

## IV. 総合的考察と展望

野坂 勉研究員

### —改革作業の行程と保育所のキャパシティー—

平成9年6月、保育制度を主たる対象とした児童福祉法改正は、後の介護保険導入と対応するため、社会福祉事業法を新法とする社会福祉改革の第一歩であった。すなわち、大戦後の我が国、社会福祉の基本的枠組みであった措置制度から契約制度への変換装置としての役割を担ったものである。それは大戦後の児童福祉が、国家責任を果たすためにとった措置制度と、それを担保する措置費（保育制度にあっては保育単価）、ならびに公立施設優先の原則を解除するものであった。

ただ改革に際しては、児童福祉法第2条に掲げた基本理念、すなわち国、地方公共団体は、「児童の保護者とともに児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」に基づいて、保育所入所の利用契約を公的関与による契約方式として残したのである。これは児童福祉法が広く児童の権利（国際人権規約A Bの上にとられた児童権利条約によって保障された基本的人権）を認めるものとして、要保護児のための措置制度といった国家責任主義に立つものである事を、改めて明らかにするものでもあった。ただこれは、公的責任を限定する形となった事は間違いない。すなわち、入所措置という措置権者としての義務が、保育所を利用するという保護者の申込みによって、はじめて保育の実施責任が生ずる仕組みに変わったのである。したがって「保育に欠ける」要件があったとしても、保護者が保育所利用の申込みをせず、東京都の「認証保育所」の外に、幼保施設のような認可外施設を利用選択する事を妨げるものでない事は、従来通りである。この場合、保育所保育を受けられない事による、乳幼児の不利益は残る事になる。それは保育所が、児童福祉施設としての要件をみたま、**「保育に欠ける」**乳幼児の保育を目的とする施設だからである。そこには、児童の国民的最低限＝ナショナルミニマムを確保する児童福祉施設最低基準（児童福祉法第45条、厚生労働大臣の制定義務。以下、最低基準という）に合致する事を必要としているからである。

## 第1 改革作業の行程と到達

構造改革のマスタープランを担当しているのが、「規制改革・民間開放推進会議（総理大臣・諮問機関）」である。主として、この答申あるいは意見具申を受け、関係閣僚会議の決定を経て、ロードマップ＝作業行程表が作成されていく事になる。そこには進行状況と目標年次、数値など改定が加えられ提示されてきたのである。

### I. 保育制度改革と契約制度

#### 1. 保育制度改革

##### (1) 保育所の選択的利用

保育制度改革のまさにキャッチフレーズが、措置制度からの決別を意味する「保育所の選択的利用」であった。それは利用者本位の保育サービスへの転換の第1歩とされたのである。

到達度は85.8%となっている。しかし地域差も顕著で、関東、東海は、他地域に比し10ポイント前後低くなっている。これは都市規模で一層際立っていて、都区部・指定都市にあっては70%に達していない。

法改正の施行時、すなわち平成10年の利用者調査では76%、それが平成12年の同調査では94%と、20ポイント上昇していたのである。受け入れ側の保育所が入所状況を判定したものである事から、差異が生じていると思われるが、停滞している事は確かで、今回の調査でも選択的利用ができているものの半分に止まっているが9%、選択できずに入所するもの4%で、10%以上が選択的入所が不可能な状態にある。そこには、選択的利用を阻む事情として、供給面が追いつかない、あるいは利便性、評判とかで集中が激しくなっているなどが考えられるが、理由は明らかでない。ただ選択的利用が制度的に保障され始めた時期の利用者調査では、サービスの満足度に反映していると思われるが、解明されねばならない調査課題とされていた。

##### (2) 手続き代行

入所希望先での保育見学、責任者の説明、資料収集のために訪問した保護者が、

その場で申込みをする、あるいは申込手続きの二度手間を省くなどとして設けられた手続き代行は、大分活用されているが46%と、50%を超えるに到っていない。

代行率は地域的に関東、近畿は40%と低く、また都区部・指定都市が30%台と、極端に低い。この傾向は、制度発足時の平成11年日保協調査とはほぼ同率で、定数化している。ここには手続き代行が、当該保育所への入所手続きではない事から、ある意味で二重になる事が難点と考えられる。またこれまでの利用者調査では、手続き代行により複数の保育所から選ぶ事ができなくなるとする受け取り方もある。都区部・指定都市での代行手続きが低いのは、入所の可能性とは別に、選べる保育所の数が、他とくらべて多いという事を反映しているものと考えられる。何れにしても、集中度、競争率との関係で、代行制度の有効性は限られたものにならざるを得ないと思われる。

### (3) 情報提供

選択的利用を掲げた保育制度改革にあっては、保護者に対する情報提供は不可欠のものとして、法的にも義務化され、推進されてきたところである。情報内容についても、細部にわたり、本来的に、契約制度への転換であるならば、選ばれる側の保育所に、情報提供への積極性こそがあって然るべきである。また情報提供は、市町村にも求められる事から、いわゆる行政広報の在り方としても、異例の踏み込んだ内容になっている事も、注目されたところである。

情報提供の側としては、保護者への情報量、ならびに配布、着信の度合いで80%と、その程度において十分に提供されたとしている。

この情報提供について、施行当時においては、市町村の広報として、従来通りで十分だとして、保育所側に、その必要性の理解は低かったのである。また市町村側としても、広報の一本化と、ましてや個々の保育所に情報提供を任せる事には、公立保育所をかかえる立場からの戸惑いがみられていたのである。情報提供には、市町村と保育所とがまとまってきていて、著しく齟齬をきたす事はなくなってきているものとみられる。

総じて、「利用し易い保育所を目指す」とした保育制度改革は、利用条件の整備はそれなりにはかられたものと評価される。ただこの利用し易さが、保育制度をして信頼するに足る組織として強化し、活かす事になるのか、あるいは保育内容を質的に充実向上させる制度的根拠を示す事になるのか、である。何故ならば、21世紀社会の土台骨でなければならない保育制度の与件状況、すなわち政策としての構造改革が、支えを外す方向にあるかである。

## 2. 契約制度導入

介護保険の導入は、我が国の社会福祉を質的に変換させる事になった。すなわち社会保障の基本的仕組みとして、それぞれ発展をとげてきた保険給付と扶助・サービスを混成させる事になった。そして老人福祉を措置制度から契約制度へ転換させて質的变化をもたらす事に象徴される。

それは措置制度という大戦前からの反射的法利益としての、行政処分による受益者の地位から、契約当事者として対等な権利主体が回復されるとする。ここには、公的責任と公費負担から、当事者としての自己責任に基づく制度へ転換をはかる考え方があ

る。親の養育責任のもとでの保育を受けられない事情（昼間の労働、疾病など）にある場合、昭和61年までは市町村長が、以後は市町村が保育所への入所措置、そして保育を実施する責任をもつというのが、今日までの保育制度である。その要件は政令を準則とする条例で定める事になっているが、延長、一時、夜間など特別保育は、原則適用外となる。それは通常の昼間の労働ではなくて、常時夜間にわたるとすれば、監護させる事が不適当な親として、あるいは養育困難な事情におかれた乳幼児としての、乳児院、児童養護施設の対象——要保護児童とみなされるからである。ただ、養育の意思を失っていない、主観的に監護責任を遂行しようとする意思もっているため、措置理由に該当しない場合である。それでは、ベビーシッター、ベビーホテルなど私的な手段を講ずれば良いという事にもなる。それは経済的に困難だという事になれば、乳幼児の福祉を害する危険も考えざるを得ない。しかしながら、税金を投入する公的サービスの対象とすべきではなく、公平を期するためには、

私契約によるのが相当だとする主張も存在する。ここでは、サービスのコストを負担する料金による契約が求められる。

私契約として、「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、設定することが求められる」ようになったが21.8%、さらに約定、賠償責任、保険加入義務など、契約に伴う事項を確定するなど、締結時に慎重な手続きをとっているもの3.9%を含め、25%に止まっている。半数以上は、これまで通り、公費負担によるサービス提供を続けている。

## II. 地方分権改革と一般財源化

平成11年7月、地方分権一括法により、国と地方公共団体の関係は大きく変化し、3割自治ともいわれた都道府県・市町村の事務と権限が拡大する事になったのである。すなわち国と地方公共団体の関係を規定していた機関委任事務の廃止がそれである。都道府県・市町村の各首長が法で定められた制度のもと、国の機関として委任された事務を執行するという仕組みを変える事になったのである。それは、地方公共団体としての固有の事務と国から委任された事務、ならびに住民を規制する事務として配分されていたものが、地方公共団体が管轄する地域での事務は、法定事務と自治事務として執行運営する事になり、それぞれ地方自治体の権限におさめられたのである。

### 1. 地方分権一括法

社会福祉では、すでに、昭和62年4月施行の行革一括法（「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」）によって、機関委任事務から都道府県・市町村が委任事務を執行する団体委任事務に切り換えられていたのである。それは、補助金における国庫負担率の引き下げに伴い、国の機関として下命を受ける地位という、一方的関係から、地方公共団体が事務の受任者となる事で、自らの固有事務（住民の生活関連）と同程度の注意と義務で処理されるとする。すなわち、地方公共団体として事務の委任を受け、主体的に事務処理する関係——団体委任事務化をはかるとしたのであった。

これが地方分権一括法によって、社会福祉が地方公共団体の自治事務とされ、自主権のもとにおかれる事になったのである。これまで国の制度として全国一律に通用してきた事が、法的義務以外では地方公共団体の責任に属する事として、独自性が強く発揮される事になる。

### (1) 保育行政の姿勢

広く社会福祉、児童福祉事業が、地方公共団体の自治事務とされた事から、保育行政の姿勢として変化が生じたかどうかである。

これまで地方自治体の予算編成において、保育所関連費の占める割合が圧倒的な事から、一般児童対策と公平を欠くという批判がまとわりついてきたのである。委任事務から解放されたという意味合いが強く出る、あるいは自治体の長としての考え方、ポリシーと保育の実施責任とバランスはどうかである。

保育行政としてのスタンスに変わりはないが43.3%、これに対しスタンスに変化があるとするも47%で、上廻る結果となっている。明らかに子育て支援を意識した、特別保育サービスに重点がおかれるようになってきている。

### (2) 保育行政の二重基準＝ダブルスタンダード

児童福祉施設の設置者に対する最低基準の遵守を定めた児童福祉法とは別に、基準を緩和した施設を公認する、といったダブルスタンダードを採用しているかという事である。

明示的に存在するが4.8%、事実上、存在し実施されているが15.7%となっている。20%にダブルスタンダードが存在するという事は、法令としての權威を失わせ、かつ児童に対するナショナルミニマムの保障機能を否定する事に通ずる。国の意思と対立する構図をつくり出す事になり、単なる規制緩和とはいえない問題をはらむものである。

### (3) 公立保育所の民営化

「規制緩和・民間開放推進3ヵ年計画」の閣議決定（平成16年3月）によって、

平成16～18年にわたって実施されるとするものである。そこには、①事業委託と民間事業者にも拡大する趣旨のものと、②余裕教室や、公的施設・土地等、潜在的資源の積極的活用、ならびにPFI方式の活用による公設民営の促進をはかるとするものである。

採用した民営方式では、社会福祉法人への運営委託が30.6%、学校法人、企業への譲渡、あるいは貸与が9.1%と40%にのぼる。

社会福祉法人への事業委託を中心に動くものとみられるが、地方公共団体には徹底した民営化が求められる事も背景にある。地方自治法の一部改正法によって、平成18年9月までに直営施設を除いては、管理委託制度から「指定管理者制度」に切り換わる事とされる。公の施設の管理をNPO、企業も含めて委託するものである。したがって公立保育所の多くが、民営化される事は間違いないと思われる。

## 2. 市町村合併

社会を支える行政組織の効率化を図るとした市町村合併は、平成17年3月、合併特例法の失効により山場を越え、平成18年3月末までには、合併前の半数をやや上廻る程度にまで割り込むものとみられている。この7年程の間に起こった合併が、どれ程のものであったかは、保育所の所在地が合併対象区域であったものが、45.9%であるところにも表れている。

合併により進行したのが公立保育所の統廃合で22.8%、公立幼稚園と保育所の合併が7.0%となっている。これは平成16年の日保協調査から5ポイント上昇しており、同調査で計画段階、作業途上とされていたものが同率であった事からすると、合併終了後には、保育所の統廃合は加速されるものと考えられる。

## 3. 一般財源化

平成17年7月、地方分権一括法により、社会福祉、児童福祉は、地方公共団体の自治事務となり、地方自治体としての権限は拡大する事になる。しかし財政的裏付けを欠くものだとして、経済財政諮問会議による三位一体の改革（①国からの補助金の削減、②国から地方への税源移譲、③地方交付税の縮減）が推進されてきてい

るところである。

公立保育所にあっては、平成16年3月の児童福祉法によって、運営費が一般財源化されたから賄われる事になったのである。これは、保育所が最低基準を維持して運営できるよう、公的責任として措置費制度（多くが国庫負担による補助金）によって守られてきたものが、崩れた事を意味するものである。

これが、地元市町村予算の編成、規模にどのような変化をもたらしたかをみると、市町村が負担すべき分も、「削減、圧縮」25.5%、子育て支援サービスに「シフトされた予算編成」4.8%で、30%に影響が表れている結果となっている。

民営保育所の運営費には手がついていないが、市町村自体が負担すべき分にも、削減、圧縮がなされているとすれば、前途は容易ならざるものがある。

ともあれ、一般財源化が最低基準の維持を不可能にする、という保育所関係者の危惧した事態が、現実のものとなったのである。

### Ⅲ. 規制改革と構造改革特区

自由な経済活動を阻害する規制や制度を、緩和、改革して取り除き、市場原理とメカニズムが働く事で、潜在的な経済成長力を促すという構造改革を、政策のキー概念として取り上げたのが、平成5年10月、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）であった。規制緩和から規制改革へと名称を変えたが、社会経済の各分野の障壁を取り払うという事で、そのロードマップ=作業行程表が作成されて、今日まで進行しつつある。

#### 1. ロードマップ

規制緩和（改革）が閣議決定を経て、ロードマップに登載され、実施時期を区切りながら推進がはかられ、今日に及んでいる。

##### (1) 平成10年2月、調理業務の委託、調理員の必置規制解除に伴う緩和措置

措置済が5.8%、措置が半数以上になっているが4.4%で、緩和措置に踏み切った区域は、10%に止っている。



## (2) 平成10年 2 月、短時間勤務の保母（当時）、平成14年 7 月、保育士定数の規制撤廃に伴う緩和措置

措置済20.5%、措置半数6.2%と、緩和措置に踏み切った区域は、ほぼ4分の1である。

## (3) 平成13年 3 月、「乳児室及びほふく室の面積」の最低基準に関する規制撤廃に伴う緩和措置

措置済29.0%、措置半数4.5%と、緩和措置に踏み切った区域は、33.5%と3分の1となっている。

## (4) 平成13年 3 月、「屋外遊戯場に代わるべき場所を明確化」の最低基準に関する緩和措置

措置済24.1%、措置半数4.8%、緩和措置に踏み切った区域は、28.9%と30%に満たない。

以上、最高で3分の1程度で、本来的に企業等の参入障壁であるとか、雇用拡大に繋がるとか、最低基準を、どの程度まで押し下げるのか、の議論を必要とする数値ではある。それは地方分権改革推進会議（平成15年6月）がいうところのローカル・オプティマムの実現、その中身と妥当性を問うものでもある。

## 2. 構造改革特区

経済活性化策として、平成14年6月、経済財政諮問会議（議長、内閣総理大臣）によって発議され、特定地区に限って規制緩和する制度として、平成15年2月、構造改革特別区域法として成立したものである。

申請、あるいは準備している区域は3.3%で、レアケース＝稀少例となっている。

## 第2 保育所の運営管理実態

保育所は、保育専門職たる保育士を要員とし、乳幼児の欲求充足に必要な保育条件を備えた施設、設備、そして成長・発達に適合した標準化された保育プログラムを有する児童福祉施設である。

しかも、児童のナショナル・ミニマムといわれる「児童福祉施設最低基準」によって維持されてきている。しかしながら、保育所は施設構造と運営機構に対する規制緩和と、運営費の一般財源化によって、その存立基盤を危うくする事態に立たされている。

そこでは、地方自治体のダブルスタンダードによる託児施設の出現、さらに財政の効率的運用を目的とした公立施設の民営化から派生した幼保一体化施設が、同時に発生する傾向にある。保育所の本来的機能を維持する事が負担過重であるとし、コスト削減による財政効率を優先させる政策が、少子高齢と人口減少をかかえる社会に適合するのだからである。

### I. 最低基準と保育士制度

20世紀は「児童の世紀（エレン・ケイ）」だと宣言されながら、その約半世紀が戦争の世紀だった事への深刻な反省がなされたのであった。

我が国にあっても、大戦前までの救貧制度に付随した児童保護対策からの脱却を目指して、児童福祉法が成立したのである。勿論、近年における社会福祉・児童福祉改革において、敗戦当時の戦災、引き揚げ孤児、非行児童といった要保護児童対策の枠組みを出ない、時代に取り残されているとの批判もあった。しかし、立法時においては、専門機関としての児童相談所、専門職たる児童福祉司の設置、そして最低基準に基づく児童福祉施設を法に規定するなど、先進的な児童福祉立法の位置を占めるものであった。そこでは、敗戦によって親を失った子ども、また劣悪な生育環境のもとから生み出された非行児童を、すくい取る枠組みとしての機能が求められたのは当然であった。

ともかく、その現実のもとで、児童福祉法は理念として、第3条にかかげた如く、

児童の基本法としての性格をもつものであったのである。これが当初、保育を必要とする児童を対象として規定したように、一般政策的課題を担うものでもあったのである。ここから、公的責任をもつ児童福祉法により、公立保育所が、幼稚園の代替的役割を併せもって建設が進められた時代をもったのである。これは、児童福祉が基本的にもっている補充性（一般政策の遅れた部分を代替、ないし補足、補強する政策機能）からの政策展開であったのである。

これが昭和45年5月、第3の教育改革を唱える中央教育審議会（文部大臣・諮問機関）が、市町村に幼稚園の設置を義務づけるとし、その際、保育所の存在を意識して、必要条件を具備し、基準に合格した場合、幼稚園として位置づけるとした「2枚看板論」を提起するのであった。そこから幼保一元化論をよぶ事になり、行政改革の争点ともなったのである。当時の行政管理庁の勧告により、昭和52年10月、厚生・文部両省共管の「幼稚園及び保育所に関する懇談会」が発足、議論を重ねる事になったのである。しかし、昭和56年6月、懇談会報告として、目的、機能とも異なるとして、一元化は無理であるとの結論に達し、終止符を打つ事になったのである。

しかしながら、これが行政改革から社会経済体制の改革、すなわち構造改革に発展するなかで、一元化論は再燃し、今日に至っているのである。

## 1. 最低基準の改変と維持

規制緩和、改革論議によって児童福祉法が担ってきた、基本法としての通則である児童のナショナル・ミニマムの遵守が安易に扱われるという危険が生じたのであった。すなわち、公的責任の軽減、あるいは3割自治からの回復といった地方分権論などから、行財政改革の課題として、合併、統合、あるいはニューモデルとしての幼児施設などとして、児童福祉法の適用外施設を生む事になったのである。

ここでは、改めて乳幼児のための児童福祉施設としての保育所（児童福祉施設最低基準）を確立してきた立場から、基準維持の現状を把握しようとしたのである。

### (1) 最低基準の担荷の強度

屋外遊戯場完備の保育所は98.1%、基準外の保育所は0.6%である。焦点となる調理施設・設備とかかわる給食形態では、93.6%が自園調理室による給食を維持している。食育基本法の制定要請にも適う結果でもある。外部委託、あるいは搬入による給食が4.9%で、保育所の根幹は揺らぐ事はない結果となっている。

短時間保育士を導入する保育所は60.1%、要員構成に占める割合は、1割～2割が38.9%、1割未満35.7%と、上限2割までが74%程と大半となっている。

### (2) 保育所のキャパシティ＝担荷能力

障害児保育は76.5%が実施し、発達障害者支援法の下支えをしている。

休日保育は7.5%で実施しているが、保育所の個別的対応を超えて、子育て支援施策として総合的な検討を必要とする数値である。

次に保育所のもつ専門機能を拡大する子育て支援事業の実施率は、65.2%となっている。その事業の実施主体として、市町村補助事業25.6%、国庫補助事業20.3%、都道府県単独事業10.7%の順となっている。子育て支援事業を保育所独自で、自発的に実施しているが41.0%と最も多い。確かに地域のニーズに対応した形は望ましいが、保育所の支援機能を点検し、専門性をもったものに整備する事が課題となる。

## 2. 保育士制度

保育所は、保育士によって編成された保育組織として活動する児童福祉施設である。

保育所は児童福祉施設最低基準によって維持される保育施設であるが、そこに配置された保育士を主体として組織されるものであり、絶対的客観的成立条件をなすものである。すなわち、保育士のいない保育所は存在しないのである。

さて、保育所が最低基準によって維持されながら、基幹要員の無資格問題をかかえてきた。すなわち無資格保育士がこれである。これは児童福祉の歴史として、処遇の標準化と、最低基準の維持が児童の権利と認められるなかで、解決が迫られてきた問題である。

今日では、保育士養成施設が短期大学を中心として増加し、保育士資格と幼稚園教諭の教員免許の、いわゆる両免取得を可能にする事で、量的に不足する事態はなくなっている。

保育施設にはまた、最低基準に満たない、あるいは認可要件を欠く施設も存在してきた。乳児院、あるいは児童養護施設にまたがるベビーホテル、そして、児童福祉施設として維持すべき条件を欠く託児事業所など、認可外施設がこれである。

これらの施設において、乳幼児の死亡事故、あるいは虐待死といった児童福祉にとって許されてはならない事件の発生から、公的責任に基づく指導監督の強化が求められてきたところである。かかるなかで、資格詐称による乳幼児委託が、問題の温床である事から、保育士資格の法定化がなされたのである。ここには社会的信用と同時に、職業上の遵守義務あるいは職業倫理といった保育専門職としての地位の確立に向かう事を意図するものでもあった。すなわち、業務独占までは至らなかったが、名称独占として、専門職の要件を備える事としたのである。

## (1) 保育士資格

### a. 保育士試験

保育士の資質向上が求められているなかで、受験条件として研修を課する事について、容認が61.5%となっている。

試験保育士は、無資格保母の解消が求められていた時代の産物と、今日のように、福祉分野への転職者のリクルート＝新規加入の門戸として開放しておく社会的必要性を背負わされている。

これは、広く児童福祉施設職員の共通資格でもある事から、施設保母当時の確保の意味合いをもつ事情も考慮されねばならない。

### b. 資格区分

初級、上級といった資格区分を設け、特定職種による業務経験者に、「保育士上級」を付与する事については、容認31.8%、現行と留保63%で、否定的な結果となっている。

問題なのは、両免保有者が多いなかで、教員免許が有利な場合（幼保一体化施設

の動向)、実利主義（通信教育等で、1種を取得）で使い分けられると見通しているのか、という事である。資格区分は職階制の問題として避けて通れない筈である。

### c. 総合施設の職員資格

保育士資格と幼稚園教諭免許のいわゆる両免保有53.8%、何れの一方の資格で足りる23.8%、保育士資格のみ16.5%となっている。

乳幼児保育と幼児教育の一体化施設は、公立保育所の民営化と深く関連する。地方自治体のポリシーとのかかわりでは、採用試験ならびに、職階制の採用（学校教育の運営管理）に、資格問題は影響は避けられない。

かかるなかで、児童福祉施設職員を充当目的とした、いわゆる目的的培养施設出身者ならびに試験保育士出身者が不利益を被る事のない方策としても、資格区分の採用は急がねばならない。

## (2) 保育所の所長資格

公営保育所にあつては、主任経験者を昇格させる人事が漸く確立してきたと思われる。しかし、所長の職位を保育士資格に限定する事は、必置規制を解除、緩和するとしている規制改革政策が優位を占めている今日、楽観は許されない。特に一体化施設にあつては、有資格者の就任は保障されないからである。

また民営保育所にあつては、1法人1施設が圧倒的に多く、しかも措置制度に支えられて、法人理事者の兼任職位として踏襲されてきた経緯から、資格化は見送られてきた事情にある。

しかしながら、保育所のおかれた今日的状況、すなわち①教員免許制度との対応、②次世代育成支援のカギとなる施設責任者として、企業や地域関係機関などとの協議会の構成メンバーとして、連携や調整の専門家たる保育所長としてのリーダーシップが求められる。

### a. 所長の保有資格

保育士資格66.5%、教員免許40.2%で、年代的に、保育士の目的的培养施設ならびに試験保母出身がやや多い事をうかがわせる。

### b. 所長資格の法制化

法制化46.2%、現行30.6%となっている。公営が法制化を支持するが、私営に比し9ポイント程高い。

なお、現行通りとする者は、公私とも殆ど差はなく、資格要件が厳しくなる事からの利害関係は、共通するものとみられる。

### c. 所長の必要資格

保育士89%、教員免許47.2%、社会福祉士43.7%となっている。

保育専門職である保育士資格を必要とするが、公営が95%で私営を10ポイント上廻って、教員免許も50%が必要資格と考えている。これは公立保育所の所長に、短大以上の卒業者が占める割合が増えて、両免保有者もまた多い事を反映しているとみられる。

なお、民営では現に保有、あるいは必要とする資格に、社会福祉士が公営に比し圧倒的に多い。公営が保育プロパーであるのに対し、民営は社会福祉分野の資格者が法人理事者に就任してきている事の表れとみられる。

### d. 保育士資格を有さない者

試験による資格付与制度48.7%、保育所の実務経験を重視し、経験年数の引き上げによる現行認定制度37.7%で、試験実施に前向きな結果となっている。

基礎資格を底上げするため、保育士試験相当科目の講習会と2階建てとした所長資格のサービス運営ならびに経営管理科目を充実し、所長資格のオーソライズ＝権威づけをはかる必要がある。

## II. 一般財源化と次世代育成支援

行財政改革において、三位一体の改革としてとらえられた補助金の一般財源化が、義務教育費とならんで保育所運営費にも向けられたのである。そして、その一般財源化が地方自治体の保育行政に与えた影響の大きい事は、既にみた通りである。

そもそも保育所運営費は、昭和60年にはじまる福祉改革で補助金問題検討会としてとりあげられたのである。昭和61年5月、「国の補助金の臨時特例等に関する法律」によって、国庫負担による補助率が10分の8であったものが、社会福祉費全体

として10分の5に引き下げられたのである。そして平成元年4月、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」によって固定されたものである。

保育所入所が措置制度として行われ、保育所の運営が国の負担（補助金）と地方公共団体（都道府県と市町村）の負担によって賄われてきたのである。この保育所運営費における国の負担分である補助金が一般財源化されたのである。確かに設置主体が自らの施設を経営する責任がある事から、国の負担相当分が一般財源に組み入れられ、地方公共団体の自治事務として運営に当てられる事に不都合は無いとする理屈がある。しかし、負担金として予め定められた額が充当される場合と、全般的な施設運営の予算として組まれた場合とにおいて、そこに当てられる保証が必ずしも無いのが実態である。

そして現段階では、設置主体が地方自治体に限った措置で、民営保育所には適用されていない。何れにしても、三位一体の改革といわれる行財政改革が、保育所運営全体に及ぼす影響は、深刻なものがある。

保育所運営費は、本質的には児童のナショナル・ミニマムといわれる児童福祉施設最低基準を維持するための費用なのである。しかも、その費用を、国と地方公共団体が負担する事で、児童福祉法第2条、児童育成の責任を果たす形をとっているのである。したがって単なる財政コスト、あるいは費用負担のレベルで議論されるべきではないのである。

これが少子社会として、子育て支援体制を構築する上で、実際的には保育所が、主たる支え手である事は間違いない。何故ならば、子ども達の成長発達を社会的に保障する具体的手立てが、保育所であり、そこでの保育組織が、それを促す保育作用を展開する、その事が子育て支援そのものだからである。次世代育成支援体制は、地域、職域と面の拡大をはかる政策展開であるが、子どもの育成環境として生活の質を創出する活動が、保育活動でなければならない。その構成要素と仕組みが、児童福祉施設最低基準として、社会的に保障する事になっているのである。

次世代育成基盤を具体的に構築する組成要素と材質に関する基準こそが、児童福祉施設最低基準そのものである。現実には、この基準そのものが、今日問題となっているマンションの耐震強度と同様、社会変動—離婚の増加、児童虐待など家族の



崩壊、あるいは発達障害の増大や非行といったパーソナリティ形成に逆機能を働かす環境因子の増加に耐える強度であるかである。それは、社会適応の不具合を生み出す個人の不安定要因、社会的逸脱などの脱落要因を組み替えて社会的再生、復帰の機能をあわせもつ維持組織（保育所をはじめとする、児童福祉施設群）と社会的復元力にかかわる問題が、ここにはある。

## 1. 保育所運営費の一般財源化

保育所運営費は、国が責任をもって負担すべきが60.2%、公私別では、公営保育所71.1%、民営保育所52.3%と、19ポイントの差がある。また、民営保育所の運営費の一般財源化には、公営保育所は「すべきでない」が9.5%、これに対し、民営保育所は36.9%と極端な差となっている。

全体としては、民営保育所で一般財源化に反対し、危機感をもっているといえる。公営保育所は、現実に一般財源化されたことへの反発は示しているが、民営保育所を含めての問題意識には、欠けるところがある。これは地方分権、地方自治の立場から受け入れるが、積極、消極の両論を含めての現実論がほぼ18%に達し、民営保育所の6%と違いを示しているところにも現れている。これは、公営保育所がメジャーで、マイナーを切り捨てる意識からでるのであろうか。

## 2. 一般財源化の影響

### (1) 公営保育所

人件費、あるいは臨時職員（非常勤、パート）の増加59.5%は、経費削減が目的に入っている以上、当然とも考えられる。あわせて「民営化の動きが表面化」したとするもの31.6%と、財政の効率的運営が掲げられていることから、児童福祉施設としての最低基準の維持を危うくする事態が生じている事は間違いない。

今後の影響といった見通しについては、現実の人件費の抑制、事務経費の縮減からは、運営費の構成で区分されてきた事務費の確保が困難になるが60%以上、また事業費（保育費）に割り込むも60%を超える。そして民営化の加速59.5%、統廃合の進行41.9%と、構造改革政策が求める方向に動き出すものと予想している。

## (2) 民営保育所

公立保育所運営費の一般財源化が、民営保育所に及ぼす影響について、一般財源化は確実に避けられないとするが56.0%である。

### a. 一般財源化のマイナス面

「運営費が減額される」が77.1%、60%台が、地方自治体の単独の補助金が減額される、見直されるといった、負担の回避、人件費抑制による臨時職員（補助、パート職）の増加が予想されるとし、「保育の質の低下、市町村格差の増大を危惧（71.9%）」する。

### b. 一般財源化のプラス面

市町村の独自性を出せる26.4%があるものの、50%以上がプラスになるものはないとしている。

## 3. 次世代育成支援と子育て支援事業

我が国が少子高齢社会に向かうなかで、基本対策の枠組みを提示したものとして、平成6年3月、「21世紀福祉ビジョン（厚生大臣・私的懇談会）」がある。そこから同年12月、「エンゼルプラン（大蔵・厚生・自治3大臣合意）」の立案策定、そして緊急保育対策等5ヵ年事業、平成11年2月、「新エンゼルプラン（大蔵・文部・厚生・労働・建設、自治6大臣合意）」による緊急保育対策等5ヵ年事業の見直し、平成13年7月、「待機児童ゼロ作戦」など、緊急措置が講じられてきた。

しかしながら、平成2年の1.57ショック以降も出生率低下という、人口減少にストップをかけるには、余りにその圧力は大きく、これまでの政策を見直す必要があった。しかも政策の枠組みにおいて、総合性は基本法を一方にもちながら、総合対策という形をとり続けてきたのである。恐らく、基本法として、国の骨格を形作る筈のものが、施策段階としては各省庁の所管事務を抜き出しての総合対策であって、その実効性において十分であったとはいえなかったのである。

いずれにしても、我が国が少子高齢社会の沈下現象として出生率の激減傾向から抜け出られないという深刻な事態に陥ったのであった。

平成14年9月、これまでの我が国の特徴であったタテ割行政の弊害を打破すると

した、横断的、かつ責任官庁を厚生労働省とする「少子化対策プラスワン（総理大臣指示）」による枠組みが提示された事は画期的な事であった。

## (1) 次世代育成支援対策

「少子化対策プラスワン」として、それまでの両立支援に加え、①男を含めた働き方の見直し、②地域における子育て支援、③社会保障における次世代支援、④子どもの社会性の向上や自立の促進を重点的に推進する事になり、次世代育成支援対策推進法が10年の時限立法として、平成15年7月公布成立し、平成17年4月施行されたのである。

そこでは市町村行動計画、事業主行動計画が策定されるが、それは保育所を支柱としたアクションプログラムを立ち上げ、子育てネットワークが敷設されて、現実化する事でもある。

### a. 市町村行動計画

#### ①保育所の関与

所属団体の代表などが、次世代育成支援対策協議会に参加、または参加した事がある32.9%、自園が参加、参加した事がある14.4%で、約半数の47%が関与している。所属団体としての関与は、公営に比し私营保育所が多い。

#### ②行動計画の内容把握

部分的把握44.0%、完全把握24.1%で、大半の68%が、一応把握している。把握の度合は公営に多く、主管課からの情報伝達の差とみられる。

#### ③関与が求める施策

数値が設定され、関与を求められているのは、延長、乳児、障害児、休日の各保育といった、多様な保育サービス68.5%、一時、あるいは特定、病後児などの保育サービスの充実61.8%と、何れも保育所機能をフル回転させる事を求める内容となっている。

なお、世代間交流、幼児教育との連携、食育など、市町村が事業主体となる種目では、公営保育所に関与を求める傾向を示している。

## b. 事業主行動計画

### ①計画内容の把握

全容、部分を含め34%と低い。公営保育所が42%と、私営に比し13ポイント程高い。

### ②実施段階

54.6%と半数以上が、かかわりなしとなっている。

実施にかかわる場合にあつては、必要に応じて63.4%、民営保育所では70%に達する。連携と情報提供は、公営保育所が私営保育所を引き離している。

## c. 次世代育成支援対策推進センター

### ①設置状況

市町村での17.0%に止まっている。

### ②センター活動への関与

必要に応じてとするもの67.5%、情報提供と連携が20%台となっている。

## (2) 法定子育て支援事業

次世代育成支援対策推進法の成立に伴い、子育て支援事業の法的根拠を児童福祉法第21条の27として、①産褥期ヘルパー、②訪問型一時保育、③在宅保育、④病後児保育、病児保育、⑤保育ママ、保育室、⑥一時保育、⑦特定保育、⑧ファミリーサポートセンター、⑨集いの広場事業、⑩地域子育て支援センター事業を規定したのである。

次世代育成支援対策推進法の成立を受けて、「子育て家庭の孤立、負担感の増大や地域における子育て力の低下に対応するため、子育て支援事業を児童福祉法に位置づけ、身近な地域において全ての家庭に対する子育て支援を積極的に行う仕組みを整備する」として児童福祉法を改正したのである。

## a. 実施状況

### ①地元市町村の実施状況

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%、病児、病後児保育34.7%、集いの広場事業28.7%、特定保育

事業18.9%、家庭訪問支援事業14.1%、産褥期ヘルパー事業9.3%、訪問型一時保育9.1%、家庭的保育事業8.9%。

## ②自園の子育て支援事業

60%台—一時保育（民営保育所75%）、50%台—地域子育て支援事業（56.4%）、30%台—集いの広場事業と特定保育事業となっている。

事業としての動き（事業として予定するもの）がみられるのは7種目となっている。

### b. 事業化の課題

相談・援助者としての専門性の向上73.6%、他の機関・団体等との連携体制作り66.5%、地域における相談機関としての体制作り62.6%を事業化の重要課題としている。

### c. 子育て支援のための連携機関

#### ①居宅における養育支援事業

イ. 連携中

市町村主管課37.0%、保健センター27.7%、民生委員26.0%、児童相談所22.5%、主任児童委員22.1%。

ロ. 予定先

半数がN.A（回答なし）で、今後予定している連携先はない。

#### ②保育施設における養育支援事業

イ. 連携中

主管課67.1%、保健センター47.8%、児童相談所43.4%、学校（小・中・高）40.6%、民生委員39.2%。

ロ. 予定先

N.A55.0%、予定先はない。

#### ③地域における養育支援事業

イ. 連携中

主管課33.8%、保健センター25.0%、民生委員23.9%、学校（小・中・高）21.6%、主任児童委員21.3%。

ロ．予定先

N.A55.9%、予定先はない。

子育て支援事業として、社会的要請が高まるであろう3種目（産褥期ヘルパー、訪問型一時保育、家庭訪問支援事業）は、事業として立ち上げるまでには至っていない。

### 結び—臨界域にある最低基準

1. 保育所運営費の一般財源化は、最低基準の維持を困難にしている。
2. この一般財源化は、最低基準の維持に要する費用を財政負担としてとらえ易く、保育所として存続するか、あるいは一体化施設といった適用外施設とするかなど、ダブルスタンダードが地方自治体の保育行政に一般化して運用される危険性がある。
3. 公立保育所の民営化は、加速される方向にあるが、「指定管理者」によっては、住民のニーズに応えろとし、一体化施設によって命題たるコスト削減をはかり、経営の安定を可能にするといった主張も出てくるであろう。
4. 一体化施設と関連して、保育士の処遇に関する制度的保障を確保するため、資格の区分ないし種別などの立法措置を講ずるべきである。なお、所長資格についても、法定化するなど法的整備が急がれるべきである。