

エンジェルプランと地方分権

—— 農村部を抱える中都市N市の保育計画を事例として ——

中 田 照 子

はじめに

自治体の地方版エンジェルプランの策定がすすむなかで、1999（平成11）年は、緊急保育5カ年計画策定の最終年にあたる。これと平行して検討がすすめられてきた「社会福祉基礎構造改革」の検討結果として、1999（平成11）年4月15日に厚生省から「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」が公表された。また、1998（平成10）年末に招集された通常国会では、「男女共同参画基本法」が審議、可決された。

他方では、不況が底を打って、やや景気が好転しても失業率の増大は避けられないと伝えられている。こうした現在の産業構造の転換は先進工業国全体の問題として、20世紀、開発と高度成長に力を尽くしてきた先進工業国の国民に突きつけられている。つまり、産業構造の転換は、否応なく、労働者の労働の仕方と働き方・労働時間の転換の方向を問うところに来ていたのである。そして、それは産業や労働に対する変化だけではなく、政治・国家・社会システムにまで及び、EUを代表とする国民国家の枠組みがゆらぎ始め、国家間の自由な労働力の移動（労働者の移動）は、労働と生活を保障する社会保障システムの変革を求めている。

以上の状況をみただけでも、いま、日本の経済・社会・国家システムが大きな転換期を迎えていることは明らかである。また、日本の経済・社会・国家のあらゆる分野で羅針盤そのものを求める動きが生まれている。

本稿では、エンジェルプランと社会福祉の転換の問題を、具体的な地方エンジェルプランの策定過程をとおして検討し、地方分権の意味を考えたい。

I. エンジェルプラン・緊急保育対策等5か年事業と社会福祉基礎構造改革

(1) エンジェルプラン及び緊急保育対策等5か年事業

エンジェルプランは文部省・厚生省・労働省・建設省の「今後の子育て支援のための施策の基本方向について」（以下、エンジェルプランと略す 1994年12月）によって、4大臣の合意で施策の必要性が認知された。そこでは「少子化の原因や背景となる要因に対して子ども自身が健やかに育っていける社会、子育てに喜びや楽しみを持ち安心して子どもを産み育てることができる社会を形成していくことが必要である」という認識に立って、少子化に対応するとしている。その上で、少子化の背景となる要因として、「女性の職場進出と子育てと仕事の両立の厳しさ、育児の心理的・肉体的負担、住宅事情と出生動向、教育費等の子育てコストの増大」等を挙げ、「仕事と子育てとを両立することができる雇用環境や子どもの健全な成長を支える生活環境を整備し、子育てや子どもの成長に配慮した環境づくりをすすめる」施策の取組を提言している。

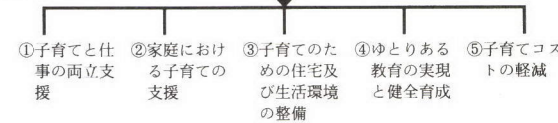
その後地方エンジェルプランの策定と併せて、1994（平成6）年12月18日、厚生・大蔵・自治の3大臣の合意により、「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（以下、緊急保育対策等5か年事業と略す）が1995（平成7）年度を初年度として始められた。これは、低年齢児保育の促進、時間延長型保育の促進を図ることを目的として、下表にある7つの事項の事業に取り組むこととしている。この両施策が重なり合って進行したために、エンジェルプランの内容が、保育所整備計画を中心に策定されたものが多くなっている。

表－１ エンゼルプラン

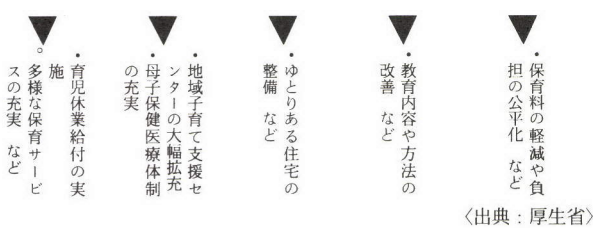
基本的視点

- ① 子どもを持ちたい人が、安心して出産や育児ができるような環境を整備します。
- ② 家庭における子育てを支援するため、あらゆる社会の構成メンバーが協力していくシステムを構築します。
- ③ 子育て支援の施策の中では、子どもの利益が最大尊重されるようにします。

施策の分野



重点施策



緊急保育対策等 5 か年事業の整備目標の考え方

事 項	目 標 値 (6年度→11年度)	考 え 方
1. 低年齢児（0～2歳児）保育	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
2. 延長保育	2,230か所 →7,000か所	東京23区及び人口30万人以上の市に所在する保育所の2か所に1か所及びその他の地域に所在する保育所の4か所に1か所で延長保育を実施できる水準
3. 一時的保育	450か所 →3,000か所	東京23区及び人口30万人以上の市に所在する保育所の4か所に1か所及びその他の地域に所在する保育所の10か所に1か所で延長保育を実施できる水準
4. 乳幼児健康支援サービス事業	30か所 →500か所	人口10万人以上の都市に10万人当たり1か所設置できる水準
5. 放課後児童クラブ	4,520か所 →9,000か所	小学校低学年の児童のうち、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）の全てが利用できる水準
6. 多機能化保育所の整備	5年間で1,500 か所	昭和40年代前半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
7. 地域子育て支援センター	236か所 →3,000か所	各市町村に1か所設置できる水準

(2) 社会福祉基礎構造改革—社会福祉事業法等一部改正法案大綱を中心として—

社会事業法等改正案大綱は、その趣旨で「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活がおくれるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を図るため、所要の改正を行うものである」と述べている。そして、大綱案骨子では、「この見直しは、介護保健制度の円滑な施行（平成12年4月1日

施行）、成年後見制度の導入（平成12年4月1日施行予定）、規制緩和推進計画の実施（平成11年度以降）、社会福祉法人による不祥事の防止、地方分権の推進などに資するものであり、早急に実施する必要があるとしている。

新社会福祉事業法の理念として、「①個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、②質の高い福祉サービスの拡充、③地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」の3点をあげ、その上で、「利用者の立場に立った社会福祉制度の構築」が主眼であるとのべている。

本改正の精神は「個人の自立」を基礎に、「選択」と「契約」による利用者（消費者）主体の福祉制度の構築を目指しているのである。その精神を十全に生かすための利用者保護システムとして、「成年後見制度」と「苦情解決の仕組み」と「サービスの自己評価と第三者評価」を設けることにしている。

上記の「利用システム」を基本としながら、これまで曖昧であった福祉サービス費支給の仕組みとして、利用者が、都道府県が指定する事業者（指定業者）から申請に係る福祉サービスを利用した場合には、市町村は、当該利用者に対し、福祉サービスを支給する」、「福祉サービス費の額は、当該サービス提供に要した額から自己負担額を控除したものとする」等々を規定している。また、「措置制度」による対応として、「職権による保護を行う場合（措置制度）」として、児童福祉法を例にとると、「虐待や家庭の事情等により、サービスを自ら利用することが著しく困難であって、緊急の必要性が認められる場合については、職権による保護を行うこと」を認めている。残される措置制度は、職権による強制執行の場合とされたのである。

以上が、社会福祉基礎構造改革＝社会事業法等改正案大綱であるが、これは、これまでの行政の職権による「措置制度」を基本とした福祉制度からみると、「個人の自立」を前提とした「選択」と「契約」による福祉制度へと大きく塗り替えられることになる。これは、利用者と施設提供者との間の対等な関係を確立するシステムであるとされているが、法の精神が貫かれれば、行政と施設経営者との間も平等になるはずである。

しかし、多くの研究者から不安の声がかけられる。そのひとつは、規制緩和推進計画の実施と民間企業の参入である。日本におけるこれまでの規制緩和と民間企業の参入の状況を見ると、「経済的・技術的環境の変化あるいは業界の構造に、より整合した法体制の整備を掲げた規制緩和は電気通信事業に典型的にみられるように、新規参入枠を拡大した競争促進政策の導入であった。けれど

も、この規制緩和は、官僚制による『仕切られた競争』のシステム思考からの脱却を示すものではなかった」^(注1)といわれるように、「『規制緩和』の進行とは裏腹に、官僚制の許認可権限は1980年代に増加している」^(注2)という事実をみると、もともと官僚制に主導され、庇護されて成長してきた社会福祉分野において、規制緩和と民間企業の参入によって、「秩序ある市場経済を基礎とした『機会の平等』と『結果の平等』」^(注3)の実現が図られるかという点に疑問を持つのも当然である。

そこで、国民国家の枠組みに疑問が投げかけられている今日、市民・住民の生活を守る社会福祉の行くべき方向がどこにあるかを事例で検討したい。

II. N市におけるエンジェルプランの策定

(1) N市の概要

N市は、岐阜県東濃地区の東南端に位置する工業都市である。工業都市ではあるが、恵那山をはじめ中央アルプスの美しく雄大な自然を背景とし、東は木曽山脈、南は三河高原、北は阿寺山地に囲まれた雄大な自然を背景とする緑の町である。

市の人口は、56,372人（1997年12月1日現在）であり、近年、人口は微増傾向にある。中心部よりも周辺部に住宅が増加することによって人口の増加がみられる。

市の教育環境は、4年生大学1校、高等学校5校（うち、定時制2校）、中学校7校、小学校9校、幼稚園8園（公立5園、学校法人3園）である。福祉関連施設は、保育園14園（公立8園、社会福祉法人6園）、養護訓練センター1施設（心身障害児通園施設）、児童センター1施設、児童館2施設、精神薄弱者授産施設1施設、養護施設1施設である。

保育所は、昭和23年にN町立保育園として、I保育園が認可されてから現在の14園にまで増加し、971人（1997年4月現在）の乳幼児を措置し、そのうち、公立で3園、法人6園が3歳未満児保育を行っている。また、公立保育園1園で、3歳児から5歳児はでの障害児と健常児との統合保育を実施するとともに、公立保育園1園で、地域子育て支援センター事業を行っている。

(2) N市の人口と産業

1. 人口及び世帯数の推移

N市の人口及び世帯数の推移を見ると下表のとおりであるが、人口は、平成1年には54,231人であったが、平成9年には55,189人と958人の増加がみられる。世帯数についてみると、平成1年に15,724世帯であったものが、平成9年には17,163世帯と1,439世帯の増加になっている。1世帯当たり人口をみると平成1年が3.45人に対し

て平成9年には3.21人と減少している（表2）。

表ー2 N市における世帯、総人口及び1世帯あたりの人員

年次	総人口	世帯数	1世帯あたり人員
平成元年度	54,231	15,724	3.45
平成2年度	53,722	15,478	3.47
平成3年度	54,115	15,855	3.41
平成4年度	54,374	16,058	3.39
平成5年度	54,441	16,236	3.35
平成6年度	54,519	16,347	3.34
平成7年度	54,819	16,710	3.28
平成8年度	54,967	16,902	3.25
平成9年度	55,189	17,163	3.21

資料：N市統計書

N市は人口は微増傾向がみられるのに対して、世帯数は増加し、1世帯当たりの人員は減少傾向にある。出生数は変動しながら微減傾向にあるのに対して、社会増は変動しながらも増加傾向にあり、社会増が人口の微増傾向をつくりだしている（表3）。

表ー3 人口動態率

区分	自然動態（％）		社会動態（％）	
	出生率	死亡率	転入率	転出率
平成9年度	9.0	8.6	4.01	3.65
平成8年度	10.1	8.0	3.57	3.52
平成7年度	10.6	7.5	3.86	3.68
平成6年度	9.8	7.9	3.69	3.73
平成5年度	9.6	7.7	3.39	3.46
平成4年度	10.3	7.6	3.79	3.58
平成3年度	10.2	7.7	3.98	3.50
平成2年度	9.7	7.3	3.52	3.46
平成元年度	10.0	7.2	3.43	3.56

乳幼児人口は、0歳から6歳の児童をみると、出生数を年を経るに従って、年々わずかではあるが、増加する傾向にある（表4）。つまり、社会増とともに、児童も増加している。つまり、児童も社会増がみられるということである。また、婚姻と離婚についても、いずれも変動しながら微増傾向にある（表5）。

表－4 産業別就業人口

区分	産業分類	総数	男	女	構成比(%)
	数 総	29,158	16,915	12,243	986.5
第一次産業	農 業	1,544	871	673	100.0
	林 業	99	81	18	6.4
	漁 業	5	5	0	0.3
	小 計	1,648	957	691	5.6
第二次産業	鉱 業	63	53	10	4.1
	建 設 業	2,679	2,272	407	173.5
	製 造 業	10,306	6,274	4,032	667.5
	小 計	13,048	8,599	4,449	44.8
第三次産業	電気・ガス・熱供給・水道業	176	150	26	11.4
	運 輸 ・ 通 信 業	1,477	1,292	185	95.7
	卸・小売業、飲食店	5,904	2,641	3,263	382.4
	金 融 ・ 保 険 業	527	183	344	34.1
	不 動 産 業	99	64	35	6.4
	サ ー ビ ス 業	5,626	2,548	3,078	364.4
	公務(他に分類されないもの)	645	476	169	41.8
	小 計	14,454	7,354	7,100	936.1
	分類不能の産業	8	5	3	0.5

資料：国勢調査（平成7年10月1日現在）

表－5 離婚の状況

年 度	届出件数	増減数
平 成 元 年 度	71	
平 成 2 年 度	67	－4
平 成 3 年 度	69	2
平 成 4 年 度	62	－7
平 成 5 年 度	65	3
平 成 6 年 度	49	－16
平 成 7 年 度	80	31
平 成 8 年 度	54	－26
平 成 9 年 度	78	24
計	595	7

資料：N市統計書

(3) N市の保育の現状

N市の保育園は、午前7時30分から午後5時までの通常の保育とともに、「特別保育実施要綱」に基づいて、下記の特別保育事業が実施されている。

1. 時間延長型保育サービス事業
2. 乳児保育事業
3. 低年齢児保育促進事業及び開所時間延長促進事業
4. 一時的保育事業
5. 地域子育て支援事業
6. 保育所地域活動事業
7. 障害児保育事業

N市の保育園入園児童は、3歳未満児の入所状況をみると3月末児童の入園数は年々増加している。それに対して、3歳以上児の入園数は年々減少傾向にあるため、総数としては入園児数の減少となっている。また、多少の変動があるものの、3歳以上児・未満児ともに途中入園がある（表6）。従って、3月末措置率をみると、平成8年度以降、法人保育園は100%を越えており、公立保育園では80%から90%程度で推移している（表7）。この状況を基本計画では、「3歳未満児においては、法人保育所では施設的に飽和状態であり、公立保育所では

表－6 保育所入所経過

《3才未満児》

年 度	4月初日	3月初日	途中入所数
平 成 5 年 度	140	183	43
平 成 6 年 度	162	200	38
平 成 7 年 度	168	222	54
平 成 8 年 度	194	245	51
平 成 9 年 度	206	252	46
			平均 46

《3才以上児》

年 度	4月初日	3月初日	途中入所数
平 成 5 年 度	842	855	13
平 成 6 年 度	804	813	9
平 成 7 年 度	789	809	20
平 成 8 年 度	764	784	20
平 成 9 年 度	765	768	3
			平均 13

表－7 保育所措置率経緯

園 名	定 員	平成5年 3月末 措置率	平成6年 3月末 措置率	平成7年 3月末 措置率	平成8年 3月末 措置率	平成9年 3月末 措置率
Na 保育園	90	100.0	98.9	100.0	84.4	92.2
I 保育園	110	85.8	88.2	83.6	86.4	94.5
Ki 保育園	90	80.0	81.1	92.2	92.2	88.9
Ko 保育園	60	108.3	95.0	81.4	95.0	93.3
Ne 保育園	150	99.3	98.7	98.7	91.3	83.3
Sk 保育園	90	104.4	92.2	92.0	93.3	97.8
O 保育園	90	110.0	101.1	90.0	90.0	87.8
A 保育園	90	96.7	100.0	88.0	77.8	70.0
公立計	770	98.6	94.5	91.5	88.7	87.9
Sa 保育園	30	96.7	90.0	90.0	106.7	106.7
H 保育園	45	64.4	80.0	91.1	108.9	108.9
Ni 保育園	80	100.0	75.0	81.3	100.0	101.3
M 保育園	90	96.7	100.0	110.0	110.0	110.0
No 保育園	45	80.0	80.0	91.1	108.9	100.0
Ka 保育園	40	95.0	90.0	87.5	92.5	90.0
私立計	330	84.5	93.4	93.3	104.8	103.6
合 計	1,100	91.5	90.0	94.2	93.5	92.6

施設には余裕があるが、保育の定数から飽和状態となっています」と述べている。こうした現状を生み出しているのは、現在入園の増加が3歳未満児で顕著であり（表8）、3歳未満児への対応は急務であるが、3歳未満児保育は多くの保育者の配置を必要するために、総定員法に縛られ、地方自治体が財政困難な状況にあるなかで対応できない問題となっている。

表－8 保育所と幼稚園の入所率

《3才未満児》

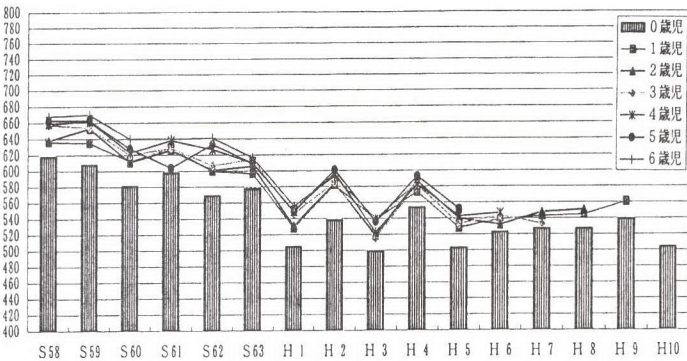
平成5年度	11.5 %
平成6年度	12.1 %
平成7年度	13.8 %
平成8年度	15.1 %
平成9年度	15.3 %

《3才以上児》

平成5年度	98.7 %
平成6年度	99.2 %
平成7年度	97.8 %
平成8年度	98.8 %
平成9年度	99.3 %

ここで、幼稚園・保育園の入園状況についてもみておきたい。幼稚園の入園は隔年毎に増減を繰り返しているが、900人前後の入園状況が維持されている。3歳以上児については、保育園・幼稚園併せて98%から99%が入園しており（表9）、市内の幼児教育については充実しているといえる。

表－9(1) 0歳～6歳 市年齢別児童グラフ



表－9(2) 校区別児童状況

【M校区】

M校区の児童の動きは、昭和59年度に急激に減少しています。0歳児においては、23名ほどの児童が減少しています。しかし、その後は、減少はみられず、児童数は、落ち着いていると思われます。また、0歳から6歳までの学年を追った児童数については、増加はなく、流入人口はこの地区ではありません。

【Ko校区】

KO分校区の児童の動きは、減少していますが、昭和58年以降の最大児童数は、平成2年6歳児の10人です。0歳児の動きは、ここ数年で0人から2人程度となっており、これ以上減少はありません。

【H校区】

H分校区の児童の動きは、0歳児において、平成3年度までは30名程度の児童が減少していますが、3年度以降では、70人から100人の間で増減を繰り返し、減少は落ち着いています。また、0歳から6歳までの年齢を追った児童数については、増加はありません。したがって、流入人口はこの地区ではありません。

【Ni校区】

Ni校区の児童の動きは、H校区とほとんど同じです。平成3年度以降の増減は、100人から130人の間で推移しています。

【Na校区】

Na校区の昭和58年度以降の児童の動きは、増減を繰り返していますが、58年度の0歳児人口を下回ったことはなく、58年度を基準にすると増加をしています。また、0歳から6歳までの年齢を追った児童数については、昭和62、63年、平成2、3、4年については増加をしており、それ以外は増加はしていません。流入人口は、昭和62年から平成4年までみられます。

【S校区】

S校区の児童の動きは、昭和61年度、平成4年度、平成8年度を山とした増減を繰り返しています。0歳から6歳までの年齢を追った児童の動きを見ると、増加をしています。この地区では、外からの流入人口があり、0歳児の児童が、6歳児になるまで、各年齢ごとに増加がみられます。

【O校区】

O校区の児童の動きは、昭和58年度以降、徐々に減少しています。しかし、平成4年度が最小値となってから以降は、少し増加があります。0歳から6歳までの年齢を追った児童数については、増加は見られません。したがって、外からの流入人口はありません。

【A校区】

A校区の児童の動きは、昭和58年度以降少しの増減を繰り返しながら徐々に減少してきています。しかし、平成3年度を最小値として、その後は少し増加をし、以降は横ばい状態を示しています。これからもこのような状態を示すと思われます。0歳から6歳までの年齢を追った児童数については、増加は見られず、地区外からの流入人口はありません。

【K校区】

K校区の児童の動きは、徐々に減少しています。ここ数年の0歳児の状況を見ると、3人から4人の推移であり、これ以上の減少はないと思われます。0歳から6歳までの年齢を追った児童数については、増加は見られず、地区外からの流入人口はありません。

(4) N市のエンジェルプランとその実施計画

基本計画

保育に関する計画

年令別の推計値をもとに、乳幼児の保育事業について、つぎのように計画します。

(1) 0才児についての施策

0才児の推計で、16名の増加が見込まれました。産休育休制度の普及については、1年間がその休暇期間となることから、0才児よりも1才児の方が増加すると思われます。

『産休育休明け入所予約モデル事業』について

- 現在の2か所の保育所に12名の枠にもう1か所、6名の枠を確保し、さらに、本制度以外に、10名程度の枠を確保します。

(2) 1才、2才児についての施策

1才児及び2才児の保育事業については、66名という推計値が出ています。

『低年齢児保育促進』について

- 3才未満児を扱っている保育所全てにおいて、積極的に推進していきます。

1

(3) N保育園整備計画

第1に N保育園の中に障害児施設を機能拡張して整備し、K保育園の障害児施設を、N保育園に併設します。

第2に 0歳児保育を発足し、未満児の0歳児増加の対応を図ります。

これらの保育サービスに対応するためのマンパワーの確保が必要となること、保育所の位置についての解析で南校区においては校区内の児童人口に比較して、保育所の数が4か所と多く3か所でも対応できること等から、N保育園とK保育園との統合を図ります。また、現在のK保育園を未満児専門に運営している保育園に運営を任せることにより、0才から5才までの保育を行い、未満児及び以上児の保育の拡充を図ります。

(4) 特別保育サービスの拡充計画

『コミュニティママ子育てサポートモデル事業』について

- 実施場所としては保育所の空き部屋を利用して、市の社会福祉協議会に委託して行います。
- 実施箇所は当面N地区内で1か所を計画します。

『乳幼児健康支援ディサービス事業』について

- 将来において1か所設置するよう検討をかさねます。

2

『子育て支援センター事業』について

- 3か所の実施保育所を設置し、実施場所は、I保育園の外に公立で1か所、法人で1か所とします。

『時間延長保育』について

- 法人保育所数園と公立保育所1園で実施します。
- 日曜、祭日保育については検討を重ねます。

『子育てコンサルタント』について

- 子育てにおける各施設のネットワークを構築するため、「子育てコンサルタント」を設置し、保育所、保健センター、児童センター、主任児童委員等の調整を図ります。

3

子育てにおける環境面の計画

子育てにおける公園等の環境面については、都市計画における緑のマスタープラン等、計画変更時において反映していくこととします。

家庭相談ネットワーク計画

家庭相談員を中心とした相談ネットワークを構築します。対象機関は、「東濃こども相談センター」「教育相談員」「民生委員・児童委員・主任児童委員」「主任児童委員アドバイザー」「保健センター」「養護訓練センター」「子育て支援センター」「保育所」「母子相談員」「保健推進委員」とし、問題が発生した時、家庭相談員が該当する機関に連絡を行い、その問題について集中的に検討が行われるネットワークづくりを行います。

4

実施計画

本計画における整備目標年次は、平成11年度から平成20年度までの10年間とし、平成11年度から平成15年度まで、及び平成20年度までの各5年間で単位とした計画を策定します。

○ 目標年次までの整備事業計画 ○

事業名	平成10年度実績	平成11年度から平成15年度まで	平成16年度から平成20年度まで	計
①産休育休明け入所予約モデル事業	2か所	1か所		3か所
②低年齢児保育促進	8か所	1か所	1か所	10か所
③コミュニティママ子育てサポート		1か所		1か所
④子育て支援センター事業	1か所	1か所	1か所	3か所
⑤開所時間延長保育	0か所	3か所	1か所	4か所
⑥児童館整備	3か所	1か所	1か所	5か所
⑦N保育園改築		改築		
⑧家族相談ネットワーク		構築		
⑨子育てコンサルタント制度		構築		

5

子育て支援センター事業

(1か所)

歳出	保母資金	8,100千円
歳入	国庫補助金(1/3)	2,700千円
	県補助金(1/3)	2,700千円
	市費(1/3)	2,700千円

子育てコンサルタント設置事業

歳出	コンサルタント資金	2,100千円
	需要費	1,000千円
歳入	県補助金(1/3)	1,000千円
	市費	2,000千円
	計	3,000千円

児童館整備事業

(1か所)

歳出	用地買収費(2,000㎡×80,000円)	160,000千円
	建設費(500㎡×300,000円)	150,000千円
	計	310,000千円
歳入	国庫補助金1/3	50,000千円
	県補助金1/3	50,000千円
	起債	35,000千円
	市費	175,000千円
	計	310,000千円

7

事業財源計画

(単年度事業費)

【平成15年度までの新規(追加)事業】

産休育休明け入所予約モデル事業

(1か所)

歳出	法人保育所委託費	2,200千円
歳入	国庫補助金1/2	1,100千円
	県補助金1/4	550千円
	市費1/4	550千円

コミュニティママ子育てサポート事業

(1か所)

歳出	社会福祉協議会委託費	2,200千円
歳入	県補助金	500千円
	市費	1,500千円

開所時間延長促進事業

(3か所)

歳出	補助金(4,600千円×3園)	13,800千円
歳入	国庫補助金(13,800千円×1/2)	6,900千円
	県補助金(13,800千円×1/4)	3,450千円
	市費(13,800千円×1/4)	3,450千円

6

N保育園改築工事

歳出	測量試験費	2,500千円
	設計委託費	2,500千円
	用地買収費(2,000㎡×100,000円)	200,000千円
	建設費(1,200㎡×440,000円)	528,000千円
	計	733,000千円
歳入	国庫補助金(1/2)	264,000千円
	県補助金(1/4)	132,000千円
	起債	92,000千円
	市費	245,000千円
	計	733,000千円

☆ 低年齢児保育の促進、及び家庭相談ネットワークの構築については、既存の人材において実施する計画で、事業費の対応はありません。

8

Ⅲ. 考 察

保育行政の改革をめぐることは、この間、多くの論議がなされてきた。出生率低下・少子化社会の救世主として、「育児」と「就業」の両立支援＝「保育所の充実」が登場してきた。その具体的施策がエンジェルプランと緊急保育対策5カ年事業である。さらに、その間に、児童福祉法の改正があり、社会福祉基礎構造改革として問題が提起され、社会事業法の改正が行われようとしている。ここでは、社会福祉基礎構造改革が提起している「規制緩和」・「民営化」を検討する。

さきに挙げたN市の保育に関する基本計画の基になった校区別の分析によると（表9）、児童の現状維持校区が多いものの減少校区と増加校区に分かれている。公立保育園のみがあるO、A、Sの3校区は人口が一時減少したがその後現状を維持している校区である。また、法人保育園及び私立幼稚園は、いずれも人口増加地区にある（表10）。民間の保育園の存在も重要であるが、保育園が、就学前の子どもたちの発達保障の場である今日、人口減少地区は公立保育園の成立条件をぬきにした保育政策は成立しない。

表－10 各校区別保育所の入所児童数

校区名・園名	(定数)	平成9年度末 年齢別児童数						計
		0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	
M校区	Na保育園 (90)	—	4	11	27	20	20	82
	Ko保育園 (60)	—	—	—	12	17	19	48
	Ka保育園 (40)	12	12	12	—	—	—	36
	S 保育園 (30)	6	10	16	—	—	—	32
	計 (220)	18	26	39	39	37	39	198
	M 幼稚園	—	—	—	16	24	15	55
	Ms幼稚園	—	—	—	67	63	49	179
	計	—	—	—	83	87	64	234
合 計		—	—	—	122	124	103	432
H校区	K保育園 (90)	5	8	15	11	19	22	80
	I 保育園 (110)	5	9	15	27	22	26	104
	H 保育園 (45)	5	9	9	11	7	8	49
	計 (245)	15	26	39	49	48	56	233
	N幼稚園	—	—	—	17	22	18	57
	合 計	15	26	39	66	70	74	290
Ni校区	Ni保育園 (80)	7	16	17	14	15	12	81
	計 (80)	7	16	17	14	15	12	81
	Ni幼稚園	—	—	—	26	27	32	85
	Su幼稚園	—	—	—	78	92	77	247
	Se幼稚園	—	—	—	29	37	35	101
	計	—	—	—	133	156	144	433
合 計		7	16	17	147	171	156	514
Na校区	Na保育園 (150)	—	—	—	41	43	41	125
	No保育園 (45)	7	12	5	7	8	6	45
	計 (195)	7	12	5	48	51	47	170
S校区	S 保育園 (90)	—	—	—	27	23	38	88
	M 保育園 (90)	5	10	10	18	24	32	99
	計 (180)	5	10	10	45	47	70	187
O校区	O 保育園 (90)	—	—	—	22	34	23	79
A校区	A 保育園 (90)	—	—	—	17	21	25	63
K校区	K 保育園	—	—	—	5	3	6	14

さらに、近年増加している3歳未満児の保育は、人口増加校区において実施されており、かなり法人保育園に頼っている現状がみられる。それに対して、人口低迷校区のO、A、Kの3保育園は3歳未満児保育は実施されていない。これらの校区に3歳未満児保育の要望が皆無なのであろうか。これは、基本計画でも述べられているように、「法人保育園は施設面で飽和状態であり、公立保育園は施設の余裕はあるが人的面でこれ以上子どもを受け入れられない」という状況のなかで、総定員法で抑えられ、地方自治体の財政難を考えあわせると、N市としては、法人保育園の立地が望めないこの3校区に3歳未満児保育を設置することが極めて困難であるということが推察される。国際競争が激化している日本の農業の担い手の問題を考えるとき、エンジェルプラン及び緊急保育対策5カ年事業の重要な柱である乳児保育の拡充という点から、世帯人員が縮小しつつあり、核家族の増加のなかで、農村部を抱える地方中工業都市において、3歳未満児保育の拡充が農村部において困難な状況にあることは大きな課題である。横山由紀子の滋賀県調査結果から「民間の保育所は需要の見込める地域でしか運営できず、一方、保育所はそれ以外の地域においても保育を提供しなければならない」^{〔註4〕}と結論づけているが、それはN市についても当てはまる。

こうした状況を補うために、基本計画では「コミュニティママ・子育てサポート事業」「子育てコンサルタント設置事業」を計画しているが、これは、現在のところ国の補助事業になっておらず市が県の補助を得ることで、独自に創設した事業とせざるを得ない。しかし、この計画は、小規模な保育要求や総合的な視点で保育をみる上では、財政的な視点からも、適切な施策である。地方版エンジェルプランは当然地域の実情に合ったものでなければならないが、財政事情の厳しい地方自治体にとって、市単独事業の財政負担は重いものがある。しかし、人口減少地域の子どもたちの権利を守ためには、地方自治体の努力が重要な鍵を握っていることも忘れてはならない。逆にいえば、基本計画では市単独事業がなく、県・市独自事業が2つしかないのである。

これまでの社会福祉行政は、生存権の国家責任を軸とした中央集権的体制のなかで進められてきた。つまり、厚生省の定める「措置基準」と「補助金」によって、地方自治体の福祉行政が左右されてきたことは否めない。勿論、保育行政であっても同じである。補助がもらえるかどうかは、地方自治体の行政選択の重要な鍵を握ってきた。それは、1986年12月、第107国会において決議された「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事

務の整理及び合理化に関する法律」(いわゆる「機関委任事務の団体事務化法」である)によって、福祉関係の機関委任事務が廃止された後も、厚生省の決めた「個別事務実施基準」と「費用の清算基準」と「建設補助金の有無」は地方自治体にとって施策の重要な選択肢であった。今回のエンジェルプランの策定・緊急保育対策5カ年事業においてもこの事態は同じである。

地方分権の推進が日程に上りながら財政基盤の脆弱な自治体ほど中央政府の補助制度による財政誘導に従わざるを得ない現実がある。しかし、その財政基盤の脆弱な自治体は、中央から遠く、中山間部を抱える自治体が多い。それは、24時間都市である東京と異なった生活時間や労働スタイルの地域である。地方版エンジェルプランは、地域に住む人々の生活と労働を守る「わが町の10カ年計画」でなくてはならないはずである。そして、それは単なる少子化対策のための計画だけに終わるのではなく、日本の隅々まで「男女平等」と「子どもの人権」を浸透させる10年でなくてはならない。このように考えるとき、地方分権を支える地方自治体の財政基盤の確立は、地方自治体と住民の将来を左右するものであることを強調したい。そのためには、国と地方の税配分の仕方である「税制の改革」無しに、地域住民の生活を確立するための地方分権は実現しないのではないかと考える。

エンジェルプランを策定する過程において、男女住民の労働を安定させることをとおして、生活基盤を確立することと、子どもや障害者・高齢者等労働によって、十分な収入を得られない人々の生活や発達の保障が公的責任として、地方自治体が果たすことができる財政の確立が地方分権推進の意義であろう。

注

- (注1) 新藤宗幸著『福祉行政と官僚制』岩波書店 1996年 32ページ
(注2) 前掲書 31ページ

省庁別許認可等事項数

省 庁 名	85年12月 31日現在	87年 3 月 31日現在	89年 3 月 31日現在	91年 3 月 31日現在
総理府本府	27	27	32	32
公 取 委	26	26	28	26
国家公安委	81	95	100	99
総 務 庁	29	29	34	34
北海道開発庁	26	26	31	31
防 衛 庁	26	26	31	31
経済企画庁	26	26	31	31
科学技術庁	218	260	291	298
環 境 庁	149	149	159	164
沖縄開発庁	27	27	32	32
国 土 庁	81	81	86	86
法 務 省	146	146	149	154
外 務 省	37	37	42	46
大 蔵 省	1,116	1,134	1,173	1,210
文 部 省	310	308	314	312
厚 生 省	936	945	1,015	1,106
農林水産省	1,263	1,255	1,270	1,315
通 産 省	1,870	1,886	1,900	1,916
運 輸 省	2,017	1,976	1,962	1,966
郵 政 省	265	273	284	308
労 働 省	532	559	560	565
建 設 省	742	770	804	842
自 治 省	104	107	113	113
合 計	10,054	10,168	10,441.	10,717

出典) 総務庁『平成3年度総務庁年次報告』

- (注3) 前掲書 43ページ
(注4) 横山由紀子「保育における規制緩和と民営化」
社会保障・人口問題研究所『季刊 社会保障研究』
Spring 1999年 No.4 414ページ

Angel Plan and Decentralization

NAKATA Teruko

In the process of decentralization, Angel plan was founded in order to offer consistent support for both "work" and "child care". However, the decentralization which is proceeded now does not consider possible technical problem aspects. There fore is a big financial difficulty against promotting Angel plan.