

保育の準市場化

— その問題点と保育政策の展望 —

岡 崎 祐 司

〔抄 録〕

保育制度の基本的な柱は、行政の保育の実施責任、供給される保育の水準保障、保育経費の財政保障の三つの柱から構成されている。保育制度は子どもと保護者の社会権保障のために存在し、権利性、平等性、公平性が保持されるべきである。社会保障審議会少子化対策部会は新しい保育メカニズム＝保育の準市場化を提起している。しかし、これは権利としての保育制度の解体につながり、規制緩和路線、地方分権改革における保育制度改革の後追いの方向付けになっている。直接契約、利用者への直接補助、保育所最低基準の緩和などは、子どもの最善の利益・権利保障には反する事態を招来する。保育の準市場化は、保育サービスの混在をねらうもので、保育所の位置を相対的に低下させ、保育経営を変質させ、保育現場からの人材流出をもたらす恐れがある。

キーワード：保育の準市場化、規制緩和、直接契約、保育経営

1. 現行の保育制度

児童福祉法にもとづく保育制度は、行政の保育の実施責任、供給される保育の水準保障、保育経費の財政保障の三つの柱から説明することができる⁽¹⁾。

第一に市町村の保育の実施責任である。児童福祉法第24条にあるように、市町村は「保育に欠ける」子どもにたいして保育事業を供給する「保育の実施」責任を負っている。子どもの立場からいえば、「保育に欠ける」子どもは保育を受ける権利が承認されているといえる。保育の公的責任は「保育に欠ける」子どもに保育所保育を提供する市町村の責任として構成され、やむを得ない理由で保育所保育を提供できない場合は、そのほかの方法で適切な保育を行う責任が課せられている。また保育需要が増大している市町村(＝特定市町村)は、保育所保育供給に関する保育計画を策定する責任が定められている。

第二に、子どもの人権や発達を保障するために保育所の人員配置、設備、運営などの条件が

施設最低基準として制定され、保育の基準が保障されていることである。「保育の実施」はこの最低基準以上のものでなければならず、保育の著しい地域間格差は容認されていない。保育所に適用される児童福祉施設最低基準は、児童福祉法第45条にもとづき厚生労働大臣が定めるものであるが、これは保育所において子どもの人権や発達を守るための最低限度の保障であり、保育者の実践内容を規定するとともに労働条件を規定する性格をもつ。

第三に、保育所保育の経費は国、地方自治体の公的財政によってまかなう公費負担原則である。制度的には保育所運営費とよばれているが、子どもが保育所に入所した場合に、年齢区分や人数によって設定された一人当たりの保育単価をもとに、保育所の施設最低基準を維持するために必要な経費としての運営費の額が、厚生労働省の通知として毎年定められている。児童福祉法第51条第3号は市町村の設置する保育所での保育の実施に要する保育費用について、第4号は民間保育所における保育の実施に要する費用について、市町村が負担（支弁）することを規定している。そして、第53条では民間保育所の運営費は国庫が二分の一を負担すると定め（公立保育所の運営費は2004年の地方財政改革により国庫負担から外され、地方交付税交付金の基準財政需要に組み込まれ一般財源化されているので、児童福祉法に国の負担割合は明記されていない）、第55条で都道府県が四分の一を負担することを規定している。

こうした保育制度の柱は、戦後の社会福祉制度の柱を保育の領域で具体化させたものである。戦後社会福祉は、社会福祉事業を公的財政で支えるという「財政責任原則」、社会福祉事業は公共機関が負うこと、民間組織⁽²⁾に委ねる場合でも公的責任の範囲で行うという「社会福祉の実施責任原則」、公共機関が行う場合はもちろん民間組織が社会福祉事業を行う場合でも一定の基準に即した最低基準を全国的に保障できるよう管理するという「管理責任原則」の三つを公的責任の内容としてきた⁽³⁾。したがって、保育とは働く世帯の生存権保障を軸に、子どもの人権と発達、働く保護者の労働を守る制度として機能してきたのである。保護者の保育サービスの利用機会創出という、消費者としての権利行使の機会をつくるための制度ではない。「保育に欠ける」子どもの社会権の保障、その土台のうえでの個人の尊重（日本国憲法13条）のための制度であり、また保護者に労働や教育など社会参加の機会を平等に保障し、健康で文化的な生活を営む権利を保障する社会権保障の制度である。

児童福祉法第24条4号は福祉事務所長や児童相談所長が、親の育児不安の深刻化や健康状態の悪化、虐待の危険性、子どもの発達状況に応じて保護者に保育所利用の申し込みを勧奨すべきことを規定している。つまり、保護者の利用意思に委ねるだけでは適切な保育の実施ができず、子どもの権利が保障できない場合である。このように保育ニーズをもつ子どもと保護者に確実に保育所保育を提供し、子どもの権利が脅かされる状態を防ぎ、子どもの豊かな成長を社会的に保障するためには、公共的に一定の質をもった保育を供給する必要から保育制度が形成され、地方自治体の事務（仕事）として保育が位置づけられている。

なお契約という点で付言しておく、保育所への入所手続きを厚生官僚自身が「公法上の契

約関係」つまり、保護者からの保育所入所申し込みがなされると市町村の「応諾義務」つまり保育の実施義務が発生する契約となると説明したことがある⁽⁴⁾。直接契約のように行政の側の選択や締結の拒否が可能な契約とはしておらず、入所について市町村の不承諾があった場合に行政不服審査法にもとづく審査請求ないし異議申し立てはできると説明している。「公法上の契約関係」という説明がどのような意図に基づくものか定かではなく、理論的にも正当といえるかどうか法学者からの疑問もだされているが⁽⁵⁾、保育所の入所手続きは、その過程、判断基準、書類など制度の実際が詳細に定められている。保護者は「保育所入所申込書」に必要な事項を記入し就労証明書や課税証明書、源泉徴収票など必要な証明を添付して市町村に提出する。市町村は「保育に欠ける」のかどうかを判定し、保育を実施する場合には「保育児童台帳」に子どもの氏名を記入し「保育所入所承諾書」を送付する（保育所が定員いっぱいに入所できない場合、「保留通知」、「待機通知」が送付される場合もある）。

また、保育の実施を行わない場合、その理由を明記して「保育所不承諾書」を送付しなければならない。保育の実施つまり保育所入所決定は、法律にもとづき保護者と行政との権利義務関係の設定を行うものであり、逆に保育の実施を行わない・入所不承諾に対しては「審査請求」や「異議申し立て」といった不服申し立てが可能である。保育所入所の手続きは行政不服審査法の対象になる行政行為であり、一般的な意味での契約というより、保護者と子どもの権利保障のための「公権力の行使」にあたりと理解してよいだろう。直接契約の場合は、こうした行政不服審査法の対象にはならないのであり、現行の保育所入所手続きとは性格を異にする。「公法上の契約」という厚生官僚（当時）の説明が、保育制度における契約という用語の普及にあったのか、行政への不服申し立ての正当性を述べるための説明なのか、その意図は定かではないが、いずれにしても市町村の保育所入所決定は一般的な意味で契約の一種と理解することはできない。

ただし、児童福祉法第24条の現行規定が、保育政策の本来の性格—権利性、平等性、公共性に照らして十分だとすることはできない。むしろ、市町村の供給責任、問題への専門的介入という点で規定の不十分さがある。しかし、市町村の保育の実施責任を規定していることは、保育の公的責任体制の重要な柱であり、その意義は小さいものではない。

2. 保育制度の問題点

子どもと保護者の立場からみて、現行の保育制度がかかえる問題は少なくない。その主なものは以下のとおりである。①市町村の保育実施責任がより明確にされる必要がある、②保育所の施設最低基準が子どもの変化と保育内容の発展にもなって十分に改善されておらず抜本的に引き上げる必要がある、③保育所の開所時間の延長は基本的な保育ニーズであるにもかかわらず多様な保育サービスに位置づけられ、制度的裏づけもたびたび変更されており、延長

保育事業が自主事業とされ十分な公的保障の対象になっていない、④ 国の定める保育単価が低く保育所運営費が抑制されており、施設最低基準の低位固定化とあいまって保育者の労働条件が改善されず、正規職員の相対的低賃金の拡大だけではなく非正規雇用が増大している、⑤ 労働時間の延長、雇用条件の不安定化にともなって休日保育、夜間保育、病児・病後児保育のニーズが増大しているが、これらが基本的な保育制度のなかに組み込まれず実施体制も実施箇所も不足している、⑥ 待機児童が増大している、⑦ 保育料負担が家計を圧迫している、などがあげられる。

本稿では待機児童数の増加、保育料と保育財政、施設最低基準の三つについてみておきたい。

第一に、保育所入所待機児童が増加している問題である。厚生労働省の「保育所の状況（平成20年4月1日）等について」によれば、2008年の保育所数は22,090カ所、定員は2,120,899人、利用児童数は2,022,173人で定員充足率は95.3%であった。一方で保育所待機児童数は、2008年4月1日現在19,550人（前年より1,624人増）で年齢区分別は低年齢児が7割を超えている。待機児が存在する市区町村は全国で370、うち100人を超えている市区町村は52（2007年は45）、50人以上100人未満の市区町村は32（同29）となっている。都市部とそれ以外の地域の利用児童数と待機児童数をみると、首都圏、近畿圏とそのほかの政令指定都市、中核市で利用児童数の50%、待機児童数の77%を占めている。

ただし、実際の待機児童は3万人から4万人を超えているのではなかといわれている。というのも、保育所入所待機児童とは保護者が保育所入所の申し込みを行い「保育に欠ける」要件に該当していながら、近隣の保育所が定員の関係で入所できないなど待機している場合をさしていたが、厚生労働省は待機児童の「新定義」によって待機児童数を計算するよう市町村に指示し⁽⁶⁾、2001年から「新定義」を使っているからである。「新定義」は実際に就労していないが求職中の保護者が除外されている可能性があり、認可保育所に入所できず自治体の単独施策で対応している場合で引き続き入所申請がなされなければ除外され、希望以外の保育所には入所していない場合や、事前に出産休暇・育児休業で入所申し込みが出されていても調査日に希望日になっていない場合は除外される定義になっている。そのため、例えば2001年では「従来定義」の待機児童数は35,144人、「新定義」の待機児童数は21,201人、2006年では「従来定義」の待機児童数は38,872人、「新定義」の待機児童数は19,794人と、「新定義」では待機児童数が少なくなり、数の差が明らかにでている（2007年度以降、「従来定義」の待機児童数は統計上公表されていない）。

いずれにしても、待機児童は大都市圏の占める割合が高く全体では3歳児未満が8割近くになっているが、3歳児未満の保育ニーズは年度途中からもでてくること、また保育所の設置にともなって保育需要がさらに喚起される傾向があることが特徴である。待機児童の解消には当然のことだが、定員以上の子どもを保育所に入所させることや、認可保育所以外の保育事業での受け皿づくりではなく、認可保育所の整備をはかっていくことが求められる。

第二に、高い保護者の保育料負担である。先に保育所運営経費は国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1と説明した。しかし、これは国基準の保育単価を積み上げて総計された保育所運営費の全体を公費でこのように分担しているのではなく、保育所運営費から保護者負担金(=保育料)を差し引いたあとの額の国と地方自治体の負担割合になっている。児童福祉法第56条では、市町村長は、家計に与える影響を考慮して本人又は扶養義務者から子どもの年齢に応じて保育料を徴収できる、と定めており、児童福祉法施行令(政令第74号、2000年政令第336号改正)第17条でも国と都道府県の負担は、56条の「徴収金」を控除した額への負担とすると定めている。保育の実施は市町村の責任であり保育料徴収も市町村が行うが、これは厚生労働省の示す「保育所保育料徴収基準額表」にもとづいて各市町村が保育料基準を設定したものである。ところが、国の徴収基準額では保護者の負担が重たくなり家計を圧迫するため、市町村は階層区分をより細かく設定したり、基準額を変更したりして国基準より負担を軽減している。市町村での国の示す徴収基準に対する実際の徴収割合は、当該年度の決算ベースあるいは予算ベースでみても70%台から80%台にしているのが通例で、60%台にとどまっている市町村もある。

つまり「保育料徴収基準額表」があっても市町村はこれを参考に独自に保育料徴収表を設定できるのだが、実際にはこの国基準が市町村保育財政を大きく制約する。というのも「保育料徴収基準額表」は保育所運営費の国庫補助金の計算の根拠になるものであり、「清算基準」として使われているからである。つまり、厚生労働省の設定した保育単価にもとづいて保育所運営費総額が計算され、そこから厚生労働省の示す保護者の保育料徴収額が引かれ、その額の2分の1が国庫負担金の額となる。国の示す保育料基準より軽減して保育料を設定すれば、その差額は市町村の負担となる。公立保育所の場合は、保育所運営費は一般財源化されているので市町村負担が全てとなっているが、地方交付税の交付においてはすでに独自財源はもちろん保護者からの保育料徴収は歳入として考慮されているので、地方自治体における差はあるが保育の基準財政需要額の算出における単位費用からみて、国負担は2分の1からは大幅に低くなっているのが実態である。

ちなみに、厚生労働省によれば2008年度予算の保育所運営費国庫負担金総額から算出すると保育所運営費の総額は1兆7800億円、うち保護者負担は7600億円、公費負担(国と都道府県、市町村)は1兆200億円(したがって国の負担は6千億円程度ということになる)で、利用者負担:公費負担は4:6になっている。また国基準から子ども一人あたりの月額保育経費と保護者負担、公費負担を推計すると、3歳児未満では公費負担が7割になっているとはいえ保護者負担は3万5千円になっており、3歳児以上では保護者負担6、公費負担4で逆転している。市町村の保育料設定の工夫で若干低くなっていることは予測されるが、それでも実際の保育料の額も負担割合も保護者にとっては大きくなっている。

つまり保育所運営費は実際にかかった経費の2分の1を国が負担するわけではなく、国の定

めた「清算基準」にもとづいて算出される額の2分の1が負担されるにすぎず、地方自治体の超過負担を構造的に生み出す仕組みになっているのである。地方財政が厳しければ、保育料負担が引きあげられ、保育財政における公的責任が保護者に転嫁されやすい構造になっている。また、法的に保育料の上限設定を行うなど保護者負担を抑制する規定、あるいは明確な数字で制限する規定もなく、保育料負担が増大しやすい財政構造になっている。したがって、保育制度の公的責任—財政責任の観点に立って早急に保護者負担を軽減するとともに、保育単価を引き上げ保育所運営費の国負担の方法を清算基準方式ではなく実態にもとづく方法に切り替える改革が求められる。保育料負担は低所得層ほど重たくなり、保育ニーズがあっても保育所に入所できない子どもを生み出し保育の不平等化をもたらす。保育所保育の権利性や平等性を実質的に保障するには保育料問題の解決が重要な位置を占めている。

第三に保育所の最低基準である。これは児童福祉法第45条によれば児童福祉施設の設備及び運営に関して厚生労働大臣が定めるもので、施設の設置者は最低基準を遵守しなければならないとされている。児童福祉施設としての保育所の最低基準は職員の配置、備えるべき設備、保育時間、災害時の備え、構造上の規制、保育内容・給食・健康診断など子どもへの保育、苦情対応などを定めている。人員配置基準は次第に改善されてきたが、子どもの保育所での生活時間の長さ、年齢別クラス編成を考えれば保育士の配置数は少なすぎる。また「おおむね〇人」と曖昧な規定にとどまっており、クラス人数の設定基準が明記されていない。さらに子どもの保育所での一日の生活—保育を受けること、食事をする、午睡をすること、遊ぶことなどが全面的に想定されておらず、これらが一つの部屋で行われることが前提になっている。さらに、職員室、会議室の規定もない。したがって、子どもの変化や保育実践の発展にもなつて政策的に引き上げることが求められる。施設最低基準は保育所運営費の支弁の根拠になるものであり、当然それのみあつた財政措置が講じられる必要があり、保育所整備の補助金充実を行わなければならない。

このように改善の余地があるものの、児童福祉施設最低基準としての保育所最低基準は保育を受ける子どもの権利保障のうえで重要な役割をもっていることも確認しておかなければならない。その役割は、第一に実践の条件整備を通しての保育の質の保障、第二に全国的な保育の質の保障と地域における保育水準、第三に保育財政の基準としての機能にわけてみることができる。

保育を含む社会福祉は対人社会サービスといわれるように、基本的に担い手であるソーシャル・ワーカーや保育者によるコミュニケーション、表現、動作、運動などが具体的な活動として表出される肉体的労働と、感性・共感力・享受能力と情報・知識・認識・判断という知的能力が内面的に統一され発揮される精神的労働が、一人の専門職のなかで統合されて実践されることによって成り立っている。担い手の能力を発揮させるにはそれにふさわしい条件——この場合、労働条件という意味だけではなくそれと表裏一体となっている実践条件を含む——

を保障することが必要になってくる。対象者に対する専門職の配置基準、ゆとり、多様な実践展開が可能な条件を整えておく必要がある。効率化には限界があり、また人的な過重負担は実践の質を落とす。それは担い手の労働条件というだけではなく、対象者にとってのサービスの質つまり人権保障の水準にかかわる。それが施設最低基準としての保育所最低基準の役割である。

第二に、法的に定められた保育所最低基準が地域による保育の質の格差を是正し、どこに住んでいても認可保育所で保育をうける限り、子どもの発達が保障される保育を受けることができるという保育所への信頼を形成してきたことである。保育所保育の質の信頼は共働き家庭や単親家庭の保育需要を掘り起こし、安心して保護者が労働に専念できる条件を全国的につくってきた。このことは、人口の再生産、労働力の確保など地域社会の持続的発展にとって不可欠なものである。

保育所保育の最低基準保障は、地域において保育所が量的に拡大する過程のなかで、保育所間の著しい格差を生み出すことなく、どこの保育所においても質的に安心できる保育を担保し、地域的な保育水準を高めてきたのである。保育所の運営サイドにとっては、公立・民間を問わず遵守が求められるものであり、住民からの保育所の信頼確保のシステムとしても機能している。地域社会において子どもが安心して成長する基盤として、保育所最低基準が機能するものといってもよい。

第三に、保育所最低基準は国としても公的保育制度のもとで維持する責任をもたなければならないので、保育の財政責任を果たす基準として機能しているということである。保育所運営費は最低基準を維持する経費であり、そのために国庫負担金と都道府県負担が行われる。また市町村も、最低基準を遵守した保育所運営を行うための負担を担うことになる。保育単価も最低基準を維持する観点から算定される。子どもと保護者の立場からいえば、保育所に関する国、地方自治体の財政責任を引き出す重要な根拠として保育所最低基準は位置している。

もっとも最初に述べたように、現行の保育所最低基準は改善していく必要があるが、緩和や切り下げる余地はない。むしろ、現行最低基準を「最適性」を保障する水準まで引き上げ、その達成の財政責任を国と地方自治体が果たしていく方向が求められている⁽⁷⁾。

3. 準市場化にもとづく保育制度改革

子どもの権利を守るためには、保育の実施責任、保育の水準保障、保育の財政保障の柱を堅持しながら保育制度の問題点や不十分さを改善して、子どもと保護者の権利を守る視点から充実させるべきであろう。7点余りにわたって指摘した問題点を改善するには、保育の制度の三つの柱を発展させる方向が求められる。しかし、いま政策主体の側で議論がすすんでいる保育制度改革の案は、この三つの柱を解体し保育を準市場化し、保護者と保育所の直接契約、保育

サービス利用における現金給付化、保育サービス運営主体の営利化を促進するものになっている。保育制度だけではなく児童養護や子育て支援も含めて「次世代育成支援の新たな制度体系」全体について検討していた社会保障審議会少子化対策特別部会は、2008年5月20日に「次世代育成支援の新たな制度体系の設計にむけた基本的考え方」をとりまとめ発表した（以下、「新制度体系の設計」とする）。これに示された、保育制度改革の方向と問題点を以下で検討しておく。ただし、「新制度体系の設計」では保育制度改革の内容が具体的に提起されているわけではない。むしろ、後で検討する規制緩和路線や地方分権改革における保育制度解体の提案を、保育の政策主体の側から後追いする形で方向付けるものになっており、とらえにくい部分が少なくない。

「新制度体系の設計」はまず「1 基本認識」で、新制度が目指すものは「全ての子どもの健やかな育ちの支援」という考えだとしている。一般的に疑問を抱く表現ではないが、「保育の保障」、「公的責任」と「育ちの支援」とするのでは、制度設計の中身は大きく違ってくる。ここでの支援は、親の利用や選択を制度的に支援するということで、自由権的な観点の発想である。保育の実施責任や保育事業の直接的な財政保障という枠組みからの転換であるにとらえた方がよい。

そのうえで、「新制度体系に求められる要素」として「包括性・体系性」、「普遍性」、「連続性」があげられている。ここでは保育所・学童保育という現物給付、地域の子育て支援サービス、母子保健、虐待防止システムなどと、児童手当などの現金給付を総括して「次世代育成支援に関する給付・サービス」と呼んでおり、これらをひとつの制度・システムに取りまとめる方向を示していると思われる。制度的に形成過程も機能も異なるこれらの制度をまとめるのは無理があると思われるが、これは財源的な統合と給付の現金給付化を意図したものである。

すでに、2003年8月に厚生労働大臣の私的研究会であった次世代育成支援施策の在り方に関する研究会がその報告「社会連帯による次世代育成支援に向けて」でこの方向を提起している。この研究会では、公費を財源とした子育て支援施策には限界があるという認識から、国民全てが次世代育成のために拠出する考えにたち社会保険システムを導入して、子育て支援の諸施策の財源を統合させることを提案している。そして「拠出なくして給付なし」の原則をとり拠出した者のみ保育や児童手当など「子育て支援給付」を行う制度にすれば徴収も確実になり、若者の保険料徴収意欲も高まると期待している。なお、同時に既存の年金保険と一括した保険料徴収システムにすべきだもしている。この研究会では「子育て支援給付」の具体的方法については具体的なことを述べていないが、直接契約を前提に介護保険給付のように保育サービスを利用した場合に一定割合の額を利用者に給付する「個人に着目した給付」、つまり個人への現金給付—事業者の代理受領（報酬）というシステムを想定していることは明らかである。「新制度体系の設計」では、育児保険構想をうちだしているわけではないが、この方針と重なるシステムを志向している。

財源については、「3 効果的な財政投入、そのために必要となる財源確保と社会全体による重層的な負担」の項目をおこしているが、これも具体的内容は明らかにされていない。ただ、一定規模の財政投入が必要だが税制改革の動向を踏まえるとしており、「新制度体系の設計」の議論が消費税率引き上げと連動させられることが予測される。また、次世代育成支援は「未来への投資」だとしたうえで、「社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)で重層的に支えあう仕組みが求められる」としている。これも、先に見た研究会と共通した考え方である。しかし、あらためて四者の重層的負担を提起しているのは、一般歳出から保育財政をとり出して目的税か社会保険システムによって、別途に財政システムを構築する方向を提案しているわけである。なぜ、国と地方自治体の一般歳出から保育財政を外さなければならないのか、その明確な説明はない。社会保険システムを活用すれば財源確保が可能になり給付も増大するというのは、医療保険や介護保険の現実からみてまったく説得力がない。

では、「新制度体系の設計」は保育制度をどのように変えようとしているのだろうか。「5 保育サービス提供の仕組みの検討」では、おおよそ次のように述べている。① 全国どこでも一定水準の保育機能が確保され、質の向上が図られつつ、保育の機会が事情に応じて選択できることを基本にする。② 保育サービス提供の仕組みは効率化を図る必要があるが、良好な育成環境、情報の非対称性、質・成果の評価に困難がともなう、選択者と最終利用者が異なる、親と保育サービス提供者は経済的取引で捉えきれない相互性を有する、という公的性格・特性がある。③ 保育サービスの公的性格・特性を踏まえた「新しい保育メカニズム(完全な市場メカニズムとは別個の考え方に基づく)」を基本に新しい仕組みを検討する。④ 保育サービスの必要性について各地域で客観的にサービスの必要性を判断できる新たな基準を導入する。⑤ 利用方式は契約など多様なニーズに応じた選択を可能とする方向でさらに検討する。⑥ 保護者と子どもの利益が一致しない場合の子どもの利益の配慮、保育支援の必要度が高い子どもの利用が損なわれないこと、サービス提供者による不適切な選別がなされないことのために市町村の関与、保護者の情報入手・理解の支援、情報公表や第三者評価を検討する。⑦ 新基準で保育サービス必要性が認められた保護者がサービスを選択できるだけの量の保障と財源の確保が不可欠である。⑧ 地方公共団体が地域の保育機能の維持向上、質の向上に権限を発揮する仕組み、都市部・過疎地など地域特性への配慮を行う必要がある。⑨ 幼稚園の預かり保育、認定子ども園の検証をふまえた就学前保育・教育の全般的検討を行う必要がある。

ここでも新制度の設計図が具体的に示されているわけではないが、保育の必要度を各世帯ごとに判定し、直接契約により保育所を利用する方式とし、いずれ幼保一元化を目指すことが示唆されている。

実は③の「新しい保育メカニズム」は素案の段階では、「準市場メカニズム」とされていたが削除されたものである⁽⁸⁾。「準市場」は介護保険制度導入以降の社会福祉制度改革を特徴づけた概念である。それは、政策的に特別な市場を形成して対人社会サービスを対象者に利用さ

せるシステムである。基本的な形態は、1) 利用者個人とサービス事業者の直接契約によるサービス利用方式をとり、2) 利用者個人へは利用したサービスの公定価格の一定割合を現金給付として制度的に給付し、3) 事業者は利用者が受け取るべき現金給付を報酬として代理受領して、利用者の直接負担と合わせて収入とし、4) 非営利組織、中間組織、営利組織など多元的な主体がサービス事業者として参入できるよう参入規制の緩和を行い、事業目的もその追求の方法も異なる性格の違う主体を混在させた市場のなかで、消費者の選択という競争環境を整える、という市場システムである。

なぜ、市場ではなく「準市場」というのかというと、自由な経済活動から生み出された市場ではなく、規制された市場であり制度的に特別に形成された市場だからである。またすでに制度的に存在している公共的システム——営利主義を排除し公共的にサービス供給・利用を行っている領域を解体し、「準市場システム」へ移行させるという点でも、つくられた市場である。利用者個人とサービス事業者との契約とは、利用者が所有する貨幣と事業者が所有するサービスを交換することから、商品経済である。また営利組織が、社会サービス本来の目的を第一義とせず社会サービスを擬似商品化し、資本蓄積、株主への配当増大、市場での評価向上など他の目的に社会サービスを従属させて営利を追及することが容認される点でも、市場システムといわなければならない。しかし、1) サービスの公定価格（サービス報酬）が定められ価格競争が排除されていること、2) 営利組織を含めた多元的な主体が参入できるよう公共的システムよりも規制緩和されているが、事業者指定基準をクリアしなければ参入できず、また既定のサービス内容を逸脱してはならず一定の規制や公的関与が機能していること、3) 消費者である利用者は自由に市場に参加できるわけではなく制度加入者であり、かつサービスが利用できる状態と認定された者が市場にアクセス可能となる厳格な消費者資格審査があること（事業者の参入規制より厳しい）、4) その消費者は自由にサービスを消費できるわけではなくサービスの種類・内容・頻度が厳格に定められていること、これらのことから規制された市場システム＝「準市場システム」とされるのである⁹⁾。

「5 保育サービス提供の仕組みの検討」の考え方は、こうした「準市場」の溶液のなかに保育所保育を浸し保育制度を熔解させようとする方針に他ならない。保育制度解体と保育の変質を招来する可能性が高い方針である。

「新制度体系の設計」では、「新しい保育メカニズム＝準市場メカニズム」の導入を正当化する状況認識として、保育サービスの量的拡大の必要性を示している。すなわち、「保育サービスは潜在需要を抱えており、量が不十分であり必要な人が必要な時に利用できる状態ではない。「新待機児ゼロ作戦」の展開により待機児童の多い地域への重点的取り組み、女性の潜在需要に対応してスピード感をもって量的拡大をする必要がある。その際、認可保育所の拡充を基本としつつ多様な提供主体を参入させるべきで、透明性・客観性を高め、質の担保方策を考える必要がある。」というものである（「2 サービスの量的拡大」）。逆に多様な提供主体の参入に

よって、サービスの質の維持・向上に問題がでてくるので、保育サービスの質は認可保育所を基本としつつ、それ以外の多様なサービスを視野に入れ質の向上を考えるとしている(「3 サービスの質の維持・向上」)。

「新しい保育メカニズム＝準市場メカニズム」では、制度的給付の方法は具体的に提起されていない。しかし、「準市場システム」ではサービス別に設定された公定価格を前提にその一定割合に該当する額を利用者に給付する一事業者がそれを代理受領するシステムとなるはずである。したがって、公定価格から利用者への制度的給付額を差し引いた額が利用者負担となり、世帯の負担能力ではなく利用サービスの量に応じて負担が増大する。このシステムを正当化するためには、保育の公的性格を否定し保育サービスが購入した消費者に占有され個人的に受益されているとしなければならない。しかし、保育サービスの「公的性格・特性」(良好な育成環境の保障、情報の非対称性、質・成果の評価の困難性、選択者と最終利用者の相異、保護者と提供者の相互性)を指摘するなど⁽¹⁰⁾、まったく保育を個人的受益と決め付けるほど歯切れが良いわけではない。とはいうものの、「4 財源・費用負担」では、国、地方公共団体、事業主、個人の費用負担のあり方は、次世代育成給付・サービスの目的・受益と費用負担は連動すべきものという考え方から踏み込んで議論すべきであるとしており、サービスの直接的受益者＝利用者の費用負担の強化を正当化する考え方が示されている。また、給付費に対する利用者の負担水準(負担割合)、設定方法は今後具体的に議論することとしており、具体的な提案はない。ただし、介護保険や障害者自立新法をみても、「準市場システム」では低所得者の負担が増大する。この点を配慮して、わざわざ「低所得層が安心して利用できるようにすることに配慮」して今後、具体的な議論が必要であるとしている。

なお直接契約による利用方式に関して、市町村の関与や利用者の選択の支援を要する配慮すべき点があげられている。すなわち1)保護者と子どもの利益が一致しない場合に子どもの利益を配慮する、2)保育支援の必要度が高い子どもの利用が損なわれない、3)サービス提供者による不適切な選別がなされないこと、があげられている。しかし、これらが直接契約・準市場システムで解決するとはおもわれない。1)に関して行政の関与が可能になるのは、虐待やネグレクト、放置など問題が顕在化し児童福祉行政の介入がすでにあるケースに限定され、準市場システムであっても消費者の選択(選択しない)に行政が関与することは不可能である。2)は、主に保護者の経済的負担能力によってサービス利用が制限されないようにすることを指していると思われる。しかし、サービスの直接的受益者＝利用者の費用負担を前提にしている限り、若干の負担額軽減はできても子どもの保育の必要性ではなく利用料負担からサービスの利用量・内容を選択することが一般化することは避けられない。しかも、低所得層だけではなく一般的にこの状況は拡大する。3)も直接契約である以上、法的にサービス提供主体に一切の拒否権、選択権がないことを明記しない限り、避けられない。深読みをすれば、適切な選別は容認されると理解できなくもない。貧困者、低所得者で利用料支払いに困難が予想される

保護者、障害や疾病をもつ子どもが定員充足や人員体制の不十分さを理由に利用を断られる可能性は大きくなる。公的な保育の実施責任と財政保障が解体するわけであるから、こうしたコストのかかる利用者への配慮は個々のサービス提供主体の努力に委ねられ、コスト増を回避し保育の一面的評価に傾斜する提供者は、経営的に有利な利用者を選別するようになる。直接契約の本質的な問題である。

ここまでみてきたように少子化対策部会の報告は、新制度の設計の基本的考え方を示そうとしたものとはいっても、いったいどのような制度を導入しようとしているのか、具体的な姿は読みとることができない。この点では、規制緩和・規制撤廃（規制改革）⁽¹¹⁾に関する一連の提案、地方分権改革からの提案をみるほうが、財界や政府の保育制度改革の方針がつかみやすい。政府が財界とアメリカ政府の要求に沿って進めてきた規制緩和・規制撤廃のなかでは、保育制度はつねにターゲットにされてきた。若干、歴史をさかのぼると2005年12月に出された「規制改革・民間開放推進第二次答申」とそれを受けて改定された「規制改革・民間開放三ヵ年計画再改定」（2006年3月）では「多様な働き方」が拡大していることに呼応して保育制度を改革すべきだとして、①直接契約と利用者への直接補助を基本とすること、②育児保険を導入し、要保育認定によって要保育度を確定し給付の利用量上限を設けること、③サービス内容に応じた利用料設定と自由料金の保育の組み合わせでサービスを提供すること、を提案している。このことによって保育サービス供給主体間に競争が生まれ、サービスの質が向上するとしている。

この内容は、その後の規制緩和・規制撤廃の保育制度改革＝制度解体の柱となっていく。2006年12月の「規制改革・民間開放推進第三次答申」でも、就労の多様化と育児不安が広がるなかで、保育制度は「公的扶助色が濃い性格をもつ」⁽¹²⁾ためそれに対応できないので、保護者と施設の直接契約を導入し「サービス内容に見合った対価を利用者が支払う負担方式を導入する」し、保育料は原則自由に設定できるようにしすること、また「認定こども園」導入による直接契約の状況、保育料の状況を把握・検証し、はやく保育所にも導入することを促している。また、利用者世帯に対する直接補助の導入は、認可保育所利用世帯と非認可保育所利用世帯の間の「不公平」を解決する方策になるとし、社会保険システムを活用すべきだとしている。つまり、公的保育制度の改善ではなく、保育の準市場への転換を求めているのである。

「新制度体系の設計」が出された後の規制緩和・規制撤廃の政策検討では、より具体的に新制度の設計が描かれている。それは2008年7月2日にだされた規制改革会議の「中間とりまとめ——年末答申にむけての問題提起」である。「Ⅱ. 各重点分野における規制改革」のひとつである「保育分野」に関しては「質の確保と量の拡大を図る効率的な事業運営」、「多様化する利用者ニーズに応えるサービスの提供」、「官民事業者のイコールフィティングの実現」の三つの視点から、次の施策を早急に講じるべきだとしている。（1）直接契約方式の導入、（2）直接補助方式（バウチャー等）の導入、（3）「保育に欠ける」要件の見直し、（4）官民イ

コールフィティングによる民間事業者の参入促進, (5) 地域の実情に応じた施設の設置促進, 保育所の最低基準の見直し, などである⁽¹³⁾。

まず(1) 直接契約方式に関しては, 施設選択の自由, 施設のサービス向上などいくつかのメリットあげたうえで施設が利用者を選択する可能性を認め, 障害児や低所得世帯の児童の受入れを拒否する懸念に対しては「セーフティーネットとして公立保育所の位置づけを明確化し, 障害児保育の実施や低所得層の優先入所等, 受け入れ体制の整備・強化」を進めるとしている。

施設選択の自由をうたいながら, 経済的負担能力や個人の精神的肉体的条件によって選択が制限されて当然とする差別的発想であり, 保育所のタイプによる社会層分け・階層分けを促進しようとするもので, 時代錯誤もはなはだしい。しかも, 公立保育所は新自由主義改革＝構造改革における規制緩和・規制撤廃路線のなかで, 民間委託や民営化が政策的に進められ減少しており, 地方財政改革のなかでの一般財源化によって運営経費も切り下げられている。おなじ文書のなかで, 公立保育所の減少を指摘しているほどである(官民イコールフィティング)。どのような世帯の子どもも安心して地域の保育所に入所できるのが権利としての保育制度の本来の姿であるが, 障害を持つ子ども, 貧困低所得層の子どもにはそうした権利を保障できないということである。直接契約にともなう問題点や懸念をこの方策で払拭しようとするものなのだろうが, この方策自身が直接契約の逆選択, 不平等性を如実に示すものである。

(2) の直接補助方式に関しては, 給付構造の転換が提起されている。すなわち, 保育必要度に応じて, バウチャーを子育て世帯に配分する利用者への直接補助に転換すべきとし, 利用料はサービス量・内容に応じた「応益負担」とするとしている。また, 月額単位の給付ではなく, 日割り・時間単位の給付に見直し, 保育所以外に認定こども園, 家庭的保育, ベビーシッターなどの保育サービスに活用できるバウチャーとするとしている。このことにより, 個人の分割使用, 個人の支払いの上乗せでサービス選択の幅が拡大し, 事業者側もバウチャーの範囲以上の自由料金の付加的なサービスを提供できるメリットを強調している。また障害を持つ子ども, 貧困低所得層の子どものいる世帯にはバウチャー額を増額する方式をとるとする。

こうした直接補助方式は, 子どもをトータルにとらえ健康や生活を含めて総合的に子どもの発達を保障しようとする現場の保育実践を, 細切れのサービスに分割するものである。保育の総合性や継続性, 安定性を無視して, 子どもを預かるサービスとして保育をとらえているからこそ, 発想できる方式である。驚くべきことに, 自由な価格設定ができる付加的なサービスには, 病児・病後児保育, 夜間保育, 休日保育があげられている。これらは, 現行制度でも「多様な保育サービス」に位置づけられているが, 一般的基礎的ニーズであり行政の実施責任, 財政保障の範囲におかれるべきものである。結局, 直接補助方式は限定的にしか保育サービスをカバーしないものであり, 現状よりも保護者負担を増大させることは確実である。

直接補助方式導入の根拠になっているのは, 利用者間の不公平つまり認可保育所者と無認可保育所利用者の間の不公平である。認可・無認可の利用にかかわらず, 子育て世帯にバウ

チャーを配布するので公平をもたらすことができると考えているようである。現実には、待機児童問題に関連して認可保育所の数・定員の不足、病児・病後児保育、夜間保育、休日保育の不足のために無認可保育施設に流れているのであり、保育制度の公的責任を充実させその対象を拡大することが公平につながるものである。

同じ納税者である保護者が、保育所基盤整備や制度の限定によって認可保育所を利用できないところに最大の問題があるのである。公平を追求する政策の方向性がまったく間違っている。しかも、直接補助方式は準市場システムであり、サービス基盤は事業者の参入意欲にまかされ、市場がうまく形成されない地域では保育サービスが多様に揃う保障はない。また、サービス費用の一定部分はバウチャーでカバーできるとしても、個人負担が伴うため保護者の経済的負担能力によって利用できるサービスの量と質に格差がつくことを是認するシステムである。これこそ、不公平の典型である。結局、直接補助方式の公平性とは“バウチャーの公平な配布”に限定されるものでしかないのである。

「官民イコールフィティング」では、基本的に株式会社の参入障壁を緩和する方策をとることを求めている。サービス供給量の拡大を理由に、株式会社が参入し利益を確保できるようにする方策が提案されている。それは、施設整備交付金を社会福祉法人以外の民間事業者（株式会社）にも給付する、保育事業を経営する場合でも株式会社に企業会計適用を認める、公立保育所の民営化の際、民間事業者（株式会社）を排除しないよう地方公共団体への国の指導を徹底する、ことを求めている。企業会計の適用を求めながら公的財政で施設整備費用の直接的交付を求めるのは矛盾しているが、営利組織としては利益をあげる最低限の条件かもしれない。

保育をサービス産業としてとらえた場合、労働集約性が高く利用者との継続的關係が続けば続くほどサービス内容が膨張する可能性がある。そこで非正規雇用を多用し人件費を抑制すること、現場職員の裁量性を弱め割り切ったサービス内容にすること、初期投資とくに設備投資をできるだけ抑制することが、営利組織にとっての条件になる。あるいは、これらの問題を打開するには高額な保育料を徴収するしかない。しかし、それでは顧客は拡大しない。結局、コストダウンと効率化を徹底した組織とならなければ、保育サービスでは利潤があげられないのである。ここで求められている方策は、保育に営利組織が適応できない告白でもある。いずれにしても、「官民イコールフィティング」の内容は営利組織の利潤確保の動機はあっても、子どもの最善の利益、権利保障の観点はない。

「保育所の最低基準の見直し」では、最低基準の引き下げ、外部給食の搬入を求める内容になっている。保育所最低基準が「長年にわたりほとんど改正されていない」としているが、その引き上げではなく、引き下げを求めている。保育所最低基準では乳児室・ほふく室が一人当たり 3.3 m² 以上で従事者は保育士とされているが、東京都の認証保育では 2.5 m² で保育士は従事者の 6 割以上でよいとされていることを根拠に、最低基準は「これといった根拠がないまま適用」されており、「どこまでの最低基準が必要なのか」早急に見直すべきだとしている。な

らば、認証保育の2.5㎡・保育士は6割という基準は根拠が明確なのだろうか。ここでの見直しの観点は、「官民イコルフィティング」でみたように営利組織参入の条件整備にある。施設最低基準は子どもの最善の利益、権利保障の観点から検討されるべきであり、保育所現場の実態をふまえたうえでの保育者の余裕と子どもの安全を確保するために、引き上げる方向での検討が求められるはずである。保育所最低基準のもつ意義は無視され、課題が保育に参入をまわくろむ営利組織の条件問題に変質させられて検討されているといつてよいだろう。

これまでも規制緩和・規制撤廃を推進する政策サイドからは保育制度の解体—保育の準市場化、営利化を可能とする改革推進の圧力は、つねにあった。しかし、今回の新制度の導入のクローズアップは、地方分権改革からも圧力が高まっていることに特徴がある。2007年4月から3年間の時限立法である地方分権改革推進法のもとで、内閣府に地方分権改革推進委員会が設置されている。この委員会は国と地方の役割分担を再検討し、地方自治体への権限委譲、地方の事務処置の整理・合理化、国や都道府県の市町村への関与の整理・合理化、地方財政のありかたの検討、地方自治体の行財政改革の推進などを課題としている。地方分権改革推進委員会の性格と役割を詳細に検討する余裕はないが、ここでは新自由主義改革を本格的に地方のレベルでも徹底し、強い自主的な市民像を前提にした地方自治体の再編を行う方針にもとづいていることを指摘しておく。設置以降、福祉、建設、農業、産業、教育など全ての行政にわたって検討を重ね、2008年5月に『第一次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～』をまとめている。このなかでの「第2章 重点行政分野の抜本的見直し」のなかで「幼保一元化・子ども」が検討の対象となっており、保育サービス提供に関する地方の自由度拡大の観点から、『保育に欠ける』入所要件の見直し、直接契約方式の採用等についての総合的な検討に着手し、平成20年中に結論を得る」としている。また「福祉施設の最低基準等」において全国一律の福祉施設最低基準が「地域の知恵と創意工夫を生み出す芽を摘み取ってしまい、住民の多様な福祉サービスに対応し難い状況が生まれてしまう」ので見直しをはかり、第二次勧告で結論を得るとしている。国は施設設備の標準を示すにとどめ、具体的な基準は地方自治体の条例で定めるとし、とくに保育所、児童館、認可外保育所に関する施設認可、指導監督を市に移譲するとしている。

児童福祉法では保育所の入所要件を「保育に欠ける」と規定しているが、実際には各市町村が条例で入所要件をさだめ定員を超える入所希望がある場合の判断基準を定めている。地域の保育ニーズにあった入所要件に改善する必要があるが、だからといって直接契約への移行を正当化することになるのだろうか。直接契約方式つまり行政の入所判断の関与が伴わない方式が地域の実情に応じた子育て支援政策の実施に資するとは思えない。むしろ、待機児童数の把握、入所希望の動向を行政が把握するシステムだからこそ、保育所整備や政策対応の必要性が浮かび上がる。また、施設最低基準が小規模施設や統合型の施設の整備の制約になっていることは確かであるが、こうした柔軟な施設整備のための基準変更とサービスの質を維持するための人

員・設備配置とは区別して施設最低基準の見直しをすべきである。また、堅固な施設最低基準の維持は保育財政の一方での裏づけとなるものであり、最低基準の緩和は国の財政責任の後退を伴う問題があることが指摘できる。保育所や無認可保育施設の認可、指導監督を都道府県から市へ移譲することは、市段階での児童福祉行政の実際の能力と体制、児童相談所など相談援助機関との連携による指導など都道府県レベルでの統一的な対応の必要性という観点から疑問が少なくない。いずれにしても、地方分権改革では2008年中もしくは2008年度中に結論を得ることを求めており、制度改革のスピードアップを迫るものになっている。

このように、規制緩和・規制撤廃と地方分権改革の双方から保育制度改革の方針がしめされるなかで、保育政策サイドからの後付の方向付けとして少子化対策部会の「新制度体系の設計」が示された情勢にある。

お わ り に

政策主体サイドがすすめる保育制度改革＝保育の準市場化は、保育現場になにをもたすだろうか。すでに、これまでの検討で問題点は指摘したが、重なりをおそれず五つの問題点を明らかにしておきたい。

第一に、保育実践の質を守り子どもの人権保障水準を示すはずの保育所最低基準の意義の変質である。保育の準市場システムのもとでは、事業主体の多元化、営利組織の参入が認められるため最低基準から、事業者の参入条件、事業者指定基準の重視に変質する。営利組織が参入することにとまなう懸念に対して、その弊害を最小限に食い止める基準として機能することになる。あるいは、保育所最低基準とは別に指定基準がおかれると、事実上保育所最低基準がその意味を失うおそれが出てくる。

第二に、給付構造の転換にとまなう保育所の位置の相対的低下である。直接補助方式では、多様なサービスに使用できる方式にする、日割り・時間単位の使用を可能とする構想になっている。このねらいは、無認可型保育やベビーシッターなど多様な保育サービスの利用を促進し、子ども預かりサービス市場を形成することにあることは明らかである。保育サービスの多元化というよりも、多様な保育サービス、子ども預かりサービスが混在する状況になり、保育所の位置は相対的に低下することになる。

第三に、事業者サイドの利用者選択・選別である。これは、すでに検討したとおりである。このことで、各保育所ごとの利用者の階層化の促進、経済的負担能力にとまなう保育サービスによる格差がつくられるおそれがある。

第四に、育児保険が導入された場合の排除の危険である。社会保険は保険料を納入した被保険者には給付はなされるが、保険料未納者は排除される。このことは、育児保険を検討した次世代育成の研究会の報告にあるとおりである。全ての子どもの権利保障という保育の理念から

みて、社会保険導入は問題が多い。

第五に保育所経営の変質である。介護保険や障害者自立支援制度をみれば明らかのように、準市場システムのもとでは経営体の収入は利用者の直接補助の代理受領と直接的な料金支払いになる。保育事業そのものを財政的に支えるシステムから、日々の出来高払いに移行するということである。したがって、大幅なコストダウン、効率化を余儀なくされる。つまり、正規雇用の抑制、非正規雇用の活用、賃金の抑制、給食・清掃・送迎など外部化の促進が発生する。また、直接契約にともなう事務的業務の発生、重要事項説明、報酬請求業務など周辺の業務が増大し中堅クラスの職員にかかってくる。また、非正規雇用が増大すれば中堅職員クラスのマネジメント業務も増大する。こうしたことが本来の保育実践に従事する時間を職員から奪い、職員のストレスを増大させることは明らかである。その先に、保育現場からの人材流出がでてくることは想像に難くない。また、保護者からの保育料徴収にともなう対応、つまり未納、滞納対策やそれにともなうトラブルの増大も予測される。もっとも、こうした未納滞納対策は、それを経営者にかわって対応する専門的ビジネス、未納・滞納世帯への金融などとしてビジネスの対象となる。保育の準市場化はこうした点でも、市場拡大を経済界から期待されているのである。これらは、子どもの最善の利益の実現、権利保障の理念の対極にあるものである。どのような角度で検討しても、保育の準市場化を肯定できる理由はでてこない。保育制度の展望は、最初に明らかにしたように公的な保育の実施責任、保育水準の保障、保育への財政保障の三つの柱を充実させながら、保育要求に応じた制度改善を重ねていく方向にしか展望はないというのが、これまでの検討の結論である。

〔注〕

- (1) 村山祐一「3 保育制度の現状・制度の仕組みと課題」(全国保育団体連絡会・保育研究所『保育白書2008』ひとなる書房, 2008年)
- (2) この場合の民間組織とは、社会福祉法人など非営利で社会的使命の達成を目的とする組織をいう。営利企業は含まれない。
- (3) 二宮厚美『自治体の公共性と民間委託——保育・給食労働の公共性と保育労働』自治体研究社, 2000年, 17～20ページ参照。
- (4) 『保育情報』1997年11月号(厚生省全国児童福祉主管課長会議(97年9月19日)資料(当時))
- (5) 木下英雄「国・地方自治体の責任」(保育研究所編『基礎から学ぶ保育制度——現状と改善・拡充のポイント』草土文化社, 2001年)参照。
- (6) 厚生労働省保育課長通知(児保第8号)「保育所入所待機児数調査の依頼について」1999年3月5日付け)
- (7) 社会サービスの最適性の保障については、成瀬龍夫「ナショナル・ミニマムと社会保障改革」(池上惇, 森岡孝二編『日本の経済システム』青木書店, 1999年)を参照。
- (8) 2008年5月19日開催の第9回社会保障審議会少子化対策特別部会の資料1-2参照。「新しい保育メカニズム＝準市場システム」が削除された理由を議事録から推測すると、この用語が保育関係者の間で一般的ではないこと、完全な自由市場に向かう過渡的システムと誤解されるおそれがある

ることになったようにおもわれる。

- (9) 社会福祉の準市場については、岡崎祐司「社会福祉の『準市場化』と『市場個人主義』」（『経済科学通信』第112号，基礎経済科学研究所，2006年）を参照。
- (10) 情報の非対称性を保育サービスの公的性格・特性としているが，これは公的性格・属性に属することではない。市場での商品では，消費者はつねに限られた情報しか持ち合わせていない。製造者の方が商品情報に関しては優位であり，また情報の加工・操作も可能である。欠陥商品や汚染食品の問題をみても明らかである。情報の非対称性は市場からの必然である。むしろ，公的制度のもとで最低基準の設定，行政の監督監査，利用者の評価を受けているほうが，利用者へ正確な情報が提供され非対称性を最小限にすることが可能になる。
- (11) 最近，規制緩和政策をいっそう促進する，つまりいっそうの規制緩和や撤廃を強行する政策をマスコミなどでは規制改革と呼ぶことがある。しかし，社会的規制の緩和やそのもの撤廃という状況が曖昧になるので，本稿では規制改革という用語を使わず，規制緩和・規制撤廃という用語を使用する。
- (12) この説明はまったく理解に苦しむものである。保育所を利用するにあたって，資産調査を受けることはないし，他の資産活用を強いられることもない。制度解体をもくろむあまり，事実を歪める説明もいとわない姿勢で答申していると言わざるを得ない。もし，貧困層，低所得層も利用できることからこのように説明しているのなら，差別的である。
- (13) これらの改革に並行して認定こども園の活用があげられているが，検討の余裕がないので本稿ではふれていない。

（おかざき ゆうじ 社会福祉学科）

2008年10月14日受理