

ISSUE BRIEF

我が国の保育の現状

- 規制緩和、待機児童、学童保育を中心に -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 490(AUG.5.2005)

はじめに

社会の変化と子どもの保育

- 1 子どものいる世帯とその類型
- 2 母親の就業状況
- 3 父母以外の保育者

保育所の不足と規制緩和

- 1 保育所の概要
- 2 待機児童の問題
- 3 公立保育所の民営化
- 4 認可外保育施設
 - 認証保育所、ベビーホテル、企業内保育所、院内保育所 -
- 5 規制緩和と保育所 - 幼保一元化と総合施設 -
- 6 保育料・利用料

学童保育をめぐる諸問題

- 1 学童保育の成立の経緯と定義
- 2 学童保育の現状と課題
- 3 文部科学省の全児童対策事業との関係

おわりに

社会労働課

いずみ まきこ
(泉 眞樹子)

* 本稿は、筆者が社会労働課在職中に執筆したものである。

調査と情報

第 4 9 0 号

はじめに

2003(平成15)年に成立した次世代育成支援対策推進法、児童福祉法改正法により、都道府県、市町村及び企業等事業主は、2004(平成16)年度末までに次世代育成支援のための「行動計画」の策定が義務付けられた¹。本稿では、「行動計画」の根幹を成す「子育て支援」に関わる「保育」について、現在の問題の所在を概観したい。

社会の変化と子どもの保育

1 子どものいる世帯とその類型

合成特殊出生率の低下²によって、少子化が社会問題となって久しいが、子どもの実数や子どもを育む家庭の姿は、どのように変化してきたのであろうか(表1参照)。

(表1) 総人口、15歳未満人口、児童のいる世帯等の推移

	総人口	出生数	15歳未満人口		合計特殊出生率	総世帯数	児童のいる世帯数		ひとり親世帯が児童のいる世帯に占める割合
	万人	万人	万人	%		万世帯	万世帯	%	%
1950年	8,320	234	2,943	35.4	3.65	1,658			
1960年	9,342	161	2,807	30.0	2.00	2,254			
1975年	11,194	190	2,722	24.3	1.91	3,214	1,743	53.0	4.0
1990年	12,361	122	2,249	18.2	1.54	4,067	1,557	38.7	5.9
2000年	12,693	119	1,847	14.6	1.36	4,678	1,306	28.7	7.6

(出典) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口 平成14年1月推計』; 内閣府『少子化社会白書 平成16年版』pp.69-70.をもとに作成。

15歳未満が総人口の3分の1だった1960年以前に比べ、1980年代後半には5分の1、現在では6分の1にまで減少している。それ以上に顕著なのが、児童(18歳未満)のいる世帯の減少である。1975年には半数以上の世帯に児童がいたが、現在では4分の3近くの世帯に児童がいない³。子どもや子育て世帯は、既に少数派である。

さらに、ひとり親世帯(母子世帯、父子世帯)も増加している。表1のひとり親世帯には、親族(子どもの祖父母等)と同居するひとり親世帯(同居ひとり親世帯)は含まれないが、同居ひとり親世帯を含む「全国母子世帯等調査」⁴によれば、母子世帯と父子世帯の数は、2000(平成12)年には140万世帯にも上っている。児童のいる世帯のうち、10世帯に1世帯はひとり親ということになる。

¹ 企業について、鈴木尚子「企業の子育て支援をめぐる」『レファレンス』no.643,2004.8,pp.7-30 参照。

² 合計特殊出生率は、15歳から49歳までの女性人口を母集合とする数値なので、実際の出生数とは必ずしも比例しない。我が国では、戦後のベビーブーム世代(団塊世代)と1973年をピークとする団塊ジュニア世代と、2度出生数が多い時期があったが、合計特殊出生率はほぼ一貫して低下してきている。

³ 合計特殊出生率が最低(1.00)の東京都では、児童のいる世帯は2割程度だが、最高(1.72)の沖縄県では4割近い。「第21表 世帯数-平均児童数」『平成13年国民生活基礎調査 第3巻』p.155より算出。

⁴ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成15年度全国母子世帯等調査結果報告(平成15年11月1日現在)』2005.1. ほぼ5年に1度実施されている。この調査では、子とは未婚の20歳未満をいう。平成10年と平成15年の5年間で、母子世帯数は28.3%、父子世帯数は6.4%増加した。母子、父子ともに、ひとり親となった理由の8割以上が生別(離婚や未婚)である。

2 母親の就業状況

1960年代の「三ちゃん農業⁵」という言葉に見られるように、農林業では母親も重要な労働力である。自営業も今ほど少なくなかった。1960年には、女性の就業者は雇用者であるよりも自営業主や家族従業者のほうが多く、子育てしながら働くのは当たり前前の環境にあった(表2参照)。

(表2) 女性の就業者数(従業上の地位別)の推移 (万人)

	全産業				農林業	非農林業
	計	自営業主	家族従業者	雇用者		
1960年	1,807	285	784	734	661	1,146
1975年	1,953	280	501	1,167	323	1,630
1990年	2,536	271	424	1,834	204	2,332
1995年	2,614	234	327	2,048	162	2,451
2000年	2,629	204	278	2,140	137	2,493

(出典) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『働く女性の実情 平成16年版』pp.150-151。

しかし、高度成長期に産業構造が製造業等にシフトし、非農林業の雇用者が増え続けた⁶。これに伴い、子育て期の女性の就業率が低下し、いわゆるM字型曲線⁷が顕著となった。M字型の谷が最も深かったのは1975年で⁸、団塊の世代が親になった団塊ジュニアのベビーブーム期にあたる。ただし、母親の就業率は常に5割を超え、短時間労働の増加が著しい(表3参照)。

(表3) 母の就業状態別割合(子のいる世帯に占める割合)の推移 (%)

	就業率	うち非農林業雇用者	
		週35時間以上	週35時間未満
1986年	51.6	34.2	11.9
1990年	54.9	38.6	15.1
1995年	53.9	40.9	19.7
2000年	53.7	42.8	22.3
2004年	53.1	44.8	24.9

(出典) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『働く女性の実情 平成16年版』p.67。

短時間労働は、男女を問わず、最近の労働市場全般で増えているが、特に6歳以下の子どもを持つ母親の就業率の上昇がこれに与っている⁹。母親の雇用者比率は、3歳未満でも3割近く、4歳以上では4割を超えた(表4参照)¹⁰。

(表4) 末子の年齢別母の雇用者比率の推移 (%)

	6歳未満	0-3歳	4-6歳
1986年	23.3	20.5	28.5
1990年	24.9	20.1	33.5
1995年	26.3	21.3	36.1
2000年	27.2	22.0	37.6
2004年	32.8	27.8	42.6

(出典) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『働く女性の実情 平成16年版』p.68。

⁵ 男性が出稼ぎに出て、実際に農業に従事するのは、爺ちゃん、婆ちゃん、母ちゃんであるという意味。

⁶ 2004年には女性の就業者の約85%が雇用者である。

⁷ 年齢別に見た女子就業率が示す特有のパターン。20歳代前半までは就業率は高く、25~35歳の年齢層で低下する。結婚、出産、育児期に多くの女性が離職し、子育てが一段落した40歳代で再就職、老齢期に徐々に離職する。これをグラフ化するとM字型を描くため。

⁸ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『働く女性の実情 平成16年版』pp.40,145。

⁹ 同上、pp.66-67。

¹⁰ 「末子の年齢別子どものいる世帯における母の就業状態」『保育白書 2004』草土文化、p.225。は、表4より高い数値となっている。

3 父母以外の保育者

父母以外で育児を担うのは誰だろうか。福井県、石川県、富山県など北陸では認可保育所が4割を超えるが、福島県、埼玉県、千葉県、神奈川県では、認可保育所と認可外保育施設を合わせても15%程度である。小学校入学前年（5歳児）で見ても、幼稚園就園率1位（82.6%）の沖縄県や、保育所在籍率1位（75.1%）の長野県など、かなり幅がある¹¹。保育については、地域による差が著しい（表5参照）。

（表5）乳幼児の保育者等の状況、構成割合（重複計上） 2001（平成13）年 (%)

	父母	祖父母	保育所 (認可)	認可外 保育施設	幼稚園	その他	不詳	
全国	58.5	10.6	23.6	1.9	20.8	1.5	6.7	
東京都	59.7	7.3	25.2	1.1	21.8	1.8	6.9	
山形県	36.1	32.9	23.0	3.0	23.3	2.0	2.7	父母以外で、祖父母が最も多い県
福井県	53.1	20.8	46.2	1.2	10.7	0.7	5.5	父母以外で、認可保育所が最も多い県
沖縄県	42.0	8.4	26.5	16.0	11.3	2.3	11.1	父母以外で、認可外保育施設が最も多い県
静岡県	62.5	13.0	16.3	1.4	27.3	1.4	4.3	父母以外で、幼稚園が最も多い県
愛知県	58.5	11.1	26.8	2.0	27.3	0.9	2.2	

（出典）「第25表 乳幼児数の構成割合」『平成13年国民生活基礎調査 第3巻』p.159より、作成。乳幼児とは、就学前の者をいう。

就学前児童の母親の就業が増える状況の下、乳幼児の保育需要は今後も増えると予想されるが、それぞれの地方の現状に合致した方策を採る必要がある。

保育所の不足と規制緩和

1 保育所の概要

保育所には、社会福祉法第2条第3号で第二種社会福祉事業として定められ、児童福祉法第7条で児童福祉施設と定められている「保育所」（認可保育所）と、それ以外の保育施設（認可外保育所、無認可保育所、未認可保育所ともいう。）がある。

認可保育所になるには、厚生労働省が定める一定の基準（児童福祉施設最低基準や厚生労働省児童家庭局長通知各種）を満たし、都道府県知事の認可を受ける必要がある。認可保育所には、運営費や施設整備費に対する公費補助がある。認可保育所であれば、公営であれ民営であれ、自治体の福祉事務所が管轄し、保護者の申込みに基づき入所を決定する。同じ自治体であれば、公営・民営で保育料や入所基準に差はない。

一方、認可外保育所には、各自治体による認証保育所や、企業内保育施設など、自治体や国による基準や公費補助のある施設から、ベビーホテルまで、多種多様である。

保育所サービスに携わる資格には、保育士、看護師（0歳児保育の場合）等があり、認可保育所は、保育士の配置基準が定められている（0歳児3人に保育士1人、1・2歳児6人に保育士1人、3歳児20人に保育士1人、4歳以上児30人に保育士1人）¹²。

¹¹ 幼児保育研究会『最新保育資料集 2005』ミネルヴァ書房, p.44. 全国平均は、幼稚園就園率が59.3%、保育所在籍率が36.8%。ただし、沖縄は認可外保育所利用も多く、待機児童も多いなど、全体的な保育所定員数の不足から、幼稚園在園率の高さにつながっているようである。

¹² 保育士の配置基準の推移は、同上, p.23 参照。

認可保育所の保育時間（開所時間）は原則 8 時間¹³だが、延長保育（11 時間を越える長時間保育）や夜間保育などが特別保育事業¹⁴として実施される。調理施設が必置で、昼食や 0 歳児の月齢段階に応じた調乳や離乳食、副食などが提供される。

保育料は応能負担の原則により、各世帯の所得階層（国基準では 7 段階）に応じた保育所徴収金¹⁵を、自治体が徴収する。徴収額の最高額は月額 80,000 円（3 歳未満児）で、保育士配置が少ない 3 歳以上児になると若干安くなる。同時に複数の児童が入所している世帯は、2 人目の徴収金は半額、3 人目の徴収金は 10%の額となる。自治体が、所得階層をさらに細分し、徴収金を国基準以下に定めている例も少なくない¹⁶。

2 待機児童の問題

出生数が漸減しているにもかかわらず、乳幼児の母親の就業の増加を反映して、保育所入所を希望する児童は増え続けている。保育所入所待機児童（保育所待機児、待機児童ともいう）は、2001(平成 13)年 4 月 1 日現在、全国で 21,201 人¹⁷である。同年 7 月 6 日、2004(平成 16)年度末までの保育所定員の 15 万人増員を掲げた「待機児童ゼロ作戦」が閣議決定され、2002(平成 14)年度と 2003(平成 15)年度の 2 年間で 11 万人以上の定員増を達成したが、入所希望児童数の増加の勢いは衰えず、待機児童数は 2002(平成 14)年以降、25,000 人前後で推移している。待機児童は、低年齢児（0～2 歳）に多く（表 6 参照）、5 都府県（埼玉県、東京都、神奈川県、大阪府、兵庫県）と政令指定都市・中核市の都市部に集中（18,458 人、76.1%）している¹⁸。

（表 6）年齢区分別待機児童数（2004(平成 16)年 4 月 1 日現在）

	利用児童数 (%)	待機児童数 (%)	待機比率 (%)
低年齢児 (0～2 歳)	618,175 (31.4)	16,446 (67.8)	2.7%
うち 0 歳児	76,436 (3.9)	2,417 (10.0)	3.2%
うち 1～2 歳児	541,739 (27.5)	14,029 (57.8)	2.6%
3 歳以上児	1,348,754 (68.6)	7,799 (32.2)	0.6%
全年齢児計	1,966,929 (100.0)	24,245 (100.0)	1.2%

資料：厚生労働省調べ

（出典）内閣府「年齢区分別待機児童数」『平成 16 年版少子化社会白書』p.125. に加筆。

¹³ 11 時間までは通常の保育時間として扱われる。保育所の開所時間で一番多いのは、平成 11 年には 10 時間～10 時間半（26.3%）であったが、平成 15 年には 11 時間半～12 時間（32.3%）となっている（「第 6 表 公営・私営別にみた保育所の開所時刻・閉所時刻・開所時間別施設数及び構成割合の年次推移」『社会福祉施設等調査報告 平成 15 年 上巻』厚生労働省大臣官房統計情報部, p.45.）

¹⁴ 平成 10 年 4 月 8 日児発第 283 号厚生省児童家庭局長通知、平成 12 年 3 月 29 日児発第 247 号厚生省児童家庭局長通知「特別保育事業の実施について」（平成 16 年 4 月 30 日雇児発第 0430002 号改正現在）によって、延長保育、長時間延長保育、一時保育、乳児保育、障害児保育、休日保育、送迎保育ステーション試行、駅前保育サービス提供施設等設置等、従来の基準を超える柔軟な保育の実施が推進された。

¹⁵ 幼児保育研究会『最新保育資料集』ミネルヴァ書房、などに掲載。

¹⁶ 保育研究所が毎年作成している「県庁所在地・政令市・中核市保育料表」全国保育団体連絡会/保育研究所編『保育白書』草土文化、を参照。

¹⁷ 保育所入所待機児童の定義がこの年より変更され、以下の二つの条件を満たす者は、待機児童数から除くとされた（新定義）。ほかに入所可能な保育所があるが、特定の保育所を希望して待機している場合、認可保育所へ入所希望していても、自治体の単独施策（いわゆる保育室等の認可外施設や保育ママ等）によって、対応している場合。上記の場合も待機児として数える旧定義による数も発表されており、平成 13 年度当初で 35,144 人、平成 15 年度当初で 42,800 人である。（『保育白書 2004』草土文化, p.10.）

¹⁸ 横浜市、大阪市、神戸市、仙台市、川崎市に特に多い。沖縄県も待機児童が多い。

「待機児童ゼロ作戦」に先んじて、「1.57ショック」¹⁹後に策定された「エンゼルプラン」(平成7-11年度)、「新エンゼルプラン」(平成12-16年度)では保育の充実(多様な保育サービス、低年齢児保育、延長保育、一時保育、放課後児童クラブ等の充実)が図られ、保育所定員と在所児童数は、確かに増加している(表7参照)

(表7) 「保育所の在所児数、年齢各歳別」 (10月1日現在) (人)

	総数	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	6歳	7歳～
平成11年	1,865,966	40,000	163,568	241,156	355,765	435,906	428,230	201,275	66
平成12年	1,924,713	40,082	171,415	253,118	366,129	439,066	435,991	218,753	159
平成13年	1,969,426	43,856	181,490	263,685	377,655	448,143	439,251	215,219	127
平成14年	2,023,693	45,132	190,058	274,659	383,737	458,238	448,744	223,099	26
平成15年	2,048,324	43,988	196,730	286,251	388,449	455,079	453,709	224,107	11
増加率 平成11年 度を100	110	110	120	119	109	104	106	111	-

(出典) 厚生労働省大臣官房統計情報部『社会福祉施設等調査報告』平成11-15年より、作成。

その一方で、育児休業制度の普及²⁰に伴い、出産理由の退職が減り、低年齢児(0～2歳)保育の需要が飛躍的に増大した。2001(平成13)年(1月と7月の一時期)に生まれた子ども5万人を追跡調査している厚生労働省「21世紀出生児縦断調査」²¹によれば、出産1年前に有職だった女性は73.8%だが、出産半年後には24.5%²²、子1歳半では29%である。出産を期に3分の2が退職しているが、退職しても復職する者が10%以上いる。表4でも見たとおり、低年齢児の母親の就労は3割近くに達しており、これはそのまま保育需要にはねかえる。現在の出生数(110万人台)で試算すると、2歳児の保育所定員は33万人以上必要になり、保育需要を満たすにはまだまだ十分ではない。

毎年5万人規模で保育所定員増を実現しても、25,000人前後が待機児童である状況に変化はない。保育需要は供給に喚起されていると指摘する声もある。しかし、幼稚園在園児数についても、4、5歳児が漸減する中、3歳児は5年間で5万人以上増加²³しており、幼保ともども、低年齢児の保育需要が増えていることが見て取れる。長期的には、低年齢児の保育需要は3割を超えてさらに上昇すると予想される。待機児童問題が先鋭化している大都市圏は、就労意欲があっても断念せざるを得ず、女性のM字型就労(乳幼児の育児期に離職)傾向が強かった地域である。待機児童対策として保育所定員を増やすと、潜在化していた就労意欲が刺激され、その結果、待機児童は減らないという循環は、今後かなりの間、続くと思われる²⁴。

¹⁹ 1990(平成2)年に合計特殊出生率が1.57となり、丙午生まれを嫌って出生率が低下した1966(昭和41)年の1.58を下回ったことにより、日本の少子化傾向が広く認識されたこと。これにより、「エンゼルプラン」すなわち、「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1994(平成6)年12月、文部、厚生、労働、建設の4大臣合意により策定され、その後の総合的な少子化対策の端緒となった。

²⁰ 1999(平成11)年に57.9%だった女性の育児休業取得率は、2002(平成14)年度には64%となった。「次世代育成支援対策推進法」に基づき、2003(平成15)年3月に政府が決定した「次世代育成支援対策に関する当面の取組方針」では、女性の育児休業取得率80%を目標とする。

²¹ 第1回調査が2003(平成15)年3月に刊行され、以後、毎年調査結果が公表されている。

²² うち育児休業中(予定を含む)は80.2%である。『第1回21世紀出生時縦断調査(平成13年度)』p.30。

²³ 幼児保育研究会『最新保育資料集 2005』ミネルヴァ書房 p.5.;『最新保育資料集 2000』p.6。

²⁴ 平成15年7月16日に公布された改正児童福祉法(次世代育成支援対策推進法の制定による)により、平成16年4月1日における待機児童数が50人以上の市区町村等は平成17年度を始期とする保育計画(待機児童解消計画)を策定することが義務付けられた。「児童福祉法に基づく市町村保育計画等について」(平

3 公立保育所の民営化

待機児解消のための施策として、「少子化対策プラスワン」(2002(平成14)年9月)で掲げられた具体的な施策は、保育所分園の設置、定員の弾力化(定員以上の入所)²⁵、保育所運営主体の規制緩和(社会福祉法人以外のNPO、学校法人、株式会社等に緩和)、児童福祉施設最低基準の緩和(公園などによる園庭の代替、部屋面積基準の引下げ、防火・避難基準の緩和等)、保育所の民営化である。いずれも現在の財政の範囲内で、なるべく多くの保育サービスの供給を行うことを目的とした、規制緩和による解決策である。

最後に掲げられた保育所の民営化が待機児解消の手段となるのは、相対的にコスト高で柔軟性に欠ける公立保育所を民営化することによって自治体の財政負担を減らし、その余力を保育サービスの充実にあてられるからである。認可保育所なら、民営でも国の定める基準に従って運営されるのにもかかわらず、民営(民間)保育所がコスト面で優位となるのは、運営経費の8~9割を占める人件費の差に因る²⁶。

公営保育所と民営保育所の施設数比率²⁷は、1980年に59:41であったが、2003(平成15)年には55:44と民営の比率が上昇している。また、入所児童数では51:49とほぼ同数に並び、民営保育所が定員の弾力化等に積極的に対応したことが見て取れる。

多くの待機児童がいる以上、保育サービス供給を増やすことが最優先であり、迅速で柔軟なニーズへの対応が可能な民営保育所の優位性は、当分揺らがないであろう。しかし、公立保育所として運営されていた施設を民営化する際には、スムーズに移行するための措置が必要である。全体的にコスト削減を最優先し、性急に民営化を進める自治体²⁸が多い現実に危機感を持った保護者の団体「保育園を考える親の会」²⁹は、2003(平成15)年12月「民間委託・民営化に求められる最低条件10か条」を発表し、そこで現実に保育されている子どもへの悪影響を最小限にし、保育サービスの改善につなげるよう、提言している³⁰。

また、最近では児童虐待問題が深刻化しており、児童虐待の早期発見と問題の解決の役割(児童相談所への通告等)を保育所が担うことも期待されている。人件費の削減を進めつつ、虐待問題に関する児童福祉の専門家として、これまで以上の役割を保育士に課することには限界がある。公営であれ、民営であれ、児童福祉施設としての保育所の公共性・専門性を保障できる保育士を育成し、配置するための措置が必要となる。

成15年8月22日雇児発第0822008号)。

²⁵ かつては、年度途中で定員の約10%まで認められていたが、平成10年度から原則約15%まで、平成11年度からは原則約25%の範囲まで認められることとされた。

²⁶ 公営と民営保育所の保育士は、勤続年数や身分(正職員と非常勤や契約職員)、待遇に格差がある。公務員である保育士は勤続年数が長く、また全般的に給与水準が高い。経験豊かな熟練の保育士が多く配置され、保育士の年齢構成が多様となる利点が指摘される一方で、公務労働一般に指摘される硬直的な姿勢が批判される原因にもなる。鈴木尚子「保育分野の規制緩和と改革の行方」『レファレンス』no.639,2004.4,pp.20-23.も参照。

²⁷ 幼児保育研究会「公私別保育所施設数の推移」『最新保育資料集 2005』p.17.

²⁸ 大阪府大東市、高石市、枚方市、横浜市などで、民営化に反対する保護者や保育士関係者が、自治体を提訴する動きも起こった。

²⁹ 1983年設立。『95都市保育力充実度チェック』を2004年12月に刊行するなどの活動を行っている。

³⁰ 10か条の内容は、以下のとおり。1 求められる「質」をそなえること、2 コスト軽減分は保育のために、3 利用者が安心できる説明と意見の聴取を、4 人件費の極端な削減は質の低下につながることを念頭に、5 受託業者の選定は適正に、6 子どもの負担を最小限にする努力を、7 責任の所在を明確に、8 保育園の公共性を維持、9 直営施設の役割を確認し、急激な変化の影響も検証する長期的展望を、10 移行後の情報開示および利用者との対等な関係を促進。(『月刊保育情報』no.329,2004.4,pp.15-19.)

4 認可外保育施設 - 認証保育所、ベビーホテル、企業内保育所、院内保育所 -
認可外保育施設は、未認可保育所や無認可保育所とも呼ばれる。認可を前提とした「未」や「無」に代わって、「外」が使われるのは、「認可」を受けないことによって、多様なサービス供給が可能となる側面もあるためである。各種の公費助成も行われ、2001（平成13）年3月から都道府県には指導監督が、2002（平成14）年10月から事業者には都道府県への届出等が義務付けられ³¹、行政責任が明確化された。

特に待機児童問題が焦眉となっている大都市圏では、「認可」に必要な施設や敷地の広さを確保することは、施設基準が緩和されてなお、非常に困難である³²。そのような現実に対処するため、東京都や横浜市、川崎市、仙台市、浜松市などで、一定の基準を満たす認可外保育所に対する自治体の助成が積極的に図られている³³。

東京都は、事業者経営のA型（0～5歳）と個人経営のB型（0～2歳）という2種類の「認証保育所」制度を2001（平成13）年5月に発足させ、認可保育所に準ずる公費補助と監督を行っている。2005（平成17）年4月1日現在、A型197か所、B型74か所となり³⁴、0歳児保育、長時間保育（基準は13時間）、駅前保育など、大都市特有のニーズに対応している。

認可外保育施設の在所児は18万人以上、そのうち8万人が低年齢児（0～2歳）である（表8参照）。一方、認可保育所の在所児205万人中、低年齢児は62万人となっており、低年齢児の9人に1人は認可外保育所に在籍していることになる。待機児童が多い低年齢児への保育サービス供給を、認可外保育施設で担っていることがわかる。

（表8）認可外保育施設の類型別施設数、在所児数、低年齢児比率

	認可外保育施設			
	総数	事業所内保育施設	ベビーホテル	その他
施設数	6,856	979	1,438	4,439
在所児数（人）	184,499	15,654	33,231	135,614
0-2歳児比率	43.4%	54.6%	57.6%	38.6%

（出典）「認可外保育施設の状況」『地域児童福祉事業等調査報告 平成15年』厚生労働省大臣官房統計情報部、p.21より作成。

保育料は施設によるが、通常は定額である。認可保育所の最高額相当かそれ以上の負担となるケースは珍しくない。低所得世帯や、世帯に入所児童が複数いる場合、利用者が負担する保育料は、認可保育所と比べるとかなりの高額となる。

ベビーホテルとは、（ア）夜8時以降の保育、（イ）宿泊を伴う保育、（ウ）一時預かりのいずれかを常時運営している認可外保育施設で、重点的な指導監督（年1回以上の立入

³¹ 2000年の「スマイルママ大和ルーム」での虐待死、2001年3月の「ちびっこ園池袋西園」での窒息事故等、認可外保育施設での虐待死、職員の少なさや過密保育に起因する死亡事故多発により、認可外保育施設への行政の監督責任が、改めて問われた結果である。「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」平成13年3月29日雇児発第177号、「ベビーホテル問題への積極的な取組について」平成13年3月29日雇児発第178号、「認可外保育施設に対する指導監督について」平成13年6月12日雇児保第20号、「認可外保育施設に対する届出制の導入について」平成14年7月12日雇児保第712001号。

³² 特に、長時間勤務や通勤が不可避である大都市では、「駅前」に保育所があることが望ましいが、「駅前」の土地は特に高価で、施設基準を満たす認可保育所を新たに設置することはまず不可能である。

³³ 横浜市「横浜保育室」1997年発足、川崎市「おなかま保育室」1998年発足、仙台市「せんだい保育室」2002年発足、浜松市「浜松認証保育所」2002年発足。

³⁴ 東京都福祉保健局少子社会対策部子育て支援課「東京都認証保育所制度」
< http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kosodate/kai_hoik.htm >

調査)の対象となっている。ベビーホテルについては、1980年頃にその劣悪な環境が社会問題化し、その結果、認可保育所での夜間保育が実現するに至った経緯がある³⁵。

事業所内(企業内)保育施設は、企業の福利厚生の一環として、古くから整備されている³⁶。1991(平成3)年度には、企業と社会福祉法人との契約により日曜・祝祭日又は深夜における保育サービスを行う「企業委託型保育サービス事業」や、事業所内保育施設の整備費等が、児童手当制度の児童育成事業³⁷の対象となった³⁸。

事業所内保育施設の一つでもある院内(病院内)保育を実施している病院は、全国で2,882施設(病院総数の31.4%)である³⁹。院内保育所は、医療従事者の子どもの保育や病児・病後児対象の病児保育を補助する「病院内保育所運営補助事業」⁴⁰の対象となる。

さらに、最近では保育施設を設置する大学も増えてきている。27年間の歴史を持つ津田塾大学や3年前に付属幼稚園の一室に保育施設を設置したお茶の水女子大学の他、留学生や社会人学生を惹きつける目的で大学自身が経営に乗り出す例もある⁴¹。

5 規制緩和と保育所 - 幼保一元化と総合施設 -

保育に対する規制緩和⁴²については、「少子化対策プラスワン」で掲げられた施策以外にも、指定管理者制度、PFI等が既に導入されている。三位一体改革による保育所運営費の一般財源化⁴³が一部実施され、さらに幼保一元化が検討されている。

教育施設である幼稚園と児童福祉施設である保育所の一元化については、都市部では保育所の待機児童問題が、地方では幼保いずれも定員割れが生じており、効率的運営を求める自治体の要求が高まっている⁴⁴。しかし、産休明けの0歳児でも長時間(8時間以上)を過ごす保育所と、3歳以上の幼児が社会生活の第一歩を踏み出す幼稚園を、足して2で割るような一元化を実施すれば、それぞれのニーズを無視することになる。これまで見てきたように、保育所待機児童問題の核心は低年齢児保育であり、3歳以

35 「夜間保育の実施について」昭和56年7月27日児発第635号

36 「児童福祉の観点に立った指導等の必要性…。事業所内保育施設を運営する事業主に対して必要な指導等を行うこととした」(「事業所内保育施設の指導等について」昭和46年7月1日児発第332号)

37 児童手当制度は、1972(昭和47)年発足の現金給付制度で、現在は0歳から小学校第3学年修了時まで、月額5,000円(第1子、第2子)または10,000円(第3子以降)が、当該児童の保護者85%以上に支給されている(所得制限あり)。財源として、税の他、被用者年金被保険者の報酬に対する拠出金率0.9/1000の拠出金(全額事業主負担)が充てられる(厚生保険特別会計児童手当勘定)。この一部が、児童育成事業として支出されている(1978(昭和53)年以降)。

38 「企業委託型保育サービス事業の実施について」平成3年11月12日児発第946号(各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生省児童家庭局長通知)(改正平成7年4月1日/社援企第54号/児発第365号)

39 「第79表 病院数(重複計上)、院内保育サービス…開設者別」『医療施設(静態・動態)調査・病院報告平成14年』上巻(全国版)、p.256

40 もともとは看護婦確保事業として始まったが、「病院内保育所運営補助事業の実施について」医政第0610001号(平成14年6月10日)によって、対象が拡大し、病児保育も助成対象とすることとなった。

41 早稲田大学が開設済、名古屋大や東北大が開設予定。「大学に保育施設続々」『読売新聞』2005.6.22.

42 鈴木尚子「保育分野の規制緩和と改革の行方」『レファレンス』no.639,2004.4,pp.5-17参照。

43 平成16年度から、公立保育所の運営費が一般財源化された(民間保育所については、従来どおり)。税源移譲が行われたにも係らず、約4割の市町村で公立保育所の運営費予算が削減されたという。詳しくは高木浩子「少子化時代の就学前保育施設のあり方」『総合調査報告書 少子化・高齢化とその対策(調査資料2004-2)』国立国会図書館調査及び立法考査局、2005.2,p.80参照。

44 幼保一元化をめぐる諸問題についても、同上,pp.84-86.参照。

上の幼児を対象としていた幼稚園では、今のままでは対応が困難な面がある⁴⁵。

2004（平成16）年には、文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会と厚生労働省社会保障審議会児童部会が合同で、「総合施設に関する合同の検討会議」を開催し、年末に最終報告⁴⁶を公表した。幼保それぞれの現状を折衷した施設構想で、低年齢児については現状の保育所とほぼ同様、3歳児以上は4時間保育の幼稚園を核として、その前後を保育所と同様な保育を行い、8時間保育を基本としている。

地方では都会ほどの長時間保育のニーズがなく、少子化に対応した保育所と幼稚園の統合再編が求められているため、この施設構想に合致する可能性が高い。1998（平成10）年には「預かり保育」が幼稚園教育要領に明記され、既に7割近い幼稚園が夕方までの保育、長期休業期間中の保育を実施している⁴⁷。幼稚園で満2歳児からの入園が行われている経済特区もあり、幼稚園が低年齢児保育のニーズに対応するための知見が集められているところである。しかし、10時間以上の長時間保育が求められる都市部で、幼稚園を核とした保育を実施するには、工夫が必要との指摘もある。

6 保育料・利用料

現在、認可保育所と認可外保育施設では、保育料負担について格差が生じている。保育サービスが、低所得者やひとり親世帯を典型的な利用者とみなしていた福祉サービスから、普遍的な子育て支援に変貌しつつあることは確かである。保育需要の上昇に、認可保育所だけでは追いつかないため、自治体の認証保育所など認可外保育施設が保育サービスを提供しているのが実態であり、保育料についても再検討が必要であるとの指摘がある。また、総合施設についての最終報告は、保育所保育料や幼稚園利用料の差異（定額利用料で公費助成のある幼稚園、応能負担の認可保育所）を指摘した上で、各総合施設で利用料を設定すべきとしている。

学童保育をめぐる諸問題

1 学童保育の成立の経緯と定義

小学生を対象とする学童保育は、もともとは保育所を卒園した後の小学校低学年の生徒に放課後の生活の場を提供するため、必要に迫られて、各自治体が独自の福祉サービスとして実施してきたものである。1998（平成10）年4月、児童福祉法に「放課後児童健全育成事業」（事業名は「放課後クラブ」⁴⁸）が明記されたことによって、公的な児童福祉事業となった（表9参照）。次世代育成支援対策推進法による児童福祉法改正で、子育て支援事業（子育て家庭全てを対象）の一つとして位置づけられ、次世代育成支援対策推進法等によって市町村・都道府県に策定が義務付けられた「地域行動計画」には、学童保育の整備計画を含めることが求められている。学童保育は、公的福祉としての歴史が浅く、実施していない自治体も少なくないため、今後の充実が望まれる。

⁴⁵ 例えば、保育所必置の調理室が幼保一元化の妨げとなるとの議論もあったが、保育所では0歳児の調乳、1歳過ぎまでの離乳食の用意が不可欠であるため、調理室が必要でないとする保育園は1%にも満たない（日本保育協会『保育及び子育て支援に関する調査研究報告書 平成16年度』p.43.）

⁴⁶ 「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（審議のまとめ）」2004.12.24.

⁴⁷ 幼児保育研究会『最新保育資料集 2005』ミネルヴァ書房,p.15.

⁴⁸ 平成17年度予算は、94.7億円（13,200か所）

(表9) 「学童保育」事業の経緯

1950年代	東京、大阪では、保育園が卒園児を引き続き保育
1966年	文部省「留守家庭児童会補助事業」 発足（1971年校庭開放事業に統合廃止）
1967年	全国学童保育連絡協議会発足 国へ制度確立を求める運動開始
1971年	東京二十三区長会 学童保育を児童館事業の一環に位置づけ
1976年	厚生省「都市児童健全育成事業」 （「児童館」整備までの過渡的事业）
1985年	国の制度化を求める国会請願が初めて両院で採択
1991年	厚生省「放課後児童対策事業」 （「都市児童健全育成事業」から発展）
1998年	児童福祉法に「放課後児童健全育成事業」 （1997年6月改正）
1999年	新エンゼルプラン（平成16年度に11,500か所）
2003年	次世代育成支援対策推進法・児童福祉法改正（2005年4月施行）

(出典) 下浦忠治『学童保育』（岩波ブックレットno.565）岩波書店, 2002.4.等を参考に作成。

2 学童保育の現状と課題

学童保育については、「10歳未満の小学生で、昼間保護者が家庭にいない者に、適切な遊び・生活の場を与える事業」（児童福祉法第6条の2第12項）とされている。全国学童保育連絡協議会の調査によれば、2004（平成16）年5月1日の全国の学童保育数は14,678か所で、最近5年間で4,400か所増えている⁴⁹。

学童保育の運営主体は、ほぼ半数が公営、残りは公社・社会福祉協議会、運営委員会方式、父母会、法人等でそれぞれがほぼ同数である。設置場所は、学校施設内（余裕教室や敷地内専用施設43.41%）、児童館（17.8%）、公的施設・公有地専用施設（15.6%）で8割を占め、民家・アパート（7.6%）、保育所、幼稚園等もある⁵⁰。

学童保育の終了時間は、ほぼ半数が18時で、残りはそれ以前とそれ以降でほぼ二分される。完全週休二日制が実施されたことにより、学校で過ごす時間が減り（年間1,300時間が1,200時間に）、現在は学童保育で過ごす時間のほうが長くなっている（年間1,200時間が1,600時間に）。

学童保育の運営については、実施要綱に公費による補助も規定されている⁵¹。しかし事業の最低基準（施設、内容、指導員）が、保育所などの児童福祉事業と比べて明確でなく、そもそも国の補助単価の前提となる運営費（300万円程度）が実際の運営費の約3分の1にすぎないとも言われている。自治体の補助の基準や水準、利用料なども多岐にわたり、学童保育の運営については、財政基盤の脆弱さが指摘されている⁵²。

指導員についても、専任職員の配置基準はあるものの専門資格がなく、多くの自治体でボランティア的な労働に頼っているのが実情である。そのような中、利用希望児童の増加による待機児問題、40人を超える大規模学童保育の増加など新たな問題が生

⁴⁹ 認可保育所は22,000か所以上、小学校は23,600校。全国学童保育連絡協議会「学童保育数は14,687か所に」 < <http://www2s.biglobe.ne.jp/~Gakudou/2004masukomimuke0706.pdf> >

⁵⁰ 『日本子ども資料年鑑2004』p.301.

⁵¹ 厚生省児童家庭局長通知「放課後児童健全育成事業の実施について」平成10年4月9日児発第294号、厚生省児童家庭局育成環境課長通知「放課後児童健全育成事業の実施について」平成10年4月9日児環第26号

⁵² 的場康子「学童保育の行方は」『Life Design Report』no.158,2004.1,pp.24-26. ; 下浦忠治『学童保育』（岩波ブックレットno.565）岩波書店, 2002.4.等、参照。

じ、事業基盤の脆さが危惧されている。

なお、障害児（養護学校就学児童も含む）受入については、受入人数による補助加算があり、2004(平成16)年度からは障害児対応のボランティア派遣事業が開始された。

3 文部科学省の全児童対策事業との関係

学童保育利用希望児童の増加に対して、定員増加や新設ではなく、文部科学省管轄の全児童対策事業の中に学童保育機能を取り込むことで対処しようとする自治体も、都市部で出始めた。全児童対策事業は、放課後に安全で健全な活動ができるようにとの趣旨の事業であり（表10参照）、子どもの安全確保の面からも注目を集めている。

（表10）学童保育と全児童対策事業の比較

所管官庁(事業名)	事業の内容	根拠法・関連法
厚生労働省「学童保育」 (放課後児童健全育成事業)	学童保育・児童クラブ・育成室などを利用して行う留守家庭を対象とした放課後事業	児童福祉法
文部科学省「全児童対策事業」 (地域子ども教室推進事業)	学校施設を活用して行う小中学全生徒を対象とした放課後・週末活動支援事業	学校教育法ほか

*筆者作成。

全児童を対象とした事業としては、2002(平成14)年度の「子ども放課後・週末活動等支援事業」、2003(平成15)年度の「地域と学校が連携協力した奉仕活動・体験活動推進事業」が実施された。これを引き継ぐ形で、2004(平成16)年度から「子どもの居場所づくり新プラン」(3か年計画)に基き、「地域子ども教室推進事業」が行われている。

学童保育を全児童対策事業に組み込んだ自治体には、世田谷区「BOP」(Base Of Playing:現在は「新BOP」)、川崎市「わくわくプラザ」、品川区「すまいるスクール」、江戸川区「すくすくスクール」等がある。子どもの自由な出入りを想定している全児童対策事業と、固定的な利用児童に安全な生活と遊びの場を提供する学童保育とは、方向性が異なる点があり、各自治体では運営に工夫をこらしている。定期的利用児童の登録や、保護者への連絡手段の確保など、昼間保護者が不在である児童の安全を守るための「学童保育」的な機能が確保されていれば、「学童保育」(放課後児童健全育成事業)としての補助金を受けることは可能である⁵³。

おわりに

今後、仕事と子育ての両立支援策等により、低年齢児を持つ母親の就労率は上昇すると予想される。ひとり親世帯の増加傾向は、今後も続く可能性が高い。保育所入所児童数は、1995(平成7)年以降増加し続けており、保育所の定員増は保育所入所希望者の増加に追いついていない。認可外保育施設は、利用者負担が重い。学童保育も、基盤整備が緒に就いたばかりである。次世代育成支援対策推進法等の少子化対策が功を奏して出生数が上昇に転ずれば、保育所・学童保育の需要はさらに増えるであろう。安心して子育てができる基盤整備を行うために、地域の事情を反映できる規制緩和や公平な財源手当、専門的なマンパワー確保など、今後、さらに検討すべき課題は少なくない。

⁵³ 「全児童を対象とする事業に対する放課後児童健全育成事業の国庫補助の取扱いの基本的考え方」(平成13年3月13日 厚生労働省全国児童福祉主幹課長会議 資料11)