

IV. 総合的考察と展望

野坂 勉 研究員

認定こども園 — 制度設計と保育所

平成18年10月、「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」が施行され、認定こども園制度が成立したのである。

認定こども園は、保育所と幼稚園の間に位置するのみならず、両者をまたぐ形での管理形態、その機能の併有、直接的利用契約なども制度的特性とする。

1. 制度化の契機

かかる制度的特性をもつ認定こども園は、現行制度が保護責任者たる親のニーズに答えていないとし、「保育と教育を一体として提供する」を改革の契機とする事において、保育所と相対する関係にある。すなわち、「教育」が十分でないとする評を、そのままにする事は、保育所保育への偏見を助長しかねないのであって、看過すべきではない。

果たして、保育所の教育能力が劣弱であるのかである。

①保育所保育に欠けるところがあり、義務教育課程の就学にたえられず、学習困難や、知識獲得、あるいは集団適応において問題を発生しているのかである。就学前の年齢相当児の40%をこえる保育所卒園児に、かかる適応障害があるとすれば、当然の事ながら社会問題化するであろう。

然して、就学前教育としての保育所保育に不具合がありとし、それに起因する事象は発生していないというべきである。

②幼児教育という名の早期教育や、才能開発というプログラム展開、あるいは稽古事、英語学習、スポーツ教室など、各種教育産業ないしチャイルドビジネス系統については、公共的性格をもつ保育所が普遍的サービスとして実施する必要は存在しない。これが、保護責任者たる親のニーズに合致するものであるならば、それこそ市場利用者の自己責任において係わるべきである。しかしそこにも、児童の成長

発達を妨げてはならないのであって、「児童の最善の利益」に適うかどうかといった、権利擁護＝アドボカシイの立場から、チェック機能は働かさねばならないはずである。

③幼児教育のキーワードであり、成立基盤たる「保育」についてである。それは学校教育法が幼稚園に、「幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長（第77条）」する目的規定を与えているところである。

また、その保育概念において、家庭、保育所、幼稚園の通則（昭和23年・保育要領）とする意義と、家庭の保育を補完（「保育に欠ける《児童福祉法第24条》」）する児童福祉施設（同法第39条）として、「教育に関する事項（昭和38年10月、文部省初等中等局、厚生省児童局・両省局長共同通知）」を含むとする保育所保育を成立させたのである。それは幼稚園教育要領との整合性を保つ、保育所保育指針の改定作業のなかにある。

何れにしろ、幼児教育の成立基盤が保育にある事は、確認されねばならない。また、保育施設の幼児教育としての実像、あるいは在り方が、必ずしも十分に議論されてこなかった事を認めなければならない。それは保育所保育が、その根源において母性的養育を基本とし、保育所の社会的性格から規定された、保育と教育の密接不可分な乳幼児の「保育される権利」として、人権を構成するものだからである。

2. 第3制度の系譜

「教育」を命題に制度化された認定こども園は、次のような系譜を踏んで実体化したものである。第1段階としては、1970年代において教育改革を宣言した中央教育審議会が、「4・5歳児から小学校のある学年までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼児期の教育効果を高める」として、「基本構想試案（昭和45年5月）」を提示、昭和46年6月答申において、保育所を幼稚園に準ずる施設としてとらえ、必要な条件を備えた保育所を幼稚園としての地位を付与するという、いわゆる「2枚看板論」を打ち出したのである。これには中央児童福祉審議会（当時）が、保育対策部会報告（「保育と教育はどうあるべきか《昭和46年6月》」）を経て、昭和46年10月「保育所における幼児教育のあり方について（意見具申）」と

して、これを斥けたのである。

第2段階は、1970年代後半に至って、行政管理庁（当時）が厚生、文部両省に対し、「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果に基づく勧告（昭和50年11月）」、協議の場をもつ必要があるとしたのである。これは不調（「幼稚園及び保育所に関する懇談会報告《昭和56年6月》」）に終わったが、総理大臣の諮問機関である第2次臨時行政調査会の、いわゆる臨調答申（昭和56年7月）によって行政改革の標的＝ターゲットとされたのである。

そこでは、幼稚園と保育所に類似助成がなされているとして、統合あるいは調整すべきとしたのである。かかる臨調答申のもと、地方公共団体の自治体改革として、二重行政ならびに上乗せ福祉の解消、公立保育所の民営化、コスト削減など財政効率面から、保育所は組上にのぼる事になる。これが次の段階の規制緩和による構造改革として、その路線は現われ、推し進められるものとなる。

第3段階は、1990年代後半、規制緩和推進計画（平成7年）による構造改革としてはじまる。規制改革委員会となった平成11年4月、「規制改革に関する論点公開」など焦点化し、平成13年4月、総理大臣諮問機関に格上げになった総合規制改革会議として、「福祉・保育等」を重点分野とする規制改革の推進に関する第1次答申（平成13年12月11日、以下第1次答申という）を出したのである。

それは、これまで二度にわたって戦わされた「保育」と「教育」に関する本質的な議論とは次元を異にし、経済の論理によって組み立て、貫徹させる事を意味する。すなわち、保育全般にわたって選好性と便宜性に基づく直接利用、それを可能にするため公共部門から、私企業化し非公共部門に移転する事による市場競争の導入、そのための事業主体制限の解除と、自由契約によるサービス供給化を推し進める事になる。

認定こども園の制度的特性は、第3制度としてのそれである。

I. 法制作業下の保育所

1. 規制改革推進計画の経緯

重点6分野に組み込まれた保育の規制緩和は、第1次答申を最大限に尊重する旨

の閣議決定（平成13年12月18日）を経て、以後毎年、改定を遂げる事になったのである。

（1）平成14年3月29日閣議決定：

規制改革推進3か年（平成13、14、15年度）計画（改定）

- イ．公立保育所の民間への運営委託等の促進
- ロ．保育士に関する諸規制の改革
- ハ．保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入
- ニ．保育所に関する情報公開、第三者評価の推進
- ホ．夜間保育、休日保育の推進
- ヘ．認可保育所基準の見直しの検討及びその周知徹底
- ト．保育所への株式会社等の参入の促進
- チ．認可外保育施設に対する指導監査の徹底
- リ．保育所と幼稚園の施設共用化等による連携強化
- ヌ．放課後児童の受け入れ体制の充実

（2）平成15年3月28日閣議決定：

規制改革推進3か年（平成13、14、15年度）計画（再改定）追加：

- ル．保育サービスに関する情報の一体的提供の推進
- ヲ．認可保育所の経営主体や施設基準についての地方自治体への周知徹底
- ワ．保育所の運営費補助の余剰金に係る会計処理の柔軟化
- カ．幼稚園と保育所の一体的運営の推進
- ヨ．児童手当受給者の現況届における被用者確認方法の見直し

（3）平成16年3月19日閣議決定：

規制改革、民間開放推進3か年（平成16、17、18年度）計画

- イ．公立保育所の民間への運営委託等の促進
- ロ．保育サービスの利用者に対する直接補助方式の導入

- ハ．保育サービスに関する情報の一体的提供の推進
- ニ．保育所等に関する情報公開、第三者評価の推進
- ホ．夜間保育、休日保育の推進
- ヘ．認可保育所基準の見直しの検討及びその周知徹底
- ト．認可保育所の経営主体や施設基準についての地方自治体への周知徹底
- チ．認可外保育施設に対する指導監査の徹底
- リ．保育所等の受け入れ児童数の拡大
- ヌ．幼稚園、保育所の一元化
- ル．放課後児童の受け入れ体制の充実
- ヲ．地域子育て支援センター事業のNPO法人への委託の容認
- ワ．新設の社会福祉法人が土地の貸与を受けて保育所を設置することの容認
- カ．株式会社、NPO法人等による児童館の設置及び運営の解禁
- ヨ．保育所の保育料の収納事務の私人への委託の容認
- タ．多様な保育サービス制度の拡充

(4) 平成17年3月25日閣議決定：

規制改革・民間開放推進3か年（平成16、17、18年度）計画
部分改定：

- ロ′．認可保育所にいける直接契約・直接補助方式の導入
- ヌ′．幼稚園・保育所の一元化（総合施設の設置）

(5) 平成18年3月31日閣議決定：

規制改革・民間開放推進3か年（平成16、17、18年度）計画
補充：

ヌ″．「総合施設」の施設整備

追加：

- レ．認可保育所の保育料の設定方式の適正化
- ソ．要保育認定制度の導入

ツ．保育サービスの情報公開の促進等

2. 認定こども園の制度化

本調査は平成18年6月、認定こども園法案の成立、10月施行の中間時期・9月1日を調査時点として実施されたものである。そこでは、本業認定を行う知事部局と保育現場の間に発生する問題を、予測的に把握する事を目的としたのである。

(1) 施行準備段階

認定こども園が幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4類型からなる制度である事については、90(91.6 注：集計値、以下同じ)%以上が知っているとし、関心の高さを表わす数値となっている。そして認定権者が知事である事も、90(88.3)%程には知られており、身近に制度が成立している事を示している。

この現場感覚的反応に比し、当事者である知事部局ならびに市町村の立ち上がりは遅く、40(36.8)%近くの保育所には関係文書が、未送達となっている。保育現場を徒に困惑させ、不安定にさせている。

(2) 制度運用段階

①運用開始

運用が始まっているのは8(7.9)%たらずで、あとは当局の動向に注意をはらいながら、50(47.1)%近くが、準備作業が進められている、といった間接情報で確認のとれない状態にある。また完全に情報伝達の外にあって、進行状況もつかめず、不明とするもの30(32.5)%を超える状態である。

②説明内容

認定こども園の制度化、認定制度の概要など、本体部分に関する行政説明を、半数(44.8%)近くはしていない。多いのは認定要件の審査と適用といった手続的説明20(19.4)%と、一体化施設への勧奨(5.7%)と地方裁量型への移行勧告(0.5%)がなされている。

③適格認定の仕組み

主管部局としての説明資料が整っていない事を反映してか、75(75.4)%の保育現場は見当もつかないとしている。説明を受けている場合にあっては、認可施設は自動振り分け6(5.5)%、市町村推薦制2(1.9)%と、行政主導をうかがわせる結果となっている。制限枠を設けていないが7(6.8)%、ありが1.3%となっている。調査時点では行政手続として整っていない状態であった。

なお例数は少ないが、申請枠を制限している場合にあっては、財政の効率化と適正配置を理由とするものが50(54.5)%を超えている。次いで要望が強い市部への配慮が20(18.2)%近くと、全体的傾向を暗示させる内容となっている。

(3) 認定の要件審査——幼児教育

①幼児教育の実施

3歳以上児に対する幼児教育の実施を要件とする事について、現場の受け止め方は、50(52.6)%以上が養護と教育を一体のものとして実践してきた乳幼児保育を分解するものだとの抵抗を示している。そして一步踏み込んで、保育内容を目標管理的なカリキュラム＝教育課程として編成する事への違和感28.8%、社会の維持組織＝福祉組織に属する保育所を、教育組織に移転させる意図が働いているとするもの28.3%となっている。

ここには、何れも広範な生活問題を背景として生まれた乳幼児をかかえる保育所を、教育制度の枠組みで吸収できるか、という基本認識があるからである。保育現場にある者として、そこからリアリティに欠くものだとする判断が働くのは、当然といわなければならない。

②保育所保育指針と幼稚園教育要領

要件審査において、学校教育法によって基準性をもつとされる幼稚園教育要領が、保育施設としての幼児教育のガイドラインである保育所保育指針に対し、優位性をもって臨む事になる問題についてである。

これは類型の如何にかかわらず、認定こども園の幼児教育として準拠すべきもの

となるのか、という事である。それはかかる強制可能な制度の成立が、保育所に影響を及ぼすであろう事態は避け得ないからである。

a. 保育所保育指針

保育所が就学前教育として、保育所保育指針の「ねらいと内容」を保育計画と指導計画ならびにその実施体制によって展開してきた実践が、認定こども園の要件を充たすのか、どうかである。

70%は、保育所保育が就学前教育として系統化した内容で、実績に確信をもっているとする。20(21.4)%程は、系統性の面からの検討、ないし内容の再編、強化が必要であるとしている。

b. 幼稚園教育要領

要件審査において、幼稚園教育要領1本で臨んできた場合である。すなわち保育所保育方針が、幼稚園教育要領と整合性を保ってきた経緯と、保育施設として幼児教育を実践してきたキャリアを引っ提げて、要件審査にどう対応するかである。

保育所保育指針で対応できるが40(42.5)%を僅かに上回っている。審査によって指摘されるならば、保育計画、指導計画を修整、適合させるも20(22.1)%を超えるが、幼稚園教育要領に従って全面組み替えを表明するものは1(1.3)%程と合わせても4分の1までは至らない。あと、幼稚園教育要領についての詳細は判らないが25(24.4)%となっていて、戸惑いは隠せない。

(4) 認定の要件審査——子育て支援事業

児童福祉法によって、子育て支援事業は法定事業とされている。認定こども園の幼児教育を、基準性をもつ幼稚園教育要領によってカリキュラム化を進める事に対し、法定事業である子育て支援事業のキャパシティを審査する事でバッティングさせ、バランスをとったものと考えられる。

①方針採用に対する評価

方針の採用に、総合的なサービスの供給効果があるとするものが30(27.4)%みられるものの、半数はマイナス評価を下している。すなわち子どもが成長発達をとげる生活の場を支援する視点が欠落するが27(26.5)%、次世代育成支援対策の段階に

位置づけられるに至った保育所の子育て支援事業にはらった努力からすれば、矮小化する危険20(22.1)%を超え、あわせて50(48.6)%近くに達している。保育と教育の一体的供給をフレームアップするだけで、子育て支援事業の本来のパワーを削ぐ事になるとの見方を示している。

②課題達成の自己評価

子育て支援の課題達成について自己評価を求めた結果では、母親への就労支援と子どもの発達支援を高く評価するものが、両者とも80(80.5：79.2)%前後となっている。しかし、女性の仕事と子育ての両立支援75(74.6)%、地域の子育て家庭支援50(52.3)%をやや超えるが、いずれも課題を残している。

3. 制度改革関連

規制改革・民間開放の重点分野とされた保育にあっては、推進3か年計画の最終年度に当たる平成18年、その成果として認定こども園を制度化させたのである。これは「生活者・消費者本位の経済社会システム」と「経済の活性化」を同時に実現させるとして制度改革を求めた総合規制改革会議の答申を閣議決定を承けたものであった。ここにはその制度環境として、供給主体となる企業の参入障壁を取り払い、保育需要を喚起するための消費者育成によって市場造成をはかる事が必要とされるのである。

(1) 規制改革・民間開放

①公立保育所の民営化

これは第1次答申を承けて、それまでの保育サービスの提供体制を改善するため、民間委託を活用するとしたものを「規制改革推進3か年（平成13～15年）計画」の重点計画事項：公立保育所の民間への運営委託等の促進として改定し、平成16～18年度の推進3か年計画に引き継がれたものである。

a. 進捗状況と質の変化

児童福祉法のもとでは、保育に欠ける乳幼児に対する保育の実施責任を市町村が

もち、制度成立の当初にあつては公立施設優先の原則によって、公立保育所が設立された経緯がある。これは措置制度として保育所設置が実施条件をなしたからである。これが社会福祉基礎構造改革によって、契約制度に転換した中で、公的責任が後退し、民間活力の導入を始めるとした行政改革の一環として、公立保育所の民営化が進められる事になったのである。

民営化への移行は保育所の所在区域で40(移行の程度として、かなり移行8.7%、一部移行33.6% 計42.3%)%を超えている。

民営化にともなう保育の質は、関係なしとするものは、公私に差があり、民営が公営(27.1%)をかなり上回って40(39.1)%に達する。そして民営化によってかなり質が上がるとするのは、民営(民営36.1%対公営3.1%)、下がるが公営(公営36.3%対民営4.1)で、極めて対照的な結果となっている。

b. 保育所運営と民営化

保育所運営と公立保育所の民営化との関係について、ありが公営50(53.2)%を超えるのに対し、民営は30(29.5)%に止まる。なしでは民営が50(53.3)%を超え、公営25(25.5)%に止まる。これも正反対な結果となっている。

課題別運営については、サービス提供が公私とも活動しやすくなると、プラスに評価している。地域子育て、個別援助、住民グループへの支援について、公営に比較して、民営がそれぞれ活動しやすくなるとしている。

c. 民営化プロセスの必要条件

第1順位、保護者に対する周知徹底と確認をとる。第2順位、民営化にともなう新しい運営母体の理念と長所の明確化と提示、第3順位、保育内容を急激に変えない、第4順位、保育士の入れ替えは最低限に抑える、となっている。

公営が保育内容と人事の入れ替えに慎重さを求め、当事者意識が強く働いている。民営からは、新しい運営主体に対し理念の提示が求められるとし、主体制限の解除にともなう、企業、学校法人、その他の参入する事への警戒感から、主体の性格が公開されるべきだとしている。

②情報開示と第三者評価

推進3か年計画の重点計画事項として保育所に関する情報公開、第三者評価の推進があげられている。

これは3か年計画が、保護責任者をサービスの消費者として育成し、その消費者保護を謳文句に、保護者の選択的利用とサービスの品質管理を推し進めて、利用者＝ユーザーの自己責任の原則と競争原理の可動を容易にしようとするものである。

a. 情報開示

完全実施は60(55.0)%近くあるが、不完全30(28.3)%、未実施10(9.1)%の地域を残している。

また開示に対する反応として、事実関係や受け止められている状況など、条件付きを含めて80(81.3)%をほぼ超え、実態として容認されている。

b. 第三者評価

受審状況は低く、一部受審を含めても25(23.0)%に達しない。また評価結果の公開は、一部公開を含めても20(17.0)%足らずで、進捗していない。

第三者評価の受審が、サービスの質的向上に繋がるかについては、60(57.3)%近くが肯定的に評価している。

評価結果の公開については、積極的評価(45.7%)が消極的評価(41.0%)をやや上回るものの、拮抗している。

II. 保育所運営と経営環境

認定こども園の成立は、保育制度に自己責任原則と市場原理を持ち込む事において、新たな段階に入ったとあってよい。それは保育施設の消費者的利用と自由契約システムによって、直接補助方式(バウチャー制など)の導入、設置基準を下方修正し、かつ地方自治体による認証、認定施設として脱児童福祉施設化する、二重基準の公然化を実現させる事になるからである。

ここには、児童の保護責任者が、ユーザー＝利用者であり、コンシューマー＝消費者としての選好的志向と満足度といったメリットスケールによってはかられる、

経済行動と性向が市場取引をコントロールする事になる。そこでは保育活動は商品テストによって吟味され、支配される。ここには、児童の保護者としての育成責任、養育監護の義務と、家族成員に対する親としての道徳的規律、といった価値規範の体現と担い手意識が育つはずもない。

児童福祉を法源かつ基本的原理（児童福祉法第3条）とし、児童の保護者、国家、地方公共団体が育成責任（同法第2条）を負うとする制度理念と法制がこれまでわが国を形作るとされてきた。具体的には児童福祉施設最低基準が、児童のナショナルミニマム＝国民最低限として保障するものとされてきたからである。

児童福祉施設としての保育所が、基準の空洞化と財政負担の回避によって、非公共部門へ移転する事が強制されつつある。保育所の経営環境は厳しいものにならざるを得ないのである。

1. 保育所運営

保育所は、これまで本体業務以外の特別保育事業といったリエゾン＝連結領域にポジション＝位置をとる事が求められてきた。すなわち、児童福祉法の平成15年改正によって法定化された子育て支援事業などが典型である。

少子社会にあって次世代育成支援を政策課題として、その作業量と活動範囲は拡大し、遂行を義務づけられている。これは本体業務と無関係であり得ないにもかかわらずである。要するに不採算部門を残して、市場化するならば、公費投入を十分にしない限り、事業エネルギーは減退せざるを得ない。保育所運営においては、両面作戦を強いられながら、補給路を絶たれつつある現状にある。

（1）規制緩和策の受け入れ

1990年代前半に「21世紀福祉ビジョン（平成6年3月）」をグランドデザインに、エンゼルプラン（平成6年12月）として保育対策等5か年事業が出され、新エンゼルプラン（平成11年12月）、待機児童ゼロ作戦（平成13年7月）、少子化対策プラスワン（平成14年9月）から、次世代育成支援推進体制（推進法：平成17年4月施行）に至っている。

しかしこの10年間に於いては、各種規制緩和策のそれはあったが、1970年代の社会福祉施設緊急整備5か年計画（昭和46～50年度）のような骨格をなす施設整備は、公用施設の転用、転換、あるいは民間委託はなされたが、必要な公共投資は、ほとんど行われなかったのである。

①臨時定員—定員の弾力的運用

定員は、施設、設備の基準値や、人件費、管理費など事務経費算定といった経営管理の基礎数値となる。したがって、最低基準の維持や、保育水準の質的尺度と指標として、直接関係してくる。

これは極端に、客観的水準維持を担保する重しを操作する事で、臨時定員を設定し、収入増と待機者の解消をはかる事である。

まず入所人員の現状は、定員割れが30(31.9)％、これに対し定員超過で臨時定員を確保しているのが60(59.6)％に達している。ただこれには公私間に大きな差があり、定員割れ：公営56.3％対民営16.4％、定員超過：公営32.6％対民営76.8％で対照的な結果となっている。

これを民営に選択的利用の結果として現れた経営努力とみるのか、あるいは公営のそれを、保育水準の切り下げに対する抵抗であるのかである。いずれにしろ、アンバランスな状態が、子どもに跳ね返るものである事は、確かである。

この定員に関する弾力的運用が、地域のニーズに即えやすくなったと評価するのが、民営で60(58.0)％近くあり、公営では30(34.2)％台である。また園舎が手狭になり、狭隘さを公私に30％前後生じている。

②合理化策

a. 短期保育士——臨時職員の配置

採用率は、民営が60(63.7)％を超えているのに対し、民営では50(48.6)％を割っている。採用の理由は、保育士の配置数を調整確保するためが公私で65％前後になっているのと、常勤職員の勤務条件の改善と背中合わせである人件費抑制があげられている。特に民営保育所が採用に積極的である。

そして保育士の臨時職員として採用する事の影響では、民営が正規職員の勤務条件の緩和と、人件費節減という経営メリットをあげている。これに対し、公営は保育活動における職員相互の連携の阻害、あるいは本来勤務に跳ね返るなど、負担といったマイナス面を強調している。

b. 給食業務の委託

公私で委託している保育所は、5%前後に止まっている。なお実施例は少ないものの、業務委託を予定、ないし念頭におくが、公営で10(11.3)%をやや超えるが、民営では10(8.3)%以下に抑えられている。この傾向は規制緩和から規制改革へと推進計画にのせられてきたが、保育所は一貫して反対している。すなわち、保育所の本体業務として切り離せない、とする立場を崩していないのである。

③園庭の代替措置

「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について（平成13年3月、保育課長通知11号）として、代替措置を認めるとした事についてである。

当然の事ながら、専用の園庭を保有（83%）している。広さが不十分とするものも8%あるが、公園等を利用している例は、3%にみたない。定員超過を強いる圧力が加わっている事をうかがわせるが、公園などへの移動する列に、車が突っ込んでくる危険な事態の発生を警戒するのは、当たり前といえば当たり前である。子どもを保護する対象とみない自分本位で、凶暴化した車が横行している現状においては、容易な代替措置は許すべきではない。

これは、園庭が乳幼児の成長発達にとって不可欠だという認識（90%）を保育現場は強くもっており、そこではこの規制緩和には基本的に反対が45(44.8)%となっている。そして、公園等の利用にあたっては、安全管理が困難だとするのが30(27.7)%近くになっているのと合わせると、批判的立場をとるものが70%を超えているのである。園庭をもたないのは保育所ではあり得ないばかりか、その施設条件をもたない「場所」に子どもを置くべきではないからである。

（２）機能強化

保育所の多機能化あるいは機能強化は、平成6年、エンゼルプランによって本格化する事になった。これは、これまでの各種補助事業を、見直しと保育施策として集約する方向が、背景にある。

①地域子育て支援センター

平成5年には「保育所地域子育てモデル事業」として、民営保育所において先行的に実施されてきた経緯がある。

モデル事業当時においては、母子が通える範囲で、しかも保育所の園庭、施設、設備を使った相互交流場面を提供する、あるいは公用施設に出張して場面づくりをするなどの支援サービスが行われていたのである。これが平成12年、特別保育事業の実施として事業要綱が定められる中で、大型化する事になる。公立保育所の統廃合にともなう閉休施設を中心に規模が拡大し、質的に変化する事になるのである。

地域で中核的な活動をしている民営保育所をヒヤリングすると、保育所の機能を活用した本来的なセンター事業を、市町村が委託する志向はないとされる。すなわち、手を挙げたとしても、特に民営に委託される事はないのである。かくして、形は整ったが、子育て支援事業としてのセンター活動は、実質化しない結果をもたらしているのである。

併設運営は公私とも20%で差はみられない。事業費として、市（町村）補助をあてるとするのは約半数（46%）である。次いで国事業33.9%、県事業18.4%となっている。これに園独自とするものは19%にのぼる。事業収入の経理区分に基づく結果であるが、直担事業として認識しているのかは、判然としない。

なお、併設していない理由として、公営では地域のニーズがない、財源不足をあげるもの18%前後、民営では財源不足と人材不足が20%となっているが、決定的なのは、事業主体による補助がないとするものが、民営で30(28.7)%にのぼっている。

②児童福祉施設併設型民間児童館

高度経済成長期に入った1960年以降、母親の就労にともなうカギっ子問題が登場

し、そこから放課後児童対策として都市型児童館に児童クラブ、また地方自治体独自の学童保育が生まれる事になった。

児童厚生施設としての児童館は、地方自治体によっては多様な運営あるいは活動形態をもっている。地域子育て支援や、放課後児童健全育成のニーズが高まるにつれて、社会資源としての児童館機能が注目されるに至ったのである。

平成9年の児童福祉法改正によって、放課後児童健全育成事業が法定化され、市町村は実施について努力義務を負う事になったのである。そのため平成12年、児童福祉施設併設型民間児童館、さらに平成14年には、保育所を特化施設として、保育所併設型民間児童館事業の実施が推進される事になったのである。

a. 併設型児童館事業のニーズ

児童環境づくりのための基盤整備をかかげた事業に対し、子育て家庭支援のニーズとして保育現場が感知しているかをみると、学童保育の放課後児童健全育成事業が60(56.4)%近くで、次いで子育て支援、異年齢児との交流などの児童健全育成事業35.7%、子どもの健全育成・養育に関する相談事業23.6%となっている。

b. 子育て家庭支援の実施事業

放課後児童健全育成事業が20(18.4)%程となっている。併設型事業は2(1.6%)にみえない。

c. 併設型児童館設置の問題点

用地、自己資金など用意できないが40(39.3)%で、事業主体として国庫補助事業を受ける前段階にある。また市町村からの財政支援が期待できないを理由とするもの30(29.7)%にのぼっている。

2. 経営環境

第3制度である認定こども園の成立は、保育事業を採算部門と不採算部門に仕分ける事になる。すなわち、自由契約のできる階層が選択の幅を拡げ、かつ経営的にも拡大可能になるだろうからである。

またこの制度の周辺には、先行した認証保育所のように利便性と立地条件を活かした経営を可能にしている事から、本来、勤務条件、就労環境から、もっとも必要

とする層が競争率など、機械的手続から入所の機会が狭められる結果となる。また、規制緩和の結果、参入する企業経営にとって、採算ラインが当然問題になる。同時に競争も激化せざるを得ない。

何れにしても、子育て支援事業とされるのは、不採算部門であって、公的責任が後退するなかで、特に民営保育所が退路を断つといった使命感のみでは、経営は成り立たない事態を想定せざるを得ない。そこでは、保育最前線である保育所を、私企業への転進（契約型、地方裁量型）を迫るといった政策は許されてはならない。公共政策としての見直しこそがなされるべきである。

（１）市町村合併と保育所再編成

広域行政圏の生成によって行政効率が上がるとされている。それは、職員の人件費、施設の維持管理経費、予算執行に到るまでのプロセスに発生するムダが節約できるとして進められる。それは市町村合併によって、二重になる施設の統廃合と転用、冗員の整理でのコスト削減が可能になる、を前面に押し出しての事からくる。

①市町村合併

平成7年、合併特例法によって始まった平成の大合併は、半数近くの市町村を合併吸収して集結する。そして行政の効率化を目指して切り込まれ、住民の生活との関係では、公立保育所の統廃合、あるいは福祉センター、行政拠点が同じく廃止、吸収される事になる。

いずれにしても、行政規模を大きくする事でムダを省くとされるが、住民の生活圏域に直結する基礎自治体の行政サービスが、格段に向上するとは思われない。ともあれ、人口比、集中度などという広域になった事からの平均化や、適正配置を謳う計画行政が、旧行政区域との折り合いのつけ方に、政治力の差が影響を与える事は間違いない。

合併実施区域は半数（計画進行中を含むと52.5%）を超えている。

②保育所再編成

平成の大合併によって、保育所の再配置、統廃合、さらには指定管理者制度による民間委託、あるいは民間事業者への移管など、民営化政策が与える影響を確認する必要がある。

また認定こども園の制度化にともない、直接利用と自由契約の導入などから、採算性を意識した保育所の統廃合が進行すると、懸念されている。

現在、統廃合は進行中を含めて30%に達している。保育所の再編成に、新規参入がなされるかどうかでは、設置計画が明確な区域は、10(9.9)%となっている。

また規制改革・民間開放推進計画によって政策誘導されている公立保育所の民営化は、社会福祉法人への移管、あるいは計画中が40(38.3)%でもっとも多くなっている。次いで指定管理者制度が採用され、期限つき民営化されるが10(13.1)%を超えている。幼稚園から経営に乗り出す動きは3%に止まる。認定こども園の経営メリットが高い事からくる方向転換も影響しているとみられる。

なお、計画として具体化していない区域も30(28.1)%程あって、選択肢の検討と情勢を見極めようとする数字か、注目される場所である。また企業が想定される経営主体への移管ないし委託は、3(3.2)%程で、経営ベースにのる状態でないのか、本格的な動きにはなっていない。

(2) 次世代育成支援と交付金化の影響

次世代育成支援対策推進法が平成15年7月、それまでのエンゼルプラン（平成6年12月）、次いで新エンゼルプラン（平成11年12月）、さらには待機児童ゼロ作戦（平成13年7月）、少子化対策プラスワン（平成15年3月）を経て、立法化されるに至ったものである。

地方公共団体及び企業等に行動計画の策定を責務にすると共に、その実効性を強く求めるものとなっている。その際、子育て支援事業は児童福祉法が改正され法定化し、保育所の全面的関与を必要とするものとされた。

①補助金の交付金化

次世代育成支援は、地方自治体が主体的に事業展開をはかる責任を有する事から、財政負担の問題は避けて通れない。そこでは地方分権改革の実質をなす、地方財政の自主性をなくしては、その実効性は空文化する。三位一体の改革で、補助金の一般財源化が問題とされたところである。それは政策目的を遂行するために、国庫負担割合が圧倒的で100%近い時代から、都道府県、市町村の負担率が引き上げられてきた経緯と、さらには地方分権改革によって福祉サービスが、地方自治体の本来任務として実施する事務となった事からの要求であったのである。

これはまた、実体として地方自治体にある財政格差から、行政水準として維持する事が可能かの問題に直面するものでもある。この解決の制度的仕組みが地方交付税であって、如何なる地方自治体区域に居住しようとも、公平に行政サービスが受けられるとするものであった。これが、行政改革としてとり上げられたときには、公平さはあっても社会的公正さが保たれているのか、という問題提起がなされたのである。これは地方自治体間の努力工夫に差があり、徒らに国に依存する体質を放置するものだと批判が、突きつけられてきたのである。端的に構造改革とされる自己責任の原則は、地方自治体にも要求されるとするものである。

ただ、現実には自治体の財政全般にある格差が、東京一極集中、過密過疎、太平洋ベルト地帯のメガポリスといった社会経済的な歪みが、基盤に不均衡を生じさせるのは当然である。

ともあれ、補助金の一般財源化からくる、政策の停滞と変質に、次世代を巻き込む事のないよう、責任課題への対応として、交付金化する意義は大きい。

ソフト交付金として、延長保育事業の実施を担保、維持する事では、自治体レベルには変化なしが50%で、かえって減額されているとするのが30(29.9)%で、全体(80%)として停滞し、政策的には現状維持どころか、低下の方向にある。

施設整備に向けられるハード交付金も、変化なしと減額が38.9%対35.4%とほぼ並立して停滞し、却って流用ないし振り替えをする傾向があり、意図をネジまげる実態が顕著となっている。

現状維持もままならない状態にあるとすれば、一般財源化と交付金化という政策

の比較考慮以前の、本質的な問題を表わすものである。

②交付金化の影響

三位一体の改革によって、政策として展開されてきた補助事業の多くが、一般財源化された結果、地方自治体が本来的に負担すべき経費も、減額、ないし圧縮される事を危ぶむ声が、日保協平成17年度調査でも保育現場には強かったのである。

調査では、事業予算として継続されているとするが25%あるものの、あとは打ち切り10(10.2)%、事業予算の減額30(32.8)%を超える実態となっている。少子化対策の掛け声とはまさに裏腹の状態となっている。

自園が実施している交付金対象事業は、延長保育促進事業78.1%と保育所地域活動事業71.3%が上位を占めている。乳幼児健康支援一時預かり事業が25.6%と下位についている。あとの対象事業は4%未満となっている。

なお食育等推進事業と保育所地域活動事業は、交付金対象事業リストから外れている。食育等推進事業は特別保育事業とは別に、平成16年に推進事業とされたものである。また保育所地域活動事業は、保育所が地域保育所としての特性を発揮して展開してきた特別保育事業である。

国庫補助事業としてきた特別保育事業は、「三位一体の改革」によって一般政策・財源化され、一部が交付金の対象事業となっている。その他の事業が、市町村において維持されているか否かは、定かではない。ただ、保育所地域活動事業は、世代間交流事業74.2%、異年齢児交流事業58.9%と活発に実施され、育児講座、育児と仕事両立支援事業38.9%も展開されている。事業主体としての都道府県、市町村の財政基盤によって維持されている可能性をうかがわせる。

これまで保育課題を担ってきた特別保育が、全体として事業停止に追い込まれたのか、あるいは地方自治体の単独事業として、一般政策化され、活動を継続しているのか、関心をもたれるところである。