

保育所行政と費用負担について

——京都府長岡京市の実態から考える——

上 田 千 秋

はじめに

昭和四八年秋の石油危機を契機として、国の経済環境が変化し、減速経済の定着がもはや不可避的とみられるにいたった現在における「福祉みなおし」論の焦点は、慢性的財源不足状況下に呻吟する地方税財政の中での、社会福祉費の超過負担の問題にあつめられた感がある。これから紹介する京都府長岡京市の保育所運営に関する実態もまた、保育需要の増大と多様化に対応した一自治体財政の窮状を示すものであるが、これは決して特定の自治体の特異な事例ではなく、すくなくとも大都市圏に属する中小都市においては、ほぼ共通する傾向を示していること、しかもこの課題の解決のためには、単に児童福祉施設としての保育所のみなおしだけではなく、中央・地方を通ずる福祉行政全般の厳しいみなおしが前提条件となることを最初に述べておきたい。

一、長岡京市保育行政の概況

長岡京市は北は向日市・京都市、東は京都市、南は大山崎町、西は大阪府島本町に接する面積僅かに一九・二四平方キロメートルの自治体である。四七年市制施行当時五四、八五九人（四月一日現在）であった人口は、五二年

表1 過去3年間の就学前児童数

	4月1日現在		
	50年	51年	52年
0歳	1,560人	1,396人	1,297人
1歳	1,666	1,599	1,414
2歳	1,660	1,641	1,545
3歳	1,545	1,650	1,598
4歳	1,400	1,537	1,611
5歳	1,369	1,404	1,501
計	9,200	9,227	8,966
人口に対する比率	14.5%	14.1%	13.4%

一〇月一日現在六八、〇三人に達しており、総人口の中に占める児童人口の割合は五〇年以降三〇%をこえている。とりわけ保育対策上問題となる就学前児童数の最近の動向は表①のとおりである。

保育所について考える場合、当然幼稚園の存在を無視することができないが、市内には公立幼稚園がなく、私立が五園存在する。また市内居住の児童が通園する隣接二市一町の私立幼稚園は四園である。五二年四月現在の数字では、以上の九園に通園する市内の児童は三歳児五九人、四歳児一、〇七八人、五歳児一、〇三〇人、計二、一〇八人であった。これは当時の対象年令児童総数の約四五%に相当するし、なかでも四く五歳児の約六八%（全国平均五六%）が幼稚園児となるから、保育所に對する三歳以上児の保育需要は、当然三歳児に集中することになる。

長岡京市は市立幼稚園をもたない代りに、保育に欠ける児童の全員入所を目標に、保育所の増設に意欲的にとり組んできたといえるが、その結果は表②のとおりで、市制施行前には四カ所にすぎなかったが、現在は公立は七、私立三の一〇カ所を数

表2 保育所の設置状況

公・私立の別	保育所名	開所(園)年月日	定員	
			3歳未満児	3歳以上児
公立	開田保育所	昭和28年4月	25人	300人
〃	神足〃	〃 42年5月	30	150
〃	今里〃	〃 45年5月	20	160
〃	友岡〃	〃 47年4月	30	120
〃	滝ノ町〃	〃 48年4月	40	90
〃	新田〃	〃 50年4月	40	110
〃	深田〃	〃 51年4月	40	80
私立	二葉保育園	〃 45年9月	60	—
〃	海印寺〃	〃 48年4月	30	120
〃	ゆりかご〃	〃 49年5月	60	—
合計	—	—	375	1,130

表3 保育所建設費の内訳 (用地費は含まない)

	新田保育所(49年度建設)		深田保育所(50年度建設)	
総事業費	98,000千円	100. %	86,050千円	100. %
国庫補助金	27,637	28.2	39,522	45.9
府補助金	13,818	14.1	14,820	17.2
市負担	13,820	14.1	4,943	5.8
市超過負担	27,507	28.1	9,541	11.1
基準面積超過分	15,218	15.5	17,224	20.0

(補助基本額 55,275千円) (補助基本額 59,285千円)
 (国2/4 府1/4 市1/4) (国8/12 府3/12 市1/12)

表4 長岡京市の措置率

	総定員	申請数	保留数	措置率
48	1,175	1,301	126	90.3
49	1,235	1,484	249	83.2
50	1,385	1,582	197	87.5
51	1,505	1,785	281	84.3
52	1,505	1,800	295	83.6

表5 措置率の都市間比較 (昭和50年)

	長岡京	奈良	寝屋川	池田	宝塚	春日井
措置率	公立収容	69%	37	44	48	26
	民間収容	17%	18	11	25	16
待機率	14%	46	45	27	58	31

資料：地方行政総合研究センターの報告書による
(注①)

表6 障害児入所状況

	50	51	52
措置	20人	29	29
母子通園	—	7	3

表7 障害別児童状況 (51年度)

	3歳	4歳	5歳	計
精神薄弱	3	8	7	18
情緒障害	1	3	2	6
身体障害	1	4	7	12
(肢体不自由)	(1)	(2)	(4)	(7)
(言語障害)			(3)	(3)
計	5	15	16	36

えるようになっており、さらに地域的にみても公立施設の適正配置が極力図られているといえる。ところで表③は、四九年度及び五〇年度に新設された保育所の建設費の経費負担区分をみたものである。五〇年度建設分は、国庫補助単価の引き上げと基準面積の拡大により、前年度建設分に比べて、市費の実際負担割合が減少していることは確かであるが、なお超過負担が解消されたわけではないし、用地取得費の補助とともに、さらに国庫補助の引き上げがのぞまれることを示している。

表②に明らかなように、収容定数もこの五年の間に七四五人から一、五〇五人と二倍に増大した。しかしながら

保育需要は年々増大し続け、措置率はむしろ若干の低下傾向を示しているのである(表④)。しかしながら当市の措置率が他都市に比べて高く、しかもそれが公立保育所の充実によって達成されていることは、最近まとめられたある研究報告書^①によっても明らかにされている。(表⑤)

保育需要の多様化に対応して、長岡京市でも、乳児保育、障害児保育、長時間保育や、学童保育、さらには保育所未措置児童に対する対応策を講じているが、その概要は、それぞれ次のとおりである。

乳児保育 乳児保育は、公立では昭和四二年から、生後六カ月以上を対象に実施されている。私立は生後三カ月以上を対象としている。乳児の総定員(収容児童総数)に対する比率は二五% (公立一八%、私立五六%)で他都市に比べて高い比率であることが注目される。

障害児保育 当市が心身に障害をもつ児童一七人を、はじめて保育所に受け入れたのは昭和四七年であるが、五〇年には障害児保育研究会を設け、担当職員が、就学前保育の保障と集団生活での全面発達を図るための方途について実践に根ざす研究を行なっている(表⑥⑦参照)。障害児保育の実施にあたっては、障害の程度により一対一の保育が要求されるのは当然で、当市では現在障害児担当職員として二二名(専任一六人、アルバイト六人)を配置しているが、障害児保育の実施にとまなう経費増加は、五一年度において人件費のみで一、五八七万円(見込)となっている。

長時間保育 長時間保育について当市の行政資料は次のように述べている。

「共働き家庭が多く、母親からの長時間保育の要望が強く、これに応えるために厚生省が定める保育時間は原則として八時間(午前八時～午後四時)であるが、本市は働く婦人が安心して働ける保育時間を保障するため、長時間保育を実施しています。

表8 長時間保育状況（公立のみ）
52年4月現在

	定員	午前 7:30～8:00	午後 4:00～5:00	午後 5:00～6:00
3歳未満児	225人	142人	163人	148人
3歳以上児	1,015	293	492	326
計	1,235	425	645	474

年々長時間保育を希望する世帯が増加しています。これに対し保母の早出、居残り、あわせてパート保母（午後四時～六時）を導入して対処しています。これらの必要経費は昭和五一年度で保母の時間外勤務手当が約二、〇〇〇万円、パート保母賃金約五三〇万円に達しています。」（表⑧参照）

学童保育 いわゆる学童保育事業は、当市では教育委員会が所管する「留守家庭児童会」の事業として運営されている。単位児童会は各小学校区ごとに設置され（現在八）、校地内の独立施設又は空教室を利用して、原則として四年生以下の保育に欠ける児童を対象としているが、五二年五月現在の対象児童数は合計二九八名、五一年度支出総額は約三、三〇〇万、うち二、八〇〇万円が市費負担であった。

未措置児童の対応策 児童福祉法に基づかない、市独自の制度として、(1)家庭保育福祉員制度、(2)簡易保育施設等助成制度、(3)乳児保育委託料支給制度を実施している。これらは他の地方自治体にも多くの先例を見出すことのできる助成方式であるが、(1)は保育所に措置できなかった保育に欠ける乳児の保育を育児経験のある家庭保育福祉員（現在六名）に委託するもの、(2)はいわゆる無認可保育施設に若干の助成金を支給するもの、(3)は無認可施設や個人に三才未満児の保育を委託している母親に対する経費助成制度であり、これらの制度の対象となる児童は一カ月平均約一二〇名であるが、市が実際に負担した経費は五一年において約一、四〇〇万円とみられる。

保護者の要請に応じて保育行政を充実していくためには、当然、施設設備の拡充のほかに保育要員の確保が問題となってくる。国の定めている保母の配置基準では、

保母の配置基準

	国の基準	長岡京市
0 歳 児	6人につき1人	3人につき1人
1 歳 児		5人につき1人
2 歳 児		6人につき1人
3 歳 児	20人につき1人	16人につき1人
4 歳 児	30人につき1人	24人につき1人
5 歳 児 ~		30人につき1人

簡単に見てみよう。

まず長岡京市の五二年度一般会計予算は七五億五七、七四万八千円である。これに対して昭和四〇年は四億四千万弱、四六年は二七億七千万強であったから、本年の予算規模は四〇年の約一五倍、四六年の二・三五倍に達している。この間の人口増加はそれぞれ二・三倍、一・二倍であるから物価上昇を考慮してもなお予算規模の拡大は相당한ものである。

表⑨の示すように、歳入構成比の変化の特徴は、自主財源の減少と国庫支出金の増大にあるが、人口急増都市の
 保育所行政と費用負担について

どうい保育要求を満たし得ないため、市独自の配置基準を設定し、さらに障害児保育、長時間保育むけの人員をも一応確保している。したがって、市立保育所七カ所を全体としてみれば、乳児二二五人を含め計一、二三五人の定員に対する、国の基準保母数は七九人であるが、実際には、保母一三六名を配置しており、これに所長、調理員、用務員、通園バス運転手、看護婦などの直接要員四一名を加えれば合計一七五人が、一、二三五人の保育に当たっていることとなり、児童七人に対し一人の割合となる。

二、保育所運営費の動向

以上のように多種の保育需要の増大に可能な限りの対応をと努力しているこの市の保育所等運営費は、それでは市の一般財政の中でどんな比重を占めているのか、保育事業の充実が、歳入歳出面でどんな変化を与えてきたかを

表9 歳入及び構成比

(単位：千円)

	昭和52年	々%	昭和50年	昭和46年	昭和40年
税 収 入 (地方交付税を含む)	4,036,590	53.4	52.1	46.4	65.1
使用料・手数料	87,918	1.2	1.5	2.0	1.2
国庫支出金	1,396,355	18.5	20.1	6.2	3.6
府支出金	175,629	2.3	3.3	1.6	2.3
市 債	1,027,000	13.6	13.0	33.8	17.1
そ の 他	834,256	11.0	10.0	11.0	11.7
計 ・ %	7,557,748	100.0	100.0	100.0	100.0

表10 目的別歳出内訳・構成比

(単位：千円)

	昭和52年	々%	昭和50年	昭和46年	昭和40年
議 会 費	101,794	1.3	1.1	0.9	2.3
総 務 費	814,609	10.8	15.4	14.5	19.5
民 生 費	2,060,919	27.3	17.9	9.9	7.4
衛 生 費	639,227	8.4	8.6	8.2	12.7
労 働 費	98,361	1.3	0.8	0.4	0.2
農 林 水 産 費	52,671	0.7	0.9	1.4	2.6
商 工 費	61,701	0.8	0.7	0.5	0.6
土 木 費	1,288,930	17.0	21.6	15.2	20.0
消 防 費	272,688	3.6	2.6	3.4	4.1
教 育 費	1,304,711	17.3	19.6	37.4	27.5
災 害 復 旧 費	4,397	0.1	0.0	0.1	—
公 債 費	851,828	11.3	10.8	7.4	3.1
諸 支 出 金 費	5,912	0.1	—	0.7	—
計	7,557,748	100.0	100.0	100.0	100.0

表11 保育所関係費のウエイト

	昭和52年		51年		50年	
一般会計当初予算	7,557,748	100.00	6,022,423	100.00	5,839,985	100.00
a 民生費	2,060,919	27.27	1,941,278	32.23	1,792,132	30.69
b 保育関係費	678,328	8.98	590,142	9.80	478,129	8.19
b/a	32.91		30.40		26.68	

中では本市の財政力は法人税収入が大きく、かなり高い方であるといわれている。さて表⑩が示すように歳出の構成比をみると、民生費が、現在では全予算の四分の一以上を占め、ついに目的別歳出のトップに立っている点は注目される。土木費、教育費の占める比率が高かったのは、当然人口急増にみあう学校の建設、増築が行われたことによるものであり、（現在小学校八、中学校三校）最近の民生費の増加は、社会福祉の重視、とりわけ、保育所の充実に基づくものと考えられるので、次に、最近三年間の当初予算に占める保育所関係費の動向を見てみよう。表⑪にみられるように、五二年の予算は五〇年に対し二九%の伸びを示している。民生費の伸びは一五%である。ところが保育所費はこの間に四二%の伸びを示し、民生費の三分の一を占めるまでに膨張してきている。保育所費の比重がこのように高いのは、決して当市のみの特徴ではなく、人口急増都市ではむしろ共通する傾向であり、表⑫のとおり、大都市圏のベッド・タウンの中には、民生費の半分近くを占める例すら存在するのである。

しかも保育所費の膨張は、結果的には市費負担の増加をもたらしており、地方財政の窮迫化のなかで、いつまでこの傾向を維持することができるか、これが他の社会福祉部門の充実に阻害してはいないか、或いは、このような形で保育所の充実は、自治体をとるべき社会福祉の姿勢なのかについて厳しくみなおす必要に迫られているのである。そこで以下、当市の保育所運営経費の状況を五一年度の決算数字

表12 一般会計民生費に占める保育所費のウエイト（50年度当初予算による）

京 都 府 長 岡 京 市	26.7	京 都 府 綾 部 市	10.6
向 日 市	48.7	宮 津 市	29.1
大 山 崎 町	38.5	大 阪 府 枚 方 市	33.0
城 陽 市	45.6	吹 田 市	29.4
宇 治 市	30.1	豊 中 市	20.2
福 知 山 市	21.1	静 岡 県 三 島 市	25.4

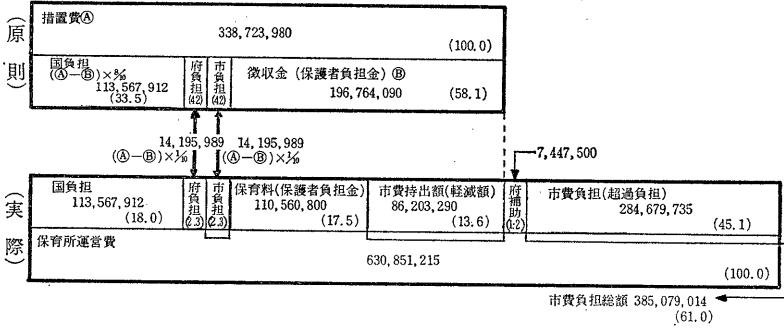
をもとにみなおしてみよう。

周知のとおり保育所の運営に当っては、法によってその十分の八が国の負担、残りの十分の一が府県の負担、十分の一が市町村の負担と定められている（児童福祉法第五三～五五条）。ところが国の負担金交付方法は、国の定めた運営費（措置費）の枠内で計算されるため、措置費と実際に要した経費との差が開くほど自治体の超過負担は大きくなる。住民の保育需要の多様化に積極的に対応しようとするればするほど、この負担が大きくなることになる。長時間保育、障害児保育に対する国の実質的考慮はなきに等しいし、必要経費は当市の場合も最初から自治体の全額負担で発足させねばならなかったし、民間保育所等への運営費の補助も、国の保育所措置費基準の低さをカバーする形で、他都市にならって負担せざるを得ない状況におかれている。さらに問題となるのは、国が毎年措置費単価の値上げに比例して設定している保育料徴収基準に即した保育費を徴収できず、市独自の基準を定めて、全体としては今もなお国の基準の半額程度の負担を求めるに留まっているのである。

以上の結果を示すものが、図①である。つまり、五一年度の保育所運営費は、国の基準の一・九倍を要したのであり、総経費六・三一億のうち、国庫負担は僅かに一八％、保護者負担分は一七・五％、結局市費負担六一％、市の超過負担は五八・七％を占めたのであった。つまり市が一般会計から負担した超過負

図1. 保育所運営総経費の状況 (51年度)

単位：円 ()は%



保育所行政と費用負担について

担額は、三・七億であった。そしてこの対象となった児童は、三才未満児三七五人、三才以上児一、一三〇名であった。そしてこれらの児童一人当りの保育経費の負担区分は表⑬のとおりであった。すなわち三才未満児の場合一人一カ月約六万五、〇〇〇円の経費を要し、しかもその約六〇%が市費負担であった。三才以上児の場合も同様に六〇%が市費負担であった。つまり保育児童一人当りの市の超過負担支出は五一年度において乳児一人当り四四万五〇〇〇円、幼児一人当り一六万五〇〇〇円であった。そしてこれら保育児童は、市内の対象年齢児童のそれぞれ八%、二五%を占めたに過ぎなかった。そして五二年度における市の超過負担額は、少なくとも乳児一人年額五〇万円、幼児は二〇万円となるものと計算されている。

そこで、いかに「保育に欠ける」児童のためであるとはいえ、一部の対象児にこのように多額の市費負担を行なうのは妥当とはいえないとする住民の不満が一部にうつ積してくるのは当然である。とくにその不満の声は、幼稚園児をもつ母親や、老人クラブの会員の間に多く、直接・間接に市の福祉・教育行政に関係をもつ公務員、さらには乳児保育にたづさわる職員の間からもこのような現実を疑問視する意見が聞かれるようになってきている。

「共稼ぎ夫妻の子供の保育援助費を一とすると、寝たきり老人の介護援

表13 保育児童1人当り月額所要経費状況 (単位：円)

年 令		3 歳 未満児	3 歳 以上児	平均
負担区分				
措 置 費		38,874	12,564	19,234
内	国庫負担金	15,774	3,286	6,449
	府負担金	1,972	411	806
	市負担金 ^㉔	1,972	411	806
	徴収金 (保護者負担金)	19,156	8,456	11,173
	上記の再掲			
訳	保育料 (保護者負担金)	8,099	5,660	6,278
	保育料 (市費軽減額) ^㉕	11,057	2,796	4,895
市費法外負担金 ^㉖		26,034	10,970	16,587
総所要経費		64,908	23,534	35,821
市費負担総額 (㉔+㉕+㉖)		39,063	14,177	22,288

実質保護者負担率 12.48 24.05
市費 〃 60.19 60.24

表15 各年度別所得階層別措置児童の割合

	49	50	51	52	う 乳 児	ち 児 (50 全国)
A	1.5	0.7	0.7	0.6	—	1.77
B	2.0	2.6	—	—	—	3.47
C 1	6.4	9.5	5.9	8.3	6.7	13.96
2	5.1	4.9	8.9	5.7	4.3	16.17
3	5.1	6.0	6.2	7.7	5.6	7.63
D 1	1.3	2.3	2.9	1.3	0.8	4.11
2	13.1	13.9	7.1	3.7	1.6	16.78
3	16.9	16.4	8.1	6.5	3.7	13.16
4	14.8	11.3	16.5	14.3	9.9	7.24
5	10.3	8.3	11.2	10.8	11.8	4.43
6	23.5	6.9	9.0	8.3	7.5	3.07
7		17.2	5.6	7.9	11.8	7.14
8			17.9	5.8	8.3	
9				19.1	28.1	私的契約 1.05
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.00

助金は一桁下って〇・一、さらに一番重い一級の障害者に与えられる福祉金は〇・五という比率になっている」と、市の福祉予算を分析した上で、保育費を親に代って一般市民(納税者)が支払っている実態を批判し、「しかも乳幼児を持つ家庭のうち八軒に七軒近くまでは——その中には切詰めた生活をしている家庭もあるが——自分の子は自分の力で育てている。それだから財政は何かなっているものの、若しも今の料金規定で仮に乳幼児の全員保育にでも当るとすれば、そのためだけに、毎年三十何億円の税金支出が必要となつて市の財政は保育費をかかえて自爆する^㉗」とある老人がガリ版をきつて訴えている。

もちろん乳幼児の全員保育ということになれば、現行制度のもとでは市の直接負担が年間三十億でいど済むはずがないし、財政力が許したとしても実現するはずがないことは

表14 保育料徴収基準額の国と比較 (52年4月現在)

階区	層分	定 義	国の徴収基準額(月額)		市の基準額(月額)		市/国		
			3歳未満	3歳以上	3歳未満	3歳以上	3歳未満	3歳以上	
A		生活保護法による被保護世帯	0円	0円	0円	0円	—	—	
B		A階層を除き前年度分の市民税非課税世帯	0	0	0	0	—	—	
C	1	A階層、B階層を除き前年度分の所得税非課税世帯	3,050	2,600	2,400	2,000	78.7	76.9	
	2	前年度分の市民税のうち所得割課税額が5,000円未満である世帯	4,150	3,700	3,000	2,700	72.3	73.0	
	3	前年度分の市民税のうち所得割課税額が5,000円以上である世帯	4,750	4,300	3,600	3,400	75.8	79.1	
D	1	A階層、B階層を除き前年度分の所得税世帯	前年度分の所得税課税額が3,000円未満である世帯	5,700	5,250	4,400	4,000	77.2	76.2
	2		前年分の所得税課税額が3,000円以上15,000円未満である世帯	8,100	7,650	5,600	5,000	69.2	65.4
	3		前年分の所得税課税額が15,000円以上30,000円未満である世帯	8,300	7,850	6,600	6,000	79.5	76.4
	4		前年分の所得税課税額が30,000円以上60,000円未満である世帯	10,550	10,100	7,600	7,000	72.0	69.3
	5		前年分の所得税課税額が60,000円以上90,000円未満である世帯	14,600	(14,150) 12,370	9,800	7,800	67.1	(55.1) 63.1
	6		前年分の所得税課税額が90,000円以上120,000円未満である世帯	20,700	(14,150) 12,370	13,000	8,600	62.8	(61.0) 69.5
	7		前年分の所得税課税額が120,000円以上150,000円未満である世帯	34,400	(15,020) 12,370	15,500	9,200	45.1	(61.3) 77.4
	8		前年分の所得税課税額が150,000円以上180,000円未満である世帯	35,610	(15,020) 12,370	18,000	9,800	50.5	(65.2) 79.2
	9		前年分の所得税課税額が180,000円以上である世帯	35,610	(15,020) 12,370				

(注) 定員区分は120～150人、地域区分は丙地域 () 内は3歳児

いうまでもない。問題は、市の保育所重視の行政が、今日では他の福祉部門の充実を長期にわたって遅らせている点にある。

本市には、保育所の外に直営福祉施設としては老人福祉センター(昭和四九年設置)があるのみである。市立老人ホームはなく収容措置を要する老人は他の自治体のホームに依存している。市民病院もない、まして障害者のための福祉施設もない。独居老人一四名、ねたきり老人三四名に対するホーム・ヘルパーは四人、そして在宅老人福祉事業は社会福祉協議会に委託している。七〇才以上の老人には一〇〇〇円の敬老祝金しか出していない。ねたきり老人を介護する者に対する手当は月額一、三〇〇円である。その他とりたてて紹介すべき独自の福祉事業は見当たらない。

ところで表⑭は、保育料について国の定めた徴収基準と市が設定した基準との比較をみ

たものである。市の定めている乳児保育料が、高所得階層において国の基準の半額にしか相当しないことが注目される。しかも表⑤にみられるように本市においては高所得階層の措置児童の割合が非常に高く、五二年度においては、三歳児未満の四八・二%が前年度の所得税課税額十二万円以上の階層に属している。そこで次のような矛盾が生ずることになる。

五二年度の乳児保育経費は一人平均年額八万三千円と計算され、うち市費による超過負担額はその六一%の四九万六千円とみつもられている。ところが、これを階層別にとらえた場合、たとえばC₁階層の乳児については国庫や府費負担があるため、市の超過負担は、一人年額三八万円ていどになる。これに対してD₀階層以上の乳児については、定めた保育料の最高額を徴収したとしても、一人年額五六万円ていどの超過負担を行わねばならぬ計算になる。

ともかくにも長岡京市の保育関係予算は、学童保育運営費を合わせれば、本年度は七億円を超過、一般会計当初予算の九・四%を占めている。この傾向の続く限り明年度は、一般会計の一割を保育費が占めることは容易に予想されるところである。

三、保育所のあり方をめぐって (1)

児童福祉法が制定された当初における保育所は、実際には低所得階層を対象としていたといえる。たとえば、昨年^④の厚生白書は、「保育所は、沿革的には、『育児は家庭』という伝統的な育児観の下で、所得の絶対的不足を補うため又は生計を維持するために育児担当者までが働かざるをえない階層を利用者として予定していたものであろう」と述べている。ところが、現段階での保育所は、白書の表現によれば、「乳幼児を抱える家庭に最も身近な施

設として地域社会に定着し」「ある意味で母親の就労を保障する施設としての機能をも果たしている」が、みてきたように負担公平の見地から見れば、種々の問題をはらんでいる。長岡京市の社会福祉行政を分析したある研究者はこの点に関して次のように述べている。

「保育行政は、最近、いくつかの点で当初においては予定していなかった問題に遭遇することになった。その第一は、保育需要が、中所得層以上から強く生じてきたことである。最近の保育需要の大半は、この所得層からのものであるという観察がある。この層であればこそ、市行政の内情や法にも通じ、組織化により政治的圧力を形成することができたのであり、市行政はこれに対応しなければならなかった。それと同時に保育行政とは何かという問題が真剣に再検討されるべきだという気運を作ることにもなった。ここで中所得層といっているグループは、社会全体の経済生活の向上の中で、自分たちの欲求水準を高め、その水準を維持するためには、共働きが必要であると考える層である。この需要自体には、自然の勢いとして無理からぬものがある。しかし、行政がこれに責任を持たねばならないであろうか、これが新しく生れた難問である」^⑤

もちろんこの難問を抱えているのは長岡京市のみではない。人口急増都市（六市）の社会福祉関係費の実態の分析結果をふまえて、別の研究者は次のような改善策を提示しておられる。

「第一は、現行の社会福祉行政における、国と地方ならびに受益者（とくに保育所のばあい）の負担区分の再検討が必要である。現状では、国は予算の枠内での事業認定や超過負担を通じて地方に財政負担を押しつけ、住民は保育料の保育単価（国のそれであれ、地方のそれであれ）への接近を極力防止しようとする。地方自治体とくに事業主体である市町村は、結局は一般財源にその逃れ先を求めざるを得ない。そして、今日の地方財政の困難とともにその方式がデッド・ロックにのり上げてしまっているのである。このままでは公営の保育所の運営は不

可能になる恐れがある。この対策としては、国の保育単価を上げると共に、所得階層の高額所得部分の細分化を進めて、実態に即した保育料の徴収を進める必要がある。もしこれが不可能ならば、今日の保育所の運営と負担関係に抜本的な改革が必要である。」

さらに、第二の提案として、市立福祉施設の運営の効率化と、利用者のグループ活動の育成を説かれたこの研究者は、

「第三に、保育所の性格については、『要措置児童のための福祉施設』、『児童の安全で健全な発達のための就学前教育施設』、『婦人の労働権を保障するための施設』などの意見があり、それぞれの立場によって保育料のあり方や性格論議が異ってくる。しかし、現実問題としては、『要措置児童のための施設』という立場から、応能負担を強め、高所得者では実際の保育単価（もちろん効率化しての上であるが）に近いものを負担するよう考慮してもいいのではないかと考える。」と述べておられる。

ところが、保育所を就学前教育施設として、同時に婦人の労働権保障のための施設として理解する立場に立つ研究者にとつては、保育料の応能負担はもつての外の論議となるらしい。

たとえば、昨年創刊された『保育白書』は「受益者負担論の根を絶つことが必要である」として、「児童福祉法第二条からすれば、保育所の経費は、国・地方公共団体・親の三者が負担すべきものであるから、保護者負担は運営費の三分の一以下でよいはずであり、運営費の三分の一を均一定額の保育料として設定し、貧困・低所得者に対しては、幼稚園就園奨励費補助金と同様な方式によって保育料の公費援助すれば足りるはずである。」と主張している。法二条の解釈からどうして保護者負担が三分の一以下で良いことになるのか、私にはとても理解できないが、保育料の応能負担の論議自体が低俗だとする意見も次のように見られる。

「負担公平の問題とかかわって、低額の保育料では保育所に入れた者と入れなかった者との間の公平が保てないという低次元の主張が俗耳に入り易い形でだされている。これは、理論の問題というよりも政策の問題であつて、必要十分な保育所を供給すること、また共同保育所等への十分な助成を行なえばすむことである。

問題は、自治体にそれがやれるだけの財政的力量がないこと、国が福祉充実に必要な財源措置をとつておらず低福祉政策が続けられていることである。問題は全体としての財政策・経済政策のあり方にかかわってくる。」^⑧

四、保育所のあり方をめぐって (2)

——神戸市保育問題審議会の答申に学ぶ——

もちろん今の自治体財政が貧弱であること、国が、地方の福祉充実に必要な財源措置をとつていないことは事実であり、その抜本的改善が望まれる。

だが前節でみたように、保育料の保護者負担を軽減し、保育所をふやし、共同保育所への助成を強化すれば問題は解決するのだろうか、とりわけ中所得層以上の保育要求が、現状では、保護者の費用負担を軽視した福祉需要の増大化を支持している限り、保育所のあり方をめぐつての公正な論議は登場しにくい。

「過大な福祉選好表示が福祉需要の高度化と多様化のなかで生ずれば、国民の多数が過大な福祉需要を表明し、政治的意思決定過程のなかで、福祉を高めること^⑨が誰も反対できない殺し文句として働けば、社会的に至んだ選択を与えることになりやすい。費用負担の面から福祉を高めることを制限しようとする正論は政治的過程のなかでは殺し文句によつて抹殺されがちである。」

中桐宏文教授の以上の指摘は、正しい福祉のみなおしに立脚する保育所観の成立が阻害されている実状から見て

妥当のように思われる。教授は、「単に福祉の充実を政治の論理の貫徹しやすい地方自治体から実現しようとしても大きな壁につきあたるであらう。福祉という誰もが欲しがらる織物は、『夕鶴』の鶴の羽から織られる布と似ていて、わが身を削って織るものである。あまり政治の論理で無理強いをしては織物をつくることができなくなる。」と説いておられる。^⑩

果して乳児保育や長時間保育を、これからも拡大していくことが児童福祉の理念に適うのか、保育所に教育機能の充実が求められている現在、幼稚園との関係はどうあるべきなのか、「保育に欠ける」という入所基準を、今日ではどう解釈するのが良いのか、保育料の負担区分は、いかにあるべきかなどについて、多方面からの論議が重ねられていることは事実である。

だが、今まで見てきたような長岡京市の保育行政の窮状を打開する上で、具体性をもった改善方策を中央児童福祉審議会の諸答申に求めることは今のところ無理である。たとえばこの審議会が、四六年一〇月に行なった「保育所における幼児教育のあり方について」の意見具申や、四九年十一月の「今後推進すべき児童福祉対策について」の答申や、同審議会の保育対策特別部会の「今後における保育所のあり方」（五一年十二月十六日の中間報告）などは、長期の展望に立った児童福祉対策の樹立と、問題に対する国民的合意の必要を説きながら、表現が抽象的で、当面の方策についての具体的な提言に欠けている。

この点に関して、五一年二月に神戸市保育問題審議会が行なった答申は、保育所のあり方をめぐって、かなり具体的な提案を行っており、各自自治体の保育行政が当面する隘路を打開する上で、示唆に富む内容をもっているといえる。

「保育需要の多様化に対応する神戸市保育行政の基本方策」と名づけられているこの答申は、Ⅰ前文、Ⅱ乳幼児

保育の現状と問題点、Ⅲ公的サービスとしての保育行政の基本的なあり方、Ⅳ保育に欠ける要因と公的保育所の役割、Ⅴ当面の保育行政の方策について、Ⅵ結語の六部に分けられたかなり長文のものであるが、以下、各部門ごとにその主張をまとめてみよう。

まず、Ⅰ前文は、乳幼児をめぐる保育環境が、社会環境の変動と婦人の社会意識の変革などにより変容したこと、保育需要の増大と多様化が、神戸市に相当な財政負担を強いていると述べ、「児童福祉の理念を基礎とし、公的サービスとしての保育行政の施策目標がいかにあるべきかという観点から、保育行政のあり方を検討し、保育に要する経費の負担方法、未認可保育施設の位置づけ、保育時間の問題などについて」の基本的な方向を答申すると述べている。

次いで、Ⅱ乳幼児保育の現状と問題点では、神戸市における乳幼児保育需要を、就学前児童の約一〇%と推計しており、保育所増設が過去一〇年にかなり早いテンポで進められたが、なおかつ一三、〇〇〇人の保育需要のすべてを満たしていないと述べている点は注目される。この点について大阪市の例をみると、五二年四月一日現在、就学前児童二四三、三〇八人中、保育所入所児童は二七、六四六人で、その一一・四%を占めており、神戸市の場合と大差はない。ところが長岡京市の場合、保育所入所児はすでに就学前児童の一六・八%に達しており、さらに同市福祉事務所の一推計資料では、今後五年間に保育所の新設、増改築を進めて合計九二五人の定員増を計画しているから、五七年には就学前児童の実に三一・九%の保育所入所が可能となる計算になる。^⑩

要保育児童を就学前児童の一割とみて、なおかつその保育需要を満たしていないことを問題点の第一としている神戸市の答申から、長岡京市がまず学ぶべき点は、市民福祉に立脚した要保育児童実態調査の実施とその分析である。

さらに神戸市の答申は、第二の問題点として、各種の未認可施設の問題をあげ、児童福祉施設最低基準のレベルに達していないこれらの施設に対する公費助成方法が包括的で、助成額の算定根拠が明確を欠いていると述べている。

第三の問題点として、長時間保育の要望をとり上げているが、「長時間保育については、乳幼児の成長発達にとって好ましくないという声も強く、児童福祉施設としての保育所のあるべき姿からその解決の方向をさぐる必要がある」と述べている。さらに答申は、試行錯誤のうちに進められている障害児保育は、広く障害児福祉対策の一環として総合的な検討を加え、そのなかで保育所の役割、保育内容などについて専門的見地から検討する必要があることを第四の問題点としてとらえ、第五に保育所の設備と保母の労働条件をあげ、第六に保育所と幼稚園との関係の検討をとりあげた後、第七の問題点として保育所運営経費の負担原則の不明確を、第八の問題点として保育所入所措置基準の問題をあげている。

次いで、Ⅲ公的サービスとしての保育行政の基本的なあり方においては、今後の保育行政の具体的方策は、四つの基本理念に沿って考えられるべきであると述べている。まず、第一に、児童福祉法の精神に則った乳幼児の環境、健康の保障、第二に社会福祉の実現には、国、自治体、家庭、地域社会がそれぞれの役割を果すべきで、行政がそのすべてを果すものではないといった基本理念をあげているが、とくに注目されるのは、次のような第三、第四の原則提示である。

「第三に、福祉問題について公的部門の果す役割は、市民の相互扶助精神に基づく市民生活安定のために不可欠なサービスの提供である。この意味では、福祉行政の一端としての公的な保育サービスが基本的に担当すべき範囲と内容は、社会的リスクの共同除去―社会的な不測の事態におちいった家庭の生活上の困難を社会連帯の精神

により共同的に除去する—という面を中心とし、また、そのサービスの内容は社会的な判断から客観的に承認されたものでなければならぬ。公的サービスとしての保育行政の分担する機能をこのように位置づけることによつて、いわゆる社会価値の極大化—社会全体の福祉を最大限に意図するなかで、個人生活を援助すること—が実現されるのである。

第四に、本来公的サービスは、それに要する費用を税金の形で負担する一般市民と、そのサービスを受ける人々との間の社会契約のもとで提供される性格のものであり、この点では、いわゆる市場のサービスとは根本的に異なっている。公的サービスとして提供される保育所保育の場合も、決してこのような原則の例外ではない。したがつて、公的負担をともなう保育サービスについても他の公共サービスと同様に、費用の負担者とサービスの受益者との契約合意を基礎とすることは当然である。このために保育サービスの負担と受益、その権利と義務の履行についても両者の参加を基礎とすべきである。」(以上傍点は上田が付した。)¹³⁾

IV 保育に欠ける要因と公的保育所の役割において答申は、厚生省通達(昭和三六年)による現行の保育所入所基準となつている「保育に欠ける」七つの事由——①母親の居宅外労働、②母親の居宅内労働、③母親のいない家庭、④母親の出産等、⑤疾病の看護等、⑥家庭の災害、⑦特例の場合——は、それぞれ保育に欠けている状態に着目したもので、必ずしも保育に欠けるに至つた原因をとらえているものではないとして、より妥当な入所基準を求める上では、「保育に欠ける」七つの事由を次の四つの社会的要因に分類・集約して、社会的ニーズと対応させるべきだとしている点は極めて注目される。

即ち、第一の社会的要因は、「社会的リスクによる母親就労に原因を有する保育需要」と呼ばれ、貧困、低所得、母子世帯等の理由で母親が就労し、代替的保育者がいない場合および、病人・障害者が家庭内にいる場合、出産・災

害等による一時的あるいは不時の保育需要が生じた場合である。

第二の社会的要因は、「社会的リスクという要因以外による母親の社会活動への参加の場合」で、婦人の高学歴化、高所得に対する欲求と家族構造の変化による代替的保育者の不在などから生ずる家庭の意図的選択的保育需要であり、このような形で顕在化している保育需要に應える公的サービスには受益者負担の原則を貫徹すべきだとしている。

保育に欠ける第三の社会的要因は、社会環境の悪化に関連して生ずる場合であるが、「乳幼児をとりまく環境上の条件を保育所保育で解決すべきだ」という考え方は、問題解決の本筋から外れているとしている。

第四の社会的要因として、答申は、核家族化、一家族当り児童数の減少などの理由からできるだけ早期に集団教育を受けさせたいとする要求があるが、これについては制度的な教育の役割と家庭のもつ本来的教育機能を十分検討すべきだと説いている。したがって基本的に重要と考えられるのは、「保育に欠ける」社会的要因を、社会的リスクによる場合と、社会的リスクという要因以外による母親の就労とに分けている点である。

以上の分析に基づいて、答申は、**V 当面の保育行政の方策**として、次の五項目の提言を行なっている。

- 1、保育所入所基準は保育に欠ける社会的要因により、優先順位決定についての枠組が客観的・具体的に設定できるようなその指標化を求めること。
- 2、保育料の負担は本来は受益者負担の原則によるべきであるが、社会的リスクにかかるサービスの受益については公費負担は合理的である。
- 3、未認可保育施設は、認可施設への移行が基本であること。
- 4、保育時間の延長問題は、母親の労働条件からの要望が強いが、乳幼児の心身発達の立場からは時間延長は避

けるべきだとし、特に夜間にまでおよぶような長時間保育は公的的制度として一般化してはならないと断言している。

5、保育所の増設、保育内容の向上は、他の公共サービス、福祉政策とのバランスを考えないと市民的合意が得られないと説明している。

その上で、Ⅶ 結論として、国に対する要請、関連施策についての要請を列記したが、神戸市の答申である。

五、おわりに

長岡京市の窮迫した保育行政の実態を背景に、保育所のあり方をめぐる諸研究者の主張や、神戸市保育問題審議会 の 答 申 を 検 討 し た 結 果、すくなくとも長岡京市が行政主体として反省すべき点は次の二点に集約されるように思われる。

まず第一は、なんといつても、「保育に欠ける」という厚生省の示している七つの条件について、市民福祉の観点から慎重な分析を欠いてきた点である。多様化した保育需要に対応する行政側の供給体制について十分な判断を示さなかった点である。この点保育所の入所基準に関して示された神戸市答申における社会的要因による分類は、これからの保育所のあり方を考える上で、基本的な参考意見となるものといえる。

第二は、なんといつても保育料の受益者負担の原則を行政当局が実質的に否定してきた点である。受益者の組織的要求に対応した市の保育料の設定が、市の財政を圧迫し、より多くの市民（一般納税者）の不満を招いているばかりか、より多くの市民福祉の分野の絶対的貧困をもたらした行政責任は大きいといわねばならない。

以上の二つの反省の上に立つた当面の改善方策は、前二節においてみてきたこれからの保育所のあり方のなかか

ら求められるべきであらうが、要は地域福祉、または市民福祉の枠組の中で、保育所のあるべき姿を考えるのが本筋であるとするならば私には次のような一市民の主張が、もつとも公正で妥当なように思えるのである。

「例えば、親のいない子供達の生活、気の毒な家庭の子供達の生活や保育ならば、さらにはボランティア活動に出るために子供を預ってほしいと言われたような場合などならば、その費用は皆で協力して分担するのが社会福祉のセンスである。けれど一般家庭の夫婦が、わが家の経済成長を目指して共働きする都合から子供を保育に出す場合は事情は別である。

市が国の基準を越えて独自に莫大な保育援助費を支出しようとする場合は、一般社会福祉対策とのバランス、つまり社会的公正を配慮し、それと同時に受益者の声よりは、肝心の負担者である一般納税市民の声をよく聞いた上で、保育料を定めるべきではないだろうか。」^⑭

このように主張している桜井八太郎さんは長岡京市居住の全員の老人であるが、この主張とさきの神戸市の答申の趣旨は全く同一であるといえる。
(昭和五二年十二月十日稿)

- ① 地方行政総合研究センター『都市の社会福祉行政と費用負担の問題についての調査研究報告書』昭和五二年三月(全七三〇頁)
- ② 長岡京市福祉事務所福祉課「昭和五二年度・長岡京市の保育行政の現状」一七頁。
- ③ ⑭ 桜井八太郎「今の福祉対策の問題点——長岡京市の場合——」
- ④ 『厚生白書』五一年版、一〇一頁。
- ⑤ ①の報告書における村松岐夫教授の分析(同、九九頁)
- ⑥ ①の報告書における雀部猛利教授の分析(同・五一—三頁)
- ⑦ 全国保育団体合同研究会実行委員会編『保育白書』一九七六年版、四頁。

- ⑧ 坂野光俊「福祉と経済」、真田是編『現代の福祉』昭和五二年、一八五頁。
- ⑨ 中桐宏文「地方財政における福祉とそのシレンマ」『月刊福祉』昭和五二年十二月号、二〇頁。
- ⑩ 同右、二五頁。
- ⑪ 大阪市民生局保育部「保育所の機能と役割」昭和五二年八月、二二頁。
- ⑫ 長岡京市福祉事務所社会課「児童福祉施設整備計画および就学前人口将来推計」昭和五二年一月。
- ⑬ 神戸市保育問題審議会「保育需要の多様化に対応する神戸市保育行政の基本方策について(答申)」昭和五一年二月、『季刊・都市政策』第七号、昭和五二年七月、二〇八―九頁。

(付記) 本稿の作成に当っては長岡京市福祉事務所の絶大な資料的協力を得ることができた。付記して感謝する。