

「子ども・子育て支援新制度」スタート年に考えたい
子育て支援サービスの消費者問題

日本女子大学大学院家政学研究科通信教育課程
家政学専攻(消費生活・環境領域)修了生
所 真里子

はじめに

少子化が話題となった「1.57 ショック」から約 20 年。様々な少子化対策の取り組みがなされてきたが、子どもの数は減り続けている。2012 年 8 月に、日本の子ども・子育てをめぐる様々な課題を解決するために「子ども・子育て支援法」がつくられ、この法律と関連する法律に基づく「子ども・子育て支援新制度」が 2015 年 4 月からスタートする。

子どもや子育ての問題は福祉の問題であり、消費者問題として語ることに違和感を持つ方がいるかもしれない。しかし、2014 年 11 月に消費者委員会は「教育・保育施設等における事故情報の収集及び活用に関する建議」を出し、教育・保育施設等で発生した子どもの事故が、教育・保育サービスという、消費者に向けたサービスにおいて発生した事故であることを明言している。この新制度実施のために、消費税が 10% になった際の増収分から毎年 7,000 億円程度が充てられることになっている。子育て支援の名のもとで様々な事業が始まり、事業者が多数参入することで、支援を受けるはずの子どもの保護者という消費者が何らかのトラブルに巻き込まれることは考えられないだろうか。

子育て支援サービスの契約者は保護者であるが、サービスを受けるのは子どもである。「子ども・子育て支援新制度」が新たな消費者問題を生むことがないよう、消費者行政、事業者、そして利用する消費者である保護者に求めることを「わたしの提言」としてまとめた。

1. 「子ども・子育て支援新制度」とは

「子ども・子育て支援新制度」のポイントは大きく 2 つある。一つは、待機児童の多い 3 歳未満児の保育を増やすことを目的に保育所に加え多様な預かりを提供すること。もう一つは、各市町村が地域の子育て支援に取り組むことである。この制度のガイドブック¹ に掲載されている子育て支援内容(図 1)は確かに充実したものだが、内容、申込み方法、利用条件、料金等は一つ一つ異なり、複雑な仕組みとなって提供されている。

選択肢が多すぎることを懸念してか、「利用者支援」という事業がある。行政窓口等に利用者支援専門職員(仮称)が置かれ、「子育て家庭がニーズに合わせて、(中略)必要な支援を選択して利

¹ 内閣府・文部科学省・厚生労働省(2014)『子ども・子育て支援新制度 なるほどBOOK』。

用できるように、情報の提供や相談・援助などをしていきます。」「様々な支援を提供していますが、利用方法等が分からないなど、子ども・子育てに関する総合窓口として、誰もが利用できます。」と前述のガイドブックには記されている。専門職員の支援が必要な制度とは、利用者である消費者が自分に必要なサービスを選ぶことが困難な制度といえないだろうか。

図1 子ども・子育て支援新制度による施設・事業

【小学校就学前の施設】	【市町村で取り組む子育て支援事業】
<ul style="list-style-type: none"> ・保育所(0～5さい) ・認定こども園(0～5さい) ・地域型保育(0～2さい): 家庭的保育(保育ママ)、 小規模保育、事業所内保育、 居宅訪問型保育 の4タイプ ・幼稚園(3～5さい) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域子育て支援拠点 ・一時預かり ・乳児家庭全戸訪問 ・養育支援訪問 ・ファミリー・サポート・センター事業 ・病児保育 ・放課後児童クラブ ・妊婦健康診査 ・利用者支援

2. 子育て支援は福祉かサービスか ～保育所を事例に考える

1) 保育所の利用方法

経済状況や雇用環境の低迷により、共働きでないと家計が苦しい世帯が以前より増えている。また、結婚や出産後も就労継続を希望する女性は増えており、保育施設のニーズは右肩あがり待機児童の解消が「子ども・子育て支援新制度」の重要課題の一つである。

保育所は厚生労働省が管轄する児童福祉施設であるが、1997年に児童福祉法が改正され、保育所の入所について「措置」ではなく、利用者が入所先を選択できるようになった。この変更は「措置から契約に」と呼ばれ、保育所利用は契約という概念が入るようになった。

国民生活センターは、2000年に『ベビーシッターサービスガイド』を「消費生活関連サービス比較情報」として発刊し、また2007年には『調査研究報告 利用者と施設長がみた保育サービスの実態—子どもが安心して保育サービスを受けられるために—』を発刊している。この調査研究報告のはしがきに、調査実施を行うに至った背景が次のように記されている。

「1997年、保育所利用の仕組みが「措置」から「利用者による選択利用方式」に転換し、2000年には、株式会社が保育所を設置運営できることになった。(中略)このような近年の保育サービスをめぐる急激な変化は、各地の消費生活センターに寄せられる相談にも表れており、保育サービスの質や料金、安全性等にかかわる相談が目立つようになっている。全国消費生活情報ネットワーク・システム PIO-NET には、2000年度以降、約900件が寄せられている。」

「措置から契約に」の変更は、保護者に子どもの預け先を選び決定する権利を与えたが、いっばうで「保育サービス」という新たな消費生活上のサービスの誕生とその新たなサービスの誕生に伴う消費者問題が発生したといえないだろうか。

2) 保育サービスに関する消費者相談

実際に、PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク・システム)をもとにした国民生活センター消費者生活相談データベースで検索を行った。このデータベースの「商品・サービス」にはA～Zの25項目があり、「U. 保健・福祉サービス」のなかに「保育」²がある。検索した結果は表1のとおりだが、「契約・解約」に関する相談が最も多い。「無認可保育園に子供を預けていたが拳骨でしかるのでやめることにした。前払い保育料が返金されない。」、「子どもを送迎してもらったサービスを4月の1ヶ月だけ利用したが、利用していない5月6月分まで請求された。どうすればよいか。」が当てはまる。公開されている相談内容³はこの2件を含む6件のみのため相談内容の詳細はわからないが、契約や料金に関するだけでなく、保育者や保育内容、安全に関することも一定数相談があがっていることがわかる。

表1 保育に関する相談内容

	契約・解約	価格・料金	接客対応	品質・機能・役務品質	販売方法	法規・基準	安全・衛生	表示・広告	施設・設備	合計
2013年度	179	69	66	44	31	19	18	6	0	432
2012年度	209	79	71	32	31	18	12	2	4	458
2011年度	207	74	49	31	32	14	16	6	3	432
2010年度	189	59	57	20	20	14	12	4	2	377
2009年度	175	70	41	23	23	17	7	1	0	357

出典:国民生活センター消費者生活相談データベース(データ抽出日:2015年2月10日)

消費者としての子育て世帯の問題の実態把握をしようとしたが、例えば東京都の消費生活相談年報では子育て世代にあたる30代、40代の相談数は他の年代よりも多い⁴にも関わらず高齢者世代のように相談案件の分析はなされておらず、詳細はわからなかった。東京都消費生活総合センター図書資料室(飯田橋)に保育サービスに関する相談状況について尋ねたところ、保育所や子どもの問題は福祉の範疇と見なされ相談が来ても当該部署を紹介する対応になるのが一般的で、また消費生活センターにもそのような相談は来ない、との回答であった。

3) 福祉とサービスの両面性

子どもの問題や保育施設は第一義的には福祉の範疇であるが、保育サービスという言葉が使われるように契約の概念が既に入り込んでいる。実際、「子ども・子育て支援新制度」における保育施設の利用方法の説明では「契約・支払先は、利用する施設によって異なります。」と書かれている。

² 保育には、無認可保育園、保育園、ベビーシッター、他の保育の4つの小分類が設けられている。

³ 国民生活センターで受け付けた事例のみがデータベースには表示される。

⁴ 東京都消費生活総合センター編「平成24年度消費生活相談年報」によると、全体の相談件数における年齢別割合は、30歳代16%、40歳代19.3%に対し、60歳代13.3%、70歳以上14.8%となっている。

制度上では保護者は希望する施設を選んで申込みをするが、希望順位の低い施設があつせんされることもある。また、希望した施設だが入所前の説明と実態に乖離があり、退所したいが次の預け先が見つからず出るに出られないこともある。利用者が自ら被害救済を申し立てできない乳幼児である点からも保育サービスという業態は福祉とサービスの両面を持つものと考えらるべきであろう。

3. 提言 ～子育て支援サービスに消費者志向の視点を

ここまで、保育所を中心に子育て支援サービスのなかに内在する消費者問題を考えてきた。「子ども・子育て支援新制度」のスタートに伴い、多くの事業者が様々な子育て支援サービスに参入し、子どもや保護者がそれらサービスを取捨選択し、契約をし、サービスを受けることとなる。真の利用者である子どもが被害を受けぬためには、消費者行政、事業者、そして利用者である保護者がそれぞれ果たす役割があると考えらる。

1) 消費者行政に期待する役割

「子ども・子育て支援新制度」は複雑な仕組みのもと保育施設や事業が提供される。スタート初年度は混乱が生じることが予想されるが、そのなかには契約内容の説明が不十分であったり利用者が不利益を被る契約内容であることによる混乱、利用者に対する情報公開が不十分・不適切であることによる混乱も発生するであろう。国民生活センターならびに全国の消費者生活センターには、制度上の不備あるいは福祉の問題と片付けずに、消費者問題が予見される案件については情報収集と問題提起を行っていただきたい。消費者委員会の建議が出たこともあり、2015年度は子ども・子育てに関する消費者問題の検討年となりうるであろう。「子育て広場」等と呼ばれる地域子育て支援拠点は新制度のもとで整備が進むが、この拠点と地域の消費生活センターが協力連携し、定期的に消費生活相談員が訪問し相談に応じることは可能なのではないかと考えらる。

また、新制度のもとに参入する事業者に対しては問題があれば指導を行うとともに、「消費者志向経営」という考え方を知る機会の提供をしていただきたい。

2) 事業者に期待する役割

利用者である保護者の契約意識が高まっていることを事業者は気づかなければならない。保育料は世帯所得に応じて設定されるためサービスに対する対価とは必ずしもいえないが、保護者は料金を支払って保育というサービスを購入する消費者意識は高い。保護者をお客様扱いする必要はないが、事業者は保育サービスの契約者である保護者に対し、適切な情報公開や苦情対応を行うことが求めらるている。そのための一つの手段として苦情対応マネジメントシステム ISO10002 の導入が考えらるれないか。2013年4月から東京都内の公立保育所2園に導入されているが⁵、保育所に寄せらるれる苦情が適切に対処され再発防止につなげらるれていることが、安全で安心な保育につ

⁵ 加藤絵美(2013)「保育所における苦情処理体制の確立に関わる考察」、『樹下道一家政学専攻研究』5,p11-20.

ながると考える。また、消費者対応部門のエキスパートが多数所属する ACAP には、子育て支援サービスを提供する事業者が消費者対応部門を設置する際の相談の受け皿になっていただきたい。

3) 利用者(保護者)に期待する役割

利用者である保護者は、自ら考え、自ら行動することができる自立した消費者とならなければ、子育て支援サービスを受ける子どもを守ることができないのではないだろうか。実際には、保育所は待機児童が多く、入所できるかできないかが問題であり、選ぶ余地はあまりない。また、苦情を伝えたりすれば悪い印象を持たれ、子どもが不利益を受けるのではないかと心配に思う気持ちもあるであろう。しかし、何も申し出なければ苦情は表面化せず、状況は改善しない。苦情を申し出にくい保育サービスを利用する消費者向けの教育は見当たらず、今後の研究課題であろう。子育て支援サービスを利用する消費者教育講座を前述の地域子育て支援拠点で開設されることを期待したい。

おわりに

「子どもにとって安全で安心な社会は、すべての人にとっても安全で安心な社会でもあります。」これは 2010 年に発表された「子ども・子育てビジョン」の一文である。子どもが生まれにくい社会は、大人もお年寄りも生きにくい社会なのではないだろうか。

20 年以上もの少子化の取り組みを経てスタートする「子ども・子育て支援新制度」。そのスタートの年である 2015 年度が、子育て支援サービスをめぐる消費者問題発生元年となつてはならない。そのためには、関係機関や専門家の協力連携による啓発活動が必要ではないかと考える。この提言が、その啓発活動の一助となれば幸いである。

以上