

分担研究報告

「子育て支援・保育及び児童健全育成サービスについて」

分担研究者	子どもの領域研究所	尾木 まり
協力研究者	上智大学	網野 武博
協力研究者	日本総合研究所	池本 美香
協力研究者	目白大学	増田まゆみ
協力研究者	みずほ情報総研	山岡由加子
協力研究者	淑徳大学	山本 真実
協力研究者	上智大学大学院	小清水奈央

研究概要：子育て支援・保育、及び児童健全育成の2領域を中心に有識者へのヒアリング調査を実施した。その結果、以下の点において概ね共通した方向性や課題が示された。具体的な供給体制のあり方については意見の統一は得られておらず、次年度さらに考察を深めるべき課題と考える。

- ・「保育に欠ける」要件をすべての子どもへ拡大する。
- ・保護者の就労の状況や、福祉と教育で分断されない子どもを中心においたサービス供給体制のあり方
- ・生後1年間の過ごし方の課題（育休制度等の整備など）
- ・質の向上のための評価
- ・児童健全育成の意義の啓発

【研究目的】

子ども家庭福祉サービス供給体制は、その根幹が成立して以来半世紀以上を過ぎたにもかかわらず、当時の都道府県中心、職権保護中心、施設入所中心、税による事業者に対する補助負担金中心等の基本的枠組みを保持しており、このため、近年の少子化や育児の孤立化、保育所待機児童の増加、子ども虐待や凶悪少年犯罪の増加などの新たな子ども家庭福祉問題その他子育て・子育て問題の複雑・多様化に有効に対応できるシステムとなっていない。

こうした現状に対し、社会保障審議会児童部会のみならず規制改革・民間開放推進会議や地方六団体その他各界から改革の必要性が提起されている。しかし、各界からの提言は部分的であり、子ども家庭福祉体系全体を視野に入れたものではないため、それらの提言は制度体系を歪め、かつ、現場を混乱させるのみならずサービス供給体制の総合的な検討を阻害する結果をもたらしている。

そこで本研究においては、近年の子ども家庭福祉問題・施策の動向や障害福祉、高齢者福祉等の周辺

領域の施策動向等を踏まえ、現代の子育ち・子育て問題に有効に機能し得る子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方について、特にサービス供給体制の分権化と供給主体の多元化やサービス利用のあり方、専門職のあり方等に焦点を当てつつ総合的に検討し、将来のあるべき方向を提示することを目的とする。

そして、このことにより、子育て支援・保育、児童手当、子ども虐待防止、非行児童福祉など抜本的な制度改革が求められている子ども家庭福祉分野における制度改革に関する政府の検討に大いに資することを目的とする。特に、継ぎ接ぎ細工のようになってしまった児童福祉制度の再構成、狭義の要保護児童福祉サービスと子育て支援・保育サービスとの役割分担などサービスのあり方・内容とサービスの提供方法、財源の三位一体改革を進めるための視点を提示したいと思っている。

【研究方法】

本研究は2か年継続研究であるが、今年度は、文献研究並びに半構造化面接によるヒアリング調査を

中心とする質的研究法により、次年度に行うヒアリング調査のための仮説設定を進めた。

具体的には、既存文献や政府関係報告書、政策動向等の分析を進め、主任研究者並びに各分担研究者から構成する総括研究会議において、各分野において半構造化面接を行うための個別領域ごと（5問）並びに共通（5問）の質問文（計10問）を作成し、本分担研究班が分担する2領域に関し、それぞれの分野ごとに厚生労働行政に詳しい有識者、都道府県・指定都市行政に詳しい有識者、市町村行政に詳しい有識者、実務に詳しい有識者、研究者の5人に対し半構造化面接による面接調査を実施した。方法としては、事前に10か条の質問文をヒアリング対象者に届け、当日、ヒアリングを進めた。発言は対象者の了解のもとに録音した。ヒアリング調査の時期は、平成16年9月から平成17年1月までの間のヒアリング対象者の希望日時とした。また、ヒアリングに要する時間は、約2時間以内であった。

なお、ヒアリング対象者については、時間が許す範囲内で両分野の項目について回答をお願いしたものも含まれている。

後日、録音を起こしてその内容を各質問200字程度でまとめ、対象者の基本的な視点について500字程度でまとめた。

あわせて、スウェーデンの子ども家庭福祉サービス供給体制の現状と課題について、現地研究者から報告を求めた。

## 【研究結果】

本文研究班では子育て支援・保育、児童健全育成の2分野計10名に対して半構造化面接による調査を実施した。それらのローデータを各設問ごとに二次資料としてまとめなおしたものは巻末を参照されたい。ここでは、各質問項目ごとに寄せられた意見をまとめることとする。

### 1. 子育て支援・保育

#### (1) 認可保育所の選択利用方式について

まず、共通した意見としては、認可保育所の利用者を「保育に欠ける」から「保育を必要とする」へと拡大することがあげられる。ただし、その段階はさまざまで、すべての子どもに分け隔てなく保育を提供するものから、現在の「保育に欠ける要件」で

はない、要保育ニーズを段階的に判定する基準を設けるといふものまで、さまざまな意見が聞かれた。

そもそも選択利用方式は、それまで行われていた措置という行政処分に対して、利用者自らが主体的に選択し利用するというように利用方法が改められたものであるが、「選択」ということについて、いくつかの意見があげられた。

「選択するための情報や選択する基準が、親の中に育っていない」「選択の機会が与えられていない」ため、親には「選んでいくものという意識は」なく、実際には近所の保育所に行くのが大多数である。また、「広域から乳幼児が集められる現代の幼稚園や保育所の仕組みによって乳幼児期の生活範囲が広い」ことが、学童期を迎える時の「地域・地域連帯のなさ」につながり、小学校以降の育ちに弊害が出ているという指摘から、保育所を選択するものとして位置づけるのではなく、むしろ日常的なものとして「子育て環境として地域に用意される」べきという意見があった。

また、「選択肢自体に問題がある」という意見があり、認可保育所を選択するということが「保育サービスを選択する」ことではないという考えである。始めから保育所を利用するという前提ではなく、「子どもをどう育てればいいのか」ということに関して、保護者をサポートし、アドバイスする社会的な存在が必要という意見があげられた。

地方自治体や保育所に情報提供が義務づけられ、保護者が利用したい保育所を主体的に選択するという形はつくられていても、実態的には本来の選択するという主旨、すなわち、子どもの発達を支えるための最良の保育、保護者の生き方や家族のありかたにとって最善の保育が選択されるにはほど遠い現状があるという指摘である。

このことに利用者がより主体的に関わるためには、「直接契約」という手法を用いて、市町村を介在せずに、利用者自身が選択しているということを明確にしていく必要があるという意見もあった。しかしながら、待機児童がいる市町村では保育所利用の実態は「措置と同じような事務手続き」を継続しているとの指摘もあった。

今後、利用者が選択利用する上での情報提供、アクセシビリティ、コーディネート必要性についても意見が出された。

直接契約と並んで、保育所利用者の拡大についても意見は統一されていた。後に述べる幼保の問題とも絡むが、幼稚園であれ、保育所であれ、4、5歳児の幼児教育のコアとなる部分を明確にしておいて、どの園を選択してもそのことは保障されるという前提で選択がされるべきとの意見があった。また、前述した保育を日常に子育て環境として用意すべきという意見でも、「極端な話」と断った上であるが、「幼保一元化が実現して、多様な施設が地域でそれぞれ分割していけば足りる」という意見が出された。

## (2)保育サービス利用者への補助のあり方

まず、共通の意見としては、保育所を利用している保護者への公的負担と在宅で子育てしている家庭（幼稚園利用家庭も含む）への公的負担の格差の大きさであり、今後在宅子育て家庭に何らかのサービスを提供していくことが必要という意見は一致していた。また子育て支援・保育についてのヒアリング対象者のみならず、児童健全育成についてのヒアリング対象者からも同様の意見が多く出された。

さらに、どのようなサービスを提供すべきかについては、まず「0歳児」の子育てについての意見があげられている。つまり、「0歳児保育については、スウェーデンのように育児休業制度を整備」や「せめて生まれてから1年間の育児休業は必要であることを国民と社会システムに認識してほしい」などの意見のように、0歳児を家庭で育てる重要性を当事者や労働環境に働きかける必要と共に、1年間の育児休業取得期間中の生活の保障を担保していく必要性が述べられた。

「0歳児には厚く、4歳児以上には薄くなって」いる保育料の平準化を図るべきとの意見もあった。

さらに、待機児童の問題に関連して多く意見があげられたものに、現在保育所利用を希望している人たちの中には、必ずしもフルタイムで利用する必要がない人も多く含まれているという実態が、さらに待機児童を増しているという意見があった。つまり、実態としては短時間労働やパートタイムであったり、在宅子育ての閉塞感から就労の希望を持つといった時に、保育所利用が促進されるという実態があるという意見が複数聞かれたが、その解消のためには、「低年齢から短時間の保育時間、特定保育など」をパートタイマー等の多い都市部に用意する、あるい

は、在宅子育て家庭の受け皿として一時保育やつどいの広場などの居場所が地域に整備されることにより、保育所ばかりに利用希望が集中しなくなるのではないかという意見である。

また、そのような受け皿を整備していくことが保育サービス利用者とは非利用者への公的負担の格差を是正することにつながるのではないかという意見があった。

一方、保育所利用者には所得税課税世帯が大多数になっており、福祉的要件は薄れ、「受益者負担の考え方」が進むのではないかという意見と、利用したサービス量に応じた利用者負担を基本とした上で「福祉的要件に合致する人については、保育料について個人助成を受けられる」という方法についての意見が述べられた。

また、保育所と幼稚園の保育料への公費負担の差などについて、幼保一元化施設で「できていないことのひとつ」として、保育「料金の統一化」の問題をあげ、「同じ内容で同じ保育」を受けるのであれば、同一料金を設定すべきとの意見があった。また、地域の「施設の整備状況」により、希望する施設が近所がない場合（保育所、幼稚園いずれも）の対応として、近くにある施設に入れるという方針をとり、保育料金についても、なるべく統一しているという実態が聞かれた。

さらに、「保育に欠ける」からすべての家庭へとその対象を拡大するにあたって、どの家庭にも育児不安などの要保育ニーズはあるとの前提に立ち、「要保育ニーズ」を保護者の就労の状況だけでなく、「子どもの年齢ごとの発達を十分考慮した上で、要保育ニーズを多様で段階的に設定する」ことが必要との意見もあった。

## (3)福祉行政と教育行政について

この質問に関する回答としては、大きくわけて、関連省庁・機関に関するものと幼保一体化あるいは総合施設についての話題に二分された。

まず、「国・都道府県の行政機構が縦割り」であるが、末端行政では「住民の目線でなるべく一緒にやっていくことが望ましい」という意見や「子どもの健全育成という理念からすると連携・協働の必要性が高い」という意見に見られるように、福祉と教育の連携・協働の必要性は認識されている。また、例

えば、自治体は「私立幼稚園にほとんど窓口を持っていない。地域行政の中に私立幼稚園を保育施設として政策化していく意識がほとんどない」ことが指摘され、就学前の子どもの健やかな育ちを保障する児童福祉の分野で特に私立幼稚園に属する子どもの部分が抜け落ちていることへの懸念が表明された。

しかし、特定の市町村ではすでに保育所と幼稚園がお互いの足りない機能を補い合う、あるいは地理的な不足を充足しあうという形で機能しているという例も複数示された。

また、教育と福祉という行政の仕組みによって分断された役割の解決の方法としては、すでに一部地方自治体で実践されていたり、今後導入されるように児童福祉の部署と教育（あるいは幼稚園のみ）を掌握する部署を統合することにより先にあげられたデメリットを解決しようとする方向性が示された。

本年度、総合施設創設への具体的な方向性が示されたこともあり、保育と幼児教育を分けて行うべき、あるいは保育と幼児教育はまったく別物といった意見は皆無であった。むしろそれを超えて、子どもの育ちを保育と教育によって分断すべきではなく、『「うちの子も、よその子も』『同じ地域の子ども』として位置づけ幼児教育・保育を受ける条件や環境に差があってはならない』『いずれの施設であっても、幼児教育のコアの部分がきちんと用意された上で』プラスαの機能についてはさまざまな選択肢を用意するのがよいといった意見が聞かれた。

また、乳幼児の教育とケアをどうミックスしていくかについて、社会性のある集団として活動できるまでは「1人1人への対応が教育とケアでありその線引きは保育や教育現場では意味を持たない」との意見もあげられた。

#### (4)認可保育所と認可外保育施設

認可外保育施設の存在は認可保育所の待機児童対策としての利用であり、いずれは認可保育所に移行していくべきと複数の対象者にとらえられていた。

しかし、運営されている以上、一定の保育の質を担保するために「指導・支援しながら」活用するという意見や、「行政が手を引けば、認可外がどんどん増えるため、「認可外には何らかの規制が必要」という意見もあった。

「多様な保育施設の競争を」と言われているが、「競

争は質の向上への効果を生まず、むしろ親に迎合するだけで、保育の質の後退をもたらす」という指摘もあり、幼稚園、保育ママ、保育室、認可保育所、子育てグループ等の地域保育施設ネットワークを立ち上げ、「認可外と認可の協力体制をつくり、お互いの良さを生かして地域の保育の質の向上につなげる」という試みも紹介された。

また、認可外保育施設に関する具体的な指摘としては、家庭的保育について「保育を1人でやるのは危険であり、2人以上でやるという条件の整備が必要」という意見があった。

また、「認可保育所か認可外保育所かという議論ではなく、基本的には保育所を一般化し、質を満たした保育サービスにはそれなりの援助をする」ことが必要であるという意見もあった。

そのためには第三者評価を含め、「保育の中身や質、サービスの効用に対する評価」についてさらに検討を深める必要があるとされた。保育の質については認可外保育施設に関連してだけでなく、認可保育所に関連する部分でも多く指摘がされている。

#### (5)保育サービスの財源のあり方

まず、保育サービスに限らず、国によって子ども家庭福祉に投入される予算が少なすぎることへの指摘はすべてのヒアリング対象者から語られた。

しかし、保育サービスの財源のあり方については、集約されていない。「乳幼児への保育サービスが特別予算の特別事業」であり、「永続的に確保できる財源として位置づけられていないことへの疑問と共に永続的な財源を確保するために、「国民が子どもたちのために、それ相応の負担をする」ことが必要とする意見や、保育所の利用層の多くが所得税課税世帯となっている現在の状況を鑑み「受益者負担」、「利用したサービス量に応じた利用者負担」などの意見があった。

また、地方分権が進む中で、「財源の多寡によって、保育制度が毎年大きく変更されること」は好ましくなく、「地域ごとに制度の安定的運用をするために保険制度の活用も考える必要がある」との意見もあった。

さらに、介護保険における6段階の認定基準を参考に、保育サービスにおいても保護者の就労の状況だけで要保育ニーズを一方向的に測るのではなく、「子

どもの年齢ごとの発達を十分に考慮した上で、要保育ニーズを多様で段階別に設定」とするということが大切との意見もあげられた。

保育サービスの財源については、公的負担を担保した上に、一定の利用者負担という点では一致した方向性であるが、保育サービスの利用者への補助のあり方について、サービス給付とするのか、児童手当等による現金給付とするのかは意見が分かれた。

## 2. 児童健全育成

### (1) 児童厚生施設における健全育成サービス

児童厚生施設としては児童館と児童遊園があるが、特に児童館についての指摘が多かった。

児童館については、国や地方自治体における位置づけが明確にされておらず、「地域的な偏在が多い」ことが、児童館に固有の機能をもたせた事業展開を全国的にしていくことを困難としている。また、「財源不足」により「児童館の空洞化」が進んでいるとの指摘もあった。

「児童館は地域の核施設として家庭福祉の支援や子どもの悩みに即していける居場所づくりの機能を十分に発揮すべきである」という意見があったが、国による明確な「児童館の位置づけ」がないままに、「地域子育て支援センターやつどいの広場等の類似メニューが増え、それらの差異がわからない」という理由も手伝って、「整備や機能の充実が進んでいない」という意見があった。児童館の強みとしてあげられた「親子の集い」「小学生の放課後の遊び場」「中高生の居場所」などがあるが、福祉の領域だけで実施するのではなく、「教育との連携を図るべき」という意見もあった。逆に法的に決まりがないため館長に教育分野OBがなった場合に、育てるという意識が強すぎ、親も子どもも寄りつかなくなるということも指摘された。

また、児童館職員の資質についても指摘があり、「児童福祉のミッション・理念を失っている職員も多く」、「人格、専門性の高い職員を置く」必要性が語られた。

実際の地域偏在も影響してのことと考えられるが、ヒアリング対象者間でも児童館に対する想いについての温度差が感じられた。

### (2) 放課後児童健全育成について

放課後児童健全育成については、「国としての運営指針」を示していないことが活動の地域格差を生み出しているという指摘があった。「これまで最低基準がないことが量を伸ばすメリットとして働いてきた」が、「指導員の配置基準、施設基準」「安全・衛生及び適正規模」などについての指針を設け、質の確保をすることが必要との意見があった。また、「遊びと共に生活の補填の場」として、「子どもにこまめに配慮できる職員の専門性」が必要との指摘もあった。

一方、放課後児童クラブが保育の延長のような形態になり、子どもを「屋内に閉じこめて」しまったり、放課後の自由を制限しないように、放課後児童クラブの子ども以外の子どもとも遊べるような配慮としての児童館での実施が適すという意見もあった。

しかし、小学校児童の放課後対策としての、全児童対策と放課後児童クラブの棲み分けをどのようにすべきかについては、放課後児童クラブが全児童対策の中に位置づけられ始めているという流れの中で、放課後児童クラブの質が担保できないことや、生活の補填という側面が十分にされなくなることへの懸念が表明された一方で、むしろ学校を放課後の一定時間以降は「『放課後の運営委員会』などに任せてしまっ、そこが地域毎の事情にあった放課後児童クラブも全児童対策も」やるように切り替える時期にきているのではないかという意見もあった。

また、保護者の就労の状況で子どもの生活を分断するのではなく、「子どもを中心として考えて行くなれば、全児童を対象として」位置づけて進めていった方がよいという意見があった。さらに、総合施設への流れが進む中で、就学前には保護者の働く状況で分けられることがなくなった子どもたちが、就学後に保護者の働く状況によって居場所を分けられるという不自然な状況が起こるとの指摘があった。

ここには教育行政の中に位置づけられた全児童対策と、福祉行政の中に位置づけられた放課後児童健全育成という対立軸があるが、今後全児童対策が拡がっていく中で、放課後児童健全育成はどのように形を整えていくべきなのか、教育と福祉の連携が必要となる部分である。

また、もし全児童対策の中に放課後児童クラブが位置づけられるようになれば、「児童館や民間の放課

後児童クラブの指導員は、例えば派遣型で、学校での授業を手伝ったり、全児童対策において地域の人、保護者たちのコーディネーターとして」機能することができるという意見があげられ、全児童対策の中に放課後児童クラブを組み込んでいくことを支持する意見が多かった。

### (3)地域における第一次的な相談援助体制

「何が『一次』かということが、自治体によって違うので一概に言えない」との指摘がまずあった。地域での「相談援助体制は」確立されていない、「相談ニーズと相談体制・サービスにズレがある」などの実態についての意見もあった。

今後の体制づくりへの視点としては、「全ての福祉施設の職員がインテークの窓口になるべきで、「身近な地域職員にそういった能力があれば、早い時期から予防チェックし、見守ることができる」という意見や、「どんなことがあっても」「地域の中に子どもたちを最後に受けとめる場所が必要で」あり、「そういったところが相談を担うべき」との意見が出された。

また、「『一次』の概念を、『問題を発見して公的サービスまでつなげる仕事』として捉え」、「『一つの仲間』と思えるエリア（中学校区レベル）を対象として、教育資源、保育所、支援センターやつどいの広場等それぞれの自治体の中で、公的責任が果たされる窓口をつくるイメージで考えている」という意見も聞かれた。

その他では、人口約8万人くらいのブロックごとに公立保育所と児童館を配置し、いかなる時でも「最終段階では保育、子育ての部分を受けとめる役割を公立で担い、あとは民でやっていく」仕組みづくりがされている自治体の事例の紹介もあった。

### (4)年長児童の健全育成のあり方

「まだ端緒についたところである」、「年長児童に対応する部署が明確ではない」という意見が多い中、「必要なのは青少年期自体の充実」であり、年長児童に「居場所、交流場の確保」や「地域の面白さを味わうことができる」必要性が指摘された。そのためには、「中高生のニーズに合わせたプログラム」「若者を閉じこめるのではなく、場を提供」することや「子どもをサポートするスタッフ」「思春期の子ども

を扱い慣れたスタッフ」などが必要となる。

一方では、「福祉だけではなく教育分野との密接な連携が必要である」との指摘や、「公的サービス自体が前に出る必要はないのではないだろうか」という意見があった。

また、「引きこもりや不登校については、フリースクールの公的な認可が必要」であり、「認可そのものを緩やかにしていくという国の方針を市町村の教育委員会が、きちんと採っているか」が問題とする意見もあった。

### (5)健全育成の担い手のネットワーク

現状では、このようなネットワークはできていないという意見が多かった。まず、「地域における健全育成の担い手の養成がなされていない」ため、「理念や指導方法も統一されることなく行われている。青少年の現状と発達に対する理解が十分にはなされていない」という意見があった。そして、ネットワークについては、「就学前の児童を対象としたものなど対象年齢を限定したものは」できているかもしれないが、「健全育成というからには年齢を超えて機能するべきものであり、現段階では存在しない」との意見があった。

それでは、今後どのようにネットワークが構築されるべきか、又はどこが中心となるべきかについては、現状では難しいとしながらも、社会福祉協議会にその機能を期待するとしたヒアリング対象者は3人であった。

また、子育て支援においては特に、サービス提供にばかり主眼がおかれており、「当事者である主体がどのように育てているか十分検証できていない」点を総括し直すべきで、親たちの子育て力や子ども自身の「自ら生きる力」を如何につけていくか、「子どもの権利の視点から、施策が子どもたちの育ちにとって価値あるものになっているか」という見極めをして、あるべき姿や目標に向けて展開すべきとの意見もあった。

## 3. 共通項目

### (1)基本的な理念

まず、児童憲章、児童権利宣言、児童福祉法にうたわれた理念などは、「決して古びていない」、「基本

的な考え方を見つめ直すことが大事」との意見があった。また、「児童家庭問題の解決は、福祉だけでなく、教育や労働など多分野が連携・協力していく必要がある」との意見があった。

パターンリズムについては、「今の時代にマッチしていない」「子どもの権利や擁護を考えた時には必要な時もある」という意見と、『パターンリズム』と『児童の権利保障』概念の2つをどう調整するかが課題」とする意見では、『日本文化の中で同じ方向を向いていると考えづらい。『児童の権利には受動的権利と能動的権利があるという分類の中では、受動的権利に該当するものとして理解しやすい』という意見があった。

また、児童の権利保障に関して、「これから一番拠って立つところの大事な理念である」とし、「その中でもこれからの最大の課題は、社会参加としての参画」が大切との意見があった。

次世代育成支援については、「次代を担う子ども達をどのように育てていくかが重要であると視点が変わったものとして解釈し」、「子どもを主体とした考え方を持って、それを切り口としていくべき」という意見もあった。また、「既に生まれた子どもの権利をしっかりと守ることである。いい国に生まれたと感ずることができ、これから先大人になったら少し社会に還元しようという気持ちの子どもを育てること」という意見があった。また、行動計画策定にあたって施策の策定だけでなく、「将来の日本の子育ての姿をどうしたらいいのかというビジョン」を明確にすべきとの意見もあった。

また、「育児の意味や楽しさをもっと広く伝えていく必要がある」「正面からぶつかり合って関り、そこから関係性を作り出して行くというダイナミックな関係性の構築への面白さが語られ、伝えられていないことが残念」などの意見があげられた。

## (2)基本的法体系

まず、『福祉』と『教育』に分かれて子どもの施策を行う仕組みに問題」があり、「子どもを中心として子どもに関わる関連法や関連分野が統一体系の中にあるべき。単独法でも統一法でも理念と施策が共有できるような法体系にするべき」との意見があった。また、「子どもの問題については、高齢者福祉や障害者福祉と並ぶ福祉領域の一部として考えるので

はなく、教育領域と併せて子どもだけを独立させて考えた方がよいのではないか」という意見もあった。

その他、「児童権利条約を批准しているが、それを受けての法改正が検討されていない」、「子どもの権利法を中心として子どもの最善の利益を実現するための総合法を作る時期」、「子どもに対するサービスの財源が確保されるための法律が必要」などがあげられた。

## (3)サービス供給の方法

「大まかな基準は国が示すべきであり、その上で市町村がサービスを提供していくことが必要」という意見が複数あった。また、「国が定めた配置基準、設備基準で規制するより、サービスの質を評価する仕組みをつくり、情報公開し、その評価で規正していく」必要性を指摘する意見もあった。

市町村を中心とした直接契約という方向性を持っていることは共通しているが、「利用者が選択できる情報提供」や「第三者評価等の評価の仕組み」、「契約の中身を（中略）保育者と保護者が向き合いお互いに確認し合える仕組みを作ることが重要」、また、「子どもへの財源が定率化され、国にそれ相応の負担をするという認識」が前提となって直接契約が可能となるという意見があった。

また、サービス提供について「公的保障と自己責任の線引きをどこに持ってくのが問題ではないか。年金や社会保障も含めた制度的な部分や施設整備は、ある程度公的負担でやるべきだ」が、子どもが生まれた後もそれまでの「生活水準を維持したい」という意識を変えていく必要がある」という意見や、「社会福祉基礎構造改革や介護保険創設においても『個人の尊重』に重きが置かれ、その方向に進んでいるが、個人に偏重しすぎているのではないか」という意見もあり、サービス供給体制だけではなく、公的保障と自己責任の線引き、社会や家族の再構築についても考え直す必要があるとの指摘もあった。

サービス提供は今後は、行政主導でやる要保護児童施策と、市民や事業者が担い手となって行政がサポートする虐待予防や育児不安解消等のための施策類型になるという意見もあった。さらに、保育をサービスとしてすべての家庭を対象として進めるのではなく、多様な子育て支援事業になかなか出てこられない家庭への「訪問型、派遣型支援」をする必要

性についても意見が出された。

また、障害児の施策が「供給の仕組みは支援費制度で供給の仕方は児童福祉法という全く違うものに分かれているために、将来的に障害児の問題は埋もれてしまう」ため、「児童福祉法の中で管轄すべき」という意見もあった。

#### (4)分権化

「基本的に市町村でやるべき」という考え方が多い。その理由としては、「住民の代表である議会での議論や苦情解決システムを維持させることで防げる」、「自治体が言い訳できなくなり、市民にとってわかりやすい行政になる」「知恵を出して市独自の取り組みが進む」など、分権化が進む方が親や子どものニーズにあった多様なものが展開される可能性が高いと考えられている。さらに「各区に権限を委譲することで、子育て支援のニーズにスピーディーに的確に対応できる」と、役所内分権を進めているところもある。

ただし、「全く児童について考えていない市長や福祉課長もいる」ため、「すべてを各市町村に任せることには反対」など、市町村に任せる上で一定の条件が必要であるとの意見が多かった。条件としては、「国家責任ですべての子どもが保障されるベーシックな部分があり、プラスアルファを市町村がすべき」「国が財源を確保し、指針を示した上で分権化」、「国のゆるやかなコントロールと、自治体による次の段階のコントロールで、多様なものを展開」、「トータルに見る視点、国の一定の考え方があった上での分権化であることが必要」、「権限・財源とも委譲されていくことが望ましい」など、国の責任を求める意見と、「虐待やDV等に関する児童相談所の設置問題については、専門スタッフの確保や人事異動が単独では困難」、「三千人の町や千五百人の村などもあり、そこが自治体の教育委員会だけで教育を全部責任をもってやれといわれても、できない部分もある」、「市町村のマンパワーが足りない部分については、都道府県の役割として、市町村への指導、建物整備への投資について調整等を行う」など、市町村の連携や都道府県との連携が必要との意見があった。一方、「市町村がしっかりしていれば、都道府県はいらない」との意見もあった。

#### (5)財源

小学校就学前児童にかける予算についても、児童健全育成対策についても、全体として「予算が少なすぎる」という意見が多い。「子どもは社会の担い手」「先行投資、基盤整備としてもっとかけるべき」との意見が多い。財政が逼迫している中で、保育の質について懸念する声もあり、「基準保育として子どもがただいるだけのものが提供され、多少お金のある家庭ではオプションとして遊びをつける、ということになったら大変なことになる」として、「子どもが育つ最低限の基準を維持する」ための何らかの財政的保証が必要との意見もあった。

財源を増やしていくためには、「子育て支援に力を入れなければならないという意識が醸成されていない」ことを問題とする一方で、利用者負担の見直しについての意見も出された。

また、「永続的に財源を確保することが必要」との指摘も多く、その方法としては、「財源が確保される為の法律が必要」「子どもの分野も介護保険法の中に入れてほしい」、「保険制度の活用」などの意見があった。

一般財源化については、「国や県の補助金の申請手続きは大変で無駄な部分がたくさんある」ことから評価する意見や、「実情に合わせてお金が使えるという意味ではよい話」だが「市町村行政と議会がどこまで信頼できるかが問題」との意見があった。また、都道府県の位置として、「都市部と地方とでは実情が大きく異なり、一律に水準を上げる段階は終わっていると考えられるので、都道府県レベルで財源を持って市町村間の調整をする」との意見もあった。

また、財源配分の公平性や妥当性について、「在宅で子育てしている人への投資と比べて、保育所利用者への投資が多すぎるとの批判が強まっている」「保育所利用者には年収1千万円以上の人も多く、福祉政策とはいえなくなってきた。受益者負担という考え方で、高所得者にはもう少し多く負担してもらおう方向になるのではないか」、「0歳児には厚く、4歳児以上には薄くなっており、もっと負担の平準化を図るべき」などの指摘もあった。在宅育児への支援については、「金銭給付は本当に子どものために使われているかが見えないし、中途半端な額では効果がないので、支援センター等の整備を進める」との意見や、「要保育ニーズを段階別に設定し、すべて

の家庭に保育サービスを提供することが必要」との意見があった。

保育所と幼稚園の費用負担の公平性についても「なるべく統一している」との指摘や、「一時間単位の時間単価を設定して、保育を受ける時間に応じて支払うシステム」の提案があった。

#### 4. ヒアリング結果まとめ

まず、子育て支援・保育の領域では、保育所の利用対象を現在の「保育に欠ける」から「保育を必要とする」、または「すべての子ども」へ拡大し、直接契約の方向に向かうことが好ましいという点については共通していた。また、保育所利用者而非利用者への公的負担の格差を是正するために、非利用者へのサービスを充実させることと、保育利用者については、利用者負担を応益負担とする方向性と、保育所・幼稚園利用などについても、総合施設等、共通の保育・教育内容を受ける部分については、共通の料金とすべきことが指摘された。認可外保育施設については、いずれ認可保育所へと移行するものという受け止め方が多く、保育の質の担保の必要性、第三者評価等の評価の仕組みの検討が指摘された。保育サービスの財源としては利用者負担のあり方の見直しと、安定的・永続的な財源確保のために国民の理解を得る必要性があげられた。

次に、児童健全育成の領域では、児童館等の児童厚生施設については、国や地方自治体による位置づけが明確にされておらず、地域偏在があるため、全国的な事業展開をしていくことが困難となっている。放課後児童健全育成については、学校での全児童対策の中に位置づけられようとする動きがある中で、子どもを保護者の働く状況で分断しない状況を歓迎する意見の方が多かった。年長児童への健全育成は子ども家庭福祉の分野では端緒についたところであるが、福祉だけではなく教育分野との密接な連携が必要であることや、逆に公的サービス自体が前に出る必要はないという意見があった。

地域の第一次的な相談体制や健全育成の担い手のネットワークについてはいずれも確立されておらず、今後中心となるのは、前者においては地域のつどいの広場などの子育て支援施設、後者においては社会福祉協会があげられた。

共通項目については、市町村を中心とした直接契約という方向性は明確になっている。基本的な法体系については、「福祉」と「教育」に分けられた子どもの施策に問題があり、子どもに関わる関連法や関連分野が統一体系の中にあるべきとの意見があげられた。

地域的な偏在や利用者にとっての使い勝手の良否があるものの、さまざまなサービスが整った現状を踏まえ、情報提供、利用のコーディネート、質の向上と評価が必要とである。財源については、子ども家庭福祉にかかる予算が少なすぎるという指摘は多かったが、税か保険かといった点については共通の方向性は見いだせなかった。

また、どの質問項目においても突き詰めていくと、「家族とは」「家族のありようを問い直すべき」という意見が多く出されたことが特徴であり、どこまでを公的責任とし、どこからを自己責任とするかという議論をもっとすべきという意見や、子育てを家族だけには任せられない現実を見据え、さらに社会的な責任で子育てを支えていくべきであることへの国民の理解を得るべきとの意見も多く出された。

#### 5. スウェーデン調査

海外の事例として、コミュニ中心の実施体制を有するスウェーデンをとりあげ、現地の研究員の協力を得て、子ども家庭福祉に関する実施体制について、まとめた。詳細は巻末を参照されたい。

(尾木まり)

#### 【考察】

##### 1. 保育、健全育成に関わる政策理念について

一般に、「保育」は就学前児童が対象であり、「健全育成」施策という場合には就学児童以上を対象としたものであるとの理解から、分けて論じられることが多い。しかし、本調査研究を通して、従来の対象児童を年齢で分けた上で、それぞれの政策理念を語る方法を繰り返すだけでは、結局は現行の行政施策の枠組みから脱することは出来ず、長年繰り返した議論をなぞるにすぎないのではないかという結論を得た。就学前児童を対象とする「保育」政策と就学児童を対象とする「健全育成」政策を、「子どもの育ちの過程（プロセス）」と捉えた上で、今後の政策

のあり方について、若干の考察を試みたい。

現行の行政施策が、子どもや子どもを持つ家庭の生活実態とそぐわなくなってきたことが、少子化社会出現の背景でもある。また、「そぐわなくなってきた」ことを分解してみると、行政サービスを利用する場合に常に示される「要件」、「条件」に類する規定が一因であると考えられる。「働きながら子育てしている母親」、「仕事を持たずに家庭で子育てしている母親」の違い、「所得が基準以下の家庭」、「所得が基準以上の家庭」の違い、といった親や家庭の状態を基本とした要件提示によって、児童へのサービスは利用される。「子ども」という一人の人間が育つという事実は、家庭の形や所得によって変わるものではないにも関わらず、行政側が「あなたのところは利用できません」と決定を下すということは、「子ども不在」の政策であるといえないだろうか。他の福祉領域との整合性を図ることが優先され、現行制度の中で可能な方法でしか見直しが進まないのも、子どもという存在に対する社会の認識の結果なのだろう。

保育所と幼稚園の二分化については、現段階では総合施設を創設することによって具体化してきている。総合施設自体にも、賛否があり、設置基準の根拠などについても詰めて行かなければならないが、膠着していた幼保論争を打開するきっかけとしては新しい動きになろう。しかし、この形態が持ち出されてきた背景にも「保育所を利用している家庭」と「そうでない家庭」の不公平感の是正という家庭の形式をベースにした議論が存在する。保育所利用家庭の方が公費投入額が多く、そうでない家庭の方が少ないのは不公平なので、保育所利用家庭へ投入されていた公費を減額し、利用していない家庭の方へ回すという方法は、一見妥当のように思えるが、実はそこにも家庭形態分類方式による「子ども不在」の状態が作り出されていることに変わりはない。幼保一元化の議論が、家庭形態分類方式の弊害を是正するために取り上げられるのではなく、わが国の子どもの育つ環境をいかに公平に、良質に、豊かにしていくかという視点に立っての議論として発展すべきではないだろうか。それこそが「理念ありき」の改革であり、子どもの育ちを分断しない、育ちの過程を基本においた保育・教育を提供できる前提で

あろう。

0歳児保育をどのように位置づけるかということも、保育政策のありように大きく関わってくるのが指摘できる。特に0歳児保育は保育士配置基準が高く、人件費を初め多くの費用がかかる事業であり、公費投入バランスを考える場合、影響が大きい事業である。0歳児保育は少子化対策開始当初から、拡充を目指し制度変更や予算が組まれてきた事業であり、子ども・子育て応援プランや市町村の次世代育成行動計画においても、充実が図られている。しかし、0歳児保育を今後どのようにしていくのかということ、徹底的に検討した経緯はない。育児休業制度が途上である現在では、0歳児保育との両建てで対応していかなければならず、0歳児保育の質の向上は疑いもなく必要である。わが国の0歳児保育の規模とノウハウは、諸外国と比しても決して劣るものではなく、衛生面・安全面・保育面に優れた実績を長年培ってきている。しかし、どちらの制度も不十分な予算投入援助の状態のまま、どっちつかずに拡大していこうとすることは、結局、どちらも子どもの育ちを保障する政策と言えないことになる恐れがあるのではないだろうか。育児休業制度が企業に義務化されてから10年あまり経過しているが、取得割合は一向に伸びず、制度はあっても取得しない、取得できないという保護者が多い。その理由は、個別企業の雰囲気や事情もあるだろうが、休業中の所得補償がない（低い）ことや、休業復帰後に1歳児では保育所に預けることが出来ず、待機児童にならざるをえないという、休業取得奨励とは正反対の実態があることも指摘できる。

スウェーデンを初めとして、欧州の傾向としては0歳児のうちにはできるだけ両親どちらかがやりくりをして家庭で保育をしていくことを前提として保育サービスが実施されている。仕事を持つ母親から生まれた子どもも、そうでない母親から生まれた子どもも、0歳児は家庭保育が前提となっており、それ以降の保育も就労形態で分断されることはない。スウェーデンの報告にもあるように、就学前学校の対象は1歳～5歳であり、申請書には希望の保育形態、場所、兄弟姉妹の利用状況、母国語などを記載して申し込むだけであり、その他就労状況や収入などについての記載は必要ない。0歳児の家庭保育を進めることによって、1歳児以降のサービスを一本化し、

家庭形式で分類しない政策が実現できている。

家庭形式で分類する必要がなければ、利用者が利用したいサービスを選択し、直接申し込みを行う「直接利用方式」が可能になる。家庭分類方式を残すということは、要保育要件を認定し、利用を許可するという仕組みが必要になり、要件審査の媒体を介在させなければならない。それを第三者機関や民間が行おうとも、利用者は「選別される」ことに変わりではなく、直接利用方式にする意味はなくなってしまう。直接利用制度の導入は、間接的な事務作業を省くことができるという行政側の事情よりも、利用者が利用しやすいかどうかを基本におき、検討を進めるべきである。直接利用方式の利点は、申し込んだ時点ですぐに利用できるかどうかの回答を得られることであり、詳細にわたる「家庭状況調査」を記載した後に審査決定されるという仕組みを残したままでは意味がない。

直接利用方式を導入した場合の保育料の設定は、応益負担が基本となろうが、スウェーデンやデンマークなどで導入されているように、保育料の個人負担額の上限を設定した上で補助額を段階的に決定する形式が望ましいと考える。保育サービスは、選択する保護者の負担を軽減することも目的であるが、そこで大切な時間を過ごす子どもたちのことを忘れてはならない。常に子ども不在にならないようにするためにも、家庭の形態や就労の有無、所得の多寡などで利用するものとして位置づけない理念を法に明記するべきであろう。

次に児童健全育成政策について考察する。本調査研究結果、今後の課題として浮かび上がってきたのは、主に放課後児童健全育成事業の名称を持つ「学童保育」事業のあり方についてと、児童厚生施設である児童館の存在意義、活動方向についてである。年長児童への援助については、充実すべきであるとの意見と、児童福祉政策の一つとして拡充することに限界があるのではないかという意見があり、直接的な方向性は明らかにならなかった。特に、これは「健全育成政策」そのものが、要保護児童と共に同じ児童福祉政策として捉えることに限界があるのではないかという根本的な疑問にまで広がった。別項にて論じている教育分野との連携を強め、学校というフィールドでの働きかけを充実させていくことを

検討する方向が望ましいとの意見が複数見られた。

このことは、児童厚生施設として設けられている児童館の限界説へと繋がっている。児童館は地域的な偏在が激しく、運営主体も多様で、全国的な社会資源として論じることが難しい。特に放課後児童健全育成事業の実施場所として拡充してきたところでは、近年の小学校における全児童対策としての放課後事業の拡大によって、その存在意義が問われてきている。児童館での母親クラブの活動を通して、地域人材の育成という使命を拡大させていこうという動きや、乳幼児クラブを開催し地域子育て支援の拠点として生き残ろうという動きも見られる。しかし、児童厚生施設として存在することに固執するほどの広がりは見られていない。また、年長児童への事業は「場」の提供であるとして、音楽室やダンスホールなどを整備している児童館がいくつか出現している。「溜まり場」と出来る空間を提供すれば、中高生などの年長児童が児童館の利用者となるという理由からである。確かに品川区や杉並区など成功しているところもあるが、すべての児童館がハード面を整えて同レベルの「場」を提供できるわけではない。もし、児童館が場の提供を中心とするのであれば、児童厚生施設、児童福祉施設として留まっている意味がなく、社会教育などの教育分野や、公民館やボランティアセンター等の市民活動分野との連携協力を強化し、これらの一つとして位置づけ直すべきであるとの考え方もあろう。地域的偏在を前提としたままで、児童館が行う健全育成事業を拡充することは難しく、他領域との根本的な連携を自治体ごとに検討する時期に入ったともいえるだろう。

「放課後児童健全育成事業」については、1997年の児童福祉法改正の際に、法定化されたが、保育事業と同じく「保育に欠ける」という状態が要件となっており、全児童対策として小学校をベースに拡がってきた放課後事業とのぶつかりが起きている。また、法定化されたものの、第二種福祉事業として位置づけられたが、自由であるがために職員資格やレベルが規定されていない、施設基準がないなどの問題が指摘されている。保育所運営では、非常に詳細な規定が設けられているにも関わらず、同じ「保育に欠ける」児童を対象とした放課後児童健全育成事業では子どもの保育環境に関する規制は一切なくなっていることは、政策の一貫性が欠如している点

であると指摘できる。ヒアリング対象者からも出ていたが、今後は総合施設化が進み、表面的には「保育に欠ける」要件を前面に押し出さない子どもたちが小学校に入学してくる。これは、就学前には分断されなかったが、就学後には改めて要件で子どもたちが分断され、放課後児童健全育成事業の利用者となることを意味する。これも政策の一貫性が欠如した事態といえよう。

保育と同様に、放課後児童健全育成事業についても、親の就労状態によって分断されない事業として位置づけなおし、放課後の子どもたちが豊かな時間を安心して過ごすことが出来るようにするために必要なことを検討することに注力すべきではないだろうか。そして、その「子どもたちの時間」を保障する場所として、児童館の活用が必要であり、それを自治体が決定した場合、存在する意味が見つけられるのだと考える。

現在は、全児童対策として学校内で事業が展開されている。これでは子どもたちが休まらないとの意見が自治体の児童福祉審議会などでも出されている。確かに、現在の方法が子どものために豊かな時間を提供しているかという点、必ずしもそうとはいえない。デンマークやスウェーデンでも学校内で放課後クラブが行われているが、授業をする教室ではなく、放課後に休憩室や食堂、キッチンなどが整備され、放課後指導を行う教師ではない指導員が雇われている。親が働いている「保育に欠ける」子どもたちだけが疲れており、休憩が必要なのではない。一日の時間を豊かに過ごす権利は、家庭形態や親の就労に関わらず、全ての子どもに保障されるべきものであることを、児童健全育成政策の理念として再確認し、位置づけ直すことが必要であろう。（山本真実）

## 2. 福祉と教育の関係について

これまで我が国における子どもと家庭をめぐる政策は、法体系、行政体制、財源構成、サービス提供体制等、あらゆる側面において福祉と教育に分断されてきた。しかし、今回のヒアリング調査では、保育及び児童健全育成共に、要保護児童対策からはじまっていたいわゆる「児童福祉」の枠組みの中で子どもの発達保障の問題をトータルで扱うことの限界が指摘され、福祉と教育の連携もしくは統合が望ましい

との意見が多くみられた。

まず就学前の保育と幼児教育については、入所・入園児童の家庭状況や提供サービス機能の近似化により幼保の制度的な区別の意味が薄れ、一方で保育の利用層と非利用層（家庭保育層）の不公平の問題が指摘されている。このような状況にある現在、すべての子どもに均等な養育の機会を保障する観点から、幼保の関係を整理し、さらには家庭養育への支援のあり方を含めて、就学前における子どもの養育を支援する仕組みのあり方を全体として再検討する必要がある。

現在、第三の制度として総合施設制度の創設が指向されているが、ここでは幼保機能の一体的提供に加えて、地域の子育て支援の拠点として情報提供や交流、一時保育等の地域の親子を支援する開放型の施設機能を備えることが期待されている。このように異なる複数の機能を一つの施設が総合的に担うべきであるか否かについては論議があるところではあるが、この総合施設が目指す姿に、これからの就学前の保育・教育の仕組みにおける課題が内在していると考えられる。課題とは、第一に就学前の養育のコアとなる基礎的な保育・教育の保障（これを仮に「基礎保育・教育」という。）、第二に「基礎保育・教育」を超える保育の保障、第三に家庭養育の保障と支援であり、これら三つの要素をどのように捉え、どのように組み合わせて新たな仕組みを組み立てていくかという問題である。

上の問題を整理するためには、子どもの年齢別に検討を行うことが必要となる。第一の「基礎保育・教育」の保障という点については、ヒアリングでも指摘があったように、子どもの保育・教育が持つ集団的な人格形成の意義をふまえ、現在全国9割以上の子どもが幼稚園もしくは保育所に入園・入所している4、5歳児について、1日4?5時間程度の保育・教育を義務教育に準ずる基礎的な就学前保育・教育として位置づけ、統一的に保障すべきではないだろうか。総合施設制度を含めた3つの制度を前提とするとしても、この「基礎保育・教育」については共通したカリキュラムとサービス提供体制が確保される形とし、そのために国による最低基準の統一や公費投入を行うべきものと考えられる。

現在、既にいくつかの自治体において幼稚園と保育所の共通の教育課程や保育計画の作成などの取り組

みがなされており、こういった地方で先行する動きを参考にした取り組みが求められる。また「幼稚園・保育所合同保育に関する研究」が特に、子どもの視点から保育の内容・方法等を中心に数年継続して取り組まれている。こうした研究結果を生かし、子どもの生活を分断しない、すなわち1日24時間の連続性の中でとらえる保育・教育、生活を核とした個別性を尊重した保育・教育等0~3歳児の保育は勿論、4,5歳児の保育においても十分な検討が必要である。

一方、「基礎保育・教育」を超える保育、たとえば長時間保育や0~3歳児の保育については、子どもと家庭の状況を考慮して「保育が必要とされる」程度やその事由等も勘案しながら、応益負担を基本としたサービス提供の仕組みとしてもよいのではなかろうか。

このうち特に0歳、1歳の保育については、家庭での子育てに対して、企業を含めた社会がどのようにバックアップするかに依る部分が多い。育児休業制度の期間延長や所得保障の仕組みと規模、働き方の多様性を認める企業の取り組みなどにより、必要とされる保育サービスの規模と機能も変わってくる。また、これらの年齢層は現状として育児休業取得者に限らず家庭養育の形態をとる場合が多く、先に3つ目の要素として挙げた家庭養育の保障と支援の問題とも密接に関係する年齢層である。この年齢層についてもすべての子どもについて一定水準の支援が公平に保障される形とするが、保育の保障、働き方の多様性の保障、家庭養育の保障、これらの3つの要素が互いに連動しているものであることをふまえて、支援の形態は利用者が選択できるようにしてもよいのではないか。すなわち、保育、育児休業給付金、児童手当、地域子育て支援サービスの財源を一元的に組み直して、保育サービス、手当等の給付、ひろば型事業など地域子育て支援サービスなど、複数の選択肢の中から利用者が選択できる仕組みに組み直してはどうか。このためには、従来の制度の枠組みを超えた財源やサービス利用の仕組みの組み替えだけではなく、多様な育て方と働き方をバックアップする企業の取り組みが推進されるよう国や都道府県を中心とした働きかけが重要であると考えられる。

福祉と教育に分断された仕組みについては、児童健全育成の領域においても改善が必要であることがヒ

アリングの中で指摘されている。児童健全育成は、マイナスのものを引き上げるいわゆる「福祉」的な意味合いよりも、むしろ子どもが持つ成長・発達の可能性をいかに見守り伸ばしていくか、つまり地道にこつこつと小さなプラスを積み重ねていくという性格のものでもあり、従来のいわゆる「福祉」的な考え方よりも、むしろ生涯学習や学校教育の考え方に添うともいえる。しかしながら、ヒアリングの中では、教育分野との連携・協働が十分には機能していないことが指摘されており、教育分野で積み重ねられてきた知見を児童健全育成の領域により積極的かつ効果的に活用されるような仕組みが求められているといえる。就学後においても両分野の連携もしくは統合が課題であるといえよう。

福祉と教育の連携もしくは統合を進めるためには、それを支える財源構成、法体系、行政体制の整備が必要であろう。財源については、これまで教育分野は一般財源、福祉分野は国庫負担金・補助金の仕組みと異なっていたものが、公立保育所運営費の一般財源化をはじめ一般財源に統一される動きがある。これにより、地方の裁量による柔軟な財源の活用が可能となり、福祉と教育が連携もしくは統合した形でのサービスの提供が以前よりも可能になると考えられる。

しかし、国家として子どもの発達保障の水準や仕組みを「すべての子ども」を対象としたものとして再構築するためには、財源の確保と統一のみならず、今回のヒアリングでもいくつか指摘があったように、「子ども」を中心とした形での法体系や行政体系の再編が必要であろう。たとえば「子ども家庭支援法」（必ずしも単一法である必要はない）や「子ども省」など、子どもを中心とした統一的な法体系と行政体制に組み替えられるべきではなかろうか。

スウェーデンやイギリスなどの諸外国においても、福祉担当省から教育担当省に保育サービスを移管して法体系を一元化し、また就学前教育を生涯学習の基礎として位置づけ一貫性のある教育体系を整備する動きがみられている。

我が国においても、福祉と教育が分断され、さらに就学前と就学後で分断されてきた子どもの発達保障の仕組みを連結して、子どもの発達をトータルで保障する仕組みの構築が求められているといえよう。

(山岡由加子)

### 3. 分権化および財源について

分権化については、ヒアリング結果では、より現場のニーズにあった迅速な対応を行う上で、市町村を中心としたシステムが期待されていた。国の責任の範囲や小規模市町村の問題など一定の配慮は必要だが、概ねそのような方向が妥当ではないだろうか。

国に財源が十分にあった時代には、一定水準の施設やサービスを全国に行き渡らせることが可能であったが、財政が逼迫している中、そのようなことを国に期待することは困難である。また、都市部と地方では、対応すべき問題の質や量、またそのために投入できる地域資源にも大きな違いがある。限られた財源で住民のニーズにあった成果を出すためには、地域ごとの創意工夫が必要であり、国が一律にやり方を決める方法は合わなくなっているといえる。

すでに幼保を別々に運営することが非効率な過疎地において幼保一体化の取り組みが増えており、東京都の認証保育所制度など、待機児童の多い都市部を中心とした独自の取り組みも増えている。幼保一体化の取り組みに伴って、幼保に共通する乳幼児保育・教育要領を、県など自治体が独自に策定する動きも見られる（秋田県、東京都足立区など）。幼保の窓口についても、教育委員会に置くところもあれば、保育担当課に置くところもあるなど、地域にとって都合のよい方法が模索されている。

国の責任としては、最低限のサービスの水準や保育内容についての指針を決めることや、市町村だけでは十分な対応が困難な場合に別途支援することが必要である。また、市町村が独自の取り組みを行うにあたっての障害をできるだけ取り除くことも必要であろう。来年度モデル事業が開始される幼保の総合施設については、多様なやり方が可能となるような制度設計が目指されているが、国の制度上、幼保の補助金申請が別々になっていることは自治体の事務負担になっており、総合施設の導入とあわせて、幼保の補助金のあり方も、見直しが必要ではないだろうか。その場合、一般財源化という方向で基本的に自治体が負担する方向とするのか、保育バウチャーのようなかたちで国が保証するのか、という議論が考えられるが、財政難の自治体が子どもの予算を削る可能性が高いことを考えれば、一人一時間当たりの補助金額を決めて国が負担する後者のやり方が

当面妥当ではないか。

財源については、ヒアリング結果を見ると、財源を増やすことについても、子どもが生まれても生活水準を落としたいくないという考えが問題といった見方や、育児休業など親が子育てに関われる労働環境の整備の方が大事であるといった意見もあり、保育等のサービスへの財源確保に合意が得にくい事情がうかがえる。しかし、保育等サービスの質の低下は、子どもの教育という視点から見ても、将来的に大きな問題を残す可能性があり、先行投資として、家庭や地域の再構築、労働環境の整備とのバランスも考えつつ、保育の質向上も行っていく方向で、財源の充実に向けた合意形成が可能ではないだろうか。日本は諸外国と比べて、小学校就学前教育に対する公的投資が少ないというデータもある<sup>1)</sup>。ニュージーランド、スウェーデン、イギリスでは、保育サービスを教育の所管に移し、生涯学習の基礎を築く重要な時期として公的投資を増やしてきた経緯がある。保育等の福祉サービスのことだけ考えるのではなく、教育機関である幼稚園や学校、在宅育児家庭、育児休業や短時間勤務などの労働環境、地域活動など、子どもの置かれている環境を改善していく様々な要素を、総合的に支援する方向で、財源確保を目指すべきではないか。

東京都千代田区では、子育て施策の財源確保条例として、特別区民税歳入見込額の1%を子育てに充てるというルールを定める条例案が出されている。諸外国の事例でも、国が保育料に上限を設けて自治体が一定の負担をすることを義務付けたり（スウェーデン）、保育制度改革を行う際に一人一時間当たりの補助金額が低下しないことを国民に対して約束したり（ニュージーランド）、国が一定の水準を保つための財源に責任を持つところがある。日本の現状では、少子化対策が叫ばれているものの、放っておけば子ども関係の予算が削られる可能性が高いことを考えれば、子どもに一定の財源を投入するルールを決める必要があるのではないだろうか。それは、財源が税か保険かということ以上に重要なことのようにも思われる。

保育の財源をどこに求めるかについては、介護保険との統合など保険制度の活用や児童手当の上積みなど様々な意見があったが、雇用保険から支給される育児休業給付金との統合も検討してはどうか。そ

して0～2歳児について、就労の有無に関わらず一定の手当が支給されれば、その手当は、退職者や育児休業取得者が在宅で子どもの面倒をみる場合と、3歳未満で保育を利用する場合のどちらも支援することができるのではないか。保育所利用者のみを支援することに対する不公平感を解消する意味でも、保育の財源については、育児休業給付金との関係についても検討が期待される。この手当の額については、就労実績を反映させるのであれば、現在の育児休業給付金のように保険制度として差をつけることが考えられるが、逆に低所得層ほど手厚くということであれば、税財源として児童手当に上積みすることも考えられる。なお、この場合3歳以上は教育の目的で一定の保育時間を保障という方向も考えられよう。

(池本美香)

#### 4. 本年度調査で得られた結果の方向性と課題

本研究により得られた結果及び考察から、以下の項目が抽出された。この中には一定の方向性が示されているものの、具体的な手法や実現性については意見が分かれているものもある。それらについては、今後の研究課題として、次年度の調査研究の中でより詳細に検討を深めたいと考えている。

1) 「保育に欠ける」要件をすべての子どもへ拡大する。

保育を必要としているのは、「保育に欠ける」子どもだけではないという考えはある程度共通した意見であり、今回は具体的に「基本保育」の創設についての意見は求めているが、概ね賛同は得られるのではないかと考えられる。ただし、具体的な供給体制については直接契約とするが、サービス給付か現金給付か、またその際に段階的な要保育認定というものを用意すべきかどうか、福祉的要件についてはどのように判断するか等についてはさらなる議論が必要である。

2) 子どもを中心においたサービス供給体制のあり方

これまで、子どもの生活は、まず保護者の就労の状況によって分断されてきた。また、今回の調査からは、教育と福祉による分断の影響も大きいことが指摘されている。総合施設の創設を契機として、地域の子どもたちが育つ環境は、どの年齢にあっても、

保護者の就労の状況や行政の所管によって分断されることがなく、どの子どもにも基本的には同じ環境が用意される必要があり、そのためには連携・協働という体制が必要である。

3) 生後1年間の過ごし方についての課題

子どもと家族のために、生後1年を家庭ですごすことの重要性についての認識を広め、その間の生活を保障するために、育児休業制度における所得保障の充実や取得率の向上が必要である。

4) 質の向上のための評価

いかなるサービスについても質の向上のための評価や関わる職員の資質向上が必要であり、その評価の枠組みと情報提供を整えるべきである。

5) 児童健全育成の意義の啓発

児童健全育成の意義が明確に普及されていない実態を受け、どの年代にとっても「遊びが大切である」という本来的な意義を明確にし、普及啓発することが必要である。

(尾木まり)

#### 【註】

1) OECD, Starting Strong P.189“Public expenditure for pre-primary education as a percentage of GDP,1998”(OECD Education Database 2001)による。

#### 【文献】

- ・ 少子化社会対策会議決定「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」(平成16年12月24日)2004.
- ・ 中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議「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)」(平成16年12月24日)2004.
- ・ 次世代育成支援施策のあり方に関する研究会「社会連帯による次世代育成支援に向けて」2003.
- ・ 金子恵美、増田まゆみ他「保育所と幼稚園の合同保育に関する調査研究～合同保育に関する指針の検討～」平成15年度厚生労働科学研究報告書、2004
- ・ 池本美香「保育制度改革を考える」Japan Research Review 2003.1 P.77-129
- ・ 池本美香「育児休業制度を考える」Japan Research Review 2003.6 P.7-18

## ヒアリング 質問文

### <子育て支援・保育>

1. 認可保育所における選択利用方式について  
認可保育所における選択利用方式について、現状のままで良いと思いますか。  
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。
2. 保育サービス利用者への補助のあり方について  
保育サービス利用の補助のあり方について、現状のままで良いと思いますか。  
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。
3. 福祉行政と教育行政について  
福祉行政と教育行政について、現状のままで良いと思いますか。  
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。
4. 認可保育所と認可外保育施設（認証保育所等  
地方自治体独自の保育制度、家庭的保育や訪問保育などの在宅保育、その他の認可外保育施設等）について  
認可保育所と認可外保育施設について、現状のままで良いと思いますか。  
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。
5. 保育サービスの財源のあり方について  
保育サービスの財源のあり方について、現状のままで良いと思いますか。  
もし、改善すべき点などがあれば、お話しください。

### <共通質問>

6. これからの次世代育成支援・子ども家庭福祉を推進するための基本的な理念について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、パターンリズム、次世代育成支援、児童の権利保障、家族再統合支援、パーマネンシー・プランニングなどの理念についてどのようにお考えでしょうか。
7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、老人保健福祉施策における介護保険法と老人福祉法との住み分けを、子ども家庭福祉分野ではどのように考えたらいいでしょうか。児童福祉法と民法とに分断された子ども家庭福祉制度体系について、どのように考えたらいいでしょうか。
8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、次世代育成支援・子ども家庭福祉についても利用者と提供者とが直接向き合う関係を基本とすべき、との見解に対してどのようにお考えですか。
9. 次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制の分権化について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、高齢者福祉や障害者福祉と同様、市町村を中心に再構築すべき、との見解に対してどのようにお考えですか。
10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば、その総額、財源構成、公費負担の方法・性格、利用者負担のあり方、さらにはそれらの組合せのあり方などについてどのようにお考えでしょうか。  
ところで、三位一体改革の動向について、どのようにお考えですか。

## ヒアリング結果 子育て支援・保育・A

### ◎ 基本的考え方

保育所は、家の近くにあたりまえにある施設で、多くの人の場合選んでいくものという意識はない。極端なことをいえば、今の幼保全体が一元化して、地域ごとに必要な保育にかかわる機能や役割を分担していけば、施設数としてはほぼ足りるのではないかと思う。

今は、量の拡大のために、質の向上への取り組みが後回しになってしまっている。特に遊びが十分に必要な3・4・5歳の遊び環境や支援が、認証保育・認可外保育施設の中に十分でないところが多々みられる。就学前の子どもの環境整備や施設運営にもっとお金をかけるべきであり、そのためには基準や規制も必要である。現在は多様な種類の施設がばらばらに運営されており、孤立化する子育て家庭を支援するのに十分な役割をはたしていない。多様な保育施設は競争をする状況にあるのではなく、地域に子育て支援情報を適切に提供し、お互いのもつ施設や人材などを相互に活用するなど、よりよい子育て支援のためにお互いの協力体制をつくることが重要だと考えている。

どういう状況を児童福祉の対象とするかを考えなければならない。生活圏を考慮した地域地区ブロックごとに子どもたちを最終的に受け止める場所が必要だが、一方で親たちが子育てする力をつけるという視点で事業を評価し、子育てを代わるだけの保育サービス提供によって、結果として手を出しすぎて主体性のない親を増やさないことも必要。育てる喜びを味わいたいから子どもを産むのであり、「子育てって面白い」という実感を育てる支援をしながら親子関係を育てるアピールが弱い。子育ては思想であり文化である。今の状態が新しい文化になってしまうことは問題である。

### < 領域別 > 子育て支援・保育

#### 1. 認可保育所における選択利用方式について

選択するための情報や選択する基準が、親の中に育っていないし、選択の機会が与えられていないので、現状は選択的利用にほとんどなっていない。圧倒的多数の人は近所を選んでいる。選択というより、保育はもっと日常的なものであって、子育て環境として地域に用意されるものだと思う。広域から乳幼児が集められる現代の幼稚園や保育所の仕組みによって乳幼児期の生活範囲が広がっていることは、小学校1年生の地域感・地域連帯のなさにつながってしまい、小学校以降の育ちに弊害がでてきている。極端な話、現在の施設数でも幼保一元化が実現して、多様な施設が地域でそれぞれ分割していけば足りる。すでに地方では、保育所が幼稚園の機能を持ったり、幼稚園が保育所の機能を持ったりしている。保育所は特別なサービスがあることより、地域で子どもが育つことや子育ての拠り所になっていくような施設になればと思う。

#### 2. 保育サービス利用者への補助のあり方について

自分で育てたい人が地域で子育てすることを支える仕組みができれば、家庭や地域で育てたい人が、もう少し出来てくるのではないか。フルタイムで働く人は非常に限られている。低年齢から短時間の保育時間、特定保育などはむしろパートタイマーが多い都市部でこそ用意し、地域の実態に合わせて公立保育所が率先してその自治体が必要と判断した役割を担っていくことが必要。収入が低い若い親たちの子育てであるだけに、保育料の補助は重要と思う。だが、現金給付だけに頼ると、それが子育てに使われるとは限らず、いつでも預けることができる公的な仕組みを作るために補助をすることは、行政責任として重要。

#### 3. 福祉行政と教育行政について

幼保一元化論は、単に施設を一体化するだけでなく、別々の施設であっても、お互いが交流ができれば一元化の目的を果たすことができる。埼玉県のある市では、幼保の子どもと一緒に遊ぶ森の幼稚園を作り、子どもたちが遊びをとおして地域で交流している。年齢にふさわしい遊び体験が必要で、今の日本には幼稚園で大切にしてい

きた遊び中心の幼児の生活というものを、もう少し他の施設でも徹底する必要がある。

地域では、学校は孤立しており、教育行政も孤立化している。自治体と教育委員会の連携が十分にできていない自治体が多く、私立幼稚園にほとんど窓口を持っていない。地域行政の中に私立幼稚園を保育施設として政策化していく意識がほとんどないことは問題である。

#### 4. 認可保育所と認可外保育施設について

認可外の保育施設には、幼稚園的な教室で子どもが座っているだけの状態の施設も出てきており、3～5歳の子どもが思いっきり遊べない環境に十数時間もいるということになっている現状は問題である。乳児は問題がよく見えるが、幼児の問題は見えにくい。行政が手を引けば、認可外がどんどん増えていき、安ければ預けてしまう親も多いので、認可外には何らかの規制が必要だろう。

「多様な保育施設の競争を」といわれるが、保育の現状では競争は質の向上への効果を生まず、むしろ親に迎合するだけで、保育の質の後退をもたらすと思う。

私は、ある区で幼稚園や保育ママや保育室、認可保育所、子育てグループなどが主体的に集まって子育て支援を共同しておこなう、地域保育施設のネットワークのようなものを作ろうとしている。そのネットワークに参加している保育ママなどの中には、他の保育方法を知ることによって、独り善がりがなくなり、保育が改善されてきている例も出てきている。また、認可外が認可の園庭を使わせてもらったり、避難訓練を共同で実施するなど、認可外と認可の協力体制を作り、お互いのよさを生かして地域の保育の質の向上につなげることもできるのではないか。子どもに関する人達は多くの場合子どもを預かることで利潤を上げようとしている人は少なく、良かれと思って参加している。そのような人たちにとって必要なのは話し合い、納得できる情報の共有である。そうした環境を地域毎に作り出して支援者たちが力をあわせてよりよい保育の提供にかかわることが必要である。

保育ママについては、第三者評価づくりにも関わっているが、保育を一人でやるのは危険であり、二人以上でやるという条件の整備が必要と思う。

#### 5. 保育サービスの財源のあり方について

就学前の子どもの生活支援は税金による仕組みだけであり、地方分権が進む現代、財源の多寡によって、保育制度が毎年大きく変更されることはよくない。よって、地域ごとに制度の安定的運用をするために保険制度の活用も考える必要がある。子どもを面倒見られるだけの費用を、何らかの形で調達しなければならない。本来、児童手当的に、金額ももう少し出すべきだと思う。また、保育サービス事業であれば、施設を運営していく安定的な部分は公的に保障し、利用者から集めるといった努力の部分を両方組み合わせる必要がある。

### < 領域別 > 児童健全育成

#### 1. 児童厚生施設における健全育成サービスについて

児童館は財源不足から空洞化しつつある所が増えている。そこでは多くの場合、最初に職員が非常勤化する、その次にいなくなる、そして児童館それ自体をなくすという方向に進んでいく。

児童館については、救済が必要な子どものシェルターとして、相談や一時保護など本当に緊急に必要な子どもたちを受け入れていくような機能に変えるという選択もあっていいのではないかと思う。そうした場合には健全育成部分は、学校を開いて全児童対策としてやるべきではないかと考えている。これまでのように少数の子どもが健全育成で支援が必要という時代ではなくなってきている。

#### 2. 放課後児童健全育成について

小学校からの帰宅後親不在の子どもが増えている。また地域によっては、高学年になっても支援が必要な子どもや、子どもだけで生活させるには不安な地域環境となっている。半数以上の子どもが学童に行く状況になっている地域が今後も増えるという時代認識をするなら、巨大な放課後児童クラブ施設を作る必要はない。それなら、

放課後の一定時間以降は「放課後の運営委員会」などに任せてしまって、そこが地域毎の事情にあった放課後児童クラブも全児童対策もやっていくように切り替える時期にきているのではないかと考えている。今残っている児童館や民間の放課後児童クラブの指導員は、例えば派遣型で、学校での授業を手伝ったり、全児童対策において地域の人、保護者たちのコーディネーターをするなどの重要な役割を担ってほしいと思う。

### 3. 地域における第一時的な相談体制

児童館は、今でも新しく作っている自治体がある一方で、閉鎖している自治体もある。ある自治体では、次世代育成支援行動計画の議論の中で、人口約8万人ぐらいのブロックごとに公立の保育所と児童館を一つずつ作ることにした。そこでは、どんなことがあっても最終段階では保育、子育ての部分を受け止める役割を公立で担い、あとは民でやっていくという仕組みを作ろうとしている。国が共通の基準を作らないならば、自治体として最低あるいは標準の子ども・子育て支援の環境や内容にかかわる基準を作っていくという時代に入っていくと思う。身近な地域の中に、狭くてもいいので子どもたちをどのような場合も受け止める児童館など子どもの場所が必要で、そういったところにいる人が子どもの相談を専門的に担うべきだと思っている。

### 4. 年長児童の健全育成のあり方

「遊び」という概念を子どもの年齢で少し整理して、小学校の高学年位からは「活動」という言葉を使っている。「多様な活動を子どもたちに用意していく」という形で次世代育成支援の計画では整理をしている。もっと子どもたちが地域の面白さを味わうことができ、また子どもたちに面白く、魅力的な人々（同じ年齢、異年齢の少し年長者、大人など）にどんどん出させていくようなことが必要だと思っている。そういった地域で子どもたちが育っていく中で、年長児たち（小学校高学年以降の子どもたち）の活動をもう少し担えるようなプログラムが必要だと思う。

### 5. 地域における健全育成の担い手（児童委員、主任児童委員、ボランティア等）のネットワーク

今までは子育て支援にしても、子ども支援にしても、サービス提供だけを考えており、当事者である主体がどのように育ってきているのか十分検証できていない。この点をもう一度総括しなければいけない。どうやったら親たちが子育てする力を付けて、子どもが自分で自ら生きる力をつけるか、子どもの権利の視点から、施策が子どもたちの育ちにとって価値あるものになっているかという見極めをして、次に展開すべきだ。

その地域の子どもの育ちや子育てのあるべき姿や目標に向けて、自治体の子ども支援施策、あるいは子育て支援施策をどうするのか、それに対して今どういう資源があるから、ここの部分をこういう風に使ったらどうかというような子ども施策のコーディネートや、子育てのコーディネートについての議論が必要だ。

全体としての仕組みをどのように考えるのが重要だ。子どもを泣かすことすらできず、ましてや他の子どもと関わる中で起きてくるけんかなどとてもさせられない親が増えている。その背景には子どもの育ちを暖かく見守ることができない短気なおとなたちがいる。子どもたちがもう少し元気になってくれるような、保護者がもう少し自分たちで子育てをする力を付けていく、そのためにどういう支援をするかという、そういうスタンスで地域のおとなたちの子どもや子育て家庭へのかかわり方や見守り方、子育て支援を抜本的に切り替えていかないといけない。

## < 共通 >

### 6. 理念

子育ては楽しそうだから子どもを産むのであり、面白いし、子どもといることが嬉しいと思うから子どもを育てたいと思うのである。わくわくするような「面白さ」がキーワードであり、それがないと親たちは子育てのしんどさは乗り切れない。しんどいけれど、やってみたい。人として生まれてきたからには最高に面白そうな子育てをやってみようと思えるような子育て文化が感じられない。失敗ばかりをおそれて、子ども同士、親同士、

親子でも正面からぶつかり合って関り、そこから関係性を作り出して行くというダイナミックな関係性の構築への面白さが語られ、伝えられていないことが残念である。子育ては長い時間じっくり時間をかけて行うものである。その時間をたっぷりかけて親も子も十分に一緒に遊び、その中から新しい関係性を作り出していこうという仕掛けが必要と考えている。最近の子育て議論は発想がずれているという気がしてならない。

## 7. 法体系

世界の潮流であり、子どもの権利条約の批准国として、子どもの権利法を中心として子どもの最善の利益を実現するための総合法を作る時期になっていると思う。理念、思想がぐらついている。

## 8. 供給方法

保育をサービスとして全ての子育て家庭を対象に全部やる必要はないと思う。家庭で育てたい人は家庭で育てればよく、育てるべきだと思う。地域で保育士があまったら、支援を必要としていながら、多様な子育て支援事業になかなか出てこない、こられない家庭への訪問型、派遣型支援をやればよい。こういった人たちに対するサービス提供は、虐待予防として考えても非常に重要である。これだけ子どもへの権利侵害が起きている社会において、親だけに子育て責任をゆだねるという決断はできないと思う。

自治体が持っているサービスや資源と、抱えている問題や将来の具体的なイメージをつなげていくことが重要で、やりかたは多様であってよい。

## 9. 分権化

国の緩やかなコントロールと、自治体による次の段階のコントロールで、多様なものを展開していくというイメージ。自治体では、子育て家庭や子どもの生活圏を意識した地域を想定し、そのブロックごとでの保育システムを考えている。現在は、コントロールしていく機能・役割を果たす人や場所が地域の中にほとんどないことが問題。また、今の国の補助金などの仕組みはすぐわかりづらく、市町村になると行政担当者ですら仕組みをわかっていない。生活圏ごとに、情報を共有化し、質のコントロールができる人や場所や機能（会議体と呼んでいる）があれば、教育行政や福祉行政も、子どもや親たちを中心とした新しい仕組みができると思う。全体的に調和がとれて、何らかの形でサポートしてもらえるような仕組みができればよい。

## 10. 財源

財源が十分でないままに地方分権になったとき、高齢者、障害者と比べて、税金への依存が高い子ども・子育て支援施策は、財政面でお手上げ状態である。すでに子ども施策の予算部分が半分ぐらいになっている自治体もある。親が代わって払うべきだという人もいるが、若い親たちの支払い可能な額は限られている。もしも、基準保育として子どもがただいるだけのものが提供され、多少お金のある家庭ではオプションとして遊びをつけるなど、ということになってしまったら大変なことになる。世界中の保育を見ても、悪い施設は悪い施設としてずっとあり続けている。子どもの施設は一定の規制が必要であるし、子どもが育つ最低限の基準を維持するためには、何らかの財政的な保証が必要だと思う。