

実効的な保育支援のために 行政は何をなすべきか

古川良則 氏 品川区児童保健事業部長

品川区は、民間の活力を活かして特色ある施策を実施する一方、公立の保育施設においては、直営を原則に全国に先駆けて夜間保育や年末・休日保育を実施するなど、先進的な事業を展開してきた。これまでの取り組みと今後の課題について児童保健事業部長・古川良則氏にうかがった。



自治体には、家族も視野に入れた子育てしやすい環境づくりの取り組みが必要
子どもを産み、育てるといふ基本的な環境づくりをするに当たっては、家族を視野に入れた地域全体の取り組みが必要である。それは、国が直接
point かわることができないもので、自治体の大きな役割である。



- ・「品川区における子育て支援策の取組事例集」(平成17年3月)
- ・品川区ホームページ「品川区特定事業主行動計画」(<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/gyouseijouhou/shisaku/04.htm>)
- ・品川区ホームページ「次世代育成支援対策推進行動計画」(<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/gyouseijouhou/shisaku/03.html>)
- ・品川区ホームページ「いきいきあんしん子育てガイド」(<http://www.city.shinagawa.tokyo.jp/lifestage/kosodate/39.html>)
- ・『遊育』(隔週刊誌 / ホームページ<http://www.u-iku.co.jp/>)

品川区の保育サービス

少子化の進行が全国的な問題となっていますが、品川区はどのような状況でしょうか。

古川 私は平成7年に保育課長になりましたが、そのころまで品川区でもゼロ歳児から5歳児までの乳幼児人口が毎年激減していました。しかし、ここ数年間、出生数が増加傾向にあります。これは品川区の先駆的な施策によって地域全体の魅力が増してきた結果であり、そのひとつに子育て支援の事業の効果があるのではないかと考えています。

故・高橋久二区長の取り組みが影響しているのですね。

古川 生前、高橋区長がよくおっしゃっていたのが、「区役所は地域における最大の総合サービス業である」ということであり、「常に区民の立場に立って物事を考え、どんな困難な問題にも逃げることなく立ち向かい、解決していく」ということでした。そのような区政が、住民の求めるものと一致したということではないかと思います。高橋区長は、前例にとらわれない先進的・挑戦的な施策を展開されました。例えば教育問題では、親も教育関係者も六三制を当たり前のことと考えていましたが、その既成概念を打ち破り、平成18年に、全国初の小中一貫校である日野学園を開校しました。また、平成14年に幼保一元化施設を開設しています。これまで幼稚園、保育園と

いう二つの制度でやってきたが、就学前の子どもの教育という視点からあるべきかたちを整理したらどうなるか、と発想されたわけです。そのような実践が、品川区に以前から住まわれている方々だけでなく、他の地域の方々にも評価され、人口の流入につながっているのだらうと思います。

品川区は先進的な保育サービスでも注目されてきました。

古川 児童福祉法第24条(8頁・註1参照)に言うところの「保育に欠ける」子どもを公の責任において預かる。いかに保護者の就労を支援しながら子育てを支えていくか、これが伝統的な保育行政であり、今後とも重要な柱であり続けたいと思います。行政の役割は、安心して子どもを産み、育てられる環境を整備することです。品川区の公立保育園では、平成5年から延長保育、平成7年から在宅での子育てを支援するため一時保育を実施しています(15頁・資料参照)。また平成10年には、年末の書き入れ時の商店街などのために年末保育を実施しました。そして平成11年には、公立保育園の常時実施としては全国で初めてだと思いますが、3カ所の施設で夜10時までの夜間保育を始めました。これは職員の創意と工夫で実現したものです。時間を問わずに経済活動が行われる時代になり、夜遅くまで働かなければならない方が大勢います。そのような保護者のためのサービスです。決して「夜も開けて



いますから、さあ、お預けください」ということではありません。そこを勘違いされますと、「夜遅くまで子どもを預かることはいかがなものか」ということにもなります。サービスの拡充に当たっては、子育て放棄につながらない歯止めが必要であり、そこで園長の姿勢、保育士の質が問われます。

公立の施設でそのようなサービスを実施することは容易ではなかったのでは。

古川 夜間保育にしても、民間はかなり前から実施していましたが、公立ではなかなかできませんでした。かつては「公立は何をしているのか」とか「経費は2倍、サービスは2分の1」というご批判を相当いただいていた。したがって、運営が硬直して利用者のニーズに十分応えていないところがあったことは否定できないと思います。それでも品川区で改革が実現できたのは、現場の職員が新たな財政負担や職員配置が困難な中で、発想の転換と工夫を重ねたからです。

官民それぞれの良さ

同時に品川区は民間の活用、外部委託も積極的に行ってきました。

古川 品川区も「民にできることは民にやっていただく」という姿勢であり、「官が民の領域を侵してはならない」ということ

を基本原則にしています。しかしそれと同時に、官が先導しなければならないこともあり、また官と民が競うべきこともある、と考えています。保育園の分野でも、公務員は8時半から夕方5時15分という8時間勤務の中で働き、その前後は民間にお願いするという考え方が一般的です。しかし、民間に任せっ放しでは、公務員の存在意義が問われます。役所ではサービスを充実できないから民間にお願いする、ということではいいのかわ。努力して、それでも「サービスが足りない」のであれば、潔く民間に委ねるべきですが、やるべきことをやらず、民間に任せるといふのであれば、安上がりにするための民間委託になりかねません。そうであってはならないはず。私は、自らやるべきことをやらずに、まず民間ありき、という発想はどまません。

官民で競い合い、補完し合う良い関係をつくっていくということですね。

古川 もちろん民間にお願いすることはたくさんあります。現に品川区では施設運営の業務委託などを行っています。民間には民間の素晴らしい点があります。ひとつの法人、ひとつの施設、そして一人の理事長・園長が長い間、継続した保育環境をつくっていくことは民間にしかできません。公務員の場合、人事異動もあれば、首長が替わって政策的な考え方が変わる可能性もあります。反対に、われわれが民間にないものを持っているとすれば、スケールメリットでしょう。37の保育園があれば、そのすべてで夜10時までの保育をする必要はありません。実施する施設を絞り込めば、全体でそこをバックアップする体制をとれます。品川区で休日保育をする施設は3カ所ですから、日曜出勤は年に1~2回当番が回ってくるだけです。週40時間という勤務条件は守り、職員がローテーションすることでカバーし合う仕組みづくりを工夫できるのです。

職員団体との調整に難しさはありませんでしたか。

古川 品川区は、大変職員団体が強い区でした。私は、当時勤務条件について交渉するときは常に、実際にはその場にはいない区民を念頭において臨みました。納税者の視線を大事にしたかったのです。公務員同士で、「ああでもない、こうでもない。特別勤務手当はこれくらい必要」と議論するのを住民が聞いたらどう思うか、ということです。新しい仕事をするとき、保育士の労働過重を理由に、職員団体が反対することがあります。そのとき、住民のために働くという公務員の原点、使命感に立ち返れば、労使とも、同じ目標に向かってまとまるはず。公務員が法令や条例を持ち出し、「今の制度ではそのようなことはやりたくてもできません」と言うのはたやすい。しかし、私は常に、「目の前で親や子どもたちが困っていれば、それを見て見ぬふりをするな」と言ってきました。例えば、育児休暇や産休を取得中の母親を対象とする保育所の入所の予約制度を実施しましたが、職場復帰をしたい利用者から

すれば、出産後、いつ保育園に入れるか分からないようなことでは困るわけです。品川区の一時保育は、当日でも預かります。公務員は身分保障もあれば、給与も人事院の勧告で一定の額が保障される。だから住民のために仕事に専念しなさい、ということです。公務員は自らの勤務条件を守るため、さまざまな制度(慣行)をつくってきましたが、それがいつの間にか住民福祉ではなく、職員福祉ようになっていたとすれば、とんでもない話です。改革に反対するとき、自分たちの勤務条件を第一に考えていないか顧みるべきでしょう。夜間保育に反対するとき、「子どもの生活リズムがおかしくなる」という理屈は持ち出せても、現実には、どうしても夜10時まで働かなければならないから、仕方なく二重保育に預けている人がいるわけです。その現実から目を背けるべきではありません。われわれには施設があり、人手があるのですから。さらに付け加えれば、区長が「こうしたい」と公約に掲げて当選したことに対して職員団体が「ノー」と言えるのは、勤務条件にかかわることだけです。区長の政策、施策について職員が反対することはおかしなことです。区長を選挙で選んだのは職員ではなく住民です。区長の方針に責任を問うのは選んだ住民であり、その代表である議会です。

保育支援の公平性

今後の課題として考えていっしょにすることについてうかがいたいと思います。

古川 保育園に入れた子だけが良かった、ということではならないということです。行政が「ここは定数100名です。それ以上受け入れることはできません」と言い、また入園させることができた親も「環境が悪くなるからこれ以上は入れないでほしい」と言うなら、それは一種の既得権です。困っている人がいれば、一定の基準を守りながら、どうにかできないか工夫していく、待機児童解消のためには、そのような弾力性が求められます。

東京都では認証保育所を制度化しました。

古川 認証保育所の場合、都と区で一定の補助をするので認可に近い環境が保たれていますが、全国の認可外施設の利用者は、「認可に入れなかった」ことで高い負担を強いられています。それを見て見ぬふりをしてよいのか。国として少子化対策を推し進め、かつ国民を大事にするのであれば、そこをどうにかすべきでしょう。認可も認可外も、そこで育つ子どもは等しく国民であり、等しい負担で等しいサービスを受ける社会を目指さなければならないはず。その点、間もなく始まる認定子ども園は、「すべての子どもを受け入れ

ましょう」という発想はよいのですが、運用によっては、新たな問題をはらんでいます。もっとも、公平性ということ言えば、さらに大きな問題は、家庭で育てている人たちをどう支援するかということです。

公的支援は多少の育児手当のほかは、ほとんどないに等しいわけですね。

古川 品川区の試算では、ゼロ歳児から5歳児まで6年間、保育園で預かると、一人のお子さんに約1,500万円の公費が投じられます。そのほとんどが人件費です。では、専業主婦として自分で育てている方々の労働の評価は誰がするのか。女性は、子どもを産むことで失うもの(働く機会と収入)が多いと言われますが、自ら育てることは、経済的な評価には馴染まない、まさに創造的な仕事なのです。専業主婦は決して「働かない女性」ではありません。また、家庭で育てていると、育児の悩みなどいろいろな問題が発生しやすいと言われます。特に3歳未満の子育ての親子が最も孤立しやすく、ときには虐待の問題が起きることもある。行政として、これらの家族にいかに関わり、バックアップしていくのか。交流の場と機会を設けていかに親が親となるための支援をしていくのか。そこが今後、ますます大きなテーマになっていくと思います。

ところで政府の「新しい少子化対策」(7頁・資料2参照)で、すべての子育て世帯を支援していく、ということが打ち出されました。国が国家戦略として子育ての環境づくりをするなら、財政負担から目をそらさず、経済的支援をしていくべきでしょう。品川区の場合、独自に児童手当や医療費助成などを実施しており、既にある程度のことができています。ところが、財政力の弱い自治体もあります。

そこに国の役割があると。

古川 これまで「エンゼルプラン」に始まり、さまざまな対策が次々に打ち出されましたが(7頁・資料1参照)、実効性は、官民それぞれ自らのこととして、どこまできちんと受け入れるかにかかっていると思います。依存的な意識で、国がやってくればよい、企業がやってくればよい、自治体があればよいと、それぞれ他者に依存していれば、なかなか実を結ばないでしょう。ただし、役割分担ということはありません。国の基本的な役割は、制度を創設し、それを全国的に発展させていくことです。自治体ごとに財政力が異なり、使える資源も違います。「地方分権の時代だから、国はここまでしか見ない」とはねつけ、あとは上乗せ、横出しは自治体に任せてしまえばよいのか。国民が全国どこで生まれようとも、一定の責任を持つのが国の使命です。そうであれば、例えば不妊治療の拡充は当然でしょう。品川区でも独自に助成していますが、産みたくても産めない人がいれば、そこに手を差し伸べるのは最も直

認定子ども園

就学前の子どもに教育・保育・子育て支援を一体的に提供する施設として、都道府県の認定を受けた施設。(1)幼稚園と保育所の認可をもつ「幼保連携型」(幼稚園が認可外保育施設と連携して0～2歳児を受け入

れる場合も含まれる)(2)幼稚園が長時間保育も行う「幼稚園型」(幼稚園が認可外保育施設と連携して0～2歳児を受け入れられる場合も含まれる)(3)保育所が幼稚園の機能も備えて教育目標が達成されるよう保育

接的な働きかけですから。産みたい人が産める環境をつくっていくための財政的な部分は、国に主導していただきたいと思えます。

いかに人と人をつなぐか

自治体の役割は。

古川 もちろん個々人の生き方の選択ですから、個人の生活を優先することを否定するわけではありませんが、やはり子どもを中心とした家族の喜怒哀楽の価値というものはある

はずです。古来より、社会の最小単位は家族であり、人は頼り合える家族、地域のコミュニティをベースにしてこれまで発展してきたのだと思います。しかし今、家族の関係が崩れ、地域社会における絆が弱体化しつつある。子どもを産み、育てるという基本的な環境づくりのためには、家族というものを視野に入れた地域全体の取り組みが必要です。そこは国が直接かかわることができない部分でしょうから、自治体の大きな役目ということになります。「地域の子育て力が弱体化した」とよく言われますが、その原因の一端は行政にあります。今も町内会、自治会という伝統的な地域の団体があり、また、いろいろな子育てのグループが育ってきています。それらと連携しながらいかに自立した地域づくりを進めるか。遊んでいる子どもたちの声が聞こえてくる町。それをうるさいと感じるのではなく、好ましいと感じられる社会。子どもたちがいるから地域が活性化する。やがて自分たちが支えられるこの子どもたちを支えよう。そのような人と人のつながりを大切にす地域コミュニティをつくっていく。そのためには誰かがやってくれるという依存的な人間関係ではなく、「地域を手づくりしていく喜び」というところに持っていかなければなりません。そのための行政としての働きかけのあり方が、最も困難でやりがいのある課題だと思っています。

小中一貫校や幼保一元化もその一環かもしれませんが、機能ごとに分断されている社会において人と人をつなぐ手立てが必要であるということですね。

古川 そう思います。これは国の省庁も同様ですが、行政は、子どもの施策、高齢者の施策と対象に合わせた施策を展開しがちです。そこに隙間ができる。その隙間をいかにつなぐか。

資料 品川区における子育て支援策実施の経緯

国の保育制度		品川区の主要事業	
昭和22年	児童福祉法成立		
平成元年	1.57ショック(合計特殊出生率の低下)		
平成6年	エンゼルプラン策定	平成5年	延長保育開始
平成9年	児童福祉法一部改正 措置から契約へ	平成7年	一時保育開始
平成10年	給食調理委託 規制緩和	平成10年	年末保育開始
平成11年	少子化対策臨時特例交付金	平成11年	延長夜間保育拡大(夜10時3園)
平成12年	認可保育園・幼稚園設置者 規制緩和	平成12年	休日保育開始 病後児保育開始 給食調理代行導入
平成14年	児童福祉法一部改正 認可外保育所 届出制の導入	平成14年	認証保育所設置 二葉すこやか園開設(幼保一元化施設)
平成15年	児童福祉法一部改正 子育て支援事業の実施・地域における子育て支援の強化 児童福祉法一部改正		
平成16年	公立保育所運営費一般財源化 次世代育成支援対策推進法成立 地方自治体・従業員300人を超す企業行動計画の策定	平成16年	生活支援型一時保育(オアシスルーム)開始 病児保育開始 ぶりすくーる西五反田開設(幼保一元化施設)
平成17年	厚生労働省・文部科学省総合施設 モデル実施	平成17年	二葉すこやか園 国の「幼保一元化」総合施設 モデル事業指定

出所：品川区「品川区における子育て支援策の取組事例集」(平成17年3月)

例えばシルバーセンターや、児童センターは対象ごとに施設がつくられていますが、それらが一日中フルに使われているわけではありません。そうであれば、午前中は高齢者に使っていただき、午後は子どもたち、夜間は成人に使っていただくというような工夫があってもよいはず。ひとつの建物をいろいろな層が利用すれば、効率的ですし、そこに人のつながり、コミュニティが生まれる可能性が出てきます。今は世代間が断裂してしまい、自分が親になるまで乳幼児に触れる機会さえない。そこで、中学生や高校生を体験学習として保育園に招き、子どもと触れ合ってもらおうと、最初は緊張していても、やがて顔がにこやかになり、「子どもは可愛いな」とつぶやきます。そのような試みを積み重ね、細切れになっている世代をつなぎ合わせていくことが、実はかなり重要なのではないかと。確かに財政的な支援も支えにはなりますが、それだけでは子どもを産み、育てることのきっかけとして大きな力にはなり得ないと思います。子どもを育てやすく誰もが住みやすい地域社会を実現することが、遠回りのようで、実は少子化に歯止めをかける確かな方法ではないでしょうか。

品川区児童保健事業部長

古川 良則(ふるかわ よしのり)

1978年品川区入区。1992年同社会体育課長。同保育課長、人事課長、秘書課長、総務課長を経て2003年教育次長。2006年4月児童保健事業部長(現職)。

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

を行う「保育所型」(4)幼稚園、保育所いずれの認可も持たない認可外保育施設であるものの、自治体が適当と認めて教育目標が達成されるよう保育を行う「地方裁量型」の4タイプに分けられる。