

第3章 保育政策の歴史的展開と現在の保育制度

本章では、まず第1節で「三つの領域」が複雑に絡み合って展開されてきた保育政策の過程について幾つかの先行研究等をもとに歴史的に述べたうえで、第2節で現在の保育制度・保育サービスについて概観し、第3節で地方自治体における保育政策の先進的取り組みを紹介する。

1. わが国における保育政策と保育制度の展開^{注1)}

わが国の保育政策は、大きく次の三つの領域に分けて捉えることができると考えられる。それは、第一が保育施設における子どもの育成に重点が置かれる「児童福祉」の領域であり、第二が親の就労支援が中心となる「労働経済」の領域であり、第三が少子化社会における「地域の子育て支援」の領域であると考えられる。

1) 明治中期から第二次世界大戦までの保育政策

元々保育施設の起源は、明治時代の中ごろまでさかのぼることができると言われていいる。当時は、弟や妹を背負って学校に通学する生徒が多数おり、学校で授業の妨げにならないよう生徒たちが背負ってきた弟や妹を別室で預かっており、これが保育施設のもとになったと言われている。そして、保育事業としては1890年(明治23年)に赤沢鐘美、仲子夫妻によって始められた家塾「新潟静修学校」付設の託児所を開設したのが最初であると言われている^{注2)}。同じ頃には、就労女性や生活困窮者に対して民間の篤志家が援助活動として保育事業を展開するようになったと言われている。また1894年(明治27年)東京の大日本紡績株式会社が女性労働力の確保を目的として、工場付設託児所を設置したのをきっかけとして、その後他の紡績工場や炭鉱(例えば福岡の三池炭鉱(1896年(明治29年))にも託児所が開設されたと言われている。この時期における政府の保育政策の取組みとしては、1909年(明治42年)から当時の内務省が青少年の非行防止や労働者の家庭改善等のための事業を実施していた民間社会事業団体に対して行った補助金の交付事業が挙げられる。

大正時代には、都市部の低所得勤労者の生活不安の解消のため、社会政策として大阪市(1919年(大正8年))、京都市(1920年(大正9年))、東京市(1921年(大正10年))で公立託児所が設置され、その後公立託児所が全国へと普及し、農村における小作争議などの動きに対応して、大正末期から農繁期託児所が設置されるようになったと言われている(網野[2007]p.3)。

昭和時代になると、託児所の振興、公的補助の根拠法制定等の要請を背景に、1938年(昭和13年)に制定された社会事業法のなかで、託児所が社会事業施設の一つとして位置づけられ、経常費の一部助成、宮内省御下賜金、民間団体による助成等により普及し、1944年(昭和19年)には2,000か所を超えるまでになった^{注3)}。

2) 戦後から昭和 30 年代までの保育政策

第二次世界大戦後、保育政策の「児童福祉領域」において法整備が本格化されることになったと考えられる。1946 年（昭和 21 年）には、旧生活保護法で「託児事業」として保育が位置づけられ、翌年の 1947 年（昭和 22）には、児童福祉法において「託児事業」であったものが「保育所」として位置づけられることとなった（網野 [2007] p.3）。戦後直後の保育政策における児童福祉領域での展開は、この児童福祉法の制定から開始されたと思われる。

当時、児童福祉法に規定されている児童福祉施設による援助の対象は、家庭での養育が不可能と考えられるような要保護性の強い子どもであり、具体的な疾患を有している子どもを中心としたものであったと考えられている。この児童福祉法に基づき、1948 年（昭和 23 年）には、厚生省に「中央児童福祉審議会」が設置された。1951 年（昭和 26 年）の児童福祉法改正では初めて、「保育に欠ける子どもを保育所に措置入所させる」という文言が入った^{注4}。

わが国の保育政策は、もともと児童福祉施設の設置・運営を中心に展開されており、全国一律の「措置制度」を背景として児童福祉施設の整備充実が図られてきたとされている。保育所は、母親の労働や 1949 年（昭和 24 年）をピークとする第一次ベビーブームによる出生数の増加等に対応して、制度の創設当初からその量的整備を図ることが優先的な課題であったため、国や地方自治体は保育所の整備促進に努めてきたと言われている。昭和 20 年代の保育所は、その性格や制度的位置づけを明確にしつつ、基本的な条件を整備していった時期であり、1948 年（昭和 23 年）には児童福祉施設の整備、運営について定めた児童福祉施設最低基準が制定され、措置費国庫負担制度が整備されるなど、今日の保育所制度の基礎が構築されたと捉えられている（網野 [2007] pp.3-4）。

保育政策が、このような児童福祉の領域から労働経済の領域までに拡大する布石となったのが、1949 年（昭和 24 年）に内閣に「人口問題審議会」が設置されたことであるとされる。この審議会は、産業振興・国土開発・食糧増加等の必要性を提言した「人口収容力に関する建議」と「人口調整に関する建議」の二つの建議を政府に提出し、その後厚生省（現在の厚生労働省）に常設の審議会として設置されることになった^{注5}。戦後直後にはベビーブームによる出生数の増加と海外からの引揚による社会移動による増加が相まって、1945 年（昭和 20 年）から 1950 年（昭和 25 年）までの 5 年間に総人口は 1,000 万人以上増加したとされている。その一方で、日本の社会経済は戦争によって荒廃し、人口増加を支えるだけの十分な社会経済状況にあるとはいえず、人口と経済の「摩擦」が生じうる状況が憂慮されていたと言われている（厚生労働省 [2006]）。こうした社会状況のなか、1952 年（昭和 27 年）には厚生省が保育指針を策定している。

昭和 30 年代前半は、我が国の人口の急増は収まったものの経済成長に比べて人口に

は過剰感があったが、後半は、本格的な経済成長やこれに伴う著しい人口移動が始まる中で、労働力不足、過疎や過密の問題が人口の側面からも取り上げられることとなった。1963（昭和 38）年には人口問題審議会が「「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」についての意見」を取りまとめた。この意見では、社会保障について、人口構造の変化に伴う生産年齢人口増加の縮小と中高年問題、社会保障の充実と保健福祉の推進などが指摘されている（厚生労働省 [2006]）。

この昭和 30 年代の初期には、保育所の入所措置や費用徴収、施設運営について不適正な問題が発生し、厚生省による行政指導の強化が図られるとともに、行政管理庁および会計検査院によって実地調査、検査が実施され、保育所運営に対する改善勧告がなされていた。そして、この勧告を受けて、国は課税階層区分によって認定する徴収基準や保育単価を盛り込んだ措置費制度を創設しており、この保育制度の基本的なシステムはその後長く引き継がれることとなったと捉えられている（網野 [2007] p.5）。

図表 1 戦後から昭和 30 年代までの保育政策関連事項

年	主な出来事
1946年(昭和21年)	「生活保護法」制定
1947年(昭和22年)	「児童福祉法」制定
1948年(昭和23年)	厚生省「児童福祉施設最低基準」策定、厚生省「中央児童福祉審議会」設置
1949年(昭和24年)	内閣「人口問題審議会」設置
1950年(昭和25年)	厚生省「保育所運営要綱」策定
1951年(昭和26年)	「児童福祉法」改正
1952年(昭和27年)	厚生省「保育指針」策定
1963年(昭和38年)	人口問題審議会「「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」についての意見」を取りまとめる

（出典）先行研究をもとに著者作成。

3) 昭和 40 年代から平成元年以前までの保育政策

昭和 40 年代以降、労働経済の領域において保育政策の本格的な取組みが始められることになったと考えられる。昭和 40 年代の出生数は 1966 年（昭和 41 年）の「ひのえうま」の年を除き増加しており、1967 年（昭和 42 年）に人口が 1 億人に達するなど、人口増加にどのように対応するかが社会的・政策的な課題とされていた。一方、我が国経済の高度経済成長が本格化し、若年労働者の不足や技術労働者の不足が大きな問題となっていた。そして、経済の高度成長は、女性労働者に対する需要および職域を拡大させ、既婚女性の就業者数が増加し、それに伴い、保育に欠ける乳幼児数も増加したとされている。このような要保育児童数の増加に対応するため、まず 1965 年（昭

和 40 年)に厚生省が「保育所保育指針」を策定し、昭和 42 年度から昭和 45 年度まで年次的に保育所の整備が図られ、また、昭和 45 年度から昭和 50 年度まで、社会福祉施設整備計画の一環として保育所緊急整備 5 力年計画が策定され施設整備の促進が図られてきたとされている(網野[2007]pp.5-6)。

しかし、1973 年(昭和 48 年)の石油ショックを境に高度経済成長は終息し低成長の時代に移行し、長引く経済の停滞のなかで国や地方自治体の財政事情が悪化したことを反映して、昭和 50 年代に入ると「福祉の見直し」等の議論や取組みが行われることになった(網野[2007]p.6)。一方で、昭和 50 年代には、子育てに対する不安感や地域社会の崩壊から、在宅で子育てをする母親が家庭や地域で子どもたちを育てることが困難であると認識され、その状況を乗り越えようと、自発的な「子育てサークル」を作り始めたのが特徴であるとの指摘もなされている^{注6)}。

労働経済における保育政策において、特に保育サービスの面ではベビーホテルの増加とそこでの乳幼児の死傷事故が当時の大きな社会問題として持ち上がっている。例えば、1980 年(昭和 55 年)3 月以降、ベビーホテルの安全面や劣悪な処遇がマスコミに取り上げられ、同年 9 月に松山市で発生した認可外保育施設での乳児死亡事故等を一つの契機として、ベビーホテル問題が国会でもしばしば取り上げられ、ベビーホテルの規制および保育所の対応体制の強化などについて審議が展開された。このような状況に対応して、厚生省では都道府県を通じてベビーホテルの実態調査(1980 年(昭和 55 年))および一斉点検(1981 年(昭和 56 年))を実施し、その改善のための指導を行っていたと述べられている(網野[2007]pp.6-7)。

図表 2 昭和 40 年代から平成元年以前までの保育政策関連事項

年	主な出来事
1965年(昭和40年)	厚生省「保育所保育指針」策定
1971年(昭和46年)	厚生省「保育所緊急整備計画」策定
1980年(昭和55年)	厚生省「ベビーホテルの実態調査」実施
1981年(昭和56年)	「児童福祉法の一部改正」、厚生省「ベビーホテルの一斉点検」実施
1988年(昭和63年)	「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」制定に伴い、児童福祉福祉法等の一部改正が行われる

(出典) 先行研究をもとに著者作成。

1981 年に児童福祉法の一部改正が行われ、厚生大臣および都道府県知事に認可外児童福祉施設に対する報告徴収および立入調査権限が付与され、また都道府県知事が有している事業停止、施設の閉鎖命令の権限が厚生大臣にも付与された。このように、国は認可外児童福祉施設に対する規制措置の強化を図った一方で、乳児院への短期入

所措置、夜間保育事業や延長保育特別対策の創設、保育所への年度途中入所の円滑化、乳児保育を中心とする小規模保育所の設置促進など、認可外保育施設に入所する児童の受け入れ態勢を整備するための各種の措置を講じてきた。

昭和 50 年代後半から、臨時行政調査会や臨時行政改革推進審議会などを通じて、国と地方の機能分担や費用負担のあり方が検討され、国の財政事情の窮迫と相まって行財政改革が進められていった。1986 年（昭和 61 年）には、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（いわゆる「行革一括法」）が公布され、国および地方を通ずる行政改革の一環として、機関委任事務の整理合理化と地方への権限委譲が行われた。この法律の制定に伴い児童福祉法等の一部改正が行われ、児童福祉施設への入所措置事務等が機関委任事務から団体委任事務に改められた。保育所についても入所措置が市町村の事務となり、この際、それまで行政通知により示されていた保育所への入所措置基準が政令で定められ、その基準に従って市町村が具体的な基準を条例として定めることとなった。もともと保育行政は市町村が主体となって推進されていたが、入所措置事務などが団体委任事務化されたことにより、保育政策にかかる行政運営は市町村の主体性、独自性がいっそう重視されるようになったと言われている（網野 [2007] pp.7-8）。

4) 平成元年から平成 10 年までの保育政策

1990 年（平成 2 年）には、前年の合計特殊出生率が「ひのえうま」の年を戦後初めて下回る 1.57 となったことを受けて、「1.57 ショック」という言葉が生まれ、それが社会的、政策的にも大きな影響を与え、1990 年代に入ってから、少子化社会への対応を重要な政策課題として位置づけるようになり、1994 年（平成 6 年）のエンゼルプランの策定、1999 年（平成 11 年）の少子化対策推進基本方針の決定、2003 年（平成 15 年）の少子化社会対策基本法の制定、2004 年（平成 16 年）の少子化社会対策大綱の決定に至るまで、10 年以上にわたり少子化社会対策が保育政策の重要課題として取り組まれていくことになったとされている（内閣府 [2006]）。

1990 年、政府は子どもを産み育てやすい環境づくりに向けて、「子育て支援」の対策を講じる方向へと大きく動き、関係 14 省による「健やかに子どもを産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」（1992 年には関係 18 省）を設け、「子育て支援」対策を検討し始めており、平成 2 年版（1990）『厚生白書』に「子育て支援」という用語が初めて登場した、とされている（斎藤 [2007] p.68）。

1.57 ショック以降、初めての具体的な施策は、1994 年 12 月（平成 6 年）文部、厚生、労働、建設の 4 大臣の合意によりつくられた「今後の子育て支援のための施策の基本的方針について」（エンゼルプラン）である。

図表3 平成元年から平成10年までの保育政策関連事項

年	主な出来事
1990年(平成2年)	厚生省「これからの家庭と子育てに関する懇談会」報告書
1991年(平成3年)	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「出生率の動向」を踏まえた対策「健やかに子供を産み育てる環境づくりについて」をとりまとめる 「育児休業法」制定
1994年(平成6年)	文部・厚生・労働・建設4大臣合意「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(「エンゼルプラン」「緊急保育対策5カ年事業」)
1995年(平成7年)	「育児介護休業法」成立
1997年(平成9年)	厚生省(人口問題審議会)「少子化に関する基本的な考え方について」提示
1998年(平成10年)	「児童福祉法」改正、厚生労働省「厚生白書(平成10年度版)」「少子化を考えるー子どもを産み育てることに「夢」を持つ社会をー」、厚生省人口問題審議会「少子化に関する基本的な考え方について」、総理主催「少子化への対策を考える有識者会議「夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために(提言)」

(出典) 先行研究をもとに著者作成。

このエンゼルプランは、労働人口の減少や将来の超少子化社会を予測しながら、子育てを夫婦や家族だけの問題として捉えるのではなく、国や自治体をはじめ、企業や地域社会をも含めた「社会全体で子育てを支援していくこと」をはじめて提起し、10年間に取り組むべき基本方針と重点施策を定めた計画であった。1995年(平成7年)には、エンゼルプランに基づいて、「緊急保育対策等5カ年事業」が策定された。この5カ年事業は、育児と仕事の両立に重点をおいた。その結果、地方自治体による保育所の増設や乳児保育(0~2歳児)、延長保育等が計画された(斎藤[2007]p.68)。

人口問題審議会においては、1997年(平成9年)1月に推計した「日本の将来推計人口」を機に少子化に関する基本的な在り方について検討することとし、同年10月に「少子化に関する基本的考え方について - 人口減少社会、未来への責任と選択 - 」と題する報告書を関係各大臣に報告した。この報告書では、少子化の原因は未婚化と晩婚化にあること、未婚化と晩婚化は女性の社会進出に伴い、仕事と育児の両立の負担の増大により起こっていることと分析した。そして、仕事と育児の両立を妨げているのは固定的な男女の役割分業と固定的な雇用慣行であるとし、国民の意識や企業風土を見直して、生活と仕事の両立を尊重し合う方向の取組みの必要性を訴えていた^{注7)}。また、1947年に制定された児童福祉法は、社会状況や福祉ニーズの変化に伴い、1997年(平成9年)制定から50年ぶりに抜本的に改正され、1998年(平成10年)に施行された。これにより、保育所への入所のしくみが措置(行政処分)から選択利用方式

に改められ、また、保育所運営および設備の規制緩和、基準の弾力化が図られるなど、保育所制度の再構築が図られることになったと捉えられている。さらに、1998年7月から12月には、総理主催の「少子化への対応を考える有識者会議」が開催された。委員は半数が公募され、子育て中の親、支援者、専門職等の30～40歳代が委員として参加し、一般市民の意見を政府が積極的に取り入れる姿勢が強く表れるものとなった(斎藤[2007]p.69)。

5) 平成11年から現在までの保育政策

1999年(平成11年)5月には、19閣僚からなる「少子化対策推進関係閣僚会議」が発足し、同年6月には、労働組合、企業経営者などの各界メンバーからなる「少子化への対応を推進する国民会議」が設置された。さらに、はじめて「地域子育て支援センターの整備」を予算化し、1999年(平成11年度)を目標年度として、整備を図ることになった。これによって、地域社会における子育て支援の領域での保育政策が本格的に展開されると考えられる。

エンゼルプランに基づく「緊急保育対策等5カ年計画」が終わる頃、なおも下がり続ける合計特殊出生率への緊急対応として、少子化対策推進関係閣僚会議において、「少子化対策推進基本方針」が1999年12月に発表された。この「少子化対策推進基本方針」に基づく重点施策の具体的実施計画として、同年「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)を大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣の合意により策定した。この新エンゼルプランは従来のエンゼルプランと緊急保育対策等5カ年事業を見直し、2000年度(平成12年度)から2004年度(平成16年度)までに達成すべき目標値を詳細に設定した。そして、2000年(平成12年)3月に、政府は保育所を設置しやすくし、地方自治体が保育所入所待機児童の解消等の課題に柔軟に対応できるようにする観点から、規制緩和策として、保育所設置に係る主体制限の撤廃、定員規模要件の引下げ、資産要件の緩和を行った。また、公立保育所の運営の委託先に係る制限についても、同様に撤廃した。また、2001年(平成13年)に政府は「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、そのなかで「待機児童ゼロ作戦」を盛り込んだ。2002年(平成14年)9月、政府は合計特殊出生率の上昇の兆しが見えない事態を受けて、「少子化対策プラスワン」を発表した。これは従来の施策が、母親の仕事と子育ての両立支援の観点から、保育所の増設等を中心としたものであったことに対し、はじめて「すべての家庭への支援」を盛り込み、「地域における子育て支援」を提言したものであった^{注9)}。

2003年(平成15年)3月には、「少子化対策プラスワン」を踏まえて、少子化対策推進関係閣僚会議において、「次世代育成に関する当面の取組方針」が決定された。この方針では、子どもを育成するすべての家族を、社会全体で支援することの必要性を説き、新法の制定や児童福祉法の改正など、一連の「次世代育成関連法」の成立が図

られることになった。この次世代育成関連法は、次の三つの法律、すなわち(1)次世代育成支援推進法^{注10)}、(2)少子化社会対策基本法^{注11)}、(3)改正児童福祉法^{注12)}からなるものである。

少子化社会対策基本法に設置を定められた「少子化対策会議」は、2003年(平成15年)9月に初めて開催され、「少子化社会対策大綱の案の作成方針」を発表した。政府が少子化に対処するために、推進すべき施策の長期的な指針を示すものとして、雇用環境の整備、保育サービス等の充実、地域社会における子育て支援体制の整備、母子保健医療体制の充実等、ゆとりある教育の推進等、生活環境の整備、経済的負担の軽減、教育及び啓発、という8分野にまとめている。

また、この少子化社会対策会議は少子化対策推進関連閣僚会議(1999年5月より開始、「少子化社会対策基本法」の施行に伴い2003年9月廃止)の機能を引き継ぐことが決定された。「少子化対策推進基本方針」(1999年12月)及び「次世代育成支援に関する当面の取組方針」(2003年3月)に基づき、対策会議の目的は、少子化に対処するための施策を推進することであった。2004年(平成16年)6月に、第2回少子化社会対策会議が開催され、「少子化社会対策大綱(案)」が検討された。同年12月、同推進会議は、当大綱に基づく重点政策の具体的実施計画について話し合い、「子ども・子育て応援プラン」(新新エンゼルプラン)としてまとめた。2004年(平成16年)には、小泉内閣における三位一体改革の中で、公立保育所運営費の国庫負担が一般財源化された(斎藤[2007]p.73)。

「少子化社会対策大綱」では、ワークライフバランスをとる「働き方の見直し」を取り入れ、子どもを持った男女がフレックスタイムや多様就業型ワークシェアリング等を活用することで、柔軟な働き方を選択できるような職場環境が必要であることを指摘している。また、妊娠、出産以後も働き続けられる職場環境の整備や再就職準備支援の推進のため、両立支援ハローワークの設置などを策定している。その他にも、保育サービスの充実と多様化する保育ニーズへの対応(休日、夜間、病児の保育等)放課後児童クラブの推進、児童虐待の防止対策の推進や虐待防止の観点からの新生児訪問や家庭訪問事業の推進などの豊富な「子育て支援」メニューが盛り込まれている。

2005年(平成17年)10月27日、政府は「少子化社会対策について一層の推進方針について」という緊急提言を発表した。この提言は、「つどいの広場」等の子育て支援の拠点数を、当初の計画よりも早く設置することを目標に掲げた。同日には、一向にどどまることのない少子化の現状に歯止めをかけるため、関係大臣や有識者の構成による「少子化社会対策推進会議」を開催することが発表された。

図表4 平成11年から現在までの保育政策関連事項

年	主な出来事
1999年(平成11年)	「男女共同参画社会基本法」成立
	政府「総合的な少子化対策」、少子化対策推進関係閣僚会議「少子化対策推進基本方針」、少子化への対応を推進する国民会議「国民的な広がりのある取組みの推進について」
	少子化対策推進関係閣僚会議「少子化対策推進基本方針」決定。これにもとづき、政府「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施言十箇について」(大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治6大臣合意、「新エンゼルプラン」)
2000年(平成12年)	厚生省「保育所の設置認可に係る規制緩和」
2001年(平成13年)	「児童福祉法改正」
	内閣府総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第一次答申」
	政府「仕事と子育ての両立支援策の方針について」閣議決定(「待機児童ゼロ作戦」を盛り込む)
2002年(平成14年)	政府「待機児童ゼロ作戦」開始
	少子化社会を考える懇話会「少子化の流れを変える」ためのもう一段の対策(次世代育成支援対策)の推進(取りまとめ「少子化対策プラスワン」)
	今後の家庭教育支援の充実についての懇話会「『社会の宝』として子どもを育てよう! (報告)」
2003年(平成15年)	少子化対策推進関係閣僚会議「次世代育成支援に関する当面の取組方針」
	中央教育審議会「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」
	総合規制改革会議「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項」に関する答申
	「少子化社会対策基本法」「次世代育成支援対策推進法」制定
2004年(平成16年)	厚生労働省(社会保障審議会)「子ども・子育て応援プラン」策定
	政府(少子化社会対策会議)「少子化社会対策大綱」策定
2005年(平成17年)	政府「少子化社会対策について一層の推進方針について」という緊急提言を発表
2006年(平成18年)	少子化社会対策会議「新しい少子化対策について」
	「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」(認定こども園法)制定
2007年(平成19年)	ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」「仕事と生活の調和推進のための行動指針」策定
2008年(平成20年)	内閣府「仕事と生活の調和推進室」設置
	厚生労働省「新待機児童ゼロ作戦」開始
	厚生労働省「保育所保育指針(第3次改定)」策定
2009年(平成21年)	厚生労働省「平成21年度保育サービス実施民間団体育成支援事業」公示

(出典) 先行研究をもとに著者作成。

同会議では、男性の働き方を革新し、女性のみ育児の負担がかからないような制度を利用すること、地域共同体の機能の低下により、新たな子育てを支えるサービスが地域において必要なこと、若者が自立できるように雇用環境を整備すること、子育ての新たな支え合いと連帯を一層深めるために、つどいの広場・地域子育て支援センターの実施個所を拡大すること、の4点を推進することを目的としている。

一方、経済産業省は、2005年（平成17年）12月に公表した「産業構造審議会 中小企業政策審議会 経営支援分科会商業部会 合同会議中間報告：コンパクトでにぎあいあふれるまちづくりを目指して」において、地域における子育て支援をまちづくり・中心市街地活性化という観点から検討をしている。この中間報告では、「総合的なタウン・マネジメント体制の構築」の項目において、「商業機能の強化に係る取組に加えて、中心市街地の整備改善に関する事業、子育て支援施設・高齢者福祉施設などのコミュニティ活動施設設置事業、中心市街地における都市型新事業の推進業務や中心市街地の清掃、防犯、情報提供活動等まちのあらゆる構成要素を集約し、活性化させるための広範な活動を行うべきである」と提言している^{注13)}。

2006年度（平成18年度）は、幼保一元化を検討する「認定こども園法」（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）が制定された。文部科学省と厚生労働省が幼保連携推進室を新たに設置して「認定こども園」を設置することを決定した。この「認定こども園」は、「就学前の教育・保育ニーズに対応する新たな選択肢」として、親が働いている、いないに関係なく利用可能な施設である。また、「地域の子育て支援」に力を入れることが決定されている。現在、各地域で新設を進められている「つどいの広場」、多くの保育所が開催している「地域子育て支援ステーション事業」、社会福祉協議会等が行っている「子育てサロン」、児童館が行っている「幼児クラブ」、市民主体の「子育てサークル」など、様々な子育て支援の実践が行われている（斎藤 [2007] p.76）。

2007年（平成19年）には、ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議において「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」「仕事と生活の調和推進のための行動指針」を策定している。2008年（平成20年）2月に厚生労働省は、保育施策を質・量ともに充実・強化させるために「新待機児童ゼロ作戦」をスタートさせている。

また、経済産業省では、「産業構造審議会 地域経済産業分科会報告書～地域・産業・人の「つながり」による地域活性化～」において、「NPO法人フローレンス」を取り上げ、「コミュニティビジネス」「ソーシャルビジネス」という視点からの保育・子育て支援についても検討を始めている^{注14)}。

さらに2009年度（平成21年度）から、厚生労働省は企画競争として「保育サービス実施民間団体育成事業」を公示している。これは、厚生労働省が「地域において多様な保育サービスの提供を行う民間団体の育成のため、活動に対する相談助言、情報

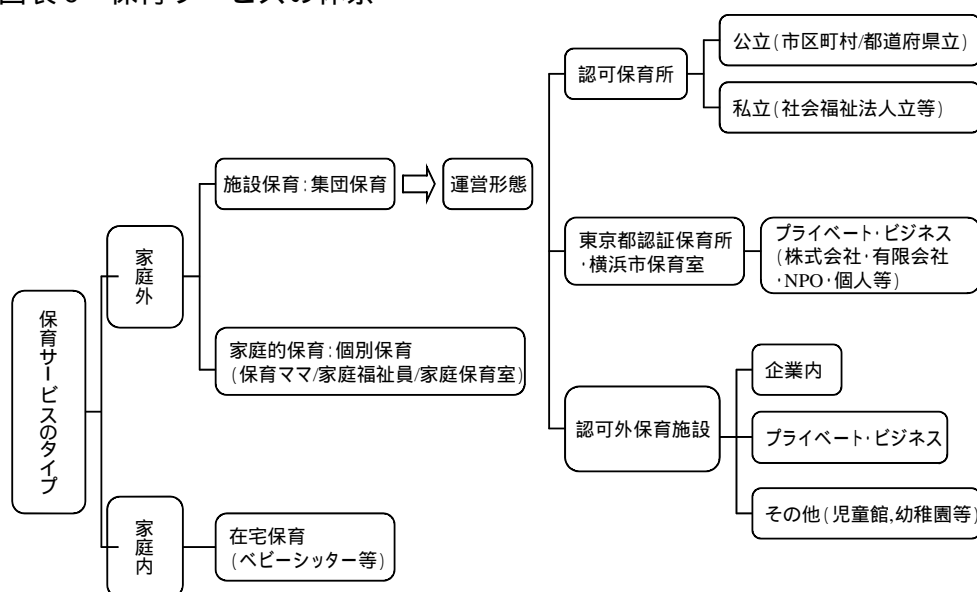
提供、調査研究等を行い、公的な保育サービスの隙間を埋める活動を行う民間団体を支援することにより、労働者が安心して育児等を楽しみながら働き続けることができる環境の整備を進める事業」として、現在取り組まれている。

このように保育政策は、当初要保護児童を対象とした児童福祉領域からスタートし、戦後の人口増加に対応すべく労働経済まで領域の拡大が図られた。そして、平成元年以降は「1.57ショック」という少子化問題の発生に伴って、少子化社会対策、地域における子育て支援を包含する領域にまで拡大しており、現在ではこうした保育政策における新しい領域において行政だけでなく、企業や NPO 等の多様な団体が積極的に参加していると考えられる。

2. 現在の保育制度・保育サービス

本節では、現行の主な保育制度・保育サービスとして、(1) 家庭内保育制度（在宅保育：ベビーシッター等）(2) 家庭外保育制度（家庭的保育：保育ママ等）(3) 家庭外保育制度（施設保育：認可保育所・認可外保育所、東京都認証保育所制度・横浜市保育室）の3つについて概観する（図表5参照）。

図表5 保育サービスの体系



（出典）山本真実（1999）「保育サービス」高橋重宏・才村純編『子ども家庭福祉論』建白社 142 頁より一部加筆修正し著者作成。

1) 家庭内保育制度（在宅保育）

民間による家庭内保育サービスにあたるベビーシッターは、(財)全国ベビーシッター協会を通して拡大していった。ベビーシッター事業会社の創業は、多くが保育所をはじめとする家庭外の保育サービスの限界が指摘された 1980 年代後半以降であると

言われている。国のレベルでの調査会（科学技術庁資源調査会）や審議会（中央児童福祉審議会）が相次いで、家庭外保育以外の保育サービスとしてのベビーシッターによる保育、家庭内保育（在宅保育）の必要性を提言したのが、1988年（昭和63年）とされている。この時期から、ベビーシッター事業を創設するところが大都市圏を中心に増加していったと言われている。

全国ベビーシッター協会の調査によれば、調査した63社については1975年（昭和50年）以前創設のところは24.6%と、約4分の1に過ぎず、1980年（昭和55年）までを含めても27.9%と低く、1985年（昭和60年）までを含んでも45.9%と、半数に達していない。しかし1986年から1988年に増え始め、その時期までに創設された割合は72.1%と、7割を越えている。この時期、いかにこれらの保育ニーズが高まり、民間事業者による在宅保育サービスが広がってきたかがわかる。

現在、子どもにかかわる経験が少なくなってきた子育て中の母親にとって、専門的な研修を受けたベビーシッターとのかかわりは、育児相談等の身近なちょっとした相談ができるとして重要性を増している。

2) 家庭外保育制度（家庭的保育：保育ママ等）

数多くの地方自治体によって実施されている保育サービスとしては、「保育ママ」「家庭福祉員」「家庭保育室」等の名称でよばれる少人数の家庭的保育が挙げられる。これらは児童福祉法に基づく保育サービスではないが、自治体が条例等を設けて設置を推進しているものである。

この種類のサービスは欧米諸国においては「ファミリー・デイケア」として一般的なサービスであり、法的にも整備されている国が多い。わが国においては保育所による施設・集団保育の補完として位置づけられているが、昨今は乳児等低年齢児を中心に家庭保育の重要性が見直されつつある。

保育ママ等の家庭的保育事業は、保護者の就労等により、保育に欠ける3歳未満児に対し、保育所との連携により保育ママ等保育者の居宅において保育を行うものである。家庭的保育事業を行う市町村へ国、都道府県が補助をしているが、利用者の負担月額額は約5万円～7万円となっている。また地方自治体が単独事業で行うものもある。家庭的保育事業は、平成12年度に事業が創設され、平成17年度からは連携保育所との関係強化のため一体的保育所実施型で事業を実施している。

3) 家庭外保育制度（施設保育：認可保育所・認可外保育所等、東京都認証保育所制度・横浜市保育室）

現在の保育所は、大きく分けると認可保育所と認可外保育所の二つに分けられる。認可保育所とは、児童福祉法に規定されている保育所であり、国が設定した最低基準を満たし、行政から認可を受け、行政の指導と保護のもとに運営され、運営費の支給

を受けている施設である。それ以外は、児童福祉法上では全て認可外保育所という扱いになる（米山 [2004] pp.165-166 ）。

（ 1 ）認可保育所

1947（昭和22）年の児童福祉法制定に伴い、それまで保護施設として位置づけられていた託児所は「（認可）保育所」という名の児童福祉施設となった。これが現在の保育所制度の基礎となり、その後数回の変更を経て、「日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける乳幼児又は幼児を保育することを目的とする施設」として位置づけられており（児童福祉法第39条の1）これをもとにして、各市町村がさらに細かく規定していくことになっている。この認可保育所には、原則として、開所時間11時間、保育時間8時間、開所日数約300日という規定がある。

保育所には児童福祉施設として良質な保育を行うことが求められており、利用児童とその家庭に対する十分なサービス提供を行っていくために、認可保育所のみならず、認可外保育施設等に対しても児童福祉法施行令や施設最低基準が定められている。特に認可保育所の場合、設置主体が公立（市町村等公共団体）、民間（社会福祉法人等）を問わず、児童福祉の内容等が細かく規定されている。

認可保育所運営の形態には、設置主体、運営主体の組み合わせにより理論上4パターン（実際には3パターン）がある。

図表6 認可保育所運営の形態

		運営主体	
		公営	民営
設置主体	公設	公立保育所	公設民営保育所
		・都道府県立保育所	・社会福祉法人運営
		・市町村立保育所	・公益法人・日赤運営
			・株式会社運営
			・その他
	民設	民設公営保育所	民設民営(私立)保育所
			・社会福祉法人立
			・公益法人立、日赤立
			・株式会社・有限会社立
			・学校法人立
		・NPO法人立	
	・宗教法人立		
	・個人立		

第一は、公設公営方式で、設置主体、運営主体ともに自治体であり、一般に公立保育所と呼ばれる。第二は公設民営方式で、設置主体は自治体であるが運営主体は民間に委託したものである。第三は民設民営方式で、設置主体、運営主体ともに民間であり、一般に私立保育所と呼ばれる。第四は民設公営方式で、設置主体は民間であるが運営主体が自治体である(これは理論上あり得るが実際には存在しない)(米山[2004] pp.165-166)。

認可保育所の保育事業としては、通常保育に加え、延長保育事業(11時間の開所時間を超えて保育を行う)、休日保育事業(日曜・祝日等の保育を行う)、夜間保育事業(22時頃までの夜間保育を行う)特定保育事業(週2~3日程度又は午前か午後のみ、必要に応じて柔軟に保育を行う事業)、病児・病後児保育事業(病児対応型、病後児対応型、体調不良児型)などがある。児童福祉法により、市町村には保育に欠ける乳幼児を保育する義務があるため、公立保育所と同様に私立保育所に対しても、その運営に係る費用は行政が支弁を行う。

保育に係る経費は、厚生労働省により定められた保育単価を基準に算出する。その額から厚生労働省が設定した保育料徴収金(保護者から徴収すべき額)を差し引いた額に対し、国が1/2、都道府県と市町村が1/4を支弁する方式になっている。しかし、実際には多くの市町村は厚生労働省が設定した保育料よりも低い額の保育料を保護者に課しており、その差額は全て市町村の持ち出しとなっている。保育料金は、所得階層により0円~8万円の基準額が定められており、市町村により基準額を元に軽減措置等が行われている。また、2004年度(平成16年度)から国の負担分相当額を三位一体改革により地方譲与税に含まれる事となり、公費助成をどの程度実施するかは、地方の裁量に委ねられる事となった。

私立保育所を建設、修理、改造する場合、児童福祉法により設置主体が社会福祉法人、日本赤十字社又はその他の民法上の公益法人である場合に限り、行政は補助が可能であり、上記法人以外の企業、NPO、個人などが設置主体である場合は補助を行うことはできない。

なお、保育所を設置しやすく、地方自治体が保育所入所待機児童の解消等の課題に柔軟に対応できるようにする観点から、先述したように2000年(平成12年)3月に、規制緩和策として、保育所設置に係る主体制限の撤廃、定員規模要件の引き下げ、資産要件の緩和を行った(保育所設置に係る多様な主体の認可状況等について)。また、公立保育所の運営の委託先に係る制限についても、同様に撤廃した。保育所の設置主体については、従前、原則として市町村・社会福祉法人に限られていたが、設置主体制限の撤廃を受け、株式会社やNPO等でも保育所を設置できるように制度変更がなされた。

(2) 認可外保育所

企業内（事業所内）保育施設は、認可外保育施設に該当し、企業等が従業員の子どもを対象として、事業所内または隣接地に設置する保育施設のことである。そのため、自社の勤務時間に合わせて、一般の認可保育所では対応できない深夜や休日等にも対応した保育運営を行ったり、産後休暇や育児休業後にすぐに職場復帰できるような体制を整えているところが多いのが特徴である。

また、認可外保育所のうち、自治体独自の制度の中で代表的事例として挙げられる「東京都認証保育所」「横浜保育室」の概要は次のとおりである。

東京都「東京都認証保育所」

東京都は、東京都認証保育所制度を平成 13 年度に創設した。これは、0 歳児保育、延長保育など大都市特有の多様な保育ニーズに対応するために、東京都独自の認証基準を満たして設置する保育施設制度である^{注 15)}。保育士資格を持つ職員数や園児 1 人あたりの広さなど国の基準を満たした認可保育所には国が助成しているのに対し、東京都認証保育所は国の基準よりやや緩やかで、料金は認可保育所より高めに設定されている場合が多い^{注 16)}。都認証保育所は、A 型（駅前設置型）と B 型（保育室からの移行など小規模型）に分けられ、平成 20 年 4 月現在、A 型は 321 所、B 型は 89 所の計 410 所設置されている。設置主体は、株式会社、有限会社、個人、NPO 法人、社会福祉法人などとなっている。

横浜市「横浜保育室」

横浜市は、3 歳未満の乳幼児を預かる認可外保育所のうち、保育士の人数や床面積などの大枠で国の基準を満たす施設について、市が適格施設の認定を与える「横浜保育室事業」を平成 9 年度からスタートした。認定に当たっては、国基準にある「園庭の設置義務」や「土地は自前」など、都市部ではクリアしにくい条件を認定基準から外し、運営主体については、社会福祉法人等（民間認可保育所）だけでなく、民間企業も対象にしている。認定された施設には市が単独で、児童一人当たり月額 8 万 1,700 円を補助している。

(3) その他

育児援助を行いたい者と育児の援助を受けたい者からなる会員組織である「ファミリーサポートセンター事業」がある。これは、その会員同士で育児と就労の両立のためにサポートし合う相互援助活動であり、特に保育所ではカバーできないニーズ（子どもの急病、急な残業、保育所までの送迎など）に対応するものとして、各地で取り組みが進められている。

3. 地方自治体における保育政策の先進的な取り組み

地方自治体における保育政策の先進的な取り組みとしては、1) 多世代交流、2) 情報提供、3) 親へのサポート、4) 若者世帯定着策、5) 医療費などの負担軽減、6) 仕事との両立支援、7) 子育てサービス限定のバウチャー制度、8) 税免除・補助・助成金制度、9) 保育士人材バンク制度、などの項目が挙げられている(日本経済新聞[2008]、読売新聞[2009]、京都新聞[2009]等)。

1) 多世代交流

北海道札幌市が、市内の子育てサロンを約 270 カ所整備しており、北海道石狩市では、育児援助希望者を会員登録し、有償による育児支援組織を結成している。山形県東根市では、保育所・遊戯場など総合子育て拠点整備を行い、利用者が 100 万人に達している。

2) 情報提供

北九州市がインターネットで医療施設、保育園などを目的・地域別に検索可能な独自システムを構築している。三重県では、育児支援を提供する企業などがモノやサービスをネットに登録し、利用者がインターネットで検索できるシステムを構築している。

3) 親へのサポート

熊本県では、産後うつ対策を含む専用の育児プログラムを活用し、親の心理的負担を軽減し、地域医療機関とも連携している。東京都三鷹市では、在宅での子育て世帯向け出前型保育サービスを行っており、東京都府中市では、在宅子育て世帯向けに美術鑑賞会などを実施している。川崎市では、外国人世帯を行政から委託された通訳が手助けしており、兵庫県西宮市では、乳児のいる家庭を訪問し、悩みなどの相談の対応をしている。

4) 若者世帯定着策

島根県海士(あま)町では、結婚祝い金を一人 10 万円にし、妊娠・出産の通院交際費も補助しており、徳島県伊座利地区では、漁村留学受け入れを通じ、同地区の人口を増加させ、農漁村留学制度のモデルになっている。

5) 医療費などの負担軽減

北海道三笠市では、小学校の給食費を無料化しており、長野県下條村では、中学校までの医療費を無料化し、若者向け定住促進住宅も整備している。岐阜県高山市では、所得制限を設けず中学までの医療費も無料にしている。福島県矢祭町では、第 3 子以上誕生で 100 万-200 万円の一時的金制度を設けている。東京都千代田区では、妊娠中から高校生まで月 5000 円の手当などを支給している。

6) 仕事との両立支援

東京都品川区では、子育てと仕事の両立策を目指す中小企業にコンサルティング料を補助しており、東京都渋谷区では、子育て支援センターを軸に緊急一時保育や子育て

て教室などを実施している。

7) 子育て支援サービスなどに使い道を限定したバウチャー（利用券）制度

北海道標茶町では、新生児に粉ミルクと交換できる「みるくっく券」を発行しており、秋田市では、就学前の子ども一人につき一時保育サービスなど利用可能のクーポン券を配布している。東京都中野区では、妊娠した区民に3万円分の通院用タクシー券を交付しており、東京都杉並区では、年間3-6万円の「子育て応募券」を交付し、提供サービスは約760種類となっている。石川県では、金融機関と連携して預金などを募集し、運用益を子育て支援策に生かすファンドを創設している。兵庫県明石市では、寄付金などによる基金の原資を取り崩しつつ子育て団体に支援している。鳥取市では、小学校入学前の子を含む3人以上の子育て家庭に、協賛店からの優遇を受けられる「とりっこカード」を配布している。香川県三木町では、年1万円分の子育て支援券を発行している。熊本市では、市が3億円を拠出するファンドで年間20団体に支援している。

8) 税免除・補助・助成金制度

浜松市では2009年（平成21年）4月から、企業や病院が従業員のために設置した「事業所内保育施設」と、市独自の基準で認証した「認証保育所」の固定資産税・都市計画税を全額免除する取組を開始し、また、事業所内保育施設を新規開設する場合、保育施設の施設整備や保育用の備品購入に対する助成を開始する予定である。

また、滋賀県では2009年度（平成21年度）から、複数の中小企業が共同で企業内保育所を設置するモデル事業を開始する予定である。中小企業では保育士の人件費やスペース確保などが障壁となり、保育施設の開設が進んでいないのが現状であり、そこで、行政は率先して企業の関心を喚起し、共同運営のノウハウ確立を目指す考えを示している。具体的には、保育所を設けたい企業を公募し、比較的距離が近い数社を選定する。保育の質の確保や会計処理上の課題が生じることが予想されるため、企業側は専門家から助言を受ける検討会を設置する。滋賀県が検討会の費用の一部を補助し、保育所運営費には、国の外郭団体の補助金を充てる。

9) 保育士人材バンク制度

滋賀県では2009年度（平成21年度）から、保育士資格があつて再就職を希望している人と求人を出す保育所とを橋渡しする登録制度をスタートさせる。これは保育士の「人材バンク」のような制度と言われており、パートタイムも含めた働き方の希望に、保育所の一時保育や延長保育などのニーズを結びつけて人材を確保し、待機児童の解消を図るのがねらいである。滋賀県は、平成21年度当初予算案に、県内の公立、民間の全245保育所が加盟する県保育協議会への事業委託費450万円を計上した。登録制度は、求人を出した保育所の情報を、勤務地や勤務時間帯などの希望条件に合った登録者に紹介する。また、退職後長期間たつて復帰する人を念頭に、実地も含め現在の保育事情を学ぶ研修も計画している。滋賀県は、保育所などで働いていない県内

の資格保有者を 3000 人と推定しており、働きたい保育士資格の保有者と、人材不足の保育所とを、うまくマッチングさせる仕組みづくりをしていく予定である。

〔注釈〕

- 1) 網野・迫田・栃尾[2007]、厚生労働省[2006]、斎藤[2007]、松本[1999]、山本[1999]、吉田 [2004] 等。
- 2) 吉田 [2004] p.175、松本 [1999] p.40。なお、初期の保育事業としては、1900 年（明治 33 年）、野口幽香、斎藤（森島）峰の二人によって東京四谷に設けられた「二葉幼稚園」（後に二葉保育園）などが挙げられる。
- 3) 網野 [2007] p.3。太平洋戦争において東京府等では、戦時託児所の設置、疎開保育所の開設などが行われたと言われている。
- 4) 斎藤 [2007] p.67。現行の児童福祉法の第 39 条において保育所は、「日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設である」と定義されている。
- 5) 厚生労働省 [2006]
- 6) 斎藤 [2007] p.67。
- 7) 厚生労働省 [2006]
- 8) 内閣府 [2006]
- 9) 斎藤 [2007] p.69-76。
- 10) 2003 年 7 月、政府提案の「次世代育成支援推進法」（以下、「推進法」）は、2005 年度から 10 年間の時限立法で、子育てと仕事の両立や親子の健康の確保、居住環境の確保、教育環境等の向上に取り組むために、都道府県・市町村及び事業主が目標及び目標達成のための行動計画を策定し、実施していくことをねらいとした法律である。
- 11) 少子化社会対策基本法は、2003 年（平成 15 年）7 月、議員立法により「少子化社会対策基本法」が制定され、同年 9 月に施行された。この少子化社会対策基本法により、少子化社会対策を総合的に推進するために「少子化社会対策会議」が設置された。この対策会議は、少子化社会対策大綱の案の作成、少子化社会対策について必要な関係行政機関相互の調整、並びに少子化社会対策に関する重要事項の審議及び少子化に対処するために施策の実施と推進を行うこととなっている。
- 12) 2003 年（平成 15 年）の改正児童福祉法では、「子育て支援」事業を市町村の責務と位置付けてそのコーディネートを市町村の業務とし、それを民間に委託できることに変更した。
- 13) 経済産業省 [2005] p.22。
- 14) コミュニティビジネス、ソーシャルビジネスは、公的セクターと民間営利企業との間で解決されぬまま放置されていた社会的課題を、ビジネスとして解決するとい

う新たな産業、新たな雇用を創出する主体として、更には、それらを通じた地域及び社会・経済全体の活性化を担う主体として、その役割が大きく期待されている（経済産業省 [2008]）。なお、2007 年（平成 19 年）から経済産業省に「ソーシャルビジネス研究会」が設置されている。

15) 東京都は 2009 年度（平成 21 年度）認証保育所について、「最寄りの改札口から徒歩 5 分以内」という条件等の補助金を交付する要件を緩和し、事業者の開設意欲を引き出す効果を期待している。

16) ただし、厚生労働省は 2008 年度補正予算に盛り込んだ一千億円の「安心こども基金」で、東京都認証保育所（賃貸物件で開設される認可外保育所を対象として、子ども一人当たりの施設面積や保育士数が認可保育所の基準を満たすことが条件とする）の開設準備にかかる経費の一部を補助することを決めた。同省の開設補助は認可保育所に限られていたが、保育所に入れない「待機児童」が都内で増えているため、補助対象を広げて事業者の負担を軽減させ、保育所増設を後押しする方向である。