

6. 労働政策としての育児休業制度

これまで育児休業制度は、職業生活と家庭生活の両立としての一定期間だけの休暇という側面ばかりが強調されてきたが、労働政策としての育児休業制度を位置づける国も現れている。

育児休業制度は、一時的に労働供給を減らす効果をもたらす。これによって一時的な雇用を増加させ、失業者対策と連携させようという動きがある。たとえば、ベルギーの *carrerbreak* では、事業主の同意を得て労働者は完全休業の場合は最長 12 ヶ月、短時間勤務では 5 年間を利用できる。このときの休業給付は、事業主が代替要員を雇用した場合に限り、失業保険から給付が支給される仕組みになっている。デンマークでも、育児休業制度を除く長期休暇は、代替要員を雇用することを義務づけており、ジョブローテーション政策と連携して行われている。Madsen (1996) の研究によれば、1994 年第 1 四半期から 1995 年第 3 四半期までの間、71,300 人が休業制度を利用し、63,000 人が代替要員が採用された。その結果、失業者は 383,600 人から 281,400 人にまで減少したという。特に顕著だったのは、看護婦、福祉職で他国から人材確保をしたほどという。

日本でも昨今、失業対策の一環としてワークシェアリング導入の動きがある。どちらかというと、リストラ対策、雇用創出としての役割ばかりが強調される傾向があるが、育児休業制度を 1 年以上の期間を認めるかわりに、代替要員の雇用を義務づけるという方法を 1 つの解決策として提案したい。一見、代替要員の賃金が企業の負担になるという問題点には、先述した代替要員の助成金の拡大、税制上の優遇措置などの対応が有効であろう。

財源の問題としては、現行の雇用保険制度では、失業時の給付水準 (60%) より、育児休業給付 (40%) の方が低い。失業者を減少させることで、雇用不安を解消し、また財政的にも失業給付と育児休業給付の差額分が節減できるという効果をもつ。

また、育児休業の伸長は、先述したように、低年齢児の保育施設の整備コストも節約できる¹⁷。経済的な事情などから早期に復帰しなければならない家庭には特別な配慮が必要であるが、現在の育児休業制度では、子供が満 1 歳になった時点で、もとの職場にフルタイムとして復帰するか、もしくは専業主婦として家庭にとどまるかの二者択一しかない。短時間勤務も取り入

¹⁷ 母親の平均月給を 22 万円とすると、その 40% は 8.8 万円である。1 歳児の保育単価と比較してもきわめて安い。

れ、幅広い選択肢を親に与えることも政策的配慮として必要なのではなからうか。

7 おわりに.

育児休業制度の現状について検討してきたが、以下の点を今後の課題として提言する。

- ① 育児休業制度の対象者は、現在常用雇用者に限定されているが、今後は常用労働者に近い非正規労働者も対象に含める措置が必要である。1つの目安として、社会保険制度における短時間労働者の被用者年金の適用要件などが考えられる。
- ② 休業期間の延長、分割取得、短時間勤務の組み合わせなど、柔軟性を持たせるべきである。また、クォーター制の導入によって、男女共同参画をより実行にうつすことも必要である。
- ③ 育児休業期間中の所得保障として、現行の雇用保険を通じての給付はもともと現実的な選択であろうが、雇用保険加入要件を拡大しない限り、非加入者の育児休業の促進は難しい。児童手当との連携も必須である。
- ④ 代替要員の確保を必須項目にすることで、職場に対する後ろめたさを減退させ、利用促進効果が期待できること、代替要員の雇用を促進して、失業対策にも貢献できるなど、他の労働政策との連携をはかることも必要である。

育児休業制度は、社会保障制度ではたいへん規模の小さい制度である。しかし、子育て支援、仕事と家庭生活のバランスの確保という視点からみた場合、その意義は大きい。政策効果はゆっくりとではあるが、確実に現れるであろう。

【参考文献】

- ・ Blank, R.M. (ed.)(1994) *Social Protection versus Economic Flexibility, Is There a Trade-off?*, National Bureau of Economic Research Series, The University of Chicago Press, Chicago
- ・ Boile, P (2001) "Parental Leave" in Martha Fetherolf Loutfi ed. *Women, Gender, and Work* ILO
- ・ Brocas, A, Cailloux, A and Oget, Virginie (eds)(1990) *Women and Social Security* ILO
- ・ Carlsen, S.(1993) "Men's Utilization of Paternity and Parental Leave Schemes" in Carlsen, S. and Larsen, J.(eds) *The Equality Dilemma: Reconciling Working Life and Family Life, Viewed in an*

- Equality Perspective*, Danish Equal Status Council, Copenhagen, pp.79-90
- ・ European Commission (1998) *Men within family and Work*, European Network on Family and Work, No.2/98
 - ・ European Commission Network on Childcare(1994) "Leave Arrangement for Workers with Children: A review of Leave Arrangement in the Member States of the European Union and Austria, Finland, Norway and Sweden", European Commission, DGV Equal Opportunities Unit, Brussels
 - ・ Gauthier, A.H.(2000) "Public Policies affecting fertility and families in Europe: A Survey of the 15 members states" Commission of the European Communities
 - ・ Haas, Linda (1992) *Equal Parenthood and Social Policy: A Study of Parental Leave in Sweden*, State University of New York Press
 - ・ ILO(1999) *Maternity Protection at Work*
 - ・ Jensen, J.(1993) "Public Childcare in an Equality Perspective" in Carlsen, S. and Larsen, J.(eds) *The Equality Dilemma: Reconciling Working Life and Family Life, Viewed in an Equality Perspective*, Danish Equal Status Council, Copenhagen, pp.103-116
 - ・ Madsen, Kongshoj (1996) "Popular acceptance for Danish Leave-Scheme-but do they work?" in *Nordic Labour Journal* (Copenhagen) No.1 pp.16-20
 - ・ OECD (1995) "Long-term leave for parents in OECD Countries" in *Employment Outlook 1995*
 - ・ OECD (2001) "Balancing Work and Family Life: Helping Parents into Paid Employment" in *Employment Outlook 2001*
 - ・ Postgaard,T, Christoffersen, M,N, and Weise, H (2000) " Parental Leave In Denmark" in P.Moss & F.Deven (eds) *Parental Leave: Progress or Pitfall?* The Hague/Brussels, NIDI/CBGS Publication, Vol.35: pp.25-44
 - ・ Postgaard,T.and Friedberg,T (1998) *Caring for Children and Older people –A Comparison of European Policies and Practices. Social Security in Europe 6*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research
 - ・ 厚生労働省 (2001) 「海外情勢白書」日本労働研究機構
 - ・ 日本労働研究機構 (2000) 「データブック 国際労働比較 2001」日本労働研究機構
 - ・ 古橋エツ子 (1993) 「育児・介護に対する休業保障」社会保障研究所編「女性と社会保障」東京大学出版会
 - ・ 丸山 桂 (1997) 「育児休業制度及び介護休業制度利用にともなう費用分担のあり方」藤田至孝・塩

野谷祐一編「企業内福祉と社会保障」東京大学出版会

- ・ 水島郁子（2001）「育児・介護休業給付」日本社会保障法学会「講座社会保障法 第2巻 所得保障法」法律文化社
- ・ 労働省（1999）「平成11年女性雇用管理基本調査」

表1 育児休業制度の比較

国名	導入年	対象者	請求権行使の要件	休業規定		休業期間	休業の柔軟性		休業のシェアの可否
				最長期間	休業期間		短時間勤務	分割取得	
日本(2002年3月)	1992年	1歳に満たない子を養育する男女労働者(日雇い者、期間を定めて雇用される者を除く)	労使協定で育児休業をすることができない者として定められた労働者に該当しないこと	満1歳(産休含む)	満1歳まで	なし(ただし、早期復帰者のみ専業主主に認められた場合)	No	○	
アメリカ(2000年)	1993年	専業主婦、50人以下の企業の従業員を除く	当該専業主婦に12ヶ月以上の雇用され続けていたこと(非継続も可)。また、過去12ヶ月の労働時間が1250時間以上あること	12週	満1歳まで	Yes(要雇用主の同意)	Yes(要雇用主の同意)	×	
イギリス(1999年)	1999年	女性労働者、被用者	雇用者であること	父母それぞれ13週(別途18週の産休期間がある)ただし、1年につき4週までしか利用できない	満5歳まで(障害児は18歳まで)	No	No	×	
ドイツ(1998年10月)	1986年	男女労働者、実親、養親、継親の子を養育する者	同一雇用主で4週間以上	満3歳(産休の場合は、世話を引き受けた時点からその子が満7歳に達するまでの間の3年間)	満3歳までもしくは満3歳まで(原則1年延長3年まで、延長を2回できる)	Yes(週15-30時間まで 要雇用主同意)	Yes	○(3歳まで)	
フランス(1998年10月)	1985年	制限なし(パートは週16-32時間労働)	同一雇用主で12ヶ月以上	満3歳(産休含む) 病児、障害児の場合は1年延長可)	満3歳までもしくは満3歳まで(原則1年延長3年まで、延長を2回できる)		No	○	
スウェーデン(1998年10月)	1974年	制限なし	過去6ヶ月もしくは過去2年のうち12ヶ月が同一の雇用主であること	450日(産休含まず。親手当が支払われる)	満6歳もしくは義務教育1学年が終了するまで	Yes	Yes	○(1ヶ月を除いて)	
デンマーク(1998年10月)	1992年	分割不能休業：制限なし 分割可能休業：制限なし	常勤のみ。今後柔軟性を持たせる予定 3年以上の雇用または失業期間	10週(産休含まず)	産休に続く	No	No	×	
		制限なし	12ヶ月以上の雇用期間	26週(子どもが1歳以上の場合は13週。雇用者の同意があれば、52週まで延長可能)	満8歳まで	No	Yes	×	
		制限なし	12ヶ月以上の雇用期間	3ヶ月(完全休業)、6ヶ月(half-time leave)	満4歳まで(障害児は8歳)	Yes	Yes	×	
ベルギー(1998年10月)	career break (1985年)	制限なし、雇用主の同意が必要	13ヶ月以上の雇用期間	3ヶ月から12ヶ月の間(完全休業) 6ヶ月から5年(短時間勤務)	各5年間(完全休業、短時間勤務)	Yes(要雇用主の同意)	Yes	×	
オランダ(1998年10月)	1991年	制限なし	12ヶ月以上の雇用期間	3ヶ月(完全休業) 6ヶ月(短時間勤務)	満8歳まで	Yes(ただし、週20時間以上)	No	×	

資料：OECD(1995) "Employment Outlook" 175-176
 日本労働研究機構(2000) 「データブック国際労働比較2001」日本労働研究機構 pp.236-237
 European Commission(1998) "Parental Leave in European Countries"
 人口問題審議会(1999) 「少子化に関連する諸外国の取り組みについて」
 各国政府サイト

表2 育児休業期間中の所得保障

国名	財源	給付水準	休業期間中の社会保険
日本(2002年3月)	雇用保険	休業期間中に従前給与の30%、復職6ヵ月後に10%を一括支給	適用。社会保険料負担は労使ともに免除
アメリカ(2000年)	-	なし	医療給付は休業中も継続
イギリス(1999年)	-	なし(低所得者のみ社会保険給付を支給)	△(職域年金のみ復帰まで凍結)
ドイツ(1998年10月)	一般財源	2歳までDM600(月)。所得上限あり。6ヶ月目までは夫婦の年収DM100,000以下。一人親は年収DM75,000以下。1子追加につきDM4,200ずつ上昇。年収の上限を超えると給付は停止。7ヶ月目以降は、夫婦DM29,400、一人親DM23,700。1子追加につきDM1,200上昇。段階に応じて減額。DM1200につきDM40(月)減額。無税。この他に、5州政府による給付がある。	適用。年金面での優遇措置
フランス(1998年10月)	一般財源	第1子は無給。94年よりparental care benefitが第2子より支給。常勤は460ECU(月)、パートは350ECU(月)	適用。年金の算定基礎となる
スウェーデン(1998年10月)	両親保険	360日は、賃金の80%が支払われる。90日は日額SEK60が支払われる。多子出産の場合はさらに各90日間の延長。1999年で夫婦SEK273,000(日額SEK672)を上限とする。	適用。年金の算定基礎となる。
デンマーク(1998年10月)	分割不能：一般財源	全体業期間(DK2846(週))	適用
	分割可能：失業保険	全体業期間 失業給付の70%の支払い(-900/月) 失業給付の1制度	適用
	一般財源	BF20,000(月)(一般財源)	適用
ベルギー(1998年10月)	失業保険	BF12,000(月・完全休業) 短時間勤務の場合は、時間に応じての給付。ただし、子どもの出生後6年間または第2子のための休業はBF13,000(月)、第3子以降はBF14,000(月) 財源は失業保険	適用
オランダ(1998年10月)	-	産休は有給。育児休業は無給。短時間勤務の公務員、教員は75-100%有給。労使の話し合いで支給する企業はある。	適用

資料：表1に同じ

第2章 学校教育・学童保育

1 学校教育

(1) 法的な位置付けと在学者数の現状

日本の学校教育制度については、学校教育法があり、私立学校については私立学校法がある。

学校教育法による学校の範囲は、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校¹、大学、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園となっている（学校教育法第一条）。

学校は、国、地方公共団体及び私立学校法第三条に規定する学校法人のみが設置することができる（学校教育法第二条）とされ²、学校を設置する場合は、学校の種類に応じ、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従うことが義務付けられている（学校教育法第三条）。

学校教育法第22条および第39条では、保護者が子どもを就学させる義務について定められており、子どもを満6歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満12歳に達した日の属する学年の終わりまでを小学校に、小学校を修了した日の翌日以後における最初の学年の初めから、満15歳に達した日の属する学年の終わりまでを中学校に、保護者は子どもを就学させる義務を負っている³。

¹中等教育学校とは、中等普通教育と高等普通教育並びに専門教育を一貫して施すことを目的にした修業年限6年の学校である。

²なお、学校教育法102条は「私立の盲学校、聾学校、養護学校および幼稚園は、(中略)当分の間、学校法人によって設置されることを要しない」とある。幼稚園については、現在でも宗教学法人立や個人立があるが、これら102条園には学校法人に助成されている経常費補助がなく、教職員がきわめて低い水準の給与体系にあるという指摘がされている。

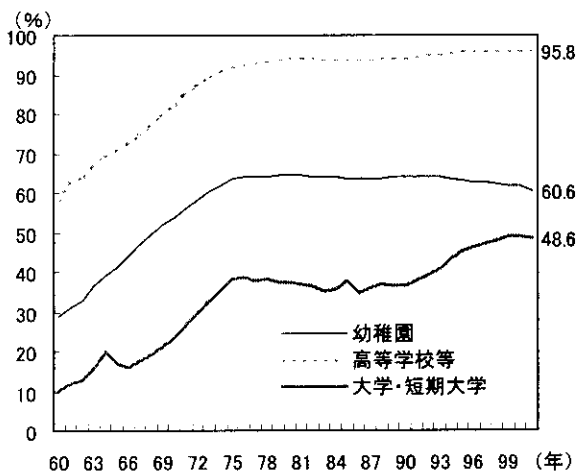
³日本では、このように「就学させる義務」となっているが、例えばデンマークやアイルランドにおいては、義務教育の制度類型として「教育義務」(家庭義務教育)制度が敷かれており、子どもの義務教育を家庭を中心とした私教育の場で行うか、学校で行うかの決定は親に委ねられているという(結城忠「親の教育権と学校教育(1)(2)」教育開発研究所『教職研修』1999年第327・328号所収)。イギリスでも1944年教育法で「すべての義務教育年齢の子どもを持つ親は、子どもを学校に定期的に登校させるか、あるいはその他の方法によって、教育上に特別な配慮を必要とする場合はそれを含めて、子どものそれぞれの年齢、能力、素質に見合った十分な教育を受けさせる義務がある」(36条)と定められており、ホームスクールが広がっているという(リンダ・ドブソン『たのしいホームスクール』現代人文社)。

なお、学校教育法第一条に定める学校のほかに、専修学校（学校教育法第 82 条の 2～11）と各種学校（学校教育法第 83 条）がある。専修学校は、中学校卒業者を対象とした高等専修学校と高校卒業者を対象とした専門学校がある。私立の専修学校は、学校法人でなくても経済的基盤や必要な知識・経験、社会的信望があるという条件を満たせば設置できるが、都道府県知事の認可が必要である。各種学校は、それ以外のもので、学校教育に類する教育を行うものとされ、都道府県知事の所管となっている。平成 12 年の在学者数を見ると、高等学校 417 万人、大学・短大 307 万人に対して、専修学校は 75 万人、各種学校は 22 万人である。

義務教育以外の学校の進学率を見ると、幼稚園では 60.6%、高等学校で 95.8%、大学・短期大学で 48.6%となっている（2001 年）。

また、私立学校の割合を見ると、幼稚園児の 79.1%、大学生の 76.6%が私立学校を利用している。

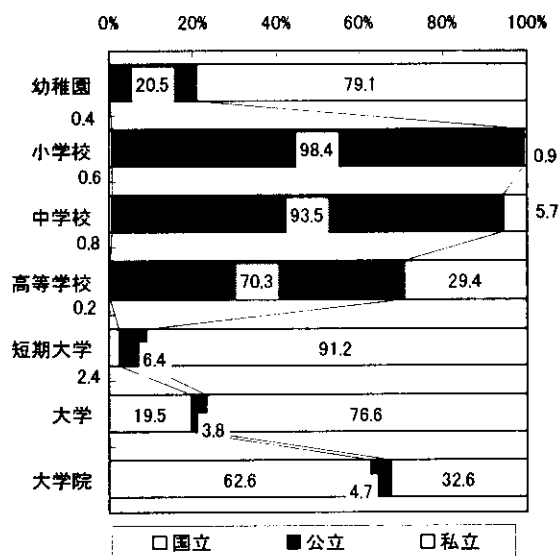
進学率の推移



(注) 幼稚園就園率は小学校第一学年児童数に対する幼稚園修了者の割合。高等学校等には高等専門学校を含み、通信制課程を除く。大学・短期大学は入学者数を3年前の中学校卒業生数で除したもの。

(資料) 文部科学省「学校基本調査」

国公私立別の在学者数



(資料) 文部科学省「学校基本調査」(平成12年)

私立学校は、私立学校法に定める学校法人のみが設置することができる。学校法人とは、私立学校に必要な施設、設備、資金、財産を有することとされ、大学および高等専門学校については文部科学大臣、それ以外は都道府県知事の認可が必要である。また、私立学校の設置にあたっては、私立学校審議会の意見を聞くことになっている。

(2) 公的助成の状況

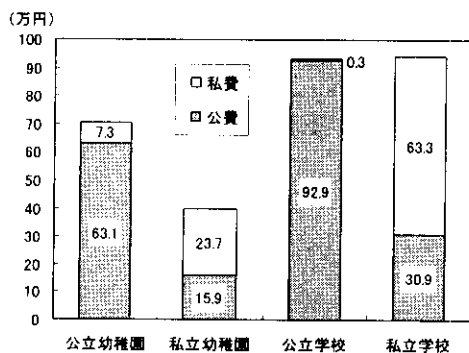
学校教育法第六条では、「学校においては、授業料を徴収することができる。ただし、国立又は公立の小学校及び中学校（中略）における義務教育については、これを徴収することができない。」となっている。

私立学校への助成については、私立学校振興助成法があり、その第四条では「国は、大学又は高等専門学校を設置する学校法人に対し、当該学校における教育又は研究に係る経常的経費について、その二分の一以内を補助することができる」となっている。また、第九条では「都道府県が、その区域内にある小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校、養護学校又は幼稚園を設置する学校法人に対し、当該学校における教育に係る経常的経費について補助する場合には、国は、都道府県に対し、政令で定めるところにより、その一部を補助することができる」となっている。

実際の助成の状況を見ると、公立幼稚園に通う子ども一人当たりが受けている公費は、私立幼稚園に通う子どもの4.0倍、公立学校に通う子ども一人当たりが受けている公費は、私立学校に通う子どもの3.0倍となっている。また、大学への補助金を学生一人あたりで見ると、1999年度に国立大学の学生一人当たりが受けた公費は、私立大学に通う学生の11.4倍となっている。90年度には10.5倍であり、国立大学の授業料が値上げされているものの、学生一人当たりの補助金格差はむしろ拡大している。

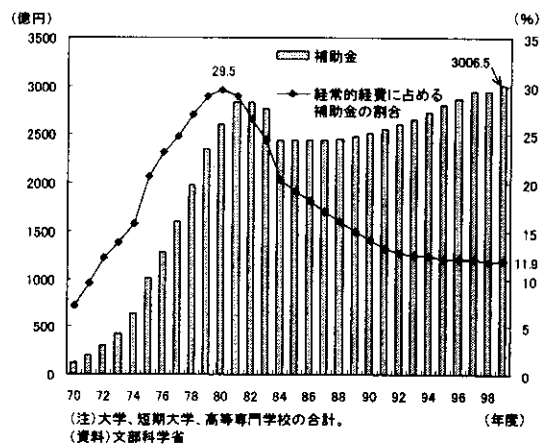
私立大学等への助成については、1980年には経常的経費の29.5%に達したが、その後補助割合は低下を続けており、1999年度では11.9%と低い水準である。保護者が一年間に負担する授業料等は、私立幼稚園で23.7万円、私立学校で63.3万円、私立大学で108.7万円である。これに対して、公立幼稚園は7.3万円、公立学校は0.3万円、国立大学は50.4万円である。

一人当たり年間教育費の内訳



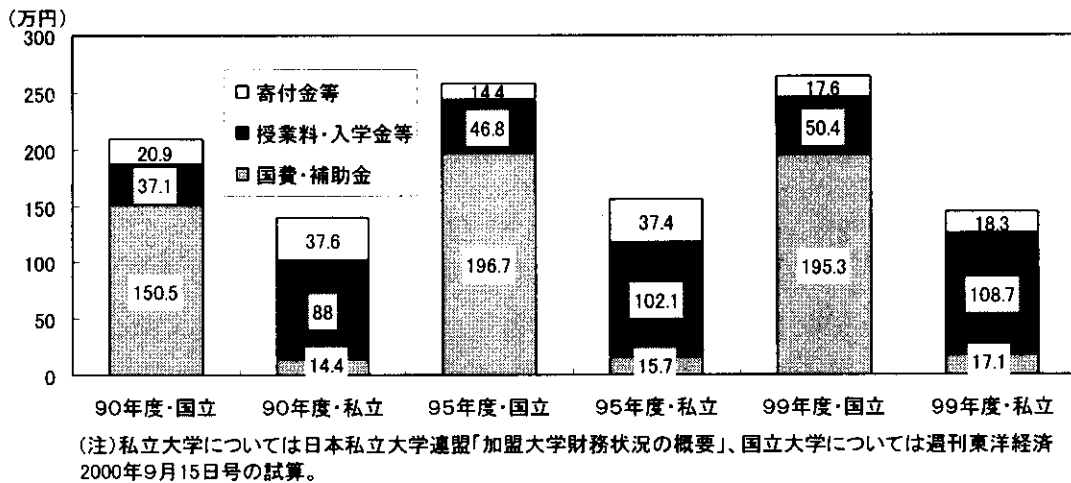
(注) 幼稚園は平成12年、学校(小・中・高等・盲・聾・養護学校)は平成10年の試算値。
(資料) 文部科学省

私立大学等への補助金の推移



(注) 大学、短期大学、高等専門学校の合計。
(資料) 文部科学省

国立・私立別にみた大学生一人当りの補助金額と授業料負担（年額）



2 学童保育

(1) 法的な位置付けと利用の現状

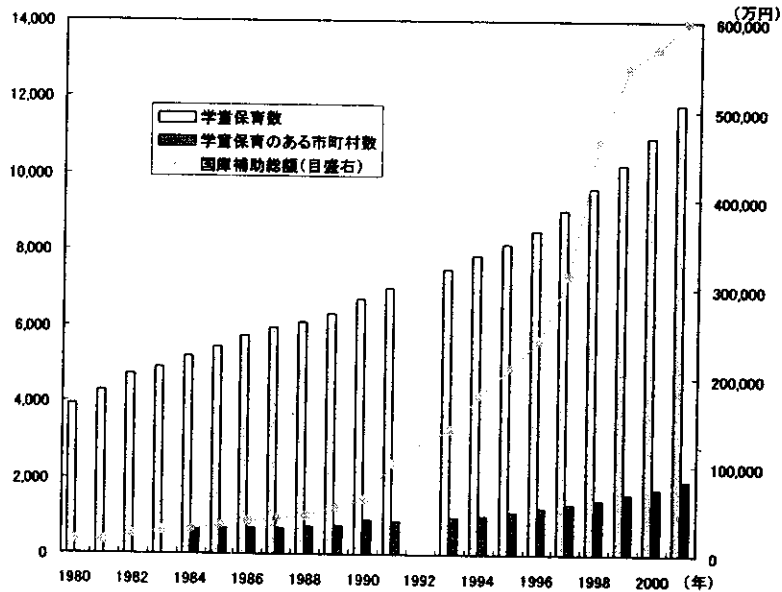
親が働いていて日中家にいない小学生が、放課後や夏休みなどに利用する施設として、学童保育がある。地方自治体によっては、「学童クラブ」「児童クラブ」「留守家庭児童会（室）」「児童育成会（室）」「子どもクラブ」「児童ホーム」「ひまわりクラブ」など呼び名はさまざまだが、国（厚生労働省）は、学童保育を必要とする児童を「放課後児童」、学童保育のことを「放課後児童クラブ」と呼んでいる。

学童保育の施設数は、公営や民間などすべてを含め、2001年5月現在で11,830か所となっている。小学校数は24,106校であり、学童保育設置率は49.1%となっている。

学童保育のある市町村数（1か所でも学童保育がある市町村の数）は1,936市区町村で、学童保育のある市町村割合は59.6%（市96.2%、町56.5%、村25.6%、23区100%）となっている。

学童保育連絡協議会の推計によれば、学童保育を利用している児童数は、93年5月が23.1万人、98年5月が33.4万人となっている。これを小学校1年～3年の児童数に対する割合でみると、93年の5.4%から98年には9.1%に高まっている。

学童保育数と国庫補助額の推移



(注)1980年～83年の市町村数、92年の学童保育数、市町村数は不明。
 (資料)全国学童保育連絡協議会

平成9年6月に児童福祉法（昭和22年法律第164号）が改正され、児童家庭福祉制度が見直され、質の高い子育て支援の制度として再構築が図られた。その中で、児童の健全育成施策の一つとして新たに法制化されたのが、放課後児童健全育成事業であり、平成10年4月1日から施行された。「放課後児童健全育成事業実施要綱」を定め、同4月1日より適用されている。新しい児童福祉法では、学童保育に関して以下のように明記された。

児童福祉法における学童保育に関する条文

(1)第6条の2第6項

この法律で、放課後児童健全育成事業とは、小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童であつて、その保護者が労働等により昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従い、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいう。

(2)第21条の11

市町村は、児童の健全な育成に資するため、第6条の2第6項に規定する児童の放課後児童健全育成事業の利用に関し相談に応じ、及び助言を行い、並びに地域の実情に応じた放課後児童健全育成事業を行うとともに、当該市町村以外の放課後児童健全育成事業を行う者との連携を図る等により、当該児童の放課後児童健全育成事業の利用の促進に努めなければならない。

(3)第34条の7

市町村、社会福祉法人その他の者は、社会福祉事業法の定めるところにより、放課後児童健全育成事業を行うことができる。

(4)第49条

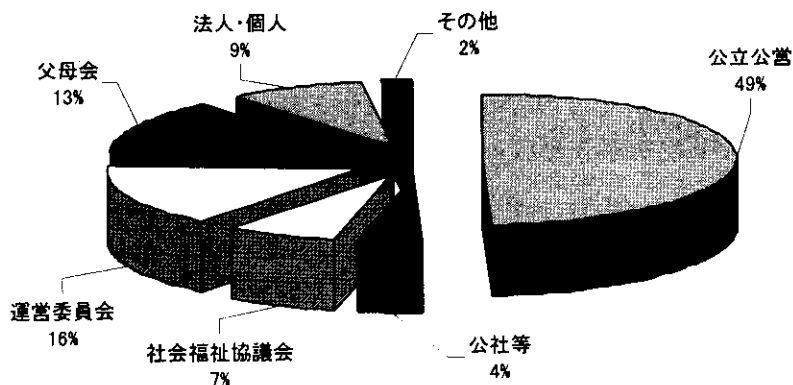
この法律で定めるもののほか、児童居宅生活支援事業及び放課後児童健全育成事業並びに児童福祉施設の職員その他児童福祉施設に関し必要な事項は、命令で定める。

(5)第56条の6の2

児童居宅生活支援事業又は放課後児童健全育成事業を行う者及び児童福祉施設の設置者は、その事業を行い、又はその施設を運営するに当たっては、相互に連携を図りつつ、児童及びその家庭から相談に応ずることその他地域の実情に応じた積極的な支援を行うように努めなければならない。

学童保育の運営主体については、公立公営が約半数を占め、そのほか公社、社会福祉協議会、運営委員会（学校長、自治会長、民生委員などの地域の役職者と父母会の代表などで運営委員会を構成し、行政からの補助金の受け皿となって事業を運営する方式）、父母会、法人・個人などがある。学童保育が法制化されたことに伴って、公営・公社・社協の運営が増える傾向にあり、運営委員会、父母会によるものは減少している。

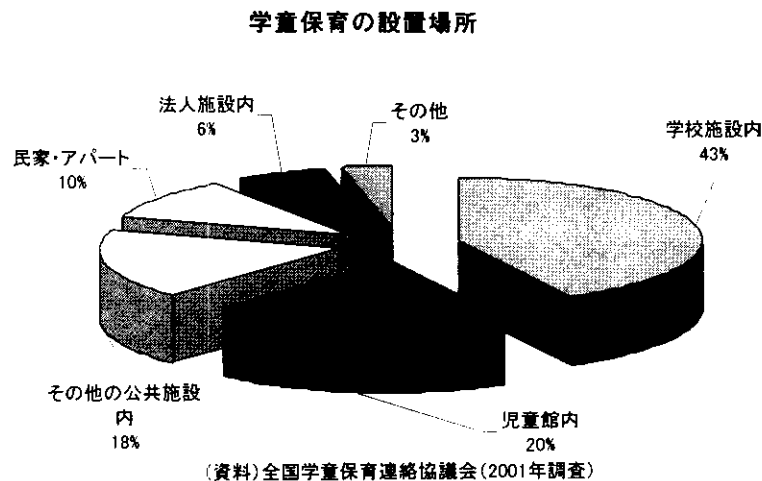
学童保育の運営主体



(資料)全国学童保育連絡協議会(2001年調査)

学童保育の設置場所については、学校や児童館などの公共施設が大半を占めるが、民家・アパートが10%、法人施設内が6%と民間施設も2割弱を占めている。

そのほか、児童福祉法による法制化に伴って、学童保育の所管を教育委員会から児童福祉に変更した自治体が多く、学童保育が教育委員会の所管となっている自治体の割合は、93年の28.6%から98年には17.6%に減少した（全国学童保育連絡協議会調べ）。



(2) 公的助成の状況

放課後児童健全育成事業実施要綱の中で、学童保育の費用について、「国の補助は、市町村（委託を含む。）が本事業を実施するために必要な標準的な経費の2分の1相当額及び都道府県、指定都市、中核市が実施する放課後児童指導員の研修等経費に対して行う」と定められている。学童保育に対する国庫補助総額は59億9千万円（2001年）で、10年前と比べて6倍近くに増えている。

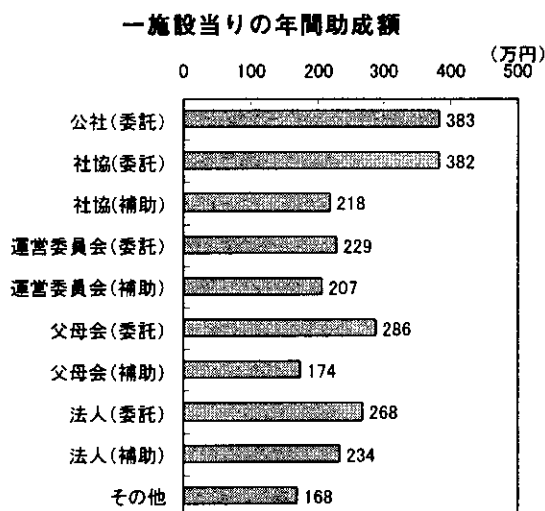
なお、国の補助は「市町村が実施する事業（委託を含む。）のうち、放課後児童が概ね20人以上であって、社会福祉事業法第64条第1項に規定する届出が行われているものに対して都道府県が補助する事業、または指定都市及び中核市が実施する事業（委託を含む。）のうち、同法第2条第3項第2号に規定する第二種社会福祉事業であるもの及び都道府県、指定都市、中核市が実施する放課後児童指導員の研修等事業」と定められており、20人未満の小規模学童保育に対して、国は補助金を出していない。このため、多くの自治体では、小規模学童保育に対する独自の補助を行っている。全国学童保育連絡協議会が学童保育のある自治体を対象に行った調査（1998年）によれば、小規模学童保育への独自の補助を行っていると感じた自治体が48.3%となっている。20人未満の小規模学童保育は、全国に1,234ヶ所あり（1998年調査）、全体の16.0%を占めている。

学童保育のほとんどは公的な補助を受けており、補助を全く受けていない学童保育は全体の1.7%である(2001年調査)。補助を受けていない学童保育の内訳は、父母会運営が61ヶ所、法人・個人運営が137ヶ所となっている。

補助金の額については運営主体によって格差がある。1施設への年間助成額は、公社委託が383万円、社会福祉法人委託が382万円と高いのに対して、父母会補助の場合は174万円⁴と低くなっている。

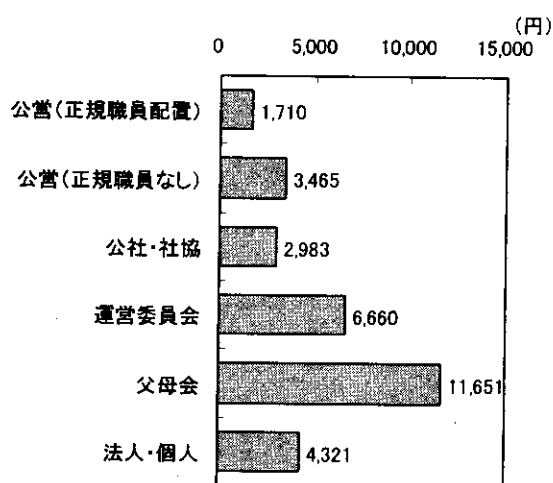
このため、保護者が負担する保育料の平均を運営主体別に見ると、公営(正規職員配置)では月額1,710円であるのに対して、父母会運営では月額11,651円と大きな差がある。なお、公営では保護者負担が全くない施設も1割以上存在する。

学童保育の運営形態別に見た



(資料)全国学童保育連絡協議会(1998年調査)

運営主体別に見た保育料の平均月額



(資料)全国学童保育連絡協議会(1998年調査)

(3) 学校教育・学童保育に関する考察

以下、日本の学校教育および学童保育について、運営主体や公的助成を中心に考察する。

① 学校教育の運営主体と公的助成について

まず学校教育については、私立学校のあり方についていくつかの議論が必要になってくると思われる。教育の多様化が期待されているものの、私立学校はあまり増えていない。

例えば、私立学校の設置については、私立学校審議会の意見が尊重されるが、この私立学校審議会の委員は、私立学校関係者が4分の3以上を占めることが決められている。このルールは、

⁴ 国庫補助は自治体を実施もしくは委託している事業に限られるため、同じ父母会の運営であっても、委託の方が補助よりも助成額が多くなっている。なお、公立公営の一施設への年間助成額については不明。

当初私立学校が国家の管理を避け、独立性を保つためのものであったが、現在では少子化で子どもの数が減る中、私立学校は生徒を奪い合うような状況にあり、私立学校関係者が中心となっている私立学校審議会が、私立学校の新規参入を抑制しているといった批判も出ている。義務教育部分の私立学校について、国が明確な設置基準を打ち出していないことも問題である、との指摘もある（内閣府総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」）。

また、私立学校の参入を妨げている最も大きな障害は、保護者の授業料負担である。景気が低迷する中、子どものいる家庭の経済的余裕がなくなっている。これについては、義務教育は無償という考え方から、オランダやスウェーデンでは私立学校でも授業料をとらない。つまり、私立学校に対しても、公立学校と同じように、補助金が投入されている。公立小中学校の学校選択制の促進が期待されている（内閣府総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」）が、私立学校も含めた学校選択を保障していく方向についても、さらに議論が必要なように思われる。

スウェーデンでは、営利企業立の私立学校も存在し、そこにも公立学校と同じように補助金が出ている。日本でもすでに、営利企業が学校法人をつくって学校教育に参入している事例がいくつかあるが、学校法人の場合は、経営が成り立たなくなった場合に、財産を没収されるなど、ハードルが高いと言われている。認可保育所の運営に営利企業の参入が可能となったことから、学校教育への営利企業の参入についても、今後議論となってくる可能性がある。ただし、スウェーデンでは、保育所運営への営利企業の参入については問題とされていないが、学校教育への営利企業参入を禁止する法案が2001年9月に出ており、今後の動向が注目される。

大学については、国立大学は私立学校と比べて、昔は低所得の家庭の子どもが多かったが、最近では逆に国立大学に裕福な家庭の子どもが多くなっているとの指摘もある。裕福な家庭の子どもに多くの補助金が投入されていることが問題ではないか、という点についても、今後議論になる可能性がある。

（4）学童保育の運営主体と公的助成について

学童保育については、新しい児童福祉法に位置付けられたことにより、学童保育の所管が教育から福祉へと移っているとのことだが、そのことによって学校と学童保育の連携がむしろ後退する可能性についても検討が必要ではないだろうか。たとえば、スウェーデンでは、学童保育も学校庁の所管であり、学校と学童保育のカリキュラムが一つにまとめられている。学童保育と学校の交流によって、子どもにとって一貫した対応が可能となるというメリットがある。スウェーデンでは、就学前のすべての保育サービスも、1996年より所管が厚生省（Ministry of Health and Social

Affairs) から教育省 (Ministry of Education and Science) に移され、就学前の保育サービスも生涯学習の一環として位置付けられている。スウェーデンでは、これまで保育サービスの量的な問題の解決に力が入れられてきたが、ようやく質的な問題に取り組めるようになったとのことである。日本はまだ量的な問題への対応を求められる時期にあるとはいえ、質的な問題、特に学童保育の教育的側面の議論も必要ではないだろうか。

日本の学童保育のもう一つの問題は、運営主体による補助金の格差である。特に、父母会運営の学童保育への助成が少ない傾向が見られた。また、小規模の学童保育が、国の助成対象となっていないことも問題ではないだろうか。

再びスウェーデンの例に触れるが、スウェーデンでは、自治体以外の保育サービスの提供者として、最も多いのが親の組合方式である。これは、親たちが組合を作って保育所を運営するもので、保育者の採用も親たちが行う方式である。そして、この親組合方式の保育所に対しても、公立の保育所同様の補助金が支給されている。

スウェーデンの保育所の親組合方式も、日本の学童保育の父母会方式も、もともとは行政の対応が追いつかないために親たちが自主的に始めたものである。しかし、行政が対応を始めた今でも、スウェーデンの親組合方式は、親たちの意向が反映しやすいなどの理由で、根強い人気がある。日本の保育において、親が主体となる活動（自主保育等）はあまり注目を集めていないが、父母会運営の学童保育に補助金を出していくことで、保育サービスの親組合方式の導入にもつながる可能性がある。大規模なもの、行政がやるものが一番よいという考え方ではなく、小規模なもの、親が主体となるものなど、多様性を維持しつつ助成していく方向で、学童保育を議論してはどうだろうか。

第3章 幼稚園と保育

1 「幼稚園教育」

(1) 幼稚園教育の現状と変遷

①施設数動向

幼稚園ヶ所数は戦後 1965 年の 8,551 から 1985 年の 15,220 と 20 年間に倍増した。これは終戦後 1950 年（昭和 25 年）3,684 から急増して、1965 年 11,199 から 1985 年に 22,899 とやはり倍増してピークを迎え、その後微減していく保育所の増加傾向とほぼ同じである。しかし第三次産業の発達に伴い子供をもつ女性の就労機会が増え、働くために子供を預けなければならない母親が増えて、保育園は女性の労働力確保のためという社会的正当性が付与され急激に増加した。幼稚園の増加開始は 10 年ほどずれている。

これは幼児教育への個人負担が可能になるほど家計の余裕ができてから、つまり経済成長により中流家庭が拡大していったのと一致する。減少も幼稚園は 1985 年（昭和 60 年）から 15 年間で 769 ヶ所減少しているが、保育園は 699 ヶ所の減少にとどまっている。幼稚園の就園児童数は概ね個所数と同様の減少傾向を平成に入っても続けているが、保育園利用者は平成 6 年まで減少していたが、その後増加に転じ上昇を続けている。

幼稚園児童の年齢別推移では、1980 年から 4、5 歳児童は減少傾向だが、3 歳児童は大幅に増大した。平成元年から 12 年までの変化は以下で、各年齢児童に幼稚園児童が占める割合は以下である。

幼稚園児童年齢別推移

	平成元年	平成 6 年	平成 12 年（割合）	年齢児童数就園率（12 年）
3 歳	259,051	326,610	370,242（20.8%）	30.9%
4 歳	816,143	703,245	656,804（37%）	55.7%
5 歳	962,420	822,328	746,367（42%）	60.6%
合計	2,037,614	1,852,183	1,773,683（100%）	

データ資料①①

②経営主体

データ資料②②'

2001年現在、幼稚園の設置者の特徴は国立が49個あること、保育園に比べて公立の割合が少ない。幼稚園の国・公・私立の割合2000年で0.3%・41.0%・58.7%で、減少は国立は1ヶ所増加し、公立が346ヶ所減、私立が424ヶ所減で、経営的対応が早い私立が減少率としても大きい。保育園は平成2年から公立が58.8%、私立が41.2%とほとんど変わらず、幼稚園と公私が逆転している。ここ数年公設民営化と民間委託の動きで公立が減少傾向にある。幼稚園私立の中で一番数が多いのは学校法人立で84.6%を占め、ついで個人立の8%、宗教法人の7.1%、その他の0.2%である。

保育所数と入所者数の公民別

		平成元年	平成6年	平成12年
施設数	公営	13,412	13,225 (-)	12,849 (-)
	民営	9,325	9,301 (-)	9,424 (+)
	合計	22,737	22,526 (-)	22,275 (+)
利用数	公営	974,066	915,182 (-)	973,199 (+)
	民営	771,230	760,695 (-)	871,045 (+)
	合計	1,745,296	1,675,877 (-)	1,844,244 (+)

(2) 幼稚園教育の新しい方向

女性の社会参加と少子化進行への対応として、幼稚園でも子育て支援活動総合推進事業が図られている。平成13年3月文部科学大臣の決定として「幼児教育振興プログラム」(資料③)が5ヶ年計画として策定された。幼児教育がより重要視される時代社会において、家庭と学校が協力して幼児教育の条件整備を推進するというものである。大きな柱は、1) 幼稚園教育活動の充実、2) 幼稚園における子育て支援の充実、3) 幼稚園と小学校・保育園の連携推進。今回の研究テーマとの関連でいくつかの具体的変化をまとめる。

①幼稚園教育活動の充実

*** 3歳児入園の促進「希望するすべての3歳児の就園推進を目標」**

実施は平成12年度の16%の現状から13年度には25%から35%に拡大することを目標としている。そのためには就園奨励費の補助や私学助成の充実など条件整備をかけた。平成13年度には173億2,800百万、平成14年度では190億円の予算を組んで保護者の負担軽減を図っ

ている。

* 幼稚園就園奨励費

保護者の所得状況に応じて経済的負担の軽減を図るとともに、公私間の保護者負担の格差の是正も目的としている。従って公立幼稚園への減免額は少なく、私立幼稚園の保護者への減免額は大きい。保育料と入園料の年間の負担額の総額に対して、所得が高くなると減免額は減少していく。保護者が保育料減免申請を幼稚園を通じて市町村に出し、自治体はその額を補助金として文部科学省から交付税として受ける。保護者は一旦規定の保育料を納めた後、幼稚園を通じて減額申請し、その額を自治体は幼稚園を通じ保護者に給付する。

具体的には第1子を1.0とすると、平成13年に第2子は第1子の0.8、第3子は0.6に減額した。平成14年度には第2子0.7、第3子0.4とするが、最終的には第2子が半額、第3子は0.1となる水準を目標にしている。このような複数の子供への保育料の軽減は、多子家庭へ傾斜した負担軽減である。そのための予算は14年度178億2300万円で13年度より4億9500万円増加している。13年度173億2800万円、12年度169億2700万円で同じ程度増額している。

データ資料④ 就園奨励金 平成13年 ⑤ 同 概要 平成14年度

② 幼稚園における子育て支援の充実

* 預かり保育実施の推進

希望するすべての幼稚園で実施できるように助成を充実させている。平成12年度実施率50%であるが、13年度には60-65%まで増加させる目標。実施園割合は平成5年から2割、9年に3割、12年に5割と加速度的に増加しているが、公立私立では私立が格段に多く、平成12年には7割を超えた。データ資料⑦預かり保育の実施日は週5日が公私とも最も多く半分以上、ついで6日が3割である。終了時間は5時から6時が一番多く4割で、ついで4時から5時が3割、3時から4時が1割といった分布で、公私では私立6時、7時までが圧倒的に多い。

データ資料⑥⑦初等教育資料平成13年

* 預かり保育への助成金

預かり保育助成の増額は平成9年度から始まっているが、平成12年度には6億2,400万円から平成13年度には12億4800万円を組み、平成14年度では18億7200万円が投入される。かなりの予算増額傾向で、推進に力を入れていることがわかる。両立支援でもあり、保育園教育との連携強化にも通じる。曜日によって午前中で終わり半日で帰る園児もあり、働く母親や就職活動や技能訓練に通う母親には必要に応じて短時間から長期間、また臨時に一時保育が利

用できる。

* 預かり保育推進事業

平成 11 年から 2 ヶ年の間、望ましいあり方を検討する調査研究を行っている。各県 1 つの市町村を都道府県の推薦により、地域性や実施計画に応じて文部科学省が決定する。事業は市町村で教育委員会が中心となり学識や教育関係者による保育推進委員会を設け、研究会議で実践調査を行い、報告書は都道府県教育委員会を經由して文部科学省に提出するもの。人件費などかかる経費は文部科学省で予算の範囲で負担する。

モデル事業の報告事例によると実施時間は午後の 2-3 時間と 4 時間以上が半々で、年齢区分はなくして混合で保育している。この事業への加配があるので、預かり保育のため人を採用している園が多い。預かり保育を利用する園児は多い所で半分、少ないところは 1 割以下である。

データ資料⑧ 初等教育資料平成 13 年

「徳島県藍住町の事例」

公立幼稚園のモデル事業園には珍しく預かり保育の利用者が多く、4 園とも 3 割から 5 割に達している。この園では昭和 50 年から特別保育として幼保一元化に併せて完全給食で実施していた。0 歳から 3 歳は保育所で保育し、4、5 歳全員を幼稚園で保育した。当然働いている保育に欠ける園児を特別保育として 5 時半まで預かっていた。

預かり保育利用者 4 園の在籍児のうち 3 割から 5 割で 226 名であった

特別保育料は月額 3,500 円（おやつ代、教材）プラス 4,900 円（給食費）= 8,400 円（実費）

人件費（1 人年額） $2,009,000 \text{ 円} \times 2 \text{ 名} \times 4 \text{ 園} = 16,072,000 \text{ 円}$

時間外手当（1 時間千円） $60,000 \text{（1 園当たり）} \times 12 \text{ か月} \times 4 \text{ 園} = 2,880,000 \text{ 円}$

社会保険料等事業者負担分 $27,2937 \text{ 円} \times 2 \text{ 名} \times 4 \text{ 園} = 2,183,496 \text{ 円}$

一人当たりの預かり保育運営費（全体での特別保育の運営経費を利用児童で割る）

$21,135,496 \text{ 円} \div 226 = 93,520$ 月額 7,993 円

認可保育園の預かり保育（契約していない地域の児童を親の都合で預ける）では 1 日の利用料は 2 千円が多い。半日だが月 8 千円のコストなら、毎日預かってもらえる幼稚園の預かり保育の方が割安感がある。学校法人幼稚園での臨時預かり保育では午後 1 回 500 円から千円、給食費おやつ代込み千円から 2 千円等が多い

* 預かり保育の問題点

通常の幼稚園保育では午前のプログラムに重きをおいており、午後の保育は単なる預かりに