

なのか、はっきりしなければいけないと思うのです。それを簡単に言うと、専門機関としてやろうとしているから、あそこで壁にぶつかってしまうのだと思います。ぶつかって悪いとは言わないのですが、むしろ行政機関論を議論すべきなのではないかと思っているわけです。私は児童相談所の機能として、医者代わりの診断をするのではないというのがあると思います。これは私が言っているだけで、当時から大きな声で言っていたから、違う意見があるのは十分承知しています。その問題は、福祉関係全部にあるような気がします。

○新保助教授 私自身は比較的、河審議官に近い意識は持っているつもりです。

○河審議官 専門性がいろいろ出てきています。だから、専門性をどこに置くのかといったときに、私のような事務職員が片手間でやっているようなのは専門とは呼ばないということです。

○山崎教授 むしろ外に置いたほうが、より発揮できると思います。

○河審議官 子供家庭センターというのはそのような議論をしていたのです。だから、養護の専門だということのだったら、養護の専門の所でやったほうがいいのではないか。なおかつ、そういうスペースを持っていらっしゃることに、期待したいわけです。

○新保助教授 先ほどの母子自立支援員も、必ずしも公務員でなければいけないと申し上げているつもりは全然ないのです。

○河審議官 それは専門というのがどこかで必要なのでしょう。しかし、福祉事務所に置いておくと、結局、アブハチ取らずになってしまうのです。

○新保助教授 確かに上司を見て動かなければいけないのは動きにくいところがあるだろうと思います。

○下夷助教授 知らないことがとても多かったので、大変勉強になりました。最初の中村課長からのご報告で、政策の方向性がはっきりしてきたことがよくわかりました。自立支援という方向性、特に就労支援を中心にというところは、理論的にはとてもすっきりして、理解しやすく、私も賛成の立場です。

ただ、現実を見ると、既に日本の母子家庭は就労率がとても高く、欧米と比較しても際立って高いレベルです。それにもかかわらず、低所得というのが現状です。自立就労支援ということで、現在はかなり雰囲気が変わってきたというお話でしたが、たしかに国レベルでは労働政策と福祉政策が連動する方向になっているかと思うのですが、地方自治体レベルではどうなのか。労働と福祉の分野は分かれたままというところもあって、地方の母子福祉行政の方にお話を伺うと、「労働はちょっと違うので」とよくおっしゃられます。なおかつ、いまの経済状況の中で、母子世帯の母親に対して、とくに地方などでは自立できるような雇用が本当に確保できるのか、疑問に思います。方向としてはとても理解できるのですが、実態という観点から、厚生労働省ではどのぐらいの雇用見通しを持っていらっしゃるのか、少しお尋ねしたいところです。

養育費の問題は、私も関心は持っておりして、島崎副所長からのお話はとても興味深く、

大変参考になりました。とくに、平成9年の改正のときにここまで具体的に話が進んでいたということは、初めて知り、驚きました。このことは、世の中にはほとんど知られていないのではないかと思います。ただ養育費の徴収については、スウェーデンのお話もありましたが、私が以前に調べたアメリカの制度でも、行政コストがとて大きくなくなっていました。ですから、これはよほど気合いを入れてやらないと進まないだろうと思います。アメリカの場合、連邦レベルでは相当な費用負担になっているのですが、それでも政府は強力に進めています。それはたぶん日本とは家族観に違いがあつて、近代家族規範ということになりますが、父親と母親は、「別れても絶対に子供を扶養しなければならない」という強い国民意識に支えられているのだらうと思います。

その点、日本ではどうかというと、夫婦が別れてしまったら、親子も切れるといった考えがまだ強いのではないのでしょうか。これは「家」制度的な扶養意識に根付いたものだと思うのですが、子供は「家」についていて、夫婦が離婚するときには一方の親が家を出て、いったん「家」を出てしまうと、その「家」とは一切の縁がきれて、もう子供とも会うことはできないという、そういう考えが残っているように思います。子供が夫婦の間にあるのではなくて、「家」についていた、という発想から来ているように思います。いずれにしても別れたあとの親子関係は、扶養に限らず面接交渉をするかどうかといったことも含めて、日本の親子関係と、欧米の親子関係では相当異なるような気がします。欧米ではコストをかけてもやはり親を追求して扶養させる、となるわけですが、親子関係の規範の違いを考えますと、日本で欧米式に養育費を強制していくのは現実的にはなかなか難しいと思います。単に行政コストがかかるから難しいという以上に、そこまでの親子観ができてくるのかというところが、私としては少し気になります。

母子福祉政策を実施する上で、母子寡婦団体という団体がとても重要な鍵を握っているところとして、でてきます。渡辺審議官からは団体も少し変わってきたというお話が出たのですが、本当に団体がそこまで成長しているのか、私はやや疑問があります。今回の就労促進の政策も母子寡婦団体を中心に設計されているように思うのですが、果たして母子寡婦団体を使っていくということで、うまくいくのか。もう少し委託先を広げて考えることはなかったのかどうか。たとえば力のあるNPOなども登場しているわけで、これまでどおりに母子寡婦団体を中心に考えるのでいいのか、疑問に思います。

離婚したあとの短期間を重点化するという点についても、理論的には本当にその通りだと思います。5年という期間が妥当かどうかは別としても、離婚からの一定期間に集中的に資源が必要だらうと思います。ただ、離婚の場合は、先ほどDVのお話でもあったとおり、当事者の話を聞くと、離婚の時点で精根尽きて、生きる力を失っている方が多いです。そうすると、離婚したとたんに、いきなりさあこれからリハビリですよ、というのはちょっと難しい部分もあるように思います。仮に5年としても、丸々5年間あるといわけではなくて、離婚直後は活動できない時期もあるだろうといったあたりの配慮が必要かと思えます。当事者の様子を思い浮かべると、ゆっくりさせる、リハビリに向かわせる力をつけ

る期間というのも少し必要かと思えます。

○河審議員 いまのポイントですが、これは円さんが昔から言っているのですが、離婚後ではなくて、離婚前からなのです。だから、いまおっしゃっているエネルギー論です。だから、切迫したときに体制づくり論があるような気がするのです。離婚後にエネルギーを使っているだけではないのだと思うのです。離婚前のほうがエネルギーを使っていると思うのです。

○下夷助教授 そうですね。離婚にこぎつけるまでというところが大きいのだと思えます。

先ほど母子寮の話で、これから住まい論ということで、母子が共に力をつけ合うような所になれないかというのは、本当にそうだと思うのですが、まだまだ社会的には母子に対するスティグマというのが非常に強くて、母子であることを隠して生きている人たちも多くいらっしゃいます。たとえばパートなどに出るときも、「母子世帯の母です」とは言わないで勤めている人も、結構いらっしゃるということです。そうすると、母子世帯を雇ったら補助金を出すという政策などは、活用されようがないわけです。まだまだ社会で母子へのスティグマが多い中で、母子を支えることの難しさを感じます。母子寮も何かうまい形で進められないかと思うのですが、そういうネックになる問題があります。

河審議員からお話のあった協議離婚ですが、子供のいる夫婦の協議離婚を認めるという日本の家族制度はどうかという点は、子供の福祉という観点からはとても大きな問題です。家族法関係者の間でも、そういう議論はあるかと思うのですが、家庭裁判所の実務能力の限界というところで、話が前に進まないのではないかと思います。先ほども少しお話ししたところと関係するのですが、夫婦の問題と親子の問題は本来、分けて解決しなくてはならないはずのところ、現在は夫婦が切れたら親子も一緒に切る、というのが実情です。母親の側も別れたあと一切父親に会わせたくないし、養育費ももらいたくないと思っています。日本の家族観、家族関係はなかなか厄介で、この問題は難しいと痛感させられます。

○渡辺審議員 本当に親子観や子供観という文化の問題、これだって移ろいつつあるのですが、大きく影響しているし、本当に根の深い話だと思います。

これも雑談ですが、スウェーデンに在勤していたとき、ODAも担当していたのです。ODAを担当して、実際に途上国へ行ってやっている人たち、援助の側に行っている白人であるスウェーデンの人たちと話すとき、彼らがいちばん首をかしげてしまうのは何かというと、途上国の多くは熱帯、亜熱帯、(日本もそうなのですが、)親はなくても子は育つのです。どんな貧乏人も、たくさん子供を持っているのです。

ところが、先進国と言われる寒冷地の国々とりわけ北欧の諸国は、子供を持つというのは大変なことなのです。親がいないと子は育たない。同棲もそうなのですが、結婚できるとか子供を持つというのは、我々や途上国の人たちが考えるよりもある意味においてはるかに難事なのです。路上で浮浪児が生きていくことは想像できないような、零下30℃の世界で社会を作っているわけです。

ですから、その人たちが可哀相な被援助国に行って目の前で見せつけられるのは、その

社会特有の根深い暗部というようなものと同居する別の側面、すなわち一銭も金を持っていないような人たちが、子供をたくさん育てているという現実です。その人たちを援助している自分たちは、子供は少ししか作れない、離婚している、養育費はと。援助される側の子供たちがニコニコしている、眼が輝いているわけです。自分たちは家族、子供で悩んでいるわけです。この文化というか、風土のギャップ、誰が援助をしているのか、されているのかわからないギャップに対する悩みを彼らは持っている。それは何とも言いようのないことだと思います。

もう1つ、母子世帯の就労の話ですが、母子団体が楽観できるかどうかは別にして、自分たちの会員を増やしていくためにも、自分たちの会員が本当に職場に進出し、地位を保てるようにサポートしていく団体になってもらいたいと思っておりました。

これは雑談的に前に中村課長にも言ったのですが、これだけ離婚が増えてくると、職場の中で知らないうちに、「彼も離婚した。彼女も離婚した。きっと彼女、子供まだ育てているんだよな」と、つまり、いわゆる福祉の対象としての母子世帯ではなくて、隣の同僚としての母子世帯がたくさん増えてきて、統計的にはそれが母子家庭の就労率をさらに引き上げるといように逆転した、喜んでいいやら、悲しんでいいやらわからない統計数字が、これからどんどん強くなるのではないだろうか。働いている母子世帯というのは、離婚した子供のいる労働者という観点で見たら、どんどん増えてくるのではないか。

福祉政策として、自治体中心に考えていかなければいけない、あるいは司法も関与していかなければいけないような母子世帯に対する政策類型と、やはり随分違いがあるのではないか。だから、本当に統計1つ取ってみても、これからよく注意しないといけないという感じは持っています。

○中村課長 何点か補足させてください。1つは女性の給与の統計から見たときに、児童扶養手当が40年近くずっと続いている理由は、男女の賃金格差が根っこにはあるのかと思います。だんだん解消というか、数値的には上がっていますが、やはりまだまだ6、7割というところが実態ですし、その部分について男女雇用機会均等法の施行、あるいは我が国における女性の労働の考え方、その辺が大きく変化していく中でどのようになっていくか。見通しとしては、共同参画はどんどん進んでいく方向に行くでしょうから、そういう目を見たときに、この児童扶養手当はどういうことになるのか、時々考えているということが1つです。

それから、地方の問題なのですが、労働行政というのは国が直轄で地方都市部局を持って、そこはかなり厚生行政と違った展開になっています。一旦、労働行政は全部、国のものと言って整理をしたのですが、そう簡単にはいなくて、先ほども少し言ったように、職業斡旋のような話は地方もできるように、2、3年のうちに元に戻るといふか、今度は自分たちでもやれるような仕組みになっています。

地域経済のことを考えれば、当然、地方で考えなければいけませんし、今回、次世代法で企業に行動計画などを作ってもらえるのも、もう少し地方公共団体が企業にもの申せるよ

うな仕掛けにしていったほうがいいのか、という気もします。子供の福祉についても、育児休業の話と保育の話を見ればすぐわかりますが、本当にすごい接点がある話なのですが、その辺のつながりを作っていかなければいけないのかということです。

民間の問題なのですが、流れとしては河審議員が言われますように、民間でできることは、できるだけ民間でやらなければいけないし、専門性を蓄えていくのも、そういう方向がいいのかと思っています。いま自立支援施設を県直轄の職員でやるのではなくて、どこかの団体、適当な所に委託できるようにしたら、ということが求められていますが、そういう方向がいいのかと思います。今回、児童相談所の見直しの中でも、朝日新聞上でも少し論争のような形で言われているのですが、児童福祉の専門性について議論になっています。保健師、保育士、学校の先生など、ある程度子供にかかわった経験を積んだことを条件に、逆に教育学、心理学、社会学を習っていても、実務経験を求めていく児童福祉司への途を開き、そういうセットで打ち出そうとしています。

それから、児童相談所長に研修を義務付けることにしました。国会議員の先生から、本当はそういうのでいいのかという声もあるのですが、3年に1回は人事異動があるようですから、この虐待の状況についてきちんと理解していただいて、自分が人の命にかかわる問題に携わっていることについて、よく自覚をしてもらわなければいけないのかという点もあります。どうしても行政機関としての限界、人事としての限界はあるのですが、そういうこともあります。

児童相談所には、弁護士団体や医療機関など、すごく支援者がいるのです。だから、そういうものをもっと活用して、うまくやれることをしたらどうですかというので、今年度の予算でも、市町村のモデル事業は「カリスマ子育て市町村」を作りたいのですが、県のモデル事業も10県ぐらい用意して、そこではカリスマと言っていいかわかりませんが、児童福祉について、県のレベルでうまくやれるようなものを推奨していく仕掛けも作っていったらと思います。地域の中にある資源を最大限使っていくのがいちばんで、行政だけということにいかないし、そのほうがうまくいくのではないかと考えております。

○山崎教授 最後になりましたが、長沼さんお願いします。

○長沼助教授 非常に貴重なお話をありがとうございました。私は専門外なのですが、大学で話していると、学生はとても興味があつていろいろ意見等を言ってくれるのです。児童扶養手当については、島崎副所長からいろいろお話もあつたとおり、離婚も増えているし、「金がないんでしょう」とみんな思っていて、だから改正すると思っています。今日の中村課長のお話にあつたような、子の福祉や自立支援など、学生には全部説明はしているのですが、学生は「要するに金がないんでしょう」と思っています。

○河審議員 長沼さんの問題は金のこと。

○長沼助教授 そこは学生には二枚舌に見えて、年金等なら金がないから制度を改正しなければならぬと正面から言うのに、児童扶養手当ではなぜお題目だけを並べているのか。何か良い学生への説明の仕方があれば教えていただければと思います。

2つ目は、先週、社会福祉の試験があって、民事執行法改正の養育費の履行確保の問題が出たので、みんなパニックになっていたのです。しかしそこはみんな関心はあって、たとえば夫と妻が別れるときのバーゲニングパワーが一定だとすると、養育費を先に取ると、残りの財産分与が少なくなるだけではないかとも考えられます。そうすると、養育費があると、児童扶養手当も切られたり、所得制限がかかったりして、結局、全部合計すると損になるケースもあるのではないかと、私も思う部分はあるのです。そこは私も不勉強かと思うのですが、何かあれば教えていただければと思います。

3番目に細かなことですが、河審議官のおっしゃった協議離婚の話は、下夷先生のおっしゃったとおり、たぶん日本に独特のものだと思います。児童虐待でもそうですが、アメリカなどではジャッジ・イン・パジャマというのですか、夜パジャマ姿でも判事が駆け付けるという制度環境の中で動いている。日本だと有子は裁判離婚にするといえばそれで済むというものではなくて、むしろ大きな問題につながるのかと思っています。

もう1点、河審議官はフランス型の体系をずっと指向していたと信じていたので、今日、ちょっとそれがぐらついたのでショックなのですが、そこはまたいろいろお話を伺えればと思います。

○島崎副所長 お二方のご質問に答える部分と、そうではない部分もあるのですが、まず条文まで作ったことが知られていないというのは、後任者らにかえて迷惑をかけると思って、言っていないだけの話です。扶養義務の履行については、実にいろいろな論点がある。方程式が複雑、なおかつそれは頭の中で、例えば私も「社会正義バカ」ということを言われていたのですが、社会正義バカというのが仮にあったとしても、理念だけで政策は動かない。先ほど言った実務の問題をどうするのかというのは、そういうことも考えていけない。

ところが、もう1つは先ほど言ったように、そもそも何で日本では協議離婚が多いのだろうか。ほかの国ではどうなっているのだろうか。それから、先ほど言ったように、アメリカにしたって、イギリスにしたって、スウェーデンにしたって、めちゃくちゃコストをかけたわけです。コスト倒れに終わったのですが、なぜそこまでそういうことを追求しなければいけないのか。

日本でも国家が家族の問題に対して、本当にどこまでコミットすべきなのか、あるいは、してはいけないのかというようなことを考える1つの素材になると思います。例えば児童扶養手当が、その当時2千何百億だったと思います。単純にそれを1億で割ると、2,500万。うちは4人家族です。そうすると、すべてが母子家庭ではありませんが、年間1万円がそこにトランスファーされている。これは一体どう考えるべきなのか。

もう1つは、離婚するのは子供がいなければ、それぞれのOWNリスクの話なのかもしれないのですが、そこに残された子供に関しては、離婚する以上はどうやって生計を維持し、どう子供を教育するかについて、少なくともそれは義務があるのだろう。もちろん、別れた父親だって養育する義務があるし、母親にも、親権ほしさにということなのかもしれ

れないのですが、子供に対する養育義務はあるわけです。非常に厳しい見方かもしれませんが、極端な強い言い方をすれば、いろいろな取り決めをせずに離婚することは、子どもに対する責任を十分果たしていないという見方だっているのだと思います。その辺は価値観の問題、さらに言うと社会実態の問題、いろいろな問題が絡む。なおかつ、外国との比較材料に十分なる問題なのだという気はします。

○下夷助教授 母性重視のところで、女性が親権を取るようになってきたというのはそうなのです。それは確かにそうなのですが、子供の養育者が父親から母親に代わってきたということと、子供が夫婦のものになってきたというところはまた別で、家制度は確かに壊れたのですが、子供は夫婦のものというところまでは来ていないのだと思います。

○河審議員 私は所有物になったのではないかと思うのです。社会的仕組みとしての家制度から、親の所有物に変わったのではないかと私は思っています。

○下夷助教授 確かに夫婦が一緒にいるときはそうなのですが、もし子供が父と母のものだ。なおかつ、父と母が責任を持つものだということが本当にそうだとすると。

○河審議員 いや、父と母ではなくて、親の所有物で、それは親同士が勝手に決められるという意味なのです。だから、父でも母でもいいので、私は、両方と言っていないのです。親の所有物という位置づけは、家制度論が壊れた結果、親の所有物論に変わったのではないかと、私は考えています。

○下夷助教授 家の子供から親の子供になったということですね。

○河審議員 どちらかひとり親のです。所有権というのは1個しかないから。

○下夷助教授 どちらかと言うときは、一緒に住んでいる親なのです。もう離婚して離れてしまったら、父親だろうが母親だろうが、もう子供にも会えないし、子供との接点はなくなるということなのです。だから、家制度とは違うのですが、一緒に住んでいる人のものだという意味では、ちゃんと夫婦の子供にはなっていないというか。うまく伝えられないのですが、一旦一緒に住んでいなければ、もう親でもない、親子関係が切れてしまうというところは、もともと子供が夫婦の愛の結晶としてできている近代家族的な規範のところまで、ちゃんと行き着いていないという考え方もできるのではないかということなのです。

○河審議員 行き着いていないのか、行き着きすぎてしまったのか。

○下夷助教授 そうですね。単なる個人の所有物化したというところに、超えていってしまっているのかもしれないです。ただ、少なくとも近代家族の夫婦の間のものとはなっていないということで、単に育てている人、または引き取った人のものという辺り。引き取った人のものというところがすごく強いので、それはかつて離婚のとき子供は家についていたということで、父親が引き取ったと言っても、家に残っていたというだけの話なので、子供を残している人のものというところで、家制度的なものなのではないかという話だと言ったのです。家制度自体は壊れているのですが、子供がしっかり親のものにはなっていない。夫婦のもの、近代家族的なものにはなっていない。

○島崎副所長 余計なコメントをしてはいけないのかもしれませんが、平成9年のときも、いまでもそうなのです。少なくとも親権というのは、一体どういう権利なのかといったら、民法で監護権がどうのこうのなど、いろいろな記載があるのですが、はっきり言ってほとんど役に立たない。それはどういう実態とどういう価値観、その価値観というのはあるべき価値観もそうだし、実際どんな意識に基づいているかについてもはっきりしない。具体的にどういう場合には親権が制限されるのか。というわりには、「親権は私がもらった」などという言葉だけが独り歩きしてしまっている。

○河審議員 親権というのは、所有権の通常のを書けばいいのだという感じなのです。

○島崎副所長 いま下夷先生が言ったように、親権を取ると、面接交渉権も認めなくていいのだというような感じで、まさに同居し一緒に暮らすと、おそらく多くのお母さん方はそんな意識なのです。一方で行政をやっている切実な問題としては、まさに虐待など、いったいどういう場合に親権が制限されるのかということについては、実をいうと平成9年のときに虐待のいろいろな通知を、ウナミ君という財務省から来ていた人間が一生懸命直したのです。そのときも、どういう場合にできるのかということについて、裁判所との関係、あるいは法務省の見解もはっきりしない。法学者の見解もはっきりしない。だから、困ってしまっていることはいっぱいあるわけです。

○河審議員 親権とは何かというのは、社会学者の見解もはっきりしない。

○島崎副所長 民法学者も、そのところを突っ込まないというのがあります。むしろ先ほど言ったようなことをケースにして、そもそもそういうのは何なのだ。どんな権利がそこに内包されていて、どういう社会実態に基づいてそういう権利が生まれてくるのかということは、社会学者、民法学者がやらなければいけないことだと思います。

○中村課長 まさに親権の話は、これから虐待防止法の見直しをやっていくときにすごく議論になるのですが、少し時代が変わってきたなというのは、児童買春ポルノ法も前国会に出たのですが廃案になって、また出さなければいけないのです。その目的にも、「児童の権利」という言葉が入ったり、たぶん虐待防止法でもそういう言葉が入ってくる。そういうのがつい何年か前まですごく抵抗があったのですが、一方で親権についての制限をやっていこうというところも、面接交渉という限りにおいては、今回、法律ではないのですが、家事審判規則でも一時保護したら、すぐ駄目というようになってしまいます。その辺は少し政治の世界でも考え方が変わってくるのかと思います。1回落選された先生が今回帰ってきて、「本当にここに『児童の権利』なんて書いていいの」と言って、「先生、世の中が変わって、そういう時代になっていますよ」と。

○河審議員 渡辺審議員も説明されたのですが、子供の権利条約というのは、基本的には親と子の関係を考えている条約なのに、なぜか国が子供にうまい飯を食わせるのが子供の権利条約だと解釈してしまっている。要するに、ある面では、親権とのぶつかり合い問題を日教組系統の学者は全部避けたということだと私は思っているのです。だから、子供の権利条約というのがそんな話になってしまっているのです。あれは本当は、親と子の関係

を社会の中でどう築くかという条約だから、まさにそういう意味での子供の権利なのです。

○中村課長 ただ、今月の28日に、ジュネーブで2回目の対日審査があったのですが、やっている内容は新聞にも出てますが、18歳と16歳で違うだの、教育が非常に過酷だという話で、我々の分野の話はあまり議論にないです。

○島崎副所長 児童福祉法を改正するときに盛んに言われたのは、例えば意見表明権を書けと。だけど、書けというのは構わないのですが、少なくとも法学者は、民法の各種の権限との関係をどう整理するのか。

○河審議官 子供の権利というときに、まさに親権との調整をどうするのだと、その提案は誰もしないのです。それをやらないと、親権論は本当に進まないという感じがありますね。

○山崎教授 今日は本当に盛り沢山のお話を伺い、今後の勉強の材料もたくさんいただいたような気がいたします。どうもありがとうございました。

第5回「児童と社会保障研究会」議事録

保育制度改革への着手～利用しやすい保育所を目指して

- 柴田 雅人 (内閣官房審議官)  
福本 浩樹 (内閣官房内閣審議官)  
河 幹夫 (厚生労働省北海道厚生局長)  
島崎 謙治 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)  
下夷 美幸 (法政大学社会学部助教授)  
新保 幸男 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部助教授)  
山崎 泰彦 (神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部教授)

日時 平成16年10月16日 (土)

○山崎教授（司会） 去年、児童手当を中心に証言をいただいたのですが、今年は今回と来月の2回で「保育制度改革について」をテーマに、当時の担当課長、課長補佐にお話を伺うことにしております。柴田さんが保育問題検討会の事務局をされて、随分ご苦労されたわけですね。時間が経ってみると、次第に動いているというのが今の状況だと思います。そのトップランナーを走られた柴田さんに、本日は当時の状況についてお伺いしたいと思います。それでは、よろしくお願いします。

○柴田総務官 私には平成5年の6月末か7月に保育課長（母子福祉課長）を命じられました。そのときの課題が保育制度をどうするかということでした。

これには経緯がありました。前年に保育制度改革案を検討していたのです。その動機は必ずしもよく分からないところがありますが、措置制度を残しながら、費用負担の変更をしよう。費用負担の変更というのは、まさに今度の三位一体の改革でやったのと同じように、公立保育所の人件費だけだったかと思いますが、それを一般財源化するという案を検討していましたが、最終的には自治省や自治労の反対があつて潰れてしまったのです。

当時の大蔵省には、本当に困っている人に対して公費を負担するのではなく、ある程度働いて収入がある人に対して、どうして公費を負担しなければいけないのかという発想があつたと思います。

そういう中で国費を少しでも削減できないかという課題がありました。ただ、国費を減らすにしても、ただ減らすだけでは意味がないので、それを少し民間保育所の充実などに使おうというのが、私が着任する前の年の大ざっぱな状況だったのではないかと考えています。

いま申し上げた要素は、国費を減らし、投入先を重点化する。国費を減らして地方負担するわけですから、それを交付税で裏打ちするという話があつたのだらうと思いますが、結局はうまくいかなかったのです。その後始末というか、次につなげるという意味で保育問題検討会が、この本の16頁に出ているような方をすでに選んでおり、あとはそれを運営するだけになつていたという状況でした。前年の案は自治省、自治体、自治労にかなり反対をされた案でしたので、それをそのまま出すわけにはいかない。ほとんど保育制度も知らなかったし、どうしようと、着任してから2、3カ月間は思い悩みました。思い悩んだときに、制度を改革するときというのは、どういう視点でやるのだらうかということを考えました。制度が何のためにあるのかというと、使う子どもやその親御さんのためにあるわけですから、そういう立場から見て、いまの制度がどうなのだらうか。そこに戻って組立て直してみようということで頭の整理を試みたわけですね。今の制度は措置制度ですが、それを見直すに当たっても、措置制度がどういう背景で、どういう理由でできたのかをしっかりと押さえた上で、今日の状況に照らして措置制度が有効に機能しているかどうかという切り口で報告書をまとめたわけですね。

その内容は措置制度をやめて、直接利用契約で入所できるような施設にしよう。入所の形態に関していえばある意味では介護保険のような発想だと思います。利用料は一律フラットとするが、所得の低い方がおられるから、そういう方については保育料も段階的にしようという案を提案したわけですね。これに対しては、結論から言うと、自治省、自治体、自治労一体となつて反対し、具体化しませんでした。

反対側の論拠は、自治労から言いますと、当時は6割が公立の保育所で、職員も6割ぐらいで、その方々はみんな市町村の職員でした。自治労の組合員は何十万人もいたと思いますが、その約1割が保育所の保母という状況もあって、自治労としては、自分たちの職場が利用契約化されることによって、効率化の方向に働くかもしれないということが、彼らの根本的な心配だったと思いますが、公的責任の放棄につながるではないか、利用者が困るではないか、という理由を前面に打ち出して反対したのです。

自治体は、一般財源化するなら、市町村の措置義務は外してくれという主張でした。

もう一つは、契約化すれば措置の対象は、かなり外れるわけですが、公費を入れる根拠が、今度は負担金から補助金になる。補助金になると、行く行くは法律に規定しないで予算補助に変えて、そのうちに全部国が手を引いてしまうのではないかというのが反対論の大きな論拠でした。

自治省も、自治体や自治労と同調し、結局、具体化しませんでした。

提案したときの、利用しやすい保育所という理念は決して間違っていたとは思わないのですが、検討が足りなかったことが2あります。1つは、財源問題をちゃんと考えていなかったということだと思います。利用契約化すれば、おそらくニーズが掘り起こされて、どんどん拡大されることは間違いないと思います。ニーズが拡大して、場合によっては利用者が増えてきたときに、その費用をどうやって賄うかは、基本的には相変わらず従来の公費負担の考え方でやっていこうということですから、利用契約化した途端に利用が増える。それが公費負担の拡大につながって、みんながアップアップするということになっていたというので、費用の賄い方について議論が足りなかったかなというのが1つです。利用契約化するということは、金の面でどう賄うかをしっかり議論しなければ、絵に描いた餅になってしまうというのが、今から思う反省の1つです。

もう一つは、措置制度というのは、優先順位を付けて入所させるということで、ある意味ではサービスの配給制みたいなところがあるわけです。サービスの配給制はニーズに対してサービスがまだ十分ではないときに有効に機能します。特に都会部、低年齢児、乳児などではサービスが十分ではないところがあります。サービスを十分展開しないで利用契約と言っても、ここもまた絵に描いた餅になってしまうということで、福本さんにあとで説明してもらおうと思いますが、保育サービスの整備計画を作らなければいけないと思いました。当時、消費税率の引上げなどのいろいろな要素もあったと思いますが、こういうことで「緊急保育対策5カ年計画」につながり、今や「待機児童ゼロ作戦」が、総理の演説に盛り込まれるようになりました。

反省としては、財源の賄い方についての検討が不十分であり、あとはサービス量の確保も不十分ということが挙げられますが、介護保険制度創設の際の議論と問題は共通していると思います。

あとは改革の検討を行っている最中に、これは何とかやらなければいけないと思ったのがいくつかあります。1つは先ほどの問題意識ともかかわるのですが、投入した公費が本当に活きているのか、すごく疑問がありました。例えば当時、東京のある区では乳児保育に1人1カ月に60万円の単価を払っていたのです。赤ちゃん1人1カ月分の乳児保育の単価が60万円で、国は14万円だったと思いますから、約4倍の費用をかけていたのです。東京都はいろいろ特殊事情もあったと思いますが、そ

んなにお金をかけるのなら、例えば1カ月に1人20万円ずつ渡せば、3人の赤ちゃんを家庭で見ることができるといふこともあるかもしれないと思って、投入しているお金が有効に使われているのかと、当時は随分問題意識として感じました。

保育所の保母がいつも言うのは、最低基準をもっと充実すべきという話でした。2人よりは3人のほうがいいし、3人よりは4人のほうがいいということです。例えば、乳児保育でも3対1の基準でしたが、火事の際は右手と左手に赤ちゃんを抱っこして、もう一人はおんぶしてやっつと逃げるといふことで、そんなことで十分であるはずがないではないか、という議論がありました。3対1や6対1という基準がどういう根拠で決められているのか。昔は保母さんの勤務状況をストップウォッチで時間を計りながら積みあげたようですが、必ずしも根拠がよく分からず、必要な配置を行うための根拠というか物差しがないのが悩みの種でした。

もう一つは、契約制を導入するとすると、契約するからには利用者がある程度このサービスは安心だということが前提でなければいけないわけです。社会福祉施設の考え方は、最低基準というある意味で下支えという基準がある。乱暴に言うと、社会福祉法人が経営する施設は、そのような基準に合っている。だから、そういう施設は利用しても大丈夫なのだという事だったと思います。将来にわたって利用契約化をしていくとなると、利用者の判断というか、サービスの質の評価がどうしても必要なのではないかと思ったわけです。これは早速着手しようということで、石井哲夫先生にお願いして、いきなり客観的な第三者評価の基準は作れないだろうから、自主点検リストというか、自主的にサービスの点検をする目の付け所を整理してもらい、そこからスタートしました。平成6年か7年になってからかもしれませんが、第1回目の冊子はできたと思います。私は人のサービスを評価するのはそう簡単ではないと思いますが、何かしら手を付けて70点でも60点でもいいですから評価の着眼点を作っておけば、あとはそれを直していけばいいと考えておりました。

もう1つは、もう少し大きな話になるかもしれませんが、保育に関する研究や教育に関することです。

保母養成所協議会があったのですが、あえて議論を吹きかけました。例えば、「いい保育というのは、どのようなものか」と保母養成所の先生方や大学で研究されている方に問うたこともあります。

保育に関しては、総合的というか学際的な科学的下支えがないといけないのではないかと、そのとき随分思いました。

それとの関連ですが、当時、乳児保育がだいたい言われ、一方で3歳児神話みたいなものがあって、3歳まで科学的には親のそばに置いておくのがいいというのもありましたが、何が正しいのか。一説によると、ソ連の子どもは、みんな社会の共通の財産だという考え方に対抗するために、3歳児神話が出てきたのだという話も聞いたことがあります。どこまで科学的で、どこまで根拠があるのかよく分からない。その辺をある程度学際的に研究して根拠をきちんと整理すれば、例えば育児休業や児童手当と、例えば0～3歳の政策のプライオリティーみたいなものが、もう少し付けられるかもしれません。付けなくてもいいのかもしれませんが、科学的にみて仮に3歳までは親のそばに置いておいたほうがいいのかというのなら、できるだけそういう政策を1番目に打つ。必ずしも家で育児できる人ば

かりではないのですから、その次は保育を考えるという政策のプライオリティーを考える。特に「エンゼル・プラン」を作るときには大体政策は並べてありますが、どういう思想で総合的に政策を展開するのか、子どもの分野はあまり科学的な裏打ちがないという感じがしました。

子どもについて医学も含めてトータルで考える研究は、国家はプロジェクトとしてやってもいいのではないかと思っています。

保育所というのは、当時は2万いくらかあったと思います。郵便局ではありませんが、津々浦々にあるという社会的な財産でもあるし、保母も沢山の人数がいますから、保育だけではなく、それ以外にも活用することを考えたほうがいいのではないかと思います。

まず人的な話については、保母の中にも自然と親との間でケースワークのようなことをやっている主任保母もいるのです。現実には子育て支援センターを作ったのですから、保育所に来る子どもだけではなく、地域の子育てなどに、そういう人たちをもっと活用する。さらに進んで、いま非常に子育てに悩んでいる親もいるようですから、もっと幅広く活用してみるのもいいのではないかという感じがしました。そういう人たちのために、場合によっては主任保母が社会福祉士の資格を取れるコースを作ることも考えてもいいのではないかと思います。人事異動で途中で手ばなす事になりました。

障害児保育などもそうですが、障害児を持つお母さんは、わが子を健常児と同じ所に通わせたいというのが望みだと思います。障害児だけを対象とした施設で処遇するのは効率的かもしれませんが、仮にそういう施設をある程度作ったとしても、津々浦々というわけにはいきません。障害児は公立の保育所を中心に結構利用していましたが、障害児の就学前の育ちを支援するという意味で、保育所をもっと障害児のために使ったらいいいのではないかと思います。障害児保育の基準を緩めることにも取り組みました。

話がとりとめなくなりましたが、福本君がそのあとの話をしてくれますので、繰り返しになりますが、利用契約化するというのは、財源の話きちんと考えなければならないという点と、必要なサービス量の確保をある程度合わせて提示しないと理解が得られないということです。

これは社会福祉の場ではどこでも共通だと思いますが、サービスの評価みたいな仕組みをきちんと考えたほうが理解を得やすいのではないかと思います。もうひとつの反省です。

○山崎教授 では、福本参事官お願いいたします。

○福本参事官 私が児童家庭局の母子福祉課（保育課）におりましたのは、平成6年4月から平成8年7月です。課長補佐でしたが、私の上司である課長は、その2年余りのうち、前半の1年余りは柴田課長で、後半の1年は福井課長ということになります。

保育行政の大きな流れの中では、柴田課長の後半1年ですので、まさに保育問題検討会から引き続く保育所制度改革がうまくいかなかった後の時期でした。そのあと保育課に行き、福井課長の後半の1年は、児童福祉法の改正で保育の制度改革をしているわけです。私がいた期間は保育所制度改革がうまくいかず、2年置いて児童福祉法の改正につながる、そのちょうど間ということになります。

外から見える成果として保育の行政の変化があったのは、その2年間に「エンゼル・プラン」「緊急保育対策等5カ年事業」の初代の計画が出来上がった時期になります。総じて私がいた時期は、制

度をいずれ変えるということを考えたときに、まずサービス量の拡充に着手しなければならないと考え、それを実行に移したときでした。制度改革ということを考えたときに、そのための実験的な、あるいはデータ集めをする時期でもあっただろうと思います。制度改革の地ならしの期間だったと言えるかもしれません。

保育所制度改革がうまくいかなかった反省点については、柴田総務官が述べられましたが、私はちょうどその時期は自治体に出ており、秋田市役所で福祉保健の部署の管理者をしていましたから、現場から保育所制度改革の動きを見ていたわけです。

帰ってきたのは平成6年4月ですが、制度改革のそのときの流れを外から見ていると、まずは国の財源対策という話があって、財政対策だけでは駄目だということで、措置という制度の改革にチャレンジしました。

外からどう見えたかを申し上げますと、措置制度の改革に関しては、あの当時の厚生省は、措置制度から利用者契約制度に変える、というキャッチフレーズでしたし、量から質の時代になったと言っていたと思います。保育所は足りた、量から質の制度に変えるのだと。あるいはどこの保育所に入るかを自治体が選別するのではなく、利用者が自ら選べるような制度に直すのだという話だったと思います。

実際にそういうことで国の制度改革は語られていましたし、プレスでもそういう形で国の制度改革の理念は語られていましたが、そこに併せて報道されているのは、現場では何が起こっているかということで、結局保育所がある意味で足りない、待機児童がいっぱいいるということが書かれていたのです。

これはよく覚えています。制度改革がまさに最終側面に差し加かろうとするときに、そういう記事を私は現場で見ました。国のほうは、保育所は足りたので、質の時代になると言っていると言っているが、記者が解説的に書いたのは、横浜市では1,000人の待機がある、これが解消できるのかどうかという話でした。語られている制度改革の理念と、国民のニーズにはギャップがあると見えました。

選べる、あるいは利用者契約制度にすれば、さらにニーズが増えるかもしれないにもかかわらず、プランが示されていない。それと同時に、ある意味でまだ足りないのなら、なお措置制度であるべきかもしれません。措置制度は、入所者の優先づけをする割当ての制度である。供給制約がかかり、かつ自由価格制ではありませんから、経済的なメカニズムが働かない中で採る策としての配給制度で、なお足りないのなら、その制度であるべきかもしれないと思えたのです。そのような中で「保育課に帰れ」ということになりました。何をするかと考えたときに、まずは量の拡大を考えていかなければいけないのではないかと思います。

当時、老人福祉はどういう動きをしていたかといえば、国全体の行政の中では、「ゴールドプラン」は、すでにできており、ゴールドプランの実行が進んでいて、その量的な見直しに差し加かっていたと思います。片や、制度という点でいえば、介護保険制度を作る動きが出始めたころで、厚生省に専門的な本部が立ち上がったのが平成6年の年明けぐらいではなかったかと思えます。

国全体の動きでいえば、平成6年の年明けに、福祉の分野も含めて、細川政権の下で、国民福祉税

の構想が打ち出され、国民福祉税という名の下に、消費税の税率を引き上げていく。それと同時に、福祉という名前の裏打ちとしての財源を注ぎ込んでいき、それに合わせて厚生省、あるいは政府全体として福祉ビジョンを打ち出した時期でした。国民福祉税は一夜にして崩れ、厚生省で作った福祉ビジョンだけが残ったのです。

厚生省の老人福祉の部局では、国民福祉税という構想自体は潰れ、細川政権はその後、交代したけれども、消費税率の引上げをにらんだ動きは、さらに続いていくという考えの下に、福祉ビジョンの中の老人福祉部門は進めていくという地道な作業を続けていたと思います。

結果として消費税率の引上げは、平成6年の秋に村山総理の下で決断されていますが、それまでの間、厚生省は老人福祉について、量的な拡充を一生懸命訴えるというスタンスでした。そこに保育部門もついていったらどうかと考えたのです。

私は平成6年4月に帰ってきて、しばらく保育課で省内全体の状況を見て、柴田課長に「量の拡大をやったらどうか」と申し上げました。ぜひ、「これを柴田課長の2年目の仕事としてやりませんか」と申し上げたと思います。

その直前まで保育所は足りたという話をしていたわけですから、児童家庭局全体はとてもそんな雰囲気ではありませんでしたが、引っ張っていき、老人福祉の分野にくっつくコバンザメなどと言われました。結果的にはエンゼル・プランや保育対策5カ年事業が出来上がったということになります。

その間、いろいろな準備をするという意味では、保育5カ年事業を作るための準備でもありましたが、まずはニーズがどのぐらいあるのかを把握する意味で、例えば、待機児童数調査をやりました、いまは「待機児童ゼロ作戦」5万人増計画という話になっているデータベースとしては、毎年1回厚生省で調べる待機児童数が使われていますが、それまではありませんでしたし、私と柴田課長のときに初めてその調査をやったのです。局内には非常に消極的な声があり、「そういうものを調査すると、後々どうするのか」という話が聞こえてきていましたが、そこがないと始まらないのではないかと気がしました。

厚生省が保育所は足りているという話をしているときのデータは、定員の充足率でしたが、定員の充足率というのは、全国トータルの百何万の定員に対してどのぐらいの入所者があるかという数でした。私が秋田市役所にいたときは公立の保育所もあり、現場の保母の管理もする立場でした。定員というのは、ある意味では空定員なのです。保母の実員の裏打ちがない場合は、現実にはプラスアルファで入れるのかという話になれば、特に低年齢児を受け持つクラスの保母の数は足りておらず、定員自体も見かけの定員だったのです。特に保育ニーズが拡大しつつあった自治体にとっては、それが現実だったと思います。ですから、マクロの定員充足率だけを用いても、現実の姿は見えてこないのです。待機児童数の調査をやるべきだと思い、調査をしました。

緊急保育5カ年事業は、量的な数字の計画が前面に出ましたが、いずれ制度改革をすれば、質的な転換を図るということを考えたときに、公費の入れ方についてどうするか。マクロの面で、制度全体として財源調達をどうするかという話もありますが、個々の保育所にどういう形でマイクロで金を入れていくのか。それぞれの保育所が財源をどう調達するのかということも、制度改革の中では考

えるべきだろうし、考えなければいけないのではないかと思います、それぞれの保育所の経営状況なり、保母の数なり、現実の自治体が決めている保育料がどうなっているかについても調べ、考えておかなければいけないだろうと思いました。

保母の加配に関しては、自治体の超過負担が非常に大きかったのですが、そのいちばんの親玉になっているのは東京都の単独事業であり、それが全国に波及しているということですので、美濃部都政下でやった東京都の保育拡充の中での保母の加配事業を調べ、東京都の保育担当課長との勉強会みたいなものも、柴田課長と一緒に始めました。

保育料の調査も、国のほうは精算基準としての措置費を配っていますから、国のほうは、国の基準で定めた保育料としてしかデータは持っていませんので、自治体は保育料をどのぐらいの水準で取っているのか。これも自治体にいた私の経験からはギャップがあります。そのギャップというのは、自治体によってだいぶ違うわけです。秋田市などは議会でも、どこと比べて高い、安いという議論が出るわけです。秋田市は盛岡に比べて高いとか、抜かれるとか、山形とは同じぐらいにしようなどという議論をしているわけで、現場はそこを見て保育料を考えているのです。実務の職員に頼んで、全国3,300全部取ったと思いますが、3,300の自治体の実際の保育料表と、その保育料に当てはめて平均値が計算できるために、その保育料に当てはまっている子どもの数を取り寄せたと思います。それをコンピューターに全部インプットして解析できるようなデータベースも作りました。数字は忘れてしまいましたが、そのとき初めて、平均値で見ると、国の保育料基準と自治体の保育料とにどのぐらいのギャップがあるかが分かりました。年齢別に保育料表を取りましたので、低年齢児の場合はどのぐらい、年齢の高いところはどうなっているか。所得別までできていたかどうかは忘れましたが、そのような調査もして、いずれくるであろう時のためにデータを用意しました。

そのほかに東京都の公立保育所との勉強会を行いました。これも柴田課長に声を掛けていただいて、東京都の区立の保育所の園長や保母との勉強会的なことをしました。それはさらに日本保育協会、全保協、保母会とある意味でフォーマルな勉強会を行い、自由な形で意見交換をするという場にまで発展しました。

データ収集では、お金の入れ方を考え直すならば、全く公的な関与のない無認可保育所の世界が参考になるかもしれない。それと同時に、保育サービスの拡大計画を作ったときに、一部の自治体は超過負担もあるという話からすると、一部の自治体などは公的な保育所だけで量を賄うことについては、非常に反発するだろうと思いましたし、無認可の活用も国全体のレベルでできるかどうかは分かりませんが、自治体のレベルでやろうとすればあり得るかもしれないし、それが発展する形で大きく保育所制度を変えるときには、従来の社会福祉法人なり自治体を経営主体とする保育所以外のスタイルもあり得るかもしれないということで、無認可保育所についても少し勉強したことがあります。

そのときに分かったことですが、無認可保育所の実際の保育料は、公的保育所に比べて高いか低いか。直感では高いだろうと思っていましたし、それは当たっていた部分もありました。サンプルだったかもしれませんが、自治体を通じて無認可保育所の保育料のデータを集めてみたら、無認可保育所は公費助成がないにもかかわらず、平均値で見ると、少なくとも年代別では低年齢児は無認可保

育所のほうが安かったのです。片や、保母のデータも取っていましたので、保母の数が薄いのかというと、無認可保育所に比べて、必ずしも薄いわけではない。人件費水準は安かったかもしれませんが、無認可保育所という姿も一律にはなかなか語れず、無認可保育所を利用している親の姿は、保育所に入れないからだけではなく、保育料が安いから入っている面もあるということです。

これに気づいたのは、秋田市役所で保育の議論をしていたときに、何人かいる女性職員と話をしていた、無認可保育所に預けているというわけです。無認可保育所になぜ預けているかということ、必ずしも認可保育所に入れないからではなく、職員が顔を見合わせて「保育料が安いからですよ」と言うわけです。市役所の職員で共働きですから、秋田市役所の保育料の水準からいけば、最高限度額に近い保育料であるはずですが、それからすれば無認可保育所のほうが安い、だから入るのだという明確な答なのです。国の保育料のフラット化という話が出ていましたが、現実は無認可保育所の世界はそのように利用されているということで、無認可保育所の調査もしました。

緊急保育対策5カ年事業は、そのようなデータ収集なども踏まえつつ、出来上がったわけです。これについて簡単にご紹介しますと、緊急保育対策5カ年事業は、財源の裏打ちを持った計画でしたから、大蔵大臣、自治大臣、厚生大臣の3大臣の合意ということで、ゴールドプランと同じフレームの計画で、年末の予算の段階でセットになりました。その秋に消費税率が3%から5%に引き上がると決まったその財源の一部を、保育対策として充当することについても明確に決まりました。

保育対策5カ年事業は、0～2歳を中心とする低年齢児枠の全国ベースでの拡大、延長保育所の箇所数の増、地域子育て支援センターの箇所数の増等々の数的計画と、それに見合う財源措置、これは運営費のみならず、改築の整備費もそうで、これはどこまでそうだったかは分かりませんが、一部には乳児保育を進めるためには、そのためのスペースがないという声も現場から聞きましたし、保育所についてもリニューアルをする時期にきていましたので、施設整備費が少し足りないという状況に国全体がありましたので、改築整備費も盛り込むという形で、緊急保育対策5カ年事業は作られています。

それと併せてマイクロでお金を入れる入れ方についても実験的なことでもしてみようと思い、保育5カ年事業の質的なメニューとしては、「開所時間延長促進事業」を作りました。それまでの保育所に対するお金の入れ方は、措置児童1人を保育所に入れれば、その措置児童について1カ月いくらかというお金が入るといった実質的な出来高の仕組みですが、やり方としてはそれだけではないはずで、保育所そのもの1カ所に対してお金を付けるというやり方もあるかもしれません。

開所時間延長促進事業は、現時点あるいは将来計画を持って、「11時間以上開所します」と言っている保育所には、保母1人分の人件費を補助しますという形でお金を付けるようにしたのです。延長保育はそれに近い仕組みが従来からありましたが、そういう仕組みを入れてみたり、「産休・育休明け入所予約モデル事業」も作りました。このネーミングは柴田課長がそういう名前にしたらいいのではないかとおっしゃって、そういう名前にしたと思います。産休・育休ですから、年度途中に入所できるように保母を予め用意しておくという概念でお金を付けるのです。予約ですから、何カ月先に入るということになるわけです。予約した日に、すぐ入れるようにするためには、保母が予め用意さ

れていなければならない。出来高払いですと、保母の人件費は児童が入所して初めて出るわけですが、子どもが措置されなくても保母の人件費が用意されているという概念です。それと入所予約という、一部のお母さん方にニーズとして高かったことを結び付けて、入所予約システムをとる保育所であるがゆえに、保母が予め用意されている余裕のある保育所で、そこに保母の人件費として定額で付けるというお金の入れ方を考えたのです。産休・育休明け入所予約モデル事業です。

開所時間延長促進事業にしても、このモデル事業にしても、保育所は非常に規模の小事業体で、たかだか40人とか50人ぐらいの入所児童数で、職員数も10人プラスアルファぐらいの一事業体で、一法人というのが典型的な姿ですから、お金の入り方についても非常に敏感なところがあると思います。お金の入り方自体が、ニーズのキャッチの仕方を変える点もあると思います。従来の措置システムでのお金の入れ方以外の入れ方もあるのではないかと考えました。

それから、保育料も自治体が一律に設定しなければならないのか。場合によっては保育所ごとに設定があることもあり得るかもしれない。ただ、これは福祉の世界では、天と地がひっくり返るような話で、民間の社会福祉法人が、自分で料金を決める世界は、それまでにはありません。保育所の対岸にあった私立の幼稚園は、自ら保育料を決めているわけですから、できないわけでもないし、場合によってはそれがニーズをキャッチするメカニズムとしてうまく動くかもしれないとも考えて、ここは小さな工夫ですが、延長保育をする保育所の延長保育料の部分は、自分の保育所で取ってもいいという解釈通知を流してやらせてみました。これも国の制度の延長保育事業の延長保育料は、市町村が決めると要綱上はなっていますが、そこも例外的な解釈通知を流して、保育所が自ら延長保育料をオプションで取ってもいい。ニーズがあるなら、そのニーズに応じて、しかもそのニーズというのは変化の激しいニーズですから、その変化に応じて利用料を取ってもいいということをやらせてみたらと思って、そのような通知も出しました。

その辺りで私はいなくなりましたので、育休明けモデル事業にしても、保育料の自主設定事業にしても、どのぐらいの実績が上がったのかは分かりませんし、そのあとの歴史の中で総括でされているかどうかは分かりませんが、実験的にはそのようなことをして、2年余りいて、次の制度改革に向けての児童福祉審議会が立ち上がって、1、2回は出たと思いますが、その辺りで児童家庭局を出しました。

制度改革をにらんだときに、やっておかなければならないはずの量の拡大への着手と、制度改革をいろいろにらんだ上での実験的な取り組みも、地ならし的な期間として2年間を過ごしたと思います。

○河厚生局長 思い出したのですが、私は児童局では福本さんと入れ違いだったのですね。いまのお話を聞いていて、5つぐらいのポイントだけを申し上げます。第一のポイントは、実は昨日も自治労と泊り込みで会議をやっていたのですが、公立保育所と民間保育所というのは、制度では一緒のものでありながら、経営主体、あるいは運営感覚が全然違っているということです。先ほど柴田さんが言われたことで言えば、清水局長は、この二つは別のものではないかと思ったのではないか。それが正しかったのかどうかはよく分かりませんが、その流れは、常に実感論者としてはあるような気がしま

す。

自治労を構成している職員には事務職とサービス職がありますが、サービス職を下に見ている事務職が自治労の幹部になっていますから、サービス職のグループに気を使う。また自治労を構成する県職労は市町村職労より偉いようですから、県職労が市町村職労に気を使う。いずれにしても自治労は市町村の保育所の職員に気を使い過ぎていたように思う。それは今も同じなのではないかなど。

実は自治労自身にも見識がなかったが故に、改革論に対して自治労が対応できなかったような気がします。

ポイントの第二として、柴田さんは、介護の検討会をされてから母子福祉課長がなられたのですよね。先ほど指摘されているように、介護と保育は問題が本当に重なっていたなとつくづく思っています。福本さんのお話をお聞きしていても思ったのですが、保育は長い歴史を持ちながら、金と実態サービスが分離されてきた歴史が長かったように思う。要するに、金を動かすことによってサービスを動かす、あるいはサービスをつくるために金を動かすという政策論がほとんど効いてなかった。その中で、金とサービスを組み合わせるために、非常なご苦労があったように思うのです。介護のほうは、どちらかと言うと、金とサービスの分離が少なかったから、金を動かすことによってサービスをつくる、サービスを良くするために金を動かすことが近いところでできていたように思うのです。保育は、それがバラバラになっていたのではないかと、あるいは今もそうなのではないかと。特に公立保育所はそのような実態であったし、今もそうであるように思います。

第三に、支援費制度の責任者みたいな人間である私が言うのもおかしいのですが、サービス量がどうなるかが全然読めない中で、ああいう制度を作っているのかと、今、あちこちで批判されている。パンクするかもしれないと考えてはいましたが、あそこまでパンクするとは思わなかった。理由はともかく、それは福本さんが言ったように、自分が担当している制度の外の社会で起こっている現象が見えない中で政策を作るとするのは非常に難しい。福本さんのなさった中で無認可のデータを十分集められたというのは、自分の見ている世界以外に社会で起こっているものを把握されたということで、非常に良かったなと思います。そのところが福祉政策をやるときにいつも抜けていたと思っています。

公立保育所の人件費というのは、人事課、財政課が自治体として払っていて、福祉課予算には計上していない。福祉課予算で計上しているのは、補助金に関係するものだけです。そうすると、福祉サービスと財政支出をしている所が全然別の所で関係なく動いているので、ほとんどの自治体においても福祉歳出が見えていない。

実は、児童福祉法の改正を中児審で審議していただいた時、いま全国市長会の会長になられた小出・金沢市長さんが委員のお一人でした。小出市長は福祉も財政にもお詳しいので、金沢市にご協力いただいて、どのぐらい超過負担になっているのかを分析してほしい（これは交付税も含めてです）とお願いしました。実は金沢市においては9割財政的に担保されていて、単独事業を別に分けてみると、1割が超過負担だった。小出市長は公立保育所について市が放漫経営していると言われているのは「非常に不本意だ」と発言されておられます。