

今日における保育政策の動向

—国の保育制度「改革」と公的保障拡充—

逆井 直紀

はじめに

保育所は、児童福祉法にもとづき「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」(第39条1項)児童福祉施策として、女性労働の進展とあわせて、戦後全国に普及・発展した。

保育所の施設数の推移をみると、1947年に1618カ所だったものが、1985年には22899カ所にまで増大。以降子どもの数が減少するなかで施設数も微減するが、93年においても22585カ所の保育所が、全国で日々子どもの保育にあたっている¹⁾。

保育所の普及・発展の要因を考える場合は、労働力政策的意図と同時に、乳幼児を育てつつ働く父母や保育労働者の強い要求運動が展開されたことを軽視してはならない。保育所の普及・発展過程は、また、保育（ひいては福祉）における国民の権利性が拡大してきた過程であった。

この保育所発展の制度的支柱となったのが、保育所措置制度である。現在、この保育所措置制度とその基礎である児童福祉法が、国による制度「改革」の俎上にのせられている。本稿は、その制度「改革」の動向を整理しながら、その「改革」論議がもつ意味を考察したい。

1. 保育予算削減のための制度「改革」論議

1993年度予算の編成過程で提起した公立保育所人件費公庫負担分1100億円の削減を否定された厚生省は、大蔵省の保育・福祉分野での財政支出削減に対する強硬姿勢を受け、保育制度と児童福祉法の全面見直しを表明。その論議をすすめるため「保育問題検討会」（以下検討会）を、厚生事務次官の私的諮問機関として93年2月設置した。

検討会の議論は、厚生省側の提起した「改革」案にたいして、検討会委員の多くが反対したため紛糾。報告書の提出は、予定の11月から大幅に遅れ、94年1月19日にいたって、省庁の私的諮問機関としては異例の、両論併記という形で公表されたのであった²⁾。

併記された両論とは、現行の保育所措置制度を拡充していく第一案と、保育所入所にあたって措置制度によらない直接（契約）入所方式を導入するという、厚生省が強硬に主張した第二案であった。

この第二案で厚生省は「措置制度は、その主たる意義が保育料の負担能力に応じた減免である」と制度のもつ公的責任性を極度に軽視する解釈をしめし、措置制度では「利用者ニーズに即応した的確なサービスを提供することは困難」と断定。措置制度は低所得者用に残し、あらた

に直接（契約）入所方式の導入を主張している。第二案は、現行の保育所措置制度の限定・縮小と、国・自治体の保育における公的責任の放棄という問題を孕み、現行の社会福祉制度全体のあり方の変更ににつながる重大な提起といえる。

この厚生省の「改革」案の本質を理解するためにも、以下で、現行の保育所措置制度の概要と意義を整理したい。

2. 保育所措置制度の概要と意義

児童福祉法は「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童の心身ともに健やかに育成する責任を負う」（第2条）と規定し、子どもの養育における国と自治体の責任を明示している。この規定を基礎に、保育所措置制度がなりたっている。

措置制度の概念は、論者により多少整理のしかたが異なるが、およそ以下の2つの面をもつといえる。施設への入所にかかわるいわば措置入所制度というべき面と、施設における処遇確保のための公費負担にかかわる措置費制度の側面である。ここではあわせて措置制度と呼ぶが、以下2つの面から制度の概要と意義を考えたい。

児童福祉法は、第24条で「市町村は、政令で定める基準にしたが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、その看護すべき乳児・幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときには、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」と定めている。「保育に欠ける」という要件に該当する子どもへの措置義務を、市町村に課すことによって、保育サービスの給付を公的に保障している。措置は、国民の保育における権利要求に応えるべき公的責任・義務を示しているのでは

る。

この措置によって保育所に入所できたからといって、それで十分というわけではなく、国民の権利に応えるという措置の目的を実現するためには、入所した保育所において、一定以上の保育水準が確保されなければならない。そのために、入所措置にかかる費用＝保育所の運営費（措置費という）を支弁する義務が、市町村に課せられ、国・都道府県・市町村（政令指定都市の場合は国と市）がそれぞれの一定の割合で費用負担することが義務付けられている。

同時に、この費用の内容・水準が問題となる。福祉における処遇を確保するために、最低基準の制定義務が厚生大臣に課せられ、社会福祉施設の設置者には、施設最低基準を遵守する義務が課せられている。保育所では、保護の配置基準、給食など処遇、建物等の基準になるが、この最低基準を維持するものとして、先に示した措置にかかる費用が算定され、支弁されているものである。この最低基準は、措置制度固有のものではないが、措置を実質化させるために、重要な意味をもつ。こうした福祉の処遇にかかる費用の公的支弁・負担性を保障するシステムを、措置費制度と規定することができる。

この措置費制度と、入所の措置を統一した概念として措置制度があり、今日の保育をはじめとする福祉制度の支柱として機能しているのである。

検討会報告書で厚生省は、措置（制度）を行政の職権にもとづく行為としか評価していなかったり、「主たる意義が保育料の負担能力に応じた減免」にすぎないとして、極端に矮小化した解釈をしめているが、国民の権利性を無視する解釈であり、認められない。

『措置』とは、権利主体たる人びとの権利主張（通常、申請とよばれる）に対して、または

特集・家族・保育政策—国際家族年と労働者階級—

申請がないときでも、これらの人びとの本来的権利を守るため職権で、法的に意味あるもの(可訴訟性・正当な理由なき限り施設受入れ非拒否性、サービス費用公的支弁・負担性など)として公的責任をもって何らかのサービス給付を引受けることについて公的意思を決定し、表明するものをいう³⁾であり、保育における国と自治体の公的責任を具体化したものである。

また、この保育所措置制度が「救貧」対策としてスタートしたかの論調もあるが、児童福祉法の立法時の議論をも無視したものである。こうした点もふまえ今後、国民の権利性の観点から、措置制度のもつ意義を確認することが重要と考える。

3. 保育所措置制度が果してきた役割

この保育所措置制度が果してきた役割を考える場合、第一に保育のナショナル・ミニマムを支える重要な役割を担ってきた点を確認する必要がある。すなわち、保育所の経営主体が自治体、民間にかかわらず、また、自治体の財政力等の差にかかわらず、入所した子どもの家庭の経済状況に関係なく、一定の水準の保育が保障されてきたのである。さらに、4割を占める民間保育所の経営基盤を安定させてきた意義も大きい。

この保育所措置制度をベースに、革新自治体を中心とした多くの自治体为上積みする形で、保育水準を向上させてきた。

保育所措置制度によって、保育に対する国民の権利が具体的に保障されてきたのであり、父母と保育労働者の要求運動を制度的にささえる形でこの措置制度が機能したからこそ、保育所が普及・発展できたのである。

4. 国家責任の縮小・回避

こうした意義ある制度がありながら、実際には国民の権利保障を阻害する種々の問題が派生してきたことも事実である。その要因は、措置制度そのものにあるのではなく、国・厚生省の姿勢にこそある。

厚生省は、戦後の一時期を除いて、一貫して保育・福祉の抑制を志向し、その財政責任を回避・縮小してきた。そうした姿勢が、実際の措置制度の運用の面で問題を生じさせたのである。

例示するなら、保育所措置の要件である「保育に欠ける」基準を極めて限定的に政令で規定し、それを自治体の入所基準として押しつけてきたことが第一にあげられる。

現行の入所基準は、就労などの理由で父母がいずれも「家庭で育児」できないことが基本であり、両親が働いていても、祖父母と同居していれば該当しない。さらに、母親が極度の育児不安を抱えている場合も、その母親が家庭にいれば該当しないなど問題があり、多くの子どもたちが保育所利用から排除されてきた。

また、厚生省は保母配置などの最低基準の改善を長期間怠ってきた。最低基準は、保育所運営費(措置費)の基礎であり、措置費が低く抑えこまれてきたのである。一方で実際の保育所の運営の経費は増大しており、この措置費との乖離がすすみ、その差額は自治体の超過負担となって自治体に重くのしかかった。

こうして制度の拡充を怠るだけでなく、直接的な財政削減も80年代の臨調「行革」時に実行された。厚生省は措置費のうち父母負担部分を増やし、公的負担部分を縮小させ、さらに公費負担の国庫負担割合を8/10から5/10に削減したのである。

村山祐一氏によれば、1976年の保育所措置費

総額に占める国庫負担の割合は52.0%、父母負担35.0%、残りが自治体負担で13.0%であった⁴⁾。当初予算をベースに93年度の状況を見ると、措置費総額1兆498億円のうち、国庫負担は25%の2624億円、父母負担は50%、自治体負担は25%になっている。76年当時の国庫負担の割合を93年度にそのままあてはめると、国庫負担は5459億円になる。単純に言えば、国が負担するべきだった2835億円が削減されていることになる。

こうして国家責任が回避された部分は父母負担や、新たな自治体負担となり、地域では、保育料の高騰をまねいた。また、高負担にあえぐ自治体は保育行政の推進に消極的になり、結果として親の労働実態に見合った保育時間の延長や乳児保育などの保育要求の増大に、十分対応しきれないといった事態を生んだ。さらに保育労働者への負担増を前提にした保育所運営が要求されたのであった。

5. 直接(契約)入所方式のねらい

今日、こうした政策は現実の日本社会の変化に直面し矛盾を深めざるをえなくなっている。「幼児虐待」に象徴されるように従来至上とされた家庭の育児機能の「衰退」、女性労働力の積極活用の一層の必要性の増大、そして出生率低下問題の深刻化は、保育所機能の一層の充実を国にせまっている。

本来なら、この事態に対応するために、劣悪な最低基準の改善も含め従来の路線の変更し、保育所措置制度にもとづき、保育における国庫負担を飛躍的に拡大させなければならないはずだが、厚生省はあくまで保育における財政責任の回避を志向し、そのために国の責任が明示されている保育所措置制度の解体・縮小形骸化をねらっている。今回「保育問題検討会」で厚生

省が提起した直接(契約)入所方式の導入は、その具体化である。

厚生省は自らの責任放棄には口をつぐみ、もっぱら制度・法律が古くて、現代の「多様な保育ニーズ」に対応できないとし、「改革」によって保育サービスが向上するとして「改革」を強引に押しすすめるようとしている。

厚生省の提唱する直接(契約)入所方式を柱とする「改革」案は、検討会報告書の中でもその全容が明らかではない。限定された情報を集約すると、一定の所得水準以上の層については、措置制度の対象からはずし、利用者と保育所とが個別に契約し、市町村が介在しない直接(契約)入所方式を導入する。対象となるのは、当初の厚生省の説明では年収約500万円以上の世帯であり、現在保育所に入所している世帯の約半数が該当する。その層には保育料軽減のための「公費助成」という形で公的責任をはたす。保育時間の延長などの多様な保育ニーズには、別の契約とし、その部分については措置入所の層も契約となる、などである。

保育料軽減のための「公費助成」をもって公的責任を果たすとの主張もあるが、その額も国庫補助の割合も曖昧である。この「公費助成」は補助金にすぎず、財政との関係で安易に操作されてしまう不安定性をもつ。そもそも法律にもとづく義務的な負担金である措置費とは、根本的に異なり、これをもって、措置制度に変わり公的責任を果たすとは、欺瞞にすぎない。

厚生省の狙いは、検討会報告書で自ら述べているように、「財政上の制約が強まることから……児童の保育の第一義的責任は保護者にあることを踏まえつつ、行政の関与の方法を見直す」ことにある。保育料軽減など利用しやすい保育所のあり方の模索などという美名に、惑わされてはならない。

特集・家族・保育政策—国際家族年と労働者階級—

今後の状況によっては、「改革」案の内容が変化することも予想されるが、所得水準により保育所入所を二元化することは、すべて子どもは「ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」（第1条）と規定した児童福祉法の理念にも反するものであり、措置制度が「救貧」的なものに変質され、保育における公的責任が限定されるという点を十分に認識する必要がある。

もし、厚生省のねらう「改革」が実施されてしまえば、保育所措置制度は限定され、その権利性は一層後退する。国・自治体の責任は曖昧になり、保育充実の課題は、保育園経営者と利用者の私的契約関係や市場原理に委ねられてしまう。国は政策誘導的な補助金事業は残すだろうが国の財政負担はより削減されるのは明白である。保育内容や保育料などでの自治体間格差が一層拡大し、保育の商品化、営利的保育産業の肥大化が予想される。

6. 臨調「行革」路線の新たな展開

こうした政策動向は「国の行政は、外交・防衛を始め国の基幹にかかわる課題に全力を注ぐべき」（1991年第3次行革審第1次答申）で、教育・福祉などの分野は自治体と国民に負担を転嫁し、民間活力の活用をすすめるとした臨調「行革」路線の延長線上にあるといえる。

今回提起されている直接（契約）入所の導入も、80年代に繰り返し提示されてきた政策である。例えば、厚生省の若手官僚の勉強会の成果として公表された厚生省政策ビジョン研究会「変革期における厚生行政の新たな展開のための提言」（1988年）によれば、「国民のニーズの多様化に対応した福祉サービス供給のため、ニーズの多様化が顕著な老人及び児童の分野から順次措置制度を見直し、自由契約システムを組み合

わせたサービスの複合化を図る」とし、さらに「民間活力の活用」の推進をうたっているのである。

ただ、今回の動きが臨調「行革」時と異なる装いをもっている点に注意を払う必要がある。臨調「行革」時には、家庭（母親）による保育が至上であり、保育所が育児放棄につながるとした「保育私事論」や、保育所を「救貧施設」と一方的に規定し、すでにその役割は終わったとする「保育所不要論」を特徴とする保育所攻撃とともに展開されたが、今回は「保育所の機能充実」「保育ニーズの多様化」に対応するための「改革」という論調が強調されており、その本質がみえにくくなっているのである。

7. 社会保障・福祉理念の変動

この保育制度「改革」論議は、社会保障・福祉制度全体の見直しの動向と結びついている。厚生省は社会保障・福祉全体でも、国家責任の回避・縮小を企図している。社会保障・福祉に対する国民のニーズは多様化・高度化しており、そこに応えるには現行の公的制度を解体・縮小し、同時に自立自助や民間活力の活用を志向するという。社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会「第1次報告」（1993年）に貫かれている論調と保育制度の「改革」は同じ構造といえる。

日本における社会福祉の諸施策は、施設福祉を中心に制度化されてきた。その制度的根幹に位置するのが、措置制度である。その基礎にはいうまでもなく、憲法に規定された、生存権保障における国家責任がある。厚生省は、その大原則を崩そうとしており、社会福祉施設全体の約4割を占める保育所が大きな標的にされている。

今、保育所措置制度を守ることは、保育だけ

の問題ではなく、福祉・社会保障全体を守り発展させることに繋がる重要な課題といえる。

8. 社会福祉の権利性・普遍性の確立をめざして —保育所措置制度を守り、改善させる意義—

社会構造の変化の中で、育児・介護を含め国民生活と社会とのかかわりは、今まで以上に深く、普遍的なものになってきている。今回の制度「改革」論議は、こうした状況に対応した、福祉・社会保障のあり方を問う、重要な提起がなされているともいえる。

福祉・社会保障における権利性・普遍性の確立をめざした制度の改革が、国民的にも課題となっているのである。

保育所措置制度は守らなくてはならないが、現行の制度が完全なものでないことも事実である。国・自治体の責任が明示されているという特性は大変貴重だが、行政裁量権が幅をきかせてしまうなどの問題点がある。

誌面の関係で立ち入れないが、基本的には、国民生活の変容にあわせつつ、権利性が十分に保障されるような改革が必要と考える。この点については、保育所措置制度をもとにした保育所制度の拡充の方向性についての考え方をしめした、保育研究所プロジェクトチームによる提言「保育所の制度拡充に関する提言（第1次報告）」（『保育情報』No.200）を是非参照されたい。

おわりに

現在のところこの「改革」案の実現については、厚生省の思いどおりにはすすんでいない。1994年度実施は現状では、困難なようだ。ここまで厚生省を追い込んだ国民の運動の強さに確信をもつ必要があるだろう。また、この「改革」を実現するにあたって、多くの抵抗があることも明らかになった。その代表は、全体の保育所

の6割を経営する市町村の抵抗であり、地域の民間保育所経営者、保育労働者、そして保育所を利用する父母たち、労組の婦人部、女性差別の解消をもとめる女性団体等々の抵抗であった。社会状況の変化のなかで、保育の公的保障の拡充を求める勢力は確実に増大しているのである。

しかし、楽観は少しも許されないのも事実だ。厚生省は断念したわけではなく、事態打開の準備をすすめていると考えられる。国の責任を基礎にした福祉・保育における公的保障を拡充するために、保育所措置制度を守り、その抜本的改善をもとめる論議と実践を国民的に展開することが、今日、切迫した課題になっている。

(注)

- 1) 1947年「児童福祉法成立資料集成」、それ以降は厚生省報告例（4月1日現在）による。
- 2) この検討会報告書の全文は『保育情報』No.203（発行 全国保育団体連絡会）に掲載。その批判的検討については、現時点では、12月に明らかになった報告書（素案）について批判をくわえた、村山祐一「厚生省保育制度『改革』（案）批判」『保育情報』No.201が有効と考える。
- 3) 小川政亮「措置制度の危機と保育の公的責任」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』1986年版（草土文化）17頁。
- 4) 村山祐一『現代の保育所・幼稚園』（青木書店）53頁。

（会員・保育研究所所員）

