

保育領域における「こどもの貧困」の課題

見 平 隆

I はじめに

「貧困」は社会問題を理解し、様々な政策を考える上で重要な基底であると考え、社会的に生み出される貧困をとらえ直し、再発見することは、「社会的格差」や「貧困の連鎖」といわれる現状の社会の課題を浮かび上げ、その対策を提起することにつながる。社会保障の発展、ソーシャルワークの発展は、貧困に対する施策を基底にしてすすんできた。貧困を個人の責任の下で扱い、労働できないことも罪悪として見なしてきた歴史の中で、劣等処遇による貧困の固定化は、長い間、貧困を所得貧困の枠内で押し込めてきた。

貧困を個人単位から世帯・家族を単位にとらえて明らかにした貧困研究は、ソーシャルワークの誕生と発展に欠かすことができないものであるが、ラウンツリー (B. S. Rowntree) やタウンゼント (P. B. Townsend) を始め、今日の政策に大きな示唆を与えた研究に見られるように、現在の社会 (当時の社会) を絶対的貧困と相対的貧困あるいは相対的剥奪のいずれで計るのが妥当なのかということについては、その立場によって見解を異にするであろう。また、セン (A. Sen) が提唱する「人間の安全保障」から考えることも現在社会の貧困に対する課題を明らかにしていくだろう。

そのうえで、貧困を貨幣的側面だけでなく、非貨幣的側面を含めた多次元でとらえていくも

のとし、今日の大きな課題の一つとしていわれるところの社会的排除に注目したい。社会的排除は、相対的貧困あるいは相対的剥奪の線上で考えられているが、コミュニティにおける他者との関係、参加のあり方など、コミュニティにおける長期間にわたる「存在」の問題として考えていくことで、社会福祉を貨幣的側面からではない、社会生活全般からとらえることができるだろう。

これまで、「こどもの貧困」は世帯単位の貧困の線上に現れるものとして考えられることが多かった。たしかに、「こどもの貧困」については、親の貧困の連鎖とみ見ることでもできるが、今日、連鎖を断ち切る機会が存在しながらも、貧困の拡大、貧困の質的变化を考えるならば、世帯・親の貧困にともなう延長線上の問題で整理することには、現実の施策と援助実践からみて、解決策を導くうえで必ずしも有効であると考えにくい。たとえば、貧困の連鎖について世帯・親への視点から見るとは、こどもの自立・自律の視点から見直すことで、社会的にとらえ直すことができると考える。

「こどもの貧困」は児童期のある一時期の現象ではなく、その後の生活に大きな影響を与えるものである。こどもの生活は自ら選択できる範囲は狭隘であり、乳児期や幼児期など低年齢であれば親や親世代の生活に直結して制限を受け、高年齢であっても低年齢期の生活がその後の規範として存在することになる。こどもを養

育している親の所得や資産だけでなく、教育、精神的支柱などの他、親世代の社会的、文化的な背景、環境に支配されることでこどもの生活が左右されるという基本的特質は、社会の矛盾や問題をも含んだ疎外状況を生み出す。そのため、社会的剥奪である格差や社会的不平等の実態がこどもの生活の中に映し出され、こどもたち自身の小社会の中に親世代の問題が拡大されていく。

「こどもの貧困」を考えるときに、これまでのように、世帯単位の貧困の線上で貧困の再生産を論じるだけでなく、また、労働市場との関係で社会的リスクを論じることでなく、貧困を社会的不公正、社会的排除の極限として見ることで、「子育て支援」あるいは「子育て支援」の課題が見えてくると考える。そこで、保育領域をとおして、課題の一部を考察したい。

II 児童福祉法改正に関わる施策の推移

1 児童福祉施策の推移

日本において「こどもの貧困」に取り組んだ実践活動に、古くは石井重次の岡山孤児院や留岡幸助の家庭学校などがあり、貧困の世代間連鎖をこどもを世帯から切り離すことで解決しようとする試みもあったが、救済の範囲にとどまらざるを得なかった。

児童福祉政策の出発となったのは、やはり、児童福祉法（昭和22年 法律164）である。それに先立つこと、1946年10月に連合軍総司令部が「監督保護を要する児童の件」を出し、政府は中央社会事業委員会に児童保護法案について諮問した結果、「児童福祉法要綱案」が答申された。翌1947年「児童福祉法」として制定を見たが、こどもの養育に関して公的責任を認めた反面、旧態依然とした民法が社会福祉制

度の前提にあったこともあり、具体的な施策として展開されていく内容は施設入所を基本とした「児童保護」の域にあった。児童福祉法は、第二次世界大戦後にいち早く制定された法であり、戦後社会福祉史の中で最も連合軍の占領政策が反映されたものであったといえる。60年余りの児童福祉法の歴史は数度と改正はされてきたものの、社会福祉基礎構造改革にあっても「措置制度」を維持して「公的責任」を具体化していたといえる。

児童福祉法施行後においても、行政も国民も児童福祉に対する理解は進展しなかったこともあり、児童福祉審議会の呼びかけに応じて1951年に児童憲章が制定された。当時、各都道府県知事あてに厚生省児童局長が通知した「児童憲章について」（昭和26年6月2日児発第296号）では、「児童福祉行政上極めて重要なもの」と位置づけていたが、「児童憲章は、児童の基本的人権を尊重し、その幸福をはかるために大人の守るべき事項を、国民多数の意見を反映して児童問題有識者が自主的に制定した道徳的規範である。従つて国及び地方公共団体は、これが実現について法的責任を有するものではないが、児童福祉の諸政策を樹立する場合及び国民を指導啓蒙する場合には、この憲章の諸条項を指標とし、各般の情勢とにらみ合せて、できる限り憲章の定める事項の実現に努力されたいこと。」として、あくまでも、おとなの約束ごとの理念として示されたことを強調していた。

1959年11月に国際連合総会において「児童権利宣言」（Declaration of the Rights of the Child）が採択されると、中央児童福祉審議会より答申が出されていった。1960年答申では母子保健施策が示されたが、高度経済成長による労働力確保を基礎とする児童福祉をすすめる

ものであった。さらに、1963年1月には、経済審議会が「経済発展における人的能力開発の課題と対策」を答申した。時代は、第二次世界大戦の敗戦から経済復興を遂げようとするときであり、1956年の「昭和31年度経済白書」で「もはや戦後ではない」と日本の生産水準は戦前を超え、高度成長期のただ中にあり、若年労働者（中学・高等学校卒業の青少年）が「金の卵」「銀の卵」と呼ばれ、地方からの集団就職列車もピークとなっていた時期でもあった。1963年には老人福祉法（昭和38年 法律133）も公布され、また、サリドマイド被害者家族が国と製薬会社に損害賠償を初提訴し、作家の水上勉が「拜啓池田総理大臣殿」（『中央公論』6月号）を発売し、障害者施策の整備を訴えた。厚生省は「精神衛生実態調査」を行い、障害者自身の自立生活運動の萌芽期でもあった。

一方、1963年8月には中央児童福祉審議会家庭対策特別部会が「家庭対策に関する中間報告」を発売し、「健全家庭あっての健全児童」と、母親の就労や母親のあり方に否定的な見解を示した。翌月、小児科医で「育児の百科」（岩波書店）や「私は二歳」（岩波新書）の著者でもある松田道雄（関西保育問題研究会会長）は、新聞紙上で政府の「家庭づくり政策」を批判し、厚生省児童課長（当時）と毎日新聞紙上で論争を展開した。この論争は育児の専門性についての論争と受け止められているが、むしろ、他の政策とも共通する自由主義的視点で児童福祉を展開しようとして、こどもに現れる社会的問題や「こどもの貧困」を家庭内の問題や親の問題に矮小化しようとする厚生省児童家庭課に対して、女性（母親）の就労を制度的に支える政策的解決策を求めようとする批判内容であったと考える。その後、1971年の「社会福祉施設整備5カ年計画」は、増大する保育ニーズに

やむを得ず対応することとなった。

ベトナム戦争特需や、1970年に大阪府で開催された万国博覧会（いわゆる「大阪万博」）特需により飛躍的な高度経済成長を遂げた結果、国際収支は円の切り上げによる過度な黒字修正も行われた。1973年には、政府が「福祉元年」と称して、「革新自治体」によって展開された福祉施策を制度化する動きがあったが、同年10月の第4次中東戦争をきっかけとしたオイルショックにより、社会福祉政策の転換（いわゆる「福祉見直し論」）がすすめられていった。

1978年の「厚生白書 昭和53年度版」では総論のまとめにおいて「高齢社会の社会保障」として、三世同居を「福祉における含み資産」として制度的に諸条件を整備することなどが示された。翌1979年には、「新経済社会7カ年計画」で「日本型福祉社会」を提唱し、その後、個人の自立、家庭の安定などを基軸にした施策の重要性が主張された。

1986年から1991年のいわゆるバブル経済は再び日本の「経済神話」（右肩上がりの経済成長）をつくりだしていったが、昭和から平成へと移行する1989年には、合計特殊出生率の低下が顕著となっていった。人口を維持するために必要な合計特殊出生率は2.08人といわれているが、いわゆる「ベビーブーム」（1947年～1949年）には4.32人、「第二次ベビーブーム」（1971年～1974年）では2.14であったが、1960年代から1970年代前半にかけて高度成長を背景に出生率は2.13前後で安定していた。バブル経済期には出生率低下が進み、1966年（いわゆる「丙午」による出産抑制の年で合計特殊出生率1.58）を割り込んだ1989年の人口動態統計では「1.57ショック」を引き起こした。このことは、将来の生産年齢人口の減少を

意味し、1992年度の国民生活白書で「少子化」ということばが使用されるなど、国民経済と社会保障に大きな影響を及ぼすことになった。1992年に厚生省（当時）が「ウェルカムベビーキャンペーン実行委員会」を組織し、翌年には日本の有名な音楽アーティストがキャンペーンソングを作成したが、多くの国民の知るところにはならず、政府のキャンペーンは一時的なものでしかなかった。

同年10月、厚生省（当時）児童家庭局長は私的研究会「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」（略称：「子どもの未来21プラン研究会」）を発足させ、翌1993年に報告書が提出された。私的研究会という装いをとっているものの、当時の厚生省児童家庭局の方針が明確に示されており、「従来、児童の養育は専ら家庭の責任であり、国及び地方公共団体は、家庭の養育機能が欠けた場合にはじめて事後的に責任を負う形で対応されてきた。しかし、子供が将来の社会を担う存在であることを考えると、子育てに関しては、保護者（家庭）を中心としつつも、家庭のみに任せることなく、国や地方自治体をはじめとする社会全体で責任を持って支援していくこと、言い換えれば、家庭と社会のパートナーシップのもとに子育てを行っていくという視点が重要である」としている。

1989年に国連総会で採択された国際条約である「子どもの権利条約（日本ユニセフ協会訳）」（外務省訳：児童の権利に関する条約）は、1990年に発効し、日本国内では1994年に国会承認、効力発生となったが、条約第37条C（自由を奪われた児童の取り扱い）への留保と第9条1（父母からの分離の手続き）および第10条1（家族の再統合に対する配慮）に関する解釈宣言を付けている。

1994年は、“Building the Smallest Democracy at the Heart of Society”（日本版：「家族からはじまる小さなデモクラシー」）をスローガンに、テーマを「家族：変わりゆく世界における資源と責任」とした「国際家族年」（International Year of the Family）（IYF）（1989年12月8日国連総会決議44/82）でもあった。家族は「社会」の中心的制度・しくみであり、社会の福祉を確保するうえで家族が演じる中心的役割を反映することの重要性を提言していた。国際的にみるとき家族が直面する危機として、飢餓、貧困、失業、麻薬、エイズなどの他、経済、賃金取得およびライフスタイルの構造変化をあげていた。また、国際的にみるとき家族が果たしている役割として、文化的価値の保護・伝達手段、外部世界に対する子どもの規範であり、家族の機能は家族成員の福祉に不可欠な情緒的、財政的、物質的援助の源泉と説明していた。国連レポートでは、現実を反映した家族概念と家族モデルに基づいて、家族関連の法律と社会政策の採択を含めた国内戦略を導くことを指摘していた。

1994年12月には、「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」（いわゆる「エンゼルプラン」）が、厚生省・文部省・労働省・建設省の4省合意で策定された。この中で、保育システムの多様化・弾力化の促進をもちこみ、児童福祉法改正の方向が示された。また、1995年には全国社会福祉協議会から「児童福祉施設再編への提言」が出され、児童福祉施設体系の見直し、児童福祉施設の再編などの検討がすすめられた。

このような状況の中で、日本は社会福祉政策の転換を果たすべく社会福祉基礎構造改革にすすんでいったが、少子化、高齢化が生み出すものは、社会保障給付費をはじめとする国民

負担率の増加であり、生産年齢人口は1995年をピークとして減少がすすみ（合計特殊出生率1.42人）1997年から「少子社会」となっていた。1996年3月、厚生省（当時）は中央児童福祉審議会に部会を設置して児童福祉法改正審議をすすめていった。また、同時期にすすめられていた社会福祉基礎構造改革の準備は、「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」（1997年11月：社会福祉事業の在り方に関する検討会）で、「措置制度から契約方式へ」を基軸に、社会福祉事業の規制緩和を積極的に導入するよう示した。措置制度から契約方式への基礎構造の転換は、サービス利用者の主体的権利性を認めて、その選択を保障するためにサービス提供者（社会福祉事業の実施者）を拡大するとし、福祉サービスの質は事業者間の競争促進により担保できるとした。措置制度は契約の補完的役割になり、福祉サービスを利用しようとする者が虐待等によりサービス利用が阻碍された場合などに限定されることを提示した。これにより、社会福祉領域での市場化がすすみ、40年近くにわたって確保されてきた保育領域の公的性は大きく変わるようになった。

そして、社会福祉基礎構造改革の露払いとして、1997年に児童福祉法が大きく改正され（1998年施行）、保育所入所方法が見直しされた。改正は、保育施策の見直しの他、相談支援体制の整備、施設機能の見直し、母子家庭の自立支援などを盛り込んだものであった。

一方、国際的な批判を浴びてきた日本におけるこどもの権利については、「児童買春禁止法」といわれる「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」（平成11 法律52）が1999年に施行され、さらに、「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年 法律82）が2000年に施行された。

バブル崩壊後の厳しい経済不況は国民の生活不安を増大させ、2004年の合計特殊出生率は1.289とさらに低下したが、子育て・子育てを巡る環境は社会保障費の抑制と相まって好転に向かうことがなかった。2006年はいわゆる「団塊ジュニア世代」の出産期でもあり1.32と回復し、翌2007年も1.34とさらに回復し、合計特殊出生率は上昇が予測されるが、生産年齢人口の減少を考えるならば、少子化傾向が止まったとはいえないだろう。

児童福祉法に規定する福祉の措置の主要な柱に、児童養護施設の入所措置と保育所の入所措置がある。児童福祉法定時からの「保護」される対象から「権利主体」としてのこどもへの理念の変化は、「子育ての社会化」ということで子育ての公的責任と行政責任を個人や家庭に埋没させようとする考えと対峙するかたちで国民の意識が変遷してきたというよりも、国際的な関係の中で政策の変遷と考えることが妥当であろう。「社会化」については、介護保険法や障害者自立支援法においても示されたものであり、2000年以降、新自由主義的理解のもとで社会福祉の領域で展開されている考え方である。その線上にある児童福祉法の2008年改正は、こどもの虐待防止などが大きく取り上げられているが、従来、養子里親に傾斜しがちであった里親制度や、幼稚園との関係で長年議論されていた保育制度に大きく切り込んだものであった。

2 保育政策の推移

保育政策は児童福祉法の規定に基づき、児童福祉法施行令（昭和23年 政令74）で細かく規定されている。第27条の「保育の実施基準」で法第24条第1項の「保育に欠けるところがある場合」を具体的に規定している。その中

で、「児童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により当該児童を保育することができないと認められる場合であつて、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行う」として、昼間就労が常態であること、妊娠中か出産後間がないこと、疾病または障害があること、同居親族を常時介護していること、災害復旧にあたっていることを挙げている。この規定は、1961年の「児童福祉法による保育所への入所措置基準」に遡ることができるが、就労形態の特性を考慮しない、あくまでも育児は家庭内にとどめることが基本となっている。

1963年7月に出された中央児童福祉審議会保育制度特別部会の中間報告「保育問題をこう考える」においては、「母親による育児責任」を強調して、「両親による愛情に満ちた」家庭保育・母親の保育専念と父親の協力義務など家庭での保育を原則とするとして、保育所での保育は家庭保育の条件に欠けた場合の対策と位置付けていた。また、同年8月には中央児童福祉審議会家庭対策部会が「家庭対策に対する中間報告」を発表し、「人づくりの基本は家庭から」と強調するなどしたため、論争が展開（前述）された。政府方針は保育所の整備には積極的でなく、また、家庭保育を第一義とすることが女性の就労を制限することになっていくこともあり、これに対し、公立保育所の増設や育児休業制度の導入を求める運動が全国的に展開されていった。

1960年代は、社会運動・政治運動の高まり、女性の就労の拡大がすすんでいったが、1965年1月に、中央教育審議会は「期待される人間像」の中間草案を発表し、「家庭を愛の場とせよ、開かれた家庭であれ、家庭をいこいの場とせよ、家庭を教育の場とせよ」など、政府が求

める「あるべき家庭像・家庭人像」を提起した。それに呼応するかのようになり、秋田県が道徳的規範を考慮して毎月第3日曜日を「家庭の日」と定め、この後、「家庭の日」は全国的に広がった。

1960年代後半の社会変動は、産業構造の変化もあり、それまでの共同体的価値意識の変化をもたらし、社会保障の施策も転換せざるをえなくなっていた。1967年には教育労働者などが育児休暇の立法化を国会に求め、社会的合意の高まりはあったものの、すべての労働者を対象とする育児休業制度となったのは1991年「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（平成3年法律76）であった。

1970年代になると、「革新自治体」の誕生もあり、「保育の公的責任」が各地で広がりを見せ、各地で公立保育所の増加や乳児保育、長時間保育、障害児保育など「特別保育」対策が各地ですすめられた。また、障害者福祉関係の動きが進み、障害児保育の進展の中で「保育に欠ける」ことについて論議もあった。障害児であることから通常の家保育は困難であり、保護者による保育に欠ける状態であるとする意見や、施行令による条件に係わらず障害児の発達保障のうえから福祉の措置として保育が必要であるという意見も各地で展開されていたが、多くの自治体では、形式的であっても、母親の就労など「保育に欠ける」状態を前提にして就労証明などを求めている。また、障害の理解や行動への対応などの保育技能のこともあり、医師の診断書を求めたり、母親が就労していることになっているにもかかわらず保育時間内の付き添いを求めたり、「ならし保育」と称して数時間の保育を行うことを強いていた。これらは行政からの求めもあったが、保育所職員からの労

働条件や職場環境に係わる強い不安への対応として、結果として行政が求めていく面も少なからずあった。

その後、1979年の「新経済7カ年計画」により、家庭機能の重視と家庭保育が強調されていったこともあり、保育政策は大きく変化することはなかった。

しかし、1990年になると少子・高齢社会に向けた社会保障施策の必要性が増大し、「厚生白書 平成元年版」では高齢社会におけるこどもと家庭、地域のあり方に対処しなければならなくなった。「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」の発足、翌1991年には児童手当法（昭和46年 法律73）の改正、1992年には厚生大臣主催の「子どもと家庭に関する円卓会議」、1993年の「こどもの未来21プラン研究会」、「エンゼルプランプレリュード」策定、1994年に高齢社会福祉ビジョン懇談会が「21世紀福祉ビジョン」を発表し、「厚生白書平成5年版」は「未来をひらく子どもたちのために一子育ての社会的支援を考える一」と就学前児の保育や学童保育についても取りあげることとなった。同年、「こども未来財団」が設立され、「こども未来基金」の創設、保育環境の整備に関する補助制度の変更などが行われた。

1991年1月に関係省庁連絡会議は「健やかに子供を産み育てる環境づくりについて」を報告し、出生率の低下が及ぼす影響として、経済においては生産年齢人口の大幅な低下となり、産業構造、消費市場等に影響を及ぼすこと、社会保障においてはそれまでの行財政制度等を前提にすると社会保障の負担が増大し、マンパワー確保にも支障が生じること、労働市場においては労働力供給面での制約要因となり、こどもの健やかな成長に関しては教育の面でのゆとり等

をもたらす反面、社会性を育ちにくくするなどの問題を生じることなどのため、総合的な対策が必要とした。とりわけ、家庭生活と職業生活の調和（育児休業制度、特別保育、企業内保育サービス、フレックスタイム制、産業医による母体保護、男性の育児参加）や、家庭生活と職業環境の整備（住環境の整備、こどもの遊び環境の整備、家族ぐるみの社会活動促進）、家庭生活と子育て支援（ゆとりある教育の確保等、経済的負担の軽減、妊娠・出産・子育てについての相談・支援体制の整備）を提言した。

1993年4月、「これからの保育所懇談会」は「今後の保育所のあり方について（提言）—これからの保育サービスの目指す方向—」を報告し、①仕事と子育ての両立を支援する機能の強化（特別保育サービスの一般機能化、各種の保育サービス選択肢）、②地域社会における子育て支援サービス（地域活動）、③柔軟な保育所運営（社会福祉法人の基盤強化、施設の多目的化、簡便に利用できる方式）、④子育ての経済的負担の軽減と公平化（応能原則から広益原則へ）、⑤人材確保に伴う就労環境・条件改善、⑥保母等の配置（スーパービジョンや地域活動のコーディネート体制、事務職員の常勤化）、⑦保母の養成・資質向上（4年生養成課程の創設や試験制度の改善、家庭養育支援等の専門的研修）、⑧週休2日制の普及に対応する保育所運営（運営の弾力化、土曜日の特別保育事業化）、⑩事業内保育施設の振興（企業委託型保育サービス事業や事業所内保育施設の普及）、⑪民間育児サービスのあり方の検討（民間育児サービス産業と保育施策との相互補完、育児業務のガイドライン）を提言した。

また、1994年1月には「保育問題検討会」が「保育問題検討会報告書」を出し、措置制度の積極的評価と措置制度をとりまく環境の変化

について指摘し、法律の建前と実際の運用の差異と、措置という行政処分 の制度上と運用上の限界をしめし、「保育に欠ける児童」と「保育を必要とする児童」と整理した。

そして、1995年から1999年までの「緊急保育対策等5カ年事業」が策定された。

1996年4月時点での保育所数の運営主体区分では、公立保育所が13,132(58.5%)施設、私立が9,320(41.5%)で、入所率は全体で83.9%、公立保育所が78.0%、私立が92.3%を示していた。1970年代の保育所新設は公立が多かったが、私立保育所の経営のことで初日在籍児の確保を図る傾向はその後も続いている。入所児童数の総定員は1,918,000人、入所児童数は1,610,000人であった。年齢別内訳は、0歳児が53,000人(3.3%)、1・2歳児が386,000人(24.0%)、3歳児が378,000人(23.5%)、4歳以上が793,000人(49.2%)と多くの保育所で3歳児以上の幼児が各年齢ごとにおよそ38万人が対象となって保育が行われていることがわかる。常態就労している母親にとってもっとも需要の高い特別保育事業の内訳を見ると、乳児指定保育所が公立で2,709か所(20.6%)、私立で5,141か所(55.2%)と、公立保育所のうちで乳児保育をしている保育所数がきわめて少なく、1か所あたり平均入所乳児数は0歳児で6.8人、1・2歳児で49.2人と、産休明け保育の受け容れがきわめて少ないことがわかる。時間延長型保育については、公立が563か所(4.3%)、私立が2,267か所(24.3%)であるが、多くの保育所では「保育に欠ける」状態であるにもかかわらず、フルタイムで就労している母親にとっては事実上利用しにくい保育時間の設定となっていることがわかる。午前8時30分から9時頃に登園し、午後3時30分頃になると降園する形態が現在でも続いているところが多くあ

ることを考えると、当時はさらに保育需要と乖離していたことがわかる。また、開所時間延長は公立で1,199か所(9.1%)、私立で2,227か所(23.9%)というのも、保育の実態と建前が顕著に現れていると見ることができる。一時的保育は、公立が120か所(0.9%)、私立が404か所(4.3%)ときわめて低く、障害児保育では公立が2,767か所(21.1%)、私立が2,076か所(22.3%)と少なからずの保育所で実施しているが、公立の場合は障害児福祉の具体化として取り組まざるを得なく、私立の場合には経営の確保の観点から引き受けざるを得ないという側面も見逃すことはできない。

また、実質的に午前8時30分から午後3時30分までの保育時間を「通常保育」としているのであれば、常勤でフルタイム就労している場合は、特別保育事業にならざるを得ないという問題もあり、指定保育所が少なければ、通勤距離が短く、保育時間が短くてすむ親のこどもが優先される結果となってしまう、「公平化」からは問題が多くあった。

このような実態から、中央児童福祉審議会基本問題部会は1996年12月に「少子社会にふさわしい保育システムについて(中間報告)」を発表し、翌1997年3月には「児童福祉法等の一部を改正する法律」案が提出された。高齢者領域では「高齢者介護・自立支援システム研究会報告」が1994年12月に「新ゴールドプラン」とともに出され、「高齢者の自立支援」を基本理念とし、社会保険方式に基礎をおいたシステムの創設が提言され、その実現のための具体策がすすめられていたが、保育領域においてもその準備は進められていった。

1997年の児童福祉法改正(1998年施行)のあらまは保育施策の見直しなどであったが、とりわけ大きな議論を呼んだのが、保育所の選

扱利用制度の導入であった。「行政処分による入所から利用者の申し込みによる利用契約へ」というキャッチコピーのもと、市町村相互の連絡調整を図り、保育所の広域的利用の円滑化を図って、市町村の境界や通勤途上の保育所利用への道を拓くとし、保育所の選択利用のために市町村が地域の保育所の情報を公開するとした。

しかし、多くの市町村では、「公平性」をたてにその情報で入所手続きを判断できる内容とはいえず、乳児保育や特別保育事業を利用しようとする場合には、選択の幅は制限されたものであった。

さらに、保育所の子育て相談の強化として地域子育て支援センター事業を実施することや、児童館や学校の余裕教室などを活用し、市町村や社会福祉法人が行う放課後児童健全育成事業（いわゆる「学童保育」）の法制化し、市町村は利用の促進について努力することを示したが、一方では、保育費用を基礎とした保育料負担方式への転換を強調した。それまでの措置費の考え方であった応能負担から、年齢等に応じた応益負担への円滑な移行を進めるとしながらも、保育所への国庫負担方式は維持するとした。

保育所入所は「措置」から「契約」になるのかと波紋を呼んだが、「措置＝行政処分」からみると「措置」システムは変わらないまま、市町村の「一方的措置（入所義務）」から「申し込みに基づく保育義務」として、あたかも契約利用制度に転換したように国民に意識させることにし、予定している社会福祉基礎構造改革の一部を先行して制度化するものであった。措置による施設指定を入所選考にあらため、保育所の利用施設化をすすめるものであったが、選択利用方式を認める「措置」の一形態をとりながらも、保育所の保育をメニュー化し、それぞれ

の保育コストをメニューに反映させるものであった。措置費である保育所の運営費を保育コストとし、保育料を所得に応じた負担からサービス利用料にしていくことは、保育を社会にとって必要な措置と見なさず、あくまでも個人的需要の範囲内に押しとどめようとするものであった。

当時の法改正をめぐる状況から見る保育園の今後は、保育を必要とする児童は保育に欠ける児童と同じではないとしながらも、幼稚園との関係を整理しながら「幼保一元化」を視野に入れ、個々の状況は各種の「子育て支援事業」の中で対応することや、保育メニュー化により保育の市場サービス化を図り、市場経済原理の導入に道を開こうとするものであった。また、保育メニューの選択利用は「特別保育事業」の一般機能化と指定保育所化をすすめることにつながっていった。

Ⅲ 新保育政策の推移

1 保育領域における児童福祉法改正（2008年改正）への推移

1997年に「延長保育・一時保育の自由契約化と基盤整備（保育所運営に関する基本的考え方）」（1997年7月厚生省）が示され、入所定員の弾力化とともに、保育の第一義的責任は保護者であり、子育ての経済的負担の「公平化」を図るために保育メニューのコストを保護者に転嫁することの必要性が強く示された。

さらに、社会福祉法人の基盤強化として、「公立保育園の社会福祉法人への運営委託の促進（保育所運営に関する基本的考え方）」（1997年7月厚生省）も出され、非常勤保育士の有効活用、調理の外部委託化、施設の多目的化（高齢者施設等の併設）が打ち出された。こどもの成

長発達を保障するということから、保育は常勤対応を基本とし、また公立保育所による保育保障が各地ですすめられてきたことに対する大きな転換であり、調理の外部委託化はこどもの成長、とりわけ乳児保育においてはひとり一人の状況に応じた給食の必要性の観点から、多くの問題を含んでいたが、介護保険導入前の基盤整備と歩調を同じくしていった。

保育の環境的要素が変動する一方、その補填を人的資源で行おうとした。このことは、介護保険制度においても介護支援専門員の力量に依存していると同様で、保育においては、保育士の養成関係の強化として、子育て支援事業専門者の社会福祉士資格指定施設（スーパービジョンや地域活動のコーディネーター、家庭養育支援）にして、保育士とソーシャルワーカーの分化と統合を図ったり、保育士養成課程のカリキュラム改革として4年生養成課程化や上級コースの創設が企図された。

法改正では、その他、児童養護施設の入所などの改正も行われたが、児童福祉行政も含めた抜本的改正にはならなかった。社会福祉基礎構造改革の一環であったものの、社会の諸矛盾がこどもの生活に反映されることが理解されていても、介護保険制度に見られる高齢社会対策の緊急性が優先されたということになるであろう。少子高齢社会に向けて社会保障制度を再構築するうえで新自由主義的政策を基底とした、社会福祉に関する費用の効率化、「国民負担の増大を抑制」を柱に、あくまでも本人の「自立」を前提とする社会意識を醸成しようとするものであったであろうが、社会福祉サービスそのものを「益」としてとらえることは、社会福祉そのものから見て妥当とはいえないだろう。まして、社会保障における世代間扶養を考えるならば、次世代の確保は社会保障財源からみて

も不可欠なものといえるのであり、「益」はその社会全体のものといえるだろう。

1998年の「平成10年版厚生白書」は「少子社会を考える—子どもを産み育てることに「夢」を持てる社会を—」をテーマに掲げ、さらに同年12月には内閣総理大臣主宰の「少子化への対応を考える有識者会議」は、「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために」を提言したが、保障としての保育ではなく、選択としての保育を基本とした新自由主義的保育政策への合意を導こうとするものであった。2001年7月には「保育所待機児童ゼロ作戦の推進」などを盛り込んだ「仕事と子育ての両立支援策の方針について」を閣議決定し、介護サービス分野の人材確保への誘導も行ったが、積極的就労誘導策にもならず、児童福祉法および関係法令によって少なからず守られてきた保育行政の中では曖昧な対策でしかなかった。

2002年3月に「規制改革推進3か年（平成13、14、15年度）計画（改定）」が閣議決定され、その主な内容は、①公立保育所の民間への運営委託等の促進、②保育士に関する諸規制の改革、③保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入、④保育所に関する情報公開・第三者評価の推進、⑤夜間保育・休日保育の推進、⑥認可保育所基準の見直しの検討およびその周知徹底、⑦保育所への株式会社等の参入の促進、⑧認可外保育施設に対する指導監査の徹底、⑨保育所と幼稚園の施設共用化等による連携強化、⑩放課後児童の受け入れ体制の充実、であった。この段階で、「幼保一元化」方針を明確にはしていなかったが、バブル期崩壊後の格差社会の中での景気停滞は就労環境の整備を余儀なくしていたため、幼稚園の長時間保育化などを念頭にしたものといえた。また、従来の社会福祉法人強化策からの転換も意味してい

た。

さらに翌2003年3月には、「規制改革推進3か年（平成13、14、15年度）計画（再改定）追加」が閣議決定され、①保育サービスに関する情報の一体的提供の推進、②認可保育所の経営主体や施設基準についての都道府県・市町村への周知徹底、③保育所の運営費補助の余剰金に係る会計処理の柔軟化、④幼稚園と保育所の一体的運営の推進、が追加され、児童手当受給者の現況届における被用者確認方法の見直しもあわせて決定された。

翌2004年3月に「規制改革、民間開放推進3か年（平成16、17、18年度）計画」が閣議決定され、①公立保育所の民間への運営委託等の促進、②保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入、③保育サービスに関する情報の一体的提供の推進、④保育所等に関する情報公開・第三者評価の推進、⑤夜間保育・休日保育の推進、⑥認可保育所基準の見直しの検討およびその周知徹底、⑦認可保育所の経営主体や施設基準についての都道府県・市町村への周知徹底、⑧認可外保育施設に対する指導監査の徹底、⑨保育所等の受け入れ児童数の拡大、⑩幼稚園・保育所の一元化、⑪地域子育て支援センター事業のNPO法人への委託の容認、⑫新設社会福祉法人が土地の貸与を受けて保育所を設置することの容認、⑬株式会社・NPO法人などによる児童館の設置・運営の解禁、⑭保育所の保育料の収納事務の私人への委託の容認、⑮多様な保育サービス制度の拡充、と、それまでの3か年計画を延長するものや新たに加わったものにより、保育領域の「規制緩和」を一層推進し、「幼保一元化」を方針に掲げたものであった。介護サービスが介護産業として展開され、障害者福祉においても「支援費制度」が導入されるなど、社会福祉の産業化がすすむ中

で、保育領域も産業化の中に組み込まれた。

2005年3月には「規制改革・民間開放推進3か年（平成16、17、18年度）計画」の部分改定が閣議決定され、認可保育所における直接契約・直接補助方式の導入や幼稚園・保育所の一元化（総合施設の設置）があらためて強調された。翌2006年3月には、認可保育所の保育料の設定方式の適正化や要保育認定制度の導入が閣議決定されるなど、高齢者領域、障害者領域に関する政策と軌を一にしてすすめられることによる問題が広がっていった。

2008年3月25日に「規制改革推進のための3か年計画（改訂）」が閣議決定され、その中で保育や雇用について「重点計画事項」として示された。保育分野では、①「認定こども園」の普及促進、②保育制度改革、③様々な保育サービスの拡充、が示された。保育制度改革では、①直接契約・直接補助方式の導入、②保育所の入所基準等に係る見直し、③保育所の最低基準等に係る見直し、が強調された。

2008年12月に児童福祉法が改正され、児童虐待防止や里親制度などに関して大きな前進があったが、保育領域に関しては賛否の分かれるところであろう。子育て支援事業を法律上位置付け（2009年4月施行）て、児童虐待防止のための乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問事業を制度化し、その受け皿として一時預かり事業のほか、里親で従来から一部で行われていたファミリーホームを第2種社会福祉事業として実施することは意義あることである。一方、家庭的保育事業（いわゆる「保育ママ」）を法律上位置付け（2010年4月施行）ることについては、一見すると保育サービスの需要に応えるものであるかのようにあるが、保育の公的責任をさらに矮小化し、保育のサービスマニュー化を促進するもの、あるいは、保育を個別的問題

題に矮小化するものと見ることはできないか。家庭的保育という名称の響きから、家庭で行われる（親による）保育を連想しやすいが、あくまでも保育所という施設の・人的環境が整ったところでの保育ではなく、一個人の家庭において保育所の機能の一部を代用することに他ならない。市町村長が行う研修を修了した者を家庭的保育の対象である乳幼児を保育する者として位置づけることは、従来も乳児保育の不足を補う方法として各地で行われていたものであったが、乳幼児の保育環境から考えると適切とはいえないなどの問題があり、不十分な保育行政の現実的対応であった。保育所においては「保育指針」により日々の保育がすすめられて、五領域に渡ってこどもの成長・発達の保障について指針が示されているが、家庭的保育の場合には、果たしてその保障が可能となるのであろうか。また、保育の密室化となることを防ぐことができるのであろうか。

なお、保育所保育指針は、本来、こどもの自立・自律を促すうえでの指導要領としての意味も持ち、すべての認可保育所が遵守しなければならない保育の基本原則として、児童福祉施設最低基準第35条の規定を根拠に定めている。2008年3月の改定（施行は2009年4月1日）により厚生労働大臣による告示として規範性を有するものとなり、保育指針に基づく保育所の指導監査が実施されることになった。

特別保育事業の一般保育化や、幼保一元化による「認定こども園」が広がりを見せない原因には対応しないまま、サービスメニューの多様化による現実的対応を行うことは、就学前の幼児期における社会的問題の反映を見えにくくしていくものではないだろうか。

2 「認定こども園」制度への推移

認定こども園は、2006年10月に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（平成18年 法律77）が施行され、制度が成立した。認定こども園は、保育所と幼稚園の間に位置し、両者をまたぐ形で運営され、直接的利用契約などを制度的特性としている。目的は、第1条に、「この法律は、我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に伴い、小学校就学前の子どもの教育及び保育に対する需要が多様なものとなっていることにかんがみ、地域における創意工夫を生かしつつ、幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講じ、もって地域において子どもが健やかに育成される環境の整備に資することを目的とする。」として、認定こども園における内容は、保育および教育を一体的に提供するというものであり、幼稚園の「教育」と保育所の「保育」の利点を打ち出しているかのように見える。

認定こども園にはいくつかの類型があるが、認定こども園の入園申込及び入園審査は各園が市町村の審査基準を準用して行うことになっており、保育所型認定こども園と幼保連携型認定こども園に大別される。幼保連携型の保育所相当部分や保育所型では、保育所保育指針に加えて幼稚園教育要領に沿った教育が行われ、幼保連携型の保育所相当部分と保育所型の保育者は保育士と幼稚園教諭の両資格を併せて保有する必要がある。保育所型においては、保育に欠けない3歳以上のこどもの受入を行うことになっており、保育料などは市町村が定める保育料基準に準じて各園が独自に定めて、独自に徴収することにしている。

「幼保一元化」については、長い間議論のあった問題であった。1970年、教育改革を宣言した中央教育審議会が、幼児期の教育効果を高めるとして、「基本構想試案」を提示し、翌年、保育所を幼稚園に準ずる施設として、必要な条件を備えた保育所を幼稚園としての地位を付与するという考えを打ち出し、それに対して、中央児童福祉審議会が「保育所における幼児教育のあり方について（意見具申）」として対抗した経緯がある。

その頃から、就学前幼児に対する「保育」と「教育」の問題といわれていたが、保育についての一般的理解が意図的に醸成されていったことからくる問題を含んでいた。

そもそも、幼児期における教育や保育の需要の多様化をあげているが、家庭教育につながる私的な「幼児教育」と公的な「保育」を同列に扱っていることに問題がある。幼稚園はその根拠法令である学校教育法（昭和22年 法律26）で、就学前の幼児期における保育の場として位置づけられていた。2007年の法改正（平成19年 法律98）により、具体的に「幼稚園における教育」の目標が示されたが、それは保育所における保育と異にするものではない。また、少子化傾向が続く中、幼稚園の園児数は1978年度をピークに減少していったが、経済成長により国民所得は向上していく反面、格差も進行していくこととなった。「幼児教育」という名の下で、格差社会を生き抜く「才能開発」をはじめ、幼児教育産業が活発化し、幼稚園も早期教育を行うことを園児獲得の手段にしてきた。家庭保育を強制しようとする動きと一体化するように、保育所と幼稚園の差異も強調されてきた。一方、公立保育所民営化と保育のサービスメニュー化の方針は、特別保育事業と「幼児教育」のメニュー化を組み込むことで、国民

の中の一部の風潮に適応したように見える。

しかし、保育所の社会的性格からも、乳児期から幼児期への保育と就学前教育の関係は、認定こども園という形態をとらなくてもすでに不可分のものであり、むしろ、幼稚園の「特別保育事業」化によって保育の需要を満たすことも可能であるはずである。

いずれにしても、保育所について論議されるたびに、こどもの発達保障についての権利主張はあるものの、多くは働く親の就労保障として主張されてきたことによる保育所の機能の二面性と、幼児教育としての保育についての理解を議論してこなかったことの結果ともいえる。「幼保一元化」が、保育と教育の本質から議論されることなく表層的になっていった背景には、いわゆる「第二臨調答申」（1981年7月 第二次臨時行政調査会）により、地方自治体改革として社会保障関係予算の削減、国庫負担金・補助金の削減や負担割合の変更が求められる中で、公立保育所の民営化や文部省（当時）と厚生省（当時）の補助金の調整などが求められていったことがある。幼保一元化は、財政効率面からすすめられていくことになった。

さらに、1995年3月31日に閣議決定「規制緩和推進計画について」において、「規制緩和推進計画」が定められ、「規制緩和」が計画的に推進されることになったことにより、社会保障の基礎構造改革が具体的に始まった。「規制緩和推進計画」は、翌年3月に閣議決定された「規制緩和推進計画の改定について」により計画の改定が行われ、さらに、1997年3月には「規制緩和推進計画の再改定について」と計画の再改定が閣議決定された。そして、1997年度末をもって計画期間が終了する「規制緩和推進計画」にかわって、1998年度を初年度とする新たな規制緩和推進3か年計画を策定するよ

う、1997年12月に「規制緩和の推進等について」が閣議決定された。内閣総理大臣を本部長とする行政改革推進本部が設置され、1999年4月には規制緩和委員会から規制改革委員会に名称変更され、規制緩和や規制撤廃の方針の下、事前規制型行政から事後チェック型行政に転換していくことになり、一般的に規制ということにはならない事項であっても、規制改革推進に密接に関連するものとして判断される事項は問題提起を行っていきとし、補助金などが俎上にあがった。

その結果、2001年12月に総合規制改革会議（同年4月に総理大臣諮問機関に格上げ）の第一次答申として、重点6分野の一つに、①施設介護における多様な経営主体の対等な競争、②保育サービスの拡充と質的向上、③社会福祉法人に関する規制の見直し、が示された。施設介護では、特別養護老人ホームのホテルコストの利用者負担やPFI方式を活用した公設民営型による整備を推進がしめされ、2002年度中に措置されることが決定され、保育サービスについては、認可保育所基準の見直しを直ちに検討し、保育所への株式会社などの参入促進を直ちに実施させ、短時間勤務保育士に係る規制の緩和など保育士に関する諸規制の改革を2003年度中に行うとした。また、社会福祉法人に関する規制の見直しでは、それまでの社会福祉法人のあり方だけではなく、多様な形態の社会福祉法人のあり方の検討をすすめ、社会福祉協議会の役割を他の民間事業者や社会福祉法人が行いにくいサービスへの重点化などに見直すようにした。

この答申では、「介護・保育等の分野の共通課題は、高齢化の進展や働く女性の増加という社会環境の変化の中で、今後、急速に増大する利用者のニーズに対応した制度改革が求められ

ていることである」としながら、「介護や保育サービスの利用者が低所得者層以外にも一層広がり、ニーズの多様化が進むとともに、施設における居住環境の改善を含め、サービスの質の向上も大きな課題となっている」と「問題意識」を述べているが、介護や福祉サービスの利用者は、本来「低所得者層」であるとしていることに大きな問題があるといえる。また、「地域間の介護・保育需要の格差に見合った供給側の対応が遅れているという大きな問題が生じている」として、地域による介護・保育サービスの不足を指摘しているが、それを、「これは、新しい契約の制度と古い措置時代の制度の間に、様々な問題が生じていることによる面も大きい」としている。この問題の解消のためにも規制緩和をして多様な経営主体の下で同一条件による自由競争を推進するとしている。

都市部に限らず、保育所に入所できない「待機児童」が増加する背景や、長時間や休日、夜間保育を必要とする情勢や労働実態については言及せず、行政としての責任の下で提供される保育について否定的にとらえながらも現実への対応として、無認可（認可外）保育施設の「認可保育所」化をすすめようとした。また、公立保育所の「高コスト化」や「民間にできることは民間に」という論理により、公設民営化が「質の高い保育所の量的拡大を図る」としている。公立保育所では保育ニーズに迅速に対応できないとか、市町村が国の設置基準以上の基準を導入して補助のかさ上げを行っているために、財政負担が重くなり過ぎているということを強調し、市町村が保育サービスに予算をかけないよう、保育サービスに必要なコストに対して規制をかけ、保育サービスを低価格化することにより、企業などが参入しやすい条件をつくりだそうとした。

そして、多様な保育ニーズに応えるとして、保育所と幼稚園等の教育施設との施設の共用化（文部省・厚生省による1998年の指針）を促進することや、運営において親の就労や子育ての実態に即しながら社会のニーズにこたえるものとして、幼稚園における預かり保育の拡充を図ることとした。そのためにも、保育を公的責任の下で行う基礎である市町村が保育所入所決定を行うという仕組みを改めなければならないとした。1997年の児童福祉法改正により、1998年4月から、親など保護者が保育所を選択利用できる仕組みに改められ、保育所も保護者の依頼を受けて、申込書の提出を市町村に代行することとされたが、市町村が審査事務を行ったうえで保育所への入所決定を行う仕組みは、改正前の制度と変わっていなかった。そこで、親など保護者が保育を希望する保育所に直接申し込み、その保育所が審査・決定を行うことにより利用者と施設との直接契約をおしすすめるという「自由化」は、保育を私的な契約行為の範疇に押し込めようとするものであった。また、保育サービス利用者に対する直接補助方式の導入により、保育の公的責任および社会的責任を矮小化していこうとした。

これにより、「幼保一元化」は「保育」と「教育」に関する本質的議論から離れ、市場経済の論理によってさらにすすめられることになった。認定こども園の制度的特性は、就学前時期の保育と教育の制度的分断に対する「第三の道」として提起されたものというよりも、市場経済の自由化という視点からすすめられたと見ることができる。

認定こども園については、保護者の就労の有無で利用できる施設が限定されてしまうことや少子化の中で地域の保育集団規模が確保されにくいこと、子育てについて不安や負担を感じて

いる保護者への支援不足などを解消するという側面は否定できないが、それは、あえて認定こども園として新たに設置することなく、保育所における保育のあり方を就労にともなう必要悪としてとらえることや低所得者対策としてとらえるのではなく、こどもの保育に対して社会的に成長発達を保障する制度的運営を図ることにより対応することもできたはずである。「規制緩和」という市場経済の視点からすすめられたことにより、かえって、就学前時期の「保育」と「教育」が分断されることになったと見ることができるのではないだろうか。

IV 保育領域における「こどもの貧困」への課題

保育所における保育は、就労保障としての保育措置とこどもの発達保障としての保育措置の両側面がある。

現在、保育所における保育可能な時間は、保育所や自治体により異なり、午前8時30分から午後4時30分までを「通常保育」時間としている市町村も多いが、午前7時頃から午後7時まで「延長保育」として保育所を開設している市町村も多い。8月のいわゆる「お盆休み・夏休み」をとる保育所もあるが、それらは保育所や市町村がどのように対応するかで異なっている。一時保育や休日保育、障害児保育を行っている保育所も少なくないし、地域の「子育て支援センター」が併設されている保育所もある。放課後児童健全育成事業実施要綱（平成10年4月9日児発第294号厚生省児童家庭局長通知）に基づく放課後児童健全育成事業を施設内で運営している場合もある。

一方、幼稚園の始業時間の多くは午前9時頃からとなり、終業時間は正午から午後2時頃と

なっているが、最近では「預かり保育」として通常の終業時間後に「補習」の「幼児教育」などを行い、実質的な終業時間は午後5時頃まで拡大している幼稚園も少なからずあり、地域の保育所との差別化を図りながら実質的な園児確保をすすめている。

市町村では、保育料は親など保護者の前年分所得税や当該年度住民税の課税状況と入所児の年齢から算定され、保育所に入所する必要があることのある多くの家庭の場合には、同時に入所している子ども数に応じて保育料の減免が行われる場合が多く、このことが、総合規制改革会議においても俎上にあがった。保育料は、直接かどうかは異なるが市町村に納付し、保育料の未納を理由に入所している子どもを退所させることはできないため、未納が発生した場合は、市町村は納付を促すための努力を行うことになる。最近では、保育料の未納に対して差押などの法的手段を講じる市町村もあると聞かすが、保育料の市町村への納付は保育の公的責任を具体的に象徴するものである。住民の生活環境の保障は市町村の基本的役割である。「地方分権」がいわれながらも事実上は国の政策の範疇に押し込まれていることが、かえって保育をはじめとする住民のコミュニティ・ケアのニーズへの対応や地域の共同体的価値意識の醸成を不十分にさせていることは否めない。

現状の制度の中で保育料の未納を正当化することは妥当ではないが、意図的や悪意のある場合を除き、今日の貧困の反映を見ることができるといえる。少子化にもかかわらず、保育所を利用する子どもの増加は何を意味するのであろうか。少なくとも、現在の「保育に欠ける」の要件の下にあっては、母親の就労などが増加していることを意味しているだろう。「バブル景気」の崩壊は1990年末頃から始まっているが、実体的

には、地価の下落が明確となり、有効求人倍率が大きく低下し、学生の内定取り消しも相次いだ（いわゆる「就職氷河期」）1993年頃から1997年頃に、保育所の入所が増加に転じている。バブル期の「住宅すごろく」などの結果などから多額の住宅支払いを余儀なくされ、その維持のために生活様式を変更せざるを得なくなったり、「リストラ」や採用抑制、就労形態の変更などにより、それまでの生活を維持することが困難になったことが、保育所における保育を求めていくことになったと見ることができるが、くわえて、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」（昭和60年法律45）で改題された「勤労婦人福祉法」（昭和47年 法律113）が、さらに、1997年に「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女性労働者の福祉の増進に関する法律」（平成9年 法律92）に改題されることにより、母親の就労機会の拡大が図られたことも大きかったといえる。その後の、いわゆる「いざなぎ景気」により景気は低い成長率ながら安定していったが、かえって、国民の間に格差が広がっていった時期でもある。

保育ニーズの多様化とは、生活の多様化を反映しているとも見られるが、その多様化は個人の嗜好の多様化というよりも、生活における細分化された格差が反映されたとも見ることができる。現代の貧困は、非貨幣的側面を含めた多次元でとらえていくことが一般的であるが、生活の細分化は、それぞれの生活において相互に社会的排除がすすんでいく可能性を大きくしているのではないだろうか。例えば、保育のメニュー化にとめない、保育の直接補助方式・直接契約方式に変更するなどのようなことが想定されるだろうか。生活の維持が困難な

家庭ほど保育ニーズが高く、多くのメニューを必要とするという保育ニーズの基本から見ると、保育のサービスマニュー化は、「受益者負担」の下で、それぞれのサービスコストがはね返り、かえって保育ニーズの高い家庭ほど保育から排除されてしまうことになる。また、直接補助方式は親など保護者の課税状況により補助額が異なり、補助対象の選別が行われることになり、必ずしも低所得者にとって保育所を利用することの保障にはなり得ないし、高所得者にとっては保育所の利用そのものが実費負担となることにより保育の保障から排除されることになる。

直接契約方式は市場競争をすすめてサービスの質の向上につながるということがいわれて久しいが、少なくとも、保育の需要が量的に充足されていることが前提となる。保育所の利用を希望しても定員超過のために「待機児童」が都市部を中心に大きな問題となっている。地方部においても家族の変容や少人数家族の転入などにより家庭内保育を維持することが徐々に困難になっているにもかかわらず、保育環境の整備はすすんでいるとはいえない状況がある。都市部の「待機児童」の多くは無認可（認可外）保育施設に入所し、無認可（認可外）保育施設にも入所できない「待機児童」は少ないとされているが、市町村が公的保育の保障として補助していたとしても、こどもの成長発達を保障する保育に適切な環境が充足されているわけではない。市町村によっては、市町村による補助を実施した無認可（認可外）保育施設に入所する「待機児童」は待機児童数から除外する場合もあることを考えるならば、無認可（認可外）保育施設を認可保育所と同様の扱いにする途を開くことになるであろう。

母親の就労は、「男女共同参画社会基本法」

（平成11年 法律78）や「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」（昭和47年 法律113「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女性労働者の福祉の増進に関する法律」が改題）により、現実には多くの問題もあるが、少子高齢社会における経済活動に不可欠の存在であることで、かつて政府の諮問機関が母親の就労を低所得者への福祉の範疇に押し込もうとしていた論理は通用しないだろう。親世代が高所得者であったとしても保育所における保育が保障されなければ、こどもの生活そのものは相対的剥奪の線上でとらえられるだろうし、こどもはコミュニティにおける成長発達への保障から社会的排除されることに他ならないと見ることができるとはではないか。それは、「こどもの貧困」を親世代の貧困の連鎖と見ることではない、あらたな課題を示すことになるだろう。

保育指針が規範性をもつことになった今日、保育指針の適用を受けることがない無認可（認可外）保育施設などに入所を余儀なくされること自体が、こどもの社会的排除をすすめることになるだろう。また、無認可（認可外）保育施設を「認可保育所」化する動きは、保育指針により少なくともこどもの成長発達を保障しようとするものではなく、むしろ、保育指針が適用されない保育施設の存在を認め、保育の公的責任をなし崩しにしていくものと見ることができよう。また、「認定こども園」制度を、単に「保育」と「教育」の統合と見るのではなく、あらたな「こどもの貧困」を生みだす可能性を秘めたものと見ることができよう。こどもの成長発達を保障するうえで、こども自体への社会的排除につながるような仕組みについて、今後、詳細に検討していく必要があるだろう。また、規範性をもった保育指針がこどもの成長

発達を保障していくうえでどのような役割を果たすのか、保育という仕組みの中で何が求められるのかなどについて考察していかなければならないであろう。

引用文献・参考文献等

- ・総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」(平成13年(2001年)12月11日)
- ・総合規制改革会議「重点6分野に関する中間とりまとめ」(平成13(2001年)年7月24日)
- ・「規制改革推進3か年計画(改定)」(平成14年(2002年)3月29日閣議決定)
- ・「規制改革・民間開放推進3か年計画」(平成16年(2004年)3月19日閣議決定)
- ・橋本俊詔・浦川邦夫「日本の貧困研究」東京大学出版会(2006年)
- ・岩田正美「社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属」有斐閣(2008年)
- ・武川正吾「シティズンシップとベーシック・インカムの可能性」法律文化社(2008年)
- ・A. Sen, 黒崎卓・山崎幸治訳「貧困と飢饉」岩波書店(2000年)
- ・A. Sen, 鈴木興太郎訳「福祉の経済学—財と潜在能力—」岩波書店(2000年)
- ・日本社会保障法学会編「『自立』を問う社会保障の将来像」社会保障法第22号, 法律文化社(2007年)
- ・総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障の展開と将来」法研(2000年)
- ・総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障制度審議会五十年の歩み」法研(2000年)
- ・古川孝順・副田あけみ・秋元美世編著「現代社会福祉の争点 下 社会福祉の利用と権利」中央法規(2003年)
- ・伊東周平「福祉国家における権利と連帯の法社会学」法社会学50号, 日本法社会学会, 有斐閣(1998年)
- ・武川正吾「連帯と承認 グローバル化と個人化のなかの福祉国家」東京大学出版会(2007年)
- ・庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編「福祉社会事典」弘文堂(1999年)
- ・古川夏樹「社会福祉事業法等の改正の経緯と概要」ジュリスト1204号, 有斐閣(2001年)
- ・浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美編「子どもの貧困 子ども時代のしあわせ平等のために」明石書店(2008年)
- ・保育・子ども政策研究会編, 岡崎祐司・杉山隆一・中山徹・中村強士・勝部雅史・西垣美穂子「岐路に立つ保育園 社会保障審議会少子化対策特別部会はどうな未来を描いたか」かもがわ出版(2009年)
- ・西村健一郎「社会保障法」有斐閣(2003年)
- ・西村健一郎・岩村正彦・菊池馨実「社会保障法」有斐閣(2005年)
- ・大石眞・石川健治編「ジュリスト増刊 憲法の争点」有斐閣(2008年)
- ・児童福祉法研究会編「児童福祉法成立資料集成 上巻」ドメス出版(1978年)
- ・児童福祉法研究会編「児童福祉法成立資料集成 下巻」ドメス出版(1979年)
- ・厚生省児童家庭局編「児童福祉五十年の歩み」厚生省児童家庭局(1998年)
- ・厚生省編・監修「厚生白書(昭和53年版)—健康な老後を考える—厚生省創立40周年記念号」(1978年)
- ・厚生省編・監修「厚生白書(昭和36年版)」(1962年)