

論 説

児童福祉制度改革をめぐる諸論点の検討

— 保育所制度の場合 —

田 中 きよむ

I はじめに

昨年1997年6月に児童福祉法が大幅に改正され、本年4月より施行されている。本稿では、その制度改革の特徴を明らかにしつつ評価すること、および、それをふまえた保育所、地域の役割を検討することを課題とする。その際、時代の変化との関わりで、とくに論争的になってきている保育所のあり方に考察の焦点をあてることにする。

保育所は、児童福祉法が1947年に制定されたことによって、制度化されたが、戦災孤児・浮浪児対策という側面があったこともあり、戦後しばらくの間は、十分な整備が行われない状態が続いた。しかし、高度成長期に入ると、農村から都市への人口移動とともに都市化が進み、女性の就業率も高まるにつれ、保育所に対するニーズは一般的な形で増大していった。それは、1960年代に勃興する「ポストの数ほど保育所を」という保育所設置を求める運動に象徴されるように、保育所の量的充実を求めるものであり、それに呼応するように、全国各地で保育所の設置が進んでゆくことになる。

高度成長が終わり、いわゆる低成長時代に入る1970年代前半から1980年代にかけては、国の財政赤字問題が表面化するとともに、「日本型福祉社会論」が政府サイドからも主張され、福祉分野への国家介入が消極的に捉えられるようになり、育児についても家庭責任が強調されるようになる。政府の財政面での消極姿勢を象徴的に表すのが、1980年代後半におこなわれた、福祉各分野の措

置費等の国庫負担率削減であり、保育所入所措置費の国庫負担率も5分の4から2分の1へと引き下げられていった。

財政問題はその後も現在にいたるまで保育政策に影響を与えることになるが、1989年に、合計特殊出生率（一人の女性が生涯に出産する平均的児童数）が戦後最低記録（丙午年である1966年の1.58）を下回る1.57に達したところから（1.57ショック）、少子化問題に対する社会的認識も深まり、何らかの政策的対応が求められるようになる（合計特殊出生率は、その後も低減傾向にあり、1997年には1.39に達している）。仕事と両立させるための育児支援施策が求められているわけであり、保育所に関しては、利用しやすい保育所のあり方が探られることになる。その一環として、エンゼルプラン（それを当具体化したものとしての緊急保育対策等5カ年事業）の策定や、今回の児童福祉法改正がおこなわれていると言えよう。

少子化や、その裏面としての高齢化の進展と、それらに伴う問題への社会的認識が深まるにつれ、1970～80年代にみられた政府の消極姿勢は、90年代に入って、育児・介護支援にむけたプラン策定や法改正の形で、少なくとも表面的には、積極姿勢に転じるざるをえなくなる。保育所に関していえば、少子化対策として、保育所の量的充実よりも、むしろ質的充実に力が注がれる時代に入ったと言えよう。

その一環としての児童福祉制度改革がどのような意義と問題点をもつかを検討しながら、21世紀にむけた保育所制度のあり方を考えてみたい。その際、高知県における保育所や役所での聞き取りや資料をふまえながら、法改正後の実情との対比ということも視野に入れるようにしたい。

II 改革内容の検討

(1) 行政責任

今回の保育所制度改革において焦点の一つとなったのは、措置制度が廃止されるかどうか、という点にあった。措置制度の骨格といわれるものとしては、保育所入所に関する行政責任と、財政責任、さらに施設や人員配置に関する最

低基準が担保されていることである。まず、行政責任が変更されたのかどうかを検討してみよう。

旧法24条1項では、「市町村は、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、保護者の労働又は疾病等の事由により」、「児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育する措置を採らなければならない」とある。改正法の同条項では、「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により」、「児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない」という文言に変わった。

従来は、利用者側からの申請権に関わる規定がなく、「保育に欠けるところがあると認めるときは」というように、文言上は、行政サイドの認定のみを入所要件としていた。改正法は、「申込み」を条件として明文化したうえで、「措置」という文言を削除している。「措置」という文言は削除されたが、「保育しなければならない」という義務規定が残されている。その限りで、保育所入所に関する行政責任は担保されている。

問題になるのは、「申込み」を条件づけたことが、利用者側の権利主体性を認定したものとして評価してよいかどうかである。申請は以前からなされており、旧法施行規則にも申請すべきことが記されていた。その限りで、制度運営の実態を法文上、追認したものにはすぎない、ととらえる向きもある。しかし、従来、行政解釈上は、申請が行政の職権発動の契機としてしかとらえられず、それが、措置を受けることを行政責任の反射的利益とみなす「反射的利益説」とも結びつき、解釈論議を生み出してきた事情を考えれば¹⁾、申請の法的位置づけにより、「反射的利益説」を押し通しにくくなり、利用者側の行政との対等性を確保してゆくうえでの一定の前進と評価してよいだろう。

もっとも、その「申込み」の法的効用をどう解釈するか、また、保育所の入所決定を行政処分とみなせるかどうかをめぐる議論がある。たとえば、田村は、入所決定に行政手続法が適用されないとする行政解釈に対し、「申込み」は行政手続法にいう「申請」にあたると述べており²⁾、秋元も、「手続きの実

態がまさに行政手続法の対象となるようなものであれば、『申込み』を行政手続法の申請としてとらえることになんらの問題もないはずである」と述べている³⁾。また、今回の改正により行政処分としての措置から契約に改められるが行政不服審査法の適用は可能とする行政解釈に対し、田村は、入所拒否に対して同法に基づく不服申立てができるならば、拒否決定および入所決定は行政処分であると述べ、契約関係への変更を説く行政解釈を批判している⁴⁾。

さらに、田村は、市町村の保育所入所義務および保育所入所請求権を中核とする措置制度が維持されるならば、入所決定が行政処分であるか契約であるかは本質的な問題ではなくなり、契約締結行為とすれば、入所拒否に対する行政不服申立て、決定過程への行政手続法が適用されないものの、行政処分に伴う諸制約（行政裁量、訴訟が行政訴訟に限定されること、訴えの利益・原告適格など）から解放されるので、契約と構成する方が国民の権利保障にとって優れている、と論じている⁵⁾。

田村がいうような、一方で市町村の入所義務を維持しながら、他方で入所決定を契約行為と構成することが可能だとしても、入所条件を満たしていないという行政判断のもとに契約拒否されるような場合、住民から不服が生じる余地があるわけであり、その場合に不服申立てを行える権利保障措置が用意される必要があるだろう⁶⁾。また、保育所入所決定および、そのプロセスに行政不服審査法や行政手続法が適用されるとしても、それが、保育所を日常場面で利用する住民にとって現実にとれほどの意味があるのかを考えてみる必要があるのではないかと。住民が保育所入所決定に不満をもつとしても、果たして、大上段に構えて審査や訴訟に臨むであろうか（高知県庁での聞き取りによれば、高知県内では、1998年10月現在、1件も不服申立ては起こされていない）。住民の権利性を実効あるものにするならば、格別の法律に訴えさせなくても、児童福祉法制度内部に不服申立てを明確に位置づけたうえで、住民に身近な市町村において固有の第三者的な審査委員会を設け、申立てとそれへの対応を機敏におこなえるようにすべきではないか。2000年度から実施される介護保険制度においては、その制度内部に不服申立てが明確に位置づけられている。審査に当たるのは、県レベルの介護保険審査会であり、各市町村から多くの申し立てが起

こされれば、数人の委員でどれほど迅速な対応ができるかは疑問なしとしないが、目に見える形で制度内対応をしようとしている点で、児童福祉制度に比べれば、より利便性に配慮していると言えよう。また、介護保険制度の場合、サービス給付に係る決定だけでなく、保険料その他の徴収金に関する決定をも不服対象事項とすることが法文化されている(介護保険法183条1項)。

(2) 入所手続き

改正法24条には、新たに2～5項が設けられているが、その2項では、「保育を行うことを希望する保護者は、厚生省令の定めるところにより、入所を希望する保育所その他厚生省令の定める事項を記載した申込書を市町村に提出しなければならない。この場合において、保育所は、厚生省令の定めるところにより、当該保護者の依頼を受けて、当該申込書の提出を代わって行うことができる」とある。

従来も、実務上、保育所の希望を出させるようになっており、今回の改正は、24条1項とあいまって、保護者の申込み・選択を法制度上、明確にしたものである。また、厚生省の説明では、従来、希望保育所を一つしか出せなかったのが、改正後は、市町村の判断により、第5希望まで出すことが可能である、としている⁷⁾。保育所の申し込みや選択を主体的なものとして認知し、選択幅を広げようとする自体は、保育所制度の近代化を図るうえで評価できる。

田村は、保育所選択の権利性が明確になったことを評価しつつも、それをことさら厚生省が強調するのは、保育所による申込み書提出の代行を可能にすることとあいまって、保育所間の競争を激化させるという狙いがあり、そのことが保育所自身の経営責任重視と市町村の保育責任の弱化につながる、と論じている⁸⁾。今回の改正をめぐっても、保育所間競争につながる側面をとりあげ、それを指弾することが批判論調の一部を構成しているが、保育所間の競争が進むこと自体を問題視することが果たして妥当であろうか。少子化という時代背景に突き動かされるにせよ、地域の各保育所が住民の保育ニーズに応えるべく切磋琢磨して保育サービスの質を向上させ、先進的取り組みを互いに吸収しながら、地域全体の保育水準を引き上げてゆくことになるならば、むしろそれは

評価されるべきことではないか。そのことによって地域の育児支援環境が充実すれば、少子化対策としてもプラスに作用するだろう。もっとも、たとえば、保育所が保護者を誘引するために誇大宣伝をしたり、奇を衒うあまり、かえって児童の心身の健全な発達をゆがめるような保育サービスを提供するような悪質の競争が起こるならば、当然、そのような事態に対して批判がなされるべきであろうし、また、市町村の監督責任も問われるであろう。したがって、保育所が良質の経営責任を自覚しつつ、互いに切磋琢磨するよう、市町村や住民が競争の質をチェックする必要があるだろう。

保育所による申込み書提出の代行は、高知県内においても、従来から行われている市町村もあれば、改正後も行われていない市町村もある。住民からみれば、役場よりも身近で親近感のもてる保育所にとどける方がよい、という場合もあるから、代行によって一定の利便性が生まれる。ただし、保育所側では、記入漏れや誤りがなく等の形式的なチェックをしなければならないし（見過ごせば、市町村役場を通じて書き直す必要が生じ、かえって非効率になる）、住民の所得、就労内容、健康状態、家族構成などのプライバシーに関わることについて守秘義務が生じる。それらの点で不信が生じるようなことがあれば、保護者にとって依頼しにくくなる。保育所においても、後述の特別保育事業の実施ともあいまって事務負担が増加するが、本来業務に支障が生じるようではサービス低下につながる。事務職員の配置を最低基準化することなども検討されてよいだろう。また、保育所や地域によって代行を受け付けるところと断るところがあると、住民の間に不公平感が生まれる。依頼があれば受け付けたい、受付順に迅速に処理するというルールが必要ではないか。自分の保育所の希望順位が低いからといって断ったり、代行を遅らせたりするようなことがあってはならない。

改正に伴って、保育の実施期間は最長、小学校就学まで延長することが可能になった。その結果、入所申込みは原則として1回で済むようになる。従来は、措置期間が半年ないし1年とされ、その都度、継続申請書等を提出する必要があったので、一定の利便化が図られたといえるが、就労証明や課税証明を定期的に行わねばならないことには変わりはない（たとえば、高知市の場合、入所申

請は1回でよいことになったが、「保育要件確認書」を年に1度提出させ、就労証明書や源泉徴収票を添付させるようにしている)。

(3) 市町村による選考

法改正によって24条に追加された3項では、市町村は、「申込書に係る児童のすべてが入所する場合には当該保育所における適切な保育の実施が困難となることその他のやむをえない事由がある場合においては、当該保育所に入所する児童を公正な方法で選考することができる」とある。

選考は従来も行われており、それを明文化したものであるが、なぜ「できる」規定になっているのだろうか。今回の改正に際し、厚生省は利用者の選択を強調しているが、それならば、定員オーバーなどの場合にも、選考基準を明確にしたうえで公開し、住民の合意を得てゆく必要があるが、その際の行政責任を明確にするためにも、「公正な方法で選考しなければならない」とすべきではないか⁹⁾。

具体的な選考においては、希望保育所が多く書けるようになったので、それだけ、希望順位と、どの程度保育を必要としているかというニーズ順位の兼ね合いも難しくなる。たとえば、希望順位が4位でニーズ順位が1位の利用者がある場合、希望順位が3位でニーズ順位が3位の利用者よりも優先させる(合計順位数がより少ない方を優先させる)、というようなルールが必要になる(必要度を希望順位に優先させている自治体も見られるが、希望順位が下位でも必要度順位にあくまでも固執するのは合理的でないだろう)。また、ニーズをどの程度考慮するか、という問題がある。従来も、共働きや、その労働時間(フリータイムかパートタイムか)、親の病気などの事由が考慮されてきたが、今回の改正において「子どもの権利条約」の精神を生かすという建前に立つならば、児童の利益や発達を最大限に尊重する観点から、ニーズを柔軟に捉えてゆく必要がある。

選考基準においてニーズに幅をもたせるとすれば、当然、それに先立ち、入所要件(児童福祉法24条1項および施行令9条の3に関わる保育の実施基準)を再検討する必要がある。たとえば、従来は親が働いていても祖父母が家庭に

いれば「保育に欠ける」とはみなされないことがあったが、祖父母が心身上、育児能力・意思を十分にはもっていない場合に考慮するとか、都市部において近所に遊び場がないとか、過疎地域において近所に遊び友達がいないというように、子どもの発達にとって良好な地域・家庭環境が不備である場合、ニーズを柔軟にとらえてもよいのではないか。保育の実施基準は市町村が条例により定めることになっているが、その際準拠すべき政令（施行令）が、入所要件を保護者の労働、疾病等の事由に狭く限定しており、市町村の自主性が発揮されにくい。

都市部においては、なお待機児童問題が取り上げられ、それだけ定員オーバーの場合の選考にも関心が集まりやすいが、過疎地域においては、むしろ、定員割れの問題が大きくなっており、高知県内各地域においても、個別に人気の集中する保育所や、付近に団地等ができることにより入所者が増える保育所はあるものの、経営に危機感を募らせている保育所が多い（ほとんどの保育所が定員割れという自治体もある）。今回の制度改革に関して、待機児童問題の視点から評価する論調が依然強く、厚生省もその問題に注意を払っているが、それは都市部の発想に立つものではないか。たしかに、地方においても、低年齢児を中心に待機児童は存在するし、無認可保育所に入所する児童など、待機児童の範囲をどう定めるか、という問題もある。しかし、高知県内において、筆者の保育所での聞き取りやいくつかの保育集会の場での議論において、「待機児童」という言葉自体がほとんど発せられないように（高知県の場合、1997年4月1日現在で、入所児童20,233名に対して待機児童246名であり、待機率は全国平均2.5%に対し1.2%）、必ずしも普遍的な問題とは言えなくなっている。比較的人口の集中する地域や、個別に人気のある保育所に関しては（また、後述のように、保育所の多機能化によってニーズが増えてゆく事態も予想される）、満杯の場合の選考が焦点になるが、そうでない地域や保育所のことにも考慮する必要がある、そういった面からも、入所要件のあり方を見直す必要があるのではないか。

(4) 市町村および保育所の情報提供

改正法24条の5項では、「市町村は、第1項に規定する児童の保護者の保育所の選択及び保育所の適正な運営の確保に資するため、厚生省令の定めるところにより、その区域内における保育所の設置者、設備及び運営の状況その他の厚生省令の定める事項に関し情報の提供を行わなければならない」とある。また、新たに設けられた48条の2では、「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障がない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」とある。

市町村の情報提供義務および保育所の情報提供努力義務が新たに法制化されたものである。具体的な情報内容としては、保育所の名称、位置、設置者、施設・設備の状況、入所定員、入所状況、職員の状況、開所時間、保育方針、一日の過ごし方、年間行事予定、特別保育等の実施状況などがある、と説明されている¹⁰⁾。

高知県内の各市町村においても、保育所一覧表がすでに作成されているが、保育所名、場所、運営主体、定員、保育時間、沿革、環境、保育方針等がある程度統一して各保育所に書かせたうえで、その他の記入内容や、地図、写真、イラスト、図表などを保育所独自の判断で工夫させている地域もあれば、フォーマットを決め、記入項目を完全に統一している地域もみられる。「厚生省令の定めるところにより」となっているが、情報内容についてまで国が細かく関与する必要はなく、各市町村の自主性に任せるべきだろう。

いずれにせよ、市町村の情報提供だけでは、情報量が制約されるうえ（一覧表1ページにつき保育所1ヶ所の割当というように）、広く自由に配布するということがおこなわれにくい（役所での閲覧しかできないところもある）。保育所独自の情報提供努力も求められているが、各保育所が独自の判断で、情報内容、形式、伝達方法や伝達先を自由に決め、積極的に情報開示してゆけばよいだろう。たとえば、独自に園のリーフレットを作成している保育所もあれば、子育てに関する講演会や催し、電話相談などを案内するチラシを役場やスーパー、

駅、保健所などを拠点に広く配布している保育所もある。また、ミニコミ誌を発行して日頃の実践や行事、保護者からのメッセージ、保育一般情報などを広報しつつ住民とのコミュニケーションを図ろうとしている保育所もみられる。

情報提供を進めることが保育所間競争に拍車をかけるとして批判的にみるむきもあるが、情報開示は利用者の選択権を保障してゆくうえで不可欠であり、利用者の利便性を考えれば、むしろ評価されるべきではないか。また、公費負担を受けて運営されている以上、利用しようとする者に限らず広く住民に対して日頃の保育実践内容を自発的に公開し（文書に限らず、見学会や体験入園なども考えられる）、住民の評価や理解を求めてゆくことは、ある意味で地域に対する責務といってもよいだろう。もちろん、誇大広告になったり、虚偽情報にならないよう（例えば、保育内容や時間が、情報と実際とでは異なるなど）、各市町村や保育所が情報の質に配慮してゆくことが求められる。

(5) 保育料と公費負担

かつて直接入所による直接利用料（契約保育料）の導入が検討されたこともあって¹¹⁾、今回の改正により、費用負担がどうなるのかについて関心が高まった。

改正前においては、措置費を支弁した地方公共団体の長は、「本人又はその扶養義務者から、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」となっていたが（56条2項）、改正により、「本人又はその扶養義務者から、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」というように変更された（同状3項）。

この部分の改正趣旨としては、「近年の夫婦共働き家庭の一般化に伴う保育所利用の一般化、給与所得者の負担の不公平感等を踏まえ、現行の所得に応じた保育料負担方式を、家計への影響も考慮しながら、年齢等に応じ同じ保育コストの場合には同じ保育料の負担とする基本的考えに立って、均一化の方向をめざす」が、「低所得者への配慮や急激に負担が増えることを回避すべきであるとの要請もあり、現時点では、当面、国の保育料基準額表の簡素化を図る」という説明がされている¹²⁾。

公費負担の性格も変更されるのではないかと注目されたが、改正前の「措置を採った場合において」「最低基準を維持するための費用」が、「保育の実施に要する保育費用（最低基準を維持するために要する費用をいう）」というように、いわば措置費から保育実施費用へと表現が改められたものの（50, 51条）、保育義務を前提にした最低基準維持のための公費負担という性格に変更はない。また、国および都道府県（したがって市町村）の負担率にも変更はない（52～55条）。したがって、従来の措置費制度の枠組みは基本的に維持されていると言える。ただし、上述の年齢別保育コストや、後述の延長保育コストというように、コスト意識が強調されており、利用者内部での費用負担分布は変更されようとしているし、「最低基準」を狭く解釈して保育サービスの一部をオプション化してゆけば実質的に公費負担の対象範囲は狭くなる。

年齢別保育コストに関わって、今回、従来の3歳未満児と3歳以上児の2区分の徴収金基準額を変更し、乳児保育料を別建にするということも検討されていたが、結局、与党少子化問題プロジェクトチームの了解事項（1997年12月17日）として、「緊急保育対策等5か年事業の終了時を目途に再検討する」ということになり、1999年度まで別枠化が見送られることとなった。

保育料基準の簡略化という線に沿って、1998年度は、国の徴収金基準額表を従来の所得（税額）に応じた10段階から7段階に減らすに留まった（図表1）。しかし、「家計に与える影響を考慮して」という留保をつけながらも、基本的方向としては保育料の均一化をめざしてゆく、というわけである（政策方針を除々に実現してゆくという意味で駆伝方式といわれる）。国基準でみた保育所運営費総額に占める費用徴収額（保育料）の負担割合は5割程度で推移しており（図表2）、公費負担割合も5割ということになるが、この負担割合を維持しながら、保育料負担階層区分を簡素化しつつ一本化してゆくことが目指されている。したがって、低所得者ほど所得に対する保育料負担率が増大してゆき、逆に、高所得者になるほど軽減してゆく、という構造に変えられてゆくことになる。

要するに、所得に応じた応能負担からコストに応じた応益負担へ、保育料負担のしくみを変えてゆこうというわけであるが、とりわけ低所得者にとっては

図表1 平成10年度保育所徴収金基準額表（清算基準）

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歳未満児の場合	3歳以上児の場合	
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		80,000円未満	30,000円	27,000円 （保育単価限度）
第5階層		80,000円以上 200,000円未満	44,500円	41,500円 （保育単価限度）
第6階層	第1階層を除き、前年度の所得税課税世帯であって、その所得税の額の区分が次の区分に該当する世帯	200,000円以上 510,000円未満	61,000円	58,000円 （保育単価限度）
第7階層		510,000円以上	80,000円 （保育単価限度）	77,000円 （保育単価限度）

出所）全国私立保育園連盟「平成10年度保育対策関係予算について」（1997年12月26日）

図表2 保育運営費（措置費）の負担割合 — 国基準 —

年度	公費負担率 %	公費負担額 億円	費用徴収率 %	費用徴収額 億円	費用徴収額増加額 （増加率） 億円（%）
1981年度	53.2	3,618	46.8	3,188	——
1991年度	49.7	4,589	50.3	4,644	——
1996年度	49.8	5,708	50.2	5,754	——
1997年度	51.1	6,234	48.9	5,966	212億円（3.7）
1998年度	52.6	6,740	47.4	6,074	108億円（1.8）

注1 1981、1991年度は国会予算委員会提出資料、1996年度以降は厚生省児童家庭局資料

注2 公費負担とは、国庫負担、自治体負担の合計を指す

注3 1996年度以降については、各年度の国庫負担額の2倍を公庫負担額とし、費用徴収額＝国基準の保育料総額を算出した。

出所）逆井直紀「1998年度国家予算の動向と保育・幼稚園予算」（『保育白書 1998年版』）

逆進作用が働くため、保育サービスを受けにくくなるおそれがある。介護保険においても、介護サービスが普遍的ニーズになってきており、特定の人々を対象にしたサービスから脱却すべきだ、という認識の下に、均一利用者負担が制度化されたが、保険料を含めた費用負担のあり方への不安や批判が強まっている¹³⁾。保育所においても、利用の一般化ということの一つの理由にして、均一的な費用負担がいわれているわけだが、ニーズが広まることと費用負担を均一にすることは必ずしも直接的に結びつくわけではない。低所得者世帯であるほど、母親などの勤労の必要性は切実であるにもかかわらず、実質的にサービスを受けにくくなれば、その世帯は、低所得と「保育に欠ける状態」というディレンマから抜け出しにくくなる。たしかに、利用者が多様に拡大してゆくなかで保育所制度への信頼を確保してゆくためには応益的公平性にも配慮しなければならないが、それを一面的に追求してゆけば、応能的な公平性は崩れることになり、社会保障としての所得再調整機能は停止する。

したがって、低所得世帯や低所得地域に対する応能的な配慮は政策的に組み込んでゆかねばならないだろう。「家計に与える影響を考慮して」という文言が具体的にどのような政策措置を含意するのかは明らかでないが、少なくとも均一保育料を例外なく適用するということはできないだろう。

一方、中高所得層にとっても保育料負担は決して軽いものではない。この問題に対応するためには、保育料基準を原則として（例外的措置を残しつつ）均一化ないし簡略化することも簡便な方法ではあるが、従来の枠組みのもとでも、徴収基準上限額を引き下げるなどして公費負担割合を高めることによって、保護者の負担を緩和することもできる。とくに、社会保険とちがって社会福祉措置においては、費用徴収対象額として、直接処遇費である事業費のみならず、職員人件費を中心とする事務費まで含まれている。これについては、かねてより、社会保険とのバランスや、地方財政法27条の4および同法施行令16条の3第1号（市町村職員の給与経費は住民に負担転嫁してはならないことを趣旨とする）に抵触するという批判や裁判が提起されてきた¹⁴⁾。

いずれにせよ、国の徴収基準は清算基準であり、国が保育費用（措置費）の2分の1の法定負担率（都道府県と市町村がそれぞれ4分の1）を負担する際

の負担ベースにおいて、国基準の保育料が徴収されたものとみなして控除されるものであり（措置費支弁額から国基準徴収額を控除した額の2分の1が国庫負担額となる）、実際の保育料をどれだけ徴収するかは市町村の判断に委ねられる（実際の徴収額が国基準額を下回る場合、その差額は市町村の超過負担となる）¹⁵⁾。たとえば、高知市の場合、国基準の徴収額（保育料負担階層）区分が10段階である1997年度において14段階の基準額表を設定しているように、国と地方の二重の基準額表が存在する。国の基準額を区分変更によって分割し、事実上の負担緩和措置をとり続けることも一つの方法ではあるが、保育所運営に伴う財政問題に悩んでいる地方の実情を考慮するならば、二重の基準額表の併存状態を解消し、地方の基準額を控除した保育実施費用（措置費支弁額）をベースにした定率国庫負担をおこなうという方法も考えられよう。1985、86年の国庫負担率削減措置によって国庫負担率は5分の4から2分の1に引き下げられてきている反面、税源委譲等の財政面での地方分権化が棚上げされている状況を前提にすれば、せめて地方の自主的な費用徴収を実質的に保障するような代替措置が必要ではないか。

(6) 最低基準

行政庁の保育責任、財政責任とならんで、最低基準がどうなるか、ということにも関心が寄せられてきた。前二者が担保されるとしても、人員配置や設備の最低基準が維持・向上されなければ、サービス水準を維持・向上させにくくなるからである¹⁶⁾。今回の改正に伴って、最低基準に関わる制度変更がなされたが、それらを順に検討してみよう。

<乳児保育の一般化>

従来は、乳児（0歳児）保育所指定制度が設けられ、指定を受けた保育所に対して予算補助措置がとられてきたが、これを廃止し、原則としてどの保育所でも乳児保育が受けられるように環境整備するというわけである（たとえば、高知県内においては、この措置以前の段階で、322カ所の認可保育所のうち41カ所が乳児指定保育所になっていたが、これが廃止された）。この一般化を人

員配置面で担保するために、児童福祉法45条（厚生大臣の最低基準制定義務）に基づき、児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令第63号）33条が改められ、保母定数が乳児6人につき一人から、乳児3人につき一人に変更された（1998年4月公布・施行）。また、1998年度補正予算において、乳児保育を促進するための緊急整備費として170億円が計上され、乳児保育を実施していない保育所を対象に、最低限必要な設備整備（沐浴施設や調乳室）のために1カ所あたり100万円の定額補助がおこなわれることになった。

この制度改正理由としては、「都市部を中心にして乳児等の待機児童が非常に多い状況にあり」、その解消を図ることにある、とされている¹⁷⁾。女性の社会進出が進み、労働力率のいわゆるM字型カーブの谷が年々上向きつつある状況の下では、多様な保育ニーズに応える一環として、この措置は前向きに評価されてよいだろう。ただし、予算額や補助対象数、補助継続性については別途、検討を要する。たとえば、高知市では、今年度から、認可保育所82カ所のうち63カ所が乳児の募集をおこなっているが（うち、100人以上定員が30カ所、60人以上100人未満定員が29カ所、30人以上60人未満定員が4カ所）、乳児募集人員が3人以下というところが25カ所であるのに対し、10人以上は9カ所であり、全体の定員規模に比べれば募集人員はまだ少ない。設備や財政面の不安から、初年度は、特別の対応を必要としない人数で開始している様子が見えがえる（現に、高知市内や他市町村で施設整備や人件費への不安から乳児保育をおこなわない方針を示しているところもある）。

乳児保育の一般化とそれに伴う措置によって、乳児保育コストが一層強調され、別建てによる追加負担を求めてゆくことが予想されるが、その結果、とりわけ低所得者にとって利用しづらいことにならないよう配慮する必要がある。また、乳児以外についても、諸外国に比べて職員配置最低基準が低いこと（3歳未満児6人、3歳児20人、4歳以上児30人につき、それぞれ保母一人という基準が4半世紀にわたって据えおかれてきた）は従来から指摘されており、保育の質を高めてゆくためには、それらの見直しも求められよう¹⁸⁾。

<短時間勤務保母の導入>

これは、「保育時間や保育児童数の変化に柔軟に対応する」ためとして、行政通知によって認められたものであり、処遇水準を維持する観点から、常勤保母が最低基準上の定数の8割以上であること、各クラスに常勤保母が1名以上配置されていることなどを条件づけている¹⁹⁾。保育所運営の実態としては従来から導入されており、それを定数の枠内で公認しようとするものと言える。

これについては、保育団体間でも、現状の職員配置や労働時間では保育時間の増加等に応じ切れないとして、受け入れ姿勢を示す意見²⁰⁾がある一方、「基準上の定数に非常勤保母を充てるという考え方は保育の基本的条件をふみにじる」という批判²¹⁾もある。たしかに、現状の職員配置と、週40時間制や週休2日制の普及という職員労働時間を前提すれば、非常勤職員を導入した方が柔軟な運営をおこないやすいということもあるが、保育ニーズの多様化に対して、将来に向けて責任ある対応をしてゆくためには、常勤職員配置を改善してゆく必要があるだろう。

高知県内のいくつかの保育所での聞き取りでは、非常勤職員を導入しても特に問題はないという意見がある一方で、同じ様な仕事をしていても（または同じ時間だけ働いても）給与水準が異なると保母間に微妙な意識が生まれるとか、当該保母が短期間で次々に交代してゆく（3～4年あるいは1年で全員が入れ替わることもあるという）ので仕事の継承性に支障が生じるという意見もあった。現状のまま導入してゆくとしても、当該保母への身分保障に配慮してゆく（たとえば厚生年金等の適用）一方、仕事の質や継承性の面で問題が生じないようにする（たとえば、研修やミーティング等を十分におこなう）といった対応が必要であろう。

<入所定員の弾力化>

従来も、年度途中においては定員を超えて入所させることが認められていたが、やはり都市部を中心とした待機児童の解消を図る一環として、当分の間、年度当初においても定員を超えて（概ね10%、年度途中の場合は概ね15～20%）入所させることが認められた²²⁾。これに関しては、「年齢別の定員を理由とし

て、入所を拒否する、あるいは選考をおこなうということはあってはならないと考えております」という保育課長の説明がある²³⁾。

高知県内においては、とりわけ人口減少地域において、むしろ定員割れに悩んでいる保育所が多く、その結果、定員を減らしている保育所も少なくない。もっとも、毎年のように人気の高い保育所もあるが、そのような保育所でも、超過受け入れをすれば押し込むようなイメージを保護者に与え、児童にもよいと思われないので受け入れないようにしている、という保育所もあれば、限度ぎりぎりまで定員を超えて受け入れている保育所もある。また、年齢別定員に関しては、年齢別クラスを設けず合同で保育をした方が互いに年齢を超えた刺激があつてよい、あるいは仕事を効率化できるという保育所もあれば、年齢別保育に混乱が生じる、という保育所もある。

定員をどのように設定するかは各保育所の裁量に属することであり、住民のニーズに応えるために、全体として超過受け入れをするか、または年齢別定員を超えて受け入れるかどうかは、各保育所が柔軟に判断すべきことであろう。ただし、超過受け入れによって、最低基準を維持しにくくなったり、サービス水準が低下するようであれば、条件が整わない限り安易に受け入れるべきではないだろう。親のニーズがあるからと言って、児童へのゆとりある保育ができなければ、児童自身の健全な発達にとって好ましくない。年齢別定員の問題にしても、枠を取り払うことによって、児童の年齢（発達段階）に応じた保育のあり方を専門的、科学的に追求しにくくなるのが、かえって保育の質の低下につながりはしないか（混合保育のメリットは、年齢別クラスを前提にしても一時的、部分的に取り入れられるだろう）。慎重な対応が求められよう。

<給食の外部委託>

調理業務は従来、施設職員により行われるものとされてきたが、地方分権推進委員会第2次勧告をふまえ、施設内調理室を使用する前提で、外部委託することが認められた²⁴⁾。

これについては、保育団体間でも、献立作成や調理について保育所側の指示体制が組めれば問題ない、あるいはメニューの多様化や高品質化などを図る観

点から選択できるようにする必要がある、として支持する意見²⁶⁾と、給食は保育内容の重要な一環であり、きめ細かな配慮が必要、として反対する意見²⁶⁾に分かれている。

高知県内の保育所では現在のところ、委託はほとんどおこなわれていないが、開始された保育所では、特に問題は生じていないが雰囲気づくりでやや問題がある、という声も聞かれる。委託をおこなっていない保育所では、児童は（調理中の匂いや雰囲気、食事内容、それをめぐる保母との会話などを含め）給食を楽しみにしており、自園の持ち味を生かしたい、という声が多く聞かれる。

実施にあたっては、栄養基準や食事内容、衛生面などで保育所が受託業者に対して指示や点検をおこなうことが条件づけられているので、それを遵守しつつ、サービス内容に問題が生じないようであれば、基本的には、各保育所の自主的判断で実施すればよいことかもしれない。しかし、その場合でも、給食に対する責任の所在が曖昧にならないか、食事内容からみた保育所や地域の特色が失われたりしないか、きめ細かい対応ができるか、といったことを具体的に検討しておく必要があるだろう。

調理や食事のプロセスで事故などが発生した時に、受託業者と保育所の間で責任をめぐるトラブルが起こりはしないか。保育所と受託業者との間で意思疎通が円滑におこなわれるか（すでに病院給食では、1996年の医療法施行規則改正によって、外部委託が認められてきているが、委託をおこなっている高知県内のある病院では、受託会社から来る調理職員への病院側からの伝達や意思疎通がうまくゆかない、食事内容への配慮が足りずハプニングが起こる、病院内で蓄積されていたノウハウが生かされない、といった声も聞かれる）。いくつもの保育所から委託を受ける業者の場合、各保育所の要求や地域性等を考慮することがどこまで可能なのか（どこでも同じ様な画一的なメニューになったり、コスト面で合理化された新鮮味の乏しい食事になりはしないか）。各保育所に対する帰属意識のない受託業者が、個々の児童の年齢（離乳食）や体質（アレルギー食）、心身の状態などに合わせた食事をきめ細かく提供できるのか。そういった問題について、保護者や児童の意向を反映させつつ、慎重に検討しなければならないのではないのか。一方、受託業者からみて採算に見合うだけの需

要が見込めるか、ということもある。

この措置には、規制緩和により人件費節約を図る側面があると考えられるが、各保育所の良心的な取り組みに水を差すことにならないか、再考を要する。

<分園方式の導入>

都市部における待機児童対策や、過疎地における児童減少対策の一環として98年度予算から認められたものであり（予算係長事務連絡1998年2月13日）、分園の定員規模は従来の認可基準30人を下回るものとし、嘱託医、調理員はおく必要がないが、設置にあたっては厚生省との協議が必要という²⁷⁾。

本園に対する分園を設けることにより、保育園間にいわば親子関係を設定しようとするものであり、障害者通所授産施設においては既に1990年から導入されているものである。高知県内においてはまだ導入されているところがないが、過疎地域などにおいては現実問題として少子化による経営問題が深刻化しており、打開策の一つとして前向きに検討されてもよいのではないか。ただし、運営上、最低基準を満たすべきことは当然としても、管理責任が曖昧にならないか（園長は、本園の園長が兼ねることになる）という問題や、調理などにおいて建物を共用する場合、首尾よく連携がとれるか（分園の児童に不利益が生じないか）、それに関連して、分園となる保育園の近くに本園となる保育園を確保できるか（高知県内の通所授産施設に関しては、無認可作業所などが分場方式を導入するにも、そもそも近くに本場となる施設がない場合がある、という声も聞かれる）という地理的な利便性の問題もあるだろう。

分園方式の採用以外に、過疎地域保育所への特別助成措置、15名定員の設定（現在の小規模保育所の30名定員の緩和）、特別保育事業の補助基準としての最低児童数の緩和などの提案もある²⁸⁾。都市部の発想に偏ることなく、過疎地域の現実を直視した保育施策の充実が求められる。

<延長保育>

これは、特別保育事業の一環として、「保護者の就労形態の多様化や通勤時間の増加等」に伴うニーズ変化に対応する措置であり、通常の11時間の開所

時間を超えて（1・2・4・6時間型延長、ただし、それぞれにおいて30分を引いた時間を超えればよい）保育を実施する場合、国庫補助等をおこなうものである²⁹⁾。

従来も市町村事業としておこなわれてきたが、保育所の自主事業として位置づけ直され、保護者に負担を求めるかどうか、求めるとしてどれだけの額か、という判断が各保育所に委ねられることになった。また、従来は対象児童数が6人以上であったが、予算箇所数の範囲内で5人以下でも実施可能になった。

これについては、開所時間の弾力化に関し、保育所の自主性を尊重しつつも、最低基準上の「保育時間」（1日8時間原則）と、補助要件として規定されている11時間の「開所時間」（通常、7時から18時まで）をめぐる現場で混乱が生じているという指摘³⁰⁾や、法令に基づかない11時間という規定を廃止すべき、という意見³¹⁾が保育団体から表明されている。また、保育所の自主事業化（および、それに伴う公費削減）は公的責任の範囲を通常開始時間内に限定することになる（その結果、事実上、直接契約制度を持ち込むことになる）として、自主事業化すること自体を批判する意見もある³²⁾。

今回の措置により、国庫補助のしくみが、時間に応じた1施設当たりの月額単価（6人分）に6人を超える場合の一人当たり月額単価（×超過人数）を加算する方式から、6人以上について3人ないし9人超過するごとにグループ化して、その人数単位と延長時間に応じて年額補助する（5人以下の場合は人数に関係なく定額補助）方式に変わったため、1997年度と比較して98年度の補助額が約30～50%削減され、たとえば9人の利用で1時間延長の場合、60万円の減額になる、と試算されている³³⁾。一方、延長保育料について1時間延長による標準負担額が2～4倍化したり³⁴⁾、市の補助が打ち切られそうになった³⁵⁾、という自治体もあるという。

自主事業化の背景には、市町村を事業主体にすると、利用者の勤務時間に応じた弾力的なサービスが提供しにくい、保育所が自由に取組めない、利用回数が異なっても同一の保育料では不公平、という不満がある、と説明されている³⁶⁾。しかし、それならば、保育所の自主的判断で延長時間を決めたり、利用回数を保育料に反映させれば済むわけであり、そのことと国庫補助等の削減は

直接結びつかないであろう。保護者の多様な需要に柔軟に 대응できるように決定単位を縮小するにしても、同時に、補助額を縮小し、保育料負担の上昇によって利用しにくくなるならば（現に、高知県内においても、延長利用を抑制する意図で保育料徴収をおこない、利用者が急減した保育所もある）、批判論者が言うように、「保育に欠ける状態」への公的責任を時間によって色分けするという不合理な事態が発生することになる。逆に、延長保育料を徴収しなければ（民営保育所の場合、現在のところ多く見られる）、その分だけ保育所の持ち出しになる。

そもそも、従来から、児童福祉施設最低基準第34条では、「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」と規定されている。したがって、保育所が個々の児童の保育に欠ける状態に合わせて時間幅を調節できるわけであり、最低基準がそのように保育時間を柔軟に捉えている以上、それぞれの時間に応じて保育の公的責任も不可避免的に伴う。したがって、延長保育を「付加的なサービス」とみなす³⁹⁾ことも適切でない。さらに言えば、時間によって負担金と補助金を区別する制度的割り切りにも問題がある。

同条文の「8時間を原則」という部分のみを取り出して、「開所時間」と比較することも、あまり意味のあることとは思われない。労働時間と通勤時間を加えると11～12時間が常態化しているとして、原則もそれに合わせて改めるべきだという意見もあるが⁴⁰⁾、地域差もあり、一般化してよいか疑問なしとしない。たとえば、高知県の場合、現在なお終了時刻を17時くらいに設定している保育所が13カ所中8カ所という自治体もあり（自宅と仕事場があまり離れていないので、特に不満が出ていないという）、8時～16時という8時間開所が中心になってきた地域すら複数見られる（もちろん、18時ないし、それ以後が大半という地域もある）。また、高知県がエンゼルプラン策定に先立ち、1997年度に実施したニーズ調査によれば（就学前児童のいる世帯対象分）、希望開始時刻は7時30分（48.8%）に次いで、8時（36.0%）が多く、終了時刻は、18時（28.3%）、19時（24.1%）も多いものの、17時（22.1%）、17時30分（19.3%）

という希望比率も無視できない³⁹⁾。保育所の現状を追認する形で希望を出している場合もあるかもしれないが、労働時間や通勤時間は地域や個人によって多様性があることにも注意する必要があるだろう（短時間労働者もいるし、長時間の電車通勤という都会的なイメージが当てはまらない地域もある）。

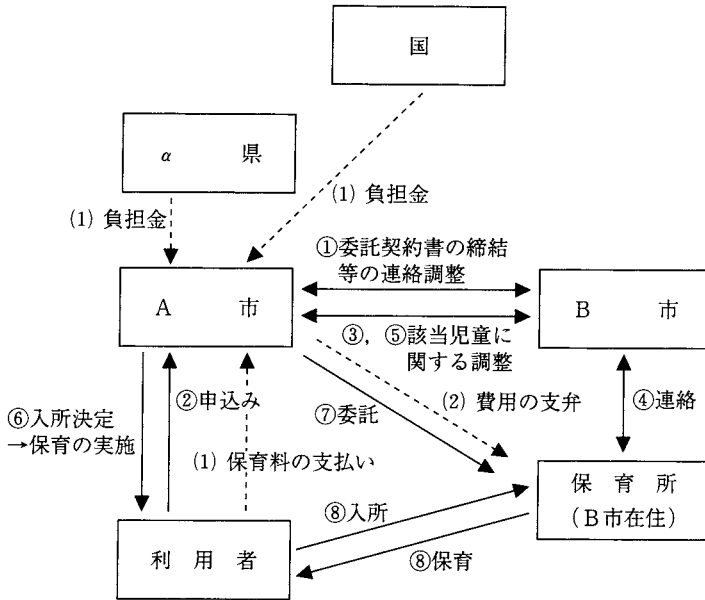
(7) 主任保母の専任（フリー）化

特別保育事業等を複数実施することによって主任保母の業務が増大することに対応するため、主任保母を専任化すること（クラス担当から外すこと）が予算上、認められ（専任加算の創設）、定員規模91人以上の保育所を対象に、1施設当たり年額310万円が交付されることになった⁴⁰⁾。

保育時間の延長や地域住民に対する相談・助言機能の充実など、住民の多様なニーズに応じてゆくためには（さらに入所申込みの代行もある）、一定の業務分担をおこなわざるをえず、それを財政支援すること自体は評価できる。しかし、とりわけ過疎地域において、定員規模を縮小する保育所が少なくないなかで、91人以上という条件は厳しいのではないか。また、補助額が非常勤保母1人分に相当し、主任保母のフリー化を非常勤保母が補完することになるが、不安定要因とならないか。高知県内においても、以前から事実上、保母のフリー化をおこなっている保育所があるが、これから保育所業務が増大してゆくなかで政策的支援をおこなってゆく以上、実態に見合った補助基準・額が設定されてゆかなければならない⁴¹⁾。

(8) 広域入所

従来も自分の住む市町村を越えて他市町村の保育所に入所させるということは、当該市町村間の協議等によりおこなわれることがあったが、利用者の選択性を認める観点から、改正法に56条の6を追加し（地方公共団体は、「相互に連絡及び調整を図らなければならない」）、広域利用の円滑化を図るものである⁴²⁾。具体的には、市町村間の合意のうえで、希望者が自地域の役場に申し込み、保育料支払いをおこない、他地域の保育所に入所するというものである（図表3）。



資料) 全国児童福祉主管課長会議・説明資料「保育所の入所手続き等について」(平成9年9月19日)
 出所) 『保育年報 1997』

図表3 広域入所の流れ図例

たとえ、他市町村であっても、勤務地に近い保育所に入りたい、勤務時間に合わせられる保育所に入りたい、評判のよい保育所に入りたい、という希望はあるはずだから、選択肢を広げようとする姿勢は評価できるが、現実には、当該市町村および住民間の調整がつかなければ実施は難しい。たとえば、入所順位をどうするのか。「まず市内の住民の入所を優先させうえて、定員に余裕があれば、他市からの希望を受け入れることもやむをえない」と説明されているが⁴⁸⁾、他地域住民の保育の必要度(ないし希望順位)が自地域住民のそれより(かなり)高ければ、転入希望者を断りにくいのではないかと。市町村間で契約を交わしておきながら、在住市町村を最優先事項とする(高知県下でも、そうなっている)のは問題だろう。それを決定要素の一つとして組み込むが、他の要素とある程度平行に扱う(少なくとも最優先事項にはしない)という

のも一つの方法だろう。

人口減少地域などで児童確保に悩む保育所では流出を不安視するむきもあるし、逆に、受け入れ側になる可能性の強い市町村は大量流入を警戒するだろう。高知県においては、導入し始めた自治体が見られる一方、サービス格差を理由に流入されても地元住民の理解が得られにくい、として慎重な姿勢を示す自治体もある⁴⁴⁾。もしサービス格差を主な理由として流出が進む（可能性のある）地域があるとすれば（高知県の場合、県庁での聞き取りによれば、勤務先が在住市町村外であることが主な理由になっているという）、地元住民のニーズに応えられていないわけだから、その地域においてサービスの水準や質を高めるという努力も求められよう。

(9) 地域子育て支援センター事業

保育所等が地域の子育て家庭を支援してゆくことを促進するため、地域子育て指導者または担当者を配置し、必要な経費を公費補助するというものである⁴⁵⁾。市町村が対象施設を指定して実施するものであるが、指定施設の要件は、①育児不安等についての相談指導、②子育てサークル等の育成・支援、③特別保育事業の積極実施をおこなっていることである。従来もおこなわれており、この3事業すべてを実施する必要があったが、今回は小規模型が認められ、①及び③、または②および③の2事業の実施でもよいことになった。1998年度予算では全国で840カ所を対象にしていたが、99年度目標値は3000カ所になっている⁴⁶⁾。

保育所も企業や大学等と同様、地域貢献が求められる時代になっており、施設内部での保育を充実させるだけでなく、地域の社会資源として、広く地域の児童の健全育成を支援し、いわば地域全体の保育力を高めることが期待される。また、そういった活動は少子化対策の一環にもなるだろう。その意味で、この事業は前向きに評価できる側面もある。

しかし、この種の補助事業をめぐって（他の事業とも共通するが）、保育現場では期待と不安の両面が錯綜している。高知県内においても、積極的にあらゆる補助事業を活用し、めざましい実践を遂げながら、地域住民や他の保育所

から期待や注目を集めている保育所もある（いわば、補助活用型保育所）。しかし、そのような保育所でも（また、それを模範にしようとする保育所でも）、この補助事業がいつまで継続するのか、また、削減されることがないのか、という不安がある。一方、従来から補助事業に依存することなく、自主的活動として、地域とのネットワーク形成に精力的に取り組み（たとえば、園庭を地域住民に広く開放して、園児と住民を自由に交流させたり、園児と卒園者との出会いの機会をもたせたり、子育て中の母親どうしが気軽に育児談義ができる場を提供しつつ、保母が育児相談にのったりしている。また、園児が老人ホームだけでなく、高齢者世帯住宅に個別訪問して世代間交流を図ったりしている）、人気を集めている保育園もある（いわば、自主活動型保育所）。そのような保育園では、様々な活動をボランティア的におこなうことによる職員へのしわよせに不安がある一方で、補助を受けることにより、活動がノルマ化してしまう（負担が格段に大きくなり、自分達のペースで取組めない）ことへの不安も聞かれる。後述のように、事業計画に確かな見通しをもてるようにする必要があると同時に、本来事業とのバランスを保てないほど過度の負担になっていないか、再検討を要する。

Ⅲ 児童福祉制度の展望と保育所・地域の役割 一まとめに代えて一

以上、みてきたように、保育所に関わる児童福祉制度改革は、時代の変化に適合しようとしている点で評価できる部分がある一方、利用者、保育園、地域の現実に即した配慮という点で必ずしも十分とはいえない側面もある。その意味で、改革を推進する立場からメリットのみを取り上げて過大評価することも、国民にとってマイナスにしかならないと決めつけてかかることも（今回の改正に関しては、改革の趣旨と実際が接合していない曖昧さを残していたこともあって、批判一色というわけでもなかったが）、ともに戒めなければならず、地に足を着けた建設的な議論をしてゆかなければならない。

利用者サイドの主体性や選択性を制度的に認め、保育所や市町村に刺激を与え、保育所間の競争や住民本位の行政サービスを促そうとしたことは、児童福

社環境の近代化を推進する意味で評価できる。十分なサービス基盤やメニューが整備されなければ選択性はないも同然、という介護保険論議でもみられた意見もあるが、選択性や権利性を認めなければ、基盤整備やサービス展開が活性化せず、怠慢がある場合も、その正当化を許してしまうことになりやすい。また、保育所間競争が進むことを警戒するむきもあるが、「競争=悪」というドグマティックな構図からそろそろ抜け出してもよいのではないか。公費負担を受けているからこそ、なおさら、切磋琢磨してサービス水準を高めてほしい、という見方もできる。

一方、コストに応じた負担や規制緩和、契約的利用を一面的に追求することには、慎重さが求められる。公的責任に固執することは、かえって行政機構の肥大化や財政問題を招くという批判もありえよう。また、応益負担を進めた方が、負担と受益の関係を強め、経済的な権利性と、それに応じるべき供給側のサービス意識をいっそう高めるという市場的な作用をもたらすうえ、財政的効率化にも資する。その限りで、「保育の市場化=悪」という見方をそのまま肯定するものではない。保育サービスは、公共セクターだけでなく民間セクターによっても（あるいは非営利の自主的セクターによっても）供給可能な準公共財的な性格をもち、市場原理を導入する余地がある。したがって、受益者負担や直接契約方式を導入することも不可能ではなく、一般的に可能ならば、多くのメリットも生まれる。

しかし、言うまでもなく、この社会は市場原理だけで生きてゆける経済的強者だけによって構成されているわけではなく、それを一般化すれば、少なくとも利用者を排除する作用をもつ（その結果、政府の強調する普遍的サービスは実現しない）。また、保育所は、園児の健全な育成や地域の育児支援を通じて、園児の将来や園外に外部効果をもたらす。さらに、親の経済状態に左右されることなく、すべての児童は健全な発達が保障されるべきだ、という社会的コミットメントは成立しているとみてよく、その限りで保育サービスは、マスメグレイブのいう価値財的な性格も備えている。したがって、かりに応益負担を基本的に導入してゆく場合でも、政府や自治体のテコ入れによって、応能的措置を組み合わせてゆく必要がある。また、規制緩和自体を否定しないが、保育所でい

ままで培われた実践活動やノウハウという資産を損なうことにならないか、現場にもたらす影響をきめ細かくチェックしてゆかなければならない。

以下では、前節であまり触れられなかった点もふくめ、保育所と地域の役割を中心に、これからの展望について述べておきたい。

今回の改正によって、保護者の権利性が認められ、国の行政的、財政的責任も基本的には維持された。もっとも、権利ではなく、権利性というのは、申請や選択が権利として明記されておらず、それらが、むしろ行政責任の条件や保護者の義務、市町村の情報提供義務という形で法文化されており、積極的に認めたものとは言えないからである。また、行政責任や財政責任についても、保育料の徴収や最低基準に関わる諸措置の運用次第では、曖昧になりうる。改革実施後間もないので判断が難しいかもしれないが、市町村や保育所が現場サイドからみて、保護者の権利と児童の発達にとって望ましくない措置が採られていると判断するならば、行政のさらなる動向を見据えつつ、通知や法律そのもの見直しを迫ってゆかなければならないだろう。

そのことと関連して、「児童の権利に関する条約」（1989年国連採択、94年日本採択）が改正法に十分反映されていない。権利性や選択性が位置づけられたといっても、それは直接には保護者の権利性や選択性であり、それが子供の権利や利益に直結するとは限らない。保護者とは別に、保育所や市町村（福祉関係部局）職員が専門的な見地から、児童が心身の健やかな発達を保障されているかを診断しなければならない。同条約では、児童に関するあらゆる措置をとるにあたっては児童の最善の利益を考慮すること（3条）、締約国は、すべての児童が生命に対する固有の権利を有することを認め、児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保すること（6条）が謳われている。保育所運営のなかで、また、地域のなかで、児童の表情や、気持ち、言い分、精神・肉体・知能の発達状態などを的確に汲み取り、何が必要であり、何を求めているかを把握し、保育実践や市町村施策に反映させなければならない。高齢者福祉分野における福祉施設や役場を対象とするサービス評価事業では、高齢者の権利・人格が尊重されているか、心身の状態や能力、嗜好に応じたサービスが提供されているか、地域性や季節に配慮した食事が提供されているか、個別援助

計画が策定されケアカンファレンスが実施されているか、事故や病気等への対応ができていないか、関係専門職・機関との連携がとれているか、市町村計画に意見を反映させているか、など約100の評価項目にしたがって評価がおこなわれ、改善に結びつけられている。健康診断や発達診断・相談とならんで、保育実践や自治体施策に関する総合的な自己（または第三者）評価がおこなわれる必要があるのではないか。

「保育に欠ける」状態の判断についても、総合的な見地から見直す時期に来ているのではないか。法24条および施行令によれば、自治体の裁量が入る余地が少ない。本来、保育ニーズは、人口規模、環境、産業構造、就労形態、生活様式、近隣・家庭環境、児童の心身状態などに応じて地域性、個別性があるはずであり、親が就労か病気か、という程度の判断基準では狭すぎる。たとえば、保護者がが就労していなくても、児童に兄弟がいないうえ、隣家との距離が離れていて遊び友達もいなければ、その児童にとって集団保育の機会はかけがいのないものであるにちがいない。保育要件は、さまざまな判断要素と地域のサービス資源を斟酌し、自治体が地域の実情に合わせ、自主的に判断できるようにすべきだろう。もちろん、判断基準の明確化と公開のうえ、住民の同意を得る必要がある。

今回の制度改革においては、都市部の発想が中心になっており、とりわけ過疎地域の問題について十分な審議が尽くされたとは言えない。定員割れによる経営難に悩む保育所のあり方をどう考えるのか。確かに、分園方式も一つのあり方であるが、負担金や補助金の交付基準や交付額を弾力化するとか、上述のように入所要件を弾力化することも検討されてよいだろう。また、施設内保育とは別に、たとえば、保育所からの出張保育や出前育児教室、他市町村保育所との交流保育や合宿保育など、様々な形態の保育・育児サービスのあり方を追求し、最初は保育所独自の試みとして、次は市町村を巻き込み、さらに国の補助対象にしてゆく、という戦略も考えられるのではないか。あるいは、最近試みられているように、空き部屋を高齢者向けデイサービスなどに活用することも考えられよう。

多様な保育・育児ニーズにこたえてゆくために、保育所が多機能化したり、あ

るいは施設・設備を整備することも重要であるが、同時に保育の質も問われてくる。少子化の進行を前提とすれば、保育所と利用者の関係がいわば「買い手市場」になることは避けられない。その意味では、選択ということをことさら強調しなくても、供給と需要の数の力学により、保護者の保育所を見る選択眼は洗練されてゆくだろう。

もちろん、延長保育等の実施によって保育所需要が増大することも考えられるが（現に、高知県内のある地域では、それと思われる現象が生じている）、サービス・メニューを豊富に揃えても、個々の保母の児童に対する接し方に疑問や不信が生じるならば、利用者には「選択」されないかもしれない。子供が保育園又は幼稚園に通っている（いた）母親80人を対象として高知県で行われたアンケートによれば⁴⁷⁾、園を選んだ理由として、多い順に「雰囲気が良い」（38人）、「家や職場から近い」（38人）、「指導内容（方針）が良い」（32人）、「先生（保母が良い）」が良い（29人）であり（他10項目、複数回答）、逆に実際によかったことは「雰囲気が良い」（48人）、「先生（保母）が良い」（45人）の順位となり、一方、園に対して望むことは「教員や保母の指導力の向上」（38人）が最も多くなっている（他4項目、複数回答）。サンプルは少ないが、保母（の指導力）に対する関心の高さがうかがえる。筆者の役所や保育所での聞き取りでも、どこどこの保育所は保母が良い、というような保護者間の噂が入所希望動向に影響を与える、という声も聞く。

男性のいわゆる保父の増加に伴って、保母との統一名称「保育士」が1999年度から正式名称とされるが（児童福祉法施行令13条）、名称の是非はともかくとして（保母からの評判は良くない）、単に名称を変更するようなことでよいのだろうか。保育の質の向上を強調すれば、労働管理という批判を受けるかもしれないが、これからは保育や教育の内容と質が問われ、保育・教育機関が社会に開かれ、また地域貢献を求められてゆくという時代の流れは避けられないだろう。また、公費負担に対する国民への義務という見方もできるだろう。現在、保母資格は短大や専門学校の2年程度の課程を修了すれば取れることになっているが、就職活動等を考えれば、実質は1年程度という見方もある。それとは別に、福祉関係のカリキュラムを整備した4年制大学で、よりじっくりと学

んだうえで保母になるルートを押し上げたり⁴⁹⁾(厚生省内では養成期間を広げる議論が出ており、文部省では、社会福祉系については、人材養成の観点から大学・学部・学科の新設を弾力的に認める方針を示している⁴⁹⁾、介護福祉士や社会福祉士のように国家資格のランクを設けたり、研修を活発化ないし制度化(大阪や東京では、98年度から府都独自の事業として取組まれ始めている)したり、あるいは、保母個人が自主的に自分の保育内容を自己評価できる材料を整えたり⁵⁰⁾、といったことについて前向きに検討されてもよいのではないか。

住民のニーズの多様化に応えるために、どのような保育所づくりをしてゆけばよいのか、について、職員間や職員・保護者間での議論を民主化・活性化してゆくことも重要だろう。園長の言うことを他の保母が黙って聞くだけという保育所があることや、保母と保護者の間で思いがすれ違っている、という声も聞かれる。また、保護者は、何よりも、職員間の人間関係や雰囲気に対して敏感である、という声もある。職員間で自由にものを言い合える良好な関係を形成しながら、保護者も意見を言いやすい環境を整えてゆけばよいだろう。たとえば、保護者の期待過剰や保母の負担過剰にならぬよう、意見調整してゆかなければならない。

各保育所が、地域全体に眼を向けて、地域の他の関連機関と機能分担や交流、連携を図ってゆくことも、これからの課題である。たとえば、公立保育所と民間保育所との間で、認可保育所と無認可保育所との間で、保育所と幼稚園や児童クラブとの間で、それぞれの特性に応じた機能分担や相互協力、また、経験交流などをどのように進めてゆき、地域全体の育児支援環境をどのように整えてゆくのか、ということ協議することが考えられる。それぞれの立場や施設の性格の違いがあるため、容易ではないかもしれないが、個々の施設がバラバラの活動をしては、地域全体のビジョンを見出しにくいだろう。たとえば、同一団体内の保育所間でも、他の保育所の実践活動をよく知らず、年に1度程度の経験交流で初めて知り、感銘や刺激を受ける、ということもあるようだ。

それとの関わりで、ある意味で非常に重要なことなのだが、各地域ごとの保育・育児支援ニーズの内容や量を的確に把握したうえで、地域の実情に合わせ

た児童福祉計画をしっかりと構築しなければならない。地方版エンゼルプランの活用である。これは、各市町村役場の担当部局が中心になって進められるが、各保育所や地域住民の意向を十分に反映させて作らなければ、地域の実態やニーズを十分に反映しない中身の薄い計画になるおそれがある。ある地域のプラン策定においては、保育団体のほか、各種福祉・医療・教育団体の代表や学識経験者が10数名の策定委員会を構成している。何回かの会議を経て計画案が策定されてゆくわけだが、行政サイドで実施されたニーズ調査結果に基づき、議論をおこない、それをふまえて行政担当者が原案を作成し、それを承認してゆくというものであり、かつての老人保健福祉計画策定の際によく見られたパターンである。

しかし、欲をいえば、ニーズ調査（どのような方法でおこなえば、住民のニーズを的確に吸収できるか）、計画策定（どのようなサービスをどれだけの水準で実施するか、できるか、漏れ落ちていることはないか）、実施と点検・見直し（どれだけ実施できているか、目標は達成可能か、修正する必要はないか）のすべてのプロセスにおいて、保育現場や保護者からのヒアリングや一般住民向けの説明会・シンポ・アンケート・広報あるいは計画策定委員の住民公募などを通じて、民主的な意見吸収と合意形成を十分に図ってゆく必要がある。高知県の場合、1998年度を計画初年度、2004年度を目標年度と位置づけ、重点計画として、現状（1997年度）との比較において、低年齢児保育、延長保育、一時保育、地域子育て支援センター事業など、特別保育事業を中心に数値目標が掲げられている（図表4）。しかし、市町村レベルでは、1998年10月時点において、作成済みの市町村は53市町村中3か所でしかなく（高知県庁での聞き取りによる）、立ち遅れが目立つ。市町村老人保健福祉計画や市町村障害者計画の場合は、前者については老人福祉法・保健法において策定が義務づけられ、後者については障害者基本法において策定努力が義務づけられている（後者は、努力義務規定ということもあり、あまり進んでいない）。地方版エンゼルプランに関しては、法改正以前も以後も規定が設けられていない（厚生省が策定指針を作ったにとどまる）ということも影響しているかもしれない。

筆者らが1997年に高知県民1,000名を対象におこなった福祉意識調査では、

図表4 高知県における重点事業実施計画

事業名	実施主体	事業内容	計画目標 (H9年度→H16年度)		所管課
低年齢児保育	市町村	適切な設備や職員配置のもとに0～2歳児の保育を行う。	5,561人	8,350人	こども課
延長保育	市町村	通常の保育時間を超えて延長保育を行う。	32カ所	100カ所	こども課
障害児保育	市町村	集団保育が可能で日々通所ができる障害児を受け入れ、健全児との混合により保育を行う。	103カ所	必要に応じて全保育所 で対応	こども課
保育所地域活動事業	市町村	保育所の有する専門機能を地域住民のために活用する事業を行う。	130カ所	全保育所	こども課
地域子育て支援センター事業	市町村	保育所等を指定して、地域の子育て家庭の不安を解消するための相談や子育てサークルの育成・支援等を行う。	4カ所	保育所のある全市町村 に各1カ所	こども課
乳幼児健康支援 ダイサービス事業	市町村	保育所に入所中の子ども等が病気の回復期で、集団保育が困難な場合、一時的に保育を行う。	1カ所	5カ所	こども課
一時的保育事業	市町村	保護者の疾病や急な用事、私的理由等により一時的に子どもを保育する。	2カ所	36カ所	こども課
放課後児童クラブ	市町村	昼間保護者のいない家庭の小学校低学年児童を対象に学校の空き教室等を利用して、遊びを主とする健全育成活動を行う放課後児童クラブを設置する。	33カ所	100カ所	こども課
療育センター(仮称) の整備	県	障害のある子どもたちのための総合療育機能を持つ施設を整備する。	平成11年度開所予定		障害福祉課
こうち女性総合センター(仮称) の整備	県	こうち女性総合センター(仮称)を建設し、子育て家庭を対象に相談事業や講座を開設する。	平成10年度開設予定		生活女性課

出所) 高知県「高知県エンゼルプラン」(平成10年3月)

「エンゼルプランをよく知っている」3.2%、「名前を知っている程度」でも14.9%にすぎず、福祉計画に対する意識の低さが浮き彫りになった（ゴールドプランと障害者プランもそれより数%高い程度⁵⁰）。エンゼルプランについては、国レベルのそれ（「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」1994年）に、「保育所制度の改善・見直しを含めた保育システムの多様化・弾力化を進める」という文言が盛り込まれていることもあり、措置制度の解体につながるものとして、プラン自体を批判するむきもある。しかし、地方版は、それぞれの自治体が自主的に取り組まざるをえないものであり、これから21世紀に向けて、各地域でどのような児童福祉環境を整備してゆくのかについて積極的に発言し、むしろ活用すべきではないか。保育所制度を地方レベルで変えることはできないし（高知県や策定済市町村の計画には、制度改革に関わる文言は見当たらない）、かりに国の動きが出てきて、それに問題があるとしても、地域ニーズに根差した対案ビジョンを示さなければ、黙認することになる。住民に対して何をなすべきか、という基本姿勢を具体化するチャンスにおいて、何もしないでいることは、住民にも背を向けることになるし、策定・実施する他市町村に遅れをとることにもなる。

高知県の計画には、数値目標が盛り込まれているが（ただし、保母をどのように、どれだけ育成してゆくか、というマンパワー計画がない）、策定済地域の地方版プランには、数値目標が盛り込まれていない。目標理念・方針はあっても（それ自体は評価できる）、どのようなサービスをいつまでに、どれだけ整備するか、という具体性に欠ける。数字を掲げればよい、というものでもないが、住民からすれば、自分達（の児童）にどのようなサービスが期待できるのか、という具体的な判断基準が示されないことになる。例えば、延長保育1つをとっても、（前述のように希望する開・閉所時刻からみて）ニーズの地域差がある。

国レベルにおいては、エンゼルプラン（1995～2004年度）を当面、具体化したものとして、「緊急保育対策5か年事業」（1995～99年度）が実施されているが（たとえば、低年齢児保育45万人→60万人、延長保育2,230カ所→7,000カ所、一時保育450カ所→3,000カ所、地域子育て支援センター236カ所→3,000カ所な

ど)、前節で触れたように、それに関わる補助が2000年度以降、削減されはしないか、という不安の声がある。すでに、厚生省の99年度概算要求において、低年齢児保育など7つの整備目標値のうち5つを下方修正しており、事実上、目標達成を断念している⁵⁰⁾。2,000年度以降についての国からの具体的な提示はまだないものの、98年度予算当初内示段階では、2000年度予算において5ヶ年事業を実績に応じて整理する、という方針を示している(その限りでは、積極的に事業活用しておいた方が得策といえようか)。聞き取りによれば、高知県の場合は国に対して継続要請をおこなっている。緊急事業の終了年度が迫っており、各保育所や自治体が安心できるような計画ないし見通しを国はできるだけ早く提示すべきだろう。その場合にも、地方版エンゼルプランが実態に応じてきちんと作成されていなければ、国を動かしてゆくことはできない⁵¹⁾。

福祉プランに関して付言すれば、他種の福祉施設やプランとの照合に基づく連携・調整も必要である。高齢者福祉分野の役所職員は、児童福祉分野の動向に強い関心を示そうとしないし、逆のことも言える(障害者福祉分野との関係も同様)。役所だけでなく、現場職員においても、分野別の縦割り構造がある。日常業務に追われて、それどころではないということもあるだろうが、自分の地域全体の福祉をどう構築してゆくのか、という広い視点をもつことも求められる。個々の家庭には高齢者や児童や障害者が、いろいろな組み合わせで同居している。それぞれの家族の生活を全体的にどう支援してゆくか、という時に、縦割りの対応をしていては、対象家族は混乱するであろうし、効率的なサービス提供もおこなえない。地域の総合的な福祉力を育てる、という認識が福祉関係者の間で共有されなければならない。

そのような総合的な地域福祉計画を考えてゆく際、他の社会経済政策との連携・調整も視野に入れておかなければならないだろう。たとえば、とくに過疎地域などにおいて、福祉やサービス業に関わる仕事おこしと、若者向け定住施策⁵⁴⁾をミックスさせて推進すれば、若者を地域に呼び入れることができ、それが出生児数の増加にもつながってゆく、というように、福祉施策・活動を独立的に捉えるのではなく、地域政策全体のなかに有機的に位置づけてゆく視点が必要である。

注)

- 1) たとえば、「行政庁の入所措置処分の根拠規定が『…しなければならない』という形である場合、行政庁は、客観的にみて申請が要件を満たしていると判断される限り、入所措置処分を行うべく義務づけられている。すなわち、申請に要件該当性がみとめられるにもかかわらず入所措置処分をしないことは違法である。したがって、この場合、社会福祉施設の入所・利用の要件を満たす者は行政庁の入所措置決定を請求する法的権利を有するということができる」という見解も示された(田村和之「措置体系はどうなるのか - 「措置」制度改革について -」『社会福祉研究』第40号, 1987年, p. 32)。
- 2) 「厚生省・入所手続き方針をどう読むのか - 田村和之氏に聞く -」(『保育情報』1997年12月号) p. 8
- 3) 秋元美世「保育所制度改革と児童福祉法の改正 - 保育所措置制度の見直しをめぐって -」(『法律時報』1997年7月号) p. 32
- 4) 田村和之「『改正』児童福祉法の概要と問題点」(『保育白書』1997年版) pp. 24-25。木下も、これまで通り市町村に保育所実施義務が課せられる点に変更はない、として、一方的に(職権主義的に)入所決定を行うことを措置制度と狭くとらえる行政解釈を批判している(木下秀雄「『改正』児童福祉法の活用のポイントと課題」『福祉のひろば』72号, 1997年, pp. 76-77)。
- 5) 前掲・田村「『改正』児童福祉法の概要と問題点」 p. 26
- 6) そのままでは、直接裁判所に訴えて民事訴訟または行政事件訴訟法にもとづく当事者訴訟を起すしかない(堀勝洋「現代社会保障・社会福祉の基本問題」ミネルヴァ書房, 1997年, p. 179)。
- 7) 「厚生省・入所手続きに関する方針表明」(『保育情報』1997年11月号) p. 11 ただし、高知県下では、従来から希望保育所を複数出させていた市町村もある。
- 8) 前掲・田村「『改正』児童福祉法の概要と問題点」 pp. 19-23
- 9) 法改正後も、保育の実施基準や選考基準が不透明で非公開になっている実態があることも指摘されている(杉山隆一「児童福祉法改正以降の保育政策の動向と問題点」『福祉のひろば』1998年7月号, pp. 80-82)。高知県内においても、法改正後も選考基準が公開されていない場合がある。
- 10) 前掲・「厚生省・入所手続きに関する方針表明」 pp. 13-14
- 11) 「保育問題検討会報告書」(1994年1月)で示された「第二の考え方」(厚生省児童家庭局『利用しやすい保育所をめざして』) pp. 10-12
- 12) 「改正内容に関する主要問答(全国児童福祉主管課長会議資料)」(『保育年報 1997』) p. 81
- 13) 介護保険制度についても、評価できる部分はあると考えるが、とりわけ費用負担のあり方については慎重な検討を要するだろう(拙稿「介護保険と措置制度をめ

- ぐる論争に関する一考察』『高知論叢』第59号, 1997年)。
- 14) 矢島里絵「障害者施設における費用徴収」(小川政亮ほか『社会福祉の利用者負担を考える』ミネルバ書房, 1993年) p. 104, 秋元美世「保育料裁判の争点」同 pp. 187-188
 - 15) 武田宏「福祉補助金削減と自治体財政」(成瀬龍夫『福祉改革と福祉補助金』ミネルバ書房, 1989年) pp. 82-83, 同「用語解説」 pp. 272-273
 - 16) 田村は, 児童福祉施設最低基準の意義として, どの地域に住む国民もその基準でサービスを受けられること, それが施設認可基準になり, 常に維持されるべきこと, 行政庁がそれを監督し, その費用を支出・負担すべきこと, 利用者が少なくともその基準で保育を受ける権利を有すること, を挙げている(田村和之『保育所行政の法律問題(新版)』勁草書房, 1992年, pp. 70-72)。
 - 17) 厚生省児童家庭局長通知「保育所における乳児に係る保母の配置基準の見直しについて」(児発305号 平成10年4月9日)。これは, 後述の短時間勤務保母の導入, 定員の弾力化, 給食の外部委託などと同様, 最低基準の見直しを審議した中央児童福祉審議会保育部会「最低基準等に関する検討課題について意見要旨」(1997年12月25日)に沿ったものである。
 - 18) たとえば, 厚生省「保育所保育指針」等をふまえつつ, 保母の一人の受持ち人数を「ゼロ歳児は2人, 1歳児は3人, 2歳児は4~5人, 3歳児は10~13人, 4・5歳児は15~20人」に改めるべき, という提案がある(保育研究所・最低基準問題プロジェクトチーム「21世紀にふさわしい児童福祉施設最低基準の抜本的改善試案」『保育情報』1998年1月号, pp. 24-26)。
 - 19) 厚生省児童家庭局長通知「保育所における短時間勤務の保母の導入について」(児発第85号 平成10年2月18日)
 - 20) 日本保育協会「児童福祉施設最低基準等の改正についての要望」(1997年11月18日), 全国保育協議会・全国保母会「最低基準等に関する検討課題についての意見」(同年月日), 全国私立保育園連盟「最低基準等に関する検討課題に対する意見書」(同年月日)
 - 21) 全国保育団体連絡会「見解・『最低基準等に関する検討課題について意見要旨』」(1998年1月9日)
 - 22) 厚生省児童家庭局長通知「保育所への入所の円滑化について」(児発第73号, 平成10年2月13日), 厚生省児童家庭局保育課長通知「保育所への入所の円滑化について」(児保第3号, 同年月日)
 - 23) 前掲・「厚生省・入所手続きに関する方針表明」p. 5
 - 24) 厚生省児童家庭局長通知「保育所における調理業務の委託について」(児発第86号, 平成10年2月18日)
 - 25) 前掲・日本保育協会「要望」のうち支持意見, 全国保育協議会・全国保母会「意見」

- 26) 前掲・日本保育協会「要望」のうち反対意見, 全国私立保育園連盟「意見書」, 全国保育団体連絡会「見解」
- 27) 実方伸子「保育をめぐる状況」(『保育白書 1998年版』p. 118)
- 28) 全国私立保育園連盟・保育制度検討委員会過疎地対策小委員会「過疎地域保育所の振興対策に関する中間報告」同報告では, 1997年度の過疎地域民間保育園の実態に関するアンケート調査結果が示されており, 経営状態を不安定とみなしている園が44.7% (「不安定」, 「かなり不安定」, 「経営できない」の計) と半数近くに達すること, 「過疎地域の保育園として望むこと」としては, 「人件費を別枠にして保障」(20.4%), 「保育単価の増額」(15.7%), 「特別保育事業の補助基準の緩和」(11.4%), 「受持定数の見直し」(8.8%)の順になっていることなどが明らかにされている。
- 29) 厚生省児童家庭局長通知「特別保育事業の実施について」(児発第283号, 平成10年4月8日), 厚生省児童家庭局保育課長通知「『特別保育事業の実施について』の取扱いについて」(児保第6号, 同年月日), 厚生事務次官通知「延長保育等促進基盤整備事業費の国庫補助について」(厚生省発児第94号, 平成10年5月15日)
- 30) 前掲・日本保育協会「要望」
- 31) 前掲・全国私立保育園連盟「意見書」
- 32) 村山祐一「保育・社会福祉政策の動向」(『保育白書 1998年版』) pp. 89-91, 前掲・杉山「児童福祉法改正以降の保育政策の動向と問題点」pp. 77-79, 秋元美世「延長保育の自主事業化とその問題点」(『保育情報』1998年9月号)
- 33) 前注32村山・杉山
- 34) 長時間保育の充実・延長保育制度の改善をめざす会「京都市における延長保育制度の現状と課題」(『保育情報』1998年9月号) なお, 高知市の場合, 公立保育所においては1997年6月から延長保育料が徴収され, 時間に関係なく一律2,500円であり, 98年度も変更はない。
- 35) 阿部幸子「山形市における延長保育をめぐる混乱」(『保育情報』1998年9月号) 結局, 市の補助が継続されたというが, 「市町村は, 事業を実施するために必要な経費の全部又は一部を補助すること」という規定(「延長保育等促進基盤整備事業実施要綱」)からすれば当然といえよう。
- 36) 前掲「厚生省・入所手続きに関する方針表明」p. 7
- 37) 同上。また, 保護者の職種によって利用を制限するようなことも当然あってはならない(「延長保育利用で職種制限——東京・小金井市の『内視』——」『保育情報』1998年6月号)。
- 38) 杉山隆一「最低基準の変遷と改善の課題」(『保育白書 1997年版』) p. 61, 浅井春夫「児童福祉法『改正』の動向と論点」(同共編『日本の保育をどう変えるか』かもがわ出版, 1997年) p. 62, 前掲・保育研究所「21世紀にふさわしい児童福祉施設最低基準の抜本的改善試案」p. 23

- 39) 「高知県エンゼルプラン」 p. 53
- 40) 厚生省児童家庭局保育課長通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金交付要綱等の改正点及びその運用について」(児保第8号 平成10年5月1日)
- 41) ただし、1999年度の厚生省概算要求では、補助基準を61人以上定員規模に広げることが要求されている(厚生省児童家庭局保育課「1999年度保育対策関係概算要求の概要」『保育情報』1998年10月号, p. 13)。
- 42) 前掲「厚生省・入所手続きに関する方針表明」 pp. 14-15, 「改正内容に関する主要問答」 p. 80, 厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令等の施行について」(児発第596号, 平成9年9月25日)
- 43) 前注42「方針表明」 p. 14
- 44) 1996~97年の実地調査に基づく行政観察においても、未実施市町村において同様の理由が挙げられているほか、実施市町村においても、保育料格差の問題を抱えていることが指摘されている(総務庁行政監察局「児童福祉対策等に関する行政監察結果報告書(抜粋)」『保育情報』1998年7月号, pp. 14-15)。
- 45) 前掲・通知「特別保育事業の実施について」別添4「地域子育てセンター事業実施要項」
- 46) ただし、1999年度概算要求では、1,500ヶ所と目標値の半分の要求にしかならない(厚生省児童家庭局「児童福祉関係予算概算要求の概要」『保育情報』1998年10月号, p. 8)。また、補助要件に「④ベビーシッターなど地域の保育資源の情報提供等」が追加され、4事業のなかから従来型は3事業、小規模型は2事業を実施することが打ち出されている(同 p. 13)。
- 47) 「ペーパーミント白書(高知発女性白書)」(No. 7, 1997年) p. 2
- 48) 1997年3月の厚生省調査では、就職先が保育所である保母資格取得者の養成所別内訳は、短大10,512人、専修学校2,107人に対し、(4年制)大学は244人にすぎない(『最新保育資料集 1998』 p. 32)。
- 49) 『朝日新聞』1997年10月9日付
- 50) 民秋 言「『保育内容等の自己評価』のためのチェックリストについて」(『保育年報1996』)が自分たちの研究試みを紹介している。
- 51) 田中きよむ・高知県地域福祉研究会「地域住民の福祉意識・ニーズの動向と展望」(『高知論叢』61号, 1998年) p. 249
- 52) 前掲・厚生省児童家庭局「1999年度児童福祉関係予算概算要求の概要」 p. 11
- 53) たとえば、延長保育については1999年度概算要求整備量が5か年事業目標値(7,000か所)と一致しているが、その目標値自体が、単に、都市部の保育所2か所に1か所、その他地域で4か所に1か所が実施するものとして機械的に割り出されたものであり、「必ずしも市町村等の保育需要などを踏まえた数値となっていない」という指摘がある(前掲・総務庁「行政監察結果報告書」 p. 16)。

- 54) たとえば、高知県北川村では若者夫婦向け住宅建設が（村外住民からみれば低廉な家賃になっている）、大阪市では新婚世帯向け家賃補助制度がそれぞれ好評となり、流入効果を生んでいる。