

保育サービスの多様化と福祉政策

濱本 知寿香

1. はじめに

本稿の目的は、福祉政策のうち保育政策に焦点をあて、多様化する保育サービスの変遷過程を「公-私」・「フォーマル-インフォーマル」という二つの軸を用いることにより、保育サービスが個々の領域だけでなく、むしろその中間的で複合的な生活領域で行われている点、それを配慮した生活政策がさらに必要になっている点を明らかにすることである。

福祉サービスの供給において、政府、市場に加え、インフォーマル部門が重要であることについて日本では、丸尾（1984）が、「総福祉を生産し供給する主体も政府部門だけではありません。市場、インフォーマル部門、それにそれぞれの混合部門も福祉の『生産』と『供給』の担い手として重視されるべきです¹」とはやくから述べている。また、丸尾（1998）は、福祉ミックス論の説明をする際に、「インフォーマル部門の役割を再評価²するとともに、福祉供給の各部門を独立したものととらえるのではなくミックス状況として、「公的部門（政治システム）、民間市場部門（経済システム）、インフォーマル部門（社会システム）にはそれぞれ固有の長所あるいは特徴を持つと同時に、固有の欠陥あるいは問題を持つことを十分認識して、これらのシステムの最適な組合せあるいは配分によって、福祉改善にとってより効果的なより良い福祉社会を積極的に実現³することが望ましいと指摘している。さらに、坂井（2003）は、「個人と社会を結ぶ中間的な組織には、企業、政府、コミュニティ、家族などが存在してきている。ところが、近年これら伝統的な中間組織に加えて、あるいはこれらの間に、公式的な組織あるいは非公式的な組織として、新たな中

¹ 丸尾直美（1984）、p.175。

² 丸尾直美（1998）、p.9。

³ 同上、p.13。

間組織が数多く生まれてきている』⁴と述べ、あらたに生成されている中間組織、とくに公式と非公式でみられる中間組織の生成に着目している。

以上の視点を参考に、本稿では、福祉サービスの多様化をインフォーマル部門にとくに着目し、公私分担のような分担論ではなくミックス状況や中間組織にも配慮してみることが第一の特徴である。第二の特徴として、社会経済の変化とともに福祉サービスの供給側も需要側も必要とするものが多様化しているなかで、福祉生活という場でその主体となる生活者を対象に、生活者の視点から今後の生活政策についても検討することをあげておきたい。

2. 「公」-「私」軸と「フォーマル」-「インフォーマル」軸からみた保育サービスの変遷

戦後から現在までを、戦後から1950年代、1960年代～1970年代前半、1970年代後半～1980年代、1990年代以降の4つに区分して保育サービスの変遷をみるとともに、「公」-「私」軸と「フォーマル」-「インフォーマル」軸の2軸、すなわち、坂井（2003）で述べられている「『公と私』の軸のなかで公式の部分の属するのは、私的でかつ公式組織である『企業』であり、さらに公で公式的な部分に『政府』が分類される。また、非公式の部分についてみれば、私的で非公式的な部分に『家族』が当たり、非公式で公的な部分に『コミュニティ』が相当する』⁵というこの4つの象限を用いて、各時代において家族以外の部門が家族とともに保育サービスの提供の場でどのようにかかわっているかをみていく。

(1) 戦後～1950年代

終戦直後は、浮浪児や戦争孤児への対策がいそがれるなか、保育所については1947年に児童福祉法が制定され、これまでの低所得世帯を対象として1938年に制定された社会事業法における託児所とは異なり、法制上は保護者の所得に関係なく子どもを保育する児童福祉施設として位置づけられた。しかし、児童福祉法の改正で「保育に欠ける」の文言が加えられて（第39条）それ以外の子どもは対象外になり（1951年）、保育所に対する予算は

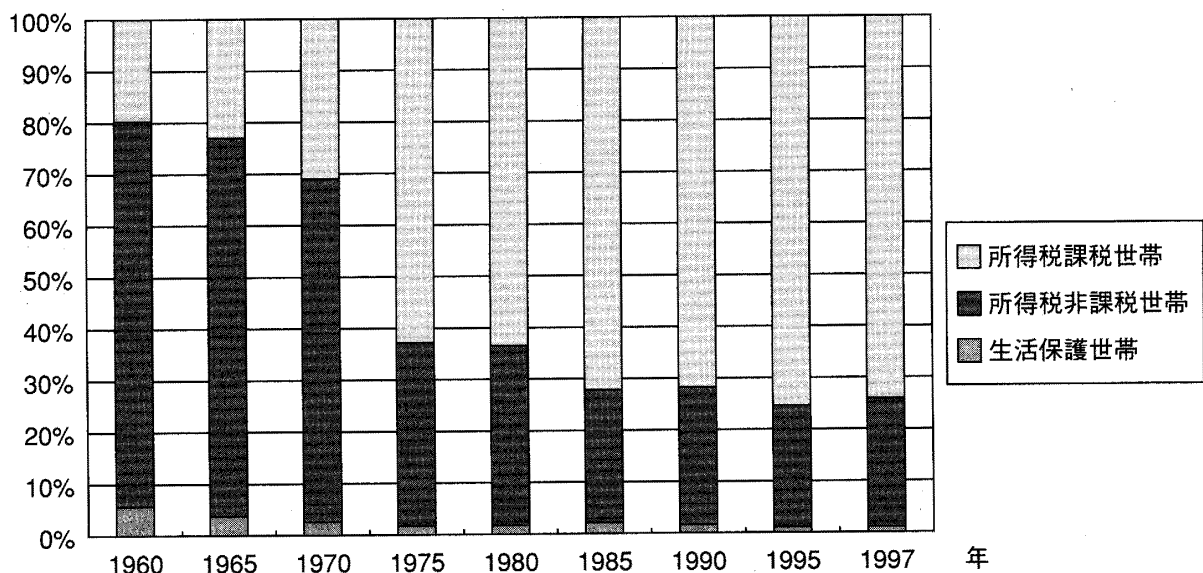
⁴ 坂井素思（2003）、p. 76。

⁵ 同上、p. 83。

削減され、実際は低所得世帯が対象となっていた（図表1）。なお、この時代の子どもは家族、親族や異年齢の子ども集団の中で自然に生活しており、コミュニティの中で育つことが可能であったこともあり、政府の施策は低所得世帯、貧困対策に重点が置かれた。

以上から、この時代は、家族とコミュニティのインフォーマル部門間の境界は不明瞭というなかで、これらのインフォーマル部門でみずから保育が行われる一方で、低所得世帯に限定して政府部門が保育サービスを提供していたと言えるであろう。

図表1 保育所入所世帯の推移



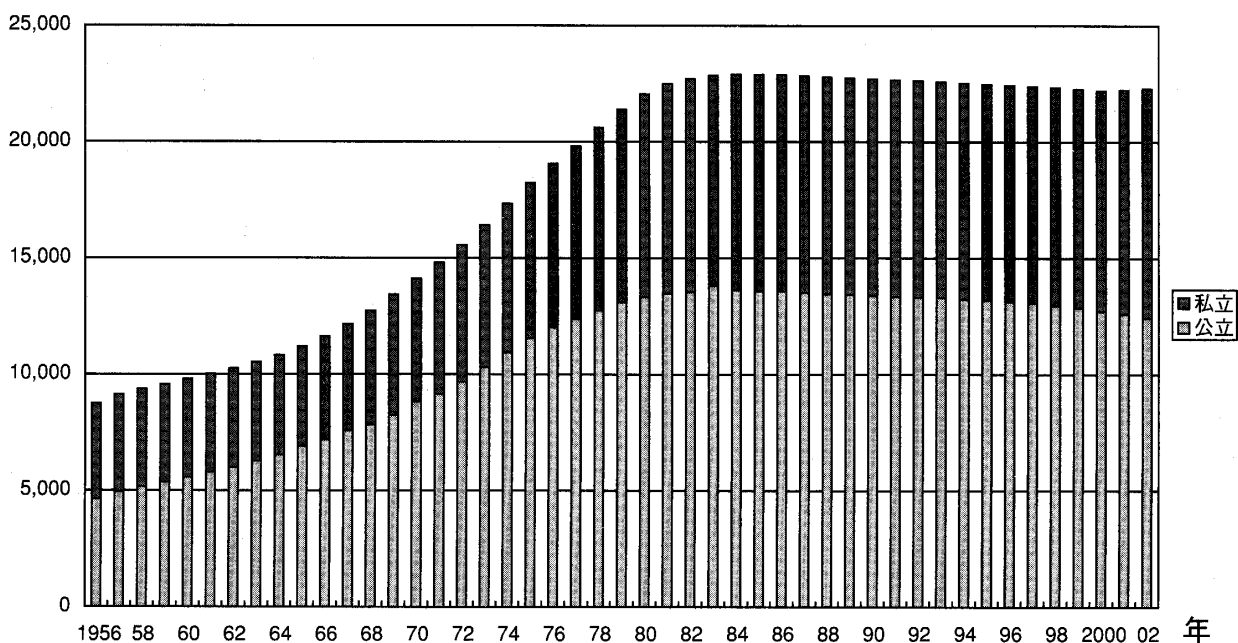
資料：厚生労働省調べ

(2) 1960年代～1970年代前半

高度経済成長期を迎えた1960年代から1970年代前半は、核家族化、都市化がすすむなか、1963年7月に出された中央児童福祉審議会の中間報告「保育問題をこう考える」の保育7原則（「両親による愛情に満ちた家庭保育」、「母親の保育責任と父親の協力義務」、「保育方法の選択の自由と、こどもの、母親に保育される権利」、「家庭保育を守るための公的援助」、「家庭以外の保育の家庭化」、「年齢に応じた処遇」、「集団保育」）にみられるように、親による家庭保育が重視され保育所利用に消極的な姿勢がみられた。その一方で、共働き世帯の増加、家族形態の変化にともなう保育需要の増大により、保育所緊急整備5か年計

画（1967～1971年）がたてられ、毎年800か所、計3940か所の設置をめざすという保育所増設の動きもみられる（図表2）。しかし、女性がフルタイムで働くことが前提になっていたのではなく、保育所は不足し、延長保育や乳児保育への対応も少なく、パートタイム労働者を対象に、3歳以上の子どもの保育、そして保育時間は8時間という基本的なサービスを中心にすすめられていった。

図表2 保育所数の年次推移



資料：厚生労働省『社会福祉施設等調査』

その後も、1968年12月の中央児童福祉審議会の「当面推進すべき児童福祉対策に関する意見具申」での「乳児について母親による愛情に満ちた家庭保育が最も望ましいというのは、母子の持続的な一対一の関係の中でこそ乳児の安定した情緒の発達が可能である」という記述にみられるように、乳児の家庭での保育に重点が置かれる。「しかし、職業をもつ女性にとっては、職場における仕事と家庭保育の両立は現実的に極めて難しく、そのように家庭保育のみに依存することが不可能な場合においても乳児の福祉が阻害されないように社会的に援助する必要がある」という記述や、1974年1月に中央児童福祉審議会で提出された「今後推進すべき児童福祉対策について」の「家庭外での保

育には、家庭での保育では充足し得ない意義と役割があり、その特徴とする集団活動への参加が可能な年齢に達した幼児に対して、できるだけその機会を与えるようにすることは、その健全な人格形成のために望ましい」という保育所の意義の指摘にみられるように、社会経済的な変化から保育所、乳児保育も認めなくてはならないという状況にもなっている。

以上から、この時代は、戦後から1950年代でみられたインフォーマルのコミュニティ部門が弱体化してそこでの保育はなくなったわけではないが減少し、政府部門は乳児保育や保育所の重要性も認識しながらも家族に対して基本的な保育サービスだけに限定して提供していたとまとめることができるであろう。

(3) 1970年代後半～1980年代

1973年のオイルショックを契機として低成長期に突入した1970年代後半は、個人の自助努力、家族や近隣・地域社会の連帯を重視しようとした「日本型福祉社会」にみられるように、家族が福祉の担い手として重要な役割を果たすと考えられた。コミュニティによる子育てについては、1981年12月の中央児童福祉審議会の「今後のわが国児童家庭福祉の方向について（意見具申）」で「地域においては、安心して子育てが行える保育機能の充実や育児相談機能の強化など、子育てのもつ社会的な意義を評価し、これにかかわる施策に一層の配慮を行う必要がある」と述べられているが、後でみる1990年代以降のようなコミュニティによる積極的な保育施策は講じられていない。また、この時代は行財政改革のもと地方自治経営学会などにより保育所民営化が提言され、ここでは公立の保育所のコスト高が問題視されたが、現在のように保育所を民営化する動きへは進展しなかった。

1960年代から1970年代前半でみられた家庭保育を前提にした育児の強調は、この時代は減り、保育サービスにおける家族・コミュニティの役割が重視されるなか、一方ではさらに女性の就業率が高まったこともあり、保育所創設は全国で広がり、1980年代には全国的には量的に一応の水準を満たすようになった（図表2）。しかし、女性の就業率の増加と多様な就業形態にともない延長保育や乳児保育が必要とされたにもかかわらず、政府によるその対応は進まず企業が担い、1980年にはベビーホテルにおける劣悪な保育環境や死亡事故、いわゆるベビーホテル問題が各地で相次いで発生した。これを契機に政府は多様な保育ニーズへの対応を行う必要性を認めるようになった。

以上から、この時代は、家族は基本サービス以外に多様な保育サービスを求めるようになったが、政府の取り組みが遅れたことから、企業部門が政府の監督外で多様な保育サービスに応えようとした。しかし、政府がそれに対して監視することもなかったことから、こうした企業が提供するサービスを利用することにより事件・事故が生じた時代でもあった。

(4) 1990年代以降

① 1990年代前半

1989年の合計特殊出生率が1.57であるという『人口動態統計』の結果が発表された1990年以降は、それまでも出生率の低下がみられていたのではあるが、あらためて出生率の低下は問題であると認識されるようになった。それにともない、1990年8月の「健やかに子供を産み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」をはじめとして家庭生活と職業生活の両立を中心とした子育てを支援する必要性が指摘されるようになった。

1990年代前半のなかでもとくに、子育て支援の総合的計画であるエンゼルプラン（「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」）では、基本的方向として「子育てと仕事の両立支援の推進」、「家庭における子育て支援」など5点があげられ、さらに、具体的計画として1995年度から1999年度までの整備目標値が発表された「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（「緊急保育対策等5か年事業」）では乳児保育や延長保育、多様な保育サービスを提供する多機能保育所の整備などとくに「子育てと仕事の両立支援」が進められた。

つまり、1990年代前半は、女性の多様な就業形態に対して、保育サービスを量的に整備するだけでなく、多様に供給するというかたちで対応し、政府による保育所の多機能化がすすめられていった。

② 1990年代後半

児童福祉法制定後50年を迎えた1997年には児童福祉法が大幅に見直され、第24条1項では市町村の措置により保育所に入所する仕組みから「保育所に関する情報の提供に基づき保護者が保育所を選択する仕組み」に改められ、利用者が選択できる保育所入所制度が導

入されて措置制度という名称はなくなった。また、第48条の2項では「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障がない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない」とされ、保育所の役割として地域における子育て支援が児童福祉法のなかで規定されるようになった。

1999年12月には少子化対策推進基本方針にそってエンゼルプランに引き続き新エンゼルプラン（「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」）が策定され、これまで行われてきた就業と育児の両立支援策に加え、在宅で養育している母親の育児不安が問題となったことから、専業主婦のように在宅で子どもを育てている世帯も含めて、育児相談や子育てサークルを支援したりそのネットワーク化を図ったりする地域子育て支援センター事業⁶や、一時的・臨時的に育児を必要とする人に地域の人が支援するファミリー・サポート事業なども講じられ、心理的、感情的にも支援するサービス提供がすすめられた。

このように1990年代後半は、保育サービスには「保育に欠ける」に対応するだけでは不十分で、家族に近いところで相談や助言といった人間的な要素に対応することが家族側からも政府側からも必要とされたことから、あらためてコミュニティが見直され、サービスの対象者を拡大しながら、コミュニティのなかでも子育て支援が行えるような体制づくりが政府によりすすめられていった。政府、企業のフォーマル部門による保育サービスに、インフォーマル部門が加わりながら多様な保育サービスが展開していくことになったのである。

③ 2000年～現在

2000年から現在までについては、2001年5月の小泉首相の所信表明演説にみられるように、ますます増え続ける待機児童を解消することが政府にとっても重要課題となり、規制

⁶ 地域子育て支援センター事業については、緊急保育対策等5か年事業でもすすめられ、エンゼルプラン開始前の1994年度の118か所を、最終年度の1999年度には3,000か所に増やすという計画がたてられたが、実績は997か所、33%の達成率にとどまった。これは乳児保育（低年齢時受入枠の拡大）の94%、延長保育の73%、多機能保育所の整備の93%に比べると、あまりにも低すぎる達成率であった。

緩和や保育所民営化、さらなる多様な保育サービスの提供が進められていった。

まず、2000年12月には認可保育所の設置主体制限が撤廃され、これまでの地方自治体や社会福祉法人等に限らず、株式会社、NPO、学校法人、その他の法人なども認められ、民間参入が容認されるという新しい動きがみられた。

2001年6月には男女共同参画会議の「仕事と子育ての両立支援策に関する提言」で待機児童ゼロ作戦のために、具体的に2002年度から5万人ずつ、2004年度までに合計15万人の受け入れ児童数を増大することが提言され、そのために「最小のコストで最良・最大のサービスを」することが重要な柱の一つとしてあげられ、民間活力の導入をすすめることが必要とされた。

さらに2001年12月には、総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第1次答申」を受けて「規制改革推進3か年計画」が閣議決定された。それによると、保育に関する重点計画として、「公立保育所の民間への運営委託等の促進」、「保育所への株式会社等の参入の促進」など、ここでも保育所への民間参入の促進があげられた。このような民間参入にともない多様な保育サービスが提供されるようになると、今度は情報の非対称性が問題になってくるが、「規制改革推進3か年計画」ではこれにあわせて「保育所に関する情報公開、第三者評価の推進」とともに、「認可外保育施設に対する指導監督の徹底」も重点計画としてあげている。実際に、2001年の児童福祉法改正で認可外保育施設等に対する監督の強化がもりこまれ、認可外保育施設に対して都道府県知事への事業開始の届出を義務づけ、事業者に対し契約時における書面交付や運営状況等に関する報告の都道府県知事への提出を義務づけている（第59条）。保育サービスが多様化しても保育の質が維持・向上することは重要で、1970年代後半から1980年代でみたベビーホテル問題のような事件・事故が起こらないよう、また、規制改革が行われても利用者が安心して保育サービスを選択できることも同時に重要とされている。

こうした規制改革・民営化に加え、自治体の中には、東京都の認証保育所、横浜市横浜保育室、仙台市のせんだい保育室といった独自に認可外制度を導入しているところもある。これらは認可外保育所であるが自治体で独自に定めた水準以上の保育所を認証して補助金を出している。

このように2000年以降は、これまでの政府中心の保育サービス提供から、認可あるいは

それに準ずる保育所に、企業が独自にではなく政府とともに大きくかかわるようになった。

2000年以降はこうした動きに加えて、これまでに引き続きさらにコミュニティでの子育てがすすめられている。先にあげた「仕事と子育ての両立支援策に関する提言」では、「地域こぞって子育てを」が柱の一つとして掲げられ、「家庭支援サービスの充実」や「地域における多様な子育て支援の充実」が具体的目標として示された。そして、行政が関与した住民参加型サービスであるファミリー・サポートの整備がさらに推進されたのをはじめ、すでに自治体の事業としてすすめられてきた保育ママの制度が、2000年度には国の家庭的保育事業として実施されるようになり、コミュニティで身近に子育てが行われる体制がさらに築かれていった。また、1990年代後半に引き続き、親同士が子育ての喜びや悩みを共有したり相談しあったりすることで育児に対する不安や負担の解消が図られている子育てサークルなどの住民主体型のサービスは、コミュニティのなかでさらなる活動がおこなわれるだけでなく、自治体などによりネットワーク化されたりNPOの資格を取得することで、継続して活動がすすめられている。

さらに2003年7月には「次世代育成支援対策推進法」が制定され、自治体等だけではなく、301人以上に限定されているが企業にも子どもを産み育てやすい環境の整備の行動計画づくりが義務づけられ、政策づくりにおいても、上でみた企業がかかわることが求められるようになった。また、この次世代育成行動計画策定にあたっては、「地域における社会資源の効果的な活用の視点」、「計画の策定段階において、サービス利用者等としての地域住民の意見を反映させるため、公聴会、懇談会又は説明会の開催等を通じて計画策定に係る情報を提供するとともに、住民の意見を幅広く聴取し、反映させることが必要である」が示されたこともあり、これまでもっぱら保育サービスの受け手であった利用者、非利用者を含め、インフォーマル部門も保育サービスを開発・提供できる重要な担い手として期待されている。つまり、生活領域全体での政策づくり、サービス提供という動きがみられるようになった。

1990年以降をまとめると、以前のように企業が政府の監督外で独自に保育サービスに参入するのではなく、保育の質を維持するためにも政府とともに担うようになったこと、家族に近い位置にあるコミュニティがあらためて見直されてフォーマル部門にインフォーマ

ル部門が加わりサービス提供が行われる時代にもなったこと、各部門が政策づくりにかかわるようになったことが特徴としてあげられる。このうち、コミュニティの見直しについては、あらゆる資源を利用するという視点から行われるようになったというよりも、人間的な要素に対応するには不可欠ということから積極的に活用されている。

3. 保育サービスの多様化からみた生活政策の今後の課題

前章で、保育サービスが時代とともに多様化し、サービス提供は各部門が分担して行うのではなくそれぞれがその特性を生かして、重層的に行われてきている実態をみた。とくに1990年以降に大きな変化がみられ、利用者の立場からというより財政事情、効率化という視点からではあるが、これまでの政府中心のサービス提供に加え、民営化が起こってフォーマル部門によるサービス提供がまずすすめられた。これに加えて、フォーマル部門による「保育に欠ける」だけを対象にするようなサービスは不十分であることから、多様な資源を活用するという政府側の理由だけではなく、家族に近いところ・形での人間的要素を含むサービスが生活者側でも求められるようになったという理由から、インフォーマル部門が重要な役割を果たすと位置づけられて積極的に活用されるようになった。そして、現在では、さまざまな経緯から生まれた既存のサービスが、インフォーマル部門の感情的要素をくみ入れながらさらに多様化・多機能化している⁷。

こうした保育サービスの現状で、われわれ人間が生活していく場で、生活者を対象にした生活者のための福祉政策⁸をすすめるために、今後さらに配慮していく必要があるものとして以下の2点を示してみたい。

まず、第1点として、生活者に「必要なもの」、生活者が「需要するもの」⁹があらゆる

⁷ 最近の動きとして、2004年12月に、東京都では「認証保育所&保育ママ」モデル事業が開始され、政府と企業が混合した認証保育所に、家族的な雰囲気の中なかでインフォーマル部門の要素をもちながら政府の監視下にもある保育ママが相互に乗り入れることで、隙間なく多様なサービスが提供される試みがなされている。

⁸ ここでは、坂井素思（2001）が述べているように、「政策にはポリシー（policy）、すなわち一般的に政府が行う施策」と、「政府が行う公式的な政策以外に、生活上の一般的な方策や手段という意味もある」ととらえている。

⁹ ニーズという言葉をここでは避け、必要、需要といった記述をしている。これに関する議論については、武川正吾（1991）、山森亮（1998）が参考になる。

場で発掘でき、生活領域全体でそれが伝達・共有できる体制をさらに構築する必要がある点をあげたい。生活者に「必要なもの」、生活者が「需要するもの」をつかんでそれを満たすことは福祉生活における政策上、重要な課題で、これまで自治体などで実施されてきたアンケート調査だけでなく、現在は先にも述べた次世代育成行動計画策定における生活者の参加などを通じてすすめられているが、こうした発掘は十分であるとは言えない。たとえば、保育サービスの変遷過程でみたように、低所得あるいは就業と子育ての両立のように政府が把握しやすいものやアンケート調査で上位にあがりやすいものについては、早くから施策として取り組まれ、さまざまな方向からの対応がすすめられている。その一方で、児童虐待など表に出にくく、事故が発生してから初めて明らかになるようなものについては、それへの対応が取り組まれているとはいえ遅れている。渡辺（1994）が述べているように、家族においては、「親は子どもの育児状況をコントロールしその質を左右する主体」¹⁰でありながら、子育てに専念する親は子どもとの関係だけに埋没して社会から孤立しやすい要素を常に抱えている。また、インフォーマル部門側の必要・需要は、政府や企業、それらの中間組織などのフォーマル部門間に比べると、インフォーマル部門間あるいはインフォーマル部門からフォーマル部門間へは伝わりにくいという現状にもある。そこで、今後は、福祉サービスにとって重要な、人と人の接触や会話ができる機会をさまざまな角度から増やし、それを通じて必要・需要が政府、企業、コミュニティ全体、とくにインフォーマル部門からフォーマル部門への伝達をこれまで以上に行い、共有することでさらに生活政策をすすめることが求められる。そのためには、政府がこれまでに蓄積したあらゆるネットワークの活用、NPOや非営利団体といった中間組織の積極的な活用が必要であろう。

第2点として、安全・安心面をあげたい。家族がおこなってきたものを、家族とともに家族以外のものを行っている保育サービスは、多様なサービス形態になっても、人と人の関係、感性は常に重要な要素として存在し、常に子どもの視点にたって提供される必要がある。そうしたなかで、たとえばベビーホテル問題や今でも起こる保育所での死亡事故の報道は、保育サービスを利用している人だけではなくそれ以外の生活者にも衝撃が大きい。

¹⁰ 渡辺秀樹（1994）、p. 74。

また、保育所民営化で問題になったように、利用者が継続して安心できる保育の場が失われるというように、保育サービスの改革が安心や安全を損なうことも起こっている。生活者が安心して信頼できる保育サービスが安全に提供されていることが生活していくうえで何よりも大切である。そのため、政府による供給主体間の調整、定期的な監査、持続的な提供、財政支援はもちろんのこと、むしろこれまで以上に政府は質の向上に向けて、政府みずから、企業、コミュニティ、家族にたえず目を向ける必要がある。とくに保育は、かつてはインフォーマル部門で人間的に行われたものであることを踏まえ、インフォーマル部門の視点を見落とすことのない生活政策が求められる。これに加え、生活者が安心できる質の高いサービスが安全に提供されるためには、保育サービス支援者の養成や資格化はこれまで以上に重要な課題となるであろう。

*本稿は、2004年度文部科学省科学研究費の補助を受けて作成された。

参考文献

- 丸尾直美 (1984)『日本型福祉社会』日本放送出版会。
- 丸尾直美 (1998)「福祉ミックス社会とは何か」加藤寛・丸尾直美編著 (1998)『福祉ミックス社会への挑戦 少子・高齢時代を迎えて』中央経済社、pp.1-25。
- 坂井素思 (2003)「生活政策と中間組織の生成」『放送大学研究年報』21号。
- 坂井素思 (2001)「生活政策論序説—「公私ミックス」論あるいは「公私分担」論の基礎原理は何か?—」『放送大学研究年報』第19号、pp.1-15。
- 武川正吾 (1991)「社会政策・社会行政論の基礎概念」大山博・武川正吾編『社会政策と社会行政—新たな福祉の理論の展開をめざして—』法律文化社、pp.15-42。
- 渡辺秀樹 (1994)「現代の親子関係の社会的分析—育児社会論序説—」社会保障研究所編『現代家族と社会保障—結婚・出生・育児—』東京大学出版会、pp.71-88。
- 山森亮 (1998)「必要と福祉—福祉のマイクロ理論のために(1)—」『季刊家計経済研究』第38号、pp.56-62。