

東京大学行政学研究会 研究叢書3

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

### 第1節 研究の目的

#### 1. 研究の背景

##### 1) 少子高齢化社会

近年、日本における少子・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ており、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、さらに低下が続き2003年にはついに1.29にまで落ち込み、この方向は一向に変わる気配もない。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、この背景には、現代社会の産業化や核家族化による家庭の養育力の低下、育児の孤立や子育ての経済的・精神的負担の増大、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、最近で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があるといわれている。

なお、こうした少子化と同時に、日本は、1985年以降顕著な高齢化社会に入り、2000年には17%であった65歳以上の高齢人口が、50年後の2050年には36%に達し、超高齢社会に進入すると推計されている。高齢化が急激に進む原因は、世界第一位の寿命の伸びや、団塊世代が2012～2014年に、さらに2040年ごろには団塊ジュニア世代が高齢期を迎えること、また、出生率の低下による人口の減少などである。

このような日本における少子高齢化現象は、他の先進諸国にはみられないようなスピードで進展しているのが特徴であり、総人口は2006年の1億2,774万人をピークに減少へ転じ、本格的な人口減社会が到来すると予測されている。この少子高齢化による人口の減少によって、長期的に経済成長を決定する主要な生産要素（労働、資本、生産性・技術進歩や人的資本の向上）である労働・資本の伸びが低下し、経済成長が鈍化するとともに、税収の減少、老人医療費や年金など社会保障費の負担の増加を招き、財政の持続可能性が低下する。そこで、少子高齢化は社会構造を根本から揺るがしかねないとされ、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。

##### 2) 構造改革の時代

同時に、「失われた10年」として象徴される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する歳出増大の結果、ともに悪化の一途を辿っている。しかしながら少子高齢化の進展と相まって、今後も歳出規模は膨張し続ける見通しである。大規模な歳出削減が必要とされ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、根本からの構造改革が迫られているのである。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社会を前提に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のである。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」システムへの転換である。そこで、国と地方の財政において大きな割合を占める社会福祉分野でも、改革の波が先行して押し寄せることとなり、様々な構造改革がなされている。

### 3) 少子化対策と保育政策

また、このように構造改革が進む中、女性が安心して子どもを産み育てられる環境を整備し、少子化をくい止めるために、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は少子化対策の中核に存在し、保育所には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ふ点から、少子化で生じる働き手の不足を解決する一つの有力な対応策としても期待されている。

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、この保育所の需給には地域的・児童年齢別のミスマッチが存在する。つまり、少子化による子ども数は減少しているが、都心部を中心に保育サービスへの需要は増加の一途を辿っており待機児童問題が深刻な社会問題になっている。この待機児童は 0～2 歳児が 7 割を占めている。一方、過疎地域の保育所は定員割れで閉鎖も相次いでいる。このように、保育所の需給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、地域の実情に応じて多角的な保育政策の工夫が求められているといえる。

次に、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みると、定員割れで施設閉鎖が相次ぐ中で、預かり保育も行うなど、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、地方分権改革の流れの中で幼保一元化の議論がなされている。だが、このような幼保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、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提案され、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現状である。

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を解決しようとする取り組みも進んでいる。民間の参入を促すように規制を緩和して、民営化や民間委託等の民間の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しようとする試みである。

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進められており、保育政策の領域においても様々な制度改革や議論が行われている。その方向は、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、利用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、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。

## 2. 研究の目的

そこで、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おいて進められている構造改革の中で、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、行政の現状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・政治的要因は何なのかを究明することにより、構造改革の視点から今後の政策の方向性を模索する。

### 第2節 研究の視点と手法

本稿における焦点は、保育行政の歴史的変遷や構造を分析するに当たって、行政組織が政策を媒体として環境に適応していく歴史的発展プロセスに当てられる。この論点に関する考察を行うため、一定の環境への適応結果である保育制度や政策をめぐって常に変化しつつある環境とその



対応過程の分析を行い、さらに政治的決定過程、制度と実態の乖離問題、需要と供給の問題などを分析することによって、保育行政の構造や特質を抽出することにする。

一般的に、行政現象を考察する視点として、社会を効率的に維持・管理していくための行政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。行政の全体像を捉えるためには、こ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が<sup>1</sup>、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ことにする。

行政活動は、行政機関が社会に向けて行う働きかけであり、システム論の考え方からすると、複雑な構造をもつ社会システムが安全・快適に運営されるよう、適切に管理する制御活動として捉えられる<sup>2</sup>。つまり、行政活動は、複雑で絶えず変化していく社会環境との相互作用を通じ、社会全体を一定の安定した状態に保つ社会管理活動である。この行政組織が社会を制御する活動の前提は政策であり、制度として具体化される。政策の概念はあまりにも多義的であるが、一般に政策とは、「政府がその環境諸条件またはその行政サービスの対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」を指す<sup>3</sup>。森田朗は、政策を「将来の行政活動の一種のプログラムないしシナリオ」であり、行政活動とは、そのシナリオに従って活動を実施していく政策の執行活動としてとらえている<sup>4</sup>。また、R・ローズは、政策を「政府内における、または外部との、長期にわたる複雑、かつ、循環的な一連の政治的相互作用」と定義づける。これは、政策とは、環境との間で絶えず相互作用を繰り返し、環境からの入力により決定され、再び環境に出力していく過程を重視する立場である<sup>5</sup>。

しかしながら、政府の取る政策というと、一般社会の変化を適切に読み取って対応するどころか、遅れを取ることがしばしばである。その理由は、第一に、行政組織には、組織そのものの防衛や発展を目指すシステムの「自己組織性」をもっており、社会の変化に対し自己に不利になると考える変化を防御しようとする、第二に、行政活動は限られた資源を、他の政策領域との優先順位の調整を行いながら配分しなければならないので、環境の変化を読み取り、適応しようとする意思をもっていても、それができない時もありうることがあげられる。

このように、社会環境の変化に対応し、管理していく社会管理の視点から保育行政を考えると、保育政策は、経済高度成長や景気低迷といった経済の動向、そこからくる財政状況の問題、労働力の確保や女性の社会進出、少子高齢化社会の到来といった環境変化に対し、行政改革などの構造改革の影響を受けながら変容してきたが、それは、幼保一元化問題で明らかなように、担当行

<sup>1</sup> 森田朗『改訂版現代の行政』(放送大学教育振興会、2000)、13～18頁。

<sup>2</sup> 同上 126～131頁、森田朗「システムとしての政治行政組織」『社会システムと自己組織性』岩波書店、1994、203～213頁を参照。

<sup>3</sup> 西尾勝『行政学』有斐閣、2001、208頁。

<sup>4</sup> 森田朗『改訂版現代の行政』放送大学教育振興会、2000、129頁。

<sup>5</sup> 西尾隆『日本森林行政史の研究—環境保全の源流』東京大学出版会、1988、13頁。

政組織の所管領域保持という自己組織性や財政状況の制約により、適切な対応が妨げられているのが分かる。

また、このような社会の変化に適応する一つの手法として、他国の制度から学び、そこで明らかになっている問題点を改善しながら新しい制度を構築するという方法もありうる。社会システムの異なる他国の経験から学ぶには様々な障壁があるとはいえ、それを認識した上で、制度の基本的考え方を取り入れることは有意義であると考えられる。そこで、本稿では、保育制度のあり方を探る一つの参考として、厳密な比較研究の手法を取るわけではないものの、比較の対象として韓国の保育制度を紹介する。韓国の行政システムは、文化的違いや適用過程の差により制度の中身は一見異なるように見えるが、元々日本の行政システムからスタートした側面も多く、韓日両国の制度には類似する点も少なくない。ところが、韓国の場合、社会の変化に柔軟に対応する傾向が強く、保育制度の出発点や社会環境の変化には類似性があるが、保育政策の発展の方向性には相違点が見られる。つまり、韓国の保育制度は、日本同様、幼保二元構造をとっているものの、民間部門の役割が大きいのが特徴であり、公的部門の役割分担が多い日本とは対照的である。その原因は多々であるが、一番大きなのは、端的にいえば、財政状況の差であると考えられる。つまり、日本は高度経済成長期を背景に、公的部門が中心的な役割を担い、公設公営原則に基づく保育政策をとってきたが、韓国では、厳しい財政状況のため、民間の領域で発生した保育サービスをほぼそのまま認める形で保育政策をとってきた経緯がある。そこで、現在、低成長時代を迎え、民営化の議論が活発になされるなど、制度再構築の曲がり角に立っている日本において、民間部門の役割が大きい韓国の保育制度の現状や問題点を見極めることは、今後の改革の方向性に対する一つの切り口になると考えられる。

このように、本稿では、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保育政策の方向性の導出を試みる。また、保育分野における中央と地方の政府間関係や公私役割分担の内容を規定した要因及びその構造を明らかにし、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しながら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、今後の保育政策はどうあるべきか、などについて考察することにする。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、既存の研究に対する文献調査を通じ、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用いる。

### 第3節 本稿の構成

序章では本稿における研究の背景や目的を述べており、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、保育の概念や保育に関する視点を取り上げ、低所得層の福祉の視点、女性福祉の視点、児童福祉の視点として捉える。なお、日本における保育観とその変容を考察する。

第二章では、日本における保育政策を5つの時期に分けて、その時期ごとの政策の特徴を明らかにする。上記の問題関心から、戦後日本における社会・経済的変動の中で、保育政策の展開を時期的動向に沿って考察する。

第三章では、第二章の時期ごとの分析を踏まえながら、現在における保育制度の現況や、社会環境の変容への対応が迫られている問題点を整理する。保育所の種類、設置基準、入所権者、入所の手続き、保育財政、幼稚園と保育所の二元構造などを考察しながら、保育分野における通達行政や現行制度と保育現場のズレを明らかにする。また、待機児童問題、認可外保育施設問題、保育所と利用者との直接契約、利用者への直接補助、幼保一元化問題、保育所運営費の一般財源化、調理施設の見直し問題などの議論についても、この章で論じる。

第四章では、近年、制度の再構築が迫られている日本の保育政策のあり方を探る参考として、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かなり異なっている韓国の保育制度とその問題点を紹介する。

結語では、本稿の結論として、以上の分析から、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、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、保育政策の方向性を提示する。

## 第一章 保育政策の理念的背景

本稿は、前述したように、限られた資源の効率的配分やその優先順位をめぐる調整という、社会管理活動に焦点を当てて、社会の変化に対応していく保育政策の歴史の変遷を辿ることを目的とする。そこで、ここでは、保育政策の理論的な背景として、第1節では保育の概念を、第2節で保育に関する観点として、その考え方や三つの視点を述べた後、第3節において、第1,2節を含む保育行政システムの構造について論じることとする。すなわち、保育の概念や考え方という保育政策の理念は一定不変ではなく、ある社会が置かれた時代状況や現状認識により変わるものであり、それによって保育政策の具体的内容も変わることを明らかにする。

### 第1節 保育<sup>6</sup>の概念

1956年に国際連合(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、児童の保育を受ける権利を保障し、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。また、児童の健全な発達に対する責任が個人だけでなく社会や国家、国民のすべてにあることを認識し、単純な保護の機能だけでなく、児童の健やかな成長に有益である教育的経験を提供すべきであることも明らかにした。

1984年に、米国児童福祉連盟(Child Welfare League of America)では、保育を児童と父母のために提供されるサービスとして、父母の養育と保護の補充として捉えている<sup>7</sup>。なお、保育を児童の身体保護や管理の域を超え教育的な意味を伴う、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して看做している。

このような観点を踏まえると、保育には、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り、幼児の保護、食事、身体的欲求の充足と学習とを促し、社会的・心理的・健康の欲求を満たす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つの機能を指すと考えられる。

日本では1947年に、すべての児童の健全な成長を助長することを基本理念とする「児童福祉法」が成立した。この法律では、すべての児童が「心身ともに健やかに育成される」権利を持つとされ、国及び地方公共団体は児童の保護者とともにその「責任を負う」と明示された。

<sup>6</sup> 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。子育て、育児、保育の用語の使い分けは文献によって違うが、本稿でも既存文献の用語をそのまま使うことにする。

<sup>7</sup> Kadushin, A., *Child Welfare Services*, 4<sup>th</sup> ed. Macmillan Publishing Co., 1998, pp20.



日本のフレーベルと呼ばれる倉橋惣三(1882～1955)が提唱した保育は、子どもの自己活動を重視し、それをいっそう充実するための「誘導保育」にその考え方が現れているが、保育所の役割を人間形成という観点からみると、「心身ともに健全な人間の育成」にある。この点において、日本国憲法第25条の精神に基づく児童憲章、児童福祉法第1条、第2条、教育基本法第1条(教育の目的)、学校教育法第77条(幼稚園の目的)などで明らかなように、保育とは、社会を構成する子どもの主体性を自主決定するよう促す側面的援助にあるといえる。

以上を踏まえると、日本において保護育成や保護教育の略語として言われる保育とは、通常、乳幼児に対する保護及び教育を意味する。保育の意義は、乳幼児がそれぞれの発達段階に応じ、その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、子ども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ことにあるといえる。

## 第2節 保育に関する観点

### 1. 保育に関する考え方とその変化

育児は、これまで伝統的に、洋の東西を問わず女性の責任であるとみなされてきた。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、主として女性による「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。

日本において、家族に対する考え方は、「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」に基づいている。そして、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とされ、様々な制度がつけられてきた。子育てに関しては、「母性神話」や「3歳児神話」として現れている<sup>8</sup>。すなわち、女性は育児や家事という家庭の仕事をするのが本業であり、生まれつきの母性本能を持っているので、少なくとも3歳までは家庭で母親が愛情を込めて育てるべしという考え方である。したがって、女性は仕事を持っていても、子どもが生まれると職場を退職し子どもを育てるのが当前であり、一方、家庭の大黒柱である男性は女性と子どもを扶養する責任を担わなければならないのである。

しかしながら、近年に入り、このような女性の育児責任に対する考え方は変わりつつある。その要因は主として次のことがあげられる。

第一に、女性自身の意識変化である。これ以上性別役割分業意識に従いたくない、又は、従ってはいけないと女性が意識的に考えるようになり、女性解放論者たちの主張に少なからず共感を覚えることになったことがある。

<sup>8</sup> この母性神話については、大日向雅美『母性の研究』川島書店、1988を参照。

マーガレット・ベinston (Margaret Benston)<sup>9</sup> は、女性が相対的に劣等な地位に置かれているのは、経済力に起因すると見る。つまり、資本主義の下では、家事労働や子ども養育のような個人的な労働はその価値が評価されず、女性が個人的な労働をしている限り、二重の抑圧と搾取の対象から抜け出せない。そこで、この個人的な労働を社会化するとともに、女性も社会的に価値のある社会労働市場へ参加することによって、女性解放につながるという。

エルネスト・マンデル (Ernest Mandel)<sup>10</sup> は、商品と交換価値の生産が最高潮の発展を成し遂げた資本主義の社会において、農民らの自己消費物や家庭内の生産物だけが単純な利用価値として残されているという。すなわち、育児を含む家事労働は、社会的に巨大な価値をもつ生産物にもかかわらず、市場で売買されないのが実質労働として認められない。そこで、家事責任を主として背負っている女性集団は男性集団とは違うことにならざるをえなく、その理由如何を問わず、家事労働のみを担っている、男性に対する劣等な地位は克服できないことに気付き、女性は社会進出を望むようになったという。

第二に、近代資本主義の成長とともに家庭と職場の分離が始まり、女性の労働力化が進んだことがあげられる。つまり、多くの農民が地元を離れて都市の賃金労働者へと変化していく過程で、都市での生活を1人の収入では支えきれない低い賃金のゆえ、女性も家族の生計を立てるために働かざるを得なくなったことや、その他の理由で女性の社会参加が増加するに伴い、家庭以外の施設における保育が必要となった。

第三に、保育所における児童の発達保障の問題である。かつてから「三つ子の魂百まで」ということわざのように、3歳までの経験は生涯にわたって極めて重要であって、子どもは家庭で母親が健やかに育てるべきとされていた。しかしながら、最近では、児童の健全たる育成の観点から見ても、母親のみの育児が必ずしもよいものとは限らないという考え方も説得力をもつようになってきている。

バブコックスとベルキン (Babcox and Belkin)<sup>11</sup> は、母親と子どもをあまりにも密接に縛り付けることは、双方に耐えられない負荷を負わせることになり、両者ともに害になるのみであるという。そして、施設での規律ある生活や子ども同士の遊び経験が、全生涯にわたる人格形成によい影響を与えると看做されている。

第四に、少子化現象が上げられる。今日の少子化の原因は、性別役割分業意識に基づいて、主として家事・育児・介護といった家族責任の大半が女性に背負わされていることであり、そこで、従来の家庭育児神話から脱却し、女性が仕事と育児を両立できる環境づくりに社会が関心を寄せ、子育ての社会化・共同化・男女の協力が強調されるようになったのである。

以上のように、女性の意識変化、女性の社会進出、児童の健全たる育成の側面、そして、少子化現象などにより、従来の女性による家庭での育児責任から、保育所などの施設保育も重視され

<sup>9</sup> Margaret Benston, 「The Political Economy of Women's Liberation」 Monthly Review, Alison Jaggar & Paula Rothenberg Strl, 1969.

<sup>10</sup> Ernest Mandel (山岡啓訳) 『マルクス経済学入門』新時代社、1976。

<sup>11</sup> Babcox, Deborah, and Belkin, Madeline, 「Writings from the women's liberation movement」, New York, Dell Pub. Co., 1971.

るようになったのである。

## 2. 保育に関する視点

通常、施設における保育の捉え方は多々であるが、福祉の観点から見る場合、低所得層福祉、女性福祉、児童福祉の三つに大別される。この視点は、国家や時代状況によって重点が異なり、政府政策として具体化される。つまり、政府の保育に関する観点によって、提供すべき保育対象の範囲や財政支出の方法や支出額など、政府政策に差が出ることになる。一般的に、保育サービスは生計維持のため働かざるを得ない低所得層の福祉から出発し、女性の社会参加を保障する女性福祉の視点や、すべての児童には健やかに育てられる権利があるという児童福祉の視点へと発展してきたといえる。

### 1) 低所得層福祉の視点

この視点は、既婚女性の就労は、主として生計を立てるための経済的なものであって、これらの就労は低学歴や低所得層に集中していることに注目する。家計維持のため働かざるを得ない低所得層は、家庭育児を補完してくれる養育者を市場価格で購入するのに相対的に不利なので、市場原理にそのまま任せると貧困層の児童の放置や扶養放棄などにつながる恐れがある。そこで、この最低限度の保育サービスは、その保護者の経済力や社会的地位に関係なく提供すべき必須財及び公共財として捉えられ、これにかかる保育費用は政府が担うことになる。つまり、この低所得層福祉としての保育サービスは、もっとも基本的な保育需要であり、社会階層間の不平等を解消する方策にもなる。

### 2) 女性福祉の視点

この視点は、家庭養育が望ましいか否かの問題とは別に、現実的に様々な理由で女性の社会参加が増加しているので、その結果、家庭保育ができない保護者に代わって児童を保護すべきという視点である。男女の性差別による不公正状態を是正するため、又は、女性個人の機会費用の観点から、育児の社会化は女性福祉を保障することになる。この場合、男女の不公正状態を是正するための保育サービスは、ただの私的財とはいえないが、女性個人の機会費用の観点からの保育サービスは、私的財と考えられる。だが、その線引きは明確ではない。

### 3) 児童福祉の視点

児童が自分の持つ個性を発揮しながら、民主的社会共同体の一員として健やかに成長できるよう、質のよい保育サービスを提供しなければならないという、児童の基本権保障の視点である。この

児童の普遍的な保育需要は、世代間の分配正義を考慮し、現在の児童は未来の共同体を担っていく主役であるので、社会が全ての児童の保育水準の向上を図る必要があるとされる。なお、現実には、次世代の育成責任の負担にも不均衡が存在しているとともに、現代の核家族制度は、児童の健やかな成長に適切ではないので、社会においての共同育児を可能とする保育サービスが、全ての児童に提供されるべきであるという。

以上の保育に関する三つの福祉の視点は、その強調する視点は異なるが、相互補完的關係にあると理解しなければならない。すなわち、保育は児童の基本権保障という児童福祉の側面が強調されるべきであるが、保育に関するニーズは低所得層のみのものではなく、また、就労している女性のみのもでもないと考えられる。そこで、父母が仕事と育児の両立が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、公的責任の下で提供すべきであると考えられる。

表1-1 保育に関する福祉の視点

区分	低所得層福祉の視点	女性福祉の視点	児童福祉の視点
問題意識	階層間の不平等	女性の社会活動等	児童の基本権
政策目標	量的な選別主義	量的普遍主義	質的普遍主義
対象児童	低所得層や就業母の児童	社会活動をする母親の児童	すべての児童

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という家庭育児原則が支配的であった。そこで、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変化していく過程で、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、低所得層福祉の視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、家庭育児以外の施設保育、すなわち、保育サービスに対する需要が増加するとともに、特別保育サービスも求められた。この要求に対応し、保育所の量的拡充や保育サービスの多様化などが行われたものの、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。このように育児負担が家庭に任される政策のため、合理的に行動する男女は、子供を持つことを避けるようになったのである。

だが、近年、少子・高齢化が急激に進むようになり、こ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るようになった。まさに、従来の低所得層の視点に、女性福祉の視点が加えられたといえる。



なお、すべての児童には健やかに育てられる基本権利があるという児童福祉の視点は、1947年に制定された児童福祉法から明示されており、様々な保育政策に具体化されていると考えられるが、数多い待機児童が存在している現状から見る限り、まだ実現されていないと考えられる。

### 第3節 保育システムの構造

#### 1. 保育システムの構成要素

保育政策における環境変化への適応という社会管理活動、すなわち、保育システムというのは、どのような要素で構成されているのかを考える場合、保育政策の目的と、保育政策の運用という側面がある。

第1に、保育政策の目的である。保育政策の目的は何であるか、そして、保育所の役割は何であるかである。これは、環境変化に応じて、前述した3つの視点間の重点の置き方により、歴史的に変化している。

第2に、このような政策目的を達成するための保育政策の運用の側面である。社会から求められる保育サービスが適切に提供できるように、行政は様々な領域へ介入している。たとえば、保育所の設置・運営の基準、国・地方自治体・親の保育費用負担の問題、保育サービス提供主体の問題、幼稚園との関係などである。

このうち、ここでは、保育サービスの提供主体の問題について考察する。保育政策の目的はすでに述べており、その他、保育所の設置・運営の基準、保育費用負担の問題、幼稚園との関係などについては、関連するところで説明する。

#### 2. 保育サービスの提供主体の問題

社会を組織しコントロールする基本原理は、政府と民間市場に大別することができる。政府と民間市場は、望ましい経済社会秩序の形成、資源の効率的配分、所得の公平な分配、経済の安定と成長など、経済社会の目的を追求するために必要な二つの異なる組織原理でもある。ここで、政府は権力及び権限に基づいた社会的公正を、民間市場は自由な交換関係に基づく効率性を象徴する。民間市場は効率的な資源配分のメカニズムとして優位であるが、その外部不経済効果や所得分配の不公平性などの問題がある。この問題点を是正するため、政府が積極的に介入し所得の再分配などに力を入れることになると、今度は資源配分の非効率性などの問題、すなわち、政府の失敗になってしまう。そこで、社会的に要求される公共サービスの提供において、民間市場の効率性と政府の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り、そこには様々な選択肢が存在する。

歴史的にみても、政府の役割を限定し、民間市場の自動調節機能に任せたほうが最善という自

由主義時代を経て、市場機能にゆだねた結果生じた社会の歪みや市場の失敗を是正すべく福祉国家が叫ばれ、政府機能が量・質ともに膨張してきた。しかし、景気低迷による財政危機から福祉国家の発展が行き詰まり、政府の失敗が浮き彫りになった。そして、現在は、1970年代のオイル危機から始まった全世界的規模での行政改革の時代を迎え、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。

この背景には、公共サービスを公的部門が担うのが必ずしも最善とは限らず、民間市場に任せの方が、社会のニーズをよりの確に反映し、より効率よくサービスが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、情報公開などに限定される。こういう点からすれば、民間が公共サービスを提供することが、直ちに公的責任の後退につながるものではなく、実際にサービスが行われる局面において、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。

日本において、保育サービスは元々民間から始まっており、民間施設数も公立施設より多かった。しかし、1960年代からの高度成長時代を通じ、保育所づくり運動などにより、保育サービスに未来世代の育成という重要な役割を担う準公共サービスとして捉え、政府が主導し保育所の拡大や運営に深く介入するようになった。このように、政府部門が保育サービスの運営に大きな役割を担う仕組みは、保育システムの確立や安定に一定の役割を果たしたものの、提供するサービスの硬直化を招き、実際に求められるサービスとズレが生じている懸念する声も強い。さらに、最近の厳しい財政状態の中で、従来のような政府主導システムは需要と供給のミスマッチなど、様々な非効率性を招いている。そこで、今日においては、全世界的な流れと同様に、規制緩和、民営化、民間委託などが盛んに謳歌され、保育領域においても、民間部門の参入が奨励されるようになった。政府の役割は政策などの枠組みを作ることに限定し、実際のサービスの提供は民間部門に任せることで、その創意や柔軟性が発揮され、よりよいサービスが効率よく提供されるという考え方である。なお、待機児童や認可外保育施設の存在など、制度疲労を起こしている保育制度そのもののあり方を含む議論が盛んに行われるようになった。

## 第二章 保育政策の時代的流れ<sup>12</sup>

<sup>12</sup> この保育政策における歴史的事柄については、主として、厚生省児童家庭局編『児童福祉三十年のあゆみ』

保育所は家庭育児を補うための児童福祉施設である。保育サービスは、産業化が進むにつれ、親、特に母親の就労が増加する中で、家庭の養育機能の弱화가問われ、その対応策として登場した歴史的経緯がある。なお、当時の時代状況と、その状況認識、社会の諸価値観などにより、保育政策の目的や重点は異なるとともに、政策の運用も異なってくる。

そこで、この章では、戦後日本における社会・経済的変動及び福祉政策の全体的な流れに対応する保育政策の変遷について、大きく5つの時期に分けて考察することにする<sup>13</sup>。絶え間ない物事の流れの中で、明確に時期を分けるのは簡単ではないが、ここでは、1945年の終戦以前は保育前史、1945年から1966年までは保育体制の成立期として、保育所が量・質ともに拡充され始めた1967年から1974年までは保育体制の整備期として捉え、なお、財政危機から福祉見直し論が提起された1975年から1989年までを保育体制の再考期として、そして、景気低迷に少子化の衝撃が加わることになった1990年から現在に至る時期は保育体制の流動期として捉え、分析を行うことにする。

## 第1節 保育前史（1945年の終戦以前）

就学前の子供を対象にした最初の施設として、1875年に、京都で民間の「幼稚遊嬉場」が設立された<sup>14</sup>。生計維持のため、母親が働かざるを得ない家庭の乳幼児を保護するため開設されたもので、博愛的で救貧的な特色を持つ施設であった。1876年には、国立の東京女子師範学校附属幼稚園が開設された。3歳以上から6歳未満の子供を対象に、1日4時間の午前のみ保育し、夏と冬には長期休暇があることから、後の幼稚園の原型でもあるこの施設は、あくまで上流階級の子供を対象にしていた。この施設で行われたのは、遊び中心の保育そのものであったが<sup>15</sup>、これは、幼い時から豊富な経験の中で自己開発の機会を十分に与えると、その本性の持つ可能性を發揮できるというドイツの教育家であり、幼稚園の創始者でもあるフレーベル(Friedrich Froebel, 1782～1852)の思想に基づくものであった。

なお、幼稚園教育を労働者の子どもにも広げる試みとして、1892年には、この東京女子師範学校附属幼稚園に「簡易幼稚園」が付設され、無料で保育することになった。しかし、当時の時代像を反映し、この2つの施設は交流することなく垣根を隔てたままであって、上流階級のための施設と

---

日本児童問題調査会、1978/厚生省児童家庭局編『児童福祉五十年のあゆみ』1998/池田祥子・友松諦道編『戦後保育50年史』栄光教育文化研究所、1997などを参考にした。

<sup>13</sup> 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などを参考にした。

<sup>14</sup> 全国私立保育園連盟編『保育所の現況』1961。しかし、見解によっては、翌年に設立された東京女子師範学校附属幼稚園を最初の施設としてあげている。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。

<sup>15</sup> 鈴木真理子(1997) 145頁。

下層階級のための施設という、2つの階級の幼稚園へと進むようになった。

このような動きに先立って、1871年には文部省が設置され、小学校から大学までの中央集権的教育制度が整備されるとともに、就学前教育も幼稚小学校として定められた。また1879年の教育令では、教育法制史上初めて幼稚園という名称が用いられた。1890年には小学校令の中で幼稚園に関する規定が制定され、全国的設置の基礎をもつようになった。

1900年には、東京麹町に野口幽香と森島峰により「二葉幼稚園」が設立されたが、名称はともかく、その性格は貧民保護的機能を果たしており、最初の本格的な保育所ともいえるものであった。さらに、この施設は3歳未満の乳幼児が保育できるように、1915年に文部省の所管から離れ、児童保護事業たる「二葉保育所」に転換され、名実ともに保育所となった。

当時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、全体的には保育は慈善事業としてのイメージが強かったといわれる。明治になって、急激な資本主義と産業革命の波に呑まれ貧富の格差は深まるばかりであって、生計維持のため働く母親が増え、母親の過労や保育の欠如が乳幼児の高い死亡率をもたらす悲惨な状況であった。そこで、社会の大衆的な保育施設への要望は高まり、これに対応して徐々に保育施設は増加するようになったのである。明治年間に設立されたのは15ヵ所であったが、大正年代に入り、次々に増加し、1921年までには85ヵ所が設立された。

なお、子守り学校や貧民幼稚園、職場託児所、児童保管所、季節託児所等の諸種の施設形態が存在した<sup>16</sup>。すなわち、当時、富国強兵と近代国家への統率のため教育は最重視され、学校に弟や妹を背負ってくる生徒のため「子守り学校」が考案され、背負われてきた乳幼児は一定の場所に集められ保育がなされた。なお、各地に多くの工場が建設されると、賃金が安い婦人労働者を確保するため、工場内に職場託児所が設けられた。また、日清・日露戦争の軍人遺族の家計を助けるため、母親が働きに出る間、子供を預かる児童保管所も、全国に広がりを見せた。

一方、1926年に、「幼稚園令」が制定されるが、これは学校教育法が制定されるまで効力を持つものであった。この訓令の中で、「保育時間も早朝から夕刻に及ぶもよく、三歳未満の幼児を入園させてもよい」と明らかにされ、曖昧だった幼稚園と保育所のあり方に一層の混乱が生じるようになった。

なお、1923年に起きた関東大震災後の復興過程では、貧困者救済に対する社会連帯意識が芽生え、託児事業も従来の慈善的性格から社会政策的性格を持つ社会事業の一つとして位置づけられた。1925年に開催された第8回社会事業大会では、託児所にかかわる保育者たちの間で、保育事業への国及び地方自治体の補助金を確保するよう「保育所令」を制定すべきという議論がなされるが、実現されることはなかった。

このような状況の中で、1938年に設置された厚生省<sup>17</sup>は「社会事業法」を制定し、初めて保育所

<sup>16</sup> 児童福祉法以前の施設は保育園、託児所、保育所、幼児園、幼稚園などの様々な名称で呼ばれたが、1947年の児

童福祉法の制定により保育所として統一された。

<sup>17</sup> 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



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た<sup>18</sup>。これにより幼稚園と保育所とは、対象となる施設の区別もはっきりされないまま、制度上はそれぞれが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ようになった。

なお、その後の挙国一致の戦時体制下で、出征した男性に代わる女性労働力の確保や戦力供給のためという労働力政策の一環として、保育問題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。そして、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、皇国主義や錬成主義保育が押し付けられた。また、空襲が激しくなるにつれ、都市部の託児所は集団疎開が行われた。

このように、従来、育児は家庭と地域や親族の助け合いにより賄ってきたが、産業化の進展に伴い、工場などで働くようになった家庭の子育てを、幼稚園と保育所という施設が部分的に代替することになった。そして、このスタートの段階からすでに、働かざるをえない貧困層の子供を預ける保育所と、幼い時から豊富な経験の中で自己開発の機会を十分に与えたいという上流階級の子供を対象にする幼稚園が、それぞれ役割分担する階級的な二元構造になっていた。しかし、現実には多様な種類の施設が存在し、必ずしも施設は2種類に分かれるわけではなかった。その後、社会事業に保育所が位置づけられ、さらに、戦時期には戦時託児所に一元化されるなど、かなりのブレが見られた。

## 第2節 保育体制の成立期（1945年～1966年）

### 1. 時代の状況

戦争直後は、空襲による都市の破壊、物資の欠乏、食糧の不足などで社会状況は極めて混乱の中にあった。敗戦と民主改革という環境の激変の中で、1946年には、日本国憲法が制定され、社会の基本的な理念が明文化されるとともに、生活困窮者や戦災孤児などの社会的な保護を必要とする階層について、緊急処理的措置として公的扶助や社会福祉面の施策が講じられた。一方、1947～1949年の第1次ベビーブームや、戦後の経済難により働かざるを得なくなった母親の切実な要望などにより保育需要は高まり、保育所の制度化や保育所に関する基本的な考え方が芽生えることになった。

だが、1950年代後半に入ると、戦後復興が進み、自立経済が確立されたのを受け、国民の生活もある程度安定するとともに、人工妊娠中絶の合法化や家族計画の推進が功を奏し、多産多死から少産少死へ転じ、人口抑制政策も成功を収めた。この時期の経済成長を支えたのは工業化と都市化の進展であり、農村からの出稼労働者の都市部への集中と農村の過疎現象が現れるようにな

---

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。

<sup>18</sup> 厚生省児童家庭局編(1978)、69頁。

った。この人口移動の増加は世帯の分化を招き、核家族化が進むとともに、家族の生活様式も次第に変わるようになった。なお、このように、経済状況がよくなるにつれ、家庭保育の重要性が再び語られる時代に推移していった。

## 2. 児童福祉法の制定と保育政策の展開

1946年に日本国憲法が制定されると、社会保障の分野でも制度化への模索が行われ、社会保護事業の一環として児童福祉に関心が寄せられた。特に、戦争孤児や浮浪児、非行児童への対策をも含めて、児童保護全般の問題を根本的に検討するために、厚生省は中央社会委員会に諮問を求めたが、児童福祉法の制定と児童保護行政を担当する児童局の設置が提案された。そこで、1947年には児童福祉の担当機関として児童局が設置された。また、新憲法制定下の第1回国会に児童福祉法案が上程され、1947年12月に児童福祉法が成立した<sup>19</sup>。

児童福祉法(以下、法)は、新憲法の第14条(法の下での平等)、第25条(生存権保障)、第27条(労働権保障)などの考え方にに基づき、すべての一般児童の権利を法的に承認(第1条)し、その法的な地位を明確化したものであった。従来、もっぱら要保護児童対策の視点から行われていた児童保護事業から一歩踏み出し、次世代を担う児童一般の福祉に目を向け、児童福祉の法制化にこぎつけたのであって、児童の権利の承認とその保障について、すべての国民や保護者、国及び地方公共団体の責任が明示された。なお、これまで様々な名称で呼ばれていた従来の託児所は、ここにきて「保育所」<sup>20</sup>として統一され、児童福祉施設の一つとして位置づけられた。

そこで、保育所は一般家庭に開かれた施設として、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し、所得階層とはあまり関係ないとされた。つまり、法第39条では、「保育所は、日々保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」と規定された。保護者のいない児童などを入所させ養育する養護施設や乳児院とは違って、保育所は「昼間の限られた時間帯だけ」「日々保護者の委託を受けて」、一般家庭の保育機能の一部分だけを肩代わりすることとされた。

また、第24条では、「市町村長は、保護者の労働又は疾病などの事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるところがあると認めるときは、その乳児又は幼児を保育所に入所させて保育しなければならない。但し、附近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、この限りでない」とされている。保育所への入所措置の対象として、「保育に欠ける乳幼児」があげられているが、ここで、「保育に欠ける」というのは、保護者が終日乳幼児に付き添って完全な保育をすることができないという意味であるとされた。すなわち、親の就労だけでなく教養や休養のためにも保育所を利用できるという立場をとると同時に、母親の勤労権を保障すること、また保育所での集団生活は乳幼児の健全育成にプラスになるという行政側の積極的な考え方を明らかにしていた。

<sup>19</sup> 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。

<sup>20</sup> 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施設も数多く存在する(東京都の認証保育所が代表的な例)が、これについては、原則、対象外にし、限られた文脈にだけ用いる。

したがって、働かざるを得ない保護者のため存在し、その結果として乳幼児の保護がなされた従来の託児所とは違って、法の制定後の保育所は、まず一次的に乳幼児の保護や福祉が優先され、所得階層の如何を問わず日中家庭に世話をしてくれる人がいない乳幼児を対象にしたことである<sup>21</sup>。つまり、24 条と 39 条を合わせると、保護者はその所得階層や就労状態に関係なく乳幼児を保育所に預けることができ、ただ、保育に欠ける乳幼児がいるときは、行政機関は入所措置の積極的義務を負い、健やかに育てるべき乳幼児の福祉が損なわれないようにされた。だが、実際の運用では、当時の保育所はあくまで低所得層への配慮という側面も見られており、それは 1948 年に制定された最低基準の内容でもうかがえる<sup>22</sup>。

ところで、この法の制定に先立って、新しい教育施設を求める声に応え 1947 年に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」と「厚生省設置法」が制定された。

このように、戦前から制度的に二元的に存在していた保育所と幼稚園は、戦後でもその法制化とともに、以後それぞれ「学校教育機関」と「児童福祉施設」として、一貫した峻別の道を歩むことになった。しかしながら、当時、文部省も厚生省も、法的には異なる施設として取り扱っていたものの、現実の姿はさほど変わらないものとして認識していたようであって<sup>23</sup>、制度は二元的、その運営実態は融合的という状況であった。そこに、所管領域を守ろうとする組織の自己防衛意識があると思われる。

このように、法の成立とともに保育所は法制化されるが、ここに至るまでに様々な論議がなされた。そのうち、1946 年 12 月の衆議院では、「乳幼児保育施設の整備拡充に関する建議」を行い、乳幼児保育施設の普及・乳幼児保育施設の一元化・乳幼児保育施設への国庫補助などを訴えた。この背景には、保育所の存在がますます重要視される中で、戦火により多くの保育所が消失され、その復興があまり進まず、なお、保育所への国庫補助も行われなかった状況があった。そこで、法の成立により、保育所の運営にかかわる費用は国が 8 割を負担し、残りを都道府県と市町村が半分ずつ負担することとされた(法第 51 条、第 53 条、第 55 条)。

また、1947 年の「児童福祉法案統計資料」をみると、要保育児童は全体乳幼児の 3.56%に当たる 39 万 8,720 人であるが、当時の保育施設数は 1,618 ケ所、定員数は 16 万 4,510 人にすぎないとされた<sup>24</sup>。戦後の厳しい生活状況では、母親の就労は選択の余地のないものであるので、保育施設の拡充は喫緊の課題として浮上することになったのである。

この他にも、民主保育連盟や全国保育連合会、日本保育学会等、様々な保育団体が設立され、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>25</sup>。

そこで、法の制定によって公立施設を中心に保育所の整備が行われ、1951 年には公立と私立

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> これについては、第 3 章の「保育所設置・運営の基準」を参照。

<sup>23</sup> 鈴木真理子(1997)、157～158 頁。

<sup>24</sup> 児童福祉法研究会(1978)、841～847 頁。

<sup>25</sup> 横山文野(2002)、52 頁。

の割合が約3:7と、私立が多かったが、1955年を境にその分担率が逆転され、以後、公立保育所の数が私立保育所を上回る状況が続くことになった。

### 3. 保育政策の転換

1950年代に入り、働く女性が多くなるにつれ、保育所へのニーズも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ることとなった。さらに、国民の間には法の理念に照らし、すべての子供は保育所へ入る権利を持っているという主張も芽生えていた。しかしながら、このような増加一方の需要に対し、保育所の供給状況は追いつかず、保育所の不足問題は次第に浮き彫りになっていった。

そこで、1951年の法の改正で、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。制定当時には、「保育所は日々保護者の委託を受けて、その乳児または幼児を保育することを目的とする施設である」と規定されていたが、改正により、「保育所は日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児または幼児を保育することを目的とする施設である」とされたのである。これを受け、法施行令第27条では、保育の実施基準として、保護者のいずれもが「昼間労働することを常態としていること、妊娠中であるか又は出産後間もないこと、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、同居の親族を常時介護していること、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、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」と、その利用範囲を具体的にあげている。

つまり、成立当初の保育所は、所得や親の就労如何に関係なく、一般家庭の児童を対象として出発したが、保育所への供給と需要のミスマッチや財政難を背景に、やがてその利用に制限を加える保育政策へ転換したのである。これは、高まりつつある保育ニーズに対し、これに追いつかない施設の増設や保育所予算の膨張との財政問題を目の当たりにして、保育需要の優先度合いの選別による需要の制御であったといえる<sup>26</sup>。すなわち、保育所は、親の就労等により家庭で保育できない低所得層などの児童を対象にするとその性格が限定され、家庭保育の補完施設とされたのである。

一方、この「保育に欠ける」という字句の挿入により、これまで混同されてきた幼稚園と保育所はその目的から明確に区分されるようになった。1951年、当時の厚生省は、保育所と幼稚園はその目的がまったく異なるものだと言明した。すなわち、幼稚園とは、教育可能な3歳から就学までの幼児のみを対象とし、一般家庭の申し込みにより、自己負担で教育をさせる教育機関であり、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・疾病等のために保育してもらえない児童を行政機関が入所させて保護する児童福祉施設とされたのである<sup>27</sup>。

ところで、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つ

<sup>26</sup> 西尾勝(2001)、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。一つは、供給面に働きかけ、そのサービスの供給量を増やすこと、もう一つは、需要そのものに働きかけ、その需要を制御することである。

<sup>27</sup> 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。



たといわれる。当時、シャープ税制使節団の税制勧告に基づいて、税財政の大きな改革が行われ、地方自治を強化するため地方財政平衡交付金が創設されたが、保育所の措置費も1950年にこれに繰り入れられた。これにより、地方自治体の間には保育所予算の著しい格差が生じて、保育所の閉鎖などの問題が続出した。そこで、全国の市町村や保育関係者による署名運動が行われるとともに、中央児童審議会(以下、中児審)や保育関係者の間で措置費平衡交付金制度の弊害に対する様々な議論がなされ、1953年に、保育所の措置費は国庫補助金制度に戻るようになった<sup>28</sup>。

だが、膨張する保育所予算に対する風当たりは強まるばかりであった。厚生省は、保育所行政の適正化と地域格差是正を理由に、1954年から全国画一の「保育料の徴収基準」を設定するとともに、入所世帯の負担能力を調査して、徴収基準に従って保育料を徴収することとした。この施策は「保育に欠ける」という入所基準を厳格に解釈する結果となり、入所児童数に大きな影響を与え、入所児は年々増加し、1953年には640千人に達していたが、1954年には625千人まで落ち込むようになった。

このような状況が続く中で、1950年に突発した朝鮮戦争をきっかけに1950年代後半からは厳しかった経済状況も息を吹き返し、高度経済成長期を迎えることになった。日米安保条約改定をめぐる混乱の後、1960年に登場した池田内閣は所得倍增計画を推進し、その基盤として社会資本の整備とともに人づくり政策を打ち出し<sup>29</sup>、特に子供の健全育成を強調した。

1962年に中児審は、「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上をはかる積極的対策に関する意見」という答申の中で、家庭保育を原則としたうえで、家庭で保育できない児童に対する保育の強化という立場から保育所を捉えた。また、1963年に発行された『児童福祉白書』においては、少年非行が急増したのは主に家庭制度の崩壊に伴う親子の愛情や人間関係の問題とし、家庭の再構築を強調した。

このような家庭重視や家庭保育重視の流れの中で、中児審の設置した保育所制度特別部会は、1963年、第1次中間報告である『保育問題をこう考える』をまとめ、保育所の増設や内容の充実を求める当時の保育運動を一応認めつつも、いわゆる「保育の七原則」を提示した。すなわち、第一に、両親による愛情に満ちた家庭保育、第二に、母親の保育責任と父親の協力義務、第三に、保育方法の選択の自由と、子供の母親に保育される権利、第四に、家庭保育を守るための公的援助、第五に、家庭以外の保育の家庭化、第六に、年齢に応じた処遇、第七に、集団保育、である。この原則は、子供の健全たる育成のためには、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、家庭保育を理想的あり方として捉えた。なお、保育所などの集団保育は、あくまで家庭保育ができない時の最後のものとして位置づけた。この保育七原則は、以後の保育政策に大きな影響を及ぼすとともに、保育所の理念や位置付けをめぐる議論に火をつけるきっかけにもなった。すなわち、保育七原則は、労働者保護や育児保障のため保育所の増設を求めてきた保育運動に対するイデオロギー的挑戦であり、家庭保育の重要性と自己責任原則の強調により、育児の公的保障の要求を攻撃しようとする批判された。

<sup>28</sup> 一番ヶ瀬康子・泉順・小川信子・宍戸健夫(1962)、202頁。

<sup>29</sup> 横山文野(2002)、55頁。

中児審の答申でも明らかなように、この家庭保育を重視する反動の背景には、1960年代に入ってから急増した少年非行の問題があった。この少年非行の増加の原因として、共働きや離婚による単親家庭の増加があるとされたのである。そこには、当時流行っていた心理学者 J.ボウルビー (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」があった。当時の日本社会を風靡したこの理論は、日本においては、女性には生まれつき子供を愛する母性本能が備わっているとの「母性神話」と、子供は少なくとも3歳までは母親が育てるべきとの「3歳児神話」が結合した形で普及した。

さらに、経済状況がよくなるにつれ、あえて共稼ぎしなくても生計には問題はないということから、夫は仕事、女は家事と育児といった伝統的な性別役割分業意識も再び広がり、家庭保育の重要性が強調された側面もある。

これに先立って、1961年、厚生省は保育所への「入所の措置基準」を通達し、いわゆる「保育に欠ける」状況について具体的に限定する立場を明らかにした。すなわち、①居宅外の労働、②居宅内の労働に従事している、③母親のいない家庭、④母親の出産・疾病等、⑤疾病の監護、⑥家庭の災害等によって、子供の保育が行われえないと認められること、⑦その他に市町村長が認めた事例で、都道府県知事が承認した特例、である。この通達について、市町村間の措置権行使の差から国庫負担の不均衡などを是正する目的があったにせよ、市町村長の措置権限に対する介入を招く中央集権化を意味し、また、入所基準を、概して母親の状況によるものに限定しその対象を縮小することで、公費節約を狙っているとの批判が出た<sup>30</sup>。

なお、1964年、児童と家庭を一体的に捉えようとする考え方から、厚生省の児童局は児童家庭局に改称されるとともに、全国の福祉事務所に家庭児童相談室が設けられ、児童の健全育成のための相談指導が開始された。

#### 4. 小括

戦後、経済難により就労せざるを得なくなった世帯の子供を対象にして発足した保育所は、1947年の児童福祉法の制定により、すべての児童の健やかな育成を目的とする児童福祉施設として制度化され、所得や就労如何にかかわらず、一般家庭にも幅広く利用される施設となった。

しかし、女性の就労の増加や第1次ベビーブームなどにより、保育所へのニーズは高まる一方であったが、保育所予算の膨張とともに、その供給も追いつかない状態になった。

そこで、経済成長の時代を迎えた時代状況の下、行政側は保育七原則で代表される母性神話や3歳児神話というイデオロギーの普及をも相まって、保育所への需要を抑制し、保育の公的役割を限定的にしようとする保育政策の転換を図った。つまり、社会環境の変化に伴い、高まりつつある保育需要に対し、行政もある程度、保育施設の供給を増やし対応しようとしたものの、急激に膨張していく需要に追いつけなくなって、現実的に需給バランスを取るため、保育政策の方向転換をせざるを得なくなったといえる。

<sup>30</sup> 鷺谷善教『私たちの保育政策』博文社、1967、204～205頁。

そのための取り組みとしては、次のようなものがあげられる。第一に、法の改正により、保育所の性格を、「保育に欠ける」児童に対するものと限定し、保育所への需要を抑制した。なお、「入所の措置基準」を通達し、「保育に欠ける」状況について、具体的に限定する立場を明らかにした。第二に、全国画一の「保育料の徴収基準」を設け、入所世帯の負担能力を調査し、これに応じた保育料を徴収することにした。

なお、幼稚園との関係においては、これまで混同されてきた二つの施設形態は、法の改正によって、「保育に欠ける」との字句を挿入し、その目的が完全に異なるものとされた。

### 第3節 保育体制の整備期（1967年～1974年）

#### 1. 時代の状況

この時期に入ると、人口構造は少産少死の傾向が維持される中、第1次ベビーブーム世代のエコー効果とも呼ばれる第2次ベビーブームにより、1971～1974年生まれが一時的に急増したものの、以後は低出産構造に戻った。

また、高度経済成長期の後半に入り、所得の増加や国民生活水準が向上するとともに、ナショナル・ミニマムの下、地域間の格差も次第に縮小された。このような豊富な経済力を背景に、会社員の夫と専業主婦の妻が子供2人を育てるといふ、核家族のイメージがステレオタイプ化された。

一方、高度経済成長の裏側で様々な歪みが生じ、所得格差の問題や、公害問題、環境問題なども浮き彫りになり、これに積極的に取り組む住民運動の結果、大都市部を中心に革新自治体が次々と誕生することになった。この革新自治体は、貧困層への福祉、公害や環境破壊問題に積極的に取り組むことで、市民の生活を守ろうという基本姿勢を鮮明にし、いわゆる「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。政府が国民の生活に深く介入するこの福祉国家への方向転換は、右方上がりの経済成長を背景に、社会に配分する資源が増大し、既得権益を侵害することなく新しい政策の展開や拡大が可能であったからこそ実現できたのである。

なお、この時期には、経済成長一辺倒から脱却し、国民福祉を最優先させていく福祉国家志向へと政策方向が転換され、社会保障の水準を西欧自由主義諸国の水準にまで引き上げることが最優先課題とされた。「福祉なくして成長なし」、「追い越し、追い越せ」のキャッチ・フレーズが意味するように、福祉の充実が不可欠なものとなされ、社会保険を中心とする社会保障制度の整備や関連予算の拡大などの施策が進められた。1973年には閣議で「経済社会基本計画」が打ち出され、経済の発展が人々の生活の安定と向上に結びつくよう、国民福祉や社会的公正を重視する均衡のとれた経済社会を目指すという「活力ある福祉社会」としての福祉元年が宣言された。

#### 2. 保育所の量的拡充

前期の保育需要を選別する保育政策は、需要そのものを抑えきったものではなかった。つまり、公的保育所では満たされずに潜在化された保育需要が、劣悪な認可外保育施設として顕在化していくことになった。そこで、保育所の増設を求めた保育運動は、「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、世論の追い風も強くなった。このような保育政策の方向転換の要求に対し、公的に解決すべき政策課題として認識した厚生省は、中児審に諮問を求めたところ、保育政策の喫緊の課題として、保育所の量的拡充を計画的に行うべきという提言がなされた。これを踏まえ、厚生省は、全国の保育に欠ける要保護児童に対する調査を行い、約 121 万人の要保護児童のいることが分かった。これから、約 30 万人、3,940 カ所が不足しているという試算が出て、1967 年からの「保育所緊急整備 5 年計画」がスタートした。つまり、1971 年までの 5 年間に、3,690 ヶ所新設、250 ヶ所増築し、約 36 万人の児童が新たに入所できる、というものであった。

この際、厚生省は、保育所の増設が必要な社会的理由として、女性の社会参加意欲の向上、家事労働の軽減、消費ブームや物価高、教育費の増大などで既婚女性の職場進出が増え、これに伴った要保護児童の増加をあげている<sup>31</sup>。しかし、これは後追いの理屈付けであろう。潜在需要は以前よりたくさんあり、財政的な供給能力が増したので、潜在需要に応えられるようになった事態を、正当化する理屈を編み出したのである。

この保育所の拡充のため多様な取組がなされた。これまで市町村の公立保育所のみに行われていた国庫補助の対象を社会福祉法人の設置する保育所にも拡大することと、住宅団地及び事業所保育施設にも補助や融資をすること、また、既存の認可外保育施設に対する対応として、定員 30～60 人未満の小規模の施設を認可したり、補助によって増設を勧め認可化したりする施策も含まれた。なお、保育需要が高く、実際に増設が必要な都市部は、土地を買収しにくい現実に鑑み、原則としては一階に置くことになっている保育室や遊戯室を、一定の条件を満たす場合には、二階もしくは三階におくことも認めるなどの取組もあった<sup>32</sup>。また、保育所の増設に伴って、保母の確保や質の向上も最も緊急を要するものであるとして、保母の養成確保対策も取り上げられ、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 年間の期限で策定された社会福祉施設緊急整備計画の一環として、第二次「保育所緊急 5 年整備計画」も出発した。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。

このような保育所の計画的整備の成果は明らかであった。1967 年から 1971 年まで 3,287 カ所が新設され、約 27 万人が追加に入所できるようになり、第二次整備計画の終わる 1975 年までにはさらに 4,600 ヶ所が新設され、43 万人が新たに入所できるようになった。そこで、保育所は全国的な拡散を遂げるようになり、もはや保育所が量的には完備された<sup>33</sup>ともいわれるようになった。

表2-1 保育所拡充期の保育所数と入所児童数

<sup>31</sup> 厚生省児童家庭局編(1978)、73～81 頁。

<sup>32</sup> 全国社会福祉協議会(1976)、43 頁。

<sup>33</sup> 堀勝洋「日本型福祉社会論」『季刊社会保障研究』17(1)、1981。

年度	施設数	増減	児童数	増減
1965	11,199	377	829,740	30,311
1966	11,619	420	869,931	40,191
1967	12,158	539	930,754	60,823
1968	12,732	574	994,410	63,656
1969	13,416	684	1,065,894	71,484
1970	14,101	685	1,131,361	65,467
1971	14,806	705	1,201,166	69,805
1972	15,555	749	1,303,219	102,053
1973	16,411	856	1,425,637	122,418
1974	17,341	930	1,523,861	98,224
1975	18,238	892	1,631,025	107,164

出所:厚生省大臣官房統計調査部「社会福祉統計年報」、「社会福祉施設調査報告」

### 3. 保育所の質的多様化

著しい社会経済情勢の変動により、都市部を中心に共働き世帯が増加するとともに、その就労形態も多様化するにつれ、求められる保育ニーズも多様化し、乳児保育や障害児保育、長時間保育などの必要性も明らかになった。

この保育需要の質的多様化の動きは、乳児保育の拡大から始まった。特に、3歳児神話に伴い、保育所において乳児<sup>34</sup>は受け入れられず、乳児保育は公的保育の枠組みの外に放置されていた。その結果、仕事を持つ女性は、出産と同時に職場をやめなければならなくなったり、認可外保育施設へ預けるなど、かえって乳児保育の環境は劣悪な状態であった。

この厳しい現実を受け止め、1968年、中児審は「当面すべき児童福祉対策に関する意見具申」を行い、従来は否定的だった乳児保育に対しても、乳児の安定した情緒の発達が損なわないように配慮しながら、限定的であるが乳児も受け入れるよう求めた。なお、乳児保育に必要な保育所の教員及び施設設備などの基本的事項を取り上げた。

この中児審の意見具申を踏まえ、厚生省は1969年から、都市部を中心に特別乳児保育対策を実施した。この対策は、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の所定設備のある保育所を指定し、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するものであった。

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

<sup>34</sup> 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。



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。そこで、中程度の障害児の保育が1974年から実施されるようになった。

なお、既存の保育時間が短く、フルタイムで働く親にとっては利用する事が難しく、認可外保育施設との二重保育を強いられていた。そこで、子どもを保育所に預け、安心して仕事ができるよう、保育時間の延長が求められた。しかしながら、この長時間保育については、その必要性を認めながらも、長時間保育が子どもの心身発達に弊害を与えるという認識があり、それを公的制度として取り入れると、公的に奨励することにつながる恐れがあるとして、慎重な対応が必要とされた。

#### 4. 革新自治体の福祉先取り政策

このように中央の保育政策が量質ともに拡充された背景には、当時の時代状況が大きくかかわっていた。東京や大阪、京都など、全国各地で革新自治体が次々と登場し、経済成長を背景に福祉を重点政策として位置付け、「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、保育政策にも転換が見られるようになったのである。

すなわち、家族構成の変化や女性の意識変化・就労の増加により保育需要は急増していたものの、中央政府の対応はこれに追いつかず、また、フルタイムで働く親にとって切実な延長保育やゼロ歳児保育などの保育対策は不十分であった。保育政策は、元々働く女性のためスタートしたにもかかわらず、家庭保育の長所を重視した結果、開所時間が短く、まさに必要なフルタイムの労働者には、絵にかいた餅のようなものであった。そこで、1950年代から始まり、自ら保育所を作ろうという共同保育所運動は、保育需要に十分に対応できない政府に対し働きかけていたが、革新自治体が誕生し、この声を汲み取り、国に先駆けて地方自治体レベルでの保育政策の転換を図るようになったのである。

この時の東京都政を見ると、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認可外保育施設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>35</sup>、現実に求められていた需要に保育体制を合わせようとするものであった。これらの施策は、全国の地方自治体に大きな影響を及ぼしたが、反発も多かった。特に、認可外保育施設に対する助成については、「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業」への公金の支出を禁じた憲法第89条に違反すると疑問視された<sup>36</sup>。保育時間延長については、育児環境がもっと悪くなりかねないとして保育関係者から、また、保母の勤務条件が劣悪になるとして労働組合からの反発も強かった。ゼロ歳児保育に対しては、生涯にわたって重要な初期経験の時期を施設で育てられるのはよくないので、少なくともゼロ歳児は家庭で育てるべきという批判もあった。しかしながら、都政がこれらの施策を推進したのは、批判

<sup>35</sup> 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。

<sup>36</sup> これについて、保育所に欠ける子どもが保育所に入所できない場合、「その他の適切な保護」のため認可外保育施設に委託し、その委託費を支弁することになるということで、この問題は決着がつくこととなった。

の声にも一理あると認めつつも、今日の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で現実が生じている保育需要への確に答えなければならないという現実認識と現状打開への強い意志があったといえる。

## 5. 幼稚園との関係

このように保育所の整備が量・質ともに拡充されると同時に、同じく3歳から就学前の年齢までの幼児を対象とする保育所や幼稚園のあり方についても議論がなされた。「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」という文部省の諮問に応え、1969年中央教育審議会(以下、中教審)はその中間報告の中で、現行の二元的制度が実態の混乱を助長しているとし、両制度の合理的な調整が必要であるとまとめた。そして1970年には、「初等・中等教育の改革に関する基本構想試案」を発表し、幼稚園として条件を具備した保育所に対しては、幼稚園としての地位をあわせ付与する方法を検討し、保育所の一部分に幼稚園との二枚看板を認めることを提案した。

これに対し、保育所が幼稚園よりも一段低いものという印象を与えるとして、保育関係者から非難が出た。なお、中児審の設置した保育対策特別部会も答申を発表し、保育所と幼稚園とはその目的や機能を異にする施設と反論した。また1971年に行われた意見具申においては、保育所の独自の機能を前提した上で、保育所における教育機能を充実させることが肝心であり、そのため保育所の設備の改善や保母の資格を専門職にふさわしいように確立する必要があるとした。

## 6. 小括

この時期には、右方上がりの経済成長による豊富な財政力を背景に、政策の方向は、従来の経済成長一辺倒から脱却し、国民福祉を最優先させていく福祉国家志向へと転換された。高度経済成長の裏側で所得格差の問題や、公害問題、環境問題などが出現し、革新自治体が次々と誕生し、福祉先取り政策が行われた。

そこで、前期の保育需要を抑制する保育政策でも抑え切れなかった保育需要が、劣悪な認可外保育施設として存在する中で、保育所の増設を求めた保育運動が活発に行われ、この要求に対応し、保育所は量・質ともに拡充された。つまり、働く母親の権利擁護として保育所が急激に整備されるとともに、質的にも多様な保育サービスが行われた。「保育所緊急整備5ヵ年計画」や第二次「保育所緊急整備5ヵ年計画」により、保育所は全国的な拡散を遂げるようになり、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。また、都市部で共働きの核家族の増加や就労形態の多様化等により、保育制度と実際の保育ニーズがマッチしないことから、ゼロ歳児保育、保育時間延長、認可外保育施設対策などが行われた。

このような保育施設の整備は、保育所の拡充を要求する社会の声に対し、女性の労働力の確保という必要性もあったが、経済成長に伴う膨大な財源の後押しがあったからこそ実現できたといえる。

当時、行政には、母親の愛情に満ちた家庭保育が最善と認めつつも、一定の母親像を強調する方向性はなく、一時的に家族神話は影を潜むようになった。その意味では、保育政策を規定しているのは保育理念ではなく、財源の余地である。「家族神話」は、財源が乏しいときに、便宜的に持ち出される正当化事由にすぎないといえる。

なお、幼稚園との関係を見ると、中教審は両制度の合理的な調整が必要であるとし、保育所の一部分に幼稚園との二枚看板を認めることを提案したが、保育所側は、これは幼稚園優位化による一元化であるとして受け入れず、保育所における教育的機能の充実を図るようになった。両当事者間の力関係を背景とした損得勘定の帰結であるといえる。

#### 第4節 保育体制の再考期（1975年～1989年）

##### 1. 時代の状況

高齢化社会の到来が現実味を帯びる中で、出生率も低下したが、少子化についてはまだ楽観的な予測もあって、特段の対策を講ずるほどには至らなかった。また、核家族の比率は頭打ちになっており、単独世帯も増加した。一方、女性の就労はますます増加するとともに、その労働形態も多様化し、特に、育児がある程度一段落した中高年女性を中心に、パートタイムなどの就労も増加した。

ところが、1973年末に起こった石油危機による経済低成長によって、1975年「福祉見直し論」が提起され、前期の高度経済成長期の福祉国家で進められた公的責任や公的保障の代わりに、日本の「よさと強み」を生かそうとする「日本型福祉社会論」が提唱された<sup>37</sup>。つまり、社会保障の受け皿として家族をみなし、介護や育児を家族に、おおむね女性に背負わせることにより、社会保障への需要を抑制するということであった。なお、前期の革新自治体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「バラマキ福祉」という批判を受けながら、その時代の終焉を告げた。

なお、1975年は、国連が宣言した「国際婦人年」(International Year of the Women)にあたり、メキシコで国際婦人年世界会議が開催され、「メキシコ宣言」や「世界会議報告」が採択された。「メキシコ宣言」は、伝統的な夫婦それぞれの役割を、状況の変化に応じ、絶えず再検討、再評価する必要があり、男性も家事や育児を分担すべきであるとし、女性問題の解決のためには伝統的な性別役割分業の変革が必要であることを明らかにした。また、1975年の国連総会では、1976年から10年を「国連婦人の10年」とし、世界規模で女性問題へ取り組むようになった。1979年には「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が国連総会で採択された。

<sup>37</sup> これに対して、伊藤は日本特有の考え方ではなく、福祉国家体制を批判し小さい政府を目指すことで、伝統的な性別役割分業や家族モデルに基づいた「ニューライト」の主流と一致するという。伊藤周平「福祉国家とニューライト」『大原社会問題研究所雑誌』435号、1995、17～18頁。

これを受け、日本においても、総理府内に「婦人問題企画推進本部」が設置され、1977年「婦人の十年国内行動計画」が策定されるに至った。

## 2. 家族神話の再登場と認可外保育施設の問題

前述したように、景気低迷により提起された「福祉見直し論」や「日本型福祉社会論」に沿って、1978年に出された厚生白書は、欧米諸国に比べ高い日本の3世代同居率を「福祉の含み資産」として高く評価し、日本特有の3世代同居が世代間の相互援助により安定したライフサイクルをなしているとの認識から、社会保障の受け皿として家族をみなしている<sup>38</sup>。つまり、経済低成長を背景に、すでに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したのである。

なお、この時期には、前期の福祉社会ではその影を潜めていた家族神話が、財政危機の中で、再び前面に浮かび上がることになった。育児や介護を社会化するのではなく、家族が担うべきとされた時代の流れは、必然的に保育所の保育にも批判的な視線が向けられ、保育所に子どもを預ける母親は生まれつきの母性を放棄したかのように映り、保育政策をめぐる、様々な議論がなされるようになった。

1979年、自民党幼児問題調査会が発表した、乳幼児の保育に関する基本構想では、家庭保育の充実、幼稚園と保育所の二元行政の解消などが指摘されたが、その中で、生計維持に別に問題がないのに、就労している母親に対する反感を露わにし、乳児保育の否定とも受け取れる考え方を示した<sup>39</sup>。そして、3歳以下の乳幼児についての家庭保育を強調し、4・5歳児を対象とする保育制度の一元化を提案した。これは、保育所側の猛反発を買い、立法化の動きは中止に追い込まれたものの、保育所と幼稚園それぞれの立場から一元化問題の理論的な研究に入るきっかけとなった<sup>40</sup>。

しかし、このような女性就労に対する冷たい視線とは裏腹に、現実には女性就労は増加するばかりであって、保育需要の増加もとまらなかった。そこで、この増え続ける保育需要を汲み取って、営利を目的に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することとなった。だが、このベビーホテルは、認可外保育施設であったため、その安全面や劣悪な環境が明らかになったにもかかわらず、その実態や保育内容については放任状態であった。

こうする中で、ベビーホテルで子どもの死亡事件が相次いで発生し、大きな社会問題として取り上げられるようになった。そして、環境の劣悪なベビーホテルの増加の背景として、増加一方である保育需要に対し、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。また、中児審もベビーホテルの増加の背景にある保育行政の欠陥として、第一に、ゼロ歳児保育、とりわけ産休明

<sup>38</sup> 原田純孝「日本型福祉社会論の家族像」『転換期の福祉国家』東京大学出版会、1988、302～392。

<sup>39</sup> 池田・友松(1997)、297～300頁。

<sup>40</sup> 東京都社会福祉協議会保育部会『戦後の保育所・幼稚園の歩み』1985、4頁。

け保育が足りないこと、第二に、保育時間が短くて定職勤務者の利用が困難なこと、第三に、入所期間が決まっていて急な必要による入所ができないこと、第四に、入所基準が厳しいことなどを指摘した。

そこで、厚生省はベビーホテルへの実態点検を実施し、緊急指導を行った。また、この問題は国会でも取り上げられ、集中議論された末、法やその施行規則の一部を改正し、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、停止・閉鎖の権限などを設けることになった。なお、保育所の認可基準に比べると低いものの、10人以上の子どもを預かる認可外保育施設が満たすべき最小限の基準を設けた。

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、保育所の受け入れ体制の整備を進めるようになった。だが、こうした施策を実施する施設も限られたこと、利用者のニーズに必ずしも合わないこと、それを裏付ける財政的保障も十分ではなかったことなどから、ベビーホテルなどの認可外保育施設への需要はそれほど減少しなかったのも実情であった。

この保育需要の増加の背景には、当時、女性の労働力を必要とする労働市場の状況もあった。そこで、母親による家庭保育を求めて、女性就労に否定的だった1970年代までの論調は、1980年代に入り、次第に弱まった。なお、働く女性への配慮から、これまで例外的に認められた乳児保育の要件が徐々に緩和され、1989年からはすべての所得階層が利用できるようになった。このような保育政策の変容には、理念レベルでは、国際婦人年の宣言などの国際的動向も関連しており、日本国内の理念に関する環境要因だけでなく、国際的要因も環境要因の一つとして影響を与えているのが分かる。また、実態レベルでは、労働市場や認可外保育サービス市場という、経済市場における需給の顕在化が政策を後押ししている。

このように、1980年代には社会が必要とする女性労働力の確保という視点から、育児を社会的に支援しようという考え方が徐々に芽生えたが、出生率の低下が社会的に危機感を抱くほどではなかったこと、家族を福祉の受け皿としてみならず日本型福祉社会論の影響が強かったため、まだ育児の社会化、政府による公的な育児支援を打ち出すには至らなかった。だが、乳児は可能な限り家庭で保育すべきとの認識とともに、家庭だけでは得られない社会性を養う集団生活体験の場としての保育所の役割をも評価するようになった。

### 3. 保育政策における受益者負担と公私役割分担の議論

前述したように、この時期にはあらゆる分野において政策転換が迫られ、福祉見直し論が浮上するが、1981年の第2次臨調の発足を機に「小さな政府」を目指して、経済効率優先、民間活力の導入、地方分権を掲げた行革路線が活発になる。そして福祉政策の全領域にわたって見直しが行われ、受益者負担や民間活力の活用という観点から保育所の制度にも厳しい視線が向けられた。



そして、保育所と幼稚園の補助金の比較、公立保育所と民間保育所との経費比較が行われるとともに、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た。

1985年に発表された大蔵省の報告書「財政支出の構造的変化」においては、公共サービスは受ける受益と負担の関係が明白でなく、目に見えない隠れた補助金が必ず介在しているが、サービスを受ける側はコスト意識が薄く、その恩恵を意識していないと指摘する。そして、公共部門の拡大は、この隠れた補助金の拡大につながる事が多く、その例として保育サービスを上げている<sup>41</sup>。すなわち、保育サービスにかかる莫大な公費は、隠れた補助金の存在であり、これは保育サービスに対する過大な需要を誘発し、保育所利用の増加につながっているというのである。

また、1981年に行われた行政管理庁の調査報告書<sup>42</sup>では、この保育所の隠れた補助金の存在は、費用の自己負担分が低いので私立保育所が成り立たなく、民間活力を生かせないこと、また、保育所利用者の多くは低所得層ではなく所得税課税世帯であるのに、これらの保育料を肩代わりするのは不公平であると批判した。さらに、保育サービスに対する公私の役割分担について、公的部門は保育サービスの提供から撤退し、多様な形の私立保育所の許認可や監督機能にとどまること、ただし、低所得者などには保育切符の配布などの形で補助すればよい、と提案している。

背景には、入所基準「保育に欠ける」というのは、低所得者で親が働かなければならないとイメージが強く、1960年代には利用者の大半が生活保護世帯や所得税非課税世帯であったのに対し、1975年から所得税課税世帯が多くなり、1985年には70%以上になっている状況がある。これは高度経済成長時代を通じ、社会全体が豊かになるにつれ、保育所を利用する親の所得も増加したことを物語っており、「保育に欠ける」としても必ずしも低所得であることを意味することではなくなった。そこで、豊かな家庭はその受ける受益と見合うだけの保育料を負担すべきという「受益者負担の原則」につながる根拠となったのである。

一方、保育所制度をめぐる議論は、もう一つあった。1987年に福祉関係三審議会合同企画分科会は、公的部門の提供する公共サービスは、国民の切実なニーズであって低所得者向けや民間サービスの供給が十分でないものに限るとし、それ以外の多様なサービスは民間にゆだねるべきであり、公的に提供されるのが望ましい場合においても民間の創造性・効率性を生かす民間委託を考えるべきだとした。また、保育所など住民の身近に設置されている施設に地域の福祉センター的機能を付与するなど、在宅福祉サービスを一層進めていくことが提案された<sup>43</sup>。

表2-2 保育所入所児童世帯の課税区分別構成比

年度	生活保護世帯	所得税非課税世帯	所得税課税世帯
1960年	5.6	74.7	19.7
1965年	3.7	73.3	23.0
1970年	2.5	66.5	31.0

<sup>41</sup> 1979年行政管理庁が行った保育所運営費の費用負担に関する調査によると、児童1人当たりの保育所運営費のうち、保護者が負担したのは約20%に過ぎなく、残り80%を国と地方自治体が負担していた。

<sup>42</sup> 行政管理庁行政監察局監修『行政監察月報』267、1981。

<sup>43</sup> 厚生省編『厚生白書』1991、28頁。

1975年	1.7	35.5	62.8
1980年	1.7	34.8	63.5
1985年	2.1	25.7	72.2

出所：厚生省児童家庭局編『利用しやすい保育所をめざして 保育問題検討会報告書』1994

#### 4. 保育所措置費の中央地方の役割分担

1947年の法成立とともに保育所運営費の国庫補助が始まったが、その負担割合は8/10であった。以後、変わらなかったこの国庫負担率も、「小さい政府」をめざす行財政改革の流れの中で変化が迫られた。つまり、1983年の第二次臨時行政調査会の第五次答申などで、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、「補助金の整理合理化は、地方公共団体の自主性、自立性の尊重につながるものであるとともに、事業主体である地方公共団体の行財政の合理化、効率化にも資するものである」との意見とともに、「国の補助金等臨時特例等に関する法律(いわゆる補助金一括削減法)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。このような大幅な補助金の引き下げに対し、地方自治体や保育関係団体から強い反対があったが<sup>44</sup>、削減分は別の方法で補填するという条件付で実施にこぎつくようになった。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」が再び成立され、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、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、集権的福祉行政ではうまく応えられなくなった事実もあった<sup>45</sup>。

この国庫補助金の削減は、福祉への「民間活力」の導入と「受益者負担」という名の下で進められ、国の保育所予算の大幅な減少と、その代わり、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。

表2-3 保育所運営費における国と地方自治体の負担割合

	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

表2-4 国の保育所措置費予算の推移

<sup>44</sup> たとえば、全国私立保育園連盟は、財源を地方へ移譲することなしに単に国の負担を地方負担に転嫁することは、保育の水準の低下をもたらすので反対すると非難している。全国私立保育園連盟編『保育所問題資料集』1986、37～40頁。

<sup>45</sup> 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996、22頁参照。

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
措置費予算 (億円)	2894	2798	2755	2708	2439	1853	1894	1941	2024	2112
前年度 対比増減	34	96	43	47	269	586	41	47	83	88
一般会計に 占める割合	△ 0.61	△ 0.56	△ 0.54	△ 0.53	△ 0.46	△ 0.34	△ 0.35	△ 0.34	△ 0.33	△ 0.31

この費用負担の見直しとあわせて、市町村長への機関委任事務だった保育所の入所措置権限が、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。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、議会の議決が必要になるのが、両事務の主な差である。そこで、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が団体委任事務化されたのは、その分、自治権の拡大につながるとされた<sup>46</sup>。しかしながら、財政措置を伴わない団体委任事務化は、地域格差の拡大と保育水準の低下を招く恐れがあり、社会福祉における国家責任原則、公費負担原則の後退であるという声もあった。

## 5. 小括

全世界的に訪れた景気低迷により、財政支出の削減を余儀なく迫られたこの時期は、民間活力と市場原理に委ねる「小さな政府」志向論が登場した。なお、福祉の領域においても、「福祉見直し論」や「日本型福祉社会論」が提起され、家族責任や私的扶養を便宜的に強調することで、公的責任に伴う財政負担を軽減しようとした。

そこで、このような財政状況をにらみつつ、非低所得者層からの保育需要が増えているという社会環境の変化に対し、保育政策をめぐっても、様々な議論や実際の変容があった。保育所と幼稚園の補助金の比較と、幼保一元化への提案、公立保育所と民間保育所の経費比較などを通じた、隠れた補助金と受益者負担の議論、公私役割分担の問題などの議論が活発に行われ、保育政策は保育所への需要を抑制するとともに、所得階層間の適正負担を再構築する方向へ転じた。なお、保育所への措置事務が機関委任事務から団体委任事務に変わるとともに、国庫補助割合も、従来の8/10から5/10に引き下げられた。

ところで、既存の保育所が提供しきれない保育サービスへの要求から、ベビーホテルなどの認可外保育施設が増加したが、そこで発生した乳児死亡事件を境に、認可外保育施設に対する行

<sup>46</sup> これに対し、久世は、実際の地方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。久世公典『地方自治制度』3次改訂版 学陽書房、1996、106～109頁。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。

政の指導監督の権限も設けられるとともに、延長保育や夜間保育を重点施策として実施するなど、既存保育所の受け入れ態勢が見直された。本来ならば、潜在需要の存在は市場の成立の可能性を意味した筈であるが、公費負担行政サービスと見る立場からも、保育サービス自体を抑制したいという立場からも、正面から、保育サービス市場の発達を位置づけることはなかった。

一方、1976年からは、国連総会で決定した「国連婦人の10年」に当たり、この国際的動向も、保育政策において影響を及ぼしかねない状況であった。また経済実態でも、女性の労働力を必要とする労働市場の状況が存在した。これらを背景に、母親の家庭保育が重視されるベクトルがある一方で、女性の主体的な選択による労働を保障する方向性や、育児を社会的に支援しようという考え方も徐々に芽生えることになった。

## 第5節 保育体制の流動期（1990年～現在）

この時期は、いわゆる「1.57ショック」から始まった少子高齢化社会と、長引く景気低迷に対応するための対策が講じられるようになった。つまり、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を、抜本的に再構築しなければならないという必要性に迫られているのである。

この時期に関しては、章を改め、第三章において詳しく取り扱うこととする。

## 第三章 日本における保育制度の現況と課題

1990年から現在に至るこの時期は、「1.57ショック」から始まることになるが、少子高齢化が急激に進み、人口減社会への突入が予想されている。一方、バブル経済の崩壊で訪れた厳しい財政状況と相まって、近年、日本社会は両方面における低成長時代を迎えることになった。そこで、これまで右肩上がりの社会を前提にして構築してきた社会システムを、その根本から再構築しなければならないという考え方から、現在、様々な領域における構造改革が行われている。省庁再編成、地方分権改革、民営化、社会保障構造改革、少子化対策等がそれである。

近年、地方分権や民営化という大きな構造改革の流れの中で、子育てと関連する政策にも改革が求められている。つまり、少子化をくい止めるとともに、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も、仕事と育児の両立ができるよう少子化対策が推進され、子育ての社会化・共同化・男女協力の社会環境の構築が迫られている。

このような少子化対策の中で、保育所ないしは保育サービスはその中心的役割を果たすことが期待されており、保育政策のあり方をめぐっても抜本的改革が求められている。すでに、公立保育所運営費の一般財源化や参入規制の緩和、入所措置から入所契約への変更などがなされており、保一元化の議論や総合施設構想、入所制限の緩和、保育料の均一化などに対する議論が次々と出されている。

そこで、このような保育制度をめぐる現在の動きを踏まえ、この章では、保育制度の現況を考察することにし、制度の仕組みや構造分析を通じ、社会環境からの要求とそれに対する行政の対応、社会の要求と対応のズレなどを究明することによって、制度の再構築が迫られている保育制度の今後のあり方を探ることとする。

## 第1節 保育政策を取り巻く動き

### 1. 働く女性の状況

日本における女性の労働力率<sup>47</sup>は、次の図で見ると、上昇傾向にある。しかし、女性の年齢階級別にみると、ドイツ、フランスなどの西洋諸国とは違い、30～34歳層を底とする「M字型」カーブを描いている。依然として子育て期に就業を一時中断する女性が多く、育児が終わると再就職する女性が多いのがわかる。しかしながら、女性の就業希望者を含む潜在的労働力率をみると、「M字型」カーブの底は上昇し、先進諸国の労働力率である「逆U字型」カーブに近づいている。これを踏まえると、日本の女性も、子育て期にも就業継続を希望する者は多いが、実際には就業できないという状態であり、女性の就業意欲と現実の乖離を物語っていると考えられる。

2002年に、厚生労働省が発表した「働く女性の実情」を見ると、女性の労働力率は49.2%となり、前年に引き続き低下しているものの、15～59歳層の労働力率は62.2%と、前年比0.6ポイント上昇している。男性雇用者が減少する中で、このように女性雇用者は増加しており、雇用者総数に占める女性の割合は40.4%と、過去最高を記録している。

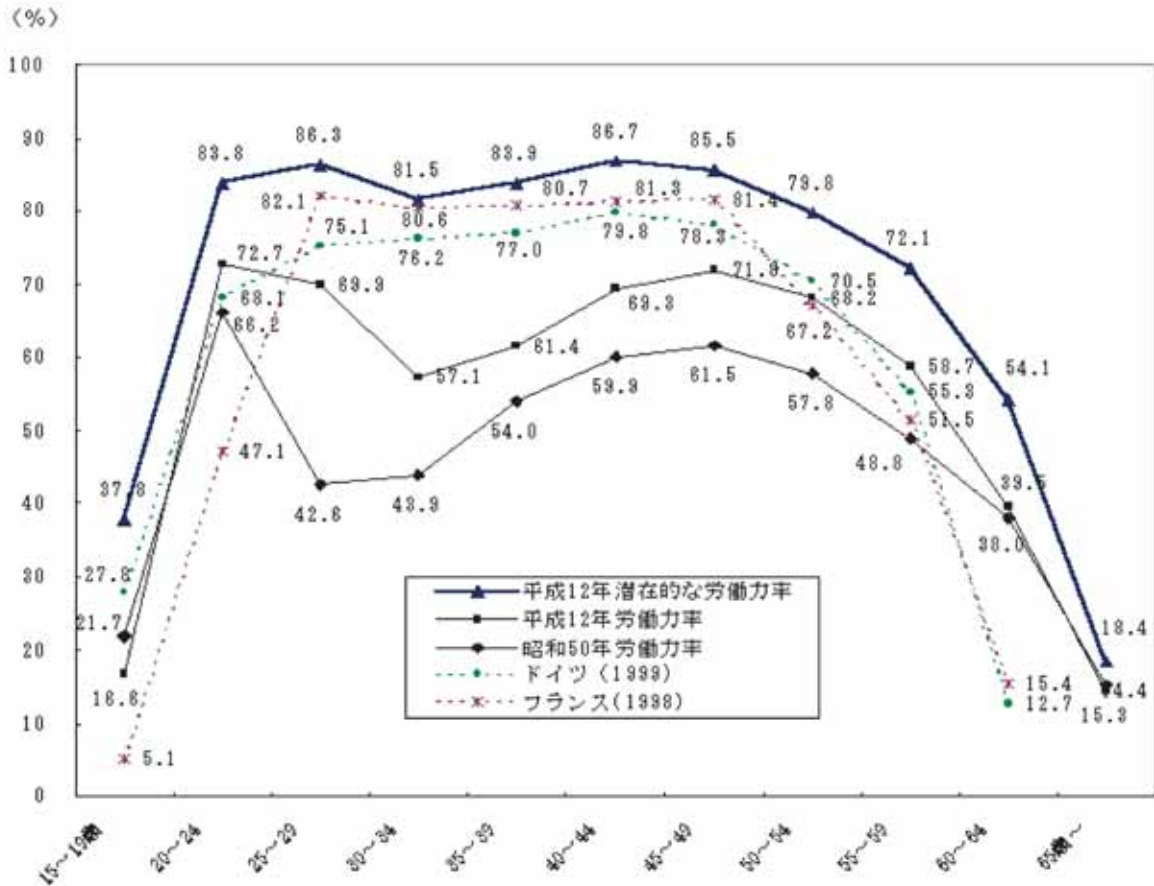
なお、1975年から現在にかけて、M字型カーブを特徴づける25～39歳層の女性の結婚、出産、就業の変化をみると、まず、25～29歳層では、未婚化が進んだことや子どものいない既婚者世帯が増えたことから労働力率は大きく上昇した。M字型カーブの底になっている30～34歳層の労働力率は、近年上昇し続け、その底が浅くなりつつある。35～39歳層では、再び労働市場に参加し

<sup>47</sup> 労働力率は、15歳以上人口に占める労働力人口の割合。なお、潜在的な労働力率は、15歳以上人口に占める労働力率と非労働力のうち就労希望者をいう。



始めているものの、子育てとの両立が容易になるよう非正規労働者となる場合が多い。つまり、女性の働き方として「再就職」は理想・現実ともに多いが、再就職時に当たっては、その7割がパートタイムなどの非正規労働者となり、女性の労働が周辺にとどまっていることが分かる。

図3-1 女性の年齢階級別労働力率と潜在的労働力率



出所:厚生労働省ホームページ

注:総務省統計局「労働力調査」、潜在的な労働力率は総務省統計局「労働力調査特別調査」

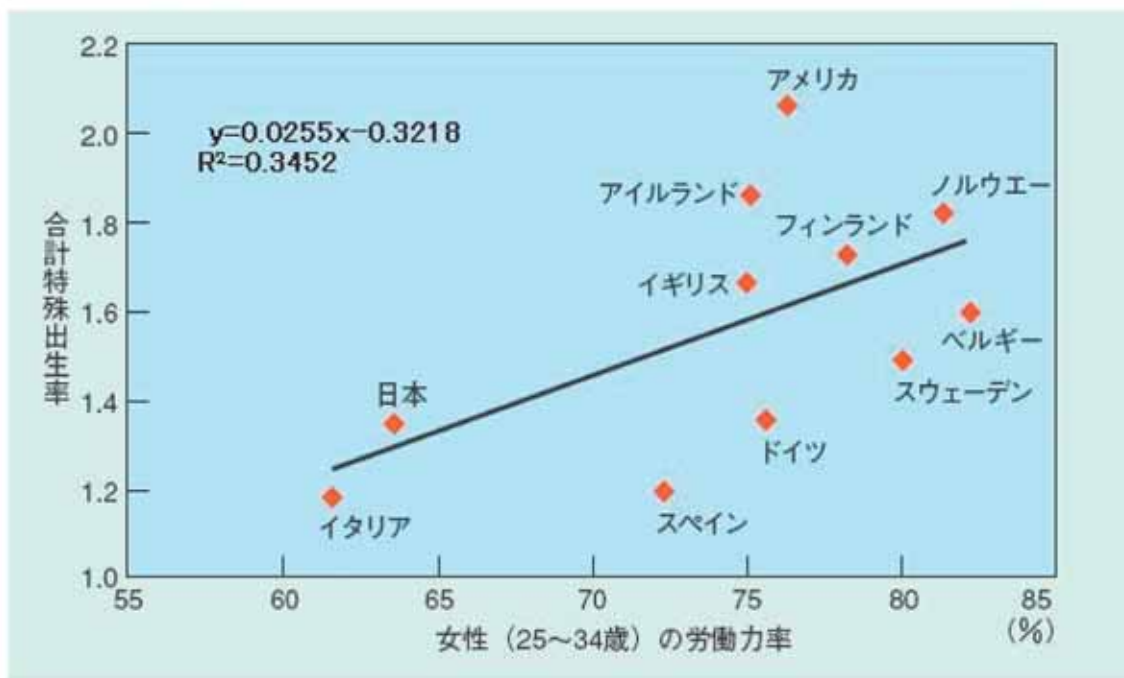
ドイツ及びフランスは、ILO「Year Book of Labour Statistics」

なお、男女間の賃金格差を見ると、これは諸外国でも共通にみられる問題であるが、日本の場合、その格差は65.4と、諸外国に比べても大きい。この原因は、「職階」と「勤続年数」が最も大きいとされており、女性のM字型カーブの働き方が横たわっていると考えられる。

次に、女性が職業をもつことについての女性の考え方をみる。内閣府の実施した調査によると、「子どもができて続ける方がよい」と答える人の割合は、1982年の18%から2002年には41%に増加している。また、「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業を持つ方がよい」とする再就職パターンの割合は、43.5%から40.9%に少し減ったものの、その比率が際立って高い<sup>48</sup>。

<sup>48</sup> 内閣府が2002年実施した「男女共同参画社会に関する世論調査」。

図3-2 女性(25～34歳)の労働力率と出生率の国際比較



出所:ILO, Yearbook of Labour Statistics 2000, Council of Europe, Recent demographic developments in Europe 2000, CDC, DHHS, National Vital Statistics Reports, April 17, 2001  
厚生労働省「人口動態統計」

このような女性の働き方の背景には、「性別役割分業意識」があると思われる。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を基本とし、「男は仕事、女は家事と育児」という伝統的な価値観が根強いのである。価値観・理念と経済実態の乖離が、日本の保育政策を規定する大きな環境要因である。

ところが、近年、少子高齢化が進み、将来の社会を支える労働力の不足や公的年金制度などの社会保障制度の破綻が懸念されている。この将来の人手不足への対策としては、女性や外国人労働者などの活用が必要であるとの議論が見られるが、国民情緒上、外国人労働者の受け入れには慎重論があり、女性の労働力化にその重点がおかれると考えられる。

この女性労働力の確保ということを考える際、最近、女性の就労と出生率の間の関連性が取り上げられている。つまり、通常、女性の就労が進めば、子どもの出生率が低くなると考える傾向があったが、先進諸国の場合、女性の労働力率が高い国ほど、出生率も高いとされる<sup>49</sup>。なお、日本でも、出生率は地域的にばらつきがあるが、平均初婚年齢が低い地域ほど、消費者物価指数が低い地域ほど、教育費が低い地域ほど、そして、子育て期の30～39歳女性の働く割合が高い地域ほど、

<sup>49</sup> 阿藤誠『現代人口学』日本評論社、2000、202頁。これに対して、赤川学は、『子どもが減って何が悪いか！』（ちくま新書、2004）で、このデータが極めて恣意的に選ばれたと、真正面から批判している。赤川学『子どもが減って何が悪いか！』ちくま新書、2004。

出生率は高い<sup>50</sup>。

これと関連した調査として、2002年にこども未来財団の「子育てに関する意識調査」がある。それによると、子育て中の女性のうち、子育ての負担感が大きいと答えたのは、専業主婦 43.4%に対して、共働き女性は 31.8%と、共働き女性の方が子育てに対する負担感が少ないという調査結果が出た。これは、仕事を持つ女性は、保育所の利用、夫や親などの育児支援を受けられ、育児への負担感が相対的に少ないのに対し、専業主婦の場合は、子育てはもっぱら自分の仕事とみなされ、他の育児支援がほとんど受けられないので、24時間子どもの世話を追われ育児への負担感が大きいと考えられる。

以上を踏まえると、女性の労働力化を進めることは、近い将来の労働力不足を補うことと同時に、少子化を食い止める二重の役割があるともいえる。もともと、後者は、前者の経済実態から来る政策転換を、理念レベルで正当化するための、便宜的な理屈であろう。いずれにせよ、固定的な役割分業意識から脱却し、家庭や職場で男女がともに仕事と子育ての両立ができるよう、育児の社会化・共同化・夫の育児参加という社会環境の整備が求められており、保育サービスの充実はこの少子化対策の根幹を占めている。

## 2. 少子・高齢化社会と人口減社会の到来

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2000年時点でおおよそ1億2693万人であるが、少子化現象を背景に、2006年の1億2774万人をピークとして減少に転じ、2050年にはおおよそ1億人、2100年にはおおよそ6400万人にまで将来人口が減少すると見込まれている。人口減社会の幕開けである。

この人口減社会の裏側にあるのは、「1.57ショック」に端的に現れる少子化の現象である。この少子化<sup>51</sup>は、1970年台半ばから始まったが、これまでは解決を要する社会問題として捉えることはなかった。しかしながら、1989年の合計特殊出生率<sup>52</sup>が、迷信の影響でもっとも低かったといわれる丙午年(1966年)の1.58を下回り、1.57まで落ち込んだことから、この少子化は、高齢化とセットとなって、高齢社会を支える将来の働き手の不足を招き、社会の根幹を揺るがしかねないといわれ、早急な対応が迫られるようになった。そこで、以後、国をあげて少子化対策が進められているものの、この少子化は、2003年には1.29にまで落ち込み、一向に変わる気配もない。おそらく、少子化は保育政策その他の政策的対応では、対処できない課題なのであろう。

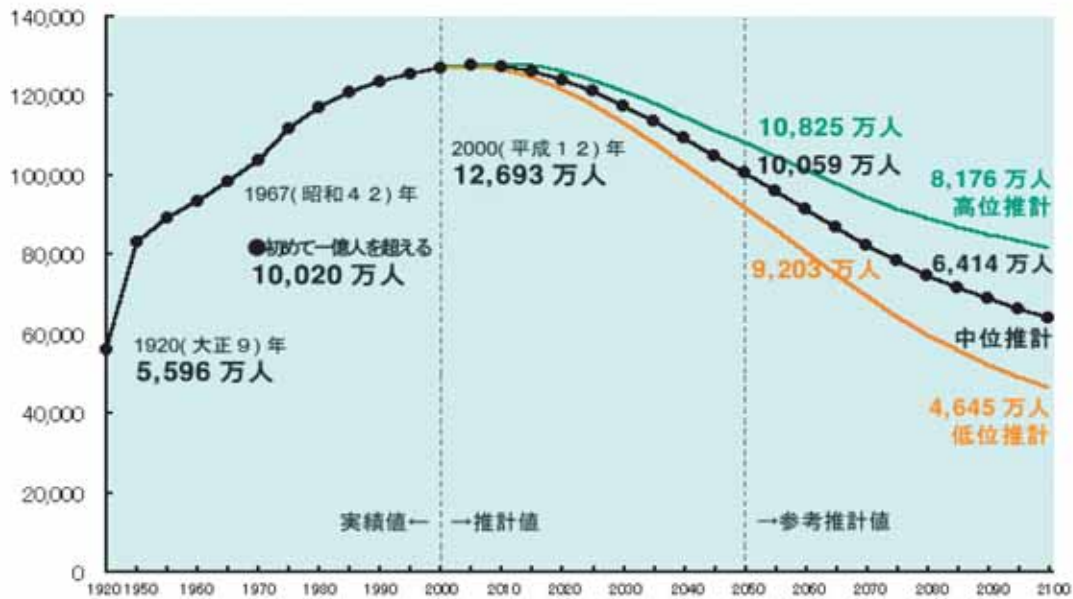
### 図3-3 日本における総人口の見通し

<sup>50</sup> 日本経済新聞 2004.11.9、7面、「少子化、女性働くと高い出生率」。

<sup>51</sup> 少子化は、単に出生率低下を意味するだけでなく、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指す。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』であった。

<sup>52</sup> 合計特殊出生率(Total Fertility Rate: TFR)は、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を指す。通常、出生率水準を表す指標として使われる。





出所: 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ「日本の将来推計人口(平成14年年1月推計)」

この出生率の低下をもたらす要因は、大きく分けると二つある。第一に、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、第二に、結婚した夫婦の出生力の低下である。

まず、結婚や家族に対する意識の変化により、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、結婚は選択的事柄になったことがあげられる。そして、20歳代から30歳代にかけての未婚化が著しく進み、特に、女性20代後半では1970～2000年の間に未婚率は18%から54%へと3倍に増え、男性30代前半では同じ時期に12%から43%へと3.6倍になっている。また、平均初婚年齢をみると、1970年に男性26.9、女性24.2だったのに、2003年には男性29.1、女性27.4歳まで上昇している。なお、近年では、この晩婚化が生涯結婚しない非婚化につながる傾向が見られるので、今後も、出生率の低下はさらに進むと予想されている。

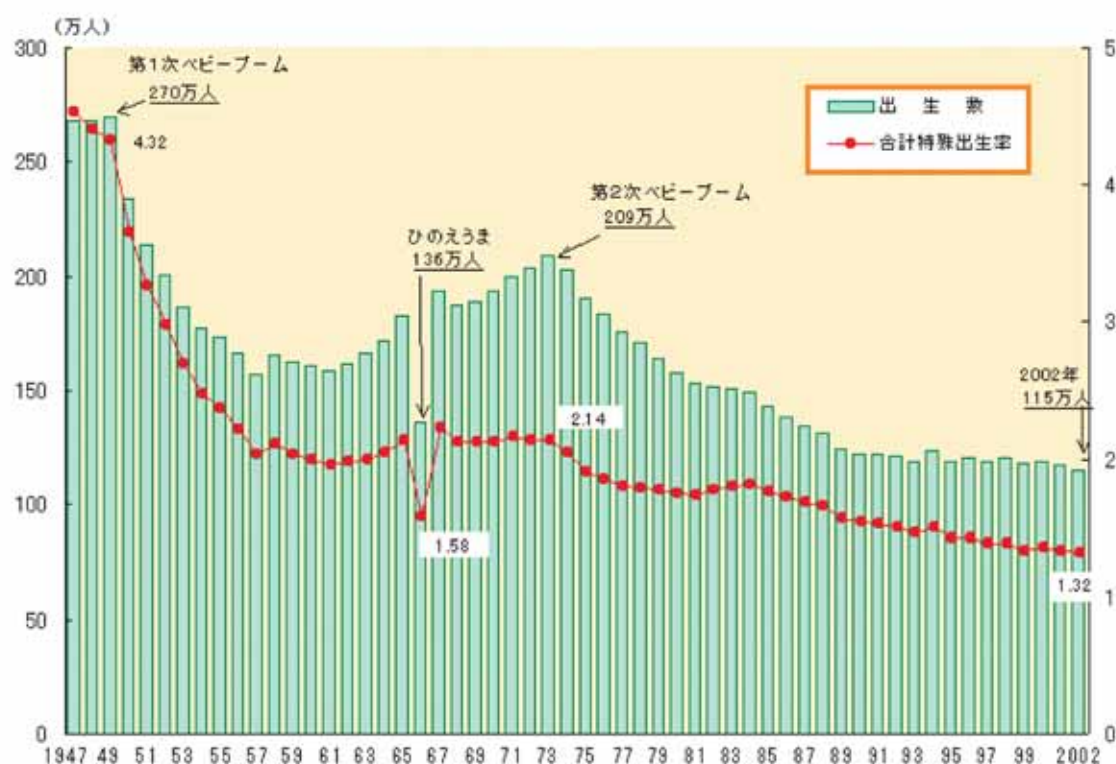
次に、結婚した夫婦の出生力そのものの低下がある。これまで出生率の低下は主に未婚率の上昇や晩婚化によるものとされたが、1990年代以降、結婚した夫婦の生む子供数の減少という新たな傾向が見られるようになった。つまり、従来は結婚した一夫婦あたりの出生力は2.05前後で安定していたが、2002年には32歳の妻の子ども数は1.77人と推計されている。だが、各種調査によると、理想的な子ども数としておよそ3人、実際に持てる数は2人までと答えた人が約半数以上である。予定する子どもの数が希望よりも少ない理由としては、子育てや教育にお金がかかるという経済的理由がトップに上がっている。

このような結婚した夫婦の出生力の低下の背景には、現代社会の産業化や核家族化により、かつては親族や近隣から得られた育児支援や知恵が得られないという家庭の養育力の低下がある<sup>53</sup>。

<sup>53</sup> 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

なお、子育ての経済的・精神的負担が大きいこと、女性の社会活動の増加や仕事と子育ての両立が難しい家庭・社会・職場環境などが考えられる。また、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も大きな理由として上がっている。より端的に言えば、子供を持つことが損得勘定に合わないからである。共働きにせよ、そうでないにせよ、夫婦二人だけで暮らすことが、色々な意味で合理的なのである。

図3-4 出生数及び合計特殊出生率の推移



出所:厚生労働省大臣官房統計情報部「人口動態統計」

表3-1 世代別に見た夫婦の子ども数

世代	推計時点での夫婦の最終的な子ども数の見通し
1950 年生まれ(52 歳)	2.15
1955 年生まれ(47 歳)	2.14
1960 年生まれ(42 歳)	2.05
1965 年生まれ(37 歳)	1.88

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。



1970 年生まれ(32 歳)	1.77
-----------------	------

出所:国立社会保障・人口問題研究所『ゼミナール日本の人口問題』、2002

表3-2 平均理想子ども数と平均予定子ども数

	第7回 (1977)	第8回 (1982)	第9回 (1987)	第10回 (1992)	第11回 (1997)	第12回 (2002)
平均理想子ども数	2.61	2.62	2.67	2.64	2.53	2.56
平均予定子ども数	2.17	2.20	2.23	2.19	2.17	2.13

出所:国立社会保障・人口問題研究所、12回出生動向基本調査「結婚と出産に関する全国調査」

注:予定子ども数=現在子ども数+追加予定子ども数

各回調査とも初婚同士で妻の年齢50歳未満の夫婦を対象として計算。

ところが、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<sup>54</sup>。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、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。

この高齢化が近年急激に進んでいる原因は次のようなことがあげられる。第一に、寿命の伸びである。平均寿命は、2002年時点で、男性77.71歳、女性84.62歳と、世界第一位である<sup>55</sup>。また、2002年の将来人口推計によると、将来も平均寿命は伸び続け、2050年には男性80.95歳、女性89.22歳になると推測され、さらに高齢化は進むと考えられる。第二に、ベビーブーム時代に生まれた、特に1947～1949年生まれの団塊世代が2012～2014年に、さらに2040年ごろには団塊ジュニア世代が高齢期を迎えることがある。第三に、出生率の低下による総人口の減少があげられる。

このような少子高齢化は、先進諸国でも共通するものであるが、日本の場合は、そのスピードが極めて速く、そ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減少と消費市場の縮小による経済成長を制約する一方、年金や医療、介護などの社会保障費が増加し、国民の負担が増大されると懸念される。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ばらつきがあり、都市部に若年層を取られた過疎地域には高齢者比率がさらに高いのも、厳しい対応が迫られる原因である。

### 3. 経済低成長時代と二つの分権化の流れ

日本は戦後の混沌を克服し、1950年代から高度経済成長期を迎え、先発の先進国並の社会基盤施設の整備や社会福祉に力をいれ、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。しかしながら、1990年代からバブル経済が崩壊し、本格的な景気低成長時代に入り、そこで、地方分権と民営化という二つの分権化の方向へ進んでいる。

国と地方の財政状況は、景気低迷による税収の減少とともに、これまでの積極財政で膨張してき

<sup>54</sup> 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。

<sup>55</sup> 国連の推定による1995～2000年の世界平均寿命は男性62.9歳、女性67.1歳であり、長寿国であるフランスも男性74.2歳、女性82.0歳という。国立社会保障・人口問題研究所編(2002)、20頁。

た社会福祉費や公共事業費のため、ここ数年、深刻さを増している。2000年度の歳入と歳出の関係を見ると、国・地方全体で税収 88.3 兆円に対し歳出はなんと 159.0 兆円というアンバランスになっている。この歳入と歳出の差額 70.7 兆円は、国債や地方債の発行によって賄われ、なお、その公債残高は 649 兆円に達している。このように国・地方の財政はきわめて厳しい状態であり、また、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、高齢者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、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、最終支出ベースで、国と地方の比率が概ね 2:3 となっているのに対し、国民が負担する租税収入の配分においては 3:2 と逆転しており、国と地方の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収入の割合は 3 割強に過ぎず、残り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される。この配分の過程で国が地方をコントロールし、地方自治が制約されるとともに、地域における受益と負担の関係が希薄化され、歳出増に抑止力が働きにくいとの指摘がある<sup>56</sup>。

そこで、すでにある程度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年地方分権一括法の成立に至る一連の第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であったが、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も残されており<sup>57</sup>、これをめぐって、2001年から地方分権改革推進会議などを中心に議論がなされた。

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・自己責任を発揮できる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>58</sup>が進められている。歳出の実態に応じて最初から税源を地方自治体に移譲し、住民にとって受益と負担が明確になる地方税の比率を高めるとともに、できる限り補助金や地方交付税を減らすことである。

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

<sup>56</sup> 地方分権改革推進会議事務局編『基礎資料集』、2003。

<sup>57</sup> 新藤宗幸(2002)、71-95頁。

<sup>58</sup> 「三位一体改革」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。この背景には、国と地方の厳しい財政状態があり、地方の責任において無駄遣いをなくすとの狙いがある。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、人口に応じて地方自治体に配っている。

る。第2次大戦後に世界の主流となった福祉国家は、1970年代から始まった財政難によってその危機を迎えており、以後、イギリスのサッチャリズムに代表される新保守主義の下、小さな政府を目指した行政改革が世界的な規模で行われている。日本においても、20年に及んだ高度経済成長が行き詰まり、臨調行革から始まった改革路線は、少子高齢化をも相まって、今や全政策の基調になっている。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・質ともに膨張したが、低成長時代に突入した現在は、それに見合うように財政支出を減らすことは避けて通れない道筋になったという認識である。そこで、従来、政府が提供してきた公共サービスにも民間の参入を促し、行政の介入や規制をできる限り緩和することによって、公的部門の膨張を抑制するとともに、民間の創意や工夫を最大限に引き出す方向へ政策の重点が移っているのである。そこには、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るともいわれている<sup>59</sup>。

このような民営化により、近年、多様化しつつある国民のニーズに対して、より柔軟なサービスが提供できるとされ、社会保障システム全体に大きな転換をもたらすようになった。つまり、今日、他国に類をみない急激なテンポで進んでいる少子高齢化とも相まって、各種サービスの供給体系の再構築が急務になっており、高齢者に向けては保健・医療・福祉及び生涯学習関連のサービス相互の緊密な連携が、保育・教育関連サービスの再編成が要請されている。そこには、従来のように、政府による行政サービスの提供だけではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業を参入させ、公私協働のサービス・ネットワークの構築が必要である。

人口の都市集中などによって、各地域の格差が大きい現在、このような総合行政と公私協働の仕組みづくりは、縦割りの中央集権行政システムでは対応しきれず、できるかぎり住民に身近な地方自治体の創意工夫によるきめ細かなサービスの供給が求められている。「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。

#### 4. 社会保障構造改革

一方、元々、家族や地域住民の相互協調によって担われてきた福祉機能は、産業化と都市化が進むにつれ、家族機能の低下や地域コミュニティの崩壊に直面し、公的部門がそれを代替する役割を担う、いわゆる福祉国家が誕生した<sup>60</sup>。だが、福祉機能は、家族、地域コミュニティ、NPOなどの民間団体、企業、政府といった多元的供給主体によって役割分担できる、代替可能性の高いプログラムであることから、福祉ミックスないし福祉多元主義ともいわれている。そこで、福祉サービ

<sup>59</sup> 二宮厚美は、これからは「Made in Japan」の輸出主導ではなく、「Made by Japan」の多国籍企業型の戦略をとらざるを得なくなった大企業体制は、これまで片働き家族とワンセットにされてきた日本的経営の見直しに走ることになり、最近の構造改革はこの財界の21世紀戦略を対弁するものとしている。すなわち、小泉構造改革の背景を形成する日本経済の構造転換と大企業体制の変化が、今後ますます若い世代の共働き化を促進し、国民生活の中に新たな保育ニーズを掘り起こしてしまうとしている。二宮厚美「構造改革と保育の将来展望」『どうする日本の保育—明日の保育をきりひらくために』卓上文化、2004。

<sup>60</sup> 武智秀之「福祉政策」『講座行政学第3巻』有斐閣、1994、202～206頁。

スは、政府の独占事業ではない準公共財とされ、時代の要請により、福祉の対象範囲が変わったり、供給主体やその比重が変わったりする。

日本における社会福祉政策は、戦後、貧困・低所得者対策として出発し、1950年の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」から本格化したといわれている。以後、1960年前後からの高度経済成長を追い風に、社会福祉政策の拡大・拡充が図られ、積極的に福祉国家を目指すことになる。しかし、社会福祉政策の転機といわれる、1962年の「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申及び社会保障制度の推進に関する勧告」でも、社会福祉の対象が低所得階層に限定される選別主義にとどまるとともに<sup>61</sup>、基本的に公的責任の下で実施されてきた。

ところが、近年、経済低成長により、厳しい財政状況が続く中で、急速な速度で進行している少子高齢化社会を迎え、社会保障制度にも抜本的な改革が求められている。1980年代に行われた一連の改革や1994年の「21世紀の福祉ビジョン」に続いて、1996年に出された「社会保障体制の再構築」においては、福祉の普遍主義が宣言されるとともに、社会福祉基礎構造改革では、自己決定の実現、公私の適切な役割分担、そして民間活力の利用、規制緩和への方向が提示されたのである。

言い換えれば、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時代を迎え、中央政府と地方政府という垂直の分権化と、政府と民間という水平の分権化が両方向で進められていると考えられる。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次分権改革や三位一体改革として、なお、後者は、福祉の選別主義から普遍主義への拡大であり、それは負担能力のある人も受ける福祉であるから一定の市場化(受益者負担化)が可能かつ適切であり、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

近年の急速な少子化の進展は、平均寿命の伸びによる高齢者の増加と絡んで、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して、その対策が喫緊の政策課題として登場した。

前述したように、当初、少子化の原因は、女性の晩婚化・非婚化にあるとされたが、「男は仕事、

<sup>61</sup> 田辺国昭「社会保障政策—行政」『日本経済と社会保障』(社会保険福祉協会、1995)、166—168頁。この社会保障体系においては、国民をその所得に応じた階層に分類し、各階層に応じた特の政策実施を対応させるといふ、社会保障の3層モデルとしてとらえる。第1に、国民の最低生活基準を満たさない貧困線以下の貧困層には公的扶助を、第2に、この貧困層へと転落する可能性の高い低所得者層には社会福祉政策を、第3に一般所得階層には社会保険を通じて対応するとしている。

女は家事と育児」という伝統的な性別役割意識の下、家事・育児・介護といった家族責任が女性に背負われ、結婚した夫婦の出生力そのものも低下していることが分かった。そこで、従来、政府の少子化対策において仕事と子育ての両立といっても、あくまで女性の仕事と子育ての問題であったが<sup>62</sup>、最近では、働き方そのものを変え男性も育児に積極的にかかわるなど、固定的な男女の役割分業意識の是正やそれに基づく家庭・社会・職場の慣行の是正が力説されるようになった。

この少子化対策を大別すると、少子化の原因とその影響への対策がある。第一に、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、育児と仕事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、「生みたいのに生めない」という人に対しては支援が必要である。そこで、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計画がなされており、特に、保育サービスの整備が図られている。また、固定的な性別役割分業意識の下で、家庭責任の多くが女性にかかっている現状を鑑み、男性が育児を含む家事ができる家庭や職場の環境を整える試みもなされている。

第二に、将来の労働力の不足という少子化の影響に対する対策として、社会保障制度の改革と雇用慣行や賃金体系の見直しなどがある。最近の社会保障制度の改革では、現役層の保険料の引上げや、将来的な給付水準の抑制、育児休業中の年金保険料の免除などが行われた。なお、中高年女性や高齢者を含め、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の見直しも求められている。

この少子化対策の始まりは、1994年に文部、厚生、労働、建設の四省合意によって策定された、通称「エンゼルプラン」と呼ばれる「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」である。この総合計画では、第一に、子育てと仕事の両立支援の推進、第二に、家庭における子育て支援、第三に、子育てのための住宅及び生活環境の整備、第四に、ゆとりのある教育の実現と健全育成の推進、第五に、子育てコストの軽減、という基本的方向が提示されており、従来の縦割り行政の壁を越え、全省庁をあげて少子化対策に取り組むこととされた。なお、1995年には「児童計画策定指針について」が地方版エンゼルプランとして地方自治体に通知され、国の策定したエンゼルプランに従って計画の策定が求められた<sup>63</sup>。

その後、厚生省の人口問題審議会は1997年9月に、日本における少子化は、世界に類を見ない速さで進んでいるとして、「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－」を発表した。さらに、1999年12月には、中長期的に進めるべき総合的な少子化対策として、少子化対策推進関係閣僚会議は、「少子化対策推進基本方針」を策定した。これに基づいて、大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治大臣の合意で、「重点的に推進すべき少子化対策の具

<sup>62</sup> 従来の政府の少子化対策には重要な視点が欠落しており、少子化の重要な原因は性別役割意識により男性は育児にほとんどかかわらなく、女性が子どもを産むことを躊躇することである。少子化傾向に歯止めをかけるには男性も積極的に育児に参加する男女共生社会の実現が不可欠だという。阿部斎『現代日本の地方自治』放送大学教育振興会、2000、106頁。

<sup>63</sup> その策定状況を見ると、47の都道府県は2001年まで計画の策定が完了しているが、市区町村の場合には3,241のうち42%強の1,365の自治体が策定している。人口規模が多いほど、対象になる子ども数が多いほど、計画策定率が高い。子ども未来財団『地域行動計画策定指針等に関する調査研究』、9～13頁。



体的実施計画について」(新エンゼルプラン)が、2000年から5ヵ年計画として実施されるようになった。

また、2001年1月の中央省庁再編<sup>64</sup>により、内閣府の中に新たに設置された男女共同参画会議は、「仕事と子育て両立支援専門調査会」の最終報告を受けて、「仕事と子育ての両立支援策について」の提言をまとめ、「待機児童ゼロ作戦—最小コストで最良・最大のサービスを」を打ち出した。これを受け、6月には「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革 2001年(骨太方針第1弾)」の中に、「待機児童ゼロ作戦」が盛り込まれ、7月の閣議で「仕事と子育て両立支援の方針について」が決定されることになり、政府方針として子育て支援対策に取り組むこととなった。

だが、これらの政策は、社会全体が子育てを支えるべきという考え方を喚起し、様々な子育て支援策が実施されることとなるものの、少子化の流れに歯止めをかけることはできなかった。このような少子化対策にもかかわらず、合計特殊出生率は、2001年にはさらに落ちこみ、1.33になったのである。

そこで、さらなる対策が講じられ、2002年には「少子化対策プラスワン」が出発した。これは、「夫婦出生力の低下」という新たな現象を踏まえ、「子育てと仕事の両立支援」が中心であった従来の対策に加え、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」の4つの柱に沿った対策を総合的かつ計画的に推進することである。また、これを具体化するため、「次世代育成支援に関する当面の取組方針」をとりまとめるとともに、国、地方自治体、事業主、国民が一体となり、計画的に次世代の育成を支援するため、「次世代育成支援対策推進法」を制定し、これに従って地方自治体や事業主も行動計画を策定するよう求められた。この次世代育成支援対策は、すべての子育て家庭を支援すること、男性の働き方の見直しや育児休業の取得促進などの仕事と家庭生活の両立を目指すこと、これらの施策に国や地方自治体、企業、個人も、総合的に取り組むことを柱にしている。

表3-3 最近の少子化対策の主な動き

年次	合計特殊出生率	取組
1990	1.54	『平成元年版厚生白書』(長寿社会における子ども・家庭・地域) 「1.57ショック」 「2.『健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議
1991	1.53	児童手当法改正(第1子より、3歳未満まで支給)、育児休業法成立
1992	1.50	ウェルカムベビー・キャンペーン

<sup>64</sup> 森田朗(2000)、111～114頁。1999年12月、行政改革会議が発表した最終報告に基づき、1999年の国会で関係法が成立され、2001年1月から省庁再編がなされた。これによって、戦後長期にわたって安定していた行政組織の構造が大きく変わることとなった。具体的な内容を見ると、内閣に内閣府が設置されるとともに、建設省・運輸省・北海道開発庁・国土庁が統合されて国土交通省、厚生省と労働省が厚生労働省に、文部省と科学技術庁が文部科学省に、そして自治省・郵政省・総務庁等が総務省に統合されるなど、従来の組織が大規模化された。しかし、それまで不変と思われてきた省庁の統廃合を行ったが、実際には、組織の壁を取り払って部屋を大きくしたに過ぎないとされ、省庁共同体の縦割り構造を改革できるかは今後の課題という見方もある。

		平成4年将来推計人口(将来の合計特殊出生率1.80人) 『平成4年版国民生活白書』(少子社会の到来、その影響と対応)
1993	1.46	エンゼルプランプレリュード
1994	1.50	4月 育児休業法施行(1995年4月から完全実施) 『平成5年版厚生白書』(未来をひらく子どもたちのために) エンゼルプランの策定、緊急保育対策5か年事業の策定(平7～11年度)
1995	1.42	育児休業給付の支給(賃金の25%)
1996	1.43	『平成8年版厚生白書』(家族と社会保障—家族の社会的支援のために—)
1997	1.39	平成9年将来推計人口(将来の合計特殊出生率1.61人) 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—」
1998	1.38	『平成10年版厚生白書』(少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を—)
1999	1.34	育児・介護休業法施行(介護休暇の創設) 「少子化対策関係閣僚会議」、「少子化への対応を推進する国民会議」設置 新エンゼルプランの策定(平12～16年度)
2000	1.36	改正児童手当法の施行(支給対象年齢を義務教育就学前まで拡大)
2001	1.33	社会保障改革大綱の策定、児童手当の所得制限の緩和 「仕事と子育ての両立支援施策の方針について」 (保育所待機児童ゼロ作戦) 育児・介護休業法改正(休業中の所得保障)
2002	1.32	平成14年将来推計人口(将来の合計特殊出生率1.39人) 「少子化社会を考える懇談会」開催 厚生労働省「少子化対策プラスワン」策定
2003	1.29	「少子化社会対策基本法」成立
2004	1.29	少子化社会対策会議、「少子化社会対策大綱」策定

さらに2003年には、少子化問題に対する国民の意識や社会の対応が著しく遅れているとして、「少子化社会対策基本法」が成立され、これに基づいて、2004年には国の基本施策として「少子化社会対策大綱」が定められた。これによると、少子化の流れを変えるための重点課題として、第1に、若者の自立とたくましい子どもの育ち、第2に、仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、第3に、生命の大切さ、家庭の役割等についての理解、第4に、子育ての新たな支え合いと連帯をあげている。

このように、社会全体の危機感を反映し、少子化の流れを変えるように、様々な取組が相次いでなされているが、その成果がどうなるかはまだ定かでないといえる。少なくとも、これまでの政府の少子化対策は目に見える短期的な効果は挙げていないといえる。

## 2. 保育政策の変容

このように出生率低下に危機感を覚えるようになった1990年代には、国を上げて少子化対策に取り組み、安心して子どもを生み育てる社会環境を整えることが最優先課題とされ、保育所にも新たな機能が求められた。そこで、1992年に、「育児リフレッシュ支援事業」が新たに開始された。これは、核家族化が進み、家庭の育児力が低下し、一般家庭の育児不安が高まっていることを鑑み、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、一時的保育として子どもを保育所に預けられるものである。なお、翌年には「保育所地域子育てモデル事業」がスタートされ、保育所を地域の保育センター的施設として位置付け、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ようになった。また、「子育て支援短期利用モデル事業」も始まり、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で一時的預かりができるようになった。

当時、既存の保育所は一定の歴史的な役割を果たしてきたが、社会環境の変化に柔軟に対応できないとされ、措置制度や保育費用のあり方を見直すとともに、地域の子育て支援事業の機能をも果たすべき、との提言も相次いで出された。

厚生省の私的諮問機関である「これからの保育所懇談会」が1993年提言した「今後の保育所のあり方について—これからの保育所サービスが目指す方向」では、仕事と子育て支援の観点から児童福祉施設としての機能を充実しながら、住民の家庭養育を補完するニーズに応えるため、一層地域に開かれた、利用しやすい施設を目指すことを明らかにした。そこには、乳幼児保育サービスや延長保育の拡大、定員限りで自由契約システムの導入、保母の名称を保育士に変更、中堅所得層の保育料の引き下げ、子育てノウハウの一般家庭への提供などが盛り込まれるとともに、硬直化され弊害を生み出している措置制度の見直しを提案した。

また、1993年度の予算案で、大蔵・厚生両省から保育所保母の給与の財源を地方自治体財政に移す案が出されたのをきっかけに、保育所制度の根本的な検討を行うよう「保育問題検討会」が設置された。厚生省案では、規制を緩和し保育サービスの拡充を図るため、既存の措置制度を改め、保護者の所得に応じた措置制度と自由契約制度の二本立てにすることを提言した。この措置制度の見直し案については、保育関係者や地方自治体から保育所にかかる公費削減のもくろみだという批判が多く、1994年に発表された「保育問題検討会報告書」では、この厚生省案と、措置制度の充実との意見が併記されるようになり、措置制度の見直しまでには至らなかった<sup>65</sup>。

しかし、この時期に、保育所は子育ての中心的な役割を担うべき公的支援施設として位置付けられ、地域に開かれた施設としてその有効活用や利用しやすい身近な施設を目指すようになった。また、女性の社会進出が一般的になり、また労働力不足が懸念されるようになった少子化時代に、女性の労働力化が社会的にも望ましいという観点も広がり、保育所は、女性が安心して子どもを生み育てることを支援する中核的な施設として期待されるようになったのである。

1994年に策定された「エンゼルプラン」では、「子育て」を社会的に支援していくための総合的計

<sup>65</sup> 厚生省児童家庭局編(1978)、3～21頁。

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、保育所は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位置づけられた。

また、このエンゼルプランを具体化するため、「緊急保育対策等五ヵ年事業」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が盛り込まれた。

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は、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」に基づき、6大臣の合意で「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が、2000年から2004年までの5ヵ年計画として実施されている。

なお、法制定50周年を控え、中児審は1996年に保育所の改革を盛り込んだ報告書を提出し、利用者が保育所を選択できるように措置制度を改めること、親の所得に応じた保育料負担は不公平だとの観点から保育料の均一化などを提言した。この報告書に基づいて、厚生省は法改正案をまとめ、1997年の第140回国会で成立される運びとなった。この改正により、法制定以来、様々な改正の動きにもかかわらず維持されてきた保育所への「入所措置」は「保育の実施」と変わり、親の自由な選択ができるようになるとともに、受益に応じる保育料の均一徴収に変更されるなど、保育システムを大きく変えることになった<sup>66</sup>。しかし、もとより保育行政には法律でなく、政令や省令、通達等により行われる部分が多く、このような応益負担への法律の変更にもかかわらず、保育所のイメージは低所得者層への公的福祉である政策遺産が強く、保育料は未だ所得階層に応じた応能負担にとどまっているのが実情である。

### 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

保育所は、児童福祉法に基づいて児童福祉施設最低基準を満たして設置された児童福祉施設であり、保護者からの委託を受けて、保育に欠ける子どもに対し日々の保育サービスを提供している。法第39条によると、「保育所は日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設」と規定されている。

<sup>66</sup> 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どのよう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。

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られる。公立保育所は、国及び地方自治体により設立される。この公立保育所は法第 35 条により国、都道府県、市町村が設置できるが、現状では国の設置したものは皆無で、都道府県の設置したのもごくわずかであり、ほとんどの施設は市町村が都道府県に届出で設置したものである<sup>67</sup>。

なお、この公立保育所は直接運営する公立公営保育所と、民間などに委託して運営する公立民営保育所がある。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の補助対象化、公有財産活用、PFIマニュアルの策定など、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。

この公立保育所とは別に、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、私立保育所を設置できるのは社会福祉法人のみであった。しかし、近年の規制緩和の流れとともに、2000 年4月から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、個人も設置できるようになったが、その成果はまだ明らかでない<sup>68</sup>。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、まだ参入の壁が厚いなどの理由があると思われる。

元々社会事業の一環としてスタートした保育事業は、国及び地方自治体だけでなく、個人も自由に参入できる領域であって、実際でも私立保育所は先駆的役割を担っており、保育所制度の出発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とされ、高度経済成長期を通じ公立保育所が多く設立され、1955 年からは公立保育所数が私立保育所を上回るようになった。しかし、1985 年頃からは地方の過疎地域を中心に公立施設が減りはじめ、私立保育所数が 4 割強を占めている。なお、この認可保育所とは別に、認可外保育施設が存在しているが、これについては、項目を改めて考察する。

保育の実施主体である市町村は、公私の設置形態を問わず、保育に欠ける児童に対し保育を実施すればよいのであって<sup>69</sup>、実際の保育所運営では、その設置形態が公立か私立かによって、相違はほとんどない。つまり、認可保育所であるかぎり、政府の保育所運営に対する介入は同様であり、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、同じ基準によって行っている。ただ、施設運営費の算定において、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、保育所運営の必要経費の算定方式も同じである。その意味において、日本における認可保育所はすべて公立保育所であると受け止める考え方もある。これは、厚生省の「社会福祉施設調査報告」において、従来の公立・私立の設置主体別の統計から、1971 年より公営・私営の運営主体別に統計が出されている点からもうかがえる。

このように、公立保育所の施設数も多く、その民間委託も少ないうえ、保育所運営のいろいろな

<sup>67</sup> 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。

<sup>68</sup> 全国保育団体連絡会・保育研究所編(2004)、17 頁。2002 年 10 月まで学校法人 17 件、NPO8 件、株式会社等 20 件、個人 18 件等、計 77 件が新規参入した。

<sup>69</sup> 田村和之『新版保育所行政の法律問題』現代法叢書 14 勁草書房、1992、54～59 頁。



段階で行政が介入しており、公的役割分担が極めて高いことが分かる。私立であるということは、公的規制の少なさを意味しない。近年、保育所の民営化の議論が進んでいるが、これを踏まえると、それが直ちに公的保育の放棄につながるとはいえないと考えられる。

表3-4 保育所数・定員数・入所児童数の推移

	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

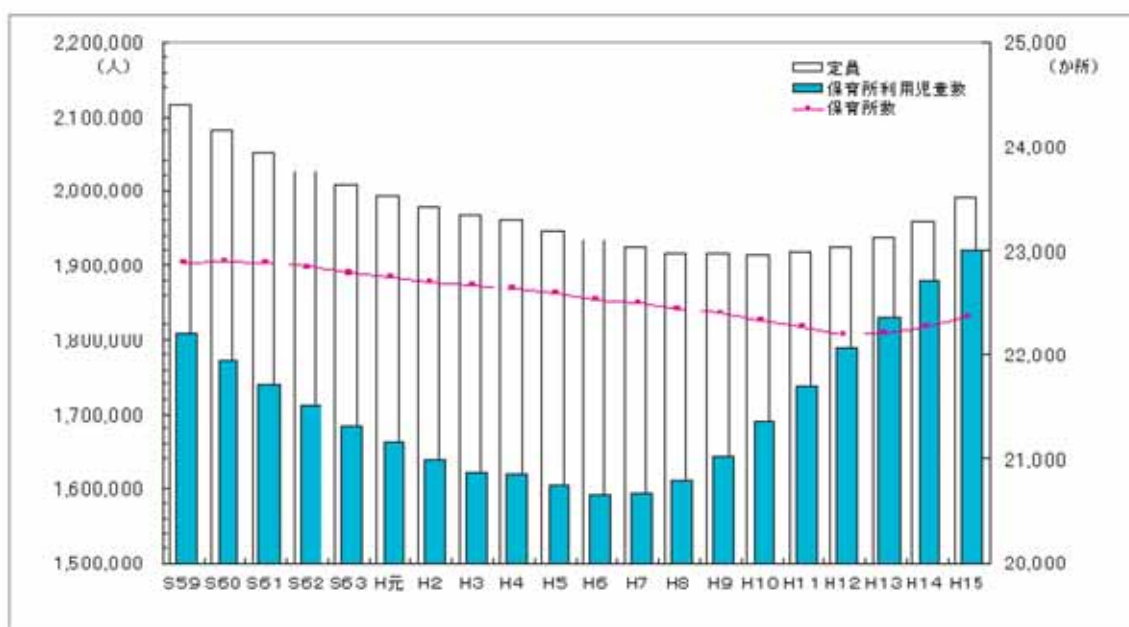
出所:厚生労働省の「社会福祉施設調査報告」

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

## 2) 保育所の利用現況と待機児童

保育所を利用する児童数も1980年のピーク時から毎年減少してきたが、1994年に底を打ち、以降は連続増加している。保育所利用児童数は、2002年現在200万人強で、前年より5万5千人増加した。この利用児童数の増減は、地域によって差があり、都市部では増加したが、過疎地域を中心とする一部地域では、かえって減少している。東京を中心とする首都圏への人口集中が背景にあると考えられる。

図3-5 保育所施設数及び利用児童数等の推移



出所:厚生労働省ホームページより

表3-5 保育所待機児童数の推移

年次	保育所数	定員数	入所児童数	待機児童数	
				旧定義	新定義
1995	22,496	1,923,697	1,593,873	28,481	
2000	22,195	1,923,157	1,788,425	34,153	
2001	22,214	1,936,881	1,828,227	35,114	21,201
2002	22,272	1,957,626	1,879,349	39,881	25,447

出所:厚生労働省保育課

注1:毎年4月1日現在

注2:2001年以降は、保育所入所児童に対する定義変更が行われ、新旧定義に基づく数値を示した。新定義は、①他の入所可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所を希望している場合、②認可保育所への入所を希望していて、地方自治体の単独施策(いわゆる保育室等の認可外保育施設や保育ママ等)によって対応している場合は待機児童数から除くとしている。

なお、保育所の利用児童数が保育定員を上回っている。これは保育需要の高まりによって、都心部を中心に待機児童が増加し社会問題になったが、規制緩和により、1998年から定員の上限が撤廃され、定員の弾力的運営が認められたことによるものと思われる。

一方、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、保育所利用児童数の増加にもかかわらず、依然として都市部を中心に保育所に入所できない待機児童が大量に生じているのである。以前には保育施設が質・量的に完備されたといわれた時期もあったのを見ると、保育ニーズが急速に高まっているのがうかがえる。

この待機児童は地域的に偏差があり、主として大都市圏に集中している。首都圏(埼玉・東京・神奈川)、近畿圏(大阪・兵庫)の5都府県(政令指定都市・中核市含む)及びその他の政令指定都

市・中核市の待機児童が、全体待機児童の 76.1%を占めている。一方、過疎地域の保育所では、かえって定員割れで統廃合する場合も相次いで出ている。この都心部への保育需要の増加は、近年の東京を始めとする都市部への産業集中や人口集中にその大きな原因がある。また、供給側を見ると、都心部は地価が高く、適切な立地を探すことも難しいので、思うとおりに保育所の供給を増やすことができない問題もある。

表3-6 都市部とそれ以外の地域の待機児童数(2004 年度)

	利用児童数(%)		待機児童数(%)	
	人数	(%)	人数	(%)
5都府県・指定都市・中核市	850,964 人	(43.3%)	18,458 人	(76.1%)
その他の道府県	1,115,965	(56.7%)	5,787	(23.9%)
全国計	1,966,929	(100.0%)	24,245	(100.0%)

出所:保育所入所待機児童数調査(厚生労働省保育課調べ)

待機児童の年齢区分では、特に1・2歳児が多く、そのうち0～2歳の低年齢児の待機児童数が全体の 67.8%を占めている。

表3-7 年齢別の待機児童数(2004 年度)

	利用児童数(%)		待機児童数(%)	
	人数	(%)	人数	(%)
低年齢児(0～2歳)	618,175 人	(31.4%)	16,446 人	(67.8%)
うち0歳児	76,436	(3.9%)	2,417	(10.0%)
うち1・2歳児	541,739	(27.5%)	14,029	(57.9%)
3歳以上児	1,348,754	(68.6%)	7,799	(32.2%)
全年齢児計	1,966,929	(100.0%)	24,245	(100.0%)

出所:保育所入所待機児童数調査(厚生労働省保育課調べ)

このような待機児童の問題は、法第 24 条のただし書きに、保育所に入所できない子どもに対する保育所への入所以外の適切な保護が義務づけられており、法のレベルでも、ある程度、想定されている。この待機児童を実際に受け入れて保育しているのが、いわゆる認可外保育施設であり、その分、法の枠組み外の認可外保育施設の存在意義があるといえる。

### 3) 認可外保育施設

保育所は都道府県の認可を受けて設立されるが、現実的にはこのような認可保育所以外にも、認可外保育施設が数多く存在している。認可外施設の種類を概観すると、大きく次のように分けられる。

第一に、駅型保育がある。共働き夫婦が通勤の駅近くの保育施設に子どもを預けて電車で職場

に行くという新しい都市型の保育システムである。子ども未来財団<sup>70</sup>から保育室の賃貸料や運営費の一部が助成される一方、庭園以外の設備や人員配置基準等には認可保育所並の規制がある。

第二に、ビジネス型保育施設として、全国を舞台とする保育チェーンやいわゆるベビーホテル等がある。その運営形態は様々で、保護者の多様な保育ニーズをきめ細かく汲み取って高級なサービスまで提供する施設もある。すべて利用者の負担であり、保育料は高いが、いつでもどんな時間帯でも預かってもらえる利便さから、就労時間の不規則な家庭に適している。だが、営利を目的とするだけに、劣悪な条件下で保育が行われる恐れもあり、1980年代のベビーホテルでの死亡事件から、都道府県の一定の指導監督を受けることになったが、今もチャイルド産業として繁盛しているといわれる。

第三に、家庭保育室や保育ママ<sup>71</sup>と呼ばれる形態である。主として都市部の足りない産休明けのゼロ歳児保育を中心に設置され、市町村から助成を受けている。

第四に、事業所内保育所がある。勤務する職員の子どもを対象にし、事業所内又はその近隣に設置される保育施設として、特に、女性の多い病院や工場等で職員の福利厚生として設置されることが多い。厚生省は、この施設の運営に対する指導とともに、その新築や増改築等について一定の助成を行っている。

第五に、市町村が設置しているへき地保育施設や季節保育施設がある。

この他にも、早期教育・語学・音楽・スポーツ等を中心とする様々な認可外保育の形態が存在する。

この認可外保育施設は、その設置や運営の形態は一様ではないが、保育サービスの需給のミスマッチや認可保育所が提供しきれない隙間で急増し、認可保育所の補完ないし代替機能を果たしている。すなわち、認可保育所は開所時間が短く、多様なサービスを提供するところが少ないため、長時間勤務せざるを得ない家庭や多様な勤務形態の家庭の持つ保育ニーズには対応できない面がある。保育所を利用して、その開所時間が終わると別の認可外保育施設へ預ける「二重保育」やそのための送迎プログラムもある。また、待機児童ゼロ作戦が物語っているように、需要に追いつかない供給により、都心部を中心に待機児童も数多く存在している。そこで、この需給のミスマッチから生じた、足りない長時間保育や休日保育、夜間保育サービスの提供と、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。

なお、供給側からすると、保育所を設置し運営するには、施設最低基準を満たさなければならないが、この基準を満たすためには多額の資金や空間・人員が必要であるので、様々な理由で認可

<sup>70</sup> 子ども未来財団は、1994年、少子高齢化現象を背景に、子どもを産み育てやすい環境づくりを進めるため、厚生大臣の認可を受けて設立されたが、民間企業の子育て支援と、共働きと子育ての両立を図っている。

<sup>71</sup> 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、地方自治体の単独事業であるため、呼称等は異なる。この保育ママは、地方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いる。

外保育施設を求める需要者がいる限り、設置基準を満たさないまま認可外で保育サービスを提供できるのである。また、認可外保育施設が劣悪な施設ばかりかという、必ずしもそうとは言いきれない。

そこで、このような認可外保育施設の存在意義を認め、一定の要件を満たした施設について補助する制度もある。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。

ここでは、東京都の認証保育所制度を見てみる。この認証保育所は、児童1人あたりの保育面積や施設の定員を認可保育所の基準より緩和されるとともに、東京都や区市町村の一定の補助がある。一方、0歳児保育と13時間以上の開所が義務付けられ、時間別に2か所の保育施設を利用する「二重保育」の解消にもつながると期待されている。従来の認可保育所の枠を超え、都市型保育のニーズに応えるよう、都独自の基準で設置された新しい保育所の形態といえる。2001年5月からスタートしたこの制度は、当初の予想をはるかに上回り1年余りで100か所に、2006年2月現在は312ヶ所にも達している。この急激な拡大の理由は、認可保育所とは異なり、東京都が定めた枠内であれば自由に保育料を決められるという事業者側のメリットや、大都市で働く人々の保育ニーズと合致しているためとみられる。

ところが、この認可外保育施設に対し、行政側が何の規制もしないまま放置してきたわけではない。つまり、1980年代にベビーホテルで児童の死亡事件が相次いで起こったことをきっかけに、認可外保育施設の満たすべき最小限の基準や行政の指導監督の権限が明確にされた。また、2002年の法改正により、認可外保育施設の届出が義務付けられている。ただし、入所児童5人未満や事業所内保育施設は対象外とされた。2002年現在の認可外保育施設数は9,645ヶ所で、入所児童数は221,022である(事業所内保育施設も含む)。このうち、ベビーホテルは1,184ヶ所で26,442人の児童は入所しており、ここ数年間、施設数も入所児童数も急増している。一方、このベビーホテルに対する立入り調査結果では、認可外保育施設の指導基準に適合している施設は22.1%に過ぎないという。このような施設の劣悪さにもかかわらず、繁盛している理由は、保育所の不足による待機児童の問題や、柔軟な保育サービスの提供体制のためであると考えられる。ある意味で、認可外保育施設は必要悪であるという受け止め方もあるようである。

表3-8 認可外保育施設の状況

	施設数			入所児童数		
	2002.3	2000.12	増減	2002.3	2000.12	増減
ベビーホテル	1,184	1,044	140	26,442	25,261	1,181
その他 認可外保育施設	4,927	4,771	156	142,676	144,263	△1,587
事業所内保育施設	3,534	3,622	△88	51,904	53,267	△1,363
計	9,645	9,437	208	221,022	222,791	△1,769

出所:厚生労働省保育課

注1:市町村が設置したべき地保育所は除いている。



注 2:2002 年、認可外保育施設の届け出が義務付けられたが、入所児童 5 人未満や事業所内保育施設は対象外とされた。しかし、ここでは、保育所に対する全体像を把握するため、数値の出ている事業所内保育施設も含まれている。

ところが、認可保育所と認可外保育施設を含めた全体保育施設のうち、この認可外保育施設の占める割合を見ると、施設数は 30.2%、利用児童数は 9.9%である。また、保育制度として認可制をとっている中で、その枠の外に 30%以上の施設が存在していることや、その施設への補助は、認可制度の限界を現すものであり、そこで、最低基準の見直しも含めた保育制度の根本的改革が求められていると考えられる。

表3-9 認可保育所と認可外保育施設の状況(2002 年)

	合計	認可保育所	認可外保育施設
施設数 (割合)	31,933 (100)	22,288 (69.8)	9,645 (30.2)
利用児童数 (割合)	2,226,024 (100)	2,005,002 (90.1)	221,022 (9.9)

## 2. 保育所設置・運営の基準

### 1) 児童福祉施設最低基準の意義

児童福祉施設最低基準(以下、最低基準)は、法第 45 条に基づいて、1948 年に厚生省令として制定された。この最低基準は、その第 2 条で、「入所している者が、明るくて、衛生的な環境において、素養があり、かつ、適切な訓練を受けた職員の指導により、心身ともに健やかにして、社会に適応するように育成されることを保障する」とし、保育所を含む児童福祉施設の設備・運営の基準として設けられた。つまり、子どもを直接預かって保護する施設は、児童の健康を守り、その心身の健康な育成のため、施設の設備や運営が少なくとも一定基準以上でなければならない、という考え方に基づいている。

この最低基準の役割は、全国的に施設の設備・運営における最低基準としてのナショナル・ミニマムであること、施設の認可基準であるとともに、運営監督の基準でもあること、なお、施設運営費の補助規準としての役割がある。

### 2) 保育所の最低基準とその問題点

この児童福祉施設の一つである保育所に関する規定は、最低基準第 5 章で設けられているが、設備の基準、職員配置の基準、保育時間、保育内容等が含まれ、その向上努力の義務も定められている。この最低基準が施行されてから 40 年以上の歳月が経っているが、これまで保育所にお

ける最低基準の改正は、主として保育士の配置基準等について行われている。この最低基準をめぐって、実際には最低基準であるはずだが、最高基準化しているのではないかとの見解も強い。

しかし、この最低基準が施設の設置・運営の基準とされているものの、実際の保育所の設置認可や運営においては、厚生労働省の各種通知や指針等によって行われる面が多いので、ここでは、これも含めて検討することにする。保育所の設置、運営において主要なものをあげてみると以下の通りである。

### (1) 保育所の規模

保育所の適正規模について、最低基準では特に定められていない。だが、実際に保育所の設置認可基準になっている厚生省の通知「保育所の設置認可等について」において、認可基準として60人以上とされているので、保育所の最低規模は60人であると考えられる。

一方、全社協保母会は、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と、その目安として60～80人を提案している<sup>72</sup>。厚生省も規模の経済のみを狙った過大な規模の保育所の設置は避けるべき、との見解を明らかにしながらも、最大の定員規模には触れていない。

なお、1968年以來、入所定員が30人から60人未満の保育所は「小規模保育所」とされ、認可等において特別な取り扱いがなされている。そして、規制緩和の流れの中で、2000年からは20人に引き下げられている。これは健やかな子どもの成長には小規模の集団保育がいいという考え方や、現実的理由として、特に都心部には大規模保育所を立てる空間があまりないことなどが影響していると思われる。

### (2) 職員の配置

最低基準第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されている。だが、国の保育所運営費の算定規準を見ると、園長、保育士、調理員と、また、乳児9人以上の保育所には保険医又は看護婦が常勤とされるとともに、事務員も年間104日の雇用費が計上されているので、これらの職員の配置が予定されていると考えられる。

最低基準のうち、保育士の配置基準は最も重視されている。保育士の配置基準をみると、0歳児はおおむね3人、1、2歳児は6人、3歳児は20人、4、5歳児は30人に1人の保育士配置の割合である。ゼロ歳児保育の場合には、最低基準では、最近まで、6人に1人の保育士配置であったが、幼児保育特別対策では、1969年からすでに乳児3人に保健婦又は看護婦1人を含めた保母1人が配置され、必要な費用補助が行われてきた。最近の最低基準の改正で、3人に1人の保育士配置となり、実際の補助基準と噛み合うようになった。

だが、現状では子どもの保育に大切な保育士が、休憩時間や生理休暇、研修時間がとれず、そ

<sup>72</sup> 全社協保母会編『保育所の最低基準を考えるために』1978、5頁。

れが子どもの保育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、それに必要な上乗せ負担をしている地方自治体も少なくない。その分、地方自治体別に保育所運営に差が出ているといえる。

表3-10 国及び東京都の職員配置基準(定員 100 人施設)

		国の基準	東京都の基準	その差
施設長		1	1	0
保育士	一般保育士	8	10	2
	充実保育士	0	1	1
	特例保育士	0	2	2
	小計	8	13	5
調理員		2	4	3
用務員			1	0
保健婦又は看護婦		0	1	1
計		11	20	9

また、保育士の配置を考える際、長時間保育や仕事内容の変化も考慮しなければならないとされる。元々1日8時間の保育を基本として作られた制度であるが、いまや11時間保育する施設が5割強に達しており、今日の保育所には、育児支援の中心施設として、地域の子育て家庭への相談等、幅広い役割が求められていることから、職員の配置も増やさなければならないということである。

### (3) 保育時間

最低基準第34条では、保育時間について、「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。保育時間が「原則として一日8時間」というこの規定は、1948年の制定からそのままである。当時、保育時間を短く設定したのは、長時間保育が子どもの情緒によくないという考え方や、女性の就労が短時間の周近的なものにとどまっていた時期に規定された結果だと思われる。なお、保育所に努めている保育士などの従事者も労働者なので、その勤務時間をも考慮したともいわれる。

しかし、女性の社会進出はいまや避けて通れない時代の流れでもあり、パートは言うまでもなく定職につく女性も増え続け、その分、長時間保育へのニーズも高まっている。元々保育所は就労している親の子育てを補完する施設であるが、実際の運用では、その開所時間が短いため、定職についている女性は利用することが難しく、二重保育を強いられたり、他の長時間保育を提供する認可外保育施設を利用したりするケースが多く見られた。このような現状から、労働時間と通勤時

間を合わせると、少なくとも 11 時間以上の保育時間が必要であり、定職の勤務時間の中に安心して子供を預けられ、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た。2002 年現在の運営状況を見ると、11 時間以上保育する施設が 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具体的に定められ、なお、1998 年から補助対象となる延長保育は 11 時間以上の開所となったことに起因する<sup>73</sup>。だが、最低基準はいまだ変わっていない。

#### (4) 保育の内容

最低基準第 35 条では、保育の内容について、保育状態の観察、服装等の異常有無の検査、自由遊び、昼寝、健康診断等、養護に偏ったものにとどまっており、教育的側面についての規定は見られない。これも、1948 年の制定から変更がなく、救済的施設として出発した当時の保育所の性格を反映しており、保育所が一般家庭にも身近な施設となった現在の状況とは相容れないと思われる。

このように、保護者の就労有無で、幼稚園か保育所に通うかによって、子どもの経験が違うのは、児童福祉の観点からも問題であるという声も多かった。そこで、子どもの年齢別の保育内容が詳細に定められている厚生省の「保育所保育指針」では、3 歳児以上の保育内容について「幼稚園教育要領」を準用し、教育的内容を含む規定になっている。この「保育所保育指針」は指導助言的文書といわれるが<sup>74</sup>、前述したように、実際の保育現場では大きな影響力を持っている。今後、最低基準と実際の運用の整合性を保つよう、最低基準における保育内容の改正が必要であるといえる。

#### (5) 保育所の施設設備

保育所の設備については、最低基準第 32 条にその規定がある。乳児又は満 2 歳未満の幼児を入所させる保育所は、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 平方メートル以上にすると規定されている。また、満 2 歳児以上の児童を対象とする保育所は、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、そして、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とされている。

これによると、乳児室、ほふく室はいずれか一方を設置すればいいのであるが、両方必要であるという声も多い。そこで、厚生省が 1989 年に出した「乳児保育事業実施要綱」によると、乳児室及びほふく室の面積をあわせて 1 人につき 5 平方メートル以上に拡大され、加えて保健室、調乳室、沐浴室も基本施設として設けるようにした。

<sup>73</sup> 全国保育団体連絡会・保育研究所編(2004)、15 頁。

<sup>74</sup> 田村和之(1992)、87～89 頁。

ところが、こうした保育所の面積基準は、子ども数を基準として定められているが、入所定員の少ない保育所の場合には、求められる面積が子ども数に比例して小さくなる。幼稚園のように、子ども数に関係なく、最小限度の一定面積は確保されるべきとの声もある。

このように、保育士の配置基準の向上や施設設備の基準面積の向上が求められているが、その場合、現在の厳しい財政状況の下、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、まだ決着がついていない。

これと関連して、調理施設の見直し問題も浮上している。調理施設は最低基準の必置施設であり、これまで厚生省の通知により、調理業務は施設の職員により行われることが原則であったが、最近、規制緩和の流れの中で、栄養士による必要な配慮が払われるなど、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は差し支えないものではないかという見解がなされている。これに対し、このごろの乳幼児は植物アレルギーなどが多く、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真っ向からの反論がある。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はずされている。これは、幼保一元化の流れにおいて、幼稚園には調理室は設置しなくてもよいのであり、両施設の施設整備基準を揃える考え方が背景にあるが、今後の対応が注目されている。

### 3) 最近の保育所における規制緩和

近年、様々な領域で行われている規制緩和の流れの中で、保育サービスにおいても規制緩和が進んでいる。この背景には、大都市への産業や人口集中、女性の社会参加の増加などに伴う保育需要の増加に対し、保育所の供給は追いつかず、都心部を中心に待機児童が大いに存在する問題がある。特に、都心部においては、保育所を立てられる空間の問題や高い地価、そのうえ近年の国や地方自治体の厳しい財政状況がある。

しかし、少子高齢化により、不足する労働力の確保や女性が安心して仕事と育児の両立ができる環境を整備する少子化対策において、保育政策はその中心的な役割を担っている。そこで、保育所への入所定員を上げ、待機児童をなくすことが重要視され、「待機児童ゼロ作戦」も行われている。つまり、様々な規制緩和を通じ、営利企業も含む民間部門の参入を幅広く認めるなど、保育所の供給や保育定員を増やすことで、限られた財源の制約下で、社会の増大する保育需要へ対応する手法といえる。以下、近年進んでいる主とした規制緩和とその実施状況について取り上げてみる<sup>75</sup>。

#### (1) 保育所定員の弾力化

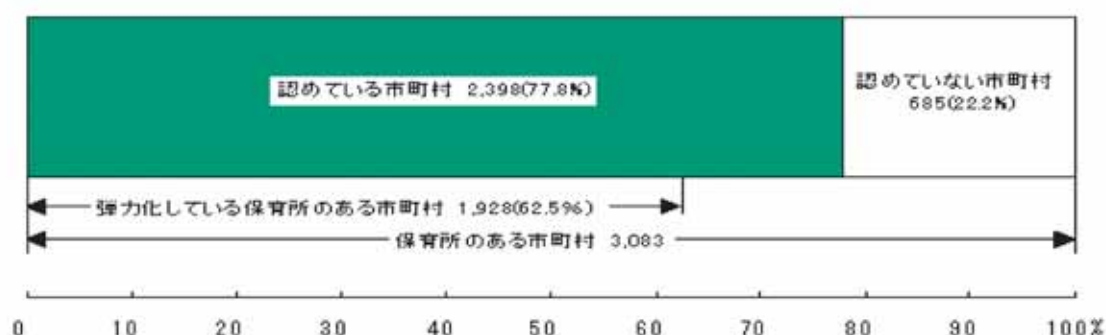
<sup>75</sup> この実施状況は、厚生労働省の「平成14年地域児童福祉事業等調査の概況」(2002年10月基準)を参考とした。



これは待機児童解消等のため、保育所の定員を超えて入所できるようにすることである。1998年から概ね定員の10%範囲内で実施されたが、徐々にその枠が広げられ、2001年からは25%を超えても差し支えないとされ、その上限は事実上撤廃された。ただ、この場合でも最低基準を満たしていることを条件に認められることとされた。

2002年10月現在、全国の市町村3,240のうち、保育所のある市町村は3,083である<sup>76</sup>。この保育所のある市町村のうち、保育所定員の弾力化を認めている市町村は2,398(77.8%)であり、現在認めていない市町村はその理由として、「待機児童がいないため、必要ない」というのがほとんどである。実際に定員の弾力化を実施している保育所数は12,479で、保育所総数の56.0%となっている。それを公営・私営別にみると、私営の80.8%、公営の36.3%と、私営の方が高い。

図3-6 保育所定員の弾力化の実施状況



## (2) 短時間勤務の保育士の導入

1998年、保育所に勤務する保育士のうち、1日6時間未満又は月20日未満の短時間勤務の保育士を配置できる制度がスタートした。以後、保育所の保育士は常勤の保育士を配置することを原則として、最低基準の2割まで短時間勤務の保育士を配置できるとされていたが、2002年には、常勤の保育士が各組や各グループに1名以上配置されていること等の一定の条件を満たす場合には、短時間勤務の保育士の割合規制が撤廃された。

この制度の実施状況をみると、市町村の47.8%が公営・私営とも認めているが、8.9%の市町村は私営には認めているが公営は認めていない。現在認めていない理由をみると、「入所児童の処遇の低下を心配」や「保育所側の理解が得られない」が目立つ。

表3-11 短時間勤務の保育士の導入状況

	市町村数	導入保育所	導入した	短時間勤務
--	------	-------	------	-------

<sup>76</sup> つまり、157の市町村には保育所がないことになる。これについて、田村は、公立か私立かを問わず、「保育に欠ける」子どもを入所させることができれば、行政の責任が問われることはないとしている。田村(1992)、56～59頁。これはその市町村にいる子どもの状況や、次の広域入所と合わせて考えなければならないと思われる。

			のある市町村	保育所数	保育士数
保育所のある市町村	3,083	(100.0)	1,007	4,352	12,869
公営・私営とも認めている市町村	1,474	(47.8)	861	3,734	11,257
私営は認めているが公営は認めていない市町村	275	(8.9)	146	618	1,612
認めていない市町村	1,334	(43.3)			

### (3) 調理の業務委託

調理の業務委託とは、保育所における給食の調理業務を第三者に委託することをいう。これまで、保育所の調理業務は、保育所の職員が行うこととされたが、1998年から一定の条件(施設職員による調理と同様な給食の質の確保が図られる等)を満たす場合には、施設内における調理業務を第三者に委託できることとされた。

現在認めていない理由としては、「給食の質の低下を心配」や、「保育所側の理解が得られない」のがあげられる。

表3-12 調理の業務委託の状況

	市町村数		導入保育所 のある市町村	導入した 保育所数
保育所のある市町村	3,083	(100.0)	303	836
公営・私営とも認める市町村	615	(19.9)	230	704
私営は認めているが、公営は認めていない市町村	273	(8.9)	73	132
認めていない市町村	2,195	(71.2)		

### (4) 市町村の公有財産の保育事業実施者への貸付け等

これは保育需要が増大する市町村において、保育所の設置運営を効率的かつ計画的に促進するため市町村自らの公有財産(学校、公共施設の余裕スペース等)を保育事業の実施者に貸付けること等である。保育所の不足から認可外保育施設問題も発生しているとの問題意識から2001年から児童福祉法の一部改正によって保育所の供給拡大を図る手法として導入された。

現在、市町村の公有財産の保育事業実施者への貸付け等により設置した私立保育所がある市町村数は349であり、そのうち土地の貸付けを行っている市町村は334(95.7%)、建物(普通財産)

の貸付けを行っている市町村は 76(21.8%)、学校等の目的外使用許可を行っている市町村は 11(3.2%)である。

### (5) 保育所の広域入所

これは、保育に欠ける児童を居住地の市町村以外の市町村にある保育所に入所させることをいうが、1998 年から広域入所の需要が見込まれる市町村は、あらかじめ関係市町村との間で十分に連絡調整を図り、広域入所の体制整備に努めることとされている。市町村の保育所の広域入所をみると、他の市町村に広域入所を委託している市町村数は 2,239(69.1%)で、委託していない市町村は 1,001(30.9%)である。

なお、これ以外にも、小規模保育所の設置を促進するため、保育所分園の設置容認や認可最低定員を 30 人から 20 人に引き下げている。保育所設置基準の弾力化、会計処理の柔軟化、防火・避難基準の緩和等の措置もとられた。

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(以下、特区)<sup>77</sup>においては、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ている。この特区で特例措置を実施しようとする地方自治体は、構造改革特別区域計画に基づき、国に特区の認定申請をし、認定されれば実施できるが、この特区での実績を踏まえ、全国への波及を狙っている。2004 年 11 月現在まで認められた保育・幼児教育関連の特区は、幼保連携・一体化推進関連の 51 件、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、保育に欠けるとの条件を問わず入所できる総合施設も設置できることになっている。

## 3. 保育所の入所・利用

### 1) 入所権者

現在、保育所に入所できるのは、法第 24 条により、原則、「保育に欠ける」乳幼児である。年齢的には、原則的に「乳児」及び「幼児」である。乳児とは満 1 歳未満、幼児とは満 1 歳以上から小学校就学前の子供をいう。三歳児神話から由来するゼロ歳児保育への否定的見方が根強かったが、法の成立以来、この規定は変わっていないので、法はその成立当時から一貫してゼロ歳児の保育

<sup>77</sup> 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 事案、全国で 285 事案の規制改革が実現している。

も想定したことになる<sup>78</sup>。この幼児保育については、後の保育サービスの提供のところで説明する。

なお、小学校の児童であっても、特に必要があるときは保育する義務を課しており、いわゆる保育所での「学童保育」も規定されているが、現在、従来の保育所で学童保育が同時に行われず、独自の施設を設けて行われている。その長短はあるにせよ、一家庭の兄弟や施設の有効活用等の観点からすると、既存保育所で学童保育も一体的に提供するのも一つの方策ともいえる。

次に、保育所入所の条件は、「保育に欠ける」子どもである。前にも述べたように、この「保育に欠ける」という入所条件の字句は、法の制定当時にはなかったが、1951年の法改正により、この「保育に欠ける」字句が挿入され、その入所資格を厳格に狭めることとなった。そこで、この「保育に欠ける」ということが具体的にどのような状態なのかに対し、従来から議論があったものの、実際には1961年に厚生省が出した通達、「保育所への入所の措置基準」が具体的に示された。つまり、家庭内で子どもの世話をすることのできない状態を「保育に欠ける」状態とされ、特に、母親の状態に主眼が置かれていた。

なお、1986年の改正では、「政令で定める基準に従い条例で定める事由により」との文言が挿入され、それを受け法施行令第27条において、その具体的基準が定められた。すなわち、保育の実施基準として、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があげられている。この改正は、従来、厚生省の通達によって保育現場で行われた基準が法律の枠組みへ取り入れられたことに意義がある。ただ、母親だけでなく、父親の状態をも勘案することとなっているが、時代の流れを反映したものといえる。

この施行令に示された保育の実施基準に従い、保育の実施機関である市町村が条例でその具体的入所基準を定めることになるが、上記の基準の⑥に基づいて、どういう状態を「保育に欠ける」状態にあると判断するかは、地方自治体別の独自性がある。たとえば、「大学などの学校への就学」や「求職中」等が定められる地方自治体もある。実際の現場では、この「保育に欠ける」状態に当てはまるかどうかは保育所への入所そのものが決まるので、その判定をめぐる軋轢が生じるケースもある。

次に、保育所への入所条件として「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という議論がある。すなわち、児童福祉の観点から、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、なお、保育所の成長発達への一定の役割を認める場合、その父母の就労等の状態により、児童への処遇が異なるのは問題であるとの意見である。これは、保育所制度の本質にかかわる重要な問題であり、財政事情やサービス供給能力・体制とも深く関連するものであり、今後、保育所の民間参入の動向にも密接につながると思われる。

しかしながら、現段階では「待機児童」問題が重要課題になっている。この待機児童は、法の規定どおり保育に欠ける児童であるので、保育義務を負っている市町村は、待機児童をそのまま放

<sup>78</sup> 田村(1992) 109～110頁。

置することはできない。そこで、保育所定員や入所率の拡大を図るとともに、法の死角に存在する認可外保育施設に対し、一定の条件を満たす場合には補助するなど、積極的に活用している。ここにも、今後、認可外施設も巻き込む保育システムの抜本改革が求められているといえる。

## 2) 入所の手続き

現在、保育所への入所の手続きは、市町村長に入所の申込を提出することから始まる。これを簡単に整理すると、保護者の申込書の提出→市町村の入所要件審査→入所決定・選考→入所決定→入所又は保育委託・入所、である。つまり、保育に欠ける事情があつて、児童の保育所への入所を希望する保護者は、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、この申込に基づき、市町村長は条例で定める入所基準に該当するか否かを審査・決定し、当該市町村の設置した保育所への入所、または、私立保育所へ入所を委託することとなる。また、入所基準に該当する児童が希望する保育所の定員を超える場合には選考が行われる。この場合、申し込みの際提出された保育に欠ける事情について、証明資料及び面談を通じ、判断がなされるが、挙証資料の立証が困難な場合には、必要に応じて必ず実地調査を行う。なお、市町村の委託以外にも、保育所は定員に余裕がある場合には、私的契約により児童を入所させることもできる。

このような入所の手続きは、大幅な法改正が行われた 1997 年に制度として定着した。特に、法第 24 条において、その第 1 項で、「保護者から申し込みがあつたとき」という文言が挿入され、保育所入所請求権が確立されるようになった。また、行政の一方的行政処分性がある「措置」という字句は削除され、「保育所の選択」や「保育の実施」へ変わった。なお、2 項～5 項が新設されたが、2、3 項では、入所の手続きが明確に定められている。2 項では保護者は希望する保育所名等を記載した申込書を市町村に提出しなければならないこと、および、保育所は申込提出を代行できることが定められている。3 項においては、特定の保育所への入所希望者をすべて入所させることができない場合には、市町村は入所児を公正に選考できると定められている。しかし、これらは改正前でも、すでに厚生省の通達により行われており、法改正で、ズレが存在していた実態と法律上の制度が合致されたことに過ぎない。しかしながら、これまで曖昧であつた保育所入所請求権や保育所選択の権利性が明確化され、たとえば、入所の申し込みがなされた場合、これを拒否する正当な理由がない限り、市町村は入所決定をしなければならないのである。

しかしながら、保育所入所の手続きが措置から、選択へ変更されたが、保育所入所の申し込みのあつた児童の状況が入所要件の「保育に欠ける」に当てはまるかどうかの判断や定員を超えた場合の選考は、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であり、その意味において行政処分にあたるといのが行政法学の通説的な見解である。そこで、保育所措置制度の根幹は、市町村の保育所入所義務にあるのであつて、入所決定を、保育所と利用者の契約に改め、国民の権利保障を忠実させた方が望ましいといわれている<sup>79</sup>。

<sup>79</sup> 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。



この法第24条の改正は、厚生省のいうとおり、「市町村の措置による保育所入所の仕組みを…保護者が保育所を選択する仕組みに改める」ことであり、これは、保育所入所の「選択制」の導入で、保育所間の経営競争の促進を図るという狙いももっている。保護者は保育所の保育条件、保育内容、評判などから保育所の選択を行うことになるので、今後、市町村や保育所による保育情報提供がより重要となると思われる。

### 3) 保育料

保育料は、保育所に入所した子どもの保育費用、いわゆる「措置費」＝「保育所運営費」のうち、子どもの保護者が支払う額である。1958年からは、従来の生活保護法に準じて設定する支弁単価設定方式を改め、課税額による階層段階別一律徴収基準の保育単価方式が始まった。

この保育料の徴収方法について、1986年の法改正により大きな転機を迎えるようになった。その以前は、保育料の関係規定は保護者の負担能力に応じて徴収しなければならないとされるとともに、厚生省の指揮監督の下で、市町村長が保育料を徴収する機関委任事務であった。しかし、1986年、保育料徴収の根拠条文である法第56条が全面改正され、「…その負担能力に応じ、その費用の全部又は一部を徴収することができる」とされた。これにより、保育料の徴収事務は、機関委任事務から団体委任事務に変更され、地方自治体が自主的に処理できるようになった<sup>80</sup>。

なお、1997年の法改正の際、第56条に新条項が加えられ、「市町村の長は、本人又は扶養義務者から、当該保育費用をこれらの者から徴収した場合における家計に与える影響を考慮して保育の実施に係る児童の年齢等に応じて定める額を徴収することができる」とし、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」への道が開かれたが、現在、行政実務としては、家計の所得階層に応じた保育料が徴収されている。

保護者の支払う保育料は保育所の利用に対する使用料である<sup>81</sup>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、重要な保育政策の一つである。この保育料、利用者負担のあり方をめぐっては、効率性と社会的公正という重点を置く価値の捉え方によって、受ける便益に応じて負担する「応益負担」方式と、その所得・資産等の家計能力に応じて負担する「応能負担」方式がある。「応能負担」方式は、貧富の拡大による犯罪の増加、教育水準の低下、スラムの拡大といった外部不経済を未然に予防し、社会安全網を構築するための一手法でもあるが、資源配分の非効率性が生じる。一方、「応益負担」方式は、資源配分の効率性を重視する市場の自然なメカニズムであるが、貧富の差を拡大してしまう<sup>82</sup>。つまり、効率と社会的公正という両価値は社会に欠かせないものだが、トレード・オフの関係にあるので、この間で、どこでバランスを取るかの線引

<sup>80</sup> しかし、行政実務を見ると、法の改正前後とで保育料徴収事務の処理に変化があるとはいえなく、従来どおりの実務が続けられているという。

<sup>81</sup> 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はなく、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格が持たされるということから、田村(1992)は、保育料の使用料としての性格を主張している。

<sup>82</sup> 田村和之(1992)、203～204頁。

きが政策決定の重要問題となるのである。

ところが、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の基準として、7階層別の「保育所徴収金基準額表」を提示しており、その残りを公費で賄う仕組みをとっている。また、この徴収金基準額に基づいて各地方自治体は徴収額を決めることになるが、地方自治体ごとの政策判断により、実際の保育料はこれより低く設定され、ある程度の加算が行われている。つまり、徴収金基準額は、保護者が実際に支払う「実保育料」と、地方自治体が家計への影響や児童福祉への配慮から保育料を減額し自主的に負担する地方自治体の「持出額」として構成されている。なお、この保育料の加算とは別に、国基準の保育単価では保育所の運営は成り立たないとし、地方自治体の超過負担も多い。地方自治体の間には相当な財政力の格差があるので、保育料の加算や運営費の超過負担においても差が存在し、保育料や保育所の運営水準も地方自治体ごとに少し異なるといえる。

実際に保護者が支払う保育料は、この「児童の年齢」「入所児童数(1人入所か、2人・3人か)」「保護者の所得」に基づいて市区町村が決定している。保育所の運営費など保育予算のうち、この実際の保育料の占める割合は、2002年東京都多摩市の場合は9.9%、東京都武蔵野市は9.8%にすぎなかった<sup>83</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、保育所における子どもの保育費用は、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。

この保育料の徴収制度をめぐる、見直しの議論も存在する。第一に、現行の「応能負担」方式では、階層区分により、保育料に差があるが、特に、共働きサラリーマン層の負担が高く、不公平であるという意見である。そこで、応益性を高め、児童の年齢などに応じる保育料システムに変更する方向への議論がなされ、すでに1997年の法改正でその根拠規定が設けられたが、実務としては以前と変わらない仕組みをとっているのは前述した。

第二に、保育所に子どもを預けている家庭と、預けていない家庭の間の不公平性の議論がある。現在、保育所において子どもの保育にかかわる保育費用のうち、保護者の負担はごくわずかで、莫大な公費が投入されており、保育所へ通う子どもの8割以上が低所得層でもない現状を踏まえると、保育所に子どもを預ける家庭だけが恩恵を受け、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であるという見解である。そこで、すべての育児世帯に対する公平性が図られるよう、現在の保育所運営費の補助ではなく、すべての利用者への直接補助方式をとるべき、との議論がなされている。利用者への直接補助方式にもいろいろな形が考えられるが、その一手法として、バウチャー方式(voucher)<sup>84</sup>があげられる。つまり、すべての子育て家庭に一種のクーポン券を与えて、保護者は利用保育所へクーポン券を渡し、保育所別に集められたクーポン券数に応じて

<sup>83</sup> 東京都武蔵野市の保育予算については、本稿 頁を参照。

<sup>84</sup> ここで、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。

補助金を出す、という仕組みである。この方式は、施設間の競争原理が働き、施設の質の向上にもつながるとされる。

以前からこのような議論があったものの、制度化へは至らなかったが、最近、民営化の方向と相まって、競争原理の導入という観点から、再び脚光を浴びているところである。しかし、まだ利用者への直接補助方式の導入は実現されていない。だが、「育児リフレッシュ支援事業」や「子育て支援短期利用モデル事業」などのように、保育所を地域の保育センター的施設として位置づけ、家庭で子どもを育てる母親が一時的に保育所を利用できるようにしたり、保育相談や地域の子育てサークル、仲間作りを応援したりする取り組みがなされている。

表3-13 保育所徴収金基準額表(2002年)

各月初日の入所児童の属する世帯の階層区分		徴収金基準額(月額)		
階層区分	定義	3歳未満児	3歳以上児	
第1階層	生活保護法による被保護世帯 (単給世帯を含む)	0円	0円	
第2階層	第1階層及び第4～第7階層を除き、前年度分の市町村民税の額の区分が次の区分に該当する世帯	市町村民税 非課税世帯	9,000円	6,000円
第3階層		市町村民税 課税世帯	19,500円	16,500円
第4階層		64,000円未満	30,000円	27,000円 (保育単価限度)
第5階層		64,000円以上 160,000円未満	44,500円	41,500円 (保育単価限度)
第6階層	世帯	160,000円以上 408,000円未満	61,000円	58,000円 (保育単価限度)
第7階層		408,000円以上	80,000円 (保育単価限度)	77,000円 (保育単価限度)

#### 4) 特別保育サービス

保育所は、元々慈善的性格の強い低所得者向けの施設としてスタートしたものの、女性の社会進出の一般化等に伴い、今日においてはその性格は大きく変わっている。保育所は児童福祉施設として、すべての子育て家庭に必要な施設として地域社会に密着し、多様な保育サービスを提供している。なお、近年、核家族化の進行、共働き世帯の増加等とともに、その勤務形態や生活パターンも多様化することにつれ、保育事業で重要視されているのが特別保育サービスである。

この特別保育サービスの提供は、1969年から、都市部を中心に特別乳児保育対策が実施され

たことから始まった。なお、1974年から中程度の障害児の保育が実施され、1981年からは、延長保育及び夜間保育が、1984年には母親の育児不安の解消等のための乳幼児健全育成相談事業もスタートした。また、1990年からは、冠婚葬祭や母親の病気等の緊急時に預ける一時的保育サービス事業も導入された。

このように、地域における多様な保育需要に柔軟に対応するため、保育所における特別保育事業が着々推進されてきたが、1999年に出された「少子化対策推進基本方針」やその具体的実施計画である新エンゼルプランを踏まえ、多様な保育サービスの整備及び在宅の乳幼児をも含めた子育て支援の充実等の施策を行うために、2000年には「特別保育事業実施要綱」が通知された。この要綱で特別保育としてあげられているのは13事業であるが、このうち、以下では、延長保育、一時的保育、乳児保育、地域子育て支援センター事業、休日保育、障害児保育、学童保育について

表3-14 新エンゼルプランの目標と実績

区分	2000年		2001年		2002年		2003年	2004年
	目標	実績	目標	実績	目標	実績	目標	目標
低年齢児の受け入れの拡大(万人)	59.8	59.3	61.8	62.4	64.4	64.6	67.4	68
延長保育の推進(カ所)	8,000	8,052	9,000	9,432	10,000	10,600	11,500	10,000
休日保育の推進(カ所)	100	152	200	271	450	354	500	300
乳幼児健康支援一時預かりの推進(市町村)	200	132	275	206	350	251	425	500
多機能保育所等の整備(ヶ所)	305	333	298	291	268	345	268	268
地域子育て支援センターの整備(ヶ所)	1,800	1,376	2,100	1,791	2,400	2,168	2,700	3,000
一時保育の推進(ヶ所)	1,800	1700	2,500	3,068	3,500	4,178	4,500	3,000

出所:2004年度厚生労働省「保育関係予算の概要」より

て簡単に検討することとする。

#### (1) 延長保育

保育所で提供する保育サービスは、原則、1日午前9時から午後5時までの概ね8時間の保育と定められている。しかしながら、この保育時間では、通常の勤務時間と通勤時間が確保されず、二重保育を迫られるケースも多く、さらに、長時間勤務が常態とされる職場事情や就労形態の多様

化などから延長保育が求められ、1981年から制度化された。なお、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。

保育所の開所時間は年々長くなっており、1996年には11時間以上開所する施設は18.4%にすぎなかったが、2003年には52.5%にまで達しており、公営の31.9%の3,958ヶ所、私営の78.4%の7,744ヶ所で開催されている。しかしながら、このように長時間保育が常態になった現在にも、最低基準における保育時間は、いまだに1日8時間のままであるのは前述した。

## (2) 一時的保育

パート就労や勤務形態の多様化にともなう一時的保育や、保護者の傷病等による緊急時の保育、核家族の進行等の育児にともなう心理的、肉体的負担の解消を図るための事業である。この一時的保育には三つの種類がある。第一に、非定型的保育サービス事業である。保護者の労働、職業訓練、就学、ボランティア活動又は地方自治体等が行う行事への参加により断続的に家庭保育が困難となる児童に対し行われる。第二に、緊急保育サービス事業であり、保護者等の傷病、災害、事故、出産、看護、介護、冠婚葬祭その他社会的にやむを得ない事由により、緊急一時的に家庭保育が困難となる児童に対して行われる。第三に、現代社会の核家族化に伴う家庭養育力の低下が進み、育児の心理的、肉体的負担を解消するための事業である。概ね、平均週3日の保育が限度である。

この事業は1990年からスタートし、2003年現在、公営の13%の1,613ヶ所、私営の33.9%の3,346ヶ所の施設で開催されている。

## (3) 乳児保育

保育所における低年齢児保育に対しては、根強い3歳児神話の下で、特に、ゼロ歳児保育には抵抗が強かった。しかし、法は成立当時から、この低年齢児保育も予定しており、女性の社会参加に欠かせない保育サービスとして求められている。つまり、1969年から、都市部を中心に指定された保育所で限定的に行われていた特別乳児保育対策が、1998年にはすべての保育所で提供し、すべての所得階層が利用できるサービスとして一般化された。

この乳児保育は、働き続けたい女性が仕事を中断せず、仕事と育児の両立に欠かせない保育サービスとされ、女性の生涯ライフ・スタイルにも大きな影響を与えたと思われる。2002年現在、公営の11.2%の2,139ヶ所、私営の38.8%の3,827ヶ所、合計5,966ヶ所で開催されている。

## (4) 地域子育て支援センター事業



これは、少子化対策の一つとして、自宅で育児を行っている家庭に対し、育児に対する不安の相談指導、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。市町村の指定された保育所等に担当職員を置き、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。経費は国、県、市町村がそれぞれ3分の1ずつ負担する。2003年現在、公営1,235ヶ所、私営1,264ヶ所、合計2,499ヶ所の施設で実施されている。

#### (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、保護者の就労等により休日に家庭で保育できない場合に、休日にも保育する事業である。これによって、保護者の子育てと就労を支援するとともに、休日に保育に欠ける児童の福祉の向上を図る。2003年現在、公営48ヶ所、私営477ヶ所、合計525ヶ所で実施されている。

#### (6) 障害児保育

障害児保育は1974年から実施されているが、施設保育になじみ、日々通所ができる中程度の保育に欠ける障害児が対象である。現在、障害児保育の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の環境整備を行い、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てもかなり多い実施状況と言える。

#### (7) 学童保育

核家族化が進む中で、特に、共働きの場合、保育所に通っていた子どもが小学校に入学しても、子どもは放課後1人で生活するしかない状況である。一時、いわゆる「かぎっ子」問題として世間が騒がれたこともある。そこで、この学童保育は、小学校低学年を対象に、まず先駆的な地方自治体<sup>65</sup>が政策として取り入れ始めた経緯がある。そして、仕事と子育ての両立支援策として、1997年の法改正により法制化された。さらに、「次世代育成支援対策推進法」では、すべての市町村にニーズ調査に基づき学童保育の設置目標も含めた地域行動計画を定めることを義務づけており、これに基づいて国も2004年12月に「新々エンゼルプラン」を策定することになった。

2003年現在、全国13,797ヶ所の施設に約54万人の児童が通っており、5年前と比べると4千ヶ所、20万人の児童が増え、急速な増加振りを見せている。なお、1施設あたりの入所児童数も増え、

<sup>65</sup> 川崎市児童福祉審議会留守家庭児事業調査研究委員会『川崎市留守家庭児事業施策のあり方について』1994。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」としていち早く取り組んでいる。

学童保育の大規模化が進んでいる。これと関連して、厚生労働省が2003年行った「放課後児童クラブの適正希望についての調査研究」の報告書によると、1学童保育の適正規模は「30人が望ましい」と結論付けているが、現在の学童保育制度には定員や適正規模についての基準はまだない。だが、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、明確な基準づくりが求められている<sup>86</sup>。

表3-15 学童保育の推移

年次	学童保育施設数	入所児童数	施設当たり児童数
1993年	7,516カ所	231千人	30.8人
1998年	9,627カ所	333千人	34.6人
2003年	13,797カ所	538千人	39.0人

出所：全国学童保育連絡協議会の調べ、2003年5月現在

表3-16 特別保育事業の実施状況(2003年)

延長保育			一時的保育			乳児保育		
公営	私営	計	公営	私営	計	公営	私営	計
3,958	7,744	11,702	1,613	3,346	4,958	2,139	3,827	5,966
31.9%	78.4%	52.5%	13.0%	33.9%	22.2%	11.2%	38.8%	26.8%
地域子育て支援センター事業			休日保育			障害児保育		
公営	私営	計	公営	私営	計	公営	私営	計
1,235	1,264	2,499	48	477	525	4,064	2,658	6,722
9.9%	12.8%	11.2%	0.4%	4.8%	2.4%	32.7%	26.9%	30.2%

出所：厚生労働省保育課調査

注：乳児保育、障害児保育は2002年基準

この特別保育サービスの実施状況を公営・私営別に比べると、学童保育(約80%が公営)や障害児保育を除くと、公営保育所より私営保育所の方がその実績が高いのが見て取れる。特別保育サービスは現代の家庭生活や仕事の状況から多様化しつつある保育ニーズへの対策であることを考えると、私営保育所の方が、時代の要請にすばやく取り組んでいるといえる。これは、私営保育所の場合、施設の定員充足率<sup>87</sup>が1998年から100%を上回っていることから明らかであり、その分、保護者が必要とする保育サービスを積極的に取り入れる姿勢が強いと思われる。

#### 第4節 保育所財政

<sup>86</sup> 真田祐「学童保育の現状と課題」『保育白書』卓土文化、2004、69-74頁。

<sup>87</sup> 定員充足率とは、保育施設の利用児童数が保育児童定員で占める割合である。

## 1. 国の保育予算の動向

2004年度一般会計予算は82兆1,109億円で、前年予算比3,218億円増加(0.4%増)した。このうち、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、一般歳出は47兆6,320億円で、このうち、社会保障関係費が19兆6,391億円と41.1%をも占めている。これは前年比8,100億円増加(4.3%増)である<sup>88</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、このうち、保育予算の根幹である保育所運営費(1998年以前は措置費)を見ると、前年度比36.8%減の2,665億円と、大幅な減額となっている。特に、1990年以降には著しく増加し、2003年には4,220億円に達した保育所運営費だが、2004年には「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。つまり、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)で、国と地方の税財政改革(三位一体改革)が掲げられ、2004年から3年間で国庫補助金4兆円の削減が決定されたが、2004年度の削減目標1兆円のうち、公立保育所運営費が削減の対象となった。なお、この削減分は一般財源化を図ることとされたが、その際に、官房長官、総務・財務・厚生労働大臣、自民党や公明党政調会長の6者の間で「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つて行うものとする」と合意された<sup>89</sup>。

この公立保育所運営費の一般財源化により、保育所運営予算は、従来、保育所にしか使えない特定財源としての国庫補助負担金から、使途が決められない何にでも使える地方交付税などに振り返られ、地方自治の本旨に相応しく、地方自治体の自由度を高めることにつながるとされた。これに対し、削減された国庫補助負担金が全額一般財源に変わると、地方自治体の判断次第では、保育予算を切り詰めて他に使える予算を確保するため、安上がりの保育サービスしか提供しないところも生じ、保育の質の低下につながるという保育界からの反対意見も多い。一方で、他の政策分野で明らかのように、地方自治体の政治権力関係のよっては、保育の質・量を過剰に高める可能性もある。

そういう観点からすれば、この一般財源化に伴う議論は、限られた財源を誰が、どのように配分するかにかかわる問題である。つまり、保育所運営費の一般財源化は、これまで中央が独占してきた財源配分権限が、地方自治体に移されることを意味する。従来、中央政府が財源の配分を決め

<sup>88</sup> 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。全国保育団体連絡会・保育研究所編(2004)、66～68頁。

<sup>89</sup> 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が明記された。

付け、地方自治体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となり、いわゆる族議員が地域に利益を誘導することが多かったが、このように地方自治体の自由に使える一般財源が増えると、その予算配分の優先順位をめぐる、地方政府と地域住民の間で多様な議論が繰り広げられることとなる。これまでの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ず、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ったと思われる。しかしながら、現在、各地方自治体のおかれている状況は一律ではなく、人口や少子高齢化の進展状況だけを見ても格差は大きく、地域の実情に応じた対応が迫られている。そこで、今後は、地域の実情を踏まえた上で、保育の質・量が適切な水準に保たれるよう、地域の責任で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より重要になると考えられる。

## 2. 市町村の保育所財政

法第51条によると、保育の実施に関わる保育費用は、原則、市町村の支弁である。つまり、保育に欠ける子どもに対し保育を行った場合、その最低基準を維持するために必要な保育所運営費は、市町村の責任であり、法第52条、第55条により、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いる。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。そこで、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。なお、厚生労働省は、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」を毎年決めて通知している。

この「保育単価表」は、毎年の国庫負担の算定基準であり、市町村の支弁総額の算定基準となるが、その内容を見ると、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保育単価が設定され、さらに各保育所の要件に応じて加算がある。なお、「保育所徴収金基準額表」では、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提示される。

しかしながら、この仕組みと実際の現状には大きなズレが存在する。保育サービスの実施主体である市町村は、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状況である。第一に、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く、実際の支弁額との差額分を地方自治体が超過負担している。第二に、保育料の超過負担である。市町村は、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、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、国の基準額が高く設定されているため、多くの地方自治体では独自財源で何らかの軽減措置を行っている。なお、これとは別に、地方自治体の独自の保育サービスへの補助として、横だし負担をする場合も多く見られるので、市町村の保育所運営費はより多くなる。しかし、地方自治体の財政力には格差が存在

するゆえ、地方自治体ごとに、保育所運営費には格差が出ることを意味する。そこで、このような保育所運営費の算定基準を実態に合わせるべき、という声が地方自治体側より出ている。

表3-17 厚生労働省の通知でみる保育所運営費の構造

国基準保育所運営費(保育単価、1998年以前は措置費)			
保育料徴収額	公費負担		
	国負担 1/2	都道府県 負担 1/4	市町村 負担 1/4

表3-18 実際の負担状況からみる保育所運営費の財政構造

国基準保育所運営費(保育単価)					地方自治体加算支出(超過負担)		
国基準徴収額		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	

ところが、この保育所運営費のうち、2004年から公立保育所の運営費は一般財源化されることになったが、私立保育所の運営費は引き続き国庫補助の算定基準によって行われるので、この問題は依然として残ったままである。

ここでは実例として、武蔵野市の保育予算(決算)<sup>90</sup>を取ってみよう。武蔵野市には、2001年現在、認可保育所13カ所(私立9、民間4)があり、1,207人の児童が通っているが、待機児童は64人、入所率は95%である。これとは別に、市が補助している保育室や認証保育所、家庭福祉員等の認可外保育施設も5カ所ある。これらの保育所に対する保育所運営費の支出総額は約27億9千万円であるが、このうち、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、簡単にいえば、国は保育所運営に実際に必要な経費の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、さらに、国の負担額は実際の支出総額の7.05%に過ぎないことがわかる。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試算になる。実際に保育所運営費として支出した総額の主体別負担状況を見てみると、国7.1%、東京都15.1%、市66.0%、保護者負担(保育料)9.8%、その他2.0%である。

表3-19 武蔵野市の保育所運営費支出総額(2001年度決算)

内 訳	支出総額(千円)	割合(%)

<sup>90</sup> 武蔵野市児童婦人部保育課編『保育予算概要』2002。



保育所運営費総計			2,790,612	100
国基準 支出総額 (保育所 運営費)	小 計		934,678	33.5
	国基準徴収額 (国基準保育料)	計	541,257	19.4
		実保育料	273,076	9.8
		市持出分	268,181	9.6
	法定負担金	計	393,421	14.1
		国	196,711	7.1
		都	98,355	3.5
		市	98,355	3.5
加算 支出総額	小 計		1,855,934	66.5
	都加算 支出総額	計	509,974	18.3
		都補助金	323,930	11.6
		市持出分	186,044	6.7
	市加算支出額		1,290,295	46.3
	その他		55,665	2.0

表3-20 武蔵野市における保育所運営費の主体別負担状況の内訳 (単位:円)

内訳	年間支出額	割合(%)	児童1人当月額
合計	2,790,611,658	100	186,427
国庫負担金	196,710,410	7.1	13,141
都負担・補助金	422,285,205	15.1	28,211
市負担・補助金	1,842,875,426	66.0	123,113
保育料	273,075,900	9.8	18,243
その他	55,664,717	2.0	3,719

このように地方自治体の負担が大きいのは、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超過負担するとともに、国基準支出総額だけでは保育所運営が成り立たないという政策判断から、東京都と武蔵野市が横出しや上乘せの独自の補助基準を設けているからである。

なお、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9.8%に過ぎず、現実に待機児童が多く存在している状況の中で、保育所に子どもを預けている家庭は相当な恩恵を受けていることを意味する。そこで、すべての育児世帯が公費の恩恵を受けるよう、保育料の仕組みを変えることが求められていることは、前の保育料のところでも述べたとおりである。

また、保育所運営費の児童1人当たり費用を見ると、月額18万6千円にも達しており、そのうち保育料を除く公費負担は16万8千円である。これは、単なる運営費だけであり、施設新築や増設

などを含めると、相当な公費が必要であることがわかる。

この実例からも、現在、保育所制度をめぐる議論が行われている様々な問題が出てくる。第一に、保育所運営に国や地方自治体はどこまで責任を負うべきか、第二に、国と地方自治体の役割分担をどうするのか、第三に、政府と民間の役割分担、公立保育所と私立保育所のあり方、民営化や民間委託をどう考えるべきか、第四に、保育所に子どもを預ける保護者の負担、受益者負担をどう取り入れるか、第五に、家庭で子どもを育てる世帯はどう取り扱うべきなのか、第六に、認可外保育施設をどうすべきかなど、保育所の財政負担制度そのもののあり方が問われていると考えられる。

## 第5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

第2章で見たように、戦前から就学前の子どもを対象にする施設として、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年に学校教育法が成立し、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、同年に成立した児童福祉法により、戦前の託児所・保育所は児童福祉施設である保育所として統合された。

しかし、当初の保育所には、現代の保育所が幼稚園と決定的に違うとされる「保育に欠ける」という規定がなく、両施設はその機能が混同された側面も多かった。だが、女性の就労が増加し保育需要が急増するにつれ、追いつかない保育供給や保育予算の膨張を背景に、1951年の法改正により、「保育に欠ける」との字句が挿入され、保育所の入所が限定されるとともに、二つの施設は明確に区分されるようになった。以来、幼保一元化に対する議論はあったものの、幼稚園と保育所は法制上一貫して別々の道を歩むことになった。

#### 2) 制度上の幼稚園と保育所の違い

「保育所」とは、0歳児から就学前の児童を対象とし、児童福祉法に基づき、厚生労働省が管轄する児童福祉施設である。一方、「幼稚園」とは、就学前3歳児以上を対象とし、学校教育法に基づき文部科学省が管轄する学校教育施設である。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、家庭保育が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の一種である。伝統的に子育ては家庭の責任とみなされ、保育所は、このような家庭保育に欠ける低所得の共稼ぎ家庭を対象として始まった反面、幼稚園は教育

可能な年齢である就学前3歳児以上の、比較的裕福な家庭の児童を対象にしてきた歴史的経緯がその背景にある。

表3-21 日本における保育所と幼稚園の比較

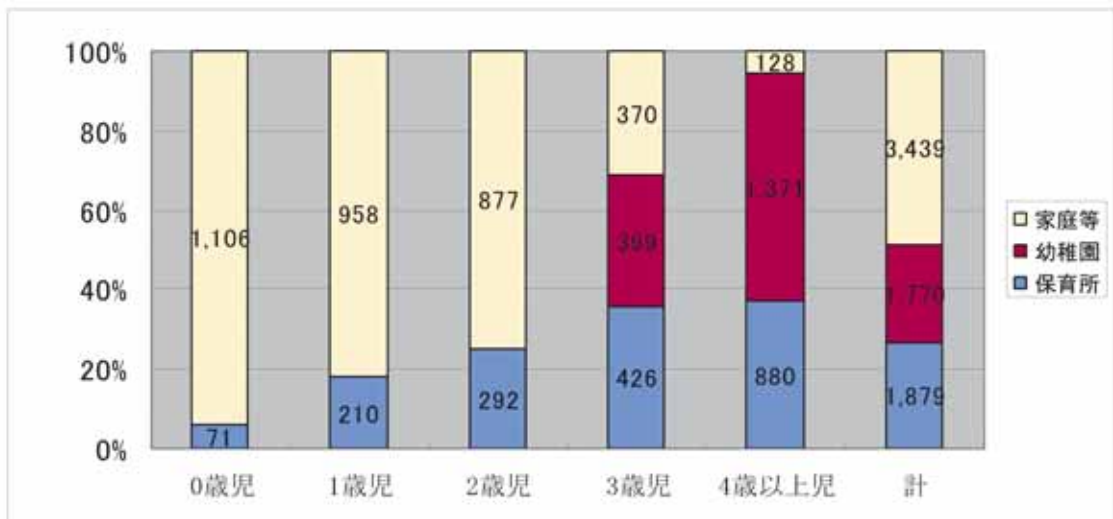
区分	保育所	幼稚園
名称	保育園	幼稚園
施設性格	児童福祉施設	学教教育施設
根拠法	憲法 26 条(生存権)、児童福祉法、児童福祉施設最低基準	憲法 26 条(教育権)、学校教育法、幼稚園設置基準
管轄	労働厚生省	文部科学省
設置	都道府県の認可制	都道府県教育委員会の認可制
設立主体	社会福祉法人、学校法人、宗教法人、株式会社、NPO,個人	学校法人、保育所経営社会福祉法人
対象児童	0歳～就学前の保育に欠ける児童	3歳～就学前児童
保育内容	保育所保育指針	幼稚園教育要領
入所	市町村と施設の契約	保護者と施設の契約
開設日数	年 300 日以上、1 日 8 時間以上	年 39 週以上、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	保育士資格証明書	幼稚園教諭免許状
利用料	応能負担(市町村長が所得に応じて決定)	応益負担(設置者が任意に決定)
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、調理室など	保育室及び遊戯室、運動場、便所、園舎など

### 3) 就学前児童の保育状況

2002 年度における就学前児童の保育状況を施設別・年齢別に示した図をみると、まず、低年齢児童(0～2 歳)の場合、約 8 割強(83.69%)が自宅等で保護者や家族がみており、2 割弱(16.31%)は保育所に通っている。幼稚園と保育所が競合する 3～5 歳の場合、幼稚園 49.52%、保育所 36.54%、自宅等には 13.93%である。3 歳は幼稚園と保育所の利用児童数にはほぼ差がないが、4 歳以上になると幼稚園の方がはるかに多くなっている。就学直前には幼稚園で教育を受けたいという親たちの希望があると考えられる。また、就学前児童全体で見ると、48.5%の子どもが

家庭等で保育され、26.5%が保育所で、そして 25.0%の子どもが幼稚園において保育を受けている。

図3-7 就学前児童の施設別・年齢別保育状況（2002年）



出所:厚生労働省保育課の調べ、文部科学省の「学校基本調査」(単位、千人)より作成

次に、就学前児童の幼稚園や保育所における保育状況を見ると、以前は幼稚園に通っている子ども数が、保育所へ通う子どもより多かったが、2000年を境に逆転され、保育所を利用する子ども数が増加している。この背景には、女性の社会活動が増加するにつれ、安心して仕事ができるように、長時間子どもを預けられる保育所への需要が急増したことがあると見られる。なお、この傾向は、保育所における延長保育、夜間保育への需要の増加につながっている。

#### 4) 保育所及び幼稚園の状況

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、都市部を中心に施設数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で特定地域の保育需要が急増していることなどが背景にある。一方、保育所の供給側を見ると、特に、都心部は地価が高く、立地も制限されるので、その大幅な供給には限界がある。このような保育所の需要と供給のミスマッチによって、特別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。

一方、幼稚園の状況をみると、2003年現在、全国約1万4千ヶ所に約178万人の子どもが通っている。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

年に比べ105園、8,600人の利用児童が減少している。1980年の利用児童241万人と比べると、63万人も減少しているのが分かる。なお、近年、大都市部を中心に保育所への需要の集中と相まって、幼稚園の定員割れが恒常化し、この10年間で数百園が閉鎖された東京区部では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現状である<sup>9)</sup>。これは、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原因があると見られる。

表3-22 幼稚園数及び幼稚園児数

区分		合計	国立	公立	私立
幼稚園数(ヶ所)		14,174	49(0.3%)	5,736(40.5%)	8,389(59.2%)
幼稚園 児童 数(人)	計	1,760,494	6,718(0.4%)	361,136(20.5%)	1,392,640(79.1%)
	3歳児	400,243	1,229(0.3%)	39,307(9.8%)	359,707(89.9%)
	4歳児	658,631	2,722(0.4%)	138,686(21.1%)	517,223(78.5%)
	5歳児	701,620	2,767(0.4%)	183,143(26.1%)	515,710(73.5%)
教員数(人)		108,822	317(0.3%)	25,834(23.7%)	82,671(76.0%)

出所:文部科学省の「学校基本調査」、2003年5月1日現在

## 2. 幼保一元議論

### 1) 歴史的経緯

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って実現されなかった経緯がある。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った。

しかし、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その需要の多様化に対する対応過程を通じ徐々に近づき、再編成の時代を迎えていると考えられる。

このような最近の動きには、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下で進められている地方分権の流れが存在する。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促した。この勧告を受け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た。なお1999年の「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

<sup>9)</sup> 東京都の三鷹市などでは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。



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、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。そこで、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。

このように、1990 年代に入ってから、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いる。そこで、少子化による子供数の減少や、都心部を中心とする待機児童の存在、幼稚園の定員割れ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。

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ること、第 2 に、特に、定員割れの幼稚園を有効活用することで、待機児童の解消ができること、第 3 に、少子化や財政悪化の時代に、施設の効率的運営を通じ、財政運用に役立つことがあげられる。

## 2) 近年の運用面における幼保一元化

現在、保育所では、少子化や入所拡大にもかかわらず、これに追いつかない待機児童が都心部を中心に多数存在している。なお、保育所は、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で、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、施設の設置についてみると、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、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。

また、3～5歳児の場合は幼保施設の対象として重なっているが、3～5歳の子どもは親の就労等の事情により、保育所か幼稚園に別れて通っている。しかしながら、前述したように、3～5歳児の場合、保育所の保育内容も、「幼稚園教育要領」に基づく教育的内容になっている。つまり、幼稚園と保育所は制度的には峻別されているものの、近年、様々な側面から幼保の厚い壁を取り外す試みがなされ、実際の運用実態や利用者からの観点からみると、両施設はあまり変わらない施設のように考えられている。以下では、近年の運用面における最近の幼保一元化の動きとして、幼稚園の預かり保育と、幼保の施設の共用化について考察する。

### (1) 幼稚園の預かり保育

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として預かり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割を超える園が実施している。この背景には、政府の待機児童ゼロ作戦において、幼稚園の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事情がある。この預かり保育は、2000年度から「幼稚園教育要領」で幼稚園の機能の1つとして位置づけられている。

表3-23 預かり保育の実施状況

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

## (2) 保育所と幼稚園の施設の共用化

表3-24 保育所と幼稚園の施設の共用化の状況

区分	公立	私立	計
合築	62 (47)	20 (12)	82 (59)
併設	20 (21)	13 (8)	33 (29)
同一敷地内の施設	47 (37)	54 (46)	101 (83)
計	129 (105)	87 (66)	216 (171)

出所:文部科学省調べ、2003年5月現在

注1:( )内は、2002年5月現在

注2:合築とは、幼稚園と保育所が1つの建物にあり、廊下、便所等の施設を共有

併設とは、両施設が1つの建物の中にあるが、共有する部分がない

同一敷地内の施設とは、両施設の建物は別々であるが、一続きの敷地内にあつて運動場等を相互に利用できる施設

幼稚園と保育所の施設の共用化とは、幼稚園と保育所の施設・設備などを相互に共用することである。これまで、幼稚園と保育所の施設の共用化のルールが明示されていなかったが、1998年から保育上支障がない限り、施設・設備の共用ができることとされている。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状況を見ると、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のがわかる。

## 3) 運用上の幼保一元化の限界

2002年に東京都千代田区は、条例により、「子どもの家」として幼保の完全統合化を目指したも

の、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出をすることになった。これは根拠法や管轄など、実際に分かれている厚い制度の壁を現すよい実例である。

国の制度そのものが二本立ての現状のままでは、運用上の幼保一元化施設で建物の共用や教育内容が同じでも、施設・設備の基準、職員配置基準など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。特に、保育所のみ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、施設の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いう批判の声もあがっている。

### 3. 総合施設の構想

このように、現在の幼保一元化をめぐる議論は、近年の構造改革の中心に存在しており、法制と運用の乖離からくる上記の理由から、現場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あり、法律や設置基準などは一元化しない、と明言している。これを考えると、両施設の全面的一元化は近い将来には期待できないのが現状ともいえる。

そこで、現行の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。この総合施設の検討は、国庫補助負担金の削減、地方交付税改革、国から地方への税源移譲を同時に進める地方財政の「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年から本格実施をも見込まれている。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上で、新しい形態の施設を加えることから、両省共同で論議が続いている。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巻き込む地殻大変動も予想される点からすると、この構想も幼保一元化の一つの切り口とも考えられる。つまり、この総合施設構想は、現在のような需給のミスマッチを解決できるように、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できるシステムを構築し、利便性を向上させ、仕事と育児の両立ができることを目的としていると思われる。

以上のように総合施設構想を含む幼保一元化の様々な取組がなされているが、一元化そのものが必ずしもよいとは限らず、子どもの最善の利益を保障するための保育環境を整備する観点から、今後のあり方を根本的に見直すことが肝心であるといえる。

#### 第四章 韓国の保育制度

ここでは、現在、根本からの変革を迫られている日本の保育制度のあり方を探ることにあたっての参考として、韓国の保育制度を紹介する。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した結果、幼保二元構造は同じものの、日本の制度とはかなり異なっている。つまり、韓国の保育制度においては、民間部門の役割分担が強いのが特徴であり、その点において、公的部門の役割分担が強い日本とは対照的である。

韓国においても、日本同様、性別役割分担意識が強く、「M字型」曲線を描いており、子育てが

母親の就労に障害になっていることが受け取れる。伝統的に子育ては家庭、特に女性の役目としてみなされており、保育事業も、元々保育に欠ける低所得の共稼ぎ家庭を対象とする託児の観念から始まった。しかし、急速に都市化・産業化が進み、核家族化や女性の社会進出の増加につれ社会的に保育サービスが求められた。特に、1991年の嬰幼兒保育法の制定以降、保育の社会化を求める声が大きくなり、保育サービスの規模は拡大しつつある。特に、近年には、子どもの出生率が急激に低下し、国レベルの対策が求められており、出産奨励手法の一つとして保育サービスなどの子育て支援政策があげられている。

ところが、これまでの韓国における保育事業は、社会環境の変化に伴い、増大する保育需要に柔軟な対応が求められたものの、厳しい財政状況のため、民間の領域で発生した保育サービスをほぼそのまま認める手法をとってきたともいえる。つまり、現在、韓国の保育制度の大きな特徴として、高い民間部門の役割分担が上げられるが、その主とした理由は、財政状況にあると考えられる。

ある社会問題を解決する、あるいは、社会を管理する制度構築に至る要因は、国民の意識を含む文化要因や社会要因、歴史的要因、経済的要因など様々であるが、そのうち、財源問題は大きな比重を占める要因と考えられる。これを踏まえると、韓日両国の保育制度の出発点は似ており、社会環境の変化もほとんど似ているが、財政状況の違いにより、社会の要求に対応する方向性には相違点が存在するともいえる。つまり、日本は高度経済成長期を背景に、公的部門が中心的な役割を担い、公設公営原則に基づく保育政策をとってきたが、韓国は、厳しい財政状況のため、民間部門で発生した保育サービスの提供システムを抱え込み、民間の役割分担が大きくなったと思われる。

近年、日本では、低成長時代を迎えて制度再構築が迫られており、民営化などの議論が活発になされている一方、韓国においても、近年、急激に進む少子化現象に対する危機感から、保育制度のあり方をめぐる議論が行われている。そこで、制度の出発点や社会変化は似ているが、その発展方向に相違性が見られる韓日両国の保育制度であるが、現在、相互接近の方向性が見られる両国の保育システムに対する理解は、今後の両国の改革のあり方を探るに当たって有意義であると思われる。なお、文化的違いや政治・経済・社会的差異から、様々な仕組みが複雑に絡んでいる国同士の制度を比較することは難しいが、ここでは、本格的な比較研究の手法を取るわけではないものの、両国の制度の差異を明らかにするため、あえて試みることにする。

## 第1節 韓国における保育事業の歴史

韓国における保育制度は、今日のような制度が定着されるまで、関連法律の制定や管轄部署に伴う段階的発展がなされてきた。そこで、ここでは、1945年以前の貧民児童の救済事業の時代と、韓国政府の樹立後の厚生施設運営要領時代、児童福祉法による保育事業、幼児教育振興法により幼児教育が強調された時代、現在に至る「嬰幼兒保育法」の時代に分けて取りあげることとす



る。

### 1. 1945 年以前

韓国の保育事業は、1921 年に、泰和キリスト教会館で貧民児童のための救済事業の一環として始まった。当時、この保育事業を含む社会事業分野の指導及び統制は、日本の総督府の内務局が担当していた。その後、1926 年に、釜山共生託児所と大邱託児所の 2 つの施設が設置されたのをきっかけに、1939 年には全国で官立 1 ヶ所、公立 2 ヶ所などの 11 ヶ所の公・私立保育施設で 435 人の子供が保育されるようになった。

なお、この貧民家庭の児童を対象とする保育施設とは別に、上流階級の児童を対象にする幼稚園も存在し、就学前児童を対象とする施設は、すでに階層別に二元化されていた。

### 2. 厚生施設運営要領時代（1945 年～1960 年）

1945 年の日本占領からの解放から始まったこの時期は、朝鮮戦争を前後とする 1960 年に至るまで、政治的・社会的な激動の時であり、政府が保育政策について明確な方針を立てなかった時代でもあった。そこで、当時、外国人の援助で、朝鮮戦争による戦争孤児や迷子などの要保護児童を対象とする孤児園や、貧民層の家庭の子どもを保護する託児所が設置された。1952 年 10 月に、これらの施設を合理的に指導するため、「厚生施設の運営要領」が示達された。だが、当時の保育施設である託児所は主として貧民層の家庭の子どもを保護するため設置され、孤児園とさほど差のない臨時救護的な性格が強く、保育の本来の機能を果たしていたとはいえない状況であった。

### 3. 児童福利法時代（1961 年～1982 年）

韓国で保育事業が本格的に始まったのは、1961 年に制定された「児童福利法」からであるとされる。この児童福利法により、従来の「託児所」は法制制度上の児童福祉施設として認められるとともに、保育施設の設置基準や従事者、配置基準、保育時間、保護内容などが具体的に定められた。なお、これまで孤児や棄児、迷子の保護施設である孤児園などが保育施設へ転換し始め、1960 年には 24 ヶ所であった保育施設が、1966 年末には 116 ヶ所、1968 年には 202 ヶ所と増加し、保育児童も 25,443 人にまで達するようになった。

1960 年代後半になると、経済開発 5 ヵ年計画の推進により都市化・産業化が進み、多くの女性が産業現場で働くようになった。これに伴い、保育ニーズは増え続けたが、この保育需要に保育施設の供給は追いつかず、大きな社会問題となった。

そこで、1968 年 3 月に、児童福利法施行令に基づいた「認可外託児施設臨時措置令」が公布され、民間保育施設の設置が容易になった。つまり、臨時措置として、従来は法人のみが設置できる

保育施設の設置・運営の主体が大幅に民間に開放され、多くの施設が認可された。なお、従来の「託児所」という名称も「オリニジップ」(子どもの家の意味)として変更されるとともに、これまで主に外国援助に頼っていたこれらの施設に対し、政府の補助も始まるようになった。

ところで、このように保育施設は大幅に拡充されたが、肝心の質的水準は量的拡充に追いつかず、様々な副作用と弊害をもたらした。そこで、保育施設の質的向上を図るための措置として、1977年に「社会福祉事業法施行規則」が改正され、保育施設の法人化が奨励される一方で、以前の「認可外の託児施設臨時措置令」も廃止された。だが、保育施設の法人への転換措置は、私有財産の法人帰属を意味するものであったため、法人転換は忌避され、かえって保育施設が数的に縮まった結果となった。一方、経済開発政策の持続的な推進により、女性労働力の確保という観点からも、足りない保育需要に対応することが求められていた。そこで、1978年4月、「託児施設の運営改善案」が策定され、保育施設を一般家庭の児童にも開放する代わりに、保育料を受領できるようになった。これにより、極貧・低所得層ではない中流層・中産層の児童も「オリニジップ」を利用できるようになった。また、1981年4月、「児童福利法」が「児童福祉法」に名称を改めるとともに全面的に改正され、無料の託児施設は法人以外の個人も届出するだけで施設を設置・運営できるようになった。

#### 4. 幼児教育振興法時代 (1982年～1990年)

第5共和国に入ってから、特に、未来を担う次世代の育成という観点から、幼児教育は重要視された。そこで、様々な問題点を抱えていた「オリニジップ」の代わり、新しい幼児教育システムが模索される中で、1982年、児童福祉法施行令が改正され、保育施設の設置根拠が削除されるとともに、総務部の主管で「幼児養育振興総合計画」が策定された。この計画に基づき、「幼児教育振興法」が制定され、従来に保健福祉部が管掌していた691ヶ所の「オリニジップ」、農村振興庁が管掌していた382ヶ所の農繁期託児所、1980年12月から総務部が設置・管轄していた263ヶ所の「セマウル協同幼稚園」及び38ヶ所の民間幼稚園など、1,374ヶ所の保育関連施設が「セマウル幼稚園」として幼保一元化された。しかし、この両施設の一元化にもかかわらず、このセマウル幼稚園に対する総合計画の策定や奨学指導、財政支援、教師養成、教材・教具開発の普及は教育部が、設置・運営及び行政指導は総務部が、乳幼児に対する給食及び保健・医療支援は保健福祉部が担当する、役割分担体制となった。

しかしながら、このように新しく出帆したセマウル幼稚園も、相次ぐ量的拡充にもかかわらず、増え続ける保育需要や多様化する保育ニーズを満たすことはできなかった。つまり、このセマウル幼稚園の目的は、共働き夫婦や低所得層の子どもへの保護・教育することであったが、実際の運営では、多くの施設が終日制ではなく半日制として運営され、低所得層の共働き夫婦の保育負担を軽減できなかった。

このような状況が続く中、1987年に「男女雇用平等法」が制定され、労働者の子どもの保育のため、公団地域を中心として21ヶ所の示範託児所が設置された。また、ソウル特別市<sup>92</sup>でも1988年に低所得層の生活安定を図るため、保育施設が設置されていない低所得層の密集地域を中心に託児園140ヶ所が設置された。

なお、このようなセマウル幼稚園の限界を克服するための新しい方策の必要性から、児童福祉法施行令で削除された保育施設の設置・運営の根拠が回復されるとともに、1990年には「託児施設の設置・運営規定」が制定され、本格的な保育事業に取り組むようになった。

だが、再び保育政策の根拠になったこの児童福祉法制においても、依然として施設設置の主体は法人に限られ、また、保育事業の管轄部署が保健福祉部、総務部、教育部、労働部等で多元化されたのもあり、予算の重複投資、施設と従事者基準の違いなど、保育事業には様々な制約要因が残されていた。そこで、日増しに急増していく保育需要に積極的に対応し、体系的、かつ、効率的な保育事業を推進するため、保育関連法令の統合と管轄部署の一元化などの保育政策の全面的改革を求める議論が社会各層から出てきた。

## 5. 嬰幼兒保育法の時代（1991年～現在）

前述したように、幼児教育振興法に基づき設置・運営されていたセマウル幼稚園が、国民の漸増する保育ニーズに追いつかないことが明らかになり、いよいよ、1990年には、総務部、教育部、保健福祉部の3部の大臣の合意により、このセマウル幼稚園を1993年まで教育法による幼稚園、または、保育施設へ転換することが決まり、制度的に幼保二元構造が復活し、現在に至っている。

また、1991年には、社会各層の意見を幅広く取り入れた「嬰幼兒保育法」が議員立法で制定され、これまで多元化されていた保育事業の根拠法制や管轄部署が、嬰幼兒保育法と保健福祉部へ統合されるようになった。このように保育事業は新しい転機を迎えたが、幼稚園と保育施設は、その対象や根拠法、管轄部署などで明確な幼保二元化の道を歩むことになった。

この「嬰幼兒保育法」は、伝統的な児童の家庭養育の原則と自由民主主義の理念にしたがって、保育政策の対象として保護者が保護しにくい乳児・幼児に限定され、教育法による幼児教育機関である幼稚園との区別を明確にした。また、その目的が「保護」、あるいは、「教育」なのかをめぐる長年の議論にも終止符が打たれ、保護と教育を合わせ持つ「保育」という一歩進んだ概念として統一された。なお、親に対する相談サービスや地域社会との交流を含む総合的サービスを提供することも保育施設の理念とされた。つまり、保育政策を通じて、児童福祉だけでなく、女性福祉や家庭福祉、そして地域社会の発展を同時に実現する福祉事業を目指すようになったのである。

また、この「嬰幼兒保育法」では、国家と地方自治体も親とともに乳幼児を健全に保育する責任を負うと明示された。そこで、低所得層の子どもの保育費用は国が負担するが、社会福祉政策の基本理念に基づいて、経済的な能力のある階層の子どもの保育費用は親が負担するようになった。

<sup>92</sup> 1946年、ソウル市憲章の制定以後、ソウル市はソウル特別市として名称が変更された。

表4-1 韓国における保育事業の近年の動き

1961.	「児童福利法」制定-保育事業の本格実施(幼保二元構造)
1981.4.	「児童福利法」が「児童福祉法」へ改正
1982.3.	「幼児教育振興法」の制定-保育施設「オリニジップ」が「セマウル幼稚園」として統合-施設の幼保一元化、管轄部署の多元化
1987.12.	男女雇用平等法による「職場託児制」の導入
1991.1.	「嬰幼兒保育法」の制定-幼保二元化、保育事業の保健福祉部へ一元化
1992.10.	設置権者及び従事者基準を緩和
1993.12.	教育訓練実施及び教育訓練施設の委託選定権限を市道に委任
1994.2.	施設及び従事者基準など一部調整
1995.5.	保育教師の養成の教育時間の強化(800時間→1,000時間) 職場保育施設の設置の義務対象の拡大など
1996.1.	保育施設の規模調整 (民間施設 16人以上→21人以上、家庭施設 15人以下→20人以下) 従事者の基準のうち、医師、事務員、管理人の配置を自律化 費用収納限度額の範囲内での保育料の自律化
1997.8.	職場・民間保育施設設置の認可制から届出制に変更
1997.12.	就学直前1年間の無償保育実施の根拠を規定
1998.5.	就学直前無償保育を島嶼・僻地地域から予算の範囲内で優先的に実施し、順次的に 対象地域を拡大することを規定
1998.9.	保育施設の施設及び従事者基準の緩和 統合保育できない障害児担当の従事者基準変更 宗教団体の長が付設の保育施設長を兼任可
1999.5.	保育料収納限度額の決定権限を保健福祉部大臣から市道の長に変更 保育施設の長が従事者任免の報告義務を廃止 職場保育施設の長を資格のある事業主又は職員兼任できるように許容
2004.3	保育事業の保健福祉部から女性部へ移管(2005年から女性家族部へ拡大改編)

なお、保育に関する企画・調査などの必要な事項を審議するため、保健福祉部に中央保育委員会が、地方自治体である市道及び市郡区に地方保育委員会が設けられるとともに、保育に関する様々な情報提供や相談のため、市郡区に「保育情報センター」の設置が義務づけられた。

そして、従来は、社会福祉法人などの非営利法人のみが設置できる保育施設の設置要件がこの嬰幼兒保育法制では大幅に緩和され、法人だけでなく、団体や個人も一定の要件を満たす場合には保育事業に参入できるようになった。なお、1997年からは、保育施設の設置が許可制から事前届出制に変わり、増加の一途を辿ってきた保育需要に対応することを目指すことになった。ま

た、保育事業は、これまで管掌してきた保健福祉部から、2004年3月に女性部へ移管され、より一層共働きなどの女性の立場に立ち、政策の立案・執行ができることを目指すことになった。この女性部は2005年から女性家族部として拡大改編された。

## 第2節 韓国における保育事業の現況と問題点

### 1. 子育てをめぐる最近の状況

#### 1) 働く女性の急増と家族構成の変化

1980年代以降、女性の社会進出が活発になり、女性経済活動人口は大きく増えている。1980年の15歳以上の女性の経済活動参加率<sup>93</sup>は42.8%にすぎなかったが、2003年には48.9%と6.1ポイント増加した。この女性のうち、非定期職として働く人も多く、非定期職で働く中高年女性の社会参加が増え、女性全体の経済活動参加人口が増えたとみられる<sup>94</sup>

このような変化は、女性の労働力の確保という労働市場の要求と、近年、続く厳しい経済状況による家計維持の要求が噛み合った結果ともいえる。さらに、自己実現や経済的自立を目指す女性の意識変化もあげられる。

また、年齢別に見ると、男性の逆U字型とは違い、「M字型」曲線を描いているのが分かる。つまり、20～29歳は経済活動参加率が高いが、30～34歳の結婚や子育て期には急激に落ち込み、その後、再び増えている。しかし、既婚女性は出産と子育ての負担、家事と仕事という二重の責任を負うことになり、仕事と家庭の両立の観点から、また、迫ってくる少子高齢化社会における女性の労働力の確保という観点からも、保育政策の量・質の拡充が求められている。

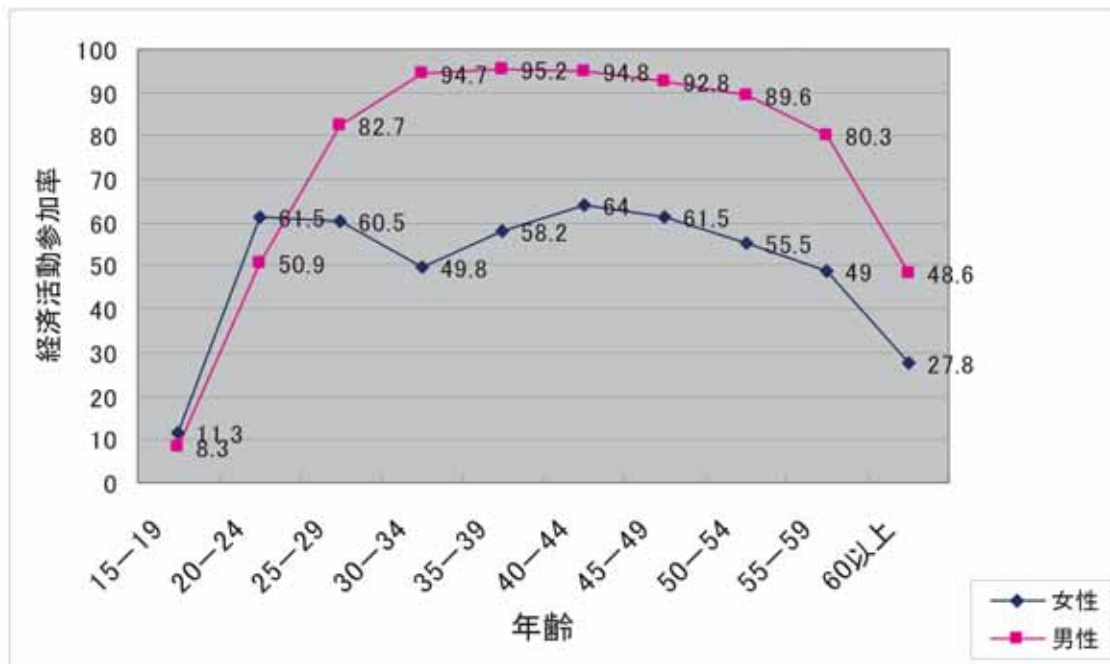
なお、家族構成も大きく変化している。伝統的大家族制度が解体され、夫婦と子どもからなる核家族が増加する一方で、近年の離婚率の増加に伴い、単身親家族も増えている。そこで、かつては大家族の中で同居する祖父母や親の兄弟によって行われた子育ては、近年では、保育施設などの施設によって、肩代わりされている。つまり、女性の社会参加が進む中で、安心して仕事と子育てができるような社会環境の助成、特に、保育施設を含む子育て施設の整備に対する社会的要請が高まっていると考えられる。

#### 図4-1 韓国における性別・年齢別経済活動参加率(2003年度)

<sup>93</sup> 女性経済活動人口労働が可能な15歳以上のうち、経済活動人口が占める割合。

<sup>94</sup> 韓国統計庁、雇用動向資料から。





出所:韓国統計庁『経済活動人口年簿』2003

## 2) 少子化・高齢化社会の到来

近年、韓国でも少子・高齢化が急激なスピードで進んでいる。全体人口に占める65歳以上の老人人口を見ると、2000年にすでに7%以上の高齢化社会に進入し、2019年には14%以上の高齢社会に達し、2025年ごろには19.6%の超高齢社会に、さらに2050年には34.5%までになると推計されている<sup>95</sup>。

なお、近年の合計特殊出生率をみると、1970年には4.5だったのに、10年後の1980年には2.8に下がり、1990年には1.6、2002年には1.17までに下がっている。

このような韓国の少子高齢化の現象は、すでに少子高齢化社会を迎えている先進諸国に比べても、なお、現在、少子高齢化の衝撃から社会全体のあり方が問われている日本に比べても、類を見ない急激なスピードである。2020年頃の超高齢社会の到来には、平均寿命の延びや1955～1960年生まれのベビーブーム世代が高齢期を迎えることがある。なお、少子化の背景には、女性の意識変化と、未婚率や離婚率の増加、ここ数年の経済低迷で経済的理由などから子どもの出生率が低下したことがある。

しかしながら、この少子高齢化の現象に対し、複雑に絡んでいる社会・政治・経済的情勢もあり、少なくとも4,5年前までには社会的危機として認識されることはなかったといっても過言ではない。つい最近になって、少子高齢化への対策、特に、少子化現象に対する対策が解決を要する喫緊の課題として政策の前面に出るようになったといえる。

<sup>95</sup> この数値は、UN、World Population Prospects:The 2004 Revision の中位推計による。

## 2. 保育事業の現況

韓国において、「オリジップ」(いわば、子どもの家)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とする児童福祉施設である。現在、この保育事業は、女性家族部<sup>96</sup>の管轄によって、「嬰幼兒保育法」に基づいて行われている。

### 1) 保育施設の種類・設置

韓国における保育施設は、国公立・民間・職場・家庭保育施設と四つにその設置形態が分かれている。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の保育所が存在していることとは大きな違いといえる。

また、これを公立と私立と分類すると、国公立を除く民間・職場・家庭保育施設は私立の保育施設に当たる。このうち、国公立施設や民間法人施設に対しては、施設運営費として従事者の人件費の国庫補助<sup>97</sup>がなされることから、行政実務として、「国庫補助施設」乃至「政府補助施設」(以下、国庫補助施設)と呼ばれている。

国公立保育施設は、国や地方自治体が設置・運営する施設として、常時 11 人以上の乳幼児を保育するとともに、地域住民の子どもを 50%以上保育する施設である。この国公立保育施設は、第 7 条や第 15 条の規定により、直接運営するほか、法人や団体、又は個人に委託運営することもできるとされている。実際の運営状況では、多くの施設が委託運営されている<sup>98</sup>。

通常、民間施設の方が質の高いと考えかねないが、保育施設の場合は、民間施設より、国公立保育施設の方が質の高い保育サービスを提供すると認識される傾向がある。そこで、まず、国公立保育施設に入所申請をし、そこに入所できない場合に民間施設に入所するという行動様式が見られる。これは、国公立保育施設には、建物の建設はもとより、前述したように施設運営費も国庫補助されるので施設運営にゆとりがあることや、地方自治体によっては保育料も低額であることに起因する。

民間保育施設とは、法人や団体及び個人が設置する保育施設で、職場及び家庭保育施設ではない施設をいう。この民間保育施設は、乳幼児 21 人以上を保育し、基礎自治体である市郡区(日本の市町村に当たる)の長に、事前に届出することで設立される。この事前届出制は 1997 年からスタートしたが、保育施設の施設・従事者などの設置基準を満たさなければならない。関係行政

<sup>96</sup> 女性家族部の沿革をみると、2001 年女性特別委員会が女性部に昇格され、保育事業は 2004 年 3 月より保健福祉部から女性部へ移管された。また、2005 年から「女性家族部」として拡大改編された。

<sup>97</sup> ここで、指摘しておきたいのは、この国庫補助規準とは別に、各地方自治体別に様々な補助基準が設けられていることである。だが、相対的に財政状況のよいソウル特別市を除いては、地方自治体独自の補助は多くないのも実情といえる。

<sup>98</sup> 2000 年、韓国保健社会研究院が実施した保育施設の運営状況に対する調査結果を、国公立保育施設のうち、地方自治体が運営する施設は 11.6%にすぎなく、残りの 88.4%の施設は委託運営されている。

機関には保育施設に対し運営状況の公開等の指示、運営状況の調査、基準違反時の閉鎖権限等、強いコントロール手法が制度的に担保されている。この類型は、保育サービスの提供主体として大きな役割を担っており、このうち、特に個人の設置する民間施設が多いのも大きな特徴といえる。

職場保育施設は、事業主が勤労者のため、単独及び共同で事業所内やそれに準ずる近隣地域などに設置・運営する施設であり、定員の 50%以上がその職場の勤労者の子どもでなければならない。乳幼児 5 人以上を対象とするこの施設類型も、市郡区の長に事前に届出することで設立される。また、嬰幼兒保育法施行令第 14 条により、常時、女性勤労者 300 人以上を雇用している事業所は、職場保育施設の設置が義務づけられ、なお、これに該当しながら設置していない事業所に対しては広域自治体である市道(日本の都道府県に当たる)の長がその設置を奨励することとなっている。なお、義務設置事業所でありながらやむを得ない事情により設置できない場合には、保育手当として 50%以上の保育料の支給が義務づけられている。

家庭保育施設は、個人が家庭及びこれに準ずるところで設置・運営する施設として、乳幼児 5 人以上 20 人以下が保育できる。市郡区の長に事前に届出することで設立される。これは、通称、ノリバン(遊び部屋という意味)と呼ばれる。この類型も、家庭の近くで、便利に子どもを預けたいという利用者のニーズがあり、なお、自分の家の一部を保育室として利用できるという供給者の判断があり、施設数も、利用者数も増えている。

表4-2 韓国における保育施設の類型

区分	名称	設立主体	規模
国公立保育施設	オリニジップ	国、地方自治体	乳幼児 11 人以上
民間保育施設	オリニジップ	法人、団体、個人	乳幼児 21 人以上
職場保育施設	オリニジップ	事業主	乳幼児 5 人以上
家庭保育施設	ノリバン	個人	乳幼児 5 人以上 20 人以下

## 2) 保育施設数及び保育児童の規模

### (1) 保育施設数

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、全国で設置・運営されている保育施設は 21,267 ヶ所である。施設類型別に見ると、民間の個人保育施設が 47.9%で、最も多く設置され、次に多いのが家庭保育施設 35.1%である。この 2 つの施設類型を含める私立保育施設は 93.9%を占め、国公立保育施設の割合はわずか 6.1%である。一方、施設運営費の国庫補助を受ける国公立保育施設と民間の法人保育施設は 13.7%にすぎないのが現状である。

保育施設は毎年増加を続けて、2001 年からは 2 万ヶ所を上回っているが、この増加は、主として

民間個人保育施設や家庭保育施設に頼られ、公共部門の保育施設の拡充は停滞している。なお、国公立保育施設の88.4%が民間に委託され公設民営の形で運営されているのを踏まえると、保育サービスにおける民間部門の役割分担が極めて高いのが読み取れる。にもかかわらず、前にも述べたように、従事者人件費を含む国庫補助は民間個人施設などには行き渡らず、国公立保育施設と民間法人保育施設だけにとどまり、保育事業における公共性の確保の側面から見直しが求められている。ここで、指摘しておきたいのは、この国庫補助規準とは別に、各地方自治体別に様々な補助基準が設けられていることである。だが、相対的に財政状況のよいソウル特別市を除いては、地方自治体の独自補助は多くないのも実情といえる。

表4-3 韓国における保育施設類型別の一般現況

区分	総計	国公立	私立					
			民間				職場	家庭
			小計	法人	団体	個人		
施設数 (割合)	21,267 (100)	1,294 (6.1)	12,311 (57.9)	1,618 (7.6)	514 (2.4)	10,179 (47.9)	195 (0.9)	7,467 (35.1)
児童定員 (割合)	896,213 (100)	107,543 (12.0)	658,687 (73.5)	160,446 (17.9)	30,992 (3.5)	467,249 (52.1)	10,753 (1.2)	119,230 (13.3)
利用児童 (割合)	770,029 (100)	102,856 (13.4)	574,570 (74.6)	140,273 (18.2)	27,916 (3.6)	406,381 (52.8)	8,398 (1.1)	84,205 (10.9)
定員 充足率	85.9	95.6	87.2	87.4	90.1	87.0	78.1	70.6

出所：韓国保健社会研究院『全国保育実態調査』、2002

これに対し、日本では2002年現在、公営保育所12,712ヶ所、私営が9,576ヶ所であり、公共部門の分担率が57%と、相対的に高い。この私営のうち、298ヶ所(2.3%)は民間委託された公設民営施設である。これは認可保育所を対象とした数値であるが、現実には認可外保育施設が数多く存在しており、その9,645ヶ所を含めると、私立施設が19,221ヶ所、その分担率は逆転し、公共部門の分担率は39.8%に落ちる。だが、公私間の役割分担を考える場合、日本では、公立か私立かその設立形態を問わず、認可保育所であるかぎり、施設運営費補助基準は同じで、両方とも実質的公立という考え方もありうる。なお、認可外保育施設にも地方自治体などの補助が行われているのを考えると、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といえる。

表4-4 韓国と日本の両国における保育施設現況の比較(2002年)

	韓国			日本			
	総計	国公立	私立	認可保育所			認可外 保育施設
				総計	公営	私営	

施設数 (割合)	21,267 (100)	1,294 (6.1)	19,973 (93.9)	22,288 (100)	12,712 (57.0)	9,576 (43.0)	9,645
施設定員	896,213 (100)	107,543 (12.0)	788,670 (88.0)	1,959,889 (100)	1,080,067 (55.1)	879,822 (44.9)	
利用児童	770,029 (100)	102,856 (13.4)	667,173 (86.6)	2,005,002 (100)	1,019,085 (50.8)	985,917 (49.2)	221,022
定員 充足率	85.9	95.6	84.6	102.3	94.4	112.1	

出所:韓国保健社会研究院『全国保育実態調査』、厚生労働省『社会福祉施設調査報告』

## (2) 保育施設児童定員及び利用児童数<sup>99)</sup>

2002年6月現在、21,267ヶ所の保育施設の定員数は89万人である。施設類型別に見ると、民間個人施設が52.1%と一番多い。これを含む私立の保育施設が88.0%、残りの12.0%を国公立保育施設が占めている。なお、国公立保育施設や民間の法人保育施設は施設割合に比べ、定員の割合は相対的に高く、他の施設類型よりも、これらの施設規模が大きいのが分かる。

次に、保育サービスに対する実質的保育需要を反映する利用児童数を見ることにする。2002年6月現在、定員充足率は、全体施設平均85.9%と、定員割れの状況である。ここで注目したいのは、国公立保育施設の場合には、定員充足率が95.6%にも達している一方で、他の施設類型はかなりの定員割れが生じていることである。これは、前にも述べたように、国公立保育施設には施設運営費の国庫補助なされるゆえ、質の高い保育サービスが提供されると認識されていることや、地方自治体によっては保育料も低額であることに起因する。

つまり、韓国において、民間部門の保育サービスの分担率が高いものの、国庫補助は公立施設や民間法人施設に偏り、多くの私立施設は国公立施設に入りたいが入れなく、国公立保育施設の空き待ち施設化しているのが実情といえる。そこで、利用児童の保育料が施設運営財源のほぼ全部である私立保育施設にとって、このような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になりかねないと考えられる。

なお、保育サービスの利用児童を年齢的に見ると、満4歳が25.8%で一番多く利用し、次は満3歳25.0%、満5歳20.5%、満2歳15.9%の順番である。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。このように低年齢児の定員充足率が低いのは、乳児保育には手間がかかるとともに、危険性も随伴されることから、施設が乳児保育を忌避したため、施設設置基準として、一定以上の低年齢児の定員の確保が義務づけられ、その分、人件費を補助した結果である。

<sup>99)</sup> 韓国における保育事業は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対象にしているため、保育定員や利用児童数、対象児童も放課後保育も含むものとする。



そこで、現在は、この年齢別の児童定員算定方式を改めることが求められている。日本の場合、待機児童が主に低年齢児に集中していることは対照的な現象であるといえる。

次に、全体の保育対象児童に対する保育サービスの利用状況を見ることにする。近年の出生率

区分	総計	乳幼児						満6歳以上
		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：韓国保健社会研究院『全国保育実態調査』、2002

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

### 3) 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。だが、地方保育委員会の議決を経て満12歳まで延長することができることとされ、現在、小学校の低学年を中心に放課後保育(日本の学童保育に当たる)も実施されている。

保育施設に入所できる対象は、親の勤労又は疾病等によって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過する場合には、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。つまり、その優先順位は別として、専業主婦の家庭でも入所に制限はない。2002年現在、保育施設を实际利用している利用者のうち、専業主婦の家庭が44.6%<sup>100</sup>を占めている。外で仕事をしていない専業主婦でも、育児を含む家事は相当な手間がかかるのであり、そこに、家事労働としての価値を認めるとともに、専業主婦層の持つ趣味活動や他の社会活動のための機会を付与すべきであるという考え方が存在すると思われる。だが、これについて、専業主婦の家庭には少なくとも国庫補助施設の利用を制限すべきではないかという議論も存在する。

<sup>100</sup> 韓国保健社会研究院『全国保育実態調査』、2002。

なお、保育施設への入所は、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ており、行政側が入所児童を決める日本とは違う点である。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。

#### 4) 保育時間

保育施設の開所時間は、終日運営が原則で、1日12時間の保育が基本とされている。毎年女性家族部(以前は保健福祉部)が出している『保育事業案内』<sup>101</sup>によると、通常の勤務時間を考慮し、07:30 から 19:30 までの運営が前提され、その時間帯以外にも親の多様なニーズに応じ、夜間・24時間保育や休日保育、放課後保育なども保護者と施設長との協議により弾力的に行うようにしている。また、休日の他には年中運営しなければならない。

一方、日本の認可保育所では、1日8時間以上と定められ、各施設が保育時間を決めることになっている。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で、仕事と育児の両立を可能にし、社会活動をする父母、特に育児の主な責任を担っている女性の視点を、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考えていると思われる。

#### 5) 保育料

保育料は応益主義をとり、保育施設の位置する地域や児童の年齢に応じる定額制であり、保護者の所得とは無関係である<sup>102</sup>。この保育料については、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、年齢別に収納限度額を決めている。こ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実際の収納額になっているのが現状である。

この保育料の収納限度額は地方自治体別に差があり、施設類型別に格差をつけ、いわゆる国庫補助施設は低く、それ以外の施設は高く設定するケースも多い。国庫補助施設には従事者の人件費などの施設運営費が補助されているためである。一方、それ以外の施設には施設運営費の補助がなく、保育料が相対的に高く設定されるのである。これらの施設に対しても地方自治体別の奨励事業への独自補助があるにせよ、基本的には保育料収入の枠で施設を運営することになり、その分、定員割れが大いに生じたら施設運営が厳しくなることを意味する。実際に、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、その分、民間施設の運営はかなり厳しいのがうかがえる。これは、保育施設を利用する側からみれば、国庫補助施設に入所することと、それ以外の施設に

<sup>101</sup> 『保育事業案内』は、嬰幼兒保育法、同法施行令、同法施行規則で定められている保育事業における必要事項や、国および地方自治体の補助に関する事項を定めるものである。これは、法律ではないが、各地方自治体や保育施設の運営を事実上規律する。毎年、女性家族部は出すが、状況の変化によって、その内容は毎年改正されている。なお、これに基づいて、各地方自治体は独自事業を含めた「指針」を出している。たとえば、ソウル特別市の場合、『保育事業指針』と呼ぶ。

<sup>102</sup> これに対し、低所得層への保育料の全額補助、半額補助制度がある。

入所することは保育料に差があることになる。

これに対して、日本においては、応能主義をとり、保育料は地域と年齢に加え、父母の所得に応じて個人別に算定されている。また、その施設が公立か私立かに関係なく、認可施設である限り、保育料は同額である。1997年の児童福祉法の改正で、韓国のような応益主義の保育料体系に変えることになっているが、実務としてはまだ実現されていない。

なお、韓国において、保護者が直接保育施設に保育料を支払うが、通帳入金などの金融機関を通じて行うことが原則とされ、透明性を高めようとしている。また、地方自治体が補助する低所得層の保育料や施設運営費などは、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る。

一方で、日本では、保護者は地方自治体に保育料を支払い、この保育料も地方自治体の予算に含まれ、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する。

表4-6 韓国ソウル特別市における保育料の収納限度額(2004年度)

	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:『ソウル特別市保育事業指針』、2004

注:単位は韓国のウォン

## 6) 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て、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体として提供するところが多い。施設や人力の最大限の活用と、一つの施設で便利に利用したいという利用者側のニーズが噛み合った結果ともいえる。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、放課後保育の場合でも、放課後保育のみを提供する施設もあるが、通常、一般保育施設の中で一体として行われている。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が利用でき、子どもや親に安心感を与えると考えられる。

この特殊保育サービスは、各地方自治体の奨励事業として独自補助対象になる場合が多く、特に、施設運営費の補助がない私立保育施設にとって、これらのサービスの提供は施設運営に欠かせない。なお、国庫補助施設も施設運営費を受けている分、行政の監督体制も強いため、行政の奨励事業に従わざるを得ないこともあり、これらのサービスには積極的に取り組んでいるといえる。

一方、日本では、通常、保育所の基本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、二重保育に迫られる状況である。また、学童

保育は既存の保育所で行う場合はほとんど少なく、別の施設で行われる。この両国の違いは、それぞれ長短はあるにせよ、利用者側の利便性という点からみると、韓国の方が保護者の多様なニーズに応じて、より柔軟な姿勢を取っているといえる。

#### 7) 保育事業に対する政府補助

韓国において、保育事業に対する補助は、国庫補助事業と地方自治体の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補助と低所得層に対する保育料補助が主なものである。1991年の嬰幼兒保育法の制定以来、体系的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(約404億円)にすぎない。2003年度の3,120億ウォンの29.4%増加した予算規模である。

これを日本の2004年保育関連予算(一般財源化された1,661億円を含む)5,168億円と対比すると、地方自治体との分担基準が違うこともあるが、その差は明らかである。これと関連して、2002年保健福祉部が実施した「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<sup>103</sup>。また、このような保育事業への補助は、すでに述べたように、主として国公立施設や非営利法人施設を中心に行われている点が特徴である。

つまり、国公立施設や非営利法人施設は国庫補助施設とされ、人件費などの施設運営費が補助される。それ以外の施設には施設運営費の補助はほとんどない。このような国庫補助金の配分のあり方については、特に、私立保育施設を中心に批判の声も高く、長年にわたる不満の種といえる。未来を担う大切な子どもの育成に同じく携わっているのに、公立か私立かによって、政府の補助基準が異なるのは公平ではないし、現在の補助基準のままでは私立の保育施設の運営は厳しく、保育の質の低下につながりかねないということである。そこで、実際に私立施設にも補助基準を拡大しようという試みもあったが、その場合、保育予算の莫大な膨張は必死であり、いまだ実現されていない。この問題は、近年の急激に進んでいる少子化と絡んで、保育政策がより重要視され様々な取組がなされているものの、政治部門からの強力な後押しがない限り、現在の予算配分体制ではその実現は難しいと考えられる。

なお、地方自治体は、これらの国庫補助事業の補助裏を分担するとともに、乳児・障害児保育などの特殊保育サービスを中心に単独補助事業を行っている。ここでは、国庫補助事業のうち、人件費支援と低所得層への保育料支援を取り上げることとする。

表4-7 韓国における国庫補助事業の分担割合

	ソウル特別市			他の地方自治体		
	国庫	市	自治区	国庫	市道	市郡区
従事者人件費	20	35	35	50	20	20

<sup>103</sup> 韓国保健社会研究院『保育事業の評価』、2002。

その他施設運営費	20	30	30	50	15	15
低所得層保育料	20	40	40	50	25	25
新築・増設等費用	40	30	30	40	30	30

出所:韓国保健福祉部『保育事業案内』、2004

注:従事者人件費は10%、その他施設運営費20%の施設負担がある

### (1) 人件費の補助 (施設別補助)

嬰幼兒保育法第22条、同法施行令第24条により、保育施設に対する人件費補助には、施設類型別の支援と、特定のプログラム運営に対する補助がある。施設類型別の補助を受ける施設は、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、実務的には国庫補助施設又は政府補助施設と呼ばれる。保育児童40人以上の施設に対しては、施設長90%、保育教師45%の人件費を、40人以下の施設に対しては、1人の保育教師45%の人件費をを補助する。

また、特定のプログラム運営に対する補助対象には、乳児保育、障害児保育、放課後保育などがある。障害児や乳児のみを保育する国公立及び非営利法人施設については、保育教師、特殊教師、調理師、治療士の人件費90%を補助するが、私立の場合には保育教師の人件費90%のみを補助する。

### (2) 保育料の補助 (児童別補助)

児童保育に必要な費用は、保護者負担が原則であるが、嬰幼兒保育法第21条に基づいて、基礎生活保障者と、その他の低所得層の保育費を国庫補助している。法定低所得層(1層)には、年齢別の国庫補助単価の100%を、その他の低所得層(2,3層)には、40~60%を補助する。この保育料補助は、該当する児童が通う施設に出す施設補助の形を取っている。この分担率は、相対的に財政状況が豊かなソウル特別市のみ、国20:市40:自治区40であり、他の地方自治体は、国50:道25:市郡区25の割合である。

この保育料の補助児童は、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、総計15万人であり、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、1999年から農漁村などを中心に無償保育を実施し、2002年から全国的に拡大している(財産・所得制限ある)。

表4-8 韓国における低所得層への国庫補助基準(2004年度)

年 齢	1層低所得(法定)	2層低所得	3層低所得
2歳未満	257,000	154,000	102,800
2歳	212,000	127,000	84,800
3~4歳	131,000	78,600	52,400



5歳 (満5歳 無償保育)	農漁村	131,100	131,000	131,000
	他地域の政府補助 施設		94,000	94,000
	他地域の民間施設		110,000	110,000

出所: 韓国保健福祉部『保育事業案内』, 2004。

注: 単位は韓国のウォン

### 3. 韓国と日本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類似しているように見えるが、実際には様々な差異が存在しており、それを端的に言えば、韓国は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。

ここで概略してみると、2002年に、韓国の国公立施設数は全体施設の6.1%、また、その88.4%が民間委託で運営しているのに対し、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、施設の運営費補助を見ても、韓国では、国庫補助基準が国公立施設中心であり、民間施設には政府補助が乏しいのが実情である。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補助が行われている。

また、総保育費用に対する政府の分担率を見ると、児童1人当たりの保育費用の格差はとにかく、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>104</sup>。

つまり、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、政府の役割分担率をはるかに高いと思われる。

表4-9 韓国と日本の両国における保育制度の比較

	韓国	日本
名称	オリニジップ、ノリバン(家庭施設)	保育園
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)への届出制	都道府県の認可制
	韓国	日本
種類	国公立(11人以上)民間(21人以上)職場(5人以上)家庭(5~20人)	公立(公営、私営)私立。設置形態に関係なく60人以上(小規模施設は20人)。認可外保育施設の存在
運営費	国庫補助基準は国公立や民間法人施設	設置形態に関係なく補助基準同一

<sup>104</sup> これは国庫補助基準に基づいた数値であり、地方自治体の超過負担を考えると、両国の格差はさらに大きく、日本の場合、約90%を政府が負担しているところもある。

補助 (2004 年)	中心 国の保育予算規模 4,038 億ウォン (約 404 億円)	保育関連予算は 5,168 億円(一般財源化 された 1,661 億円含む)
入所 対象	0～5 歳の就学前、放課後保育も一体的 実施 専業主婦層も利用可(専業主婦 44.6%) 保育施設の長と保護者の契約	0～5 歳の就学前、学童保育は別の施設  保育に欠ける児童、専業主婦は利用制限 行政機関と保護者の契約
保育 時間	毎日 12 時間以上(07:30～19:30)	300 日以上、毎日 8 時間以上、 11 時間以上の保育 5 割強、二重保育
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)  保護者の負担割合は 74.6%  保育料は毎月保育施設に支払	応能負担(国の徴収基準により市町村ごと に、年齢別に、保護者の所得に応じ、個人 別に決定、公立・私立ともに同額) 保護者の負担割合は 46.6%(地方自治体 の超過負担を合わせると 10%程度) 保育料は地方自治体に支払
保育士 配置	2歳未満 5:1(ソウル特別市などは 3:1)、 2歳 7:1、3～5歳 20:1、放課後 30:1	0歳 3:1、1・2歳 6:1、3歳 20:1 4・5歳 30:1
保育士 資格	資格認定制、公務員でない	法定資格証制(保育士証)、公立公営は 公務員

### 第3節 韓国における幼保一元化の議論

#### 1. 幼保二元的構造

韓国において、日本同様、伝統的に、子どもは家庭の中で親たちの愛情に満ちた環境で健やかに育てるべき、という考え方が支配的だった。そこで、子育ては家庭の責任とみなされ、保育事業は、元々、この家庭保育ができない低所得の共稼ぎ家庭を対象とする託児の観念から始まった。なお、この保育施設とは別に、就学前3歳児以上の比較的裕福な家庭の児童を対象とする幼稚園が存在する。つまり、就学前の児童を対象とする施設として、幼稚園と保育所という幼保二元的構造を取っているのである。

既に述べたように、「オリニジップ」と呼ばれる保育施設は、保育を必要とする就学前児童を対象とする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。一方、幼稚園は、就学前3歳児以上を対象に、教育人的資源部が管轄する教育施設であり、その根拠法や管轄において、保育施設とは明確に区分されている。

幼稚園や保育所のほかにも、就学前の児童の保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)と呼ばれる塾も数多く存在する。「早期教育」という名の下で、幼い時からこのハグオンへ通っている子どもは多く、幼稚園や保育所に通いながら、数ヶ所のハグオンに通っている児童も多いのも実情である。そこで、次第に保育施設においても、ハグオンのような多様な教育内容を取り入れるよう求める声も高く、公立や民間施設を問わず、施設側もこの要望に応えつつある。

これを幼稚園と保育施設にその対象が重なる 3～5 歳児童に限定して見ると、2002 年現在、約 194 万人の対象児童のうち、28.3%の子どもが保育施設を、28.4%は幼稚園を利用しており、つまり、3～5 歳の 56.7%の子どもが保育施設又は幼稚園のどちらかを利用しているのが分かる。特に、5 歳児の場合は、保育施設 23.5%、幼稚園 49.0%と、総計 72.5%が両施設のどちらかを利用している。残りの児童は数ヶ所のハグオンに通っているとみられる。なお、保育施設を利用する児童は、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、この小学校に就学する前の 1 年間は幼稚園の利用率が高くなる。

## 2. 幼保一元の議論

これまで、分かれている幼保の両施設を一元化しようとする動きもあり、実際に一元化された時期もあった。つまり、第 5 共和国では、「幼児教育振興法」が制定されるとともに、幼稚園と保育施設は「セマウル幼稚園」として両施設は一元化されたものの、その管轄においては、教育部・総務部・保健福祉部の役割分担体制となった。しかし、この新しいセマウル幼稚園は半日運営するなど、保育ニーズに的確に応えられず、そして、「嬰幼兒保育法」の制定をきっかけに、再び幼保二元化の道を歩むことになったのである。

しかしながら、社会経済的な発展による女性の社会進出の増加、女性の権利意識の成長及び家族構造の変化などに伴い、特に、女性の社会進出を可能にする長時間保育を求める声は高くなった。これにつれ、この長時間保育を提供する保育施設への需要は高まる一方、幼稚園は、公立と私立を問わず、定員割れの状況となった。そこで、保育施設でも保護者の就労有無とは関係なく一般家庭の児童を受け入れるようになり、幼稚園でも長時間保育が実施されるようになった。つまり、社会状況の変化に応じていく過程で、両者は相互接近し、今日においては当初の区分の意義をほぼ失っているといえる。にもかかわらず、両者はいまだに制度的にはその管轄、根拠法律を異にする二元化のままである。

そこで、総合行政化を通じた行政効率の向上や利用者の利便性の向上、将来を担う子どもの機会均衡などの側面から、両施設を一元化すべきという議論が出ている。この幼保一元化の動きは、様々な形が考えられるが、近年、主として教育人的資源部や幼稚園側がこの動きの中心にある。この背景には、対象児童が重なる 3～5 歳の場合、ほとんど変わらない教育を受けられるので、長時間保育してくれる保育所へシフトし、幼稚園は定員割れが生じている状況がある。なお、1997 年から保育施設の設立が認可制から事前届出制へ変わったことから施設が急増し、施設間の競争激化、地域別の需給不均衡が浮き彫りになっている。

表4-10 韓国における保育施設と幼稚園の比較

区分	保育施設	幼稚園
名称	オリニジップ、ノリバン	幼稚園
施設性格	児童福祉施設	学教教育施設
根拠法令	嬰幼兒保育法	幼兒教育振興法 (2005年から幼兒教育法)
管轄	女性家族部	教育人的資源部
設置	事前届出制	認可制
対象児童	0歳～就学前児童 (低所得・共稼ぎの児童等優先)	3歳～就学前児童
入所	保護者と施設の契約	保護者と施設の契約
開設日数	年中無休(公休日除く)、07:30～19:30分を基本に毎日12時間以上	年中180日以上、09:00～12:00を基本に3～4時間
教師配置基準	2歳未満 5:1 2歳 7:1 3歳以上 20:1	1学級40人以下、市道教育監が決定
教師資格	資格認定制(保育教師) (専門大学以上の幼兒教育関連学科及び保育教師養成学校の卒業生)	法定資格証制(幼稚園教師) (専門大学以上の幼兒教育関連学科の教職を履修した卒業生)
利用料	応益負担(市道別に決定した上限があり、地域別、年齢別定額制) 設置形態別に保育料に差異	公立:市道ごとに決定 私立:施設決定

そして、1997年、当時の教育部大臣(現、教育人的資源部大臣)の諮問機構である教育改革委員会により、第5次報告書の中で「幼児学校制度」が提案され、これを含む「幼児教育法(案)」の制定が推進されたものの、当時の保育事業を管轄した保健福祉部や保育関係者の激しい反発により実現されなかった経緯がある。

この「幼児学校制度」の構想によると、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し、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、0～2歳児に対する「託児」を専門とする嬰兒保育施設を設ける、ということである。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歳児の教育は幼児学校として一元化し、0～2歳児の嬰兒保育施設とは年齢的に区分することである。そして、既存の幼稚園はそのまま幼児学校へ改編し、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対象である一方、この基準を満たさない他の施設は「託児」を専門とする嬰兒保育施設になるのである。

この構想は、一見、あまりにも幼稚園寄りかと思うのだが、保育施設の設立が届出制に変わり、

小規模の保育施設が乱立しているのを考えると、一理ないとはいえないと思われる。ただ、幼児学校への転換が認められる施設を誰が、どう決めるかなどをめぐる線引きの問題は残っているといえる。

### 3. 「幼児教育法」の制定と「婴幼儿保育法」の改正

近年、働く女性の急増や核家族などの家族構成の変化により、保育ニーズの増加と少子化という現象への対応が迫られ、保育政策の策定が緊急に解決を要する課題として捉えられるようになった。そこで、2004年1月の国会では、「幼児教育法」が制定され、従来、幼稚園の根拠法であった「幼児教育振興法」に代わって、2005年1月から施行された。また、同じ時期に保育施設を対象とする「婴幼儿保育法」も改正された。

これらの法律の制定及び改正の重点は三つある。第一に、5歳児保育の無償化を段階的に広げ、2007年まで完了し、児童の保育を受ける権利を保障すること、第二に、当分、幼稚園と保育施設の二元化を前提とし、「幼児教育・保育委員会」の設置により、両施設の連携や基本計画に対する事項を審議し、段階的に一元化を図って、同年齢の子どもの機会均衡や保育の質の向上を図ること、第三に、保育施設や幼稚園に対する補助を広げ、公共化の拡大を図ることである。

すなわち、1997年から推進された「幼児教育法」が制定されたものの、現実に存在する管轄や制度の壁は厚く、以前の「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。

## 結語

### 第1節 本稿の要約



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てみた。

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で振り返り、そこで生じた課題と今後の方向性についてまとめた。保育は子どもの健やかな成長のために発達段階別に求められる保護育成と教育を提供するものであり、サービスの提供対象を低所得層に限定するか、すべての就労女性に合わせるか、また、親の就労形態とは関係なくすべての子どもを健やかに育てる観点から捉えるかによって、保育を低所得層福祉、女性福祉、児童福祉の3つの視点に分類できる。

国家や時代の価値観などによりその重点は異なるが、一般的に保育は低所得層の福祉から出発して女性福祉、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このような低所得層などの「保育に欠ける」という選別主義にとどまっており、児童の健やかな成長のためすべての児童を対象にした児童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進められることが望ましいと考えられる。

また、これに関連して、保育サービスを誰が供給するかが問われるが、近年、世界各国で加速している規制緩和・民営化の流れをも相まって、民間の活力を生かすため保育分野も民間に移行しつつあって、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る公的責任を果たす方向に向かっている。民間が公共的なサービスを行うことが直ちに公的責任の後退に繋がるものではなく、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に係っていると考えられる。

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とりまとめを行った。戦前、資本主義の進展に伴い貧富の格差が生じ、工場で働かざるを得なくなった貧困層の子供を対象に、民間人の私立託児所などを中心に保育事業は出発した。それまで家庭と地域や親族の助け合いにより賄ってきた子育てが、低所得層福祉の視点から託児所などの施設に部分的に代替することになったのである。

1945年から1966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。戦後、多量に生じた母子家庭や貧困家庭の児童などのために保育所の整備が求められる中、1947年児童福祉法が誕生し、保育所は戦前の保護者の視点より児童福祉が優先される児童福祉施設として、成立当初は、所得階層や就労形態に関係なくすべての児童を対象にしてスタートした。しかし、女性の就労の増加や第1次ベビーブームなどにより保育ニーズは高まる一方であり、この急増する保育ニーズに応えきれなくなった行政は、性別役割分業意識の強化と母性神話や3歳児神話というイデオロギーの普及を背景に、保育所へのニーズを抑制し、公的な保育は限定的なものにとどめようとしながら、全国一律的な行政活動を図った。

次の1967年から1974年までの時期は、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多様な保育サービスが行われるようになった、保育制度の整備期として捉えた。目覚ましい経済成長を成し遂げ、先進諸国並の福祉国家を目指した社会を背景に、「ポストの数ほど保育所を」という保育運動も広がりを見せるようになると、2次にわたる「保育所緊急

整備 5 ヶ年計画」により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いわれた。また、核家族化や女性の就労増加と保護者の就労形態の多様化などに伴う延長保育やゼロ歳児保育などの多様な保育ニーズへの対応が迫られると、革新自治体が先駆に立ち、児童発達観による家庭保育の重要性を認めつつ、現実が生じている保育需要に添えていくしかないとしてそれを実施し、以後、全国に広がりを見せた。まさに、豊富な財政力をもとに、保育体制が量・質ともに拡充された時代であった。

次の 1974 年から 1989 年までの時期は、前期にある程度拡充された保育体制をもとにした保育体制の再考期として取り扱った。オイルショック等により、財政的な削減を余儀なく迫られたこの時期には、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ことで、公的責任に伴う財政負担を軽減しようとの狙いも浮上した。そこで、家族神話が再び浮かび上がり母親の家庭保育が重視されたものの、その反面において、女性の労働力を必要とする労働市場の状況や国際婦人年の宣言などを背景に、女性の主体的な選択による労働を保障する方向性は、この時期に芽生えた。

なお且つ、保育所と幼稚園の補助金の比較、公立と民間施設との経費比較などが行われており、国庫補助負担金の削減や、費用徴収基準の強化、民営化・民間委託の奨励に繋がった。同時に、市町村長への機関委任事務だった保育所の入所措置権限が、1987 年には、団体委任事務へと切り替わった。

1990 年以後から現在に至っては、少子・高齢化の急速な進展、経済の低成長基調、国の財政状況の悪化など子育てや保育制度を取り巻く環境が大きく変貌しようとしている。特に、少子化は、やがて生産人口の減少と高齢者人口の増加により人口構成の歪みをもたらし、経済、社会に甚大な影響を与え、国や社会の活力の低下を来すことが懸念されており、そこで、社会が子育てを幅広く支えて、仕事と育児が両立できる体制作りが推進されている。そのうち、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して期待されている。

現在、保育サービスへの需要は増加の一途を辿っている。そして、地域的・児童年齢別・施設別にミスマッチが生じ、保育所に入れない待機児童が都心部を中心に数多く存在し、その隙間で認可外保育施設が繁盛している。これは、女性の社会進出の増加とともに、東京一極集中を含む大都市への人口・産業の集中により、大都市には保育需要が急増しているが、施設を建てられる空間の問題や高い地価、さらに近年の厳しい財政状況も相まって供給はままならない状況である。一方、過疎地域の保育所や、同じ年齢層の子どもを対象とする幼稚園の状況をみると、定員割れで施設閉鎖が相次いでいる。

そこで、地方分権の流れの中で地域の実情に応じて多元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、また、様々な規制を緩和し、営利企業や、NPO などの民間も保育サービスに参入できるような仕組みを作る試みがなされており、これを軸として、需要者の選択に基づいて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が求められている。なお、再編成が不可欠とされる幼稚園と保育所の幼保一元化は、関係省庁や利害集団の反対もあり、両

施設の共用化などは進んでいるものの、当分の間は、その実現可能性は不透明であるとみられる中、第3の総合施設の構想がなされている。つまり、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」で提案されており、2005年度中にモデル事業、そして2006年から本格実施をも見込まれている。

第3章では、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。そこで、これまでの分析を通じて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。

第一に、公私の役割分担において、日本の場合は公的部門の役割分担が高いことが挙げられる。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、認可保育所であるかぎ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、公立か私立かに関係なく、すべて同じ基準によって、行政機関が直接介入して行われている。施設運営費における人件費の算定では、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。これを考えると、近年の民営化の流れの中で、保育所の民営化への議論が進んでおり、実際に民間委託される施設が現れ始めているが、それが直ちに公的保育の放棄につながるとはいえないと考えられる。

この日本の保育制度は、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、社会が求めるサービスに的確に切れなくなった原因の一つとなり、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喫緊の課題となっ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政府部門の役割分担が低く、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。その施設運営費のうち、人件費の補助も民間施設には行き渡らず、公立施設を中心に行われており、地方自治体別に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が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。

第二に、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ているのを考えると、組織が極めて安定しており、業務の一貫性を保つことに繋がっているとみられる。しかしながら、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。さらに、垂直的な調整機構として位置づけされている内閣の総合調整機能が脆弱であることも読みとれる。それゆえ、幼保一元化をめぐっても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みられる。

これに対して、韓国では、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、保育事務の管轄も数次にわたって変更されている。最近の状況をみても、保育事務の管轄が、幼保一元化をめぐり、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が予定されている。それは、強力なリーダーシップをもつ大統領制の下で行われている構造改革の過程であり、環境の変化につれ生ずる社会の要求に的確に対応していく姿勢が伺えるが、その分、組織の安定性は揺れることになりかねない。

第三の特徴は、第2で触れた要因から起因するものとして、日本では環境変化に対する対応が鈍い側面を持っているものの、一度決められた政策は安定性をもっていることが挙げられる。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無認可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、認可制度の仕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活発な議論があるにもかかわらず、未だに実現されていない。なお且つ、保育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、既存の施設と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、社会の変動に素早く柔軟に対応していく姿勢が強い側面が見られる。日本と同様に、保育政策は救貧対策としてスタートしたが、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とともに、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き上げられ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と見られる。しかしながら、あまりにも強力な公的介入が、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、従来のような政府を中心とするサービス供給体制を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ことが望ましいと考えられる。

## 第2節 残された課題

本稿では、保育制度の環境への適応過程の分析を通し、近年進められている社会環境の変化、すなわち、経済の低成長や少子・高齢化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ついて考察してきた。また、韓

国の保育制度との比較をもとに、日本の保育政策の特徴や改革の方向性を明らかにすることができたとされる。しかしながら、ある一つの政策は、その環境たる他の政策と緊密なかかわりを持ち、極めて多種多様な要因が介在しているものの、そのすべてを検討することはできない。そこで、本稿にも、当然ながら、検討しきれないところが大いに存在する。

第一に、保育政策は少子化対策の中心的な位置を担っており、育児休職制や児童手当などの他の少子化対策と緊密な関係があるのだが、ここでは他の少子化政策は対象外とした。

第二に、保育政策は労働政策としての側面ももっており、合わせて検討を進めるほうが望ましいが、ここでは、労働市場の状況は限られた文脈においてだけ分析の対象にした。

第三に、就学前の子どもの保育及び教育は保育所と幼稚園との二本立て構造をとっており、幼保一元化や総合施設の構想がなされている現在において、幼稚園についてもより体系的な検討が必要であるが、本稿では主として保育行政や保育所に重点をおき、幼稚園については限られた文脈においてだけ述べることにした。

第四に、保育政策が実際に行われているのは市町村であるが、本稿では国レベルで急激に進展している環境変化過程に注目し、主として中央政府の保育政策に焦点を当てた。なお、三位一体改革でみるように、公立保育所運営費が一般財源化され、総合施設構想がなされるなど、保育制度そのものが改革の渦中にある現在、今後、この改革が保育現場にどのような影響を及ぼすのかはまだ不明確であるため、詳細なところの分析には至らなかった。

第五に、日本の保育制度や今後のあり方を探るに当たって、韓国の保育制度を参考として取り上げているが、国々のおかれた歴史的環境や経済状況、文化等、制度を規定する要因は複雑多様であり、そのまでの分析には手が届かなかった。なお、参考として取り上げたとはいえ、韓日両国の制度にかなり精通ではないと、正確な制度比較は難しいと思うので、その点において物足りなさを感じている。

このように、数多くの限界を残すこととなったが、これらの限界を踏まえ、今後、より総合的観点から研究を進めるうえで、本稿が一役買ったらと願っている。

## 参 考 文 献

赤川学『子どもが減って何が悪い！』ちくま新書、2004

浅井春夫『児童福祉改革と実践の課題－児童福祉・保育の新時代への提言』日本評論社、



1998

- 浅井春夫『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』日本評論社、1999
- 阿藤誠「少子化に関するわが国の研究動向と政策的研究課題」『人口問題研究』Vol.53、  
No.4
- 阿藤誠『現代人口学』日本評論社、2000
- 阿部斎『現代日本の地方自治』放送大学教育振興会、2000
- 池田祥子・友松諦道編『戦後保育50年史』栄光教育文化研究所、1997
- 一番ヶ瀬康子・泉順・小川信子・穴戸健夫『日本の保育』医歯薬出版株式会社、1962
- 伊藤周平「福祉国家とニューライト」『大原社会問題研究所雑誌』435号、1995
- 今村都南雄「政府間関係の構造と過程」『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会、1992
- 岩田克彦「21世紀を築く労働・社会保障政策の架け橋のために」『週刊社会保障』2035号  
Esping Andersen,G(渡辺雅男・渡辺景子訳)『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店、2000
- Esping Andersen,G 宮本太郎・岡沢憲英監訳)『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家  
の理論と動態』桜井書店、2001
- 小川美帆「新たな保育所利用システム構築のための法的考察—安全で多様なサービス提供をめ  
ざして—」東京大学大学院法学政治学研究科、2002
- 大日向雅美『母性の研究』川島書店、1988
- 大森彌『分権型社会を創る①分権改革と地域福祉社会の形成』ぎょうせい、2000
- 加々美俊「保育行政とその費用負担」『自治体の施策とその費用』学陽書房、1988
- Kadushin,A., Child Welfare Services, 4<sup>th</sup> ed. Macmillan Publishing Co.,1998
- 川崎市児童福祉審議会留守家庭児事業調査研究委員会『川崎市留守家庭児事業施策のあり  
方について』1994
- 清家篤・岩村正彦編『子育て支援策の論点』社会経済生産性本部生産性労働情報センター、  
2002
- 行政管理庁行政監察局監修『行政監察月報』267、1981
- 久世公亮『地方自治制度』3次改訂版 学陽書房、1996
- クリストファー・フッド(森田朗訳)『行政活動の理論』岩波書店、2000
- 厚生省編『厚生白書』各年度
- 厚生省児童家庭局編『児童福祉三十年のあゆみ』日本児童問題調査会、1978
- 厚生省児童家庭局編『利用しやすい保育所をめざして 保育問題検討会報告書』1994
- 厚生省児童家庭局編『児童福祉五十年のあゆみ』1998
- 国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会、2002
- 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
- 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996
- 新藤宗幸『地方分権第2版』岩波書店、2002
- 庄司洋子「現代家族と子ども」『ジュリスト』増刊 総合特集 43号、1986

- 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
- 児童福祉法研究会『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版、1979
- 地方分権改革推進会議事務局編『基礎資料集』2003
- 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
- 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
- J.S.ミル（大内兵衛・大内節子訳）『女性の解放』岩波文庫、1957
- 全国私立保育園連盟編『保育所問題資料集』全国私立保育園連盟、各年度
- 全国私立保育園連盟編『保育所の現況』全国私立保育園連盟、1961
- 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』卓土文化、各年度
- 全国保育協議会編『保育年報』全社協、各年度
- 全社協保母会編『保育所の最低基準を考えるために』、1978
- 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
- 武智秀之「福祉政策」『講座行政学第3巻』有斐閣、1994
- 武智秀之『行政過程の制度分析』中央大学出版部、1996
- 田辺国昭「社会保障政策—行政」『日本経済と社会保障』社会保険福祉協会、1995
- 田村和之『新版保育所行政の法律問題』現代法叢書14 勁草書房、1992
- 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
- 男女共同参画審議会『男女共同参画ビジョン—21世紀の新たな価値の創造—』1996
- 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
- 東京都社会福祉協議会保育部会編『戦後の保育所・幼稚園の歩み』、1985
- 成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆『福祉改革と福祉補助金』ミネルヴァ書房、1989
- 西尾隆『日本森林行政史の研究—環境保全の源流』東京大学出版会、1988
- 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990
- 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学』有斐閣、1994～1995
- 西尾勝『行政学』有斐閣、2001
- 西尾道雄『社会保障法第5版』有斐閣、2002
- 橋本宏子『女性労働と保育』ドメス出版、1992
- 林宜嗣「児童福祉と財政政策」『季刊社会保障研究』、34(1)、1998
- Babcox, Deborah, and Belkin, Madeline, 「Writings from the women's liberation movement」、New York, Dell Pub. Co.、1971
- 原田純孝「日本型福祉社会論の家族像」『転換期の福祉国家』、東京大学出版会、1988
- 平山宗宏編『少子社会と自治体—新たな子育て支援システムの模索と構築』日本加除出版株式会社、2002
- 広岡守穂・広岡立美『よくわかる自治体の男女共同参画政策』学陽書房、2001
- 福田素生「福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の考察—保育所制度の改革等を素材として」『季刊社会保障研究』、34(3)、1998

- 福田素生 『社会保障の構造改革—子育て支援重視型システムへの転換』 中央法規出版、1999
- 福田素生 「21世紀に求められる保育サービス供給システム」 『月間福祉』、2002年2月号
- 二宮厚美 「構造改革と保育の将来展望」 『どうする日本の保育—明日の保育をきりひらくために』 卓上文化、2004
- 保育行財政研究会編 『公立保育所の民営化—どこが問題か—』 自治体研究社、2000
- 保育行財政研究会編 『保育所への企業参入—どこが問題か—』 自治体研究社、2001
- 保育行財政研究会編 『市場化と保育所の未来—保育制度改革どこが問題か』 自治体研究社、2002
- 堀勝洋 「日本型福祉社会論」 『季刊社会保障研究』 17(1)、1981
- 堀勝洋 「低年齢児の保育政策」 『季刊社会保障研究』 23(1)、1987
- 前田正子 『少子化時代の保育園』 岩波書店、1999
- Margaret Benston、「The Political Economy of Women's Liberation」 Monthly Review、Alison Jaggar & Paula Rothenberg Strl、1969
- 森田朗 「システムとしての政治行政組織」 『社会システムと自己組織性』 岩波書店、1994
- 森田朗編 『行政学の基礎』 岩波書店、1998
- 森田朗 『改訂版現代の行政』 放送大学教育振興会、2000
- 森田明美 「現代家庭の児童養育問題」 『現代の家庭福祉』 ミネルヴァ書房、1990
- 森田明美 『幼稚園が変わる保育所が変わる』 明石書店、2000
- 武蔵野市児童婦人部保育課編 『保育予算概要』、2002
- 山口定 『政治体制』 東京大学出版会、1989
- 幼児保育研究会編 『最新保育資料集』 ミネルヴァ書房、2001
- 横山文野 『戦後日本の女性政策』 勁草書房、2002
- 横山由紀子 「保育における規制緩和と民営化」 『季刊社会保障研究』 34(4)、1999
- 鷺谷善教 『私たちの保育政策』 博文社、1967
- 鷺谷善教 『子育ての危機と保育の公的保障』 ひとなる書房、1984
- 김익균외 『보육학개론』 교문사、2002  
(キムイクギョン外 『保育学概論』 ギョウムン社、2002)
- 서울특별시여성복지국편 『서울특별시보육사업지침』 2004  
(ソウル市女性福祉局編 『ソウル特別市保育事業指針』 2004)
- 표갑수 『아동청소년복지론』 (개정판) 나남출판, 2002  
(ピョウガプス 『児童青少年福祉論』 (改訂版) ナナム出版、2002)
- 한국보건복지부편 『보육사업안내』 2004  
(韓国保健福祉部編 『保育事業案内』 2004)
- 한국보건사회연구원 『전국보육실태조사』 2002  
(韓国保健社会研究院 『全国保育実態調査』 2002)
- 한국보건사회연구원 『보육사업평가』 2002

- (韓國保健社會研究院 『保育事業の評価』 2002)
- 한국통계청 『경제활동인구연보』 2003
- (韓國統計庁 『經濟活動人口年簿』 2003)
- 한혜경, 박은혜, 정경화 『보육정책의 현황과 정책방안』 중앙보육정보센터, 2004
- (ハンヘギョン, 박운혜, 정경화 『保育政策の現況と政策方案』 中央保育情報センター)
- 중앙보육정보센터 홈페이지 <http://www.educare.or.kr/>
- (中央保育情報センターホームページ)
- 서울특별시보육정보센터 홈페이지 <http://children.seoul.go.kr/>
- (ソウル特別市保育情報センターホームページ)
- 한국보육교사회 홈페이지 <http://www.kdta.or.kr/> (韓國保育教師會ホームページ)

## 著者紹介

金 香子 (キム ヒャンザ)

1965 年生まれ

1987 年 大韓民国延世大学卒業

1996 年 大韓民国ソウル特別市入庁

2001 年 長期留学生として日本国派遣

2004 年 東京大学大学院法学政治学研究科修士号取得

現 在 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程在学中

[付記] 本稿は、2004 年 12 月に、東京大学大学院法学政治学研究科に修士論文として提出した「現代日本における保育政策の変容—低成長時代における保育政策のあり方」を、大幅に加筆・修正したものである。

東京大学行政学研究会 研究叢書 3

### 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—

---

著 者 金 香子

発 行 2006 年 3 月 21 日発行

東京大学 21 世紀 COE プログラム

「先進国における《政策システム》の創出」

〒113-0033 東京都文京区本郷 7-3-1

東京大学大学院法学政治学研究科

(事務局 e-mail: [coepps@j.u-tokyo.ac.jp](mailto:coepps@j.u-tokyo.ac.jp))

印 刷 所 よしみ工産株式会社

東京都文京区小石川 2-5-7 A-3F

---

(本書の無断転載・引用・複写を禁じます。)

ISSN 1349-9971



