

需要者側の視点で考える 地方主権の時代の保育

石川雅己 氏 千代田区長

「歩きたばこ禁止条例」として全国的に話題となった生活環境条例など、千代田区は積極果敢に独自の施策を打ち出している。千代田区長・石川雅己氏に、保育の問題を中心として、地方主権時代の自治体のあり方についてお考えをうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫

オーダーメイドの時代

反町 本日は、幼稚園と保育所の一元化など、積極的な取り組みをされている石川区長に、子育て支援の施策を中心にお話をうかがってまいりたいと思います。はじめに、区政にあたられる際の基

本的な姿勢をお聞かせください。

石川 私は「地方主権」という言葉を用いて、その必要性を唱えています。なぜ今、地方分権が求められているのかと言えば、その背景には大きな時代の流れがあるわけです。これまでの日本の社会システムは、戦争で荒廃した社会を復興して、欧米先進国にキャッチアップするという目標を達成する上ではうまく機能しました。それによって今日の日本がつくられたことについては、一定の評価がなされて然るべきです。ただ、その仕組みはあくまでも中央集権的です。国が財布を握り、全国の自治体に画一・均一な施策を展開することを求める。あたかも、レディーメイドの洋服を全国に配って、全員これを着なさい、というようなものです。

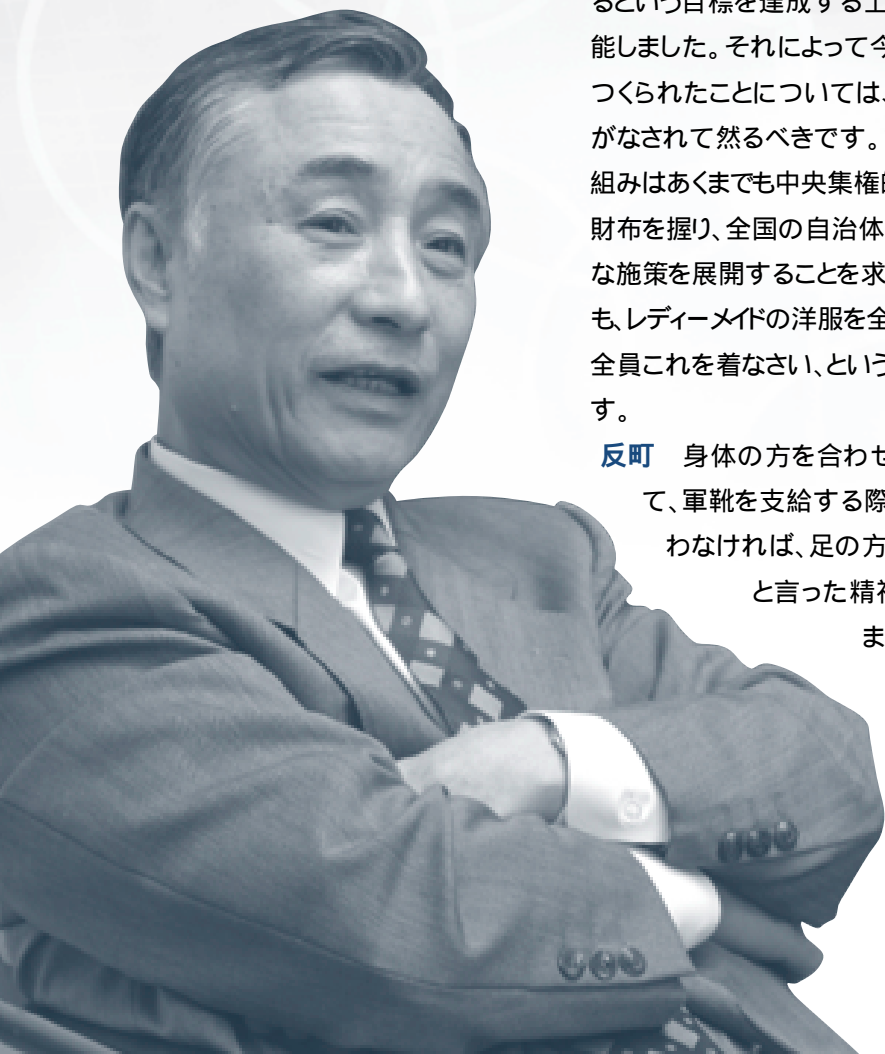
反町 身体の方を合わせよ、と。かつて、軍靴を支給する際、大きさが合わなければ、足の方を合わせろ、と言った精神を想起させますね。

石川 中央集権というのは、いわば供給側の論理に基づくシステムであり、21世紀を迎えた今、そのような仕組みのままではいいのか、そこが問われているわけです。保育にせよ、教育にせよ、自治体は一人ひとりの住民を対象とするわけです。それぞれ生活スタイルが異なれば、生活の実情も異なる個人々人を対象とする以上、本来、ニーズや必要性に応じてサービスを考えていかなければなりません。つまり、レディーメイドではなく、オーダーメイド、それが無理でも、せめてイージーオーダーを目指すべきです。

反町 地方分権は、需要者側の要求に応じて行うべきであると。

石川 お仕着せでないサービスを提供することが求められる時代を迎え、自治体は、お客様である住民の目線に合わせて、事業を一つひとつ見直していかなければなりません。その一つが保育です。ご承知の通り、児童福祉法が定める「保育に欠ける」¹という保育所の入所要件があります。日本が貧しかった時

1 児童福祉法第39条：「保育所は、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。」



代、経済的に恵まれない家庭では、親が生活のために働かなければならず、子どもを日常保育できない。それに代わって育児を行う。そのような前提でつくられた要件ですが、立法当時と今とは、状況が大きく異なります。女性の社会進出が一般化して、就労形態も多様化しています。パートタイマーもあれば、在宅勤務もある。また、さまざまな要因で、子育てについて保護者の負担感が増大しているといった社会環境の変化も指摘しなければなりません。負担感には経済的なものと心理的なものがありますが、心理的な負担感について言えば、昔は大家族が一般的で、子育てを支える地域社会もありましたが、そのような環境が失われつつあり、核家族の専業主婦は、相談相手もないまま孤立感を深めています。また、千代田区の地域的バックグラウンドとして、例えば神田地区では、ご商売をされている方が多いのですが、若い夫婦と赤ちゃんの世帯で自営業をされていると、児童福祉法に照らせば、「保育に欠ける」とは言わないかもしれないが、実際には子育てと仕事を両立するのが難しいわけです。あるいは保護者の間で、長時間保育は必要だが、幼稚園教育も受けさせたいといったニーズもある。そのように需要側に視点をあてれば、従来のように「保育に欠ける」だけでなく、「保育を必要とする」方々を受け止めなければなりません。そこで、千代田区が採った具体的な手法が幼稚園と保育所の一元化でした。

幼保一元化の試み

反町 幼稚園と保育所の一元化は、規制改革の一環として議論されており、総

合規制改革会議も、構造改革を加速する「12の重要検討事項」²のひとつに位置付けています。千代田区では、いち早く実現されたわけですが、その経緯をうかがいたいと思います。

石川 幼稚園は学校教育法に基づく教育機関で、保育所は児童福祉法に基づく福祉施設であり、それぞれ別の省が所管しており、法律上厳格に区別されています。しかし、高度成長期のように子どもがたくさんいる時代ではなく、年々減少していく時代に、従来通り別々の施設を整備していくべきなのか、そのような疑問が出てくるのは、ごく自然な成り行きでしょう。また、子どもの発達という観点から見ても、幼稚園と保育所が全く別の機関であるべき必然性があるのかと言えば、厚生労働省の「保育所指針」と文部科学省の「幼稚園教育要領」を比べても、それほど変わるところがありません。さらに需要について言えば、圧倒的に保育所の方が強く、大量の待機児童を抱える自治体がある一方、幼稚園は次々に廃業に追い込まれているという実態があり、それは国全体で見れば大変な口スです。日本が高度経済成長の発展段階を過ぎたとすれば、既存の資源を有効に活用していくという視点への転換が求められるはずで、その観点からも一元化の妥当性を主張できるはずです。

反町 需給ギャップを埋めるため、幼稚園を保育所に転用するのも難しいようですね。

石川 保育所に義務付けられている調理室の設置や子供一人あたりの面積要件といった規制があるため、転用は難しいのが実情です。また、東京都は、やや基準を緩めた認証保育所³で面積要件などを緩和していますが、それでも大都

市で待機児童ゼロを実現するのは困難です。かくの如く、保育に関する規制は硬直的ですが、それを満たさなければ運営費を賈うことができません。そして、その基準が想定しているのは、要するに地方であって、相当広い敷地があり、そこに平屋建ての建物をつくるというケースです。大都市ともなれば、用地の確保が難しく、建物の内部に設置するしかない地域もあります。地価の安い地方と一律に扱われては、どうしても無理が生じます。

反町 千代田区のように、東京の、とりわけ都心部では困難ですね。

石川 つまり、首都の中心部だろうと、全国の自治体と同じレディーメイドの服にせよ、ということです。私はそういう発想に一石を投じたいこともあって、この問題についてはかなり突っ込んだ方法をとりました。

反町 具体的にはどのように進められたのですか。

石川 もともと秋葉原に近い和泉橋地区の建物の中に、壁一枚隔てて、幼稚園と保育所を設置していました。厚生労働省と文部科学省も、幼保の連携強化の必要性は認めて、施設の共有化について指針⁴を出していましたので、それでも施設や設備の共有は試みたのですが、交流といっても、法律上、全く別の機関ですから難しく、共同で行事を実施するくらいが関の山でした。また、幼保で一貫した方針に基づいて継続した保育をしようとしてもできません。そこで、千代田区として独自に、幼保一元の新たな施設を創設しようと考え、平成13年に「千代田区立こども園条例」とその施行規則を作成しました。これは、幼稚園と保育所を包含する施設という位置付けで、

2 12の重要検討事項：平成15年7月15日に総合規制改革会議が公表した「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申 消費者・利用者本位の社会を目指して」のひとつに、幼稚園・保育所の一元化が挙げられている。参照、総合規制改革会議ホームページ

(<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryoy/030711/2.pdf>)

3 認証保育所：平成12年12月の東京都福祉改革推進プランで掲げられた、都市型駅前保育の推進「認証保育制度の導入」に基づいて策定された制度。多様化

する都民の保育ニーズに応え、安心して子どもを預けられる保育所を増やすために、都が設定した独自の認証基準。都および市区町村が施設の運営費を補助し、民間企業を含む多様な事業者がサービスを競い合うことで、保育サービス全般の質の向上を目指している。

4 正式名称「幼稚園と保育所の施設の共有化に関する指針」。平成10年3月、文部省(当時)と厚生省(当時)が合同で取りまとめた。施設・設備の相互利用、園具・教具の相互使用、教諭・保育士の合同研修等について定めている。

「幼稚園教育要領」と「保育所保育指針」に基づく独自の乳幼児育成方針を策定し、0歳児から5歳児までを一貫して育成しようというものです。その設置条例に基づいて、平成14年に、隣接する幼稚園と保育所を一体化して改装して、「いずみこども園」を創設しました。一人の園長の下、教諭と保育士がそれぞれの専門性を活かしながら、一体となって運営にあたっています。また、運営は徹底して利用者の視点から考え、保護者の勤務時間帯や勤務場所など、就労形態に合わせて保育時間を選択できるようにしています。具体的には、時間帯を5段階に設定したコースから選んでいただきますが、午前9時少し前から午後2時少し前までをコアタイムとして、この時間帯には全ての園児に登園してもらいます（次頁・資料参照）。

反町 異年齢交流の効果も期待できますし、保護者にとっても子どもにとっても、素晴らしい仕組みだと思います。これを先例として全国に広がればと思います。

石川 私たちとしても、全国に広めていきたいという思いを持って創設しました。一昨年の創設以来、厚生労働大臣をは

じめ、すでに200件を超える視察がありました。昨今の経済状況の中、自治体としては、幼稚園と保育所を別々につくっていくことが、財政的に耐えられないわけです。国が全額を負担してくれるわけでもありません。幼稚園は、建設費だけで運営費は一切ないのです。それでも、現実には、補助金を削られることもあって、なかなか一元化に踏み切れないようです。

反町 千代田区では、補助金のカットを前提として取り組まれたのですね。

石川 入園要件は「保育に欠ける」という国のそれではなく、区独自に「保育を必要とする」としたため、その部分は補助金が出ませんでしたから、そこは区で負担しています。それだけの腹を決めて、それぞれの自治体が踏み込むかどうかです。

実現までのハードル

反町 最近、政府は、総合施設⁵という案を打ち出しています。

石川 千代田区でやっていることに近いのですが、国は「一体化」という言葉

を使い、「一元化」とは言っていません。今後の議論の焦点のひとつは、教育職員免許法施行規則が定める幼稚園の教諭と、児童福祉法施行規則が定める保育士の資格制度の一元化に関する議論でしょう。

反町 霞ヶ関は、資格者がそれぞれの免許を取りやすくする方向で考えているようです。

石川 すでに両方の資格を持っている人が増えています。「いずみこども園」にしても、職員の半分くらいは両方の資格を持っています。

反町 今後、一元化は進むとお考えですか。

石川 学齢前の子育てサービスで考えるべきことは、保護者のために多様な選択のできるメニューを用意するということです。千代田区としても、区内すべての施設を一元化するつもりはありません。地域によっては、幼稚園でよいところもあれば、保育所でよいところもある。多様なメニューがあってよいと思いますが、将来的には、やはり一元化の方向に進んでいくでしょう。地方の声は、圧倒的に一元化を求めていますから、やがて国もそれに抗し切れなくなると思います。経済財政諮問会議でも争点になっており、2005年か2006年までに厚生労働省、文部科学省の縦割りがある程度緩めてくるものと見ています。

反町 所管する省の議論より、大胆に自治体に任せて、裁量で予算を自由に使えるようにするべきでしょうね。

石川 中央官庁は、依然として中央集権的な認識を持ち、地方に任せるとレベルが落ちてしまうという不信感があるようです。また、抵抗勢力は内部にも存在しますから、新しいことをやるときは、足



5 総合施設：幼稚園と保育所の機能を併せ持つ新しい総合施設。2003年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」で、内容の検討が打ち出された。現在、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会の児童部会で、具体策づくりに向けた審議が進められている。

元も捌かなければなりません。

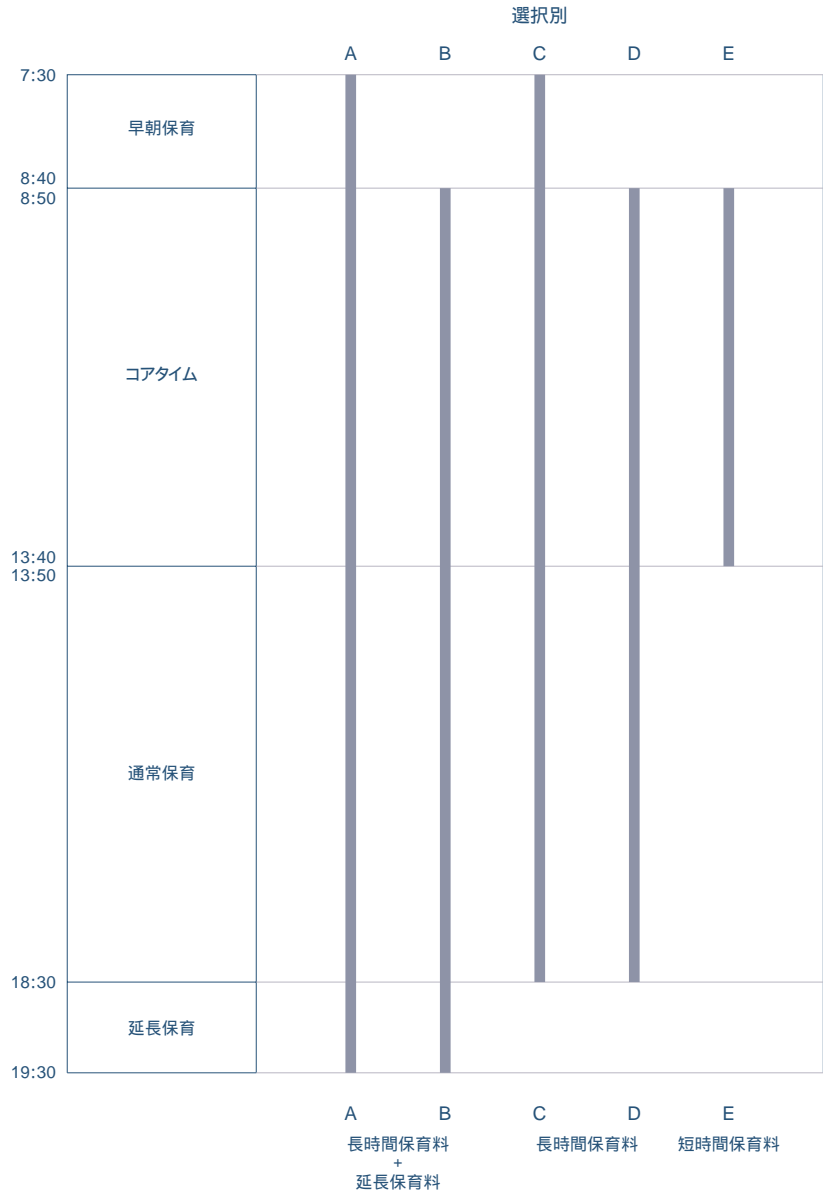
反町 幼稚園の方が、一元化への抵抗感が強いのでは。

石川 単純に言って、幼稚園の教育時間は4時間ですが、一元化で勤務時間が長くなりますから、抵抗があります。ところが、保育所の側からも反対意見が出る。どこも自分たちの職業集団を守りたいという意識が働くわけです。既存概念、既得権益をいかに打破していくか。そこがハードルです。

反町 保護者の反応はいかがだったでしょうか。

石川 最初は、既存概念で凝り固まっている保護者の方もいらっしゃいました。大切なのは、納得するまで話し合うことです。私も会合に参加して、住民とかなり議論しました。例えば、幼稚園には給食がありませんが、一元化しても、3歳から5歳でコアタイムしか来ない児童にも昼食をちゃんと出す。あるいは料金体系のこともありました。保育所は応能的で所得によって異なりますが、幼稚園は一律の料金です。今回は保育所に合わせて、保護者の所得状況と保育時間に応じた保育料にしました。そのように具体的な議論を積み重ねることで、次第に理解が進みました。開園後は、保護者の皆さんから非常に高い評価をいただいています。

資料 とも園保育時間



(1) 8:40(8:50)から13:40(13:50)までは、統一した教育的活動を行う時間帯であり、必ず出席するコアタイムです。
 (2) Eを選択した園児が、選択時間より長く保育を受けた場合は、預り保育として別途保育料を徴収します。
 (3) 土曜日、夏季休業日、冬季休業日及び春季休業日は、Eを選択した園児は休業日となります。
 保育を受ける場合は預り保育として、別途保育料を徴収します。

出所：東京都千代田区保健福祉部子育て推進室『千代田区型幼保一元施設いずみこども園』

路上喫煙禁止の反応

反町 首都東京の中心に位置する千代田区は、いわば日本社会の心臓で、地方主権の先頭を走ってモデルをつくっていくことは、象徴的な意味としても大いに意義があります。平成14年に施行された千代田区生活環境条例(「安全で快適

な千代田区の生活環境の整備に関する条例」は、路上喫煙などを禁止する内容で、全国的な話題となりました。

石川 これは、区民との対話集会から出たものです。ご商売をされている方々が、毎日、店の前を掃除するが、きれいになるのはほんの一瞬だけだ、何とかして欲しい、という意見から生まれました。

全国に同様の条例がいくつかありますが、ほとんどは刑事罰です。

反町 現行犯でなければならず、適正手続きに時間がかかるわけですね。

石川 それでは難しいわけです。現実的な方法は行政罰で、それなら秩序罰ですから戸籍も汚れません。その代わり、区でやらなければなりません。職員で



パトロールすることになりましたが、所管課は5~6人でとても足りないため、区の職員全体の3分の1くらいを順番にローテーションを出して、違反者に対する接触の仕方を学んでもらいました。

反町 民間へのアウトソーシングとして、徴収金の一部をインセンティブとして渡されては。

石川 いずれそういう議論もあるかもしれませんが、何しろ初めての試みでしたから、警察官でもないのに本当に過料を取れるのか、そういう疑問があったわけです。幸い、それが杞憂であることが分かって、今では、地域の方にも参加していただくということで、月に何回かは一緒にパトロールしていただいたり、啓発活動に取り組んでいただいています。

反町 住民のバックアップが大切であるということですね。

石川 きれいな町、安全な町をつくっていくには、役所だけが頑張っても無理なのです。地域と一体の取り組みが不可欠ですが、役所は新しいことを始めても、しばらく経つと尻すぼみになり、あとは住民に押し付けるのではないか、そのような住民感情があったわけです。そこで、今回の生活環境条例では、行政が率先して額に汗して取り組むことで、住民と役所を真のパートナーにしていこうと考えました。おかげさまで、現在は職員が街をパトロールすると、住民の方々が「ご苦労さん」と声をかけてくださるようになりました。この関係が進めば、今度は地域の皆さんにいろいろなお願いをしても、受け止めてもらいやすくなります。そういう意味で、息の長い取り組みが求められます。

反町 地方主権の時代には、行政の側の姿勢が肝心であると。

石川 例えば、千代田区では公益通報制度をつくり、昨年8月に施行しました。区の行政について、職員が違法・不当な処理をした場合、職員や区の業務を受託した事業者などからの通報を受ける仕組みです。通報を受けるところに、弁護士の監察員を置き、そこに訴えれば、調査して、必要があれば公表・告発・改善等を行う仕組みです。米国や英国ではあって当たり前の制度ですが、日本では行政として条例までつくったのは初めてではないでしょうか。

千代田を真の「特別区」に

反町 生活環境条例ですが、実施後の反応はいかがでしたか。

石川 全国から多数のご意見を頂戴しました。メールだけで約3,000通も届きました。内訳を集計したところ、82対18で賛成が圧倒的です。また、他の大都市の首長のもとにもかなりの数のメールが届いたようで、全国的なキャンペーンになったことは間違いありません。おそらく、われわれ日本人は戦後、物質的な豊かさを求める中で忘れ物をしてきたのでしょう。今回、歩きタバコの問題について世論の圧倒的な支持があったのは、公德心、マナー、街の美観、生活の質、そういう部分で人々の琴線に触れるところがあったからではないかと思います。

反町 法令との整合など生活環境条例について、法的妥当性に関する議論はありましたか。

石川 行政罰をこれだけ大々的に取り入れた条例は珍しく、行政学者の中には、この条例について研究されている方がいますが、おおむね是認されているようです。

反町 タバコのポイ捨てについて言えば、秩序ある行政を実現するための正当な権限行使で、それを守らない者に対する不利益処分ですから、法律上の問題は無いでしょう。路上喫煙による火傷や火事の危険性もありますし、加えて千代田区の場合、首都の中心という特殊性があります。いわば日本の顔で、それを汚すことは公益的観点からも望ましくありません。諸外国の首都は、どこも中心部を美しく整備しています。例えば、米国の首都ワシントンD.C.⁶は、他の州とは別の法的立場にあります。千代田区は日本の顔であるから特別な予算をもって重点整備すべき、そのような主張は不可能でしょうか。

石川 私も、日本社会の政治経済の中心部として、より自由度の高い社会の仕組みの地域にすべきだという思いを持っています。ところが、現実には23区のひとつという位置付けでしかない。それどころか、仕事の位置付けは多摩地域の市より抑えられているのです。法律上は、平成12年の都区制度改革によって、都の内部的な団体としての位置付けから、都と対等の基礎的自治体になったものの、まだその名の通り消極的な意味での「特別区」です。予算の面で言えば、特別区には固定資産税の課税・徴税権がなく、都が取って、夜間人口比などをもとに区に配分しています。千代田区からは、固定資産税や住民税の法人分などで2,500億円ほど納められていますが、夜間人口が極端に少ないため、そのうちリターンされるのはわずか1~2%に過ぎません。これでは、千代田区で事業活動したり、働いたり、住んでいる人たちのエネルギーを削いでしまいます。

反町 本来なら、都から独立するどころ

6 アメリカ合衆国の首都であるワシントンD.C.(District of Columbia)は、州でも市町村でもない特異な存在で、その統治は米国憲法第1条第8節第17項に基づき、連邦議会に委ねられている。

か、積極的な意味での「特別区」として別立ての予算にしてもおかしくありません。千代田区には皇居があり、国会、首相官邸と官庁、最高裁判所という三権の中核があり、さらに世界的なビジネスの集積地域である丸の内や大手町も抱えている。そのような価値が上乘せされて然るべきです。経済的効率性から言っても、公共事業の投資は東京のしかも中心部に集中的に投じるのがもっとも効果的です。

石川 おっしゃる通りです。ところが、日本の中心であるこの地域にはほとんど自由がなく、がんじがらめの仕組みになっている。それが問題です。ここを躍動的で自由な地域にすることが、日本全体を考えても望ましい選択だと思うのですが。

反町 戦後、経済復興を中心にしてきて、文化や価値の序列といった体系からものを判断する余裕がなかったが、今、地方分権の議論を契機として、それぞれの自治体が自らを振り返り、それぞれ文化的な価値を前面に出そうという時代を迎えつつあるようです。その点、ヨーロッパなどはさすがに成熟していて、フランスにしてもパリと地方都市では、町並みも異なれば、住む人のものの考え方や価値観も異なります。日本では全国一律に東京と同じような街、同じような価値観にしなければならぬという発想があるから、おかしなことになる。地方は、東京とは異なる田園の生活の素晴らしさを求めることによって、よい地域づくり、国づくりができると思われま。

石川 私は、東京都の港湾局長をしていたときから、ご指摘のようなことを主張していました。全国で同じように港を整備せず、巨大な消費地に近接する港に重点投資しなければ、国際競争に勝てな



い、と。その理屈は、当時の建設省も理解していましたが、現実の政策になると、やはり地方で選出されている国会議員が圧倒的に多く、それに負けてしまう。選挙の仕組みが、国民の一票をもっと直接的に議席につないでいくというかたちになれば大きく変わるはず。

反町 先日の最高裁判決で、一票の格差が5.06倍で合憲とされました⁷。

石川 それが大都市への配分を薄くしています。

反町 特に保育、教育は自治体の中心的な事業であり、ここで全国一律を排して、自治体ごとに自由にできるようにしていかなければ、自治体主権が実現されません。

石川 それでも国の姿勢は、相変わらずレディーメイドの服を配り、着ないなら渡さないというものです。戦後の荒廃から立ち上がり、全国一律に生活水準を高めていくときには意義があったことは、私も認めますが。

反町 それが妥当だったのは昭和30年代まででしょうね。

石川 分権という中で、自治体がオーダーメイドの施策を実施していく。それを地

道に繰り返すことで、必ず世論が動き、日本社会のあり方を変えていくものと信じています。

反町 そのような意味において、日本の心臓部で、区長が果敢に新しい政策を打ち出されていることは、国民の一人として心強く感じております。本日はご多忙のところ、誠にありがとうございました。

千代田区長

石川 雅己(いしかわ まさみ)

1941年生まれ。東京都立大学法経学部卒業。1963年東京都入庁。1975年千代田区企画部企画課長。1982年東京都都市計画局総務部相談課長。1985年同総務局人事部職員課長。1990年同職員研修所次長。1991年同総務局災害対策部長。1992年同港湾局総務部長。1994年同建設局次長。1995年同港湾局長。1996年同福祉局長。1999年首都高速道路公団理事。2001年千代田区長に当選(現在1期目)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

⁷ 2001年7月の参院選の定数配分をめぐる訴訟で、最高裁大法廷は2004年1月14日、最大5.06倍になった1票の格差について、合憲であると判断した。しかし、6人の裁判官は「違憲」の反対意見を述べ、合憲と判断した裁判官のうち4人が「次回も現状が改められなければ違憲の余地がある」と指摘した。

子育てと仕事は
両立できる!

~子育て支援の構造改革・次世代育成支援対策推進法~