

1. 我が国における就学前児童サービスの概要

(1) 保育所制度

項目	内容
(1)名称	保育所
(2)監督官庁	厚生省児童家庭局
(3)根拠法	児童福祉法（第 24 条、第 39 条）
(4)目的	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した通所施設。
(5)利用児童の定義	<p>①保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従って条例で定める事由があると市町村に認められた就学前児童で、その保護者から申し込みがあった者。 （条例準則）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 居宅外で労働することを常態としていること 2. 居宅内で当該児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること。 3. 妊娠中であるか又は出産後間もないこと。 4. 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。 5. 長期にわたり、疾病の状態にある又は精神若しくは身体に障害を有する同居の親族を常時介護していること。 6. 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。 7. 市（町村）長が認める前各号に類する状態にあること。 <p>②保育の必要性があると報告又は通知された児童について、保護者に対して保育所の利用を勧奨された者。</p>
(6)職員の種類 （最低基準）	保母（保育士）、嘱託医（児童福祉施設設置基準第 33 条）
(7)職員の資格	保母（保育士）資格を有する者
(8)職員配置基準	乳児（2 歳未満） 1 : 3 満 2 歳以上 3 歳未満 1 : 6 満 3 歳以上 4 歳未満 1 : 20 満 4 歳以上 5 歳未満 1 : 30
(9)基本的制度外の形態	<ul style="list-style-type: none"> ・ 季節保育所：農繁期等地方産業の繁忙期において、保護者の労働のため保育に欠ける乳幼児に対し保育を提供する施設。 ・ へき地保育所：交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、開拓地、離島等において保育を要する児童に対して保育を提供する施設。 ・ 事業所内保育施設：企業や病院等が雇用労働者対策あるいは従業員の福利厚生の一環として事業所内に保育施設を設置したもので、一般的には従業員の子どもが入所している。 ・ 分園方式による保育所：児童福祉法の規定に基づく保育所を中心保育所とし、そこから 30 分以内の距離において 30 人未満の規模で保育する施設。施設整備についても施設最低基準を満たしていることが条件となる。

(10)施設設備の状況 (最低基準)	保育所は施設最低基準に基づき、 1人あたり面積、用具、便所等、屋外遊技場等の設置、建築基準法に基づき防火・耐火設備、避難経路、材質等の詳細が規定されている。
(11)資格取得に必要な教育及び研修過程	保育士の資格：児童福祉法施行令第13条 1.厚生大臣の指定する保母を養成する学校その他の施設を卒業した者 2.保母試験に合格した者 上記1に該当する男子も含む。
(12)保育料の考え方 (費用負担)、公的助成の状況	1.現在、7階層区分による負担能力に応じた(応能負担方式)に基づいているが、将来的には保育に要する費用(応益負担)及びこれを扶養義務者(保護者)から徴収した場合に生じる家計への負担を配慮した方式へ。 2.生活保護世帯の保育料の負担については、保育料の負担分を生活保護の加算制度で対応することを含めて検討中。
(13)幼稚園と保育園の違い、幼児教育に対する注力度	1.基本的には福祉の体系による保育所と幼児教育の体系による幼稚園に二元化されている。 2.保育所による保育については「保育所保育指針」に基づき、幼稚園は「幼稚園教育要領」に基づいてサービスを提供しているが、近年は内容的にも相互連携が図られている。 3.地方分権推進委員会の勧告や就労と子育てをめぐる実態から、就学前児童に対するデイケアの在り方、サービスの種類など見直しが必要と認識されている。 4.地域の実情に応じては保育所と幼稚園の連携強化が必要と考えられ、施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の施設の共用化等を含めた弾力的な運用を模索している段階である。
(14)認可外保育サービスの状況	1.認可を受けていない保育施設として、保育・託児施設、ベビーホテル、ベビールームなどがある。これらは夜間保育や宿泊を伴う保育、一時預かりなど、通常の保育所においては実施されていない(不足している)ものを提供している。 2.家庭的保育は国の法制度ではないが、自治体が地域の実情に応じて条例に基づき実施している。家庭福祉員、家庭保育室、保育ママなど名称は多様である。 3.在宅保育、訪問保育(ベビーシッター事業)に対し、国の助成制度がある。 4.モデル事業として駅型保育が推進されている。通勤に便利なように駅前のビルやマンションなどの一室で保育を提供する良質な認可外の民間施設を助成する形で実施している。
(15)保育所数	22,401箇所(1997/4)
(16)対象児童数	1,642,741人() 入所率(対定員)85.77%
(17)職員数	専任 208,424人 兼任 22,269人 (1996/10) 女子 229,437人 男子 1,256人 ()

2.幼稚園制度

項目	内容
(1)名称	幼稚園
(2)監督官庁	文部省
(3)根拠法	学校教育法（第77条～82条）
(4)目的	幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする学校教育施設。豊かな生活体験を通じて自我の形成を図り、「生きる力」の基礎を培うこと。
(5)利用児童の定義	満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児
(6)職員の種類 (最低基準)	園長、教頭及び教諭（教頭は特別な事情がある場合は置かないことができる）
(7)目標	<ol style="list-style-type: none"> 1.日常の習慣を養い、身体諸機能の調和的発達を図ること。 2.集団生活の体験から喜んで参加する態度、協同、自主・自律の精神の芽生えを養うこと。 3.身の社会生活と事象に対する正しい理解と態度の芽生えを養うこと 4.言語の正しい使い方を導き、童話・絵本に対する興味を養うこと。 5.音楽、遊技、絵画等により創作的な表現に対する興味を養うこと。
(8)設置基準	<ol style="list-style-type: none"> 1.一学級の幼児数は35人以下を原則とする。 2.学級は学年のはじめの日の前日時点で同一年齢の幼児で構成する。 3.各学級ごとに少なくとも専任の教諭1人を配置しなければならない。 4.施設建物の設置基準は、幼児の教育上適切で安全な環境に定めなければならない。
(9)保育時間	1日4時間、年間39週を標準とするが、地域の実情や保護者の要請などに応じて、弾力的な対応をしていくことが適当。
(10)費用料金	運営費は設置者が負担し、利用者から一律の料金を徴収する。
(11)内容	<ol style="list-style-type: none"> 1.心身の健康を培う活動を積極的に取り入れること 2.自然体験、社会体験などの直接的、具体的生活体験を重視すること 3.幼児期にふさわしい知的発達を促す教育の在り方を明確に示すこと 4.自我が芽生え、自己を抑制しようとする気持ちが生まれる幼児期の発達特性に応じたきめ細かな対応を図ること。 5.集団との関わりとの中で幼児の自己実現を図ること

2. 保育をめぐる社会の動向

我が国の保育所は昭和22年の児童福祉法施行以後、「保育に欠ける児童」にたいし、福祉サービスの一つとして実施されてきた行政のサービスである。児童家庭福祉行政の中で、保育書運営関連の予算はそのほとんどを占めており、中心的な分野である。全国に2万2,000箇所あまりの保育所が設置されていることからわかるように、児童福祉分野は早くから着手・整備されて来たという歴史がある。

しかし、今、直面していることは、旧来から整備されてきた基盤があるにもかかわらず、時代のニーズに合致していない時代遅れのサービスであるという事実であろう。量的な資源の整備がなされていたために、時代の変化に伴って発生してきた新しいニーズや顕在化のかたちが変化したニーズ等に即応することが難しかったとも言える。また、児童福祉法の理念はその総則によるように「全ての子どもの健全育成と福祉の向上」を目的としたものであったとしても、法に規定されている児童福祉施設による援助の対象は、要保護性の強い子ども、すなわち家庭での養育が不可能と考える子ども、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り、その流れの中で「保育所」も整理されていることも挙げられよう。また、そこでの事業実施の目的・機能は家庭における子育ての補完・代替という目的からなされるものとして、法に位置づけられていたことも、国民生活の変化への対応等即応性の欠如につながったものと言えよう。

最近の児童福祉法改正等児童家庭福祉行政見直しの中で、保育サービスを「就学前児童のケア」として普遍的な社会支援サービス

として捉える流れも見られる。少子化の要因が解析・分析されるにつれて、就労と子育てとの両立の視点が以前とは違う意味で強調されている。かつて女性の就労は経済的な理由によるものが多く、夫の収入でまかないきれない分を妻が稼ぐという構造だった。しかし、現在では同じ経済的な理由でも、維持したいと願う生活水準は高く、余裕を持って生活するためのものになっている。また、女性の就労理由も経済的なものではなく、自己実現や自分の生き甲斐といった精神的な理由によるものも多くなる等、多様化している。その中であって、子どもを育てるということは、多大な経済的負担と精神的・肉体的な負担を持ってなされる行為として、国民生活の中に位置づけられている。保育所をはじめとする子育て支援のサービスは、子どもを持つことで余儀なくされる「過酷な」生活を支援していくサービスである。

普遍的な支援サービスとして保育を位置づけることは、文部省管轄の幼稚園との棲み分け問題に着手することでもあり、決して容易ではない。しかし、児童福祉法改正以後出された各種児童家庭局通知などによって、保育所と幼稚園の施設共有化が可能になり、幼稚園での預かり保育事業に対する公的支援の事例等が報告されている。

平成10年4月から実施されている改正以後の児童福祉法は、実際の現場での変化を実感するには至らないまでも、数多くの変化の兆しをもたらしている。「子育て」も社会的支援の対象にしていかなければ、子ども、親双方の生活的な豊かさは保障されないという状況が、国民的認識として形成されるようになることにつながっている。また、昨今目につくようになった学校でのいじめ、不登校・ひきこもり等子どもたちの

生活上の様々な問題発生によっても就学前のケアを見直す動きは感じられている。

3. これからの保育をめぐる議論

これからの保育サービスの行方について、(1)児童福祉法改正による影響、(2)地方分権推進委員会勧告による影響、(3)少子化対策としての保育サービスの展開、の三つに分けて考察する。

(1) 児童福祉法の改正による影響

表1は今回の児童福祉法改正によって行われた改正点を一覧にまとめたものである。このことによって、保育所による保育サービスがより普遍的な子育て支援サービスとしての意味合いを強めて再生されたと言える。新しい入所方式の場合、保護者の選択性がより強まった形になったために、保護者への情報提供の重要性は格段に強まったのである。そのことは、保育所の運営や保育内容に至るまで、保育所情報を公開することが前提となり、競争性と透明性が高まることが期待されている。

また、保育料は従来の利用するサービスの種別とはリンクしない形で納税額に応じて積算されてきたが、将来的に保育費用（コスト）すなわち保育事業を運営するにかかった費用の額と連動して設定されるべきものであるとの考え方になった。保育費用と保育料とのリンクは、保育所による保育サービスをより柔軟に利用しやすい形にしていくために必要となる考え方である。つまり、利用者が従来のように1日8時間、週6日の通常保育を一つのパックとして購入する層しかおらず、保育所も相談事業など保育以外の付加的なサービスを実施することもなければ、保育費用（コスト）と保育料をリンクする形は必要なかったのでは

る。しかし、これからは非定型保育や一時預かりなど、時間ごとの設定によって運営せざるをえない事業が増えていく場合、子どもの家庭の事情によって一人の子どもを1時間同じ場所で保育する費用が変わるといふシステムでは運営していくことが難しくなってきたことも、年齢とサービスの種類によって保育料を課す方向で検討される要因であったと言える。

また、保母の名称変更も児童福祉法改正に伴い行われた。児童福祉施設最低基準第33条に定められていた保母は、平成11年度から「保育士」と変更されることになった。この名称の変更は、「男性保母」の名称を規定することを目的として実施された。名称の変更とともに国家資格とする方向性も議論されたが、名称だけが変更された。「男性保母」の名称として「保父」も検討されたが、ジェンダーの視点からも保育士として統一されたのである。

(2) 地方分権化の流れの中での議論

地方分権推進委員会の勧告など、地方分権をめぐる審議は児童福祉施策の実施体制に大きな影響を与えている。今回の児童福祉法の改正では、地方分権委員会の勧告に従ったことを理由に付したものがいくつか見られた。児童厚生員の名称がなくなり「児童の遊びを指導する者」となったこと、保育所における調理員の必置規定を緩和したこと、そして幼稚園との施設共有化等弾力的な運用の決定等が挙げられる。幼稚園との施設共有化については平成10年3月に文部省初等中等教育局長と厚生省児童家庭局長の連名通知（初幼第476号、児発第130号）によって打ち出された。この決定は、保育内容と幼稚園教育のサービスの内容についての見直しを促す作用も有していると

考えることができ、今後は各市町村で具体的に実践されることによって幼稚園と保育所の共存実施体制が確立されていくであろう。特に少子化に伴う幼稚園経営の逼迫が、新たな対応を余儀なくされている。幼稚園による延長保育（預かり保育）にも公費助成を行う動きが各地で起こっており、今後も両者の関係は変化していくことが予想される。

(3)少子化対策としての保育サービスの展開

現在の保育サービスをめぐる流れが具体化したのは、少子化対策が本格化した平成元年以降である。特に平成6年12月「エンゼルプラン」（今後の子育て支援のための施策の基本的方向について）が発表されて以後、保育サービスは少子化対策の一部として組み込まれている。エンゼルプランの発表された二日後には大蔵・自治・厚生省の3省によって「緊急保育対策等5か年事業（当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方）では、特別保育事業の充実を積極的に行っている。各地方団体の取り組みを促進するために、策定が進められてきた児童育成計画（地方版エンゼルプラン）も、社会福祉基礎構造改革において打ち出された「地域福祉計画」によって、その意義や目的を見直す必要もでてきた。

また、平成11年4月に実施される省庁再編によって厚生省は労働省と一緒になることから、育児休業休暇の取得をはじめとする雇用環境の整備と一体化した保育サービスの充実が一層図られることになろう。少子化対策が叫ばれた初期は「どうしたら子どもが増えるか」を目的として議論されることが多かったが、約10年の年月を経て子育て環境の整備を通じた長期的な取り組みこそが、少子化解決の糸口として必要である

ということに、政策側のコンセンサスが形成されようとしている。