

# 保育分野の規制緩和と改革の行方

鈴木 尚 子

目次	中心に
はじめに	IV 保育改革の行方
I 保育所の現状	1 公的福祉か市場化か
1 少子化対策と保育所	2 公立保育所の役割
2 待機児童問題	3 保育士の給与
3 認可外保育施設	4 保育所運営費の一般財源化
4 認証保育所等	5 次世代育成支援施策と保育施策
5 多様化するサービス	おわりに
(1) 乳児（ゼロ歳児）保育事業	
(2) 延長保育事業	
(3) その他	はじめに
6 幼稚園の変化	
II 児童福祉法の改正	現在、保育所は大きな変化の中にある。とり
1 平成9年の改正（措置制度の廃止等）	わけ1990年代後半以降、それが顕著である。こ
2 平成13年の改正（認可外保育施設に対する	これは、国が少子化対策に取り組むようになった
監督の強化等）	ことと深く関連している。保育所の整備は、少
3 平成15年の改正（子育て支援機能の法定化）	子化対策の中軸的な位置にあり、また女性が仕
III 保育分野の規制緩和	事を行いつつ子育てができる男女共同参画社会
1 総合規制改革会議の提案	に向けて基盤整備の課題としてクローズアップ
2 規制緩和措置の内容	されたためといえよう。
(1) 保育所の設置主体	平成13（2001）年4月、小泉首相は、歴代首
(2) PFI方式の導入等	相として初めて、所信表明演説 <sup>(1)</sup> で保育施策
(3) 土地・建物等	に言及し、保育所への入所待ち児童（待機児童）
(4) 定員	の解消を重要課題の一つとしてとりあげた。現
(5) 保育士	在、政府は、待機児童の解消を重点に、保育サー
(6) その他	ビスの供給拡大と保育所運営の効率化など各種
3 構造改革特区における規制緩和	の保育施策を展開中である。これらの施策は、
4 規制緩和の問題点—公立保育所の民営化を	従来の保育所制度下での規制を緩和することを

(1) 第153回国会衆議院本会議録 第1号 p.3. (平成13年9月27日)

とおして進められている。

このような特徴をもつ保育施策に対しては、保護者をはじめとする関係者等の一部から不安や反対の声があがっている。なかには紛糾しているケースもある。規制緩和が、保育における国や地方自治体の公的責任を後退させるのではないか、保育サービスの質の低下をもたらすのではないかといった指摘が多い。

一方、産業構造の変化や不安定な経済状況のもとで、家の外で働く女性が増加し、また雇用形態の多様化が進んでいる。その結果、保育需要が増大しかつ多様化している。この変化に、従来の保育サービスでは対応しきれなくなっているという現実がある。待機児童問題は、保育所が直面する課題を象徴するものとなっている。

本稿では、1990年代後半以降の保育所の現況と、多様な保育需要への対応策として進められている規制緩和の内容及び問題点、今後の保育改革の行方等についてまとめたものである。

なお、保育所の動向を中心とするが、保育所に変化をもたらしている社会的な要因は、保育所と同じく就学前の児童への「保育<sup>(2)</sup>」を担っている幼稚園に対しても、新たな対応を促すものとなっている。したがって、必要な範囲で、幼稚園の規制緩和についても触れている。

また、ここでは、規制改革の用語を使わずに、規制緩和で統一する。保育分野では、規制の強化に類する施策もあるが、規制改革の多くは、規制緩和として特徴づけられると考えたからである。

## I 保育所の現状

### 1 少子化対策と保育所

政府が、少子化対策に本腰を入れ始めたのは、'90年代に入ってからである。

平成6（1994）年12月、関係する4省大臣の合意による「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について<sup>(3)</sup>」が策定された。これがエンゼルプランと呼ばれているものである。

7項目からなる重点施策の中軸は、仕事と子育ての両立を可能とする雇用環境の整備と多様な保育サービスの充実となっている。具体的には、低年齢児保育、延長保育、一時保育事業の拡充等、保育所の多機能化を図るものであった。

エンゼルプランの数値目標は、「緊急保育対策等5か年事業<sup>(4)</sup>」として策定され、これらの緊急に整備すべき保育所対策に、平成7年度を初年度とする予算措置が行われた。例えば、低年齢児保育45万人を平成11年度までに60万人に拡大する、延長保育を実施する保育所を2,230か所から7,000か所に拡充する等々である。

続く新エンゼルプランは、「緊急保育対策等5か年事業」の終了を受けたもので、平成11年12月の「少子化対策推進基本方針<sup>(5)</sup>」（閣議決定）にそって策定された。これは、平成11年を起点とする5か年計画で、エンゼルプランの保育所整備目標を引き継ぐほか、在宅児も含めた子育て支援の推進、地域子育て支援センター事業やファミリー・サポート事業などを含んでいる。

新エンゼルプランは、平成16年度に最終年度

(2) 「幼稚園は、幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする。」（「学校教育法」第77条）。「教育」ではなく「保育」としたのは、幼稚園における教育は、小学校等の教育とは異なるあり方を示すためと考えられる。（吉田正幸『保育所と幼稚園—統合の試みを探る』フレーベル館、2002、p.36.）

(3) 平成6年11月、文部、厚生、労働、建設の4大臣の合意に基づき策定。

(4) 平成6年12月、大蔵、厚生、自治の3大臣の合意に基づき策定。

(5) 少子化対策推進関係閣僚会議（平成11年5月第1回会合）がまとめた、政府が中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の基本方針。

を迎えることになるが、この間、少子化の流れは止まっていない。一方で、都市部を中心に待機児童が増加する事態となっている。

平成13年7月、政府は、男女共同参画会議<sup>(6)</sup>の答申「仕事と子育ての両立支援策について」を受けて、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」を閣議決定した。この中に、「待機児童ゼロ作戦—最小コストで最良・最大のサービスを」、「多様で良質な保育サービスを」など5つの柱<sup>(7)</sup>からなる少子化対策が掲げられている。厚生労働省（以下、「厚労省」という。）は、これを追い風に、平成14年9月、従来の取り組みをもう一段進めるとして、「少子化対策プラスワン<sup>(8)</sup>」を発表した。これは、少子化の流れは保育所対策だけではくい止められないとの認識から、「待機児童ゼロ作戦」等の取り組みに加え、男性を含めた働き方の見直し、地域における子育て支援等を掲げたものである。

## 2 待機児童問題

保育所は、「児童福祉施設最低基準<sup>(9)</sup>」（以下、「最低基準」という。）を満たしているか否かで、「認可保育所<sup>(10)</sup>」と、「認可外保育施設」に分けられる。待機児童とは、「認可保育所」への

入所待ち児童（保護者が求職中を含む）のことで、平成15年4月現在、26,383人となっている。待機児童の分布を見ると、首都圏、近畿圏の5都府県とその他の政令指定都市・中核都市において急増しており、これら都市部の地域で、全待機児童の76.4%を占めている。年齢別では、ゼロ～2歳児の割合が高く、全待機児童の67.8%となっている<sup>(11)</sup>。待機児童問題は、主要にはゼロ～2歳児の保育需要への対応問題であるといえる。

「待機児童ゼロ作戦」は、平成14年度から3か年で、15万人分の保育所の受け入れ枠拡大を図る施策である。初年度である平成14年度は、約5万人増の計画を達成し、平成15年度も順調に推移したと見られるが、待機児童が解消する見通しはたっていない。厚労省自らが、平成16年度までに15万人増の計画を達成したとしても、待機児童数ゼロの達成は困難との見通しを明らかにしている<sup>(12)</sup>。

待機児童をゼロとすることのできない理由としては、保育需要は、保育所の整備が進めば、一方で新たな潜在的需要を掘り起こす側面があるからである。雇用不安の状況が続く中では、近くに保育所があれば働くことを希望する母親は、

(6) 男女共同参画社会づくりの体制を強化するため、平成13年1月、内閣府に設置された。前身は、男女共同参画審議会。下部組織に、女性に対する暴力に関する専門部会等が設置されている。

(7) この他に、「両立ライフへ職場改革」「必要な地域すべてに放課後児童対策を」「地域こぞって子育てを」をかかげた。

(8) 平成14年1月に発表された「日本の将来推計人口」は、少子化の主要因であった晩婚化、未婚化に加え、「夫婦の出生力そのものの低下」現象を指摘し、少子化は今後一層進展すると予測した。このプランは、こうした危機感を背景に少子化の流れを変えるために策定されたものである。

(9) 昭和23年厚生省令第63号。厚生大臣は、児童福祉施設の設備、運営等の最低基準を定めなければならないとし、児童福祉施設の設置者等はこの基準を守らなければならないとした。最低基準は、児童福祉施設等の措置費を算定する基礎となっている。

(10) 平成15年4月現在、認可保育所の施設数22,355か所、内公立は12,255か所。対前年比は、公立が182か所減、私立が265か所増。<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/08/h0819-3.html>>

(11) 厚生労働省ホームページ「保育所の状況（平成15年4月1日）等について」<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/08/h0819-3.html>>

(12) 「岩田喜美枝雇用均等・児童家庭局長のあいさつ 2003年3月3日全国児童福祉主管課長会議」『保育情報』316号、2003.4、p.13.

今後も増加するとみられている。厚労省は、平成13年度から待機児童の定義を変更（後述）した結果、平成14年度の待機児童数は25,447人となり、従来の定義による待機児童数より約1万5千人減少した。しかし、潜在的な待機児童数は、首都圏だけでも約24万人程度とする調査<sup>(13)</sup>があり、定義の変更自体は、この問題にとって本質的ではないと思われる。

なお、深刻化する待機児童の解消を図るため、平成15年に児童福祉法の一部が改正（平成15年法律第121号）され、待機児童数が一定以上となっている都道府県及び市町村に対して、待機児童の解消に向けた保育計画の策定が義務づけられた。

### 3 認可外保育施設

「認可保育所」へ入所するまでの間、待機児童の受皿となっているのが、「認可外保育施設」である。「認可外保育施設」は、児童を預かる施設で、国が定める「最低基準」を満たしていない施設の総称である。平成14年3月現在で6,111か所、入所児童数は169,118人となっている。しかしこの数の中には、企業が運営する「事業所内保育施設」は含まれていない。ちなみに、「事業所内保育施設」は、3,534か所、51,904人（平成14年3月）が入所している<sup>(14)</sup>。

「ベビーホテル」は、「夜8時以降の保育を行っている」、「宿泊を伴う保育を行っている」、「利用児童の半数以上が一時預かりである」といった要件のうち、1つに該当する施設を指すが、その数は急増している。平成10年1月、727か

所から、平成13年3月には1,184か所となった。入所児童が10人以上の「認可外保育施設」を対象に行われる立入調査では、「認可外保育施設」の指導基準を満たしている施設は、22.1%にすぎなかったと報告されている<sup>(15)</sup>。

「認可外保育施設」は、「認可保育所」に比べて、一般に施設・環境が劣るとされ、しかも保育料が高い。このため、保護者の多くは、「認可保育所」への入所を希望する実情がある。施設・環境が比較的良好な「認可保育所」が、「認可外保育施設」より保育料が安い理由は、保育所運営費の公費負担のしくみに拠っている。保育所の運営に必要な通常の経費は、保護者が支払う保育料<sup>(16)</sup>と公費で賄われている。この割合は、平成13年度を例にとれば、保護者43%に対し、公費は57%を占める<sup>(17)</sup>。公費は、国が2分の1<sup>(18)</sup>、都道府県及び市区町村がそれぞれ4分の1の割合で負担する。国庫負担の基準は、厚労省が定めている保育単価（保育所の所在地、定員別、児童の年齢別によって定められる児童一人当りの費用）に基づいて計算され、国から市区町村に補助金として交付される。このような補助金は、「認可外保育施設」には支給されないため、「認可外保育施設」の保護者の負担する保育料が高くならざるをえないのである。

待機児童解消策は、主として、既存の「認可保育所」の定員の変更や定員超過策によって、また「認可外保育施設」が、「認可保育所」へ移行しやすいように、認可基準を緩和する方法等によって進められている。このようなやり方

(13) 「保育サービス価格に関する研究会」報告書『保育サービス市場の現状と課題』内閣府国民生活局物価政策課、2003, p.3. <<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/price/hoiku/honbun.pdf>>

(14) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2003』草土文化、2003, p.15.

(15) 同上。

(16) 保育料は、児童の年齢、入所児童数（1人入所か兄弟か等）、保護者の所得に基づいて市区町村が決定する。保護者の所得階層区分は7段階となっている。

(17) 『保育サービス市場の現状と課題「保育サービス価格に関する研究会」報告書』内閣府国民生活局物価政策課、2003, p.14.

(18) 1984年以前は、10分の8、1985年に10分の7、1986年から2分の1となった。

に対して、保護者や保育関係者等の一部から、保育所に受け入れる子どもの量的拡大のみが追及され、「児童の権利に関する条約<sup>(19)</sup>」の理念である「子どもにとっての最善の利益を保障する視点」が希薄になっているとか、国や自治体の保育予算を大幅に増やし認可保育所を増設することが、待機児童対策の基本であるべきとする批判が向けられている。認可基準の引き下げについても、昭和20年代に策定された「最低基準」を、待機児童の受け入れが目的とはいえ、さらに引き下げるとは保育サービスの質の低下を招く恐れがあると指摘されている<sup>(20)</sup>。

#### 4 認証保育所等

国の待機児童解消策とは一線を画する地方自治体の待機児童解消策が登場している。待機児童問題が深刻な都市部の地方自治体は、国の「最低基準」を下回る、独自の保育所認可基準を定め、民間事業者が保育所を設立し易くすることによって、待機児童の解消を図っている。代表的な例が、東京都の「認証保育所制度」（以下、「認証保育所」という。）や、横浜市の「横浜保育室」である。

東京都の「認証保育所」の基準は、ゼロ歳児を受け入れること、13時間以上の開所時間であること、正規職員（保育士）は職員の6割以上であること等である。都および区市町村は、これらの基準を満たす保育所を「認証保育所」と認定し、設立主体である民間事業者や個人に、運営費の補助を行っている。平成15年5月現在、「認証保育所」は154か所で、さらに増え続けている<sup>(21)</sup>。

「横浜市保育室」は、低年齢児（ゼロ～2歳児）の保育施設を拡充するための制度で、市が定めた保育料、保育環境、保育時間、有資格の職員の割合（3分の2）等の基準を満たす事業者等の保育施設に、市が助成を行っている。平成14年9月現在、123か所が認定を受けている<sup>(22)</sup>。

東京都の「認証保育所」や横浜市の「横浜市保育室」は、いずれも国の「最低基準」を満たしていない「認可外保育施設」となるが、従来の「認可外保育施設」と異なり、地方自治体からの補助を受けるいわば「準認可保育所」の性格を有している。厚労省は、このような地方自治体が独自に推進する待機児童対策を事実上追認しているといえよう。国会における答弁等では、待機児童対策の基本は、「認可保育所」の増設・拡充、及び「認可外保育施設」の「認可保育所」への移行を指導することと述べているが、一方で、平成15年の児童福祉法の改正（平成15年法律第121号）によって、特定市町村に策定が義務づけられた待機児童解消計画に、地方自治体が独自に助成している「認可外保育施設」を含めるよう指導している<sup>(23)</sup>。また、地方自治体が独自に助成する「認可外保育施設」に入所している児童数を、平成13年度から待機児童数から除外してカウントしている。

こうした厚労省の現実的ともいえる対応に対しては、「認証保育所」等を「認可保育所」と認めることに等しく、「認可外保育施設」の無制限な容認に道を開くもの、とする批判もある。いずれにしても、地方自治体の独自の取り組みによって、「認可」と「認可外」の垣根は、かなり低くなっている面があることは否めない

(19) 1994年5月16日条約第2号、同年5月22日発効。

(20) 「アピール 経済効率優先でなく、幼い子どもの権利最優先の保育政策を」『保育情報』No.318, 付録2003.6.

(21) 「東京独自の認証保育所」<<http://www.fukushi.metro.tokyo.jp/event/ninsyo.html>> ;

佐藤由美「認証保育所が提起する保育サービスへの新たな視点」『Governance』26号, 2003.6, pp.40-41.

(22) 「横浜保育室について」<<http://www.city.yokohama.jp/me/kosodate/11939.html>>;

合田加奈子「保育所、幼稚園、横浜保育室の役割と連携」『法律文化』14巻3号, 2002.3, pp.20-21.

(23) 第156回国会参議院厚生労働委員会会議録 第27号 p.6. (平成15年7月8日)

いえよう<sup>(24)</sup>。

## 5 多様化する保育サービス

働く女性が相対的に少ない時代には、ゼロ歳児保育や保育時間の延長等の要望は、ほとんど顧みられることはなかったが、現在は、外で働く女性の増加およびその多様な雇用形態によって生ずる保育需要を反映して多様な保育サービスが提供される時代となっている。

保育事業は、二つに区分されている。ひとつは、一般的、基本的なサービス事業で、その経費は、保育所運営費で賄われている。もうひとつは、国が特別に財政上の措置を講じて実施する事業である。後者は、特別保育事業といわれており、従来は、個々の事業ごとに補助金を設け、実施する地方自治体に助成を行ってきたが、平成7年以降は、個々の事業を統合して、「特別保育事業実施要綱」のもとで実施されるようになっていく。平成15年現在の同要綱には、延長保育促進事業など13の事業が含まれている。

### (1) 乳児（ゼロ歳児）保育事業

乳児保育の需要は、待機児童中に占める低年齢児の割合の高さから顕著である。乳児保育は、昭和44年から指定を受けた保育所のみを対象にモデル事業として実施されてきたが、平成10年度以降は、一般事業として組み入れられ、保育所であればどこでも乳児を受け入れられるようになった。乳児保育がすべての保育所で実施可能になったこととあわせて、保育士の数が、乳児6人につき1人から、3人につき1人に引き上げられている。

平成15年3月現在、保育所に在籍する低年齢児は、ゼロ歳児が、1990年代当初の1.8倍、1～2歳児は1.6倍となっている。

### (2) 延長保育事業

延長保育に自主的に取り組む保育所に対して行う補助事業で、開所時間（11時間）の前後（概ね30分以上）の延長保育を対象とするものである。長時間延長保育は、開所時間の前後（概ね2時間以上）の延長保育を対象としている。

延長保育を実施する保育所は、平成14年10月現在で約11,000か所、前年比の約10%増である。平成10年との比較では、約1.7倍に拡大している。

### (3) その他

保護者の多様な勤務形態等に配慮した保育サービスや、地域における子育て支援の充実を図る目的の事業等が取り組まれている。

「乳児保育促進事業」は、安定的に乳児保育を実施するために担当保育士の配置にかかる費用を公費で援助するものである。

「休日保育事業」は、保護者の勤務のため、日曜・祝日に保育に欠ける児童を受け入れる施設に対して、公費で援助するものである。

「送迎保育ステーション試行事業」は、駅前等利便性の高い場所に設置された中継地で、保護者から児童を預かり、バス等で該当の保育所への送迎保育を行うサービスである。これは保育所が交通等の不便な場所にある保護者の送迎に伴う負担を軽減することを目的に開始されたサービスである。

「障害児保育環境改善事業」は、障害児の保育環境の整備を行うことにより、障害児を受け入れる保育所の拡大を図る目的で行うものである。

また、待機児童の解消と夜間の保育需要への対応を図る趣旨の「駅前保育サービス提供施設等設置促進事業<sup>(25)</sup>」や低年齢児の応急的入所

<sup>24</sup> 「多様化する保育(上)」「認可」と「認可外」『読売新聞』2002.6.4.

<sup>25</sup> 特別保育事業のひとつで、駅前等の利便性の高い場所における保育サービス提供施設の設置に必要な準備経費等を助成する事業。ただし、厚労省は、2010年度以降、補助を打ち切る方針で、2006年度以降は、賃貸料を減額すると報じられている。（『朝日新聞』2003.8.13.）

待機対策として「家庭的保育等事業<sup>(26)</sup>」が取り組まれている。

「夜間保育」事業は、昭和56年にモデル事業としてスタートし、平成7年に一般事業となった。基本保育時間は、当初午後1時から午後10時までであったが、保育時間を前後に延長して行うことが一般化している。

以上のような多様な保育サービスの実施状況を、私立と公立の保育所で比較すると、私立保育所の方が実施率は高く、公立保育所は総じて低い。標準的な、一律なサービス基準で運営されてきた公立保育所の限界が指摘される所以である。地方自治体では、公立保育所を民営化する理由として、財政上の理由に加えて、多様な保育需要への対応をかかげるようになっている。

## 6 幼稚園の変化

少子化の進行と多様化する保育需要は、就学前児童の教育を担う幼稚園にも大きな変化を促している。この変化の特徴は、幼稚園の保育所化といえるものである。

都市部と過疎地では、保育需要が不均衡であることは、先に見たとおりである。過疎地では少子化の影響を受けて、保育所や幼稚園の定員割れが起こっている。これに対応して一部の地方自治体では、公立の幼稚園と保育所とを統合し合理化を図っている。また、幼稚園は、家の外で働く母親の増加によって、開園時間やカリキュラムと親のニーズとが合わなくなっているため、経営上の観点からも、従来の幼稚園の枠

を越えたサービス対応を余儀なくされている。平成元年、「幼稚園教育要領<sup>(27)</sup>」が25年ぶりに改訂され、入園可能年齢が4歳から満3歳に引き下げられた。現在、3歳児の入園は、かなりの幼稚園で一般化している。これは、保護者からの要望という側面と、入園児減少に対する経営面からの対応という側面がある。

また、平成9年からは「預かり保育推進事業」(以下、「預かり保育」という。)が始まっている。これは、従来は午前中で終わる開園時間を延長して児童を預かるサービスで、平日の開園時間を午後5時以降まで延長するケースと、夏休み等の休園期間や、休業の土曜日、日曜・祝日等に「預かり保育」を行うケースとがある。平成13年6月現在、「預かり保育」を実施する幼稚園は、55.4%で、私立幼稚園の実施率が約8割と高い。

幼稚園と保育所は、異なる制度のもとで異なる機能・役割をもって運営されてきた長い歴史がある。しかし時代の変化は、両者の垣根を低くし、とりわけ3歳児以上では、両施設の共通性が増しているといえよう。総合規制改革会議や地方分権推進改革会議が、主管官庁に対して幼保一元化<sup>(28)</sup>の要請を行っているのは、両施設の役割・機能の共通化が、地域によっては進んでいることの反映でもあろう。

## II 児童福祉法の改正

### 1 平成9年の改正(措置制度の廃止等)

保育所は、児童福祉法に規定される施設であ

<sup>26)</sup> 保育者の居宅における少人数の低年齢児の保育や、保育所が、これらの居宅の保育者に対し行う相談・指導に対する補助事業。低年齢児の保育需要への応急的対策として位置づけられている。

<sup>27)</sup> 昭和31(1956)年に策定された文部省(当時)告示。幼稚園における教育課程と指導計画の基準となる教育内容を定める。

<sup>28)</sup> 保育所(厚生労働省)、幼稚園(文部科学省)に二元化されている制度は、子どもの保育・教育を受ける権利を保障するという観点から好ましくないとして、一元化をめざす考え方。古くて新しい課題であるが、「1980年代までの一元化の動きとそれ以降の動きとは、かなり状況が異なり」、「特に、ここ数年、一元化の論議以上に現実に一元化を模索する動きが表面化」した。(吉田正幸『保育所と幼稚園—統合の試みを探る』フレーベル館, 2002. p.24.)

る。児童福祉法の執行に係る法律には、「児童福祉法施行令」「同施行規則」「児童福祉施設最低基準」などがある。本章では、保育所の規制緩和の起点ともなっている児童福祉法の改正の主な内容を紹介する。

児童福祉法は、平成9年に、実に50年ぶりとなる改正（平成9年法律第74号、公布：平成9年6月11日、施行：平成10年4月1日）が行われた。子どもを取り巻く環境の変化が、児童福祉法の規定と実態との様々な齟齬を浮かびあがらせた結果の改正である。改正の趣旨は、以下のように述べられている。

「近年、少子化の進行、夫婦共働き家庭の一般化、家庭や地域の子育て機能の低下等児童及び家庭を取り巻く環境は大きく変化している。こうした状況を踏まえ、子育てしやすい環境の整備を図るとともに、将来のわが国を担う児童の健全な育成と自立を支援するため、児童福祉法を中心とする児童家庭福祉制度について、新しい時代にふさわしい質の高い子育ての環境づくりを目指した制度を再構築する。<sup>(29)</sup>」

保育関係の主な改正点は、①利用者が選択できる保育所入所制度の導入（第24条）、②保育サービスにかかる費用を基礎とする保育料負担制度への移行（第56条）、③保育所の育児相談機能の強化（第48条の2）、④就労等により、放課後に保護者がいない小学校低学年児童に対する放課後児童健全育成事業を法制化し、その普及をはかる（第6条の2、第21条の11、第34条の7）である。

①は、措置制度を廃止するもので、これは、従来の保育所制度の枠組みを変更することに等

しく、厚生省（当時）が提起した社会福祉基礎構造改革<sup>(30)</sup>の流れに沿った改正であった。

改正前の保育所入所のしくみは、措置という行政処分によるものであった。措置制度とは、行政（市町村）が、保育所へ入所を希望する児童の、入所の要件（「保育に欠ける」児童であるか等）を審査し、入所を決定するしくみのことである。改正後は、措置制度を廃止し、「保育所に関する情報の提供に基づき保護者が保育所を選択する仕組みに改め」られ（第24条）、措置権者であった地方自治体は、利用者の希望を応諾し、入園調整を行う役割を負うこととなった。

保育所入所事務の、「市町村による措置（行政処分）」から「市町村と保護者の契約」への変更は、措置制度こそが、児童福祉における行政責任を明示する根幹的な規定であるとする立場からは、保育所に対する行政の公的責任を後退させることにつながる、あるいは選択による入所というが、保護者が選択できるほど保育所がない等の批判を浴びた<sup>(31)</sup>。一方、措置制度の廃止を、直接市民が保育所を選ぶ利用者主権の時代の到来<sup>(32)</sup>とみて、これは閉じた福祉から開かれた福祉に向けての第一歩であると評価する見解もあった。

保育料の負担方式は、保護者が負担能力に応じて保育料を負担する方式（応能主義）から、保育サービスにかかる費用をもとに、家計への影響を考慮しつつ、児童の年齢等に応じた保育料負担方式（応益主義）へと改められた。低所得者等には、別途、負担軽減措置を講じる（第56条）とされたが、措置制度と同様に、保育料

(29) 第140回国会衆議院厚生委員会議録 第26号 pp.26-27. (平成9年5月16日)

(30) 社会福祉の基礎構造全般にわたる抜本的な改革をめざすもので、厚生省（当時）の中央社会福祉審議会のまとめに基づき、平成12年5月に社会福祉事業法の一部改正が行われた。この法改正により、社会福祉事業法は社会福祉法となり、社会福祉各法における措置制度が利用者による契約制度に変わる流れが作られた。（『現代社会福祉辞典』有斐閣、2003、pp.194-195.）

(31) 第140回国会衆議院厚生委員会議録 第29号 二宮厚美参考人発言、pp.14-15. (平成9年5月27日)

(32) 吉田正幸『保育所と幼稚園一統合の試みを探る』フレーベル館、2002. p.72.



の応能主義から応益主義への変更をめぐるても賛否が分かれ、保育所の利用者がマイノリティからマジョリティに変わった現実の反映と見てこれを是認する立場と、保護者の負担を強化する変更は認められないとする批判があった。

なお、児童福祉法から「措置」の文言がなくなり、公式には保育所への入所方式は契約方式に変わったわけであるが、保護者の入所手続は従来と大差なかったとみられる<sup>(33)</sup>。保育所への入所方式については、利用者が直接に保育事業体と契約を結ぶ方式に転換を求める提言（後述）もあり、保育改革の論点の一つとなって現在に至っている。

## 2 平成13年の改正（認可外保育施設に対する指導監督の強化等）

平成13年の児童福祉法の改正（平成13年法律第135号）は、「認可外保育施設」等に対する監督の強化、保育士の名称独占資格化等を内容とするものであった。

この改正の目的は、子育てに対する不安の増大や児童虐待に関する相談件数の急増、「認可外保育施設」における乳幼児死亡事故<sup>(34)</sup>の発生などを踏まえて、児童が地域において安心して健やかに成長できるように、環境を整備することであった。具体的には、「認可外保育施設」に対して、都道府県知事への事業開始の届出を義務づけた。また事業者に対し、契約時における書面交付や運営状況等に関する報告の都道府県知事への提出を義務づけた。都道府県知事は、「認可外保育施設」の情報を利用者が閲覧できるように、情報公開を推進することとされた。

また、都道府県知事による認可外保育施設等に対する事業停止等の命令権限の規定に加えて、改善勧告及びこれに従わない場合の公表等が追加規定された。

保育士<sup>(35)</sup>の名称独占資格化とは、「認可外保育施設」への監督強化に関連して、無資格者が保育士を名乗ることを禁止するものである。保育士の名称を用いることのできる者は、都道府県知事への登録を必要とし、専門的知識及び技術を持って児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者とした。同時に保育士の守秘義務や信用失意行為の禁止規定および都道府県知事による試験、登録の実施等に関する規定を設けた。

なお、平成13年の改正で特筆すべきは、児童福祉法上に、保育所の整備にあたって、設置主体にかかる規制を緩和して「認可保育所」の整備を行う旨の規定、すなわち、公立保育所の民営化を促進する次の規定が盛り込まれた点である。

「保育の実施への需要が増大している市町村は、公有財産（地方自治法第238条1項に規定する公有財産をいう。）の貸付けその他の必要な措置を積極的に講ずることにより、社会福祉法人その他の多様な事業者の能力を活用した保育所の設置又は運営を促進し、保育の実施に係る供給を効率的かつ計画的に増大させるものとする。」（第56条の7）

## 3 平成15年の改正（子育て支援機能の法定化）

平成15年の児童福祉法の一部改正（平成15年法律第121号）は、「次世代育成支援対策推進法」

<sup>(33)</sup> 「97年改正に際し、厚生省は保育所入所は契約により行われることになったと説明した。しかしそれは途方もない強弁であり、'97年改正の前後を通じて保育所入所行政の法的なあり方に変化が生じていないことは、現在でも明白である。」（田村和之「児童福祉法をどう活用するか『規制改革』と保育所法制-6-」『賃金と社会保障』1347号, 2003.6上旬号, p.74.）

<sup>(34)</sup> 平成13年6月、神奈川県大和市の認可外保育施設で起きた園長による乳児虐待死事件。

<sup>(35)</sup> 改正以前は、女性は保母、男性は保父と称した。1998年の児童福祉法施行令改正（翌年4月実施）で名称が統一された。

(後述)の制定に伴うもので、市町村に、子育て支援事業の実施に向けて必要な措置をとること、及び保育需要が増大している市町村、都道府県に保育計画等の策定を義務づけるものであった。子育て支援事業とは、具体的には、「一つは地域子育て支援センター事業やつどいの広場事業などの子育て相談・交流支援、二つ目には一時保育事業や子育て短期支援事業などの子育て短期預かり支援、三つ目には出産直後の産褥期に保育士などを派遣するような事業などの居宅における子育て支援<sup>36)</sup>」で、この改正は、「これらの事業を子育て支援事業として法定化し、市町村にその実施の努力義務を課すこと」であった。

地域における子育て支援が、保育所の新しい役割として、児童福祉法に規定されたのは、平成9年の児童福祉法の改正においてであった。条文は、次のようである。

「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障のない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」(第48条の2)。

また、平成14年の改正(平成14年法律第119号)では、父子家庭への子育て支援が対象となった。近年、少子化を引き起こしているとする深刻な要因の一つが、子育てへの負担感である。しかもこの負担感は、家の外で働いている女性よりも、家庭で子育てをしている女性の方がより強く感じていることが指摘されるようになって<sup>37)</sup>。保育所は、仕事と子育ての両立を支援する役割に加えて、専業主婦等の子育てへの負担感を軽減し、地域の子育て支援の中心となる役割を持つこととなったのである。「保育に欠ける子」の児童福祉施設としての保育所制度

の枠組みは、「保育に欠ける子」以外の児童を対象とする枠組みへと拡充したのである。

保育所の施設や保育士のノウハウを子育て中の親の支援や子どもの健全な発達のために活用し、保育所を地域の子育て支援の中核とする施策は、先のエンゼルプラン、新エンゼルプランに盛り込まれて実施に移されている。

このような役割として代表的なものに、「一時保育」がある。これは、緊急に保育を必要とする家庭等を対象とするもので、例えば、保護者の疾病や入院によって保育が必要となる場合、親の就労形態等のため家庭における育児が断続的に困難となる場合、保護者の育児疲れに伴う場合等を想定する非定型な保育サービスである。幼稚園もまた、「預かり保育」を実施する等、子育て支援機能の強化を図っている。地域における子育て支援機能の面で、両施設の役割は類似なものになっている。

### III 保育分野の規制緩和

#### 1 総合規制改革会議の提案

総合規制改革会議は、日本が長期不況から脱出し、経済再建、財政再建をすすめ、持続可能な活力ある社会に生まれ変わるためには、構造改革を進めることが必須であるとして、各種分野の規制改革を構造改革の重要な柱とみなしている。

保育行政は、厚生労働省の所管事項であるが、保育分野の規制緩和は、内閣府に設置されている総合規制改革会議や男女共同参画会議による提言と密接に結びついている。内閣府に設置されたこれらの機関が、保育分野の規制緩和を主導し、主管省庁にその促進方を要請する構図となって展開している。

総合規制改革会議による保育分野の提言とし

<sup>36)</sup> 第156回国会参議院厚生労働委員会会議録 第26号, p.3. (平成15年7月3日)

<sup>37)</sup> 同上; 柏木恵子『子育て支援を考える—変わる家族の時代に』岩波書店, 2001, pp.18-19. (岩波ブックレット 555号.)

て、ここでは、①平成13年12月「規制改革に関する第一次答申<sup>(38)</sup>」、②平成15年7月「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申<sup>(39)</sup>」をとりあげる。

①の答申に先立って、総合規制改革会議は、平成13年7月に「重点6分野に関する中間とりまとめ<sup>(40)</sup>」を公表したが、①の答申は、これを受けて「速やかかつ確実な施策の実施を確保する観点から、改革施策の実施時期を明示」するものとなっている。同会議は、保育分野を含む6分野（医療、福祉・保育等、人材（労働）、教育、環境、都市再生）を重点的に取り上げ検討した理由を、次のように説明している。

これらの分野は「これまで公的主体が、サービスの主たる担い手として市場を直接管理し、市場原理には馴染みにくいものとされてきた。…その結果、本分野には、『規制』や『官業構造』が多々みられ、こうした供給側の問題から、コストの合理化や生産性の向上があまり進まず、サービスの質的向上・量的拡大も妨げられるなど、相対的に改革の遅れが目立つに至っている。」しかし、これらの『生活者向けサービス分野』は、需要と雇用の拡大余地の高い分野であり、起業家精神の旺盛な個人による創業、迅速な事業展開が期待される。<sup>(41)</sup>

保育分野についての、①に示された具体的な提言および実施時期は、以下のとおりである。

- 認可保育所基準の見直しの検討（直ちに検討に着手、逐次実施）
- 公立保育所の民間への運営委託等の促進（一部措置済み、逐次実施）
- 保育所への株式会社等の参入の促進（平成13年度中に措置、直ちに実施）
- 認可外保育施設に対する指導監督の徹底（児童福祉法改正について措置済み、平成13年

度から逐次実施）

- 保育所に関する情報公開、第三者評価の推進（ガイドライン作成は、平成13年度中に措置、その他は平成14年度中に措置）
- 保育所と幼稚園の施設共用化等による連携強化（平成13年度中に措置、直ちに実施）
- 保育士に関する諸規制の緩和等（平成14年度中に措置）
- 保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入
- 放課後児童の受入れ体制の充実（平成14年度から逐次実施）

②は、医療、福祉、教育等の規制改革を加速度的に推進するとして、これらの分野の重点検討事項を列挙したものである。保育分野では、幼稚園・保育所の一元化（以後、幼保一元化という。）に関する提言が行われた。幼保一元化問題は、歴史の長い問題であるが、この答申は、規制改革の視点からのものである。

「少なくとも特区において」は、両施設の行政の一元化、施設・設備、職員資格、職員配置及び対象幼児の基準の統一、保育所の調理室等、幼稚園と保育所のどちらか一方のみに課されている規制の緩和・撤廃、「保育に欠ける子」のみならず誰もが保育所に入所できるよう入所要件の緩和を行うべきである、とした。

「全国規模において」は、就学前の教育・保育の一貫した総合施設の設置について、平成18年度までに検討を行うこととし、総合施設における施設・設備、職員資格、職員配置等に関する規制の水準は、それぞれ現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方の水準以下とすべきである、とした。

次節でみるように、①で行われた提案は、概

<sup>(38)</sup> 総合規制改革会議 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisei/tousin/01121/honbun.html>>

<sup>(39)</sup> 同上、<<http://www.8.cao.go.jp/kisei/siryu/030711/1.pdf>>

<sup>(40)</sup> 同上、<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/010724/honbun.pdf>>

<sup>(41)</sup> <sup>(38)</sup>に同じ。

ね明記されたスケジュールで規制緩和措置が講ぜられたといえよう。現時点で調整中の主な問題は、次の3点である。

第一は、保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入についてである。保育以外の福祉分野では、利用者への直接補助方式が導入されている。介護保険の仕組みがそうであり、障害者福祉分野では、平成14年度から施設への公費補助が、利用者への直接補助に変わっている。しかし、保育関係者や研究者のなかには、保育分野に直接補助方式を導入することへの危惧の念が強い。反対の理由は、「市町村の公的関与が後退するのではないか」「低所得者などの利用が事実上排除・制約されるのではないか」<sup>(42)</sup>というもので、厚労省は、「可否について長期的に見当する<sup>(43)</sup>」との立場をとっている。

第二は、幼保一元化問題である。厚労省は、保育所は親の就労等の理由により保育に欠ける乳幼児を受け入れる児童福祉施設であり、親の希望で入園する幼稚園とは異なるため、保育所ではサービスを受ける対象を定めることが必要であるとの立場を堅持している。その上で、こうした本来の機能と併せ、保育を受ける要件を満たさない家庭であっても、一時保育等により保育所を利用できるようにすることは、社会のニーズにかなっており、そのために幼稚園との連携を強化していくことが重要であるとしている<sup>(44)</sup>。

事実、両施設の連携は進んでいる。平成10年

に施設共用化指針が策定され、平成12年には、「幼稚園教育要領」と整合性を図るため「保育所保育指針<sup>(45)</sup>」が改定された。同年、保育所の設置主体制限の撤廃で、学校法人による保育所設置が可能となり、平成15年には、幼稚園教諭免許と保育士資格を相互に取得できるように措置された。また構造改革特区（後述）では、幼児数の減少や幼児同士による活動機会が減少している等の事情のある地域では、保育所児と幼稚園児の合同保育を容認するとしている。

なお、全国規模で、平成18年度までに検討を行うこととされた「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」設置の件については、厚労省は、「子どもの幸せとともに、利用者や地域のニーズを考え、保育所と幼稚園の共用施設や、構造改革特区における合同保育の実施状況も評価しながら検討する<sup>(46)</sup>」との立場であったが、その後進展し、平成15年12月の総合規制改革会議の「第3次答申」（最終答申）によれば、平成16年度中に基本的な考えをとりまとめ、平成17年度に試行事業を開始、平成18年度から本格実施を行うことになった<sup>(47)</sup>。幼保一体型の総合施設の設置によって、就学前児童の教育・保育施設は、保育所、幼稚園、及び「総合施設」という三形態の施設が併存することになる。

第三は、保育所の調理室問題である。この問題は、一見、対立点が矮小化されているかに映るが、保育所と幼稚園のもつ機能の違いに帰着

(42) 次世代育成支援施策の在り方に関する研究会『社会連帯による次世代育成支援に向けて』2003, p.9.

(43) 「規制改革推進3か年計画 5 福祉等関係 イ 保育」<<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/464.18.pdf>>

(44) 「総合規制改革会議「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申」に対する厚生労働省の考え方について」<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/07/h0711-2.html>>

(45) 昭和40（1965）年に定められた保育所の保育内容に関するガイドライン（厚労省通達）。保育所の教育は、「幼稚園教育要領」に準拠する方針のもと、「幼稚園教育要領」の改訂に伴って改訂されている。

(46) (44)と同じ。

(47) 「総合規制改革会議「第3次答申」（重要検討事項部分）に対する厚生労働省の考え方」

<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/12/h1224-3.html>>、厚労省は、「総合施設」の基準について、「保育所と幼稚園の基準のいずれか緩い方に揃えるということではなく、子どもの心身の健全な発育に必要な最低限の保育環境を確保するためには、どのような基準が必要であるかという観点から検討することが必要」としている。

するところがあり、根が深いともいえよう。厚労省は、保育所の調理室は、ひとりひとりの子どもの状況に応じたきめ細やかな対応、多様な保育ニーズへの対応、食事を通じた児童の健全育成を図る、等の観点から必要不可欠であると主張している。したがって現時点では、厚労省は、「余裕教室に保育所を設置する場合において、安全性等が確保される場合には、調理室を共同利用することを認める方向で検討、措置する<sup>(48)</sup>」という対応をしている。この回答に、総合規制改革会議は、「保育所に関する調理室の必置義務と食育の重要性との論点をすりかえ」ているとの論評を行っている<sup>(49)</sup>。

厚労省は、総合規制改革会議との間に、医療・福祉等における規制改革について、「基本的な考え方や今後の改革の方向性・手法・実効性において」見解を異にする部分が少なくないと表明している。その理由を、医療・福祉等における規制改革には、「経済的な効果だけでなく、サービスの質や安全性の低下を招いたり、安定的な供給が損なわれることがないか」等の観点から慎重な検討が必要であるからと説明している<sup>(50)</sup>。

## 2 規制緩和措置の内容

### (1) 保育所の設置主体

平成12年3月、地方自治体と社会福祉法人等に限定されていた保育所の設置主体制限が撤廃された。この結果、一定の基準を満たせば、保育所の設置が、社会福祉法人以外の民間主体（NPO、学校法人、その他の法人、株式会社等）でも可能となった。

制限の撤廃後から平成14年10月までの間に、学校法人17件、NPO 8件、株式・有限会社20件、個人18件等、計77の新規参入があった。

平成10年4月、小規模保育所の設置を促進する目的で、本園と一体的に運営できる距離であれば、定員30人未満でも分園の設置が可能となった。（従前は、保育所の敷地と建物は一体でなければならなかった。）また、分園には保育所に必置となっている調理室や医務室を設置する義務はなくなった。

平成14年3月までに設置された保育所分園111か所、同年10月現在、20～30人規模の保育所は32か所となっている<sup>(51)</sup>。

### (2) PFI方式

公立保育所の民営方式として、自治体の土地・建物等を民間企業に貸与して保育所の運営を委託する方式や、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）方式<sup>(52)</sup>の活用が推奨されている。PFI方式とは、民間の保育業者が建設した保育所を自治体が出資し、あるいは自治体が出資し、民間の保育業者に貸し付け運営を委託するやり方である。

平成13年度から、PFI方式による保育所建設が公費補助の対象となった。従来は、非営利の社会福祉法人や自治体が「認可保育所」を新設する場合には、国からその費用の半分、都道府県からは4分の1、合計4分の3の補助金が交付されたが、民間事業者は公的な補助の対象ではなかった。

平成14年8月時点で、公設民営型保育所406か所、うち、公立保育所の運営委託282か所、

(48) 同上。

(49) 総合規制改革会議アクションプラン実行WG「12の重点検討事項に関する論点整理等」

<<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryoy/>>

(50) (47)に同じ。

(51) 「全国児童福祉主管課長会議資料」『保育情報』No.316, 2003.4, p.31.

(52) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（平成14年6月25日閣議決定）等で、この事業方式による保育所整備を進めることとした。厚労省は、都道府県等に保育所PFI実施マニュアルを示している。

公有財産の民間貸与124か所となっている<sup>(53)</sup>。

### (3) 土地・建物等

「認可保育所」を開設する場合、従来土地・建物は、自己所有が原則であったが、平成12年3月から、市町村からの貸与や賃貸が認められることとなった。その結果、平成14年10月まで、土地貸与106件、建物貸与44件となっている。

平成13年3月、保育所に必置とされた園庭は、待機児童の多い地域では、付近にある広場や公園（駅ビル等の保育所は屋上）で代用可とされた。また、ゼロ歳児、一歳児を受け入れる保育所の、一人当たりの部屋面積の基準も引き下げられた。

平成14年12月には、防火・避難基準が緩和され、保育室等を2階に設置する場合の基準が、耐火建築物から準耐火建築物に引き下げられた。この他、保育室等を2階以上に設置する場合の、階段等に係る基準が緩和され、また、スプリンクラー等を設置する場合の、調理室の防火区画制限が撤廃された。

### (4) 定員

平成10年2月、「年度途中」からという条件つきであった定員超過措置がなくなり、年度当初から定員の超過を認めることとした。またその上限は、年度当初は10%まで、年度途中は15%までとなっていたが、平成11年には上限を、それぞれ15%、25%に拡大した。平成13年3月からは、保育士や面積等の基準内であれば、10月以降の定員については、上限がなくなった。

平成12年3月から、小規模保育所の最低定員は、30人から20人に引き下げられた。平成14年10月現在、保育所の定員1,136,333人、入所児童数1,291,983人である。保育所定員の弾力化

を認めている市町村は、2,398で、全国の市町村の77.8%となっている<sup>(54)</sup>。

### (5) 保育士

平成10年度から短時間保育士（1日6時間または月20日未満勤務）の導入を認め、短時間保育士の配置の上限を保育士定数の2割までとした。さらに平成14年度からは、この上限の規制が撤廃された。

平成14年10月現在、短時間勤務の保育士を導入している市町村数1,007、導入している保育所数4,352か所、短時間保育士数12,869人となっている<sup>(55)</sup>。

### (6) その他

平成15年度中に、認可保育所に参入した民間企業に対して、保育所の会計処理における会計基準を円滑に適用できるよう運用の改善を図る措置、及び保育所の運営費補助の余剰金に係る会計処理を柔軟化する措置を行うこととした。

保育所と幼稚園との連携を促進するために講じられた規制緩和措置については、前述（「総合規制改革会議の提案」）のとおりである。

## 3 構造改革特区における規制緩和

構造改革特区制度は、平成15年4月にスタートした規制緩和の実験場ともいえるべきものである。平成14年6月、経済財政諮問会議は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の答申第2弾）で、「規制改革特区」制度を提言した。これは、規制改革のスピードアップを図るため、伸展の遅い分野の規制改革を、全国一律の実施にこだわらず、特定の地域に限定してその自発性を尊重して実施し、その実績

<sup>(53)</sup> <sup>(51)</sup>に同じ。p.33.

<sup>(54)</sup> 『平成14年地域児童福祉事業等調査報告』厚生省統計情報部，2003，pp.8-9;

厚生労働省ホームページ「保育所定員の弾力化の状況」

<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jidou/02/kekka1.html>>

<sup>(55)</sup> 同上 pp.10-11 ; 厚生労働省ホームページ「短時間勤務保育士の導入の状況」同上。

をもって全国的な規制改革につなげるとするものである。

同年7月に構造改革特区推進本部及び同推進室が設置され、「構造改革特区推進のためのプログラム」にそって募集が開始された。同推進室は、自治体の申請をほぼ認める方針で進めているが、所管の省庁と調整等が難航している申請もある。第1～3次の募集で、認定された保育所、幼稚園関連の特区は、合計で24となっている<sup>(56)</sup>。

具体的な事業内容をいくつか紹介すると、以下のようなものである<sup>(57)</sup>。

- 児童養護施設における調理業務担当者の外部からの派遣
- 3歳未満児の幼稚園入園
- 幼稚園における幼稚園児と保育所児の合同活動
- 保育所の保育室における保育所児と幼稚園児合同の保育
- 教育委員会が福祉事務所に変わって保育所への入園判断を代行する
- 5歳児が幼稚園と保育所で、同じサービスを受けられる幼保一元化

幼保一元化関連の申請が多いのが特徴である。幼保一元化には、保育所と幼稚園の制度上の違いや公費負担のあり方の違い等、難しい問題があるが、地方自治体にとっては、切実な課題となっていることがうかがわれる。

#### 4 規制緩和の問題点 — 公立保育所の民営化をめぐる状況

民営化には、設置者が地方自治体で、管理運

営のみを民間に委託する方式と、公有財産である建物・土地を民間に貸与し、管理運営を民間に委託する方式がある。これらを「公設民営」という。(公有財産である建物・土地を民間に譲渡し、管理運営を委託する場合は、「民設民営」である。) 現在、地方自治体が進めている民営化は、このいずれかのパターンに入るが、民営化に伴う問題点には共通性があるといえよう。

民営化のメリットとして、保育需要への柔軟な対応が図られるとする評価がある一方で、民営化をめぐる紛糾している地域もある。例えば、公立保育所の民営化方針を出したものの、保護者や住民の理解を得られず撤回した事例、保護者が民営化撤回を求める裁判を起し目下係争中の事例、保護者の強い反対によって計画が一時凍結されている事例等である<sup>(58)</sup>。

紛糾原因のひとつは、保護者が民営化に対して不安や危惧を抱いていることである。民営化されると、ある日を境に園長以下保育士全員が替わるのが通例とされる<sup>(59)</sup>。入れ替わりに、人件費を抑える目的で、若い保育士が多く投入される傾向にあるという。また、管理責任が委託先に移るため、運営方法等すべてに影響が及び、民営直後からしばらくの間、保育の質は低下せざるをえないとの指摘もある<sup>(60)</sup>。株式会社への委託第一号である東京都三鷹市(平成13年4月)に算入した企業の場合、保育士はすべて1年間の雇用契約で、年収は180万～240万円と伝えられている<sup>(61)</sup>。

「保育園を考える親の会」は、民営化の是非は、各地の状況に応じて論じられるべきであるが、どこの地域であっても、子どもや親のライフラインである保育所には、保障しなければな

<sup>(56)</sup> 総合規制改革会議「第1-3分野別特区計画認定数」

<<http://www.kantei.go.jp/singi/kouzou2/kouhyou/031128/siryou6.pdf>>

<sup>(57)</sup> 「構造改革特区関連資料」『保育情報』322号。2003.9, pp.35-44.

<sup>(58)</sup> 「保育所民営化で対立」『日本経済新聞』2003.6.27 夕刊.

<sup>(59)</sup> 「進む民営化で保育の質は」『朝日新聞』2003.12.3.

<sup>(60)</sup> 全国保育園ふばねっと「保育園の民営化」<<http://www.hoiku-fubo.net/cont/st6/mineika.html>>

<sup>(61)</sup> 春海光洋「地方自治体改革と保育の市場化をめぐる」『保育情報』315号。2003.3, p.9.

らない条件があるとして、「子どもたちのための民間委託・民営化に求められる最低条件10か条」を公表している。「民営化は、保育の質を低下させるものであってはならない」、「保護者が安心できる説明と意見の聴取を」、「人件費の極端な削減は質の低下につながる」、「子どもの負担を最小限にする努力を」、等々である<sup>(62)</sup>。

「認可保育所」に入りたくても入れない保護者にとっては、民営であるか否かということ以上に、「認可保育所」が増えることを切実に要望している面があらうし、民営化によって、保育所間に競争原理が働くとして歓迎する意見もあらう。したがって、保護者の意向は、一様ではないであらうが、保護者が保育所に求めているものは、「利便性」より「安心」の方が比重は大きいように思われる。

#### IV 保育改革の行方

規制緩和は、保育所の整備課題や改革の方向性に関わる問題点を浮き彫りにしているといえる。

##### 1 公的福祉か市場化か

保育改革の方向性をめぐっては、基本的な立脚点の相違が明確になっている。ひとつは、保育所の整備は、公的福祉の一層の拡充によるべきとする主張であり、他方は、保育を一般的なサービスとして市場化すべきとする立場である。

(社)全国私立保育園連盟は、規制緩和は保育分野には馴染まないとして、その理由を次のように説明している。

市場原理を保育分野に当てはめれば、顧客である親の保育需要を限りなく喚起して行くこととなり、保育の場が親の満足度を競う場になる。子どもの健やかな育ちにとって良い結果とはならない。保育の本質は、親の子育てを援助する「福祉的な関わり」にあり、産業化した託児サービスにそれを求めることはできない。<sup>(63)</sup>

同様な観点から、中山徹奈良女子大学教授は、「市場原理は、市場を通じてニーズを反映させる優れた方法であるが、同時に格差を発生させてしまう。本来、保育所ではそのような格差を発生させるべきではなく、保護者の所得に関係なくすべての子どもに同じような保育を保障し、時代とともに水準を全体としてあげていくべきである。<sup>(64)</sup>」と論じている。

一方、総合規制改革会議委員の八代尚宏氏（日本経済研究センター理事長）は、「保育への公的関与の考え方を根本から変えるべき」と主張する。「保育において規制改革が進まないのは、大切な子どもを守るためという非営利の思想を論拠に、自由な競争と消費者主権を否定する発想です。私はむしろ競争を通じて悪質な業者を淘汰すべきだと考えます。競争の結果、コーポレートブランドを守るためのよいサービスを提供する事業者は発展し、低質のサービスしか提供できないところは自然に淘汰される。それが在るべき保育サービスの形だと考えています。<sup>(65)</sup>」と論じている。

日本経済団体連合会は、平成13年7月、「子育て環境整備に向けて－仕事と家庭の両立支援・保育サービスの充実<sup>(66)</sup>」を発表した。これは、八代氏と同様に、「保育サービス提供者の間の

(62) 『95都市保育力充実度チェック2003年度版』保育所を考える親の会，2003，pp.54-55.

(63) 「総合規制改革会議中間のとりまとめに対する意見書」『資料集 保育の構造改革を考えるために』全国私立保育園連盟，2000，pp.44-46.

(64) 中山徹「公立保育所の民営化にどう対応するか」『保育情報』320号，2003.7，p.14.

(65) 八代尚宏「保育における規制改革の必要性」『法律文化』14巻3号，2002.3，pp.18-19.

(66) (社)日本経済団体連合会「子育て環境整備に向けて－仕事と家庭の両立支援・保育サービスの充実」(2003.7.22)  
<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/073/honbun.html>>



競争を阻害している要因を除去し、競争メカニズムを機能させることが不可欠」とする立場からの保育改革の提言となっている。

以上で明白なように、この二つの立場は、平行線といってよく、基本的な理念の違いに根ざしている。こうした路線の違いが、現場に投影されて、制度として民営化の道が開かれても、実態としては、委託先の受け皿は社会福祉法人が望ましいとする関係者が依然多いことに繋がっている面もあるといえよう。

保育改革においては、保育所の一般的な機能や役割といった理論的なところから出発する考察も重要であるが、今保育所はどうなっているのか、保育所に求められているものは何か、という実践的な立脚点から考察することも必要ではないだろうか。

保育士30余年の経験をもつある私営認可保育所園長は、保育所に見られる変化を次のように語っている<sup>(67)</sup>。

「昔は、私たち保育士には、女性ならみんな子どもは育てられるもの、という先入観がありました。そこから一回離れて、考え直さなければならぬ時代かもしれません。」として、同園長は、親の側に「保育に対するコンビニ感覚」ともいうべき姿勢があると指摘している。そして、延長保育や休日保育は、本当に必要とするケースもあるが、保護者の仕事の都合だけで夜遅くまでの保育を求めていることについては、「子どもの生活リズムを守るということから言っても、親子関係ということから言っても、本当に正しいことなのか疑問を覚えます。」「幼い子どもは、いつも周りの人が自分を守ってくれているという安心感がが必要です。」と述べている。

保育改革は、多様な保育需要に応じていく方向性だけでは、子どもの視点が希薄になりがちである。また同時に、子育てに不可欠な「安心」を得るためには、保育所の拡充・整備だけでは不十分であることも、この園長は教えている。保育改革には、親の働き方の問題、労働時間のあり方等、総合的な取り組みが求められているといえよう。

## 2 公立保育所の役割

「官」から「民」への流れのなかで、「認可保育所」の約57%を占めている公立保育所に批判が集まっている。批判の対象は、サービス面とコスト面である。

保育所の現状でみたように、延長保育の実施率など保育ニーズへの対応面で、公立保育所は私立に比して総じて劣っている。公立保育所は、サービスが標準的で、画一的とされ、休日出勤がある親や、遅くまで働く親の受け皿になり得ていない現実がある。しかし、公費助成などの条件や保育士の給与（後述）では、私立認可保育所や「認可外保育施設」に比べ恵まれている。内閣府「保育サービス価格に関する研究会<sup>(68)</sup>」報告書、『保育サービス市場の現状と課題<sup>(69)</sup>』では、「(保育の) 質や児童の年齢を考慮しても公立は約2割から3割強もコスト高で非効率的<sup>(70)</sup>」と指摘されている。

しかし、公立保育所が他に比して、画一的、高コストといわれるのは、これまでの保育環境の改善の結果であるという側面をもっている。保育所の設備と運営には、少なくとも一定の標準以上であることが不可欠であるとして、国は、保育の「最低基準」を定めている。しかしこの基準は、昭和23年に策定されたものであることか

(67) 望月園「長時間保育は本当に子育ての助けになるか」『法律文化』14巻3号, 2002.3, pp.29-30.

(68) 座長：八代尚宏、委員：周燕飛国立社会保障・人口問題研究所研究員ほか4名。

(69) この調査は、「高品質・低コストの保育サービスを目指す」目的で、関東近辺10県の市区町村保育所（公立20%、私立40%）と保育士を無作為に抽出して行われた。「日本ではじめて本格的に包括的な実証分析」を行ったとされる。

ら、地方自治体によっては、保育士配置定数<sup>(71)</sup>に上積みをして実施するなど、「最低基準」以上の保育所運営を行っているのが実情である。規制緩和は、「最低基準」の、ある場合は引き下げであり、またある場合は従来からの運用や解釈の柔軟化という性格を持っている。このため、公立保育所の側に、これまで積み上げてきた保育環境や条件の低下につながるとする反対や抵抗感が強い。

「保育園を考える親の会」は、次のように、公立保育所の役割を位置付けている。

「公」の直営施設が存在し、行政が保育サービスの提供者として直接責任を負ってきたからこそ、日本では保育所の整備がここまで進んできた経緯がある。元から民間に補助金を出すだけの事業であれば、ここまでの整備はありえなかったと思われる。第三者評価や苦情解決のしくみ、情報開示などによって、民間保育所の質を向上していくことは必要であるが、時間もかかる。各地域に公立保育所が存続し一定の質を確保していくことで、公民全体が切磋琢磨するインセンティブにもなると考えられる。その原点を示す公立保育所の存在は、社会の意識に与える影響からも大きな意味をもっている<sup>(72)</sup>。

公立保育所の果たしている役割、蓄積されているノウハウ、地域との信頼関係等は、一朝一

夕にはゆらぐものではないと思われる。また、児童虐待問題等、子どもの成育環境への心配が高まっているなかで、孤立しがちな親子への地域における子育て支援の必要性も再認識されている。公立保育所の地域センター的な役割や保育士のノウハウへの期待は大きいものがあると思われる。

保育所に対する第三者評価制度は、平成14年度からスタートした。まだ始まったばかりではあるが、一部ではその結果が公表されている<sup>(73)</sup>。公立保育所が率先して、第三者評価制度を活用し、保育サービスの「質」の点検や向上に取り組み、その情報を利用者に公表していく意義は大きいと思われる<sup>(74)</sup>。公立保育所は、自らのサービス改善への努力と、保育サービス全体のレベルを上げていく役割とを担っているといえよう。

### 3 保育士の給与

公営保育所のコスト高についての指摘は、保育士の給与問題に連動している。保育サービスは労働集約的で、経費の約8割は人件費といわれる。保育士の給与の違いが、保育所運営費に直接反映されるしくみとなっているためである。したがって、保育所の官民のコスト差は、保育士の勤続年数の違いや給与差に起因している面が大きい。

70 『保育サービス市場の現状と課題』内閣府国民生活局物価政策課，2003.3，p.2.

<<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/price/hoiku/honbun.pdf>>；なお、平成14年9月、財務省財務総合政策研究所が出した報告書『発生主義を用いた地方自治体サービスのフルコストの分析-保育所、学校給食、公営住宅、介護保険在宅訪問サービス』は公立保育所の高コストの要因として、人件費単価と職員配置をあげている。その要旨は、<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryuu/zaiseic141002a.pdf>> に掲載。

71 おおむね、乳児は3人につき1人、満1歳～3歳未満は6人に1人、満3歳～4歳未満は20人に1人、満4歳以上は30人に1人。したがって、低年齢児の保育コストは高く、ゼロ歳児1人にかかるコストは、4歳児以上の4～5倍となる。

72 『95都市保育力充実度チェック』保育園を考える親の会，2003，p.55.

73 「保育サービスの『質』点検」『朝日新聞』2003.8.1.

74 一方で、保育所の第三者評価制度については、関係者に批判や不安があるようだ。（櫻井慶一「第三者評価事業と民間保育園の課題-評価事業をどういかにするか」『保育所問題資料集 平成15年版』全国私立保育園連盟，2003，p.40-44.）

平成15年4月から、横浜市副市長（助役）に就任した前田正子氏は、保育所には構造的な問題があるとして、次のように述べている<sup>(75)</sup>。

「労働条件に恵まれた親を持つ子どもほど、公費がいっぱい投入された恵まれた保育園に行きやすいし、そこで働いている保育士も恵まれている。親の労働条件が厳しくなるほど、子どもは環境的に劣る保育園に行かざるを得ず、さらにそういう保育園では保育士も劣悪な労働条件で働いている。」

前掲の報告書（『保育サービス市場の現状と課題』）は、公立の保育士給与は私立認可に比べて約30%高く、その最大の原因は、公立の方が年齢に対する給与の上がり方が大きく、かつ保育士の平均年齢が高いことによる。私立認可が公立より低いのは、人件費を抑える目的で、30歳以下の保育士が半分以上となるように、人事管理を行っているためと分析している。30歳以下が目安となるのは、補助金の算定基準となる保育単価が、勤続5年程度、25～26歳前後の保育士を標準に決められているためである<sup>(76)</sup>。また同報告書は、私立認可の保育士給与は、「認可外保育施設」と比べると、約30%高いとしており、前田氏の指摘を裏付ける結果となっている。公立と私立、認可外の間には、保育環境や施設等の格差と同様に、保育士の給与面でも、かなりの格差が存在することになる。

株式会社への保育所委託第1号となった三鷹市の場合、市が約1億8,000万円と試算した運営費用を、委託企業は約8,000万円で落札したとされる<sup>(77)</sup>。また15人の保育者募集に360人の応募があったという<sup>(78)</sup>。

保育士のコストを極端に下げようとするれば、それが可能となるような労働力の需給関係が存在する面がある。しかし、人件費を抑えることのみを眼目とすれば、保育士の意欲や定着率の低下を招く事態ともなりかねない。また、保育士の多くは女性であり、母親であり、未来の母親である。小児科医の女性がリタイアせざるをえない勤務実態が報ぜられている<sup>(79)</sup>。同様な意味で、保育士の「子育てと仕事の両立」問題を等閑視すべきではなかろう。

また、公立の保育士給与を、私営や認可外の保育士と比較する方法によって、コスト高とみなすのは一面的ではないかと思われる。家庭の育児力の低下が著しい時代にあって、保育士の専門性の確保が重要なテーマとなっている。保育士は専門家であると同時に実践家である。ある時は母親、ある時は先生、看護師といった経験や社会性や知識を必要とする仕事である。親が保育所に求める「安心」は、保育士に依存している面が大きいのである。

保育士の給与問題は、保育士の仕事に対する適正な処遇、「社会的に支えうる適正な保育コスト、それを支える財源、保育の基準や質をめぐっての見直し<sup>(80)</sup>」等の検討を必要としている。保育所の整備課題全体に関わる問題として捉える必要があると思われる。

#### 4 保育所運営費の一般財源化

平成15年12月、公立保育所の運営費（1,661億円）が、平成16年度における三位一体改革（国と地方の税財政改革）への対応として一般財源化されることとなった。政府は、削減分を税源

(75) 前田正子『子育ては、いま 変わる保育園、これからの子育て支援』岩波書店、2003. pp.205-206.

(76) 保育単価は、勤続年数や年齢にかかわらず、保育士の人数で算出される。公立は、勤続年数に応じて給与が決まるため、保育単価との差額は、市区町村が補填している。

(77) 春海光洋「地方自治体改革と保育の市場化をめぐる」『保育情報』315号、2003.3, p.9.

(78) 「公設民営保育園の実態」『Governance』27号。2003.7, p.87.

(79) 「乏しい育児支援 退職絶えず」『朝日新聞』2003.8.20.

(80) 前掲書<sup>(75)</sup> p.203.

移譲などで手当するとしているが、その詳細はまだ決まっていない<sup>(81)</sup>。

これまで、厚労省は、「保育所の整備は、少子化対策の中核をなすものであり、今後の少子化対策を進めていく中で引き続き強化すべき分野の一つであることから、保育所運営費負担金等の一般財源化は適当ではないと考えている」（全国児童福祉主管課長会議資料、平成15年3月）と表明してきた。平成15年5月には、保育関係の補助金見直しに反対する総決起集会も開かれており、席上、全国保育関係議員連盟の議員は、「子どもたちに、よりすぐれた環境を与えるのが国の責任。一般財源化は国の責任を地方に投げってしまうことにならないか」と発言したと報じられている<sup>(82)</sup>。

一方、全国の指定都市首長は連名で、平成15年10月、「国庫補助負担金の廃止・縮減に関する指定都市の提言<sup>(83)</sup>」を発表した。このなかで、「保育所の運営に要する費用」は、国庫補助負担金を廃止して所要額を税源移譲し、地方単独の事業とすべきものに位置付けられている。その理由を、「地域の実情に適合した効果的な事業執行や、効率的な執行による歳出の抑制にもつながること、また、受益と負担の関係がより明確化される」からとしている。

厚労省は、平成16年度予算案編成過程における決着の際に、6者（官房長官、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣、自民党政調会長及び公明党政調会長）間で、「公立保育所については、地方自治体が自らその責任に基づいて設置していることにかんがみ一般財源化を図るものであり、民間保育所に関する国の負担については、今後

とも引き続き国が責任を持って行うものとする<sup>(84)</sup>」との合意があったと説明している。これに対し、「何故公立保育所だけなのか」と疑問を呈する報道もされている<sup>(85)</sup>。

保育所運営費の一般財源化が問題とされる理由の第1は、削減分に見合う額が、地方自治体の一般財源として保障される見通しが不明である点、第2は、一般財源は使途が決まっていないことから、地方自治体が保育所のために支出する保障がない点、と指摘されている。現状でも、保育行政に熱心な地方自治体と、必ずしもそうではない地方自治体との地域差が存在する。保育所運営費の一般財源化は、そうした格差をさらに拡大することにつながりかねないと、「保育のナショナルミニマムの保障」の観点から問題とされている。

全国知事会会長の梶原岐阜県知事は、税源移譲されれば、縦割り行政から横割りの行政になり、幼稚園と保育所は施設を一体化し、保育も教育も融合できる。選挙に耐えられなくなるから、自治体が保育予算を他に回すことはあり得ない<sup>(86)</sup>、と発言している。しかし財政状況が悪化している地方自治体では、「公立保育所の民営化等に拍車」がかかるのではないかと懸念もある。

保育所の運営にとって、公費助成は今後とも不可欠なものであることは異論のないところである。同時に、就学前児童の状況は、地域によって事情が異なっていることも事実である。地域の実情にあった保育所運営ができるような公費助成のしくみが求められているといえよう。

(81) 「公立保育所運営費（1700億円）一般財源化に」『保育情報』326号。2004.1, p.9.

(82) 『朝日新聞』2003.5.28.

(83) 「資料・指定都市首長連盟国庫補助金廃止縮減提言」『保育情報』No.325。2003.12. pp.44-47.

(84) 厚生労働省ホームページ「平成16年度厚生労働省予算案の主要事項」

<<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/04syokan/dl/syuyou.pdf>>

(85) 『日本経済新聞』2003.12.12.社説

(86) 『朝日新聞』2003.11.20.

## 5 次世代育成支援施策と保育施策

第156回国会で、「少子化対策基本法」（平成15年法律第133号）と「次世代育成支援推進法」（平成15年法律第120号）が成立した。国の少子化対策は、この二法のもとに、「社会連帯による子育て支援」という基本理念によって括られることとなった。

「次世代育成支援推進法」は、10年間の時限立法で、国や地方自治体だけでなく、企業（301人以上）にも、子育て支援のための行動計画<sup>(87)</sup>の策定を義務づけている。平成15年8月に示された行動計画策定指針<sup>(88)</sup>は、「社会全体による支援」の視点で、5年を1期とする行動計画を、平成17年3月までに策定することを求めている。次世代育成支援施策の財源は、同法に規定はなく、「国は、関連省庁がそれぞれ関係する補助金事業を増額するなどして実施を促進しようとしているようですが、まだ詳細は明らかになっていません。<sup>(89)</sup>」という状況である<sup>(90)</sup>。

次世代育成支援施策の中・長期的な財源については、以下のような方向性での論議が起こっている。

第156回国会の「次世代育成支援推進法案」審議に、参考人として出席した国立社会保障・人口問題研究所長 阿藤誠氏は、国の少子化と高齢化への政策的対応とを比べて、「日本は、社会保障全体の給付構造という観点から見ますと、子供、家庭に対する給付が大変に小さい。それは絶対額においても、そして高齢者への給付と比べても、先進国中最も小さい国の一つである。」「日本では個別の施策としてはこの十何年間、少子化にかかわる政策が進められておりますけれども、国際比較的に見て、非常に、端的に言えば予算の出し方が少ないということがございます。<sup>(91)</sup>」と述べている。

鈴木真理子岩手県立大学教授は、社会保障における世代間の不公平を、平成12年度予算を例にとり、「高齢者関係は68%（53兆2,000億円）で、児童・家族関係の3.5%（2兆7,000億円）と比較するとあまりに偏って」おり、「子育ての位置づけが極めて低い<sup>(92)</sup>」と指摘している。

厚労省の「次世代育成支援施策の在り方に関する研究会<sup>(93)</sup>」は、平成15年8月に報告書『社会連帯による次世代育成支援に向けて<sup>(94)</sup>』を発表した。同報告書も、「次世代育成支援施

<sup>(87)</sup> 同法が規定する行動計画は、4種類（都道府県、市区町村、企業主及び特定企業主）からなる。

<sup>(88)</sup> 平成15年8月22日、関係7大臣（国家公安委員会、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、総務省、国土交通省、環境省）の合意による告示。

<sup>(89)</sup> 保育研究所編『次世代育成支援-自治体における地域行動計画と保育』2004.1, p.38.

<sup>(90)</sup> 次世代育成支援推進法及び児童福祉法の一部を改正する法律案の採決にあたり、全会一致で付帯決議が行われた。必要な予算の確保や子育てと仕事の両立のための雇用環境の整備などが盛り込まれている。（第156回国会衆議院厚生労働委員会議録 第23号, p.35, 平成15年6月11日、同参議院厚生労働委員会 第27号, p.13, 平成15年7月8日）

<sup>(91)</sup> 第156回国会衆議院内閣委員会議録 14号 pp.8-9.（平成15年6月4日）。席上、社会保障審議会委員である同氏は、社会保障審議会は、「どうしても議論が高齢者の医療、年金、福祉と介護、そういう分野に偏りがちでありまして、どうも子供、子育て、家庭を代弁する声が弱い、そういうことを常々感じております。」とも発言している。

<sup>(92)</sup> 鈴木真理子「社会保障と次世代支援」『Governance』26号. 2003.6, p.24.

<sup>(93)</sup> 設置：平成15年4月、座長：京極高宣日本社会福祉大学学長、委員：柏女霊峰淑徳大学教授、新澤誠治東京家政大学教授等10名。

<sup>(94)</sup> 「社会連帯による次世代育成支援に向けて」

<<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030807-1a.html>>

策を高年齢者関連施策と並ぶ国の基本政策として位置づけることが必要である。」として、その財源については、個々の施策の見直しと統合等により充実と強化を図る一方、「厳しい財政状況の下で、今後公費のみで各種のニーズに対応していくことは容易ではないと考えられる。このため、国民一人ひとりが次世代育成支援のために拠出するという新たな枠組みの検討」を提言している。すべての国民の「共助」による子育て支援という方向性は、今後の重要な論点となってくるであろう。

同報告書は、保育施策について、待機児童の解消、多様な保育ニーズへの対応、運営の効率化、保育の質等の観点から、施策の方向性を多岐にわたって論じているが、「具体的な施策としては踏み込み不足の内容となっている。<sup>(95)</sup>」との指摘もある。同研究会委員のひとりである柏女霊峰淑徳大学教授は、同研究会設置の背景を、「子育て支援の財源のあり方について整理する必要性が生じていること」、「保育に偏った子育て支援施策の矛盾が生じてきているなかにおいて、保育をはじめとする子育て支援施策全体のあり方について将来像を提示することが必要とされること」<sup>(96)</sup>をあげている。

厚労省は、平成15年10月、「社会連帯による次世代育成支援に向けて、『今後の保育のあり方』に関する全国シンポジウム」を開催し、上記報告書の説明会を行った。保育関係の参加者のひとりには、「従来の少子化対策が保育所施策に偏重していたこと、保育所入所世帯とそうでない世帯に対する公費支出に格差がありその是正が求められること」等が強調されたと報告し

ている<sup>(97)</sup>。今後、次世代育成支援という視点から、保育所費用などを含む少子化対策関連施策の財源の見直しや統合化の論議が活発化していくことが予想される。

おわりに

育児への自信がもてないとする母親が専業主婦の7割に達しているとか、「子育てにイライラすることが多い」とする母親が20年前の3倍になったとする報告<sup>(98)</sup>は、かつての「3歳児神話<sup>(99)</sup>」が支配的であった時代から見れば、隔世の感がする変化である。これは少子化の流れを変える以前の問題状況であり、子育ての負担感を軽減し、安心して子育てのできる社会にするための取り組みは、今後さらにその必要性が増大していくことはまちがいない。このような状況下で、保育所は、地域における子育て支援の中核としての役割を負っている。

一方、保育所は、働く女性の増加と多様な雇用形態の一般化に伴って、量的な対応と同時に、多様な保育需要への対応にも迫られている。地域の実情にあった、また親が安心して子どもを預けられる保育所の一層の整備・拡充が求められている。

しかし、保育所の整備・拡充だけでは、安心して子育てのできる社会とはならないことは、この間の少子化対策からも明らかとなっている。

昨年11月、OECDは、報告書 "*Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*" を発表した。報告書について、新聞は、「母親の就労率向上急務<sup>(100)</sup>」とか、「働く母」生か

<sup>(95)</sup> 「少子化対策の財源統合」『日本経済新聞』2003.8.5.

<sup>(96)</sup> 柏女霊峰「今後の子育て支援施策について－厚生労働省・次世代育成支援施策のあり方に関する研究会の設置を受けて」『保育所問題資料集 平成15年度版』全国私立保育園連盟, 2003. p.24.

<sup>(97)</sup> 「厚労省 保育制度改革方針すためにシンポジウム開催」『保育情報』325号. 2003.12. p.9.

<sup>(98)</sup> 前掲<sup>(94)</sup> p.2.

<sup>(99)</sup> 乳幼児（とりわけ3歳頃まで）の発育にとって、母親による育児が最も望ましいとする考え方。

<sup>(100)</sup> 『日本経済新聞』2003.11.5 夕刊

せぬ日本<sup>(101)</sup>」という見出しをつけて報じた。

報告書は、日本女性の就業率は、3歳未満児をもつ母親が低く（25%）<sup>(102)</sup>、「母親の70%は未だに、出産後労働力からは脱落していき、その大半が育児休業制度を利用していない。<sup>(103)</sup>」と指摘している。出産を期に仕事をやめ、育児が一段落してから、主にパート勤務のような雇用形態で仕事に復帰するという日本女性の就労パターンは、昭和40年代以降、基本的には変わっていない。このような就労問題と、待機児童問題とは同根であるといえよう。待機児童の約68%は、低年齢児で占められている。出産・育児のために就労を中断する女性の問題を、子どもの側から捉えれば待機児童問題として顕在化していると見ることは可能である。

一方、この問題は、今後の日本経済の行方からみれば、まもなく人口減少を迎えるなかで、

少子化による労働力不足にどう対処するのかという施策と密接に結びついている。保育所の整備・拡充は、少子化対策の中核であると同時に、社会労働政策と密接に関連する課題であり、施策が実効性をもつためには、関連する施策間の整合性や総合性が求められる所以である。

少子化対策は、次世代育成支援策として束ねられ、個々の関連施策の見直しや総合化が今後の課題となっている。また、「社会連帯」、「共助」による子育て支援という施策の方向性は、社会保障給付における世代間格差の是正等の政策的視点とも重なりあってくる。

保育施策においても、すべての子どもを対象とする子育て支援策のあり方およびその財源の確保をめぐる負担のあり方等が今後の論点のひとつになっていくものと思われる。

（平成16年2月9日脱稿）

（すずき なおこ 総合調査室）

(01) 『朝日新聞』2003.11.19.

(02) OECD『概要（日本語）子どもと上司：仕事と家庭生活とのバランス Vol.2』2003, p.6.

(03) 同上、p.12.