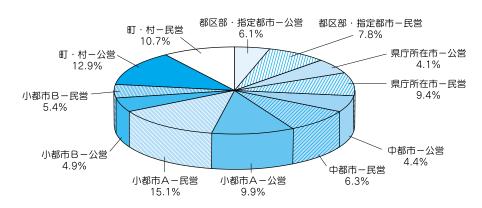
Ⅱ.調査結果の分析

〈保育所の属性〉

1. 調查協力園—所在地区分別

調査協力が得られた689園の内訳は、公営:291園、民営:398園である。また、 所在地区分別・公民営別の内訳は、図Aに示すように小都市Aの民営、町・村の公 営および民営からの回答が多い。



図A:調査協力園─割合

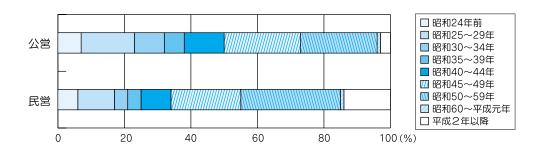
2. 調查協力園—回答者

本調査は、原則として保育所長に回答を依頼しているため、公営、民営ともに回答者のほとんどは所長である(公営:93.8%、民営:92.2%)。その他の回答者としては、保育士、市町村担当者もそれぞれ数例あるが、多くは主任保育士である。

3. 調查協力園—施設認可年別

調査協力園の施設認可年は、図Bに示すように、公営、民営ともに昭和45~49年、50~59年に認可を受けた保育所からの回答が多い。

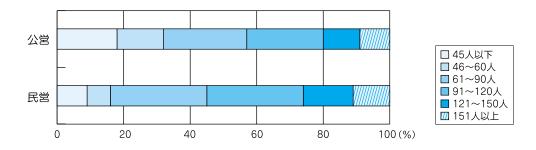
図B:調査協力園—公営・民営別/施設認可年別



4. 調査協力園—定員規模

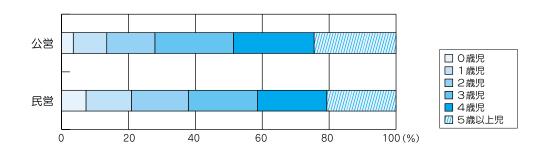
図Cは、調査協力園の公営、民営別にみた定員規模である。公営、民営ともに61~90人、91~120人の保育所からの回答が多く、全回答の53.6%を占めている。

図 C:調査協力園─公営・民営別/定員規模



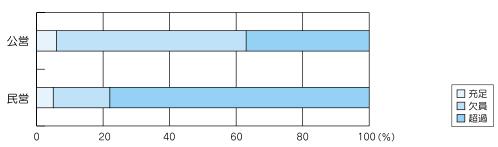
また、調査協力園の年齢別在園児童の状況をみると、公営では3歳児~5歳以上 児の年長児童の占める割合が多い。これに対して、民営では0~2歳児の占める割 合が多い。

図D:調査協力園—公営・民営別/在園児童総数



図Eに示す定員充足状況をみると、調査協力が得られた公営では、半数以上が欠 員であり、民営では約79%が超過となっている。この状況は、いずれの地域区分別 でも同じであるが、所在地区別で比較すると中都市の公営では、欠員と超過がほぼ 同じ割合である。

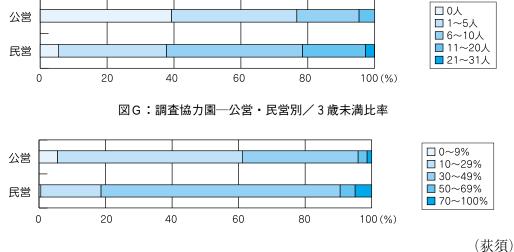
図 E:調査協力園—公営・民営別/定員充足状況



調査協力園の0歳児の在籍状況をみると、公営では在籍なし(0名)という保育 所が約40%を占め、 $1\sim5$ 人が37.5%と最も多い。民営では、 $6\sim10$ 人(40.7%)、 $1 \sim 5$ 人(32.2%)、 $11 \sim 20$ 人(18.8%)の順で多く、在籍なしの園は5.8%と少ない。

また、在籍する3歳未満児の占める割合は、図Gに示すように、公営では10~ 29%を占める保育所が55.7%と半数を超えているのに対して、民営では30~49%を 占めている園が71.9%となっている。

図 F:調査協力園─公営・民営別/児童数(0歳児)



第1. 改正保育制度施行の実態

A. 改革作業の行程と到達

1. 保育制度改革

利用者サイドに立った保育制度の改革等のため、制定後半世紀を経た平成9年、 児童福祉法の大幅な改正が行われてから、8年目を迎えている。本調査では、先ず 保育所の選択的利用、入所申し込みの手続き等に関する改正後の状況について尋ね た。

(1) 保育所の選択利用

「所在する市町村では、保育所を選択して利用できていますか」については、図 1 一①に示すように、公営では90%が、民営では82.7%が「選択して利用できる」と回答している。民営からは「利用は半分程度に止まっている」という回答が多い(12.3%)。また、少数ながら「選択することができていない」という回答もある(公営:3.1%、民営:4.3%)。この結果は、地域区分別にみても、いずれの地区においても同じである。

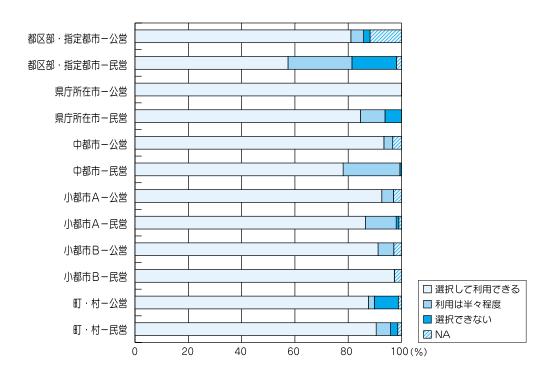
ところが、所在地区分別にみると(図1-②)、都区部・指定都市の民営では「利用は半々程度」という回答の割合が多く(24.1%)、また、「選択することができていない」という回答が占める割合が多い(16.7%)。また、都区部・指定都市、県庁所在市、中都市、小都市Aでは、「選択して利用できる」という回答は民営より公営の方が多いが、小都市Bおよび町・村では、この回答は民営の方が多い。さらに、町・村の公営では「選択することができていない」という回答の割合が多い。

その他、注目される点は、都区部・指定都市、中都市および小都市Aの民営では、「利用は半々程度」という回答の占める割合が多い。また、都区部・指定都市の民営では、「選択することができていない」という回答の占める割合が多い(16.7%)。「利用は半々程度」や「選択することができていない」という回答は、公営、民営を合わせて全回答数(689園)の12.3%を占めている。保育所の利用が完全に選択制

になっていない自治体のなかには、地域内に複数の保育所がないことから、選択の 余地がないという場合もあろうが、保育所利用者が多く、また保育所数が多い地域 にあっては、改正制度に合わせた対応が求められる。

図1-1:保育所の選択的利用





(2) 入所申し込み手続きの代行

保育所による入所申し込み手続きの代行状況については、図2に掲げたように、 全国的に公営、民営ともに十分に活用されているとは言い難い。地域区分別にみる と、北信越地区の民営は「十分活用されている」という回答が80.6%と最も高く、 近畿地区の公営も活用度が高い(64.5%)。また、所在地区分別では、県庁所在市 の公営(75.0%)、小都市Bの民営(67.6%)での活用度が高い。

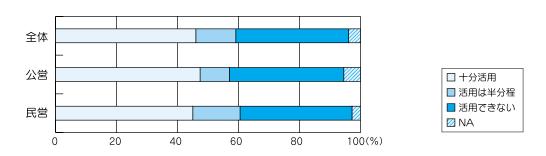


図2:保育所による入所申し込み手続き代行

このような結果は、入所申し込み希望者(利用者)の住所や勤務先所在地と市町 村または保育所との地理的関係がひとつあると考えられるが、入所申し込み希望者 に対する広報が積極的に行われているであろうか。

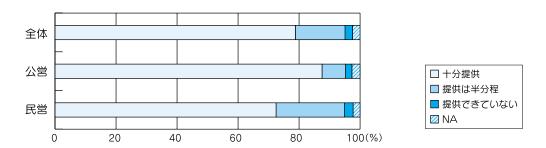
(3) 保護者への情報提供

保育制度改革に関する第3の質問は、所在する市町村では、「選択して利用するに必要な情報提供はなされているか」というものである。図3に示すように、「提供することができていない」という回答は公営、民営ともに僅かである。「必要な情報は十分提供されている」という回答率と、「提供は半々程度に止まっている」という回答率とを比較してみると、地域区分別、所在地区分別ともに民営より公営の方がその割合が高い。民営からは「必要な情報は十分提供されている」という回答が多いものの、「提供は半々程度に止まっている」という回答が尽営よりも多く、改善を求める声が秘められている。

実際に市町村から提供されている情報が、利用者にとって十分に満足できる内容となっているかについて、常に利用者の意見を求め、必要に応じて情報の追加、理解しやすい情報に改めるなどの対応も望まれる。また、情報の提供方法についても、保育所関係者のみならず、利用者の意見を参考にしながら、工夫に努めることも求

められる。

図3:保護者への情報提供



(荻須)

2. 地方分権改革

保育行政の二重基準

待機児童の解消として、配置基準の見直し、短時間保育士の導入、分園の設置運営、または乳児及びほふく室の面積基準の緩和、野外遊戯場の活用などが導入されてきた。しかし依然として待機児童は多く、都道府県、市区町村は各自が抱える待機児童解消の対策に追われている。この設問はその都道府県・市区町村により最低基準外の独自の基準が制定され実施されているのかを確認するものである。

まず全国で見てみると、「明示的に存在している」4.8%、「事実上存在している」15.7%と両者併せて20.5%が二重基準があると答えている。しかし「存在しない」も50.7%の回答があり、未回答も28.9%であった。この傾向は地区別・公民でも大きくは変わらない。

所在地区別でみると都区部・指定都市、中都市で明示的に存在しているの回答が多くなる。今回の調査では4・5歳児25人に対し保育士1名という基準例が挙げられていた。ただどの区分においても存在しないが40%~50%程度あり、存在していると答える実数も少ないため、実験的に行われているのではないかと推察できる。

公立保育所の民営化

公立保育所の民営化は全国的な動きであり、その受け入れ先がどのようなところになるのかは大変興味深い問題である。全国平均では「社会福祉法人への委託」が30.6%、「学校法人、企業への譲渡及び貸与」は9.1%、「民営化する方針をとっていない」44.3%、未回答16.0%であった。

所在地別でみると都区部・指定都市では社会福祉法人への委託が54.2%と高い回答率となる。そして規模が小さくなるほど民営化する方針をとっていないとの回答率が高くなる。学校法人、企業への譲渡及び貸与については都区部・指定都市、県庁所在地、中都市で12%~15%の回答があった。規模の大きい都市では、社会福祉法人への委託だけでなく学校法人や企業の保育所運営への参入が行われている事実が分かる。現状では公営保育所の民営化は都市規模の大きいところでの問題と言えよう。

保育行政の姿勢

保育の実施が地方公共団体の自治事務となり、保育への取り組みにどのような変化があったかについて設問をおこなった。全国で見ると「子育て支援の特別保育サービスに重点」35.1%、「保育所の統廃合など緊縮傾向」11.8%、「認可保育所中心で変化なし」43.3%であった。

地域別では関東、東海、北信越、近畿で子育て支援の特別保育サービスに重点が 置かれるとの回答が全国平均より高くなり、北海道・東北、中国・四国、九州地区 では認可保育所中心で変化なしとの回答が高くなる。

所在地別でみると県庁所在地や中都市、都区部・指定都市において特別保育サービス強化の傾向が見られ、都市規模が小さくなるほど統廃合等の緊縮傾向や変化な しの比率が高くなった。

(鷲見)

3. 社会福祉基礎構造改革

少子化対策と子育で支援の更なる強化策として、新エンゼルプランが発表され、 乳児の受け入れを中心に、長時間保育等多様なニーズに応える特別保育事業強化の 目標値が示され、延長、一時保育等が進む中でその利用契約のあり方に更なる変化 がみられたのではないかとの観点からの質問である。

問3-1 特別保育の利用契約

- 「1 約定、賠償責任、保険加入義務など、リスクマネージメントの観点から詳細にわたる内容となっている」の問いに対して全体としての数値は非常に低く、数値の高いもので関東地区の公営で12.5%、民営では更に低く、中国・四国地区の41%である。1年間の保育所での事故発生件数をみると、新しい生活環境に馴れるまでの5月~7月に件数が高く、8月は子どもの登園人数が少ないことから件数は少ない。この事からもわかるように、人数と、環境に対する馴れ、不馴れが発生件数に関係している。一時保育、延長保育がこれにあてはまるといえる。リスクマネジメントに関して保育所の意識が低いというわけではない。研修会に参加し、マニュアルも作成している。ただ、契約というシステムに対する意識が育っていない側面がかい間見える。保育園としての、保険加入、賠償責任保険加入は、どの保育所も責任を充分はたせる内容になっているはずである。
- 「2 保育内容、料金体系は、契約当事者としての保育所に経営判断の上、設定する事が求められている」については、全国平均で、民営31.9%、公営99%と予測した結果が出ている。地域区分別では、北信越地区の民営が38.7%と数値が高く、公営では中国・四国地区で91%が一番高い数値となっている。いずれにしても保育所独自の判断で設定している園は半数にも及ばないという事である。近隣園との摩擦や、利益に対する考え方、いわゆる経営感覚が身についていない、長い間の経営と関係のない運営スタイルのマイナス面が表れている部分といえるのではないか。
- 「3 認定された者が、行政サービスたる特別保育を利用するやり方のままで、 以前と変わっていない」の数値は、近畿地区の公営が83.9%と高く、民営も東海地

区で79.5%と高い数値を出している。いずれにしても保育所独自の判断は、もう少し時間がかかりそうである。所在地区分別にみると、いずれも利用契約に於いて、制度が転換した証明は、保険加入義務に於いて、中都市の公営が数値が高く、保育内容、料金体系は都区部・指定都市、県庁所在市、中都市の民営が数値が高く、民営ならではの自由さがうかがえる。「以前と変わっていない」では、都区部・指定都市の公営が73.8%と非常に高く、小都市Aの民営も57.7%と高くなっているが、この問いでは、いずれも約半数が、制度が変わっても、中身が即変われない、あるいは変わる事の困難さを示している。これからの社会福祉法人の競争相手は、潜在的企業だといわれる。素早い決定と、責任体制の明確化を身につけていかなければならない時代に入ったようである。

(高橋)

4. 構造改革特区

構造改革特区について、乳幼児保育の関連における申請関連の状況について尋ねたところ、全国で、「認定申請あるいは準備をしたものがある」と答えた園は3.3%と少数であった。一方、施策化する「行政方針はない」とした園は、57.5%と高い数値を示している。当該の設問には、自由記述欄を設けてある。構造改革の推進等の意義は、地域の特性に応じた立案により、特定の区域を設けて規制の特例を導入し、構造改革を進めることである。この自由記述の中から、政策サイドから保育所に求められている方向性が見えると思われる。

自由記述でもっとも目立ったものが、幼保一元化に関連する動きである。その内容としては、「幼稚園児と保育園児の合同活動の実施」「幼保一元化にかかわる準備」のほか、「幼稚園における3歳未満児の受け入れ」が複数あった。

また、自由記述には入園対象児の拡大という回答があった。この内容としては、 定員枠を超えた受け入れや親の条件緩和である。その条件には「求職中」「病気療養」という記述が見られた。他には、保育士の配置増や臨時保育士の任用期間に関 わる規制緩和が見られた。

国全体をカバーする制度や所轄官庁の違いが実情と不整合を起こしているという、制度疲労の改善策としての構造改革特区であることを勘案しながら調査結果を見てみよう。すると、制度や所轄官庁の違いを超え、幼保一元化への動きが地域で確実に進んでいることが裏付けられたといっても構わないであろうことがわかる。幼保一元化への動きに関しては、子どもの成長の支援のために何をすればよいのかという考え方が端に追いやられ、政治的な問題、制度的な問題ばかりを論じている、という批判もある。その一方で、「幼稚園における3歳未満児の受け入れ」や、「定員枠を超えた受け入れ」や「親の条件緩和」からは、親の就労の有無によらず、幼児を預けたい、という親のニーズにともかく応えようという地域の方向性があることが垣間見える。

政府があげている特区制度導入の目標は2つある。1つは、特定の地域において 実施された中から構造改革の成功事例を拾い上げることを通じ、全国展開につなげ

て国全体の経済を活性化すること、2つ目は、地域の特性に応じた産業を発展させ、 消費者の利益の増進等により地域の活性化につなげること、である。

乳幼児保育の関連における構造改革特区申請は、保育を通じて間接的に働く状況や次世代育成に寄与し、地域の活性化をしていくということであるといえよう。しかし、一方には、幼保一元化は少子化の歯止めにはならないであろうとするというアンケート調査の結果*もある。

(吉田)

※野村総合研究所「少子化対策と幼保一元化」に関する調査 2005/2/22

5. 一般財源化

公立保育所運営費が平成16年度から一般財源化されたことに伴い、地元市町村の保育予算にどのような影響があったかについて質問したものである。一般財源化されてから2年目を迎え、今回の調査では保育予算への影響がはっきりと出始めたことがわかる。

集計結果を全国平均でみると、「公私ともにこれまで通りの配分水準維持」が53.0%と半数を占めていて、「予算が削減、圧縮された」は25.5%となっているが、地域区分別、所在地区分別でみると保育予算への影響にかなりの相違や格差がみられる。また公私別の比較においても、民営よりも公営の方が「予算の削減や圧縮」への影響を受けていると回答する割合が高い。

地域区分にみると近畿地区、北海道・東北地区、中国・四国地区でその影響が大きく表れている。近畿地区においては「予算削減・圧縮」が39.3%と最も高い割合を占めていて、そのうちの公営保育所の回答をみると「これまで通りの配分水準維持」32.3%に対して、「削減・圧縮」が54.8%と22ポイントも上回っている。公営保育所への影響がかなり大きいことがわかる。北海道・東北地区でも公立保育所の回答をみると「これまで通りの配分水準維持」47.8%に対して、「削減・圧縮」41.3%、中国・四国地区においても公営保育所は「削減・圧縮」42.4%と高い割合を示し、近畿地区同様に公立保育所予算を主軸に保育予算の削減・圧縮が進んでいることが分かる。

また、所在地区分でみると都区部・指定都市で「予算削減・圧縮」が42.7%を示し、「これまで通りの配分水準維持」の40.6%を上回っている。さらに都区部・指定都市では民営保育所の回答をみても「予算削減・圧縮」が38.9%と高い割合を示しているのが特徴。このように都区部・指定都市では保育予算の縮減が進んでいるのに対して、県庁所在市以下の中都市、小都市、町・村では「これまで通りの配分水準維持」の比率が全国平均の53%を上回っている市町村が多くて保育予算への影響はまだそれほど目立っていない。このように所在地区分でみた場合、都区部・指定都市と地方の都市との間では保育予算への影響に相違が出ていることが分かる。

6. 市町村合併

合併特例法により市町村合併が全国各地で進められてきたが、その影響について 設問したものである。

合併対象について

調査対象の保育所が所在する地域が合併対象かどうかを調査したものだが、全国 平均の結果では45.9%が合併対象区域と回答している。しかし関東地区では29.2%、 近畿地区でも32.6%と大都市を抱える両地区における合併は少なく、それ以外の地 域で合併が進められており、北信越地区57.5%を筆頭に中国・四国地区57.3%、東 海地区53.6%、北海道・東北地区50.5%、九州地区48.8%と地方都市で全国平均を 上回っている。

さらに所在地区分別でみても、都区部・指定都市が12.5%と少なく、その他の県庁所在市、中都市、小都市や町・村では殆どが50%を超えている。とりわけ人口5万人未満の小都市Bでは59.2%と高く、つづいて町・村が51.5%と人口規模の小さな市町村で特例法による合併が進められたことが分かる。

保育所の統廃合の動き

地元の市町村で合併が行われた保育所を対象に、統廃合について聞いた設問であるが、「公立保育所の統廃合が行われている」と回答した割合は全国平均22.8%で、これを上回っている地域は北信越地区33.3%、東海地区26.9%、北海道・東北地区26.5%、九州地区23.7%であった。一方、下回っている地区は中国・四国地区12.8%、近畿地区13.8%、関東地区18.4%の順であった。また所在地区分別では、回答数としては少ないが都区部・指定都58.3%(7件)、中都市35.6%(16件)、小都市B26.2%(11件)、県庁所在市23.4%(11件)、小都市A17.4%(15件)の順となっている。

「公立幼稚園と公立保育所の合併が進められている」は7%(全回答数22件)に 過ぎず、地域区分別や所在地区分別の相違についても記述するにはデーター数が少 ない。「廃園の危機にある民営保育所」についても2.2%(全回答数7件)で北信越地区3件と九州地区4件のみであった。

この設問の回答で最も多かったのは「その他」62.0%であった。「その他」の内容をみると、今のところ統廃合や幼稚園との合併は行われていないか、あるいは未定で分からないという記述が圧倒的に多かった。保育所の適正配置計画や民営化計画といった今後の保育施策が明確に示されている市町村もあるが、今のところ方針がまだ示されていないか、現在、審議検討されている途中であるために、情報がオープンになっていないということは十分に考えられる。

(太田嶋)

7. 規制改革・民間開放推進3カ年計画

規制改革・民間開放推進3カ年計画は、規制改革関連事項について、平成16年度から18年度までの3か年にわたり取り組む事項を確定することによる①経済活性化による持続的な経済成長の達成、②透明性が高く公正で信頼できる経済社会の実現、③多様な選択肢の確保された国民生活の実現、④国際的に開かれた経済社会の実現等を目的にしている。行政の各分野を民間開放し、規制改革の抜本的な推進を図り、経済社会の構造改革を行うという内容である。

上記の改革を受け、行政の在り方が事前規制型から事後チェック型に転換した。 事前に行われる規制が緩和されることへの補いとして、情報公開や事後チェックと しての第三者評価が重要な課題となってきている。保育所においても、緩和措置が 実施されている。その内容は、調理業務の委託、調理員の必置規制解除、短時間勤 務の保育士、保育士定数の規制撤廃、乳児室及びほふく室の面積に関する規制緩和 措置、屋外遊戯室に変わるべき場所の明確化の緩和の措置等である。これらの緩和 に伴い、保育の質が低下することがないように、第三者評価等のチェック体制が用 意されたといえよう。

本調査では、調理業務の委託、調理員の必置規制解除、短時間勤務の保育士、保育士定数の規制撤廃、乳児室及びほふく室の面積に関する規制緩和措置、屋外遊戯室に変わるべき場所の明確化の緩和のそれぞれに関して作業行程を問うている。

まず、調理業務の委託、調理員の必置規制解除に伴う緩和措置についてである。 全国平均で「殆んど実施されていない」が64.3%であるが、東海地区の公営保育所 の「殆んど実施されていない」の割合は46.6%と最も低い。東海地区においては、 調理業務の委託、調理員の必置規制解除に伴う緩和が進んでいる傾向があるといえ る。東海地区における全区域で措置済の割合は10.3%と最も高くなっている(全国 平均5.8%)。

短時間勤務の保育士、保育士定数の規制撤廃に伴う緩和措置ついては、全区域で措置済の割合は、20.5%、半数措置が6.2%である。全区域で措置済の割合がもっとも高いのは、関東地区であり、全区域で措置済の割合は、26.2%、半数措置が8.5%

で、殆んど実施されていないが35.4%であった。一方、近畿地区では対照的に、全区域で措置済の割合は、11.2%、殆んど実施されていないが59.6%であった。同じデータを都市別に概観すると、県庁所在地において、殆んど実施されていないが34.4%(公営32.1%、民営35.4%)と顕著な傾向を示している。

乳児室及びほふく室の面積に関する規制緩和措置については、全国平均で全区域で措置済の割合が29.0%、半数措置が4.5%であった。殆んど実施されていないが36.7%であった。

屋外遊戯室に変わるべき場所の明確化に関する緩和措置は、屋外遊戯場の代替措置を公園・広場などを活用することで認めるものであり、全区域で措置済の割合は、24.1%、半数措置が4.8%であった。全区域で措置済の割合がもっとも多いのは、関東地区の31.5%で、内訳は、公営33.9%、民営29.7%である。

全項目の作業行程の進捗状況を全国的に比較して見た。全区域で措置済の割合については乳児室及びほふく室の面積に関する規制緩和措置29.0%、屋外遊戯室に変わるべき場所の明確化の緩和24.1%、短時間勤務の保育士、保育士定数の規制撤廃20.5%、調理業務の委託、調理員の必置規制解除5.8%の順に多い。また、殆んど実施されていないは、調理業務の委託、調理員の必置規制解除64.3%、短時間勤務の保育士、保育士定数の規制撤廃が43.4%、屋外遊戯室に変わるべき場所の明確化の緩和37.9%、乳児室及びほふく室の面積基準の緩和36.7%の順であった。

調理業務の委託、調理員の必置規制解除に伴う緩和措置が、殆んど実施されていない64.3%、全区域で措置済5.8%と、もっとも進行していない項目であり、際立っていることが分かった。反対に、全国的にもっとも実施が進んでいる項目は、乳児室及びほふく室の面積に関する規制緩和措置であり、殆んど実施されていない36.7%、全区域で措置済29.0%、と多かった。

上記の規制緩和は、児童の福祉の後退であるという批判があるため、行程が進んでいる、また、進んでいないことの意味を掘り下げて議論すべきであろうと考えられる。

(吉田)

8. 保育士資格制度

保育士登録、保育所の新たな社会的役割・機能の法的位置づけ等、保育士に求められる法的業務内容が拡大し、より専門性が求められるようになったことにより、現行の保育士資格制度について、資格の区分が望ましいと考えるか、保育士試験のあり方について尋ねた。また、平成17年度からモデル事業の実施により、職員配置、施設設備、教育・保育の内容等検討が進められている総合施設において保育に携わる職員の資格のあり方について尋ねた。

(1) 保育士の資格区分

まず、「現行の保育士資格制度を例えば初級および上級に区分し、資格取得・登録後、保育所、その他の児童福祉施設において保育士、児童指導員等の業務に、一定年数以上従事した者には、例えば『保育士上級』を与える制度に改めるべきである」という意見について、肯定か現状制度の維持か、選択肢を設けて尋ねた。

回答結果は図8-①に示すように、公営、民営ともに「現行制度のままでよい」という意見が最も多い。全国全体でこの意見をみると、公営の方が多い。地域区分別、公営・民営別に比較してみると、北海道・東北地区、関東地区、北信越地区、中国・四国地区、九州地区では、民営よりも公営の方が多いが、東海地区と近畿地区では民営の方に多い。

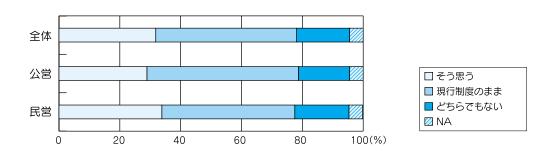


図8一①:保育士資格区分

また、保育士資格を区分する意見を肯定する意見は、民営に多い。この意見が、現行制度維持を上回る地域はないものの、関東地区と北信越地区の民営では、両意見は同率で別れている。

次に、この回答結果を所在地区別に比較してみると、全国的に現行制度を維持する意見が多い公営のなかで、都区部・指定都市では民営の方がこの意見が多い。また、保育士資格を区分する意見を肯定する意見は、いずれの地区分でも民営の方が多いが、中都市の民営では、資格を区分する意見と現行制度維持の意見が同率である。

本協会は本年度、「保育士の資質向上に関する調査研究」において、同様な質問項目を設けて調査を行っている(公営:438園、民営:512園)。ここでは詳細な結果の紹介は割愛するが、保育士資格を修学年数等により教員免許状のような区分、研修による初級・上級または教員免許状のような区分、現行制度の維持、どちらでもない、その他の5つの選択肢を設けた回答結果では、公営、民営ともに「研修により初級・上級、または教員免許状のような区分とすべき」という意見が最も多く(公営:32.6%、民営:35.2%)、民営にこの意見が多い。第2に多い意見は公営、民営ともに「現行制度のままでよい」である(公営:28.5%、民営:28.5%)。公営、民営ともに「どちらともいえない」とする意見も多い(公営:23.7%、民営:20.7%)。また、「修業年数の相違により教員免許状のように区分、改正すべき」という意見は公営、民営ともに少数であるが、民営を中心に約10%を占めている。

さらに、本協会では平成16年度の「改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究」でも保育士資格のあり方について同様に質問調査を行っている。ここでの結果をみると、民営では「資格取得後の研修により初級・上級または教員免許状のような区分とすべき」という意見が最も多く、公営では「現行制度の維持」が最も多く、「修業年数により教員免許状のような区分に改正すべき」という意見は、公営、民営ともに約10%強である。

保育士資格制度に関する一連の質問は、調査対象や設けられた選択肢の相違によりその結果を異にしているが、現行制度を検討すべき時期にあると言えよう。個々の保育所、個々の職員に従来以上に質の高いサービスの提供、職員の資質向上が求

められている今日、研修会への参加、専門的知識・技術の習得を可能にし、その成果が資格区分に反映され、社会的に評価される制度としていくことが必要になって きていると考えられる。

(2) 保育士試験

保育士資格制度に関連して、保育士試験について、「受験条件として、試験科目に関する一定の研修を受講することを条件とする制度に改正すべきである」という 意見について回答を求めた。

全体では、公営、民営ともにこの意見の肯定が最も多く、公営、民営の間の比較では公営の方が多い(公営:68.0%、民営:56.8%)。ただし、北信越地区では、民営にこの意見を肯定する意見が多い(図8-②)。

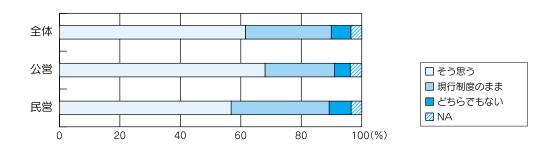


図8-②:保育士試験に研修を条件

さらに、この結果を所在地区別、公営・民営別に比較してみると、この意見については小都市Bの公営で肯定する割合が最も多い(88.2%)。「現行制度のままでよい」とする意見は、全体で28.4%(公営:23.0%、民営:32.4%)であるが、中都市および町・村の公営、民営、小都市Aおよび小都市Bの民営において30~39%を占めており、他の所在地区よりもやや多い。

保育士試験制度については、本協会による平成16年度調査研究-改正制度施行の 実態及び保育所の運営管理に関する調査研究においても調査項目とされている。こ こでは、「現行の試験制度は廃止すべきである」「保育士試験受験者には受験条件 として一定期間の基礎的学習を義務づける制度に改めるべきである」や「現行のま までよい」などの選択肢によっているが、いずれの地域区分、所在地区においても 公営、民営ともに「受験者には受験条件として一定期間の基礎的学習を義務づける 制度に改めるべき」という意見が最も多い結果である。

今回の調査、平成16年度の調査でも、保育士試験受験者に受験条件として一定の研修・基礎的学習を義務づける必要性の理由を問うていないが、現行の試験制度を維持しつつも、試験に合格するだけではなく、保育士に求められる基礎的な専門知識・技能を習得している必要性があるという考えの表れと推察できる。両調査結果をみると、保育士に求められている専門性を持ち備え、資質向上に努めるためには、保育士養成校や資格を有する者が少なかった時代を背景に制度化された保育士試験制度は、前項で触れた保育士資格制度とともに検討すべき時期を迎えている。

(3) 総合施設の職員の資格

まず、総合施設構想、および、これに関する審議会・委員会による検討結果、法制化の動き等について簡単に触れておく。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(平成15年6月閣議決定)において、「就学前の教育・保育を一体としてとらえた一貫した総合施設」については、平成18年度までに検討することが決定された。また、これに基づき「規制改革・民間開放推進3カ年計画」(平成16年3月閣議決定)においては、総合施設の実現に向けて平成17年度にモデル事業の実施し、その評価結果を踏まえて平成18年度から実施することとされた。さらに、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会との合同検討会議により、平成16年末には総合施設に関する基本的なあり方について審議のまとめが行われ、平成17年4月からは全国35か所(公立9か所、私立26か所)のモデル事業における教育・保育の内容、職員配置、施設設備等のあり方等について、都道府県等の協力により調査研究が行われてきた。

さて、本調査では、総合施設における保育職の資格のあり方について尋ねた。結果は、図8-③に示すように、公営、民営ともに「保育士資格および幼稚園教諭免許の両方を有するべきである」という意見が過半数を占めている。特に、公営保育

所長ではこの意見が多く、地域区分別にみると、北海道・東北地区をはじめ近畿地区、中国・四国地区、九州地区では60~70%の公営でこの意見が占めている。

所在地区分別で比較してみると、いずれの所在地区においても公営、民営ともに「保育士資格および幼稚園教諭免許の両方を有するべきである」という意見が多く、公営と民営との比較では、いずれの所在地区でも公営のほうがこの意見が多い。なかでも都区部・指定都市、中都市、県庁所在市の公営でこの意見が多い。県庁所在市、小都市B、および、町・村の民営では、他の所在地区よりも「保育士資格または幼稚園教諭免許のいずれかを有すればよい」という意見が多い。また、町・村の公営、民営ともに「保育士資格を有していればよい」という意見が多い。

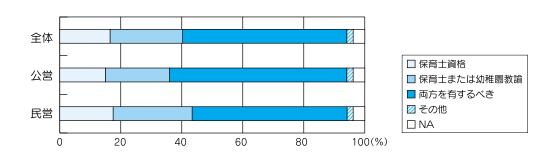


図8-3:総合施設の職員の資格

現行の児童福祉施設としての保育所と学校としての幼稚園との折衷的な就学前保育の施設としての総合施設を考えると、また、地域における保育所と幼稚園の設置状況、児童数の将来予測、地域の産業、保護者・若者の就労状況などを考慮すると、乳幼児の保育に携わる職員の資格要件としては、保育士資格と幼稚園教員免許状を併有していることが諸々の点から都合がよいという考えによっていると推察される。なお、現行の保育所保育指針は、養護と教育とが一体となり、3歳児以上の保育に当たっては、幼稚園教育要領に定める教育との整合性を図り行う、とされていることを考えると、総合施設が可能とする対象児童の年齢層、保育時間等からみて、その職員には保育士資格を有することを基本とすることが求められてもよい。

本調査報告書が刊行される頃には、この新しい保育制度に関する法令等が決定さ

れているものと思われるが、平成18年1月の時点での動きを参考までに以下に記しておく。

文部科学省と厚生労働省は、モデル事業をとおしての職員配置、施設設備、教育・保育の内容等の評価を踏まえて、新施設を「認定こども園」の名称とし、都道府県知事が認定することなどを定めた新法案を今国会に提出することを平成18年1月に決めた。法案では、「認定こども園」は、親の就労状況にかかわらず教育・保育を一体的に提供すること、子育て相談など地域での子育て支援を実施することの2要件を満たす施設とし、平成18年10月からの施行が予定されている。総合施設モデル事業における職員配置、施設設備、教育・保育の内容等の評価を行ってきた総合モデル事業評価委員会は、平成17年12月に中間まとめを行い、平成17年度末までに教育・保育の内容等に関する審議を重ね、最終的とりまとめを行うことが予定されている。評価委員会では、職員資格について次のようにまとめている。

- \bigcirc 0~2歳児担当職員…幼稚園にとっては未経験の分野であるが、多くのモデル事業実施施設においては保育士資格を有する者が配置されている。こうした状況を踏まえると、0~2歳児については保育士資格を有する者が従事することが望ましい。
- ○3~5歳児担当職員…モデル事業実施施設においては、教育・保育を担当する職員の7割が幼稚園教員免許と保育士資格とを有しており、学級担任のほとんどは免許状と資格を併有している。保育所型モデル事業施設を中心に、保育士資格のみを有する者が担当している施設もある。また、幼稚園教員免許のみを有する者が長時間保育を担当している例もある。

以上の状況を踏まえると、3~5歳児の担当職員は両免許状、資格を併有することが望ましいが、常に両免許状、資格の併有を義務づけるのではなく、学級担任には幼稚園教員免許状を求め、8時間程度利用する子どもの保育を担当する職員には保育士資格を求めることを原則としつつ、他方の免許状または資格を排除することのないよう配慮することが望ましい。

現行制度での幼稚園教員免許状取得者には、保育士資格を併せもつ者のほか、保育士資格をもたずに小学校教諭免許状を併有する者もある。また、幼稚園教諭免許状のみという者もある。幼稚園教諭と保育士資格を併有する者は、保育士資格取得の際に児童福祉、小児保健、小児栄養等、幼稚園教諭免許状の取得には求められていない科目を履修しているが、小学校教諭免許状の併有者や幼稚園教諭免許状のみの取得者は、これらの授業科目を履修していない場合が多い。すなわち、保育所保育の重要な部分を占める養護に係わる基礎的科目を履修することなく、総合施設の職員として勤務することも可能となる。総合施設では従来の幼稚園における保育とは異なる運営が行われることを考慮すると、現行の幼稚園教諭免許状の取得に係わる関係法令の改正も必要と考えられる。また、このことは、総合施設の職員養成のために限ったことではなく、幼稚園における預かり保育の拡大、共働き家庭の増加、子育て・教育に関する相談の対応など、新たな役割、社会的期待を担っているという現状からみても必要な対応であると考えられる。

9. 保育所長の資格

児童福祉施設最低基準上、保育所長についての資格条件は定められていない。しかし、保育所所長は、保育所の運営、保育士の業務に係わる指導・助言や相談に応ずること、通園児童の保護者の相談に応じること、地域の関連機関・組織との連携・協働など、地域における児童福祉の推進を担う役割も併せもっている。

(1) 保育所長が有している資格

まず、保育所長が有している資格について尋ねた(複数回答)。図9一①に示すように、公営、民営ともに保育士資格を有する者が最も多い。しかし、調査協力が得られた公営291カ所の86.9%では所長が保育士資格を有しているが、民営398カ所では半数をやや超える51.5%である。

所長の保育士資格の保有率を地域区分別、所在地区分別にみると、近畿地区、関

— 29 —

東地区、東海地区にある公営保育所の所長は、90%以上が資格を有しており、所有率が最も低い地域は北海道・東北地区で71.7%である。一方、民営保育所では、所有率が最も高い中国・四国地区でも65.3%であり、最も低率な地域は北信越の35.5%である。

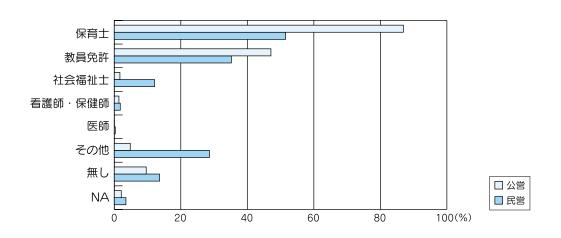


図9-1:保育所長が有する資格

所在地区別では、都区部・指定都市をはじめ県庁所在市、中都市の公営では保育 士資格を有する所長の割合は90~100%であり、最も低率な町・村の公営でも 75.3%である。これに対して、民営では、最も所有率が高い地域は都区部・指定都 市、小都市Aであるが、その率は約55%であり、所有率が最も低い地域は小都市B である(40.5%)。

公営、民営ともに保育士資格に次いで多い教員免許についてみると、公営: 47.1%、民営: 35.2%であり、これも公営保育所長の方が保有率が高い。なお、所有する教員免許の種別は幼稚園教員免許が多いと推察されるが、本調査では種別については尋ねていない。

保育士、教員免許のほかの免許・資格の保有者は、公営、民営に少数ながら看護師・保健師の資格を有する所長がみられる(公営:1.4%、民営:1.8%)。社会福祉 士資格を有する所長は民営に多い(公営:1.7%、民営:12.1%)。

なお、子どもの保育・教育、医療等に関する免許・資格をまったく所有していないという所長は、北海道・東北地区および町・村の公営、北信越地区および中都市

の民営を中心に、公営全体の9.6%、民営全体の13.6%を占めている。

(2) 保育所長の資格に関する法制化

保育所長の所有する資格・免許に関連して、所長の資格を法制化または基準を設けるべきかについて尋ねた。図9-②-Aに示すように、選択肢とした代表的な意見と考えられる「特に基準を設けていない現行のままでよい」と「法制化すべき(基準を設けるべき)である」という意見とを比較すると、公営、民営ともに後者の意見が多い(公営:51.5%、民営:42.2%)。前者については民営による支持がやや多く、公営:28.5%、民営:32.2%である。

地域区分別にみると、「法制化すべき(基準を設けるべき)である」という意見は、公営では関東地区(62.5%)、北信越地区および近畿地区(54.8%)が多く、民営では近畿地区(60.3%)、東海地区(51.3%)が多い。一方、「特に基準を設けていない現行のままでよい」という意見の割合が特に多い地区は、北信越地区の民営である(51.6%)。なお、他の質問に比べて「どちらとも言えない」という意見保留が公営、民営ともにやや多い(公営:17.9%、民営:22.6%)。

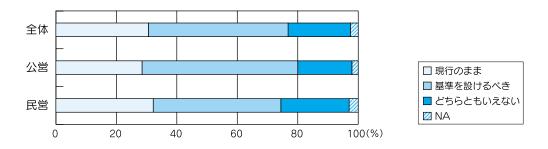


図9-2-A:保育所長の資格に関する法制化

次に所在地区分別、公営・民営別に比較してみると(図9-②-B)、「法制化すべき(基準を設けるべき)である」という意見が多い公営は、県庁所在市(67.9%)をはじめ中都市(66.7%)、小都市A(63.2%)である。一方、公営でこの意見の支持率が最も低いところは、町・村であり(34.8%)、それにより町・村のみが「特に基準を設けていない現行のままでよい」とする意見(46.1%)が多い。また、町・村の民営では、意見保留の回答の割合がが最も多い(36.5%)。

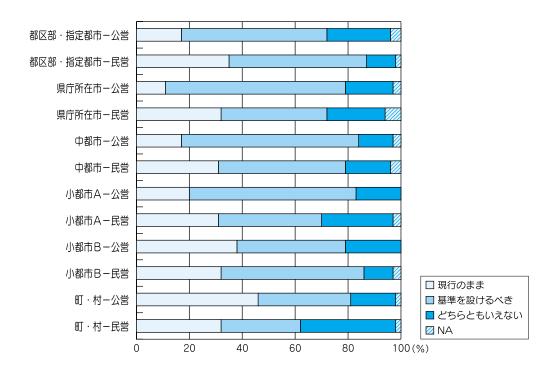


図9-2-B:保育所長の資格に関する法制化-所在地区分別

以上のように、「特に基準を設けていない現行のままでよい」とする意見が多い 一部の地域、所在地区があるが、全国的に明確に「保育所長の資格を『法制化すべ き (基準を設けるべき)である』」という意見が公営を中心に多い。

(3) 保育所長が有すべき資格

前項に関連して、「法制化すべき(基準を設けるべき)である」という考えを支持する園長(公営:150人、民営:168名)に、保育所長が有すべき資格等について、代表的な資格・免許を選択肢に挙げて尋ねた(複数回答)。図9-②-Cは、その結果をまとめたものである。

保育所長が有すべき資格等として、公営、民営ともに「保育士」が最も多く挙げられている(公営:94.7%、民営:83.9%)。次いで多い資格・免許は、公営では「教員免許」(50.7%)、「社会福祉士」(30.7%)であるのに対して、民営では「社会福祉士」(55.4%)、「教員免許」(44.0%)の順となっている。第2、3に挙げられている資格・免許が公営と民営に相違がみられる背因のひとつに、現職保育所長の

有する資格・免許としてこれらが多いという現状があるものと推察される。

所在地区分別、公営・民営別に第2、3位に挙げられている「教員免許」「社会福祉士」についてみると、都区部・指定都市の公営、小都市Bでは「教員免許」を挙げる割合が特に多い。また、「社会福祉士」については、中都市、小都市B、小都市Aで多い。

その他の選択肢として「看護師・保健師」「医師」を設けたが、「看護師・保健師」を挙げている割合は公営、民営ともに約7%であり、「医師」については極めて少ない。

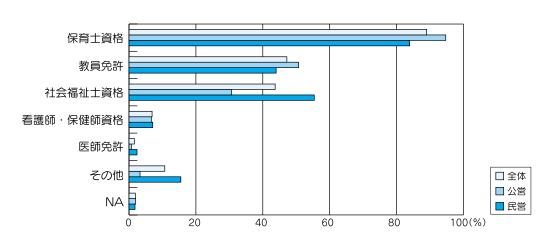


図9─②─C:保育所長の資格

(4) 保育士資格を有さない者の所長職に就くための研修・認定制度

前項(2)(3)に関連して、「保育士資格を有さない者が、所長の職に就くための研修・認定制度」のあり方について、同様に「法制化すべき(基準を設けるべき)である」という考えをもつ園長に尋ねた。設けた選択肢は、代表的な意見と考えられる次の3つである。

- ①現行のままでよい。
- ②保育所事業に従事する年数を一定年数以上に改正し、現行の通りの認定制度を維持する。
- ③保育所事業に従事する年数を一定年数以上に改正し、研修後に保育士資格試験 に類する試験を実施する方法に改める。

結果は図9-②-Dに示すように、③の意見が公営、民営ともに最も多い(公営:50.0%、民営:47.6%)。しかし、地域区分別の公営・民営別で比較すると、北信越地区および近畿地区の公営では③の意見が極めて多く(北信越地区:78.3%、近畿地区:70.6%)、また、中国・四国地区の民営にこの意見を支持する割合が極めて多い(63.6%)。

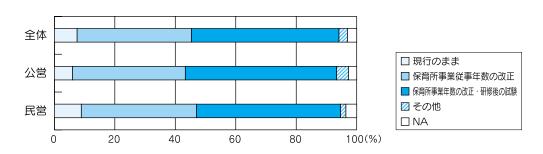


図9-2-D:保育所長の資格

一方、公営、民営ともに③の意見よりも②を支持する割合が僅かながら多い地域は、東海地区である(公営:41.7%、民営:40.0%)。このほかの地区では、北海道・東北地区の公営(52.2%)、中国・四国地区の公営(58.8%)、九州地区の公営(45.5%)、民営(53.1%)が挙げられる。

次に、この結果を所在地区分別で比較してみると(図9-②-E)、③を支持する意見は、都区部・指定都市および県庁所在市の公営で高い率を示している(都区部・指定都市:60.9%、県庁所在市:78.9%)。これに対して、③の意見よりも②の意見が多い所在地区は、都区部・指定都市の民営、小都市AおよびBの公営である(小都市A:51.2%、小都市B:50.0%)。

①の意見については、11~20%の範囲で支持をする意見が東海地区の民営、近畿地区の公営および民営、都区部・指定都市および県庁所在市の民営でみられるが、全体では公営、民営ともに10未満である。

以上の結果から、保育士資格を有さない者が、保育所長の職に就くためには、保 育所事業に従事する年数を改めることには多くの賛成があると言える。ただし、 「研修後に保育士試験に類する試験を実施して認定する方法に改める」という意見 が、「現行通りの認定制度とする」という意見よりも多いが、この点については今後の検討、議論が必要である。なお、保育士資格を所有しない保育所長の回答については、今回の調査結果からは分析できていない。

保育所長の資格、保育士資格を有さない者の保育所長の職に就くための資格や研修のあり方について、現行を改正すべきという意見が多いことは、保育所の果たすべき法的、社会的役割・機能の変化に伴い、I-8で述べている現行の保育士資格の制度、保育士試験制度のあり方とも関連して、検討、改善すべき時期を迎えている。

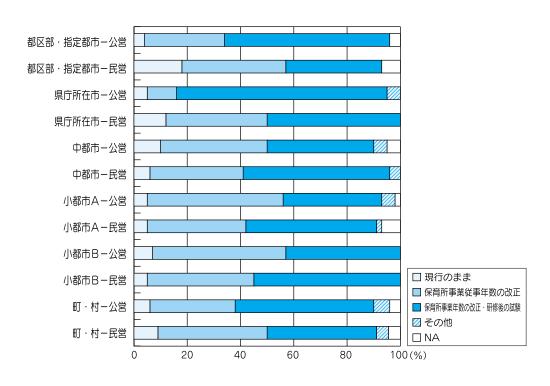


図9-2-E:保育士資格を有さない者による保育所長就任制度

(荻須)

B. 最低基準の改変と維持

10. 保育所の最低基準

待機児童の解消が国家的課題となり、これを出発点として、保育制度の改革が急速に進み、子どもの為の保育所の最低基準も大きくゆらいでいる。こうした中で、その改変が現場にどう影響しているかを検証してみたい。

問10-1 貴園には屋外遊戯場がありますか

遊戯場があるとした園は公営民営共に98%。民営では、東海地区、北信越地区、近畿地区が100%、公営では、近畿地区、九州地区100%といずれも高い数値である。認可の条件となっていた事からすれば、当然の結果ともいえる。ごくわずかながら、無いと答えた園が全国で公営・民営共に2園ずつの4園であった。新設園であろうか。認証保育所や認可外保育所等では、近隣の公園を遊戯場としている所も多いが、認証・認可外の保育所に対する親の不満の一つに「園庭が無い」があげられている事からしても、子どもと園庭は、切り離せない物のひとつといえよう。園庭のある保育所は認可保育所の強みのひとつにもなっている。

所在地区分別にみても、ほとんどの保育所に遊戯場は備わっている。

問10-2 貴園の給食の形態について

- 「1 自園調理員による給食」については、近畿地区の公営で100%。九州地区の 民営で97.9%、全体として、公民共に90%台と高い数値が出ている。
- 「2 外部委託による給食」では、全国的に見ても、ひとけたの数値であり、外部の人に調理を委託している状態は低い。
- 「3 外部注文による給食」では、唯一、東海地区の公営が19%の数値を出している。ちなみに東海地区の外部委託状況は、やはり公営で3.4%の2園で実施されており、委託より外部からの搬入を選択している事がわかる。

所在地区分別では、自園調理員によるものが当然の事に100%に近く、県庁所在

市の公営では100%の高い数値がみられる。外部委託によるものは、小都市の公営が8.8%、民営では、都区部・指定都市が5.6%となっている。搬入は小都市Bで公営が外部委託と同じく8.8%、中都市の民営がわずかに1.6%の数値を出している。調理室設置は認可の条件。規制緩和となっても、職員に関する事では、簡単に変えるわけにはいかず、それぞれの保育所の条件次第。そして給食という心と身体両面を育てる食に対する考え方にもよる事柄である。東京品川区では、調理員の定年退職等により、2002年度公立保育所5ヵ所で調理業務を民間委託、2004年度から区内区立全園で民間委託にしている。

問10-3 短時間勤務保育士を導入していますか

短時間保育士の導入についてみると、全国的に、公営で53.6%、民営で64.8%が 導入していると答えている。それぞれの地域でも平均して6割に近く、数年前に比 べると、かなりの早さで導入がされているのがわかる。特に近畿地区の民営で 84.5%、北信越地区の公営で73.8%と数値の高いのが目立つ。所在地では、都区 部・指定都市、県庁所在市、小都市Aの民営が数値が高く、公営では、県庁所在市 が抜きん出て数値が高い。短時間保育士導入は、1998年度から実施され、2002年度 には導入割合に関する規制も、ほぼ撤廃されて今日に至っている。

問10-3-1 短時間勤務保育士の導入の割合

全国でみると、導入の割合は、1割~2割が最も多く、公営で39.9%、民営で38.4%となっている。次いで、数値が近いのが1割未満で、公営32.1%、民営38.0%であり、2割から3割がそれに続く。さすがに5割以上は、公営156園中4園、民営258園中1園となっている。

所在地区分別では、1割未満の導入が中都市、町・村の民営で高く、公営では小都市Aが39.0%と高い。1割~2割は、小都市Aで民営、小都市Bで公営が数値が高く、2割~3割では共に中都市で高い。短時間保育士の導入が可能になった頃、大体の保育所で躊躇するものがあった、保育の質の低下、保護者との連携、また他職員との連携等、躊躇する事柄が多かったからである。現在も導入割合については

大幅な導入は行われていないのは、保育の質の低下等を考えた上での数値であろう。

11. 多様な保育サービス

問11-1 貴園では障害児保育を実施していますか

全国的にみると、公営80.8%、民営73.4%とほとんどの保育所が障害児保育に取り組んでいるのがわかる。地域としては、近畿地区の公営96.8%、民営84.5%と共に高い数値である。知的障害とはまた別の困難さを抱える自閉症や発達障害児の最近の増加にも関連した数値といえる。ほとんどの保育所が、特別な保育サービスという意識はなく、通常の保育の中のひとつの個性として受け止めてきいているのではないだろうか。

所在地区分別で数値の高かったのが、都区部・指定都市の民営85.2%、県庁所在市の公営96.4%であった。

問11-2 貴園では、休日保育を実施していますか

実施しているのは、中国・四国地区の民営18.4%、近畿地区公営9.7%が一番高い数値であり、休日保育が進んでいない事がわかる。需要の少ない事も理由とみられる。拠点方式で事足りるという事であろうか。中国・四国地区18.4%、北海道・東北地区13.7%、九州地区10.4%といずれも民営である。

所在地区分別にみると、小都市Bの民営が21.6%と他の数値より抜きんでており、 次いで町・村、中都市と続き、民営の努力が表れている数値である。

問11-3 子育で支援事業を実施していますか

全国的にみると、公営・民営共に65%の実施率であり、地域にあっての保育所の 役割に対する意識が浸透してきているのがわかる。

地域区分別では、北信越地区の公営が数値が高く、民営では、近畿地区が高い。

所在地区分別では、都区部・指定都市、中都市、県庁所在市の公営で数値が高く、 民営では、都区部・指定都市が公営と共に高い数値である。子どもの数が多い都心 にその必要性が多いという事であろう。

問11-3-1 子育て支援事業は次の内どれか

全国的に数値の高い順でみると、保育所独自、市町村補助、国補助、都道府県の 単独補助になっている。公営で保育所独自の数値が高かったのは、公営としての責 任感の表れであろう。

所在地区分別では、保育所独自が小都市Bの公営・民営で高く、県庁所在市の民営も数値が高い。続いて、県庁所在市で公営・民営共に、市町村補助の範囲での事業も園独自とほぼ同数行われている事がわかる。それに反し、町・村では国庫補助の地域子育て支援センターとして、支援事業が行われている事がわかる。

(高橋)

第2. 保育所の運営管理

C. 一般財源化と保育所運営

12. 運営費の一般財源化と三位一体改革

本設問は回答者の意識を問うものであるが、保育所運営費については国が責任を もって負担すべきだとする回答が最も多い結果となった。しかし同時に一方で公 営・民営の意識の相違も浮き彫りになった。

「保育所運営費は国が責任をもって負担すべき」は60.2%で最も高い割合を示し、そのうちの公営の回答は71.1%、民営の回答は52.3%と公営が20ポイント近く上回った。これは保育制度を根幹から変えてしまうことの懸念と、すでに公営保育所運営費が一般財源化されたことで予算縮減などの影響が保育現場に表れていることを痛感する公営保育所の切実な声であろう。本設問の結果を地域区分別及び所在地区分別にみても顕著な違いはとくに見られない。

次に回答が多かったのが「民営保育所運営費の一般財源化は行うべきでない」23.2%で、公営の回答4.5%に対して民営の回答は36.9%で、ここでは民営が32ポイント以上も上回っている。これは回答を一つに絞ったために、上記設問「保育所運営費は国が責任を持って負担すべき」の回答と二分された結果でもあるが、公営・民営の意識の相違もあると考えられる。それは「地方分権からすれば一般財源化はやむを得ない」とする回答結果をみると、民営5%に対して公営は15.1%と一般財源化に理解を示す公営の回答が民営よりも10ポイント多いことからも分かる。

こうした一般財源化に対する公営と民営の考え方の違いについては、地域区分別・所在地区分別のいずれにおいても同じ傾向を示している。

13. 保育所運営費の一般財源化の影響

(公営保育所への設問)

現在出ている影響について

公立保育所の運営費が一般財源化されたことによる影響について、7つの設問を設定し複数回答を求めたものである。その結果、最も多かったのが「人件費抑制のため非常勤職員やパート職員の割合の増加」の59.5%であった。つづいて「保育材料費など事業費の縮減」52.2%、「事務経費など管理費の縮減」42.6%、「民営化の動きが表面化」31.6%が上位に挙げられ。一般財源化されたことにより、多くの公営保育所が人件費を中心とした諸経費の縮減を余儀なくされていることが分かる。民営化の動きについても3割以上が表面化してきたと回答している。保育料への転嫁については7.9%と予想外に少なかった。「今のところ影響はない」は14.8%にとどまっている。

地域区分別でみると、北海道・東北、関東、東海、北信越の地区で人件費抑制が影響の第一に挙がっているが、近畿、中国・四国、九州の日本列島の西側地区では人件費よりも保育材料など事業費の縮減を第一に挙げている。近畿、中国・四国の地区では事務費などの管理費の縮減も人件費抑制よりも上位にきている。また民営化の動きについては関東地区、九州地区で高い比率となっており、40%超を占めている。また九州地区では、今のところ公営保育所運営費の一般財源化の影響はないという回答が24%と他の地区よりも高い割合を示している。

所在地区分では人口5万人未満の小都市Bで、非常勤職員やパート職員の増加が73.5%と高率となっている。また民営化の動きについては人口15万以上の中都市で56.7%、県庁所在市で42.9%と高い割合を示しているのが目立つ。

今後の影響について

今後予想される影響について公営保育所の回答で最も多かったのは「非常勤職員やパート職員の増加」69.1%でほぼ7割を占めた。つづいて「保育材料などの事業費の縮減」62.5%、「民営化の加速」59.5%、などが上位にランクされている。また

「統廃合が進む」についても41.9%と高い。保育料への影響については、今後保育料が高くなる可能性を予想している割合は、27.5%であり、前述の現時点での7.9%よりも20ポイントも高い。

今後の影響について地域区分別にみると、人件費、事業費、事務費などの経常経費の一層の縮減が行われることはどの地区においても予想していることだが、民営化や統廃合あるいは保育料値上げへの影響については、地域区分や所在地区分による相違がみられる。

「民営化の加速」について予想している割合が高い地区は、近畿地区71%、九州地区72%で、平均よりも約10ポイント上回っている。また所在地でみると都区部・指定都市78.6%、県庁所在市75%が全国平均を15~18ポイント上回る。

次に「統廃合の進行」への予想は北信越地区57.1%で平均を25ポイント以上超えているのが特徴。所在地区分では小都市A54.4%、小都市B55.9%が高い割合を占めている。

また「保育料値上げの可能性」については、北海道・東北地区37%と関東地区39.3%が平均を10~12ポイント上回り、中都市が36.7%と高いのが特徴。

(民営保育所への設問)

民営保育所運営費の一般財源化の可能性について

公営保育所運営費の一般財源化による民営保育所への影響として考えられるのは、「民営保育所も一般財源化される」が56%、「当面一般財源化されることはない」29.4%、「一般財源化の可能性は低い」4.5%という順であった。とくに中国・四国地区では69.4%が民営保育所も一般財源化の可能性があると回答している。

一方、当面一般財源化はないという楽観的な見方をしている地区は、東海地区の35.9%、北信越地区の38.7%であった。所在地区分では県庁所在市38.5%、小都市A33.7%、小都市B32.4%が同様に一般財源化の可能性は低いという見方をしている。

一般財源化によるマイナス面の影響について

最も多かった回答が「運営費が減額される可能性が高い」77.1%であった。つづいて「保育の質の市町村格差が拡大」71.9%、次に「地方自治体補助金の減額・見直し」66.6%、「非常勤やパート職員の割合増加」64.3%の順でマイナス面の影響としての上位を占めている。

地区別にみると、東海地区と九州地区で「保育の質の市町村格差の拡大」が影響の第一として挙げており、「運営費の減額の可能性」より上位となっているのが特徴。

所在地区分においては町・村のみが「保育の質の市町村格差の拡大」を第一に考えていて運営費等の影響よりも高くなっている。

一般財源化によるプラス面の影響について

民営保育所が一般財源化された場合に、民営保育所経営においてプラス面として の影響があるかどうか、また、あるとするとどのようなプラス面があるかを問うた ものである。

「プラス面の影響はない」54.3%は予想された結果であるが、プラス面としての内容は以下のようであった。

「保育ニーズへの対応や経営面において市町村の独自性がだせる」26.4%、「民営化によって民営保育所のビジネスチャンスとなる」15.3%、「市町村の判断で保育予算が確保しやすくなる」4.3%の順となった。地域区分別にみると、近畿地区では31%が市町村の独自性が出せると3分の1の民営保育所が回答し、また北信越地区では29%が民営化をビジネスチャンスと考えているのが特徴。

一方、所在地区分別においては都区部・指定都市の33.3%ならびに県庁所在市の35.4%で「市町村の独自性がだせる」と回答している。

(太田嶋)

D. 次世代育成支援対策と子育で支援事業

14. 市町村行動計画

次世代育成支援対策推進法では、市町村は行動計画策定指針に即して、その事務 及び事業に関し、五年ごとに次世代育成支援対策市町村行動計画を策定することを 義務付けられている。また、国は、市町村に対し、市町村行動計画に定められた措 置に要する経費に充てる交付金を交付するとされている。市町村行動計画に求めら れている内容は、地域における子育ての支援、母性並びに乳児及び幼児の健康の確 保及び増進、子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備、子どもを育成 する家庭に適した良質な住宅及び良好な居住環境の確保、職業生活と家庭生活との 両立の推進等である。保育所には特に、地域における子育ての支援、母性並びに乳 児及び幼児の健康の確保及び増進の項目が該当すると考えられる。次世代育成支援 対策の推進を図るために、次世代育成支援対策推進法では、地域協議会の設置が明 文化されている。そこには、地方公共団体、事業主、住民その他の活動を行う者が 構成者としてあげられている。地域協議会は、地域における次世代育成支援対策の 推進に関し必要となるべき措置について協議する組織である。保育所は当然そのメ ンバーに数えられてしかるべきであろう。しかし、市町村行動計画の内容に深く関 係があると考えられる保育所が、次世代育成支援対策地域協議会に参加していない 地区が多いのではないかということが懸念されてきていた。このような経過を踏ま え、2005年時点における保育所の市町村行動計画への関与を問うているのが、14の 設問である。本設問の未回答の割合は、全国平均で7.3%である。その結果、まず 目についたのが未回答率の低さであった。他項目の未回答率が二桁を示しているの に比べて、この設問に関しては、未解答の数値は低い。そのことから、次世代育成 支援市町村行動計画への保育所の関心が高いことが窺える。

問14-1では、保育所の次世代育成支援市町村行動計画の策定への関与について 聞いている。全国平均から結果を概観すると、「自園が次世代育成支援対策地域協 議会に参加している」は14.4%、「所属団体の代表などが地域協議会に参加してい る」が32.9%、「住民として地域協議会に参加している」が1.5%、「地域協議会には参加していないが、別の場で意見を述べている」が6.5%、「それ以外の方法で関与している」が7.3%であった。「関与していない」が30.2%である。この結果からは、所属団体を通じてかかわりを持っている園が多いことがわかる。また、「関与していない」園が3割以上あったことは、今後の次世代育成支援市町村行動計画へのかかわりの方向性を検討する際に着目すべき点であろう。同項目を公営と民営の別に見ると、「自園が次世代育成支援対策地域協議会に参加している」においては、公営が15.5%、民営が13.6%と公営が多いが、「所属団体の代表などが地域協議会に参加」の割合は、公営が29.9%、民営が35.2%と民営が多い結果になっている。民営の保育所においては所属団体の代表を通じて、次世代育成支援市町村行動計画に関与しているのが現状である。民営の保育所が団体に所属している意味が生かされるよう、団体を通じて声を上げていく必要があろう。

同項目を都市の規模別に見ると、中都市で「所属団体の代表などが地域協議会に参加」の45.7%がもっとも多く、都区部・指定都市では、「関与していない」がもっとも多く、46.9%である。町村では、30.7%が「自園が次世代育成支援対策地域協議会に参加している」と答えていることも特徴的であった。

続く問14-2では、市町村における行動計画の内容把握について聞いている。この設問に関しては、全国平均で、「部分的に把握している」が、44.0%ともっとも多い。「把握していない」は10.0%と最も少ない。特に小都市Bでは、32.4%が「全容を把握している」と答えており、「把握していない」は5.6%である。町村でも30.7%が「全容を把握している」と答えている。ここにも市町村行動計画に対する保育所の関心の高さが現れている。

問14-3の「市町村の次世代育成支援対策行動計画において保育所が関わる施策」では、全国平均で「多様なサービス」68.5%、「保育サービスの充実」61.8%の2項目が飛びぬけて多い。次いで、「世代間交流推進」45.0%、「子育て相談窓口」の42.5%が4割台である。「食育推進」「幼児教育連携」「障害児(家庭)への支援」「子育て家庭の学習や交流」「子育て情報の公開窓口」「保護を要する子ども(家庭)への支援」は全て3割台で並んでいる。もっとも少ない回答であったのは、「地域

の人材活用 | の27.0%であった。

保育所は本来の機能である保育を通じて次世代育成支援に取り組もうとしていることがわかる。その一方、弱い分野として「地域の人材活用」があることがわかった。保育士の国家資格化に伴い、ソーシャルワーカーとしての保育士の活躍が期待されている現在、地域子育て支援には住民と共に行うという姿勢が欠かせないことは自明である。そのような視点からは、「地域の人材活用」の回答に関して、県庁所在地の平均が36.6%、県庁所在地の公営保育所が50.0%、と飛びぬけて高い数値を示していることは特筆に価するであろう。地域に根ざす保育所になるためにも、「地域の人材活用」のみならず、「住民との協働」「住民参加」という視点が望まれよう。

市町村行動計画に対する保育所の関心の高さが感じられるが、保育所の機能を念頭に置くと、関与の度合いはまだ低いといわざるを得ないであろう。保育所が地域に開かれた施設として位置づけられる方向にあると言われながら、実質的に期待されているものや実践されている内容は、大きな変化というよりは徐々の進展である、ということが読み取れる。しかし、そのために、保育所が地域に向けてできることは多いのではないであろうか。市町村行動計画に対する保育所の関心の高さからは、着実にその変化が進んでいることが感じられる調査結果であった。

15. 事業主行動計画

次世代育成支援対策推進法の事業主行動計画には、一般事業主行動計画と特定事業主行動計画がある。一般事業主とは、国及び地方公共団体以外の事業主である。常時雇用する労働者の数が301人を以上のものは、行動計画策定指針に即して、次世代育成支援対策に関する実施計画(一般事業主行動計画)を策定し、厚生労働大臣にその旨を届け出なければならないことになっている。また、一般事業主であって、常時雇用する労働者の数が300人以下のもの(中小事業主)も一般事業主行動計画を策定するよう努めなければならないとされている。また、国及び地方公共団

体以外の国及び地方公共団体の機関である特定事業主も、次世代育成支援対策に関する実施計画(一般事業主行動計画)を策定する必要がある。このような事業主に関する既定は、次世代育成支援対策推進法の特徴の一つである。

子育てしやすい社会作りに向けた保育施策には、保育時間の延長など、親の育児の代替を保育所に求める傾向が強くみられる。その結果、子どもに過度な負担を強いているのではないか、と社会のあり方に疑問を持つ保育現場の考え方がある。次世代育成支援対策推進法には、同様の視点から現状を変化させるために、子育てに関する事業主の協力を求める事業主行動計画が盛り込まれている。この事業主行動計画への関与は保育所が社会の中で、子どもと家族の立場に立った児童福祉の一翼を担う地域施設として機能する好機といえよう。そのような観点にたって本設問は構成されている。

15-1「市町村における事業主行動計画の具体的内容の把握」についてである。この設問に関しては、「把握していない」が30.9%(全国平均)でもっとも多い。「全容を把握している」は8.0%、「部分的に把握」は、26.4%である。「あまり把握していない」「把握していない」をあわせると5割以上となる。これは、市町村行動計画では、全国平均において、「部分的に把握している」が、44.0%、「把握していない」は10.0%であり、「あまり把握していない」「把握していない」をあわせた割合が26.6%であったことと比較すると、認知度の低さが浮き彫りになってくる。

15-2「事業主行動計画の実施に関わっているか」については、「積極的にかかわっている」3.3%、「かかわっている」14.7%、「あまりかかわっていない」17.3%、「かかわっていない」54.6%である。事業主行動計画へのかかわりに関しては、保育所には何が出来るのであろうか? 15-2-1への回答がその答えをくれている。

15-2-1では、事業主行動計画の実施にかかわっている園にその内容を聞いている。もっとも多い答えが「必要に応じて協力している」の63.4%(全国平均)である。次に多い回答が、「実施に関して情報を提供している」と「実施に関して連携をとっている」の25.9%、次いで「事業委託」の8.6%がある。培ってきた力を基盤に柔軟に対応している保育所が多いようであるが、情報提供や連携は今後の事業主行動計画への関与に一つの方向性を示唆するものではないかと考えられる。

事業主行動計画策定に際しては、計画策定を支援するための次世代育成支援対策推進センターの設置も可能である。15-3は、次世代育成支援対策推進センターに関して問うているものである。次世代育成支援対策推進センターは保育所が事業主行動計画の実施にかかわっていくパイプになりうる機関である。次世代育成支援対策推進センターが「設置されていない」が35.4%「わからない」が33.1%となっている。「設置されている」は東海地区では23.7%、北信越地区で24.7%で、全国平均の17.0%を上回っているが、北海道・東北地区では、「設置されていない」が51.5%と高い。中小企業団体等を基盤として都道府県単位の設置は進んでいるが、市町村における設置や周知については、この結果は無理もないと言える。

15-3-1では、次世代育成支援対策推進センターがあると答えた園にその内容を聞いている。全国平均で、もっとも多い答えが「必要に応じて協力している」の67.5%である。次に多い回答が、「情報を提供している」の24.8%、次いで「連携をとっている」の20.5%、「参加している」の4.3%「事業委託」の3.4%である。この結果から、次世代育成支援対策推進センターがあると答えた園の殆んどが、何らかの形でかかわりを持っていることがわかった。

次世代育成支援対策推進法では、次世代育成支援対策に関する基本理念を「次世代育成支援対策は、保護者が子育てについての第一義的な責任を有するという基本的認識の下に、家庭その他の場において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ、子育てに伴う喜びが実感されるように配慮して行われなければならないこととする。」としている。この法律では、子どもを次代の社会を担う者として位置づけ、それを育成する家庭に対する多様な支援を求めているのである。保育所運営を視点にすれば、市町村行動計画に保護者や子ども自身の意見を反映させるようなかかわりが求められているといえるであろう。保育所は、機能不全に陥っている現代の家庭と地域を変化させるために、地域においてその役割を果たしていくことが求められている。本アンケート結果には、全国の保育所から、その役割遂行に向けたヒントが寄せられているように思われる。

(吉田)

16. 法定子育で支援事業

児童福祉法第21条の27には市町村が子育て支援事業の実施に努めることが明記されている。そしてその子育て支援事業は改正児童福祉法施行規則第21条の19に記されてる。その内容は大まかに①居宅における養育支援、②保育施設における養育支援、③地域における養育支援ならびに地域児童の養育支援の3点に分けられる。これらの事業が各市区町村でどの程度実施されているか、また実施が予定されているのか、又各保育所が取り組むに当たってどのような連携が行われているのか、必要とされているかにについて本設問では確認している。

市町村で取り組んでいる法定子育て支援事業

全国平均で見るともっとも取り組まれているのが「一時保育事業」72.6%、「地域子育て支援センター事業」69.5%、「ファミリーサポートセンター事業」40.5%、「乳幼児健康支援一時預かり事業(病児・病後児保育)」(以下、病児・病後児保育とす)34.7%の各事業である。逆にもっとも取り組まれていないのが「家庭的保育事業」8.9%、「乳幼児健康支援一時預かり事業(訪問型一時保育)」(以下、訪問型一時保育とす)9.1%、「乳幼児健康支援一時預かり事業(産褥期へルパー)」(以下、産褥期へルパーとす)9.3%の3点である。

地域別に見ると各地域での取り組みに差が見られる。一時保育・地域子育で支援 センター事業については各地で積極的に取り組まれている。病児・病後児保育では 近畿、中国・四国地区で積極的に取り組まれている。ファミリーサポートセンター 事業では北海道・東北地区、九州地区を除く地区で積極的な取り組みが伺える。そ して全般的に近畿地区において子育で支援事業は積極的に取り組まれているのがわ かる。

所在地別で特に差が顕著となるのがファミリーサポートセンター事業、訪問型一時保育、産褥期へルパー、家庭的保育、特定保育事業の5事業である。この両事業は小都市B以下になると顕著に実施率が低くなってくる。おそらくはこれらの事業が既存の組織や体制の改正では実施に至らず新たに組織を立ち上げ、補助金体制作

りを進めていくことが必要になるためではないかと推察できる。一時保育事業や地域子育て支援センター事業では既存の保育所という建物・組織が利用できる事業は 実施率に大きな落ち込みが見られないからである。また特定保育事業は新事業であるため、まだ取り組みが進められていないことも考えられる。只全体的に見ると保育施設における養育支援に比べて居宅における養育支援、地域における養育支援ならびに地域児童の養育支援は実施への取り組みが低い結果となった。

今後取り組んでいこうとしている事業

上記の法定子育て支援事業の中で各保育所で取り組んでいる、また取り組んでい こうと考えている事業について聞いたのがこの設問である。

まず現在取り組んでいる主な事業を挙げると全国平均では、「一時保育事業」 49.2%、「地域子育て支援センター事業」32.5%、「集いの広場事業」14.9%、「特定保育事業 | 13.2%の4事業となる。

地区別に見ると集いの広場事業は東海、北信越地区での取り組みが目立ち、その他の3事業は全般的に執り行われている。所在地別でも大きな違いはない。全般的に民営保育所の積極的な取り組みが見て取れるが、例えば地域子育で支援センター事業は関東地区、東海地区、北信越地区では公営保育所の取り組みが多く、公営保育所が主となって取り組んでいるであろう事業も見られた。

今後取り組んでいきたい事業では主に「地域子育て支援センター事業」23.9%、「集いの広場事業」20.5%、「特定保育事業」20.9%の3事業が挙げられる。地域区分別・所在地別では大きな違いはなく、全般的には民営保育所の積極性が見られた。

また事業への取り組みを考えていないでは、「訪問型一時保育」65.7%、「産褥期へルパー」62.6%、「家庭訪問支援事業」57.5%、「病児・病後児保育」56.9%、「ファミリーサポートセンター事業」52.0%、「家庭的保育事業」51.2%という6事業が挙げられる結果となった。こちらも地域区分別・所在地別では大きな違いは見られなかった。

全体として保育所は保育施設における養育支援、地域における養育支援ならびに 地域児童の養育支援に対し力を傾けていこうとしている点が伺える。

子育で支援事業を進めるに当たっての課題

法定子育て支援事業を進めて行くに当たっての課題について質問したのが本設問である。本設問の回答では、地域区分別や所在地別で大きな回答の変化はない。どの地域どのような市町村の規模、公民であってもほぼ似た回答がであった。まず「専門性の向上」73.0%、「他の機関等との連携」66.5%、「相談機関としての体制作り」62.6%であり、「専門職員の配置」26.9%、「活動場所の確保」22.4%、その他1.7%となった。専門職員の配置や活動場所の確保といった点も20%以上あり重要な点であるが、それよりも現員・現状の施設の形で、施設職員の専門性の向上や他の機関との連携により、さらなる法定子育て支援事業の取り組みがおこなえる可能性があると思われる。

法定子育で支援事業を進めるに当たっての連携

本設問では法定子育て支援事業の3分類①居宅における養育支援、②保育施設における養育支援、③地域における養育支援ならびに地域児童の養育支援の各事業を実施するに当たって現在連携しているところ、また今後連携していきたいところについて設問しているものである。

居宅における養育支援

居宅における養育支援を行うに当たって現在連携している先は全国平均で、「市町村主管課」37.0%、「保健センター」27.7%、「民生委員」26.0%、「子育て支援センター」23.2%、「児童相談所」22.5%、「主任児童委員」22.1%、未回答は46.9%となった。

地域区分別に見ると東海、北信越地区は全体として連携の意識が高く、上記の事業のいずれも全国平均よりうわまった結果となった。

所在地別では小都市A以下に注目すると、子育て支援センターをのぞいて、上記の連携先はいずれも平均より高い数字となる。連携という点において都市規模が大きすぎる弊害があるのかもしれない。また全体的に民間保育所に対し公立保育所の方が各連携先との交流があることがわかる。この傾向は以下でも同じであり、全体

として言えるのが、公的機関との連携においてはほぼ公営保育所の方が民営保育所 より連携が行われていると言うことである。また所在地区の規模が小さくなるほど 各機関との連携が行われているという点である。

今後の連携先では「市町村主管課」14.4%、「児童相談所」14.2%、「民生委員」13.6%、「子育て支援センター」12.9%、「保健センター」・「療育相談機関」12.6%、「学校」11.9%、「子育てサークル」10.7%、「主任児童委員」10.3%と10%以上が9カ所となった。療育の相談機関や子育てサークルが新たなる連携先としてあげられている。療育の相談機関については以下の養育支援事業でも今後の連携先として挙げられている。

保育施設における養育支援事業

全国平均で見ると「市町村主管課」67.1%、「保健センター」47.8%、「児童相談所」43.4%、「学校」40.6%、「民生委員」39.2%、「療育相談機関」36.0%、「主任児童委員」34.7%、7カ所が30%以上の回答があった。未回答も18.6%と居宅や地域の項目に比べて低かった。いずれも公的な機関であるがそのいずれにおいても公営保育所が民営保育所より連携の率が高いものとなった。

地域区分別では北信越地区、中国・四国地区は上記の事業がいずれも全国平均より高い結果となった。

所在地区別で見ると主任児童委員、民生委員との連携は中都市で全国平均より 10%ほど低い結果となっている。児童相談所、子育て支援センターとの連携は都市 の規模が下がるほど少なくなる傾向があった。

今後の連携先を見ると「学校」19.6%、「児童相談所」・「療育相談機関」17.9%、「保健センター」17.7%、「市町村主管課」16.7%、「民生委員」・「子育て支援センター」15.7%、「主任児童委員」15.1%、と15%以上が8カ所となった。10%以上ではファミリーサポート、子育てサークル、老人クラブ、地域の育児サークル、病院の5カ所が加わり13カ所となる。ここで先ほどあげた公的な機関の公民の比較を見ると、保健センターをのぞき、いずれも民営保育所が公営保育所を上回る結果となった。

地域における養育支援ならびに地域児童の養育支援

全国平均では「市町村主管課」33.8%、「保健センター」25.0%、「民生委員」23.9%、「主任児童委員」21.3%、「子育て支援センター」19.2%、「児童相談所」16.7%、未回答は49.1%であった。

地域区分では居宅における養育支援と同じように東海・北信越地区がほぼ全国平均より上回る結果となった。所在地区別では小都市A、Bが全国平均より高い結果となった。

今後の連携先としては「市町村主管課」14.8%、「学校」12.9%、「子育て支援センター」12.8%、「療育相談機関」12.6%、「児童相談所」12.3%、「保健センター」12.2%、「民生委員」11.5%、「主任児童委員」11.3%、「子育てサークル」10.4%、の9カ所がいずれも10%以上の回答となった。

全体的には、幼稚園、言葉の教室、子供会、児童養護施設、大学に関してきわめて低い連携率となった。その他としては、障害者地域生活支援センター、社会福祉協議会、人権委員、弁護士などが挙げられていた。地域や所在地によっては上記の団体や施設がきわめて少ないことが要因かもしれない。地域区分では東海、北信越地区は連携に対しきわめて積極的に執り行われていた。所在地区別では都市規模が小さいほど各所との連携が進められていることがわかった。

(鷲見)