

CITIZENS FORUM for RENEWAL

No. 128

2001年12月号

(社)行革国民会議 東京都千代田区麹町2-3 麹町ガーデンビル9階 電話03-3230-1853 FAX03 3230-1852

<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku>

行革国民会議ニュース

小泉内閣の第1次中間決算

事務局長 並河信乃

小泉内閣が発足してほぼ8ヶ月が経過した。12月に入ってから特殊法人の改革案が発表され、来年度予算の政府案もできた。そのほか、いくつかの委員会や研究会の報告も出され、小泉内閣のアウトプットも少しずつ出てきた。そこで、第1次中間決算として、最近の発表された事柄について寸評を試みたい。

1 来年度予算編成

来年度予算編成にあたっては30兆円という国債発行限度枠を守るかどうかひとつの焦点となった。30兆円という数字自体には特に意味があるわけではなく、公共事業推進派は当然撤廃を主張したし、論者のなかにもこだわるべきでないとの意見もあった。政府案は30兆円ぴったりの数字を出してきて、この枠を守ったことになるが、これはこれでよかったと思う。30兆円という数字は経済学的には意味がないとしても、いったん設定した方針を守ることは政治的にはきわめて重要である。かつて、土光臨調のときにも「増税なき」というスローガンは経済学的にはナンセンスだとの強い批判を受けた。しかし、そのスローガンを撤廃すればなにか良い結果が生まれたかといえ、そうではあるまい。30兆円の枠も、なんのために破らなければならないかという積極的な根拠があればともかく、景気が悪いから財政規模は膨らますべきだというだけの理由では根拠は薄弱である。財政はここ何年もいやになるほど膨らまし、しかもほとんど景気浮揚効果がなかったではないか。

もちろん、だからといって、30兆円の枠さえ守ればよいと主張しているわけではない。土光臨調のときも、総枠縛りの手法だけに頼ったために、結局、本場の構造改革につながらなかった。今回も、初年度だからこそ、こうした総枠縛りの手法が許されるのであって、次年度も同じことを繰り返せば落第である。

30兆円の枠を守るばかりに、隠れ借金をまた行っ

ているとの批判もある。批判そのものは正しいが、しかし、隠れ借金でもして枠を守る方が、隠れ借金をしないで枠を破る方よりも望ましいと考える。もちろん、一番いいのは、隠れ借金をしないで枠を守ることだが、今、そんなことを論じていても意味がない。隠れ借金をするという事は財政当局にとっても忸怩たる思いがあるはずで、その悔しさを次年度に活かせばいいのである。来年度も同じことをくりかえせば、これは落第であることは言うまでもない。

結局、あの手この手で今回の予算編成は行ったものの、満身創痍であることは間違いない。しかし、ともかくこれで一息入れて、次年度は本格的な財政構造改革に取り組むという時間的余裕を得たことについて、評価点を入れたのである。したがって、構造改革についての具体的なプログラム作りが来年早々に始まらなければ、これまでの評価は全て取り消しとなる。

経済財政諮問会議は6月に予算編成の基本方針を打ち出し、重点項目として社会保障、公共事業、地方財政の3つを掲げたが、これまで、この3つについて大きな改革プログラムが打ち出されてはならず、結局、予算編成は数字上の圧縮のレベルにとどまっている。先日ようやく纏まった医療改革も、医療費の抑制のみが先行し、金庫番のレベルで議論がとまっている。規制改革の場で議論されている保険者機能の強化の問題と財政の問題を結びつけるなど、もっと工夫があってもいいのではないか。

公共事業費は1割削減の目標を達成したが、今年度の2次補正で2兆6400億円の公共事業追加を行っており、単に年度の振替えに過ぎない。公共事業の配分を改めることも必要だが、同時に公共事業に依存しない経済体質をどう作り上げていくかの議論が進まなければ、一時的に抑えたとしても、すぐ、反動がくるだろう。道路財源の一般財源化も、今回は自動車重量税のうち2247億円を繰り入れるにとどまった。地

方財政も交付税特別会計の借り入れを復活させ、今回、特に進歩は見られない。

小泉首相は来年は税制改革の年だと言いつけている。その真意はつかみにくい、仮に歳出面の改革はやり尽くしたので、次は増税を考える番であるという意味であれば、見当違いも甚だしいといわざるを得ない。本当の歳出面での財政構造改革は殆ど手付かずなのである。

2 特殊法人改革

小泉内閣の政策の目玉である特殊法人改革は、11月27日に先行7法人の改革案が出され、12月18日には特殊法人・認可法人163法人についての改革案が出揃った。もともとこの特殊法人改革は昨年夏、森内閣の下で検討が始められたもので、小泉内閣の創案ではない。ただ、聖域なき構造改革を標榜する内閣のもとで、検討に拍車がかかったことは間違いない。

さて、その出来映えについては、手放しでほめられるものではない。認可法人まで含めた163法人全部を改革の対象にしたことはこれまでなかったことであるが、しかし、全体として、なにがどう変わるのかという明確なメッセージが伝わってこない。「民営化か廃止か」と二者択一を迫ったわりには、ほとんどが独立行政法人に逃げ込むことになった。すっきりと廃止または民営化することになった法人はひとつもない。石油公団は解体されるが、融資など現在の業務はさまざまな組織に引き継がれるから、完全に民営化でもなければ消滅でもない。道路公団などや政府系金融機関の見直しも先行きは不透明であるし、なによりもそこでいかなる原理原則で見直されるのかについて疑問が残る。

もともと今回の特殊法人改革は、森内閣時代に特殊法人改革基本法が議員立法で制定され、特殊法人・認可法人全てを対象として検討することになり、4月には事務事業の見直し基準案も発表されていた。しかし、小泉首相は5月7日の所信表明演説で、「特殊法人等についてはゼロベースから見直し、国からの財政支出の大胆な削減を目指します」と宣言し、特殊法人改革の狙いを歳出の削減に結びつけた。その後、特殊法人改革で1兆円捻出することを石原担当大臣に指示している。その結果、改革は財政当局主導になってしまった。

しかし、特殊法人の改革あるいは民営化ということは、歳出削減と同義語ではない。たとえば、膿みを一挙に出すとすれば、一時的な財政支出増は免れない。これは財政当局としては避けたいことである。また、組織の活性化を図り自己決定権を強化するなどということはおよそ財政当局の発想には存在しない。民営化

とは本来どういう意味なのかなどを考える必要性を財政当局は感じない。こうして、今回の特殊法人改革は理念に乏しいものとなった。

考えてみると、小泉内閣の特殊法人改革は予算を減らすことが目的であったのだから、2002年度の予算案で1兆1294億円の削減を達成した段階で、目的を達したことになるのかもしれない。しかし、本当にそれでいいのかという問題である。

3 郵政公社研究会の中間報告

12月20日、「郵政事業の公社化に関する研究会」は中間報告を取りまとめて発表した。11月13日に中間報告骨子案が発表され、パブリックコメントを募集、国民会議も有志でコメントを寄せたことはこのニュースの前号でご報告した。

骨子案では郵便事業の民間参入や郵貯事業の監督官庁については意見が纏まらず空白になっていたため、コメントでは郵便事業の全面参入と金融庁による監督を提案したのであるが、発表された中間報告では郵便事業の全面的な民間参入を盛り込んでおり、やや悲観的な観測が流れていただけにこれは評価できる。しかし、研究会の中間報告が纏まるに先立って、12月14日に小泉首相と片山総務相とが会談し、郵便の全面的な民間参入を打ち出しており、研究会報告はこれを追認するだけのものとなった。パブリックコメントの集計結果だけを見ると、圧倒的に現状維持の意見が多く、研究会に任せておくと思うような結果が出ないと考え、小泉内閣としては政治的な判断を働かしたのであろう。

また、監督庁については中間報告では特に触れていないが、その後政府系金融機関の検討が先送りされる時に監督庁は金融庁にすることが決定され、同時に郵貯の監督庁も金融庁になった。もっとも、金融庁はいかなる観点から監督するのかという問題は残る。そもそも、郵貯で集められた資金の運用については、今回の研究会報告書でもその運用範囲は法定し、個人貸付や企業貸付は行わない、財投改革の円滑な実施に配慮すると欠かれているから、片や指定単や痛く運用の手法の多様化を図ったところで、出来ることは限られている。となれば、少なくとも公社段階での運用の監督をどこが行うかは、さしあたってどうでもいい問題なのかもしれない。民営化され、地域分割されて、郵貯資金が地域金融でも有力な存在になってくれば、その運用監視の問題は重要になるだろうが、その手の議論は今のところ聞こえてこない。

この中間報告は事実上の最終報告であり、その方針に基づいて春の国会に法案が提出されることになる。そのあとは、公社後の民営化の道筋についてであるが、

首相の方針はこの問題についてははっきりしているから、民営化の問題を検討する懇談会での議論も、多少の紆余曲折はあっても、公社の法案成立のめどがついた来年6月ごろにははっきりした方針が出てくるのではないかと思われる。

4 規制改革

12月11日、総合規制会議は規制改革の推進に関する第1次答申をまとめ発表した。これまで進めてきた「個別の規制改革」に加えて、今後は、それぞれの分野の「あるべき姿」を念頭に置き、政策目標・理念を明確にした上で、競争促進のためのルール作りや予算措置等関連制度の見直しも含めた「体系的・包括的な規制改革」、すなわち、「システム全体の变革」についての取組を行っていくというのが、新たな規制改革会議の方針であり、とくに改革が遅れている「生活者向けサービス分野」（いわゆる「社会的分野」）に切り込んでいくためには、そのような手法が必要だという認識であった。

そのような方針で出された第1次答申であるが、その中身は今ひとつ迫力に欠けるものとなった。たしかに、これまでの規制改革の意見とは違って、まず最初に医療、福祉・福祉、労働、教育、環境、都市再生とならぶ構成は、これまでにない新鮮さを与えるものである。しかし、そこで取り上げられている事柄は、これまですでに取り上げてきたものや他の委員会などで取り上げられたものを書き連ねたもので、規制改革委員会独自の新しい切り口は（ざっと見た限りにおいては）見当たらない。折角の意欲が浸透するには、多少時間がかかるのではないかと思わせるものである。

医療・福祉にせよ教育にせよ、要は補助金など国からの財政援助で成り立っている分野に競争をいかに注入していくか、そのうえで供給されるサービスの質を如何に確保していくかという原理的な問題が解決されなければ、大幅な自由化は実現しがたい。総合規制改革会議はこうしたシステム設計そのものに口を入れる権利を得たのであるから、もっと、正面から問題を取り上げることがあっても良かったのではないかと思う。

どうも、今回の総合規制改革会議の答申は、従来と同じく、実現可能性を重視し、各省庁との擦り合わせを行った結果、くすんだものとなった。それはそれで着実に成果を上げるひとつの手法なのだろうが、折角独断専行の首相をいただいている内閣のもとで、従来型の手法だけに留まっているのはもったいないような気がする。実務的には肅々と各省庁と擦り合わせをやるとしても、それとは別にひとつの理論的に先鋭な研究会を組織して、競争を最大限に取り入れた新たな政策体系を、現実に行われている政策との調和を考えず

に、大胆に打ち出していくことも必要なのではないかとくに、医療とか福祉、教育などの分野にはそうした取り組みが必要なのではないかと。また、それが作業のマンネリ化を防ぐ道なのではないか。

5 地方分権改革推進会議

12月12日、地方分権改革推進会議が中間論点整理をまとめ発表した。「国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方」を見直すというのが当面の課題になっており、その議論を整理したというのが今回発表になった「中間整理」である。しかし、かなりの分量の中間整理でありながら、内容は誠に読み応えがない。特に、各省庁の現在の仕事のやり方を根本から覆そうという意欲がまるで感じられない。たとえば、厚生労働省の取り組みを高く評価するなどというくだりがあるので、なにを評価したのかと見てみれば、取り立てていっほどのない事柄ばかりである。こんな態度では、「地方分権改革推進」という看板が泣こうというものである。

もともと、この会議の発足にあたっては首相からは、事務事業の見直しだけでなく税財源の移譲問題なども諮問されているのである。財政構造改革を真つ当なものとするためには地方への税財源の移譲問題は不可欠の課題であるが、この推進会議はそうは考えていないのであろうか。それとも、そういう考えは今はずるなど、財務省から止められているのであろうか。

6 公務員制度改革

12月25日、公務員制度改革大綱が閣議決定された。昨年12月の行革大綱では、特殊法人改革などと並んで公務員制度改革は重要な柱となっており、3月には改革の大枠が、6月には制度の基本設計が発表されており、年内に大綱を策定することになっていたものである。

今回発表された大綱を読むと、今後は能力等級制度を採用し、能力本位の適材適所の人事配置を実現する、能力評価と業績評価からなる構成で納得性の高い新たな評価制度を導入するなど、一見、良さそうなことが書いてある。しかし、では実際にこれをどうやって実現し運用していくかについては明確ではない。

注目を集めている天下りについても、6月の基本設計のときから批判があったものであるが、人事管理権者たる各省大臣による再就職承認制度を導入するとなっているが、外務省のごたごたを見るまでもなく、各省大臣が果たしてそうした個別の案件について目を光らせることができるのか大いに疑問である。

公務員制度改革については前々から一括採用など、一元管理の議論があった。今回の改革はむしろそれと

逆行し、各省大臣の権限（ということは各省の権限）を強めるものとなっている。果たしてこれが正しい方向であるのかどうか、大いに疑問である。

また、今後の取り組みとしては、2003年中に国会に法案を提出し、2005年度末までに関係法律の整備を行い、2006年度を目途に新しい制度に移行するとなっているが、こんなに悠長なことではないのであろうか。さらに、この長い移行期間中はもう新しい議論は起こせないものであろうか。であるとすれば、極めて問題なのではないか。

7 第1次中間決算

やや粗雑であるが、最近出揃った各種改革案の寸評

を試みた。これらを踏まえて、これまで8ヶ月の小泉尾内閣の中間決算を行うとすればどうなるか。

小淵・森内閣のもとで、改革という動きが殆ど見られなかった状況を、小泉首相が一変させた功績は評価すべきであろう。しかし、その内容についてはかなり出来不出来が激しく、小泉首相が強い関心を持っていることはまずまずだとしても、関心の薄そうなものについての出来映えは感心しない。もし関心の幅が狭いとすれば、これは首相としては失格である。また、首相の関心事についても、どうも財務省的発想に偏しているものがある。

以上を総合して、とりあえず初年度のご祝儀もつけて、65点の出来映えというところであろうか。

千代田区型幼保一元化の試み

市町村主権フォーラムでは、11月22日、石川雅巳千代田区長を訪問、石川区長、大山助役などから、千代田区が始める幼保一元化の試みについて話を伺うとともに、意見交換を行った。なお、「千代田区立こども園条例」案は11月28日に第4回区議会定例会に提出されたのち、12月8日に原案通り可決・成立した。同条例は2002年4月1日から施行される。

同条例の条文や内容についての詳細は、千代田区のホームページを参照されたい。

http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/news/release/20011207/1207_2.htm

1 概要説明

石川 区長：今年の2月に区長に当選する直前まで、私は東京都の福祉局長を務め、こどもや福祉の実務を経験してきた。役人生活で感じたことは、役所や役人は常に自分が出来ない理由ばかり見つけようとするということである。そのような役所の風土や既存のシステムを「ぶち壊すこと」が私のライフワークである。

また、我々は戦後の成功体験である成長パイの分与に埋没しすぎて落とし穴にはまった。20世紀型の制度や仕組みを一度壊さなければならない。そのために組織を競争に追い込み、時には無茶な政策を打ち出すことで、組織全体に喜びや刺激を与えることを狙っている。その方策の一つとして、今回、幼保一元化に取り組んだ。

幼保一元化とは、従来の幼稚園・保育園のあり方を規定してきた学校教育法と児童教育法の枠組みを越え、幼稚園と保育園が一体となった環境において一貫したこどもの保育・教育を行うことである。この取り組みに関しては、「0～5歳児の育成における文部科学省と厚生労働省の縦割り行政を変えたい」という思いが前提にあった。千代田区では1988年から13年間にわたる「いず

み保育園」における先行的な取り組みがある。そこでは0～2歳児は保育園、3～5歳児は幼稚園が担当するという形を取ってきた。

いずみ保育園は0～2歳児の人数があまり多くなく、受け取っている補助金の額も少ない。このため、関係法律の枠や規制を無視し幼保一元化の取り組みを進めるかわりに、補助金は受け取らなくても良いと当初は考えていた。しかし、ほかの自治体が取組みむ場合に応用が利くように、ぎりぎり妥協しながら実を取るということを考えてまとめた。こども園の設置条例はこの11月の第4回定例会に提出し、2002年4月には施行したいと考えている。

現在、構造改革が議論されているが、分権社会の中では自治体から仕掛けていかないと社会は動かない。国の構造改革は所詮省益という壁の中に埋没したものである。自治体が独自性や独創性を繰り返し発信していくことが、色々なしがらみを打ち破っていくことにつながる。その意味で今回の政策を打ち上げた。

大山 区助役：最近では保育ニーズの多様化が進んでおり、両施設の共用や職員の兼務についての弾力的な運用を認めるなど、国でも少しずつ従来の規制を緩和

している。しかし、あくまで児童福祉法と学校教育法の二元的な法体制を前提としている。

現在、千代田区内では公立の幼稚園が8園、公立の保育園が6園と計14園の未就学児童に関わる公立の保育施設が運営されている。最近の保育ニーズと保護者の就労状況から見ると、幼稚園よりも保育園へのニーズが非常に高い。保育園の方は入園率は90%くらいであるが、低年齢になればなるほど児童の待機率が高くなる。これに対し幼稚園8園で充足率は55%と約半分である。私立幼稚園ではさすがに内部努力等が行われ、充足率こそ70%前後に達しているが、このまま行くと幼稚園そのものの存在が危ぶまれる状況にある。

千代田区では13年前に幼稚園と保育園を同じ施設の中に設置して一元化を図る取り組みを検討したが、国の規制の壁は厚く13年前の状況では一元化という動きは取れなかった。そこで、やむなく0～2歳児のこどもを保育園で受け入れ3～5歳児のこどもを幼稚園で受け入れるという「年齢区分方式」を取った。

その際、保育園的な機能を求める保護者の需要が多いこともあり、3～5歳の幼稚園の部分についても17時まで保育を受ける（後に18時半までになる）形とし、年齢区分方式における幼稚園でも保育園と同じような時間帯で保育と教育を行う形にした。

こうして13年間にわたって運営を行ってきたが、最近さらに一元化が住民ニーズになってきていることもあり、その後も引き続き議会も含めて一元化の議論を行ってきた。そこで13年間の実績を踏まえ、新区長の下で一元化に向けて何とか具体的な推進を図りたいということで、今回「千代田型幼保一元化」を実施しようと考えた。

千代田型幼保一元化の基本的考え方は、0～5歳のこどもの視点に立って、一貫した保育や教育を提供していくことにある。保護者の就労体系にかかわらず同様の施設で保育する。昨今の少子化の流れから考えると、この方式は一定の数のこどもを確保できるというメリットになる。こうして保護者の保育や教育に対するニーズになるべく応えていく。3～5歳児の幼稚園部分については1日4時間のコアタイムで等しく幼稚園教育を行う。その代わりに、各家庭の保育力等を踏まえて7時半から19時半までの間で4パターンの選択肢の中から自由に保育時間を選ぶことが出来る。

また、児童福祉法の定める「保育に欠ける」だけでなく、日や時間によって保育が必要な場合も考えられることから、「保育が必要な」乳幼児も受け入れる。さらに、一元化することで保育士と幼稚園教諭が持つ専門的ノウハウの交流発揮を図っていく。

「こども園」の特徴としては、まず保育料の応能化

を図る点が挙げられる。低所得者は低料金、一定の所得額以上の人是一定限度の保育料を負担する。さらに幼稚園部分についても土曜日や夏季休業中も開園するし、給食や夜食も完全実施する。千代田区における今後の乳幼児育成のあり方としては、すべてをこども園にするのではなく、幼稚園・保育園・こども園の適正配置を行うことで、保護者の選択権の保障を図っていく方向である。

計画を実施するにあたって、今年の9月からこども園の対象となる児童の保護者に対して、区から説明会を行った。その際、保護者からは、「従来の幼稚園・保育園の枠組みを無視した施設となれば『無認可の幼稚園』になってしまうが、その場合は卒園証書が出ないので、私立小学校受験にとって不利になる」などの声が挙がった。それらの声に対応して幼稚園や保育園の認可を取得したが、保護者の不安を解消するために、現在の園児が卒園するまでの2年間を経過期間とする妥協案を区から出した。しかし、実施するのであれば早期に行った方が良いという保護者の声もあり、最終的には来年4月からの実施の方向となり、11月28日に区議会に条例案を提出する運びである。

条例案については、現行法の枠を踏まえつつ新たな制度化のあり方を模索した。しかし都とのやり取りで、かなりの部分が指導・修正された。

例えば、第1条では現行法の枠組みである「児童福祉法・学校教育法」を明示せよという指導があった。つまり、児童福祉法上の保育園と学校教育法上の幼稚園という2つの性格を持つ施設であることを明記しなければならなかった。

また、第3条の入園資格については、区の前案は「小学校就学前の乳幼児」の記述のみであったのだが、都からの指導により、「区の保育実施条例第2条の対象となる乳幼児」という規定が加えられた。要するに、都は児童福祉法上の「保育に欠ける場合」を資格に入れることにこだわったのである。

さらに、第4条も第3条に従い、各々の法律の枠組みに沿って「保育所保育指針に基づく保育」「幼稚園教育要領に基づく幼児教育」との文言を入れることになった。3項にせめてもの区的意思表示で「その他区長が必要と認める育成事業」を入れた。

2 質疑応答

以下は、質問に答える形で表明された区の考え方を整理したものである。

こども園の名前について

他にも色々な案があったが、こどもの視点に立つことを考え、平易で呼びやすいという観点で決めた。最終的には区長の決断だ。

こども園の担当部局

こどものための施策を担当する新たな担当部局を設置する予定である。ただ部署を増やすのではなく、福祉部局が行ってきた子育てに関する支援や、教育機関が行ってきた教育相談やいじめ相談もこの新部局に入れる。いじめや不登校の問題も教育委員会だけに任せるのではなく、福祉の視点も入れたい。今回はいいチャンスなので全部集めて独立した組織として、こどもに関する支援・補助策を行っていかうと考えている。ただ、教育委員会は依然として幼稚園を担当し、第三の組織はこども園だけを管轄する。

幼稚園教員や保育士の反応

幼稚園教員の場合、勤務時間が長くなるわけだから多少の抵抗はあった。また幼稚園の場合、教員組合の存在も考えなければならない。13年前の試みの時も教員組合と協定書を結んだ。保育士は労働条件がさほど変わらないので、さして声は上がっていない。組合は、保育士と幼稚園教諭という違う任用体系の人たちを、同一の施設・同一の職種に置くのはおかしいと言っている。

教育委員会の対応

私ども千代田区では公立の幼稚園が多く、こどもが少なくなってきたので、幼稚園が存続の危機に瀕している。そのため、教育委員会はこども園の創設に従わざるを得なかった。このまま千代田区で公立幼稚園を8園続けようとするバタバタ廃園していくだろう。教育委員会にも危機意識があつて、お互い歩み寄った方がいいだろうということになった。この面が、他の地域とは状況が違うところだと思う。

私立幼稚園への説明

以前のいずみ保育園（年齢区分方式）の際は、折衷案として通園地域を限定した。今回、仮にこども園の人気が出た場合、他の通園区域からの希望者が出るかもしれない。他地域枠の定数を一定限度とし、定数全体をあまり増やさないことで、一気に他の園からこどもが流れることはない。0～2歳児の定数は若干増やしたが、3～5歳児については増やしていない。これがだんだん増えていくと、私立幼稚園・保育園の方から領域侵害との声が出るかもしれない。

東京都の私学審では、幼稚園業界の中でも保育園併設について議論をしようという動きが出てきている。幼稚園側の危機意識の表れではないか。

今後の展開

保護者の働き方が多様化している。今までの幼稚園は土曜日や夏休みには休みであったが、それではもうやっていけない。ましてや、来年から土曜日は完全休園になる。今の社会状況だと保護者からは「土曜日も

で幼稚園でやってもらいたい」という声が出てくるのは時間の問題であろう。そういう意味でこども園については他の地域からも声上がるだろうと考えている。実際、非公式に数件から打診がある。

「幼稚園から保育園へ」「公立から私立へ」という流れ

絶対「公立から私立へ」の流れの方がよい。例えば0歳児を1人保育するコストは公立では600万円かかるが、親からはその5%しかいただいていない。コスト削減の策として、まずは給食のアウトソーシングから始めたい。これは3年前までは通達により出来なかったものである。

今でも幼稚園がだぶついているのだから、現にある社会ストックを活用すればいい話である。省庁の壁があるから出来ないのだが、そこに取り組まない小泉改革は小手先であり、構造改革とは言えない。幼保一元化に総務省は積極的である。心ある人は、幼保一元化が最大の構造改革だと知っている。

都や国との関係

厚生労働省と文部科学省はお互いせめぎ合っていて手が出せない状況なので、自治体から声をあげて欲しいということが本音である。また、我々の条例案の中で国や都は「包含」という文言に強く抵抗していた。都は「連携」にしろと言ってきた。しかし「連携」は、別々の主体が協力する意味合いがあり、児童の保育・教育を一体に行う千代田型の理念とは合わないから最終的には「包含」で通した。

家庭や地域の役割

基本的にこどもへの躰は家庭や地域が果たすべきであると思う。学校や園に対して挨拶や躰を子供に教えて欲しいという声もあるが、それは違うと考える。

千代田区の市への移行の問題

東京の23区は一体的に思われているが、その流れは戦前の特別市からのものである。消防や上下水道は都の管轄になっている。多摩地区の市についても消防は都が担当しているが、これは市が都に委託したものであり、特別区では最初から選択の余地がない。

現在は、固定資産税や法人事業税などは都が徴収し、その48%を特別区に配分する。しかしこの配分は人口割なので、千代田区に入ってくる予算は1%しかない。受益と負担の乖離が起こっているわけである。そういうことを考えると独立論が出てくる。千代田区と同様の境遇である港区長も賛同してくれた。現在のままであると根源的な税金がとれず、ある意味では半人前である。昨年の地方自治法の改正で、東京の特別区は「基礎的自治体」となった。だが、まだ地方自治法上は特別地方公共団体である。

以上
(文責は全て事務局にあります)

（参考）「千代田区こども園条例」（抜粋）

新たな世紀の子どもたちは、家庭・地域・行政の協働により、伸びやかに健やかに育成される必要があり、いつでも輝いて未来に夢をつなぐ存在となるべきである。また、そのためには、子どもを産み育てることに希望と自信が持てる地域社会を形成していく必要がある。

ところが、近年、少子化や核家族化の進行ど、社会状況の変化が著しく、保護者の中には、育児に対する不安を持ち孤立感を深めている人もおり、育成環境の整備が求められている。とりわけ、人間の成長過程において乳幼児期の育成環境は、その人の人格形成にとって重要な要素となるため、その整備が強く求められる。

現行では、義務教育就学前の乳幼児の育成は、児童福祉法に定める保育園と学校教育法に定める幼稚園の二つの施設で担われてきている。

しかし、近年、保育園及び幼稚園の乳幼児の育成内容に大きな差はなくなっており、事実上、両施設の一元化が進んできている。

千代田区においては、当面、現行の法律体系の枠を踏まえつつ、区民の子育ての現状に対応し、これまでの保育園・幼稚園の要素を組み合わせ、子どもと保護者の双方の視点に立って、乳幼児育成環境を整備するとともに、乳幼児育成施設の新たな制度化を内外に働きかけていくこととする。

この条例は、0歳から就学前までの子どもを一つの施設において継続的に育成し、一貫した乳幼児育成の環境を整備することを目的とする「こども園」を設置するため制定する。

第1条 保護者の委託を受けて乳幼児に対し保育及び教育（以下「育成」という。）を実施するため、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第35条第3項の規定に基づく保育所及び

学校教育法（昭和22年法律第26号）第1条に定める幼稚園を包含する施設として、千代田区にこども園を設置する。

第2条 こども園の名称及び位置は、次のとおりとする。

名 称	位 置
千代田区立いずみこども園	東京都千代田区 神田和泉町1番地

第3条 こども園は、次の各号に掲げる乳幼児について入園を認める。

- (1) 千代田区保育の実施に関する条例（昭和62年千代田区条例第7号）第2条に定める状態にある保護者が保護する乳幼児
- (2) 小学校就学の始期に達するまでの乳幼児（前号に掲げる者を除く。）

第4条 こども園は、前条の乳幼児に対し、次の育成事業を実施する。

- (1) 前条第1号に規定する乳幼児に対し実施する保育所保育指針に基づく保育
- (2) 幼稚園教育要領に基づく幼児教育
- (3) その他区長が必要と認める育成事業

第5条 保護者は、その保護する乳幼児の入園を希望するときは、区長に申し込むものとする。

- 2 前項の申込み及びこれに対する承諾その他の入園手続に関する事項は、別に定める。（以下省略）

「議員と市民の条例づくり交流会議」を開催

市民立法機構事務局 広瀬 稔也

12月8日、東京都庭園美術館大ホールにて、市民立法機構主催（協力：条例 Web 管理委員会、市民がつくる政策調査会）で「議員と市民の条例づくり交流会議」が開催された。

分権一括法の施行から1年半、自治体が独自に条例をつくり、まちづくりを進めることができるようになった。しかし、実際に条例づくりを進める議員や市民の動きは、それほど活発にはなっていない。そこで、市民立法、議員立法に関する互いの経験や知恵の共有化を図り、条例づくりに取り組む人びとの知恵と経験を学びあう場をつくる目的で、この条例づくり交流会議が開催されたものである。会議には関東中心の地方議員約30名と市民・研究者30名からなる約60名が、条例づくりについて議論を交わすこととなった。

冒頭に会議の趣旨について市民立法機構の共同事務局長を務める須田春海市民運動全国センター代表世話人から説明後、同機構の顧問、松下圭一法政大学名誉教授から、「多様化する条例づくりの担い手」という基調報告が行われた。

ここでは、自治体における政策に関する情報を以下の様に区分し、それぞれの役割が語られた。

政策情報	担い手	ツール
・争点情報	市民、議員	新聞、地域を歩く
・基礎情報	行政職員	情報公開（要綱の公開）
・専門情報	市 法務職員 町村 町村議長会法務担当者	条例の文書化

次に、すでに条例づくりに取り組んでいる市民や議員から「こんな条例をつくらう！」という事例報告があっ

た。報告された条例は、千葉県子ども人権条例のように、市民グループが中心となって条例案を作成中のものから、泉南市無防備宣言条例のように議員が中心に議会に提案をされたもの、横須賀市の市民活動促進条例のように行政主体で市民参加を大幅に取り入れて制定されたものなど、基調報告にあったように多様な主体による先進的な条例づくりの現状が報告された。 条例・報告者は下記のとおり。

条例・テーマ	報告者
千葉県子ども権利条例	米田修（「千葉県子ども人権条例」を実現する会）
杉並区の街づくりの動き	関口孝光（まちづくりに夢をつなぐ市民の会）
東京都小金井市地下水保全条例	藤村忍（小金井・生活者ネットワーク）
神奈川県二宮町最終処分場の適正な管理運営に関する条例案	小笠原陶子（神奈川ネットワーク運動・二宮）
まちづくり条例の動き	伊藤久雄（東京ランポ）
横須賀市市民活動促進条例	小座野信吾（横須賀市 市民生活課）
泉南市無防備宣言条例	橋本久雄（虹と緑の500人リスト / 小平市議）

事例報告を受けたディスカッションでは、基調報告をした松下圭一（市民立法機構顧問）、虹と緑の500人リストの橋本久雄（小平市議）を交え、全国のまちづくり条例を研究している横浜国立大学の内海麻利、全国の特徴ある条例本文や条例の議員や市民が中心となって立法を進める条例の制定過程をインターネットで発信している条例 Web 管理委員会の橋本治樹、自治体の法務や財政に詳しい東京自治研究センターの菅原敏夫をパネラーとし、会場を交えた議論を行った。

ここでは、先進的な条例づくり状況はあるものの、特に町村部での条例づくりの難しさが会場の議員から指摘されるなど、市民立法による条例づくりの難しさが改めて浮き彫りにされた。

一方、条例 Web 管理委員会が運営している“条例 Web”（<http://www.jourei.net>）のように、IT をうまく活用した条例づくりの提案のように、今後の市民主導のまちづくりに希望ももてる内容も多かった。

条例づくりに関心をもつ議員や市民は増えてきており、市民立法機構では、今後もこの条例づくり交流会議を定期的に関催し、市民立法にとりくむ議員や市民を応援していきたいと考えている。

【事務局より】

1 ぎりぎりになりましたが、12月号をお届けいたします。25日の公務員制度改革大綱の発表を待っていたために、遅れました。

2 26日に、大阪で関経連、大阪商工会議所、関西経済同友会、大阪工業会、関西経営者協会主催による、土光臨調20周年記念「行政改革関西フォーラム」が開催されました。来年もいくつかの地域で開催したいと考えております。

なお、20周年記念論文集と8月に行われた東京での講演録を収録して、「検証 行政改革」と題する本がイマジン出版社から来年1月半ばに出版されることになりました。できるだけ多くに読んでもらいたいと考えています。

目 次			
1	小泉内閣の第1次中間決算	事務局長 並河信乃	1
2	千代田区型幼保一元化の試み		4
3	「議員と市民の条例づくり交流会議」を開催	市民立法機構事務局 広瀬 稔也	7
4	事務局より		8