

子ども子育て支援新制度で幸せか？

萩原久美子 下関市立大学経済学部教授

日本のいわゆる「子ども・子育て支援」はいよいよ先が見通せない状況になった。2019年10月、改正子ども・子育て支援法施行令に基づき、幼児教育・保育の無償化が始まった。当初予算は3882億円だったが、それでも足りず、490億円が追加された。2020年度予算は8858億円の規模となる。

無償化政策については2017年12月、「新しい経済政策パッケージ」で閣議決定されて以来、様々な課題や問題点が指摘されてきた¹。新たな保育需要が喚起され、待機児童のさらなる増加につながる可能性があること。高所得層ほど軽減額が大きい上、消費税増税と抱き合わせとなるため再分配効果は低いこと。保育基本部分が無償化になることで、英語や水泳など商業ベースでの「上乘せ」サービスの導入が進み、購買力のある層との格差拡大が進むこと。指導監督基準にも満たない認可外施設も対象となること…。

実にこの無償化は2019年11月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」の目玉政策でもある。子育て世帯は「生活費が助かる」と無邪気に喜んだ先から、消費税増税、社会保険料の上昇、保育料の便乗値上げ、上乘せ保育の消費誘導に直面する。政治にとっては、個別の「欲」に対応することが重要だ。そうすれば「無償化じゃなくて今一番必要なのは安心安全な保育園だ」という親の声はかすむ²。この国の政治は公的保障としての「保育」をやすやすとは与えないのだ。

無償化の財源は消費税率10%への引き上げに伴う増収分だ。子ども手当と消費税増税が政権崩壊の一要因だった旧民主党はこの事態をどう見るのか。しかも、子ども子育て支援新制度は民主党政権が自公政権時代の「社会保障審議会少子化対策特別部会」

はぎわら くみこ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。専門分野は労働社会学、人事労務管理論、社会政策のジェンダー分析。生活経済政策研究所主任研究員、東京大学社会科学研究所特任助教などを経て現職。

著書に『復興を取り戻す——発信する東北の女性たち』（2013年、岩波書店、共編）、『「育児休職」協約の成立——高度成長期と家族的責任』（2008年、勁草書房）、『迷走する両立支援——いま子どもをもって働くということ』（2006年、太郎次郎社エディタス）など。

の議論を実質的に引き継いでの制度改革だった。振り返れば、チルドレンファーストを掲げたこの政権も真正面からの認可保育所増設は行わなかった。後に認定こども園と称される「幼保一体化施設」を待機児童解消の目玉として推し進めたが、親の間で認知度もニーズも最も低いものだった³。

2016年2月には母親の「保育園落ちた、日本死ね」という強烈なブログに国会は騒いでみせたものの、認可保育所の増設ではなく、企業主導型保育事業が登場した。市町村の設置運営基準による規制が弱いこの事業には営利業者が多く参入した。2017年度の立ち入り調査で75%の施設が指摘を受け、2018年以降も助成金の水増し受給や悪質なコンサルタントの介在による不祥事が相次いだ。公的な規制を受けないが、無償化の対象である。この国ではうまく制度を利用すれば「子ども・子育て支援」は公的資金が定期的に投入されるおいしい産業になりつつある。市場化と無償化が結びつき憲法89条（公の支配に属さない慈善・教育・博愛に対する公金支出の禁止）が形骸化する。実質的な憲法改正の一穴なのかもしれない。

無償化も企業主導型保育事業も、そもそも子ども子育て支援新制度も突然出てきた政策ではない。無償化についていえば自民党は2006年、旧民主党の子ども手当の向こうを張って幼稚園教育の無償化を提言している。企業主導型保育事業も待機児童解消加速化プラン(2013-2017)の対策のひとつとしてすでに提案されていたものである。政権の、霞が関の、どこかで語られ、どこかで私的に検討された事柄が波状的にこの国の保育にかかわる言説を作り、政策を誘導し、保育制度を変えてきた。しかも保育政策において日本の政治は大きくボタンを掛け違え、子どもも母親も苦

しみ、社会のサステナビリティも限界だ。

本特集は政策効果の分析や子ども子育て支援新制度のオルタナティブを提示することを狙ったものでもない。「保育」というケアの営みを待機児童解消や発達アウトカムといった道具的政策フレームから解き放ち、保育政策の議論で見失っているものを確認することにある。

子ども子育て支援政策が「需給計画」の策定に陥り、子ども福祉や公的保育保障概念の狭隘化が起きていることを櫻井論文は論じる。田村論文は現行制度と関連法の複雑さは民主主義を損ねていると指摘する。ケアをめぐる民主主義の回復がポイントである⁴。制度の複雑さは無償化を例に詳述した逆井論文で確認できる。塩崎論文は脳神経科学や経済学の「科学的事実」による保育にはない、倫理的・政治的实践としての保育の意義を提示する。そのような保育は家族や地域社会との応答の中で生成する。二宮・山野論文は沖縄の現状から保育を問う。■

《注》

- 1 たとえば本誌『生活経済政策』(2017年)第248号「子ども・子育て支援をめぐる政策動向」を参照。
- 2 世論調査では無償化の支持は高いが、「保育園を考える親の会」が2020年1月に実施した無償化に関するアンケートでは「反対」が8割を超え、「待機児童解消」「保育士の処遇改善」「保育士配置基準の改善」に使うべきとしている。http://hoikuoyanokai.com/opinion/2235/
- 3 萩原久美子(2013)「こども手当—チルドレンファーストの蹉跌」日本再建イニシアティブ編『民主党政権 失敗の検証』中公新書。
- 4 ケアをめぐる民主主義については、Joan Tronto(2005) *Caring Democracy*, NYU Press, 保育分野における政治的实践については Gunilla Dahlberg, Peter Moss and Alan Pence(2013) *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care*, Routledge.

子ども・子育て支援新制度は 子どもたちの危機を救えるのか

—子ども・子育て会議の中間総括に関連して—

櫻井 慶一

文教大学名誉教授

新制度の目的と 現実の子育て支援ニーズとの乖離

90万人を割り込んだ出生数、7人に一人といわれる貧困児童(家庭)、毎年1万人以上も増加し、ますます深刻化している虐待児問題、過去最大を更新し続ける不登校やいじめ、いわゆる「気になる子」「心配な親」等々の激増、近年のわが国の子どもの生活や保育、教育を取りまいていく状況は極めて危機的である。

2015年度から開始された「子ども・子育て支援新制度」(以下、新制度)に、多くの国民が期待したのは「待機児」対策だけではなく、そうした子どもの世界の深刻な問題への機敏な対処でもあったはずである。なぜならば、新制度の円滑な実施を求めて内閣府から告示された「教育・保育及び地域子

ども・子育て支援事業の提供体制の整備並びに子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針」(2014年7月2日、以下、「基本指針」)においては、「子どもの心身の状態や家庭の置かれた状況にかかわらず、すべての子どもの生存と発達が保障されるよう、良質かつ適切な内容及び水準のものとすることが必要である」とされ、さらに具体的に踏み込んで、子どもの「障害、疾病、虐待、貧困、家庭の状況その他の事情により社会的な支援の必要性が高い子どもやその家族を含め、全ての子育て家庭を対象にするものである」とされていたからである。

しかし、子ども・子育て支援法に定められた5年ごとの見直しを検討する第50回子ども・子育て会議(2019年12月10日開催)では、それぞれの業界代表らの発言は、公定価格全般に関する事項や処遇改善、事務負担の軽減、人材の確保に関する事項等々の要望に終始し、そうした深刻な子どもや家庭の問題に踏み込んだ発言をする委員はいなかった。のみならず、新制度は「待機児対策」と「幼保の一体化」、そして「教育・保育の質の向上」と「地域の子育て支援活動の充実」等を主な目的に導入されたとは一般には理解されているものであるが、会議では、子どもをとりまく今日的な深刻な状況に触れられなかっただけではなく、「質の向上」や「地域の子育て支援」活動への言及も一部学識委員を除いてはなかった。

さくらい けいち

早稲田大学大学院文学研究科教育学専攻修士課程修了後、日本社会事業学校社会福祉専修科修了。社会福祉士。専門分野は保育制度論、児童・家庭福祉論、子育て支援論。新潟中央短期大学教授等を経て県立新潟女子短期大学教授、1998年度から文教大学人間科学部、同大学院人間科学研究科教授を務め、2018年3月定年退職。

著書に『保育制度改革の諸問題—地方分権と保育園—』(新読書社、2006年)、『夜間保育園と子どもたち—30年の歩み—』(編著、北大路書房、2014年)、『保育ソーシャルワークの制度と政策—保育ソーシャルワーク学研究叢書—第3巻』(共編著、晃洋書房、2018年)など。

この間、2019年10月からは政府の「新しい経済政策パッケージ」に基づき経済成長戦略の一環として「幼児教育・保育の無償化」が実施された。子ども・子育て会議では結局、肝心の公的保育や子育て支援制度とは本来どうあるべきなのかの基本理念は全く深められないまま、新制度は「質の向上」といつつ、次の5年間も「待機児」解消という保育の量的拡大・確保の目標の達成に向かって進むことになったのである。

以下、新制度に関する論点は何点かあるが、子ども・家庭福祉論の立場から、①新制度の保育(所)制度史上での位置づけ、②新制度の当面の改善課題の2点について限られた紙数ではあるが検討を加えておきたい。

新制度を保育制度史上で どう位置付けるか

(1) 新制度の成立背景と目的に関連して

新制度の成立背景とその目的について、子ども・子育て会議の一員でもある柏女(2018)は、それは2003年の厚生労働省の『社会連帯による次世代育成支援に向けて』(ぎょうせい)の報告書の問題意識が起点だとしている¹。柏女によれば、当時そのねらいは育児への介護保険モデルの適用であるとされ、従来からの「幼保一体化」政策を推進するための財政的担保を、社会連帯という名の保険システムに求めようとしたものであると説明されている。こうした考え方は、保育所制度が1997年の児童福祉法改正で「措置」から「利用契約」へと基本システムが大きく転換されたことと符牒することであり、厚生労働省的には一つの理論的帰結ではあろう。

これに対して櫻井(2006)は、安定した財源確保のために保険制度という特別会計に公的保育制度を移行させることは、保険料設定などで関係省庁の裁量の幅が大きくなりすぎ、公的責任をあいまいにする危険性があること等を理由にそのことを当時厳しく批判した²。幸い、当時の保育(所)界の強い反対や、前後して社会保険庁による年金未納

問題が起これ「育児保険」はあり得ない状況になったことは記憶に新しいところである(しかし、その後も育児保険構想は2017年6月の自民党の小泉進次郎らの「子ども保険構想」に引き継がれており、消費増税による幼児教育の無償化が実現するまでは同省の一部には根強くあった発想である。また、新制度下での「企業主導型保育事業」が一般事業主への子ども・子育て拠出金=旧児童手当拠出金を原資としていることにも注意を払う必要がある)。

こうした歴史的経緯を踏まえ、2015年度からスタートした新制度であるが、今やその柱になった感のある幼児教育の無償化策は、保険制度ではなく(消費増)税による幅広い国民への社会保障の一環として成立したものである。その結果、保育分野は自己負担分の存在を前提とした従来からの高齢者福祉や障がい者福祉の給付体系とは異なる、独自の福祉サービス体系として新たに歩むことになったのである。

この制度改定の歴史的評価は難しいが、今後の展開の仕方により2つの解釈が可能に思える。その第1は、保護者の応能負担を原則としている他の子ども・家庭福祉の(施設)サービス体系全体を無償化に組み換えていく一步になったと考える積極的評価である。第2には、新制度により待機児対策の名のもとに多様な「保育」施設が公認され、さらに無償化によりその財政的担保までが与えられたことにより、「公的保育保障」の概念が質を問わないものになり、市町村の保育責任もむしろ不明確になってしまったという考え方である。現時点の企業主導型保育事業の活用に見られる新制度の展開を見ると、筆者には後者の心配が増幅されているように感じられるのである。

(2) 新制度の内容や法的整合性に関連して

新制度の歴史的な位置づけについては内容面からの検討も必要であり、新制度の実施に先行した『次世代育成支援対策推進法』(2005年～2014年、以下、次世代法)に基づく市町村行動計画や児童福祉法等との法的整合性の問題も重要である。周知のように、新制度は民主党政権下の2012年

8月に「子ども・子育て支援関連3法」(子ども・子育て支援法、認定こども園法、児童福祉法等関連諸法、以下、関連3法)の成立により準備がスタートしたものである。当時はまだ次世代法に基づく行動計画の後期計画(2010年～2014年)が、「子どもが主人公」の理念の下、「少子化対策から子ども・子育て支援へ」がスローガンとされて進行中であった。行動計画は従来からの保育サービスの充実を目的とする項目(特定保育14事業)のみならず、4本の政策柱に基づき、冒頭でとりあげた児童虐待の問題や障がい児の問題、ひとり親家庭の自立支援、ワーク・ライフ・バランス、世代を超えた交流、思春期の健康教育、男女共同参画、次世代の親づくり、子どもを取り巻く生活環境の改善等々の幅広い子どもにかかわる施策が網羅された「総合的」なものであった³。

ところが新制度が発足した2015年度以後、次世代法は国レベルでは形式的には延長されたが、市町村での策定は任意とされた。そのため多くの市町村では、関連3法により早急な策定が義務付けられた「子ども・子育て支援事業計画」への対応を優先せざるを得ず、次第に行動計画は縮小・切り捨てられる経過をたどることになった。そのためようやく狭義の「少子化対策」を脱し、子どもの福祉や教育、環境を幅広く考える契機になるかと思われた次世代法の理念や諸施策は、待機児対策をねらいとした「教育・保育提供区域ごとの1号～3号ごとの量の見込みとその確保方策」に矮小化され、その確保も実質民間事業者に委ねられていったのである。この間、筆者もいくつかの自治体で行動計画やその後の支援事業計画の策定にたずさわったが、どこの支援事業計画もその内容のほとんどは幼児期の(学校)教育・保育や地域の子育て支援サービスについての「需給計画」にすぎず、「子ども・子育て支援制度」と呼ぶにはあまりにも内容の狭い、偏ったものとの印象をぬぐえないものばかりであった。

次に、新制度の制度(法)的位置づけに関連しての大きな疑問は、「保育」・「教育」の概念が、関連3法と従来からの児童福祉法や学校教育法、教育

基本法等との整合性が取れていないという点である。幼保連携型認定こども園の教育を、「(学校)教育」と規定するために「教育基本法」第6条にその根拠を求めるとするような無理筋の奇策の問題点も大きい。ここでは制度の改善課題と子ども・子育て会議に関連して児童福祉法と認定こども園法の関係に限定して2点だけ述べておきたい。

第1には、「保育」の定義を巡ってである。新制度の発足当初、認定こども園法の第2条9で、「保育」とは児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育をいう(保育の定義が、一時的な預かり事業、保護とされたこと)という条文に対し、城戸(2014)をはじめ多くの保育(所)関係者は強く反対していた⁴。しかし今回の子ども・子育て会議では、法の整合性を求める保育関係者、学識経験者の発言は皆無であった。幼児教育が無償化し、そして保育士等の処遇改善予算の目途がついてきた現実の前にはそんなことは今更どうでもよい過去の問題になったようである。

第2には、同じ児童福祉法第7条の施設とされ、期待される機能も類似しているにもかかわらず、保育士は児童福祉法18条の4によって、「専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」とされているが、認定こども園の保育教諭には、認定こども園法第14条10で「保育教諭は、園児の教育及び保育をつかさどる」とあるだけで、今日の地域子育て支援で不可欠と思える「保護者・家庭支援」につながる考えは求められていない。ここでも法的な整合性が全くとれてないが、そのことを指摘する委員はいなかった。

(3)新制度による公的保育概念の変質に関連して

上述のように、新制度に「一時預かり」という「保育」概念が導入されたことの弊害を指摘する委員はいなかったが、筆者は保育制度史的には大きな問題があったと考えている。それは表1のように、「保育所」の概念が新制度下で広がり、「公的保育保障」の概念も「(学校)教育」でない未満児保育を中心に、新制度により保育士資格がなくても「子

表1 保育所等数の利用定員、利用児童数、待機児童数推移

(各年4月1日)

	保育所等数 《利用児童数》	待機児童数 (50人以上いる 市区町村数)
2014年度 (旧制度)	24425か所 《226万6813人》 (保育所)	21371人 (98市町村)
2017年度 (新制度)	保育所等数合計 32793か所 《254万6669人》	26081人 (128市区町村)
	「保育所等」 27029か所 《245万8864人》 ├── 保育所 23411か所 ├── 幼保連携型認定こども園 3611か所 ├── 幼稚園型認定こども園 871 《30882人》 └── 地域型保育事業 4893 《56923人》	
2019年度 (新制度)	保育所等数合計 36345か所 《267万9651人》	16772人 (93市区町村)
	「保育所等」 28713か所 《255万2529人》 ├── 保育所 23506か所 ├── 幼保連携型認定こども園 5207か所 ├── 幼稚園型認定こども園 1175 《45256人》 └── 地域型保育事業 6457 《81866人》	

(出所) 厚生労働省保育課「保育所等関連状況とりまとめ」(平成31年4月1日、「同」29年4月1日、「同」26年4月1日)から筆者作成。

(備考) ① 2017年度及び2019年度の内訳にある「保育所等」は幼保連携型認定こども園、地方裁量型こども園を含む数である。

(ただし筆者の計算では、上表は地方裁量型のこども園も含むとされているが、なぜか実際には上表には17年度も19年度も地方裁量型こども園の数は反映していない)。

②地域型保育事業には、小規模保育事業、家庭的保育事業、事業者内保育事業及び居宅訪問型保育事業を含む。

育て支援員」等の受講資格があれば可とされる地域型保育事業の小規模保育施設や企業主導型保育施設が急増することにより、“質”の担保の側面から形骸化していくことにつながったからである。しかもこうした事態の進展には、「待機児童解消加速化プラン」や「子育て安心プラン」等により、保育供給の多極化が市場原理的に急速に進められるという2重の問題もあった。こうした動向を新制度での「一時預かり」との関連で問う視点が制度史的には必要に思えるのである。

周知のように、戦後1948年に制定された「児童福祉施設最低基準」(当時)は、国家責任の原理に基づいて、児童福祉施設を利用する児童にも憲法で保障された生存権を保障するためのものであった。その期待に応えるために、保育所(士)界はそれ以後全国的に無資格者を無くし、施設環境を整備し、保育の質をできるだけ高く(一定水準に)保つ努力を数十年にわたり積み重ね、地域の信頼を得て

きたものであった。それがあっさり否定され、あまつさえ、待機児童をなくし、給付や施設体系の一元化を目指した新制度は、表1に見るように、現況ではむしろ逆と言わざるをえない展開をもたらしたのである。

表1からは、①保育所概念が「保育所等」へと拡散し、利用児童数が40万人強増加したこと、②待機児問題(絶対数および50人以上待機児童がいる市区町村数)は、減少傾向は感じられるものの依然として解決されていないこと、③旧来型の保育所数は都市部を中心に新設が続いていることもあり、24425(2014年)か所から、23506(2019年)か所と919園の減少にとどまり、幼保連携型認定こども園への移行はあまり進んでいないことが分かる(なお、全国私立保育園連盟の『保育通信』2020年2月号によれば、2019年8月末で、会員園数9817園のうち、認定こども園の会員数は1280園(13.0%)とされている。民間園は連盟加盟園だけではないが、減少

分とほぼ同様な数である)。ちなみに表にはないが、幼稚園は学校基本調査ではこの間、12905園が10070園と3000園近く減少している。その多くが表1の幼保連携型や幼稚園型の認定こども園に移行したものと推測される。

新制度の今後の改善課題

(1)新制度下での「ソーシャルワーク」

ところで、前述した2003年の『社会連帯による次世代育成支援に向けて』は、「保険システム」構想とは別の意味で、今日的に注目すべき報告書だったと筆者は考えている。それは同書には、保育所にも児童福祉施設として共通に備えるべき必要な機能として「ソーシャルワーク」の語句が見られる最も初期の文献の一つだからである。今日の子どもや家庭を取り巻く状況を広く考えると、新制度で求められているように幼稚園も含めた多様な地域子育て支援施設の普及・一般化にももちろんそれなりに大きな意義がある。しかし、本稿の冒頭や「基本指針」で述べられているような危機的状況下にある今日の子どもたちやその家庭に対して求められているものは、もっと深い個別的でかつ専門的な「保育ソーシャルワーク」と呼べるレベルのものでなければならないと筆者は考えている。

しかしながら残念なことに、新制度の実施を受けて策定された新しい「保育所保育指針」や「教育・保育要領」、同「解説書」等では、それ以前の「指針」や「解説書」には語句としてはそれなりにあった「ソーシャルワーク」は、新指針が「(学校)教育」重視の姿勢に傾くと、「当然」のようにほとんど消滅、またはその意味合いや役割への期待が大きく後退させられてしまった。幼稚園や地域型保育事業を含めて、むしろ今日的な子どもや家庭支援には「ソーシャルワーク」視点が不可欠と考えていた筆者には、なぜそうなったのか理解できないことであつた。櫻井(2016, 2017)は、保育所でのその今日的必要性と方法等について別のところですでに詳細に述べているが⁵、あらためて新制度でもその重要性を強調しておきたい。

(2)保育所での「ソーシャルワーク」の必要性

—夜間保育園を例に—

保育所での「ソーシャルワーク」対応の必要性、そしてそれを担える人材の確保の重要性を示唆する具体的な一例として、2019年度に全国夜間保育園連盟が実施した『全国夜間保育園 利用児(者)実態調査』(実査、櫻井慶一、大江まゆ子〔芦屋学園短期大学准教授〕)のデータの一部を紹介しておきたい。調査報告書は、全国の認可夜間保育園の組織である全国夜間保育園連盟加盟園(60園)を対象に行われ(調査期間、2019年5月1日～8月15日)、33園(回収率55%)から回答を得て9月末にまとめられた全体42頁のものである。櫻井(2019)は、その内容の一部をある保育雑誌ですでに報告し、その中では一般の昼間保育所に比べいわゆる「心配な親」、「気になる子」等の率が夜間では3倍以上も高いこと、ひとり親家庭率が全体利用者の28.3%もあり、そのうち66.3%が保育料階層のAまたはB階層の低所得階層であつたことなどの問題に触れた⁶。そうした事実は、夜間保育園利用者の特異性をことさらに強調しているにとらえられる恐れがあるが、筆者がそれとは別に大きな問題として感じたことは、「夜間保育園を利用する親子の姿を見て気になる点・心配な点」を各園長から具体的に自由に記述してもらつた表2のような結果である。

表2は33園中の記述があつた29園のものをまとめたものであるが、「親子の姿で気になる点、心配な点」があるとした園の自由記述率(87.8%)の高さも注目されるが、むしろここには夜間保育園利用者特有のものというより、「親の養育力への不安」「家庭の状況への不安」「子どもの生活リズムの形成」「親子関係の希薄さ」「保護者とのコミュニケーションの難しさ」など、全国の昼間保育所が抱える今日的な大きな課題と共通するものが多く並んでいることに気づかされる。全国の多くの保育、幼児教育関係者が日ごろ感じている家庭での子育ての困難な状況や親子の育ちを考慮するならば、夜間保育園連盟が2008年の「大阪宣言」以来、一貫し

表2 夜間保育園を利用する親子の姿で気になる点・心配な点。園からの自由記述(複数回答)

大項目	頻度	小項目(例示)
親の養育力への不安	23件	養育能力の乏しさ、親の子どもへの関わり、子育て意識、虐待の懸念、育児への自信のなさ 他
家庭の状況への不安	16件	家庭の孤立感、複雑な家庭環境、家庭状況のみえづらさ 親の多忙による情報共有の困難さ、不規則労働、食生活 外国籍の保護者のストレス 他
子どもの生活リズムの形成	13件	生活リズムの乱れ、就学を見据えた生活リズム形成の危惧
親子関係の希薄さ	5件	愛情不足への憂慮、親子のコミュニケーション不足
保護者とのコミュニケーションの難しさ、他	5件	保護者支援の困難さ、外国籍の保護者とのコミュニケーションの困難さ 他

(出所) 全国夜間保育園連盟編『全国夜間保育園 利用児(者) 実態調査—子ども・子育て支援新制度下での夜間保育園—』、2019年9月30日(完成版)、33頁から筆者作成。

て家庭支援を視野に入れたソーシャルワークを担える人材(ソーシャルワーカー等)の配置を求めてきたことは、新制度下の全ての昼間保育施設にも共通して望まれていることと思えるのである。

もちろん、子ども・子育て会議で多くの委員から主張された一般的な保育士や保育教諭等の受け持ち人数の改善や処遇改善も“質”の向上のためには必要なことである。ただそれだけでは、もはや今日の深刻な虐待やいわゆる「気になる子」・「心配な親」の増加に見られるような子育て状況には対応できないとも思われる。夜間保育園のみならず全ての保育施設に「ソーシャルワーカー」等の職員を専任として配置していくべき段階だと筆者は考えているのである。

しかも実はこうした考えは、筆者や夜間保育園連盟だけのものではなく、虐待問題の対応に苦慮している児童養護の世界からすでに保育所に対して求められていることでもある。児童養護の世界では、2017年8月にその在り方をめぐって厚生労働省から『新しい社会的養育ビジョン』が出され、それまでの「施設養護」中心から「家庭(的)養育」を原則とするとした思い切った改革方向が打ち出されている。そこでは、「保育所等での養育の質を確保する」ために、「保育所という日々子どもと親に係る場における子ども家庭支援を充実させるため、ソー

シャルワーカー及び心理士の配置等、保育所の子ども家庭支援機能の向上が必要である(13頁)」とされている。こうした提案の背景には「虐待」問題が深刻化する中で、その適切な対応が関連する幅広い機関で求められているということが断るまでもないが、保育施設での質の向上を図るには、従来とはまた違った発想が強く求められていることと理解したい。新制度での具体的な改善課題である。

インクルーシブ社会の実現のために

新制度の「基本指針」が求めている全ての子どもの生存と発達を保障するための「質の高い保育・教育」という意味は、「障害者の権利条約」を批准したわが国の国際公約でもあり、一人の子どもも家庭も排除しないという「インクルーシブ」社会の実現のためにも当然必要なものである。そのためには人権保障や多様性の尊重などの「福祉・教育」の基本理念にふまえた公的な保育制度の充実が不可欠であり、本稿で述べたような「ソーシャルワーク」対応のできる人材の育成やその専任化を含めた幅広い子育て支援制度の充実が強く求められよう。幼児教育の無償化策を、超少子時代に対応した子どものための真に“豊か”な子育て環境づくりと家

庭支援に役立つインクルーシブな保育制度を実現するためのワンステップにしたいものである。

本稿では触れられなかったが、幼児教育の無償化や「働き方改革」の進展が、0歳からの集団保育や長時間保育を「当たり前、利用しない手はない」というような風潮を生み、近い将来、公的保育のみならず「家庭教育」までが「溶解」するような事態になることを筆者は強く憂慮している。5年後の次の会議までに、新制度がたんなる教育・保育や地域子育て支援の「需給計画」から脱し、せめて児童虐待防止法や子どもの貧困対策推進法とリンクし、次世代法の趣旨を踏まえた内容豊かな「子ども・子育て支援総合計画」に改められることを強く期待したい。■

《注》

- 1 柏女霊峰 (2018) 「子ども子育て支援制度の見直しについて 保育サービスを中心に (1)」(『保育通信』) 10月号
- 2 櫻井慶一 (2006) 『保育制度改革の諸問題—地方分権と保育園—』新読書社、240頁参照。
- 3 櫻井慶一 (2012) 「次世代育成支援「後期行動計画」の現状と課題」(『保育年報』) 35～41頁
- 4 城戸久夫 (2014) 「保育園経営者として新制度の課題を問う」城戸久夫共編著『「保育」の大切さを考える』新読書社、17～21頁参照。『「保育」の大切さを考える』新読書社、17～21頁参照
- 5 櫻井慶一 (2016) 「保育ソーシャルワークの成立とその展望—〈気になる子〉等の支援に関連して—」『文教大学 生活科学研究』、第38集。櫻井慶一 (2017) 『福祉施設・学校現場が拓く 児童家庭ソーシャルワーク』北大路書房。
- 6 櫻井慶一 (2019) 「夜間保育園は今—実態調査からみる現状と課題—」(『保育通信』) 10月号、22～26頁



最近の保育法制度改革について

田村 和之

広島大学名誉教授

で、ここでは主として保育所法制に即して述べる。

はじめに

2015年4月より、新法の子ども・子育て支援法、および、いずれも大幅に改正された児童福祉法・認定こども園法が施行され(3法の制定・改正は2012年8月に行われた。法律65・66・67号)、乳幼児保育の法的仕組みは大きく改革された。これら3法は複雑・難解の極みというべきものであり、また、国会審議の途中で議員立法により大修正がなされて成立したこともあって、趣旨が不鮮明な部分や整合性に欠ける部分があり、正確に理解することは容易でない。

本稿では、以上のような乳幼児保育法制改革(以下では「2015年改正」という)をどのように評価すべきかについて、その後の法改正も視野に入れつつ、保育所入所、認可外保育施設、保育所保育料を取り上げて考察する。本来、この改革の検討は、幼稚園や認定こども園、家庭的保育事業等も視野に入れて行うべきであるが、紙数の制約があるの

1 保育所入所

2015年改正以前

① 1947年の児童福祉法制定以降、保育所入所は同法24条の定めるところにより行われてきたが、その基本的な仕組みは同法の1949年改正(法律211号)により形成された。すなわち、同条本文で市町村長は「保育に欠ける」乳幼児について「保育所に入所させて保育しなければならない」とし、ただし書で「附近に保育所がない等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」とした¹。この規定は、市町村に①「保育に欠ける」乳幼児を保育所で保育すること、②保育所不足などの場合は「その他の適切な保護」を行うことを義務付けている。つまり、市町村は、基本的には①を義務付けられ、保育所不足などにより①を行うことができないときは、②を義務付けられている(代替的保育義務)。いずれの義務も法的義務である²。

ところが、行政実務では②の義務は忘却され、①の保育所入所は市町村の努力義務と化した。市町村では、保育所不足などを理由に、「保育に欠ける」子どもについて入所決定しないだけでなく、「その他の適切な保護」も行わない状況が一般化した。「待機児童」はこのような市町村の義務不履行を意味する言葉であるが、これをやむなしとする観念

たむら かずゆき

法学修士。専門分野は、法学(行政法・社会福祉法)。広島大学教授、龍谷大学教授を務める。

著書に『保育所行政の法律問題(新版)』(勁草書房、1992年)、『保育判例ハンドブック』(共著、信山社、2016年)、『待機児童ゼロ 保育利用の権利』(共著、信山社、2018年)など。

が広がっていた。

② 保育所入所要件は、乳幼児が「保育に欠ける」状態にあることである。「保育に欠ける」とは、保護者（「同居の親族その他の者」を含む）が乳幼児の「世話をすることができない」「めんどろをみることができない」状態にあることと理解された³。

1986年児童福祉法改正（法律109号）により、第24条に「政令で定める基準に従い条例で定めるところにより」という文言が加えられ、「保育に欠ける」の具体例が同法施行令に定められた。これにより保育所入所の基準として、昼間就労、妊娠中またはその直後、疾病罹患などが具体的に定められた。しかし、それらは、それまで法解釈により示されていたものに変更を加えるものでなかった。

2015年改正

① 児童福祉法24条は改正され、第1項は「市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所……において保育しなければならない」という規定になり、第2項として「市町村は、前項に規定する児童に対し、認定こども園法第2条第6項に規定する認定こども園……又は家庭的保育事業等……により必要な保育を確保するための措置を講じなければならない」が定められた。

第1項は、それまでのただし書の「適切な保護」義務が削除されたため、市町村に対し「保育を必要とする」乳幼児すべての保育所入所を義務付けているように読めなくもない。ところが、同項には「次項に定めるところによるほか」という文言があり、第2項は市町村に認定こども園や家庭的保育事業などにより「必要な保育を確保する措置を講じ」ることを義務付けている。したがって、第1項と第2項とを合わせ読めば、市町村は保育所入所または「必要な保育を確保する措置を講じ」ることを義務付けられているといえることができる。

しかしながら、第2項の「必要な保育を確保する

措置を講じ」とは、何を意味するのかが判然としない。改正（修正）法案を審議した2012年の国会において、提案者の一人は、認定こども園などの整備・確保のための財政措置を促す旨のものであると説明している⁴。そうだとすれば、同項は市町村に財政上の努力義務を課した規定であり、保育措置を講じることを義務づけていないことになる。結局のところ、第1項により市町村に課せられた保育義務は、保育所定員に余裕がある限りにおける努力義務である。

今も待機児童が存在し、その解消が叫ばれるが、待機児童の存在そのものが違法であるとの認識は形成されていない。このように考えると、2015年改正は保育所入所の権利の保障において、それ以前の状態を改善していないどころか、ただし書の代替的保育義務を削除したため、かえって保育を受ける権利の保障は後退したといわなければならない⁵。

② 改正前の児童福祉法24条1項は、前述のように、保育所の入所要件を「保育に欠ける」場合と定め、その具体化が同法施行令でなされた。これに対して、改正後の同項は入所要件を「保育を必要とする場合」に改め、子ども・子育て支援法施行規則1条の5（2019年内閣府令6号による改正で条文番号変更）で具体化した⁶。同条は、子ども・子育て支援法19条1項2号による委任を受けて同法11条にいう「子どものための教育・保育給付」の支給要件を具体化した規定であり、保護者の、一定時間以上の就労（1号）、妊娠中・出産後間がないこと（2号）、疾病罹患または障害具有（3号）、同居の親族の介護・監護（4号）などを定める。これら各号の定めは、従前、保育に欠ける場合の具体的な内容として、児童福祉法施行令および厚生労働省通達で示されていたものと変わりなく、この意味で、保育所入所要件は改正の前後で変わりはない⁷。

小 括

2015年改正へ至る動きは、厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会「第1次報告—次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に

向けて」(2009年2月24日)などから始まった。同報告は、当時の現行制度について「個人に対しては、権利としての利用保障がなされていない」という不正確な認識をもとに、制度改革を提起した。そして、実際に行われた改革は、かえって「権利としての利用保障」を後退させるものであった。また、保育所を利用できる者の範囲を決める入所・利用要件は、基本的には従前のそれと変わらないものにとどまった(ただし注7に留意)。

このような改革のもとで、拡充されたのが次に述べる認可外保育施設であった。

2 認可外保育施設の法認

第2の保育施設

一小規模保育事業、事業所内保育事業

保育所は、法定の基準を満たすものとして、都道府県知事の認可を得なければならない(児童福祉法35条。なお市町村設置の保育所は届出制)。保育所の基準は、児童福祉施設最低基準(1948年厚生省令63号。以下では「最低基準」という)に定められている⁸。保育所設置者は、「最低基準を遵守しなければならない」(同法45条2項)。厚生省局長名による児童福祉法の逐条解説書⁹によれば、「『最低基準』というのは、児童の健康にして文化的な生活を保障するに必要な最低限度の基準という意味である。憲法25条に規定された『健康で文化的な最低限度の生活』と同一の思想である」(326頁)。したがって、最低基準を下回るものは憲法の生存権保障の見地から許されないのであり、最低基準を満たさない認可外保育施設は認められなかった。

ところが、2015年改正により、児童福祉法6条の3(第9項～第12項)および子ども・子育て支援法7条(第5項～第9項)は、小規模保育事業、事業所内保育事業などを法定し¹⁰、市町村は前述の「保育を必要とする」乳幼児(子ども・子育て支援法20条4項では「支給認定子ども」)がこれらの事業を利用したとき、その保護者に地域型保育給付費を支給することにした(同法29条)。

小規模保育事業および事業所内保育事業は専

用の施設を用いて乳幼児を保育するものであり、目的・性格を保育所と同じくするが、従前は条件整備が最低基準に達しないときは保育所として認可されなかった(認可外保育施設)。そこで改正児童福祉法は、これらを「児童福祉施設」でなく「(児童福祉)事業」とし、最低基準を適用せず、新たに「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」(平成26年厚生労働省令63号)を制定・適用した。この基準は、例えば小規模保育事業B型の場合、保育士資格を有する者は配置職員の2分の1以上とするなど、最低基準を大きく下回るものであり、生存権保障の原理に反する。このような低水準で設置・運営されるものは、いかに待機児童の解消を理由にしても、法認してはならない。生存権違反といふべき小規模保育事業などの法定化は、越えてはならない一線を越えた、「第2の保育施設」の法認である。

第3の保育施設—企業主導型保育事業

2016年の子ども・子育て支援法の改正(法律22号。同年4月施行)により、待機児童解消策として、企業主導型保育事業制度が導入された(59条の2の追加)。これによれば、政府は、「仕事・子育て両立支援事業」として、児童福祉法59条の2第1項による都道府県知事への届出がなされた認可外保育施設で事業所内保育事業と同じ目的を有するものに助成・援助を行う。児童育成協会(公益財団法人)が事業者とされ、国庫補助金が交付される。同協会は、この補助金を原資として、企業主導型保育事業を実施する事業主に対し、保育施設(企業主導型保育施設)の整備費・経営費を助成する。この事業は、所管の内閣府が策定する要綱によるほか、同協会の「助成要領」により行われる。

その特色を2点、指摘しておこう。一つは、保育事業でありながら市町村が関わらずに行われることである。もう一つは、行政官庁による認可や法令の定める設置運営基準による規律が行われないことである(前述の都道府県知事への届出を別にして)。

「第3の保育施設」の法認である。

第4の保育施設

— 2019年子ども・子育て支援法改正

世上「幼保無償化」の制定といわれるこの法改正(法律7号)により、市町村は、それまで子ども・子育て支援法による給付の対象外の認定こども園、幼稚園、認可外保育施設などを利用した幼児(3歳以上児については「保育の必要がある場合」という要件は付かない)の保護者に対し、施設等利用費を支給することとした(施設などの代理受領)。つまり、認可外保育施設などを利用したときも、公費助成(利用料補助)がなされることになった。この場合の認可外保育施設などは市町村長の「確認」を受けたもの(特定子ども・子育て支援施設等)でなければならない(以上につき、改正子ども・子育て支援法7条10項・30条の11)。こうして、認可外保育施設の利用が法認された。

市町村長による認可外保育施設の確認は、都道府県知事への届出(児童福祉法59条の2第1項)がなされたもので、配置する従業者、その員数などについて内閣府令で定める基準を満たすものについてなされる(改正子ども・子育て支援法7条10項4号・58条の2)。この基準は、子ども・子育て支援法施行規則(2019年内閣府令6号による改正)1条に定められている。それによれば、例えば保育従事者の配置数は保育所と同じであるが、資格者はその3分の1以上でよいとされる。このような保育者の配置基準は、前述の小規模保育事業より一段と低いものである。

実は、上記の施行規則1条の規定内容は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長が、認可外保育施設の指導監督の際の基準として、通達(2001年3月29日付、雇児発177号)で示したものと同一である。この通達によれば、この基準は「児童の安全確保等の観点から、劣悪な施設を排除するためのもの」である。そのようなものは、教育・保育の基準に値しない。ところが、改正法は、これに適合しさえすれば「確認」とした。

こうして「第4の保育施設」が法認された。

付言すれば、改正法施行後5年間、上記の施行

規則1条の基準は「第4の保育施設」に適用されない(改正法附則4条1項)。これは待機児童解消のため、やむを得ない措置であるというが、5年間は前述の都道府県知事への届出がなされていれば、施設等利用費を代理受領できる認可外保育施設として扱われるのである。「第5の保育施設」の法認というべきである。

3 保育料

保育料に関しては、2つのことを述べる。一つは「高すぎる保育料」、もう一つは保育料不徴収である。

高すぎる保育料

保育所という公共施設の利用者が支払う保育料が「異常に高い」理由として、①子育てを全面的に親・保護者責任とする根強い社会意識、②保育料は保護者から保育費用を回収するものとする法規定・法解釈、③市町村が支出する保育費用の額および徴収する保育料の額を事実上国が決定する行政上の仕組み、④保育料の額などを市町村議会の議決を要する条例によらず、市町村長の判断で決めていること、をあげることができる。以下では、2015年改正で、②③④がどのようになったかについて述べる。

同改正以前の保育料徴収の根拠規定である児童福祉法56条3項には、市町村は子ども本人または扶養義務者から保育費用を徴収した場合における家計に与える影響を考慮して定める額を徴収する旨が定められていた。これをもとに、厚生省・厚生労働省は、長年にわたり保育費用全額を保護者から徴収できるとしてきた。この考え方は、保育料とは市町村の保育の実施(行政活動)に要した費用を利用者(受益者)に負担させるものである。そのような保育料は、行政法学でいう負担金(受益者負担金)に当たる。しかし、筆者は、保育料は保育所という公の施設の使用の対価であり、地方自治法225条の使用料にあたりと理解してきた。使用料は、行政費用の回収を直接の目的としないものである。

2015年改正により、前述の児童福祉法56条3項は別の内容の規定に改められ、現在、同法に保育料の徴収に関する規定は定められていない。そのため、内閣府・厚労省は、公立保育所の保育料は公の施設の使用料であるとの見解をとっている¹¹。使用料に関する事項（金額、徴収の時期や方法、納入義務者など）は条例で定めなければならない（地方自治法228条1項）。また、公の施設の使用の対価である使用料の額は、同一使用につき同一金額が原則であるとされる。以上は、行政法学・地方自治法学の定説的な見解である。しかしながら、市町村における保育料徴収のあり方は、ほぼ従前と同じである。

他方、市町村が児童福祉法24条1項の保育を私立保育所に委託したときの保育料徴収については、かつての児童福祉法56条3項と同趣旨の規定が、なぜか子ども・子育て支援法の附則6条4項に定められている。内閣府・厚労省は、この場合に市町村が徴収する保育料は使用料に当たらず、条例でなく市町村長限りで制定する規則により徴収でき、その額は子ども・子育て支援法施行令4条の定める額を限度として市町村が定めるとする。しかし、同条は、施設型給付費の支給額の算定にあたり用いる額（同法27条3項2号）を定める規定であり、保育料の限度額を定めるものでない。このような説明に無理があるのは明らかであるにもかかわらず、この規定を持ち出すねらいは、政府が決めた額を基本として、市町村に保育料を決めさせようとするところにある。

こうして、行政レベルにおける保育料徴収の実態は、2015年改正の前後で変わっていないといえることができる。

政令改正による保育料不徴収措置（幼保無償化）

2019年10月より主に3歳以上児を対象にして実施されている保育料不徴収は、法律改正でなく、子ども・子育て支援法施行令4条などの改正（2019年政令17号）により行われた¹²。つまり、このたびの保育料不徴収は、内閣という行政機関の判断によって行われたのであり、今後、内閣が政策・

方針を変え、政令を改正して元の規定に戻せば、保育料徴収を復活させることができるものである。

おわりに

保育保障の法的仕組みは、2015年改正により戦後最大の変革を受けた。だが、依然として待機児童は解消せず、保育保障が前進したとはいえない。進んだのは、生存権侵害の認可外保育施設の解禁・法認である。待機児童の解消を口実にして、越えてはならない一線を越えてしまった。

気掛りなことがある。それは、「保育」の法的規律が、児童福祉法から子ども・子育て支援法へ移行させられつつあることである（政府の所管組織でいえば、厚生労働省から内閣府へ移管）。長い間、児童福祉（法）に位置づけられてきた「保育」が「子ども・子育て支援」という新しい概念、理念のもとに位置を改めつつあるが、このような原理原則の「変動」が議論のないまま進んでいる。

最後に、子ども・子育て支援法や改正児童福祉法が途方もなく複雑・難解であることを指摘したい。そのためであろうか、法案審議にあたる国会の質疑は政策論議に終始し、法案の内容や不明点・疑問点の解明が行われていない。これでは、国会は立法府としての任務を果たしているといえない。こうして、法律は立案・執行に当たる官僚の「独占物」と化し、国民はカヤの外におかれる。民主政を標榜するのであれば、この状況の改革は喫緊の課題である。■

《注》

- 1 その後、児童福祉法24条は2015年までに数次改正されたが、本文で述べた基本的な仕組みは維持された。
- 2 川越市保育所入所拒否損害賠償請求裁判さいたま地裁2004（平成16）年12月8日判決（『判例地方自治』255号）は、児童福祉法24条1項ただし書の不履行を理由に、同市に損害賠償を命じた。
- 3 1961（昭和36）年2月20日厚生省児童局長通達、児発129号
- 4 2012年7月26日修正法案提出者の池坊保子衆議院議員の答弁（「参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録」18頁）

- 5 2015年改正後の保育所入所に関する唯一の裁判とみられる三鷹市保育所入所拒否損害賠償請求裁判東京高裁2017(平成29)年1月25日判決(『賃金と社会保障』1678号)は、保育所入所要件に該当する子どもの保育所入所申請拒否を違法でないとした。
- 6 施行規則1条の5は、子ども・子育て支援法19条1項2号による委任を受けて定められた規定であり、児童福祉法24条1項にいう「保育を必要とする場合」を定めたものとは言い難いが、同項には「保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの」と定められているため、内容的にみて施行規則1条の5各号の規定がこれを具体化していると理解されている。
- 7 従前の入所要件は、保護者だけでなく「同居の親族その他の者」が乳幼児を保育できない状態にあることを求めていたが、現行の施行規則1条の5柱書は「子どもの保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当すること」と定め、「同居の親族その他の者」は除かれた。この点において、2015年改正により入所要件は広げられたといえることができる。
- 8 2011年の児童福祉法改正(法律37号。翌年4月施行)により、それまでの最低基準は「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」と名称変更され、また、都道府県が条例を制定する際の基準を定めるものに改められた(2011年10月厚生労働省令127号)。
- 9 本書は、1951年以降、時事通信社から数次にわたり改訂・出版されてきた「児童福祉法逐条解説書」であり、最近のものは、児童福祉法規研究会編の『最新児童福祉法の解説』(1999年)である。
- 10 2015年改正により家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業および事業所内保育事業は「地域型保育事業」として法定された。なお、家庭的保育事業は2008年の児童福祉法改正(法律85号。2010年4月施行)で法定化されおり、家庭的保育者の居宅などで保育を行う事業である。当時の同法24条1項ただし書は、家庭的保育を行うことを市町村による代替的保育とした。
- 11 2015年改正後の保育料についての内閣府の見解について、内閣府「自治体向けFAQ」No.119、No.155を参照
- 12 子ども・子育て支援法施行令4条などは、前述のように保育料徴収額を決める規定でないから、これにより市町村における保育料の額を零円にできるとすることには、疑問が残る。



保育制度「改革」と 幼児教育・保育の「無償化」

逆井 直紀

保育研究所常務理事

我が国では、1980年をピークに子ども数は減少し続けている。それともなって保育所入所児童数、幼稚園児数も減少を続けていたが、保育所については、子どもを持つ世帯でも共働き化がすすむ中で、1990年代後半以降入所児童数が増大し始めた。保育所への入所希望をしたものの、入所できない待機児童問題が、0～2歳児を中心に深刻化している。

図表1は、年齢階層ごとに施設別の保育利用割合を2007年と2017年で比較したものだ。この10年間で保育所・幼稚園等を利用する児童の割合が高まっている。4歳児以上では、ほぼすべての子どもが幼稚園や保育所等で保育を受けている状況がつけられている。さらに、1・2歳児と3歳児における利用率の伸張が顕著である。

こうした状況の中で、国による幼児教育・保育の「無償化」が、2019年10月から実施された。無償化は、すべての子どもに質の高い保育を格差なく平等に保障するためにも、推進すべき事項である。

例えば、低所得世帯の保育所等の就園率が、高所得世帯より低くなる傾向¹などをみれば、その意義がよく理解できる。

しかし一方で、保育をめぐる制度・政策状況をみると、施設種間の条件面などで格差があるなど、さまざまな問題を抱えている。特に、待機児童問題が未解決の状況で²、無償化を実施すれば、幸運にも保育を受けられた世帯でその負担がゼロないし軽減される一方で、保育そのものを受けられない世帯が放置されるとの批判が生じたのもうなずける。そうした批判を含めこの「無償化」を論じるが、本稿では、これまでの幼稚園・保育所制度の基本的な事項と、この間の制度「改革」の動向を整理したうえで、その概要と問題点を整理したい。

なお、今回実施された無償化が、後述するように限定的なものなので、本稿では「無償化」と表記する。

幼稚園・保育所制度

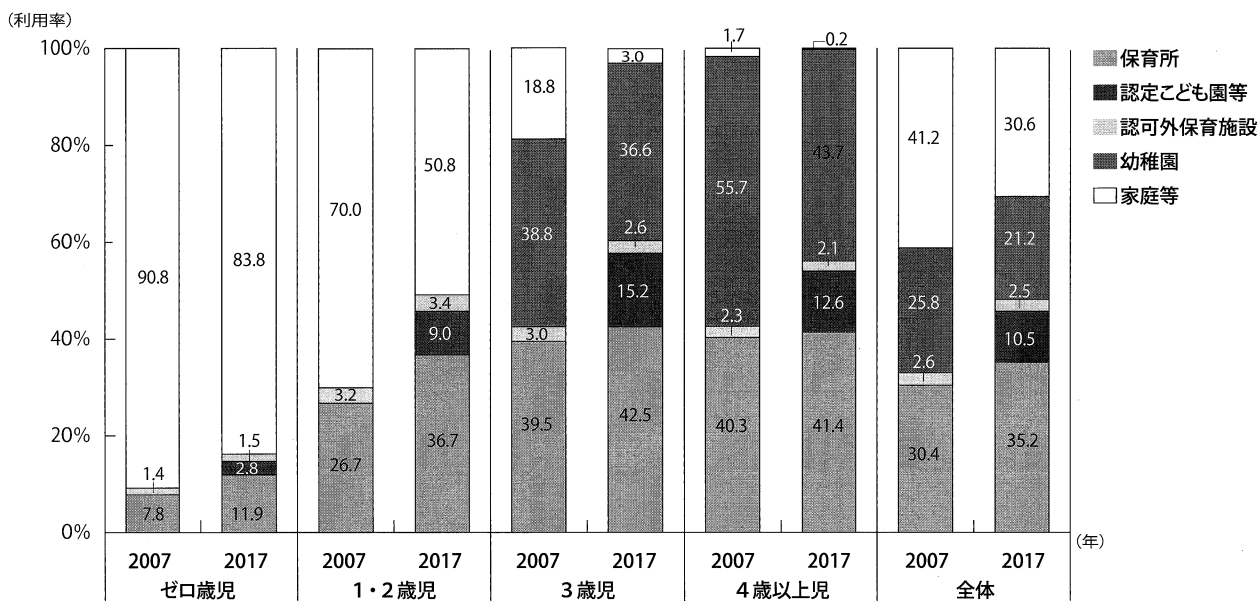
保育所・幼稚園は、就学前の保育施設として一括されがちだが、福祉と教育の制度的な違いが運用にも反映されているので、保育所と幼稚園の違いをごく簡単に整理する。

日本の幼児教育・保育に関わる制度(以下 幼保制度)は、新憲法発足以降、福祉制度の範疇にある保育所制度と学校制度に位置づく幼稚園制度とが並立する二元的なものであった。2015年度か

さかさい なおき

東京農工大学大学院(修士課程)修了。修士。専門は児童福祉・保育制度論。保育研究所所員を経て、現職。
著作に「保育所の最低基準と規制緩和政策」(日本保育学会『保育学講座』第2巻、東京大学出版会、2016年刊)、「幼児教育・保育「無償化」の概要と問題点」(『保育白書』2019年版、ひとなる書房、2019年刊)、「待機児童解消と規制緩和」(月刊『住民と自治』2019年5月号 <https://www.jichiken.jp/article/> 掲載)など。

図表1 就学前児童の保育状況



(注1) 保育所利用児童数は「福祉行政報告例（厚生労働省〈各年4月1日現在〉）」（概数）による。
 (注2) 認定こども園等の利用児童数は全年齢において、幼保連携型認定こども園のほかに、地方裁量型の在園児数を含む。3歳未満児については、さらに、幼稚園型認定こども園、地域型保育事業の利用児童数も含む。認定こども園および地域型保育事業の利用児童数は内閣府「認定こども園に関する状況について〈2017年4月1日現在〉」と厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ〈2017年4月1日現在〉」の数値から算出。
 (注3) 認可外保育施設利用者数は厚生労働省「認可外保育施設の現況取りまとめ（各年3月31日現在）」による。
 (注4) 幼稚園利用児童数は「学校基本調査（文部科学省〈各年5月1日現在〉）」による。
 (注5) 就学前児童数（0～5歳児人口）は人口推計（総務省統計局〈各年10月1日現在〉）をもとに、以下のような修正を加え4月1日現在の人口を推計した。A歳児人口＝10月1日現在のA歳児人口×6/12＋10月1日現在の（A＋1）歳児人口×6/12
 (注6) 合計は100%にならない場合がある。
 (出所)『保育白書』2019年版（保育研究所・全国保育団体連絡会編集 ひとなる書房刊）12頁。

ら、後述の新制度によって大きく変更が加えられたが、既存制度の根元を維持したまま便宜的に新たな補助金の給付制度を覆いかぶせたような構造になり、よほど精通した者以外にとってはにわかには理解しがたい複雑な制度になっている。

1) 保育所制度

保育所は、児童福祉施設として児童福祉法に基づき、共働きなどで保育を必要とする子どもは、市（区）町村（以下市町村）が保育所で保育する責任を負うことが制度の基本だ。保育所の対象児は、保育を必要とする要件に該当する子どもに限定され、0歳から就学前までが対象となる。

市町村は、利用世帯の所得額に応じた段階的な保育料額を決定し徴収する（生活保護世帯は0円であるが、高所得世帯は当該児の保育費用全額を負担させるような設定がなされてきた）。利用者側からすれば、保育料は保育所ではなく、保育の実施責任を負っている市町村に支払う。一部、写真代など実

費費用等の徴収が園ごとに行われることがあるが、配慮を必要とする世帯をも包含する福祉制度であることや、市町村が入所先を決定する仕組みゆえに、後述する幼稚園に比べそうした保育料以外の徴収は抑制的である。

保育所は保育を必要とする子どもを放置しないという理念のもと制度化されており、たとえ保護者が保育料を滞納したとしても、それを理由に市町村は保育実施責任を解除できない。かといって、子どもの入所について権利性が高いかといえば、待機児童問題が長年解決できないままであるように、それが確立しているとはいいがたい³。

その保護者が私立保育所を利用している場合、保育料滞納は当該世帯と市町村間での問題であるが、保育の委託費は市町村と私立保育所との関係で支出されるので、たとえ保育料の滞納があつたとしても園が受け取る委託費が減額されることはない。このような仕組みの中で、子どもの保育が確保される⁴。

2) 幼稚園制度

一方、幼稚園は、学校教育法に基づく学校制度の始点に位置づけられ、3歳から就学前までの期間の子どもの保育を行う。ただし、幼稚園に通うかどうかは任意である。入園にあたっては、私立園の場合、当該園と利用者との直接契約である。保護者が各施設の設置者に申請を行い、園側の選考等を経て入園を許可され保育を受けることができる。対象児童に年齢以外に要件は課せられていないが、希望すればすべて入園ができるわけでもない。保育料は私立園の場合、施設ごとに異なる額が設定され、各園が徴収する。利用世帯の所得に関わらず一律の負担額である。公立園は、市町村が額を設定し徴収する。

保育料は、一部名門幼稚園のように大学並みの保育料設定の園もあれば、ごく一般的な園までそのあり様は多様であるが、平均的には月約2.3万円程度である(公立園の場合、月約0.7万円といわれていた)⁵。また、こうした通常の保育料以外に、入園金、各種教材費、制服代、任意の通園バス代や体操教室代等が別途設定され徴収されるのが一般的である。よって、利用者負担の問題を論ずるなら、保育料以外の負担にも目を向ける必要がある。保育料等の滞納は、園収入減を意味し、退園につながる可能性は高い。いうまでもないことだが、保育料や実費徴収等の利用者負担の問題は、子どもの保育を受ける権利保障に直結する問題として捉えることが重要と考える⁶。

新制度という制度「改革」

1) 導入経緯

深刻化する待機児童問題に対応するために、政府は、2000年代以降数々の対策を打ちつけてきた。しかし、そのあり様は、保育の質向上といった視点が希薄で、経済政策として少子化のもとでの女性労働力の確保策を安価な形で進めるために、既存施設への子どもの詰め込みや、保育施設の条件切り下げにつながる規制緩和による多様な受け

皿の拡大に偏っている。

政府内では、同時並行的に1990年代以降、保育所制度の「改革」論が繰り返し提示されてきた。2015年から実施された、子ども・子育て支援新制度(以下 新制度)も、この待機児童対策の延長線上にある⁷。

2) 新制度の特徴

新制度の特徴は以下の通り。

①私立幼稚園については、新制度への移行は任意である。先述した従前の制度(公費助成としては、私学助成による施設補助を受ける)にとどまる私立幼稚園が全体の過半を占める⁸。

②保育所は、新制度発足以降、この仕組の中に組み込まれたが、廃止されるはずだった児童福祉法24条1項の復活により、新制度では例外的に、保育所における保育の実施主体は市町村のままである。私立保育所については、市町村からの委託関係が維持された。

③従前の制度では、保育の必要性のある子の受け皿は保育所に限定されていたが、新制度では、児童福祉法などの法令上の位置づけや入所の仕組みが異なる認定こども園、地域型保育事業(家庭的保育事業、小規模保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業)といった多様な施設・事業が創設され、保育所と同列に位置づけられるようになった。

小規模保育事業は、19人以下の定員規模のもので、従事する保育士資格者の割合によって、A型(保育所と同様、基準上必要とされる保育者はすべて資格者)、B型(資格者5割で可)、C型(資格要件なし)に区分されている。

さらに、2016年の子ども・子育て支援法改正によって、児童手当などの財源である事業主拠出金を活用する企業主導型保育事業が創設された。この事業は、国が外郭団体を通じて、事業所内保育施設を運営する企業に保育所並みの補助を直接支給する仕組みだ。市町村の関与もなく、認可などの手続きも不要で(よって、児童福祉法上は認可外施設として扱われる)、小規模保育B型のように保育所の認可基準を緩めた要件をクリアすれば、補助を

受けられる。従業員の子どもを受入れる保育施設の普及を目指しているが、地域の子どもを受入れる枠があり、当該枠の子どもは、自治体の待機児童数のカウントから外することができる。

こうした新たな保育の受け皿の創設に象徴されるように、新制度は規制緩和（保育条件の切り下げ）によって、政治課題化した待機児童問題の解消を図ることを直接的な動機として導入されたといえる。

政府は待機児童解消のために、資格者の配置等で認可保育所の基準を緩和して適用する小規模保育事業や、企業主導型保育事業等を政策的に拡大しているが、実際に、そうした保育施設を利用する保護者の多くは、そうした施設を積極的に望んでいるわけではなく、認可保育所に代わる次善の施設として利用を余儀なくされている状況にある。

いずれにせよ、こうした政策のもとで、認可保育所においても保育環境の劣化が進んでいる。例えば、東京都では、2017年度に新設された認可保育所約270か所のうち、園庭を備えている施設は2割にとどまっている。また、東京都文京区では全認可保育所78か所のうち6割に園庭がない状況である⁹。

こうした事態は、待機児童を抱えた自治体だけの問題ではない。保育施設における規制緩和の影響は、全国に波及し、全体的な保育条件引き下げ圧力となるのだ。

④保育の提供を受けるには、保育所以外は直接契約方式となり、利用希望者は各施設に申込み。一方、保育所は実施主体の市町村に申込みことになったのだが、「当面の間」として、保育の必要性の認定を受けた子どもの利用は、保育所以外もすべて市町村が受付けるという変則的な取り扱いが実施され、現在まで継続している。

⑤0～2歳児からの保育、3歳以上児の8時間以上の保育を受けるには、両親が働いているなどの保育の必要性の要件が課せられる。保護者の求職活動や就学についても認めることが省令に明文化されたが、従前から運用上拡大がなされており、実態として新制度によってその範囲が増したとはいいがたい¹⁰。

⑥新制度における保育料のあり方は、従前の保育所制度が引き継がれ、応能的な負担とされた。その負担額は、これから述べる国基準を限度として、市町村が定めるとされている。

新制度は、介護保険の要介護度認定と同様に、認定された子どもに給付を支給する仕組みなので、認定の区分（1号認定—保育を必要としない3歳以上児が対象（従前からの幼稚園対象児）、2号認定—3歳以上児で保育の必要性あり、3号認定—3歳未満児で保育の必要性あり（2・3号が従前からの保育所対象児））ごとに、国基準の利用者負担額が設定される。

新制度における利用者負担額は、国が世帯の所得階層に応じた段階的な利用者負担額を定め、これを上限に市町村が保育料を決定するとされている。その額は、幼保制度のそれまでの負担水準を引き継いだものとされている。これまで、保育所制度では、国基準の負担額があまり高額であるため、多くの自治体で独自財政が投入されて保育料の軽減がはかられてきている。新制度でもそれが引き継がれたので、その負担は自治体ごとに多様といえる。

『保育白書』2018年版¹¹から一例を示すと、神奈川県横浜市では、3歳未満児が、住民税非課税世帯の月額3,200円から最高77,500円、3歳以上児のそれは2,100～43,500円と幅があった。

保育料の徴収は、保育所は従来通り保育の実施主体である市町村が徴収する。それ以外の幼稚園や地域型保育事業の場合は、直接契約の当事者である施設・事業者が徴収する。滞納ができればそれは経営問題に直結し、即契約解除（退園）につながる恐れがある。

⑦新制度に入る幼稚園はじめ地域型保育事業における公費助成である給付は、利用者向け補助であるが施設側が代理受領する。私立保育所については、市町村との委託関係があるので、その保育に関わる費用を積算した額（これを公定価格という）を委託費として市町村から支弁するものである。その額は、公費助成である給付額に、市町村が規定した利用者負担額を加えた額となる。

「無償化」導入までの経過

政府として幼児教育の無償化は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(2006年)に、「豊かで活力ある社会の形成に向けた人材育成のため、幼稚園・保育所の教育機能を強化するとともに、幼児教育の将来の無償化について歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実するなど幼児教育の振興を図る」と盛り込まれたことで、具体的な動きが始まったといえるが、その間に政権交代もあり、継続した課題として掲げつつけられたものの、その歩みは遅々としていた¹²。

ところが、2017年の衆議院選挙にあたって、この問題が急浮上した。その方針の具体化については、閣議決定文書「新しい政策パッケージ」(2017年12月)、「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の範囲の検討会」報告書(2018年5月)、さらには、2018年6月に閣議決定された2018年のいわゆる骨太方針にも盛り込まれた。より詳細な内容が示されたのが、2018年12月28日に示された、関係閣僚合意「幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針」(以下 具体化方針)である。

そこで政府は、全世代型の社会保障制度への転換を掲げ、「幼児教育の負担軽減を図る少子化対策」としての意義と、「生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性」を踏まえ、無償化を実施するとした¹³。

その後、子ども・子育て支援法の改正案が国会で審議され、2019年5月10日に成立をみた。今回の「無償化」は、消費税10%増税反対の声をかわすための選挙対策との批判もあった。

「無償化」の概要

具体化方針に沿いながら、「無償化」の概要を整理する。

1) 対象者・対象範囲、「無償化」の上限額

3歳以上児については、すべての子どもの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を「無償化」する。負担額が大きい0～2歳児の保育については、住民税非課税世帯のみが対象であり、ごく限定された。

「無償化」の手法だが、新制度内の保育所や小規模保育事業、認定こども園、幼稚園については、先に示した国が設定する利用者負担額がゼロになり、施設等が代理受領する給付額が子どもの保育のための費用額である公定価格と同額になる。市町村は、国が設定する利用者負担額を上限に保育料額を決めるとされているので、国の基準額がゼロになれば、市町村の保育料もゼロになるという理屈だ。

新制度に入っていない私学助成を受ける私立幼稚園のほか、認可外保育施設、一時預かり事業、病児保育事業及びファミリー・サポート・センター事業なども対象となる。

新制度外の幼稚園・認可外保育施設等は、保育料を各園が自由に設定しているが、全額が無償になるわけではなく、保育の必要性のない子ども(1号認定)の場合は、公定価格における利用者負担額上限額月2.57万円、同じく保育の必要性のある子ども(2号認定)は、3.7万円までが無償化の対象となる。0～2歳児の場合は、住民税非課税世帯限定で4.2万円までの費用が免じられる。

この上限額の範囲内ならば、複数サービスの利用も可能とされる。幼稚園の預かり保育も対象になる。また、就学前の発達支援事業を利用する子どもは、保育所等を併用する場合を含め両者を対象とする。

新制度内の施設等については、従前の制度内の設定変更で対応可能だが、新制度外の幼稚園や、認可外保育施設等の「無償化」を実施するためには新たな仕組みが必要となり、そのために子ども・子育て支援法に新しい給付が位置づけられた。今回の支援法改正は、「無償化」のためといわれているが、実際はこの新たな子育てのための施設等利用給付を新制度に位置づけるためになされたものである。なお、前述したように、たとえ新たな給付が

これらの施設の利用のために支出されたとしても、必ずしも無償にはなるわけでない。正確には、負担軽減のための給付である。

無償化とはいいながら、負担増になるケースすらある¹⁵し、「無償化」の給付額をふまえた便乗値上げの動きもおきている¹⁵。

2) 実費徴収は対象外

保護者から実費で徴収している費用（通園送迎費、行事費など）は、無償化の対象外だが、これまで保育料の中に含まれているとされた保育所等の2号認定の子どもの副食費も同じ扱いとされた。「無償化」後は施設による実費徴収が基本となる¹⁶。

ただし、低所得者世帯等の副食費の免除の対象者が拡充（年収360万円未満相当世帯）される。なお、0～2歳の食材料費（主・副）については、「無償化」が限定的なので扱いに変更はない。

今後、保育条件の改善等がすすまなければ、さらなる充実を実現することが各施設まかせとなり、保育料以外の実費徴収等の負担が拡大する恐れがある。そうなると、追加的費用を払える層と払えない層が分断され保育保障内容の格差が広がってしまう。子どもの平等性を確保する観点からも、「無償化」にとどまらない、制度の拡充が課題といえる¹⁷。

また、現にある実費負担については、義務教育段階の就学援助にも似た補足給付事業を拡充することが求められる。

3) 財源、負担割合

「無償化」に関わる財源負担は、地域型保育給付を除く公立施設については市区町村が10/10負担として地方交付税で措置され、それ以外の私立施設（認可外含む）に関わる費用の負担は、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4の割合である。ただし、初（2019）年度の半年分は、公立分の負担も含め全額が国費で賄われる。

しかし、2020年以降は、前述のような割合で自治体にも負担が課される。2020年度政府予算によれば、「無償化」のための総費用は8,858億円、その内訳は、国負担は3,410億円、市町村負担

は3,743億円である。総額は、当初見込みより約1,000億円も増大し、国や自治体における他施策へのしわ寄せが懸念されている。

「無償化」の問題点とその対応

1) 認可外施設の問題

今回の「無償化」は、条件を整えていない認可外保育施設の利用さえも、その対象としており、すべての子どもに格差なく良質の保育を保障するという観点から大いに問題ありと指摘せざるを得ない。

認可外施設を対象にする理由として、政府は待機児童問題の存在を指摘しているが、認可外施設を対象にすることを待機児童のいる地域に限定しているわけでもない。詳しくは別稿に譲るが、待機児童が多い地域では、認定を受けながらも非正規雇用や保護者の健康上の理由から、就労時間が短くなることで、入所選考・利用調整において順位が低く扱われ、結果として低所得者層が認可保育所に入所できない事態が生じている。認可外保育施設は公費補助がなく高額な保育料になりがちで、以前なら利用をあきらめた層が、今回の「無償化」措置によって、認可外利用を促進させる可能性がある。そうした事態をどうみるかだ。低所得層の子どもが条件のよくない認可外施設に固定化される恐れも指摘できる。

また、無償化の対象になった「ファミリー・サポート・センター」は、これまでも通常の保育ではなく、ご近所の助け合い、預かり合いを制度化したものである。預かる側の資格要件も問われておらず、子どもの生命の安全を確保する点から、多くの疑問が示されている¹⁸。

すべての子どもに平等に、質の高い保育を保障するための有効な措置として無償化を歓迎する立場からすれば、真逆の事態といえる。

子どもの権利としての保育を保障するためにも、認可外施設を利用せざるを得ない状況を改善し、どの子どもも条件を整えた保育を利用できるように、施策の改善が求められている。

2)消費増税と「無償化」

今回の「無償化」は、その内容や、消費増税に財源を求めたことでさまざまな論点が示されている。

一般的に保護者は、負担軽減となる「無償化」を歓迎しているといわれるが、その評価は、所得の高低によっても分かれる可能性がある。新制度では、保育料負担は、所得の高い層ほど重いので、「無償化」による軽減額は、所得が高い層ほど高額となる。「無償化」のためには公費が投入されるので、その点に関して政策の是非が国会等でも指摘された。所得の低い層は、もともと保育料額が比較的低額であったので、当然に軽減額も相応のものになる。

一方消費増税は、逆進性が強く低所得者ほど家計における負担は高い。「無償化」は子ども一人当たり約3年間限定だが、増税の影響は、税率が軽減されないかぎり永続する。こうした事情を知れば、「無償化」の評価が分かれるのもうなずける。

しかも、保育分野に限っても、保育士の処遇改善などその充実のためにさらなる公費投入が求められているが、その財源を消費増税に求める政策判断が変えられず、根強い国民的批判があるなかでさらなる税率引き上げが困難となれば、保育の充実は立ち往生してしまう。

3)公立施設再編促進への懸念

公立施設については地方財政上の手当てがあるとしても、地方財政の総額が抑制傾向になる中で、その運営や「無償化」にかかわる国庫補助がないことから、統廃合、民営化が加速することが懸念されている¹⁹。

公立の保育施設は、地域全体を視野にいれた視点をもつ経験を蓄積した公務員としての保育士等が、その実践を通じて得られた児童福祉や幼児教育、子育て家庭への支援にかかわる知見や観点を、行政としての計画や施策に直接反映するためにも必要な施設であると考え。現実には、様々な困難を抱えた世帯を、公立施設が受け入れている地域は多い。

地域における幼保施設をどのように整備するのか、「無償化」による表面的な財政圧力だけでなく、総合的な判断が自治体に問われている。

さいごに

現行制度は、施設種間の条件面などで格差があるなど、さまざまな問題を抱えている。

保育士の処遇改善がすすまず、保育士不足が深刻化し、その解決策として資格要件の緩和が広がっていることも、実は格差の存在と密接に関わっている。

そうした状況下で実施された今回の「無償化」は、子どもの格差是正・平等実現という点で重大な問題点をはらんでいる。条件の整わない認可外施設を対象にするなど、条件引き下げにつながる規制緩和策をさらに拡大・推進するものといわざるを得ない。

すべての子どもに質の高い保育を格差なく平等に保障することを目指すのであれば、現状はあまりにかけ離れた状況である。「無償化」を現状のままでもとどめ、また財源がないと保育の充実を遅滞させ、格差是正や制度全体のレベルアップを停滞させてしまえば、格差はどんどん広がってしまうだろう。

例えば、現状の「無償化」された保育のレベルでは満足できない経済的に余裕のある層が、それに対応する施設を選択し、実費負担等の追加負担を支払い、より高い質の保育を求めていけば、置き去りにされる層や施設との格差はさらに広がっていく。それは子どもにとっての不平等の拡大である。

一方で、保育の質の維持・向上を求める声は大きくなっている。今こそ、一層の利用者負担の軽減も含め、すべての子どもに質の高い保育を格差なく平等に保障することを、制度全体の課題とすべきである²⁰。言い方を変えれば、保育料の軽減などの制度の入り口・表面的な問題のみならず、利用者負担全体や、制度の全体に目を向けてそのあり様を検討すること抜きに、子どもの権利性の前進は勝ち取れないと考える。■

《注》

- 1 北里大学の可知悠子氏によれば、3歳以降の保育所・幼稚園・認定こども園への未就園は、低所得等の社会経済的に不利な家庭や、発達や健康の問題（早産、先天性疾患）を抱えた子どもで多い傾向があるという。<https://www.kitasato.ac.jp/jp/news/20190327-01.html>
- 2 厚生労働省は2019年4月1日現在の、認可保育所等の待機児童が1万6772人であると公表した。1994年の調査開始以来、過去最低とされているが、待機児童の定義など集計のあり方が複数回変更されていることに留意すべきである。政府は待機児童数を2020年末までにゼロにしているが、①2019年10月から実施された幼児教育・保育の「無償化」によって、ニーズがさらに高まると予測されていること、②「特定の施設だけを希望している」などの理由で、待機児童の集計から外されている潜在的待機児童は前年よりも増え7万人を超えており、公表された待機児童数と合わせると、9万人にもなることから、待機児童解消の実現は困難と考えられる。
なお、待機児童問題については拙文「待機児童解消と規制緩和」月刊『住民と自治』（自治体研究所）2019年5月号 <https://www.jichiken.jp/article/> 掲載 を参照されたい。
- 3 権利性については、田村和之ら『待機児童ゼロー保育利用の権利』信山社2018年7月刊を参照のこと
- 4 保育を実施する主体は市町村である。よって、保育を求める保護者は、市町村に希望する保育所を示しつつ入所（利用）申請を行い、市町村が保護者の就労状況など確認したうえで、入所先を決定する。入所先が私立保育所の場合は、入所児の保育の必要な経費を委託費として施設に支弁する。保育に関わる費用については、国庫負担制度がつくられており、保育所が守るべきものとして定められた基準を守った運営がなされるに足る費用を、国が算定し、その額に基づいて国・都道府県・市町村が応分の負担をし、市町村が各施設に委託費を支弁する。私立保育所はその委託費をもって、保育士を雇用するなどして保育を提供する。
- 5 全日本私立幼稚園連合会「私立幼稚園経営実態調査報告」2017（平成29）年度版 8頁
- 6 なお国庫補助事業として、施設には、私学助成制度に基づく補助制度があり、保護者の保育料負担に対しては、所得に応じて補助金を支給する幼稚園就園奨励費補助があった。後者の補助は家庭の負担能力に応じて補助額が設定されているが、私立園の場合、子ども1人あたり年平均5万円程度の負担軽減がなされていた。
- 7 この改革のねらいは、福祉供給の多元化を志向した市場原理の導入・規制緩和にある。具体的には、福祉提供に対する公費投入のあり方を、施設への直接補助から利用者への補助（給付）に切り替え、行政による福祉提供責任を解除したうえで、利用者と施設・事業者による直接契約方式の導入を柱とするものである。2000年から実施された高齢者分

野における介護保険がその典型である。

新制度でも、保育を求める保護者が施設を利用した場合、その経費への公費補助として給付金が保護者に支給されるが、実際には施設・事業者が代理受領する。給付金は、施設補助でないため、その費用をどのように使用するかについて、原則的には国・自治体が規制をかけることはない。言い方を変えれば、制限をかけないからこそ営利企業をはじめ多様な主体が参入することを期待した制度といえる。

また、給付対象者を限定するために認定という仕組みがつくられた。認定基準は国がつくり、実務は市町村が担う。施設等への入所は、利用者と施設・事業者による直接契約によって決まる。

これは、先述した従前の保育所制度を否定するものがあった。公的責任の後退によって、さまざまな困難を抱えた世帯や子どもが排除される恐れがあると、その是非をめぐる制度導入時に大きな論議となった。結果として、新制度導入のため民主党政権下で与党が提出した関連法がかけられた2012年の国会論議の中で、法案に大幅修正がほどこされ成立し、2015年度からの実施をみたものである。

同様の指摘として、伊藤周平「子ども・子育て支援新制度の概要と保育関係者の課題」『保育白書』2014年版 130～135頁 等がある。

- 8 2019年4月1日現在の新制度移行私立幼稚園は全数の47%である。内閣府/第49回子ども・子育て会議資料（2019.11.26）「令和元年度私立幼稚園の子ども・子育て支援新制度への移行状況等調査の結果」https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_49/pdf/s3.pdf
- 9 2019年5月11日『東京新聞』、
- 10 なにより問題なのは、保育の必要性が就労など保護者側の状況でしか判断されないことだ。障がいや発達上の課題など子どもの側の状況によって、保育の必要性を認めるといった抜本的変更はなされていない。新制度は、認定こども園に関して、保護者の就労の有無に関わりなく保育を受けられると宣伝されているが、実態は単純ではない。保育の必要性の判断については旧態依然のままであり、子どもの権利保障の観点からの改善が今後も課題である。拙文『保育白書』2019年版 63～64頁
- 11 2018年度県庁所在地・政令市・中核市保育料表（2018年4月1日現在）2018年8月刊
- 12 導入前の経緯については、村山祐一「幼児教育・保育『無償化』の問題と改善課題」『経済』2019年12月号No.291（新日本出版社）110～119頁に詳しいので、参照されたい。
- 13 「幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針」と「その概要」2018.12.28 関係閣僚合意
- 14 2019年10月23日『朝日新聞』
- 15 2019年11月8日『東京新聞』、月刊『保育情報』（保育研究所編、全国保育団体連絡会発行）2019年12月号 52頁に関連通知掲載。
- 16 3歳以上児の副食料費の実費徴収化問題である。保育所では制度発足時から一貫して、保育時間の

長さもあって、給食は必須のものとして取り扱われてきた。副食材費も他の経費とともに子どもの保育のために必要な費用として国が定める公定価格の中に積算されてきた。現行制度では、基本的にはその公定価格の一部または全額を保護者の所得に応じて保育料として負担することを求めてきた。つまり、2号認定子どもについては、保護者はこれまでも副食材費を保育料の一部として応能的に負担してきたのである。主食は、保育所制度成立当時配給制度で手当てされてきたこともあって、家庭から持参するか、園で提供する場合は実費徴収がなされてきた。しかし、保育の一環としての給食の重要性から、主食費も公定価格に含めて公費負担の対象にすることが、保育所関係者の長年の要望であった。一方幼稚園は、午前中の保育が基本であり、給食は必須ではなく、弁当持参も奨励されるなどそのあり方は多様であったため、1号認定の子どもの食材費は主食・副食に関わりなく、実費徴収とされてきた。

今回「無償化」実施にあたって、幼稚園に合わせるとして、2号認定の子どもの副食材費の実費徴収化が、国レベルでは確定した。

その内容を整理すると、①実費徴収化した場合、各施設での徴収となり、その額は月額4,500円が「目安」となる。この額が2号認定子どもの公定価格から減額されることになる。実費徴収となると、登園者が減る土曜日などの取り扱いで対応が複雑化することが予測されるが、保育所側の実務負担の増に対する手当は何もない。②国は、副食材費の免除者を年収360万円相当世帯まで拡充としている。これまで自治体が地方単独事業で保育料減免を行っていた場合、世帯によって「負担増となる可能性がある」としており、自治体での対応を求めている。③食材料費の徴収を園で行うとなれば、滞納への対応が課題となる。新制度導入に際しても児童福祉法24条1項の市町村の保育の実施責任が維持され、また子ども・子育て支援法附則6条で市町村と私立保育所とは委託関係にあることが明示されたことから、副食材費を保育所での実費徴収にしているのかとの疑義もある。副食提供を委託しておきながら、その食材費の実費徴収を園に押し付けて、しかも滞納がでても関知せずでは済まないだろうということだ。

滞納の問題は、学校給食においても、依然悩ましい課題とされている。滞納が生じた場合でも、その世帯の子どもに給食を提供しないわけにはいかない。ではその滞納分を園で補填すればいいのだろうか、園・職員は滞納している保護者とどう向き合っていくのか、どう支払ってもらえばいいのか、ダメなら退園してもらえばいいのか、仮にそうなった時、ないがしろにされるのは、子どもの権利である。福祉の視点を貫くために、市町村は何をすべきか、が問われている。たかが月4,500円と軽視すべき問題ではない。

- 17 いくら「無償化」されても、実費徴収等の額が多い施設を選択できない層が生じる可能性がある。現時点でも各施設における保育料以外の負担額は、大きな開きがあるが、実費徴収等に関わる全国的

な調査はなく、京都市の状況を示した論文に以下ものがある。田中智子・丸山啓史・森田洋「保育施設の利用にかかる費用負担」(上・下)月刊『保育情報』2017年10月号No.491 7～11頁・11月号No.492 13～17頁

- 18 その問題状況を指摘したものとして、岩狭匡志『「無償化」に伴うファミサポ・認可外保育施設の安全対策』月刊『保育情報』2020年1月号 No.518 12～19頁がある。

- 19 2000年において2万2195か所あった保育所は、2017年には2万3410か所に増加したが、公立施設は1万2723か所から8637か所に減少した。これは、2000年代に実施された保育所の運営費や施設整備費に対する国庫補助制度から公立施設を除外したことの影響が大きい(運営費の国庫補助外は2004年度から、施設整備費補助のそれは2006年度から)。さらに政府は、公務員数の削減、公共施設の縮減を自治体に促していることも、民営化と統廃合の流れを助長している。

その影響は、施設数の減少にとどまらず、公立保育所における職員の非正規化としても具現化している。ベネッセ次世代研究所(『第1回幼児教育・保育についての基本調査報告書(幼稚園編・保育園編)』株式会社ベネッセコーポレーション、2012年、35頁)によれば、各保育所の全保育士数に占める非正規保育士の割合は公立保育所では、54.2%、私立認可保育所が40.2%となっている。「公立保育所において、非正規雇用の職員の人数が正規保育士を上回るようなケースは」一部例外を除き「もはやスタンダードになっている。」小尾晴美「公立保育所職員の処遇の現状と課題」『保育白書』2018年版 157～165頁

- 20 格差の是正のためにも、幼稚園・保育所制度の一元化が必要である。当面、一元化には至らずとも、子ども・子育て支援新制度内で併存している、幼稚園対象児(1号認定児)と保育所対象児(2号認定児)間にある種々の格差の解消が課題といえる。これは待機児童解消を進めるためにも必要な視点である。

格差とは、例えば4歳児36人、5歳児36人の子どもがいた場合、幼稚園では、学級編成の考え方が適用され、4・5歳児で各2クラスの編成が求められ、担任となる資格者4人が配置される。一方、保育所の場合は、4・5歳児合わせて72人の子どもに対して、子ども30人に対し保育士1人という配置基準が適用されるので、ここで必要とされ財政上の手当てがされる資格者は2人(計算上は2.4人だが、四捨五入される)にすぎない。保育時間の短い幼稚園の方が2倍も多い。これに加え、人員を手厚く配置する種々の加配項目が、幼稚園の方が多いという制度的な状況にある。こうした格差は、ほんの一例に過ぎない。

「保育」の公共性再考

—倫理的・政治的実践としての保育をつくる—

塩崎 美穂

東洋英和女学院大学准教授

増税による「子ども・子育て支援新制度」の成立

2014年4月、消費税は5%から8%へ引き上げられた。その際、2015年4月から実施される「子ども・子育て支援新制度」には「消費税率引き上げによる増収分が活用され」と説明された。それから五年後、「幼児教育の無償化については、消費税率引上げの時期との関係で増収額に合わせて、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する」¹とされ、保育料の無償化と抱き合わせで2019年10月、消費税はさらに、10%へ引き上げられた。内閣府は「人生100年時代を見据え、人づくりこそが時代を切り開く原動力」だとし、「人づくり」と「生産性改革」という根拠を増税に与えてきた。

こうして、周知のように、保育料の無償化を含む子ども・子育て支援を目的の一つに掲げることで、近年の増税をめぐる合意形成ははかられてきた。

しおぎき みほ

専門は教育学、保育思想史。

主な著作に『子どもとつくる3歳児保育～イチヨマエ！が誇らしい』（ひとなる書房、2016年）、『どう変わる？何が課題？現場の視点で新要領・指針を考えあう』（ひとなる書房、2017年）、『保育の哲学』（ななみ書房、2018年）など。

多様性の承認が格差(再配分剥奪)の温床にならないように

乳幼児期における公的な教育とケアである「保育」、それと同時に、保護者の労働および生活を支えるものでもある「保育」に携わる者が、明治・大正期の成立以来、広義の子ども・子育て支援や保育料の無償化を願ってきたことはまちがいない。とくに「無償化」は、幼保の二元化を乗り越え、すべての子どもに公的な保育を保障する〈保育の公教育化〉として祈念されてきた。同一年齢の子どもたちが、保護者の就労状況の有無によって、異なる予算配分を受ける保育所と幼稚園に分かれて育つことはおかしいのではないか。人は誰もが自分に誇りをもって生きる権利があり、その人生の土台をつくる場としての「保育」は、公平に保障されることが望ましい。そうした理念のもとに、子育ての社会化／公共化が、公的な保育制度における「幼保一元化」や「無償化」として希求されてきた。

ただ、現行の保育料の無償化は、保育形態や施設運営の多様性を認めるかたちでの実施である。それはつまり、別の言い方をすれば、それぞれの家族や施設や自治体のもつ社会的経済的格差に配慮した再配分をしない、新しいしくみが「保育」に適應されたということだった。これまで児童福祉領域で採用されてきたそれぞれの収入に合わせた保育料徴収といった応能負担から、利用した分の使用

料を一律に徴収する応益負担へと、財政支出の原則が大きく変わったのである。

現行の保育料の無償化とは、保育所、幼稚園、認定こども園などを利用する3歳から5歳の子ども、そして住民税非課税世帯の0歳から2歳の子どもの保育料が無料になる制度である。家族ごとの社会的経済的差異や、税収にちがいのある自治体の財政事情をどのように考慮すれば、保護者へと一律に配分される保育料が格差を助長しない運用になるのか、各自治体の保育行政による実務レベルでの模索が続いている。保育所でも、幼稚園でも、認定こども園でも、どの施設に通い、どこに所属しようとも、子どもにも保護者にも、無償で「保育」を受ける権利がある。国および地方自治体は、それぞれの個人、世帯、施設、地域の実状に配慮しつつ、公平性を損なわないかたちで、無償の「保育」を保障しなければならない。

保育者不足でも暮らしを支える 「保育」は必須

この無償化実施以降、保育現場では何が起きているだろうか。実際に見聞きすることは、「保育」の外部講師化、低年齢化、長時間化などである。これまで保護者が払っていた保育料分のお金を、外部講師によるレッスン(自園の担任ではなく、英語、体育、音楽の専門家など、園の外部の講師による指導)や延長保育に充てる。また保育料が以前ほどかからないことを見越した保護者たちが、より早くからの保育を希望するようになったということだ。

ただ、これまでの保育実践の蓄積からすれば、保育内容の外注化や保育の長期化、長時間化を生みだすこうした保育料の無償化を、保育関係者が望むことはなかったのではないか。

日々の子どもの姿、それぞれの子どもの世界をよく知っている担任保育者との相互行為のなかで、子どもは、言葉を獲得し、健康を維持し、音楽や造形を通じた表現活動をする。こうした人の育ちの過程を前提とし、多領域の研修による研鑽を積みながら、保育者自身が多岐にわたる専門性を身につ

け、保育は実践されるものだと考えられてきた。外部講師を頼ることはあっても、全面的に依存するような外注化は一般的ではなかったはずである。

また、子育て期間中の保護者が、できるだけ、子育て期であることに配慮された働き方ができることを願わない保育者はいなかったと思われる。それは、保護者の子育て責任の強要ではない。保護者にも子どもにも、時間的精神的余裕が非常に大切であることを、日々の親子の生活に伴奏する保育者はよく知っていたということである。子どもと保護者の生活の充実を思えば、すでに11時間に及んでいる保育時間のさらなる長時間化を、生活全般にかかわる保育労働者が望むことはなかっただろう。

いずれにしても、無償化という保育制度の大きな転換期に日本の保育界が置かれていることはまちがいない。にもかかわらず、いま、目下の課題として保育現場が直面していることは、新型コロナウイルスへの対応であることは論をまたない。感染拡大を阻止しながら、通常の保育を続けなければならない状況にある。

学校が閉鎖されるなか、保育所および放課後児童支援事業などは閉鎖しないという当初からの方針には、労働者である保護者への配慮と同時に、家庭生活の維持のためには保育所などを閉めることはできないという政府の見解が見て取れる。学校に通う学童期の児童や生徒の集団感染への警戒(学校閉鎖)とは異なり、乳幼児については、園で責任をもって保育をすることが前提とされている。そもそも、濃厚接触をしない乳児保育など、どのように行えばよいのか。本来、集団感染を警戒するのであれば、免疫力の弱い乳幼児こそ集団にしない措置がとられてよさそうなものだが、災害時と同様に、保育所や児童福祉施設については、その運営を停止することはできない。たしかに、家庭で育つことのできない子どもへの措置なども含まれるわけで、すべての事業を閉じることが難しいことは理解できる。

ただ近年は、保育者の労働環境がいかに厳しいものであるか、私たちは多くの報道から知り得るようになってきている。保育者は大丈夫なのかという不安が、世論としてないわけではない。

保育内容、園運営、労働条件などに問題を感じている保育者らにとって、一斉退職というかたちでしか、自分たちの思いを伝えることができないような過酷な状況があることを私たちは知っている²。増税による予算を「保育」のなかに使うかは倫理的・政治的判断によるところではあるが、保育者不足が続く昨今の状況から考えると、保護者の保育料を一律に無償にする前に、保育者を十分確保できるようにするための予算を組み（保育者の離職防止）、より多くの子どもたちが公的な保育制度を享受できる（待機児童をなくす）基盤づくりが当面は必要だったと、多くの関係者が思っているところではある。

そもそも「保育」とは、保育者自身に、保育内容を選び、子どもへの接し方を考えて実践を遂行するという専門家としての裁量権や、労働者として健康に働き続けられる労働条件がなければ、多様な子どもの声や保護者の要求に応じていく保育業務を十分に行うことはできない営みである。保育者不足が深刻であること、入りたい園に入れない子どもや保護者がいること、専門家である保育者の願う保育実践ができない状況の園があるだろうこと、こうした暗黙裡に前提とされている保育界の課題に、増税はどのように応えているのだろうか。保育料の無償化、ひいては子ども・子育て支援新制度は、その制度設計の前提として、新型コロナウイルスや災害時への対応をも含む公的な「保育」を想定して構想される必要がある。

日本の労働者の生活を根幹から支える「保育」を可能にする「溜め」を、これからの保育現場に与える制度設計は、かなり大胆な予算配分を必要とするだろう。もし仮にも、増税のための説得材料として子ども・子育て支援新制度や無償化を実施（利用）した側面があったのであれば、早急にその場当たりの思考を改め、現場の喫緊の状況に合わせ、倫理的・政治的に適切な予算運用を行えるようテコ入れをする必要がある。

倫理的・政治的選択としての保育実践

こうした状況を再考するために、増税の理由として有権者を納得させた「子どものための予算」という枠組み自体をあらためて問うてみたい。私たち社会はどのように「子ども」に焦点をあてているのか、いかなる「子育て支援」が必要だと考えているのだろうか。ここでは前衛的な保育実践をしている地域として世界からの注目をあつめる北イタリアのレッジョ・エミリア市に注目し、その保育思想を伏線として、私たちの保育を振り返ってみよう。

学校とは何にもましてまずは公共空間であり、倫理的・政治的実践の場であるはずだ—さまざまな年齢の市民たちが出会って相互に結びつく場、対話し関わり合いをつくりつつ、地域で共に生きる、学校はそのための場であるべきだ。「われわれは、かたときも忘れない」（…中略）「一つ一つの決定、一つ一つの組織の背後に、価値と倫理の選択がある、ということ」。³

これは、1970年以降、レッジョ・エミリア市で幼児学校⁴のペダゴジスタ（教育学者）を務め、その後、幼児教育部門の教育主任の任を負ってきたカルラ・リナルディの言葉である。彼女は、このように「学校（幼児学校）」は「倫理的・政治的実践の場」であるという。

たしかに、たとえば新型コロナウイルス対応のなかで、保育所は基本開園という政策決定をする際には、私たち社会のもつ、労働観、公衆衛生観、教育観、子ども観などを含む価値と倫理の選択がなされている。いかなる決定にも、子どもとはどのような存在なのか、保育者にはどんな教養が必要なのか、保護者の望ましい働き方はどういうものかなど、私たちの価値や倫理が反映されている。私たちは思想的基盤をもって、それぞれの現場で次々に起こる事案に対して評価し、選択し、決定しているのであり、こうした価値判断が行われる保育空間（ここでは「学校」）が、「倫理的・政治的な実践の場」である

ことはまちがいない。

そもそも、それぞれの保育者の教養や労働条件が、保育実践の倫理的・政治的判断を大きく左右している。たとえば、あつまって本を読むのか歌を歌うのか、散歩に行くのか、絵を描くのかといった保育の内容。説明して説得するのか、子どもの意見を聴いてみるのか、放っておいて様子を見るのか、すぐに注意するのかなど子どもへの接し方や保育方法。保育の場として用意するテーブルやいす、ふとん、水、画用紙、積み木、あるいは食事などの保育環境。それらはすべて、保育者の倫理的・政治的判断に左右されている。

しかし、保育者が子どもにどんな質問をするのか、子どもがなにに興味をもって考えをめぐらせるのか、そうした一つ一つの行為がすべて、倫理的で政治的な判断によっていることを、「保育」をつくりだす場で保育者自身がどれだけ意識しているか、少なくとも日本では、こうしたことは保育実践の基本として問われてこなかったと思う。息をしたり、歩いたりする動作と同じように、ほとんど意識されることなく、一つ一つの行為を選択していることが多いだろう。でもそれらの行為一つ一つが公的な「保育」を構築しており、そこにある倫理的・政治的判断が、私たちの「保育」をつくり、かえがえのない日常を生み出している。そういう意味で、保育者がミクロな政治的实践者であることを、保育者自身が改めて知っていくことは、おそらく、これからの公的保育を柔軟に創り出すためには必要になるだろう。

さらにもう一点、レッジョ・エミリア市の保育を公教育に位置づけてきたローリス・マラグッツィの次の言葉を見ておきたい。

教育について語ることは政治について語ることであり、となれば経済も、科学も、芸術も、人間関係や習慣も、すべてがその射程のなかに入っているを得ない。このような大きな力のすべてが、人間の小さな子どもたちだけ人間なのだが、一生涯の現実の読み方・対処の仕方に影響を与えているのである。それらが全体のレベルでもローカルなレベルでも教育の内容と実践を揺り

動かす新しい方法を生成せしめ、新しい問題を投げかけてはわれわれの意識を試練の鉄火場に追いやっているのである。⁵

ここで述べられていることは、「科学はそれだけでは価値に関わる問題を解決することができない」⁶ということであり、「何をもって子どもにとっての、あるいは大人を含めた市民にとっての幸福と考えるか、子どもという存在をわれわれはどう理解すべきなのか、といった問題になると、これはもう科学だけでは解決がつかない。科学はよき可能性を差し出すだけではなく、支配と搾取にも道を開くことは、科学者自身よく知っている。」⁷という科学信仰や、無意識に行われる価値判断への警鐘である。

私たちは、今一度、科学的事実だけで決定される行為は一つとしてないということを肝に銘じ、たとえば「発達」という科学だけでは、人の命をつなぐ「保育」や「子育て」を支えることは難しいことを意識することが大切なかもしれない。たとえば標準的な発達段階指標によって子どもを評価することで、保育の正当性は担保されないということである。その際の判断に含まれている倫理的・政治的価値観こそが問われている。生きることそのものにかかわる「保育」とは、その人の思想や価値観が全面的に反映され、また新たな価値が作りだされる動的な営みに他ならない。

もう少し敷衍すれば、「保育」の場では、子ども自身が、主人公である自分の人生を歩むプロセスとして、自分の身体を自分のものとして知り、コップで水をのむこと、鼻をかむこと、手を洗うこと、トイレに行くこと、となりの人と顔をつけて笑うこと、息がきれるほど走ること、階段から飛び降りることなどを行う。あるいは自分には感情があり、好きなことや苦手なものがあることを知り、好きな本を指さして伝えること、好きな人のとなりに座りたいと泣くこと、具合が悪い時に抱きしめてもらいながら眠りにつくこと、おいしいものを食べながら今日の散歩を振り返っておしゃべりすることなどが保障される。こうして、人生の土台となる習慣や感情が絶え間なく耕される営みが「保育」である。人が育つというのは、こ

うした日々のささいなことの積み重ねの中にある。

この乳児期から幼児期にあるささいなことの連続である大切な時間を、保護者だけでなく、社会でつくっていくことを、私たちは敗戦から立ち上がるなかで、日本国憲法や児童福祉法をもって合意してきたことを、何度でも確認する必要があるだろう。

ナショナリズム批判と公教育の再構築 —「ありのまま」を承認する余地を

では、倫理的・政治的実践であることを自覚した保育者による「保育」は、これからどこへ向かっていくのだろうか。最後に、「保育」という国家的事業について、教育社会学者の仁平典宏による次の指摘を参照しておきたい。

…社会保障制度でも、二〇〇〇年代には社会民主主義レジームの国々も含め、社会的投資としてみなされる職業訓練・教育に関する制度が拡充され運用が厳格化されていく一方、給付の無条件性のような無為<につながる制度的条件が縮小する傾向があった。日本でも、二〇〇〇年代には無条件の生活扶助が自立支援の名のもので訓練参加と代替されていった上、近年の社会保障の制度改革では、社会的投資として費用対効果の高い子育て・教育支援を拡充する一方、貧困者・高齢者向けの福祉は財政負担の観点から削減しようとする動きが強い。⁸

つまり、子育て支援に予算が配分されるのは、「費用対効果の高い」社会投資という判断があるからだという。ここには、効果がなければ「弱者」は救わないという価値判断が付随している。生産性のない主体の在り方(無為)を認めず、変容(「教育」「自己改革)を求め続ける息苦しさの中に今、私たちは立たされているというわけだ。自立支援という名の「教育」による「良き」変容への強要が、命を守るはずの社会保障とセットになっている。

敷衍すれば、昨今、経済学者が非認知能力という言葉とともに主張し始めていることでもあるが、将

来の生活保障費を削減するための社会的投資としてのみ「保育」への予算配分が決定されるということでもある。仁平氏が指摘するように、ここに含みこまれている価値観に、私たちはもう少し注意を払った方がいいのかもしれない。だがはたして、自分以外の人間の存在がもつ圧倒的な他者性を認め、変容を過剰に求める暴力としての「教育」に傾斜しすぎない「保育」が、私たちには残されているのだろうか。

もう一度、国の在り方から考えてみよう。

1990年代までの日本のリベラル(な研究者の；引用者注)の多くは、国民国家自体が批判の対象だった。現在のリベラルは、個別の政府に対する批判とは別に、機構としての国家が持つ可能性に対する期待は概ね高い。社会保障拡充のために「リベラルナショナリズム」を戦略的に活用することの意義が積極的に語られ、経済成長のレトリックに乗ることで中間層の支持を獲得することの「賢さ」が喧伝される。⁹

つまり90年代までは近代教育および福祉国家批判がトレンドであり、国家権力が個人に介入する規律訓練や、むき出しの生を提供させることを暴力として批判してきた研究者が2000年代になると、こうした国家批判がどこかでネオリベラリズムと共振していることへの反省や実際の必要性から、国家を再構築する方向へ議論を転回させたということだ。たしかに、今、私たちの社会には、本当に困っている人に届く社会保障を充実させるための論理が必要である。過剰な国家介入を警戒しつつも、ナショナルセキュリティ(国防ではなく社会保障)を補完する倫理的・政治的判断が必要になっている。

こうした国家的保障制度の構築が非常に重要であることを、新型コロナウイルスに対するグローバルな危機管理対応の最中で、私たちは気づかされている。と同時に、私たちは、「保育」が私たちのローカルな生活を全面的に支えており、「保育」の担っている倫理的・政治的意義の深さに改めて気づかされている。改めて言うまでもなく、子どもの保護や

教育だけが「保育」の実施を決めるわけではない。保護者でもある市民の雇用や労働、そして生活の基盤としての家族制度を守るための政治的判断の下で「保育」は機能している。

「保育」とはなにか、いま改めて、私たちは問われている。保育料の無償化には、公的な目的で公費を使って行う公教育に「保育」を位置づける側面がある。しかし、国民教育に値する保育カリキュラムとはどういうものか、保育の何をどのように評価すればその質は高まるかなど、教育的価値にかかわる保育理論の究明や、国や自治体が実施水準に責任をもちうる保育制度や行政システムについての分析はすすんでいない。今後の課題としたい。■

《注》

- 1 新しい経済政策パッケージ」2017年12月に閣議決定、内閣府HPより。https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf
- 2 たとえば、2019年12月15日中日新聞朝刊。浜松市西区の私立認可保育園（メロディー保育園）の保育士ら十八人が園長らからのパワーハラスメントなどを理由に退職届を提出した。<https://www.chunichi.co.jp/article/shizuoka/tokai-news/CK2019121502000091.html>
- 3 カルラ・リナルディ著、里見実訳『レッジョ・エミリアと対話しながら—知の紡ぎ手たちの町と学校—』ミネルヴァ書房、2019年、3頁
- 4 日本でいう幼稚園や保育所にあたる3～6歳の幼児期の施設をレッジョ・エミリア市では「幼児学校 scuola dell'infanzia」と呼ぶ。
- 5 カルラ・リナルディ著、前掲書、5頁
- 6 同上
- 7 前掲書、5-6頁
- 8 仁平典宏「教育社会学 アクティベーション的展開とその外部」『教育学年報11 教育研究の新章』世織書房、2019年、303頁
- 9 前掲書、300頁。



新制度後の沖縄

二宮 千賀子／山野 良一

NPO 法人沖縄県学童・保育支援センター／沖縄大学人文大学教授

沖縄県は、戦後27年間米軍統治下に置かれた影響により、本土とは異なる様相で保育所の整備がすすんできた。その歴史がもたらした課題として、主に5歳児問題、待機児童問題、認可外保育施設の問題の3点が指摘されている。本稿では、これらをふまえながら、子ども・子育て支援新制度(以下、新制度)導入によって変化がみられた点や2017年に県が実施した未就学児調査から見てきた新たな課題について述べていく。

新制度導入で対応が迫られた 「5歳児問題」

沖縄の保育の特徴の一つでもある5歳児問題とは、端的に言うと、保育ニーズのある5歳児が幼稚園を利用することで生じる降園後の居場所の問題である。沖縄県では、アメリカのプレスクールになら

い幼稚園の公立小学校への併設がすすめられたことにより、「5歳児になったら公立幼稚園」がスタンダードな文化として根付くようになった。そのため、保育を必要とする子どもも5歳児になると保育所を退所し、幼稚園に通う風習がある。

この沖縄の独特な幼稚園文化について、小学校への接続がスムーズになるという評価がある一方で、幼稚園があることにより保育所での5歳児保育が進まず、保育ニーズのある5歳児が降園後に一人で留守番したり、学童保育や認可外保育施設を利用するなどの二重保育を受けざるを得ない状況を生んだとして批判もある。いずれにせよ、保育ニーズのある5歳児にとって不便な面もあったことから、保育所での5歳児保育拡充を求める声もあったが、保育所のスペースの問題や幼稚園の定員割れの問題もあり、なかなかその対策はすすんでこなかった。

こうした状況に動きをもたらしたのが、新制度の施行である。国が、沖縄県にそれまで特例として認めてきた学童保育を利用する幼稚園児への補助金を新制度の施行に伴い廃止するとしたため、自治体を取り組まざるを得なくなったのだ。預かり保育の拡充や、保育所の5歳児枠を拡大する対策がとられ、幼稚園児が学童保育に通うという状況は改善された。しかし、今なお保育所の5歳児クラスは4歳児並みに整備されておらず、まだまだ不十分な状況にある。

にのみや ちかこ

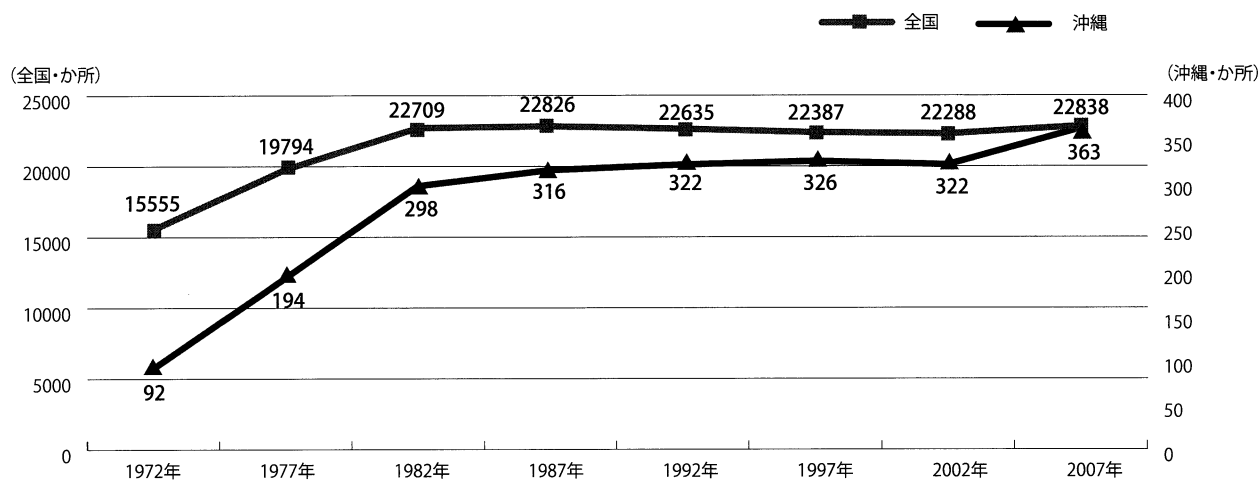
琉球大学法文学部卒業。NPO 法人沖縄県学童・保育支援センター勤務。

やまの りょういち

Washington University in St. Louis , Master course of Social Work 卒業。ソーシャルワーク修士。専門は、社会福祉学。神奈川県児童相談所勤務を経て現職。

著書に『子どもの最貧国・日本』(光文社新書)、編著に『支える・つながる:地域・自治体・国の役割と社会保障』(明石書店)など。

図1 認可保育所の施設数の推移



(資料) 厚生労働省「社会福祉施設等調査」各年版。

深刻な待機児童問題

一認可外保育施設の多さ

5歳児問題のほかにも、沖縄県は待機児童が多く、さらに認可外保育施設を利用する子どもが多いといった課題も抱えており、これらが相互に絡み合いそれぞれの問題をより複雑にしている。

沖縄県の待機児童数は、2019年4月1日現在で東京都に次いでワースト2位だが、待機率(待機児童数/入所児童数)でみると全国一高い。これは、米軍統治下にあったため児童福祉法の適用が遅れ、認可保育所の整備が遅れたことがその要因として指摘されている。この点については、復帰前から課題として認識されていたようで、復帰前後には保育所の増設に向けた財政支援等が行われており、図1からもわかるように、1972年から82年までは全国を上回る勢いで保育所が増えていった。しかし、国の福祉抑制政策がはじまった1985年頃を境に、沖縄県も全国と同じように停滞期に入り、その勢いは衰えてしまう。その後、再び増設が進むのは2000年代に入ってからだが、復帰間もない時期に福祉や保育の抑制政策に巻き込まれたことは、待機児童問題の解消だけでなく、その他の沖縄の保育問題に非常に大きな影響を与えた。復帰による児童福祉施策の遅れと抑制政策という2重の

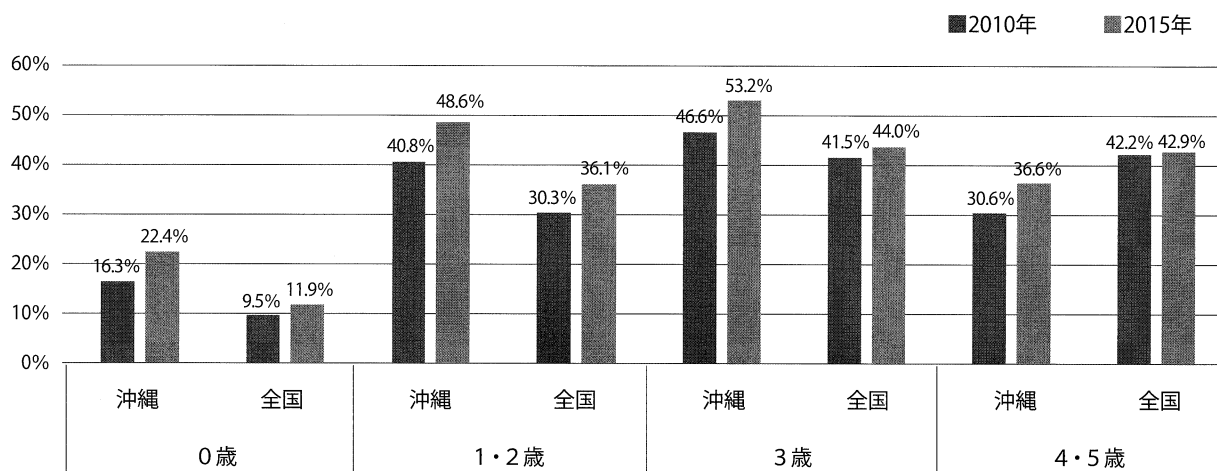
ハンディが、沖縄の保育にもたらした副産物は圧倒的であった。

例えば、先述した5歳児問題にしても、保育所での5歳児保育をすすめるには、増改築でもしない限り0～4歳児クラスの定員を減らすしかない。しかし、待機児童が多い状況のなか、市町村が5歳児保育の拡充を優先させることは難しかったと考えられる。換言すれば、国の抑制政策によって、5歳児問題はずっと棚上げにされ続けてきたのである。

また、沖縄県は認可外保育施設を利用する子どもが多い。これも認可保育所の整備が遅れたことがその背景にあると指摘されているが、復帰から2年経った1974年の時点で、認可外保育施設も含めた保育所等を利用する児童のうち、約4割の子どもが認可外保育施設を利用していた。その後は、認可保育所の入所児童数の伸びとほぼ同じような比率で認可外保育施設利用児童数も伸びていくのだが、抑制策による認可保育所の整備の停滞が始まった1985年から1992年にかけては、認可保育所の不足数をカバーするように急激に増加し、1992年には5割を超えた。以降、増減を繰り返すも徐々に減少していくのだが、一時期とはいえ、復帰後にもかかわらず認可外保育施設を利用する児童の割合が低下するどころか増加してしまったのは、国の抑制政策が与えた残念な結果といえる。

こうした状況のなか、2015年から新制度が始

図2 保育利用率



(資料) 保育利用率は、保育所利用児童数÷0～5歳の各歳人口で算出した。0～5歳人口は、総務省「国勢調査」各年、保育所利用児童数は、厚生労働省「行政福祉報告例」（4月1日基準日を採用）を用いた。

まるのだが、先にみたように待機児童数は依然全国トップクラスの状況が続いている。新制度施行で新設された小規模保育事業は、認可外保育施設が移行しやすいようにとこれまでの認可基準よりも低い基準が適応されたが、2014年の時点で県内にあった認可外保育施設436か所のうち87か所を抱えていた那覇市では、2015年からの2年間で小規模保育事業に移行した施設は9か所にとどまった（那覇市議会2017年6月12日定例会議事録）。市町村によって動向は異なるため一概には言えないものの、定員規模の問題や、保育士の配置など認可基準を満たすことが難しいなどの理由で活用できなかった施設も多くあったと推察される。また、「待機児童の切り札」として期待された認定こども園は、県内では公立幼稚園が看板を変えただけで0～2歳児の受入れどころか3歳児すら受入れができていないところもあり、待機児童解消には大きく貢献できていない。

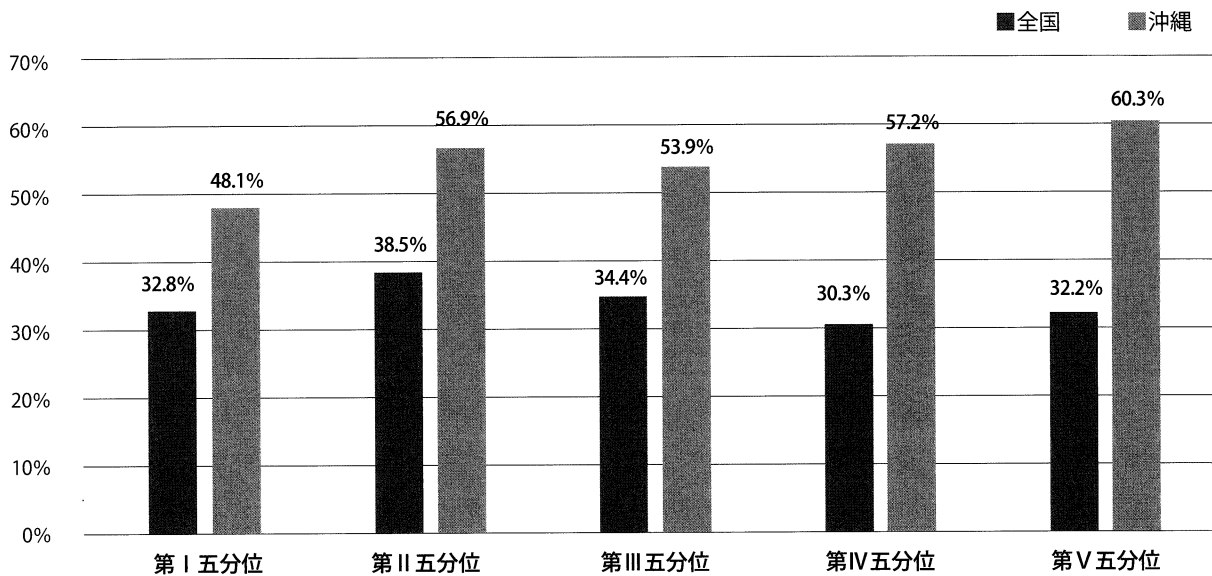
保育利用の格差という新たな課題

課題はまだ残されているものの、認可保育所を利用する子どもの割合は年々増加傾向にある。0

～5歳人口に占める保育所を利用する児童の割合を見てみると(図2)、4・5歳児については、先述した5歳児問題があることから全国よりも低い利用割合となっているものの、そのほかの年齢では、2015年でみると全国よりも約10ポイント高く、2010年からの伸び率も沖縄県の方が高くなっている。また、県の資料によると、2019年4月1日時点では、全国対沖縄（カッコ内の数値は認可外利用含む沖縄県の数値）で、0歳児15.6%対33.5%（35.2%）、1歳児41.8%対63.5%（72.9%）、2歳児51.5%対70.0%（81.9%）となっており、その割合は高まる一方だ。認可保育所の整備が進んできた結果、利用率が高まったとも読み取れ、喜ばしい数値でもある。しかし、沖縄県が2017年に実施した未就学児を対象とした調査から、認可保育所の利用における新たな課題も見えてきた。

未就学児調査は、沖縄県が2015年から毎年行っている子どもの貧困調査のひとつに位置づくものであり、1歳児、5歳児の保護者を対象とした3年目の当該調査では、低所得世帯の親たちの育児における孤立感や抑うつの高さを提示した（詳細は、沖縄県2018、山野・二宮2019）。併せて、1歳児の母親の就労率の高さと同時に、そこには経済格

図3 認可保育所(認定こども園を含む)の利用割合(等価可処分所得階層5区分)



(資料) 沖縄は、「未就学児調査」のデータを基に山野が再計算。全国については、文末注参照。

差があり低所得世帯ほど働いていない割合が高い点を示した。こうした違いをもたらしている要因のひとつとして、低所得層で保育へのアクセスが限られている点、換言すれば、沖縄県では保育利用の経済格差の存在があることも見えてきた(山野・二宮2019)。

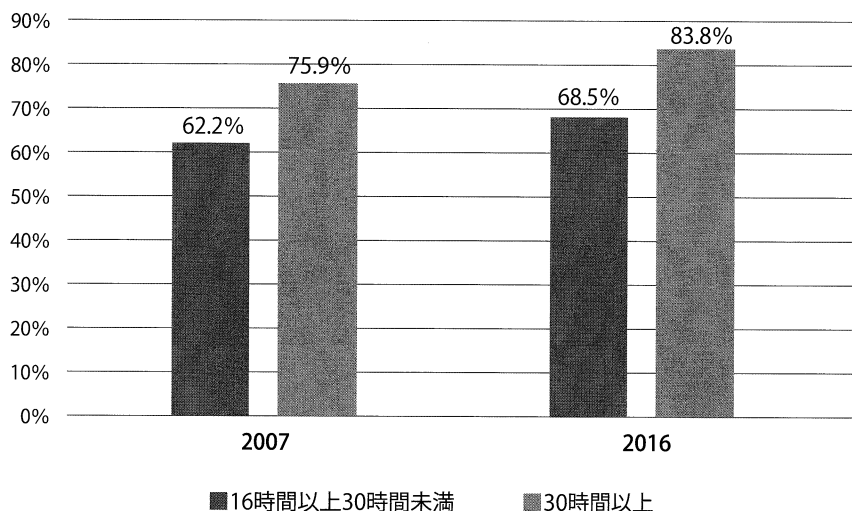
保育利用の経済格差は、欧米ではさまざまな調査がこれまでなされてきた(Gambaro et al.,2014 = 2018)。日本では、最近になってようやく、田中(2019)やKachi et al. (2020)が全国規模のデータを基にその存在を示すようになってきている。だが、国民生活基礎調査の2次分析を行った山野(2020)では、現状で全国的には認可保育所の利用割合に世帯の経済状況による大きな差は認められなかった。時間的な経過を振り返れば、かつては保育利用と世帯所得にはU字型の関係があった、つまりは低所得と高所得世帯が認可保育所を利用する割合が高かった(大石2005)ののだが、時間を経るにつれて中所得世帯の保育所利用が増え、経済状況による差はなくなってきたと言える。

図3では、等価可処分所得階層5区分ごとの認可保育所(認定こども園を含む)利用割合をふたり親世帯だけで見ってみたものである。全国(2016年0-

2歳児)と沖縄県(2017年1歳児)での比較をしている。保育所の利用割合をみると、全国では第II五分位が若干高いことを除くと、フラットな形状が読み取れる。ところが、沖縄県では第I五分位が特に低く、最も高い第V五分位とは、12ポイントの差があることが確認できる。

このように沖縄県で低所得世帯が保育から排除されがちとなっている原因としては、先述の待機児童の割合が全国一高い点に加えて、全国的に実施されている認可保育所の入所選考制度が低所得世帯に不利に働いているためと山野・二宮(2019)は考察している。待機児童がいる場合、市町村では世帯の保育の必要度を得点化し利用調整を行う。選考基準は多くの場合似通ったものであり、例えば、ひとり親世帯であったり、すでに認可外保育施設を利用しているケースであれば加算されることになっているのだが、父母の労働時間の長さが大きな要素となっており、例えば、週40時間以上のフルタイム勤務は20点、週35時間以上40時間未満は19点、求職中は4点というように、労働時間が長いほど高得点がつくようになってきている。一方で、生活保護世帯である場合を除くと、世帯の経済状況については順位が同点の時に配慮されるぐらいで

図4 母親の就労時間と保育利用の割合(2007年と2016年)



(資料) 文末注参照。

あり得点にはつながらない。

このシステムでは、週当たりの労働時間が短いパート・アルバイト勤務や求職中の方ほど点数が低くなってしまい、フルタイムの人よりも入りづらくなってしまいます。ところが、先述の沖縄県を含め、いくつかの自治体で取り組まれている子どもの貧困調査では、低所得世帯では父母(特に母親)がパート労働である割合が高いことが判明しており、結局、低所得世帯は保育から排除されがちになってしまう。待機児童がある地域では、この状況はより深刻になり、待機児童問題は保育利用の経済格差と深く結びつくこととなる。

一方、パートタイム労働者も保育利用がしやすくすることをひとつの目的として、新制度では、短時間利用と標準時間利用の2区分が設定された。だが、山野(2020)は2007年と2016年(つまり、子ども・子育て新制度の導入前後)で、国が標準時間と短時間利用の境界の基準時間としている週30時間以上働く母親と週30時間未満(市町村が保育利用の目安としている、16時間以上)働く母親の労働時間によって保育の利用割合の格差が減ったかを国民生活基礎調査のデータを基に分析しているが、両年で違いはほとんど見られなかった(図4)。

早期の待機児童解消と 入所選考制度の工夫が必要

以上、沖縄の保育が抱える課題をみてきたが、これらの解決に向けて、まずは待機児童を解消する必要があると考える。しかし、沖縄県は第二期子ども・子育て支援計画の策定にあたり、国が待機児童ゼロの目標としている2022年3月末までには実現困難として1年先延ばししてしまった。確かに難しい状況にあると思われるが、待機児童を抱える世帯にとっては、今すぐに保育所を利用できないと意味がない。特に低所得世帯にとっては世帯収入を大きく左右する問題でもあり、一刻も早い解決が望まれる。そのためにも、県・市町村は、認可保育所の増設や認可外保育施設の認可化移行促進に引き続き取り組むとともに、全国的にも問題となっている保育士不足にも対応していくことが必要だろう。

また、新たに見えてきた保育利用格差については、多くの自治体で実施されている点数制による入所選考の工夫が必要と考える。そもそも保育を利用するにあたって選考されること自体が子どもの権利の観点からすれば問題だと考えているが、低所得世帯がより困難な状況に置かれているのならば、生活保護世帯への加点のような仕組みを取り入れ

ることも検討されるべきではないだろうか。

量の拡充と質の向上をうたい導入された新制度が、その本来の理念を早く実現できるよう期待したい。■

《注》国民生活基礎調査 2007 年 2016 年の個票データを用いて山野が推計。本分析は、平成 28 年度科学研究費助成事業（基盤研究 A）「子どもの貧困に関する総合的研究：貧困の世代的再生産の過程・構造の分析を通して」（研究代表者・松本伊智朗）のもとで、統計法第 33 条に基づき提供（厚生労働省発政統 1016 第 3 号）を受け山野個人が独自に行ったものである。厚生労働省が作成・公表している統計等とは異なる。

《参考文献》

- 大石亜希子（2005）「保育サービスの再分配効果と母親の就労」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会
- 沖縄県（2015）「黄金っ子応援プラン—沖縄県子ども・子育て支援事業計画」
- 沖縄県（2019）「黄金っ子応援プラン（案）—第二期沖縄県子ども・子育て支援事業計画」
- 沖縄県（2018）「未就学児調査詳細分析報告書」

- おきなわ・保育の歴史研究会（2013）『復帰 40 周年記念 沖縄保育のあゆみ』おきなわ・保育の歴史研究会（発行）
- 神里博武（2003）「沖縄における潜在的待機児童に関する一考察—認可外保育施設、5 歳児保育問題との関係において—」『長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要』1（1）、1-8
- 幸地努（1975）『沖縄の児童福祉の歩み—思い出の人・時・折』幸地努（発行者）
- 田中智子（2019）「子育て世帯の所得格差と子どもの保育格差」『保育情報』517、4-8
- 山野良一（2020 予定）「所得階層別の保育利用の割合の経年比較：国民生活基礎調査を用いて」（仮題）『保育情報』（投稿予定・号数未定）
- 山野良一、二宮千賀子（2019）「沖縄県調査から考える子どもの貧困と保育保障」『保育情報』508、5-11
- Gambaro, L., Stewart, K., Waldfogel, J. (2014) *An equal start? : providing quality early education and care for disadvantaged children*. Policy Press. (=2018 山野良一・中西さやか他訳『保育政策の国際比較：子どもの貧困・不平等に世界の保育はどう向き合っているか』明石書店)
- Kachi, Y., Kato T., Kawachi I. (2020) "Socio-Economic Disparities in Early Childhood Education Enrollment: Japanese Population-Based Study" *Journal of Epidemiology*, 30 (3) ,143-150

