

地方版“エンゼルプラン”（保育計画）の展開とその問題

桜井 慶一

I はじめに

緊急保育対策等5か年事業（以下、「緊急対策」と略記する）が1995年4月から開始されている。「緊急対策」は周知のように、94年12月の厚生、文部、労働、建設の4省合意に基づく「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（“エンゼルプラン”）の具体化のひとつの柱として、厚生、大蔵、自治3大臣により合意されたものである。95年度事業として全国83の地方自治体がモデル自治体として、「地方版エンゼルプラン」の策定作業にとりくみ、すでに後で検討する新潟県K町のように計画づくりを完了するところも現われている¹⁾（96年2月時点）。

よく知られているようにその構想は、90年からの「老人保健・福祉計画」（ゴールドプラン）を模したものであるが、エンゼルプランはそれらとは異なり、地方自治体に全く法的な策定義務は課せられていないものである。しかし、就労と子育ての両立支援は全国的課題でもあること、厚生省の指針に基づき保育計画づくりをした市町村への補助金の積極的配分が予定されていること、96年度も全国10道府県100市町村を対象にした計画策定の予算措置が継続していることなどから、今後かなりの市町村、道府県で計画づくりは進展していくものと推測される。

少子・高齢社会における車の両輪である子どもを対象とした「エンゼルプラン」およびその具体化の「緊急対策」が特別な国家施策として打ち出されたことは、保育事業がようやく介護とならび

公的な社会化への道を歩みはじめたものとして正に評価すべきことである。しかし一方で憂慮すべきことは、一般には「子育ての社会的支援」「利用しやすい保育所づくり」を目的としていると考えられるその計画づくりが全く行われる気配がなかったり、計画されている場合でも地域によっては保育所の統廃合なども目的とするなど必ずしもそのような単純な展開になっていないこと²⁾、さらにその計画づくりの多くが行政主導で行われていることもあり、その理解・対応が関連する保育関係者においても必ずしも十分なものではないように感じられることである³⁾。筆者はこれらの問題点について簡単ではあるがすでに別のところで指摘している⁴⁾。

本小稿ではそれらの論稿にふまえて、「緊急対策」の一年がすでに終わろうとしている時点ではあるが、とり急ぎ今後の市町村の計画づくりに役立たせるために、すでに作成された計画の中から筆者にも若干のかかわりのある新潟県『新 社会福祉計画』（95年3月）とモデル市町村の計画の一である同県K町『エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画』（96年2月）を参考事例に考察を深めておきたい⁵⁾。以下具体的には、(1)計画策定過程でみられる問題、(2)国の「緊急対策」と都道府県の保育計画、(3)市町村計画の実態と在り方の3点について、住民（利用者）主体の視点から概観的に問題点を指摘しておきたい（本稿では紙数の制限もあるので、エンゼルプランの具体化である地域の「保育計画」部分を重点的にとりあげた。エンゼルプラン全体を視野に入れた検討は他日を期したい）。

II 計画策定過程でみられる問題

1. 計画づくりへの利用者参加の問題

地方版エンゼルプラン（児童育成計画）の策定手順は、厚生省の手引きでは、現在の処理状況の把握→意向（ニーズ）調査→ニーズの有無の判定→当該自治体の政策判断＝当該自治体の育成計画の完成の順と示されている⁶⁾。こうした一連の流れは「老人保健・福祉計画」の作成手順と同様である。

いうまでもなく、住民（利用者）主体の計画の策定にあたっては、その策定のための委員の選出が（公募などの方法で）民主的に選ばれることからはじめ、計画策定のためのニーズ（アンケート）調査内容の検討、その実施方法、分析の一連の過程に住民の主体的参加が保障されること、さらにそれらの委員による民主的な討議およびその決定結果に対する履行の担保も必要なものである。しかしながら実際の展開は、「エンゼルプラン」の場合にも「老人保健・福祉計画」の場合同様に、計画づくりはほとんど行政主導ですすめられている市町村が多いのが実状である⁷⁾。たとえばその検討のための委員会の構成をみても、表1のように、行政部内でのものや既存の審議会等の活用が多く、新規に外部の委員の選任をしているものは32自治体（39%）程度と少ないのが現状である。

表1 検討（審議）会等の構成方法

検討会の構成方法	市町村数
部内	21 (25.3 %)
既存審議会	12 (14.4 %)
既存審議会と部内	4 (4.8 %)
新規審議会	32 (38.6 %)
新規審議会と部内	4 (4.8 %)
その他	2 (2.4 %)
未定・検討中	8 (9.6 %)
計	83 (100 %)

備考：調査期間 1995年9月20日～95年10月25日。

出所：全国私立保育園連盟「平成7年度 児童育成基盤整備等推進事業実施状況調査」『保育通信』1996年1月号より作成。

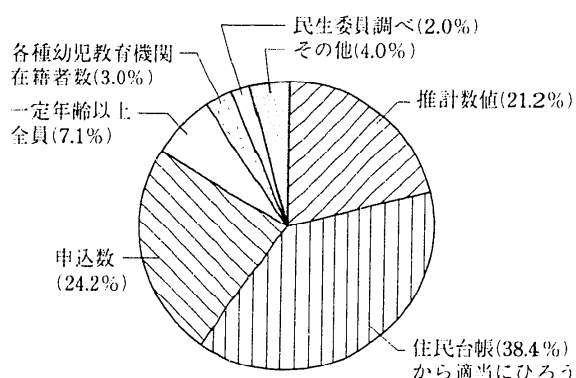
しかも新たに選任された外部委員による審議会でも、時間的制約もありその検討のための審議会が開催されたのは3～4回程度というものが多く、計画づくりに委員は実質的にはほとんど関与しているとは思えないものである⁸⁾。アンケートの作成や実施にコンサルタント会社が関与する市町村の多いのもゴールドプラン同様な傾向であり、95年度は時間に追われていたという事情を斟酌するにせよ、地域住民に最も密接な「保育」の計画づくりの在り方としては大きな疑問である。今後の計画づくりでは拙速を避け、委員の選出からの住民参加の原則が貫かれる必要があることは指摘するまでもないことである。

2. 保育ニーズの概念とその把握方法にかかわる問題

「緊急対策」に対応した市町村保育計画づくりは、サービス目標量を数値化するものであるから、ニーズ調査は当然不可欠と考えられるものである。しかし問題はどのような方法、内容の調査をするかによってその結果が大きく異なってくると考えられることである。さらにいうならば、その前に最も重要な問題は、地域における保育ニーズ＝「保育に欠ける」概念をどう考えるかということがある。厚生省による計画づくりのためのガイドライン＝「児童育成計画策定指針」（以下、指針と略記する）やそのニーズ調査のためのマニュアル＝「子育てサービスの利用状況・意向調査」（以下、「ニーズ調査」と略記する）はこの点に関しては、いわゆる狭義の「保育に欠ける」概念を前提としており、それについてはあえて触れていない。

図1は筆者の調査による新潟県での「要保育」児童数の算出方法の実態例であるが⁹⁾、その概念は当該市町村の保育所の歴史的、社会的に果たしてきた役割、幼稚園の有無などによりきわめて多様であり、就労の有無の挙証資料以前の問題であることが分かる。

今日の地域における保育（所）ニーズの実態については、筆者は別のところで詳しく論じたところである¹⁰⁾。その中で、全く同じような人口、乳



出所：拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』創刊号，1995年3月，115頁。

図1 地域における「要保育」児童数の算出方法

幼児数，就業構造をもち，しかも隣接していて地勢的にも類似する2つの町が，一方は就学前児童総数の70%近くが保育所に在籍し，他方ではわずか3%程度にとどまっている例を指摘した。また同様な在籍率でも，その中身として3歳未満児が30%以上いる町とほとんど皆無に近い町の場合の例をあげ，そうした「保育に欠ける」大きな相違がなぜ生じているのかの合理的説明はどのように考えてもできないことを論述した。それは結局のところ当該市町村の保育の歴史と首長の政策的判断以外のなにものでもないといわざるを得ないものであった。

保育計画づくりにあたり，自宅にいる乳幼児をもつ母親の中から，条件さえ合えば自分の子どもを委託する可能性のある層＝「待機等の状態の児童」の数をどの程度見込むかは実際かなりむずかしい。それは基礎となる「ニーズ調査」の質問項目それ自体が，幼・保の地域での在り方に直接かわる微妙な政治的性格を含むものだからである¹¹⁾。しかし「保育に欠ける」概念の検討は，保育所の時代や地域社会に対応した在り方を考察するときの根本にかかわる避けて通れない問題である。ここでは出てきた数値をどのように判断するかも含め，指針も述べているように計画づくりはあくまで最終的には「政策的」なものと考えておくことが肝要と思われる。

「ニーズ調査」は場合によってはその結果数値をもって，「利用者が少ないと見込まれる」から

という行政責任の回避理由に使用することも可能なものである。付記するまでもないが，「エンゼルプラン」の策定が求められている今，ここでの「ニーズ調査」とは，地域実態に応じたものであることが必要であり，ニーズの少しでもあるところは実施するという姿勢を前提として行われなければ無意味であるということを強調しておきたい。

3. ニーズ調査の質問項目に関する問題

「緊急対策」は“利用しやすい保育所づくり”が目的である。そのためのニーズ調査には，地域の保育所の現実の「利用しにくい」問題現状をずばり尋ねる表2例のような質問が不可欠と思われる。なぜならば地域での「利用しやすい」保育体制づくりは，現実の保育所等の問題点の解決から出発することが最も合理的であり，すべての基礎であると考えられるからである。

表2の集計結果は，地域での保育所の在り方を考える上での具体的な参考例となる。どこでも「保育料などが高い」とする利用者の割合が高いであろうことはある程度予想されることであるが，地区によっては「保育内容良くない」と答えている利用者が50%にも達しているのには驚かされる。表2の調査主体の新潟県K町は人口1万4500人程度の小さな町であるが，保育所の所在する4地域ごとに該当する保育所の問題とされていることが大きく異なっていることが興味深い。この例のようにアンケート作成にあたっては，同じ市町村内でも通園地区別にその地域特性や当該保育所の問題点が具体的に明らかにできるような適切な質問の選定がなされ，調査対象や回収方法にも相応な工夫が必要である¹²⁾。こうした質問項目の選定は地域の実態をよく知る者でなければできないことであり，使用語句ひとつをとってみても都市型保育需要への対応意識が強いと感じられる厚生省「ニーズ調査」の質問表をそのまま使用するわけにいかないのは，保育ニーズの把握の場合の問題点と同様である¹³⁾。後でみるようにK町ではこうしたアンケート結果を独自の保育計画づくりに反映させている。ニーズ調査の質問項目はきわめて大切である。

表2 現在の保育所の不満理由の質問とその回答結果

▷地区別ワースト5

順位	〇〇地区	△△地区	××地区	□□地区
1	保育料などが高い (64.3%)	保育料などが高い (66.7%)	保育料などが高い (82.6%)	保育内容良くない (50.0%)
2	施設や設備不十分 (28.6%)	土曜保育短い (22.2%)	土曜保育短い (21.7%)	施設や設備不十分 (50.0%)
3	土曜保育短い (28.6%)	バスに保育士いない (22.2%)	報告・相談不十分 (21.7%)	保育料などが高い (45.8%)
4	登降園の融通なし (21.4%)	報告・相談不十分 (11.1%)	施設や設備不十分 (13.0%)	給食等がわるい (8.3%)
5	保育者が少ない (21.4%)	—	保育内容良くない (13.0%) 営利主義的である (13.0%)	報告・相談不十分 (8.3%) 保育者が少ない (8.3%)

出所：「K町 子どもの育成者アンケート調査」結果。

この例で分かるように、地域、とりわけ狭い市町村区域の保育所の問題状況を探るアンケート調査は、その回答結果は直接当該関係者（保育者）を特定することにつながる場合がある。文字通り保育所や保育者自らがその身を切る思いでなければできない質のものである。

ここ数年続けられている「利用しやすい保育所づくり」「保育所改革」論議の根底には、たんに量的に利用者の利便性の向上をねらうだけのものではなく、保育所の質的改革も問われている面があることを見落としてはなるまい。ニーズ調査は利用者主体の開かれた「利用したくなる」保育所を目指すための第一歩であり、そこには保育所（者）自身による「自己評価」の概念と、近年福祉界全体に強く求められている“施設評価（アセスメント）”の理念、住民への情報公開の課題等々が共通してあると考えるべきことである。表2のニーズ調査結果はその一歩になるものであることを示唆している。

Ⅲ 緊急保育対策等5か年事業と 都道府県の保育計画——新潟県 『新 社会福祉計画』を参考に——

国の「緊急対策」は整備目標数値をともなった

7項目のサービスメニューを柱にしている。その計画に対応する形で、都道府県単位としての「エンゼルプラン」を全国で最初に作成、公表したのは筆者の居住する新潟県と思われる¹⁴⁾。新潟県のその計画は高齢者、障害者を含む社会福祉全体の『新 社会福祉計画』の一章を構成するものとして95年3月に策定・公表されたものである。旧『社会福祉計画』が91年6月に公表されたものであったので、わずか4年たらずで全面的な改訂を余儀なくされたことになる。

国の政策転換を反映し、新潟県でも、旧計画においては比重がきわめて軽かった児童福祉が、新計画では、「子どもと子育てにやさしい社会をめざして」とした独立した一章になり、その比重をかなり増したことが特徴である。この児童福祉の章は、総合的な子育て支援を目的として、「子育てと仕事の両立」、「家庭や地域の子育て支援機能の強化」、「子どもと青少年の健全育成」など、国の「エンゼルプラン」の柱だてと類似した5つの節構成となっている。具体的な保育サービスの目標量は「子育てと仕事の両立」の節に出てくるものである。

7事業メニューについての国と新潟県の数値目標とその考え方の比較が表3である（上段欄が国、下段欄が新潟県）。完成目標年度が、新潟県は旧

表3 新潟県新・社会福祉計画と緊急保育対策等5か年事業の整備目標・考え方の比較

事 項	目標値		考 え 方
	国 (1994 年度→ 99 年度)	県 (1994 年度→ 2000 年度)	
低年齢児保育	国 45 万人→60 万人		過去のトレンドに基づき伸長した入所者数を確保するとともに、待機児童を解消できる水準
		県 7892 人→1 万 3000 人	同上
延長保育	国 2230 園→7000 園		東京 23 区および人口 30 万人以上の市に所在する保育所の 2 カ所に 1 カ所およびその他の地域に所在する保育所の 4 カ所に 1 カ所で延長保育を実施できる水準
		県 90 園→ 240 園	市部 (人口 10 万人超) の 2 カ所に 1 カ所, その他地域 4 カ所に 1 カ所
一時的保育	国 450 園→3000 園		東京 23 区および人口 30 万人以上の市に所在する保育所の 4 カ所に 1 カ所およびその他の地域に所在する保育所の 10 カ所に 1 カ所で延長保育を実施できる水準
		県 90 園→ 110 園	市部 (人口 10 万人超) の 4 カ所に 1 カ所, その他地域 10 カ所に 1 カ所
乳幼児健康支援 デイサービス	国 30 園→ 500 園		人口 10 万人以上の市に 10 万人あたり 1 カ所設置できる水準
		県 0 園→ 3 園	同上
放課後児童クラブ	国 4520 園→9000 園		小学校低学年児童のうち、共働きの核家族世帯等 (パート等は除く) であって、近所に祖父母等保護者に代わる者がなく、放課後児童クラブの利用が必要な児童 (全国で対象年齢児童の概ね 1 割弱) のすべてが利用できる水準
		県 79 園→ 122 園 (児童館) 58 カ所→ 228 カ所 (児童クラブ)	2 万人以上の町に未設置をなくす水準 へき地を除く中学校区に 1 カ所
多機能化保育所の 整備	国 5 年間で 1500 カ所		昭和 40 年代に整備された保育所について、乳児保育、子育てサークル支援等の多様なニーズに対応できるように整備
		県 130 園	同上
地域子育て支援 センター	国 236 園→3000 園		各市町村に 1 カ所設置できる水準
		県 1 園→ 110 園	同上

出所：新潟県『新 社会福祉計画』および厚生省『緊急保育対策等5か年事業』より作成。

計画との整合性で国の 1 年後の 2000 年度に置かれていること、国の保育対策の基本が人口 30 万人超の市部の保育所では、時間延長保育が 2 カ所に 1 カ所、同、一時保育が 4 カ所に 1 カ所になっているものが、新潟県では 10 万人超の市で同じ割合とされていることなどが異なるが、基本的には国の「緊急対策」にそったものとなっている。

表 3 を一覽し気がつく具体的な問題点には、①計画内容が市町村で自主的に定めてよいものとされながらも、厚生省の定める 7 事業メニューが示されたために、具体的な整備方向、内容が限定されていく恐れが強いこと、あるいは実施の具体的な担保が 7 事業メニューを除いては無いかまたは弱

いこと、② 7 事業メニューそのものが、幅広く子育てを支援するという地域ニーズに対して妥当なものであるのか否か、③数値目標の考え方の根拠とその水準が地域で適切なものであるのか、④関連してニーズ算定の基礎の不透明性等々が指摘できる。これらの問題点は市町村での計画づくりとその後の実施段階での具体的な大きな桎梏となるのではないかと危惧される。④の問題点については前節で触れているので、ここでは①～③について以下で簡単に具体的な問題を指摘しておきたい。

①の問題点についての心配は杞憂ではない。たとえば、新潟県では、旧『社会福祉計画』の特別保育の充実方策のひとつにあった休日保育、夜間保

育の語句が、(国対策に合わせる形で)消えてしまい、それらについては、「休日や夜間の勤務に対応するため企業委託型保育サービスを促進します」とした雇用環境問題に後退させられてしまった。他の自治体の計画づくりでも同様に、結果的には公的な保育責任の縮小が推進されたということが起こらなければよいと懸念されるのである。

関連して②についての問題点が心配される。従来から農山村地域ではいわゆる地域活動事業が特別保育科目設定事業として最も活発に行われてきていたが、それがメニューにないことで相対的に比重が低下し今後どうなるのかという不安である。筆者はすでに昨年別のところで、今日の地域での当面する保育ニーズは人口規模(就学前児童人口)により大きく異なることを明らかにした¹⁵⁾。延長保育や乳児保育などは今日では地域を問わない重要な政策課題になっているが、農山村、とりわけ過疎化した市町村においては、保育行政の当面する課題は依然として保育所の統廃合を含む再編成であり、施設の複合化、そして地域交流事業の展開が相対的に強く求められているものであった。メニューにある特別保育事業については、それらの事業の大半が、94年度からは特別児童手当勘定の補助金事業に移行させられているのは周知の通りである。当面の「緊急対策」の対応についてはその財源の配分比率の問題として、また今後の問題では緊急保育対策のメニューとそれ以外の従来からの“地域型”の特別保育事業の取り扱いが5か年事業の終了時点でどうなるのかという不安を感じるのは筆者一人ではあるまい。今後の展開に注視したい。

③の問題点にかかわる、99年度末における最終の国の整備目標数値の算定根拠は筆者には全く分からないものである。目標の達成率は5年後における措置(費)制度の動向に直接かわるものと予測されるだけにその目標数値はきわめて重要なものであるが、しかしその肝心の根拠が理解できないのである。全体としての数値根拠は、今回の整備目標数値が発表される1年半ほど前(94年6月)の旧連立時代の税制・福祉小委員会案での女性の就労率を根拠にしたものがあるが¹⁶⁾、今回

のそれが何を根拠にしているのか筆者は寡聞にして知らない。とりわけ94年6月案で0～2歳の低年齢保育が合わせて約230万人(0歳児33%, 47万人, 1～2歳児, 66%, 180万人)とされていたものが、94年9月段階での厚生省案(10年計画)では80万人に、12月の「緊急対策」(5年計画)では60万人へと縮小されていく数値根拠がぜひ知りたいところである。指針が求めているように国の整備目標数値はその整合性も含め、都道府県、各市町村を一定拘束するものである。その目安となる2ヵ所に1園とか、4ヵ所に1園というそのものの根拠が明らかにされる必要があろう。

都道府県による保育計画の実例については、新潟県のように具体的な数値目標を(市町村の積み上げとは別に)県単独で掲げるところと、内容、方向を含め市町村と協議しながら一応の目標にとどめようとするところとに分かれるようである¹⁷⁾。いうまでもなく各保育メニューの必要度は、地域、市町村により異なるものであり、地方自治の理念からは市町村独自の計画の積み上げを待って決定されるべきことである。しかし「緊急対策」の整備目標数値に関しては、一般には全体としてかなり高いという評価がある¹⁸⁾。むしろ達成は不可能な数値に思える項も多い。この点では「ゴールドプラン」が、市町村の独自の計画を積み上げた結果、国の計画を大幅に上回り、その進行途中で新「ゴールドプラン」として当初計画の上方修正を余儀なくされた展開とは全く逆に、全体として下方修正の経過をたどるのではないかと危惧されるのである¹⁹⁾。市町村の自主的対応を期待するだけではなく、県独自の具体的な整備目標量の設定に基づき市町村の計画作成を促す施策がその目標達成には不可欠であろう。

IV 市町村の保育計画の一例と在り方

——K町『エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画』を参考に——

先の表2でとりあげた保育所の具体的問題点を問うアンケート(ニーズ)調査を実施した新潟県のK町は、96年2月に『エンゼルプラン すこ

やかな子育て支援計画』を作成し、今後 2000 年度までのとりくむ方向を公表している。同町は新潟県の中核都市の長岡市に隣接する人口 1 万 4500 人ほどの町である。地勢的には西部の山間農村地域と東部の平坦農村地域、中間の市街化地域に分かれている。幼稚園はなく、認可保育所 5 カ所、へき地保育所 2 カ所を所有している。ちなみに 94 年度における就学前児童総数 (856 人) に対する保育所在籍児童数 (425 人) の割合 (49.6%) は県全体の 35%、国全体の 21% を大きく超える典型的な“保育所王国”の町のひとつである。

行政担当者および民生委員、保育園代表、父の会や子育てサークルの代表、地域代表など 16 人の検討委員会の 1 年弱の審議を経て、国の「緊急対策」および県の『新 社会福祉計画』との整合性を考慮して作成されたとする「エンゼルプラン」(以下、プランと略記する) は公立保育所のみ有する農村地域の典型的な「保育計画」の一として検討に値するもののようと思われる。A 4 判、全文 56 頁からなる 2000 年度までのそのプラン内容には、「保育所」という呼称をイメージアップのため(?)「保育園」に改めるなどの細かな見直しをはじめ、ユニークなアンケート結果にふまえた市町村の独自性をかなり盛り込んだ計画として興味深い箇所が多い。以下、ここでは前節同様に保育部門に限定して小考を加えておきたい。

保育所・運営等の概況は表 4 の通りである。95 年ではへき地も含めた定員 540 人に対し入所児童 424 人 (充足率, 78.5%) である。この充足率は県全体の公立保育所の平均 (79.5%) 並みのものである。この他に隣接する長岡市の幼稚園に送迎バスを使用して通っている児童 20 人ほどを加えたものが同町の公的保育施設利用者の現状である。0 歳児保育は実施しておらず、8 時半から 4 時半の通常保育時間を超える「延長」保育児童数は 19 人 (5%) である。アンケート結果からみた母親の就労状況は「保育所児童の保護者は 8 割強が仕事についており、「主婦」および「無職」は 2 割弱である」とされており、さらに 3 世代世帯が 7 割を占めている (同プラン, 22 頁)。施設は 75

表 4 K 町人口・保育施設・運営等の概況
(1995 年度)

総人口	1万 4296 人		
学齢前児童総数	801 人		
保育施設の概要			
	保育施設数	在籍児童数	保母等職員数
認可保育所	5 園	374 人	33 人
へき地保育所	2 園	50 人	5 人（保母のみ）
幼稚園	なし	—	—
その他の保育施設	なし	—	—
保育所運営費	国負担月 1 人あたり	6214 円	
	町負担月 1 人あたり	3 万 2631 円	
保育料	国徴収金認可保育所	2 万 8331 円	
	町保育料認可保育所	2 万 2188 円	

出所: K 町「エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画」より作成。

年以前に建設されたものが 6 施設を占め、老朽化が著しく、暖房、トイレなど問題も多いことが今回の計画づくりを急いだ背景にある。

全体が 7 章構成の計画書の第 7 章部分が基本計画部分である。その内容は「家庭子育て機能の向上促進」「保育ニーズに対応した保育サービスの充実」「地域子育て支援体制の確立」「仕事と子育ての両立支援」「健やかな子どもを育てる母子保健医療の展開」となっている。このうち新潟県の計画との関連では、「保育ニーズに対応した保育サービスの充実」の節が主に対応している。同節はさらに、(1)「利用しやすい保育園の整備」、(2)特別保育の整備、(3)子育て支援センターとしての保育園の多機能化、(4)保育園の再整備の項に細分化されている。

(1)に関連した部分をとると、以下の a~d のような現行保育制度に改善をせまる具体的かつ積極的提言となっていることが注目される²⁰⁾ (同プラン 40 頁, 傍点筆者)。保育所のみ有する町村では地域の保育現実をどう政策判断するか好事例であり、先の表 2 のアンケート結果の問題点の指摘を主体的に受け止め具体的に解決を図ろうとするその姿勢は高く評価してよいものと思われる。

「a. 入園条件の緩和

保育に欠ける児童の措置入園を基本としながらも、保育を必要とする子どもすべてが

表5 K町保育整備目標

項 目		1995 年	2000 年
(A) 学齢前児童総数		801 人	841 人
(B) 保育所在籍児童数		424 人	441 人
保育所普及率 (B/A×100)		52.9 %	52.4 %
年 在 齢 籍 別 別 保 児 育 童 所 数	0 歳児 1～2 歳児 3～5 歳児	0 人 (0 %) 12 人 (4.8 %) 412 人 (97.2 %)	13 人 (10.0 %) 42 人 (15.1 %) 386 人 (89.2 %)
延長保育児童数 (認可保育所) 各園で対応	午前 8 時半以前	14 人	44 人
	午後 16 時半～18 時	18 人	66 人
	午後 18 時～19 時	0 人	22 人
一時保育		なし	各保育所で対応
地域子育て支援センター		なし	1
(放課後) 児童クラブ		なし	2

出所：K町「エンゼルプラン すこやかな子育て支援計画」より作成。

備考：2000 年の人口予測はコーホート要因法による。

入園できるように、入園条件の緩和を検討する。

b. 保育料の見直し

子育て家庭の経済的負担の軽減を図るため、国に対して措置費の増額を要請するとともに、町としても保育料の基準の見直しと町負担分の増額を検討する。

c. 通園バスの整備

すべての保育園で通園バスによる送迎を行う。

d. 保育ニーズの把握

保育園における保育サービスの向上を図るため、保母と保護者のコミュニケーションを基礎に、保育ニーズの把握に努める。保護者や地域の保育ニーズを把握するため、定期的に懇談会等を開催し、ニーズが反映される運営体制を確立する。」

しかし一方で、(4)の保育園の再整備の項では「保育園の統合を含めた施設の適正配置」問題がとりあげられ、へき地保育所の統廃合を中心に全体的な建て替え計画が検討されている。これもまた先のアンケート結果の「施設や設備が不十分」批判に対する改善策であるが、地域の保育所の廃止に関してはアンケート結果の評価は分かれてい

る。今後の動向が注目される。

保育サービスの 2000 年度における目標量の算出は同町では箇所数ではなく割合で推計している。そのメニューおよび予測は表 5 のようなものである。現在では行われていない 0 歳児保育、19 時までの延長保育、一時保育、地域子育て支援センター、放課後児童クラブなどが国・県計画に合わせる形で新たに構想されている。従来の同町の水準からみるとかなり高く思われる目標もあるが、おおむね達成可能な妥当な水準と思える。その成否が注目される。

V おわりに

制定後 50 年を経過した「児童福祉法」の見直しだが中央児童福祉審議会に諮問されようとしている²¹⁾。見直しの視点の大きな柱のひとつが保育施策である。具体的には、①保育について家庭の役割と社会的支援の関係、②保育内容および保育水準の向上、③保育施設の体系(民間保育サービス等との関係)の整理、④放課後児童対策の制度化などの課題があげられている。地方版「エンゼルプラン」の策定過程そのものがこれらの検討課題と密接に関連をもち、その先取りの要素が多い

ことはこれまでの本稿が検討してきたものからも明らかであろう。

子育ての社会的支援の必要性は、その児童の置かれている状況が地域や家庭によって大きく異なるために、高齢者の社会的扶養が今日ほとんどの市町村で合意されつつあるのに比し、意識の面でも大きく立ち遅れている。本稿でとりあげた「保育対策の充実」に限っても、そのことがエンゼルプランの基本的視点の一にあげられている「子どもの利益が最大限尊重される」ことにそもそもののかという批判すらあるのが現状である²²⁾。今後における子育ての社会化過程には検討すべき課題がまだ多く残されている。

一方、「緊急対策」が進展するであろうこれからの5年間は、各市町村がどれだけ地方自治の原則に則り主体性を発揮して独自の子育て支援策をつくり出していくかが厳しく問われる過程である。保育所事務の団体事務化後、保育料を中心に全国的に市町村による保育サービス格差が広がっている。財政事情がその背景に大きな理由としてあることは先に述べた通りであるがそれだけではない²³⁾。市町村行政、住民、関係者が、「子育て」の性格をどのように捉えているかでそのサービス内容に大きな格差が生まれているのである。行政および保育関係者の責任は重いといわなくてはならない。法による策定義務はないが、できるだけ最善かつ地域独自の内容をもつ「児童育成計画」、「保育計画」をつくる義務が各市町村にはある。各市町村の地方版エンゼルプラン＝「保育計画」づくりに求められているものはたんなる拙速の数字合わせではない。住民参加の原則に基づく、地域独自の理念のある子育ての未来像を強く求めたいものである。

注

- 1) 全国私立保育園連盟「平成7年度 児童育成基盤整備等推進事業実施状況調べ」『保育通信』96年1月号の調査では、55自治体程度が95年度に作業を終了する予定である。本稿でとりあげた新潟県のK町もそのひとつである。また、新潟県の『新 社会福祉計画』や、北九州市『北九州市保育5か年プラン』のようにその内容

をもったものを95年度のはじめに発表しているところもある。

- 2) 計画づくりについては未定(白紙)の市町村が圧倒的に多い。新潟県でも96年度に計画しているのは13市町村程度であり、8割ほどの市町村は未定、模様がめである。新潟県で95年度にモデルに指定された3市町村では、保育所の統廃合を含めた「適正配置」の問題が検討課題になっている。
- 3) たとえば、全国私立保育園連盟の保育21世紀セミナー(95年6月)や9月の全国研究大会等の募集要項に「地方版エンゼルプラン」という語句はまだみあたらない。保育園関係者の研修等でその問題が大衆的に討議されはじめたのは秋口頃からのことである。公立園のみ設置の市町村ではまだ保育所関係者でも内容が周知されていない。
- 4) 拙稿「子どものための総合計画——新潟県新・社会福祉計画」『保育通信』, 95年9月号, 拙稿「地方版エンゼル・プラン その検討の一視点」『エデュケア 21』95年11月号など。
- 5) 新潟県の『新 社会福祉計画』の児童福祉の章は筆者も審議委員として加わる県の子育て環境づくり推進協議会の討議を一定ふまえて作成されたものである。本稿中のK町にも筆者は策定過程で行政、委員会関係者、保母等の合同研修会で参考意見を述べる機会に恵まれた。
- 6) 厚生省の監修による『実務必携 児童育成計画 地方版エンゼルプラン作成の手引』(ぎょうせい)が実際に公刊されたのは95年8月のことであるが、3月末には本稿で使用した「素案」が策定委員会から公表されている。
- 7) たとえば全国私立保育園連盟の前掲調査では、ニーズ調査を業者委託にしている例が多いことが報告されているが、その作成の一連の過程に住民が主体的に関与しているところは市町村に作成の法的義務もないこともあり、ゴールドプランの場合以上に少ないようである。住民からエンゼルプランの作成過程で意見を求めているのは札幌市、神奈川県など限られた例のようである。
- 8) たとえば上越市の委員は、保育園関係者が3人の他、看護婦や子育てモデル室利用者、教員、会社員、女性大学参加者など特に女性の委員の顔ぶれが多彩であるが、その審議日程は10月下旬の第1回の顔合わせから3月末までで4回予定されているにすぎない。『上越タイムス』95年10月26日号参照。95年度の作業日程からみて他市町村でも時間的には同様の事情である。審議会が計画づくりに実質的にはほとんど関与できないといわざるを得ない。
- 9) 拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』創刊号, 1995年3月,

- 参照のこと。94年5月に筆者が県内112市町村に行ったアンケート結果で、99市町村の保育担当者の回答結果の集計である。
- 10) 拙稿「近年における保育政策の転換と保育所の改廃動向についての一考察」『県立新潟女子短期大学研究紀要』No.32, 95年3月。
- 11) たとえば埼玉県ではニーズ調査を実施しようとしたとき、家庭にいる主婦層の潜在的な保育ニーズを掘り起こす可能性のある質問項目を「保育所志向を誘導するものだ」という幼稚園関係者の抗議で削除されたという。『エデュケア 21』95年3月号, 99頁参照。問題は政治的なものである。
- 12) K町の例では保育所を経由せず、町役場が郵送で直接利用者から回収する方法をとっている。たとえ厳封しても保育所を経由したら保育所そのものについての回答結果が歪められる恐れがあることは利用者心理を考えれば明白である。
- 13) もともと「エンゼルプラン」の性格自体が保育所の都市型需要への対応の側面が強いという批判があるところである。新澤誠治「今かかえている保育園の課題」『エデュケア 21』95年8月号, 43頁参照。厚生省のニーズ調査にはたとえば「ベビーシッター」などという語句が出てくるが、地域の調査ではそれを「子守さん」などと置き換えて使用している新発田市などの例がある。本来地域実態に応じた調査表をつくる必要があるのである。
- 14) 95年5月に出された『北九州市保育5か年プラン』よりも新潟のそれは2ヵ月早い。愛知県の「アイフルプラン」なども早い時期のものであるが、ここでとりあげているように「緊急保育対策」に対応する形のものとしては新潟のそれが最も初期のものであろう。
- 15) 拙稿「前掲論文」。
- 16) 連立与党税制協議会福祉小委員会の6月7日案による目標数値は、「出産子育て期の女性(25～34歳)の労働力率が93年時点における56%から2000年でのそれが66%になるものと仮定し、0歳児でのそれを4%から33%に、1～2歳児は15%から66%になるなど急激に増大する」とした予測である。なお詳しくは、『保育情報』94年7月号, 参照。
- 17) たとえば、鳥取県では「県と市町村との間で協議を行い、各市町村ごとにほぼこの程度と思われる数値を積み上げ、県全体の目標とする」とするなど、数値目標を県が単独で公表するのではなく一定市町村の積み上げをふまえようとするところもある。伊藤善典「鳥取県子育て支援

総合計画」『保育界』95年1月号, 参照。

- 18) 「第38回全国私立保育園研究大会, 基調報告」『保育通信』95年11月号, 3頁。
- 19) たとえば、新潟県を例にとっても96年度までで計画づくりを考えると考えられているのは15市町村程度である。県全体では1割程度にすぎない。当初の「緊急対策」で残されている年月は残り3年にすぎず、計画の達成はかなりむずかしいといわざるを得ない。
- 20) 入園条件については当初は「保育を必要とする児童すべてが入所できるよう、直接契約を含めた新しい入所条件を検討する」となっていたものである。バス通園はすでに3園では実現されている。同町の積極的姿勢には評価できるものがある。
- 21) 『日本経済新聞』96年2月6日付参照。3月に入り特別部会が設置され、4月からは97年度中の改正をめざし審議が開始されるはずである。
- 22) 全日本私立幼稚園連合会, 教育・保育制度問題検討プロジェクト報告(95年5月)「教育・保育制度について」『エデュケア 21』95年10月号の批判部分など参照。
- 23) 全国私立保育園連盟『全国市区町村保育所行財政動態調査結果 概要版』(95年10月1日)によれば、たとえば93年度の保育料の徴負担率では財政規模の大きい東京都が46.7%で全国最低であるが、第2位には53.0%で秋田県が続いている。財政力指数だけではないのである。

参考文献

- 新潟県民生部 1995 『新 社会福祉計画』, 新潟県
- 厚生問題研究会編 1995 「エンゼルプランの始動」『厚生』第50巻12号
- 高木和美 1993 「各地の地域福祉計画の内容と問題点」『社会福祉学』第34-1号
- 西 三郎, 他 1993 『新時代の自治体福祉計画』, 第一書林
- 村山祐一 1995 「厚生省『エンゼルプラン』政策と保育所改革の課題」『保育白書』95年版
- 雨宮孝信 1996 「保育の中長期プランをもって——山梨子どものための地域幸住プラン」『保育の友』96年2月号
- 東京都社会福祉協議会地域福祉活動計画推進委員会 1993 『地域活動計画策定ハンドブック』, 東京都社会福祉協議会
- (さくurai・けいいち 県立新潟女子短期大学教授)