我が国における就学前の子どもに対する政策について
――ボランタリーセクターの子育て支援への参画――

田端　和彦
（兵庫大学）

1．はじめに

我が国における就学前の子どもへの政策は、就学前児童に対する教育分野のみならず、保育を含む社会福祉、さらに子育て支援をも含む広い範囲を含み、また少子化対策の側面や男女共同参画、労働問題に関わることもある。就学前の子どもに対する政策は、幅広いゆえに、日本の社会政策に係る大きな政策枠組みの方向性の影響を大きく受ける。まずは、その方向性を踏まえ、子どもへの政策を考えるべきであろうと考える。

社会政策の枠組みの大きな流れとは、ポスト福祉国家を目指す新たな公共サービスの提供のあり方を巡る議論といえる。2009年に政権交代を実現した民主党の鳩山由紀夫元首相によりそれは新しい公共として提起された。すなわち「……市民やNPOが、教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題を解決するために活躍しています。（略）この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生するとともに、肥大化した「官」をスリムにすることにつなげていきたいと考えます」[1]との考え方であり、市民やNPOなどが担う新しい公共を「官」を代替する役割として位置づけようとしてることがわかる。

2012年に再び政権の座についた自由民主党は、「「自助・共助・公助」を基本とする社会の仕組みを充実させることを党の目標として明確に定め」[2]た、とし自助を中心として共助、公助の組み合わせを表現しているが、いずれにしても財政的に厳しい中で、政府が果たしてきた公共サービスの供給の役割を市場やボランタリーという他のセクターにもシフトさせることになる。

さらに政府部門においては、中央政府から地方政府へのシフトという点も重要となる。地方分権については、1993年の宮沢内閣での第３次行政改革審議会の最終答申における地方分権推進が打ち出されて以来、進められてきた政策でもある。自治体行政ではその効率化を進めるとともに、地域の競争力を高める独自の政策をも必要とするようになった。この背景には、地域間の競争の激化とともに、国の政策的誘導の影響力が大きな国庫補助金から、自治体にとって自由度の高い一般財源たる地方交付税へ移行しつつある事情がある。就学前の子どもを巡っては、保育、教育など国による制限が比較的強い行政分野ではあるが、子育ての支援強化は若年者への強い訴求力を持つものであり、若年人口の定着を目指す自治体にとっては関心の高い分野となっている。そこで、教育委員会にある幼稚園の部局と保育行政を一本化して子どもに関する部局を設置するな

ど総合行政を目指す方向性も見られる。

以上から、現代の我が国の就学前の子どもに対する政策は、公共サービスの新たな担い手を求める社会政策の変化と地方分権の動きの中で総合行政を目指す自治体の試みにも注目する必要がある。そして市場やボランタリーセクターを新たな公共サービスの担い手とすること、また国よりも地域を中心とすることは、福祉国家から福祉社会への転換の一側面とみることもできる。

2．最近の政策動向

（1）子育て支援政策の流れ

就学前の子どもに関する政策について、現在は、国内で進む少子化、高齢化に対応しうる社会づくりという大きな方向性からの子育て支援の側面がある。子育て支援策は、出生率の低下に直面した1990年代以降、特に少子化対策を見据え、「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）」(1994年)、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」(1999年）が打ち出され、2000年以降も、「子ども・子育て応援プラン（新新エンゼルプラン）」(2004年）など少子化対策を実施してきた。これらの政策の特徴を振り返るならば、1990年代は育児と仕事との両立支援、待機児童の解消、子育て支援センターの設置など主として子どもを持つ世帯を対象とする子育ての支援策であり、2000年代以降は、男女共同参画社会の形成やワークライフバランスの確保など、「少子化に対処するための施策は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有する」(少子化社会対策基本法 第２条）との認識のもと、職の有無に関わらず保護者が子育てにより関与し易くすることを目的とする。

さらに2010年の子ども手当の支給と扶養控除の見直しという、控除から手当てへとの流れの中で課税ベースの拡大による税収増と子育て支援を両立させる試みがなされた。子ども手当を一律支給から、所得制限付きの児童手当に戻した自民党の政策でも、その規模は拡大しており、待機児童解消に向けて保育所の設置にも補助の積み増しを行っている。背景にあるのは、世代間負担の格差を課題として、高齢者から子どもや子育て世代への配分を厚くする方向性である。ただ、幼保の一体化についてはあまり進展が見られず、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」により、一体化ではなく、連携型の認定子ども園が提起されており、施設での保育に係る枠組みの変化は限定的なものとなった。またワークライフバランスの見直しや育児休業の延長など、子育て世帯の選択と自助を基盤とする政策を重点としていること、また競争力強化のための女性の積極的活用をも子育て支援策という位置づけであり、さらに教育を新たな成長産業と見なすことを踏まえると、政府による主体的、積極的な少子化対策とは言えず、とはいえ従前の自民党に見られた保守的な家族観とも異なる現状がある。

（2）新しい公共政策

支出を削減し、サービス水準を維持するために前述のように、新しい公共の考え方が示されている。これは短中期的には少子化を食い止めることが難しく、今後の団塊の世代が後期高齢者となる2030年を見据え、社会保障財源を確保するため、2014年度の消費税率の引き上げを決定し、

表1　政府が示した「新しい公共」の考え方

発表年	表現	執筆者等	報告書等	主　体	内　　容
2000年1月18日	新しい公	「21世紀日本の構想」懇談会	日本のフロンティアは日本の中にある――自立と協治で築く新世紀	自立し、しなやかでたくましい個	●自由で自発的な活動を繰り広げ、社会に参画し、より成熟したガバナンス（協治）を築きあげる。
2008年3月31日	新たな公	これからの地域福祉のあり方に関する研究会（厚生労働省）	地域における「新たな支え合い」を求めて――住民と行政の協働による新しい福祉――	多様な民間主体（住民団体、ボランティア、NPO）	●自分らしい生き方ができるなど住民共通の利益のために行政とが協働しながら、行政が担ってきた活動等より地域の生活課題を解決する。 ●主体的に地域の生活課題に取り組むため、住民参加を進め、地域の公共的決定に関わる。
2008年7月4日	新たな公	国土交通省	国土形成計画	多様な民間主体／多様な主体	●行政と有機的に連携する仕組みを構築し、地域の課題に的確に対応する。 ●従来の公の領域、公共的価値を含む私の領域、公と私との中間的な領域で地域住民の生活を支え地域活力を維持する機能を果たす。
2010年1月29日	新しい公共	鳩山由紀夫首相	施政方針演説	市民やＮＰＯ	●教育や子育て、街づくり、介護や福祉など身近な課題解決をする。 ●自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生し、肥大化した「官」をスリムにする。

また高齢者の医療費自己負担の特例廃止など、支出の削減が示される中で、公共サービスの水準を引き下げないための考え方でもある。

表１に示すように、「新しい公共」の考え方は、以前より政府の報告書等に見出すことができる。21世紀の方針として、NPO などボランタリーセクターが新たな公共サービスの供給者となる可能性を見出している。また、政府は活動の資金面の充実のために寄付文化の醸成を打ち出した。NPO などがしばしば行政の補助に依存し、その下請けになることが多いという背景があり、自立した活動資金の確保のため、2011年の法改正により、寄附控除が受けられる認定 NPO 法人の要件を緩和するとともに、認定を税務署から都道府県、政令市に移管し、自治体の政策として寄附による NPO を育成することもできるようになった。個人からすれば NPO に寄附をするか税金を納める（控除されない）か、という選択肢を持つことになったといえる。さらに資金面だけではなく、政策として NPO なども参画する方向、これは2000年代以降、ガバメントからガバナンスへというフレーズでも語られてきたが、ボランタリーセクターの政策関与、あるいは政策変化の要因となることも少なくはない。

３．子育て支援分野へのボランタリーセクターの参画

（１）NPO の役割

子育て支援の分野におけるボランタリーセクターの参画として、子育て支援の NPO の活動も活発化している。NPO の20分野で「子どもの健全育成を図る活動」を主たる活動とする NPO 法人は2013年現在で、20,338件（複数の事業あり）、これは NPO 全体の42.8％も占めている。子育て分野における新たな公共サービスの担い手として、社会福祉法人だけではなく NPO も位置付けられるようになっている。今後、政府とボランタリーセクターとの連携の一環として NPO の役

表２　今後必要と思われる取組み

今後必要と思われる取組み	幼稚園の保護者	幼稚園の教職員
預かり保育	1,469 件（32.9%）	14 件（ 5.7%）
3 歳児保育	1,065 件（23.8%）	129 件（52.9%）
一時預かり	852 件（19.1%）	3 件（ 1.2%）
子育て相談	177 件（ 4.0%）	78 件（32.0%）
その他	258 件（ 5.8%）	9 件（ 3.7%）
特になし	570 件（12.8%）	11 件（ 4.5%）
無回答	77 件（ 1.7%）	0 件（ 0.0%）
合計	4,468 件（100.0%）	244 件（100.0%）

出典：明石市子ども未来部こども育成室「「就学前教育・保育に関するアンケート調査」結果報告書」平成 24 年 12 月。

割は拡大するであろう。

その一方で、教育分野での NPO の役割に関する可能性はどのようなものであろうか。文化活動やスポーツ、環境学習の提供、あるいはコミュニティスクールの実践など NPO の持つ専門性を初等・中等の学校教育に活かす事例は少なくない。文科省もその活用を推進している[3]。しかし児童・生徒への教育の責任を学校が担う中にあって、活用以上のこと、つまり学校のシステムそのものを変化させるに至るような参画の事例はまだ少数である。行政が NPO を育てる側面もあり、NPO の教育分野への参入は教育委員会と市長部局との関係にも影響を与え、総合行政を考える要素としても捉えることができる。

以下、市立幼稚園と NPO が協働して、時間外保育を実施することにより市内在住の保護者が安心して子どもを預けられる環境を提供した事例を通し、ボランタリー部門の役割を検証する。

（２）明石市における事例

兵庫県明石市では、2012年より幼稚園、保育所、子育てに係る業務を一本化する部局としてこども未来部こども育成室を設置、子育て支援を重視している。これは国による幼保一体化の動きを先取りしたものであるが、それ以外にも、2011年に定められた明石市第５次長期総合計画において、まちづくり戦略を「子どもの健やかな育ちで、みんなの元気を生みだす」と定めており、子育てに力を入れることを計画の中心としていることも背景にある。また総合計画では、まちづくり手法として、市民、地域団体、ボランティア、NPO、企業などが行政と目標を共有して公共サービスの提供者となる、という新しい公共の考え方を導入している。なお、就学前の子どもについて示すと、明石市内に28ある小学校区の全てに市立幼稚園が整備されており、その他に私立幼稚園が２園である。また保育所は市立が12所（園）、私立が35所（園）設置されている。

幼稚園においてその教育時間が終了すると子ども達は自宅へ帰るが、保護者が所用で自宅にいない場合など、預かりが必要になる。しかし、明石市の市立幼稚園では、時間外の預かりは実施されていなかった。一方で、幼稚園の保護者では、幼稚園が取り組むべき内容として、預かり保育を挙げる人が最も多く、32.9%を占めていた。預かり保育への保護者への希望は強かったのであるが、表２に示すように幼稚園の教職員と意識に大きな差があった。教職員は３歳児保育、または子育て相談などのサービスの拡充に取り組むべきと考えていたのである。そして要望に応え時間外の保育を実施するには雇用が必要になるなど財政的にも課題があった。

市民の時間外の保育へのニーズを捉え、解決策を提案したのが、特定非営利活動法人フルーツバスケット（代表 高岸益子）である。フルーツバスケットは、託児事業、子育て支援に関するセミナーの実施等を事業とする法人で、NPO としての設立は2009年ではあるが、2001年より市内の保育ルーム等で保育の実績があり、専門職も所属していた。

さて、明石市では、2010年から３カ年、市長部局であるコミュニティ推進部市民協働推進室の所管により、明石市市民提案型パイロット協働事業を実施していた。市民が必要とする事業を市内のNPOや地縁組織を含む各種団体が市と協働で実施するものである。パイロットという名称が示すように、以前の発想に囚われず、今後の政策の開発にも寄与する内容が求められていた。この事業にフルーツバスケットは、明石市立幼稚園との協働による時間外保育制度の提案を行い、2011年度、2012年度に採択されたのである。

表３　公を担う政府とボランタリーセクターの関係

コ・プロダクション	コ・ガバナンス	
	低　い	高　い
低　い	モデル１ 関係の欠如	モデル２ 政策ネットワーク
高　い	モデル３ エージェンシー	モデル４ コミュニティ・ガバナンス

出典：永田祐「ブレア政権のボランタリーセクター政策」『医療福祉研究』2006年。

事業は、明石市立の一部の幼稚園を借り、教育時間の終了後から、希望される保護者の子どもに対する時間外保育を行う、というものである。代表の高岸氏によれば、協働という意味を考えた場合、（公の側の）市立幼稚園側に飛び込むことが必要と考えた、という。しかし幼稚園側の反応は必ずしも捗捗しいものではなかった。必要性の認識が十分ではなかったこと、また必要と思っていても難しいとの判断があったのではないか。さらに行政への取材では、一体化を見据え待機児童の解消を含め、幼稚園での預かり保育の検討をしたこと、一部の幼稚園だけで時間外保育をすることで、市民への公平なサービス提供ができない懸念を持っていたことも指摘された。

事業を主管する市民協働推進室と担当課や幼稚園等との協議、フルーツバスケットによる幼稚園や担当部局への説明及び協議などの時間を要したものの、幼稚園側の理解を得て、2011年度には幼稚園１園において、フルーツバスケットへの委託事業として実施、９月から翌年３月までの時間外保育の利用者はのべ1,029人に及び、アンケート調査でも保護者からはおおむね好評との回答を得た。また2012年度は146日間の活動日で1,652名の利用者があった。幼稚園の現場に対して、教育長や学校教育課など担当課からNPOとの協働に対する協力の要請や説明があり、さらに事業を実施することで、その舞台となった幼稚園とフルーツバスケットとの間でも現場での信頼関係も醸成されたという。信頼関係はお互い専門職であることやチルドレンファーストの考え方も背景にはあるが、積極的な情報の提供を心掛けたフルーツバスケット側の努力も特筆すべきである。そして、幼稚園側からもパイロット事業のため敷居は低く、協働事業の利点やNPOの良さを発揮することができたとの声は高かった。

市民提案型パイロット協働事業の終了した2013年度からは２園について、担当課は預かり保育を委託事業としてフルーツバスケットに委託した。市民協働推進室の立場では、「パイロット（先駆者）」の使命を果たし、担当課の事業化に成功した例となる。ただフルーツバスケットは、比較的自由度の高いパイロット事業と異なり、担当部局からの直接の委託事業の場合、公平性の確保、説明責任の明確化など行政で重心が置かれる事項への対応が課題となったという。

４．考察

表３は、政策関与までを含めボランタリー部門が公的な役割を果たす場合、政府部門との関係

を示すもので、コ・ガバナンスとは政策決定に関与することであり、コ・プロダクションは実施を行う場面である。その組み合わせにより、公に関わるボランタリー部門の位置を示す。

事例とした明石市の場合、フルーツバスケット側の提案がなければ、幼稚園による預かり保育の実現にさらに時間を要したと考えられることを踏まえれば、コミュニティガバナンスの一環と見なすことができるのではないか。ただし政策として実現する中で、委託事業という側面もあり、ボランタリー部門の強みを発揮する場面を出すことが難しかったとの事実は残る。幼稚園の現場ではフルーツバスケット側の提案や情報を受け入れることも多かったとはいえ、やはり制度的な裏付けが十分ではない場合、限界もあったといえる。今後、委託事業としての位置づけだけではなく、両者の会議の場を設けるなど制度に基づいての対応も必要となると思われる。

1　第 173 回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説より。

2　「自民党政治活動用パンフレット」。

3　例えば、平成 17 年度から、文部科学省では不登校児童生徒及びその保護者への指導・支援を行っている NPO 等を対象に、不登校等への対応における NPO 等の活用に関する実践研究事業を行っている。

【参考文献】

土堤内昭雄「人口減少時代の自治体経営～「新しい公共」育てるコミュニティ政策を～」『ニッセイ基礎研 REPORT』、2010 年 9 月。

齋藤克子（佳津子）「子育て支援施策の変遷～ 1990 年以降の子育て支援施策を中心として～」『現代社会研究科論集』京都女子大学、2007 年。

田端和彦、河野真、福田規秀「少子化対策に関する研究～子どもの危機の観点から」『研究所報』（兵庫大学附属総合科学研究所）、第 15・16 号、平成 24 年。