

# 現代日本における保育政策の変容

## —少子・高齢化時代における保育政策のあり方—

金 香 子

序 章	86
第1節 研究の目的	86
第2節 研究の視点と手法	88
第一章 理論的背景	89
第1節 保育の概念	89
第2節 保育に関する観点	89
第3節 保育サービスの提供主体の問題	90
第二章 保育政策の時代的流れ	91
第1節 保育前史	91
第2節 保育体制の成立期（1945年～1966年）	91
第3節 保育体制の整備期（1967年～1974年）	92
第4節 保育体制の安定期（1975年～1989年）	93
第5節 保育体制の流動期（1990年以後）	94
第三章 韓国の保育制度	94
第1節 韓国における保育事業の現況	94
第2節 韓国における幼保一元化の動き	98
第四章 日本における保育制度の現況と課題	100
第1節 保育政策を取り巻く現在の動き	100
第2節 少子化対策と保育政策の変容	102
第3節 保育制度の現況	103
第4節 保育所の入所・利用	108
第5節 保育所の財政	110
第6節 幼保一元問題	112
結 語	116

## 序 章

### 第1節 研究の目的

近年、少子・高齢化の進展や長引く景気低迷による低成長経済への移行といった急激な社会情勢の変化の波は社会構造全般に渡って大きなインパクトを与えるものであり、その変化への対応が喫緊の課題となっている。

1989年の出生率が、迷信の影響でもっとも低かったといわれる1966年の1.58を下回った「1.57ショック」から、少子化の衝撃が走ることとなり、さらに低下が続いて2003年にはついに1.29にまで落ち込み、この方向は様々な少子化対策にもかかわらず一向にも変わる気配もない。これは晩婚化や夫婦出生力の低下などに起因するものであり、その背景には、家庭の養育力<sup>1)</sup>の低下、かつては親族や近隣から得られた支援や知恵が得られないという育児の孤立や子育ての経済的・精神的な負担の増大、女性の仕事観の変化や社会活動などと相容れない職場環境に加えて、最近にはバブル崩壊によるリストラなどで先行きに対する不安感が増したことなどが考えられている。

また、こうした少子化と同時に顕著な高齢化社会を迎えている。日本は1985年以降高齢化社会に入り、2000年で65歳以上の高齢人口は17%を占めており、50年後の2050年には36%の超高齢社会に進入すると推計されている<sup>2)</sup>。

この少子高齢化現象は、他の先進諸国でも稀にみるスピードで進展しており、2006年の1億2,774万人をピークとして減少に転じ、本格的な人口減少時代が到来することと予測されている。この少子高齢化は、とりわけ、若い労働力の減少や消費市場の縮小による経済成長を制約する一方、年金、医療、介護などの高齢者向け社会保障費の増加など、社会構造を根本から揺るがすものであり、もはや従来のような社会システムでは対応しきれないと懸念されている。

同時に、バブル経済の崩壊以降、日本経済は沈滞局面に入り本格的な低成長時代を迎えている。最近、国と地方の財政状態は、景気低迷による税

収の減少や社会福祉費や公共事業費を中心とした積極財政を続けた結果、ともに悪化の一途を辿っている。少子高齢化を考えると、今後も歳出規模は膨張し続ける見通しであり、大規模な歳出削減が必要になる理由がここにある。

つまり、戦後高度経済成長期を通して発展してきた日本経済社会は、近年、深刻な財政危機と少子高齢化という低成長時代を迎えて、根本からの構造改革を迫られることとなっている。これは、社会を維持する構成員や社会に配分するパイが相対的に減少していく時代を目の前にして、これまで右肩上がりの日本社会を維持してきた高成長パラダイムでは社会制度運営が行き詰まることを意味する。そこで、社会全般における低成長パラダイムとしての構造改革が行われるようになった。すなわち、政府組織内では省庁再編成、政府間関係においては地域における総合行政化を図る地方分権改革、公私関係において民営化、民間活力の活用がそれである。「地方でできることは地方に、民間でできることは民間に」「中央から地方へ、官から民へ」、つまり、「分権型」行政・社会システムへの転換である。

この構造改革の中、未来社会を担う子ども数の減少を引き止めるため、女性が安心して子どもを産み育てるような環境を整備するための少子化対策が推進されている。そのうち、保育所の拡充や多様な保育サービスの提供など、保育所は少子化対策の中核に存在しており、地域の子育て支援の拠点としての新しい機能が求められている。この保育サービスの拡充は子どもを持つ女性の就業率の向上にもつながるという点で、少子化から生じる働き手の不足を解決する一つの有力な対応策となることも期待されている。

ここで問題なのは、少子化と少子化対策は保育政策の推進において2つの相反する方向性を内包していることである。一つは、絶対的な子ども数の減少と今後もその傾向はあまり変わらないと予想されているのを考えると、資源の効率・有効活用の観点から保育所を拡充するどころか縮小すべきであること、もう一つは、仕事と育児の両立を

支援し安心して子どもを産み育てることができる環境を整備するために、利用しやすい保育所の拡充が求められていることであり、そこに政策判断が問われているといえる。

しかしながら、現在の状況を見ると、保育所に対する需要と供給の地域的・児童年齢別のミス・マッチが存在する。少子化により保育対象となる子ども数は減少しているが、都心部を中心に待機児童問題が深刻な社会問題になっている。女性の意識の変化とバブル経済崩壊後に訪れた景気低迷等が相まって、女性の社会進出がますます増加するにつれ、保育需要は増加の一途を辿っており、それに追いつかない保育所の現状から待機児童が増え続けているのである。その待機児童の内訳を見ると、0～2歳児の待機児童が7割を占めているのがわかる。なお、東京一極集中を含む大都市集中現象によって、地域ごとにも保育需要には偏差があり、過疎地域においては定員割れで悩んだり、閉鎖しているところもある。このように、保育所への需要が地域によってばらつきがあることから、国レベルの一元的な対応より、地域の実情に応じた多面的な保育政策の工夫が必要になってくる。

一方、保育所と同じく3歳から就学前の子どもを対象にしている幼稚園の状況を見ると、女性の社会進出に伴う保育所への偏りや少子化の影響をそのまま受け、定員割れで施設閉鎖が相次いでいる。特に公立幼稚園の場合には無用論まで出ているのが現状である。そして保育所のように長時間保育をし、保育所の待機児童を吸収するなど、幼稚園の保育所化が進んでいる。

そこで、保育制度も今日のトレンドである低成長時代にふさわしい方向へと抜本的な構造改革が求められており、従来型の保育制度そのものの転換として、地方分権改革の流れの中で幼児一元化の議論がなされている。言い換えれば、保育所の地域別・年齢別需給のミス・マッチによる待機児童の存在、幼稚園の定員割れと閉鎖や保育所化が進んでいる状況で、幼稚園と保育所を施設の共用や運営の一体化を図り、両施設の厚い壁を越え段

階的に一元化していく方が、限られた資源の有効利用の側面でも、子どもの平等的な教育・保育という側面からも望ましいと考えられるようになったのである。

だが、このような幼児一元化には反対の声も強く、あまり進んでいないことから、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」(骨太方針第3弾)の中で、幼稚園と保育所とは別に、就学前の教育・保育を一体として捉えた第3の施設として総合施設構想がなされており、2006年からの本格実施をも見込んで文部科学省と厚生労働省の両省共同で論議を続けているのが今日の現状でもある。

また、民間の市場機能を活用し保育サービスの需給のミス・マッチにうまく対応しようという取り組みも進んでいる。すなわち、民間の参加を促すように規制を緩和して、民営化や民間委託などの民間活力を最大限に引き出すことにより、増大しつつある保育需要や多様な保育サービス要求に柔軟に対応できるようにすることである。莫大な費用が必要な公立保育所の新增設の代わりに、民間や既存施設を有効活用しながら最小のコストで保育サービスの供給を増やそうとする手法である。

このように、近年、少子高齢化や景気低迷といった社会の急激な変容に対応するため、社会全般における構造改革がなされており、保育政策の領域においても様々な制度改革が行われている。その方向も、第1に、中央政府から地方自治体への権限や財源などの移譲を通じた地方分権の進展、第2に、保育サービスに対する規制緩和や民営化の推進、第3に、需要者の選択に基づく施設間の競争や情報提示、評価過程を通じた質的水準の確保と向上、第4に、少子化による子育て支援や家族福祉政策の施行、第5に、選別主義の止揚と、普遍主義に基づく応益負担方式の導入などである。

本稿は、このような保育環境の急激な変化を踏まえながら、近年日本の社会構造全般に行き渡っている構造改革の中で、保育所をはじめ保育システムをめぐる様々な議論がなされ、実際の制度転換が行われている状況を鑑み、保育政策についての歴史的な展開を跡づけるとともに、行政の現況

における公的な考え方の変化を分析することで、分権化・少子化時代における保育行政の行方と保育政策の方向性を模索することとする。既存の保育システムの構造が如何に成立し、どう変容してきたのか、そしてその構造が、特に近年、制度転換せざるをえなくなった社会的・経済的・政治的な要因は何なのかを究明することにより、今後の政策の方向性を模索しようとするものである。

## 第2節 研究の視点と手法

保育行政の歴史的な変遷や構造を分析するに当たって、本稿の焦点は行政組織が政策を媒体として環境へ適応していく歴史的発展プロセスに当てられる。この論点に関する研究を行うため保育行政を事例として捉え、一定の環境への適応結果である保育制度や政策を巡って、常に変化しつつある環境とそれに対する対応過程の分析を通して、政治的決定過程、制度と実態の乖離問題、需要と供給の問題などを分析し、保育行政の構造や特質を推出することにする。

行政分析の枠組みとしては、社会を効率的に維持・管理していくための行政の構造や活動などを考察する社会管理の視点と、そのような社会維持・管理のための政策の決定手続きなどに着目した政治行政関係の視点がある。前者は、社会の秩序維持のためあらゆる社会でも必要な機能であり、効率性が焦点となる。また、後者は近代民主主義国家を前提とした新しい概念で、行政機関と国民との関係における民主性や住民参加、アカウンタビリティの問題として捉えられる。現代行政の全体像を捉えるためには、これらの二つの視点を総合的に分析しバランスを取らなければならない<sup>3)</sup>。しかしながら、本稿においては、主として、社会管理の視点から、限られた資源の制約を受ける行政組織が、複雑な構造をもつ社会システムを維持・管理し、または、持続可能な発展へ導くために、変動しつつある環境に適応しながら活動していくことに焦点を絞って分析を進める。そしてその切り口として保育行政を取り扱う。また、行政組織、行政制度、行政活動として構成される行政

現象のうち、一定の行政制度の枠組みの中で、行政組織が社会をうまくコントロールするため、絶えず変化し続ける環境に適応し、または制御していく社会管理活動を中心に分析することとする。

すなわち、本稿においては、行政学の視点に立ち、社会の変化に対応しながら限られた資源の効率的な配分やその優先順位をめぐる調整という側面から研究を進めることによって、分権化・少子化社会における日本の保育行政のあり方や保育政策の方向性の導出を試みる。また、保育分野での中央と地方の政府間関係・公私間の役割分担の内容を規定した要因及び構造を明らかにし、その変容過程を追う。つまり、保育政策がどう形成され、そして社会の変化に伴い、社会の要求や運動にどう対応され現在に至っているのか、また現在の問題は何なのか、そして今後の保育政策のあり方について模索することにする。さらに、政策の変化をもたらす環境の内容を詳細に検討することにより、何が変化をもたらし、あるいは変化を阻害しているのかを分析する。

上記の研究目的を追求するために、既存の研究に対する文献調査を通じた理論的な背景と日本と韓国の事例に対する実証研究を行う。実証研究に当たっては、地方分権推進委員会や中央児童福祉審議会をはじめとする関係審議会や私的諮問機関の報告書、関係省庁の白書、関係団体の機関紙、新聞記事などの資料を分析する。特に、関係審議会や私的諮問機関は、変化し続ける社会の要求と現制度のミス・マッチに対応するために設置するものであるため、その報告書には状況認識や方向性が示されている。また、それが内閣総理大臣の設置する審議会であれば、その報告書を関係省庁の当時の白書と比較することによって、時には関係省庁の受け止め方、状況認識や基本的考え方とのズレが見られることから、それが後の政治プロセスの中で、どういう過程を経て政策化していくのかを追跡し、政治と行政の関係を探ることができる。

このような問題関心から、序章に続く本稿の大まかな構成は次のとおりである。第一章では、理

論的な背景として、保育の概念や視点を取り上げるとともに、日本における保育に対する保育観とその変容を考察する。第二章では本稿の研究の目的を達するために、日本における保育政策を4つの時期に分けて、その時期ごとの政策的な性格のあり方を明らかにする。第三章は、このような保育制度のあり方を探ることにあたっての参考として、日本とほぼ同じ制度から出発したにもかかわらず、社会の変化に柔軟に対応し試行錯誤を経た末、その外見はともかく、今は様々な点において日本の制度とは差異を持つ韓国の保育制度やその問題点を紹介することにする。第四章では、第二章の時期ごとの分析を踏まえながら、現在の保育制度の現況や社会の変容への対応が迫られている問題点を整理する。また、結語の部分では、以上の検討・分析から分権化・少子化時代における保育行政の行方と保育政策の方向性を導出する。既存の保育システムの構造が如何に成立し、どう変容してきたのか、そしてその構造が、特に近年、制度転換せざるをえなくなった社会的・経済的・政治的要因は何なのかを究明することにより、保育ニーズや保育行政のあり方を充実させる保育政策の方向性を提示して保育行政の政策を提案することに本稿の意義がある。

## 第一章 理論的背景

### 第1節 保育<sup>1)</sup>の概念

1956年UNでは、保育を「家庭においての児童保護が補われる必要があるとき、昼間の間、児童が家庭の外で保護されるように考案されたサービス」と規定した。これは、保育を家族の児童保護機能を補完する児童福祉サービスとして、児童の保護・教育される権利を保障し、家庭生活を支援するための制度として宣言していると考えられている。

1984年米国児童福祉連盟(Child Welfare League of America)においては、保育は児童と父母のために提供される家族のためのサービスとして、父母の養育と保護の補充をその目的としている<sup>5)</sup>。なお、保育は児童の身体保護や管理の域

を超え教育的な意味をも伴う、児童と家族の欲求に対する全人的な児童福祉サービスとみなされている。また、保育とは、父母の不在時に家庭の役割と機能を補完することに力点がある一方、幼児管理や監督、食事、身体的欲求と学習を促し、社会的・心理的・健康の欲求が充足される様々な行動が含まれ、また嬰幼児の生活と生存を意味する栄養、睡眠、清潔、運動など養護と教育という2つの機能を指す。

日本では、1947年に制定された「児童福祉法」において、すべての児童が「心身ともに健やかに育成される」権利を持つと規定し、国及び地方公共団体、児童の保護者の責任を明示している。

以上を踏えると、保育とは、一般には乳幼児に対する保護及び教育を意味する概念として使われている。そして、幼稚園・保育所における養護・教育を意味するだけではなく、家庭の教育や児童福祉施設における保育者の仕事としての意味も含まれるようになった。保育の意義は、乳幼児それぞれの発達段階に応じ、子どもにふさわしい環境のもとで主体的な生活経験とともに、総合的指導がなされてはじめて、乳幼児自身の総合的発達が促進され、未来を担うより良き人格の基礎が形成されるようにすることである。

### 第2節 保育に関する観点

育児は、伝統的に、洋の東西を問わず、女性の責任であるとみなされていた。つまり、子どもは親の愛情に満ちた家庭の中で健やかに育てるべき、という主に女性による「家庭育児原則」が根強かった。女性は、外で働く男性とは違って、子どもを産み家庭で育てる責任があり、それをうまくこなせることが女性の美德とされ、イデオロギーにまでなっていた。

しかし、近年に入り、この観念は変わりつつある。背景には、女性の活発な社会進出や、女性自身の意識変化、そして、母親のみの育児は必ずしもよいものでないという考え方や、子ども同士の遊び経験が子どもの発達に重要であること等がある。つまり、労働力の確保や児童の健全な育成と

いう観点からも、保育所などの施設保育も重視されるようになったのである。

このような施設における保育の捉え方には、低所得層福祉の視点、女性福祉の視点、児童福祉の視点がある。国家や時代の価値観などによりその重点は異なるが、一般的に、保育は生計のため働かざるを得ない低所得層の福祉から出発しており、女性の社会参加を保障する女性福祉の視点や児童福祉の視点へと発展してきたといえる。

この三つの視点は、相互排他的というよりも、むしろ相互補完的な関係にあると理解されている。つまり、保育は児童の基本権保障という児童福祉的な側面が強調されるべきであり、保育に関するニーズは低所得層のものだけではなく、また、就労している女性のみのものではないと考えられている。したがって、父母が仕事と育児を両立できる条件を作るとともに、全ての児童が健やかに成長できる最適の条件を提供する包括的保育サービスは、その供給を実際に誰が行うのかはとにかく、公的責任の下で与えられるべきと考えられている。

日本でも子育ては、元々家族や地域住民の相互協調によって担う私的な事柄であり、公的介入は例外的であるべきという家庭保育原則が支配的だった。つまり、「母性神話」や「3歳児神話」などにより、女性には生まれつきの子供を愛する母性本能が備わっており、子供は少なくとも3歳までは母親が育てるべし、という考え方である。この背景には、理想的な家族像として終身雇用されている会社員の夫と、専業主婦の妻が基本単位とされ、そこには「男は仕事、女は家事と育児」という伝統的な「性別役割分業意識」が横たわっていた。現代資本主義の成長とともに、多くの農民が都市の賃金労働者に編入していく過程で、生計のため働かざるを得ない低所得層女性の子育てを支援するため施設保育が登場するが、その保育政策の対象は救済的観点からあくまで選別主義にとどまっていた。

しかしながら、都市化・産業化が進むにつれ、家族機能の低下や地域コミュニティの崩壊とともに、女性の就労の急増やその形態の多様化を通じ

て、家庭育児以外の施設保育、すなわち、保育所などにおける保育需要は増加し、労働形態の多様化により多様な特別保育サービスが求められる。この社会環境の変化に対し、保育所の量的拡充や保育サービスの多様化を通じ、ある程度対応がなされてきたが、依然として子育ては家庭の責任であり、それができない家庭のみを対象にする保育政策が推進されてきたと考えられる。

近年では、少子・高齢化が急激に進み、それが社会をその根幹から揺るがしかねないという危機感が広がり、その少子化を食い止めるためにも、また、女性の労働力を活用し将来の労働力不足に対応するためにも、もはや家庭保育原則にこだわることはできなくなった。そこで、育児の社会化、共同化、男女の協力が叫ばれ、女性が安心して仕事と育児を両立できるよう、家庭、社会、職場の環境の整備が求められている。

### 第3節 保育サービスの提供主体の問題

公共サービスの提供に当たって、そこには様々な選択肢が存在しており、市場の効率性と社会的公正のどちらに政策の重点を置くかは価値判断が必要である。今年、1970年代のオイル危機から始まった全世界的な規模での行政改革の時代を迎えており、再び市場の自動調節機能に任せ、規制緩和・民営化・民間委託を進めることによって、小さな政府を目指す方向へ動いている。背景には、公共サービスを公的部門が担うのが必ずしも最善ではなく、民間に任せた方が社会のニーズをよりの確に反映し、効率よく提供できるという考え方がある。この場合、政府の役割は、監督や提供結果についての評価、情報公開などを通じて公的責任を果たすことにある。そういう点からすれば、民間が公共サービスを行うことが直ちに公的責任の後退に繋がるのではなく、実際にサービスが行われる全局面において公的なコントロールがうまく効いているのかどうかにかかっていると考えられる。

## 第二章 保育政策の時代的流れ<sup>6)</sup>

### 第1節 保育前史<sup>7)</sup>

就学前の子供を対象にした最初の施設として、1875年京都で民間の「幼稚遊嬉場」が設立された。母親がやむをえない状況で働かざるを得なく放置されていた乳幼児のために開設されたもので、博愛的で救貧的な特色を持つ保育施設であった。

そして、1876年には上流階級の子供を対象にし、国立の東京女子師範学校付属幼稚園が開設されるが、1892年にはそこに「簡易幼稚園」が付設され、労働者の児童にも無料で幼稚園教育を広げている。しかし、この2つの施設は、当時の時代像をも反映し、交流することなく垣根を隔てたままであった。

貧民幼稚園の代表的なものは、1900年東京麹町に野口幽香と森島峰が設立した私立「二葉幼稚園」であり、1915年には3歳未満の乳幼児が入園できるよう児童保護事業たる「二葉保育所」に転換される。

当時の保育所は、先駆者たちによる社会改良的な意図の下で保育運動も芽生えたが、全体的には慈善事業としてのイメージが強かった。

このような状況の中で、1938年設置された厚生省<sup>8)</sup>は「社会事業法」を制定し、具体的な基準は定めず、託児所を働く母親と子供の保護に必要な社会事業施設として位置付ける<sup>9)</sup>。これにより幼稚園と保育所とは、その区別もはっきりされないまま、それぞれ幼稚園令と社会事業法という別々の法律により、文部省と厚生省という別々の政府機関が管掌するものとされる。

なお、その後の挙国一致の戦時体制下で、女性労働力や戦力供給のためという労働力政策の一環として、保育事業は国家的重要課題となり、保育も挙国一致体制に組み込まれていく。戦争末期には幼稚園不要論が横行し、保育所・幼稚園は「戦時託児所」として強制的に統合されるようになる。

### 第2節 保育体制の成立期（1945年～1966年）

#### 1. 児童福祉法の成立

戦後復興と民主改革という環境の激変の中で、1946年日本国憲法の制定など、社会の基本的な理念が明文化される。とくに戦争孤児や浮浪児、非行児童への対策も含む児童保護全般の問題に総合的に取り組むよう、児童福祉法が1947年度に成立される<sup>10)</sup>。

同法により、様々な名称で呼ばれていた従来の託児所や保育所は「保育所」<sup>11)</sup>として統一され、所得階層とは関係なく一般に幅広く保育サービスを提供する公的な保育施設としてスタートする<sup>12)</sup>。

なお、これまでなかった国庫補助も行われることになり、保育所の運営にかかわる費用のうち8割を国が負担し、残りを都道府県と市町村が半分ずつ負担することになる。なお、様々な民間保育団体が保育所づくり運動を展開し、保育所の切実な必要性を訴える中で、児童福祉について活発な意見表明が行われた<sup>13)</sup>。

ところで、この児童福祉法の制定に先立って、戦後、新しい教育施設を求める声に応じて1947年学校教育法が成立され、幼稚園は3歳から就学までの学校教育機関として位置づけられた。また、1949年には「文部省設置法」や「厚生省設置法」が制定された。このように、戦前から二元的に存在していた保育所と幼稚園は、その法制化とともに以後それぞれ「教育政策」と「福祉政策」として、一貫した俊別の道を歩むことになる<sup>14)</sup>。

#### 2. 保育政策の変容

1950年代に入り、働く女性も多くなるにつれ、保育所へのニーズは増加の一途を辿った。特に1947～1949年の第1次ベビーブーム、いわゆる団塊世代の誕生はこれに拍車をかけた。そして、すでに国民の間に芽生えていた、すべての子供は保育所へ入る権利を持っているとの「概保育」の主張と相まって保育所の不足問題が浮き彫りになってきた。

そこで、1951年児童福祉法の改正で、保育所の定義規定である第39条に、制定当時にはなかった「保育に欠ける」の字句が挿入された。この改正

を受け、児童福祉法施行令では保育の実施基準を具体的にあげている。これは、高まりつつある保育ニーズに対し、それに追いつかない施設の増設問題や保育所予算の膨張に直面し、保育所を家庭での保育が不可能な低所得層などの児童を対象にするものとして限定することによって、保育所への需要を制御するものであった。この需要抑制の背景には、保育所予算の膨張を抑えるという財政上の理由が多かったといわれている<sup>15)</sup>。

この「保育に欠ける」の字句の挿入により、混同されてきた幼保関係にも鮮明な分かれ道がついた。つまり、幼稚園は教育可能な3歳から就学までの幼児のみを対象にする、自己負担により教育をさせる教育機関であり、一方、保育所とは、保護を必要とするにもかかわらず、保護者の労働・疾病等のため、家庭で育児できない児童を行政機関が入所させて保護する社会福祉施設とされたのである<sup>16)</sup>。

しかし、1950年代後半になると、高度経済成長期を迎え、豊かな経済力の下に、家庭重視や家庭保育重視の考え方が社会に広がる。それを象徴的に表すのが、中児審の保育所制度特別部会が提示した「保育の七原則」である。これは、子供の発達にとって両親による愛情に満ちた家庭保育が最善であり、特に、愛情深い母親が保育適格者だという観点から家庭保育を理想的なあり方としており、保育所などの施設保育はあくまで家庭育児のできない時の最後のものとして位置づけている。

この家庭保育を重視する反動の背景には、J. ボウルビイ (Bowlby) に代表される、母親の不在は子供の健全な発達を損ない、生涯にわたって影響を及ぼすという「母子関係論」がある。当時の日本社会を風靡していたこの理論は、「母性神話」や「3歳児神話」と結合し普及した。

### 第3節 保育体制の整備期 (1967年～1974年)

#### 1. 保育所の量的拡充

この時期に、保育所の増設を求める保育運動は、「ポストの数ほど保育所を」というスローガンとともに広がり、世論の風押しも強くなった。そこ

で、1967年から「保育所緊急整備5カ年計画」がスタートし、1971年まで5年間、保育所3,690ヶ所新設、250ヶ所増築し、約36万人の児童を新たに入所させるというものであった<sup>17)</sup>。

この拡充計画においては、市町村だけでなく、社会福祉法人の保育所の設置に対する国庫補助、住宅団地及び事業所保育施設の補助や融資、また、既存の認可外保育所の認可化や原則として1階に置く保育室や遊戯室を、一定の条件では2、3階におくのも認めるなどの施策も含まれた<sup>18)</sup>。なお、保母の確保や質の向上も求められ、保母の養成確保対策として保母養成学校における教育課程の調整統合や保母資格の免許制度の問題も工夫された。

さらに、1971年から5年間の社会福祉施設緊急整備計画がスタートするが、その一環として第二次「保育所緊急5カ年整備計画」が出発する。この計画が終わる1975年までに、約63万人が新たに入所できる4,000ヶ所の保育所を新設する内容であった。

そこで、この時期に保育所は全国的な拡散を遂げ、もはや保育所が量的には完備されたともいわれて<sup>19)</sup>、この保育所の計画的整備の成果は明らかであった。なお、保育所の普遍化は「権利としての福祉」を象徴するものとされた。

#### 2. 保育所の質的多様化

一方、共働きの核家族の増加や就労形態など著しい社会経済情勢の変動により、実際の保育ニーズは次第に多様化し、保育も質的に多様化の道を辿ることとなる。

この動きは乳児保育から始まった。ゼロ歳児等の乳児保育に対する保育需要は高まっていたものの、3歳児神話が根強く、保育所では乳児<sup>20)</sup>は受け入れなかった。結果として乳児保育は公的保育の枠組みの外に放置され、かえって乳児保育の環境は劣悪な状態であった。

そこで、1969年から乳児保育の要望の多い都市部を中心に特別乳児保育対策が実施された。つまり、所得税非課税世帯の乳児を入所させ、調乳室や沐浴室など所定の設備のある保育所に対し、保健婦または看護婦1人を含む保母定数を乳児3人



につき1人以上にする特別単価を適用した。これにより、乳児の入所も認められるようになったが、乳児保育は、手間や時間がかかり、期待したほどには進まなかったのも実情であった。

また、障害児保育も重要な展開を迎え、対象とすべき児童、実施場所、設備、保育方法などに具体的な検討がなされ、その経費の助成を行うことが要請された。しかし、長時間保育についてはその必要性を認めつつも、長時間保育の子どもの心身発達に与える弊害がある以上、それを公的制度として取り入れたら、公的に奨励することにつながる恐れがあるとして、慎重な対応が必要だとされた。

### 3. 革新自治体の福祉先取り政策

このように保育所が質・量ともに拡充された背景には、革新自治体の福祉先取り政策の存在がある。1963年大阪で、また1967年には東京等でつぎつぎと革新首長が誕生し、「福祉なくして成長なし」という福祉国家志向への政策転換が行われた。この革新首長は、経済成長の裏で生じた貧困層への福祉や公害、環境問題などに積極的に取り組み、「上乘せ・横出し」条例に現れるように、時代の転機を作ったともいわれた。

この時期の東京都政をみると、特に保育問題を中心施策として捉え、働く婦人の権利として保育問題の改善を図った。これには、①保育所の増設、②認可外保育所の認可化や運営費の助成、③ゼロ歳児保育、保育時間の延長、障害児保育などの保育事業の多様化、④保母の増配置や完全給食など保育事業の忠実、⑤職員給与の公私格差是正など<sup>21)</sup>、現実に求められた需要に保育の体制を合わせていくものであった。つまり家族構成の変化や共稼ぎ世帯の増加など社会経済情勢の変動により生じた保育需要に、量・質ともに的確に答えなければならない、という現実認識があったといえる。

## 第4節 保育体制の安定期（1975年～1989年）

### 1. 財政危機と福祉見直し論

福祉元年が宣言された1973年末に、オイル・ショックによる景気停滞が急に訪れた。そこで、

これまでの福祉先取り政策による福祉予算の膨張は、財政危機を招いた元凶としてみなされ、革新自治体は「パラマキ福祉」という批判を受けながら終焉を告げるようになる。

そして、「福祉見直し論」や「日本型福祉社会論」が提唱され、高度経済成長期を通じ膨らんでいた福祉へのニーズを伝統的家族・親族・地域ネットワークに肩代わりさせることによって、福祉問題が公的問題化されないよう、需要を抑制することになった。日本の家族の3世代同居が大きな強みとして強調され、育児や介護を社会化するのではなく家族が担うべき、という家族神話が再び前面に浮かびあがった。

なお、隠れた補助金問題や受益者負担の議論、民間活力の観点から保育所の制度にも厳しい視線が向けられ、費用徴収基準の強化、保育所新設の抑制、保育所の民営化・民間委託などが提言され、コスト意識や市場原理の導入、子ども人口の減少などを理由に、ついには保育所予算の削減が行われた。

しかしながら、このような逆風とは裏腹に、現実には女性就労の増加や就労形態の多様化を反映し保育の需要は高まる一方であり、乳児保育や夜間保育、宿泊保育、一時預かり保育などを行うベビーホテルが保育需要の多い大都市部を中心に増加していく。しかしベビーホテルで子どもの死亡事件が相次いで発生し、環境の劣悪なベビーホテルの増加の背景として、保育所などの受け入れ態勢が不十分であることが指摘された。

そこで、ベビーホテルなどの認可外保育施設に対する報告聴取や立入り調査の権限などが規定されるとともに、10人以上の子どもを預かる認可外保育所が満たすべき最小限の基準が設けられた。また、都市部を中心に認可保育所における延長保育や夜間保育を重点施策として実施することにより、保育需要の増加や多様化へ積極的に対応し、受け入れ体制の整備を進めた。背景には、1980年代に入って、労働力不足で女性労働力の要請や国際婦人年の宣言などがあり、母親による家庭保育を求め、子どもを持つ女性就労に否定的だった論

調は次第に弱まっていく。そして、働く女性の権利を配慮し、例外的に認められた乳児保育の要件も徐々に緩和され、1989年からはすべての所得階層に乳児保育の道が開かれるようになった。

## 2. 保育所措置費の中央地方の役割分担

児童福祉法の施行から始まった保育所運営費の国庫補助金は8/10であったが、「小さい政府」をめざす行財政改革の流れにより、この負担割合にも変化が迫られた。1983年の第二次臨時行政調査会の答申などで、補助金の見直しが提言されたのを踏まえ、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」が成立され、1985年に国庫負担率は一年間の暫定措置として7/10に引き下げられた。さらに1986年には、「国の補助金等臨時特例等に関する法律」が成立され、1988までの暫定措置として5/10に引き下げられた。また、1989年には「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」が再び成立し、以後社会福祉関連の国庫負担率は5/10で恒久化することになった。

これは景気低迷の中、福祉への「民間活力」の導入と「受益者負担」という名の下で、中央の支出する補助・負担金の削減の狙いもあったが、同時に、地域間に異なる情勢に集権的福祉行政が一律には応えられなくなったこともあった。この措置は地方自治体の負担増及び利用者の負担増につながる結果となった<sup>22)</sup>。

なお、市町村長への機関委任事務だった保育所への入所措置権限が、1987年には地方公共団体の自主性の尊重の観点から団体委任事務へと切り替わった。これまで中央集権型行政システムを支えてきた機関委任事務が団体委任事務になったのは、その分、自治権の拡大につながるとされたが、財政措置を伴わないことで地域格差の拡大と保育水準の低下を招く恐れがあり、実質的な自治権の拡大とは遠いという非難の声も強かった<sup>23)</sup>。

## 第5節 保育体制の流動期（1990年以後）

この時期は、いわゆる「1.57ショック」から始まり、少子高齢化に伴う人口減少社会の到来と、

表2-1 保育所運営費における国と地方自治体の負担割合の変化

年度	国	都道府県	市町村
1953年	8/10	1/10	1/10
1985年	7/10	1.5/10	1.5/10
1986年	5/10	2.5/10	2.5/10
1989年	5/10	2.5/10	2.5/10

景気の長引く低迷により、これまで人口成長と経済成長という二つの右肩上がりの社会を前提にしてきた社会システムの再構築が迫られ、地方分権や民営化という両方面における改革が進む中で、子育てに対する政策にも抜本的な改革が求められた。これについては、第4章で取り扱うことにする。

## 第三章 韓国の保育制度

### 第1節 韓国における保育事業の現況

韓国の保育制度は、日本の制度とほぼ同じ制度から出発したが、急激に変わる社会の変化に柔軟に対応する側面が強く、様々な試行錯誤を経た末、幼保二元構造は同じものの、日本の制度とはかなりの差異を持っている。

つまり、韓国においても、日本同様、性別役割分業意識が強く、伝統的に子育ては家庭、特に女性の役目とみなされ、保育事業はもともと保育に欠ける低所得の共稼ぎ家庭を対象にする託児の観念から始まった。しかしながら、劣悪な財政条件の下、女性の社会進出が増えるにつれ増大つつある保育需要に柔軟に対応することが迫られた結果、民間に対する規制緩和などを通じ保育事業が拡大された面が強く、民間の市場機構が大きな役割を担っているのが大きな特徴といえる。

#### 1. 保育施設及び保育児童の規模

##### 1) 保育施設数

韓国において「オリニジップ」(いわば、子どもの家、ただ、家庭保育施設は「ノリバン」という)と呼ばれる保育施設は、保育を必要とする0歳児から就学前の児童を対象にして、保護と教育を行う児童福祉施設である。国公立・民間・職

場・家庭保育施設と、4つにその設置形態が分かれており、児童保育のほぼすべての施設が保育施設という傘の下に設置されている。

この点において、日本では認可施設の以外にも多様な認可外保育所が数多く存在していることとは大きな違いといえる。

保健福祉部が2002年韓国保健社会研究院に依頼して行った「全国保育実態調査」によると、2002年6月現在、全国に設置・運営している保育施設は21,267ヶ所である。全保育施設のうち、国公立施設は6.1%を占めており、残りの93.9%を民間部門が担当しているのが分かる。なお、国公立施設のうち88.4%が民間委託されている<sup>24)</sup>。

一方、日本は2002年現在、公立12,712ヶ所、私立が9,576ヶ所であり、公共部門の分担率が57%である。この公立のうち、298ヶ所(2.3%)のみが民間委託されており、また、設立形態を問わず、認可施設である限り、政府からの運営費支援基準は同じであることを考えると、日本の保育サービスにおける公的役割分担は、韓国に比べてはるかに高いことが分かる。

## 2) 保育施設児童定員及び利用児童数<sup>25)</sup>

2002年現在、保育施設の定員数は89万人である。国公立施設12.0%を除いた民間部門の保育施設の比率は88.0%を占めている。なお、国公立施設は施設割合に比べ、定員の割合は相対的に高く、この施設が他の施設類型より大規模であることを物語っているといえる。

なお、保育施設を利用している児童数は、保育サービスに対する実質的な保育需要を反映するが、定員充足率は全体施設平均85.9%である。だが、国公立の場合は定員充足率が95.6%であるのに対し、他の施設はかなり定員割れの状況にある。これは公立施設が民間施設より質の高い保育サービスを提供すると認識されており、そこには国公立施設には従事者の人件費等の施設運営費が補助され、施設運営にゆとりのあることや保育料も低額であることがある。

つまり、民間の保育サービスの分担率は高いものの、政府支援は公立施設に偏っており、他の民間施設の多くは国公立施設に入りたいたいが入れなく、国公立施設の空きを待つ施設化しているのが実情といえる。なお、保育料が施設運営財源のほぼすべてである民間施設の定員割れは、施設運営や保育サービスの質にかかわる重要な問題である。

保育サービスの利用児童を年齢的に見ると、満4歳が25.5%で一番多く利用しており、次は満3歳、満5歳、満2歳の順である。全体的にみると、保育施設の利用児童のうち、0～2歳の低年齢児は23.1%、3～5歳児の幼児は71.3%、放課後児童が5.6%を占めている。なお、保育施設の定員充足率を年齢別に見ると、0～2歳の低年齢児は71.6%、幼児は90.5%、放課後保育は105.1%である。低年齢児の定員充足率が低いのは、乳児保育には相対的に手間がかかり、施設が乳児保育を忌避したため、施設の児童定員算定の時、一定以

表3-1 保育施設の一般現況(2002)

(ヶ所, 人, %)

区 分	韓 国					日 本		
	総 計	国 公 立	民 間	職 場	家 庭	総 計	公 立	私 立
施 設 数 (割合)	21,267 (100)	1,294 (6.1)	12,311 (57.9)	195 (0.9)	7,467 (35.1)	22,288 (100)	12,712 (57.0)	9,576 (43.0)
施 設 定 員	896,213 (100)	107,543 (12.0)	658,687 (73.5)	10,753 (1.2)	119,230 (13.3)	1,959,889 (100)	1,080,067 (55.1)	879,822 (44.9)
利 用 児 童	770,029 (100)	102,856 (13.4)	574,570 (74.6)	8,398 (1.1)	84,205 (10.9)	2,005,002 (100)	1,019,085 (50.8)	985,917 (49.2)
定員充足率	85.9	95.6	87.2	78.1	70.6	102.3	94.4	112.1

出所：韓国保健福祉部韓国保健社会研究院に依頼して行った「全国保育実態調査」の資料を参考。

厚生労働省「社会福祉施設調査報告」より。

上の低年齢児の定員を確保することが義務づけられ、また、一定数以上の乳児を保育する施設には従事者の人件費などを補助するなど、乳児保育を奨励してきた結果ともいえる。

## 2. 保育施設の入所対象

保育施設に入所できる児童は、年齢的に原則として0～5歳の就学前の児童であるが、地方保育委員会の議決を経て満12歳まで延長でき、現在、小学校低学年を中心に放課後保育（日本の学童保育に当たる）が実施されている。

なお、保育対象児童は、勤労又は疾病等により保護者が直接保育できない児童であり、入所を希望する児童が定員を超えるときは、低所得家庭、母子や父子家庭、障害者家庭、共働き家庭、子ども3人以上の家庭、一般住民の順に優先的に入所が決められる。保育施設の入所は原則として保育施設の長と保護者の間の契約により行われる。

すなわち、専業主婦の家庭でもその優先順位は別として、入所に制限がなく、2002年現在、保育施設を利用している利用者のうち、専業主婦家庭が44.6%<sup>20)</sup>を占めている。なお、行政機関が入所児童を決めるのではなく、保育施設の長と保護者が契約により決めるのが、日本と違う点である。ただ、地方自治体の長は低所得層等が優先的に保育施設を利用できるように積極的に奨励する役割を果たすこととなっている。

## 3. 保育時間

保育施設の開所時間は、原則として終日運営で1日12時間を基本としているが、保育指針によると、通常の勤務時間を考慮して07：30から19：30

まで運営することとなっている。

日本の認可施設では1日8時間以上で、各施設が保育時間を定めることができ、現在11時間開所する施設が5割強とはいえ、韓国に比べると比較的に保育時間が短い。言い換えれば、韓国においては、定職の勤務時間の中に安心して子供を預けることにより仕事と育児の両立ができるようにし、社会経済的な活動をする父母、特に育児の主な責任を持っている女性の観点を、日本では、施設で長時間居続ける子どもの福祉を優先していると言えるだろう。

## 4. 保育料

保育料は応益主義で、地域及び児童の年齢に応じた定額制（保護者の所得とは無関係）をとっており、広域自治体である市道（日本の都道府県に当たる）の長が毎年経済状況を考慮して施設形態別に収納限度額を決めている。この上限の範囲内で保育施設の長が自律的に保育料を決め、市郡区の長に届出することとなっているが、この収納限度額がほとんどそのまま保育施設で実際の収納額になっているのが現状である。

保育料は施設類型別に差があり、いわゆる国庫支援施設である公立施設や民間法人施設は保育料が低く設定されており、その代わり、従事者の人件費が補助されていることに注目してほしい。一方、それ以外の施設には人件費のほとんど補助がなく、保育料が相対的に高く設定され、保育料収入だけで施設を運営することになる。その分、定員割れが大いに生じたら施設運営が厳しくなり、保育サービスの質の低下に繋がりがかねない。実際

表3-2 年齢別保育対象及び保育サービス利用児童、利用率

(単位：人、%)

区分	総計	乳 幼 児						満6歳以上 (放課後)
		0歳	満1歳	満2歳	満3歳	満4歳	満5歳	
利用児童	770,029 (100)	9,312 (1.2)	45,949 (6.0)	122,293 (15.9)	192,526 (25.0)	198,638 (25.8)	158,030 (20.5)	43,281 (5.6)
保育対象	7,923,269 (100)	566,388 (7.2)	598,585 (7.6)	617,346 (7.8)	624,032 (7.9)	642,011 (8.1)	671,651 (8.5)	4,203,256 (53.1)
利用率	9.7	1.6	7.7	19.8	30.9	30.9	23.5	1.0

出所：韓国保健福祉部韓国保健社会研究院に依頼して行った「全国保育実態調査」の資料を参考にして作成。

注：利用率は保育対象とする該当児童総数に対する利用児童の割合

に、民間施設にはかなりの空きが存在しているの  
を考えると、民間施設の運営はかなり厳しいのが  
わかる。

これに対して、日本では、応能主義を採択して  
おり、地域と年齢に加え、父母の所得も密接に関  
連して個人別に保育料が算定されている。しかし、  
韓国のように年齢別の保育料体系に変えることも  
視野に入れた児童福祉法が改正されているが、ま  
だ実務としては実現されていない。

なお、低所得層などに支援する保育料や従事者  
人件費などは各地方自治体が補助基準に照らして  
該当施設に毎月支払うことになる。すなわち、保  
育施設はその運営費として、保護者から保育料を、  
地方自治体から補助額を受け取ることとなっている。  
一方で、日本では、保護者が保育料を地方自  
治体に支払い、地方自治体の予算に含められ、地  
方自治体が一括して保育施設にその施設運営費と  
して支給されている。

#### 5. 特殊保育サービス

韓国の保育施設では、1日12時間（通常07:30  
～19:30）の保育時間以外にも、親たちの多様な  
ニーズに応じ、同一施設で低年齢児保育や夜間・  
24時間保育、長時間保育、放課後保育などを一緒  
に提供するところが多い。施設と人力の最大限活  
用と多様なニーズを満たすことや、一つの施設で、  
便利に利用したいとの親たちの欲求が噛み合った  
結果だといえる。特に、低年齢児保育や長時間保  
育は、一般の保育施設で幅広く行われている。ま  
た、放課後保育の場合、もちろん放課後保育のみ  
を提供する施設もあるが、全体的には一般保育施  
設の中で一体として行われているのがほとんどで  
ある。これは、就学しても放課後保育が必要に  
なったら就学前に通っていた保育施設を利用する  
ことで、子どもや親に安心感を与えることができ  
ると考えられる。

一方、日本において、通常の保育所では、基本  
とする保育時間が短いうえ、長時間開所している  
施設が相対的に少なく、夜遅くまで仕事に追わ  
れる定職の人々は、二重保育をしなければならない  
状況である。また、学童保育は既存の保育所と

表3-3 ソウル市の保育料の収納限度額（2004年度）

（単位：ウォン）

	政府補助施設	民間保育施設	家庭保育施設
2歳未満児	222,000	338,000	362,000
2歳児	182,000	274,000	362,000
3歳以上	126,000	176,000	211,000

出所：韓国ソウル特別市保育指針案内2004

は別の施設を設け行われる。保護者からの利便性  
という点を取ってみると、韓国の方がより柔軟な  
姿勢を取っており、保護者の多様なニーズにん  
ているといえる。

#### 6. 保育事業に対する予算支援

保育事業に対する予算支援は、国庫補助事業と  
地方自治体単独事業と分けられる。国庫補助事業  
は、国庫補助施設に対する人件費支援と低所得家  
庭の保育料支援が主なものである。1991年の嬰幼  
児保育法の制定以来、体系的な保育政策の推進と  
ともに保育予算も持続的に増加しているものの、  
2004年の国の保育予算規模は4,038億ウォンにす  
ぎない。2003年度の3,120億ウォン比29.4%増加  
した予算規模である。

この予算規模は、日本の場合、2004年度保育関  
連予算は一般財源化された1,661億円を合わせた  
5,168億円で、地方自治体との分担基準が違うこ  
ともあるが、比べものにならないのが分かる。こ  
れと関連して、2002年保健福祉部と韓国保健社会  
研究院が実施した「保育事業の評価」による  
と、2002年度の総保育費用で占める保護者の負担  
割合は74.6%であり、残りの25.4%のみを政府が  
負担していると報告されている<sup>27)</sup>。

地方自治体は、これらの国庫補助事業の予算を  
分担することと同時に、乳児・障害児保育などを  
中心に独自事業を行っている。

##### 1) 人件費支援（施設別支援）

保育施設に対する人件費支援は、施設類型別の  
支援と、特定のプログラム運営に対する支援があ  
る。施設類型別の支援を受ける施設は、国公立施  
設、非営利社会法人施設、示範託児所、勤労福祉  
公団の建立した施設、社会福祉館内施設などであ

り、実務的には国庫支援施設ないし政府支援施設と呼ばれている。この人件費支援は、40人以上施設の施設長90%、保育教師は45%を人件費、40人以下の施設には保育教師1人の45%を支援する。このように人件費支援を受けるゆえ、これらの施設は、市道の長に決める保育料の上限も相対的に低額に決められている。

また、特定のプログラム運営に対する支援対象は、乳児保育、障害児保育、放課後保育がある。障害児及び乳児のみを保育する国公立及び非営利施設には保育教師、特殊教師、調理師、治療士の人件費90%を支援するが、民間の場合には保育教師の人件費90%のみを支援する。

## 2) 保育料の支援 (児童別支援)

児童保育に必要な費用は保護者負担が原則であり、基礎生活保障者やその他の低所得層の保育費用を支援している。法定低所得層(1層)には、年齢別の国庫補助単価を基準として100%を、その他低所得層(2, 3層)には、その単価の40~60%が支援される。実際の補助に際しては、該当する児童が通う施設に補助金を出す施設補助の形を取っている。この保育料の支援児童は、2002年6月現在法定低所得層児童が約5万人、その他低所得層が10万人の総計15万人で、全体保育児童の20.1%を占めている。

また、就学前5歳児童に対して農漁村などを中心に1999年から無償保育が実施され、2002年からは全国的に拡大されている(財産・所得制限ある)。

## 7. 日本と韓国の保育制度の主な差異

以上で取り上げたように、韓国と日本の保育制度は似たようであるが、実際には様々な差が存在しており、それを端的に表現すれば、韓国は保育サービスの提供主体として民間部門の役割が高いが、日本では政府部門の役割分担が強いといえる。

2002年度の数値を比較してみると、韓国において国公立施設数は全体施設の6.1%、また、その88.4%が民間委託で運営されているのに対し、日本の場合は公立施設が57%を占めており、そのうち2.3%のみが民間委託されている。なお、施設の運営費支援を見ても、韓国では、政府補助の枠

組みが国公立施設を中心に行われており、民間施設には政府補助が乏しいのが実情である。その代わり、施設類型別に保育料が違い、国公立施設などは低く、民間施設などは高く設定されている。一方、日本では、公立・私立の設立形態を問わず、認可施設には同じ基準に基づいて支援が行われている。もちろん、保育料も、公私立の認可施設は同額である。

また、児童1人当たりの保育費用の大きい格差はとにかく、総保育費用に対する政府の分担率を見ると、韓国は25.4%に過ぎないのに対して、日本は53.4%を占めている<sup>28)</sup>。

保育の公共性の確保を、保育施設設置・運営・指導監督などに対する政府の関与程度に関わるものと規定するならば、少なくとも保育施設の設置や運営については、日本の方が政府の役割分担率のはるかに高いといえる。

## 第2節 韓国における幼保一元化の動き

### 1. 幼保二元的構造

韓国において、子育ては伝統的に家庭の中で親の愛情に満ちた環境で健やかにすべき、という考え方が支配的だった。そして、日本と同様、就学前の児童を対象にする施設として幼保二元的構造を取っており、保育に欠ける低所得の共働き家庭の児童を対象にする保育施設と、教育可能年齢である就学前3歳児以上の比較的裕福な家庭の児童を教育する幼稚園に分かれている。

保育施設は保育を必要とするすべての0歳児から就学前の児童を対象にして保護と教育を行う児童福祉施設として、女性家族部の管轄のもとで、「嬰幼兒保育法」に基づいて事業が行われている。また、幼稚園は就学前3歳児以上を対象にする教育人的資源部が管轄する教育施設として、両施設はその根拠法や管轄が明確に分かれている。

また、幼稚園や保育所以外にも、就学前の児童の教育に関わる施設として多様な形の「ハグオン」(いわゆる、学院)と呼ばれる塾が数多く存在する。「早期教育」という名の下で、幼稚園や保育所に通いながらも数ヶ所のハグオンに通っている

表3-4 韓国と日本の保育施設の比較

区分	韓国の保育施設	日本の保育所
名称	オリニジップ, ノリバン	保育園
種類	国公立, 民間, 職場, 家庭施設 (民間, 職場, 家庭施設は私立, 国公立も民間委託)	公立, 私立 公立公営の場合は公務員の身分
施設性格	児童福祉施設	児童福祉施設
根拠法	嬰幼兒保育法 (児童福祉法とは別途)	児童福祉法
管轄	女性家族部	厚生労働省
設置	市郡区 (基礎自治体) 届出制度	都道府県の認可制 (多数の認可外保育施設が存在)
入所対象	0歳~就学前児童 (低所得・共働き家庭児童など優先, 専業主婦層も利用可)	0歳~就学前児童の保育に欠ける児童 (専業主婦層は利用不可)
入所	保護者と施設の契約	保護者と市町村の契約
開設日数	07:30~19:30分を基本に毎日12時間以上	300日以上, 毎日8時間以上で施設が決定
保育料	応益負担 (市道別・設置形態別の上限, 年齢別定額制, 所得とは無関係)	応益負担 (市町村ごとに, 保護者の所得に応じ年齢別に決定), 公立・私立同額
保育士の配置基準	2歳未満 5:1    2歳 7:1 3歳以上 20:1	0歳 3:1    1, 2歳 6:1 3歳 20:1    4, 5歳 30:1
保育士の資格	資格認定制	法定資格証制 (保育士証)
統合教育如何	同一施設で夜間・24時間保育, 時間制保育, 放課後保育, 障害児保育などを一緒に提供するのが多い	放課後保育は保育所とは別個の施設で提供

児童も多いのも実情である。

2002年現在, 保育施設と幼稚園の対象児童が重なる3~5歳児童の利用状況を見ると, 全体児童のうち, 保育所28.3%, 幼稚園28.4%で, 約56.7%の子どもが両施設のどちらかを利用している。0~5歳児の保育対象は372万人, 放課後保育対象は420万人で, 保育対象は総計792万人である。特に, 5歳児の場合は, 保育施設23.5%, 幼稚園49.0%の総計72.5%が両施設を利用している。なお, 保育施設を利用している児童は, 満3, 4歳の場合それぞれ30.9%を占めているものの, 5歳になるとその利用率は28.3%に減少している。これは小学校に就学する1年前は教育に重点を置く幼稚園に移り通っていることを物語っているといえる。

## 2. 幼保一元の議論

近年, 総合行政化と行政の効率化を図ることとともに, 将来を担う子どもの機会均衡などを図るため, 両施設を一元化し幼保を統合すべきという

声が上がっている。この動きは, 様々な形が考えられるが, 最近には幼稚園の関係者や教育人的資源部がその中心にある。背景には, 女性の社会進出が増加するにつれ, 対象児童が重なる3~5歳の場合, 保育所でも幼稚園とほとんど変わらない教育を受けられることで, 幼稚園より長時間保育してくれる保育所が保護者に好まれ, 幼稚園は定員割れが顕著であることがあげられる。また, それに追い打ちをかけたのが, 1978年から保育施設の設立が認可制から届出制へ変わったことがあり, 施設の乱立と児童募集の競争激化及び地域別の需給不均衡を招いているのである。

1997年教育部長官 (現, 教育人的資源部長官) の諮問機構である教育改革委員会は第5次報告書の中で幼児学校制度を提案し, これを含む「幼児教育法 (案)」の制定が推進され, 国会の審議まで至ったが, 当時の保育事業を管轄した保健福祉部や保育関係者らの激しい反発により実現されなかった経緯があり, いまだにその火花を残したま

までである。

この幼児学校制度の構想によれば、既存の幼稚園と保育所を幼児学校として統合し、3歳児以上の公教育体制を構築、5歳児から段階的に無償教育を実施する。また、この幼児学校とは別に3歳児未満の0～2歳児に対しては「託児」を専門とする嬰兒保育施設が担う、とのことである。つまり、0～5歳児の就学前の子どものうち、教育の可能な3～5歳児の教育を幼児学校として一元化し、0～2歳児の託児とは区分することである。また、既存の幼稚園はそのまま幼児学校へ移行し、保育施設は一定規模以上の施設、設備及び職員を備えた施設だけが幼児学校へ転換することを認める一方、その基準を満たさない施設は「託児」を専門とする嬰兒保育施設になる。

一見、あまりにも幼稚園寄りかと思うのだが、保育施設の設定が届出制に変わったことにより、保育施設が乱立して小規模の家庭保育施設も数多く存在していることを考えると一理ないとはいえない。ただ、幼児学校への転換を認められる施設を誰が、どう決めるかなどをめぐった線引きの問題は残るといえる。

### 3. 「幼児教育法」制定と「嬰幼兒保育法」の改正

近年、働く女性の急増や家族構成の変化などにより、増加していく保育ニーズと合計特殊出生率の減少に対応する保育政策の策定が緊急課題として迫られている。そこで、2004年1月の国会で「幼児教育法」が制定され、これまで幼稚園を運営してきた幼児教育振興法に代わって2005年1月から施行される一方、「嬰幼兒保育法」も改正された。

これらの法律の制定及び改正は3つにその重点がある。第1に、5歳児保育の無償化を段階的に広げ、2007年まで完了することで保育を受ける権利を保障すること、第2に、幼稚園と保育施設の二元化の中、「幼児教育・保育委員会」を設置し、両施設の連携や基本計画に対する事項を審議し、段階的な一元化を図ること、第3に、保育施設や幼稚園に各種の財政支援を拡大すること、などである。

すなわち、1997年から導入が推進された「幼児教育法」は今回にきて制定されたものの、現実に存在する管轄や制度の壁は厚く、「幼児学校」構想は盛り込まれなかった。ただ、まず、「幼児教育・保育委員会」の設置により、幼稚園と保育施設の両施設の連携をはかりながら段階的な一元化を目指していくこととなっている。

## 第四章 日本における保育制度の現況と課題

### 第1節 保育政策を取り巻く現在の動き

#### 1. 少子・高齢化社会と人口減少社会の到来

2002年国立社会保障・人口問題研究所が発表した『日本の将来推計人口』によると、総人口は少子化現象を背景に2006年の1億2,774万人をピークとして減少に転じると予測されており、2050年にはおよそ1億人、2100年にはおよそ6,400万人にまで将来人口が減少すると見込まれている。まさに、人口減少時代の幕開けである。

こうした人口減少社会の裏側には、「1.57ショック」に端的に現れる少子化の現象がある。1970年台半ばから始まった少子化<sup>29)</sup>だが、社会の問題として対応に迫られるほどには至らなかった。しかしながら、1989年の出生率水準を現す指標である合計特殊出生率<sup>30)</sup>が、迷信の影響で出生率ももっとも低かったといわれた丙午年（1966年）の1.58を下回り、1.57まで落ち込むと、この問題に対する社会の認識が大きな転機を迎えることになる。つまり、この少子化は高齢化とセットとして、高齢社会を支える将来の働き手の不足をまねき、社会の根幹を揺るがしかねない重大な問題として、早急に対応が迫られるようになった。しかし、その後進められた様々な少子化対策にもかかわらず、この出生率はさらに低下を続け2003年には1.29にまで落ち込み、この方向は一向にも変わる気配もない。

この出生率の低下をもたらす要因は、第1に、結婚や家族に対する意識の変化による未婚率の上昇や晩婚化、離婚率の上昇、第2に、夫婦の出生力の低下がある。結婚に対する意識の変化は、産業構造のサービス経済化と、女性の高学歴化・雇



用労働力化を背景にして、経済的に自立した女性にとって結婚や家族の持つ意味が変容し選択的事柄になったことを意味する。なお、1990年代以降には夫婦の出生力の低下という新たな傾向が見られ始めた。だが、各種調査によると、理想的な子ども数としておよそ3人、実際に持てる数は2人までと答えた人が約半数以上であり、予定する子どもの数が希望よりも少ない理由としては、子育てや教育にお金がかかり過ぎる、との答えがトップに上がっている。

また、こうした少子化と同時に顕著な高齢化社会を迎えている。日本は1985年以降高齢化社会に入り、2000年65歳以上の高齢人口は17%を占めており、50年後の2050年には36%の超高齢社会に進入すると推計されている。高齢化が近年急激に進む原因としては、寿命の延びと、特に1947～1949年生まれの団塊世代や団塊ジュニア世代が高齢期を迎えること、出生率の低下による総人口の減少をあげることができる

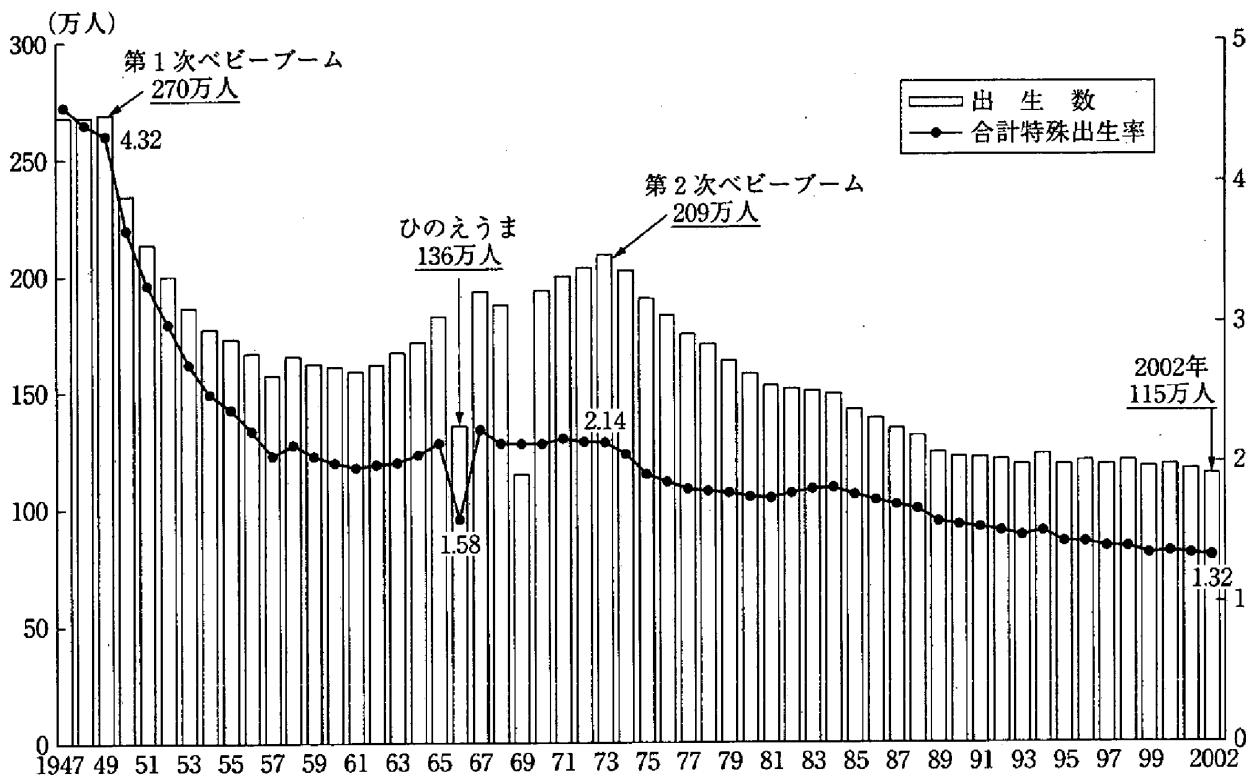
このような少子高齢化現象は先進国に共通する

ものだが、日本の場合はそのスピードが極めて速く、それへの対応がより難しいとされる。この少子高齢化による労働人口の減少は、とりわけ若い労働力の縮小と消費市場の縮小による経済成長を制約する一方で、高齢化が進むことで年金、医療、介護などの社会保障費が増加して、国民の負担が増大すると懸念される。すなわち、少子高齢化は同時進行し、より少ない労働人口＝負担者で、より多い高齢者＝受給者を支えなければならないのである。なお、東京圏への一極集中が進み、この少子高齢化の程度も地域によって格差が生じており、都市部に若年層を取られた過疎地域には高齢者比率がもっと高いのも、より厳しい対応が迫られている。

## 2. 経済低成長時代と二つの分権化の流れ

日本は1950年代から始まった高度経済成長時代を通じ、中央集権型行政システムによりナショナル・ミニマムを追求してきたが、いわゆる「失われた10年」として象徴されるバブル経済の崩壊以降、本格的な景気低成長社会を迎えている。そこ

図4-1 出生数及び合計特殊出生率の推移



出所：「人口動態統計」厚生労働省大臣官房統計情報部、国立社会保障・人口問題研究所のホームページ (<http://www.ipss.go.jp>) より

で、急激な変動に対応すべき社会構造の再構築が求められており、地方分権や民営化、民間委託等の民間への分権がそれである。

国と地方の財政状態は、景気低迷による税収の減少や、社会福祉費や公共事業費を中心とする積極財政を続けた末、ここ数年深刻さを増しており、少子高齢化と相まって、税金を支払う若年層は少なくなる一方、医療費や年金支給額など高齢者向けの社会福祉費は大幅に増加することを考えると、今後においても歳出規模は膨張し続ける見通しである。大規模の歳出削減が必要になる理由がここにある。

また、国と地方の財政関係を見ると、最終支出と税源配分の間大きな乖離が存在している。地方歳入中の地方税の収入割合は3割強に過ぎなく、その差額は地方交付税や国庫補助負担金として国から地方へ配分する形をとっているが、その配分する過程で国が地方をコントロールし、地方自治を制約するとともに、地域における受益と負担の関係を希薄化し、歳出増に抑止力が働きにくいとの指摘がある<sup>31)</sup>。

そこで、すでに達成されたとされるナショナル・ミニマムの下で、地域の創意に満ちた自立や自己責任が求められ、1993年の衆参両院の地方分権推進決議に端を達し、1999年地方分権一括法成立、2000年の施行に至るまで、一連の第1次地方分権改革がなされた。従来の中央集権型行政システムを支えてきた機関委任事務の全面廃止や必置規制の緩和等、国と地方自治体の関係を公正で透明なものとし、上下・主従関係から対等・協力の関係へと導くためのものだったが、この改革には国と地方の税源配分のあり方、地方自治体の区域調整の問題などの課題が残されており<sup>32)</sup>、2001年から地方分権改革推進会議を中心に議論がなされている。

すなわち、地方分権の進展に伴い地方自治体の自己決定権・自己責任の発揮できるような行財政能力を備えるためには一定程度の規模が必要だという観点から市町村合併が推進され、道州制の議論もなされており、現在は国から地方への税源移

譲や補助金のあり方が大きな政治課題となっている。そして税源移譲と補助金、地方交付税を一体として改革しようとする「三位一体改革<sup>33)</sup>」が進められている。

また、この地方分権の流れと同時に政府部門と民間部門の間でもう一つの分権がなされている。つまり、右肩上がりの高度経済成長を背景に福祉国家を目指し、政府の果たす役割が量・質ともに膨張してきたが、低成長時代に突入した現在はそのれに見合うように財政支出を減らす方向に改革が行われている。社会における資源の最も効率的な配分方法として市場メカニズムを再評価し、従来、政府が提供した公共サービスにも民間の参加を促すとともに、行政の介入や規制をできる限り緩和することによって、民間の創意や工夫を最大限引き出し、より柔軟なサービスが提供できるよう求められている<sup>34)</sup>。こうした民営化の傾向は、社会保障システム全体に大きな転換をもたらすことになっており、年金、医療、高齢者の福祉を中心とする制度改正がなされている。

日本の社会福祉政策は、戦後長い間、中央政府の権限が強く地方への介入が大きい中央集権的体制と、官主導の公設公営方式により発展してきたが、近年の景気低迷や少子高齢化による低成長の時代を迎えることにより、中央政府と地方政府という垂直的分権化と、政府と民間という水平的分権化が両方向で試みられているといえよう。前者の流れは、社会福祉領域における国庫補助率の引き下げや機関委任事務の団体委任事務化、最近の第1次分権改革や3位一体改革に至っている。また、後者は、多様な領域における規制緩和と民営化、民間委託として現われている。

## 第2節 少子化対策と保育政策の変容

### 1. 少子化対策

急速な少子化の進展は、高齢者の増加とあいまって、人口構造にひずみを生じさせ、国民生活に深刻かつ多大な影響をもたらすという認識から政府の政策には大きな転換が見られた。すなわち、「1.57ショック」により、出生率低下が喫緊の対

応を迫られる政策課題として登場した1990年代以後は、少子化の流れを変えるため国をあげて少子化対策に本腰を入れ始めることになった。

少子化対策を大別すると、少子化の原因とその影響という両方面からの対策がある。少子化の原因に対する取り組みとして、子育て支援や男女平等社会の実現、子育てと就労の両立支援があげられる。結婚や出産はあくまで個人の選択に委ねるべき私的な事柄であるものの、「生きたいのに生めない」という人に対しては支援が必要であって、子育て支援サービスの充実や住宅環境の整備、子育てコスト軽減など、子育てを多面的に支援することがある。また、固定的な性別役割分業意識の下で、育児負担の多くが女性にかかっている現状を鑑み、男性が育児へ参加できる男女平等の進展とともに、子育てと就労の両立ができる家庭や職場の環境を整える試みがなされている。

また、少子化の影響については、社会保障制度の改革と雇用慣行や賃金体系の見直しがある。つまり、高齢者の医療費や年金などを支える若年層の負担が過重になることが懸念され、社会保障制度の全般にわたっての見直しがなされている。最近の制度改正では、現役層の保険料引上げの一方、将来的な給付水準の抑制が図られており、育児休業中の年金保険料を免除するなど、細かな配慮も行われている。なお、少子化による労働人口の減少が予想される中で、中高年女性や高齢者を含む就労意欲を持つ者は誰でも働けるよう、終身雇用制度、年功序列型賃金制度などの雇用慣行や賃金体系を見直すことが求められている。

## 2. 保育政策の変容

このように急激な出生率低下に危機感を感じるようになった1990年代は、安心して子どもを産み育てる社会環境を整えることが最優先課題とされた。そして、保育所にも新たな機能が求められ、保育所を地域の保育センター的な施設として位置付けるようになった。つまり、1992年には「育児リフレッシュ支援事業<sup>35)</sup>」、翌年には「保育所地域子育てモデル事業<sup>36)</sup>」が、また「子育て支援短期利用モデル事業<sup>37)</sup>」が創設された。

なお、女性の社会進出が一般的になり、労働力不足が懸念される少子化時代には、女性の労働力化が社会的にも望ましいという観点からも、保育所は女性が安心して子どもを産み育てる中核的な施設として期待されている。そこで、1994年策定された「エンゼルプラン」においては、子育てを社会的に支援していくための総合的計画として「多様な保育サービスの充実」が重点施策としてあげられ、子育て支援のために充実すべき保育サービスの主要な社会資源として保育所が組み込まれるようになった。

また、このエンゼルプランを具体化するため、「緊急保育対策等五カ年事業」が策定され、1995年から5年間で、低年齢児保育の促進、延長保育・一時保育・放課後児童クラブ等の多様な保育サービスの整備、保育所の多機能化、保育料の軽減、子育てを地域ぐるみで支援する体制整備、母子保健医療体制の充実等に取り組むこととなった。

こうした施策とともに、通勤に便利な駅やオフィスビル等に保育所を設置する場合に一定の資金を支援する「駅型保育モデル事業」もスタートした。さらに、1999年に策定された「少子化対策推進基本方針」に基づいて6大臣の合意で「新エンゼルプラン」が2000年から5カ年計画として実施された。1997年には児童福祉法が改正され、制定以来維持されてきた保育所への「入所措置」が「保育の実施」と変わり、親の自由な選択ができるよう改められるとともに、受益に応じた保育料徴収に変更されるなど、保育システムの大きな転換が行われた<sup>38)</sup>。

## 第3節 保育制度の現況

### 1. 保育所の設置及び運営

#### 1) 保育所の種類及び設置

保育所とは、児童福祉法に基づいて設置され、児童福祉施設最低基準を満たし、主として市町村からの委託を受けて保育サービスを提供する施設である。この保育所は、その設立主体により、公立保育所と私立保育所と分けることができる。公立保育所とは、国及び地方自治体により設立する

表 4-1 最近の少子化に関する主な動き

年 月	事 業 名 な ど
1990年 6 月	厚生省統計情報部, 1989年の合計特殊出生率を発表:「1.57ショック」
1991年 1 月	政策指針「健やかに子どもを生み育てる環境づくりについて」とりまとめ
1991年 5 月	児童手当法改正 (第2子以降, 義務教育就学前まで支給→第1子から, 3歳未満まで支給)
1991年 5 月	育児休業法成立
1992年11月	経済企画庁, 国民生活白書:「少子社会の到来, その影響と対応」発表
1994年 4 月	「子どもの権利条約」批准
1994年12月	「エンゼルプラン」, 「緊急保育対策等5カ年事業」策定
1995年 4 月	育児休業給付支給開始 (賃金の25%)
1995年 6 月	「児童計画策定指針について (地方版エンゼルプラン)」通知
1995年10月	育児・介護休業法施行
1997年10月	人口問題審議会報告書『少子化に関する基本的考え方について—人口減社会, 未来への責任と選択—』発表
1998年 6 月	厚生白書:「少子社会を考える: 子供を産み育てることに「夢」を持てる社会を」発表
1998年12月	少子化への対応を考える有識者会議, 「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」公表
1999年12月	少子化対策推進関係閣僚会議「少子化対策推進基本方針」発表
1999年12月	「重点的に推進すべき少子化対策の具体的計画 (新エンゼルプラン)」
2000年 6 月	改正児童手当法施行 (支給対象を義務教育就学前まで延長)
2001年 9 月	育児休業中の所得保障, 休業前賃金の40%相当額を雇用保険から給付
2001年 7 月	「待機児童ゼロ作戦」スタート
2001年11月	健やか親子21検討会報告書:「母子保健の2010年までの国民運動計画」
2002年 1 月	国立社会保障・人口問題研究所, 将来人口推計発表 (中位推計: 2050年の合計特殊出生率1.39 65歳以上人口割合35.7%) 2001年合計特殊出生率1.33
2002年 9 月	「少子化対策プラスワン」策定
2003年 7 月	「次世代育成支援対策推進法」成立
2003年 7 月	「少子化社会対策基本法」成立 (9月施行)
2004年 1 月	2003年合計特殊出生率1.29
2004年 6 月	少子化社会対策会議, 「少子化社会対策大綱」策定

施設であり, 国, 都道府県, 市町村が設置できるが, ほとんどは市町村が都道府県に届出で設置されている<sup>39)</sup>。この公立保育所は直営以外にも, 民間にその運営を委託することもできる。2001年には法改正により, 民間貸与を目的とした地方自治体による保育所整備を補助対象化, 公有財産活用, PFIマニュアルも策定するなど, 公設民営促進が規定されている。2002年現在, 公立12,712ヶ所のうち, 298ヶ所(2.3%)が民間委託されている。

また, 社会福祉法人やNPOなどの団体, 個人

が都道府県の認可を受けて設立・運営する私立保育所が存在する。従来は, 私立保育所を設置できるのは社会福祉法人のみだったが, 規制緩和により2000年3月からは営利企業なども参入可能になったが, その成果はまだ明らかでない<sup>40)</sup>。これは, 民間が参入できるようなインセンティブが足りないことと, 参入するのに壁が厚いなどの理由があると考えられる。

元々, 私立保育所は先駆的な役割を担い, 制度出発の当時は公立より多かった。だが, 未来社会

を背負う子どもの育成に多大に寄与するという観点から、公共的性格が強い準公共サービスとして認識され、公立を中心に設置されるようになり、1955年からは公立の方が私立施設を上回るようになった。なお、保育所の全体の数は、制度の発足以来ずっと増加してきたが、1985年頃からは地方の過疎地域を中心に公立施設が減っている状態であり、現在、私立保育所数は全体の4割強を占めている。

しかし、保育所の運営において、その設置形態による格差はほとんどない。児童の入所申請から入所決定、保育料水準や収納などを、行政機関が直接、すべて同じ基準によって行っているのである。なお、施設運営費の算定においても、公立は公務員水準であるが、私立は運営者の定めた給与に基づいて決めるという差はあるものの、それに基づいた保育所運営の必要経費の算定は同じである。つまり、保育所運営において、政府部門の公的役割分担が極めて高く、保育所の民営化や民間委託の議論は進んでいるが、それが直ちに公的保育の放棄に繋がるとはいえないと考えられる。

## 2) 保育所の利用現況

保育所の施設数は、1985年をピークに毎年減っているが、2001年には16年ぶりの増加に転じ、以降には連続した増加となった。これは2001年に閣議決定された「仕事と子育ての両立支援策の方針について」において、待機児童ゼロ作戦として、保育所、保育ママ、地方自治体の単独施策等を活用し、2004年までに計15万人の受入児童数の増大を図ることとされ、さまざまな規制緩和措置がとられたことによる。その公営・私営別の内訳を見ると、公営保育所が民営化や過疎地域での保育所の統廃合等で減少している一方、民営保育所は増加している。なお、保育所入所児童数も1980年のピーク時から毎年減少し、1994年に底を打ち、以降は増加が続いていることがわかる。

一方、保育所への待機児童数も増え続けている。少子化により子どもの数が減少しており、都市部を中心に利用児童数が増加しているにもかかわらず、入所できない待機児童が大量に生じているのである。これは、女性の社会進出の増加、都市部の再開発により特定地域の保育需要が急増していることなどを背景としている。特に、1・2歳児の待機児童数が多く、0～2歳の低年齢児の待機

表4-2 保育所数・定員数・入所児童数の推移

(単位：ヶ所、人)

年度	保育所数(ヶ所)			定員数(人)			入所児童数(人)		
	公営	私営	計	公営	私営	計	公営	私営	計
1951	1,443	3,042	4,485						366,430
1956	4,630	4,119	8,749	363,053	322,279	685,332			653,333
1961	5,792	4,226	10,018	441,710	312,776	754,486			712,145
1966	7,190	4,429	11,619	574,395	346,642	921,037	528,084	341,847	869,931
1971	9,142	5,664	14,806	792,433	484,534	1,276,967	719,501	481,665	1,201,166
1976	12,017	7,037	19,054	1,151,741	650,595	1,802,336	1,077,115	660,087	1,737,202
1981	13,466	9,021	22,487	1,331,913	836,898	2,168,811	1,162,742	819,788	1,982,530
1986	13,561	9,318	22,879	1,225,464	824,357	2,049,821	1,021,007	787,296	1,808,303
1991	13,331	9,337	22,668	1,164,038	805,159	1,969,197	945,609	763,539	1,709,148
1996	13,112	9,326	22,438	1,119,724	797,482	1,917,206	919,793	781,862	1,701,655
2001	12,580	9,651	22,231	1,086,043	853,024	1,939,067	1,005,903	943,996	1,949,899
2002	12,414	9,874	22,288	1,080,067	879,822	1,959,889	1,019,085	985,917	2,005,002

出所：厚生労働省の「社会福祉施設調査報告」より。

注：1971年までは毎年12月31日現在の公立・私立の設置主体別、以後は毎年10月1日現在の公営・私営の経営主体別による。

児童数は全体の67.8%を占めている。

なお、この待機児童は地域的に偏差があり、主に大都市圏に集中している。都市部全待機児童の76.4%を占めており、過疎地域の保育所においては、かえって定員割れで統廃合する場合も相次いでいる。

### 3) 認可外保育施設

保育制度は認可制をとっているが、現実的にはこのような認可保育所以外にも、認可外保育所が数多く存在している。駅型保育施設、ビジネス型保育施設、家庭保育室や保育ママ<sup>41)</sup>、事業所内保育所、へき地保育施設や季節保育施設など、その設置や運営の形態は一様ではないが、認可保育所が提供しきれない隙間で急増し、保育所の補完ないし代替機能を果たしている。すなわち、公的保育所は開所時間が短く、多様な保育サービスを提供するところが少ないため、長時間勤務や多様な勤務形態の家庭の保育ニーズには対応できない面があり、保育所と認可外保育施設の二重保育や待機児童もたくさん存在している。こうした長時間保育や休日保育、夜間保育等と待機児童の吸収先として認可外保育施設が存在しているのである。

そこで、一定の要件を満たした認可外施設については補助する制度も多い。子ども未来財団による「駅型保育モデル事業」や東京都の認証保育所・認定保育室、横浜市の横浜保育室等がそれである。

だが、このような認可外保育所の容認や補助は、認可制度そのものへの挑戦であり、認可基準を満たしていない低い条件でもよいという誤解を招く恐れもあり、最低基準の見直しなども含めた保育制度そのものの再構築が課題として浮き彫りになっているといえる。

## 2. 保育所設置・運営の基準

保育所の設置運営基準は、厚生省令である児童福祉施設最低基準（以下、最低基準）によって規定されている。これは全国的な設備・運営の最低の基準としてナショナル・ミニマムであること、施設の認可基準や運営監督の基準、施設運営費の補助という財政面からの担保等の役割がある。

### 1) 保育所の規模

保育所の適正規模については最低基準では特に定められていない。しかし、子どもが安心して集団生活をするためには、その規模があまり大きくてはならないのは明らかであり<sup>42)</sup>、家庭の保育が困難な子どもを預ける保育所は、小規模の施設の方がより家庭に似た安定的な条件になるのではないか、との議論もある。実際の設置認可の基準は定員60人以上としてある。一方、1968年以来、入所定員が30人から60人未満の保育所を「小規模保育所」とし、認可等において行政的に特別な取り扱いがなされており、2000年からは20人に引き下げられた。

### 2) 職員の配置

最低基準33条によると、保育所には保育士、嘱託医及び調理員は必置職員としている。だが、国の保育所運営費制度においては、園長、保育士、調理員、乳児9人以上の保育所には保険医又は看護婦は常勤とされ、また事務員は年間104日の雇用費が計上されている。

最低基準の中で、保育士の配置基準は最も重視され、現在、0歳児おおむね3人、1、2歳児6人、3歳児20人、4、5歳児30人に1人の保育士が配置されている。ゼロ歳児も最低基準の枠では6人に1人の保育士配置だったが、幼児保育特別

表 4-3 年齢別の待機児童数 (単位：人，%)

	2003年利用児童数(%)	2003年待機児童数(%)
低年齢児 (0～2歳)	594,759( 31.0%)	17,893( 67.8%)
うち0歳児	73,085( 3.8%)	2,932( 11.1%)
うち1・2歳児	521,674( 27.2%)	14,961( 56.7%)
3歳以上児	1,325,832( 69.0%)	8,490( 32.2%)
全年齢児計	1,920,591(100.0%)	26,383(100.0%)

対策ですでに乳児3人に保健婦又は看護婦1人を含めた保母1人を配置しており、最近の法改正で3人に1人の保育士配置となった。だが、現状では子どもの保育に大切な保育士において休憩時間や生理休暇、研修時間がとれず、この劣悪な勤務条件は直ちに子どもに悪影響を及ぼしかねないと懸念する声も多く、そこで、独自の職員配置基準を定めて、上乘せ・横だしの負担をしている地方自治体もある。その分、地方自治体別に保育所の質に差が出ているといえる。

### 3) 保育時間

最低基準第34条に「保育所における保育時間は、1日につき8時間を原則とし、その地方における乳児又は幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める」とされている。本来、就労している母親の子育てを支援するはずの保育所が、実際の運用ではその開所時間が短くて、定職を持っている女性は利用し難く、他の長時間保育をしてくれる認可外保育施設を利用したり、二重保育を強いられたりすることになりかねないのである。そこで、定職の勤務時間の間に安心して子供を預けることで仕事と育児の両立ができるように、実情に合わせた保育時間の改正が求められている。だが、この最低基準における保育時間を8時間以上にしたら、子どもの保育所にいる時間を必要以上に長引いてしまう恐れがあり、子どもの福祉を損ねかねないとして、未だ最低基準の改正は行われていない。

しかし、実際の運用では2002年に11時間以上保育する施設は49.5%にまで増えている。この変化は、主としてエンゼルプランや新エンゼルプランの実施により、その延長保育の整備目標が定められていることに起因すると見られる。なお、1998年からは11時間以上の保育が延長保育として補助対象になっている<sup>43)</sup>。

### 4) 保育所の施設設備

保育所の設備をみると、乳児又は満2歳未満の幼児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること、そして、乳児室は1人に1.65、ほふく室は1人に3.3

平方メートル以上、とされている。また満2歳児以上の児童を対象にする保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室及び便所を設けること、その保育室又は遊戯室は1.98、屋外遊戯場は3.3平方メートル以上の面積を確保することとされた。

また、施設設備の基準面積を高めるべき、との声が保育関係者から提起されているが、現在の厳しい財政状況で誰がその費用を負担すべきか、公費を投入する余地がないならば、保育料で賄うことになるのかについてはまだ決着がつかない。

これと関連して、調理施設の見直し問題などが浮上している。これまで調理業務は施設の職員により行われることが原則とされてきたが、最近、規制緩和の流れの中で、給食の質が確保される場合には、当該業務を第三者に委託することもできるのではないかという内容である。これに対し、乳幼児は植物アレルゲンなどが多く、施設で専門職員がきめ細かな栄養措置を講じなければならないという反論がある。だが、2004年に行われた第5次構造特区では、公立保育所における給食の外部搬入方式容認事業が認定され、最低基準における給食調理施設の必置規制から外すこととなり、今後の対応が注目される。

### 5) 保育所における最近の規制緩和

待機児の解消や増大する保育需要への柔軟な対応のため、近年、保育サービスにおいて様々な規制緩和がなされている。

また、このような規制緩和とは別に、2002年7月から実施されている構造改革特別区域<sup>44)</sup>では、特例措置として一般の保育所ではできない規制緩和が認められるようになった。2004年11月まで認められた保育・幼児教育関連の特区は、幼保連携・一体化推進関連として51件があり、幼稚園における3歳未満児の就園の容認や保育の実施に係る事務の教育委員会への委任、保育所児と幼稚園児の合同活動、公立保育所における給食の外部搬入の許容等がある。なお、まだ認定の実績はないものの、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を設置し、保育に欠けるとの条

件を問わず入所できることも可能になっている。

#### 第4節 保育所の入所・利用

##### 1. 保育所の入所

現在、保育所に入所できるのは、「保育に欠ける、乳幼児」である。年齢的には「乳児」及び「幼児」で、三歳児神話等から由来するゼロ歳児保育への否定的な見方にもかかわらず、満1歳未満のゼロ歳児の保育も一貫して想定されている。なお、小学校の児童でも特に必要があるときは保育する義務を課しており、いわば保育所での「学童保育」も規定しているが、現在のところ、学童保育は保育所で行われていない。

また、保育所入所の条件は「保育に欠ける」子どもである。保育の実施基準は、保護者のいずれもが、①昼間労働することを常態としていること、②妊娠中であるか又は出産後間がないこと、③疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること、④同居の親族を常時介護していること、⑤震災、風水害、火災その

他の災害の復旧に当たっていること、⑥前各号に類する状態にあること、のいずれかに該当することである。この保育の実施基準に従い、市町村は条例で具体的な入所基準を定めることになるが、たとえば、「大学などの学校に就学」や「求職中」等を定めているところもある。

なお、保育所への入所の条件として「保育に欠ける」状態により、その利用資格を狭めることが妥当なのかについて議論がなされている。つまり、児童福祉法の下で、すべての子どもは心身ともに健やかに生まれ育つ権利をもっており、父母の就労等の状態により児童の処遇が異なるのはよくない、との意見である。これは、保育所制度の変換を意味し、財政事情とも大きく関連しており、民間参入の動向にも密接に関係していると思われる。

そして、保育に欠ける事情がある児童の保護者は希望する保育所や証明資料等を記載した申込書を市町村長に提出し、市町村長は条例で定める入所基準に該当するか否かを証明資料及び面談を通じ審査・決定することが1997年の法改正で規定さ

表4-4 保育所における最近の規制緩和

項目	その内容
定員の弾力化	1998年実施され、2001年には徐々にその枠を広げており、10月以降には定員の上限を撤廃し、保育士数や面積基準を下回らなければ、定員とかかわりなく児童を受け入れるようになった。
土地・建物の賃貸方式の許容	従来、自己所有が原則だった保育所の土地・建物について民間からの貸与を許容。2002年10月までに土地貸与106件、建物44件。
小規模保育所の設置促進	・保育所分園の設置容認：本園と一体的運営ができる距離に定員30人未満の分園の設置を認め、分園には調理室の設置義務はないとした。2002年3月までに111件。 ・認可定員の引き下げ：2000年3月から、小規模保育所の最低定員を30人から20人に引き下げ。
公設民営方式の促進	・2001年から児童福祉法を改正し、公設民営促進を規定 ・民間貸与を目的にした地方自治体による保育所整備を補助対象化、公有財産活用、PFIマニュアル策定
保育所設置基準の弾力化	2001年3月から、待機児童の多い地域において、園庭は付近の広場や公園、駅ビルの場合には屋上で代用できるようにした。
短時間勤務保育士の導入を拡大	・1998年、1日6時間又は1ヶ月20日未満勤務する短時間勤務保育士を導入し、保育士の2割まで認めた。 ・さらに2002年にはこの短時間勤務保育士の割合規制を撤廃
防火・避難基準の緩和	・2002年から保育室を2階に設置する場合の準耐火建築物の許容 ・保育室等を2階に設置する場合の階段等に関わる規制緩和 ・スプリンクラー等設置の場合に調理室の防火区画制限の撤廃
会計処理の柔軟化	保育所施設・設備整備費積立金を同一人が設置する他の保育所の施設費へ当てることの容認



れた。

保育所入所の選択制の導入ではあったが、入所要件の「保育に欠ける」に該当するかどうかの判断及び定員を超える場合の選考は、市町村と申込者の合意によって行われるものではなく、あくまで市町村が行うものとして行政処分であるというのが通説的な見解である。そして、いわゆる「保育所方式」とも呼ばれる入所決定を施設と保護者の契約に改め、国民の権利保障を忠実にしたほうが良いという議論がある<sup>45)</sup>。

この保育所入所の「選択制」の導入は保育所間の経営競争の促進を図るという狙いもあり、保護者が保育所の保育条件、保育内容、評判などで保育所を選択できるよう、保育所や市町村による保育所情報提供が今後重要となると考えられる。

## 2. 保育料

保育料は、保育所に入所した子どもの保育費用のうち、子どもの保護者が支払う額である。1958年から課税額による階層段階別一律徴収基準として保育単価方式が始まった。また、1997年の法改正の際には、いわゆる「保育コストや子どもの年齢などに配慮した均一の保育料体系」への道を開いているが、行政実務としてはまだ家計の所得階層に応じて保育料が徴収されている。

保護者が支払う保育料は保育所の利用に対する使用料<sup>46)</sup>であるが、この保育料をどの程度にするかは、一般家計に与える影響が大きく、保育政策の重要なものである。そのあり方をめぐって、効率と社会的公正という価値の間で、どこでバランスを取るかの線引きが問題となる<sup>47)</sup>。

厚生労働省は毎年保育単価（措置費）を決め、そのうち保護者の負担する保育料を所得段階に分け、その徴収基準額（国基準保育料）を示し、その残りの部分を公費で賄う仕組みをとっている。2004年現在、6年連続据え置きで、階層区分、基準額とも変更はない。また、各地方自治体は国基準保育料に基づいて徴収額を決めているが、地方自治体ごとの政策判断により、ある程度の加算が行われ、実際の保育料徴収は国基準保育料を下回る場合が多い。地方自治体の間には相当な財政力

の格差があるので、その保育料の減額にも格差が生じ、保護者の負担する保育料も地方自治体ごとに異なる。また、国基準の措置費基準では保育所の運営は成り立たないとされ、地方自治体が超過負担をしているのが実情である。そこで、保育所の運営費など保育予算のうち、保護者の支払う保育料の占める割合は、2002年東京都多摩市の場合9.9%、東京都武蔵野市は9.8%にすぎなかった<sup>48)</sup>。このように、地方自治体別にその負担には差があるものの、保育所の保育費用は、その保護者が負担する保育料以外にも多額の公費が投入されていることが分かる。

一方、このような保育料徴収制度は「特に共働きサラリーマン層にとって負担が高く、不公平感をもたらしていると指摘されている。そこで、費用徴収の応益性を高め、児童の年齢などに応じた保育料システムに変更していくことが求められ、今回の法改正で規定されるようになったが、実務としては以前と変わらない仕組みをとっている。

なお、保育所に子どもを預けている家庭と、預けていない家庭との不公平の問題が生じており、すべての育児世代に対する公平性を図ることが求められている。特に、今は保育所へ通う子どもの8割以上が低所得層でないのに、高所得層にまで補助することになっており、子どもを自分の手で育てる家庭には何の補助もないのは不公平だということである。なお、現在のような保育所の運営費の補助ではなく利用者への直接補助方式（バウチャー方式：voucher<sup>49)</sup>）をとるべき、との議論もなされている。

## 3. 特別保育サービスの提供

### 1) 延長保育

勤務形態の多様化、通勤の遠距離化やベビーホテル対策のため、1981年から制度化された。保育所の開所時間は年々長くなっており、1998年から保育所の通常の開所時間が11時間となり、11時間を越える保育が延長保育の補助対象となった。2人以上の保育士が配置され、1時間30分までの延長には対象児童3人、それ以上の時間延長には6人が補助金交付の条件とされている。最近、この

延長保育に対する要望が高くなりつつある。11時間以上開所する保育所は、1996年には18.4%にすぎなかったが、2001年には45%にまでなっている。

## 2) 一時的保育

一般的には保育所の入所対象にならない就学前児童のうち、専業主婦家庭等の育児疲れ解消、急病や断続的勤務・短時間勤務等の勤務形態の多様化等に伴う一時的な保育需要に対応する事業である。この事業は1990年からスタートした。

## 3) 乳児保育

保育所における低年齢児保育に対しては、3歳児神話の下、特にゼロ歳児保育には抵抗が強かったが、今日の子育てをめぐる社会的状況の下でますます拡がりをみせ、現在低年齢児保育は保育所保育の大きな部分を占めている。国の施策も1998年からはすべての保育所で低年齢児保育を行う道を開いた。この乳児保育は、働き続けたい女性が仕事を中断せずに仕事と家庭の両立ができるためには欠かせない保育サービスと言え、女性の生涯ライフ・スタイルに大きな役割を果たしているといえる。

## 4) 地域子育て支援センター事業

これは、少子化対策のひとつとして、自宅で育児を行っている家庭に対し、育児に対する相談指導、子育てサークルの支援、地域の特性に応じた特別保育の実施や情報提供などを行い、地域全体で子育て家庭を支援する事業である。市町村の指定する保育所等に担当職員を配置し、子育て家庭に対する育児不安等についての相談指導、子育てサークル等への支援、地域の保育需要に応じた特別保育事業等の実施、ベビーシッター等の情報提供、並びに家庭的保育への支援を行う。

## 5) 休日保育

原則として、保育園に入所している児童のうち、休日（日曜日、祝日、年末年始）も保護者が仕事や病気等で、家庭で児童の保育ができない場合に、保護者に代わって保育する制度である。

## 6) 障害児保育

障害児保育は1974年から実施されているが、日々通所できる中程度の保育に欠ける障害児が対

象である。経験や知識のある保育士の配置、必要な設備や遊具の設置等、障害児の保育に必要な環境整備を行い、障害児の処遇の向上や障害児を受け入れる保育所の拡大を図っている。2002年現在、公営4,064ヶ所、私営2,658ヶ所、合計6,722ヶ所で10,188人の障害児が保育されており、他の特別保育に比べ、かなり多い実施状況と言える。

## 7) 学童保育

核家族化が進んでいる中、特に共働きの場合、子どもは放課後1人で生活するしかない状況になり、それがいわゆる「かぎっ子」問題として社会問題化され、まず先駆的な地方自治体<sup>50)</sup>が政策として取り入れ始め、1997年の法改正によって仕事と子育ての両立支援策として法制化された。

2003年には全国13,797ヶ所の施設に約54万人の児童が通っており、急速な増加振りを見せているとともに、1施設あたりの入所児童数も増え、学童保育の大規模化が進んでいる。なお、小学校低学年を中心に地域に安全な遊び場を求める声は今後ともさらに増えると予想される<sup>51)</sup>。

特別保育の実施状況を公営・私営別にみると、学童保育（約80%が公営）や障害児保育を除いては、私営保育所の方が公営よりその実績が高い。これは、特別保育サービスが多様化する保育ニーズに応える対策として位置付けられているのを考えると、私営保育所の方が時代の要請をすばやく取りいれているといえる。これは、私営の場合、定員充足率が1998年から100%を上回っていることからわかるように、それだけ、保護者が必要とするサービスを提供する柔軟な姿勢を取っていると考えられる。

## 第5節 保育所の財政

### 1. 国の保育予算の動向

2004年度の一般会計予算は82兆1,109億円で、前年予算比3,218億円増加（0.4%増）した規模である。そのうち、国債の新規発行額は36兆5,900億円（前年比0.3%増）、国債依存度は44.6%と、ともに過去最悪となっており、厳しい財政状況を物語っている。なお、一般歳出の47兆6,320億円

のうち、社会保障関係費が19兆6,391億円と41.1%を占め、前年比8,100億円増加(4.3%増)している<sup>52)</sup>。

また、保育対策関係予算総額は、前年度比28.5%減の3,507億円で、そのうち、保育予算の根幹である保育所運営費を見ると、前年度比36.8%減の2,665億円である。保育所運営費は1986年から増え続けており、特に1990年以降の伸長は著しく、2003年度には4,220億円にまで上っていたが、2004年度は「三位一体改革」により公立保育所運営費国庫補助金1,661億円がカットされ、一般財源化されたためである。すなわち、2003年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」(骨太方針第3弾)において、国と地方の税財政改革(三位一体改革)を掲げ、2004年から3年間で国庫補助金4兆円の削減を決め、2004年度の削減目標とされた1兆円のうち、公立保育所運営費が削減の対象とされ政治決着がついたのである。この削減分は一般財源化を図ることとされたが、民間保育所に関する国の負担は引き続き国が責任を持って行うこととされた<sup>53)</sup>。

この公立保育所運営費の一般財源化は、地方自治体の自由度を高めることで地方分権の本旨にふさわしいとされるが、削減された国庫補助負担金が全額一般財源に変えるとしても、その使い道が地方自治体の判断次第では安上がりの保育しか行わないところも生じ、保育の質の低下につながる恐れがあるという声も多い。

これは、限られた財源を誰が、どこに、どのように配分するかの問題である。従来のように中央政府が財源の配分を決め付け、地方はそれに従う中央集権体制では、中央が財源配分をめぐる政治舞台になるが、地方自治体の自由に使える一般財源が増えると、地方政府と地域住民の間で、その予算配分の優先順位をめぐる多様な議論が繰り広げられることとなる。なお、中央の一律的な財源配分の仕方や手法が必ずしも妥当とはいえないし、ただ、ある程度の全国統一的な行政サービスが担保できたことに意義があると思われる。今後は、一般財源化が保育の質の低下につながらない

ように、住民が議論をしながら地方政府をけん制していく住民参加や情報公開が肝心になると考えられる。

## 2. 市町村の保育所財政

児童福祉法第51条によると、保育の実施に関わる保育費用は原則として市町村の支弁である。この場合、国庫は1/2、都道府県は1/4を負担しなければならないとされており、具体的には厚生労働省の通知「児童福祉法による保育所措置費国庫負担金について」により、その負担の内容が規定されている。すなわち、国庫負担金は、市町村が支弁する支弁総額から保護者の支払う徴収金基準額を控除した額を基本額として、その2分の1に相当する額を負担することとなっている。そして、厚生労働省は市町村の支弁総額の算定基準となる保育所の入所児童1人当たりの「保育単価表」と、保育料である「保育所徴収金基準額表」を毎年通知している。「保育単価表」の内容は、事業費、人件費、管理費が含まれ、地域別、定員規模別、児童年齢別、所長の設置可否別に基本分保育単価が設定され、さらに各保育所の要件に応じる加算がある。なお、「保育所徴収金基準額表」には所得階層及び児童年齢の区分によって、月額徴収金基準額が決められる。

しかしながら、保育士の設置基準や職員給与基準額等が実態とかけ離れており、保育単価だけでは保育所運営が難しいとされ、地方自治体で超過負担して実際の支弁額は多くなるのが実情である。また、保護者の払う保育料は、厚生労働省の定める徴収金基準額表に基づいて保護者の課税状況、市町村税、所得税、固定資産税の課税額によって、市町村が所得階層ごとの保育料(徴収金基準額表)を条例ないし規則で定めているが、国の基準額は高いため、多くの地方自治体は独自財源で何らかの軽減措置を実施している。つまり、市町村は、国基準保育料と実保育料の差額と、国の保育単価と実際の保育所運営費との差額を上乗せし超過負担している。なお、地方自治体が独自の横出し負担をする場合も多く見られ、その分、市町村の負担は大きくなり、地方自治体の財政力等の差によ

り、保育所に支弁する保育所運営費には格差が出ることとなる。そこで、このような保育運営費の算定基準を実態に合わせるべきという声が以前から出ている。

ここでは実例として武蔵野市の保育予算（決算）<sup>50</sup>をみよう。武蔵野市の保育所運営費の支出総額は約27億9千万円であり、そのうち、国基準支出総額は約9億3千5百万円と、支出総額比33.49%に過ぎない。つまり、国は実際の保育所運営費の33.49%のみを保育所運営費の基準額（保育単価）として決めているのであって、実際に国の負担額は支出総額の7.05%に過ぎないことがわかる。

また、そのうち、国基準徴収額（保育料）が家計に及ぼす負担を軽くするため、市がその保育料の約半分を別途に負担している。

なお、都や武蔵野市は横出しや上乘せして独自の補助基準を設け、その加算総額は18億5千6百万円にも達し、支出総額比66.51%を占めている。つまり、保育料の超過負担分と合わせて、東京都と武蔵野市は保育所運営費の約76%を超過負担しているという試算になる。これは、武蔵野市が福祉都市を目指しており、その分、かなりふ厚い補助をしていることを勘案するとしても、市の負担がかなり大きいのが見て取れる。また、保育所に子どもを預けている保護者が保育料として支払う保育料は9.79%に過ぎないことから、現実には待機児童が多く存在している状況で保育所に子どもを預けている家庭は相当な恩恵を受けることになる。

また、保育所運営費の児童1人当たり月額額は18万6千円に上っており、そのうち保育料を除いた公費負担は16万8千円である。これは、単なる運営費だけで、施設新築や増設などを含めると保育

所の運営に相当な公費が必要であることを物語っている。

そこで、保育所運営に国や地方自治体がどこまで責任を負うか、その場合、国と地方自治体の役割分担をどうするのか、また、民営化や民間委託を含む政府と民間の役割分担をどうすべきか、という問題が前面に出てくる。

## 第6節 幼保一元問題

### 1. 幼稚園と保育所の二元構造

#### 1) 歴史的経緯

就学前の子供を対象とする施設は、戦前から幼稚園と託児所・保育所が並存してきた。戦後、新しい教育施設を求める声に応え、1947年学校教育法が成立され、幼稚園は3歳から就学までの学校教育機関として位置づけられた。一方、戦前の託児所・保育所は保育所として児童福祉法に規定されることになり、両施設は一貫して別々の道を歩んできた。特に、1951年の児童福祉法改正で、成立当初はなかった「保育に欠ける」という字句が挿入されることにより、二つの施設は明確に区分されるようになった。

#### 2) 幼稚園と保育所の違い

「保育所」は、0歳児から就学前の児童を対象として、児童福祉法に基づいて、厚生労働省の管轄する児童福祉施設である。それに対し「幼稚園」は、就学前3歳児以上を対象に、学校教育法に基づいて文部科学省の管轄する教育施設である。すなわち、制度的に見ると、「保育所」は親の就労等の事情により家庭保育できない児童に対して保育を行う施設であり、「幼稚園」は親の希望により幼児教育を行う学校である。しかしながら、利用者からすると、両者は何ら変らない施設である。

図4-1 実際の負担状況からみる保育所運営費の財政構造

国基準運営費（保育単価）				地方自治体加算支出（超過負担）			
国基準徴収額 （保育料）		国の公費負担基準			都道府県加算		市町村 加算
実際の 保育料	市町村 持出分	国負担 1/2	都道府県 負担 1/4	市町村 負担 1/4	都道府県 負担	市町村 負担	

表4-5 武蔵野市の保育所運営費支出総額（2001年度決算）

（単位：千円）

内 訳		支出総額	割合	
保育所運営費総計		2,790,612	100.00%	
国 基 準 支 出 総 額 (保育所運営費)	小 計	934,678	33.49%	
	国基準徴収額 (国基準保育料)	計	541,257	19.40%
		実保育料	273,076	9.79%
		市持出分	268,181	9.61%
	法定負担金	計	393,421	14.10%
		国	196,711	7.05%
		都	98,355	3.52%
市		98,355	3.52%	
加 算 支 出 総 額	小 計	1,855,934	66.51%	
	都 加 算 支 出 総 額	計	509,974	18.27%
		都補助金	323,930	11.61%
		市持出分	186,044	6.67%
	市加算支出額	1,290,295	46.24%	
そ の 他	55,665	1.99%		

出所：武蔵野市児童婦人部保育課「保育予算概要」を参考に作成。

なお、その3～5歳児の場合は、保育所と幼稚園の両方に重なっていることが問題を孕んでいる。

### 3) 保育所の状況

近年、保育所は施設数・施設定員・利用児童数いずれも増加している。にもかかわらず、入所拡大に追いつかない待機児童が都心部を中心に増加している。少子化により、子どもの数が減少しており、都市部を中心に保育所や利用児童数も増加しているが、それでも入所できない待機児童が大量に生じているのである。これは、社会経済情勢の動向による女性の労働力人口の増加、人口の都市集中や都心部の再開発による住宅建設により特定の地域において保育需要が急増していることなどが背景にある。

このような保育所の需要と供給のミス・マッチによる保育の死角に存在しながら、特殊保育サービスを提供しているのが認可外保育施設であり、その数は年々増えている。

### 4) 幼稚園の状況と「保育所化」

幼稚園には2003年現在、全国約1万4千ヶ所で178万人が通っている。保育所と異なり、少子化

の影響をそのまま受け、施設数や利用児童数ともに減少が続き、前年比105園、8,600人の利用児童が減少している。1980年に比べ63万人も減少しており、大都市部での保育所へのニーズの高まりと相まって、幼稚園の定員割れが恒常化され、この10年間で数百園が閉鎖するなど閉鎖も相次いでいる。特に、東京区部では95園が閉鎖され、特に公立幼稚園の場合はその無用論まで出ている<sup>55)</sup>。これは、全体的な子ども数の減少はもとより、女性の社会参加が進むにつれ、相対的に長時間保育をする保育所へその需要がシフトしていることにその原因があると見られる。

一方、幼稚園の通常の教育時間終了後、引き続き保育を希望する園児を対象に長時間保育を実施する園が増え続けている。2003年には全体幼稚園の65.5%が実施しており、特に、私立の場合は8割を超える園で実施している。これは、政府の待機児童ゼロ作戦において、幼稚園における預かり保育も保育所入所待機児童対策の一部として位置付けられたこともあって、経営難に苦しむ私立園を中心に積極的に取り入れているとみられる。こ

表 4-6 日本の保育所と幼稚園の比較

区 分	保 育 施 設	幼 稚 園
名 称	保育園	幼稚園
施設性格	児童福祉施設	学教教育施設
根 拠 法	憲法26条（生存権），児童福祉法，児童福祉施設最低基準	憲法26条（教育権），学校教育法，幼稚園設置基準
管 轄	労働厚生省	文部科学省
設 置	都道府県認可制	都道府県教育委員会認可制
設立主体	社会福祉法人，学校法人，宗教法人，株式会社，NPO，個人	学校法人，保育所経営社会福祉法人
対象児童	0歳～就学前の保育にかける児童	3歳～就学前児童
保育内容	保育所保育指針	幼稚園教育要領
入 所	市町村と施設の契約	保護者と施設の契約
開設日数	年300日以上，1日8時間以上	年39週以上，4時間を標準
保育教師の配置基準	0歳3：1 1，2歳6：1 3歳20：1 4，5歳30：1	1学級35人以下
教師資格	法定資格証制（保育士）	幼児教育関連学科の教職を履修した卒業者（幼稚園教諭）
利 用 料	応能負担（市町村ごとに，保護者の所得に応じ年齢別に決定）	応益負担（公立は年齢別に市町村が，私立は施設が決定）
設備基準	保育室及び遊戯室，屋外遊戯場，便所，医務室，調乳室，乳児室又は匍匐室，調理室等	保育室及び遊戯室，運動場，便所，園舎等

の預かり保育は，2000年度から「幼稚園教育要領」で幼稚園の機能の1つに位置づけられている。また，幼稚園の空きスペースを利用し，保育所を設置する例も少なくない。なお，構造改革特区においては，幼稚園で2歳児の就園が始まるなど，幼稚園の保育所化が進んでいる。

なお，2003年，文部科学省が調べた保育所と幼稚園の施設の共用化を見ると，合築が82ヶ所，併設が20ヶ所，同一敷地内の設置が101ヶ所で，すべて前年に比べ増えていることがわかる。

## 2. 幼保一元議論

幼稚園と保育所の二元的構造を改革しようとする幼保一元化の議論は，戦前から長年にわたっている問題であるものの，所管を含むさまざまな制度の違いにより実現されなかった。ただ，過疎化が進んだ小規模地方自治体レベルで両施設を統廃合し運営する工夫があるのみだった。このように，制度の発足から今日に至るまで，強固な二元体制

をとってきた幼稚園と保育所が，近年，少子高齢化や厳しい財政状況を背景に，増大一方の保育需要と多様化への対応過程を通じ，再編成の時代を迎えていると考えられる。

すなわち，保育所においては，少子化や入所拡大にもかかわらず，待機児童が都心部を中心にますます増加している。なお，少子化対策の中心的な役割を果たす施設として位置づけられ，親が休職中の児童の保育や在宅児童の一時保育，地域の子育て相談活動なども展開されている。一方，幼稚園では，定員割れが続き，閉鎖も相次いでいる中，預かり保育の実施園が年々増加しており，構造改革特区では2歳児の就園も認められるなど，幼稚園の保育所化が進んでいる。なお，保育所と幼稚園の施設の共用化も進んでいる。また，施設の設置においても，2000年4月から参入規制の緩和が行われ，保育所は，市町村や社会福祉法人だけでなく学校法人，宗教法人，株式会社，NPO，

表 4-7 預かり保育実施状況

(単位：ヶ所, %)

区 分	2003年 6 月	2002年 6 月	1997年 8 月	1993年10月
計	8,985(65.5%)	8,473(61.0%)	4,197(29.2%)	2,859(19.4%)
公 立	2,044(37.5%)	1,711(30.2%)	330( 5.5%)	318( 5.2%)
私 立	6,941(84.7%)	6,762(82.1%)	3,867(46.0%)	2,541(29.5%)

出所：文部科学省幼稚教育課調べより

個人も設置できるようになっており、保育所を運営する社会福祉法人も幼稚園を設置できるようになっている。様々な側面から幼保の厚い壁を取り外す試みがなされているといえる。

この最近の動きには、保育サービスの需要と供給のミス・マッチを背景に、バブル崩壊後の厳しい財政状況の中で進んできた地方分権改革の流れが存在する。特に、「地方分権推進委員会」は、1996年「幼稚園・保育所の施設の共用化等、弾力的な運営を」という第1次勧告を出し、地方自治体の独自の保育政策展開を活発化させようとした。この勧告を受けて1997年、文部省・厚生省の共同で「保育所・幼稚園の共用化に関する指針」が出され、施設・運営の共用化や職員の兼務によって、地域の実情に応じた総合行政化の観点から弾力的に対応することが奨励されている。

続いて出された1999年「少子化対策推進基本方針」においては、保育所と幼稚園の連携や幼稚園における子育て支援が、同年の「新エンゼルプラン」では幼稚園の預かり保育や子育て支援事業が打ち出されている。

また2003年には経済財政諮問会議の「経済財政運営の基本方針（骨太方針第3弾）」の中で、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の設置と、それに関連する補助負担金を4兆円削減し一般財源化することを2006年までに検討することとされた。

このように、1990年代に入り、少子化や地方分権の流れの中で、幼保一体化に再び関心が集まっており、時代の要請とも言えるほどになっている。そこで、少子化による地域での子供の絶対的な減少や女性の社会参加の増加による保育所の不足、待機児童の存在、定員割れで悩む幼稚園の廃園や

預かり保育による保育所化、施設の地域的な分布の偏り等をも相まって、教員・保育士の合同研修・人的交流や幼保の合築・併設等の連携が人口減少地域を中心に加速化している。だが、その実態を見ると、建物の共用や教育内容が同じでも保育料は保育園児と幼稚園児で違うなど、実質的な一本化を実現しているとは言い切れない。法律や管轄などの違いが依然として強硬に存在しているからである。2002年東京都千代田区は、条例により「子どもの家」として完全統合化を目指したものの、実際に分かれている制度の壁は厚く、東京都に提出した届出が受理されず、両方の施設として届け出ていることが、そのよい実例である。

この幼保一元化のメリットとしては、第1に、同一地域の就学前児童の一元的保育ができ、仕事の合間に子どもを預けながら早期教育も期待できること、第2に、特に、定員割れの幼稚園を有効活用し待機児童を受け入れられること、第3に、公的施設の効率的運営を通じ、地方自治体の財政削減につながるものがあげられる。

しかしながら、国の制度自体が二本立てそのままである現在では、幼保一元化施設においても、施設・設備の基準、職員配置基準等は幼稚園や保育所ごとに定められており、手続きが複雑である。保育所だけに義務づけられている調理施設、幼稚園のみの運動場などの問題、幼稚園の参入障壁、施設の利用料の違いなどがそれである。また、施設共用化の具体的な基準などが明確ではなく、質の悪化につながりかねないとの批判の声もあがっている。

### 3. 総合施設の構想

両者の共同・共有化を図るという現在の幼保一元化の動きは、最近進んでいる構造改革の中心に

あるがゆえに、保育関係者からの反対の声も強い。また、両施設を所管している厚生労働省や文部科学省は、依然として幼稚園と保育所は別の目的を達成するための施設で、法律や設置基準などは一元化しないと明言していることを考えると、両制度の全面的な一元化は近い将来には期待できないことが現実である。

そこで、現行の両制度とは別に、「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」の設置が「骨太方針第3弾」で提案されている。なお、財源については、「関連する補助金の一般財源化など財源のあり方について、地方自治体の意見も踏まえ、並行して検討する」とされた。また、この総合施設に先立ち、構造改革特区では地方自治体の判断により、一元化に取り組むこととしている。現在、総合施設の検討は、地方財政の「三位一体改革」の一環として、経済財政諮問会議が改革の工程表に盛り込まれ、2004年度中にその基本構想をまとめ、2005年度中にモデル事業、そして2006年から本格実施を目指している。この構想は、既存の省益を侵害することなく、今の保育所と幼稚園をそのまま認めたいうえで、新しい形態の施設を加えることとして、両省共同で論議が続いており、その点において「3元化」ともいえる。しかしながら、その設置基準等によっては、既存施設の統廃合が加速化し、幼稚園と保育所を共に取り巻く地殻大変動も予想される観点からは、総合施設構想も幼保一元問題の別の切り口とも言える。つまり、女性の就業意欲が高まる中で、長時間子供を預ける保育所の入所希望者が増えるとともに、都心再開発や都心回帰により都市部を中心に保育所への入所待機者が増加する中で、幼稚園で定員が埋まらず、公立幼稚園を中心に閉鎖も相次ぐ状況をも鑑み、この総合施設は利用時間や入所条件などの面で柔軟で多様なサービスが可能になり、利便性の向上による子育て支援に役立つことを狙っている。

## 結 語

本稿では、保育制度の環境への適応過程の分析

を通し、近年進んでいる少子・高齢化や経済低成長時代にふさわしい社会システムの再構築が迫られているという観点から、保育制度や保育政策のあり方と今後の方向性に対して考察した。

第1章では、保育政策の理論の流れと歩みを幾つかの視点によりまとめた。国家や時代の価値観などにより、その重点は異なるが、一般的に保育は低所得層の福祉から出発し、女性福祉、児童福祉の視点へと発展してきたといえる。日本では、今でも保育政策の対象は「保育に欠ける」という選別主義にとどまっており、すべての児童を対象にした児童福祉や女性福祉の視点は乏しいとみられており、今後、保育サービスの普遍化が求められていると考えられる。

また、保育サービスを誰が供給するかが問われているが、近年は、民間の活力を生かすため保育分野にも民間の幅広い参入が求められており、政府の役割は監督やサービスの提供結果についての事後評価、情報公開などを通じて公的責任を果たす方向が提示されている。

第2章及び第4章においては、日本における保育政策の時代的な流れや歩みについて、環境への対応という視点からまとめた。

戦前には、資本主義が進むにつれ、工場で働かざるを得なくなった貧困層の子供を対象にして、民間が設立した託児所を中心に保育事業は出発した。

1945年から66年までは、児童福祉法が制定され保育政策が本格的に始まった保育体制の成立期として捉えた。成立当初は、すべての児童を対象にしてスタートしたが、ますます高まる保育需要や財政拡大に支えきれなくなり、保育政策は保育所へのニーズを抑制する方向に進むことになる。つまり、保育に欠ける子どもに入所条件を限定したり、全国画一的な保育料徴収基準などがそれである。

次の1967年から74年までの時期は、高度経済成長時代の豊富な財政力を下に、保育体制が量・質ともに拡充された。革新自治体の福祉先取り行政に中央が追いつく形で、保育所が急激に整備され



るとともに、低年齢児保育や延長保育など多様な保育サービスが行われるようになった。

1975年から1989年までは、世界レベルで起こった景気低迷により、福祉見直し論が提起され、家族責任や私的扶養を強調するとともに、公的責任に伴う財政負担の軽減を図った。すなわち、国庫補助負担金の削減や、費用徴収基準の強化、民営化・民間委託を奨励するとともに、保育所の措置権限が機関委任事務から団体委任事務へ切り替わり、地方自治体の自立性が高まるようになる。また、母親の家庭保育が重視される一方、女性労働を保障する方向性も芽生えた時期でもあった。

1990年以後から現在に至っては、少子・高齢化の急速な進展や経済の低成長基調に伴う厳しい財政状況と相まって、社会を根幹から揺るがしかねないと懸念されている。そこで、少子化を引き止めると同時に、働き手の不足を解決する女性労働力の確保という観点から、仕事と育児が両立できるよう社会が子育てを幅広く支えるために少子化対策が推進されており、保育サービスの拡充はその中心的な役割を果たすことが期待されている。

現在、少子化にもかかわらず、保育サービスへの需要は増加の一途を辿っているが、そこには地域別・児童年齢別・施設別にミス・マッチがある。つまり、都心部を中心に低年齢児の待機児童が多く、この需要の死角に認可外保育施設が多数存在している。一方、過疎地域においては定員割れが生じており、なお且つ、同じ年齢層の子どもを対象とする幼稚園では、定員割れで施設閉鎖が相次いでいる中で、幼稚園の保育所化が進んでおり、当初の区分の実益をなくしているといえる。

このような保育需要と供給のミス・マッチの実態から、保育制度そのものの根本改革が求められるようになり、地方分権改革の流れの中で幼保一元化が議論されはじめ、特に特区を中心に、両施設の共同利用や一体的利用などが進んでいる。しかし、あくまで異なる制度の狭間で問題も多く、関係省庁や利害集団の反対の声もあり、当分の間は、その実現可能性は不透明であるとみられる。そこで、骨太方針第3弾で、就学前の教育や保育

を一体として捉えた第3の施設として総合施設構想が出され、2006年の本格実施が予想されている。

この他にも、地域の実情に応じ多面的な保育政策の工夫ができるように保育所運営費の一般財源化、既存の措置制度から行政と保護者への契約に基づいた入所、営利企業やNPOなども保育サービスに参入できるように様々な規制が緩和されつつある。これを軸として、需要者の選択に基づいた施設間の競争や情報提示を通じた質的水準の確保が求められており、既存施設と民間部門を最大限利用しながら、最小のコストで、必要な地域に保育サービスが提供されるのが狙いである。また、入所制限をなくし、すべての子どもに開放すること、所得階層に関係ない保育料の均一化問題、保育料の受益者負担の問題などに至るまで、従来の保育所制度の抜本的な改革の議論が次々と出されている状況である。

また、第3章においては、日本の保育政策と比較しながら、韓国の保育政策を紹介しているが、明らかになった特徴を取り上げてみると、以下のとおりである。

第1に、公私の役割分担において、日本は公的部門が、韓国は民間部門の役割が高いことがあげられる。日本の場合、公立施設数やその利用児童数が多いことはさておき、その民間委託施設も少なく、認可保育所である限り設立形態を問わず政府の保育所運営に対する介入はほぼ同じである。つまり、児童の入所申請から入所決定、保育料水準や収納などに至るまで、すべて同じ基準によって行政機関が直接介入している。これは、高度経済成長時代の豊富な財政力に支えられ、早くから安定した公的保育体制が根付いた結果でもあるが、最近では、この公共部門の介入が、むしろ施設運営の非効率性と官僚化という弊害を生み出し、社会の要求に的確に答え切れなくなっており、認可制度を含む保育制度そのものに対する根本的な改革が求められていると考えられる。

一方、韓国においては、保育サービスにおける民間の役割が大きいのが特徴である。公立施設数や利用児童数の割合も低く、大多数の公立施設が

民間委託されている。なお、その施設運営費の補助も民間施設にはほとんど行き渡らず、公立施設を中心に行われており、保育料も施設形態によってばらつきがある。また、入所においても、低所得者の子どもなどの入所の優先基準だけが定められており、入所児童の決定や入所契約、保育料の収納などに至るまで施設側に任されている。そこで、韓国においては、ここ数年、急激に進んでいる少子化を背景に、公的保育の基盤をもっと拡充すべき、との議論が活発になされている。

第2に、日本の場合は保育制度の発足以来、保育業務を厚生省や厚生労働省が一貫して管轄している。厚生労働省は2001年の省庁再編で従来の厚生省と労働省が大部屋になっただけであると言われるのを考えると、組織が極めて安定しており、業務の一貫性を保っていると考えられる。だが、この組織の硬直性ゆえに、省庁の縦割り構造が強くなり、環境の急激な変化に対応することが難しく、省庁間の調整機能が十分に発揮できない側面もある。それゆえ、幼保一元化をめぐる管轄の厚生労働省や文部科学省の縦割り構造の壁を乗り越えず、迂回して第3の総合施設を構想することに至ったと考えられる。

これに対して、韓国は政権交代や政策転換によって組織の枠組みそのものが度々改編されており、保育事務の根拠法や管轄も数次にわたり変更されている。最近のことをみても、保育事務の管轄が、幼保一元化をめぐる、教育人的資源部と争っていた保健福祉部から女性部に2004年3月に移管されており、その女性部も2005年には女性家族部として拡大編成された。それは、大統領制のもつ強力なリーダーシップの下でからこそ可能であって、環境の変化に柔軟に対応していく姿勢でもあるが、その分、組織の安定性は乏しい側面でもある。

第3の特徴は、日本では環境変化に対する対応が遅いという面もあるものの、一度決められた政策は安定性をもっていることがあげられる。施設設置が認可制をとっているにもかかわらず、認可保育所が提供しきれない隙間で認可外保育施設が

多数存在しており、その有用性を認めながらも、認可制度の枠組みを変えないのもその一つである。また、かつてから、保育サービスを保育に欠ける子どもだけでなく、一般家庭にも開放すべきであり、保育料負担も応益性の側面から年齢に応じた一定額にしようとの議論があるが、未だに実現されていない。なお、保育の対象として小学生が含まれるようになったが、この学童保育は、別の施設で行われるなど、融通性は乏しいと考えられる。

一方、韓国においては、社会の変動に柔軟に対応していく姿勢が強いといえる。日本同様、救貧政策としてスタートした保育政策が、社会の進展とともに普遍的保育サービスが求められるにつれ、施設設置の届出制をとり、民間の参入を幅広く認める一方、専業主婦層も保育所を利用できるようになっている。また、放課後の保育が保育対象とされると、既存保育施設を活用しながら対応している。

このように、日本は、戦後の高度経済成長時代を経て築いた行政組織の安定性に基づいて、公的役割が強い安定した保育システムを構築してきた。しかし、このような強力な公的介入が、近年の急激な社会情勢の変動にはうまく応えきれず、機能不全を起こし非効率が生じていることから、保育制度の枠組みも含めた抜本的な制度改革が求められている。つまり、今日、急激なテンポで進んでいる少子化・高齢化や経済低成長時代に対応する方向にむけ、保育サービスの供給体制も再構築が迫られているのである。それは、従来の政府を中心とするサービス供給体制から脱却し、幅広く民間の参入を認め公私協同を促進することであり、また、地域間の格差が大きい現在、できる限り住民に身近な地方自治体の創意工夫に満ちたサービスの提供ができるよう地方分権を推進する方向であると考えられる。

本稿は、保育政策を中心にまとめたものあり、接点を持つ他の少子化対策や労働政策、幼稚園政策などは限られた文脈においてのみ分析の対象にしており、急激な改革を捉えるため国レベルの政策に目を当てた結果、現場に近い市町村からの視

点は乏しい点、韓日保育制度の比較において、両国の制度を規定する諸要素の分析がなされていないという限界がある。しかし、今後より多様な総合政策の観点からの研究を進めるうえで、本稿が一つの参考材料になればと願う。

- 1) 通常、幼児が自立した1人の人間として成長できるように過程の中で社会化の一次的責任者である親が、直接幼児の要求に応じて指導・援助することを指す。現代においては、核家族化の進展や女性の社会進出、豊富な生活のため、昔ながらの家庭の中の養育力が低下していると言われる。そこで、近隣や地域社会の親や施設の行事と相互支援し合える親同士のネットワーク等子育ての輪を広げることにより家庭の養育力は安定するとの観点から、子育て支援として最近注目されている。
- 2) 高齢化社会とは65歳以上の人口が7%以上を指しており、それが14%を超えると高齢社会という。
- 3) この行政分析の枠組みについては、森田朗：『改訂版現代の行政』（放送大学教育振興会，2000），13—18頁を参照されたい。
- 4) 鈴木真理子：『保育革命—少子化時代の育児と保育』（スクリーンプレイ出版，1997），163頁。「子育て」は子どもの養育全般をカバーする広い用語として、「育児」は家庭における保育を、「保育」は家庭、施設を問わず子育てを客観化したのを指すとされる。「保育に欠ける児童」や「家庭保育」などがこれに当たる。また、「保育」をより狭く捉える場合には施設で他人が預かり面倒を見るという意味になり、保育所がそれに当たる。こともある。子育て、育児、保育の用語の使い分けは文献や文脈により違うものであり、そこで、本稿においても、既存文献の用語をそのまま使うことにするが、ここにおいては、保育所などの施設保育を指す。
- 5) Kadushin, A., 『Child Welfare Services, 4<sup>th</sup> ed. Macmillan Publishing Co.], 1998, pp 20.
- 6) 福祉政策の時期区分については、山口定：『政治体制』（東京大学出版会，1989），190—198頁，横山文野：『戦後日本の女性政策』（勁草書房，2002），横山文野（2002）などを参考にした。
- 7) 一番ヶ瀬康子・泉順・小川信子・宍戸健夫：『日本の保育』（医歯薬出版株式会社，1962）を参照
- 8) 今村都南雄：『行政組織制度』、『講座行政学2巻』（有斐閣，1994），42頁。本格的な戦時体制の確立に向けて国家総動員法が制定される直前に設置されたが、その設置過程においては陸軍の指示により議会の協賛も得ていたにもかかわらず、枢密院での反対気運が強く、当初予定された社会保健省の名称変更をはじめとする、その妥協成立に苦勞したという。
- 9) 厚生省児童家庭局編，『児童福祉30年のあゆみ』（日本児童問題調査会，1978），69頁
- 10) 児童福祉法研究会：『児童福祉法成立資料集成上巻』（ドメス出版，1978），596—671頁
- 11) 制度上は保育所だが、実際の名称は保育園である。ここでは保育所とする。また児童福祉施設最低基準を満たさない認可外保育所も存在する（代表的な例が東京都の認証保育所）が、これは対象外にする。
- 12) 鈴木政次郎：『入所措置基準』、『戦後保育史第1巻』（フレーベル館，1980），403頁
- 13) 横山文野：『戦後日本の女性政策』（勁草書房，2002），52頁
- 14) 鈴木真理子：『保育革命—少子化時代の育児と保育』（スクリーンプレイ出版，1997）157—158頁
- 15) 西尾勝，前掲書249—250頁。増加する行政需要へ応えるのに、政策として二つの方向を上げることができるとしている。1つは、供給面に働きかけて、そのサービスの供給量を増大することであり、もう1つは、需要そのものに働きかけてその需要を制御することである。
- 16) 高田正巳：『保育所と幼稚園の関係』、『児童福祉法の解説と運用』（時事通信社出版局，1951），478—479頁
- 17) 厚生省児童家庭局編，『児童福祉30年のあゆみ』（日本児童問題調査会，1978），73—81頁
- 18) 全国社会福祉協議会（1976）43頁
- 19) 堀勝洋：『日本型福祉社会論』，季刊社会保障研究，1981，17(1)参照

- 20) 児童福祉法第4条では、児童とは満18歳に満たないものをいい、この児童は、乳児：満1歳に満たないもの、幼児：満1歳から小学校就学の始期に達するまでのもの、少年：小学校就学の始期から、満18歳に達するまでのもの、として分けて定義している。したがって、保育所の対象となるのは基本的に乳幼児に該当する。だが、既存の文献や審議会などにおいては乳幼児という表現より、もっと広い意味合いを持つ児童という言葉をよく見かける。ここでは、既存文献などの用語をできる限りそのまま使うことにする。
- 21) 植山つる・浦辺史・岡田正章編：『戦後保育所の歴史』（全国社会福祉協議会、1978）、47頁参照
- 22) 新藤宗幸、『福祉行政と官僚制』（岩波書店、1996）、22頁参照
- 23) 本来は国の事務に属するものを、法律又はこれに基づく政令によって、地方公共団体に委任すると団体委任事務になり、国の下位機関としての地方公共団体の首長に委任すると機関委任事務になる。この場合、団体委任事務は地方公共団体の事務になり、その実施に当たってその議会の決議が必要になるのが主な差である。久世（前掲書106—109頁）は、実際の自治体の運営に際しては一体的に処理しており、機関委任事務を地方公共団体の事務と分離して制度化しているのは実情に即していないとした。この機関委任事務は、第1次地方分権改革の流れの中で、2000年から施行された地方分権一括法により、全面廃止された。
- 24) 2000年に韓国保健社会研究院が実施した実態調査によると、公立施設のうち、自治体が運営する施設は11.6%にすぎなかった。
- 25) 韓国において、保育事業は0歳から就学前の子どもに対する保育サービスの提供を基本としているが、小学生に提供する放課後保育も保育の枠組みで行っているため保育定員や利用児童数に放課後保育も含むものとする。
- 26) 韓国保健社会研究院：『全国保育実態調査』、2002
- 27) ソムンヒ、李サンホン、『保育事業の評価』、保健福祉部と韓国保健社会研究院、2002
- 28) これは国庫補助基準に基づいた数値であり、自治体の超過負担を考えると、両国の差はさらに大きく、日本の場合、約90%を政府が負担している自治体もある。
- 29) 少子化は、単に出生率低下を意味するわけではなく、人口史的に多産から少産への出生率転換を終えた後、出生率が続いて長期的に人口を維持できる水準である人口置換水準2.07以下に落ち込んでいる現象をさす。少子化という言葉が最初に使われたのは、2002年版の『国民生活白書』において、出生率の低下による子ども数の減少との意味であった。国立社会保障・人口問題研究所編：『ゼミナール日本の人口問題』（2002）、8頁
- 30) Total Fertility Rate、一人の女性がある年に観察された年齢別出生率にしたがって出生率行動をとった場合に期待される平均子ども数
- 31) 地方分権改革推進会議事務局、『基礎資料集』（2003）
- 32) 西尾勝、前掲書91—95頁、新藤宗幸、『地方分権第2版』（岩波書店、2002）、71—95頁
- 33) 「3位一体改革」とは、国と地方の税財政改革のことで、国と地方の仕事の分担を再検討し、地方への権限移譲と財政再建を同時に進める改革である。地方交付税・国庫補助負担金・税源移譲のあり方を包括的に見直し、地方の国への依存体質を改めるとともに地方の責任において事務ができるように地方の自由度を高めることを目指している。背景には、国と地方の厳しい財政状態があり、浪費要因をなくすとの狙いがあるという。そこで、2003年閣議決定された「経済財政運営の基本方針（骨太方針第3弾）」で2006年までに4兆円の補助金削減が盛り込まれることとなっており、そのうち、2004年度予算において公立保育所運営費を含む1兆円の国庫補助負担金が削減され一般財源化された。税源移譲については、地方は国税の所得税から地方税の個人住民税への税源移譲を求めているが、まだこのような基幹税による本格的な税源移譲の議論は出ていない。そして、2004年から当分の間は、国庫補助負担金削減の見返りに「所得譲与税」と「税源移譲予定特例交付金」という手法をとる。所得譲与税は所得税収の一部を

- 都道府県と市町村で折半し、人口に応じて自治体に配っている。
- 34) それには、財政難による財政緊縮と民間の過剰資本の投資先あるいは市場を作り出すという経済的なもくろみがあったともいわれている。
- 35) 家庭で子どもを育てる母親が心身のストレスからリフレッシュできるように、一時的保育として子どもを保育所に預けられる事業である。
- 36) 保育所において地域の子育て家庭に対し育児相談や地域の子育てサークルや仲間づくり等の支援活動を行う事業。
- 37) 一時的に家庭養育が困難になった場合、保育所を含む一定の施設に一時預かりができる事業。
- 38) この改正に至る議論では、限られた財源で効率的で質の高いサービスをいかに提供するかが重要だとする政府側と、保育所の入所方式と保育料のあり方の変更は公的責任が後退しかねないのであり、保育に公費を投入してこそ少子化対策につながるという保育関係者からの意見が対立した。全国保育団体連絡会・保育研究所編：『保育白書』（卓土文化、1997）、66—72頁
- 39) 市町村が保育所を設置することは、1985年の法改正で認可制度から届出制度に変わった。2001年東京都の千代田区が幼保の統合施設を設置しようとした際には東京都の認可を得られず放棄し、両施設としての認可を受けたことは記憶に新しい。
- 40) 全国保育団体連絡会・保育研究所編：『保育白書』（卓土文化、2004、17頁。2002年10月まで学校法人17件、NPO 8件、株式会社等20件、個人18件等、計77件が新規参入した。
- 41) 保育ママとは、家庭福祉員（childcare giver）とも知られるが、児童福祉法第24条の「付近に保育所がないなどやむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護を加えなければならない」という但し書きに基づいて地方自治体の判断で助成する保育施策の一つである。東京都で1968年に発足してから全国的に広がりを見せているが、自治体の単独事業であるため、呼称等は異なる。この家庭福祉員は、自治体の規定する条件を満たしている者の申請によって採用され、自宅の一部を保育室にして保育所入所基準に該当しながら入所できない子どもを3人程度まで保育する。このような小人数の家庭的保育は家庭の事情に合わせた弾力的な保育が可能な点等から有効な選択肢として定着してきた。
- 42) その目安として全社協保母会が提示したのは60—80人を限度としている。全社協保母会編：『保育所の最低基準を考えるために』（全社協、1978）、5頁。
- 43) 保育白書（2004）、15頁。
- 44) 構造改革特別区域とは、地域の活性化を図り、国民経済を発展させることを目的として、教育、農業、社会福祉などの分野における構造改革を推進するため、各地域の特性に応じて規制の特例措置が実施できる特別区域である。2004年11月現在まで5次にわたる提案募集を行い、多くの提案に基づき特区で188事貢、全国で285事貢の規制改革が実現している。
- 45) 田村和之：「改正」児童福祉法の概要と問題点、『保育白書』（卓土文化、1997）、17—29頁。
- 46) この保育料の性格については、行政実務としては負担金という立場を依然としてとっている。すなわち、保育料は保育所利用の対価としてでなく、措置費を利用者に負担させるために徴収されるものであるという。しかし、保育料を使用料として解しても、その保育料に措置費の利用者負担の性質が持たされるということから、田村（1992年）は保育料の使用料としての性格を主張している。
- 47) 田村和之：『新版保育所行政の法律課題』（勁草書房、1992）、203—204頁。
- 48) 東京都武蔵野市の保育予算については100—101頁を参照されたい。
- 49) バウチャー（voucher）とは、証明書、引換券、クーポン券などの意味である。新自由主義の創始者ともいべきミルトン・フリードマンは、学校制度にこれを提唱した。すなわち、政府の財政支出を生徒の頭割りにする考え方で、対象児童の親にクーポンを支給し、親はその子どもを進学させたい学校に進学させ、そこにクーポンを提出、学校はこのクーポンを集めその分だけ財政支出を受ける。人気のある学校ほど財政支出が多くなる。

競争原理を教育・福祉分野に導入するために創造された。

- 50) 川崎市児童福祉審議会留守家庭児事業調査研究委員会(1994),「川崎市留守家庭児事業施策のあり方について」川崎市では働く母親が安心して仕事ができるように「留守家庭児事業」としていち早くとりこんでいた。
- 51) 真田祐;「学童保育の現状と課題」,『保育白書』(『保育白書』(卓土文化, 2004), 69—74頁。
- 52) しかし, 2004年度は高齢者人口の増加などに伴った「自然増」分が9,100億円必要だと推計されたことで, 予算では圧縮され計上されたといわれている。『保育白書』(2004), 66~68頁。
- 53) この三位一体改革に対しては, 関係省庁, 地方自治体, 国会議員などの利害が絡み調整に難航してきたが, 2004年11月26日, ついにその全体像が決定された。2005, 6年度の国から地方向けの補助金削減額は約2兆8,380億円, その見返りに地方に移譲する税源は2004年分の6,560億円も含め約2兆4,160億円となった。補助金削減のうち焦点だった義務教育費国庫負担金は2年間で約8,500億円, 国民健康保険の負担金は約7,000億円の削減などを明記した。
- 54) 武蔵野市児童婦人部保育課:「保育予算概要」(2002)
- 55) 東京都の三鷹市では2003年公立幼稚園を段階的に閉鎖し保育所等に活用すると発表している。