、一般の人にはあまり認められていない。

そこで、今回、実際のベビーシッターサービスの利用者を対象に、利用者の意識を調べるべく、次のような調査を実施することにした。調査の目的は、二つある。一つは、当社サービス利用者の、サービス利用状況を調べること、もう一つは、ベビーシッターという在宅保育サービスに対する、利用者の意識を明らかにする、ということである。

ベビーシッターの利用状況については、これまで、社団法人全国ベビーシッター協会が行った調査でも報告されている。しかし、これまでにサービス利用者の意識、特に、ベビーシッターという保育サービスを、利用者がどのようなサービスとして捉え、利用しているのかを調べた調査はないように思われる。この様な点に着目した調査を行うことで、ベビーシッターという保育サービスに対して、育児においてどのような面での援助が期待されているのか、またベビーシッターがどのような意義・特徴を有しているものなのかを明確にできるものと思われる。さらに、この調査の結果を通して、ベビーシッターという保育サービスが今後社会において担っていくべき機能を考え、ベビーシッターの将来のあり方についても検討したい。

巻末資料 1

ベビーシッターサービスの利用者の実態 と意識に関する調査

福田素生「社会保障と育児支援」

保育サービスの供給について－費用面からの検討を中心に－

今まで保育サービスの内容については研究が盛んであるが、コストや効率性についてはあまり研究がなされていなかった。表にあるように児童の年齢が大きくなる、または自治体の規模が小さくなるにつれ、公営による保育の供給が増えている。ということはマクロレベルでは定員があまっているのに、待機児もいるということはミクロのレベルでミスマッチが生じていることを表わす。つまり供給の非効率性であり、例としては交通機関から遠くて通えない保育園は定員を大幅に割っている。

保育サービスの内容とクリテイは数値化して示すことはできないが、一番分かりやすいのが開所時間。厚生省は保育施設は11時間開いているべきと考えているが、13Pの表2-1に見られるように、民営の6割は11時間開いているのに、公営はそれより短い所が多く、自治体が小さくなると9時間以下も見られる。

同様に延長保育について、表3-1のように公営の3分の2はやっていないが、民営でやっていないのは2分の1である。ところが民営の延長保育実施中の3分の2は1時間しか延長していない。これは2時間、3時間やっても補助金は変わらないからであろう。公営の延長時間は自治体の規模が大きい町ほど延長時間は短い民営はあまり変りがない。ということは、利用者のニーズに弾力的に対応しているのではなく、供給サイドの都合で開所時間を決定している

保育の0歳児換算コストであるが、保育所の運営コストが国基準の年齢別保育単価も比例していると仮定して試算すると、(運営コストには延長保育や障害児保育などもすべて含まれており、試算は実際のコストを過大評価しているが)人口規模が大きくなるにつれ、公営・民営の差が明瞭に大きくなる。平均コストでも公営と民営では55%割高になっている。

総保育運営コストでは2兆円強が日本の保育サービスに使われているが、対GDP比で0.4%であり、保育目的の親の就労支援と子供の養育に対して支払われる金額としては余りに少ない。2兆円の内訳として5千億が国、同額が保護者負担、1兆円が自治体となっており、建前の半分が保護者負担で残りの半分を国と自治体折半というのが、実際にはの追加負担分が加わっており、結果として自治体分が半分となっている。保育料を自治体が肩代わりし、これも規模が大きくなるほど市町村持ち出し分が大きくなる。年齢が小さく、自治体の規模が大きいほど待機児童は多くなるという現実には、コストがかかる程待機児童数は多いことになり、コスト構造としては最悪で、ますます供給を阻害している。

高齢者関係費と児童手当関係の社会保障給付費の推移

昭和48年を100とすると平成8年までで高齢者関係給付は約12倍に増加している。これは老人福祉サービス費の8倍と老人医療給付の8倍の増加に加え、年金給付が13倍になっている関係である。これに比して児童手当給付の場合2.7倍で一人あたりGDP比にしても

3.7倍である。昭和48年には一人当たり高齢者関係給付に対する児童手当給付の比が1.49%であったのが、平成8年にはむしろ低下して0.35%にしか当たっていない。これはオーストリアの39.17%からフランス、スウェーデンの12.5%前後である欧州各国の数値と比べると、我が国はいかに高齢者の医療福祉年金に対して児童には経費がかけられていないかである。そこで児童手当給付の規模を欧州各国と比較してみると、1995年で対GDP比でドイツの0.81からフランスの1.31まで様々であるが、日本の0.03はあまりに小さい。

また高齢者の生活水準を背対抗性別消費支出で見ると、勤労者世帯と高齢者世帯と構成員一人あたりの平均消費支出月額が9.6万円と12.7万円とむしろ高齢者の方が高くなっており、昭和50年を100としてその増加率を比較すると135と146と高齢者世帯の方が伸びが大きい。また貯蓄額でも純貯蓄630万と2110万と3倍以上の開きがある。高齢者世帯の場合の持ち家率9割、教育費、子供の養育費の不要を考えると、勤労者世帯の生活の厳しさが伺われる。

まとめ

日本は児童手当も少なく、保育費用負担も多いわけではない。それなのにお金の使い方はあまりに高齢者に偏っている。子供にもう少しお金を手当をし、社会保障の将来の担い手である次世代にもう少し公平な使い方をすべきである。

- ・ 保育施設の数は足りているが、機能や立地において問題があり、そこから定員不足、待機児童などのミスマッチが起こる。
- ・ 待機児童対策と社会保障制度の手法であり得るバウチャー制度は整理区別した方が良い。
- ・ 認可保育園利用者には2人目を産める人が多い。最近特に増えてきた。ということは2人、3人産むのは就労支援のシステムが整っているからである。
- ・ 育児保険は2人目、3人目を欲しい親にとってありがたい。企業でも2人目の子を産むような支援をしている。
- ・ 育児保険に賛成である。働く女性が出産を機に仕事を辞めた時、まず収入の減少が堪える。児童虐待や育児ノイローゼ、少子化問題も根底にあるのは経済、お金の問題である。
- ・ もっと公平な保育サービスが必要。現場で働く者、母親であった者として女性が子供を産み育てるのに適したサービスを望む。

欧州調査報告

ドイツ (フランクフルト)

1 ドイツの保育サービス

① 乳幼児教育システムと幼稚園

3歳以下の Kinderkrippe (保育所) と 3歳から 6歳までの Kindergarten (幼稚園)、6歳から 12歳の小学校生徒の Kinderhort(学童保育)の3つに分かれる。特に未就学児童の場合、日本のように幼稚園と保育所が並列しているシステムではなく、最初から一元化されている。管轄もこれらすべてを「連邦・家庭・高齢者・女性・青少年省」が受け持ち、児童の養護から教育、家族政策まで広く連続を持つてみることができる。

Kinderkrippe, Kindergarten, Kinderhort はすべて施設として個別にあるわけではなく、そのうち2つとか3つセンター化されているものもある。KITA(Kindertagesstätte)と呼ばれ、児童通所施設または乳幼児・児童保育センターと呼ばれる。これは一人の児童が 3歳から幼稚園に移動し、また小学校入学後も引き続き同じセンターに通えて子どもにとっては、不安や不便がない。

小学校入学年齢も一応 6歳であるが、留年や就学延期は珍しくはない。幼稚園の中でも 5歳児童対象の就学前クラス (Vorklasse) は、幼稚園にある場合と小学校の中に設けられる場合とがある。つまり 4歳、6歳の入学準備過程は最初から小学校に設けられているものと、幼稚園独自にあるものがある。また 6歳に達しているが発達要件が不十分な場合、学校に設けられた学校幼稚園に 1年通う。特殊幼稚園は障害児童のためのものである。

3歳以上の幼児はすべてどこかの幼稚園に通える幼稚園全入の権利が 1998年に保障されている。

②家庭的保育

ドイツで女性は比較的ヨーロッパの中でも家庭的で、育児は家庭でする場合が多い。しかし女性の社会進出も進み、乳幼児を育てながら働く女性も増えており、乳幼児のための保育施設も増加してきた。特に家庭と同様の環境で保育する家庭的保育 (Familiengestaltung) があり、日本の保育ママとサービス内容は同様であるが、普及率は施設保育と家庭的保育が共存している。70年代に連邦で調査プロジェクトを実施し、施設保育に同価値であり、親がどちらか選択すべきとコンセンサスが得られた。ただし保育ママには特別な研修も資格も必要なく、親との個人的交渉で契約している。州によっては家庭的託児にも州の補助金が出ているものもあり、保育ママの資質向上や公的資格に向かう州もあり、研修を実施する団体に行政からの補助金も出る。

③施設保育所

保育施設は公立 30%、私立 70%で、私立のほとんどはカリタスなど宗教関係の団体や赤十字、労働組合団体などである。保育所には行政から補助金もあるので父母の負担は総費用の 20%ぐらいになっている。これは私立でもかなりハイクラスなものや公立とでは利用料

もかなり格差がある。都市においては親のグループが設立した保育所も各地に見られ、行政も一定の条件を満たす自主的保育所を奨励している。ベルリンには 460 個所の自主保育がある。行政は大枠のみ定めて、地方分権により運営や監督の細部は州に任されており、州によってかなり異なる。これは過去のナチスの中央集権への危惧からなるべく市町村の運営に委ねられる。

表 1 0～14歳の子どものための保育施設

(1994年の数字。連邦統計局 1996)

施設	子どもの年齢 対象年齢児に対する 供給の割合	開園時間	経営主体	所管
保育所	0～3歳 3歳以下の子どもの 6.3%が入園できる 数	全日保育	公立 あるいは 私立	社会、青少年担 当省 ほか類似の省
幼稚園	3～6歳 3～6歳児の90.7% が入園できる数	多様である 午前保育 昼の中断を含 んで14時ごろ まで 全日保育 など	私立 あるいは 公立	社会、青少年担 当省 ほか類似の省
年齢混合児童 通園施設 (KITA)	4月～6歳 (ノルトライン- ウェストファー レン) 3～12歳 (モデル施設)	大部分全日保育	私立 あるいは 公立	社会、青少年担 当省 ほか類似の省
就学前クラス /学校幼稚園	5歳 就学前クラス1.7% (1990年旧西ドイツ) 学校幼稚園1.7% (1990年旧西ドイツ)	午前中	公立 (バイエルン とバーデン- ヴェルテンベ ルクを除く)	教育省 ほか類似の省
学童保育所	6～10歳ないし 6～12/14歳 6～10歳の11.6% 6～12歳の7.9%	下校後 (時に登校前) 通常17:00まで	公立 あるいは 私立	社会、青少年担 当省 ほか類似の省
家庭託児保育 (保育ママ)	0～3歳 (時にはもう少し 年長児も) 0～3歳児の1.8% (1990年旧西ドイツ)	個別交渉による		社会、青少年担 当省 ほか類似の省

出所：Oberhuemer/Ulich (1997) *Kinderbetreuung in Europa* Beltz s. 88.

2 ドイツの児童手当

①年齢制限

ドイツの児童手当 (Kindergeld) はヨーロッパでも手厚い方で、外国人でもドイツ居住していればすべての子どもに適用できる。受け取るのは本人ではなく、養育している人、つまり親か里親、養親などである。つまり国や社会で子どもが成人になるまで育てるという姿勢を表わしたものである。支給は 18 歳までであるが、21 歳未満で求職中である場合、27 歳未満で大学や職業教育を受けている場合、本人の収入が年額 12,000 マルク以下の場合には支給される。ボランティア活動、社会的、環境的貢献活動、職業訓練のため待機中も考慮されるので、極めて緩やかな懐広い制度である。さらに 27 歳以上でも特別規定として兵役に従事している場合、兵役代替奉仕活動も同様である。

②手当の額

子どもの年齢や数で増加していくが、第 1 子、第 2 子は 250 マルク、第 3 子 300、第 4 子 350 マルクで、2002 年には第 1 子、第 2 子を 260 マルクに上げる計画である。税との関係では、児童手当を貰うか所得に対して児童扶養控除を受けるか選択できる。扶養控除の額は 97 年で 576 マルクであるので月収が 1 万 2 千マルク (独身者では 7 千マルク) を超えなければ、児童手当を受給する方が有利である。つまりかなり高収入なら扶養者控除を選んだ方が良いということになる。児童手当は国庫からの拠出で 94 年度で 166 億ドルと多額の税を振り向けている。

③社会的扶養の根拠

国が子どもを育てている世帯に経済的支援を大規模に行う根拠は、将来の国家の背負う国民を社会全体で支えたとともに、子どもを育てない人と育てる人との経済的負担を国家が補償すべきてという理念がある。つまり養育家庭の経済的負担を国が補うのは当然という議論がある。

3 育児手当及び育児休業制度

①育児手当は 1986 年の連邦育児手当法によってできた、比較的新しいサービスである。家庭で子どもの養育に専念している親に子ども 1 人につき、月 600 マルク、子どもが最長 24 ヶ月になるまで支給される。育児休業とことなり、過去就業していたかは一切無関係であり、受給中も週 19 時間までパート就労は認められている。育児によって働けなくなるから現金で補償するというより、育児も労働なのだから賃金を支払われるべきという理念である。これは介護保険で家族介護に現金で給付されるのと同様である。

{ 育児手当の所得制限 }

制限の上限は夫婦で子ども 1 人の場合、生後 6 ヶ月になるまで年収が 10 万マルク、1 人親の場合 7 万 5 千マルクである。財源は国庫負担で 94 年には 70 億マルクが当てられており、州によっては独自の育児手当を上乗せしているところもある。